الرقابة على دستورية النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي
دراسة تحليلة في ضوء أحكام المجلس الدستوري الفرنسي

دكتور

علاء محي الدين مصطفى أبو أحمد

أستاذ القانون العام المشارك كلية القانون - جامعة الإمارات

أستاذ القانون العام المساعد كلية الحقوق – جامعة حلوان

الملخص

مما لا شك فيه أن صياغة القوانين هي واحدة من أكثر المراحل التشريعية أهمية وصعوبة في الوقت ذاته، ولذلك فقد اهتم فلاسفة القانون منذ زمن بعيد بمسألة فهم المخاطبين للقانون وقبولهم لقواعده التي تحكم الحياة الاجتماعية، وقد زاد الاهتمام بجودة القواعد القانونية في الآونة الأخيرة خاصة بعد تعدد التشريعات وكثرتها، وعدم قدرة المخاطبين بنصوصها على الإلمام بكافة القواعد القانونية المنظمة لحياتهم الاجتماعية.

ولقد اهتم القضاء الدستوري بمسألة جودة التشريعات ومنحها القيمة الدستورية، ووضع لها ضوابطًا وحدودًا يتقيد بها المشرع عند صياغة القوانين، ويعزو السبب في ذلك من وجهة نظر بعض الفقه إلى أن القواعد القانونية أصبحت في الوقت الحاضر بمثابة عقبات يصطدم بها أفراد المجتمع عند تنفيذها، فالعيوب الشكلية والموضوعية في هذه القوانين أدت إلى نتائج خطيرة للغاية، وهي عجز التشريعات عن أداء مهمتها الأساسية، وهي تنظيم العلاقات الاجتماعية بين أفراد المجتمع، فعلى سبيل المثال، إذا أصدر المشرع قانونًا يتضمن نصوصًا تعبر عن الأماني والرغبات والاتجاهات السياسية، ولا تتضمن قواعد قانونية واضحة ومحددة تنظم العلاقات لأفراد المجتمع، ستواجه السلطة التنفيذية صعوبة بالغة في تنفيذ مثل هذه النصوص، وتلجأ إلى التفسيرات، التي قد تختلف من حالة إلى حالة أخرى، ويفقد المخاطبون بنصوص هذه القوانين الثقة فيها، ويصعب عليهم فهمها وتحديد حقوقهم وواجباتهم، ولن تكون هذه القوانين قادرة على تنظيم العلاقات الاجتماعية.

ولقد أنتقد مجلس الدولة الفرنسي في تقريره السنوي في عام 1991 ومن بعده المجلس الدستوري الفرنسي في عام 2005 التشريعات الخالية من المضمون القاعدي، مستنكرين إصدار البرلمان الفرنسي للعديد من القوانين التي تخلو من المضمون القاعدي لأن هذه التشريعات تحتوي على نصوص قانونية مزينة بالأساليب اللغوية ولكنها خالية من القواعد القانونية الملزمة، فتخرج بذلك عن الصورة التقليدية للنص

القانوني المتضمن لقاعدة قانونية توضح للمخاطبين به حقوقهم وواجباتهم، كما يعيب هذه النصوص أنها قد تخضع لتفسيرات متباينة من قبل السلطة التنفيذية عند تطبيق نصوص هذا القانون، وهذا من الخطورة بمكان، فقد تستند إليها السلطة التنفيذية للنيل من بعض حقوق الأفراد وحرياتهم.

وقد تطور المجلس الدستوري الفرنسي من رفض الرقابة على هذه النصوص إلى بسط الرقابة عليها، وقد قضي في العديد من أحكامه بعدم دستورية بعض النصوص التشريعية لخلوها من المضمون القاعدي، وقد حاولت الدراسة تسليط الضوء على هذه الإشكالية القانونية الدقيقة، وتوصلت الدراسة إلى نتائج وتوصيات متعلقة بهذا الشأن.

Abstract

Constitutional Review on Statutes Without Substantive Content: An Analytical Study in the Light of the Rulings of the French Constitutional Council

Certainly, the drafting of laws represents a pivotal and intricate phase within the legislative process. As a result, legal philosophers have persistently addressed the question of how individuals understand and embrace the rules that govern social life. In contemporary times, there has been a heightened emphasis on the caliber of legal principles, particularly considering the abundance and intricacy of legislations. The incapacity of individuals to fully comprehend the texts and apprehend all the legal regulations that shape their social lives further emphasizes the significance of the recent focus on enhancing the quality of legal provisions.

The constitutional judiciary has demonstrated a significant

concern for the quality of legislation, assigning them constitutional significance and setting forth criteria and boundaries that legislators must follow in the process of law formulation. Some legal scholars argue that this is rooted in the belief that, in the present era, legal rules have transformed into hurdles encountered by individuals in society during their execution. The formal and substantive deficiencies within these laws have resulted in grave repercussions, specifically the failure of legislation to effectively carry out their essential role in regulating social relations among community members.

For example, when the legislator enacts a law that articulates aspirations, desires, and political inclinations without incorporating clear and specific legal principles governing societal relations, the executive authority encounters significant hurdles in executing these provisions. This authority might rely on interpretations, which could differ from one case to another. Consequently, those subject to these laws may lose trust in them, struggle to understand and define their rights and obligations, leading to an incapacity of these laws to effectively regulate social relations.

In its 1991 annual report, the French State Council scrutinized legislation for its lack of substantive content. Similarly, in 2005, the French Constitutional Council adopted the same position. Both councils disapproved the French Parliament's enactment of

numerous laws lacking substantive content. The critique was rooted in the observation that these laws featured legal texts embellished with linguistic expressions but lacked enforceable legal principles. This departure from the traditional concept of a legal text, defined by a legal basis elucidating the rights and duties of its recipients, raised concerns. Moreover, these texts were faulted for their susceptibility to diverse interpretations by the executive authority during the application of the law, presenting a notable risk. Such interpretations could potentially empower the executive authority to infringe upon the rights and freedoms of individuals.

The French Constitutional Council has transitioned from initially abstaining from reviewing these statutes to actively exerting control over them. It has declared several legislative texts unconstitutional due to the absence of substantive content. This study sought to illuminate this intricate legal issue and yielded findings and recommendations on the subject.

تمهيد:

مما لا شك فيه أن صياغة القوانين هي واحدة من أكثر المراحل التشريعية أهمية وصعوبة في الوقت ذاته، ولذلك فقد اهتم فلاسفة القانون منذ زمن بعيد بمسألة فهم المخاطبين للقانون وقبولهم لقواعده التي تحكم الحياة الاجتماعية، وقد زاد الاهتمام بجودة القواعد القانونية في الآونة الأخيرة خاصة بعد تعدد التشريعات وكثرتها، وعدم قدرة المخاطبين بنصوصها على الإلمام بكافة القواعد القانونية المنظمة لحياتهم الاجتماعية، مما دفع الفقه إلى حث المشرع على ضرورة الاهتمام بجودة القوانين، فصياغة القوانين هي (المسرح الذي يظهر فيه المشرع موهبته).[1]

وقد اهتم أيضًا القضاء الدستوري بجودة التشريعات ومنحها القيمة الدستورية، ووضع لها ضوابطًا وحدودًا يتقيد بها المشرع عند صياغة القوانين، ويعزو السبب في ذلك من وجهة نظر بعض الفقه أن القواعد القانونية أصبحت في الوقت الحاضر بمثابة عقبات يصطدم بها أفراد المجتمع عند تنفيذها، فالعيوب الشكلية والموضوعية في هذه القوانين أدت إلى نتائج خطيرة للغاية، وهي عجز التشريعات عن أداء مهمتها الأساسية، وهي تنظيم العلاقات الاجتماعية بين أفراد المجتمع. على سبيل المثال، إذا أصدر المشرع قانونًا يتضمن نصوصًا تعبر عن الأماني والرغبات والاتجاهات السياسية، ولا تتضمن قواعد قانونية واضحة ومحددة تنظم العلاقات لأفراد المجتمع، ستواجه السلطة التنفيذية صعوبة بالغة في تنفيذ مثل هذه النصوص، وتلجأ إلى التفسيرات، التي قد تختلف من حالة إلى حالة أخرى، ويفقد المخاطبون بنصوص هذه القوانين الثقة فيها، ويصعب عليهم فهمها وتحديد حقوقهم وواجباتهم، ولن تكون هذه القوانين قادرة على تنظيم العلاقات الاجتماعية. بالإضافة إلى ذلك، إذا كان محتوى القاعدة القانونية غير قابل للتطبيق من قبل المواطنين الذين من المفترض أن تنظم هذه القواعد علاقاتهم، وإذا كان المواطنون غير

[1] "la scène de leur manifestation de talent.", Beygzadeh, Safar," Les techniques d'écrire de la loi", Téhéran: Le centre de recherche de l'Assemblée Nationale, 2003, p. 108.

قادرين على فهم هذه القواعد بشكل صحيح، فإن هذه النصوص ستتحول إلى قواعد غير ضرورية في المجتمع، لأن رد فعل المواطنين تجاه هذه القواعد سيكون تجاهلها أو حتى إيجاد حلول للابتعاد عنها أو تجاوزها.[1]

ولقد أثارت عبارة "عندما يثرثر القانون لا يعيره المواطن أذانًا مُصغية"

"Quand le droit bavarde, le citoyen ne lui prête plus qu'une oreille distraite"

التي أطلقها مجلس الدولة الفرنسي في تقريره السنوي في عام 1991، وأعاد ترديدها رئيس المجلس الدستوري الفرنسي في عام 2005، مستنكرًا إصدار البرلمان الفرنسي للعديد من القوانين التي تخلو من المضمون القاعدي جدلًا فقهيًّا واجتهادًا قضائيًّا واسعًا.[2]

ويعيب هذه القوانين أنها تحتوي على نصوص قانونية مزينة بالأساليب اللغوية ولكنها خالية من القواعد القانونية الملزمة، فتخرج بذلك عن الصورة التقليدية للنص القانوني المحدد بقاعدة قانونية توضح للمخاطبين به حقوقهم وواجباتهم، وتخضع لتفسيرات متباينة من قبل السلطة التنفيذية عند تطبيق نصوص هذا القانون، وهذا من الخطورة بمكان، فقد تستند إليه السلطة التنفيذية للنيل من بعض حقوق الأفراد وحرياتهم.

ويزداد الأمر صعوبة أن مثل هذه النصوص لها طبيعتها الخاصة، فهي لا تتعاض مع نصوص الدستور بشكل واضح، وبالتالي قد تبقى هذه النصوص بمنأى عن الرقابة الدستورية على الرغم من صعوبة فهمها أو تطبيقها من قبل المواطنين والجهات

[1] Prokopiak, Marie, "L'amélioration de la qualité rédactionnelle des textes législatifs", Thèse dactylographiée, université de limoges, 2015, p. 15.

[2] Voeux du "président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République."

Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr)

المعنية، فهي نصوص تعبر عن الأماني والرغبات والشعارات السياسية، بالإضافة إلى أن هذه النصوص قد تقف عائقًا أمام معرفة الأفراد لحقوقهم مما قد يؤدي لصعوبة أن يدافعوا عن أنفسهم في حال تبني السلطة التنفيذية اتجاهًا معينًا في تفسير مثل هذه النصوص.

لذلك ينبغي على المشرع أن يصدر قوانين متضمنة لقواعد قانونية محددة وملزمة، تحقق الغرض المقصود منها، وتحافظ على حقوق وحريات الأفراد والجهات المختلفة داخل الدولة، دون إضافة أي نصوص قانونية وصفية خالية من المضمون القاعدي.

والأصل أن تتضمن التشريعات قواعد قانونية تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع، وتحدد حقوق وواجبات الأفراد والجهات المختلفة داخل الدولة، وتنظم العلاقات القانونية بينهم، وتوفر إطارًا قانونيًّا لحفظ النظام والأمن والعدالة والمساواة بين أفراد المجتمع، إلا أنه في السنوات الأخيرة لم يسر الأمر على هذا المنوال، فظهرت نصوص تشريعية وصفية خالية من تلك القواعد القانونية.

والنصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية هي تلك النصوص التشريعية التي تفتقر إلى القواعد والمبادئ القانونية الأساسية التي يجب أن تكون موجودة في أي نص قانوني، وعادة ما تتضمن هذه النصوص تعليمات وإرشادات عامة تعبر عن الرغبات والأمنيات، دون تحديد الإجراءات اللازمة لتطبيقها أو دون توضيح الآثار القانونية المترتبة على مخالفة هذه النصوص، وتثير هذه النصوص العديد من الإشكاليات القانونية، لأنها تتيح مجالًا واسعًا لتفسيرات مختلفة ويمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم التوافق بل والتعارض أحيانًا في تطبيق النص القانوني بطرق مختلفة على الحالات القانونية المتماثلة.

<u>أهمية الموضوع:</u>

من الأسباب الرئيسية لأهمية تضمين التشريعات قواعد قانونية:

مما لا شك فيه أن وجود قواعد قانونية داخل النص التشريعي له أهميته الخاصة من عدة نواحٍ ومنها:- تساعد وجود قواعد قانونية داخل النص القانوني على توضيح

المفاهيم والمصطلحات والشروط المتعلقة بالقانون، وتحديد الالتزامات والحقوق للأفراد والمؤسسات المعنية بتطبيقه كما تحدد الأفعال التي يجوز أو يحظر القيام بها.

فعندما يتم وضع قواعد وضوابط قانونية واضحة وشفافة، يمكن للجميع فهم حقوقهم وواجباتهم بشكل أفضل، والحفاظ على النظام والاستقرار في المجتمع، فوجود قواعد قانونية داخل النص القانوني تعزز مبدأ سيادة القانون وتضمن تحقيق العدالة والمساواة في تطبيق القانون، وتتجنب الانحياز في تفسير النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي.

وتحفز وجود قواعد قانونية داخل النص القانوني الأفراد والمؤسسات على الالتزام بها وتطبيقها بشكل صحيح، كما توفر الحماية والضمان للمواطنين والمؤسسات من أي انتهاكات أو مخالفات للقانون، وتؤكد على حقوقهم وتحميها، كما يمكن تطوير وتحديث القواعد القانونية داخل النص القانوني؛ لتلبية الاحتياجات المتغيرة للمجتمع.

إشكالية البحث:

إذا كانت النصوص التشريعية خالية من المضمون القاعدي، فإن الرقابة على دستوريتها ستواجه مشكلة كبيرة، حيث سيكون من الصعب تحديد ما إذا كانت هذه النصوص متوافقة أو متعارضة مع نصوص الدستور، حيث تعتمد الرقابة على دستورية النصوص التشريعية في الأغلب على المضمون القاعدي لتحديد ما إذا كانت هذه النصوص متوافقة مع الدستور أو متعارضة معه.

هذا الأمر أدى إلى عدم قدرة القضاء الدستوري على فرض رقابته على النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي، ولكن لاحت في الأفق القانونية مشاكل عديدة تمثلت في زيادة هذه النصوص، واختلاف تفسيرها من السلطتين التنفيذية والقضائية، مما قد يعرض حقوق وحريات الأفراد للخطر، وهنا كانت الإشكالية هل يتدخل القضاء الدستوري للرقابة على مثل هذه النصوص، وما هو الأساس الدستوري الذي يمكن أن يستند إليه في رقابته على تلك النصوص.

ونظرًا لعدم القدرة على تحديد حقوق والتزامات المخاطبين بهذه النصوص،

فالأمر متروك لتقدير السلطة التنفيذية، التي قد تستند لهذه النصوص لتنظيم مسائل قانونية تدخل ضمن اختصاص السلطة التشريعية، وهنا تثور إشكالية مهمة وهي مدى اتفاق النصوص الخالية من المضمون القاعدي مع الفصل بين السلطات وأيضًا يثور التساؤل هل تتعارض هذه النصوص مع مبدأ سيادة القانون؟

وإذا كان المجلس الدستوري الفرنسي قد رفض في بداية الأمر رقابة مثل هذه النصوص، فهل يجوز له العدول عن مبدئه السابق؟

المنهج المتبع:

اتبعت في هذه الدراسة المنهج التحليلي النقدي؛ لتحليل النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية من خلال عرض وتحليل الآراء الفقهية والأحكام القضائية المؤيدة والمعارضة للرقابة على دستورية مثل هذه النصوص، ومحاولة الوقوف على سلبيات النصوص الخالية من المضمون القاعدي، وإيضاح خطورة انتشار مثل هذه النصوص في التشريعات، وتنطلق الدراسة من عرض لموقف المجلس الدستوري الفرنسي لهذه الإشكالية وموقف الفقه من ذلك، ونظرًا لعدم تعرض القضاء الدستوري المصري لهذه المسألة لذلك سنحاول أن نلتمس موقف القضاء الدستوري المصري من هذه الإشكالية.

خطة الدراسة:

قمت بتقسيم هذا البحث على النحو الآتي:

المبحث الأول: تسليط الضوء على إشكالية خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي.

وينقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول: تحديد المقصود بخلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي.

المطلب الثاني: دور الفقه والقضاء في تسليط الضوء على إشكالية خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي.

المبحث الثاني: تطور المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية النصوص

التشريعية الخالية من المضمون القاعدي.

وينقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول: رفض المجلس الدستوري الرقابة على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي.

المطلب الثاني: العدول الدستوري عن مبدأ عدم جواز الرقابة على دستورية القوانين الخالية من المضمون القاعدي.

المبحث الثالث: منهج القاضي الدستوري في الرقابة على النصوص الخالية من المضمون القاعدي. وينقسم إلى مطلبين:

المطلب الأول: الأساس الدستوري للرقابة على القوانين الخالية من القواعد القانونية.

المطلب الثاني: مجالات تطبيق المجلس الدستوري الفرنسي بعد إقرار الرقابة على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي.

المبحث الأول

تسليط الضوء على إشكالية خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي

القانون هو مجموعة من القواعد العامة الملزمة، التي تصدر من السلطة المختصة، لتنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع، وقد تبنى الفقيه كلسن نظريته التي أسماها النظرية الخالصة للقانون La théorie pure du droit والتي تحاول دراسة القانون كعلم خالص لا علاقة له بالعوامل الأخرى المحيطة كالسياسة والاقتصاد وغير ذلك، وتقوم هذه النظرية على أساس وحدة النظام القانوني في تدرج هرمي؛ فالقواعد القانونية هي قواعد متدرجة تشبه الهرم المكون من عدة درجات أو عدة طوابق متماسكة فيما بينها، لأن صحة القواعد الموجودة في كل طابق تعتمد على القواعد الموجودة في الطابق الأعلى، وفي قمة الهرم يأتي الدستور وله السيادة بوصفه في قمة الهرم التشريعي، ثم القانون، ثم اللوائح.[1]

والقاعدة القانونية هي مصدر للالتزام، والتشريع سواء كان دستورًا أو قانونًا، والتشريع هو عبارة عن مجموعة من القواعد التي تحدد التزامات الأشخاص داخل المجتمع، وتحمي حقوقهم وحرياتهم، وفي هذا البناء الهرمي لا يوجد أي مكان لغير القواعد القانونية الملزمة.[2]

ومن المفترض أن تكون القواعد القانونية محددة وملزمة، ولكن حدث تطورًا

---

[1] د/ سمير تناغو، "النظرية العامة للقانون"، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 17.

[2] وقد ذهب البعض إلى أن "القاعدة القانونية تكتسب صفة الإلزام وصفة القانونية بسبب اتفاقها مع مستلزمات العدالة والتضامن الاجتماعي ولا دخل لإرادة الدولة بهذا الإلزام، ومن ثم تكون للقاعدة صفة القانونية من ذاتها ولذاتها بمجرد توافق القاعدة مع العدالة ومع ما يقتضيه التضامن الاجتماعي. وهذا التوافق صفة ذاتية تحملها القاعدة – يجعلها قانونًا ملزمًا دون تدخل من جانب السلطة الحاكمة – والانفصال بين القانون في مصدره وبين الدولة من شأنه أن يقيد الدولة بالقانون لأن القاعدة القانونية تنشأ بمجرد أن يستقر في ضمير الجماعة ضرورة وجودها دون تدخل من الدولة"
د/عبد العزيز محمد سالمان، "الدولة القانونية ورقابة دستورية القوانين"، مجلة المحكمة الدستورية العليا، العدد 16، منشورة على الموقع الإلكتروني، للمحكمة الدستورية العليا.

https://www.sccourt.gov.eg/

تشريعيًّا أدى إلى ظهور طائفة جديدة من النصوص التشريعية، خالية تمامًا من القواعد القانونية، مما دفع الفقه إلى الحديث عن جودة القانون، ودفع المجلس الدستوري إلى الرقابة على النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية، وقد أشار مجلس الدولة الفرنسي في بداية التسعينات إلى خطورة خلو التشريعات من القواعد القانونية، وطالب المشرع في التقرير السنوي الصادر عام 1991 بضرورة الابتعاد عن صياغة نصوص قانونية خالية من المضمون القاعدي.[1]

وقد احتدم الأمر في 2004 وبدأت مناقشة جودة القوانين بصورة فعالة، وقدم جان لوي ديبري اقتراحًا بتعديل المواد 34 و41 من الدستور ويتضمن الاقتراح إلزام السلطة المختصة بالتشريع بإصدار تشريعات تتضمن قواعد قانونية وبالتالي الابتعاد عن النصوص الخالية من المضمون القاعدي، وفي عام 2005 عاد المجلس الدستوري إلى هذا الموضوع وركز تقريره السنوي على الأمان القانوني وتعقيد القانون.[2] واعتبر في هذا التقرير أن خلو النصوص التشريعية من القواعد القانونية هو أمر يهدد فكرة الدولة القانونية وسيادة القانون.[3]

لقد شهدت السنوات القليلة الماضية تطورًا واضحًا في تأصيل مبدأ جودة القواعد القانونية، فقد كانت البداية هي الحديث عن جودة القانون، ثم بدأ التخصيص داخل هذا المبدأ الهام، وظهر مصطلح جودة القواعد القانونية، وأصبح من الشائع أن تجد كتابات للفقه وأحكامًا للقضاء الدستوري، تتحدث عن موضوع جودة القواعد

---

[1] Azadeh A. Shahrbabaki, "La qualité des normes, etude des theories et de la pratique, Thèse pour le doctorat en droit public",Aix-en-Provence, 2017, P.17-18.

[2] Véronique Champeil-Desplats, "N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel", Cahiers Du Conseil Constitutionnel N° 21 (Dossier: La Normativité) - Janvier 2007

[3] وقد عرفت المحكمة الدستورية العليا الدولة القانونية بأنها "هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها – وأيًّا كانت طبيعة سلطاتها – بقواعد قانونية تعلو عليها وتكون بذاتها ضابطًا لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة أو تتوافر لكل مواطن فيها الضمانة الأولية لحماية حقوقه وحرياته "حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ 4 يناير 21992 في القضية رقم 22 لسنة 8 ق "دستورية".

القانونيـة، بـل أصـبح هنـاك مكانًـا مميـزًا لمبـدأ جـودة القواعـد القانونيـة فـي قضـاء المجلـس الدسـتوري الفرنسـي، وأسـس المجلـس الدسـتوري الفرنسـي لمبـدأ un principe de normativité وهـو يتعلـق بضـرورة أن يتضـمن الـنص قواعـد قانونية.[1]

وقد رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين:

المطلب الأول: تحديد المقصود بخلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي.

المطلب الثاني: دور الفقه والقضاء في تسليط الضوء على إشكالية خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي

المطلب الأول

تحديد المقصود بخلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي

أولًا: تعريف المجلس الدستوري الفرنسي:

يعود الفضل إلى المجلس الدستوري الفرنسي في إرساء مبدأ الرقابة على النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي؛ ففي 21 أبريل 2005، قضى المجلس الدستوري لأول مرة بعدم دستورية أحد النصوص القانونية استنادًا إلى أن: "النص القانوني خالٍ بشكل واضح من أي مضمون قاعدي".

وقد استند المجلس الدستوري إلى أن خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي يتعارض بشكل واضح مع نص المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789 ("القانون هو تعبير عن الإرادة عام ")، كما يتعارض مع المبادئ ذات القيمة الدستورية التي أرساها المجلس الدستوري وأهمها مبدأ سيادة القانون ومبدأ جودة النصوص القانونية، فدور القانون وفقًا للدستور الفرنسي وضع

[1] "Il est fréquent de trouver dans les écrits l'expression 'qualité de la norme'. Il semble en réalité que, derrière le discours sur la 'qualité de la loi' une place centrale soit également réservée à la « qualité de la norme », le Conseil consti tutionnel ayant même dégagé un principe de normativité.", Patricia Rrapi, "L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel, Etude du discours sur la (qualité de la loi)", Dalloz, 2014., P.110.

قواعد قانونية ملزمة للمخاطبين بها.[1]

لم تكن هذه هي المرة الأولى التي ينظر فيها المجلس الدستوري في مسألة النصوص القانونية الوصفية الخالية من المضمون القاعدي، فمنذ عام 1982[2] اعتاد المجلس الدستوري على الإشارة إلى وجود نصوص قانونية خالية من المضمون القاعدي وأطلق عليها مسميات عده منها "نصوص قانونية خالية من الأثر قانوني" " أو خالية من المحتوى القانوني " أو "نصوص قانونية عديمة القيمة" ومع ذلك حتى 21 أبريل 2005 ، لم يقم المجلس الدستوري بالرقابة على هذه النصوص بل لم يقم بتوجيه مجرد اللوم إلى مثل هذه النصوص القانونية ، فقد اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن الإحالة بعدم الدستورية من أعضاء البرلمان لعدم وجود أثر قانوني للنص أو لخلو النص من المضمون القاعدي غير مجدية وأن مثل هذه النصوص لا تخالف الدستور، ثم ما لبث أن تحول عن موقفه وفرض الرقابة على هذه النصوص.[3] وهنا

[1] "Le 21 avril 2005le Conseil constitutionnel déclare pour la première fois contraire à la Constitution une disposition législative qu'il juge « manifestement dépourvue de toute portée normative ». Il se fonde sur un considérant de principe énoncé quelques mois auparavant, selon lequel il résulte de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 (La loi est l'expression de la volonté générale) ainsi que de « l'ensemble des autres normes de valeur constitutionnelle relatives à l'objet de la loi » que, « sous réserve de dispositions particulières prévues par la Constitution », (la loi a pour vocation d'énoncer des règles et doit par suite être revêtue d'une portée normative)..",Véronique Champeil-Desplats, "N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel", … Op.Cit., N° 21.

[2] Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, Loi portant réforme de la planification.

[3] "Ce n'était pas la première fois que le Conseil constitutionnel se penchait sur la question de la normativité des dispositions législatives ou figurant en annexe des lois. Depuis 1982il a pris l'habitude de relever l'existence de dispositions dépourvues « de tout effet juridique » de « contenu », d'« effet » de « caractère » normatif, ou encore de « portée » ou de « valeur » normative. Toutefois, jusqu'au 21 avril 2005, le Conseil n'avait jamais censuré de telles dispositions, et ce d'autant moins que jusqu'à cette date, il estimait que les auteurs de saisine ne sauraient utilement invoquer l'inconstitutionnalité d'une disposition non-normative".

يثور التساؤل عن المقصود بخلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي.

