

الجمهورية اللبنانية  
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٤

المجلد الثامن

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



## قرار المجلس الدستوري حول ترقية مفتشين في الأمن العام

القاضي الدكتور خليل سعيد أبو رجيلي

رئيس غرفة سابقاً في مجلس شورى الدولة

قاض في منصب الشرف

أستاذ القانون العام في جامعة الحكمة

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٢/٢ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧ الصادر  
في المراجعة المقدمة من رئيس الجمهورية والرامية الى إبطال القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤  
الصادر في ٢٠١٢ / ١١ / ١٣ لعدة مخالفته الدستور .

مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

مخالفة مبدأ المساواة أمام القانون

المساواة في تولي الوظائف العامة

الاستثناء

الظروف الاستثنائية

دور رئيس الجمهورية كحامٍ للدستور

الزامية أم عدم إلزامية النظر في كل أسباب الطعن

أسباب غير منتجة

معيار التفريق بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية

إمكانية التشريع في مجال الظروف الاستثنائية

مبدأ التوازن بين السلطات

مبدأ التعاون بين السلطات

مفهوم مبدأ المساواة في اجتهاد المجلس الدستوري

تدخل السلطة التشريعية خلال المحاكمة وبعد صدور الحكم

قوانين الشرعنة *les lois de validation*

مصير مراجعة رئيس الجمهورية في حال شغور سدة الرئاسة.

١. أقدمت المديرية العامة للأمن العام عام ٢٠٠٢ على إجراء مباراة لوظيفة ملازم أول في ملاكها من بين المفتشين في ملاكها من حملة الاجازة في الحقوق ومن بين مرشحين مدنيين وعسكريين من أجهزة عسكرية أخرى. وبتاريخ ٢٠٠٢/١١/٨ أعلنت نتائج المباراة. ولكن بعض المشاركين في المباراة طعنوا في صحتها أمام مجلس شورى الدولة مطالبين بإبطالها.
٢. تجاهلت الادارة الطعن في المباراة العالق أمام مجلس شورى الدولة وعمدت الى العمل على استصدار قانون يجيز لها ترقية المفتشين من الأمن العام حملة الاجازة اللبنانية في الحقوق الناجحين في المباراة والحائزين على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة.
٣. بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٣ صدر القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ ونشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٥ وقد نصّ في مادته الأولى على ما يلي:

"بصورة استثنائية يرقى المفتشون من حملة الاجازة اللبنانية في الحقوق الذين حازوا على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة التي أعلنت نتائجها بتاريخ ٢٠١٢/١١/٨ ولم تتم ترقيتهم ، تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية وإجراء الترقية الى رتبة ملازم أول".

٤. بتاريخ ٢٠١٢/١١/٢٩ قدم رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان مراجعة أمام المجلس الدستوري يطعن في القانون المذكور طالباً بإبطاله، وذلك للأسباب التالية:

#### أ. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

الذي نصت عليه الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور كما نصّت عليه المادة ١٦ من الدستور التي أناطت السلطة المشترعة بمجلس النواب بينما أناطت المادة ١٧ منه السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. هذا فضلاً عن مخالفة القانون المطعون في دستوريته للمادة ٦٥ من الدستور التي تناولت صلاحيات مجلس الوزراء ومن ضمنها تعيين موظفي الدولة وصرافهم وقبول استقالتهم وفق القانون.

ب. مخالفة مبدأ المساواة الذي نصت عليه الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي جاء فيها أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة... وعلى العدالة

الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل". وان القانون المطعون في دستوريته قد خصّ بالترقية فقط العسكريين التابعين للمديرية العامة للأمن العام من دون سائر العسكريين والمدنيين الناجحين في المباراة المشار إليها أعلاه.

**ج. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية المكرس في مقدمة**

**الدستور**

وفي المادة ٢٠ منه. وان القانون المطعون في دستوريته استبق نتيجة المراجعة القضائية وعطل مفاعيلها ما يشكل مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية. ٥. بتاريخ ٢٠١٢/١٢/٣ قرر المجلس الدستوري تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته.

٦. بتاريخ ٢٠١٢/١٢/١١ صدر تقرير العضو المقرر وبتاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧ بت المجلس الدستوري المراجعة مصدراً لقراره بقبولها شكلاً وأساساً وقضى بإبطال القانون المطعون في دستوريته.

ونظراً لأهمية هذا القرار التي يستمدّها من أسبابه وخطورة المخالفات التي تشوب القانون المطعون في دستوريته ، كان من البديهي أن يهتّب رئيس البلاد وهو كبير حماة الدستور وفق المادة ٥٠ من الدستور لتقديم الطعن في قانون مثقل بالمخالفات الدستورية. وهذه المبادرة تحصل لأول مرة منذ نشأة المجلس الدستوري وتضفي على المراجعة طابعاً خاصاً. وبعد قراءة متمعنة لهذا القرار رأينا من المناسب ابداء الملاحظات التالية بشأنه.

### **أولاً: من حيث الشكل**

١. انها المرة الأولى التي يقدم فيها رئيس الجمهورية على استخدام حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٩ من الدستور وهو حق مراجعة المجلس الدستوري. خوّل هذا النص أيضاً كلاً من رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة اعضاء من مجلس النواب حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلّق بمراقبة دستورية القوانين، كما خوّل رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً هذا الحق في ما يتعلّق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

إن الطعون في عدم دستورية القوانين لم تقدم حتى تاريخ هذا الطعن إلا من قبل عشرة أعضاء أو أكثر من المجلس النيابي وهي على أي حال طعون قليلة العدد ذلك ان نظامنا السياسي لم يفرز بعد على غرار النظام الفرنسي مثلاً أكثرية وأقلية ثابتتين نسبياً واحدة تحكم وتشرع وأخرى تعارض وتطعن في القوانين التي تسنها الأكثرية البرلمانية، أمام المجلس الدستوري. فتوافر ستين نائباً أو أكثر أو ستين شيخاً أو أكثر في النظام السياسي الفرنسي أراح الرؤساء الأربعة من تقديم طعون في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري.

ولما كان رئيس الجمهورية الفرنسي ينتمي عادة الى الأكثرية الحاكمة التي تشرع نفعهم بسهولة احجام الرؤساء الفرنسيين عن مراجعة المجلس الدستوري طعناً في القوانين التي يرونها مخالفة للدستور .

اذن، وفي غياب معارضة متماسكة جاهزة لتحريك المجلس الدستوري متوسلة مراجعته كسلاح فعال لمعارضتها، يقع على كاهل رئيس جمهوريتنا لأكثر من سبب ان يكون العين الساهرة على احترام الدستور . فضلاً عن حقه في مراجعة المجلس الدستوري المكرس بالمادة ١٩ من الدستور، هناك أربعة نصوص دستورية أخرى تجعله حارساً للدستور وهي تباعاً المواد ٤٩ و ٥٠ و ٥٧ و ٦٠ :

فالمادة ٤٩ تنص في فقرتها الأولى على ما يلي :

"رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضييه وفقاً لاحكام الدستور. يرئس المجلس الأعلى للدفاع ، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء".

المادة ٥٠ (المتعلقة بحلف اليمين الدستوري) :

"عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزمة الحكم عليه أن يحلف أمام البرلمان يمين الاخلاص للأمة والدستور بالنص التالي:

"أحلف بالله العظيم إنني احترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها واحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامه أراضييه".

المادة ٥٧ (طلب إعادة النظر في القوانين):

"الرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء، حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه، وقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً...".

المادة ٦٠ - (مسؤولية رئيس الجمهورية) فقرة ١: "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو في حال الخيانة العظمى".

يستفاد من المواد الخمس الآتفة الذكر ان رئيس الجمهورية اللبنانية هو الحارس الأول للدستور والمسؤول الأكبر عن عدم احترامه. علماً بأنه لا يمكن اعطاء أحد صلاحيات واعتباره مسؤولاً عن عدم تطبيقها ما لم يعط الوسائل الكفيلة لهذا التطبيق. وبالفعل، فقد أعطى دستورنا رئيس البلاد وسيلتين فعاليتين لمراقبة دستورية القوانين وذلك في المادة ١٩ (حق مراجعة المجلس الدستوري) و ٥٧ (حق طلب إعادة النظر). غير أن ممارستها لا يمكن أن تتم في خلال المهلة القانونية نفسها. فحق مراجعة المجلس الدستوري يجب أن يمارس خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي اصدار ونشر القانون حسب الفقرة الأخيرة من المادة ١٩ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ (انشاء ونظام المجلس الدستوري). أما حق طلب اعادة النظر في القانون فيجب ان يمارس ضمن المهلة المحددة لإصداره وهي شهر واحد تلي احالته الى الحكومة (المادة ٥٧ معطوفة على المادة ٥٥ من الدستور).

لا يردُّ على ذلك بأن حق مراجعة المجلس الدستوري من قبل رئيس الجمهورية الملحوظ بالمادة ١٩ من الدستور يحجب حقه في طلب اعادة النظر في القانون لعلّة عدم دستوريته. لا يردُّ بذلك، لأن المادة ٥٧ لم تحدد أسباب او حالات طلب اعادة النظر في القانون وبالتالي لا شيء يمنع رئيس الجمهورية من أن يطلب اعادة النظر في القانون لعلّة عدم دستوريته وفي حال اقر القانون بعد مناقشته مرة ثانية بأغلبية مطلقة بدون اصلاح العيب الدستوري فلا شيء يحول دون اقدام رئيس الجمهورية على مراجعة المجلس الدستوري لإزالة المخالفة المشكو منها.

ولما كانت أسباب طلب الاعادة عديدة (اخطاء مادية ، اسباب اقتصادية او مالية، عدم ملائمة سياسية أم مخالفة للدستور) فإن حسن الادارة والاقتصاد في الوقت يمليان طلب اعادة النظر في القانون وتصحيح جميع الأخطاء والعيوب التي تعتوره. وفي حال أعيد التصويت على

القانون المحال بدون اصلاح العيب الدستوري المشكو منه يبقى في جعبة رئيس الجمهورية سلاح المادة ١٩ من الدستور وهو مراجعة المجلس الدستوري.

