

الجمهورية اللبنانية  
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

[www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)

تطبيقات مبدأ الفصل بين السلطات في المجلسين الدستوريين  
في لبنان وفرنسا  
إبطال المجلس الدستوري قانون ترقية مفتشين في الأمن العام  
الدكتور بول مرقص  
محام في الاستئناف، استاذ جامعي

أبطل القرار رقم 2012/2 الصادر عن المجلس الدستوري بإجماع أعضائه القانون رقم 244 تاريخ 2012/11/13<sup>1</sup> المتعلق بترقية مفتشين في الأمن العام من حاملي الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة ملازم أول.

استند القرار في حيثياته إلى العديد من المبادئ الدستورية (مبدأ فصل السلطات في شقيه: الفصل بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة وبين السلطتين التشريعية والقضائية من جهة أخرى، نظرية الإستثناء، مبدأ المساواة) التي تضمنتها مراجعة إبطال القانون المطعون فيه.

قدم الطعن رئيس الجمهورية عملاً بالصلاحية الممنوحة له بموجب المادة 19 من الدستور<sup>2</sup> وتأدياً لدوره بالسهرة على "احترام الدستور" بحسب المادة 49 منه. وتم قبوله في

1. الجريدة الرسمية، عدد 48، تاريخ 2012/11/15.

2. المادة 19 من الدستور اللبناني: " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبيت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

الشكل لناحية الصفة والمهلة، سنداً لأحكام المادة 31 من قانون المجلس الدستوري ونظامه الداخلي التي تنص على ما حرفيته:

يُقدم الطعن الى رئيس المجلس الدستوري بموجب استدعاء موقع من المرجع المختص شخصياً خلال خمسة عشر يوماً تلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر المعتمدة قانوناً".

قبلت المراجعة شكلاً لأن القانون رقم 244 تم نشره في العدد 48 من الجريدة الرسمية بتاريخ 2012/11/15 وجرى التقدم بالطعن بتاريخ 2012/11/29.

## 1

### الوقائع التي رافقت القانون

قبل الغوص في المفاهيم الدستورية التي خالفها القانون 244 يقتضي البحث في الوقائع التي رافقته والأسباب التي أدت إلى إقراره.

بتاريخ 2002/4/4 صدر عن وزير الداخلية والبلديات قرار يحمل الرقم 217 بوضع شروط التقدم إلى مباراة التطوع للأمن العام التي كانت مفتوحة أمام المدنيين والعسكريين من داخل وخارج الأمن العام. نص القرار على إجراء المباراة على خمس مراحل (الإختبار النفسي، الإختبار الرياضي، الإختبار الطبي، الإختبار الخطي والتقدير، وإعلان النتائج). كذلك نص القرار على أن لا ينتقل إلى المرحلة اللاحقة إلا المرشحين المقبولين في المرحلة السابقة (المادة 4، البند 41 و42). كما نصت المادة 5 من القرار على أن يصدر المدير العام للأمن العام - وبعد موافقة مجلس القيادة وقبل إجراء اختبارات المباراة - الشروط العائدة لكل مرحلة من هذه الإختبارات.

إلا أنه وخلافاً للمادة 5 المذكورة أعلاه، وبعد بدء الإختبارات وتحديداً بتاريخ 2002/5/14، أصدر المدير العام للأمن العام برقية منقولة خاصة بالإختبار النفسي (برقية عدد

169/أع/ص/ب) أعلم فيها المعنيين أنه "يُعتبر ناجحاً في هذا الإختبار كل مرشح نال علامة 20/8 وما فوق سواء في الإختبار الأول أو إعادة الإختبار".

ثم أصدر المدير العام للأمن العام بتاريخ 2002/5/17، قراراً يرمي إلى تعديل شروط إجراء المباراة. نصت المادة 1 منه على أنه "... يتابع الإختبار الرياضي جميع المرشحين الذين أجروا الإختبار النفسي وذلك بصرف النظر عن معدل النجاح". ونصت المادة 2 منه على أنه "يُعتبر مقبولاً في الإختبار الرياضي المرشح الحائز على علامة 20/5 وما فوق".  
ثم عاد وأصدر المدير العام للأمن العام بتاريخ 2002/5/21 البرقية عدد 181/أع/ص/ب وجاء فيها:

"تشطب الأرقام التالية: 37، 57، 62، 93، 114، 137، 178 من الجدول (1) الملحق بالبرقية عدد 177/أع/ص/ب تاريخ 2002/5/17 بسبب عدم حصول أصحابها على المعدل المطلوب في الإختبار الرياضي أو لعدم إجرائه".