ذهب رئيس المجلس الدستوري الفرنسي (M. Pierre Mazeaud) في كلمته التي ألقاها أمام رئيس الجمهورية الفرنسية في قصر الإليزيه بتاريخ 3 يناير 2005 إلى أن النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي هي تلك النصوص التي تخلو من المضمون القاعدي، فلا تتضمن أي قواعد قانونية، بل هي مجردة ثرثرة أو لغو لا فائدة ترجى منها، وتساهم هذه النصوص في إحداث فوضى تشريعية أو إخفاق تشريعي.[1]

وقد ذهب المجلس الدستوري الفرنسي إلى أنه يقصد بالنصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي تلك التشريعات التي تحتوي على نصوص قانونية **خالية** من القواعد القانونية.[2] ويعيب هذه النصوص أنها لا تتضمن قواعد قانونية تحدد بدقة حقوق الأشخاص والتزاماتهم، فتخرج بذلك عن الصورة التقليدية للنص القانوني المحدد بقاعدة قانونية توضح للمخاطبين به حقوقهم وواجباتهم، كما تفتقد لعنصر الإلزام والإجبار في القاعدة القانونية.

ثانيًا: التعريف الفقهي:

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية هي تلك النصوص التي تفتقر إلى القواعد والمبادئ القانونية الأساسية التي يجب أن تكون موجودة في أي نص قانوني، وعادة ما تتضمن هذه النصوص تعليمات وإرشادات عامة تعبر عن الرغبات والأمنيات، دون تحديد الإجراءات اللازمة لتطبيقها أو دون توضيح الآثار القانونية المترتبة على مخالفة هذه النصوص، وتثير هذه النصوص العديد من الإشكاليات القانونية، لأنها تتيح مجالًا واسعًا لتفسيرات مختلفة

Véronique Champeil-Desplats, Op.Cit., N° 21.

[1] Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr)

[2] Décision n° 2005-512 DC du 21 avril 200, (Loi d'orientation et de programme pour l'avenir de l'école.).

ويمكن أن يؤدي ذلك إلى عدم التوافق بل والتعارض أحيانًا في تطبيق النص القانوني بطرق مختلفة على الحالات القانونية المتماثلة.[1]

بينما أطلق الفقيه الفرنسي Jean Foyer على هذه النصوص مسمى (neutrons législatifs) ".(تشريعات النيوترون)، بمعنى أنها تشريعات محايدة خالية من القواعد القانونية، وهذا المصطلح يعني أن هذه التشريعات بعيدة كل البعد عن القانون، فهي ليست قواعد قانونية محددة ترتب آثارًا قانونية واضحة على المخاطبين بها، بل هي مجرد نصوص تعبيرية لا يترتب عليها أي أثر قانوني.[2]

وفي الاتجاه ذاته ذهب بعض الفقه إلى أن النصوص الخالية من المضمون القاعدي هي نصوص غامضة تفتقر في أغلبها إلى أحد أهم العناصر الجوهرية للقاعدة القانونية وهو عنصر الإلزام، فهي مجرد توجيهات وأهداف غير ملزمة تنشئ نوعًا من عدم اليقين القانوني وتتعارض مع مبدأ سيادة القانون.[3]

ويضيف بعض الفقه أن دور المشرع هو وضع قواعد قانونية تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع، وهو ما ينبغي أن يكون عليه التشريع شكلًا ومضمونًا، إلا أن المشرع إذا تخلى عن دوره وترك النص القانوني بدون مضمون، وخاليًا من القواعد القانونية، فإن السلطة التنفيذية يمكن أن تكلف نفسها بمهمة القيام بوضع حدود للقانون ووضع ضوابط للنص القانوني الذي خلا من القواعد القانونية، وتصبح السلطة التنفيذية

---

[1] Rémy Libchaber, “Qu’est-ce qu’une loi”, Revue trimestrielle de droit civil, N°1,1999, p. 242.

[2] Jean Foyer, « Loi d’orientation de la recherche et du développement technologique », AN, 21 juin 1982, P.3667.

[3] J. Chevallier décrit l’avènement d’un “droit non prescriptif”, “déclaratoire” voire “incantatoire”. Ce droit mou (soft law), ou doux, parce que dépourvu de dimension contraignante, est aussi inévitablement un droit flou: formulé en termes d’objectifs, directives, recommandations, le droit perd de sa précision; non seulement se multiplient les termes vagues, tels que “charte” ou “partenariat”, mais encore la formulation sous forme de “principes” ou de “standards” crée une zone d’incertitude et d’indétermination…), Jacques Chevallier, "Vers un droit post-moderne?", RDP 1998, p. 659.

بذلك شريكةً للمشرع، بل قد تكون مشرعًا كاملًا.[1]

ثالثًا: تعريف مجلس الدولة الفرنسي:

منذ فترة زمنية ليست بالقليل نبه مجلس الدولة الفرنسي إلى خطورة تنامي النصوص القانونية الوصفية الخالية من القواعد القانونية؛ موضحًا أن المشرع الفرنسي لم يعد يلتزم بالتعريف التقليدي الذي وضعه كبار الفقهاء الفرنسيين بداية من الفقيه Portalis والذي سار على نهجه لفترات طويلة أغلب الفقه، ومضمون هذا التعريف أن القانون يأمر أو يسمح أو يمنع، وأضاف مجلس الدولة الفرنسي في تقريره أن هناك ظاهرة جديدة وهي النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي وأوضح أنه يقصد بها تلك النصوص القانونية التي لا تمكن المخاطبين بها من معرفة السلوك المشروع والسلوك غير المشروع، فهي نصوص وصفية لا تحتوي على قواعد قانونية واضحة ومحددة، وهذا يتعارض مع مبدأ سيادة القانون، ويؤدي إلى تعسف السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين، ويتعارض مع مبدأ اليقين القانوني للمخاطبين بهذه النصوص.

فالشرط المفترض في الدولة القانونية التي يخضع الجميع فيها للقانون، هو أن تتضمن نصوص القانون قواعد قانونية ملزمة للجميع؛ فدور المشرع هو تنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع بقواعد قانونية ملزمة، وقد لاحظ البعض أن الأداء التشريعي للبرلمان الفرنسي أصبح فقيرًا إلى حد ما؛ وذلك لأن المشرع أصبح يستخدم المصطلحات والعبارات الرنانة التي ليس لها أي مضمون قانوني، وتفتقد لضوابط القاعدة القانونية من الوضوح والإلزام، ولذلك تغير موقف المجلس الدستوري الفرنسي من هذه النصوص، ففي عام 2005 قضى المجلس بعدم دستورية نص في القانون؛ لأنه (لا يحتوي على قاعدة قانونية بشكل واضح).

"manifestement dépourvue de toute portée normative"

وقد لفت الانتباه مجلس الدولة النظر إلى القوانين الثرثارة la loi bavarde

[1] Yves Gaudemet, "La loi administrative", Revue du droit public - 2006, n°1 - p 65-84.

؛ في تقريره السنوي عام 1991، إلا أن الرقابة الدستورية على هذه النصوص لم تُفَعَّل إلا في عام 2005 وذلك بالتزامن من بدء مناقشة مبدأ جودة القواعد القانونية في عام 2004 ثم اعتبره مبدأ دستوريًّا من قبل المجلس الدستوري الفرنسي الذي اجتهد في إرساء مبدأ جودة القوانين ومنحه القيمة الدستورية ووضع معايير واضحة ومحددة لهذا المبدأ.[1]

ومما لا شك فيه القانون ذو الجودة التشريعية هو أهم أدوات استقرار المجتمع، ومن مظاهر جودة القانون قدرته على تنظيم سلوك الأفراد ولو جبرًا، ويضيف أنصار هذه الاتجاه أن هناك تلازمًا حتميًّا بين القانون والجزاء، فلا يكفل احترام القانون إلا بأخذ الأفراد باحترامه جبرًا على المخالف. وهو جبر لا يتاح بشكله المادي المنظم إلا لسلطة عليا في الجماعة يكون لها احتكار القوة المادية واحتباسها بين يديها، والغرض من اقتران القاعدة القانونية بجزاء هو الامتثال لأوامر القانون ونواهيه، لأنه إذا كان غرض القانون هو تنظيم علاقات الأفراد داخل المجتمع، حتى يتحقق الأمن والاستقرار للجميع، فلن يتحقق ذلك إلا إذا تركت الحرية للأفراد في احترام قواعد القانون أو عدم احترامها.[2]

[1] "Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991, (De la sécurité juridique) " , EDCE 1991, n° 43, pp. 15 à 47

[2] ويتميز الجزاء في القاعدة القانونية بأنه جزاء مادي أي يتخذ مظهرًا ماديًّا محسوسًا، وأنه جزاء حال غير مؤجل وأن السلطة العامة هي التي توقعه، وهو بهذا يختلف عن الجزاء على مخالفة القواعد الاجتماعية الأخرى. وقد يتخذ الجزاء صورة جنائية توقع على الشخص إما في نفسه أو حريته أو ماله وقد يتخذ صورة مدنية يقصد به محو كل أثر مخالف للقانون كهدم الحائط المخالف للقانون، وقد يتخذ الجزاء صورة البطلان فإذا تم تصرف مخالف للقانون فإنه لا يرتب أي أثر. وقد يتخذ الجزاء صورة التعويض إذا تعذرت إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع المخالفة. وقد يجتمع الجزاء الجنائي والمدني معًا. راجع عبد الرحمن كحيل، الانحراف التشريعي بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، ص 470.

المطلب الثاني

دور الفقه والقضاء في تسليط الضوء على

إشكالية خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي

ذهب بعض الفقه إلى أن القاعدة القانونية هي قاعدة سلوك اجتماعي، والظاهرة التي تحكمها القاعدة القانونية هي إرادة الإنسان، والقاعدة القانونية تصدر أمرًا إلى هذه الإرادة بحيث يتعين على الإرادة المخاطبة بحكم القانون أن تطابق سلوكها على مقتضى الأمر الصادر إليها، ولذلك فإن قواعد القانون هي قواعد تقويمية، لأنها لا تكتفي بتقرير ما هو كائن بل تهدف إلى تحديد ما ينبغي أن يكون، ولكن نظرًا لأن إرادة الإنسان التي تحكمها قواعد القانون ليست شيئًا جامدًا، وإنما هي إرادة حرة، فإنه من المتصور أن تخالف إرادة الإنسان الأمر الصادر إليها من القانون، ولولا تصور إمكان وقوع مثل هذه المخالفة لما كانت هناك حاجة إلى النص على جزاء يوقع عند خروج الإرادة على حكم القانون.[1]

فالقاعدة القانونية هي قاعدة سلوك اجتماعية تقويمية، ولذلك كان من المستقر عليه لفترات طويلة، أنه لابد أن تحتوي التشريعات على قواعد قانونية محددة وملزمة للأفراد، وهي بذلك تختلف عن العادات والتقاليد، ولذلك فقد ذهب بعض الفقه إلى أن غالبية المواطنين يدركون بصورة واضحة الفرق بين قواعد القوانين الملزمة وغيرها من القواعد والعادات التي لا ترقى إلى هذا الإلزام.[2]

وحيث ظهر اتجاهٌ تشريعيٌّ يميل إلى وضع بعض النصوص التشريعية الوصفية التي تخلو من القواعد القانونية الملزمة، فقد ذهب بعض الفقه إلى ضرورة مراقبة المجلس الدستوري الفرنسي لهذه النصوص نظرًا لأنها قد تنال من مبادئ دستورية مستقرة من زمن بعيد وأهمها مبدأ سيادة القانون، وقد أدت كتابات الفقه في

---

[1] د/ سمير تناغو، المرجع السابق، 32.

[2] المرجع السابق، ص 34، وما بعدها.

تسليط الضوء على هذه الإشكالية. وفي الاتجاه ذاته فقد كان لمجلس الدولة الفرنسي في تقاريره السنوية وكذلك المجلس الدستوري في أحكامه وتقاريره دورٌ بارزٌ في تسليط الضوء على هذه الإشكالية، وقد رأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: دور الفقه في تسليط الضوء على هذه الإشكالية.

الفرع الثاني: دور القضاء في تسليط الضوء على هذه الإشكالية.

الفرع الأول

دور الفقه في تسليط الضوء على هذه الإشكالية

لقد مهدت كتابات الفقه الطريق أمام المجلس الدستوري الفرنسي ليعدل عن موقفه الرافض للرقابة على النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية، ولقد أشار الفقه الفرنسي مبكرًا إلى مخاطر مثل هذه النصوص، وخطورة انتقالها من القانون الدولي إلى القانون الداخلي، ففي القانون الدولي ونظرًا لخصوصية العلاقات الدولية وصعوبة فرض القواعد القانونية الملزمة، لجأت الدول إلى القواعد القانونية التي تضع مبادئ وتوجيهات غير ملزمة للأطراف الموقعين على الاتفاقية، والخطورة أن هذه الفكرة ما لبست أن انتقلت من القانون الدولي إلى القانون الداخلي، وظهرت طائفة من النصوص التشريعية تفتقر إلى القواعد القانونية.

ولقد رفض بعض الفقه الفرنسي هذه الفكرة منذ وقت بعيد، موضحًا أن التشريعات الداخلية تختلف في روابطها عن الاتفاقيات الدولية، وأن النصوص التشريعية ينبغي أن تتضمن بصورة واضحة القواعد القانونية الملزمة التي تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع، كما أضاف أن تنامي ظاهرة إصدار نصوص تشريعية وصفية خالية من القواعد القانونية ينال من مبدأ سيادة الدولة.

<u>أولًا: كثرة النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي:</u>

أشار بعض الفقه إلى أنه منذ مطلع التسعينات قد طرأت زيادة ملحوظة في النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي، وهذا لا يمنع من أن هذه النصوص كانت موجودة من قبل، ولكنها كانت قليلة جدًا ونادرة، ومنها على سبيل المثال في عام

1968 نصت المادة الأولى من قانون تنظيم التعليم العالي رقم 68-978 المؤرخ 12 نوفمبر 1968 على أن: " تسعى الجامعات إلى الارتقاء بمستوى التعليم والثقافة للوصول إلى مستوى تعليمي وثقافي متميز". وفي القانون رقم 77-2 الصادر في 3 يناير 1977 بشأن الهندسة المعمارية نصت المادة الأولى منه على أن: "العمارة هي تعبير عن الثقافة".[1]

وأيضًا في القانون رقم 84-610 المؤرخ في 16 يوليو 1984 المتعلق بتنظيم الأنشطة البدنية والرياضية وتعزيزها حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: "تعتبر الأنشطة البدنية والرياضية عاملًا هامًّا في حماية الصحة العامة وتساهم بشكل فعال في تطوير المجتمع كما تعد عنصرًا أساسيًّا في التعليم والثقافة والحياة الاجتماعية. والاهتمام بها وتنميتها يعد من المصلحة العامة، وإضافتها أن ممارستها حقٌّ للجميع بغض النظر عن الجنس أو العمر أو القدرة المالية، أو الحالة الاجتماعية.[2]

ونص القانون رقم 94-629 المؤرخ في 25 يوليو 1994 المتعلق بالأسرة على أن: "تعد الأسرة من القيم الأساسية التي يقوم عليها المجتمع، وهي مستقبل الأمة.[3]- وقد نص القانون رقم 94-1131 المؤرخ 27 ديسمبر 1994 بشأن الوضع الضريبي لكورسيكا على أنه: "تتمتع كورسيكا بوضع ضريبي خاص يهدف إلى التعويض عن قيود العزلة المفروضة عليها، وتعزيز التنمية الاقتصادية والاجتماعية

[1] "Art. 1er de la loi n° 77-2 du 3 janvier 1977 sur l'architecture « L'architecture est une expression de la culture »".

[2] "Art. 1er de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives « Les activités physiques et sportives constituent un facteur important d'équilibre, de santé, d'épanouissement de chacun; elles sont un élément fondamental de l'éducation, de la culture et de la vie sociale. Leur développement est d'intérêt général et leur pratique constitue un droit pour chacun quels que soient son sexe, son âge, ses capacités ou sa condition sociale »".

[3] "Art. 1er de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille (La famille est une des valeurs essentielles sur lesquelles est fondée la société. C'est sur elle que repose l'avenir de la nation…)"

داخل أراضيها.[1]

ومما لا شك فيه أن افتقار النصوص التشريعية للقواعد القانونية الواضحة والملزمة قد أضر بشكل واضح بجودة التشريعات، وأدى إلى ما أسماه الفقه بالإخفاق التشريعي كما نال أيضًا من مبدأ سيادة القانون، وضرورة احترام قواعد القانون والشعور الدائم بإلزامية هذه القواعد، وتعرض من يخالفها للجزاء.

وقد أوضح بعض الفقه أن الأصل أن المشرع يمارس سلطته التقديرية في صياغة التشريعات، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، بل هي سلطة مقيدة بضرورة أن يكون النص القانوني واضحًا ومفهومًا وله مضمون قاعدي، وليس مجرد عبارات مزينة بالأساليب اللغوية ولا تحمل في طياتها أي قاعدة قانونية.

وقد سار بعض الفقه المصري في الاتجاه ذاته؛ فأوضح بعض الفقه أن القاعدة القانونية هي كل أمر أو نهي أو إرشاد يوجهه المشرع إلى الأفراد منظمًا لسلوكهم ومقترنًا بجزاء يوقع جبرًا على المخالف، حيث لا تخرج القاعدة القانونية في مضمونها أيًّا كان نوعها عن الأمر بفعل معين أو النهي عن فعل معين، أو ترشد الأفراد وتوجههم إلى اتباع طريق معين يحقق لهم الاستقرار المنشود، ولن يتحقق ذلك إلا بارتباط القاعدة بجزاء، فالغرض من اقتران القاعدة القانونية بجزاء هو تعزيز امتثال الأفراد لقواعد القانون وتحفيزهم على الالتزام بها واحترامها. كما يهدف الجزاء إلى المساعدة في تحقيق الأمان والاستقرار في المجتمع عن طريق تحفيز الأفراد على الامتثال للقانون والامتناع عن مخالفته، وذلك لأنه إذا كان هدف القانون هو تنظيم العلاقات بين الأفراد في المجتمع لضمان الأمان والاستقرار للجميع، فإن هذا الهدف لن يتحقق إذا تركت الحرية للأفراد دون رقابة.[2]

وهنا يثور التساؤل عن السلطة التقديرية للمشرع، فالأصل أن المشرع يمكن

---

[1] - "Art. 1er de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse (La Corse est dotée d'un statut fiscal destiné à compenser les contraintes de l'insularité et à promouvoir son développement économique et social)".

[2] د/ حسن كيره، "المدخل إلى القانون"، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1993، ص 19.

أن يصيغ النصوص القانونية وفقًا للتصور الذي يقدره، وتستند فلسفة التشريع على قدرة المشرع على الاختيار بين عدة بدائل مطروحة عليه لتنظيم مسألة معينة، بشرط أن تكون هذه البدائل قانونية ومشروعة، ومتناسبة، ولا تهدر قيمة القانون.

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية على أنه يقصد بالسلطة التقديرية للمشرع "المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها وفق تقديره لتنظيم موضوع محدد، فلا يختار من بينها إلا ما يكون منها مناسبًا أكثر من غيره لتحقيق الأغراض التي يتوخاها، وفق الأسس الموضوعية التي يراها أصون لمصالح الجماعة وأحفظ لقيمها".[1]

كما حددت المحكمة أطر ممارسة المشرع لسلطته التقديرية ونطاق ممارسته لها بتأكيدها على أن: "وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يمارسها المشرع وفقًا لأسس موضوعية ولاعتبارات يقتضيها الصالح العام، إلا أن هذا التنظيم يكون مجانبًا لأحكام الدستور ومنافيًا لمقاصده إذا تعرض للحقوق التي تناولها سواء بإهدارها أو بالانتقاص منها... ذلك أن السلطة التقديرية في مجال تنظيم الحقوق مقيدة بالتخوم التي فرضها الدستور حذوًا لها، ومن بينها ألا يكون التنظيم التشريعي للحق مؤديًّا إلى مصادرته أو منطويًّا على اغتيال وجوده". 2

وعلى الرغم من أن المحكمة الدستورية العليا لم تراقب مسألة خلو النصوص التشريعية من المضمون القاعدي، إلا أنه يفهم من الأحكام السابقة حرص القضاء الدستوري المصري على أن السلطة التقديرية للمشرع يجب ألا يترتب عليها مصادرة الحقوق أو تجريدها من مضمونها، ونعتقد أنه من خلو النصوص من المضمن القاعدي هو تجريد للنصوص القانونية من مضمونها.

وقد أوضح بعض الفقه أن تمتع المشرع بسلطة تقديرية لا يعني إطلاقها ، إذ إن نطاقها وحد إعمالها هو تنظيم الحقوق الدستورية محل التنظيم دون الانتقاص منها

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 5 فبراير 994 طعن رقم 105 لسنة 12 ق.

[2] الإشارة السابقة.

أو إهدارها، ومن ثم يفترض لجواز التقدير دستوريًّا أن يفاضل المشرع وفق أسس منطقية بين بدائل تتزاحم جميعها على تقديم حلول مختلفة في الموضوع الواحد، وأن جميعها يدور في إطار المصلحة العامة ويبتغي تحقيقها، فلا تطرح هذه البدائل سوى الحلول المنطقية والقانونية ينظر المشرع فيها، ليختار أقلها تقييدًا للحقوق التي ينظمها، وأعمقها اتصالًا بالأغراض التي تستهدفها، وبالمصالح التي تعطيها فاعليتها، ، وبناءً عليه لا يعتبر عمل المشرع موافقًا للدستور، ما لم تتوافر علاقة مفهومة تربط النصوص القانونية التي أقرها أو أصدرها بأهدافها.[1]

ونضيف على ذلك أنه لا يجوز أن تمنح السلطة التقديرية للمشرع الحق في الخروج على الخصائص العامة للتشريع، فتأتي النصوص التشريعية خالية من المضمون القاعدي، وهذا الأمر قد يؤدي لنتائج في غاية الخطورة، سواء في تنفيذ هذه النصوص أو في احترام الأفراد لها.

ثانيًا: إدراج أهداف القانون في النصوص القانونية:

منذ فترة ليست بالقليلة ظهر اتجاه تشريعي في فرنسا يحرص على إدراج أهداف القانون كأحد النصوص التشريعية، وقد تعرضت النصوص القانونية الفرنسية التي ذكرت أهداف القانون للنقد، نظرًا لأسباب عديدة، منها أن القانون لا يعبر عن الأهداف والرغبات، وإنما يضع قواعد عامة مجردة ملزمة للمخاطبين به، وإذا كانت الأعمال التحضيرية للقانون وشروح الفقه يمكن أن تعبر عن أهداف القانون، فإن نصوص القانون ينبغي أن تخلو من هذه الأهداف.

وقد ذهب بعض الفقه إلى أنه إذا كان أغلب الفقه الفرنسي قد رفض ذكر أهداف القانون داخل النصوص التشريعية، إلا أن الأمر على خلاف ذلك في بعض الأنظمة القانونية المقارنة، ومن ذلك القوانين في الدول التابعة للنظم الأنجلوسكسونية، والقوانين في دولة سويسرا، حيث إن فلسفة التشريع في هذه الأنظمة القانونية تقتضي

[1] د/ عوض المر، "الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية"، مركز رينيه - جان دبوي للقانون والتنمية، 2003، ص 352.

صياغة الأهداف في النصوص القانونية، وهذا أمر شائع جدًا في هذه الأنظمة، وقد يكون صياغة أهداف القانون إلزاميًّا أو على الأقل موصى به، وأضاف هذا الرأي أن الديباجة والأهداف تعتبر جزءًا من القانون وتعمل على تفسيره، بصرف النظر عن مسألة ما إذا كانت لها أثر قانوني، أو كونها مجردَ نصوصٍ وصفيةٍ.[1]

يلاحظ J.-B. Bergel أيضًا أن ذكر الأهداف في متن القانون متأصل في أنواع معينة من النصوص، مثل قوانين التخطيط والبرامج، فهذه القوانين تعبر عن أهداف الدولة وخططها المستقبلية، وهي قوانين مستقرة في النظام القانوني الفرنسي منذ فترة بعيدة،[2] ومن ذلك قانون مستقبل التعليم في المدارس في فرنسا، ويبدأ هذا القانون بسرد مجموعة من الأهداف المتعلقة بالتعليم المدرسي، فتنص المادة الأولى منه على أن: (التعليم هو الأولوية الوطنية الأولى لفرنسا، تم تصميم خدمة التعليم العام وتنظيمها حول التلاميذ والطلاب. يساهم في تكافؤ الفرص، كما أضافت هذه المادة أن الحق في التعليم مكفول للجميع لتمكينه من تنمية شخصيته، ورفع مستوى تدريبه الأولي والمستمر؛ ليتناسب مع الحياة الاجتماعية والمهنية وضمان احترام تكافؤ الفرض، وأضافت أيضًا: ويهدف هذا القانون أيضًا إلى تعزيز الإشراف على التلاميذ في المدارس والمؤسسات التعليمية، والسماح عمومًا للتلاميذ الذين يواجهون صعوبات التعلم وبغض النظر عن أصلهم من الاستفادة من إجراءات الدعم من الدولة لتخطي هذه الصعوبات).[3]

---

[1] "Si, en France, les déclarations d'objectifs dans le corps des textes législatifs sont très souvent critiqués, dans certains pays en revanche, l'expression formelle des objectifs dans le corps des lois est chose courante, voire recommandée ou obligatoire. C'est le cas en Suisse. Dans la plupart des droits anglo-saxons, les préambules et même les titres font partie de la loi et servent à son interprétation, indépendamment de la question de savoir s'ils ont une valeur normative proper", Jean-Louis Bergel, "Les formulations d'objectifs dans les textes législatifs. Essai de synthèse", Cahiers de méthodologie juridique n° 4, RRJ 1989-4, p. 975.

[2] *Ibid.*

[3] " Loi n°2005-380 du 23 avril 2005 - art. 2 JORF 24 avril 2005".

وقد انتهى أنصار هذا الرأي إلى أن مثل هذه القوانين لها دور تخطيطي وتعبر دائمًا عن رؤية الدولة في مجالات التعليم والإعلام وغير ذلك، ولذلك من الأفضل أن يُنص على الأهداف في متن القانون، ويضيف أنصار هذا الاتجاه أن النصوص القانونية التي تنص على الأهداف العامة للقانون هي محل خلاف دائمًا، لكن على الرغم من الانتقادات التي توجه لصياغة القانون بالنص على أهدافه، إلا أن صياغة الأهداف وتحديدها في النصوص الأولى من القوانين قد تكون مفيدة لإيصال القانون للجمهور، حتي يُفهم الغرض من وضع النصوص التشريعية، كما تسمح صياغة أهداف القانون للقاضي الدستوري بتقييم توافق النصوص القانونية مع أهداف القوانين، كما قد تساعد في توجيه تفسير القواعد القانونية لتتفق مع الأهداف المحددة من قبل المشرع بشرط أن يتم صياغة الأهداف بدرجة كافية من الدقة وبشرط ألا تقتصر على مجرد رغبات وعبارات رنانة ليس لها أي أثر قانوني.[1]

وأضاف بعض الفقه أن مرونة النصوص القانونية تسمح للتشريع بالإلمام بكافة الفروض القانونية، حتى ولو لم تكن متوقعة وقت صياغة القانون، ومرونة النصوص تعني أن القانون توجيهي بمعنى أنه ينص في بدايته على أهداف القانون، وقد يشير في بعض النصوص إلى رغبات وأمنيات المشرع، وهذه النصوص قد تساعد القضاء في تفسير نصوص القانون الغامضة مسترشدًا بأهدافه، فالنصوص القانونية لم تعد ملزمة، وفيها عنصر الإجبار مثل الماضي، بل من الأفضل أن تكون توجيهية لتحسين سلوك الأفراد داخل المجتمع.[2]

لكن هذا الرأي لم يلقي قبولًا لدى كثير من الفقه، فالقانون يختلف عن إعلان النوايا والأهداف وغير ذلك، فهذا ليس دور القاعدة القانونية، وإنما ينبغي أن يكون

[1] Jean-Louis Bergel, Op. Cit., p. 980.

