

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري
الكتاب السنوي 2018
المجلد
12

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري
الكتاب السنوي 2018

المجلد

12

المجلس الدستوري

الحدت، بولفار كميل شمعون، رقم 239

هاتف: 05/466184 – 05/466185 – 05/466186

فاكس: 05/466191

Email: conscont@cyberia.net.lb

الموقع الإلكتروني: ccliban.org

Conseilconstitutionnelliban.org

منشورات المجلس الدستوري

- المجلس الدستوري، مجموعة قرارات المجلس الدستوري، 1994-2014، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، 2015 جزءان، 420 ص + 606 ص.
- Recueil des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, en coopération avec le Projet de soutien aux élections du Programme des Nations Unies pour le Développement – UNDP, projet financé par l'Union européenne, 2 vol., 2017, 430 + 624 p.*
- المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، إعداد بول مرقص وميراي نجم شكرالله، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، بيروت، 2014، 140 ص.
- عصام سليمان، مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية، بيروت، 2017، 24 ص + 30 ص بالفرنسية والإنكليزية.
- توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان، وقائع ورشة العمل التي عقدها في 2016/5/6 المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور لمناقشة المشروع الذي أعده الرئيس عصام سليمان، 2017، 248 ص + 48 ص بالفرنسية والإنكليزية.

1. المجلس الدستوري، 1994-1997، 170 ص.
2. المجلس الدستوري، 1997-2000، 638 ص.
3. المجلس الدستوري، 2001-2005، 344 ص + 240 ص بالفرنسية والإنكليزية.

4. المجلس الدستوري، 2009-2010، 640 ص + 112 ص بالفرنسية والإنكليزية.
5. المجلس الدستوري، 2011، 480 ص + 192 ص بالفرنسية والإنكليزية.
6. المجلس الدستوري، 2012، 336 ص + 272 ص بالفرنسية والإنكليزية.
7. المجلس الدستوري، 2013، 344 ص + 272 ص بالفرنسية والإنكليزية.
8. المجلس الدستوري، 2014، 464 ص + 160 ص بالفرنسية والإنكليزية.
9. المجلس الدستوري، 2015، 328 ص + 248 ص بالفرنسية والإنكليزية.
10. المجلس الدستوري، 2016، 320 ص + 240 ص بالفرنسية والإنكليزية.
11. المجلس الدستوري، 2017، 360 ص + 160 ص بالفرنسية والإنكليزية.
14. المجلس الدستوري، 2018، 344 ص + 212 ص بالفرنسية والإنكليزية.

ان الآراء الواردة في التعليقات والدراسات والمقالات هي على مسؤولية موقعيها
وهي لا تعبر بالضرورة عن موقف أو توجهات المجلس الدستوري ولا تلزمه.

المحتويات

مقدمة

عصام سليمان

ذاكرة المجلس الدستوري، 13

الباب الاول

قرارات المجلس الدستوري

قرار رقم 2018/1، تاريخ 2018/4/26: الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام

2018، 17

قرار رقم 2018/2، تاريخ 2018/5/14: الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام

2018، 19

الباب الثاني

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

وليد عبلا

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2018/2 تاريخ 2018/5/14:

إبطال قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقه للعام 2018، 39

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

عصام سليمان

1. الدفع بعدم دستورية قانون، 81

2. الرقابة على دستورية المعاهدات، 85
3. المنازعات الانتخابية النيابية: طبيعتها ومفاعيلها، 93

جان فهد

4. توسع في حق مراجعة المجلس الدستوري، 105

طارق زيادة

5. المبادئ في الطعون النيابية، 109

انطوان مسره

6. حماية حقوق المواطنين والمراجعة بواسطة الدفع: الحالة الراهنة اليوم، 113
7. توسيع المراجعة الدستورية لحماية حقوق المواطنين وفعالية سمو الدستور، 125
8. الملامح الشخصية للقاضي وتأهيل القضاة اليوم، 131
9. التملك العقاري والإقامة: العدالة الدستورية في لبنان من منظور مقارن، 141

طارق المجذوب

10. نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المخالفة للدستور والمطابقة للقانون، 155

سيمون بدران

11. العرب ودستور السلطنة العثمانية:
عودة الى جذور الدسترة في الأوطان العربية، 195

جوديت التيني

12. الإعفاءات الضريبية و"النوافذ" الضريبية في الاجتهادات الدستورية، 225

الباب الرابع
أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته
2018

1. المشاركة في دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستوري العربية والمنتدى العلمي،
2018/4/24-22، 257
2. مؤتمر المحكمة الدستورية الدولي في "أندورا"، 2018/7/13-12، 258
3. مؤتمر مراكش الدولي:
الولوج الى العدالة الدستورية، 2018/9/28-27، 260
4. ورشة عمل حول مراجعة القضاء الدستوري من خلال المحاكم العادية،
2018/3/22، 261
5. ورشة عمل حول العلاقة بين المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العدلية
والإدارية، 2018/11/9-8، 262
6. ورشة عمل حول الرقابة على دستورية المعاهدات،
2018/10/26-25، 264
- ***
7. اجتماعات المجلس الدستوري، 265
8. محطات تاريخية: المجلس الدستوري: قانون انشائه وتعديلاته وأعضاؤه،
2018-1993، 267

مقدمة

ذاكرة المجلس الدستوري

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

العدالة الدستورية أساس العدالة، وركيزة الشرعية والديمقراطية، شرط توافر الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، وضمانات التمثيل الصحيح والعاقل في قانون الانتخاب، وإطلاق يد القضاء الدستوري في ممارسة رقابة فاعلة على دستورية القوانين، والفصل في صحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها.

لقد جرى التوسع في دراسة القضايا المرتبطة بالعدالة الدستورية في أوروبا، وبخاصة في فرنسا، والتعمق في الأبحاث التي تناولتها. أما في المنطقة العربية فلا تزال الأبحاث نادرة في هذا المجال. وهذا ما تنبه له المجلس الدستوري في لبنان، فعمد، منذ العام 2009، الى توسيع نشاطاته في مجال البحث في القضايا المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وبصحة الانتخابات، والى المشاركة في مؤتمرات وحلقات دراسية مُتخصصة في هذين المجالين، في لبنان والخارج، ما عزّز حضوره في المنتديات العربية والدولية، كما دأب على إصدار الكتاب السنوي، الذي بلغت مجلداته حتى الآن الإثني عشر، وقد تضمنت دراسات مُتخصصة في العدالة الدستورية والفصل في صحة الانتخابات، وتعليقات على قرارات المجلس الدستوري، وضعها مُتخصصون في هذه المجالات، وهي على جانب كبير من الأهمية.

يُكمل المجلس الدستوري مسيرته بإصدار المجلد الثاني عشر من الكتاب السنوي، وهو يحتوي على دراسات وتعليقات على قرارات، وعلى نبذة عن نشاطات المجلس الدستوري خلال 2018، فالكتاب السنوي، إضافة الى قيمته البحثية، يُشكل ذاكرة المجلس الدستوري، وقد أصبح مرجعاً تجري العودة اليه من قبل المحاكم والمجالس الدستورية، وأساتذة وطلاب كليات الحقوق والعلوم السياسية، وقد أسهم هذا الكتاب في نشر ثقافة العدالة الدستورية. فتعميم هذه الثقافة شرط أساس لممارسة الديمقراطية وتحسين أداء المؤسسات الدستورية وانتظام عملها. إن المهام المناطة بالمحاكم والمجالس الدستورية تقتضي التعمق في القضايا الدستورية، بأبعادها الفلسفية والسوسولوجية والسياسية والاقتصادية، ما يفرض على

المضطلعين بهذه المهام التعمق في الدراسات والأبحاث لتأتي قراراتهم والحيثيات المبنية عليها على المستوى المطلوب، فتغني اجتهادات القضاء الدستوري، وتُسهم بالتالي في تطوير القانون الدستوري الاجتهادي، الذي لا بد له من أن يدخل برامج كليات الحقوق والعلوم السياسية، الى جانب القانون الدستوري المؤسساتي، لأن هذا الأخير يتغذى منه.

هذه الاعتبارات حددت المجلس الدستوري على فتح الباب واسعاً أمام الأبحاث والدراسات، وجمعها في نهاية كل سنة في كتاب، يُوزع في لبنان وعلى المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية. وها نحن نقدم في مطلع 2019 الكتاب السنوي للعام 2018. ونأمل أن يحظى باهتمام المعنيين بالعدالة الدستورية والثقافة الدستورية وقضايا الديمقراطية.

الباب الاول

قرارات المجلس الدستوري

رقم القرار: 2018/1

تاريخ: 2018/4/26

الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018

المستدعون النواب: سامي الجميل، نديم الجميل، سامر سعادة، فادي الهبر، ايلي ماروني، سيرج طورسركسيان، ايلي عون، جيلبرت زوين، يوسف خليل ودوري شمعون.
إن المجلس الدستوري الملتئم في مقره بتاريخ 2018/4/26 برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء أحمد تقي الدين، أنطوان مسرّه، أنطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.
وبعد الاطلاع على ملف المراجعة والمستندات المرفقة، والرامية الى تعليق العمل بالقانون رقم 79 تاريخ 18 نيسان 2018 والمنشور في الجريدة الرسمية ملحق العدد 18 تاريخ 19 نيسان 2018، والمتعلق بالموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018، وابطاله جزئياً أو كلياً.
وسنّداً للمادة 19 من الدستور وللمادة 20 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (انشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) ومع حفظ بت مراجعة الإبطال في الشكل والأساس، وريثما يصدر القرار بشأن القانون المطعون فيه،

يقرر المجلس الدستوري بالإجماع:

تعليق العمل بالمادة 49 من القانون المطعون فيه، وإبلاغ هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في 2018/4/26

الأعضاء

محمد بسام مرتضى	صلاح مخير	سهيل عبد الصمد	توفيق سوبره
زغلول عطيه	أنطوان خير	أنطوان مسره	أحمد تقي الدين
نائب الرئيس	الرئيس	عصام سليمان	طارق زياده

رقم القرار: 2018/2

تاريخ: 2018/5/14

الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018

المستدعون النواب السادة: سامي الجميل، نديم الجميل، سامر سعادة، فادي الهبر، إيلي ماروني، سيرج طورسركسيان، إيلي عون، جيلبرت زوين، يوسف خليل ودوري شمعون.

إن المجلس الدستوري الملتئم في مقره بتاريخ 2018/5/14 برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء أحمد تقي الدين، أنطوان مسرّه، أنطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى. وعملاً بالمادة 19 من الدستور والمادة 20 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (انشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، وبعد الاطلاع على ملف المراجعة والمستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ في 2018/5/8 وعلى محضر جلسة مجلس النواب التي أقر فيها القانون المطعون في دستوريته،

وبما أن السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة سجّلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ 2018/4/24 ترمي الى تعليق العمل بالقانون رقم 79 تاريخ 18 نيسان 2018 والمنشور في الجريدة الرسمية، ملحق العدد 18 تاريخ 19 نيسان 2018، والمتعلق بالموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018، وإبطاله جزئياً أو كلياً.

وبما أن السادة النواب الذين تقدموا بالمراجعة، أدلوا بالأسباب الآتية:

أولاً: مخالفة القانون المطعون فيه أحكام المادتين 32 و83 من الدستور اللبناني

والفقرتين (ج) و (د) من مقدمة الدستور.

وعن هذا العنوان يتفرع سببان، هما:

أ. وجوب احترام أصول ومهل التشريع الدستورية واحترام الموجبات والصلاحيات الدستورية لمجلس النواب.

ب. وجوب التقيد بالمبادئ والأصول والقواعد الدستورية التي ترعى الموازنة.

يدلي الطاعنون في موضوع هذا السبب بالتالي:

ان المادة 32 من الدستور حدّدت زمن تقديم الموازنة الى المجلس النيابي، ووجوب مناقشتها في العقد الثاني العادي الذي يبتدىء في يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول من كل سنة، ومن ثم التصويت عليها وإقرارها قبل نهاية العقد العادي الثاني.

وإن الحكومة أقرت مشروع الموازنة في تاريخ 12 آذار 2018 وأحالته الى مجلس النواب في اليوم التالي وتمت مناقشته في المجلس النيابي وإقراره في 29 آذار 2018، أي خارج المهل الدستورية، ذلك أن مشروع قانون موازنة سنة 2018 كان يجب ان يحال الى المجلس النيابي قبل بدء العقد العادي الثاني في سنة 2017 ليناقدش ويُقر في حينه.

وان تخطي الحكومة المهل الدستورية يشكل مخالفة للدستور اللبناني (المادة 32 منه)، الأمر الذي يوجب ابطاله سنداً لرأي قائل ان المهل الدستورية ترتبط بالشرعية الدستورية وبمبدأ الأمان التشريعي.

ثم يدلي مقدمو المراجعة ان مسار مناقشة موازنة 2018 في لجنة المال والموازنة، وقد استغرقت تسعة أيام فقط، ومن بعدها لم تكن هناك مناقشة جدية في الجلسة التشريعية المخصصة للتصويت على الموازنة وإقرارها، هما أمران يدلان على استخفاف النواب بواجبهم الدستوري وتخليهم عنه الأمر الذي يُشكل ما يعرف بالفرنسية بعبارة *incompétence négative*.