أخيراً، صدرت برقية تحمل الرقم 188/أع/ص/ب تاريخ 2002/5/27 ألغت البرقية 181 /أع/ص/ب تاريخ 2002/5/21، وقضت بأن يتابع المرشحون الذين شُطبت أرقامهم بموجب البرقية السابقة الإختبار الطبي (أي أنها اعتبرتهم فائزين بالإختبار الرياضي على الرغم من عدم نيلهم المعدل المطلوب أو عدم مشاركتهم حتى بالإختبار).

نتيجة المباراة في 2002/11/8، ونتيجة للمخالفات الجوهرية التي اعترتها، جرى التقدم بمراجعة طعن بنتائجها أمام مجلس شورى الدولة سجلت تحت الرقم 2003/11456. إلا أن هذا الأخير لم يبت لحينه بشأن بالمراجعة على الرغم من مرور أكثر من عشرة أعوام على تقديمها.

## 2

## القانون المطعون فيه

إزاء هذا الوضع، تدخل مجلس النواب انطلاقاً مما اعتبره انصافاً لبعض المفتشين في الأمن العام ممن شاركوا في هذه المباراة وحازوا المعدلات المطلوبة والذي حال الطعن أمام مجلس الشورى دون ترقيةهم. سنّ بتاريخ 2012/11/13، قانوناً قضى بترقيتهم باعتبارهم فائزين بالمباراة المذكورة أعلاه دون سواهم ممن اشترك في المباراة ونال العلامات المطلوبة. وجاء نص القانون حرفياً كما يلي:

"قانون رقم 244: ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة ملازم أول.

أقر مجلس النواب، وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه:

**المادة الأولى:** بصورة استثنائية يُرقى المفتشون من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الذين حازوا على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة التي أعلنت نتائجها بتاريخ 2002/11/8، ولم تتم ترقيةهم. تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية وإجراء الترقية إلى رتبة ملازم أول.

**المادة الثانية:** يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية".

سرعان ما أمسى القانون 244 موضع جدل لمخالفته مبادئ دستورية جوهرية تشكل ركيزة النظام البرلماني والديموقراطي، سنعرض لها تباعاً.

## 1. في الطبيعة العامة للقانون

تشكل العمومية أحد أهم خصائص القاعدة القانونية، وتعني العمومية أن القاعدة القانونية تخاطب جميع أفراد المجتمع فتكون عامة générale وغير شخصية impersonnelle أو مجردة abstraite. حتى في الحالات التي تُعنى القاعدة القانونية بفئة معينة من الأفراد ليس بالضرورة أن تُعتبر تخصيصية طالما أن صوغ القانون يراعي مبدأ

عمومية القاعدة القانونية. بالفعل، فقد سبق أن صدرت قوانين متعلقة "بترقية رتباء وأفراد قوى الأمن الداخلي"، أبرزها القانون رقم 84/5 تاريخ 1984/7/30 (الجريدة الرسمية عدد 25 من العام نفسه)، ولكن شملت هذه القوانين جميع الأفراد في جهاز الأمن الداخلي ودون تخصيص لفئة معينة ودون اعتماد على مباراة محددة ومعدلات محددة تنطبق حصراً على أشخاص محددين. أما في القانون 244 فقد حُصرت الترقية بفئة معينة من الأشخاص دون سواهم ممن هم في الأوضاع عينها في حين يجدر بالعمل التشريعي رسم القواعد العامة للترقية.

يقودنا ذلك للبحث في ثلاث نقاط هي الصياغة التشريعية *légistique* (أ)، الإستثناء (ب) ومخالفة مبدأ المساواة (ج).

أ. في الصياغة التشريعية للقانون المطعون به: إلى أي مدى قد راعى القانون 244 قواعد الصياغة التشريعية؟ بادئ ذي بدء، ما ورد في عنوان القانون، أي ترقية "مفتشين في المديرية العامة للأمن العام"، لا يرد تحديداً في نصه، حيث ترد عبارة "يرقى المفتشون"، في حين أن قواعد الصياغة التشريعية تفرض نوعاً من التجانس بين عنوان النص القانوني ومضمونه: *homogénéité entre le titre de la loi et son contenu* Le titre doit être éloquent et bien correspondre au contenu<sup>3</sup>.