[2] "Car si la norme est souvent peu consistance, sa plasticité lui permet de s'adapter aux situations les plus diverses, et parfois les plus imprévues : par un paradoxe qui n'est qu'apparent, d'un droit "mou" sort un contrôle social renforcé et le quadrillage de la société par le droit n'en est que plus serré". Rémy Libchaber, Op.Cit., p.219.

القانونُ واضحًا ومحددًا وملزمًا، أما الأهداف العامة والمبادئ والنوايا والرغبات فقد تؤدي إلى الاختلاف في التفسير، وتطبيق النص القانوني الواحد بمعايير مختلفة، ليس هذا فحسب بل قد تؤدي إلى تعسف السلطة المختصة بتطبيق القانون مما قد يترتب عليه المساس بحقوق الأفراد وحريتهم.

وقد انتقد Jacques Chevallier هذه النوعية من النصوص وغيرها موضحًا أن هذه النصوص تفتقر في أغلبها إلى أهم عنصر في القاعدة القانونية وهو عنصر الإلزام، فإدراج الأهداف والتوجيهات والتوصيات داخل النصوص التشريعية، يتعارض مع مبدأ سيادة القانون حيث تفتقد هذه النصوص لسمات وخصائص القاعدة القانونية من حيث إنها تقتصر على مجرد توجيهات وتمنيات، كما أنها نصوص قانونية غامضة غير محددة، تنشأ نوعًا من عدم اليقين القانوني.[1]

ومما لا شك فيه أن غياب "التحديد المسبق للقواعد القانونية الملزمة "وتحول النص القانوني إلى مبادئ عامة يجعل مفهوم النص القانوني يتوقف على كيفية تفسيره ولا سيما من السلطة التنفيذية والسلطة القضائية، وقد تستخدم السلطة التنفيذية هذه النصوص في بعض الأحيان لمنح الشرعية لبعض قرارتها.[2]

ثالثًا: الخلط التشريعي بين القواعد القانونية وبين الإرشادات والتوجهات السياسة:

انتقد بعض الفقه الفرنسي تدخل البرلمان بوضع تشريعات لتدعيم توجهات سياسية معينة. وقد أوضحوا أن هذا النهج يتعارض مع الدور الرئيسي للبرلمان وهو وضع القوانين، أما التوجهات السياسية فهي من اختصاص السلطة التنفيذية، ولا يجوز للبرلمان أن يحاول أن يضفي الشرعية على توجه سياسي معين بإصدار قانون بذلك.[3]

وكانت الجمعية الوطنية الفرنسية (في عام 1998) قد اعتمدت في قراءتها الأولى مشروع قانون من مادة واحدة ينص على أن: "تعترف فرنسا علنًا بالإبادة

[1] Jacques Chevallier, "Vers un droit post-moderne ?", RDP 1998, p. 659

[2] *Ibid.*

[3] Rémy Libchaber, "Qu'est-ce qu'une loi", Revue trimestrielle de droit civil, N°1,1999, p. 242

الجماعيـة للأرمـن عـام 1915 ". وقـد تسـاءل الفقيـه Rémy Libchaber مـا هـو القانون، وهل يجوز أن نضع نصوصًا قانونية لا تتضمن أي قواعد قانونية؟ هل نحن في هذه الحالة أمام نصوص قانونية بالمعنى الفني الدقيق، أو أنه مجرد جدل سياسي لا علاقة له بالقانون؟

فعلـى الـرغم مـن صـدور مثـل هـذه النصـوص وفقًـا للإجـراءات التشـريعية وعرضها على البرلمان واعتمادها، إلا أنها في الحقيقة تشكل تُغيرًا جذريًّا في المفاهيم القانونيـة المسـتقرة، وتخـرج علـى المفهـوم الراسـخ لـدى الفقـه والقضـاء بـأن القاعـدة القانونيـة هـي الوحـدة الأساسـية للقـانون، فـلا يوجـد قـانون بـدون وجـود قواعـد قانونيـة ملزمـة، فـالنص سـابق البيـان والـذي يتعلـق بـاعتراف فرنسـا بالإبـادة الجماعيـة للأرمـن والتي حدثت في عام 1915 خاليًـا تمامًـا من أي مضـمون قاعدي، بـل هـو مجـرد بيـان سياسي وإعلان نوايا ليس لها أي أثر قانوني.[1]

وأضاف أنصار هذا الرأي أنه مما لا شك فيـه أن خلـو النصـوص القانونيـة من القواعد الملزمة، وتناولها مسائل تاريخية يضعف من محتـوى القـانون، إلا إنـه فـي الوقـت ذاتـه لا يعـدل الخصـائص الأساسـية للقـانون، ولا جـوهره أو وظائفـه[2]، ولـذلك رفض المجلس الدستوري الفرنسي في البداية الرقابـة علـى مثل هذه النصـوص، نظـرًا لنـدرتها وبالتـالي كـان يـرى المجلـس الدسـتوري أن تأثيرهـا علـى خصـائص القاعـدة القانونيـة ضـئيلًا، وأنـه لا يوجـد ضـرر مـن هـذه النصـوص، ولـذلك كـان المجلـس الدستوري لا يكلف نفسه مشقة البحث في دستوريتها، ولكن بعد كثرة هذه النصـوص بصورة تجعلها تؤثر في مفهوم القانون، كان على المجلس الدستوري أن يغير اجتهاده،

[1] "Telles sont les raisons pour lesquelles on s'émeut volontiers de la proposition de loi votée le 29 mai 1998, qui se signale d'emblée par une absence apparemment totale de contenu normative", Rémy Libchaber, Op.Cit, p. 242.

[2] "notre moment législatif est certes caractérisé par un affaiblissement de la teneur normative ; il ne modifie pas pour autant les caractères essentiels du droit, sa substance non plus que ses function". Rémy Libchaber, Op.Cit., p.218.

ويبحث المسألة بصورة أكثر عمقًا.[1] وبالفعل عدل المجلس الدستوري اجتهاده وفرض الرقابة الدستورية على مثل هذه النصوص.

الفرع الثاني

دور القضاء في تسليط الضوء على هذه الإشكالية

أوضح رئيس المجلس الدستوري الفرنسي أن القانون لم يُسن من أجل عرض الأهداف والبديهيات والتمنيات والاقتراحات، بل إن القانون يُسن من أجل تحديد الحقوق والالتزامات، وعلى المشرع أن يمتنع عن إصدار العديد من التشريعات المتعارضة والغامضة والتي تتضمن نصوصًا خالية من المضمون القاعدي، وأضاف أن المجلس الدستوري سيتصدى من الآن فصاعدً لرقابة مثل هذه النصوص، وهذا التوجه أدي إلى صدور العديد من الأحكام بعدم دستورية هذه النصوص.[2]

وقد كان لمجلس الدور الفرنسي أيضًا دورٌ هامٌ في تسليط الضوء على الإشكالية القانونية التي تثيرها النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي، فقد نبه مجلس الدولة الفرنسي منذ فترة زمنية ليست بالقليلة إلى خطورة تنامي النصوص القانونية الوصفية الخالية من القواعد القانونية، موضحًا أن المشرع الفرنسي لم يعد يلتزم بالتعريف التقليدي الذي وضعه كبار الفقهاء الفرنسيين، ومضمون هذا التعريف أن القانون يأمر أو يسمح أو يمنع، وأضاف مجلس الدولة الفرنسي في تقريره أن بعض النصوص القانونية لا تمكن المخاطبين بها بمعرفة السلوك المشروع والسلوك غير المشروع، فهي نصوص وصفية لا تحتوي على قواعد قانونية واضحة ومحددة، وهذا يتعارض مع مبدأ سيادة القانون، ويؤدي إلى تعسف السلطة التنفيذية في تنفيذ القوانين،

---

[1] *Ibid.*

[2] وقد أكد رئيس المجلس الدستوري الفرنسي في حديثه السابق الإشارة إليه: (أنه يشعر بنوع من الغضب) على وجود هذه النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي، وقد أدى ذلك إلى تحول في نهج المجلس الدستوري بعد سنوات من الثبات، حيث بدأ بتفعيل الرقابة الدستورية على النصوص التي تفتقر إلى المحتوى القانوني.

Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr)

ويتعارض مع اليقين القانوني للمخاطبين بهذه النصوص.[1]

ويضيف مجلس الدولة في تقريره، أن ذكر المشرع لأهداف القانون هو في حقيقته نص خالٍ من المضمون القاعدي، فليس دور المشرع أن يذكر الأهداف والنوايا والرغبات، ورغم اعتراض المجلس على مثل هذه النصوص إلا أنه يؤكد أن هذه النصوص تصلح في بعض المجالات المحدودة، فليس هناك ما يمنع من ذكر أهداف القانون وتطلعات المشرع في بعض المجالات ذات الطبيعة الخاصة، مثل قوانين تطوير التعليم وتطوير التخطيط العمراني، فهذه القوانين بطبيعتها تحتاج إلى التأكيد على النظرة المستقبلية لبعض القطاعات داخل الدولة ومن أهمها التعليم والتخطيط العمراني، لذلك يجوز أن يخصص المشرع بعض المواد لصياغة أهداف القانون.[2]

وقد حذر مجلس الدولة الفرنسي في تقريره من خطورة أن تمتد هذه النصوص إلى قطاعات أخرى، مثل الصحة والمرافق العامة، والأصعب من ذلك أنها قد تمتد لتشمل أغلب القوانين والمراسيم، حيث إن هذه النصوص تتعارض مع مفهوم التشريع المستقر عليه، فالتشريع يُبنى دائمًا على قواعد قانونية واضحة ومحددة، كما أن هذه النصوص تتعارض مع مبدأ الأمن القانوني، فقد تستند إليها السلطة التنفيذية في إصدار نصوص لائحية تنال من حقوق وحريات الأفراد.

وأضاف مجلس الدولة في تقريره أن هذه النصوص تبقى دائمًا غير مجدية

---

[1] "Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991, "De la sécurité juridique", EDCE 1991, n° 43, pp. 15 à 47

[2] ويؤكد مجلس الدولة الفرنسي في تقريره أن أهداف القانون وتطلعات المشرع يمكن أن تدرج في المذكرة التفسيرية للقانون، والمذكرة التفسيرية للقانون هي وثيقة تعمل على توضيح تفاصيل القانون وفهمه بشكل أفضل، وتستخدم المذكرة التفسيرية للقانون لتوضيح أسس القانون وأغراضه ونطاق تطبيقه وتفاصيله الفنية، ولذلك فهي تشتمل عادة على شرح لمفردات القانون والأهداف التي يسعى القانون إلى تحقيقها، مما يجعل القانون أكثر وضوحًا وفهمًا، ويُمكن المخاطبين به من فهم الغرض منه وطريقة تطبيقه، وبالتالي تحسين الالتزام بالقانون وتطبيقه بشكل صحيح، وبالتالي فيجب على المشرع الاكتفاء بذكر أهداف القانون والغرض من إصداره وتطلعات المشرع في المذكرة التفسيرية، دون الحاجة إلى وضعها في القانون، لأن نصوص القانون لها خصوصيتها، وضوابطها التي من أهمها أن تشتمل النصوص القانونية على قواعد قانونية ملزمة.

وخطيرة للغاية، وليس من المنطق أن ينشغل المشرع بصياغة مثل هذه النصوص، وينشغل الفقه والقضاء بتفسيرها، وهي في النهاية مجرد نصوص لا تحتوي على أي قاعدة قانونية، بالإضافة إلى أن تنامي هذه النصوص يؤدي إلى غموض القوانين، لأن الحد الفاصل بين الفعل المباح والفعل المعاقب عليه، والفعل الإلزامي وغير الإلزامي، غير مؤكد وغير واضح للمخاطبين بنص القانون، وقد يؤدي ذلك إلى تضارب تفسيرات هذه النصوص، سواء من السلطة التنفيذية أو السلطة القضائية.[1]

المبحث الثاني

تطور المجلس الدستوري في الرقابة

على دستورية النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي

تتكون النصوص التشريعية من مجموعة من القواعد القانونية، التي تضعها السلطة المختصة، والقواعد القانونية هي قواعد سوك اجتماعي هدفها ضبط إرادة الإنسان عن طريق إصدار مجموعة من الأوامر والنواهي بحيث يتعين على الإرادة المخاطبة بهذه القواعد أن تطابق سلوكها على مقتضى الأمر الصادر إليها، ولذلك فإن قواعد القانون هي قواعد تقويمية؛ لأنها لا تكتفي بتقرير ما هو كائن بل تهدف لتحديد ما يجب أن يكون، ونظرًا لأن إرادة الإنسان الخاضعة لهذه القواعد هي إرادة حرة ، ولذلك فمن المتصور أن يلتزم البعض بنصوص القانون، وأن يخرج البعض الآخر عن هذه القواعد، في هذه الحالة لابد من توقيع جزاء على المخالف.[2]

وإذا كان هدف القانون هو إنشاء قواعد قانونية تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع وتضع حدودًا وضوابط محددة للتصرفات القانونية المقبولة وغير المقبولة، فمما لا شك فيه إنه عندما يخالف شخص ما هذه القواعد، فإنه يعرض نفسه للمساءلة القانونية، فالمخاطب بالقواعد القانونية مسئولًا عن أفعاله ومطالبًا بتحمل العواقب القانونية لتصرفاته غير القانونية، وفي حال مخالفة تلك القواعد سيتعرض المخالفين لها

[1] "Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991", op.cit., p.16

[2] د/ سمير تناغو، المرجع السابق، ص32.

لتوقيع الجزاء القانوني المناسب عليهم، ويتنوع هذا الجزاء وفقًا لنوع المخالفة وتأثيرها على المجتمع.

ومما لا شك فيه أن القواعد القانونية لها دور فعال في الحفاظ على النظام والأمن العام، فمن خلال وجود قواعد قانونية ملزمة يتم إرسال رسالة واضحة بضرورة الالتزام بالقواعد القانونية، وأن السلوك غير المشروع لن يتم التسامح معه وسيتم معاقبة كل من خالف القواعد القانونية، وهذا يساهم في الحفاظ على النظام والأمن العام في المجتمع.

بالإضافة إلى ذلك فإن وجود قواعد قانونية ملزمة ومحددة، يحقق العدالة بين أفراد المجتمع الواحد، أما إذا خلت النصوص القانونية من القواعد الملزمة، وكانت مجرد عبارات مجازية أو إرشادات أو توجهات سياسية فهنا قد يتم تفسيرها بطرق متباينة، وقد تخل بمبدأ العدالة والمساواة بين أفراد المجتمع.

ومما لا شك فيه أن صياغة القوانين هي واحدة من أكثر المراحل صعوبة فهي تشمل مجموعة متشعبة من الجوانب والتفاصيل، يجب على المشرع فهمها بعمق قبل أن يتمكن من صياغة القوانين وتنظيمها، وهذا يحتاج إلى مهارة خاصة، فالقوانين هي (المسرح الذي يظهر فيه المشرع موهبته).[1]

ويرى بعض الفقه أن القوانين في الوقت الحاضر أصبحت بمثابة عقبات يصطدم بها أفراد المجتمع أثناء تنفيذها، وأضاف أنصار هذا الرأي أن العيوب الشكلية والموضوعية في هذه القوانين أدت إلى نتائج خطيرة للغاية، وهي عجز التشريعات عن أداء مهمتها الأساسية، وهي تنظيم العلاقات الاجتماعية بين أفراد المجتمع. على سبيل المثال، إذا أصدر المشرع قانونًا يخلو من المضمون القاعدي، ستواجه السلطة التنفيذية صعوبة بالغة في تنفيذ مثل هذه النصوص، وقد تلجأ إلى التفسيرات المتباينة التي قد تنال من حقوق الأفراد وحريتهم، ويفقد المخاطبون الثقة بهذه النصوص هذه القوانين.[2]

[1] Beygzadeh, Safar, Op.Cit., p. 108.

[2] Prokopiak, Marie, Op.Cit., p. 15.

وقد تحفظ مجلس الدولة الفرنسي في تقريره السنوي الصادر عام 1991 على طريقة صياغة القوانين وانتشار النصوص القانونية الثرثارة، أو انتشار اللغو القانوني، وهي النصوص الوصفية التقريرية التي لا تضع قواعد قانونية محددة، وعلى الرغم من ذلك استمر المشرع الفرنسي في نهجة مما دفع المجلس الدستوري إلى اتخاذ مجموعة من الخطوات للحد من هذه النصوص، كان من أبرزها اعتماد مبدأ جودة القانون كمبدأ دستوري في عام 2004، وفي أعقاب ذلك فرض الرقابة الدستورية على النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية[1].

المطلب الأول

رفض المجلس الدستوري الرقابة على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي

"les dispositions non normatives"

اهتم المجلس الدستوري الفرنسي منذ فترة ليست بالقليلة بمسألة جودة النصوص التشريعية، وهو حديث بدأ في الأوساط الفقهية والقضائية في بداية هذه الألفية، وكانت نقطة البداية هي الحديث عن تراجع جودة التشريعات مما تسبب فيما أطلق عليه بعض الفقه الإخفاق التشريعي ويقصد به وجود عيوب أو عدم دقة في صياغة التشريعات مما يؤدي إلى إخفاقها في تحقيق الأهداف التي تم وضعت من أجلها، وللإخفاق التشريعي مظاهر عدة من بينها وجود نصوص تشريعية غامضة أو غير واضحة يمكن أن تحدث ارتباكًا بين الأفراد والجهات المعنية بتنفيذ القوانين، وأيضًا التعارض بين نصوص التشريعات، ففي بعض الأحيان، تمر القوانين بتعديلات متكررة دون مراعاة تأثير هذه التعديلات على النصوص السابقة، فيكون من الصعب، تحديد كيفية تطبيقها بشكل صحيح.

ومن مظاهر الإخفاق التشريعي أيضًا خلو النصوص التشريعية من

[1] "Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991, (De la sécurité juridique)", EDCE 1991, n° 43, pp. 15 à 47.

المضمون القاعدي، فالأصل أن التشريع يضع قواعد واجبة الاتباع لتنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع، فإذا كان من المستحيل معرفة القاعدة القانونية المفروضة، لكون النصوص التشريعية مجرد تعبيرات مجازية لا تتضمن أي قاعدة قانونية محددة وواضحة، فإن المخاطبين بها لا يعرفون ما هو مسموح القيام به وفقًا لهذه النصوص وما هو محظور عليهم القيام به، مما يؤدي لأمر في غاية الخطورة وهو عدم اليقين القانوني.

وإذا كان الفقيه "آوستن" قد أكد على أن فاعلية القوانين لا تتحقق حتى تنشأ (عادة طاعة القوانين)، ولن يتأتى ذلك إلا من خلال زيادة العقوبات واستخدام القوة، إلا أن هذه الفكرة لم تلق قبولًا لدى أغلب الفقه، الذي أكد أن مصدر فاعلية القوانين هو قبول الأفراد لهذه القوانين، ولن يحدث ذلك إلا إذا أصدر المشرع قوانين تمتاز بالجودة التشريعية، وأضاف أنصار هذا الاتجاه أن استمرارية وفاعلية القوانين لا يمكن أن تحقق فقط من خلال زيادة العقوبات واستخدام القوة، بل لابد من قبول الأفراد لها، ولذلك لابد أن نتساءل قبل صدور التشريع عن مدى قبول الأفراد للقاعدة القانونية.[1]

وقد أوضح Portalis في مقالته عن "القوانين المدنية": أن القواعد القانونية العادلة هي أعظم خير تم منحه للبشرية؛ فهي الضامن للعدالة والمساواة وتحقيق الرخاء والسلام للمجتمع ككل.[2] وقد انتقد بعض الفقه فكرة الإجبار على الالتزام بالقانون، موضحًا أن مبدأ جودة القوانين يفترض قبول المواطنين لهذه القوانين، وحتى يقبل المواطنون بالقوانين، فينبغي أن تتسم هذه القوانين بعدد من السمات، ومنها وضوح النصوص القانونية وعدالتها ، وأن تتضمن هذه النصوص قواعد قانونية محددة وملزمة للمخاطبين بها، وغير ذلك من السمات الضرورية لقبول المواطنين لهذه القوانين وهذا هو الفرق بين القوانين التي تستمر لفترات طويلة ويقبلها أفراد المجتمع

[1] Azadeh A. Shahrbabaki, Op.Cit., p.37.

[2] Portalis, Jean-Etienne-Marie, “Discours préliminaire du premier projet de Code civil 1801”,

Bordeaux: Éditions Confluences, Collection: Voix de la Cité. 2004, p. 13.

والقوانين العابرة التي لا تصمد طويلًا أمام رفض المجتمع لها.[1]

وقد رأينا تقسيم هذا المطلب إلى الفرعين الآتيين:

الفرع الأول: رفض المجلس الدستوري الرقابة على النصوص الخالية من المضمون القاعدي.

الفرع الثاني: موقف المحكمة الدستورية العليا المصرية من هذا الاتجاه.

الفرع الأول

رفض المجلس الدستوري الرقابة على النصوص الخالية من المضمون القاعدي

في بداية الأمر رفض المجلس الدستوري الفرنسي الرقابة الدستورية على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي، موضحًا أن إفراغ النص من أي مضمون قاعدي يؤدي بالضرورة إلى صعوبة بحث مدى توافقه أو تعارضه مع الدستور، ولكن تكمن الإشكالية في أن سوء صياغة النصوص التشريعية قد يكون سببًا في إفلاتها من الرقابة الدستورية.

أولًا: بعض التطبيقات القضائية التي رفض فيها المجلس الدستوري الفرنسي الرقابة على هذه النصوص:

سنعرض لبعض التطبيقات القضائية التي رفض فيها المجلس الدستوري الرقابة على هذه النصوص في النقاط الآتية:

أ- **النصوص المتعلقة بإعلان النوايا الحسنة: -**

قام المجلس الدستوري الفرنسي بمراجعة مشروع قانون تطوير كاليدونيا في 8 أغسطس1985 للتحقق من مطابقته للدستور، وما يهمنا في هذا المقام أن بعض معارضي مشروع القانون من البرلمان الفرنسي قد دفعوا بعدم دستورية المادة الأولى التي نصت على أنه (سيتم دعوة سكان إقليم كاليدونيا للتعبير عن قرارهم بشأن استقلال الإقليم والتعاون مع فرنسا)، وقد استند معارضو القانون أن الاستفتاء الوارد في هذا النص يشتمل على فقرتين، الأولى الاستفتاء بشأن استقلال إقليم كاليدونيا، والثانية

[1] Azadeh A. Shahrbabaki, Op.Cit., p.38.

الاستفتاء بشأن استمرار التعاون مع فرنسا، ووفقا للمذكرة التفسيرية للقانون يستند الاستفتاء بشأن استمرار التعاون مع فرنسا إلى نص المادتين 53/3 والمادة 88 من الدستور الفرنسي؛ وبمراجعة هذه المواد يتضح أنها تتعلق بإبرام المعاهدات والاتفاقيات والشراكات بين فرنسا والدول المستقلة ذات السيادة.

وأكد أصحاب هذا الرأي أن عبارة استمرار التعاون مع فرنسا خالية من أي مضمون قاعدي، فمشروع القانون هو قانون داخلي صادر من البرلمان الفرنسي، الذي لا يملك بأي حال من الأحوال إلزام دولة أخرى بعقد اتفاقيات أو شراكات معه، كما أن آلية عقد الشراكات والمعاهدات والاتفاقيات الدولية تكون وفقًا لأحكام القانون الدولي وليس القانون الداخلي، وتتم الاتفاقيات بين حكومات الدول المستقلة بعد مفاوضات وإجراءات وضوابط عديدة.

وأضافوا أن الجمع بين هاتين الفقرتين من مشروع القانون سالف الذكر؛ سيؤدي إلى الخلط بين الاستفتاء سكان كاليدونيا على الاستقلال وهو من اختصاص البرلمان الفرنسي ويصدر به قانون داخلي، وبين وتوقيع اتفاقيات أو شراكات بين الجمهورية الفرنسية ودولة أخرى ذات سيادة أخرى، وهو من اختصاص القانون الدولي. كما لا يمكن لأي قانون داخلي، أن يعلو على الاتفاقيات الدولية التي يتم توقعيها بين الجمهورية الفرنسية ودولة أخرى مستقلة فوفقًا لنص المادة 55 من الدستور تعلو الاتفاقيات الدولية على القوانين الداخلية.

بالإضافة إلى أن مشروع القانون سالف الذكر غير متوافق مع القواعد المعمول بها في العلاقات الدولية، فهو يتعارض مع إعلان منح الاستقلال للبلدان والشعوب المستعمرة الصادر في 14 ديسمبر 1960، والذي يمنع أي شرط أو تحفظ "في وقت نقل السيادة". وقد انتهى هذا الرأي أن الفقرة الواردة في مشروع القانون والمتعلق بالاستفتاء على استمرار التعاون مع فرنسا خالية من أي مضمون قاعدي وطالب بعدم دستوريتها.[1]

[1] Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985 - Saisine par 60 sénateurs, Loi sur l'évolution de la

وقد قضى المجلس الدستوري الفرنسي أن هذا النص يخلو من المضمون القاعدي، ولكنه لا يشكل مخالفة دستورية ولا يتعارض مع النصوص والمبادئ الدستورية المستقرة، كما أضاف أن النص على استفتاء سكان إقليم كاليدونيا في التعاون مع فرنسا هو مجرد تعبير عن النوايا الحسنة للدولتين، وانتهي إلى دستورية هذا النص.[1]

وقد ذهب بعض الفقه إلى أنه على الرغم من أن المجلس الدستوري لم يراقب النص التشريعي ولم يُلحق به أي مساس في الحكم السابق، إلا أن تفسيره بهذا المنهج يجعل هذا النص عديم الأثر، وبذلك يتفق مع الحكم بعدم الدستورية في أمر واحد هو عدم إمكانية تطبيق هذا النص، إلا أنه لا يعتبر إبطال بالمعنى القانوني، لأن الإبطال، لا يرد إلا على نص يتضمن قاعدة قانونية باعتبار أن هذه القاعدة هي التي يرد عليها الرقابة بعدم الدستورية، وقد لاحظ البعض أن هذا المنهج أقل حده من الحكم بإبطال النص غير القاعدي؛ لأنه وجه نقدًا فقط للنص الخالي من المضمون من القاعدي ولم يقم بالحكم بعدم دستوريته.[2]

ب- <u>النصوص التفاوضية:</u> -

ظهرت طائفة جديدة من النصوص القانونية أحدثت جدلًا فقهيًّا وهي النصوص القانونية التي تتضمن تفاوض مع النقابات بشأن تخفيض ساعات العمل، ومما لا شك فيه أن هذه النصوص لا تتضمن أية قواعد قانونية، وتطبيقًا لذلك فقد دفع أعضاء البرلمان بعدم دستورية نص المادة الثانية من مشروع قانون تخفيض عدد

Nouvelle-Calédonie.

https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-85-196-dc-du-8-aout-1985-saisine-par-60-senateurs

[1] Décision n° 85-196 DC du 8 août 1985, cons.,7, Loi sur l'évolution de la Nouvelle-Calédonie.