بالنسبة الى حالات طلب اعادة النظر في القانون يراجع:

Edmond Rabbath, *La Constitution libanaise, origines, textes et commentaires*, Beyrouth, 1982, article 57, pp. 390-391

حيث يشدد الكاتب على الأهمية الخاصة لاستخدام المادة ٥٧ عندما يكون القانون مشوباً بعيب مخالفة الدستور .

قد يصدف ان لا يفطن رئيس الجمهورية للمخالفة الدستورية إلا بعد طلب اعادة النظر أو بعد اصدار القانون ونشره وهنا يبقى حقه مصادراً في إمكانية مراجعة المجلس الدستوري ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً التي تلي النشر في الجريدة الرسمية.

نظراً لخطورة ودقة دور رئيس الجمهورية في ممارسة المادة ١٩ التي تخوله مراجعة المجلس الدستوري والمادة ٥٧ التي تخوله حق طلب اعادة النظر في القانون، فإنه من الأهمية بمكان أن يحيط نفسه بعدد من رجال القانون الاخصائيين في القانون العام يتولون مواكبة عملية التشريع (بواسطة الوزراء المعنيين) حتى وصول القانون الى القصر الجمهوري فيكبون على دراسته بدقة خلال المهلة الوجيزة المعطاة لأصداره ونشره. وبنتيجه هذه الدراسة يسهلون على رئيس البلاد ممارسته صلاحياته الدستورية الملحوظة بالمادتين ١٩ و ٥٧ من الدستور ويقومون عند الاقتضاء بتحضير نص مشروع المراجعة التي سيقدمها الرئيس للمجلس الدستوري.

في حال أحسن رؤساء الجمهورية استخدام سلاحي المادتين ١٩ و ٥٧ من الدستور، فإنه من شأن هذا السلوك الدستوري ان يعقلن ويفرمل مجلس النواب الذي يتصف بالطغيان بعد التعديل الدستوري الحاصل عام ١٩٩٠.

٢. إن كلاً من الأسباب الثلاثة المدلى بها لابطال القانون المطعون في دستوريته هو كافٍ بحد ذاته - في حال قبوله - لابطال هذا القانون. ذلك ان المخالفات الدستورية التي



تشويهه هي جسيمة جداً ويكفي توافر احداها لاعلان بطلان القانون المعيوب والمجلس الدستوري غير ملزم قانوناً ببحث كل الاسباب المبنية عليها المراجعة. وهذا الموقف يعتمده القضاء الاداري في مراجعات ابطال القرارات الادارية لتجاوز حدّ السلطة وهي مراجعات شبيهة تقنياً بالمراجعات المقدمة الى المجلس الدستوري طعنأ في القوانين لعلّة مخالفتها للدستور. في هذا المجال يفرّق الفقه والاجتهاد الاداريان بين حالتين، حالة رد المراجعة في الاساس وحالة قبولها في الاساس.

في الحالة الأولى، على القاضي أن يبرّر قراره بتبيان عدم صحة كل الاسباب (او الوسائل) التي يدلي بها المدعي أيأ كان عددها بما فيها الاسباب ذات الطابع الاستطراذي. ولكنه غير ملزم بالرد على الاسباب غير المنتجة (moyens inopérants) أو تلك التي اثارها عفواً ثم ردّها بعد تمحيصها.

Portée de l'obligation de juger au regard des moyens en cause, No. 1082 A-Cas du rejet au fond.

René Chapus, *Droit du contentieux adm.*, 12<sup>e</sup> édit., pp. 939 et s.

أما في الحالة الثانية وهي قبول المراجعة في الأساس ، فإن موجبات قاضي الابطال هي أكثر اقتضاباً. ذلك أنه يستطيع مبدئياً ان يصدر قراره بالاستتاد الى سبب واحد. هذا ما يطلق عليه الاجتهاد الفرنسي تسمية "مبدأ الاقتصاد في الاسباب" وقد عبّرت عنه بصراحة بعض قرارات مجلس شورى الدولة الفرنسي.

CE 29 mai 1963, Maurel, p. 334.

يحكم القاضي الاداري على هذا النحو عندما لا يتوافر سبب متعلق بالانتظام العام اثاره عفواً. وفي هذه الحال يقتصر تدقيقه على بيان المرتكز الصحيح لسبب واحد مدلى به ومضيفاً العبارة التالية الدارجة بالفرنسية

« Sans qu'il soit besoin d'examiner les autres moyens de la requête. »

والقاضي الاداري اللبناني يستخدم بدوره عبارة مماثلة أو شبيهة نفي بالغرض:

"بما أنه لم يعد من حاجة لبحث سائر الاسباب المدلى بها في المراجعة".

غير أن التعامل القضائي يقضي باختيار السبب الأكثر وضوحاً والذي يفصل النزاع

بصورة أكمل.

«L'usage est que soit choisi le moyen le plus « éclairant » quant à la signification du jugement à rendre (...) et qui « tranche le plus complètement le litige » R. Chapus, *op.cit.*, no. 1083-B-1<sup>o</sup>.

أما إذا اعتمد القاضي لقبول المراجعة سبباً يتعلّق بالانتظام العام أُثير عفواً، فإن جميع الاسباب الأخرى تُرمى في الظلمة البرّانية" ويصدر القرار بدون ما حاجة لتمحيصها. هذه الطريقة التي تحرّر القاضي من بحث بعض الأسباب المدلى بها أو جميعها تعتبر مظهراً فريداً من ممارسة القاضي الاداري لصلاحياته الاستقصائية *pouvoirs inquisitoriaux* التي يتحلّى بها.

- لكنه في نطاق قضاء الابطال لتجاوز حدّ السلطة ، ان هذا الاسلوب في الحكم لا يخدم الشرعية القانونية بصورة كافية . ذلك أنها تبقى على عيوب عديدة أخرى تشوب القرار الاداري . وفي معرض تنفيذ حكم الابطال قد نكتفي الادارة بإصلاح العيب الذي أبطله القاضي وإعادة اصدار القرار مشوباً بالعيوب الأخرى أو بأحدها مما سيؤدي بصاحب العلاقة الى تكبد مشقة مراجعة ابطال أخرى. لذا ينصح على أقله في مراجعات الابطال بأن يستفيض القاضي في البحث ويمحص جميع الاسباب المدلى بها على غرار ما يفعله في حالة ردّ طلب الابطال في الاساس.

No. 1083 B- Cas où le demandeur obtient satisfaction ,R. Chapus, *op. cit.*

يلاحظ ان القاضي الاداري يتخلى بعض الأحيان وبصورة استثنائية عن "مبدأ الاقتصاد في الاسباب" فيعتمد الى ابطال القرار المطعون فيه بالاستناد الى سببين مدلى بهما مظهراً بصورة فريدة حجة مزدوجة للابطال قد تعبّر عن مقصد تثقيفي " واقناعي موجه الى الادارة والمنقاضين:

No. 1084 – observations particulières – 1- R. Chapus, *op. cit.*

من الملفت للانتباه ان المشتري الفرنسي في قضايا التنظيم المدني (قانون ١٣ كانون الاول ٢٠٠٠ المادة ٣٧ وتقتين التنظيم المدني المادة 1-4-600L) ألزم قاضي الابطال عندما يحكم بإبطال عمل اداري يتعلّق بموضوع التنظيم المدني *Urbanisme* بان يبيّن جميع أسباب الطعن المدلى بها في المراجعة. مرّد هذا الموجب خصوصية النزاع المتعلّق بالتنظيم المدني.

No. 1083 – B – cas où le demandeur obtient satisfaction – 3<sup>o</sup>.  
R. Chapus, *op. cit.*

في ضوء ما تقدم، فهل يتوجب على المجلس الدستوري أن يفصل جميع أسباب ابطال القانون المطعون في دستوريته؟ نرى ان الجواب عن هذا السؤال هو بالاجاب وذلك للأسباب التالية:

- ان مخالفات القانون للدستور هي في غاية الجسامة وتعتبر متعلقة بالانتظام العام وعلى القاضي الدستوري ان يثير عفواً المخالفة او المخالفات الدستورية التي أغفل مقدم المراجعة اثارها في الاستدعاء (طلب الابطال).

- ان المجلس الدستوري يراقب اعمال أعلى سلطة في الدولة وهي السلطة المشتركة، لذا يكون من الحكمة وحسن التصرف ان يفصل كل اسباب الطعن المدلى بها عندما يقرر ابطال النص المطعون فيه (باستثناء طبعاً الاسباب غير المجدية (moyen inopérants). هو بهذه الطريقة يعزز قراره وحججه الاقناعية التي تحصنه تجاه السلطة المشتركة وتجاه سائر السلطات والرأي العام ولا سيما عندما يكون لقرار الابطال وقع كبير في الرأي العام. والكل يتذكر ما تعرض له المجلس الدستوري الفرنسي أبان قوانين التأميم عام ١٩٨٢ من انتقادات لاذعة بلغت حد التشهير به في وسائل الإعلام ان لم نقل اكثر ولم تتوقف هذه الحملة ضده إلا بعد تدخل رئيس البلاد فرنسوا ميتران.

- إحدى النظريات تقول بأن للمحاكم الدستورية دوراً تثقيفياً وتربوياً يرمي الى ازالة جميع السلطات العامة والرأي العام ورجال القانون وطلاب كليات الحقوق حول القضايا الدستورية المطروحة والتي تتناول اسمى شرعة في الدولة وما تتضمنه من حقوق وحرّيات عامة وفردية . وهذا الدور مستحب ويخلق حواراً بين المحاكم الدستورية من جهة وبين رجال القانون والرأي العام من جهة أخرى من شأنه تعميم وترسيخ الفكر والحوار بين الدستوريين.