وان هذا التخلي والاستتلاف هما امتناع عن ممارسة السلطة التي أولاها الشعب للنواب، وبالتالي مخالف لأحكام الفقرتين (ج) و(د) من مقدمة الدستور اللتين تتصان على أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

وفي الثاني من الفرعين يدلي الطاعنون ان المادة 83 من الدستور اللبناني تضمنت مبادئ دستورية ترعى اعداد الموازنة وهي مبادئ السنوية والوحدة والشمول والشيوع والتوازن،

وان قانون الموازنة يجب أن يقتصر على أحكام أساسية تقضي بتقدير النفقات والواردات واجازة الجباية وفتح الاعتمادات اللازمة للإنفاق، وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة،

وان كل الأحكام التي تخرج عن نطاق النص الدستوري تعريفا للموازنة، وتدرج في أحكام قانون الموازنة، وهي ما يُعرف بتعبير "فرسان الموازنة" Les cavaliers budgétaires، يكون ادراجا مخالفاً للدستور،

وان الفصول الثانية والثالثة والرابعة من القانون المطعون فيه تقع تحت هذا التوصيف، وبالتالي ابطالها كلياً.

هذا بالإضافة الى ان المادة 13 من القانون المطعون فيه والتي تقرر بموجبها إعطاء سلفة خزينة الى مؤسسة كهرباء لبنان، بدون ايراد هذه السلفة ضمن أرقام الموازنة هي مخالفة لأحكام المادة 83 من الدستور لعدم احترامها وحدة الموازنة وشمولها، وبالتالي يقتضي إبطالها.

ثانياً: مخالفة أحكام المادة 87 من الدستور اللبناني والفقرة (هـ) من مقدمة الدستور

أ- مخالفة أحكام المادة 87 من الدستور:

تحت هذا العنوان يدلي الطاعنون ان المادة 87 من الدستور نصت على عدم جواز نشر الموازنة قبل الموافقة من قبل مجلس النواب على حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة أو ما يسمى "بقطع الحساب"،

وان قطع الحساب هو ذو أهمية، من جهة أولى، إذ انه المستند القانوني الذي يمكن البرلمان من اتخاذ قراراته عند درس موازنة السنة التالية.

وانه، من جهة ثانية، يتيح لهيئات الرقابة القضائية تدقيق الأوضاع المالية وهذا أمر ضروري لتمكين مجلس النواب من اجراء رقابة صحيحة على أعمال الحكومة.

وبالتالي فان مخالفة أحكام المادة 87 من الدستور توجب ابطال القانون المطعون فيه بصورة كلية.

ب- كما يدلي الطاعنون ان الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور نصت ان "النظام قائم على

مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"،

وان إقرار الموازنة ونشرها بدون أن تتقدم الحكومة بقطع حساب السنة السابقة وبالتالي بدون تصديق المجلس النيابي على حسابات الإدارة المالية، يُشكل تخلياً من قبل السلطات التشريعية عن جزء من صلاحياتها ومسؤولياتها الى السلطة الإجرائية، الأمر الذي يؤدي الى خرق مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها كما يؤدي الى تعطيل عمل السلطة التشريعية في اجراء الرقابة المالية على السلطة الإجرائية.

وانه ينبغي أيضاً ابطال القانون المطعون فيه لهذا السبب.

ثالثاً: في مخالفة القانون المطعون فيه لأحكام المادتين 81 و 82 من الدستور اللبناني. يدلي مقدمو الطعن تحت هذا السبب ان هاتين المادتين تتصان على عدم جواز احداث ضريبة أو تعديلها او الغائها الا بموجب قانون.

وان المواد 26 و 29 و 30 و 32 و 34 و 36 و 37 من القانون المطعون فيه قد عدلت أو ألغت ضرائب عدة في قانون الموازنة وليس في قانون مستقل، الأمر المخالف لنص المادتين 81 و 82 من الدستور الأمر الذي يوجب ابطال المواد المعددة في هذه الفقرة كونها مخالفة للدستور اذ انتزعت صلاحية دستورية للمجلس النيابي.

رابعاً: في مخالفة المادة 49 من القانون المطعون فيه أحكام الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور والمادة 83 منه وللغموض وافتقارها للوضوح.

يطلب مقدمو الطعن إبطال هذه المادة سندا الى:

1. مخالفتها مبدأ سنوية الموازنة لأنها تشريع ثابت يتعدى مفعوله السنة في حين ان قانون الموازنة يعمل به لمدة سنة واحدة.
2. لعدم علاقتها بالموازنة أو بتنفيذها
3. ان إعطاء إقامة ترتبط بديمومة الملكية العقارية يؤدي الى ديمومة الإقامة الأمر المشابه للتوطين والمخالف لأحكام الفقرة (ط) من مقدمة الدستور التي تمنع التوطين صراحة.
4. ان هذه المادة يشوبها الغموض وعدم الوضوح اذ انها لم تُحدد نسبة ملكية الشخص في الوحدة السكنية ولم تعالج مسألة تعدد المالكين في هذه الوحدة، تاركة أمر تحديد آلية

منح الإقامة لوزير الداخلية بناء لاقتراح مديرية الامن العام، وهذا أمر يزيد في عدم وضوح هذا التشريع.

ويخلص مقدمو الطعن الى طلب الآتي:

أولاً: قبول المراجعة شكلاً

ثانياً: تقرير وقف تنفيذ القانون المطعون فيه لحين البت في الأساس

ثالثاً: ابطال القانون رقم 79 الصادر في تاريخ 18 نيسان 2018 جزئياً او كلياً.

بناء على ما تقدم،

أولاً: في الشكل:

بما ان القانون المطعون فيه قد نشر في الجريدة الرسمية في تاريخ 19 نيسان 2018 في ملحق العدد رقم 18،

وبما ان المراجعة الحاضرة قد وردت في تاريخ 24 نيسان 2018 وسجلت في قلم المجلس برقم 2018/4،

وبالتالي يكون ورودها خلال المهلة القانونية وموقعة من عشرة نواب لهم الصفة والحق، في محله، لذلك ينبغي قبولها في الشكل.

ثانياً: في الأساس:

1. في مخالفة المادة 87 من الدستور

بما أن المادة 87 من الدستور نصت على أن "حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تُعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة"، وبما ان قطع الحساب يُعبر عن واقع تنفيذ الموازنة وتحديد أرقام الواردات والنفقات والتوازن في ما بينهما، ويعكس مدى الالتزام بخطة عمل السنة المنصرمة، ويُمكن البرلمان من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حقيقية عند إقرار الموازنة أو تعديلها وفقاً لمعطيات مالية واقتصادية واكتشاف مكامن الخطر في المالية العامة، واتخاذ التدابير التصحيحية في الوقت المناسب،

وبما ان انجاز الحسابات المالية يتيح لهيئات الرقابة القضائية، وبشكل خاص ديوان المحاسبة، تدقيق أوضاع المالية العامة، ويُمكن السلطة الاشتراعية من القيام بوظيفتها الرقابية في الشق المالي من خلال مراقبة الحكومة ومحاسبتها،

وبما أنه وفقاً للدستور تجري مناقشة وإقرار الحسابات المالية للسنة المنصرمة في مجلس النواب قبل إقرار موازنة السنة اللاحقة ونشرها،

وبما ان المادة 118 من النظام الداخلي لمجلس النواب تنص على أن "يصدق المجلس أولاً على قانون قطع الحساب، ثم على موازنة النفقات ثم قانون الموازنة وفي النهاية على موازنة الواردات"،

وبما أنه يتوجب على الحكومة أن تحيل قطع الحساب على مجلس النواب ليوافق عليه في نهاية كل عام ليبرئ ذمتها،

وبما أن قطع الحساب هو الأداة الأساسية لديوان المحاسبة لاجراء التدقيق في الحسابات العامة وفي تنفيذ الموازنة، كما هو الأداة الأساسية لمجلس النواب للقيام بدوره في المراقبة والإشراف على استخدام السلطة التنفيذية للأموال العامة،

وبما أن إقرار الموازنة بدون قطع حساب يُعطل دور وصلاحيات ومسؤوليات السلطة الاشتراعية وديوان المحاسبة، ويُعطل بالتالي الرقابة المالية المناطة بموجب الدستور بالسلطتين الاشتراعية والقضائية، وينتهك مبدأ الفصل بين السلطات، ويحوّل السلطة الاشتراعية الى أداة بيد السلطة التنفيذية، فتصبح عاجزة عن ممارسة رقابة جديّة عليها،

وبما ان غياب قطع الحساب يؤدي الى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه، وبالتالي التشكيك في صدقية الموازنة العامة وتنفيذها، كما يؤدي الى فتح الباب واسعاً أمام تفشي الفساد،

وبما أن الحكومات المتعاقبة تقاعست عن وضع قطع حساب سنوي وفق الأصول ووفق ما نص عليه الدستور، وذلك منذ 2006، وتقاعست عن وضع موازنات عامة سنوية وفقاً لما نصت عليه المواد 83 و84 و85 و86 و87 من الدستور منذ ذلك التاريخ أيضاً، كما تقاعس مجلس النواب عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومة والزامها بوضع قطع حساب سنوي

واعداد موازنة عامة سنوية، وتخلّى بالتالي هو والحكومة عن القيام بالصلاحيات التي أناطها بهما الدستور، ما خلق حالة شاذة، وألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا،

وبما ان الاستمرار في غياب قطع الحساب وغياب الموازنة العامة هو انتهاك فاضح للدستور وتجاوز لقرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22،

وبما انه لا يجوز ان تحول الحالة الشاذة هذه بدون وضع موازنة عامة نظراً لأهمية الموازنة العامة التي لا غنى لدولة عنها،

وبما أن انتظام المالية العامة في الدولة هو ركيزة الانتظام العام ذي القيمة الدستورية وهو لا يتحقق الا في اطار الموازنة العامة،

وبما أن انتظام المالية العامة هو الركن الأساسي في الاستقرار المالي والاقتصادي،
وبما أن الدستور نص في المادة الثالثة والثمانين على انه "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويُقرع على الموازنة بنّداً بنّداً"،

وبما أن الدستور منح الموازنة موقعاً استثنائياً نظراً لأهميتها فنص في المادة 32 منه على تخصيص جلسات العقد الثاني لمجلس النواب للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، ومن ثم ذهب أبعد من ذلك في إعطاء الأولوية للموازنة على ما عداها، ف جاء في المادة 86 من الدستور انه "اذا لم يبيت مجلس النواب نهائياً في مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة، وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبيت نهائياً مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء ان يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به الى المجلس مرعياً ومعمولاً به". والمادة نفسها فرضت على الحكومة طرح مشروع الموازنة على مجلس النواب قبل بداية عقده الثاني بخمسة عشر يوماً،

وبما أنه لقانون الموازنة العامة أهمية استثنائية نص الدستور على اقراره بمرسوم مُتخذ في مجلس الوزراء بدون موافقة السلطة التشريعية إذا لم تقره ضمن المهلة المحددة، على الرغم من ان الدستور حصر إقرار القوانين بالسلطة التشريعية،

وبما أن عدم إقرار الموازنة له انعكاسات سلبية جداً على الدولة ويؤدي الى فوضى في المالية العامة، أجاز الدستور حل مجلس النواب في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل (المادة 65 الفقرة 4)،

وبما ان قطع الحساب اعتمد من أجل تحديد الخلل في تنفيذ موازنة سابقة والإسترشاد به لوضع موازنة لسنة قادمة، وبالتالي اعتمد وضع الحساب من أجل الموازنة ولم تعتمد الموازنة من أجل قطع الحساب،

لكل هذه الأسباب ونظراً للأهمية الاستثنائية التي أولها الدستور للموازنة العامة لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة في غياب قطع الحساب لسنوات عدة، ان تحول دون إقرار الموازنة العامة للعام 2018، على ان يجري سريعاً وبدون تباطؤ الخروج من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية، لعودة المالية العامة الى الانتظام، ووضع حد لتسيب المال العام، وضبط الواردات والنفقات وتقليص العجز في الموازنة العامة، وممارسة رقابة فاعلة على تنفيذ الموازنة.