[2] د أحمد فتحي سرور، "الحماية الدستورية للحقوق والحريات"، دار الشروق، الطبعة الأولى 1999، ص 241.

ساعات العمل لخلوها من المضمون القاعدي،[1]وقد نصت المادة الثانية من هذا القانون على أن يتم دعوة أصحاب العمل والنقابات الممثلة لهم وممثلي نقابات الموظفين، في المواعيد المحددة في نص المادة الأولى من هذا القانون للتفاوض بشأن الوصول إلى تخفيض ساعات العمل بصورة تتوافق مع مصالح الموظفين ومصالح أصحاب العمل وأصحاب الشركات والفروع التابعة لها، ويتم ذلك إما بتقليل الساعات الإضافية في العمل أو بالتشجيع على زيادة العمل بدوام جزئي، وقد أقر المجلس الدستوري أن هذا النص مجرد نص وصفي لا يترتب عليه أية التزامات قانونية واضحة، وأن الأصل في النص القانوني الإلزام والوضوح، وأضاف أنه على الرغم من خلو النص من القواعد القانونية الملزمة إلا إنه لا يرى مخالفته لنصوص الدستور الفرنسي.[2]

ج- الاستشارة القانونية التي لا ترتب أي أثر قانوني

ناقش البرلمان الفرنسي مشروع القانون بشأن النظام المؤسسي لجزيرة مايوت في عام 2000، وكانت الحكومة الفرنسية قد خصصت لجنة فنية مكونة من خبراء ومفكرين لكتابة تقرير حول "المستقبل المؤسسي لجزيرة مايوت"، وقد انتهت اللجنة إلى وضع نظام مؤسسي جديد لجزيرة مايوت.

وقد نصت الفقرة الأولى من المادة الأولى على إجراء استطلاع رأي سكان جزيرة مايوت حول قبول النظام المؤسسي المقترح في غضون ثلاثة أشهر بعد التصديق على الاتفاقية من البرلمان الفرنسي، ويتعين على سكان جزيرة مايوت وفقًا لأحكام الفقرة الأولى من المادة 3 من لإجابة ب " نعم " أو" لا " على السؤال الآتي:" هل توافق على القانون المتعلق بمستقبل جزيرة مايوت؟

وقد دفع معارضو القانون بعدم دستورية النص السابق استنادًا إلى أن سكان جزيرة مايوت مدعوون فقط لإبداء آرائهم في هذه الاتفاقية، ولم يرتب المشرع

[1] Décision n° 98-401 DC, 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail, cons. 18 et 19, Rec. p. 258.

[2] Décision n° 98-401 DC, 10 juin 1998, Loi d'orientation et d'incitation relative à la réduction du temps de travail", cons. 18 et 19, Rec. p. 258.

الفرنسي أثرًا لهذ الاستبيان، فهو مجرد استطلاع رأي لا يرتب أي أثر قانوني، واحتفظ المشرع الفرنسي بكامل صلاحياته واختصاصاته بموجب المادة 72 من الدستور الفرنسي، فالمشرع يستطيع أن يعتمد النظام المقترح لمستقبل مايوت بغض النظر عن نتيجة الاستفتاء، مما دفع المعارضون للمطالبة بعدم دستورية هذا النص لخلوه من المضمون القاعدي، وعدم ترتيبه أية آثار قانونية، ورفض المجلس الدستوري ذلك، لأن النص المطعون على الرغم من أنه يخلو من القواعد القانونية الملزمة إلا أنه لا يخالف نصوص ومبادئ الدستور الفرنسي.[1]

د- النصوص التي تتعلق بإعلان المبادئ

تعرض المجلس الدستوري الفرنسي بموجب قراره رقم 2003-483 الصادر في 14 أغسطس 2003 في قانون إصلاح المعاشات التقاعدية، لمسألة خلو النصوص التشريعية من القواعد القانونية الملزمة، فقد نصت المادة الثالثة من مشروع القانون المشار إليه على أن: يجب أن يتم معاملة الأشخاص المؤمن عليهم معاملة عادلة فيما يتعلق باستحقاقات المعاشات التقاعدية، بغض النظر عن أنشطتهم المهنية السابقة والأنظمة التي ينتمون إليها، هذه المادة تقتصر على أن المشرع يطلب بالالتزام بالمعاملة العادلة، ويرى البعض أن المشرع هنا قد تخلى عن اختصاصه، بذكره نصًّا قانونيًّا خاليًا من القواعد الملزمة وترك للسلطة التنفيذية تحقيق العدالة بين أصحاب المعاشات التقاعدية.[2]

في حين أنه كان من الممكن أن يضع في هذا النص معيارًا واضحًا لتحقيق العدالة في توزيع المعاشات التقاعدية، بأن يضع مثلًا حدًّا أدنى للمعاش التقاعدي، أو أن يضع قواعد لتحسين حالة الزوج المتقاعد الباقي على قيد الحياة، أو مراعاة الإعاقة في المعاشات التقاعدية... إلخ. وقد انتهى المجلس الدستوري إلى أن هذا النص يضع

[1] Décision n° 2000-428 DC, 4 mai 2000, Loi organisant une consultation de la population de Mayotte, cons. 11 et 12, Rec. p. 70

[2] Mathieu, Bertrand, "Note sous décision n° 2003-483 DC", Les Petites Affiches, 2004, p.19.

توجيهًا عامًّا خاصًّا بضرورة معاملة أصحاب المعاشات معاملة عادلة، وعلى الرغم من خلو النص من المضمون القاعدي إلا إنه لا يشكل في حد ذاته مخالفة لنصوص ومبادئ الدستور الفرنسي وانتهى إلى الحكم بدستورية هذا النص.[1]

وقد رفض بعض الفقه هذا الاتجاه موضحًا أن القاضي أنشأ تدرجًا داخل القواعد القانونية، ومد اختصاصه بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلى النصوص القانونية القاعدية، بينما استبعد النصوص القانونية الخالية من القواعد القانونية من الرقابة على دستورية القوانين واللوائح، بدون مبرر واضح لاستبعادها، ولإعطاء هذه النصوص حماية خاصة على الرغم من أنها تحدث ارتباكًا واضحًا في تطبيق القانون، وقد تؤدي لتعسف السلطة التنفيذية في تطبيقها، فلماذا لا تخضع للرقابة الدستورية وخاصة أنها قد تخالف مبدأ سيادة القانون؟[2]

يبدو أن المجلس الدستوري لم يعتبر هذه النصوص من قبيل النصوص القانونية وهذا يعني أن المجلس الدستوري قد تبنى معيارًا مزدوجًا لمفهوم القانون، المعيار الشكلي وهو صدور القانون عن البرلمان والمعيار الموضوعي، وهو أن المجلس لا يراقب إلا النصوص ذات المضمون القاعدي، أما النصوص القانونية التي تخلو من القواعد القانونية، فلا تخضع لرقابته، وهذا اتجاه غير منطقي فمن الأفضل أن يراقب المجلس الدستوري كافة النصوص القانونية، ولا يتبنى هذا التدرج بين النصوص القانونية داخل القانون الواحد.[3]

---

[1] "Décision n° 2003-483 DC, 14 août 2003, Loi portant réforme des retraites", cons. 2 à 4, Rec. p.430.

[2] Nicolas Molfessis, "La distinction du normatif et du non-normatif dans les textes de loi (ou comment le Conseil constitutionnel répond à la processivité constitutionnelle des requérants)", Justice n° 5, janvier / mars 1997, p. 232

[3] "Ainsi, le Conseil constitutionnel semble retenir une double acception de la notion de loi, pour en tirer les conséquences propres à ses compétences : d'un point de vue formel, en tant qu'acte émanant du Parlement, la loi porte en son sein des dispositions non normatives ; d'un point de vue substantiel, n'ont nature de loi que les dispositions normatives comprises

ثانيًا: تأييد بعض الفقه لموقف المجلس الدستوري:

أ- عدم تعارض النص القانوني الخالي من المضمون القاعدي مع نص دستوري

وقد ذهب بعض الفقه المؤيد لهذا الاتجاه إلى أن مثل هذه النصوص لا تحتاج الحكم بعدم دستوريها، فالنص في حد ذاته ليس له أي أثر قانوني، ولا يتعارض مع نص دستوري[1]، وقد أيد المجلس الدستوري الفرنسي هذا الرأي في بداية الأمر في العديد من قرارته، ومنها قراره بخصوص مشروع قانون loi portant réforme de la planification فقد طلب عددٌ كافٍ من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بعدم دستورية المواد 4-8-9 من مشروع القانون المشار إليه، حيث إن هذه المواد تخلو من القواعد القانونية، مما قد يؤدي لإساءة استخدامها من السلطة التنفيذية بل إنها قد تؤدي إلى قصر مبادرة اقتراح القوانين على الحكومة وحدها دون السلطة التشريعية، وهذا يتعارض بشدة مع نصوص الدستور الفرنسي 39 و 44 ، ولا يمكن حرمان أعضاء البرلمان من الاقتراح التشريعي (حق المبادرة التشريعية إلا بنص دستوري). [2]

وقد قضى المجلس الدستوري إنه بالنظر لمشروع القانون المقدم فإن نص المادتين 8- 9 لم تحظر بأي شكل من الأشكال ممارسة أعضاء البرلمان لحقهم في اقتراح القانون، أما بالنسبة للفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من القانون المشار إليه فقد خلت من القواعد القانونية الملزمة، ولم تتضمن أي أثر قانوني، وبالتالي لا يمكن لهذا النص بأي حال من الأحوال أن يمنع حق المبادرة في اقتراح القوانين من جانب الحكومة أو من أعضاء البرلمان، فهذا النص في صياغته الحالية لم يمنع ولم يعدل ولم

---

dans le texte". Nicolas Molfessis, "La distinction du normatif et du non-normatif dans les textes de loi (ou comment le Conseil constitutionnel répond à la processivité constitutionnelle des requérants)", Justice n° 5, janvier / mars 1997, p. 232

[1] وقد أنتقد بعض الفقه ذلك، موضحًا ضرورة أت يتضمن القانون القواعد القانونية، راجع في عرض هذه الآراء

Yves Gaudemet , "La loi administrative", Revue du droit public - 2006, n°1 - p 65-84

[2] Décision n° 82-142 DC du 27 juillet 1982, Loi portant réforme de la planification.

ينتقص من أي حق سواء للحكومة أو للبرلمان، بل كان عبارة عن توجيهات وأمنيات وبالتالي لا يمكن مراقبته دستوريًّا.[1]

ويلاحظ هنا أن نصوص القانون كانت مجرد عبارات وصفية لا تحمل صفة القاعدة القانونية فلا تنشئ حقوقًا ولا ترتب التزامات وبالتالي يصعب القول بأنها تخالف نصًّا دستوريًّا بصورة واضحة أو حتى بصورة ضمنية مما يؤدي لعدم إمكانية مراقبة هذه النصوص دستوريًّا.

وفي الاتجاه ذاته ذهب المجلس الدستوري إلى أنه يلاحظ من مشروع القانون المتعلق بتعديل بعض نصوص قانون الضرائب) أن المشرع قد اكتفى بالتأكيد على أن مجتمع كورسيكا كان له طبيعته الخاصة من النواحي الجغرافية والاقتصادية التي تنعكس على الأحكام الضريبية التي فرضت على هذا الإقليم، وحيث إن هذا النص القانوني ليس له أي أثر قانوني فهو لم يعدل أو يؤثر في الضرائب المفروضة على إقليم كورسيكا، وقد انتهى المجلس الدستوري إلى عدم إمكانية مراقبة هذ النص التشريعي، حيث لا توجد مخالفة واضحة للدستور الفرنسي.[2]

وتأكيدًا لما سبق بيانه يضيف أنصار هذا الاتجاه أن المجلس الدستوري يراقب التشريع سواء كان قانونًا أو لائحةً، الذي يتضمن قواعد قانونية. وبالتالي ليس كل ما يرد في التشريع يمكن أن يكون محلًا لرقابة الدستورية، فهناك نصوص قانونية وصفية تخلو من القواعد القانونية ولا يترتب على مخالفتها أي جزاء، ويلاحظ في أحكام المجلس الدستوري في هذا الشأن تأثرها بالاتجاه الفقهي الذي يميز بين "القاعدة القانونية la Norm، وبين مجرد "البيان" l'énoncé.[3]

وانطلاقًا من هذا التمييز، قضى المجلس بأن التوجهات السياسية

---

[1] *Ibid.*

[2] Trémeau, Jérôme, "Absence de portée normative de l'article 1er de la loi du 27 décembre 1994 relative au statut fiscal de la Corse : pas de contrôle de constitutionnalité [Note sous décision n° 94-350 DC]", Recueil Dalloz, 1995, n° 41, p. 348-348

[3] Guy CARCASSONNE. "Penser la loi. Pouvoirs n°114 - La loi - septembre 2005"., p.39-52

والاقتصادية للدولة الواردة في المادة الأولى من القانون المعروض عليه لا تلحق بأي طائفة من النصوص التشريعية التي يمكن مراقبة مخالفتها لنصوص الدستور، ولا تتمتع بالقيمة القاعدية التي ترتبط بالقانون وبالتالي لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري.[1]

وفي حكم آخر، قرر المجلس أن التوجهات الخاصة بتحسين فعالية العدالة والواردة في المادة الأولى من قانون Perben لا تتمتع بأي قيمة قاعدية، وبالتالي تخرج عن رقابة الدستورية، كذلك قضى المجلس الدستوري الفرنسي في حكم آخر بأن الإرشادات والتوجيهات الواردة بشأن تنمية وتطوير الإقليم لا تتضمن أية قواعد قانونية لأنها خالية من عنصر الإلزام وبالتالي تخرج عن نطاق رقابة الدستورية.[2]

ب- ظهور اتجاه فقهي يطالب بانتقال فكرة القوانين الناعمة من القانون الدولي العام إلى القوانين الداخلية

القوانين الناعمة (Soft Laws) هي مصطلح ظهر في علم القانون الدولي والعلاقات الدولية للإشارة إلى الأنظمة والقواعد والاتفاقيات التي ليس لها طابع قانوني ملزم على عكس القوانين الداخلية الملزمة التي تُحمِّل المخالف بعواقب قانونية عند عدم الامتثال لقواعدها، وغالبًا ما تكون القوانين الناعمة عبارة عن مبادئ وتوجيهات أو اتفاقيات غير ملزمة، وتشمل القوانين الناعمة مجموعة متنوعة من المصادر، بما في ذلك المبادئ التوجيهية والتي تتضمن مبادئ عامة تُستخدم كإطار للسلوك الإنساني،

وأيضًا الاتفاقيات غير الملزمة التي تتضمن تفاهمات بين الدول حول بعض المبادئ الأساسية مثل مبادئ حقوق الإنسان، وهي مجرد مبادئ عامة غير ملزمة

---

[1] د/ محمد محمد عبد اللطيف، "القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات 1999-2004" دار النهضة العربية،2005، ص 23.

[2] ويلاحظ أن هذا المنهج التفسيري ليس بعيدًا عن منهج إعلان عدم الدستورية وفقًا للمنهج الأمريكي في الرقابة. المحكمة العليا الأمريكية حين تقضي بعدم دستورية التشريع لا تقضي بإبطاله، وإنما تقضي بمجرد استبعاده أي بعدم تطبيقه، وهو ما يعني إفراغه من مضمونه، مما يستحيل معه تطبيقه، فيصبح تشريعًا ميتًا "Dead Law")، د/ أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص 243 وما بعدها.

للأطراف الموقعة على هذه الاتفاقيات، وكذلك توصيات وتقارير المنظمات الدولية غير الملزمة قانونًا، وغير ذلك.[1]

وقد انتشرت القوانين الناعمة في القانون الدولي بشكل واسع لأسباب عديدة مرتبطة بطبيعة العلاقات الدولية ومبادئ السيادة والمساواة، فمفهوم السيادة الوطنية من أهم مبادئ القانون الدولي، حيث تحترم كافة الدول حقوق السيادة الوطنية لبعضها البعض، ولذلك يتعذر على منظمة دولية أو دولة فرض قرارات ملزمة بشكل قسري على دولة أخرى، ويأتي القانون الناعم كأداة لتحقيق التعاون الدولي دون فرض قواعد ملزمة على الدول.

كما يلعب القانون الناعم دورًا هامًا في تفادي الصدامات والتصاعد العسكري بين الدول، ويعتمد القانون الدولي على تشجيع التفاهم والتفاوض بين الدول. والقانون الناعم يمكن أن يكون وسيلة لتحفيز الدول على التعاون والامتثال بدلًا من اللجوء إلى القوة العسكرية، كما تمتاز القوانين الناعمة بأنه يمكن تطويرها وتعديلها بسرعة استجابةً للتغيرات في الأوضاع الدولية دون الحاجة إلى عمليات تصديق معقدة، وهذا يجعلها أكثر مرونة من الاتفاقيات الدولية الصارمة.[2]

كما يعزز القانون الناعم مبدأ المساواة بين الدول، فلا توجد قواعد ملزمة تفرضها الدول الأقوى على الدول الأضعف، وبالتالي يمكن أن يعمل القانون الناعم كأداة لتعزيز التعاون بين الدول في مجموعة متنوعة من المجالات مثل التجارة والبيئة والأمن الإنساني والتنمية وغير ذلك من خلال تبني قواعد واتفاقيات غير ملزمة، تمكن الدول من تحقيق مصالح مشتركة.

وقد حاول بعض الفقه متأثر بالقانون الدولي إدماج فكرة القوانين الناعمة في النظام القانوني الداخلي، مطالبًا بضرورة تطوير تعريف القانون الوضعي التقليدي في

---

[1] Andrew T. Guzman; Timothy L. Meyer, "International Soft Law," Journal of Legal Analysis 2, no. 1 (Spring 2010): 171

[2] د/ محمد محمد عبد اللطيف، "القانون الناعم: قانون جديد للسلوك الاجتماعي"، عالم الفكر، المجلس الوطني للثقافة بالكويت والأداب، العدد 174، (أبريل – يونيو 2018)، ص 57- 112 وخاصة ص 65.

ضوء ظهور القوانين الناعمة، وموضحًا أن الرؤية التي تختزل القانون في إنه مجموعة من القواعد العامة المجردة هي رؤية غير مقبولة، فالقانون ليس فقط مجموعة من القواعد التي تشتمل على الأوامر والنواهي، بل يشمل أيضًا العرف والممارسة والقضاء والتوصيات والقيم، فلا يمكن تقييد القانون بتعريف تقليدي يعتمد فقط على القواعد القانونية الواجبة التنفيذ، فالقانون الناعم يتيح للقانون أن يكون أكثر مرونة وتكيفًا مع التغيرات في المجتمع والثقافة. [1]

وأضاف أنصار هذا الاتجاه أنه فيما يتعلق بخاصية الإلزام للقاعدة القانونية فلم تعد محل تسليم، فالقواعد المكملة تشكل اعتراضًا قويًّا في مواجهة الصفة الملزمة للقاعدة القانونية، بالإضافة إلى ذلك، هناك نوع آخر من القواعد القانونية لا تفرض التزامات، بل تمنح رخصًا أو تصاريحَ للعمل، ولا تتضمن إلزامًا.[2]

وقد أثارت هذه القوانين إلى النظام القانون الداخلي جدلًا فقهيًّا واسعًا، وقد رفضها بشدة بعض الفقه، وقد قبلها البعض الآخر، وقد تعرض مجلس الدولة الفرنسي لهذه القوانين أكثر من مرة في تقاريره السنوية، وقد رفضها حينًا وقبلها حينًا آخر3، ولكن في جميع الأحوال، فإن القوانين الناعمة قوانين توجيهية وتصلح على سبيل الاستثناء لبعض القطاعات، ومنها القطاع البيئي لخصوصية هذا القطاع وارتباطه بالوعي بأهمية البيئة والحفاظ عليها، وارتباطه أيضًا بالسوك الإنساني للحفاظ على البيئة، لذلك قد تكون هناك تعليمات وإرشادات توجهيه للحفاظ على البيئة، وكذلك القطاع الطبي، وقوانين البرامج في فرنسا والتي تهدف إلى وضع برامج لتطوير أهم القطاعات في الدولة، مثل قطاع الصحة، والتعليم، وغير ذلك. فهي ليست قوانين بالمعنى الفني الدقيق، بل هي وضع خطط مستقبلية لتطوير الدولة، وبالتالي قد يتم

---

[1] Catherine Thibierge, « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », RTDCiv., 2003, p.599

[2] راجع آراء الفقه المؤيدة التي عرض لها د/ محمد محمد عبد الطيف، القانون الناعم، المرجع السابق، ص 79 وما بعدها.

[3] Etude annuelle du conseil d'etat, Le droit souple, 2013, https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/etudes/le-droit-souple

إدراج بعض الأهداف والخطط المستقبلية فيها، وقد تكون القوانين الناعمة أيضًا للوظيفة العامة، كأن يتم وضع مدونة للسلوك الوظيفي، مدونة لسلوك الأطباء، أو التقاليد الجامعية وغير ذلك، وهي في هذه الحالة تعليمات إرشادية توضح السلوك الوظيفي المتوقع من الموظف، ولكن ماذا لو خالف الموظف هذا السوك الوظيفي، سيرتبط الأمر في النهاية بتوقيع جزاء.

الفرع الثاني

موقف المحكمة الدستورية العليا المصرية من هذا الاتجاه

لم تعرض مسألة الرقابة الدستورية على خلو التشريع من المضمون القاعدي على القضاء الدستوري إلا نادرًا، وبصورة ضمنية، ومن ذلك ما ذهبت إليه في رفض الرقابة على المنشورات الصادرة من وزير المالية لأنها عبارة عن تعليمات تفسيرية خالية من القواعد القانونية وقد أوضحت المحكمة أنه "وحيث إن الدستور عهد بنص المادة (175) منه إلى المحكمة الدستورية العليا - دون غيرها - بتولي الرقابة على دستورية القوانين واللوائح على الوجه المبين في القانون، وقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن الولاية التي تباشرها في هذا المجال لا تنبسط إلا على القانون بمعناه الموضوعي، باعتباره منصرفًا إلى النصوص القانونية التي تتولد عنها مراكز عامة مجردة ، سواء وردت في تشريع أصلي، أو تضمنها تشريع فرعى وتنحسر – تبعًا لذلك – عما سواها .

لما كان ذلك وكان المنشور رقم 23 لسنة 1992 الصادر من مدير عام البحوث بمصلحة الضرائب على المبيعات بتاريخ 1992/4/12، لا يعدو أن يكون تعليمات إدارية بحتة صادرة من رئيس إلى مرؤوسيه متضمنة تفسيرًا لنص المادتين (11) من قانون الضريبة العامة على المبيعات الصادر بالقانون رقم 11 لسنة 1991 و(6) من لائحته التنفيذية ويلتزم هؤلاء المرؤوسون باحترام هذه التعليمات وإطاعة ما فيها من أوامر على إنها التفسير الصحيح للقانون واللائحة بناءً على واجب طاعة المرؤوس لرئيسه، إلا أن هذه التعليمات لا تعد تشريعًا بالمعنى الموضوعي مما تمتد

إليه رقابة المحكمة الدستورية العليا، ويخرج بالتالي عن اختصاصها".[1]

وتؤكد المحكمة الدستورية العليا أنها تراقب القانون بمعناه الموضوعي، باعتباره منصرفًا إلى النصوص القانونية التي تتولد عنها مراكز عامة مجردة، سواء وردت في تشريع أصلي، أو تضمنها تشريع فرعي وتنحسر – تبعًا لذلك – عما سواها، وهنا المحكمة تتحدث عن شرطين للرقابة، الشرط الأول أن محل الرقابة هو قانون أو لائحة، أما الشرط الثاني فينبغي أن يتولد عن هذه النصوص مراكز قانونية، وبالتالي يفهم ضمنًا أن النصوص التشريعية التي تخلو من أي قاعدة قانونية، لن تكون محلًا لرقابة المحكمة الدستورية العليا.

أ- <u>خلو الكتب الدورية من القواعد القانونية الموضوعية</u>

وفي الاتجاه ذاته ذهبت المحكمة الدستورية العليا المصرية إلى عدم بسط رقابتها على الكتب الدورية، فهي مجرد تعليمات وإرشادات وعادة ما تخلو من القواعد القانونية، وبالتالي لا تخضع لرقابة القضاء الدستوري وقد أكدت المحكمة على أنه: "حيث إن الاختصاص المقرر والمعهود به إلى المحكمة الدستورية العليا في مجال الرقابة على الدستورية، وفقًا لقانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 يتحدد حصرًا بالرقابة على دستورية القوانين بمعناها الموضوعي، أي النصوص القانونية التي تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة، سواء وردت في التشريعات الأصلية التي سنتها السلطة التشريعية أو تلك التي تضمنتها التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود صلاحيتها التي ناطها الدستور بها، وتنحسر – تبعًا لذلك – عما سواها.

وحيث إنه متى كان ما تقدم، وكانت الشركة القابضة لكهرباء مصر شركة مساهمة تعتبر من أشخاص القانون الخاص – إعمالًا لنص المادة الأولى من القانون رقم 64 لسنة 2000 بتحويل هيئة كهرباء مصر إلى شركة مساهمة. وتتولى في نطاق أغراضه، وعلى ضوء الوسائل التي تنتهجها، إدارة شئونها طبقًا لقواعد القانون

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادرة بتاريخ 14 ديسمبر 2008 في الدعوى رقم 45 لسنة 27 قضائية.

الخاص، وهي القواعد ذاتها التي تحكم علاقاتها بالعاملين فيها وبالغير من المتعاملين معها، وبالتالي فإن النص المطعون فيه، وهو نص الفقرة الأولى من المادة (31) من الكتاب الدوري رقم 5 لسنة 2006 بشأن تعديل بعض مواد اللائحة التجارية لشركات توزيع الكهرباء، لا يدخل فى دائرة التشريع الموضوعي الذي تختص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة الدستورية عليه، فمن ثم يتعين القضاء بعدم اختصاص هذه المحكمة بنظر الدعوى الماثلة ".[1]

وهنا أيضًا رفضت المحكمة الدستورية العليا النظر في الطعن المقدم ضد الكتاب الدوري، تؤكد المحكمة أنها تراقب القوانين واللوائح التي يتولد عنها مراكز قانونية، وأيضًا يفهم من ذلك أن المحكمة تشترط أن يتضمن النص القانوني قواعد قانونية محددة، أما النصوص الوصفية التي لا يترتب عليها أية قواعد فلا تختص المحكمة برقابتها.