وأيضاً، فإن أصول الصياغة التشريعية تفرض بأن المادة الموضوع *article* *objet* في القانون والتي غالباً ما تكون المادة الأولى منه، - كما هو الحال في القانون 244 - يجب أن تكرر عنوان القانون ولا تتمايز عنه.

تالياً، فإن ما ورد في القانون 244 من اختلاف بين العنوان والمضمون، يخالف مبادئ الصياغة التشريعية ويقودنا للتطرق الى مبدأ الإستثناء وخرق مبدأ العدالة.

<sup>3</sup>. للمزيد: أنطوان مسرة وبول مرقص وفريق من الباحثين، *مرصد التشريع في لبنان*، جزءان، منشورات المؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم، توزيع المكتبة الشرقية، بيروت، 2005-2009.

ب. في الإستثناء: تُستهل صياغة المادة الأولى من القانون على الشكل التالي: " بصورة استثنائية...-إلى أي مدى تقيد القانون 244 بشروط نظرية الإستثناء التي تبرر اعتماده واللجوء إليه، وهل في ظروف القانون ما يبرر فعلاً اللجوء إلى الإستثناء؟ إن نظرية الظروف الإستثنائية تم اعتمادها في الإجتهد الإداري لإضفاء الصفة الشرعية على بعض قرارات الإدارة المتخذة في وقت الأزمات:

Création d'origine jurisprudentielle, la théorie des circonstances exceptionnelles coexiste avec des régimes juridiques destinés à pourvoir aux temps de crise.

تالياً، لو كانت القرارات عينها قد اتخذت في ظروف عادية لاعتُبرت غير شرعية. وذلك لأن اتخاذ تلك القرارات في ظروف إستثنائية، كان أمراً ضرورياً لتأمين النظام العام وسير المرافق العامة.

لقد تم وضع معايير محددة لهذه النظرية، وعمد الإجتهد إلى الحد من هذه المعايير وتقليصها بهدف الحد من تخطي حدود السلطة<sup>4</sup>. هذه المعايير هي:

1. فجائية الأحداث التي تبرر الإستثناء (وهذا ما يميز بين حالتي الإستثناء

والضرورة):

La survenance brutale d'événements graves et imprévus

2. استحالة التصرف عملاً بالقواعد القانونية: Impossibilité d'agir légalement

3. استمرار الظروف الإستثنائية بتاريخ العمل المطعون فيه: Persistence des circonstances exceptionnelles à la date de l'acte litigieux

4. المصلحة العامة المراد تحقيقها من وراء هذه الإجراءات: Le caractère d'intérêt général de l'action effectuée

<sup>4</sup>. Conseil d'Etat français, arrêt Heyries, 28/7/1918, grands arrêts de la jurisprudence administrative, 15e édi., Dalloz, 2005, n°32, note Hauriou, p.195 et s.

في مطلق الأحوال، لا يجوز أن يؤدي الإستثناء إلى تصديق عمل باطل أو عمل يخالف الهدف الذي من أجله مُنحت السلطة الإستثنائية:

«*Les circonstances exceptionnelles, dont le Conseil d'Etat apprécie souverainement l'existence, modifient les règles normales de compétence, de forme et d'objet des actes administratifs, mais ne sauraient avoir pour effet de valider un acte inutile ou un acte qui ne serait pas conforme au but dans lequel les pouvoirs exceptionnels sont reconnus.*»<sup>5</sup>

أما في القانون 244، فلا يرتبط الإستثناء بوضع استثنائي متعلق بأوضاع استثنائية، بل بأشخاص يراد استثناءهم عن القواعد العامة المتبعة في التعيين والترقية. هذا النوع من الإستثناء يجوز قانوناً إذا توافرت الظروف القاهرة أو الضرورة لأهداف متعلقة بمصلحة عامة أو بخطر في الحياة العامة أو حياة الأفراد في القانون العام أو القانون الخاص ببرره. في حين أنه لا تظهر في القانون المطعون به حاجة لاعتماد تشريع استثنائي درءاً لخطر من خلال أوضاع غير مختلف عليها، حيث أن حالة الضرورة والظروف الطارئة والإستثناء لها طابع البديهية *évidence*، في حين أن التعيين والترقية يرتكزان على أصول إدارية واضحة. إن اعتماد الإستثناء بهذا الشكل دون أي سند قانوني ببرره، من شأنه أن يخالف مبدأ المساواة.