2. في مخالفة أحكام المادتين 32 و83 من الدستور والفقرتين (ج) و(د) من مقدمة

الدستور أي وجوب احترام المهل الدستورية

بما أن المهل الدستورية مرتبطة بالشرعية الدستورية وبمبدأ الأمان التشريعي، وليست مجرد إجراءات ذات طابع تنفيذي، ويقتضى التقيد بها في سبيل استقرار المنظومة القانونية، وبما ان الدستور نص في المادة 32 منه على تخصيص جلسات العقد الثاني لمجلس النواب، التي تبدأ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول، للبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر،

وبما أن المادة 83 من الدستور نصّت على انه في كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة ويقترح على الموازنة بنداً بنداً،

وبما ان المادة 86 من الدستور نصت على إرسال مجلس الوزراء مشروع الموازنة الى مجلس النواب قبل بداية عقده الثاني بخمسة عشر يوماً على الأقل لكي تتمكن من اصدار الموازنة بمرسوم اذا لم تقر في مجلس النواب قبل نهاية شهر كانون الثاني،
وبما ان المشرع الدستوري حدد هذه المهل لإعداد مشروع الموازنة من قبل مجلس الوزراء، ودرسه واقراره في مجلس النواب، من أجل الحفاظ على انتظام المالية العامة وتحقيقاً للمصلحة الوطنية العليا،
وبما أن تحديد المهل الدستورية بشأن الموازنة يهدف الى منع التباطؤ في اعداد الموازنة ودرسها وإقرارها، لما لذلك من أثر خطير على المالية العامة وانتظامها،
وبما أنه لا وجود لظروف استثنائية تحول دون التقيد بالمهل الدستورية بشأن اعداد مشروع الموازنة ودرسه واقراره،
وبما أن عدم تقيد السلطتين الإجرائية والإشتراعية بالمهل الدستورية المذكورة أعلاه أدى الى انتهاك الدستور وعدم انتظام المالية العامة، والى التماهي في الانفاق على أساس القاعدة الاثني عشرية خلافاً لما نص عليه الدستور في المادة 86،
وبما ان وضع موازنة عامة سنوية واجب فرضه الدستور،
وبما ان عدم تقيد السلطتين الإجرائية والاشتراعية بالمهل، المنوه بها أعلاه، لا يجوز أن يحول دون إقرار الموازنة نظراً لارتباطها بانتظام المالية العامة، وبالمصلحة الوطنية العليا،
وبما ان المهل التي حددها الدستور بشأن الموازنة هي مهل حث وليست مهل إسقاط، والغاية منها عدم التباطؤ في إعداد الموازنة ودرسها وإقرارها وإصدارها ووضعها موضع التنفيذ.
لذلك وان كان عدم التقيد بالمهل الدستورية يشكل انتهاكاً للدستور غير انه لا يشكل سبباً لإبطال موازنة العام 2018،

3. في طلب إبطال المادة 13 من قانون الموازنة العامة المتضمنة إعطاء سلفة خزينة

الى مؤسسة كهرباء لبنان

بما ان الموازنة العامة، وفق المادة 83 من الدستور والمادة 5 من قانون المحاسبة العمومية، يجب أن تتضمن تقديراً للواردات والنفقات، وفتح الاعتمادات اللازمة للانفاق،

وبما ان النفقات هي ما يصرف من مال لقاء أجور وثمان لوازم ومعدات وبديل أشغال وما شابه، في حين أن السلفة تعني الإقراض، وهي دين يُستعاد في ميعاد استحقاقه، ولا يعتبر صرفاً، وبما أنه ينبغي التفريق بين سلفة الموازنة وسلفة الخزينة، فالأولى تعطى لتغطية نفقات تُصرف بدون عقد نفقة في حال وجود عجلة لا يمكن معها في ظرف طارئ انتظار اجراء عقد نفقة وتصفيتها وصرفها، في حين ان سلفة الخزينة هي دين بذمة المستفيد منه،

وبما أن المادة 203 من قانون المحاسبة العمومية نصت على إعطاء سلفة الخزينة في ثلاث حالات، الثالثة منها لتغذية صناديق المؤسسات العامة والبلديات وكذلك الصناديق المنشأة بقانون، وهذه المؤسسات تتولى بصورة عامة إدارة مرفق على غاية من الأهمية في حياة المجتمع من مثل الماء والكهرباء حتى لا يتعطل سير عملها،

وبما ان المادة 205 من قانون المحاسبة العمومية نصت على إمكانية إعطاء السلفة بمرسوم مُتخذ في مجلس الوزراء، ويتوجب على الحكومة إطلاع مجلس النواب على السلفة بظرف شهر،

وبما انه يتبين من هذا النص أن لا ضرورة لإيراد سلفات الخزينة في الموازنة العامة، طالما أنه بالإمكان إعطاء السلفة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء،

وبما ان المادة 204 من قانون المحاسبة العمومية نصت في البند الثالث منها على وجوب الإستحصال على موافقة السلطة الإشتراعية على السلفة في حال تجاوزت مهلة تسديدها الإثني عشر شهراً،

وبما أنه تقيداً بهذا النص أوردت المادة 13 من قانون موازنة 2018 وجوب الاستحصال على موافقة السلطة الإشتراعية على إعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة يطول أجل سدادها ويتجاوز الإثني عشر شهراً،

وعليه لا يكون في الأمر أي مخالفة للدستور لناحية المادة 13 من قانون الموازنة العامة للعام 2018.

4. في وجوب التقيد بالمبادئ والأصول والقواعد الدستورية التي ترعى الموازنة وبالتالي

إبطال الفصل الثاني من القانون المطعون فيه

بما ان الفصل الثاني من قانون الموازنة تناول قوانين البرامج وتعديلاتها،

وبما ان قوانين البرامج هي لأشغال يتطلب تنفيذها وانجازها أكثر من المدة المحددة للموازنة وهي سنة، الأمر الذي يحول دون التعاقد على تنفيذ هذه المشاريع من خلال مبدأ سنوية الموازنة،

وبما أن الاجتهاد الدستوري قد أجاز مثل هذه القوانين استثناءً لمبدأ السنوية، كما أجاز تخويل الحكومات حق التعهد بنفقات إجمالية معينة خلال عدد من السنوات يستغرقها انجاز المشروع،
لذلك لا داعي لإبطال الفصل الثاني من قانون موازنة 2018 بسبب تضمينها قوانين برامج.

5. في طلب إبطال الفصل الثالث من موازنة العام 2018 (التعديلات الضريبية)

بما أن الفصل الثالث من قانون موازنة العام 2018 حمل عنوان: التعديلات الضريبية، وقد تضمن تخفيضاً في الغرامات واجازة تسويات بشأن المخالفات الضريبية،
وبما أن قانون الموازنة يتضمن بصورة أساسية تقدير الواردات والنفقات،
وبما أن قانون المحاسبة العمومية نص على ان قانون الموازنة هو النص المتضمن إقرار السلطة الاشتراعية لمشروع الموازنة، ويحتوي على أحكام أساسية وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة، منها ما يتعلق بتعديل بعض القوانين الضريبية أو استحداث ضرائب جديدة،

لذلك ليس ثمة مبرر دستوري أو قانوني لإبطال الفصل الثالث من موازنة العام 2018 برمته،

6. في إبطال المادة 26 من قانون موازنة العام 2018

بما ان المادة 26 من القانون المطعون فيه نصت على السماح للمكلفين بضريبة الدخل بإجراء تسوية ضريبية لغاية 2016 ضمناً وشملت التسوية أعمال السنوات 2011 ولغاية 2016 ضمناً للمكلفين المكتومين، وأعمال السنوات 2013 ولغاية 2016 ضمناً للمسجلين الذين صرحوا عن أعمالهم وتضمنت التصاريح رقم أعمال، والذين صرحوا عن أعمالهم بقيمة لا شيء أو تقدموا بتصاريح أعمالهم ولم يسددوا الضرائب المترتبة عليهم نتيجة درس هذه الأعمال عن السنوات

2011 ولغاية 2016 ضمناً، والمكلفين الخاضعين لضريبة الباب الثاني (الرواتب والأجور) الذين ينتمون الى مؤسسات تتمتع بإعفاءات من ضريبة الباب الأول (أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية). كما أخضعت للتسوية أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية، والمبالغ الخاضعة للمواد 41 و42 و43 و45 وضريبة الباب الثاني ولا تطبق على ضريبة الباب الثالث من قانون ضريبة الدخل،

وبما أن القانون المطعون فيه حدّد الأسس التي تحتسب قيمة التسوية السنوية للمكلفين بموجبها، وقد تراوحت بين 0.5% و1% و5%، وحدّد الحد الأدنى للتسوية لكل سنة للمكلفين المسجلين، كما حدد قيمة التسوية السنوية لكل فئة من المكلفين المكتومين الخاضعين للضريبة على الأرباح،

وبما ان التسوية الضريبية المنصوص عليها في المادة 26 المذكورة أعلاه، أعفت مكلفين تخلفوا عن القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المفروضة عليهم بموجب القانون، من جزء من هذه الضرائب، بينما سدّد المكلفون الذين هم في موقع قانوني مماثل لهم الضرائب المتوجّبة عليهم بكاملها، التزاماً منهم بتنفيذ القانون،

وبما انه ينبغي التقيد بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين بدون تمييز أو تفضيل وفق ما جاء في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور، ووفق ما نصت عليه المادة السابعة من الدستور التي جاء فيها "ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم".
وبما أن الدستور في الفقرة (ج) من مقدمته جعل العدالة الاجتماعية والمساواة ركنين من أركان الجمهورية الديمقراطية البرلمانية اللبنانية،

وبما أن ما نصت عليه المادة 26 من القانون المطعون فيه، لم يميّز بين اللبنانيين وحسب، انما ميّز بينهم لصالح المتخلفين عن القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المتوجبة عليهم بموجب القانون، واعفائهم من جزء منها، بينما التزم مواطنون، في موقع قانوني مماثل لهم، بتسديد ما عليهم ضمن المهل المحددة، وقد تبين من محضر الجلسة التي أقر فيها القانون المطعون فيه ان رئيس مجلس النواب قال أثناء المناقشة: "اعترضنا عليه ككتلة لأنه لا يساوي بين المواطنين"

وبما أن التسوية الضريبية المنصوص عليها في القانون المطعون فيه تتعارض مع مفهوم العدالة الاجتماعية لأنها لم تساو بين المواطنين في استيفاء الضرائب والرسوم، وانتهكت بالتالي مبدأ العدالة الاجتماعية،

وبما ان التسوية الضريبية كما وردت في المادة 26 من القانون المطعون فيه من شأنها تشجيع المواطنين على التخلف عن تسديد الضرائب المتوجبة عليهم، وحمل الذين دأبوا على الالتزام بتأدية واجبه الضريبي على التهرب من تسديد الضرائب المتوجبة عليهم أملاً بصدور قوانين إعفاء ضريبي لاحقاً،

وبما أن قانون التسوية الضريبية، فضلاً عن أنه يتعارض مع مبدأ المساواة بين المواطنين، ومبدأ العدالة الضريبية، فإنه يؤدي الى التفريط بالمال العام، وبالتالي الى زيادة العجز في الموازنة العامة، في وقت تزداد فيه الضرائب والرسوم على سائر المواطنين بحجة تغذية الموازنة وتخفيض العجز المتنامي فيها،

وبما ان التسوية الضريبية كما نصت عليه المادة 26 من قانون موازنة العام 2018، إضافة الى مخالفتها الدستور للأسباب الواردة أعلاه، جاءت في 16 بنداً تضمنت عدداً كبيراً من الفقرات، احتوتها ست صفحات في الجريدة الرسمية،

وبما ان نص المادة 26 من قانون موازنة العام 2018 يتعارض مع أصول التشريع، وبما ان ما ورد في المادة 26 من قانون الموازنة العامة لا علاقة له بالموازنة لا لجهة تقدير النفقات والواردات ولا لجهة تنفيذ الموازنة ولا لجهة مبدأ سنوية الموازنة، لكل هذه الأسباب تعتبر المادة 26 من قانون الموازنة العامة للعام 2018 مخالفة للدستور.

7. في طلب إبطال الفصل الرابع برمته

بما ان قانون الموازنة العامة يتضمن بصورة أساسية تقديراً للواردات وللنفقات، وبما ان قانون المحاسبة العمومية عرّف في مادته الخامسة قانون الموازنة بأنه النص المتضمن إقرار السلطة التشريعية لمشروع الموازنة. ويحتوي على أحكام أساسية وعلى أحكام خاصة تقتصر على ما له علاقة بتنفيذ الموازنة، والأحكام الخاصة هذه المتعلقة مباشرة بتنفيذ الموازنة منها ما يتعلق بتعديل بعض القوانين الضريبية أو استحداث ضرائب جديدة،

لذلك فإن طلب إبطال الفصل الرابع والأخير من قانون موازنة العام 2018 وعنوانه مواد متفرقة، برمته، لا يقع في موقعه القانوني، لأن هذا الفصل يتضمن مواداً متعلقة بالموازنة العامة وأخرى لا علاقة لها بها بل تعتبر من فرسان الموازنة *Cavaliers budgétaires*

8. في إبطال مواد لا علاقة لها في قانون الموازنة

بما ان المادة 14 من القانون المطعون فيه نصت على تعيين الهيئات الناظمة ومجالس إدارة المؤسسات العامة خلال مدة ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون،
وبما ان المادة 35 من القانون المطعون فيه نصت على إعطاء الإمكانية لمالك العقار تسوية مخالفات البناء المرتكبة على عقاره، وتركت تحديد أحكام هذه التسوية لقانون خاص، ولم يكن ثمة موجب لوضعها في قانون الموازنة العامة،
وبما ان المادة 43 من القانون المطعون فيه نصت على إلغاء عدد من المؤسسات العامة والمصالح المستقلة بقرار من مجلس الوزراء أو دمجها،
وبما ان المادة 49 من القانون المطعون فيه نصت على أنه:

"خلفاً لأي نص آخر، مع مراعاة الأحكام القانونية المتعلقة بتملك الأجانب، يُمنح كل عربي أو أجنبي يشتري وحدة سكنية في لبنان، إقامة طويلة مدة ملكيته، له ولزوجته وأولاده القاصرين في لبنان، على أن لا تقل قيمة تلك الوحدة السكنية عن سبعمائة وخمسين مليون ليرة لبنانية في مدينة بيروت، وخمسمائة مليون ليرة لبنانية في سائر المناطق."

وبما أن المادة 51 من القانون المطعون فيه، حملت عنوان تعديل المادة 23 من القانون رقم 2017/46 (رفع الحد الأدنى للرواتب والأجور)، وعدّلت دوام العمل الأسبوعي للموظفين في القطاع العام،

وبما ان المادة 52 من القانون المطعون فيه حدّدت العطلة القضائية،
وبما ان هذه المواد تتعلق بقانون تملك الأجانب وبأمر تنظيمية وإدارية ولا علاقة لها بالموازنة،

وبما انه كان من الواجب أن تقترن بالأسباب الموجبة لإصدارها،

وبما ان النصوص التي تعدل قانوناً سبق إقراره ينبغي ان تنضوي في صلب القانون المعدل لكي يسهل الاطلاع عليها ولا يجوز ان تدس في قانون الموازنة العامة، وبما ان قانون الموازنة العامة يختلف بطبيعته عن القوانين العادية ولا يجوز بالتالي ان تعدل هذه القوانين من ضمنه، لأن في ذلك خروجاً على أصول التشريع،

لذلك تعتبر المواد 14 و 35 و 43 و 49 و 51 و 52 مخالفة للدستور .