ب- رفض المحكمة الدستورية العليا للرقابة على المذكرات الإيضاحية

وحيث إنه عن طلب الحكم بعدم دستورية ما تضمنته المذكرة الإيضاحية لقانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية الصادر بالقانون رقم 1 لسنة 2000 في شأن المادة (20) من ذلك القانون، فإنه لما كان اختصاص المحكمة الدستورية العليا في مجال مباشرتها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، ينحصر في النصوص التشريعية، ولا تنبسط ولايتها إلا على القانون بمعناه الموضوعي، وكانت المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 1 لسنة 2000 لا تتضمن نصوصًا تشريعية تتولد عنها مراكز قانونية عامة مجردة، وإنما جاءت إيضاحًا لمؤدى ما تضمنه مشروع القانون المشار إليه، الأمر الذي تخرج معه المذكرة الإيضاحية للقانون عن نطاق ولاية المحكمة الدستورية العليا في مجال مباشرتها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، مما يتعين معه الالتفات عن

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر في 4 ديسمبر 2011 في الدعوى رقم 37 لسنة 32 قضائية " دستورية ".

هذا الطلب.[1]

المطلب الثاني

العدول الدستوري عن مبدأ

عدم جواز الرقابة على دستورية القوانين الخالية من المضمون القاعدي

استقر الفقه القانون التقليدي على أن القاعدة القانونية يحب أن تكون ملزمة وترتب أثرًا قانونيًا واضحًا، وهذا الأثر هو الذي يحفز المخاطبين بالقواعد القانونية على احترامها، ويكفل تنظيم العلاقات بين الناس، ومخالفة القاعدة القانونية ينبغي أن يترتب عليها جزاء، وهذا الجزاء يختلف باختلاف القوانين والعصور.[2]

أما إذا كان القانون يعبر فقط عن الأمنيات والتوجهات والأهداف، ولا يترتب على مخالفته أي أثر قانوني فإنه قد خرج عن الدور المنوط به، فهو مجرد نصوص وصفية لا تحتوي على أي أثر قانوني، فإلزام القواعد القانونية هو ركن جوهري في النصوص القانونية، فلو ذكرت النصوص القانونية التي تعبر عن أهداف وغايات القانون، دون أن يكون هناك تحديد واضح للقواعد القانونية وأثر مخالفتها يترتب على ذلك إهمال الناس لها وعدم اتباعها، وتصبح كأنها قواعد سلوك وليست تنظيمًا قانونيًّا واضحًا وملزمًا.[3]

وقد قسم الفقه التقليدي القواعد القانونية من حيث الإلزام إلى أربعة أنواع:

يتعلق النوع الأول بالقواعد ذات الأثر القانوني القاسي، وهي التي يترتب على مخالفتها توقيع جزاءٍ جنائيٍّ رادعٍ، وذلك مثل النهي عن ارتكاب جرائم السرقة والقتل، وهذه القواعد لا خلاف على أنها تكون واضحة ولها أثر قانوني واضح، أما

---

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية، الصادر بتاريخ 14 / 5 / 2022، في الدعوى رقم 129 لسنة 39 ق "دستورية".

[2] Loukitch, R. “La force obligatoire de la norme juridique et le problème d'un droit objectif”, Paris, L.G.D.J., 1939, p.3.

[3] *Ibid*, p.4.

النوع الثاني فيشمل القواعد القانونية ذات الأثر القانوني الكافي، وهي القواعد القانونية التي لها أثر قانوني كافٍ لحماية المخاطبين بها مثل القواعد التي تشترط شكلًا معينًا، مثل إبرام العقود الإدارية باتباع إجراءات معينة وبموافقات خاصة ويترتب على مخالفتها بطلان العقد.

بينما النوع الثالث فيتضمن القواعد القانونية ذات الأثر القانوني الضعيف، وهي تلك القواعد التي يكون لها جزاء قانوني ناقص، مثال أن ينص التشريع على تحريم القمار ولا يرتب على ذلك أثر مهم جدًا وهو بطلان دين القمار، بينما يتعلق النوع الرابع بالقواعد القانونية الناقصة، ويصدق هذا على القواعد التي توجب مراعاة مواعيد وإجراءات محددة ولا يترتب على مخالفتها البطلان أو السقوط أو عدم القبول، ومثل هذه النصوص كان من المفترض ألا تعتبر قواعد قانونية أصلًا، لولا اندماجها في النظام القانوني الذي يضمن لها نوعًا من النفاذ والفعالية، وهو ما يبرر احتفاظ هذه القواعد بصفتها القانونية.[1]

وعلى الرغم من استقرار هذا التقسيم لفترات طويلة إلا إنه في الآونة الأخيرة قد ظهرت طائفة من النصوص القانونية الخالية من القواعد القانونية، وقد تنامت هذه الظاهرة لدرجة أن المجلس الدستوري الفرنسي أعلن تصديه لهذه النصوص، حيث أعلن رئيس المجلس الدستوري أن المجلس بصدد تحول دستوري يهجر فيه مبدأ استمر لسنوات طويلة وهو عدم جواز رقابة النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي، حيث أكد رئيس المجلس الدستوري أن المجلس سيبدأ في الرقابة على مثل هذه النصوص، وهذا التحول يقتضي مناقشة بعض الإشكاليات القانونية أهمها مدى جواز العدول عن أحد المبادئ الدستورية، وهل هناك ضوابط لهذا العدول الدستوري، وهل يعد العدول الدستوري إخلالًا بمبدأ الأمن القانوني.[2]

---

[1] د/ سليمان مرقس، "الوافي في شرح القانون المدني، المدخل للعلوم القانونية وشرح الباب التمهيدي للتقنين المدني"، الطبعة السادسة 1987، دون دار نشر، ص 79-80.

[2] Voeux du "président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République".,

الفرع الأول

مدى جواز العدول عن مبدأ عدم جواز الرقابة على دستورية القوانين الخالية من المضمون القاعدي

تعرض المجلس الدستوري الفرنسي لانتقادات حادة من قبل بعض الفقه، بسبب العدول عن مبدأ دستوري سابق،[1] وقد استندت هذه الآراء إلى نص المادة 62 من الدستور الفرنسي التي نصت على أن تكون "... قرارات المجلس الدستوري [...] ملزمة للسلطات العامة وجميع السلطات الإدارية والقضائية"[2]

وقد ذهب رأي فقهي آخر – وبحق - بتأييد موقف المجلس الدستوري في تفسير نص المادة سالف الذكر، حيث فسر المجلس الدستوري هذه المادة في نطاق ضيق، موضحًا أن قرارات المجلس ملزمة للكافة، لكن هذا لا يمنع من أن يراجع المجلس نفسه ويعدل عن مبدأ سابق قد تبناه، وهذا الاتجاه يبدو متوافقًا مع منطق النظام اللاتيني، الذي يرفض السوابق القضائية الإلزامية، كما أن هذا الاتجاه يتفق والمنطق القانوني السليم ويتجنب أن يصبح القضاء الدستوري أسيرًا لقرار قضائي سابق، ويسمح للقضاء الدستوري بالتطور ومواكبة المستجدات والتغيرات التي قد تحدث في المجتمع.[3]

Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr)

[1] Thierry Di Manno "Les revirements de jurisprudence du Conseil constitutionnel français, cahiers du conseil constitutionnel n° 20 (dossier : les revirements de jurisprudence du juge constitutionnel) - juin 2006."
https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/les-revirements-de-jurisprudence-du-conseil-constitutionnel-francais

[2] "...à l'article 62, alinéa 2, de la Constitution de 1958. Cette disposition constitutionnelle, aux termes de laquelle «es décisions du Conseil constitutionnel [⋯] s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles»….", *Ibid.*

[3] Ancel, P et Rivier, M., "Les divergences de jurisprudence", Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2003, p. 185-206.

وقد ذهب بعض الفقه إلى أنه مما لا شك فيه أن للقضاء الدستوري عثراته حال مباشرته لرقابة الدستورية على القوانين واللوائح، وله تجاربه وخبراته في هذا المجال، وله كذلك تجاربه التي قد يصيبها التوفيق أحيانًا أو يكون إهدارها لحقائق العدل في أخص مكوناتها، جليًّا، وأضاف هذا الرأي أن القضاة في كل بلد يفصلون فيما يعرض عليهم على ضوء فهمهم لحكم القانون القائم وعليهم - ما استطاعوا إلى ذلك سبيلًا - تقويم ما أعوج من أحكامهم التي لا تبلور في حقيقتها غير خبراتهم الاجتماعية التي لا تصدق نتائجها دومًا، خاصة في نطاق المفاهيم الدستورية التي يتعين ضمان نموها. ولا يليق بقضاة لا يعايشون الأوضاع ذاتها التي عاصرها الأقدمون، أن ينقلوا عنهم بعد موتهم الأفكار الرجعية ذاتها التي روج أسلافهم لها في عهود مختلفة والتي كان لها أسوأ أثر على تشكيل القواعد الدستورية وتطويرها.[1]

وقد استقر الفقه على قبول التحول الدستوري أو العدول الدستوري، ويبقى أن نتعرف على ما المقصود به، فقد ذهب بعض الفقه إلى أنه يقصد بالتحول الدستوري أو العدول الدستوري كل تغيير في أحكام القضاء الدستوري، يعكس تناقضًا واضحًا بين حلين قضائيين أحدهما قديم والآخر جديد لذات الإشكالية القانونية مجردًا بذلك الحل القديم من كل قيمة قانونية ملزمة.[2] بينما ذهب رأي آخر إلى أن العدول الدستوري هو عدول عن مبدأ قرره القضاء الدستوري في بعض أحكامها السابقة.[3]

وقد أوضح بعض الفقه أنه لا يعد تحولًا في أحكام القضاء الدستوري مجرد وجود تطوير في حيثيات قرار القاضي الدستوري طالما لا يوجد حكمين متضادين على الرغم من وحدة السؤال القانوني المطروح على القاضي الدستوري، كما لا يعد

---

[1] د/ عوض المر، المرجع السابق، ص 178.

[2] د/ عبد الحفيظ الشيمي، "التحول في أحكام القضاء الدستوري، دراسة مقارنة"، دار النهضة العربية، 2008، ص 21.
د/ إسلام شيحة، "العدول عن السوابق الدستورية في القضاء الأمريكي"، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية - العدد الأول السنة الثانية والستون- يناير 2020، الجزء الثاني، ص 1880.

[3] د. أحمد كمال أبو المجد، "دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر"، بحث منشور في مجلة الدستورية، العدد الأول، السنة الأولى، يناير 2003، ص 14.

تحولًا في أحكام القضاء الدستوري مجرد تغيير في تسبيب الحكم مع الاحتفاظ بنفس المبدأ السابق.[1]

ويمكن بشكل عام تطبيق فكرة عدول القضاء الدستوري عن أحد المبادئ بشرطين وهما؛ الشرط الأول هو أن يكون هناك تضاد في الحلول بين الحل القديم والحل الجديد، أما الشرط الثاني فهو نية القضاء الدستوري في التخلي عن المبدأ الدستوري السابق وتبني مبدأ دستوري جديد، يستمر على اتباعه القضاء الدستوري، أما إذا كان المبدأ الجديد هو مجرد خروج عرضي استثنائي فلا يعد ذلك تحولًا دستوريًّا، فالتحول الدستوري يعني العدول النهائي عن المبدأ القديم، أما الاستثناء من المبدأ فلا يمكن وصفه بالتحول القضائي الدستوري، وإنما يمكن وصفه بأنه حالة خاصة أو استثناء.[2]

وهذا ما حدث من تطور للمجلس الدستوري بشأن رقابته على النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية، فقد رفض في بداية الأمر الرقابة على هذه النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي، واستمر هذا الرفض لسنوات طويلة، إلا إنه منذ عام 2005 وحتى كتابة هذه السطور تبنى المجلس الدستوري الفرنسي مبدأ جديدًا -مخالفًا للمبدأ السابق- وهو فرض الرقابة الدستورية على تلك النصوص، وقد ظهرت نية المجلس الدستوري في الرقابة على هذه النصوص من خلال تواتر الأحكام القضائية التي قضت بعدم دستوريتها.

[1] لا يجب أن نخلط بين التحول القضائي الدستوري وبين فكرة تصحيح الأحكام. فالتحول القضائي يعني العدول عن مبدأ قانوني سابق، أما مسألة تصحيح الأحكام فإنها تقتصر على تصحيح الأخطاء المادية فقط الواردة بالحكم دون العدول عن مبدأ قانوني سابق، راجع د/ عبد الحفيظ الشيمي، التحول في أحكام القضاء الدستوري، المرجع السابق ص 25 وما بعدها.

[2] د/ عبد الحفيظ الشيمي، المرجع السابق، ص 33.

الفرع الثاني

أسباب التحول الدستوري

ورقابة المجلس الدستوري على النصوص الخالية من المضمون القاعدي

أوضح بعض الفقه أن المجلس الدستوري الفرنسي حينما أراد العدول عن المبدأ الدستوري السابق وبسط رقابته على النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية قد استند لمجموعة من الأسباب أهمها:

أولًا: مساوئ النصوص الخالية من القواعد القانونية: -

ذهب بعض الفقه إلى أن النص التشريعي الخالي من القواعد القانونية هو بمثابة سراب قانوني، يبدو من حيث الظاهر قابلًا للتطبيق، ولكنه في الحقيقة عديم الفاعلية،[1] ومن أمثلة ذلك قانون رقم 1207 الصادر عام 2000 في شأن تنظيم أقاليم ما وراء البحار حيث اشتمل على نصوص وصفيه لا تُنشِئ قواعد قانونية ومنها المادة الأولى التي نصت على أن: تعد تنمية الأنشطة الاقتصادية والتخطيط الإقليمي والتوظيف لأقاليم ما وراء البحار من أولويات الجمهورية الفرنسية، ويهدف هذا القانون إلى تعزيز التنمية المستدامة لهذه الأقاليم وضمان المساواة الاجتماعية ووصول الجميع إلى التعليم والتدريب والثقافة دون تفرقة بين الرجل والمرأة.[2]

---

[1] Rémy Libchaber, Op.Cit, p. 242 ets.

[2] "Le développement économique, l'aménagement du territoire et l'emploi dans les départements d'outre-mer constituent, en raison de leur situation économique et sociale structurelle reconnue notamment par l'article 299, paragraphe 2, du traité instituant la Communauté européenne, des priorités pour la nation.

Ces priorités sont mises en oeuvre par la présente loi qui vise également à promouvoir le développement durable de ces départements, à valoriser leurs atouts régionaux, à compenser leurs retards d'équipement, à assurer l'égalité sociale et l'accès de tous à l'éducation, la formation et la culture ainsi que l'égalité entre les hommes et les femmes. Elles impliquent l'accroissement des responsabilités locales ainsi que le renforcement de la décentralisation et de la coopération régionale." "Loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour

ونلاحظ أن هذا النص يعبر عن أماني وتطلعات الدولة، والأصل أن هذه الأماني وتلك التطلعات مكانها الطبيعي في الخطب السياسية، وليس في النصوص القانونية، فالقانون يجب أن يضع التزامات واضحة ومحددة على الدولة في هذا الشأن، كأن يحدد التزامات الدولة المالية في توفير فرص التوظيف، أما مجرد ذكر أن هذا من أولويات الدولة، فهذا النص لا يضع أي التزام قانوني على الدولة.[1]

وقد لجأ المشرع المصري إلى مثل هذه النصوص في بعض القوانين الحديثة، فقد ورد في قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، رقم 182 لسنة 2018 في المادة الثانية تحت مسمى أهداف القانون أنه: يهدف القانون إلى:"1- تنظيم إجراءات تخطيط وتنفيذ التعاقدات العامة، ومتابعة تنفيذ العقود. 2- تحقيق كفاءة وفاعلية الإنفاق العام.3- تعزيز مبادئ الحوكمة، وتطبيق معايير العلانية والشفافية والنزاهة وحرية المنافسة والمساواة وتكافؤ الفرص، وتجنب تعارض المصالح. 4- تطبيق أساليب الإدارة الحديثة، والانتقال مرحليًا إلى استخدام تكنولوجيا المعلومات في الإجراءات[.....]"[2]

إن مساوئ هذه النصوص بديهية، ولعل أبرز عيوبها هو خلو هذه النصوص من القواعد القانونية الملزمة، فالأصل أن القانون يحتوي على مجموعة من القواعد القانونية الملزمة للمخاطبين بها، فالقانون يستمد شرعيته وقوته الإلزامية من قواعده القانونية، أما إذا خلا النص القانوني من أي قاعدة قانونية وكان مجرد نص وصفي تعبيري، فكيف يتم تطبيق هذا النص وكيف يمكن إلزام المخاطبين بقيود على حرياتهم في بعض الأحيان استنادًا لهذا النص، وكيف يمكن مراقبة هذه النصوص

---

l'outre-mer"

https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000387814#LEGIARTI000006386399

[1] Rémy Libchaber, Op.Cit, p. 242 ets.

[2] قانون 182 لسنة 2018 بإصدار قانون تنظيم التعاقدات التي تبرمها الجهات العامة، الجريدة الرسمية العدد 39 مكرر (د) بتاريخ 3 / 10 / 2018.

دستوريته؟

كل هذه التساؤلات دفعت المجلس الدستوري الفرنسي للتصدي لهذه الظاهرة المتنامية، والتي تنال من جودة القانون وتفتح بابًا واسعًا لتعسف السلطة التنفيذية في تنفيذ القانون، ولذلك أوضح رئيس المجلس الدستوري الفرنسي في خطابه أمام رئيس الجمهورية في 2005 السابق الإشارة إليه رفضه وجود مثل هذه النصوص، وأضاف أنه ليس من المقبول أن يخلو التشريع من القواعد القانونية التي تحدد الحقوق، وتفرض الالتزامات، وينشغل المشرع بعرض الأهداف والبديهيات والإرشادات غير الملزمة، فهذه الثرثرة أدت إلى الإخفاق والفوضى التشريعية، ولذلك يجب على البرلمان أن يمتنع عن إصدار النصوص القانونية التي تخلو من المضمون القاعدي، وأضاف أن المجلس الدستوري سيتصدى لرقابة هذه النصوص التشريعية، وهذا التوجه أدى إلى صدور العديد من الأحكام بعدم دستورية النصوص التشريعية استنادًا لخلوها من المضمون القاعدي.[1]

وقد أكد البعض أن زيادة النصوص القانونية الوصفية التي لا تتضمن أي مضمون قاعدي تُنشِئ نوعًا جديدًا من التدرج الداخلي للقانون، فيكون في داخل القانون الواحد نصوص ذات طبيعة قاعدية ترتب حقوقًا وتفرض التزامات، تسمو على نصوص أخرى وصفية لا تُنشِئ أي قاعدة قانونية ولا يمكن تفسيرها، إلا في ضوء النصوص القاعدية لهذا القانون.[2]

ويضيف أنصار هذا الرأي أن غموض وغياب صفة القاعدة القانونية عن النصوص التشريعية يترك مجالًا واسعًا لتعسف السلطة التنفيذية في تطبيق هذا النص، فهي المختصة بتفسير هذا النص عند تطبيقه، وقد تتولى وضع الضوابط

[1] Voeux du "président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République".

[2] Nicolas Molfessis, "La distinction du normatif et du non-normatif dans les textes de loi (ou comment le Conseil constitutionnel répond à la processivité constitutionnelle des requérants)", Justice n° 5, janvier / mars 1997, p. 232

المحددة له وبالتالي يثور تساؤل جديد عن مدى شرعية ذلك.[1]

ثانيًا: ارتباط هذه النصوص بظاهرة الإخفاق التشريعي أو الفوضى التشريعية:

أوضحنا فيما سبق أنه منذ عدة سنوات ظهر اتجاه تشريعي يستخدم نصوصًا وصفية تخلو من أي قاعدة قانونية، وقد رفض المجلس الدستوري الفرنسي في بداية الأمر -كما أوضحنا سلفًا- بسط رقابته على مثل هذه النصوص، إلا أن هذه النصوص قد كثرت مما دفع المجلس الدستوري لضرورة التصدي لها، وقد انتقد رئيس المجلس الدستوري الأداء التشريعي للبرلمان (في كلمته أمام رئيس الدولة والجمعية الوطنية في 2005) مؤكدًا على أن التشريعات في الجمهورية الفرنسية الخامسة تعاني من الفوضى التشريعية أو الإخفاق التشريعي؛ ويقصد به أن هناك تضخمًا في عدد النصوص القانونية دون مبرر واضح لذلك، ومما ساهم في ظاهرة التضخم التشريعي هو أن بعض هذه النصوص لا تتضمن أي قاعدة قانونية، بل تستعرض توجهات الدولة الاقتصادية والسياسية، أو أهداف القانون، ومما لا شك فيه أن كثرة هذه النصوص قد أدى إلى تضخم تشريعي غير مبرر، كما أدى إلى ارتباك واضح في تطبيق هذه النصوص.[2]

فالشرط المفترض في الدولة القانونية، التي يخضع الجميع فيها للقانون، هو أن تتضمن نصوص القانون قواعد قانونية ملزمة للجميع، فدور المشرع هو تنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع بقواعد قانونية ملزمة، وقد لاحظ البعض أن الأداء التشريعي للبرلمان الفرنسي أصبح فقيرًا إلى حد ما؛ وذلك لأن المشرع أصبح يستخدم المصطلحات والعبارات الرنانة التي ليس لها أي مضمون قانوني، وتفتقد لضوابط القاعدة القانونية من الوضوح والإلزام، ولذلك تغير موقف المجلس الدستوري الفرنسي من هذه النصوص، ففي عام 2005 قضى المجلس بعدم

[1] Azadeh A. Shahrbabaki, Op.Cit., p.38.

[2] Guillaume Drago, "Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normative", Revue du droit public, 2006, p. 45.

دستورية نص في القانون لأنه (لا يحتوي على قاعدة قانونية بشكل واضح).

"manifestement dépourvue de toute portée normative"

ويضيف بعض الفقه أن دور المشرع هو وضع قواعد قانونية تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع، وهو ما ينبغي أن يكون عليه التشريع شكلًا ومضمونًا، إلا أن المشرع إذا تخلى عن دوره وترك النص القانوني دون مضمون وخاليًا من القواعد القانونية، فإن السلطة التنفيذية يمكن أن تكلف نفسها بمهمة القيام بوضع حدود للقانون ووضع ضوابط للنص القانوني الذي خلا من القواعد القانونية وتصبح السلطة التنفيذية بذلك شريكةً للمشرع، بل قد تكون مشرعًا كاملًا. [1]

وأضاف هذا الرأي إنه إذا كان من الممكن تفسير النص بحرية تامة لعدم اشتماله على نص قاعدي واضح فإن السلطة التنفيذية يمكن أن تفسره بدون قيود، على النحو الذي يرضيها، وهذا التفسير يقود إلى تفويض حقيقي للسلطة التنفيذية في وضع قواعد قانونية وفقًا لتفسير النص القانوني الوصفي الذي لم يشتمل على قاعدة قانونية واضحة ومحددة، وهذا يتعارض ويصطدم بأهم المبادئ التي كرستها السلطة التأسيسية الأصلية لوضع الدستور الفرنسي عام 1958 وهي فكرة الفصل بين السلطات، فالتفسير القضائي أو تفسير السلطة التنفيذية للنص في هذه الحالة لم يعد شارحًا للنص بل مُعرفًا به وواضعًا لقواعده، وهذا ما دفع البعض إلى القول بأن النص الذي يرد بلا مضمون قاعدي ويترك تفسيره لباقي السلطات دليلًا واضحًا على الإخلال بفكرة الفصل بين السلطات. [2]

وفي الاتجاه ذاته يضيف أنصار هذا الرأي أن هناك آثارًا قانونية بالغة الخطورة قد تترتب على النصوص التي لا تتضمن قواعد قانونية، فإذا كان البرلمان قد وضع نصًّا قانونيًّا لا يتضمن قواعد قانونية، لهدف ما، فإن النص ينفصل عن إرادة واضعيه بمجرد أن ينشر في الجريدة الرسمية، وهنا قد تنشأ فكرة

[1] Yves Gaudemet , "La loi administrative", Revue du droit public - 2006, n°1 - p 65-84.

[2] Guillaume Drago, Op.cit., p. 47.

تفسير النصوص القانونية من السلطة التنفيذية المنوط بها تنفيذ هذه القوانين ومن القضاء المنوط به الفصل في المنازعات التي تنشأ بناءً على القانون، وأمام وجود عبارات عامة يمكن تأويلها بأكثر من تأويل، فقد يحدث خلطًا والتباسًا للمخاطبين بهذه النصوص، وقد تمارس السلطة التنفيذية وكذلك القضائية مهمة التشريع لأنها ستضع ضوابطَ وحدودًا لهذا النص القانوني الخالي من القواعد القانونية، والذي لا يحتوي سوى على عبارات عامة وغير دقيقة، وهذا الأمر يخالف بوضوح مبدأ الفصل بين السلطات ويتعارض بشدة مع مبدأ جودة القوانين. [1]

إن أثار النص القانوني غير القاعدي لا يمكن توقعها، فلا نستطيع أن نعرف ما هو تفسير السلطة التنفيذية والقضائية لهذه النصوص، التي قد تصبح غدًا نصوصًا إلزامية لها قيمة قانونية ملزمة استنادًا لتفسير السلطة التنفيذية والقضائية لها، على الرغم من أن نية المشرع حينما وضع النص كانت مجرد كسب موقف سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي معين، ويضيف أنصار هذا الرأي أن هذه النصوص لا تستعمل المصطلحات التي تناسب الصياغة القانونية وهي أن القانون يأمر أو يجيز أو يحظر، ولكنها تستخدم مصطلحات الخطاب السياسي والاقتصادي مثل" يساهم في ...، يميل إلى... ، يساعد في... يشجع... ، سيضمن... ، سيؤمن...، إلخ).

ويؤكد أنصار هذا الاتجاه أنه إذا كانت آفة التشريعات في الجمهورية الثالثة والرابعة هي كثرة المراسيم بقانون فإن آفة الجمهورية الخامسة هو كثرة النصوص التي لا تُنشِئ قواعد قانونية بل تستخدم عبارات رنانة ليس أي أثر قانوني. [2]

وقد عبر مجلس الدولة الفرنسي عن قلقه الشديد من تنامي هذه النصوص في تقريره الصادر في عام 1991 وبعد هذا التقرير ازداد الوضع تقهقرًا بدلًا من أن يتحسن، وقد سبب ذلك الأمر إزعاجًا للمجلس الدستوري الفرنسي وقضى بشكل

[1] Yves Gaudemet, Op.Cit., p.66.

[2] *Ibid.*

صريح في حكمه الصادر في 21 نيسان 2005 بعدم دستورية نص في القانون لأنه (لا يتضمن قاعدة قانونية بصورة جلية) أو (أن النص مجرد بشكل واضح من قوة القاعدة القانونية)[1].