إذا كان المشرع الفرنسي الزم قاضي إبطال الاعمال الادارية بفصل كل اسباب الابطال في النزاعات المتعلقة بالتنظيم المدني، فكم بأولى حجة يكون على القاضي الدستوري ان لا يتردد مستفيضاً في بحث كل اسباب الطعن في دستورية القانون .

فضلاً عن ذلك، لا يكفي بحث سائر الاسباب المدلى بها في استدعاء الابطال انما يجب ان تبحت بصورة مفصلة وان يعلل قرار الابطال تعليلاً وافياً خلافاً لما درج عليه المجلس الدستوري الفرنسي الذي يصوغ قراراته بإيجاز واقتضاب متأثراً بمجلس شورى الدولة. فإن هذه

الطريقة هي موضع انتقاد وينصح بالاقلاع عنها لأنها لا تصب في الغاية المتوخاة من قرار القاضي الدستوري وهي الاقناع والتثقيف وتوجيه السلطات العامة.

خلاصة ما تقدم، ان قرار المجلس الدستوري اللبناني فصل كل أسباب الطعن وبصورة مفصلة بما يخدم دور هذا المجلس الذي يتوجه الى السلطات العامة والرأي العام.

٣. ان قرار المجلس الدستوري لم يتطرق الى معيار التفريق بين القانون (أي التشريع) وبين صلاحية السلطة التنفيذية. وما عفاه من هذه المهمة كون المادة ٦٥ من الدستور أناطت صراحة تعيين موظفي الدولة وقبول استقالتهم بمجلس الوزراء. كما ان هذا النص جنّبه الخوض في نظريات تحديد مفهوم القانون. ومن النظريات التي تصدرت مؤلفات القانون العام ان القانون يتميز بكونه قاعدة عامة أي نصاً لا يتوجه الى حالة خاصة أو حالية ولا الى أشخاص معينين ولكنها سنت مسبقاً لتطبق على كل الحالات أو كل الاشخاص الداخلين في توقعات النص المجردة.

V. Carré de Malberg, *La loi, expression de la volonté générale*, Sirey, 1931, no. 3 et 4.

حسب نظرية روسو ان مفهوم عمومية القانون يجد له مرتكزاً أوسع. فهو ينبثق من التطابق الذي وضعه روسو بين السلطة المشترعة والسيادة الشعبية التي تتطابق بدورها مع السلطة الملازمة للإرادة العامة. وينتهي روسو بتحديد القانون بأنه "التعبير عن الإرادة العامة" فهو سيّد بسبب أصله الشعبي. ولكن هذا الأصل لا يكفي وحده ليطبع القانون بطابع السيادة. لذا يجب أن يكون القانون في آن واحد إرادة عامة من حيث أصله ومن حيث موضوعه أي محتواه. الى جانب هذا التحديد للقانون ، هناك تحديد آخر غير مستمد من نصوص الدستور النافذة ولكن من الاعراف، يقول بأن القانون يعرف بمادته أي بالتفريق بين مواضيعه فبعضها يكون من صلاحية المشترع وبعضها الآخر يمكن أن يعالج بمرسوم.

Carré de Malberg, *op.cit.*, no. 5 et 6

بالعودة الى دستورنا نلاحظ أنه لم يحدّد ماهية القانون ولا ماهية السلطة التنظيمية. فقد اكتفى في المادة ١٦ بالنص على أنه "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب". كما نصّ في المادة ٦٥ (صلاحيات مجلس الوزراء) على ما يلي:

"تتاط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء ... ومن الصلاحيات التي يمارسها:

١. وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها..." .

ولما كان دستورنا لم يحدد حقل القانون كما فعل الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة، فإن مسألة وضع المعايير التي تميز بين القانون والنظام تبقى قائمة بصورة كاملة في القانون الدستوري اللبناني وتشكل إحدى مهام المجلس الدستوري في المستقبل في حال سنحت له الفرصة بأن يضع يده على هذه المسألة.

لا بدّ من التنويه بأن القانون المطعون فيه يدخل في فئة القوانين الخاصة أي الفرديّة التي ترمي الى اعطاء بعض الاشخاص او الفئات منافع خاصة. وقد أحصينا من هذه القوانين الخاصة خلال المدة المتراوحة بين عامي ١٩٧٢ و ١٩٨٥، ٥٩/ قانوناً فردياً من أصل ٣٠٦/ قوانين متفرقة المواضيع (اطروحتنا حول الرقابة على دستورية القوانين بوجه عام وفي لبنان بوجه خاص، الجامعة اللبنانية، بيروت ١٩٨٨ ص ٢٠٠)، وهذه العينة من القوانين تشكل دليلاً على مخالفة مجلس النواب لصلاحياته التشريعية.

أضف الى ذلك أن التشريع في لبنان غير محصور بالمجلس النيابي فهناك التشريع سناً لأحكام المادة ٥٨ من الدستور وهناك التشريع بموجب المراسيم التشريعية سناً لتفويض من البرلمان لمدة مؤقتة وفي مواضيع محددة. وهذا النوع الاخير من التشريع أوجدته الاعراف الدستورية.

هذا التشريع غير البرلماني لم تخضعه صراحة المادة ١٩ من دستورنا لرقابة المجلس الدستوري اذ نصت على انشاء "مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين..."، إلا أن القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ (انشاء المجلس الدستوري) في مادته الاولى نصّ صراحة على ما يلي:

"تفيداً لاحكام المادة ١٩ من الدستور ، ينشأ مجلس يُسمى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون..." .

وهذا الايضاح يقع في محلّه القانوني والمنطقي اذ لا يجوز اعفاء النصوص التي لها قوة تشريعية وغير صادرة عن البرلمان من الرقابة الدستورية وبحجة أولى فيما القوانين البرلمانية تخضع لهذه الرقابة.

### ثانياً: من حيث الاساس

قبل المجلس الدستوري الاسباب الثلاثة المدلى بها طعنأ في دستورية القانون المطعون

فيه. وهي:

١. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطين الاشتراعية والاجرائية ٢. مخالفة مبدأ المساواة.
٣. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطين الاشتراعية والقضائية . إلا ان المجلس أثار عفواً سبباً رابعاً يتعلّق بالظروف الاستثنائية، ولا بدّ من وقفة عند كل من هذه الاسباب بدءاً بالسبب الأخير المثار عفواً.

### ١. الاستثناء والظروف الاستثنائية

ان قرار المجلس الدستوري اثار عفواً سبباً غير مدلى به في استدعاء المراجعة ألا وهو مخالفة مفهوم الاستثناء. يبدو أن المجلس الدستوري استقاه من المادة الاولى من القانون المطعون في دستوريته والتي تبدأ بعبارة "بصورة استثنائية". برأينا ان المجلس الدستوري الموقر أعطى هذه العبارة بعداً لم يقصده المشرع معتبراً إياها تحاكي "نظرية الظروف الاستثنائية" المعروفة في القانون الاداري.

ما يلفت النظر ان المجلس الدستوري أثار عفواً هذا السبب ثم ردّه لعدم توافره في المراجعة. جرت العادة أمام القضاء ان القاضي لا يثير عفواً سبباً من الاسباب اذا كان مردوداً كما حصل في هذا القرار موضوع التعليق .وهذا الموقف يمكن تفسيره بخصوصية المراجعة الدستورية وبحرص الدقة.

وعلى أي حال، إذا كان المشرع أراد بالعبارة المشار إليها سنّ استثناء من قاعدة (او قواعد) عامة (هنا قانون الموظفين الذي يلحظ المباراة وأصول التعيين)، فإن الاستثناء يجب أن يخدم المصلحة العامة وان يكون متوافقاً وأحكام الدستور. وان هذين الشرطين غير متوافرين في القانون المطعون في دستوريته. أما إذا كان هذا الأخير قد قصد بالعبارة المشار إليها أعلاه نظرية الظروف الاستثنائية التي من شأنها ان تقلّص الحريات العامة والحقوق الفردية بصورة مؤقتة لحين زوال هذه الظروف، فإن هذه الظروف الاستثنائية غير متوافرة في القانون المطعون في دستوريته وفق ما بيّنه قرار المجلس الذي:

- أعلن حقه في مراقبة ممارسة السلطة التشريعية لحق سن قوانين لا تأتلف مع الدستور وبلاستناد الى الظروف الاستثنائية.

- رأى ان نظرية الظروف الاستثنائية غير متوافرة في القضية المعروضة وذلك لسببين: الأول، انه لا يُلاحظ من الاسباب الموجبة للقانون وجود ظروف استثنائية بعد مرور عشر سنوات على المباراة.

السبب الثاني انه لا علاقة للاستثناء غير المبرر لا بالانتظام العام ولا باستمرارية مرفق عام ولا بالحفاظ على مصالح البلاد العليا، لا بل يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية في المديرية العامة للامن العام.

اثارة نظرية الظروف الاستثنائية يثير السؤال التالي: هل نظرية الظروف الاستثنائية موجودة على صعيد السلطة التشريعية؟

الجواب هو ان نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية ادارية تطبقها السلطة التنفيذية والادارات العامة المعنية في حال توافرت شروطها وذلك تحت رقابة القضاء الاداري اللاحقة. غير انه لا شيء يمنع المشتزع من سن قوانين مسبقة تتعلق بحالة الطوارئ.

أ. نظرية الظروف الاستثنائية هي نظرية ادارية تطبقها الادارة

ترمي نظرية الظروف الاستثنائية في جوهرها الى توسع صلاحيات السلطات الادارية بالقدر اللازم حتى تتمكن من اتخاذ الاجراءات التي يفرضها الطابع الاستثنائي للظروف. نشأت هذه النظرية في البداية تحت تسمية "نظرية صلاحيات الحرب" من قرارين لمجلس شورى الدولة الفرنسي مرتبطين بظروف الحرب العالمية الاولى (١٩١٤-١٩١٨).