لهذه الأسباب

وبعد المداولة،
يقرر المجلس الدستوري بالأكثرية

أولاً. في الشكل:

قبول المراجعة الواردة في المهلة القانونية مستوفية جميع الشروط الشكلية المطلوبة،

ثانياً. في الأساس:

1. رد مراجعة الطعن في القانون رقم 79 تاريخ 18 نيسان 2018، لجهة الأسباب المدلى بها بشأن مخالفة المادة 87 من الدستور، ومخالفة أحكام المادتين 32 و 83 والفقرتين (ج) و(د) من مقدمة الدستور، ولجهة ابطال الفصل الثاني من القانون المطعون فيه ورد مراجعة الطعن أيضاً بشأن ابطال المادة 13 من القانون المطعون فيه، والباب الثالث والباب الرابع برمتيهما من القانون نفسه.

2. إبطال المواد 14 و 26 و 35 و 43 و 49 و 51 و 52 من القانون المطعون فيه.

ثالثاً-إبلاغ هذا القرار الى المراجع الرسمية المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في 2018/5/14

الأعضاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخبير سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

الرئيس

عصام سليمان

نائب الرئيس

طارق زياده

مخالف

أسباب المخالفة

بما أن نص المادة 87 من الدستور تنص على:

" إن حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة يجب أن تعرض على المجلس ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة الثانية التي تلي تلك السنة وسيوضع قانون خاص لتشكيل ديوان المحاسبات."

وبما ان المهمة الأساسية للمجلس الدستوري هي مراقبة دستورية القوانين وبالتالي يكون هو حامي الدستور،

وبما انه لا يعول على القول بالمصلحة العامة في معرض النص الدستوري الصريح والواضح والقاطع والملزم،

وبما ان الاجتهاد الدستوري جعل من المصلحة العامة مبدأ ثانوياً ومكماً *secondaire et complémentaire* في غياب النص، بمعنى انه لا يؤخذ بها مع وجود هذا النص،

وبما ان "الحالة الشاذة" التي أشار اليها القرار لتبرير عدم الأخذ بالنص الدستوري الملزم بوضع قطع الحساب قبل نشر الموازنة، هي تعبير غامض لم يرد في العلم والاجتهاد الدستوريين، وهو تعبير آخر عن الظروف الاستثنائية (كالحرب والزلازل والفيضانات العام)، لا يؤخذ بها مع وجود النص وهي غير متوافرة أصلاً،

وبما ان قانون الموازنة المطعون فيه لم يسبق بقطع الحساب المفروض وجوباً بالمادة 87 من الدستور،

وبما ان الحالة الشاذة التي أشارت اليها الأكثرية لا تبرر بالتالي مخالفة الدستور.

وبما ان مخالفة المادة 87 من الدستور يؤدي الى إبطال قانون الموازنة برمته،

لذلك، خالفت

المخالف

نائب الرئيس

طارق زياده

الباب الثاني

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2018/2 تاريخ 2018/5/14:

إبطال قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018

(قانون رقم 79 تاريخ 18 نيسان 2018)

الدكتور وليد عبلا

أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقاً

بتاريخ 2018/5/14 أصدر المجلس الدستوري قراره رقم 2018/2 بخصوص مراجعة الطعن المقدمة من عشرة نواب عملاً بالمادة 19 من الدستور والمادة 19 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (قانون إنشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) وترمي إلى تعليق العمل بالقانون رقم 79 الصادر في 2018/4/18 (قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 2018) وإبطاله كلياً أو جزئياً "سنداً" لأحكام الفقرات (ج) و (د) و (ط) من مقدمة الدستور والمواد 32 و 81 و 82 و 83 و 87 من الدستور. وقد قضى المجلس بإبطال القانون رقم 2018/79 المشار إليه جزئياً، كما سنرى.

لا بد من الإشارة، بدايةً، إلى أن القانون رقم 2018/79 هو أول قانون موازنة عامة يصدر منذ 2006. وطوال الأعوام المنصرمة كانت الجباية والإنفاق يتمان وفق القاعدة الاثني عشرية، خلافاً لأحكام الدستور (المواد 83 إلى 87) ولأبسط قواعد انتظام المال العام. لذا، اعتبرت الحكومة يومذاك (وهي الحكومة الحالية المعتبرة مستقلة اعتباراً من 20 أيار 2018، تاريخ بدء ولاية مجلس النواب الحالي، عملاً" بالمادة 69 من الدستور) أن وضع موازنة لأول مرة منذ أكثر من عقد من الزمن "إنجازاً كبيراً يُسجل لها في خانة "مآثرها" الهامة. هذا مع العلم بأن مجلس الوزراء أقر مشروع الموازنة بتاريخ 12 آذار 2018 وأرسله إلى مجلس النواب في اليوم التالي (أي في 13 آذار)، وأقره هذا الأخير في 29 من الشهر ذاته، أي أن إرسال مشروع الموازنة إلى المجلس النيابي وإقراره قد تما، برأي مقدمي الطعن، خارج المهل الدستورية المنصوص عليها في المادة 32 من الدستور.

والأخطر من ذلك هو أن الحكومة لم تتمكن من وضع قطع الحساب للعام السابق (2017) وفق ما تنص عليه المادة 87 من الدستور وقانون المحاسبة العمومية، أي أن مجلس النواب أقر مشروع الموازنة بدون قطع حساب. وهذه المخالفة وحدها كافية لإبطال القانون المطعون فيه بصورة كلية وفق ما ورد في مراجعة الطعن.

وعلى الرغم من حاجة البلاد إلى موازنة عامة تتظّم مالية الدولة بعد طول انقطاع، قوبل مشروع الموازنة بانتقاد شديد بل ويسخط عارم على الصعيدين السياسي والشعبي. ذلك أن المشروع المذكور تضمن مادة - هي المادة 49 - تنص على منح

"كل عربي أو أجنبي يشتري وحدة سكنية في لبنان إقامة طويلة مدة ملكيته، له ولزوجته وأولاده القاصرين، في لبنان، على أن لا تقل قيمة تلك الوحدة السكنية عن سبعمائة وخمسين مليون ليرة لبنانية في مدينة بيروت، وخمسمائة مليون ليرة لبنانية في سائر المناطق".

وقد ظن من دس هذه المادة في مشروع الموازنة، وهي لا علاقة لها لا من قريب ولا من بعيد بالموازنة، أنها ستمت بسلام بدون أن يتنبه لها أحد. وفي مطلق الأحوال، يكفي أن يُقر مجلس النواب مشروع قانون الموازنة المنتظر من سنوات وأن يصدره رئيس الجمهورية ويُشر في **الجريدة الرسمية** حتى تبدأ الجلبة حول المادة 49 المشار إليها وتصبح نافذة. لقد اعتدنا في لبنان على أن تُثير الأوساط السياسية والإعلامية ضجة وصخبًا حول موضوع معين يستأثر باهتمام الرأي العام ثم لا يلبث أن يطويه النسيان وتتابع قافلة الفضائح والمخالفات الدستورية والقانونية سيرها الطبيعي! إلا أن واضعي مشروع الموازنة لم يفتنوا إلى أنه أصبح عندنا في لبنان مجلس دستوري يسهر على فرض احترام الدستور ويلغي القانون المخالف للدستور عندما يتسنى له أن يضع يده عليه. أو لعلهم، على الأرجح، لم يتوقعوا أن يتوافق عشرة نواب على الطعن في دستورية قانون بأهمية قانون الموازنة العامة مطالبين بإلغائه، لاسيما المواد التي لا علاقة لها بالموازنة وبالأمر المالية، وفي طليعتها المادة 49 منه النافرة والمنفّرة بأهدافها المبيّنة وضررها الجسيم على الوطن. فقد وردت هذه المادة في وقت ينوء فيه البلد تحت وطأة أضخم موجة نزوح إلى أراضيه في تاريخه الحديث لا يقوى على تحملها أكبر الدول مساحة وأكثرها ثراء" وحاجة إلى اليد العاملة الأجنبية.

فما بالكم بלבنا، البلد الصغير بمساحته والعاجز عن حل أزماته الداخلية المزمنة والمتراكمة من كهرباء ومياه ونفايات وسكن وبنية تحتية متردية وتلوث على جميع الصعد وفساد مستشر كالسرطان وغيرها من المشاكل المعيشية، ناهيك ببطالة متفاقمة ومديونية عاتية واقتصاد ليليل وأمن مترنح وخدمات اجتماعية تتراجع سنة بعد سنة؟

ونظرًا لكون المادة 49 المشار إليها لا علاقة لها إطلاقًا بقانون الموازنة العامة كما ذكرنا، أصدر المجلس الدستوري بتاريخ 2018/4/26 قرارًا بتعليق العمل بالمادة 49 المذكورة إلى حين بتّ الطعن عملاً بالمادة 20 من القانون 93/250 والمادة 34 من القانون 2000/243 المشار إليهما أعلاه. وقد لاقى هذا القرار ارتياحًا عامًا في البلاد واستتبشّر الناس بأن المجلس سيعمد إلى إبطال المادة 49 في قراره النهائي. وهذا ما حصل بالفعل، إذ أبطّل المجلس المادة 49 بالإضافة إلى إبطال عدة مواد أخرى من القانون المطعون فيه لأسباب مختلفة كما سنرى.

قبل أن نتطرق إلى قرار المجلس الدستوري موضوع تعليقنا نود أن نشير إلى أنها ليست المرة الأولى التي يطعن النواب فيها في قانون الموازنة العامة. فقد سبق أن تقدم عشرة نواب بمراجعة أمام المجلس الدستوري لإبطال قانون الموازنة العامة والموازنات الملحقة للعام 1966 كليًا أو جزئيًا (القانون رقم 490 الصادر في 1966/2/15). إلا أن المجلس رد المراجعة بالشكل لورودها بعد انصرام المهلة القانونية (قرار رقم 96/2 تاريخ 1996/4/3). وفي عام 1998 تقدم ثلاثة نواب بمراجعة لإبطال قانون الموازنة العامة لسنة 1998 (الصادر في 1998/2/6)، إلا أن المجلس رد المراجعة شكلاً لأنها مقدمة من ثلاثة نواب فقط خلافاً لأحكام المادتين 19 من الدستور و19 من القانون 1993/250 اللتين تفرضان بصورة إلزامية لقبول المراجعة بما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين أن تُقدم من عشرة نواب على الأقل (قرار رقم 98/1 تاريخ 1998/2/25). ويبدو أن النواب الثلاثة مقدمي الطعن أرادوا أن يسجلوا موقفًا "سياسيًا" إذ لا يعقل أن يغيب عن بالهم أن مراجعة الطعن في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري ينبغي أن تكون مقدمة وموقعة من عشرة نواب على الأقل.

سنتناول في هذا التعليق على قرار المجلس الدستوري المبين أعلاه مناقشة أبرز المسائل التي أثارها مقدمو مراجعة الطعن وما قرره المجلس بشأنها، فنتطرق تباعاً إلى المسائل الآتية: عدم ممارسة مجلس النواب صلاحياته (أولاً)، ورقابة المجلس الدستوري على أصول التشريع

(ثانياً)، ومخالفة المادتين 32 و83 من الدستور (ثالثاً)، وإبطال مواد واردة في قانون الموازنة العامة لا علاقة لها بالموازنة والأمور المالية، وهي ما يعرف بتعبير "فرسان الموازنة" (رابعاً)، ومخالفة المادة 87 من الدستور (خامساً)، وأخيراً مبدأ المساواة بين المواطنين أمام الأعباء المالية (سادساً)، على أن نذكر قبل ذلك بقاعدتين استقر عليهما اجتهاد المجلس، لعل في التذكير بعض النفع.

القاعدة الأولى، هي أن المجلس الدستوري غير مقيد بمطالب الجهة مقدمة مراجعة الطعن، بمعنى أنه عندما يضع يده على المراجعة فإنه ينظر بالقانون المطعون فيه برمته ولا يقف عند حدود مراجعة الطعن، أي عند المواد المطعون في دستورتها فقط، بل يمكنه أن يبطل أي مادة من مواد القانون يتبين له أنها مخالفة للدستور سواء أكانت موضع طعن أم لا. وهذا ما فعله في قراره موضوع هذا التعليق إذ أبطل مادة من قانون الموازنة المطعون فيه (هي المادة 26 منه) لم يطلب المستدعون إبطالها. ولا يمكن في مثل هذه الحالة أن يُؤخذ عليه أنه قضى بأكثر مما طُلب منه (*ultra petita*) لأن مراجعة الطعن في دستورية القوانين هي مراجعة موضوعية وغير شخصية وليس فيها خصومة ومنتازعون، بالمعنى المحدد في قانون أصول المحاكمات المدنية للخصومة، بل هي مواجهة بين نصين: القانون المطعون فيه والدستور¹. والمقصود بالدستور: الدستور بمعناه الواسع، أي ليس أحكام الدستور المكتوبة فحسب بل أيضاً "مجموعة القواعد والمبادئ التي لها قيمة دستورية" والتي تشكل مجتمعة ما يُعرف بالكتلة الدستورية (*bloc de constitutionnalité*).

هذا الحل يفرضه المنطق السليم إذ لا يعقل أن يتجاهل المجلس مادة من مواد القانون مخالفة للدستور لأن الطعن لم يشملها، إما سهواً أو عن خطأ في التقدير أو لأي سبب أو اعتبار آخر. أضف إلى ذلك، أن إبطال مادة أو أكثر من القانون المطعون فيه لمخالفتها الدستور قد يستتبع إلغاء مواد أخرى إذا كان يوجد ترابط بين هذه المواد وربما أدى ذلك إلى إلغاء القانون برمته

¹. حول طبيعة مراجعة الطعن، انظر دراستي: "خصائص الرقابة على دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي، منشورة في كتابي، دراسات في القانون الدستوري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، 2018، ص 667 وما يليها.