ولذلك اعتبر المجلس الدستوري أن من واجبه التحقق مما إذا كان القانون يحتوي قاعدة قانونية من عدمه، وذلك لأن القانون كوسيلة للتعبير عن الإرادة العامة ينبغي أن يتضمن قواعد قانونية واضحة وملزمة، وهناك تطبيقات قضائية كثيرة لذلك ومنها: طالب بعض أعضاء البرلمان الفرنسي (استنادًا إلى حقهم في الرقابة السابقة على القوانين) إحالة بعض نصوص مشروع قانون التنظيم القانوني لمدراس المستقبل للمجلس الدستوري لوجود شبهة عدم دستورية فيها، ومن بين هذه النصوص نص المادة الآتية: تهدف المدرسة تحسين مستوى التحصيل الدراسي للتلاميذ، ومراعاة الفروق الفردية بينهم، والاعتراف بكل أنواع الذكاء وتشجيعها؛ للارتقاء بمواهب التلاميذ، كما تهدف المدرسة إلى تكوين التلاميذ تكوينًا علميًّا وفنيًّا ورياضيًّا وفكريًّا - تحت إشراف المعلمين وبمعاونة الأهل- بصورة تساعدهم على تطوير مهاراتهم لإنجاز الأعمال المطلوبة، وتساهم بشكل فعال في اختيار التلاميذ لمسارهم المستقبلي.[2]

وقد قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية هذا النص لخلوه من القواعد

---

[1] "Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991, "De la sécurité juridique"", EDCE 1991, n° 43, pp. 15 à 47

[2] "16 Considérant qu'aux termes du II de l'article 7 de la loi déférée : « L'objectif de l'école est la réussite de tous les élèves. - Compte tenu de la diversité des élèves, l'école doit reconnaître et promouvoir toutes les formes d'intelligence pour leur permettre de valoriser leurs talents. - La formation scolaire, sous l'autorité des enseignants et avec l'appui des parents, permet à chaque élève de réaliser le travail et les efforts nécessaires à la mise en valeur et au développement de ses aptitudes, aussi bien intellectuelles que manuelles, artistiques et sportives. Elle contribue à la préparation de son parcours personnel et professionne" ;

https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005512DC.htm

القانونية، وأضاف أن هذا النص يحتوي على تمنيات وطموحات لتطوير عملية التعليم، ولا يصلح أن يكون نصًّا قانونيًّا لأنه (مجرد بشكل واضح من القواعد القانونية)، وقد تعرض المجلس الدستوري لنص آخر في ذات القانون؛ وقرر المجلس أن النص الذي يضع التزامًا على المدارس بالقيام بترتيبات خاصة للتلاميذ المتفوقين فكريًّا، ولأولئك الذين يعانون من صعوبات التعلم، وللتلاميذ القادمين حديثًا في فرنسا، قد حُرر بعبارات عامة وغير دقيقة وهذا النص محفوف بالمخاطر وهذا النص فيه قوة قانونية مشكوك فيه وهذا قد يؤدي إلى التعسف في تطبيق النص القانوني.[1]

المبحث الثالث

منهج القاضي الدستوري في

الرقابة على النصوص الخالية من المضمون القاعدي

ذهب بعض الفقه إلى أن القانون هو عبارة عن مجموعة من القواعد القانونية تنظم سلوك الأفراد داخل المجتمع وتحدد علاقاتهم فيه، وتناط كفالة احترامها بما تملك السلطة العامة في المجتمع من قوة الجبر والإلزام، والقاعدة القانونية هي كل أمر أو نهي أو إرشاد يوجهه المشرع إلى الأفراد منظمًا لسلوكهم ومقترنًا بجزاء يوقع جبرًا على المخالف، حيث لا تخرج القاعدة القانونية في مضمونها أيًّا كان نوعها عن الأمر بفعل معين أو النهي عن فعل معين أو ترشد الأفراد وتوجههم إلى اتباع طريق معين يحقق لهم الاستقرار المنشود.[2]

والأصل أن ينهض المشرع لمباشرة اختصاصه الدستوري بنفسه، ومن ثم يعد تخلي المشرع عن ممارسة اختصاصاته الدستورية أو التنازل عنها لغيره من السلطات، بمثابة تعديل لقواعد الاختصاص التي حددها الدستور، ويشكل مخالفة

[1] "17 Considérant que ces dispositions sont manifestement dépourvues de toute portée normative ; que, dès lors, le II de l'article 7 de la loi déférée est contraire à la Constitution" https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2005/2005512DC.htm

[2] د/ عبد الرحمن كحيل، المرجع السابق، ص 464.

دستورية تستوجب تدخل القاضي الدستوري لإعادة الأمور إلى نصابها، وإلزام كل سلطة من السلطات العامة بممارسة اختصاصاتها المحددة.[1]

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا في مصر أن (...الضوابط التي يفرضها الدستور على السلطتين التشريعية والتنفيذية لضمان تقيدهما بأحكامه في ضوابط آمرة لا تبديل فيها ولا مهرب منها، وليس لأي جهة أو سلطة بالتالي أن تبغي عنها حولًا، أو أن تنقضها من أطرافها، أو أن تجعل لها عوجًا، أو أن تتحلل من بأسها أمدًا، إذ هي باقية دومًا، نافذة أبدًا، لتفرض - بزواجرها ونواهيها كلمة الدستور على المخاطبين بها، فلا ينسلخون منها، ولتكون قواعده مأربًا لكل سلطة، وضابطًا لحركتها، ومتكئًا لأعمالها وتصرفاتها على اختلافها، ومرتفقًا لتوجهاتها...)[2]

وقد أوضح بعض الفقه أن مخالفة السلطة التشريعية لقواعد الاختصاص التشريعي قد تتعدد صورها ومظاهرها، فمن صورها تهاون البرلمان في تفويض اختصاصه أو تركه إلى السلطة التنفيذية، سواء كان ذلك من خلال تساهل البرلمان في التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية ،[3] أو تخلي السلطة التشريعية عن بعض مظاهر ولايتها ذلك حيث يعد ذلك نكولًا سلبيًّا عن مباشرتها لاختصاصها التشريعي،[4] وقد أكد بعض الفقه الفرنسي أن إصدار البرلمان لنصوص قانونية خالية من القواعد القانونية هو بمثابة تفويض تشريعي ضمني من البرلمان للسلطة

---

[1] د/ يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، "رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع"، دار الجامعة الجديدة، 2018، ص 207

[2] حكم المحكمة الدستورية العليا في 6 ديسمبر 1993، طعن رقم ٤٣ لسنة ١٣ ق

[3] ومن صورها أيضًا مخالفة أشخاص السلطة التنفيذية فيما بينهم لقواعد الاختصاص التشريعي المسند إليهم، سواء كان ذلك من خلال مخالفة رئيس الجمهورية لقواعد الاختصاص المسندة إليه في حالتي الضرورة والتفويض، فيفوض غيره في ممارسة ما أسند إليه، أو من خلال عدم التزام الأشخاص المنوط بهم إصدار اللوائح التنفيذية لقواعد الاختصاص المنظمة لعملهم، وسواء أخذت المخالفة صورة إيجابية أو سلبية، ومن صورها كذلك مخالفة قواعد الاختصاص من حيث الزمان والمكان، سواء في ذلك أن كانت السلطة القائمة بمهمة التشريع هي السلطة الأصلية بذلك وهي البرلمان، أو كانت السلطة القائمة به هي السلطة التنفيذية أثناء مباشرتها لمهام تشريعية على سبيل الاستثناء.

د/ يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، المرجع السابق، ص 207.

[4] د/ عوض المر، المرجع السابق، ص ٤٥٣.

التنفيذيـة، وهـذا أمـر مخـالف لقواعـد تفـويض الاختصـاص الـواردة فـي الدسـتور الفرنسي.[1] ولذلك رأينا تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين وهما: -

المطلب الأول: الأساس الدستوري للرقابة على القوانين الخالية من القواعد القانونية.

المطلب الثاني: مجالات تطبيق المجلس الدستوري الفرنسي بعد إقرار الرقابة على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي.

المطلب الأول

الأساس الدستوري للرقابة على القوانين الخالية من القواعد القانونية

تزايدت أهميـة الرقابـة علـى دسـتورية القـوانين نظـرًا للـدور الهـام للقضـاء الدستوري في حماية حقوق الأفراد وحرياتهم، وقد كان للقضـاء الدستور دورٌ بـارزٌ في تطوير مفهوم الحقوق والحريات التي يجب أن تحظى بالحمايـة الدسـتورية، وقد انطلق القضاء الدستوري في منهجه في هذا الشـأن مـن فكرة إعـلاء سيادة القـانون، وتوطيد قيم الحقوق والحريـات فـي النظـام القـانوني الـديمقراطي، فكل مـن الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور لها أثر حاسم علـى مسيرة الديمقراطيـة وممارسـات سلطات الدولة.

ولقد أدى القضاء الدستوري دورًا هامًا في تطـوير نطـاق الحقـوق والحريـات التي تكفلها الدولة، وقد اعتمد القضاء الدستوري في تحديد هذه الحقوق علـى الوثيقة الدستورية، حيث اعتبر أن الدستور وحده هو المرجع في تحديد الحقوق والحريات، ثم مـا لبث أن عدل القضـاء الدسـتوري عـن هذا التفسير الضـيق، وتوسـع فـي مـنح القيمة الدستورية للحقوق والحريات، حتى ولو لم تـرد فـي الوثيقـة الدسـتورية، ومـن ذلك إقرار القضاء الدستور لمبدأ جودة القانون ومبدأ الأمن القانوني، وغير ذلك مـن المبادئ الدستورية.

[1] V. Champeil Desplats, "N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel", Cah. Cons. const., n° 21, 2006.p. 63

الفرع الأول

مبدأ جودة القوانين

لعل من أهم الأسس التي استند إليها المجلس الدستوري الفرنسي للرقابة على دستورية التشريعات الخالية من القواعد القانونية كان هو مبدأ جودة القوانين، فعلى الرغم من أن مجلس الدولة الفرنسي قد لفت الانتباه إلى القوانين الثرثارة "la loi bavarde" في تقريره السنوي عام 1991، إلا أن الرقابة الدستورية على هذه النصوص لم تُفَعَّل إلا في عام 2005 وذلك بالتزامن من بدء مناقشة مبدأ جودة القواعد القانونية في عام 2004 ثم اعتماده كمبدأ دستوري من قبل المجلس الدستوري الفرنسي الذي اجتهد في إرساء مبدأ جودة القوانين ومنحه القيمة الدستورية ووضع معايير واضحة ومحددة له. [1]

ويرى بعض الفقه أن معيار الجودة له وجهان وهما: جودة القانون، وجودة النصوص القانونية، وتشير جودة القانون إلى مدى كفاءة وفاعلية النظام القانوني نفسه في تحقيق العدل والمساواة وتحقيق الأهداف التي وضع من أجلها، وتعتمد جودة التشريع على عوامل عدة أهمها توافق التشريع مع المعايير القانونية الدولية والمحلية، وقدرته على تحقيق التوازن بين الحقوق والمصالح المختلفة، وقدرته على توفير إجراءات فعالة لتنفيذه. [2]

أما جودة النصوص القانونية، فتشير إلى مدى تضمين النصوص القانونية قواعد قانونية ملزمة ومدى وضوحها ودقتها وإيجازها وتنظيمها الجيد، وتعتبر القاعدة القانونية هي الأداة الأساسية لتفسير القوانين وتطبيقها، ومن ثم يجب أن تكون واضحةً ودقيقةً وملزمةً، وتحقيق جودة النص القانوني يعني أيضًا ضمان عدم وجود تعارض أو التباس أو غموض في اللغة المستخدمة، وتوفير تعاريف دقيقة

[1] "Rapport public du Conseil d'Etat pour 1991, (De la sécurité juridique)", EDCE 1991, n° 43, pp. 15 à 47

[2] Patricia Rrapi, Op.Cit., p. 87.7

للمفاهيم القانونية وإرشادات واضحة لتنفيذ القوانين؛ فجودة القانون تتعلق بالنظام القانوني نفسه وقدرته على تحقيق العدالة والمساواة، في حين أن جودة النصوص القانونية تتعلق بوضوح ودقة وتنظيم اللغة والصياغة المستخدمة. [1]

وقد منح القضاء الدستوري القيمة الدستورية لمبدأ جودة القوانين نظرًا لارتباطه بحقوق وحريات الأفراد، فقد أوضح بعض الفقه أنه ينبغي أن تكون القوانين واضحة ومفهومة وتتضمن قواعد قانونية محددة، أما إذا تبنى القانون النصوص الوصفية التي لا تتضمن قواعد قانونية، يترتب على ذلك تضخم التشريعات وتشتتها، وعدم قدرة المخاطبين بها على الإلمام بنصوصها، وأضاف بعض الفقه تأييده لمنح القيمة الدستورية لمبدأ جودة القوانين؛ لأن المواطن يكون مشوشًا أمام هذا الكم الهائل من التشريعات المختلفة والنصوص التعبيرية الخالية من القواعد القانونية مما يؤدي إلى عدم معرفة الأفراد لحقوقهم والتزاماتهم، بدقة.[2]

وتقوم فكرة القانون على فلسفة واضحة وهي أن الإنسان كائن اجتماعي بطبعه، لا يستطيع العيش بمفرده، بل لابد من العيش وسط المجتمع، والإنسان يهدف إلى تغليب مصالحه الشخصية، ومع تعارض المصالح كان لابد من وجود قواعد قانونية ملزمة منظمة لسلوك الأفراد، يُحمل الأفراد على طاعتها بما تملك الجماعة من سلطة القهر والإجبار.

ومما لا شك فيه أن القانونَ ذا الجودة التشريعية هو من أهم أدوات استقرار المجتمع. ومن مظاهر جودة القانون قدرته على تنظيم سلوك الأفراد ولو جبرًا، ويضيف أنصار هذه الاتجاه أن هناك تلازمًا حتميًّا بين القانون والجزاء، فلا يكفل احترام القانون إلا بأخذ الأفراد باحترامه جبرًا على المخالف؛ وهو جبر لا يتاح بشكله المادي المنظم إلا لسلطة عليا في الجماعة يكون لها احتكار القوة الجبرية

[1] Milano, Laure., "Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi", RDP 2006, p. 637-671.

[2] Patricia Rrapi, Op.Cit., p. 87.

اللازمة لإنفاذ القانون، والغرض من اقتران القاعدة القانونية بجزاء هو الامتثال لأوامر القانون ونواهيه لأنه إذا كان غرض القانون هو تنظيم علاقات الأفراد داخل المجتمع حتى يتحقق الأمن والاستقرار للجميع، فلن يتحقق ذلك إذا تركت الحرية للأفراد في احترام قواعد القانون أو عدم احترامها.[1]

وقد حرص كل من الدستور المصري والفرنسي على مجموعة من الضوابط والشروط الواجب اتباعها قبل إصدار القانون وعلى المشرع أن يلتزم بالضوابط الإجرائية والموضوعية حتى تخرج القاعدة القانونية إلى الوجود العملي إخراجًا يحقق الغاية التي يفصح عنها جوهرها.

ومنذ فترة ليست بالقليلة ظهر الاهتمام بضرورة سن القواعد القانونية ذات الجودة التشريعية، وقد تنامى الاهتمام بجودة القواعد القانونية سواء في الفقه أو في القضاء الدستوري، وقد انطلق الفقه القانوني من ذكره لمجموعة من المبادئ تساعد في تكوين قواعد قانونية تتسم بالجودة التشريعية، ومن هذه المبادئ، وضوح القوانين ونشر المعرفة القانونية، واحترام التوقعات المشروعة، وأن تكون القواعد القانونية قابلة للتطبيق، وقد اهتم الفقه الفرنسي على نحو خاص بضرورة الحفاظ على جودة التشريعات، والتصدي، فقد أوضح بعض الفقه أن البرلمان قد تخلى عن اختصاصه الأصيل بوضع قواعد قانونية ملزمة وواضحة، وأضحت بعض النصوص التشريعية الصادرة عن البرلمان مجرد توصيات أو توجيهات، وقد أكد هذا الاتجاه الفقهي تأييده للمجلس الدستوري الفرنسي الذي تصدى لهذه النصوص منذ عام 2005، وقضى بعدم دستوريتها، استنادًا إلى مخالفة هذه النصوص لمبدأ

[1] ويتميز الجزاء في القاعدة القانونية بأنه جزاء مادي أي يتخذ مظهرًا ماديًا محسوسًا، وأنه جزاء حال غير مؤجل وأن السلطة العامة هي التي توقعه، وهو بهذا يختلف عن الجزاء على مخالفة القواعد الاجتماعية الأخرى. وقد يتخذ الجزاء صورة جنائية توقع على الشخص إما في نفسه أو حريته أو ماله وقد يتخذ صورة مدنية يقصد به محو كل أثر مخالف للقانون كهدم الحائط المخالف للقانون، وقد يتخذ الجزاء صورة البطلان فإذا تم تصرف مخالف للقانون فإنه لا يرتب أي أثر. وقد يتخذ الجزاء صورة التعويض إذا تعذرت إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع المخالفة. وقد يجتمع الجزاء الجنائي والمدني معًا. راجع د/ عبد الرحمن كحيل، المرجع السابق، ص 470.

جودة النصوص القانونية، ومبدأ وضوح النصوص القانونية وقابليتها للفهم، ومخالفة هذه النصوص لنص المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام 1789، والذي نص على أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة، فالقانون ينبغي وفقًا لنص هذه المادة أن يتضمن قواعد قانونية واضحة وملزمة، ولا يكون مجرد تعليمات وإرشادات.[1]

ولعل الحكم الصادر بعدم دستورية أحد نصوص قانون البرامج الخاص بمدارس المستقبل في عام 2005 كان تحولًا دستوريًّا واضحًا ينم عن تصدي المجلس الدستوري لهذه الترهات التشريعية، وكان السؤال الذي طرحه الفقه هل سيكفي هذا التوجه للمجلس الدستوري لإيقاف مثل هذه النصوص؟ أم أن الأمر أكثر تعقيدًا من ذلك؟، ويرجع أنصار هذا الاتجاه ذلك التعقيد إلى أن الأسلوب التشريعي في الآونة الأخيرة سواء على مستوى القوانين أو اللوائح أصبح فقيرًا للغاية، ومما لا شك فيه أن تصدي المجلس الدستوري لهذه النصوص هو خطوة على الطريق نحو إعادة التشريع لمساره المعتاد، ليتضمن على الأقل قواعد قانونية ملزمة وواضحة للمخاطبين بها.[2]

[1] *Ibid*

[2] Michel Verpeaux, "Neutrons législatifs et dispositions réglementaires: la remise en ordre imparfaite", Recueil Dalloz, 2005, p.1886.

الفرع الثاني

تعارض هذه النصوص مع مبدأ الفصل بين السلطات

أولًا: **مدى اعتبار خلو التشريعات من القواعد القانونية بمثابة تفويض تشريعي ضمني**

ذهب جانب من الفقه إلى أن هذه النصوص تنال بصورة واضحة من مبدأ الفصل بين السلطات، فهذه النصوص تعني أن البرلمان قد تخلى عن دورة في صياغة القواعد القانونية الملزمة، وترك الأمر للقضاء والسلطة التنفيذية حيث ينبغي عليهما التصدي لهذه النصوص وتحديد القواعد القانونية الملزمة فيها، وهذا يؤدي إلى تفويض من السلطة التشريعية لباقي السلطات في سن القواعد القانونية الملزمة، ومما لا شك فيه أن هذا يصطدم بتوزيع الاختصاصات بين سلطات الدولة الثلاثة التي وضعتها السلطة التأسيسية، وبمبدأ الفصل بين السلطات وهو مبدأ حاكم لكل نصوص الدستور بل بدونه لا وجود للدستور ذاته، كما أنه سيؤثر بوضوح على فكرة الأمن القانوني، حيث سيتحول دور السلطة القضائية والتنفيذية من مطبقٍ لنصوص القانون إلى واضعٍ للقواعد القانونية الملزمة، لذلك استخدم المجلس الدستوري الفرنسي التحفظات التفسيرية على بعض النصوص التي لا يوجد فيها قواعد قانونية واضحة أو فيها قواعد قانونية مشتبه بها.[1]

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية في حكم لها " وحيث إن المادة 26 من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 تنص على أن تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقًا لأحكام الدستور، وذلك إذا أثارت خلافًا في التطبيق، وكان لها من الأهمية ما يقتضي توحيد تفسيرها.

وحيث إن مؤدى هذا النص، أنه خول هذه المحكمة سلطة تفسير النصوص

[1] Patricia Rrapi, Op.Cit., p. 85.

التشريعية التي تناولها تفسيرًا تشريعيًّا ملزمًا، يكون بذاته كاشفًا عن المقاصد الحقيقية التي توخاها المشرع عند إقرارها، منظورًا في ذلك - لا إلى إرادته المتوهمة أو المفترضة التي تحمل معها النصوص التشريعية محل التفسير على غير المعنى المقصود منها ابتداءً - بل إلى إرادته الحقيقية التي يفترض في هذه النصوص أن تكون معبرةً عنها مبلورةً لها، وإن كان تطبيقها قد باعد بينها وبين هذه الإرادة.

وحيث إن إعمال هذه المحكمة لسلطتها في مجال التفسير التشريعي، يقتضيها ألا تعزل نفسها عن إرادة المشرع، بل عليها أن تستظهر هذه الإرادة، وألا تخوض فيما يجاوز تحريها لماهيتها بلوغًا لغاية الأمر فيها، مستهديةً في ذلك بالتطور التاريخي للنصوص القانونية التي تفسرها تفسيرًا تشريعيًّا، وكذلك بالأعمال التحضيرية الممهدة لها، سواء كانت هذه الأعمال قد سبقتها، أو عاصرتها، باعتبار أن ذلك كله مما يُعينها على استخلاص مقاصد المشرع التي يفترض في النص محل التفسير أن يكون معبرًا بأمانة عنها. ذلك أن الأصل في النصوص التشريعية، هو ألا تحمل على غير مقاصدها، وألا تفسر عباراتها بما يخرجها عن معناها، أو بما يؤول إلى الالتواء بها عن سياقها، أو يعتبر تشويهًا لها سواء بفصلها عن موضوعها، أو بمجاوزتها الأغراض المقصودة منها، تقديرًا بأن المعاني التي تدل عليها هذه النصوص، والتي ينبغي الوقوف عندها، هي تلك التي تعتبر كاشفةً عن حقيقة محتواها، مفصحةً عما قصده المشرع منها، مبينةً عن حقيقة وجهته وغايته من إيرادها، ملقيةً الضوء على ما عناه بها[....]"[1]

ومما لا شك فيه أن خلو النصوص التشريعية من القواعد القانونية، يؤدي لارتباك وتضارب وتعارض أحيانًا في تطبيق النصوص القانونية، وقد أكد القضاء الدستوري المصري وكذلك الفرنسي على أن تفسير النصوص يدور في فلك النص التشريعي، وتكمن المشكلة في خلو النصوص التشريعية من القواعد القانونية، لذلك

[1] راجع حكم المحكمة الدستورية العليا، الصادر بتاريخ 3 يوليو 1995 في القضية رقم 1 لسنة 2017

اعتبر بعض الفقه أن خلو التشريعات من القواعد القانونية هو بمثابة تفويض تشريعي ضمني للسلطة التنفيذية والتشريعية في غير الحالات المسموح فيها بالتفويض.[1]

ثانيا تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية: -

وتثير فكرة تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية إشكالية أخرى فيما يتعلق بالجهة المختصة بتفسير هذه النصوص والأصل أن الجهة المختصة بتفسير النصوص الخالية من القواعد القانونية هي المشرع نفسه، فالمشرع قد يصدر تفسيرًا تشريعيًّا إذا أحدثت هذه النصوص ارتباكًا أو تضاربًا في التطبيق، فالمشرع هو المعبر عن الإرادة العامة، وهو الذي أوكلت إليه السلطة التشريعية، ومن الأولى أن يمنح مثل هذا الاختصاص[2]، ومما لا شك فيه أن الجهة المنوط بها التشريع هي الأجدر على تحديد القواعد القانونية في النصوص التي أصدرتها.

أ- **تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية بواسطة القضاء الدستوري: -**

وإذا لم يتصدَ المشرع لتفسير مثل هذه النصوص فيمكن للقضاء الدستوري أن يلعب دورًا ضمنيًّا في توضيح المعنى وتفسير النصوص القانونية الخالية من القواعد، فعندما يتم إحالة قانون لفحصه من حيث الدستورية فإذا كان هناك تأويلات متعددة للقانون أو نزاعات حول معناه، فإن القضاء الدستوري يقدم قراءته للقانون ويعطي تفسيرًا رسميًّا للقواعد القانونية المعنية.

وهنا لجأت بعض التشريعات إلى منح القضاء الدستوري سلطة تفسير القانون بناءً على طلب يقدم من جهة معينة، ومن هذه التشريعات، التشريع

[1] Champeil-Desplats (V.), "N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel", Cah. Cons. const., n° 21, 2006.p. 63.

[2] د/ رجب طاجن، "ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري"، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2011، ص 240.

المصري، حيث نصت المادة ٢٦ من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ على أن: " تتولى المحكمة الدستورية العليا تفسير نصوص القوانين الصادرة من السلطة التشريعية والقرارات بقوانين الصادرة من رئيس الجمهورية وفقًا لأحكام الدستور، وذلك إذا أثارت خلافًا في التطبيق وكان لها من الأهمية ما تقتضي توحيد تفسيرها" كما قررت المادة ٣٣ من ذات القانون "يقدم طلب التفسير من وزير العدل بناءً على طلب رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس الشعب أو المجلس الأعلى للهيئات القضائية، ويجب أن يبين في طلب التفسير النص التشريعي المطلوب تفسيره، وما أثاره من خلاف في التطبيق ومدى أهميته التي تستدعي تفسيره تحقيقًا لوحدة تفسيره. وقررت المادة ٤٩ من نفس القانون أخيرًا أن أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللكافة."

وعلى الرغم من هذا النص إلا أن أغلب الفقه مستقر على أن التفسير الذي تجريه المحاكم الدستورية ليس من شأنه أن يتدخل في سلطة المشرع التقديرية ولا يحل محلها، ولذا تحرص المحاكم الدستورية، على عدم المساس بالسلطة التقديرية للمشرع، فالقاضي الدستوري لا يجعل من نفسه مشرعًا موازيًا للسلطة التشريعية عند قيامه بالتفسير.[1]

وقد أكد بعض الفقه " أن ما توليه جهة الرقابة القضائية على الدستورية من

[1] ويرى بعض الفقه "أن القاضي الدستوري ملزم بالتفسير في ضوء عدم مخالفة إرادة المشروع، وفي الحالات التي يذهب فيها القاضي إلى أن قناعته الشخصية ومزاجه هو الذي يهيمن على كيفية تفسيره لنصوص الدستور هنا تكمن مخاطر رقابته للدستورية، حيث في مثل هذه الحالة ينصب القضاة أنفسهم حكامًا مع ما يترتب على ذلك من نشوء نزاع بين السلطات، ففي الحالات التي تكون فيها القاعدة القانونية التي ينبغي على القاضي تطبيقها بالغة العمومية فمن الواجب عليه أن يستدرج إلى تحديد مضمونها في ضوء القاعدة، ومن ثم لو أمكن للقاضي نظريًا أن يعتقد أنه بإبطاله لقانون قد تصرف على مقتضى قاعدة أسمى من تلك التي واجهها فإنه في الحقيقة يصدر حكمه على مقتضى التفسير الشخصي الذي يعطيه هو لهذه القاعدة، ولذا فإن التفسير الشخصي للقضاة يرجح تفسير الهيئة التشريعية، وهو أمر غير طبيعي في نظام ديمقراطي ويعطي للسلطة القضائية مكانًا بالغ الأهمية في الدولة " د/ محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2009، ص 66 وما بعدها.