CE 28 juin 1918, Heyriès, p. 651, S 1922.3.49, note M. Hauriou ; 28 fév. 1919, Dmes Dol et Laurent, p. 208, RDP 1919, p. 338, note G. Jèze, S1919.3.33, note M. Hauriou.

No. 1098 B – *La théorie des circonstances exceptionnelles*. (...)

Elle (la théorie des circonstances exceptionnelles) est telle qu'elle assure l'extension des pouvoirs des autorités administratives **autant qu'il le faut** pour qu'elles puissent prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des circonstances. (...).

R. Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 8<sup>e</sup> édit.

ميرر هذه النظرية يخضع لتوافر ثلاثة شروط رسمها القضاء الاداري وهي التالية:

١. يجب ان يكون الوضع استثنائياً حقاً. الاحداث التالية يمكن أن تولد ظرفاً استثنائية: الحرب، الثورة، خراب كبير ناتج عن اعصار أو هزة أرضية، ثوران بركاني، اضطراب في المرافق العامة تسبب بفوضى وألحق أضراراً جسيمة نظراً لحجمه ومدته. لا يشترط بالظروف الاستثنائية ان تشمل كامل اقليم الدولة بل قد تقتصر على مدينة او منطقة.



٢. يجب أن تكون الإدارة بفعل الظروف الاستثنائية قد استحالت عليها التحرك والعمل وفقاً لمبدأ الشرعية. والعجلة في اتخاذ القرار والعمل يكون من شأنها في غالب الأحيان ان تثبت هذه الاستحالة.

٣. ان المصلحة التي تبرر التضحية بمبدأ الشرعية يجب أن تكون ذات أهمية كافية كمصلحة الدفاع الوطني، اعادة النظام، تأمين استمرارية عمل المرافق العامة الاساسية للحياة الوطنية والمحلية.

في حال توافرت هذه الشروط الثلاثة مجتمعة تستطيع السلطات الادارية وبالمقدار الذي تمليه الظروف الاستثنائية ان تتجاوز القواعد الاجرائية والشكلية وان تخرق توزيع الصلاحيات بين السلطات الادارية، هذا فضلاً عن تجاوز القواعد الاساسية (les règles de fond).  
نتيح ايضاً الظروف الاستثنائية للسلطة الادارية ان تتجاوز الاختصاص المحفوظ للمشرع او للسلطة القضائية. على سبيل المثال تستطيع الحكومة ان تقرر تعليق تطبيق القانون بموجب مرسوم تتخذه).

فضلاً عن ذلك نتيح هذه النظرية للسلطات الادارية المساس بالحريات العامة، كما تفتح أمام المواطنين (المحكومين) امكانية الحلول محل السلطات العاجزة واتخاذ الاجراءات التي يعود لهذه السلطات وحدها حق اتخاذها . وللمزيد من الاطلاع يراجع:

R. Chapus, *op. cit.*, no. 1099-1100-1101-1102.

R. Odent, *Contentieux administratif*, 1970 – 1971, pp. 2825.

من هذا العرض المقتضب لنظرية الظروف الاستثنائية يتبين بوضوح أنها نظرية لصالح السلطة التنفيذية والادارات العامة التي تقع عليها مهمة التصدي للظروف الاستثنائية ومعالجة نتائجها بالسرعة القصوى. لكن لا شيء يمنع المشرع من اصدار تشريع يعالج ظروفاً استثنائية مرتقبة الحصول في المستقبل او قائمة طالت مدتها.

### ب- امكانية التشريع في مجال الظروف الاستثنائية

تجدر الإشارة الى ان بعض التشريعات استوتحت نظرية الظروف الاستثنائية كقوانين الطوارئ والتشريع الفرنسي القديم حول حالة الحصار l'état de siège. لعل أهم نص يرتكز على هذه النظرية هو المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الحالي (دستور ١٩٥٨) التي خولت رئيس الجمهورية في حال وجود تهديد جسيم ومباشر يمسّ مؤسسات الجمهورية واستقلال الأمة وسلامة الاقليم وتنفيذ التعهدات الدولية وعندما يتوقف سير عمل السلطات الدستورية، ان يتخذ الاجراءات التي تفرضها هذه الظروف بعد استشارة الوزير الاول ورئيسي المجلسين والمجلس الدستوري. ويلتئم البرلمان حكماً ولا يمكن حلّ المجلس الوطني في خلال ممارسة الصلاحيات الاستثنائية. هذا مع العلم بأن قرارات رئيس الجمهورية في تطبيق هذه المادة لا تخضع لمعاملة التوقيع الوزاري.

هذا النص الاستثنائي لُحظ لمواجهة الظروف الاستثنائية. ذلك ان الشرعية العادية قد لا تفي بالغرض لمواجهةها. فهذا الموقف كما نظرية الظروف الاستثنائية بوجه عام تمليهما فلسفة نظرية الظروف الاستثنائية ومبرراتها، وقد عبّر عنها العلامة "او دون" ببلاغة اذ كتب ما تعريبيه:

"ان أهمية دراسة نظرية الظروف الاستثنائية هي مزدوجة . فأولاً من جهة فلسفة القانون العام، فإنها مبنيةً بكاملها على تفوق مفهوم المصلحة العامة وعلى حماية الدولة التي تتغلب على أي اعتبار آخر. فعندما تكون حياة البلاد مُهددة تغطي الضرورات الآتية على اهتمامات الشرعية. ففي هذه الحالة وعندها فقط تتغلب غائية finalité المؤسسات على الاجراءات الشكلية كما تتغلب المشروعية légitimité على الشرعية légalité وروح المؤسسات على حرفية النصوص.

"وتتجلى ثانياً أهمية نظرية الظروف الاستثنائية على صعيد التقنية القانونية . فتطوّر هذه النظرية يظهر كيف ان مفهوماً اجتهادياً يولد فيتوطد ويتوضح وينتشر فيتناوله المشتري (مرسوم ١٠ كانون الثاني حول صلاحيات مفوضي الجمهورية ، وقانون ٣ نيسان ١٩٥٥ بشأن حالة الطوارئ) ويحظى أخيراً بتكريس دستوري (المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨) ."

Odent, *op. cit.*, pp. 282 et s.

بالعودة الى قرار المجلس الدستوري ، يلاحظ أنه أقرّ للمشتري بإمكانية سن قوانين لا تأتلف مع أحكام الدستور من أجل التصدي لظروف استثنائية معينة كما اقر بحقه في ممارسته

رقابته على مثل هذه القوانين وذلك في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف وبحقه في التثبيت من مبررات هذه القوانين الاستثنائية المطعون في دستورها.<sup>١</sup>

ويفهم من حيثيات قرار المجلس الدستوري، ان هذا الأخير يتكلم عن قوانين استثنائية تعالج ظرفاً أو ظرفاً استثنائية محددة. وهذا لا يعني طبعاً أنه لا يحق له ان يراقب قانوناً استثنائياً لا يأتلف مع أحكام الدستور سُنَّ من أجل التصدي لظروف استثنائية محتملة في المستقبل (قوانين الطوارئ مثلاً). وكي يتمكن المشتري من سن قانون يتعلق بظرف استثنائي معين فهذا الأمر يفترض استمرار هذا الظرف مدة طويلة نسبياً.

أما بشأن التثبيت من وجود الظروف الاستثنائية فقد اعتمد المجلس الدستوري على الاسباب الموجبة للقانون المطعون في دستوره . كما بوسع ان يركز الى قرينة معينة كما فعل في قراره هذا حيث لاحظ مرور عشر سنوات على المباراة ولا يعقل بالتالي ان ينشأ ظرف استثنائي فجأة بعد هذه المدة الطويلة، اذ كان بوسع الادارة المختصة ان تُصحح الخلل الذي يشوب المباراة وتملاً بالتالي الشواغر بالمرشحين الناجحين. اما وقوف الادارة مكتوفة اليدين بانتظار حكم القضاء الاداري فليس من شأنه أن يتولد عنه ظرف استثنائي.

يضيف القرار معللاً ان الاستثناء بهدف ترقية مفتشين في الأمن العام "لا علاقة له بالانتظام العام ولا باستمرارية المرفق العام ولا الحفاظ على مصالح البلاد العليا، لا بل يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة للأمن العام".

فضلاً عن كل ما تقدم، تلحظ قوانين الوظيفة العامة وسائل قانونية لملء الشواغر باللجوء الى المناقلات والتشكيلات والوكالة والتكاليف الادارية، بوسع الادارة المختصة ان تستخدمها بانتظار الاعلان عن المباراة واجرائها واعلان نتائجها وملء الشواغر بالناجحين.

١. المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ الصادر في ٥ آب ١٩٦٧ (اعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية) وقد نصت المادة الاولى على اعلان "حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية في جميع الأراضي اللبنانية او في جزء منها: عند تعرض البلاد لخطر مدهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة او اعمال او اضطرابات تهدد النظام العام والأمن او عند وقوع احداث تأخذ طابع الكارثة".

### آ. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية

اعتبر قرار المجلس الدستوري ان القانون المطعون في دستوريته جاء مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، مذكراً بداية بمرتكزات هذا المبدأ متوقفاً عند التوازن بين السلطات وتعاونها قبل ان يعين النص الذي انتهك القانون المطعون في دستوريته وهو المادة ٦٥ من الدستور.

**مرتكزات مبدأ الفصل بين السلطات:** أشار قرار المجلس الدستوري الى مرتكزات مبدأ الفصل بين السلطات الواردة في مقدمة الدستور وبعض مواده:  
**مرتكزات مبدأ فصل السلطات في مقدمة الدستور** (المضافة بالقانون الدستوري رقم ١٨/١٩٩٠).