إذا أصبح غير قابل للتطبيق (مثلاً، قرارات المجلس الدستوري رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، ورقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29، ورقم 2014/3 تاريخ 2014/6/3).

القاعدة الثانية، وهي مُتممة للقاعدة الأولى، مفادها أن المجلس الدستوري غير مقيد بالأسباب المدلى بها من الجهة التي قدمت مراجعة الطعن، بل له أن يستند إلى الأسباب القانونية التي يراها مناسبة وأن يعتمد التعليل الذي يريته، سواء لرد الطعن أو لإبطال القانون المطعون فيه كلياً أو جزئياً. ولا حرج عليه من هذه الناحية لأن تقديم مراجعة الطعن يطلق يد المجلس في إجراء الرقابة على القانون برمته بدون أن يكون مقيداً لا بمطالب مقدم الطعن ولا بالأسباب المدلى بها، كما أسلفنا.

من المفيد أن نذكر في هذا السياق أن قرارات المجلس الدستوري، كونها قرارات ذات صفة قضائية، يجب أن تكون معللة. نصت المادة 22 من القانون 1993/250 (قانون إنشاء المجلس الدستوري) على أنه "إذا قرر المجلس الدستوري أن النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً يعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلل يرسم حدود البطلان". إلا أنه ينبغي عدم تفسير هذه المادة على أن وجوب التعليل يقتصر على القرارات التي تقضي بإبطال النص موضوع المراجعة كلياً أو جزئياً دون سواها، بل إن جميع قرارات المجلس يجب حُكماً أن تكون معللة نظراً لطابعها القضائي كما ذكرنا. وهذا ما يتبين أيضاً من المادة 53 من القانون 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) التي ورد فيها أن قرارات المجلس الدستوري يجب أن تشمل على: بيان النصوص الدستورية والقانونية أو المبادئ الدستورية العامة المطبقة، والحجج الواقعية والقانونية للقرار. فهذه المادة، الواردة في الباب الرابع من القانون رقم 243 المذكور وعنوانه "أحكام مشتركة"، تُطبق على جميع قرارات المجلس الدستوري بدون استثناء.

على أي حال، درج المجلس منذ أول قرار أصدره (وكان في العام 1995) على تعليل قراراته بشكل مسهب ودقيق ولا يترك، بصورة عامة، أي طلب أو سبب أدلي به في المراجعة إلا ويرد عليه. ولا يخرج المجلس عن هذه القاعدة إلا في حال قبول المراجعة وإبطال القانون المطعون فيه كلياً لأحد الأسباب المدلى بها فلا يجد عندها لزوماً للتوقف عند بقية الأسباب الزائدة (مثلاً القرار رقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29)، أو عندما يُقرر رد المراجعة شكلاً فلا يعود من دأج للبحث في أساس المراجعة (مثلاً القرار رقم 96/2 تاريخ 1996/4/3). هذا مع العلم، بأنه غير ملزم

أصلاً" بالرد على جميع الأسباب والحجج (arguments) الواردة في المراجعة لأنه غير مقيد بما تدلي به الجهة التي قدمت المراجعة.

نود أن نضيف في الختام أن المفعول الإلزامي لقرارات المجلس الدستوري لا تقتصر على الفقرة الحكمية (le dispositif) وحدها بل يتعداه ليشمل أيضاً حيثيات القرار (les motifs)، أي التعليل، شرط أن تكون مرتبطة مباشرة بالفقرة الحكمية وتؤسس لها، بمعنى أن يكون ما قضى به القرار مبنياً" على هذه حيثيات. وهذا يدل على ما لتعليل قرارات المجلس من أهمية.

1

عدم ممارسة مجلس النواب صلاحياته

من بين الأسباب التي أدلى بها مقدمو مراجعة الطعن لإبطال القانون رقم 2018/79 أن مشروع الموازنة لم يُناقش في مجلس النواب بالجدية اللازمة ولم يخصص له الوقت الكافي الذي تتطلبه دراسة مشروع قانون بأهمية مشروع الموازنة. فقد تمت مناقشة المشروع المذكور في لجنة المال والموازنة النيابية خلال "تسعة أيام فقط". ومن بعدها، يضيف مقدمو المراجعة، "لم تكن هناك مناقشة جدية في الجلسة التشريعية المخصصة للتصويت على الموازنة وإقرارها"، وهما أمران يدلان "على استخفاف النواب بواجبهم الدستوري وتخليهم عنه"، الأمر الذي يشكل ما يعرف باللغة الفرنسية، على حد قولهم: "incompétence négative".

إن السبب المدلى به والمبين أعلاه لا يمكن الأخذ به. ذلك أن المستدعين استخدموا العبارة الفرنسية "incompétence négative" - وترجمتها الحرفية: "عدم الصلاحية السلبية" أو "عدم الاختصاص السلبي" - بصورة مغلوبة تماماً وفي غير موقعها القانوني الصحيح. فهذه العبارة لها في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي، ومن قبله في اجتهاد القضاء الإداري، معنى قانوني مختلف تماماً عن المعنى الذي قصده مقدمو المراجعة، ولا علاقة له بالمأخذ الذي نسبوه إلى مجلس النواب - وهو عدم الجدية في مسار مناقشة مشروع الموازنة - ولا ينطبق عليه. لذا، سوف نتناول مسألة "عدم الصلاحية السلبية" بشيء من التوسع، رغم أن المجلس الدستوري لم يتوقف عندها في

قراره، وذلك لسببين. الأول، نظراً للأهمية التي باتت تحتلها في الاجتهاد الدستوري بصورة عامة. والسبب الثاني، لأنها المرة الأولى، على حد علمنا، التي تثار فيها أمام المجلس الدستوري اللبناني، وإن بصورة عرضية وفي غير محلها كما سنرى. وسوف نتطرق من خلالها إلى مسألة تفويض السلطة التشريعية لصلاحياتها إلى السلطة التنفيذية لنرى ما إذا كان التفويض جائزاً أم لا. فماذا تعني "عدم الصلاحية السلبية؟"

1. معنى المصطلح: يُعتبر عيب "عدم الصلاحية" (incompétence)، تاريخياً، أول سبب أقره مجلس الدولة الفرنسي لقبول مراجعة الطعن في القرارات الإدارية لتجاوز حد السلطة (excès de pouvoir). ولا يزال يُنظر إليه على أنه العيب الأكثر فداحة (le vice le plus grave) الذي يمكن أن "يشوب" القرار الإداري على حد قول الفقيه ريمون أودان (R. Odent)². وقد عرّفه الاجتهاد، ومن بعده الفقه، بأنه صدور قرار عن مرجع لا صفة له لاتخاذ القانون لا يجوز له اتخاذه.

أما عيب "عدم الصلاحية السلبية" فقد نشأ في وقت لاحق، وكان أول من حدّد معناه وأوضح ما يترتب عنه من نتائج قانونية الفقيه الفرنسي أدوار لافريير (E. Laferrière, 1841-1901) في مؤلفه الشهير حول المنازعات الإدارية الذي أصدره في أواخر القرن التاسع عشر³. وقد استنبط لافريير مفهوم "عدم الصلاحية السلبية" من قرارات مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat)، وما لبث أن لقي هذا المصطلح تطبيقاً واسعاً له في الاجتهاد الإداري مع بدايات القرن الماضي. إن لمصطلح "عدم الصلاحية السلبية"، كما حدّده الاجتهاد والفقه، معنى مختلف تماماً عن عيب "عدم الصلاحية" كما ورد تعريفه أعلاه. فالمقصود بما سمي "عدم الصلاحية السلبية" هو امتناع سلطة دستورية أو إدارية عن استخدام صلاحية من الصلاحيات التي يمنحها إياها الدستور أو القانون إما لعدم معرفتها بأنها تملك تلك الصلاحية أو عن خطأ في تفسير القانون. بتعبير آخر، إن "عدم الصلاحية السلبية" استنكاف عن ممارسة صلاحية قانونية أو التخلي عن مثل هذه

². Odent (R), *Contentieux administratif*, Les Cours de droit, Paris, 1976-1981, fasc. V, p. 1776 et s.

³. La ferrière (E), *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Berger Levrault, 2^e éd., 1896, t. 2, p. 519.

الصلاحية لسلطة أخرى. فكلمة "سلبية" معناها، في هذا المقام، "موقف سلبي". وعليه، عندما نقول إن سلطة ما ارتكبت خطأ "عدم الصلاحية السلبية" فمعنى ذلك أن هذه السلطة قصرت عن القيام بما هو مطلوب منها. أي أنها هي صاحبة الصلاحية الفعلية في هذا المجال ولكنها رفضت ممارستها أو تخلت عنها لسلطة أخرى. فالخطأ الذي ينسب إلى السلطة في هذه الحالة ليس "عدم الصلاحية" لاتخاذ القرار بل "عدم ممارسة صلاحية" خصها القانون بها⁴.

يلاحظ مما ورد أعلاه أن تعبير "عدم الصلاحية السلبية" لا يدل بصورة صحيحة على معناه ولا على مضمونه الحقيقي. ففي حين أن "عدم الصلاحية" تعني، كما مر معنا، صدور القرار عن مرجع ليس له صفة (qualité) لاتخاذها، فإن "عدم الصلاحية السلبية" تعني أن صاحب الصلاحية، عن خطأ منه، لم يستعمل صلاحيته أو تخلى عنها لمرجع آخر. ونظراً لهذا الالتباس، أخذ القضاء الإداري الفرنسي يتخلى في السنوات الأخيرة عن مصطلح "عدم الصلاحية السلبية" وبات يستعمل عبارات أخرى تدل بشكل أوفى على المعنى المقصود من مثل: "إن الوزير لم يدرك مدى اتساع صلاحياته"، أو "إن وزير العدل ظن عن خطأ أنه مقيد برأي أبداه مجلس القضاء الأعلى في حين أنه مجرد رأي استشاري غير ملزم للوزير". أما المجلس الدستوري (الفرنسي) فما زال يستخدم في قراراته حتى الآن تعبير "عدم الصلاحية السلبية".

ذكرنا أن عدم ممارسة سلطة ما لصلاحياتها الناجم عن جهل القانون أو عن خطأ في فهم نص قانوني أو في تفسيره، هو "خطأ قانوني" (erreur de droit). ويتجلى هذا الخطأ القانوني، وفق اجتهاد القضاء الإداري، عبر صور مختلفة ومنها على الأخص:

- أن تعلن سلطة إدارية، عن خطأ، أنها غير صالحة لاتخاذ قرار وترفض اتخاذه في حين أن هذا القرار هو بالواقع من اختصاصها، أو عندما تطلب سلطة ما إلى سلطة أخرى (سواء أكانت موازية لها أو أعلى أو أدنى مرتبة منها) اتخاذ قرار تعود لها هي صلاحية اتخاذه جهلاً منها أنه يدخل في نطاق صلاحياتها (مثلاً: CE Sect., 30 juin 1950, Queralt)، أو عندما تظن عن

⁴ حول عدم دقة مصطلح "عدم الصلاحية السلبية" أنظر:

Le Pillouer (A.), « L'incompétence négative des autorités administratives : retour sur une notion ambivalente », RFDA, 2009, no 6, p. 1203 et s. ; Vidal-Naquet (A.), « L'état de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur l'incompétence négative », *Les nouveaux cahiers du Conseil constitutionnel*, p. 5 et s.

خطأ أنها مقيدة برأي سلطة أخرى وعليها أن تلتزم به في حين أن هذا الرأي هو مجرد رأي استشاري لا يلزمها (CE, 5 mars 1948, des Isnards). باختصار، إن ارتكاب عيب "عدم الصلاحية السلبية" يكون من خلال: عدم اتخاذ قرار، أو اتخاذ قرار ناقص، أو التقيد برأي سلطة أخرى في حين أن هذا الرأي هو رأي استشاري غير ملزم.

"عدم الصلاحية الايجابية": بمقابل مصطلح "عدم الصلاحية السلبية" استخدم الاجتهاد والفقه مصطلح آخر معاكس للأول هو "عدم الصلاحية الايجابية" (incompétence positive). والمقصود به هو أن تُقدم سلطة ما على القيام بعمل أو اتخاذ قرار لا يخولها القانون القيام به أو اتخاذه، أي أنها لا تملك الأهلية القانونية لذلك. وهذا يحصل عندما تتجاوز سلطة ما صلاحياتها أو تقتت على صلاحيات سلطة أخرى. كأن يتجاوز البرلمان صلاحياته الدستورية أو يتعدى على صلاحيات سلطة أخرى وبخاصة على صلاحيات السلطة التنفيذية. في فرنسا، ونظراً لأن الدستور الفرنسي يميّز (في المادة 46 منه) بين القانون العادي والقانون الأساسي أو العضوي (loi organique) - وهذا الأخير هو صنف لا ينص عليه الدستور اللبناني (قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6) - فإن تجاوز الصلاحيات قد يقع أيضاً عندما يُقرّ المشرّع بقانون عادي موضوعاً يتطلب إقراره، بمقتضى الدستور، قانوناً أساسياً أو عضوياً. يمكن أن نضيف أيضاً إذا أقدم المشرّع على تعديل صلاحيات سلطة دستورية أخرى بقانون عادي في حين أن مثل هذا الإجراء يتطلب إصدار قانون دستوري (بهذا المعنى قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2005/1 المذكور أعلاه).