تقدير لاجتهاد وتقييم السلطة التشريعية للنصوص التي أقرتها مرده أن هذه الجهة لا تعتبر مشرعًا أعلى يزن هذه النصوص على ضوء حكمتها أو بواعثها، وعلى الأخص في مناطق يتعذر عليها أن تحيط علمًا بها لتنظيم السلطة التشريعية مسائل اقتصادية بطبيعتها توازن في نطاقها بين بدائل متعددة تتزاحم على تقدير الحلول الأفضل لها".[1]

ب- <u>تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية بواسطة القضاء العادي والإداري:-</u>

الأصل وفقًا لمبدأ الفصل بين السلطات أن دور السلطة القضائية هو إنزال حكم القانون على وقائع النزاع المعروض على القضاء، فإذا كانت القواعد القانونية واضحة ومحددة، فليست هناك مشكلة، فسيقتصر دور القاضي على تطبيق القواعد القانونية على النزاع المعروض عليه، ولكن إذا جاءت النصوص القانونية تحمل عبارات مجازية وتضمنت جمل وعبارات رنانة أو شعارات سياسية، وخلت من القواعد القانونية، فهنا سيقوم القاضي بتفسير هذه النصوص، وإذا كان الأصل أن التفسير القضائي لا يُنشِئ قواعد قانونية بل يفسر القواعد القانونية الموجودة بالفعل، ولكن نظرًا لخلو النصوص التشريعية واجبة التطبيق على النزاع من القواعد القانونية، لذلك يضطر القاضي لوضع تفسير منشئ لقواعد قانونية جديدة.[2]

وهذا ما دفع بعض الفقه كما ذكرنا سلفًا أن يؤكد أن النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية هي بمثابة تفويضٌ تشريعيٌّ ضمنيٌّ للسلطة القضائية، تخول القضاء الحق في إنشاء قواعد قانونية جديدة، وتكمن المشكلة (في النظام اللاتيني) في أن التفسير القضائي لهذه النصوص لا يكون ملزمًا إلا بشأن المنازعة التي صدر التفسير للفصل فيها، ولا يعد التفسير القضائي ملزمًا إلا بشأن النزاع الذي صدر التفسير بمناسبة الفصل فيه كما لا يلزم التفسير الذي تتبناه محكمة أي محكمة أخرى

---

[1] د/ عوض المر، المرجع السابق، ص ١٥٢.

[2] Patricia Rrapi, Op.Cit., p. 85.

حتى ولو كانت أعلى منها درجة، حيث لكل محكمة الحق في تفسير النص بطريقة مستقلة.[1] وبالتالي قد تختلف القواعد الناشئة عن النص القانوني الواحد نظرًا لاختلاف أحكام القضاء في تفسير هذ النصوص، وهو إخلال بمبدأ الأمن القانوني وبمبدأ جودة التشريعات السابق ذكره.

ولذلك فقد ذكر بعض الفقه ضرورة الاهتمام بجودة القوانين بصفة عامة وجودة القواعد القانونية بصفة خاصة وأيد هذا الاتجاه منح القيمة الدستورية لمبدأ جودة التشريعات، موضحًا أن المواطن يجد نفسه مشوشًا أمام هذا الكم الهائل من التشريعات المختلفة، والنصوص التعبيرية الخالية من القواعد القانونية؛ مما يؤدي إلى عدم معرفة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم بدقة، فالقانون خالي من أي قواعد قانونية، فالقوانين في العصر الحديث تتفلت من المخاطبين بها، وتستعصي في بعض الأحيان عليهم، ولا يكون المخاطب بالقانون قادرًا على التنبؤ بآثار سلوكه وتصرفاته؛ وهل هي مطابقة أو مخالفة لنصوص القانون، وبالتالي فإن سوء صياغة النصوص القانونية وافتقاد القوانين لعناصر الجودة التشريعية هو أمر ينال من سيادة القانون، ويعصف في بعض الأحيان بحقوق وحريات الأفراد.[2]

ج- تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية بواسطة السلطة التنفيذية:-

قد تلجأ السلطة التنفيذية إلى تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية عن إما عن طريق اللوائح التنفيذية، أو المنشورات التفسيرية، ويقصد باللوائح التنفيذية هي تلك اللوائح التي تتضمن القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فكثيرًا ما تقتصر القوانين على وضع الأسس العامة تاركة للسلطة التنفيذية مهمة صياغة القواعد التفصيلية، بحكم كونها أقدر من السلطة التشريعية على معرفة الجزئيات اللازمة لتنفيذ القوانين وفقًا لما تقتضيه ضرورات

[1] Michel Verpeaux Op.Cit., p. 1886.

[2] Patricia Rrapi, Op.Cit., p. 87.

العمل، ولا شك أن في ذلك ما يخفف العبء عن السلطة التشريعية ويجعلها تهتم عند وضع القوانين بالقواعد القانونية الأساسية دون التفصيلات.

واللوائح التنفيذية تقتصر مهمتها على وضع القوانين الصادرة عن البرلمان موضع التنفيذ، وبالتالي يتعين عليها أن تلتزم حدود هذا الغرض، فالأصل أن اللائحة التنفيذية لا تنص على إضافة قاعدة قانونية أو إلغاء قاعدة قانونية وردت في القانون، فإن كان من المقرر أن من حق السلطة التنفيذية طبقًا للمبادئ الدستورية المتعارف عليها أن تتولى الأعمال التشريعية عن طريق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، مما ليس فيه تعديل أو تعطيل أو إعفاء من تنفيذها، فليس معنى هذا الحق نزول السلطة التشريعية عن سلطتها في سن القوانين إلى السلطة التنفيذية، بل هو دعوه لهذه السلطة لاستعمال حقها في وضع القواعد التفصيلية اللازمة لتنفيذ القوانين دون أن تزيد عليها شيئًا أو تعدل فيها أو تعطل تنفيذها أو تعفي من هذا التنفيذ.[1]

وقد تلجأ السلطة التنفيذية للخروج من إشكالية خلو النصوص التشريعية من القواعد القانونية إلى إصدار المنشورات التفسيرية، وهي عبارة عن تعليمات وإرشادات صادرة عن الإدارة لتوضيح تفسير النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية، وتعد هذه التفسيرات ضمانًا لوحدة التفسير ووحدة التطبيق.[2]

وتكمن الإشكالية في هذه النصوص أنها خالية من القواعد القانونية، ولذلك فإن السلطة التنفيذية تنشئ القواعد القانونية اللازمة لتطبيق هذه النصوص، مما قد يعد تفويضًا تشريعيًّا ضمنيًّا، وهذا الأمر يخالف الدستور الفرنسي الذي حدد التفويض التشريعي للسلطة التنفيذية بضوابط وشروط واضحة، وقد ذهب بعض الفقه إلى أن مجلس الدولة يختص برقابة الإلغاء على هذه التفسيرات إذا تضمنت قواعد قانونية

---

[1] د/ محمد على عبد السلام، "الضوابط الدستورية للوائح التنظيمية، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية"، العدد 34 في 2016، ص 428 وما بعدها.

[2] هذه المنشورات التفسيرية لا تحدث أثرًا رجعيًّا كونها تقدم مجرد تفسير للقواعد القانونية، وتلتئم مع الأصل لتطبق معه باعتبارها جزءًا منه وكأنها صدرت في ذات تاريخه، طالما أنها التزمت حدود وصفها بأنها مفسرة، فإذا ما تجاوزت هذا الوصف، فإنها تكون محلًا للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري، د/ رجب طاجن، المرجع السابق، ص264.

جديدة تحدث آثارًا قانونية متميزة ناشئة عنها، وهذا يمثل خطورة واضحة لحقوق الأفراد وحرياتهم.[1]

وقد أكد مجلس الدولة الفرنسي في حكم له على أنه إذا كان للإدارة أن تصدر منشورات تفسيرية، وتضع قواعد عامة مجردة لتفسير بعض نصوص القانون، فإن هذه التفسيرات لا تخضع لرقابة قضاء الإلغاء، إلا حيث يخالف هذا التفسير معنى ومضمون النصوص القانونية أو اللائحية التي صدرت لتوضيحها، أو عندما يخرق المتطلبات المرتبطة بتدرج القواعد القانونية.[2]

المطلب الثاني

مجالات تطبيق المجلس الدستوري الفرنسي بعد إقرار الرقابة على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي

يحكم المجتمع المعاصر مبدأ سيادة القانون ومقتضى هذا المبدأ التزام جميع أفراد المجتمع وسلطات الدولة على السواء باحترام القانون كأساس للمشروعية والارتباط والتقيد بنصوصه، كما يتطلب المبدأ أن يكون القانون واضحًا ومفهومًا ومعلومًا مسبقًا، وملزمًا، وأن يكون قابلًا للتنفيذ والتطبيق بشكل عادل ومن دون تعسف، وأن يكفل الحقوق والحريات للأفراد.[3]

وقد ثارت العديد من الإشكاليات القانونية بسبب خروج المشرع في العديد من النصوص القانونية عن هذه المبادئ، فظهرت النصوص التي تكتسي بالصبغة التاريخية والسياسية، والنصوص التشريعية ذات العبارات الرنانة وقد أتت الفرصة للمجلس الدستوري للرقابة على مثل هذه النصوص، وقد أوضحنا فيما سبق كيف تحول المجلس الدستوري الفرنسي إلى الرقابة على هذه النصوص الخالية من المضمون القاعدي، لكن يثور التساؤل عن التطبيقات القضائية للمجلس الدستوري في هذا الشأن،

---

[1] المرجع السابق، ص 265.

[2] CE, 9 octobre 2002, Société GIAT Industries, req, 233596.

[3] د أحمد فتحي سرور، المرجع السابق، ص 21.

وقد تعرض المجلس الدستوري للعديد من النصوص التشريعية الخالية المضمون القاعدي، وقد قضى المجلس بعدم دستورية بعضها بينما قضى بدستورية البعض الآخر، وقد رأينا تقسيم هذا المطلب إلى فرعين وهما:

الفرع الأول: النصوص القانونية ذات الصبغة التاريخية والسياسية.

الفرع الثاني: تطبيقات المجلس الدستوري بشأن النصوص القانونية الأخرى الخالية القواعد القانونية

الفرع الأول

النصوص القانونية ذات الصبغة التاريخية والسياسية

لقد منح الدستور سلطة تقديرية للمشرع تشمل جوانب عدة، منها تحديد أولويات التشريع، والاختيار بين البدائل المطروحة لتنظيم موضوع معين، وفيما يتعلق بتحديد أولويات التشريع فإن المشرع هو الجهة الأجدر بتحديد الموضوعات التي لها الأولوية التشريعية، والتي تلبي احتياجات المجتمع، وذلك في إطار المصلحة العامة التي تحتاج للتنظيم.

أما في الاختيار بين البدائل المطروحة لتنظيم موضوع معين فقد أوضحت المحكمة الدستورية العليا المصرية أن للمشرع سلطة تقديرية في "المفاضلة بين البدائل المختلفة التي تتزاحم فيما بينها على تنظيم موضوع معين لاختيار ما يكون في تقديره أنسبها لمصلحة الجماعة وأقربها للوفاء بمتطلباتها، بافتراض مشروعيتها جميعًا، واتصالها بالحقوق محل التنظيم".[1] مؤكدة أيضًا على أن: "موضوع تنظيم الحقوق وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية التي يمارسها المشرع وفق أسس موضوعية ولاعتبارات يقتضيها الصالح العام، إلا أن هذا التنظيم يكون مجانبًا أحكام الدستور منافيًا لمقاصده إذا تعرض للحقوق التي تناولها سواء بإهدارها أو بالانتقاص منها"[2]، وفي حكم آخر أوضح للمحكمة أن: "السلطة التقديرية في مجال تنظيم الحقوق مقيدة بالتخوم التي

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ 15 يوميو1996، في الطعن رقم ١٤ لسنة ٦.ق. دستورية.

[2] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ 7 مارس 2003 في الطعن رقم 209 لسنة 23 ق. دستورية.

فرضها الدستور حدًّا لها، ومن بينها ألا يكون التنظيم التشريعي للحق مؤديًّا إلى مصادرته أو منطويًا على اغتيال وجوده".[1]

ومع ذلك، فإن السلطة التقديرية للمشرع ليست مطلقة، فهناك قيود ومسئوليات قانونية ودستورية تحكم سلطة المشرع، على سبيل المثال، يجب على المشرع أن يلتزم بمبادئ العدالة والمساواة وحقوق الإنسان، ذلك أن السلطة التقديرية لا يجوز أن تختلط بالسلطة التحكمية كما أن التقدير ليس استهواءً وإلا صار انحرافًا، ومن ثم فشتان بين مفهومي السلطة التقديرية والسلطة المطلقة ذلك أنه إذا كانت السلطة التقديرية تعني القدرة على الاختيار بين بدائل معروضة على المشرع ليختار من بينها ما يراه أنسبها لفحواها، وأكثرها مراعاة لأثقل المصالح وزنًا في نطاق أهداف الدستور وأحكامه، فإن السلطة المطلقة على خلاف ذلك، حيث يرتبط مفهوم السلطة فيها بالسيطرة والتحكم والقدرة على التصرف بحرية، دونما قيود من سلطة أخرى تحد من حريتها وتقديرها، أو تملي عليها شروطًا أو ضوابطَ تقيد من حركتها وبناء عليه.[2]

كما أوضحنا فإن السلطة التقديرية للمشرع هي سلطة قانونية وليست سلطة مطلقة أو تحكمية، يمارسها المشرع في إطار أحكام الدستور وضوابطه، وبقصد تحقيق الأهداف الدستورية، وقد ذهب جانب من الفقه الفرنسي إلى أن المشرع لم يلتزم في العديد من القوانين بالغاية الأساسية للقانون المتمثلة في وضع القواعد القانونية المحددة التي تنظم سلوك الأفراد والمؤسسات في المجتمع، وتحديد المعايير والقواعد التي يجب على الأفراد اتباعها في تفاعلاتهم وتصرفاتهم في المجتمع وتوجيه سلوكهم للحفاظ على النظام الاجتماعي بما يؤدي في النهاية لحماية حقوق وحريات الأفراد، وأضاف أنصار

---

[1] حكم المحكمة الدستورية العليا الصادر بتاريخ 15 مايو 1993 في الطعن رقم 18 لسنة 13 ق. دستورية

[2] د/ عوض المر، المرجع السابق، 57، د/عبد الحفيظ الشيمي، "القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي"، دار النهضة العربية، 2001، ص 347.

هذا الاتجاه أن خروج المشرع عن هذه المقتضيات أدى إلى ما أطلق عليه الفقه "الفوضى التشريعية" أو "الإخفاق التشريعي" ومن أهم مظاهره خلو التشريعات من المضمون القاعدي.[1]

بعض التطبيقات القضائية لمسألة خلو التشريعات من المضمون القاعدي

بتاريخ 23 يناير 2012 وافق مجلس الشيوخ الفرنسي على مشروع **قانون يجرم إنكار الإبادة الجماعية للأرمن**، ووفقًا لمشروع القانون فإنه يجوز توقيع عقوبة جنائية وهي السجن لمدة عام أو غرامة 45 ألف يورو ضد من أنكر أو قلل بطريقة مشينة من بأي طريقة من وسائل التعبير وجود جرائم الإبادة الجماعية المعترف به في القانون الفرنسي.[2]

إلا أنَّ معارضي هذا النص قد دفعوا بعدم دستورية لتعارضه مع حرية التعبير، وخلو هذا النص من المضمون القاعدي، مؤكدين أن القانون الجنائي لا علاقة له بالتاريخ وأن البرلمان لا يمكن أن يتحول إلى محكمة تاريخية، وأيد المجلس الدستوري ذلك مؤكدًا أن هذا القانون يتعارض مع مبدأ حرية التعبير ويخلو من القواعد القانونية فقد اعتبر هذا القانون أن مجرد التقليل من الإبادة الجماعية هي في حد ذاتها جريمة، بينما هي في حقيقتها فكرة تاريخية تخضع للتاريخ ونقاش المؤرخين وبالتالي لا يمكن اعتبارها جريمة جنائية.[3]

---

[1] ومن مظاهر فوضى القواعد القانونية أو الإخفاق التشريعي؛ أ- التناقض بين القوانين: عندما تكون هناك تشريعات متناقضة أو غير متسقة، فإن ذلك يؤدي إلى فوضى تشريعية، فوجود تعارض بين القوانين المختلفة، يؤدي بالضرورة لصعوبة فهم القانون والالتزام به من الأفراد.، ب- زيادة التشريعات دون مبرر حقيقي: عندما يتم إقرار قوانين بشكل متسارع ودون وجود آلية لتنظيم عملية التشريع، فإن ذلك يؤدي إلى تراكم القوانين وتشتتها، مما يؤدي لصعوبة إلمام الأفراد بكافة النصوص القانونية.، ج - عجز التشريع عن معالجة المشكلة المطروحة: فيكون القانون غير قادر على حل الإشكاليات القانونية المثارة، أو التعامل مع التحديات القائمة، وقد يكون ذلك بسبب قصور في وضع النصوص القانونية أو عدم توافق التشريع مع الظروف الفعلية والاحتياجات الحالية، أو وضع نصوص قانونية خالية من المضمون قاعدي.

Guillaume Drago, Op.cit., p. 45,ets.

[2] Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de l'existence des génocides reconnus par la loi.

[3] Décision n° 2012-647 DC du 28 février 2012, Loi visant à réprimer la contestation de

وفي تعليقه حول مشروع القانون السالف ذكره والخاص بأن "تعترف فرنسا علنًا بالإبادة الجماعية للأرمن عام 1915 "، طرح Rémy Libchaber مجموعة من التساؤلات وهي: ما هو القانون، وهل يجوز أن نضع نصوصًا قانونية لا تتضمن أي معايير أو قواعد قانونية؟ هل نحن في هذه الحالة أمام حقيقة قانونية؟ أو أمام نصوصٍ قانونيةٍ بالمعنى الفني الدقيق؟

وأضاف الرأي السابق إن مثل هذه النصوص على الرغم من أنها قد صدرت وفقًا للإجراءات التشريعية وعرضت على البرلمان ووافق عليها، إلا أنها في الحقيقة تشكل تغيرًا جذريًّا في المفاهيم القانونية المستقرة، وتخرج على المفهوم الراسخ لدى الفقه والقضاء بأن القاعدة القانونية هي الوحدة الأساسية للقانون، فلا يوجد قانون بدون وجود قواعد قانونية ملزمة، فالنص سابق البيان والذي يتعلق باعتراف فرنسا بالإبادة الجماعية للأرمن والتي حدثت في عام 1915 خالٍ تمامًا من أي مضمون قاعدي، بل هو مجرد بيان سياسي وإعلان نوايا ليس لها أي أثر قانوني.[1]

وأضاف أنصار هذا الرأي إنه مما لا شك فيه أن خلو النصوص القانونية من القواعد الملزمة، وتناولها مسائل تاريخية يضعف من محتوى القانون، إلا إنه في الوقت ذاته لا يعدل الخصائص الأساسية للقانون، ولا جوهره أو وظائفه[2]، ولذلك رفض المجلس الدستوري الفرنسي في البداية الرقابة على مثل هذه النصوص، نظرًا لندرتها حيث كان يرى أن تأثيرها على خصائص القاعدة القانونية ضئيلًا، وأنه لا يوجد ضرر من هذه النصوص، فكان المجلس الدستوري لا يكلف نفسه مشقة البحث

---

l'existence des génocides reconnus par la loi.

[1] "Telles sont les raisons pour lesquelles on s'émeut volontiers de la proposition de loi votée le 29 mai 1998, qui se signale d'emblée par une absence apparemment totale de contenu normati", Rémy Libchaber, Op.Cit., 218.

[2] "notre moment législatif est certes caractérisé par un affaiblissement de la teneur normative; il ne modifie pas pour autant les caractères essentiels du droit, sa substance non-plus que ses function"., *Ibid*

في دستوريتها، ولكن بعد كثرة هذه النصوص بصورة تجعلها تؤثر في مفهوم القانون، كان على المجلس الدستوري أن يغير اجتهاده، ويبحث المسألة بصورة أكثر عمقًا، وبالفعل عدل المجلس الدستوري اجتهاده وفرض الرقابة الدستورية على مثل هذه النصوص.[1]

وقد اختلف نهج المجلس الدستوري في نص تاريخي آخر وهو النص المتعلق بمشروع قانون إحياء ذكرى الضحايا المدنيين في الجزائر، في عام 2002 تقدم الاشتراكيون بمشروع قانون للجمعية الوطنية يتضمن جعل يوم 19 مارس "يومًا وطنيًّا لإحياء ذكرى ضحايا الحرب - الفرنسية ضد الجزائر وتونس والمغرب- من المدنيين والعسكريين"، ويرجع السبب لاختيار هذا اليوم إلى أن يوم 19 مارس 1962 هو يوم وقف إطلاق النار في الحرب بين الجزائر وفرنسا،[2] وقد قوبل هذا القانون بموجة رافضة له مما أدى إلى تأجيل عرضه على مجلس الشيوخ، وبعد مرور عشر سنوات طرح الاشتراكيون مشروع القانون مرة أخرى وتمت الموافقة عليه بأغلبية طفيفة، وقد حاول اليمين الوقوف ضد هذا القانون، حيث يرى معارضوه أنه يفتح الباب من جديد للأحداث التاريخية التي دارت في المستعمرات الفرنسية، إضافة إلى أن هذا التاريخ مختلف عليه، فهذا التاريخ يعتبره البعض في فرنسا تاريخ هزيمة لفرنسا، ويرفض البعض اعتباره يومًا وطنيًّا ويطلبون بتحديد يوم الأول من أكتوبر لإحياء ذكرى ضحايا الحرب،[3] ويعد هذا القانون تطورًا في اعتراف فرنسا بما حدث في الجزائر، فقد رفضت حتى عام 1999 اعتبار ما حدث بالجزائر بمثابة حرب، بل كانت تطلق عليها:" أحداث الجزائر"[4].

---

[1] *Ibid*

[2] https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/journee_nationale_souvenir.asp

[3] http://www.senat.fr/rap/l12-060/l12-0602.html#toc34

[4] حيث تم الاعتراف بأن ما حدث في الجزائر يعد بمثابة حرب بين فرنسا والجزائر بموجب قانون 18 أكتوبر 1999

"Loi no 99-882 du 18 octobre 1999 relative à la substitution, à l'expression « aux opérations effectuées en Afrique du Nord », de l'expression « à la guerre d'Algérie ou aux combats en

وقد طلب معارضو هذا القانون إحالة مشروع القانون إلى المجلس الدستوري، استنادًا إلى العديد من المخالفات الإجرائية والموضوعية التي لحقت بهذا القانون على حد قولهم- وما يهمنا في هذا المقام أنهم دفعوا بعدم دستورية مشروع القانون لأن نصوصه جاءت وصفية ولا تتضمن أية قواعد قانونية.

"l'absence de portée normative de la loi"

فاعتراف الدولة بأن يوم 19 مارس " يومًا وطنيًّا لإحياء ذكرى ضحايا الحرب -الفرنسية ضد الجزائر- من المدنيين والعسكريين"، هو عمل سياسي ولا يحتاج إلى تشريع ولا يتضمن أية قواعد قانونية، لكن المجلس الدستوري رفض هذا الدفع مؤكدًا أن مشروع القانون واضح ومحدد ويشتمل على قواعد قانونية، وهي اعتراف الدولة الفرنسية بالحرب على الجزائر ومشاطرة أسر الضحايا والتقريب بين الشعوب، وانتهت المحكمة إلى دستورية مشروع القانون.[1]

Tunisie et au Maroc".

[1] "Décision n° 2012-657 DC du 29 novembre 2012 - Loi relative à la reconnaissance du 19 mars comme journée nationale du souvenir et de recueillement à la mémoire des victimes civiles et militaires de la guerre d'Algérie et des combats en Tunisie et au Maroc" https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/decisions/2018766dc/2018766dc_doc.pdf

الفرع الثاني

تطبيقات المجلس الدستوري

بشأن النصوص القانونية الأخرى الخالية القواعد القانونية

أوضحنا فيما سبق أن القاعدة القانونية ينبغي أن تكون ملزمة وترتب أثرًا قانونيًّا واضحًا، وهذا الأثر هو الذي يحفز المخاطبين بالقواعد القانونية على احترامها، ويكفل تنظيم العلاقات بين الناس، ومخالفة القاعدة القانونية ينبغي أن يترتب عليها جزاء، أما إذا كان القانون يعبر فقط عن الأمنيات والرغبات والأهداف، ولا يترتب على مخالفته أي أثر قانوني فإنه قد خرج عن الدور المنوط به، فهو مجرد نصوص وصفية لا تحتوي على أثر قانوني، وكما أوضحنا أن إلزام القواعد القانونية هو ركن جوهري في النصوص القانونية، فلو ذكرت النصوص القانونية التي تعبر عن أهداف وغايات القانون، دون أن يكون هناك تحديدٌ واضحٌ للقواعد القانونية وأثرٌ لمخالفتها لترتب على ذلك إهمال الناس لها وعدم اتباعها، وتصبح كأنها قواعدُ سلوكٍ وليست تنظيمًا قانونيًّا واضحًا وملزمًا.[1]

وقد تم إثارة الدفع بعدم دستورية القوانين لخلوها من المضمون القاعدي في مناسبات عديدة أمام المجلس الدستوري الفرنسي، إلا أن المجلس الدستوري كان لا يقضي بعدم الدستورية إلا إذا كان النص خاليًا من القواعد القانونية بصورة قاطعة، كما أن المجلس الدستوري الفرنسي قدر أن هناك بعض القوانين مثل قانون البيئة وقانون البرامج لها خصوصية، ويجوز للمشرع أن يعرض لأهداف هذه القوانين ولا يعتبر ذلك مخالفة للدستور وسنعرض لبعض أحكام الدستور في هذا الشأن:

أولًا: الحكم بعدم الدستورية لخلو القانون من المضمون القاعدي

مما لا شك فيه أن رقابة المجلس الدستوري على النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية، قد فرض التزامًا على البرلمان بضرورة الابتعاد عن مثل هذه النصوص، وقد فرض المجلس الدستوري رقابته في العديد من المناسبات، ولكن

[1] *Ibid.*

المعارضة البرلمانية في النظام الفرنسي كانت تدفع بكثرة بعدم دستورية النصوص القانونية لخلوها من المضمون القاعدي، وقد وضع المجلس الدستوري آلية واضحة تتمثل في ضرورة أن يكون النصُّ خاليًا من أي مضمون قاعدي بصورة واضحة وجلية، ومن ذلك موقف المجلس الدستوري **بشأن قانون المساواة والمواطنة**، ففي 13 أبريل 2016 تقدمت الحكومة بمشروع قانون المساواة والمواطنة (l'égalité et à la citoyenneté) وبتاريخ 22 ديسمبر 2016 تم اعتماد مشروع القانون من الجمعية الوطنية بعد مناقشات عديدة، وقد أحيل مشروع القانون للمجلس الدستوري استنادًا إلى أن بعض نصوص مشروع القانون تتعارض مع الدستور الفرنسي، ومن بين ذلك خلو المادة 68 من مشروع القانون من المضمون القاعدي.