- بند (ب) الذي ضمن الحقوق والحريات من خلال الالتزام العالمي لحقوق الانسان... (مرتکز غير مباشر).
- بند (ج) لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة... (مرتکز غير مباشر).
- بند (هـ): النظام (النظام اللبناني) قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

### مرتكزات مبدأ فصل السلطات في الدستور

- الفصل الثاني من الدستور (اللبنانيون وحقوقهم وواجباتهم) الذي ضمن الحقوق والحريات في العديد من مواده ومنها المواد ٧-٨-٩-١٠-١٢-١٣-١٤-١٥ (مرتکز غير مباشر).
- حدد الدستور مهام كل سلطة من السلطات الثلاث فأناط السلطة الاشتراعية بمجلس النواب والسلطة الاجرائية بمجلس الوزراء والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف درجاتها. ولكن قرار المجلس الدستوري لم يشر الى المواد الدستورية التي حددت هذه المهام وهي: المادة ١٦: "تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب".

المادة ٧: "تتاط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقاً للدستور".  
المادة ٢٠: "السلطة القضائية" تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها...".

المادة ٦٥: وهي المادة الوحيدة التي ذكرها القرار والمتعلقة مباشرة بالقانون المطعون في دستوريته والتي حددت صلاحيات مجلس الوزراء ومن بينها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون. وان هذه الصلاحية تتضمن ايضاً صلاحية ترقيتهم وفق القانون. وبالتالي ان استناد القرار الى الاحكام الصريحة للمادة ٦٥ من الدستور يشكل التعليل الرئيسي والكافي بحد ذاته لابطال القانون المطعون في دستوريته.

أما المرتكزات (القواعد المرجعية) غير المباشرة التي وردت في القرار فهي تتطوي ضمناً على مبدأ فصل السلطات لانه لا يمكن تصور نظام ديمقراطي يؤمن بالحريات العامة وبالحقوق الاساسية للمواطنين بدون مبدأ فصل السلطات الذي يشكل ضمانه كبرى ضد الوقوع في الطغيان.

تجدر الاشارة الى ان قرار المجلس الدستوري شدد على وجود مبدأ فصل السلطات مشيراً الى العضو او السلطة التي تتولى التشريع وهي مجلس النواب، والسلطة الاجرائية التي يتولاها مجلس الوزراء والسلطة القضائية التي تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، غير انه لم يتوقف عند فحوى اختصاصاتها وذلك بالرغم من ان المستدعي حدد في استدعاء المراجعة ان السلطة المشترعة تختص بوضع القواعد القانونية العامة التي لا يمكن ان تستهدف أشخاصاً محددين سلفاً، وانه يعود للسلطة التنفيذية تطبيق هذه القواعد العامة على جميع من تتوافر فيهم شروط تطبيقها. ولولا صراحة نصّ المادة ٦٥ من الدستور التي حدّدت اختصاصات مجلس الوزراء، لكان المجلس الدستوري تطرق الى معيار التفريق بين اختصاصات كل من مجلس النواب (السلطة المشترعة) ومجلس الوزراء (السلطة التنفيذية) (لطفاً يراجع اعلاه ما ورد بشأن معيار التفريق).

## ب. التوازن والتعاون بين السلطات

تطرق قرار المجلس الدستوري لمفهوم التوازن والتعاون بين السلطات.

التوازن بين السلطات: جاء في القرار ان التوازن بين السلطات "يعني التزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أية سلطة على سلطة أخرى". هذا التحديد يعني موجب احترام كل سلطة حدود صلاحيات السلطتين الاخرين وعدم تجاوزها تحت طائلة الوقوع في الطغيان وتالياً تصبح الحريات مهددة على ما عبّر عنه مونتسكيو في مؤلفه روح الشرائع: "… mais c'est une expérience éternelle, que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser ; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. Qui le dirait ? La vertu même a besoin de limites. « Pour qu'on ne puisse pas abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir. » (Montesquieu, cité par J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 12<sup>e</sup> édit., p. 111).

حسب مونتسكيو لتجنب اساءة السلطة او الطغيان يجب على السلطة وفق ترتيب الاشياء أن توقف السلطة الاخرى عند حدّها. المقصود هنا بالأكثر هو السلطان التشريعية والتنفيذية. لتجنب الطغيان برأي مونتسكيو يجب تزويد كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية بحق التقرير *faculté de statuer* وبحق المنع *faculté d'empêcher*. فيجب ان تزود السلطة التشريعية عند الاقتضاء بإمكانية منع السلطة التنفيذية من تجاوز حدودها. وهذه الأخيرة يجب ان يكون بمقدورها منع السلطة التشريعية من تجاوز حدودها. ففي النظام البرلماني يمكن لسلطة المراقبة (وهي البرلمان) ان تقلب الحكومة. ولكن يجب أيضاً اعطاء هذه الأخيرة حق احالة ممثلي الامة او الشعب امام جمهور الناخبين وذلك بممارستها حق الحلّ.

V.J. Gicquel, *op. cit.*, pp. 112-113

اذا كان قرار المجلس الدستوري لم يشر الى كيفية تحقيق التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، فإن الدستور اللبناني لحظ ادوات هذا التوازن بيد كل من مجلس النواب والسلطة التنفيذية.

- بالنسبة الى مجلس النواب، ان المادة ٦٤ أعطته حق منح أو حجب الثقة عن الحكومة الجديدة المشكّلة، كما ان المادة ٦٨ خوّلته حق سحب الثقة من أحد الوزراء وفقاً للمادة ٣٧ وعلى هذا الوزير ان يستقيل، والمادة ٣٧ نصت على ان حق طلب عدم الثقة مطلق لكل نائب، ناهيك بالمادة ٦٩-١- و التي خوّلت مجلس النواب حق نزع الثقة من الحكومة بمبادرة من قبله.

- بالنسبة الى السلطة الاجرائية، ان التوازن الحقيقي بينها وبين المشتري لا يتحقق إلا باعطائها ادوات ضغط على المجلس النيابي ومن هذه الادوات حق طرحها الثقة بنفسها (المادة ٦٩ دستور) وحق حل مجلس النواب والدعوة الى انتخابات جديدة عند تخلف هذا الاخير عن القيام بواجباته وفي الازمات السياسية الكبيرة. وهذا الحق لحظته المادتان ٢٥ و ٥٥ من الدستور ، إلا أن هذا الحل يجب ان يقرره مجلس الوزراء بناء على طلب من رئيس الجمهورية (المادة ٥٥) بأكثرية ثلثي اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها (المادة ٦٥). وهذه المادة الاخيرة حددت حالات حلّ مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية لغير اسباب قاهرة بحالتين : ١- الامتناع عن الاجتماع طوال عقد عادي او طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر . ٢- في حال رد الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل.

فضلاً عن هذه المواد المذكورة فقد لحظت المادة ٧٧ من الدستور والمتعلقة بتعديل إمكانية حل مجلس النواب الذي يصر على اقتراحه تعديل الدستور بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الاعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً. فلرئيس الجمهورية عندئذ أما اجابة رغبة مجلس النواب واما الطلب من مجلس الوزراء حلّه.

بالتدقيق بالنصوص الدستورية التي تتناول حلّ مجلس النواب يتبيّن ان حالات الحل هي ضيقة فهي لا تتناول مثلاً عدم قيام المجلس النيابي بدوره التشريعي كما يجب (مثلاً عرقلة مشاريع القوانين المحالة إليه وعدم طرح مشاريع القوانين المعجلة المحالة اليه سناً الى المادة ٨٥ دستور) وقيام مجلس النواب بالتمديد لنفسه بدون أي مبرر. أضف الى ذلك أن موافقة مجلس الوزراء على طلب الحلّ وبأكثرية ثلثي اعضاء الحكومة حسب مرسوم تشكيلها يجعلان هذه الموافقة صعبة جداً باعتبار الوزراء عادة هم من النواب ولا مصلحة لهم وللكتل البرلمانية التي يمثلون في حلّ المجلس النيابي . لذا وباختصار ان اداة حلّ مجلس النواب اصبحت غير

فعالة بعد تعديل الدستور عام ١٩٩٠ وأصبحت البلاد بالتالي بدون حكم لحل الازمات السياسية الكبيرة ولا مندوحة من إعادة اعطاء حق حل البرلمان لرئيس الجمهورية بعد أخذ رأي مجلس الوزراء، باعتباره الحكم الاعلى في الدولة وحامي الدستور والمؤسسات وفق المادة ٥٠ من الدستور.

**مبدأ التعاون بين السلطات:** ان مبدأ التعاون بين السلطات هو بطبيعة الحال نتيجة الأخذ بالفصل المرن في ما بينها. فخلافاً لـ "دي مالبرغ، راي م. هوريو في روح الشرائع ان مونتسكيو كان يدين بالفصل المرن بين السلطات الذي يفرض التعاون في ما بينها مستنداً في تحليله الى مقاطع شهيرة من "روح الشرائع"<sup>٢</sup>. وعودة الى زمن مونتسكيو، يلاحظ أنه ميّز بين ثلاث سلطات كانت تتمتع فعلياً باختصاصات سياسية وتلعب كلها دوراً سياسياً. غير أنه منذ الثورة الفرنسية اقصيت السلطة القضائية عن السياسة ونفيت في حقل المنازعات القضائية (le contentieux) واعتاد رجال الفقه عندما يعالجون موضوع فصل السلطات على عدم ايلاء السلطة القضائية أهمية تذكر<sup>٣</sup>.

يرى البعض<sup>٤</sup> ان مونتسكيو اقترح نظام توازن وظيفي فيه السلطة تراقب السلطة ولم يستعمل قط عبارة "فصل السلطات" انما استعمل كلمة "فصل" فقط بالنسبة الى السلطة القضائية التي ارادها مستقلة ومنفصلة عن سائر فروع الحكم، كما يرى ان عبارة "تقسيم الصلاحيات او توزيعها" مناسبة اكثر.

يتضح من عرض أهداف نظرية فصل السلطات ومن مفهومها انها نظرية تحاول مكافحة الاستبداد وضمان الحريات. وهذه الغاية تطابق غاية الرقابة على دستورية القوانين التي ترمي الى منع المشرع من تجاوز دائرة اختصاصه المحدد في الدستور والى حماية حقوق الأفراد وحرياتهم.