إن مصطلح "عدم الصلاحية الايجابية" هو بدوره غير موفق لأن "عدم الصلاحية" هي عبارةٌ بحد ذاتها مفهوم سلبي، وإقدام سلطة ما على تجاوز صلاحياتها هو عمل سلبي لأنه مخالف للقانون. فلا يمكن نعت "عدم الصلاحية" بالسلبي أو بالإيجابي. لذا، فالمصطلحان المذكوران، أي "عدم الصلاحية السلبية" و"عدم الصلاحية الايجابية" غير دقيقين. والقاسم المشترك بينهما هو أن سببهما خطأ قانوني، كما ذكرنا. وهذه الخطأ يتجلى إما بالامتناع عن ممارسة الصلاحيات، وإما

بتجاوز الصلاحيات. في الحالتين هناك خطأ قانوني هو مخالفة القوانين التي تحدد الصلاحيات (les lois d'attributions)⁵ .

2. من القانون الإداري إلى القانون الدستوري: انتقلت نظرية "عدم الصلاحية السلبية" من القانون الإداري إلى القانون الدستوري، كما ذكرنا، وطبقها المجلس الدستوري الفرنسي لأول مرة في عام 1967 (وقد أنشئ هذا المجلس، كما هو معلوم، بمقتضى دستور الجمهورية الخامسة الحالية الصادر في 4 تشرين الأول 1958)، واكتسبت، منذ ذلك التاريخ، أهمية كبيرة في اجتهاد المجلس المذكور. فقد استند إليها في العديد من قراراته ليعلن أن القانون المحال إليه (إذا كانت رقابة المجلس إلزامية) أو المطعون فيه (إذا كانت رقابة المجلس اختيارية)⁶ مخالف للدستور إذا ما تبين له أن البرلمان تنازل، صراحة أو ضمناً، عن صلاحية من صلاحياته لجهل منه لمدى اتساع الصلاحيات التي تعود له وفق أحكام الدستور أو خطأ في تفسير نص دستوري. وكانت نقطة انطلاق المجلس الدستوري المادة 34 من الدستور.

المادة 34 من الدستور: انطلق اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي من المادة 34 من دستور 1958 التي جاءت بمفهوم جديد لصلاحيات البرلمان في التشريع قلب رأساً على عقب القاعدة المعمول بها في النظام البرلماني "الكلاسيكي" - إذا جاز التعبير - ومفادها أن البرلمان هو صاحب الولاية الشاملة في التشريع، أي يحق له أن يُشرّع في أي موضوع يريد. فقد حددت المادة 34 المذكورة المواضيع التي يمكن للبرلمان أن يُشرّع فيها، و"كل المواضيع غير تلك الداخلة في مجال القانون تكون لها صفة تنظيمية" (المادة 37 من الدستور). وعملاً بهذه المادة، لم يعد البرلمان

⁵ . يرى الفقيهان جان-ماري أوبي ورولان دراغو أنه من الأفضل حصر تعبير "عدم الصلاحية" في الحالات التي يكون فيها عدم قانونية القرار سببه انتفاء صفة absence de qualité المرجع الذي اتخذ القرار دون غيرها. كما يعتبر الفقيه رينيه شابو أن "عدم الصلاحية السلبية" هو بالأحرى "خطأ قانوني".

Auby (J.-M.) et Drago (R.), *Traité de contentieux administratif*, LGDJ., 2^e éd., 1975, T.2, p. 249.

Chapus (R.), *Droit administratif général*, Montchrestien, 4^e éd., 1988, p. 643

⁶ . حول الرقابة المسبقة، الإلزامية والاختيارية، التي يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي وأوجه التشابه والاختلاف بينها وبين الرقابة المؤخرة التي يمارسها المجلس الدستوري اللبناني، دراستي: "خصائص الرقابة على دستورية القوانين"، مرجع سابق، ص 673 وما يليها.

صاحب الولاية الشاملة في التشريع بل باتت صلاحياته، لهذه الناحية، تقتصر على المواضيع التي خصه بها الدستور. وقد وصف البعض هذا التجديد "المبتكر" بأنه "ثورة قانونية"، إذ أن المفهوم الذي كان سائدًا ومسلماً به في فرنسا منذ ثورة 1789، وهو أن البرلمان "سيد نفسه" ولا يمكن الحد من صلاحياته كونه يمثل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطات، بات من الماضي.

كان "للائقلاب الدستوري" على البرلمان الذي قام به الجنرال شارل ديغول بمؤازرة صديقه ميشال دوبريه (وزير العدل في الحكومة التي ترأسها الجنرال ديغول من 1958/6/1 الى 1959/1/8 [تاريخ انتخابه رئيساً للجمهورية] وأحد أبرز المساهمين في وضع دستور 1958، وأول رئيس وزراء في الجمهورية الخامسة) هدف سياسي وآخر تنظيمي. الهدف السياسي هو جعل رئيس الجمهورية الرئيس الفعلي للبلاد وصاحب الكلمة الأولى فيها (وفق ما كان قد أعلنه الجنرال ديغول قبل سنوات في خطابه الشهير في مدينة بايو Bayeux بتاريخ 16 حزيران 1946)، فقبل في وصف دستور 1958: إن الجنرال ديغول أراد دستوراً على مقاسه! أما الهدف التنظيمي فيمكن في إيجاد نوع من التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وذلك بتخصيص حيز واسع للسلطة التنفيذية تعمل فيه بحرية من خلال توزيع الصلاحيات بين البرلمان والحكومة بحيث تكون للبرلمان اختصاصات محددة محفوظة له، وكل ما عداها يدخل في نطاق عمل الحكومة وصلاحياتها التنظيمية. وبهذه الطريقة يتم وضع حد لهيمنة البرلمان التي سادت طوال مرحلتي الجمهورية الثالثة (1875-1940) والجمهورية الرابعة (1946-1958). فضلاً عن أن هناك الكثير من المواضيع التي هي بطبيعتها تنظيمية ومن الأفضل، لحسن سير عمل المرافق العامة وإدارة شؤون البلاد، أن تكون من اختصاص السلطة التنفيذية.

للحيلولة دون تجاوز البرلمان لصلاحياته المحددة في الدستور والافتئات على صلاحيات السلطة التنفيذية، جرى إنشاء المجلس الدستوري (المواد من 56 إلى 63 من الدستور) خصيصاً ليقوم بدور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، يفرض عليهما التقيد بأحكام الدستور التي ترعى العلاقة بينهما. فمهمة المجلس الدستوري الرئيسية، وفق تصور واضعي الدستور، منع تجاوز البرلمان لصلاحياته، و"إخضاع عمل البرلمان للقاعدة العليا التي يملها الدستور" كما قال ميشال دوبريه في حينه، وأيضاً: "ليشكل متراساً في وجه سيادة البرلمان ويُعتمد عليه في ضبط البرلمان

داخل حدود المادة 34 من الدستور " على حد ما كتبه مؤخرًا رئيس المجلس الدستوري الأسبق روبير بادنتير. فما هي المواضيع المحجوزة لاختصاص البرلمان؟

المواضيع المحجوزة لاختصاص البرلمان بمقتضى المادة 34: إن المواضيع التي يحق للبرلمان أن يُشرع فيها، وفقًا للمادة 34 من الدستور، كثيرة جدًا وتشمل جُلّ المواضيع "الأساسية" والمهمة التي تنظم شؤون المجتمع ومصالح الأفراد، ومنها على سبيل المثال لا الحصر: حقوق الأفراد وحرّياتهم، والملكية الخاصة، والحقوق الزوجية، والإرث والهبات، والعقوبات وأصول المحاكمات الجزائية، والعفو العام، وإنشاء أنواع جديدة من المحاكم، ونظام القضاة، والضرائب، والجنسية، والتعليم، والعمل، والضمان الاجتماعي، وانتخاب أعضاء البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ) والمجالس المحلية، وغيرها من المواضيع الاجتماعية والتنظيمية (موزعة في المادة 34 على 14 فقرة). صنّفت المادة 34 هذه المواضيع فئتين: فئة، يضع القانون القواعد المتعلقة بها، أي أن القانون هو الذي يتولى تنظيمها. وفئة أخرى، يكتفي القانون بتحديد المبادئ الأساسية التي ترعاها ويترك للسلطة التنظيمية مهمة وضع قواعد تطبيقها.

ومع ذلك، وبصرف النظر عن مدى اتساع هذه الدائرة وأهمية المواضيع الداخلة فيها، فهذا لا ينفي أن البرلمان الفرنسي في الجمهورية الخامسة لم يعد، من الناحية الدستورية، صاحب الولاية الشاملة في التشريع لأن الدستور حدّد له دائرة الاختصاص التشريعي المحفوظة له. وهو يختلف من هذه الناحية عن نظيره مجلس النواب اللبناني الذي يتمتع على صعيد التشريع بصلاحيات مطلقة، كما سنرى لاحقًا. إلا أن ما لم يكن في حساب واضعي الدستور هو أن يقدم المجلس الدستوري على توسيع دائرة القانون فلا يظل التشريع محصورًا في نطاق المادة 34 من الدستور فقط.

المجلس الدستوري يوسع دائرة القانون: ذكرنا أعلاه أن الهدف الأساس من إنشاء المجلس الدستوري هو أن يقوم بدور الحكم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لمنع البرلمان من تجاوز صلاحياته. إلا أن المجلس الدستوري ما لبث أن فرض نفسه سلطةً حامية لحقوق الأفراد وحرّياتهم وبخاصة اعتبارًا من العام 1971. كما أنه لم يتوان، عن طريق الاجتهاد، عن توسيع نطاق المواضيع التي يمكن للبرلمان أن يُشرع فيها غير تلك المحددة في المادة 34 من الدستور.

ذلك أن المجلس الدستوري، واعتبارًا من قرار أصدره بتاريخ 2 تموز 1965، لم يعد يحصر صلاحيات البرلمان التشريعية بلائحة المواضيع الواردة في المادة 34 المذكورة وحدها بل عطف عليها عدداً من مواد الدستور التي اعتبر أنها تنطوي على مواضيع تدخل في نطاق القانون، من بينها على سبيل المثال : المادة 25 (مدة ولاية كل غرفة من غرفتي البرلمان وعدد أعضائها وشروط انتخابهم وما إلى ذلك)، والمادة 64 (نظام القضاة) و المواد من 72 إلى 74 من الدستور (التقسيم الإداري وتحديد المناطق الإدارية وأنظمتها بما فيها أراضي ما وراء البحار) وغيرها. إلا أن التحول المهم أو النقلة النوعية الحقيقية في اجتهاد المجلس الدستوري (وصفها بعض الفقهاء بأنها "ثورة") حدثت مع القرار الذي اتخذه المجلس الدستوري بتاريخ 16 تموز 1971 والذي اعتبر فيه، لأول مرة منذ إنشائه، أن رقابته تشمل أيضًا مدى انطباق القوانين على مقدمة دستور 1958. وتكمن أهمية هذا القرار في كون مقدمة دستور 1958 المقتضبة جدا" تنص على أن "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" (الصادر في عام 1789) ومقدمة دستور الجمهورية الرابعة (الصادر في عام 1946) يشكلان جزءًا من دستور 1958. وبذلك أصبحت كل المواضيع الواردة في هذين النصين (الإعلان، ومقدمة دستور 1946)، وهي بالطبع كثيرة ومتشعبة، بالإضافة إلى العديد من مواد دستور 1958 يعود للبرلمان وحده أن يشرع فيها وفق اجتهاد المجلس. وبذلك، يكون المجلس الدستوري قد أعطى لميدان القانون مساحة أوسع بكثير من تلك المحددة له في المادة 34 من الدستور⁷.

انطلاقًا مما ذكرنا، كيف حدد المجلس الدستوري الفرنسي "عدم الصلاحية السلبية"؟ وما هو موقف المجلس الدستوري اللبناني منها؟

اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي: اعتبر المجلس الدستوري منذ أول قرار أصدره حول "عدم الصلاحية السلبية"، وكان ذلك بتاريخ 26 كانون الثاني 1967، أنها تعني أن المشرع لم يتنبه لمدى اتساع صلاحياته الدستورية فبقي، عند التشريع، تحت سقف هذه الصلاحيات. أي أنه،

⁷. حول توسيع دائرة التشريع من خلال اجتهاد المجلس الدستوري، أنظر:

Favoreu (L.) et autres, *Droit constitutionnel*, Dalloz, 2è éd. 1999, p. 740 et s. ; Hamon(F.) et Troper(M.), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 35è éd. 2014, p.750 et s. ; Frier(P.-L.) et Petit(J.), *Droit administratif*, LGDJ, 11è éd. 2017- 2018, p. 96 et s.

بمعنى آخر، لم يستعمل عند التشريع صلاحياته التشريعية بالكامل⁸. ويتخذ هذا التخلي أو التقاعس عن ممارسة البرلمان صلاحياته، في اجتهاد المجلس الدستوري، صوراً متعددة، منها على سبيل المثال:

أن يفوض البرلمان إلى سلطة أخرى مهمة تحديد القواعد التي ترعى موضوعاً هو من اختصاصه بمقتضى الدستور، سواء أكان التفويض صريحاً أو ضمناً. والمجلس الدستوري متشدد بالنسبة لتخلي البرلمان عن صلاحياته ويعتبر أن التفويض يعرض القانون لعيب "عدم الصلاحية السلبية". ولا يكون التفويض دستورياً إلا إذا حصل وفق الأصول والشروط المحددة في **المادة 38** من الدستور التي تجيز التفويض بناءً على طلب الحكومة. فهذه المادة تنص صراحة على أنه "يمكن للحكومة أن تطلب إلى البرلمان، من أجل تنفيذ برنامجها، أن تتخذ بقرارات تنظيمية (ordonnances) ضمن مهلة محددة، تدابير تدخل عادة في نطاق القانون". هذه القرارات التنظيمية "ذات الصفة التشريعية" هي، في الواقع، شبيهة بالمراسيم الاشتراعية (أو التشريعية - Décret-loi) التي كان معمولاً بها في الجمهورية الثالثة، وبخاصة اعتباراً من 1934 وحتى نهاية هذه الجمهورية (في 1940)، واستمر العمل بها، ولو على نطاق أضيق، في الجمهورية الرابعة على الرغم من أن دستور هذه الجمهورية منع صراحة "الجمعية الوطنية" (في المادة 13 منه) تفويض صلاحية التشريع إلى سلطة أخرى. وقد شرع دستور الجمهورية الخامسة (في المادة 38 المذكورة) هذا النوع من المراسيم ونظمها واضعاً بذلك حدّاً للجدل الفقهي الذي أثير حول شرعيتها في الماضي.