ج- مخالفة مبدأ المساواة: قضى القانون المطعون فيه بترقية المفتشين في الأمن العام دون سواهم، الذين حازوا معدل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة دون غيرهم من الفائزين فيها مما يشكل خرقاً لمبدأ المساواة. كان ذلك أحد الأسباب التي استند عليها قرار المجلس الدستوري لتعليق إبطاله.

بالفعل، إن مبدأ المساواة مكرّس أولاً في الدستور اللبناني، فتتص الفقرة "ج" من مقدمة الدستور على أن:

<sup>5</sup> Arrêt Heyries précité.

" لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل".

كذلك تنص المادة 7 من الدستور اللبناني على أن "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دونما فرق بينهم" ما المادة الأبرز في هذا الإطار فهي المادة 12 من الدستور التي تنص حرفياً على أنه:

" لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون. وسيوضع نظام خاص يضمن حقوق الموظفين في الدوائر التي ينتمون إليها".

الدستور اللبناني يكرّس إبدأ مبدأ المساواة بين جميع اللبنانيين بالدخول إلى الوظيفة العامة. إلا أنّ ثمة استثناءات على كل مبدأ. ولئن مبدأ المساواة هو مبدأ دستوري، فلا بد أن تبرر الإستثناءات المحيطة به، المصلحة العامة المرتبطة بهدف القانون الذي يخالف هذا المبدأ. هذا ما آل إليه اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي حيث قضى:

« *L'inégalité ne peut être justifiée que par un motif d'intérêt général. Cependant n'importe quel motif d'intérêt général ne peut justifier une différence de traitement, il faut un lien nécessaire, un rapport logique entre la règle discriminatoire et l'intérêt général précisément poursuivi par l'objet de la loi.* »<sup>6</sup>

يحق للمشرع الخروج عن مبدأ المساواة والتمييز في المعاملة بين المواطنين إذا وجد هؤلاء في أوضاع قانونية مختلفة أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك شرط أن يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون.

<sup>6</sup> Conseil constitutionnel français, Décision 51 DC, « Taxation d'office », 27/12/1973, Les grandes décisions du conseil constitutionnel, 14<sup>e</sup> éd., 2007, Dalloz, n° 20, obs. 10, p.276.

لكن ليس كل اختلاف في المعاملة يؤد خرقاً لمبدأ المساواة، فقد سبق للمجلس الدستوري اللبناني أن رد الطعن المقدم ضد القانون 99/163 المتعلق بنقل الملحقيين الإغترابييين من ملاك وزارة المغترييين إلى ملاك وزارة الخارجية واعتبر أن هذا القانون لا يخل بمبدأ المساواة لأن القانون المطعون به قضى بنقل الملحقيين الإغترابييين دون أي تعديل في الرتبة والراتب، أي أنه لم يفاضلهم على أي من الموظفيين في الوزارة التي ألحقوا بها<sup>7</sup>.  
إلا أنه في القانون 244، جرى خرق مبدأ المساواة لترقية أشخاص معينين دون سواهم ممن كانوا في الأوضاع عينها - نقصد الذين فازوا في اختبارات المباراة - وحتى وإن كان ذلك بهدف إنصافهم، لم تتبين منه المصلحة العامة التي تبرر خرق مبدأ المساواة الدستوري.

## II. في مخالفة مبدأ فصل السلطات:

تنص الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور اللبناني على أن "النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

يشكل مبدأ فصل السلطات ركيزة النظام البرلماني، وإن لم يكن هذا الفصل حتماً وتاماً. يطرح القانون المطعون فيه إشكالية هذا الفصل بين عمل السلطات لناحية مجال القانون domaine de la loi (أ) ومخالفة مبدأ فصل السلطات لناحية الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة والتشريعية والقضائية من جهة أخرى، ويطرح نظرية التثبيت التشريعي validation législative (ب).