2. M. Hauriou, *Précis de droit constitutionnel*, 2e édit., pp. 353-355.

3. M. Hauriou, *op. cit.*, p. 350 ; A. Hauriou et J. Gicquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7e édit., 1980, Montchrétien, p. 229 et s.

4. Gisbert. H. Flantz, « La signification de la séparation des pouvoirs », in *Le constitutionnalisme aujourd'hui*, Economica, 1984, p. 93.



بعد هذه الملاحظات، يتعيّن علينا ان ننظر الى مبدأ التعاون بين السلطات على كونه تعاوناً بين السلّتين التشريعية والتنفيذية. وهذا ما يستشف من قرار المجلس الدستوري عندما حدد مفهوم هذا التعاون وحدوده.

**مفهوم التعاون بين السلّتين التشريعية والتنفيذية:** يقوم التعاون على تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى وعدم عرقلة عملها وذلك من أجل انتظام عمل السلّتين وتفعيل دورهما خدمة للصالح العام . ومن الامثلة البينة لهذا التعاون عملية التشريع. فالحكومة تحيل مشروع القانون الى المجلس النيابي بموجب مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية وعلى رئيس مجلس النواب أن يطرح مشروع القانون للمناقشة وعلى المجلس النيابي من خلال لجانته المختصة ان يدرس مشروع القانون ثم يطرح على الهيئة العامة للتصويت عليه. وبعد هذه العملية يقوم رئيس الجمهورية بإصدار ونشر القانون المصوت عليه في الجريدة الرسمية ويصبح بالتالي نافذاً وعلى الحكومة وأجهزتها المختصة ان تسهر على حسن تطبيقه وعند حصول مخالفة لهذا القانون او نشوء نزاع بشأن تطبيقه يقوم القضاء المختص بفصل النزاع او انزال العقوبة التي تستدعيها المخالفة عند الاقتضاء.

هذا المثل لا يشير فحسب الى كيفية التعاون بل يظهر ايضاً تكاملاً في دور السلطات. وهذا التكامل لا يتحقق بصورة كاملة إلا بقيام السلطة القضائية بدورها ولو كان دورها هذا هو مستقل عن دور السلّتين الأخرين.

**حدود التعاون بين السلّتين التشريعية والتنفيذية:** عيّن قرار المجلس الدستوري حدود هذا التعاون في حدّين: الاندماج والحلول. التعاون بين هذين السلّتين لا يعني اندماجهما ويجب ان يقف عند حدود الفصل في ما بينهما. وبعبارة أخرى يجب أن يقف التعاون عند حدود صلاحية كل سلطة من دون أيّ تجاوز لها.

أما الحدّ الثاني للتعاون وفق ما رسمه قرار المجلس الدستوري فهو **حظر حلول سلطة مكان سلطة أخرى.** فلا يجوز أن يؤدي التعاون بين السلّتين التشريعية والتنفيذية الى حلول سلطة مكان سلطة أخرى وممارسة صلاحياتها. وذلك خلافاً لما هو عليه الحال في الادارة حيث

- مثلاً - بوسع سلطة الوصاية ان تحل محلّ الجماعة العامة الموصى عليها وذلك ضمن شروط محددة في القانون (المادة ١٣٥ من قانون البلديات) .

القانون المطعون في دستوريته تجاوزت فيه السلطة الاشرافية حدود صلاحياتها وقامت بممارسة صلاحية تدخل حصراً وصراحة بموجب المادة ٦٥ من الدستور في صلاحيات السلطة الاجرائية . وبعبارة أخرى أحلتّ السلطة المشتترة نفسها محل السلطة الاجرائية.

\*\*\*

### السبب الثاني: مخالفة مبدأ المساواة أمام القانون

الأسس القانونية لمبدأ المساواة: من الملفت ان المراجعة طعناً في دستورية القانون أسست على الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي جاء فيها أن

"لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية ، تقوم على احترام الحريات العامة... وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل".

في حين ان المادة ٧ من الدستور نصت ايضاً على مبدأ المساواة أمام القانون بقولها: "كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم".

كما ان الدستور كرس في المادة ١٢ مبدأ المساواة بين اللبنانيين في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة.

يتبين من حيثيات قرار المجلس الدستوري انه اكتفى بالارتكاز الى هذا النص الأخير . ولكن تجدر الاشارة الى أن ثمة نصوصاً أخرى كرست مبدأ المساواة أمام الوظائف العامة وهي:

- المادة ١/٢١ من الشريعة العالمية لحقوق الانسان:

“toute personne a droit à accéder, dans des conditions d'égalité, aux fonctions publiques de son pays. »

مع العلم بأن هذه الشريعة أصبحت جزءاً من دستورنا اذ جاء في مقدمته:

## ١٠٧ تعليقات

"ب- لبنان عربي الهوية والانتماء (...). كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء".

بحسب اجتهاد المجلس الدستوري (قرار رقم ٢ تاريخ ١٠/٥/٢٠٠١، صادر، في المجلس الدستوري ١٩٩٣-٢٠٠١، ص ٧٦) تتمتع المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور بالقوة الدستورية.

المادة ٢٥ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ونصها:

"يحق ويتاح لكل مواطن، دون أي تمييز بسبب أحد الاعتبارات المنصوص عليها في المادة ٢ ودون أي قيد غير معقول، القيام بما يلي :

أ- ...

ب- ...

ج- تولي الوظائف العامة في بلده على قدم المساواة عموماً ."

أما الاعتبارات المشار إليها والمنصوص عليها في المادة ٢ من العهد الدولي المذكور فهي التالية:

"العرق، أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره، الاصل القومي او الاجتماعي، أو الثروة او النسب او غير ذلك من الاسباب" (المادة ١/٢).

لما كان لبنان قد انضم الى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فتكون سلطاته وعملاً بأحكام المادة ٢ من قانون اصول المحاكمات المدنية ملزمة باحترام أحكامه التي تتفوق على القانون.

لكن نظراً لخصوصية النظام اللبناني الطائفي ما زال مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة محكوماً بمبدأ المناصفة بين المسلمين والمسيحيين بالنسبة الى وظائف الفئة الاولى وما يعادلها (المادة ٩٥ من الدستور).

**تطبيق مبدأ المساواة من قبل المجلس الدستوري في القرار رقم ٢/٢٠١٢: يبدأ قرار المجلس الدستوري بتحديد مفهوم مبدأ المساواة في الحثيتين التاليتين:**

"وبما ان المساواة لا تعني المساواة بالطلق ، انما المساواة بين المواطنين الخاضعين للوضع القانوني نفسه،

"وبما ان المشتري يستطيع ان يميز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطان: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، وتوافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة، على أن يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون".

المساواة إذاً ليست مطلقة انما تطبق بين المواطنين الخاضعين لوضع قانوني واحد او الذين هم في وضعية قانونية مماثلة: كالأطباء والمهندسين والمحامين... وفي نطاق الوظيفة العامة كالمحافظين والسفراء والمدراء العامين وكل فئة أخرى من الموظفين.

أقر المجلس الدستوري للمشتري بحقه في التمييز في المعاملة بين المواطنين في حال توافر شرطان والأصح ثلاثة شروط هي التالية:

- وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة. وهذا الشرط ورد في الحثية السابقة.
- توافر المصلحة العامة التي تبرر عدم المساواة.
- ان يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون.

ثم ينتقل القرار الى القانون المطعون في دستوريته فيستنتج بحق ان الذين تقدموا الى المباراة في العام ٢٠٠٢ لتطويع ضباط أمن عام "كانوا في الوضع والمركز القانوني عينهما".

بعد ذلك يتابع فيطبق على القضية أحكام المادة ١٢ من الدستور التي تنص على انه "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لاحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون".

يتوقف المجلس الدستوري عند المباراة التي تحدد مستوى الاستحقاق والجدارة ولكنه لم يتوقف عند الشروط التي ينص عليها القانون. فالمواطن المرشح للوظيفة العامة يتعرض لتصفيتين: التصفية الأولى تفرضها الشروط العامة للتوظيف (السن - لبناني منذ اكثر من عشر سنوات - الشهادة العلمية - حسن السيرة) ويلي هذه العملية إعلان لائحة المقبولين للاشتراك في المباراة او الامتحان. فعلى هذا المستوى يكون التفريق جائزاً بفعل القانون الذي حدد شروط الاشتراك في المباراة أو الامتحان.

أما التصفية الثانية، فهي تجري بين جميع المرشحين المقبولين للاشتراك في المباراة او الامتحان. فالمباراة والامتحان هما تقنيتان تهدفان الى اختيار أفضل المرشحين ويحددان بالتالي مستوى الاستحقاق والجدارة.

ان مفهوم المباراة يختلف عن مفهوم الامتحان . فبالنسبة الى الناجحين في الامتحان (وظائف الفئة الرابعة وما دون ) لا تلزم الادارة عند التعيين باحترام تسلسل النجاح . وذلك خلافاً للمباراة التي تلزم الادارة عند التعيين باحترام تسلسل النجاح على اساس العلامات التي ينالها كل مرشح ناجح. وبالتالي ان الادارة بوسعها التمييز بين الناجحين على اساس الاستحقاق والجدارة.

اذن أين يطبق مبدأ المساواة بين المواطنين الراغبين في تولي الوظائف العامة ؟  
يطبق مبدأ المساواة أولاً بين المرشحين الذين تتوافر فيهم شروط الاشتراك في المباراة او الامتحان. وبعبارة أخرى لا يجوز إلا لمن تتوافر فيه هذه الشروط ان يشترك في المباراة او الامتحان.