- أن لا يستعمل البرلمان صلاحيته لتنظيم مسألة تدخل في اختصاصه. من الأمثلة على ذلك: عدم تحديد الوعاء الضريبي أو كيفية جباية ضريبة معينة، أو عندما لا يعين القانون خصائص جريمة ما وشروطها، أو لا يُحدد الضمانات اللازمة لحماية الحريات، أو عندما يترك القانون لسلطة إدارية أو قضائية مهمة تحديد قواعد تطبيق قانون هو من اختصاصه وحده وفق الدستور. هذا مع العلم بأنه ليس مطلوباً من المشرع أن يدخل في التفاصيل بل يمكنه أن يكتفي بتحديد إطار القانون،

⁸ حول تعريف "عدم الصلاحية السلبية" وقرارات المجلس الدستوري، أنظر :

Rousseau(D.), Gahdoun (P.-Y.) et Benoit(J.), *Droit du contentieux constitutionnel*, LGDJ, 11e éd., 2016, p. 287 et s. ; v. aussi, Priet(F.), « L'incompétence négative du législateur », RFDC, 1994, no 17, p. 59.

شرط أن يكون هذا التحديد دقيقاً وواضحاً بصورة جلية بحيث تقتصر مهمة السلطة التنظيمية على تحديد دقائق تطبيق القانون لا غير (مثلاً: 2004- 503 DC du 12 août 2004). أن يكون القانون غير دقيق بصورة وافية أو فيه نقص، ما قد يفسح المجال لاحقاً لتفسيره بطريقة مخالفة للدستور أو لتطبيقه بتعسف أو بطريقة لا تتفق ونية المشرع أو الغاية من القانون. القانون الذي ينطوي على شوائب ونواقص يفسح المجال للسلطة المولجة بتطبيقه لتحل محل المشرع تحت ذريعة سد ما يعتريه من ثغر فتتدخل في وضع قواعد تعود صلاحية تحديدها دستورياً لهذا الأخير دون سواه. هذا الاجتهاد يلتقي مع اجتهاد آخر للمجلس الدستوري الفرنسي (واللبناني أيضاً) مفاده وجوب احترام المشرع مبدأ "وضوح التشريع". والمقصود بوضوح التشريع هو أن يكون النص مقتضياً قدر الإمكان و مصاغاً بلغة سليمة وواضحة ودقيقة ويدل على مقصد المشرع لئلا يصبح القانون عند التطبيق عرضة لتفسيرات متضاربة، ما يتيح المجال لتطبيقه بتعسف أو بصورة استثنائية⁹.

إلا أن مبدأ "وضوح التشريع" هو، برأينا، أوسع من "عدم الصلاحية السلبية". ذلك أنه، إذا كان هذا العيب الأخير سببه استنكاف المشرع عن ممارسة صلاحياته أو ربما أيضاً مجرد "سكوته" الذي قد يُفسر على أنه تفويض ضمني، فإن "عدم وضوح التشريع" قد يكون مصدره، على العكس، إسهاب المشرع وإتقال النص بالتفاصيل أو صياغته بطريقة ملتبسة أو غير مترابطة أو تتطوي على تناقض سواء بين مواد أو بين فقرات المادة الواحدة بحيث يصبح القانون غير قابل للفهم. فعدم وضوح التشريع قد يكون مصدره نقصاً في المضمون أو استفاضة بغير دقة. في هذه الحالة الأخيرة لا يكون المشرع قد تخلى عن صلاحياته بل استعملها كاملة، إلا أنه لم يحسن صياغة القانون فجاء غامضاً يصعب فهمه.

إن وضوح التشريع بات من المبادئ التي لها قيمة دستورية، سواء في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي (منذ القرار بتاريخ 16/12/1999 ثم أكدّه وأوضحه في قرار مهم في

⁹. حول مبدأ شفافية التشريع ووضوحه، تعليقي على قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 (إبطال قانون الضرائب رقم 45 تاريخ 2017/8/21)، كتابي: دراسات في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص 803. منشور أيضاً في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري لعام 2017، المجلد 11، ص 65 وما يليها.

(2006/7/27)، أو في اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني الذي أخذ، بدوره، بمبدأ "وضوح التشريع" في عدة قرارات. وقد أكدّه في قراره موضوع هذا التعليق إذ اعتبر أن نص المادة 26 من قانون موازنة 2018، التي "جاءت في 16 بنداً وتضمنت عدداً كبيراً من الفقرات احتوتها ست صفحات في الجريدة الرسمية"، يتعارض مع أصول التشريع"¹⁰. على أي حال، قد يعتبر المجلس الدستوري أن القانون مخالف للدستور لتوافر السببين معاً: عدم ممارسة الصلاحية وعدم الوضوح (مثلاً: C.C 2011-639, 28 juillet 2011).

أخيراً، لا بد من أن نتوقف عند سؤال كثيرًا ما يُطرح حول عيب "عدم الصلاحية السلبية": لماذا يُشدد المجلس الدستوري الفرنسي على هذا العيب ويعطيه أهمية كبيرة؟ يكاد يُجمع الفقهاء في فرنسا ردًا على هذا السؤال على أن هدف المجلس الدستوري من هذا التشدد مزدوج: حماية حقوق المواطنين وحرّياتهم من جهة، وحماية البرلمان نفسه من جهة أخرى. فبالنسبة للشق الأول من الجواب، إن الصلاحيات الممنوحة للبرلمان، في النظام الديمقراطي، تشكل ضماناً للحقوق والحرّيات ضد تعسف السلطة التنفيذية وإدارتها وأجهزتها، وقد يتسبب تخلي البرلمان، ممثل الشعب، عن صلاحياته أو عدم ممارستها بشكل كامل أو صحيح بإلحاق الضرر بهذه الحقوق والحرّيات، سواء بتفسيرها خلافاً للدستور أو بتطبيقها بتعسف. ورد في قرار للمجلس الدستوري الفرنسي ما يأتي:

« Il incombe au législateur d'exercer pleinement sa compétence et d'adopter des dispositions suffisamment précises et des formules non équivoques afin de prémunir les sujets de droit contre une interprétation contraire à la Constitution ou contre le risque d'arbitraire » (CC 2004-503, DC du 12 août 2004).

¹⁰. ينتقد البعض في فرنسا حالات تردّي صياغة العديد من النصوص التشريعية في السنوات الأخيرة. ورد في الكلمة التي ألقاها رئيس المجلس الدستوري الأسبق بيّار مازو (Pierre Mazeaud) بمناسبة تقديمه التهاني إلى رئيس الجمهورية بحلول عام 2005: "إن تردّي التشريع هو ضرر عميق يمكنه أن يؤثر سلباً" على ركائز دولة القانون". موجود على الموقع الإلكتروني للمجلس الدستوري الفرنسي (www.conseil-constitutionnel-fr). كما كتب البروفسور أندريه رو (A. Roux) بهذا الصدد: "من الأفضل ألا يكون القانون متقللاً بتفاصيل يمكن تحديدها بقرارات تنظيمية كي يظل محافظاً" على طبيعته الحقيقية".

Roux(A.), Préface à la thèse de Rrapi (P.), *L'accessibilité et l'intelligence de la loi en droit constitutionnel*, Dalloz, 2014, p. XIII.

أما بالنسبة لحماية البرلمان ذاته، فهذه الحماية وجهان. الأول، حماية البرلمان من تقاعسه أو من عدم ممارسة صلاحياته الدستورية، أي حمايته من تقصيره في القيام بوظيفته وفق ما هو مطلوب منه. فإذا كان الدستور قد حدّد له المواضيع الداخلة في اختصاصه التشريعي، فمن واجبه، بالمقابل، أن يمارس هذا الاختصاص بشكل كامل وفقاً لأحكام الدستور. وكما لا يحق له أن يوسّع دائرة صلاحياته التي عينها له الدستور، لا يمكنه بالمقابل أن يضيق هذه الدائرة ولا أن يتخلى عن مهمة التشريع في الأمور المحفوظة له إلى سلطة أخرى. أما الوجه الثاني، فيتمثل بحماية البرلمان - كسلطة تشريعية - من تساهل الأكتريّة البرلمانية أو غضها الطرف عن تجاوز السلطة التنفيذية لصلاحياتها والتعدي على اختصاص المشرّع عندما تكون هذه الأكتريّة مؤيدة لرئيس الجمهورية، وبالتالي داعمة للحكومة التي لها التوجه السياسي ذاته. وهذا هو الوضع عادة في الجمهورية الخامسة في فرنسا باستثناء المراحل التي أطلق عليها تعبير "المساكنة" (cohabitation)، وهي قليلة¹¹. وما يسهّل مثل هذا التجاوز هو أن توزيع الصلاحيات بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وفقاً للمادة 34 من الدستور ليس دائماً بالأمر السهل.

نشير أخيراً إلى أن ما يزيد من فعالية عيب "عدم الصلاحية السلبية" في حماية السلطة التشريعية هو أن المجلس الدستوري، شأنه شأن القضاء الإداري، يثير هذا العيب عفواً (d'office)، أي من تلقاء ذاته، على اعتبار أنه يتعلق بالنظام العام (مثلاً: CC 83-165 du 20 janvier 1984).

اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني: يختلف الدستور اللبناني عن الدستور الفرنسي

الحالي اختلافاً جوهرياً بما يتعلق بصلاحيات السلطة التشريعية. ذلك أن الدستور اللبناني، بخلاف

¹¹. عرفت فرنسا في الجمهورية الخامسة ثلاث مراحل مساكنة (cohabitation)، ويُنسب هذا المصطلح إلى رئيس الوزراء الأسبق أدوار بلادور (E. Balladur)، مرتان في عهد الرئيس فرنسوا ميتران (1981-1995) : الأولى من 1986 إلى 1988، والثانية من عام 1993 إلى 1995. أما المرة الثالثة فحصلت في عهد الرئيس جاك شيراك (1995-2007) ودامت خمس سنوات، من 1997 إلى 2002. ويطلق هذا التعبير على المرحلة التي تكون فيها الأكتريّة النيابية مناوئة لرئيس الجمهورية ويضطر فيها هذا الأخير إلى تعيين رئيس وزراء من غير فريقه السياسي تفرضه عليه الأكتريّة النيابية.

الدستور الفرنسي، لا يحدد لمجلس النواب المواضيع التي يمكنه أن يُشرّع فيها، ولا يرسم حدوداً" لصلاحياته أو يحصره في إطار معين، كما لم يضع حدوداً" فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام (قرار المجلس رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1). بل جعل مجلس النواب صاحب الولاية المطلقة والحصرية في التشريع (قرار رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12 ورقم 2000/2 تاريخ 2000/6/8).

أكثر من ذلك، فبالعودة إلى مواد الدستور يتبين أن هناك عدداً من المواضيع جعلها الدستور محفوظة للقانون، فلا يجوز للمشرّع التفويض بشأنها، نذكر منها : تعديل حدود المناطق الإدارية (م. 3)، الجنسية (م. 6)، وكل ما يتعلق بالحرية (م. 8 و 9 و 10 و 13)، وحرمة المنزل (م. 14)، وشروط تولي الوظيفة العامة وحقوق الموظفين (م. 12)، والملكية الخاصة (م. 15)، وقانون الانتخاب (م. 21)، والأهلية النيابية (م. 29)، وتعويضات أعضاء مجلس النواب (م. 48)، ومخصصات رئيس الجمهورية (م. 63)، وفرض الضرائب وتعديلها (م. 81 و 82)، وعقد قرض عمومي (م. 88)، ومنح التزام أو امتياز (م. 89)، وسواها من المواضيع التي عددها الدستور وجعلها محجوزة للقانون. وبالإضافة إلى هذه المواد الصريحة، اعتبر المجلس الدستوري أن كل ما يتصل بالحرية الفردية أو بإنشاء مرفق عام قد يؤدي إلى الحد من تلك الحرية تلبية لحاجات المجتمع يكون من اختصاص مجلس النواب ومحفوظاً له (القرار رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10).

تأسيساً على ما ورد أعلاه، استقر اجتهاد المجلس الدستوري على أن مجلس النواب هو صاحب الولاية الشاملة على صعيد التشريع. وسلطة التشريع هذه هي "سلطة سيادية (soveraine) وأصيلة ومطلقة لا تحدها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور" (قرار المجلس الدستوري رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). وهو يحق له أن يشرّع ليس فقط في المواضيع التي عددها الدستور في مواده وجعلها جكراً له ومحجوزة لاختصاصاته (وقد ذكرنا عدداً منها أعلاه)، بل في أي موضوع يريد مجلس النواب أن يشرّعه بقانون يصدر عنه إذا شاء ذلك، بشرط توافقه وأحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية. وإن صلاحياته هذه تشمل حتى " الشؤون التنظيمية والتطبيقية، ما لم يترك إلى السلطة الإجرائية أمر اتخاذها". هذا يعني أن الصلاحية التنفيذية والتطبيقية وإن تكن غير محفوظة في الدستور للسلطة التشريعية، "فليس ما يحول دون أن تلج هذه السلطة هذا المجال بمبادرة منها" وفق اجتهاد المجلس الدستوري (القرار

رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10، والقرار رقم 2000/2 تاريخ 2000/6/8، والقرار رقم 2002/1 تاريخ 2002/1/31).