وقد نصت المادة 68 من مشروع القانون على أنه تعترف الدولة بحق كل شاب يبلغ سن ثمانية عشر عامًا اعتبارًا من 2020 في الاستفادة من تجربة مهنية أو نقابية في الخارج، قبل بلوغه سن الخامسة والعشرين من عمره، وقد دفع بعض أعضاء البرلمان الفرنسي بعدم دستورية هذا النص لخلوه من المضمون القاعدي، فهو يخلو من ترتيب أي أثر قانوني أو أي التزام على الدولة. فما هو التزام الدولة تجاه الشباب الراغب في السفر للخارج لاكتساب الخبرات، فالنص القانوني خلا من أي مضمون قاعدي وتحول إلى مجرد أمنيات وكان من الأوفق أن تستخدم عبارات توضح التزامات الدولة بصورة دقيقة، وقد قرر المجلس الدستوري أن النص القانوني بهذه الصورة ما هو إلا مجرد نص وصفي يخلو من القواعد القانونية الملزمة، وانتهى إلى الحكم بعدم دستورية هذا النص.[1]

<u>وقد سار المجلس الدستوري في الاتجاه ذاته في مشروع قانون الشفافية الذي</u>

[1] "L'article 68 de la loi déférée se borne à prévoir : « La Nation reconnaît le droit de chaque jeune atteignant à compter de 2020 l'âge de dix-huit ans à bénéficier, avant ses vingt-cinq ans, d'une expérience professionnelle ou associative à l'étranger ». Dépourvu de portée normative, cet article est contraire à la Constitution".,Décision n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017 - Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté

نص على أنه يجوز للجمعية العمومية في الشركات المساهمة تعيين مديرٍ مسئولٍ عن متابعة مسائل الابتكار والتحول الرقمي، ويُضاف هذا البند إلى المادة 225/18 من القانون التجاري، وقد دفع معارضو مشروع القانون بعدم دستورية النص لعدم احتوائه على قاعدة قانونية واضحة، فهذا النص لم يضف أي جديد، ولم يحدد اختصاصات المدير المسئول عن متابعة قضايا الابتكار والتحول الرقمي التي تساهم في تحقيق فلسفة هذا القانون وهي الشفافية ومحاربة الفساد وتحديث الحياة الاقتصادية، بالإضافة إلى أنَّ تعيينَه أمرٌ جوازيٌ بالقانون، وبالتالي فهذا النص لم يضف أي جديد، ولم يضع قاعدة قانونية ملزمة في هذا الشأن، فهو مجرد نص إرشادي وبالتالي فليس مكانه نصوص القانون بل يمكن وضعه ضمن التعليمات والإرشادات، وقد قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية هذا النص لخلوه من المضمون القاعدي.[1]

ثانيًا: رفض الدفع بعدم الدستورية لخلو القانون من المضمون القاعدي

أثارت المعارضة البرلمانية في فرنسا الدفع بعدم الدستورية لخلو مشروع القانون من المضمون القاعدي في العديد من القوانين وقد رفض المجلس الدستوري هذه الدفوع لأسباب عدة وسنعرض لبعض ذلك: ففي مشروع قانون مثير للاهتمام يتعلق **بالتنوع البيولوجي** والذي يقصد به تنوع للكائنات الحية النباتية والحيوانية التي تلعب دورًا جوهريًّا في حياة الإنسان على وجه الأرض، ويشتمل التنوع البيولوجي على الاختلافات الجينية بين أنواع النباتات والحيوانات، وقد ناقش البرلمان الفرنسي في 2016 مشروع قانون لحماية التنوع البيولوجي وافق عليه البرلمان الفرنسي بالأغلبية المطلوبة لإقرار القانون، وقد دفعت المعارضة البرلمانية الفرنسية بعدم دستورية بعض نصوص مشروع قانون التنوع البيولوجي، وما يهمنا في هذا المقام أنهم دفعوا بعدم دستورية بعض نصوص القانون لخلوها من

[1] Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016 - Loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

المضمون القاعدي ومن ذلك النص الآتي: تهتم الدولة بحماية عناصر البيئة المختلفة والحفاظ على التنوع البيولوجي واتخاذ كافة الإجراءات العلمية والتقنية وإصدار اللوائح والتشريعات التي تساهم في تحقيق مبدأ الحد من التدهور البيئي أو الجيني le Principe de non-régression والمساهمة في التطور البيئي المستمر عن طريق إعادة تأهيل البيئة[1] وحسن إدارتها والحفاظ على التنمية المستدامة للجيل الحالي وللأجيال المستقبلية.

وقد استند مقدمو الطلب بعدم الدستورية إلى أن هذه النصوص وضعت قيودًا على سلطة التشريع للبرلمان الفرنسي وكذلك على السلطة التنفيذية؛ حيث اشترطت أن تكون كافة التشريعات متوافقة مع مبدأ عدم التدهور البيئي، وهذا الأمر يتعارض مع حرية التشريع التي تحميها المادة الثانية من إعلان حقوق الإنسان والمواطن كما يتعارض مع التسلسل الهرمي للسلطات، فالدستور وحده هو من يملك الحد من سلطة المشرع[2].

وقد أضاف أعضاء البرلمان الفرنسي من معارضي هذا القانون أن هذه نصوص وصفية لا تتضمن قواعد قانونية ملزمة، بل هي مجرد عبارات إنشائية، لكن المجلس الدستوري رفض هذا الدفع وقرر أن هذا النص يتضمن قواعد قانونية، وقد أحسن المجلس الدستوري الفرنسي صنعًا بذلك، فالنص القانوني يتحدث عن الحفاظ على التنوع البيولوجي والتنمية المستدامة وهي عبارات لها دلالة قانونية واضحة، كما أن قانون البيئة له طابع خاص حيث يغلب على المصطلحات المستخدمة الطابع التقني، وهذا لا يعني أنه مصطلح فارغ المعنى بلا مضمون قانوني، بل على العكس من ذلك فهو مصطلح له مدلول قانوني محدد، بالإضافة إلى اهتمام الاتفاقيات الدولية بالتنوع البيولوجي للحفاظ على حقوق الأجيال القادمة في

[1] ويقصد بإعادة تأهيل البيئة محاولة إعادة جزء من الأرض إلى حالتها الطبيعية السابقة بعد الأضرار التي أصابتها مثل التلوث الصناعي والحروب وغير ذلك.

[2] "Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 - Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages".

التنمية المستدامة، وقد استخدم المشرع الفرنسي العبارات ذاتها المستخدمة في الاتفاقيات الدولية.

ولا يوجد قيد على المشرع ولا إخلال بمبدأ التسلسل الهرمي للتشريعات فالقانون يؤكد على أن كافة التشريعات الصادرة من الدولة تتوافق مع مبدأ التحسين المستمر للبيئة والحماية من التدهور البيئي أو الجيني وانتهى المجلس الدستوري إلى الإقرار بدستورية هذه النصوص.[1]

وقد سار المجلس الدستوري الفرنسي في الاتجاه ذاته، ففي عام 2010 وافق البرلمان الفرنسي على مشروع قانون **مثير للجدل ينظم ألعاب القمار لمن بلغ سن 18** عامًا مثل ألعاب البوكر عبر الإنترنت، ومراهنات سباق الخيل عبر الإنترنت، والمراهنات الرياضية على الإنترنت، وقد أشار القانون إلى إنشاء هيئة تنظيمية تتولى الإشراف على ألعاب القمار.

وقد دفع معارضو هذا القانون بعدم دستورية المادة الأولى من مشروع القانون لأسباب عديدة منها عدم تضمنها أي قواعد قانونية، وقد نصت المادة المذكورة على أن: " تخضع المقامرة وألعاب الحظ لإشراف صارم من قبل الحكومة لحماية النظام العام والأمن العام لصحة العامة وكذلك حماية القصر نظرًا لخطورتها". ووفقًا لأصحاب هذا الرأي لا توجد قواعد قانونية محددة بل هي مجرد نص قانوني وصفي، ولكن المجلس الدستوري رفض هذا الدفع، وقد أيد بعض الفقه موقف المجلس الدستوري وذلك نظرًا لخطورة ممارسة هذا النشاط فكان ينبغي أن

[1] "Les dispositions contestées énoncent un principe d'amélioration constante de la protection de l'environnement, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment. Ce principe s'impose, dans le cadre des dispositions législatives propres à chaque matière, au pouvoir réglementaire. Contrairement à ce que soutiennent les sénateurs requérants, ces dispositions ne sont donc pas dépourvues de portée normative"

Décision n° 2016-737 DC du 4 août 2016 - Loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages.

يضع المشرع بعض الضوابط ومنها التأكيد على المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، ولذلك بعد اعتماد القانون فقد تم إنشاء هيئة تنظيمية تتولى الإشراف على ألعاب القمار.[1]

وفي قضية ثالثة ذهب المجلس الدستوري الفرنسي وهو بصدد الرقابة على مشروع قانون من قوانين البرامج يحدد توجهات الدولة في الطاقة، وبعد أن دفع معارضو هذا القانون أمام المجلس الدستوري بعدم دستورية المواد من 1 إلى 6 لخلوها من القواعد القانونية حيث عرض المشرع في هذه المواد لأهداف القانون ولم يضع قواعد قانونية محددة، لكن المجلس الدستوري رفض ذلك موضحًا أن الدستور الفرنسي قد نص في المادة 34 على أن تحدد قوانين البرامج أهداف عمل الدولة في مختلف المحالات، وبالتالي يجوز للمشرع أن ينص على الأهداف في قوانين البرامج استنادًا لخصوصية هذه القوانين،[2] وانتهى المجلس الدستوري إلى دستورية هذا النص نظرًا للطبيعة الخاصة لقوانين البرامج، حيث إن دور قوانين البرامج هو التخطيط المستقبلي، كما أن الدستور الفرنسي قد نص صراحة على أن قوانين البرامج تحدد أهداف عمل الدولة في مختلف القطاعات مثل قطاع الصحة، والتعليم، والطاقة وغير ذلك. فهي ليست قوانين بالمعنى الفني الدقيق، بل هي وضع خطط مستقبلية لتطوير الدولة، وبالتالي قد يتم إدراج بعض الأهداف والخطط المستقبلية فيها.

ونلاحظ أن مشروع القانون السابق ذكره يتعلق بقوانين البرامج، وقد وضع

[1] Décision n° 2010-605 DC du 12 mai 2010 - Loi relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne.

[2] "Aux termes du vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution: «Des lois de programmation déterminent les objectifs de l'action de l'État». Les dispositions de l'article 223, qui fixent des objectifs à l'action de l'État dans le domaine social, appartiennent à cette catégorie. Il s'ensuit que le grief tiré d'un défaut de portée normative ne peut être utilement soulevé à leur encontre."

أهداف متوسطة وطويلة الأجل لتطوير قطاع الطاقة كما تضمن مشروع القانون التوقعات التقديرية لتكلفة الميزانية تحقيقًا لتلك الأهداف، كما أن أهداف القانون كانت تتناول سياسية الدولة الاقتصادية والاجتماعية بشأن مشروعات الطاقة، وكما أوضحنا فالأصل في مشروع قوانين البرامج أن تضع الأهداف والسياسات والتوجهات في الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة وهي قوانين لها طبيعة خاصة، لذلك انتهى المجلس الدستوري إلى رفض الدفع بعدم الدستورية.[1]

[1] Décision n° 2005-516 DC du 7 juillet 2005 - Loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique

الخاتمة

وهكذا تنتهي دراستنا لموضوع الرقابة على دستورية النصوص التشريعية الخالية من القواعد القانونية،

وقد أوضحنا أن الأصل أنه يتم صياغة القواعد القانونية بصورة محددة وملزمة لتنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع، وتهدف القواعد القانونية تحديد حقوق وواجبات الأفراد والجهات المختلفة داخل الدولة، وتنظيم العلاقات القانونية بينهم، وتوفير إطار قانوني لحفظ النظام والأمن والعدالة والمساواة بين أفراد المجتمع، لذلك نجد أن نصوص التشريعات عادة ما تتضمن قواعد قانونية لتنظيم سلوك الأفراد داخل المجتمع، إلا إنه في السنوات الأخيرة لم يسر الأمر على هذا المنوال، فظهرت نصوص تشريعية خالية من القواعد القانونية.

وقد أطلق عليها مجلس الدولة الفرنسي القوانين الثرثارة لأن هذه القوانين تتضمن نصوصًا قانونية مزينة بالأساليب اللغوية ولكنها خالية من القواعد القانونية، ويعيب هذه النصوص أنها نصوص غير ملزمة، بل هي مجرد تعبير عن الأماني والأهداف والرغبات، وقد أثارت هذه النصوص العديد من الإشكاليات القانونية، وقد رفض جانبًا من الفقه الخروج عن الصياغة التقليدية للنصوص القانونية، ووضع نصوصًا تشريعية خالية من أي قواعد قانونية توضح للمخاطبين بها حقوقهم وواجباتهم، ومما لا شك فيه أن هذه النصوص قد تخضع لتفسيرات السلطة التنفيذية عند تطبيقها، وهذا من الخطورة بمكان؛ فقد تستند إليه السلطة التنفيذية للنيل من بعض حقوق الأفراد وحرياتهم.

ويزداد الأمر صعوبة أن مثل هذه النصوص لها طبيعتها الخاصة، فهي لا تتعاض مع نصوص الدستور بشكل واضح، وبالتالي قد تبقى هذه النصوص بمنأى عن الرقابة الدستورية على الرغم من صعوبة فهمها أو تطبيقها من قبل المواطنين والجهات المعنية، فهي نصوص تعبر عن الأماني والرغبات والشعارات السياسية، بالإضافة إلى أن هذه النصوص قد تقف عائقًا أمام معرفة الأفراد لحقوقهم مما قد يؤدي لصعوبة أن

يدافعوا عن أنفسهم في حال تبني السلطة التنفيذية اتجاهًا معينًا في تفسير مثل هذه النصوص.

ونظرًا لتنامي هذه الظاهرة فقد تصدى لها المجلس الدستوري مؤكدًا هذه النصوص تنال من جودة القانون وتفتح بابًا واسعًا لتعسف السلطة التنفيذية في تنفيذ القانون، ولذلك أوضح رئيس المجلس الدستوري الفرنسي في خطابه أمام رئيس الجمهورية أنه يشعر بنوع من الغضب على وجود هذه النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي، ويضيف بأن القانون لم يُسن من أجل عرض الأهداف والبديهيات والتمنيات والاقتراحات، بل إن القانون يُسن من أجل تحديد الحقوق والالتزامات، وعلى المشرع أن يقاوم إصدار العديد من التشريعات المتعارضة والغامضة والتي تضمن نصوصًا لا تتصف بالقاعدة القانونية.

وقد استطاع المجلس الدستوري الفرنسي أن يتصدى لهذه النصوص وأن يفرض عليها الرقابة في العديد من القوانين التي شملتها، ومما لا شك فيه أن القضاء الدستوري له دورٌ هامٌ في إعادة الأمور إلى نصابها، والمحافظة على جودة التشريعات، وعلى حقوق وحريات الأفراد، وقد انتهينا إلى مجموعة من النتائج أهمها: -

النتائج

1- النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي القانونية هي تلك النصوص التشريعية التي تفتقر إلى القواعد والمبادئ القانونية الأساسية التي يجب أن تكون موجودة في أي نص قانوني.

2- النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي هي مجرد تعبيرات مجازية لا تتضمن أي قاعدة قانونية محددة وواضحة، فلا يعرف المخاطبون بها ما هو مسموح القيام به وفقًا لهذه النصوص وما هو محظور عليهم القيام به، مما يؤدي لأمر في غاية الخطورة وهو عدم اليقين القانوني.

3- ذهب المجلس الدستوري الفرنسي في بداية الأمر إلى أن النصوص

التشريعية الخالية من المضمون القاعدي لا يمكن مراقبتها دستوريًّا، وهذا يعني باختصار إفلات التشريع من وصفه بعدم الدستورية، لأن إفراغ النص من أي مضمون قاعدي يؤدي بالضرورة إلى استحالة بحث مدى علاقته بالدستور، مما يستحيل معه إقامة مواجهة بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية.

4- أحدث اتجاه المشرع الجديد في ذكر أهداف القانون جدلًا فقهيا واسع النطاق، فذهب البعض أن ذكر المشرع لأهداف القانون هو في حقيقته نصٌّ خالٍ من المضمون القاعدي، فليس دور المشرع أن يذكر الأهداف والنوايا والرغبات، ورغم اعتراض بعض الفقه على مثل هذه النصوص إلا أنهم يؤكدوا أن هذه النصوص قد تصلح في بعض المجالات المحدودة، فليس هناك ما يمنع من ذكر أهداف القانون وتطلعات المشرع في بعض المجالات ذات الطبيعة الخاصة، مثل قوانين تطوير التعليم وتطوير التخطيط العمراني.

5- منذ عام 2005 عدل المجلس الدستوري الفرنسي عن اجتهاده السابق، وبدأ في فرض الرقابة الدستورية على النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي.

6- استند المجلس الدستوري الفرنسي في فرض رقابته على هذه النصوص إلى نص المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان والمواطن الصادر في عام 1789، والذي نص على أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة، فالقانون ينبغي وفقًا لنص هذه المادة أن يتضمن قواعد قانونية واضحة وملزمة، ولا يكون مجرد تعليمات وإرشادات، كما استند المجلس الدستوري الفرنسي إلى المبادئ الدستورية وأهمها مبدأ جودة القوانين، ومبدأ الأمن القانوني.

7- تنال النصوص التشريعية الخالية من المضمون القاعدي بصورة واضحة من مبدأ الفصل بين السلطات، فهذه النصوص تعني أن البرلمان قد تخلى

عن دوره في صياغة القواعد القانونية الملزمة، وترك الأمر للقضاء والسلطة التنفيذية حيث ينبغي عليهما أن يتصديا لهذا النصوص وأن يحددا القواعد القانونية الملزمة فيها، وهذا يؤدي إلى تفويض ضمني من السلطة التشريعية لباقي السلطات في سن القواعد القانونية الملزمة، في غير الحالات المصرح بها دستوريًّا.

8- قضى المجلس الدستوري الفرنسي فى العديد من القضايا بعدم دستورية النصوص القانونية الخالية من المضمون القاعدي، فهذه النصوص على الرغم من أنها قد صدرت وفقًا للإجراءات التشريعية وعرضت على البرلمان ووافق عليها، إلا أنها في الحقيقة تشكل تغيرًا جذريًّا في المفاهيم القانونية المستقرة، وتخرج على المفهوم الراسخ لدى الفقه والقضاء بأن القاعدة القانونية هي الوحدة الأساسية للقانون، فلا يوجد قانون بدون وجود قواعد قانونية ملزمة.

9- النصوص القانونية التي تعبر عن الرغبات السياسية والتاريخية هي نصوص خالية من المضمون القاعدي ولذلك قضى المجلس الدستوري بعدم دستورية مشروع قانون يتعلق باعتراف فرنسا بالإبادة الجماعية للأرمن والتي حدثت في عام 1915 لأسباب عديدة من ضمنها أن هذا النص القانوني قد جاء خاليًا تمامًا من أي مضمون قاعدي، فهذا النص ما هو إلا بيان سياسي وإعلان نوايا ليس لها أي أثر قانوني.

10- قضى المجلس الدستوري الفرنسي أيضًا بعدم دستورية النصوص القانونية التي تعبر عن الأمنيات والتوجهات والأهداف، ولا يترتب على مخالفته أي أثر قانوني، لخلوها من المضمون القاعدي.

<u>التوصيات</u>

1- ضرورة التزام المشرع في نهجه التشريعي بوضع نصوص قانونية تتضمن قواعد ملزمة للمخاطبين بها وأن يكون محتوى القاعدة القانونية قابلًا

للتطبيق وللفهم من قبل المواطنين الذين من المفترض أن تنظم هذ القواعد علاقاتهم، وإذا كان المواطنون غير قادرين على فهم هذه القواعد بشكل صحيح، فإن هذا النص سيتحول إلى قاعدة غير ضرورية في المجتمع، لأن رد فعل المواطنين تجاه هذه القاعدة سيكون تجاهلها أو حتى إيجاد حلول للابتعاد عنها أو تجاوزها.

2- يفضل عدم ذكر أهداف أو توجهات القانون في متن القانون ويكتفى بها في المذكرات التفسيرية، لأن هذه النصوص تفتقر في أغلبها إلى أهم عنصر في القاعدة القانونية وهو عنصر الإلزام، كما أنها تفتقد لسمات وخصائص القاعدة القانونية من حيث إنها تقتصر على مجرد ذكر الرغبات والتمنيات، بالإضافة إلى أنها نصوص قانونية غامضة غير محددة، تُنشِئ نوعًا من عدم اليقين القانوني.

3- نوصي المحكمة الدستورية العليا بالأخذ بالرقابة على مثل هذه النصوص، فمما لا شك فيه أن هذه النصوص تؤدي إلى اضطراب النظام القانوني.

4- كما نوصي بعدم الإفراط في إصدار التشريعات، فإصدار العديد من القوانين أدى إلى مشكلة التضخم التشريعي، وعدم قدرة الأفراد على الإحاطة بالنصوص التشريعية.

قائمة المراجع

أولًا: مراجع باللغة العربية:

د/ أحمد فتحي سرور، الحماية الدستورية للحقوق والحريات، دار الشروق، الطبعة الأولى 1999.

د/ أحمد كمال أبو المجد، دور المحكمة الدستورية العليا في النظامين السياسي والقانوني في مصر، بحث منشور في مجلة الدستورية، العدد الأول، السنة الأولى، يناير 2003.

د/ إسلام شيحة، العدول عن السوابق الدستورية في القضاء الأمريكي، مجلة العلوم الاقتصادية والقانونية ـ العدد الأول السنة الثانية والستون- يناير 2020، الجزء الثاني، ص 1880.

د/ حسن كيره، المدخل إلى القانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1993.

د/ رجب طاجن، ملامح عدم الرجعية في القضاءين الدستوري والإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2011.

د/ سليمان مرقس، الوافي في شرح القانون المدني، المدخل للعلوم القانونية وشرح الباب التمهيدي للتقنين المدني، الطبعة السادسة 1987، دون دار نشر.

د/ سمير تناغو، النظرية العامة للقانون، منشأة المعارف بالإسكندرية، 1973.

د/ عبد الحفيظ الشيمي، القضاء الدستوري وحماية الحريات الأساسية في القانون المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، 2001، ص 347.

د/ عبد الحفيظ الشيمي، التحول في أحكام القضاء الدستوري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، 2008، ص 21.

د/ عبد العزيز محمد سالمان، الدولة القانونية ورقابة دستورية القوانين، مجلة المحكمة الدستورية العليا، العدد 16.

د / عبد الرحمن كحيل، الانحراف التشريعي بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي، دار النهضة العربية، 2019، ص 464.

د/ عوض المر، الرقابة على دستورية القوانين في ملامحها الرئيسية، مركز رينيه-جان دبوي للقانون والتنمية، 2003.

د/ يوسف عبد المحسن عبد الفتاح، رقابة المحكمة الدستورية العليا على السلطة التقديرية للمشرع، دار الجامعة الجديدة، 2018.

د/ محمد فوزي نويجي، التفسير المنشئ للقاضي الدستوري، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، 2009.

د/ محمد على عبد السلام، الضوابط الدستورية للوائح التنظيمية، مجلة حقوق حلوان للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 34 في 2016، ص 428.

د/ محمد محمد عبداللطيف، القضاء الدستوري في فرنسا في خمس سنوات 1999-004 2، دار النهضة العربية،2005.

ثانيًا: مراجع باللغة الفرنسية:

Ancel, P.et Rivier,M.-C., (sous la dir. de), Les divergences de jurisprudence, Publications de l'Université de Saint-Étienne, 2003, p. 185-206. A.Shahrbabaki, Azadeh. “La qualité des normes, etude des theories et de la pratique”,Thèse pour le doctorat en droit public,Aix-en-Provence – 11 décembre 2017.

Beygzadeh, Safar, "Les techniques d’écrire de la loi, Téhéran: Le centre de recherche de l’AssembléeNationale", 2003, p. 108.

Bergel, Jean-Louis, "Les formulations d’objectifs dans les textes législatifs. Essai de synthèse", Cahiers de méthodologie juridique n° 4, RRJ 1989-4, p.975.

Catherine Thibierge, « Le droit souple. Réflexion sur les textures du droit », RTDCiv., 2003, p.599.

Champeil Desplats, V “ N'est pas normatif qui peut. L'exigence de normativité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel”, Cah. Cons. const., n° 21, 2006.p. 63.
Chevallier, Jacques, "Vers un droit post-moderne ?", RDP 1998, p. 659.
Drago, Guillaume. "Le Conseil constitutionnel, la compétence du législateur et le désordre normatif." Revue du droit public et de la science politique en France et a l'etranger 1 (2006), 45-64.Di Manno ,Thierry, Les revirements de jurisprudence du Conseil constitutionnel français, cahiers du conseil constitutionnel n° 20 (dossier : les revirements de jurisprudence du juge constitutionnel) - juin 2006.
Gaudemet, Yves , “La loi administrative”, Revue du droit public - 2006, n°1 - p 65-84.
Foyer, Jean, “Loi d’orientation de la recherche et du développement technologique”, AN, 21 juin 1982, P.3667.
Libchaber, Rémy, "Qu’est-ce qu’une loi", Revue trimestrielle de droit civil, N°1,1999, p. 242.
Loukitch, R. “La force obligatoire de la norme juridique et le problème d'un droit objectif”, Paris, L.G.D.J., 1939.
Mathieu, Bertrand, “Note sous décision n° 2003-483 DC”, Les Petites Affiches, 2004, p.19-22.
Mathieu, Bertrand, “Le Conseil constitutionnel censure les lois trop «verbeuses»”, JCP 2005. p.879.

Milano, Laure., “Contrôle de constitutionnalité et qualité de la loi”, RDP 2006, p. 637-671.
Prokopiak, Marie, “L’amélioration de la qualité rédactionnelle des textes législatifs”, Thèse pour le doctorat,Université de Limoges, 2015.
Portalis, Jean-Etienne-Marie, “Discours préliminaire du premier projet de Code civil 1801”, Bordeaux : Éditions Confluences, Collection : Voix de la Cité. 2004, p.13.
Rrapi, Patricia, “L'accessibilité et l'intelligibilité de la loi en droit constitutionnel, Etude du discours sur la qualité de la loi”, Dalloz, 2014.
Verpeaux, Michel, “Neutrons législatifs et dispositions réglementaires: la remise en ordre imparfaite”, Recueil Dalloz, 2005, 28, pp.1886.

ثالثا التقارير والتعليقات المنشورة على المواقع الالكترونية

Le Conseil d’Etat: -

Rapport public du Conseil d’Etat pour 1991, "De la sécurité juridique", EDCE 1991, n° 43, pp. 15 à 47.

Le conseil constitutionnel:

Voeux du président du Conseil constitutionnel, M. Pierre Mazeaud, au Président de la République | Conseil constitutionnel (conseil-constitutionnel.fr)

l'assemblée nationale France:

http://www.assemblee-nationale.fr/11/projets/pl2322.asp

https://www.assemblee-nationale.fr/11/dossiers/journee_nationale_souvenir.asp

le senat francais:-

http://www.senat.fr/rap/l12-060/l12-0602.html#toc34https://www.senat.fr/ej/ej03/ej032.html