ويطبق ثانياً مبدأ المساواة على جمهور المرشحين المقبولين للاشتراك في الامتحان او المباراة بحيث تطرح على جميع المرشحين الاسئلة نفسها فضلاً عن اجراءات أخرى تضمن نزاهة المباراة والامتحان، كتعيين لجنة فاحصة حيادية تشرف عليهما وتقوم بالتصحيح وابعان النتائج. لكن ما ان تعلن نتائج المباراة حتى يصبح التفريق او التمييز بين المرشحين جائزاً وذلك على اساس ترانئية النجاح التي تفرض احترام تسلسل النجاح عند التعيين في الوظائف الشاغرة

موضوع المباراة. وهذا التفريق يجد مرتكزه في المادة ١٢ من الدستور التي أقرت التمييز بين المرشحين للوظائف العامة ولكن فقط من حيث الاستحقاق والجدارة.

تجدر الإشارة الى ان موقف المجلس الدستوري اللبناني من مبدأ المساواة لا يختلف عما استقرّ عليه الاجتهاد الاداري واجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي:

René Chapus, *Droit adm. général*, Tome 1, 8<sup>o</sup> édit.

No. 100-2<sup>o</sup> – Le principe de l'égal accès des nationaux aux emplois publics (...).

- Le principe d'égalité entre les candidats à un concours (...)

No. 212 – Le principe de l'égalité des membres d'un même corps.

René Chapus, *op. cit.*, tome 2, 7<sup>o</sup> édit., p. 191.

والمجلس الدستوري الفرنسي – كما مجلس شورى الدولة – اعتبر مبدأ المساواة ذا قيمة دستورية غير انه لم يوضح في قراراته مفهوم هذا المبدأ خلافاً لما سار عليه اجتهاد القضاء الاداري واجتهاد مجلسنا الدستوري الذي ظهر متقدماً في هذا المجال.

**موقف المجلس الدستوري السابق من مبدأ المساواة:** سحنت الفرضة للمجلس

الدستوري اكثر من مرة ليتطرق لمبدأ المساواة . في قراره تاريخ ٢٠٠٠/٢/١ فصل طعناً في دستورية القانون رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨ الذي يرمي الى نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية لخرقه مبدأ المساواة المنصوص عليه في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور ومبدأ المساواة في الوظيفة العامة المنصوص عليه في المادة ١٢ من الدستور. ومبدأ المساواة المدعى بخرقه هو المساواة في المعاملة بين الموظفين. وقد ردّ المجلس الدستوري المراجعة مبرراً موقفه بالسبب المعقول. ونكتفي بايراد احدى حيثيات القرار :

"وبما ان خرق مبدأ المساواة في المعاملة بين الموظفين يكون متوافراً عندما يقيم القانون تمييزاً لا يمكن تبريره بسبب معقول، بالنظر للحالة الواقعية التي يعالجها المشرع، وبالتالي عندما يكون السبب معقولاً فيكون التمييز في المعاملة مبرراً".

غني عن البيان ان معيار "السبب المعقول" هو معيار غير موضوعي ويتصف

بالخطورة في حال تكرار استعماله ونلاحظه في اجتهاد المحكمة العليا في الولايات المتحدة

الاميركية. وهذا المعيار على أي حال لا سابق له في الاجتهاد الاداري . غير أن قرار المجلس الدستوري حرص على تلطيف هذا المعيار بموازنته بين ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية وبين ملاك الملحقين الاغترابيين في وزارة المغتربين لكونهما ملاكين قريبين قانوناً وطبيعياً من بعضهما، خصوصاً أنّ الملحقين الاغترابيين قد عيّنوا أصلاً لكي يلتحقوا بالبعثات الدبلوماسية (يراجع: المجلس الدستوري، ١٩٩٣-٢٠٠١، ص ٤٧).

سنحت الفرصة أيضاً للمجلس الدستوري بأن يتناول مبدأ المساواة بمناسبة الطعن في الفقرة الثانية من المادة (١) الجديدة من القانون رقم ٢٩٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٤/٣ (تعديل بعض أحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم /١١٦١٤/ تاريخ ١٩٦٩/١/٤ المتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان) (قرار رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ صادر في المجلس الدستوري ١٩٩٣-٢٠٠١ ص ٧٦) . وقد ردّ المجلس الدستوري المراجعة لعدم مخالفة القانون المطعون في دستوريته للدستور او لقاعدة ذات قوّة دستورية .

لكن ما يلفت الانتباه ان المجلس الدستوري اللبناني أخذ باجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي مستشهداً بحيثية مقتطفة من احد قراراته ، وقد اقرّ بإمكانية المشتري الخروج عن مبدأ المساواة "عند وجود اوضاع قانونية مختلفة ومميزة بين الأفراد وعند اختلاف الحالات او عندما تقضي بذلك مصلحة عليا، واذا كان هذا التمييز مرتبطاً بأهداف التشريع الذي يلحظه" .

هذا الحل كان كلاسيكياً لولا اضافة عبارة "مصلحة عليا". علماً بأن هذه العبارة تعني la raison d'Etat وقد استخدمها القضاء الاداري في الماضي لرد الطعون الموجهة ضد اعمال الحكم les actes de gouvernement ومعيار المصلحة العليا هو معيار سياسي لا قانوني يخلو من الموضوعية والدقة.

لكن من التدقيق في قرار المجلس الدستوري وبعد مقارنة الحثية رقم ٢ بالحثية الفرنسية المستشهد بها يتبين اننا امام خطأ مطبعي او خطأ في التعريب. فالنص الفرنسي تضمّن عبارة "pour des raisons d'intérêt général" وقد نقلت الى العربية بعبارة "عندما تقضي بذلك مصلحة عليا" والاصح "عندما تقضي بذلك المصلحة العامة".

تكرّر هذا الخطأ في حثية اخرى لاحقة (صادر صفحة ٧٩) ونصّها:

"وبما ان المصلحة العليا يمكنها ان تبرر أي قيد لحق الملكية، حتى في ما يتعلق بالمواطنين انفسهم، على الرغم ان حق الملكية في هذه الحالة هو حق مصان دستورياً".  
بالعودة الى النص الفرنسي المستشهد به بعد هذه الحيثية يتبين ان المقصود "بالمصلحة العليا" هو أيضاً المصلحة العامة وهذا الأمر يتحصّل بوضوح من الجملة الفرنسية الاخيرة التي جاء فيها:

«... Il (le droit de propriété) subit des "limitations exigées par l'intérêt général», ce dernier étant laissé à l'appréciation du législateur. »

غير أن استخدام القرار رقم ٢٠٠١/٢ لعبارة "المصلحة العليا" في الحثيتين ما قبل الأخيرة جاء في محله. ذلك ان القرار حصر فيهما الكلام على تملك غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان . فهؤلاء ليسوا بمواطنين لبنانيين حتى يسري لمصلحتهم مبدأ المساواة في هذا المجال على قدم المساواة مع اللبنانيين. ويعود للدولة اللبنانية في ضوء مصلحتها العليا ان تمنع تملك غير اللبنانيين (رفض التوطين المكرس بالفقرة ط من مقدمة الدستور مثلاً) أو ان تسمح بتمليكهم ضمن قيود تحددها لهم .

\*\*\*



### السبب الثالث : مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية

نصّ دستورنا صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات الثلاث. المرة الاولى في الفقرة "هـ" من المقدمة حيث جاء :

"النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها".

واستعمال المشرع الدستوري لصيغة الجمع (السلطات) يشمل السلطات الثلاث المعروفة في العلم الدستوري (السلطة التشريعية - السلطة التنفيذية - السلطة القضائية).  
ونصّ في المرة الثانية بصورة اكثر صراحة في المواد ١٦ و ١٧ و ٢٠ على استقلال كل سلطة من هذه السلطات مخصصاً المادة ٢٠ للسلطة القضائية.

المادة ٢٠ - " السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون...".

استند قرار المجلس الدستوري - ولا ريب - الى هذه النصوص في قراره (ص ٨ و ٩) موجزاً اياها بحيثيتين قصيرتين جداً حيث جاء:

"بما ان الدستور نصّ صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها،  
"وبما ان الدستور نصّ على استقلالية السلطة القضائية".

السؤال الذي طرحه المجلس الدستوري على نفسه هو التالي : "هل يحق للسلطة الاشتراعية أن تسنّ قانوناً يستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحتها امام مجلس شورى الدولة ؟

الجواب كان طبعاً بالنفي وموجزاً:

"وبما انه لا يجوز للسلطة الاشتراعية ان تستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحتها ،  
ووضع قانون يستند الى هذه المباراة ،

لذلك يعتبر القانون موضوع الطعن مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية" .

هذا التعليل المقتضب كافٍ بحد ذاته. ولكن تستوقفنا كلمة "تستيق" التي استخدمها قرار المجلس الدستوري، والتي تفيد ان إستباق قرار القضاء هو محظر بموجب مبدأ فصل السلطات. وبعبارة اخرى - وبالمعاكسة a contrario - ان عدم الاستباق جائز أي يجوز للسلطة المشتركة ان تتدخل بعد صدور حكم القضاء. علماً بأن هذا التدخل اللاحق ينطوي على معنيين : التدخل لتنفيذ الاحكام التي تتمتع بقوة القضية المحكوم بها وهذا المعنى هو إيجابي. فمن واجب السلطتين التشريعية والتنفيذية كل في نطاق اختصاصها ان تعمل على إحترام احكام القضاء وتنفيذها وهذا السلوك يصبّ في خانة التعاون بين السلطات الذي نصت عليه الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور .

أما المعنى الثاني للتدخل بعد قرار القضاء فقد يكون سلبياً يرمي الى تعديل القرار القضائي او الغائه او الحدّ من مفاعيله. ولا نخال ان مجلسنا الدستوري الموقر قد قصد اجازة هذا المدلول السلبي عندما استعمل كلمة "تستيق" التي تنطبق حصراً على الحالة المعروضة أمامه. بالمناسبة يجدر التنويه بأن هذا القرار هو الاول الذي يتناول مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية. ولا شيء يحول في المستقبل دون أن يضع المجلس الدستوري يده على وجه آخر من أوجه مخالفة المبدأ المذكور.