أ. في مجال القانون: تطرح مسألة مجال القانون حدود كل سلطة من السلطات الدستورية في قيامها بالدور المناط بها وعدم تعدي إحدى السلطات على مجال السلطات الأخرى وهو المبدأ المعروف حتى في القانون الانغلو ساكسوني بـ Overlapping.  
تضطلع السلطة التشريعية في النظام البرلماني بالتشريع وبالرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. يدخل في إطار صلاحيات السلطة التشريعية تحديد القواعد العامة في مجال الحقوق والواجبات والحريات والعقوبات والمالية العامة وهيكلية المؤسسات، كما وتدخل بعض

<sup>7</sup> قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1.

الموضوعات ضمن صلاحيات السلطة التشريعية إذ أن الدستور أوجب تنظيمها بموجب قوانين كالشؤون المالية واكتساب الجنسية وفقدانها، وتنظيم الحريات، وتحديد الجرائم والعقوبات، ومخصصات رئيس الجمهورية والنواب...<sup>8</sup>.

بالمقابل، تعمل السلطة التنفيذية على تطبيق هذه القواعد من خلال مراسيم وقرارات، ذلك لأن التفاصيل الاجرائية هي من صلاحية السلطة التنفيذية. نصت المادة 65 فقرة 3 من الدستور اللبناني على ما يلي:

*تتاط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة، ومن الصلاحيات التي يمارسها... 3- تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون".*

أما في الدستور الفرنسي الصادر في العام 1958، فالوضع مختلف، حيث تحدد المادة 34 من الدستور الفرنسي حدود القانون وأعمال السلطة التشريعية واعتبرت أن كل ما لا يدخل ضمن صلاحيات السلطة التشريعية المحددة في المادة 34 يدخل في صلاحيات السلطة التنفيذية، فيصبح بذلك مجال القانون مجالاً تخصيصياً *domaine d'attribution*.

وإن كانت الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور اللبناني قد نصت على تعاون السلطات، إلا أن ذلك لا يبزر على الإطلاق تعدي إحدى السلطات على صلاحيات سلطة أخرى. وفي مطلق الأحوال، وإن كان المجال التشريعي للسلطة التشريعية قابلاً للتوسع، إلا أنه لا يمكن أن يمتد إلى حدود حسم مسألة مباراة وترقية بعض العاملين في القطاع العام دون أن يشكل ذلك تعدي واضح من السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة التنفيذية. المباراة والترقية هما نتيجة طبيعية لصلاحية التعيين المنوطة بالسلطة الاجرائية بموجب المادة 65 فقرة 3 من الدستور اللبناني. بناء عليه، فكل تشريع بأمر تدخل من ضمن صلاحية الأنظمة يُبطل لعدم دستوريته لأنه يعتبر تدخلاً في أعمال السلطة التنفيذية:

<sup>8</sup>. محمد المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم، الطبعة الرابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 299.

« *Ce qui inconstitutionnel, c'est de laisser le parlement se mêler de ce qui relève du domaine réglementaire.* »<sup>9</sup>

يبقى أن الفصل بين السلطتين ليس حتمياً، فالفقرة "هـ" من مقدمة الدستور قد نصّت على وجوب تعاون السلطات. في هذا السياق، اعتبر المجلس الدستوري اللبناني في القرار 2000/1 المشار إليه سابقاً أنه لا يوجد تعدي على صلاحيات السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية معتبراً أن المادة 16 من الدستور التي تنص على أنه "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب" لم تضع حدوداً معينة للقانون على غرار الدستور الفرنسي. ورد في القرار حرفياً:

"بما أن الدستور قد حصر بمجلس النواب وحده سلطة الإشتراع، وأناط به صلاحيات شاملة على صعيد التشريع، ولم يرسم حدوداً لصلاحياته، أو يحصره في إطار محدد أو في دائرة مغلقة، كما لم يضع حدوداً فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام ... وبما أن القانون رقم 99/163، بتسوية أوضاع الملحقين الإغترابيين في وزارة المغتربين عن طريق إقرار قاعدة نقلهم إلى ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية، بقي في حدود صلاحياته الدستورية، ولم يتجاوز ذلك إلى ما يقتضيه تنفيذ هذا القانون من إجراءات تنظيمية أو قرارات تنفيذية، تطبيقاً لهذا القانون، يعود أمر اتخاذها للسلطة التنفيذية، باعتبارها صاحبة الإختصاص في تنفيذ القوانين... وبما أن القانون رقم 99/163 المطعون فيه يكون إذن غير مخالف لأحكام الدستور. وينسجم ذلك مع اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي بتوسيع صلاحيات السلطة التشريعية أبعاد مما نصت عليه المادة 34 من الدستور الفرنسي، إذ اعتبر المجلس أن مجال التشريع المحدد بموجب المادة 34 من الدستور ليس شاملاً حيث أنه تُستخلص من مقدمة الدستور ومن مواد أخرى فيه صلاحيات تختص بها السلطة التشريعية<sup>10</sup> وساهم ذلك بتوسيع حدود القانون".Extension du domaine de la loi

<sup>9</sup>. Discours du Général de Gaulle en Conseil des ministres, cité par A. Peyrefitte, *C'était de Gaulle*, p. 461.

<sup>10</sup>. Conseil constitutionnel Français, Décision 82-143, «Blocage des prix et des revenus », 30/7/1982, *Les grandes décisions du conseil constitutionnel Français* n° 30, 14<sup>e</sup> édition, Dalloz, p. 469 et s.

بالمقابل، نجد في النظام الدستوري الفرنسي ما يُعرف بـ *procédure de la délégalisation* المنصوص عليها في المادة 37 فقرة 2 من الدستور التي تفتح المجال أمام السلطة التنفيذية بتعديل مضمون القانون الذي يتضمن أحكاماً نظامية ويتم ذلك من خلال مراجعة المجلس الدستوري الذي إذا قضى بالطبيعة النظامية *caractère réglementaire* للنص القانوني يتيح تعديله بموجب مرسوم دون أن يقضي بإبطاله لعدم الدستورية<sup>11</sup>:

« Considérant... que, si les articles 34 et 37, alinéa 1er, de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des articles 37, alinéa 2, et 41; **que la procédure de l'article 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie d'une irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi, tandis que celle de l'article 37, alinéa 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret**; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif; *qu'il apparaît ainsi que, par les articles 34 et 37, alinéa 1er, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi, mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement, par la mise en œuvre des procédures spécifiques des articles 37, alinéa 2, et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi*, que dans ces conditions, les députés auteurs de la saisine ne sauraient se prévaloir de ce que le législateur est intervenu dans le domaine réglementaire pour soutenir que la disposition critiquée serait contraire à la constitution »<sup>12</sup>.

<sup>11</sup>. La procédure de la délégalisation ([article 37, al. 2 de la Constitution](#)) : Quand une loi a été adoptée dans un domaine relevant du règlement, une procédure de délégalisation peut être mise en œuvre pour permettre au Gouvernement d'en modifier les dispositions. Pour ce faire il est nécessaire de saisir le [Conseil constitutionnel](#) qui, s'il reconnaît le caractère réglementaire du texte, autorisera sa modification par décret.

<sup>12</sup>. Décision "Blocage des prix et des revenus" précitée.

إلا أنه وفي العام 2005، ودون أن يتخلى كلياً عن اجتهاد العام 1982 المذكور أعلاه، اعترف المجلس الدستوري الفرنسي لنفسه بحق استخلاص الطبيعة النظامية لأحكام قانون معين في إطار المادة 61 من الدستور دون أن يكون قد أدلى بها المستدعون:

« Considérant que les articles 19, 22, 33 et 34 de la loi déferée se bornent respectivement à instituer dans chaque académie une commission sur l'enseignement des langues vivantes étrangères, à modifier la terminologie relative à un organisme déjà existant, à prévoir la création et les conditions d'attribution d'un label de "lycée des métiers", à définir le "projet d'école ou d'établissement" et le règlement intérieur que doivent adopter les écoles et établissements d'enseignement scolaire public; qu'ils ne mettent en cause ni "les principes fondamentaux... de l'enseignement", qui relèvent de la loi en vertu de l'article 34 de la Constitution, ni aucun autre principe ou règle que la Constitution place dans le domaine de la loi; que ces dispositions ont, à l'évidence, le caractère réglementaire ». <sup>13</sup>

يرمي المجلس الدستوري من خلال ذلك إلى حث السلطة التشريعية على إعادة تقييم دورها وتحسين نوعية القوانين التي تصدرها بعدم إقبالها بتفاصيل نظامية.