وتاريخ التشريع لا يخلو من السوابق في هذا المجال ويطلق على هذه القوانين بالفرنسية تسمية les lois de validation أي القوانين المرشعة (بكسر العين). ولهذه المخالفة الدستورية صورتان: (١) تدخل السلطة التشريعية خلال المحاكمة. (٢) تدخلها بعد صدور الحكم.

**تدخل السلطة التشريعية خلال المحاكمة:** اذا صدر، خلال مراجعة قضائية طعنا في قرار اداري، قانون يشرعن القرار المطعون فيه بكليته فإن القاضي الاداري يعلن ان المراجعة اصبحت بدون موضوع. وهذا ما يطلق عليه بالفرنسية عبارة le non-lieu législatif والقرار المرشع قد يكون قراراً ادارياً او مرسوماً اشتراعياً ordonnance. وشرعنة المرسوم الاشتراعي تتحقق عندما يصادق عليه مجلس النواب صراحة أو بصورة ضمنية.

أما إذا جاء القانون يشرعن أو يغطي بعض عيوب القرار المطعون فيه امام القضاء الاداري فإن هذا الاخير يتابع النظر في المراجعة بمقدار ما تكون العيوب المشكو منها خارج اطار الشرعنة:

يراجع:

René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 12e édit., no. 1069 c) le non-lieu legislatif

مع الاجتهادات القضائية الواردة تحت هذا العنوان .

**تدخل السلطة التشريعية بعد صدور الحكم:** ان تدخل المشرع خلال المحاكمة أو بعد صدور الحكم يشكل مخالفة لمبدأ فصل السلطات. ولكن تدخله بعد صدور الحكم يخالف ايضاً قوّة القضية المحكوم بها وموجب تنفيذ الأحكام القضائية من قبل الادارة.

تجدر الاشارة الى انه قبل انشاء الرقابة على دستورية القوانين - في فرنسا أم في لبنان - كان المشرع بعض الأحيان لا يتورع عن اصدار قوانين تخالف قوّة القضية المحكوم بها أو تحدّد من مفاعيل تنفيذها. ومن حسن الحظ أن هذه الحالات هي نادرة. واذا كانت غير موثقة بالنسبة الى القانون اللبناني على حد علمنا، فإن الممارسة والاجتهاد الفرنسيين يقدمان لنا بعض الشواهد.

ذلك ان تنفيذ بعض أحكام القضاء الاداري القاضية بابطال الاعمال الادارية من شأنه ان يخلق صعوبات جدّ معقدة للادارة فضلاً عن الاضرار الجسيمة التي سببها هذا التنفيذ لموظفين أو مواطنين لا ناقة لهم ولا جمل في المخالفات التي تعيب شرعية القرار المبطل.

على سبيل المثال يمكن مراجعة القرارين التاليين المتعلقين بالوظيفة العامة والصادرين

عن مجلس شورى الدولة الفرنسي:

CE Ass. 28 mars 1949, Chalvon – Demersay, p. 134, *RDP*, 1949, concl. B. Chenot, note G. Jèze.

(الأمر يتعلق بغلطة ارتكبتها اللجنة الفاحصة ما أدى الى ابطال مباراة الدخول الى

المعهد المركزي للفنون وكان على الطلاب ان يتقدّموا من مباراة ثانية وان يعيدوا صفوفهم لو لم يصدر قانون يشرعن قبولهم وتسجيلهم).

CE 27 nov. 1964 (Fédérat. gén. des synd. chrétiens de fonctionnaires, p. 601, A. 1964, p. 690, chron.M.Puybasset et J-P. Puissochet, D. 1964, p. 671, concl. G. Braibant)

لذا اقر المجلس الدستوري الفرنسي التطابق المبدئي لقوانين الشرعة lois de validation مع الدستور (باستثناء المواضيع الجزائية) الذي يسمح للمشرع بإتخاذ اجراءات ذات مفعول رجعي. وذلك بصورة خاصة (وفق عبارته المعروفة) "من أجل تسوية الأوضاع الناشئة عن ابطال" عمل إداري ، "باعتباره وحده يستطيع القيام بهذا الأمر":

«afin de régler, comme lui seul peut le faire les situations nées de l'annulation d'un acte administratif ».

Décision de principe, CC 22 juillet 1980, validation d'actes administratifs, p. 46, AJ 1990, p. 480 et p. 602, note G. Carcassonne, D 1981, IR, p. 356, obs. L. Hamon.

CC 13 janvier 2005, Cohésion sociale, JO 19 janvier, p. 896, RFDA 2005 p. 289, note R. Hostiou.

لكن ممارسة المشرع لحقه في الشرعة تتطلب توافر خمسة شروط دستورية ذكرها المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته وهي التالية :

**أولاً:** على المشرع أن يحترم مقتضيات مبدأ فصل السلطات التي لا يمكن التخلي عنها. أي انه يجب عليه ان لا يصدّم المبدأ مباشرة وان يمتنع عن رفض قرارات القضاء. وهذا يعني انه عليه ان يمتنع عن شرعة الاعمال الادارية التي ابطالها القضاء وعن الوقوف عقبة امام تنفيذ الاحكام القضائية التي أبطلت الاعمال الادارية المعيوبة والتي أصبحت تتمتع بقوة القضية المحكوم بها.

**ثانياً:** يجب احترام المبدأ الدستوري المتعلق بعدم رجعية العقوبات الجزائية.

**ثالثاً:** يجب ان لا يكون العمل الاداري المشرع قد تجاهل أي مبدأ ذي قيمة دستورية.

**رابعاً:** يجب أن يكون قانون الشرعة مبرراً "بهدف المصلحة العامة الكافية" كالأهتمام ب"المحافظة على سير العمل المستمرّ للمرفق العام" أو المحافظة على "السياق الطبيعي لحياة الموظفين الوظيفية". وهذا الاهتمام الأخير يشكل الشرعة الغالبة.

**خامساً:** وأخيراً يفرض اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي على المشتري "ان يحدّد بدقة مدى" الشرعنة وذلك بالافصاح عن عيب عدم الشرعية الذي ينوي ان يطهّره من العمل الاداري موضوع النزاع.

ولمزيد من الاطلاع على موقف المجلس الدستوري الفرنسي من القوانين المشرعة

يراجع:

René Chapus, *Droit adm. général*, tome 1, 8<sup>e</sup> édit.

No. 889 C – L'obligation d'exécuter la chose jugée, in *Droit du contentieux administratif*, 12<sup>e</sup> édit., No. 1273 et 1274.

إذا كان مجلسنا الدستوري لم يتسنّ له بعد ان يضع يده على هذا النوع من القوانين فإن ندّه الفرنسي قد سبقه في هذا المجال وأثار له الطريق باجتهاده.

\*\*\*

لما كان قرار المجلس الدستوري موضوع تعليقنا جاء نتيجةً لمراجعة قدمها رئيس الجمهورية ولما كانت سدة الرئاسة هي اليوم شاغرة بسبب عجز البرلمان عن انتخاب خلف له، فما هو مصير حق ممارسة هذه المراجعة في حال مارس مجلس النواب صلاحيات تشريعية بالرغم من صراحة أحكام المادة ٧٥ من الدستور التي جعلت من المجلس النيابي "الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر"؟

ان الاجابة على هذا السؤال تصبح أكثر الحاحاً كلما طال أمد شغور سدة الرئاسة. اذ في هذه الحالة قد تستجد أمور تتصف بطابع العجلة وتتطلب اصدار قانون معين تحت طائلة المساس بديمومة الدولة والمرافق العامة. وطبعاً هذا التشريع الاستثنائي يجب أن لا يحول دون تعيين مواعيد دورية لانتخاب رئيس للجمهورية وذلك عملاً بطبيعة مجلس النواب الذي يبقى مجلساً انتخابياً حتى انجازه هذا الاستحقاق الدستوري .

وعملاً بأحكام المادة ٦٢ من الدستور تتناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت . وبالتالي ليس ما يحول دون اقدام مجلس الوزراء على اتخاذ قرار بمراجعة المجلس الدستوري طعناً في دستورية قانون إستثنائي. علماً بأن هذا الطعن يتطلب أما قراراً بالتوافق واما قراراً بأكثرية الحضور باعتباره لا يدخل في المواضيع

الاساسية التي تتطلب موافقة اكثرية ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها (المادة ٦٥ من الدستور) .

لكن ممارسة حق مراجعة المجلس الدستوري يجب أن تتم خلال مهلة قصيرة جداً هي ١٥ يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في احدى وسائل النشر الأخرى المعتمدة قانوناً (المادة ١٩ من قانون انشاء المجلس الدستوري رقم ١٩٩٣/٢٥٠ وتعديلاته). ولما كان رئيس مجلس الوزراء هو الذي يعين موعد انعقاد جلسات مجلس الوزراء ويحدد جدول اعماله فإنه يبدو من الصعب تصور تقديم مراجعة طعناً في دستورية احد القوانين من قبل مجلس الوزراء اذا كان رئيس هذا المجلس غير متحمس لهذا الأمر. وفي حال كان مهتماً للأمر فباستطاعته لوحده أن يقوم بهذا العمل عملاً بأحكام المادة ١٩ من قانون انشاء المجلس الدستوري بدون جميل سائر اعضاء مجلس الوزراء ما لم يكن الهمّ عدم الرغبة في وضع نفسه في الواجهة، عندها يعرض الموضوع على مجلس الوزراء وتقدم المراجعة باسم هذا الأخير في حال نالت موافقته.

لذلك ان الحل المكرس بالمادة ٦٢ من الدستور هو حل مؤقت واستثنائي. وخلو سدة الرئاسة هو جمهورية بدون رأس تفتقد الى الحامي الاول للدستور. واطالة شغور هذا المنصب هي بمثابة انقلاب على الدستور سبقه انقلاب الاكثرية النيابية التي مددت لنفسها وتالياً للمجلس النيابي مستغنية عن العودة الى الشعب مصدر السلطة والسيادة.