أما في ما يتعلق بعلاقة السلطين التشريعية والقضائية، فلا شك أن السلطة القضائية قد تقاعست عن أداء دورها في هذه القضية، إذ لم يبت مجلس شورى الدولة بمراجعة الطعن بنتائج المباراة التي سجلت أمامه تحت الرقم 2003/11456. مع الإشارة إلى أن بت نزاع كهذا لا يُعدّ سابقة، إذ إنه سبق لمجلس شورى الدولة أن أبطل المباراة التي أجرتها المديرية العامة للأمن العام في

العام 2006 لتطويع ملازمين من فئة مفتشين ممتازين وما فوق، من دون حيازة إجازة، والمعروفة بدورة الـ56، كما ألغيت الدورة التدريبية جزاء قيام الإدارة بتعديل واحد في معدل إحدى المواد بعد إجراء الامتحان.

<sup>13</sup>. Conseil constitutionnel français, décision n° 2005-512 DC, « Avenir de l'École », Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 14<sup>e</sup> éd., 2007, Dalloz, n° 52. p.898 et s.

هل أن القانون 244 يكرّس تلييناً لمبدأ فصل السلطات في ظل تقاعس بعض السلطات عن القيام بدورها؟ وهل يشكل القانون 244 نوعاً من المراقبة على أعمال السلطة القضائية في ظل استتكاها عن تحقيق العدالة كما يمليه دورها؟

ب. **نظرية التثبيت التشريعي:** يُعرّف التثبيت التشريعي *validation législative* على أنه كل تدخل للمشرع بموجب قانون يرمي من خلاله إلى تثبيت عمل من أعمال الإدارة تم إبطاله من القضاء أو هو على وشك أن يبطل ذلك، وذلك بمفعول رجعي. ويتم اللجوء إلى هذه الممارسة تكريساً لممارسة إدارية مدانة أو يُخشى أن تُدان.

« La validation est souvent utilisée pour consacrer pour l'avenir, une doctrine ou pratique administrative condamnée ou sur le point de l'être »<sup>14</sup>.

إلا أنه ومراعاةً لمبدأ فصل السلطات ولحد من تدخل المشرع في أعمال السلطات الأخرى وصوناً للمبادئ الدستورية، جرى وضع شروط لهذه الممارسة من المجلس الدستوري الفرنسي<sup>15</sup> ويجري التأكيد عليها مراراً<sup>16</sup>.

من أجل أن يكون التثبيت التشريعي دستورياً، يجب توافر الشروط التالية:

1. أن يرمي التثبيت إلى تحقيق المصلحة العامة كافية *la validation doit poursuivre un but d'intérêt général suffisant*.

<sup>14</sup>. Conseil constitutionnel français, décision « Limites de rétroactivité fiscale », 18/12/1998, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 14<sup>e</sup> éd., 2007, Dalloz, n° 46, observation n° 9, p. 790.

<sup>15</sup>. Conseil constitutionnel français, décision « Validations d'actes administratifs », 22/7/1980, *Les grandes décisions...*, *op.cit.*, n° 27, p. 385

<sup>16</sup>. Conseil constitutionnel français, décision n° 2006-544 DC, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 », 14/12/2006.

Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-287 QPC, « Loi Société française du radiotéléphone – SFR », 15/1/2013.

2. أن لا يخالف مبدأ القضية المقضية *autorité de la chose jugée*، ويعني ذلك أن لا يصدر تثبيت تشريعي لقرار إداري جرى إبطاله من قبل القضاء الإداري، لأن من شأن ذلك أن يخل بمبدأ فصل السلطات.

3. أن لا يشمل القرار الإداري تدابيراً عقابية: *L'acte doit être intervenu en matière non répressive.*

4. أن لا يكون العمل الإداري الذي يشمل التثبيت مخالفاً لأي قاعدة أو أي مبدأ دستوري إلا إذا كان هدف المصلحة العامة التي يرمي إلى تحقيقها التثبيت دستورياً بعينه *L'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle.*

يعتقد البعض أنه يقتضي إضافة شرط تناسب إجراء التثبيت القانوني مع مبرره الذي بدوره يخضع لاعتبارات المصلحة العامة:

*« L'idée de proportionnalité de la mesure de validation par rapport à sa justification qui est elle-même fonction des nécessités d'intérêt général. »<sup>17</sup>*

بحسب المجلس الدستوري الفرنسي، فإن المشتري الذي يدخل في اختصاصه تحديد الضمانات الأساسية للموظفين العموميين يلتمس تحقيق مصلحة عامة.

هل المحافظة على بعض المصالح الخاصة المحمية دستورياً تبرر تدخل المشتري؟ للإجابة على ذلك، يجب تفسير المصلحة العامة على أنها المحافظة على استمرار المرفق العام والسير الطبيعي لوظائف الموظفين ويدخل في نطاق هذه الأخيرة المحافظة على المصالح الخاصة. أما القانون 244 فلا ينطبق عليه تحقيق مصلحة عامة، لأنه إذا ما أخذنا بنظرية التثبيت التشريعي نرى أنه يراد منه تثبيت نتائج مباراة جرت خلافاً للأصول.

<sup>17</sup>. B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, 1988, p.282.

المجلس الدستوري يقبل بتثبيت تشريعي يرمي إلى الإجابة إلى حالة الضرورة والإنصاف. وإستناداً لما ذكر، لم يتم بإبطال بعض القوانين المتعلقة بتعيين موظفين اجتازوا اختبارات المباراة التي جرى إبطالها لاحقاً من مجلس شورى الدولة، بهدف المحافظة على المساواة في استمرار الوظيفة العامة، ذلك أنه غالباً ما يكون سبب الإبطال هو خطأ ارتكبه الإدارة وليس المرشحون<sup>18</sup>، إلا أنه أبطل قوانين تثبيت متعلقة بموظفين الدولة كانت ترمي إلى تقادي إبطال ترشيح غير قانوني لأن المرشح لم تتوافر فيه الشروط اللازمة للإشتراك. إلا أنه في مطلق الأحوال، لا يجوز أن يكون التثبيت التشريعي عاماً بشكل لا يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة الدستورية على ما جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

« La portée de la validation doit être strictement définie. La validation ne saurait avoir pour effet d'interdire tout control juridictionnel de l'acte validé, quel que soit l'illégalité invoquée par les requérants sans porter atteinte au principe de la séparation des pouvoirs. Si le législateur peut, dans un intérêt général suffisant, valider un acte dont le juge administratif est saisi, afin de prévenir les difficultés qui pourraient naître de son annulation, c'est à la condition de définir strictement la portée de cette validation eu égard à ses effets sur le contrôle de la juridiction saisie »<sup>19</sup>.

وتالياً، إذا كان اللجوء إلى هذه الممارسة التشريعية ضرورة، إلا أنه يجب أن لا تصبح ممارسة التثبيت التشريعي سائدة في إدارة الدولة حتى لا يضمحل دور السلطات الأخرى.

\*\*\*

من مراجعة القانون المطعون فيه، من المستغرب أن قانوناً بمادتين يفرض بكل هذه المخالفات الدستورية. إذا كان القانون منصفاً من ناحية، وخلفه اعتبارات تبرره، يبقى أنه غير دستوري لجميع الأسباب التي جرى بيانها في معرض هذا التحليل.

<sup>18</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 83-159 DC, « Loi organique relative aux candidats admis au premier concours d'accès à l'Ecole nationale de la Magistrature (session 1976) », 19/7/1983, rec. 24, RJC I-154.

<sup>19</sup> Conseil constitutionnel français, décision n° 99-422 DC, « Loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2000 », 21/12/1999, Rec. 143, RJC I-861.

وإن كان ثمة حل للظلم الذي أُحِق بالمفتشين الذي شملهم القانون، فهو يكون بانتظام المعايير في علاقات السلطات وأداء كل سلطة لدورها كاملاً وفي حدود صلاحياتها الدستورية، ويبدأ الحل في حالتنا هذه من صدور قرار عن مجلس شورى الدولة بشأن الطعن المقدم بالمباراة وإبطالها، ومن ثم صدور قرار إداري من المراجع المختصة بترقية من حرموا من الترقية خلال السنوات العشر الماضية بسبب تقاعس الدولة عن أداء واجبها.