أما بما يتعلق تحديداً بالشأن المالي، فقد اعتبر المجلس الدستوري في قرار سابق له أن التشريع في المالية العامة يعود إلى السلطة التشريعية دون سواها تمكيناً لها من إجراء الرقابة على المال العام المؤتمنة عليه. ويضيف المجلس في قراره: وليس للسلطة الإجرائية أن تحل محل السلطة التشريعية في ممارسة اختصاصاتها، كما أنه ليس لهذه الأخيرة أن تفوض الاختصاصات المحفوظة لها بموجب الدستور أو أن تتنازل عنها للسلطة الإجرائية (أنظر القرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15).

إلا أن المجلس الدستوري اعتبر، من جهة أخرى، أنه يحق لمجلس النواب أن يفوض إلى مجلس الوزراء اتخاذ مراسيم تنظيمية وتطبيقية بالنسبة للقوانين التي يسنها لأن اتخاذ مثل هذه المراسيم يعود إلى مجلس الوزراء بموجب المادة 65 من الدستور. ومثل هذا النهج المتبع في التشريع والاكتفاء فقط "بتأطير التفاصيل" من شأنه "عدم إيقال عمل السلطة التشريعية بأمر تفصيلية"، على حد قول المجلس الدستوري (قرار رقم 2001/1 ورقم 2002/1 المذكورين أعلاه). إلا أن التفويض هذا لا يعني، وفق اجتهاد المجلس، تخلي أو تنازل مجلس النواب عن صلاحياته للسلطة الإجرائية. إنما المقصود هو ترك أمر تحديد دقائق تطبيق القانون الذي يقره مجلس النواب إلى السلطة الإجرائية المناط بها أصلاً، بمقتضى المادة 65 من الدستور، "اتخاذ القرارات اللازمة" لتطبيق القوانين والسهر على تنفيذها.

اعتمد المجلس الدستوري بالنسبة لمسألة تفويض مجلس النواب صلاحياته إلى السلطة الإجرائية المعيار ذاته الذي اعتمده المجلس الدستوري الفرنسي ومفاده: هل تخلت السلطة التشريعية عن أوضاع قانونية محجوزة لها بموجب الدستور، أم أنها تركت للسلطة الإجرائية وضع النصوص التطبيقية والتنظيمية للقوانين فقط، أي النصوص غير المنشئة لأوضاع قانونية علماً بأن الدستور خص السلطة الإجرائية بوضع النصوص التنظيمية والتطبيقية للقوانين كما سبقت الإشارة (المادة 65 المذكورة)؟ في الحالة الأولى، يكون مجلس النواب قد تخلى عن صلاحيته الدستورية لسلطة أخرى مخالفاً بذلك أحكام الدستور. أما في الحالة الثانية فلا مانع أن يترك المجلس النيابي

للسلطة الإجرائية مهمة وضع المراسيم التنظيمية والتطبيقية للقوانين التي يقرها، ووضع مثل هذه المراسيم يدخل أصلاً في صلاحياتها.

تطبيقاً للمعيار المذكور أعلاه قضى المجلس الدستوري، على سبيل المثال، بما يأتي:

- إن الوعاء الضريبي يدخل في اختصاص السلطة التشريعية المحفوظ لها بموجب الدستور كون الوعاء من العناصر الأساسية المكونة للضريبة. لذا، فإن ترك أمر تحديد الحد الأدنى للوعاء الضريبي لوزير المالية منفرداً يتجاوز اختصاص هذا الأخير المحدد في المادة 66 من الدستور، وهو بالتالي، تفويض غير جائز. أما تحديد حالات الإعفاء من الضريبة بقانون وترك أمر دقائق تطبيقها إلى مراسيم تصدر بناءً على اقتراح وزير المالية فلا يتعارض مع الدستور، أي أنه جائز، خاصة عندما يحدد المشرع تاريخ نفاذ القانون.

- إن إخضاع أسس فرض الضريبة وقواعدها على عمليات وكالات السفر بموجب مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير المالية مخالف للدستور. ذلك أنها تخضع أسس وقواعد فرض الضريبة على وكالات السفر إلى غير السلطة التشريعية ما يخالف صراحة المادة 81 من الدستور التي تحجز فرض الضرائب للقانون.

- إن ترك تحديد ملاكات مديرية عامة وفئات الوظائف ومهامها بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بعد استطلاع رأي مجلس الخدمة المدنية يخالف أحكام المادة 12 من الدستور التي تحفظ للسلطة المشترعة تحديد شروط تولي الوظائف العامة وحقوق الموظفين العامين، ويقتضي إبطال هذا التفويض.

بالمقابل، اعتبر المجلس الدستوري أنه يمكن لمجلس النواب أن يفوض السلطة الإجرائية، المتمثلة بمجلس الوزراء، أمر اتخاذ مراسيم تطبيقية تحدد شروط وأصول وإجراءات ودقائق تطبيق القوانين ووضعها موضع التنفيذ شرط عدم الخروج عن نطاقها أو تعديلها أو الإضافة إليها. (بنوع خاص، بالنسبة لما ورد أعلاه، القرار رقم 2002/1 المذكور سابقاً).

من جهة أخرى، إذا كان لا يحق لمجلس النواب أن يتخلى عن صلاحياته الدستورية أو أن يستتكمف عن ممارستها، فهو لا يسعه أيضا" أن يتعدى على الصلاحيات الدستورية لسلطة دستورية أخرى. على سبيل المثال: أبطل المجلس الدستوري القانون الذي فرض قيودا" على صلاحية مجلس الوزراء في تعيين موظفي الفئة الأولى لأنه يخالف أحكام المادة 65 من الدستور التي تمنح مجلس الوزراء صلاحية تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها (قرار رقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29). كما أبطل القانون الذي يعطل عمل سلطة دستورية أخرى [المجلس الدستوري نفسه] لأنه يخالف مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها المكرس في مقدمة الدستور، ومثل هذا الإجراء يخرج عن اختصاص المشرع العادي ويتطلب إتباع الآلية المعتمدة لتعديل الدستور (قرار رقم 2005/1 مذكور آنفاً).

خلاصة القول، من المبادئ الدستورية المسلم بها أن على كل سلطة دستورية أن تمارس صلاحياتها الدستورية بنفسها ولا يجوز لها أن تفوضها إلى سلطة أخرى إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض. وعليه، لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن صلاحياته الدستورية وبخاصة في المواضيع المجوزة لاختصاصه. ولكن، يمكنه أن يفوض السلطة الإجرائية اتخاذ مراسيم تطبيقية لوضع القانون موضع التنفيذ. وكما لا يجوز لمجلس النواب أن يتخلى عن صلاحياته، سواء بعدم ممارستها أو بالتخلي عنها لسلطة أخرى، لا يحق له أن يتخطى صلاحياته لأن في تجاوز الصلاحيات إخلالا" بقاعدة توازن السلطات التي هي مكملة لمبدأ فصل السلطات على ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري (قرار رقم 2005/1 الوارد أعلاه).

2

الرقابة على أصول التشريع

من بين الأسباب التي أدلى بها مقدمو المراجعة لإبطال القانون 2018/79 أن مشروع موازنة 2018 لم يكن موضع مناقشة جدية سواء في لجنة المال والموازنة البرلمانية "حيث استغرقت دراسته تسعة أيام فقط" أو أمام الهيئة العامة لمجلس النواب في الجلسة التشريعية التي تمت فيها

الموافقة عليه، ما يدل على "مدى استخفاف النواب بواجبهم الدستوري وتخليهم عنه"، وفق ما ورد في المراجعة.

ان السبب المدلى به والمشار إليه أعلاه، على افتراض صحته، لا يدخل على الإطلاق في صلاحيات المجلس الدستوري. فهذا المجلس لا يملك سلطة وصاية على مجلس النواب وليس له أن يراقب عمله الداخلي أو أن يقوم مستوى المناقشات التي تجري في جلساته التشريعية أو أن يتدخل في شؤونه الداخلية. فصلاحيات المجلس الدستوري محصورة في مراقبة مدى انطباق القانون المطعون فيه على أحكام الدستور، وما إذا كان القانون قد أقر وفقاً للإجراءات والأصول المنصوص عليها في الدستور. أما أن تكون لجنة المال والموازنة قد درست مشروع الموازنة في "تسعة أيام" أو أكثر أو أقل، وأن لا يكون مجلس النواب قد أولى هذا المشروع الأهمية التي يستحقها، كما يزعم المستدعون، فهذا الأمر لا يشكل سبباً للطعن يمكن للمجلس الدستوري أن يأخذ به. ذلك إن "الجديّة" في مناقشة مشاريع القوانين أو غيرها وجهة نظر، أي مفهوم نسبي لا علاقة له بالقانون ولا يخضع لمعايير قانونية يمكن الاستناد إليها لتكوين رأي قانوني موضوعي ولا تشكل، والحالة هذه، سبباً لإبطال القانون. أضف إلى ذلك أن المجلس الدستوري يناهز بنفسه عن التدخل في شؤون مجلس النواب الداخلية وليس له أصلاً مثل هذا الاختصاص. لذا، لم يتوقف المجلس الدستوري في قراره عند هذا السبب الخارج كلياً عن صلاحياته مكتفياً بالإشارة إليه دون الرد عليه. ولكن، من المهم أن نشير في هذا السياق إلى أنه يقتضي عدم الخلط بين رقابة المجلس الدستوري على عمل السلطة التشريعية وأدائها، ورقابته على أصول التشريع. فإذا كان المجلس الدستوري لا يملك صلاحية الرقابة على عمل مجلس النواب الداخلي، أي على المناقشات التي تجري حول مشروع أو اقتراح قانون في اللجان البرلمانية أو في الهيئة العامة والوقت الذي يخصصه لدراسته والآراء التي يبديها النواب بشأنه (وقد تكون في معظمها ذات طابع سياسي)، فإن من صلاحية المجلس الدستوري مراقبة ما إذا كان إقرار القانون قد جرى وفقاً للإجراءات والأصول المحددة في الدستور. فالمجلس الدستوري لا يكتفي، عند النظر في دستورية القانون، بالثبوت من عدم مخالفة القانون لأحكام الدستور بل يراقب أيضاً ما إذا كان قد جرى إقراره في الهيئة العامة

وفقاً لأحكام الدستور¹². هذا ما قال به المجلس الدستوري الفرنسي في العديد من قراراته. نقرأ في أحد هذه القرارات:

« Il appartient au Conseil constitutionnel lorsqu'il est saisi, en application de l'art. 61 d'une loi (...) non seulement de se prononcer sur la conformité des dispositions de cette loi à la Constitution, mais encore d'examiner si elle a été adoptée dans le respect des règles de valeurs constitutionnelles relatives à la procédure législative » (CC 75-57, DC du 23 juillet 1975 ; v. aussi : CC 79-110 du 24 déc. 1979

هذا هو أيضاً موقف المجلس الدستوري اللبناني (قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). وقد اعتبر مؤخراً أن الدستور فرض على النواب في المادة 36 منه الآلية الواجب إتباعها عند التصويت على مشاريع واقتراحات القوانين، وهي "بالمناداة على الأعضاء [النواب] بأسمائهم وبصوت عال"، وعدم تقييد رئيس مجلس النواب بأحكام المادة 36 من الدستور والمصادقة على القانون المطعون فيه برفع الأيدي يشكل مخالفة دستورية تبرر إبطاله (قرار رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22)¹³.

لكن المجلس الدستوري، سواء في فرنسا أو في لبنان، يتساهل في بعض الأحيان بالنسبة لعيب عدم احترام أصول التشريع إذ يوازن بين أهمية المخالفة من جهة، ونتيجتها على التشريع في حال إعلان عدم دستورية القانون من جهة أخرى. في ضوء هذه المقارنة يتخذ قراره. وفيما يأتي بعض الأمثلة.

اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي موقفاً متشدداً عندما أعلن في قرار أصدره في عام 1979 عدم دستورية موازنة العام 1980 بسبب مخالفة البرلمان لأصول التشريع (CC 79-110 DC du 24 décembre 1979). وكانت المخالفة المرتكبة يومها أن البرلمان انتقل إلى مناقشة الباب الثاني من الموازنة، الذي يُحدد النفقات، قبل أن يكون قد صوّت على الباب الأول، الذي

¹². بهذا المعنى:

Terneyre (Ph.), « La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel », RDP, 1985, p. 691 et s.

¹³. تعليقي على قرار المجلس الدستوري رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22، المذكور أعلاه.

يحدد الواردات، مخالفاً" بذلك الأصول المنصوص عليها في المادة 40 من القرار التنظيمي (ordonnance) الصادر في 2 كانون الثاني 1959¹⁴. وعلى عكس ذلك، كان المجلس متساهلاً عندما اعتبر، بعد مدة وجيزة على إصدار قراره المذكور، أن القانون الذي يجيز للحكومة جباية الضرائب والرسوم (والذي وافق عليه البرلمان إثر إبطال موازنة العام 1980)، ولو لم تكن له بالشكل الذي أُحيل به إلى البرلمان صفة "قانون مالي"، لا يخالف الدستور. وقد علل المجلس قراره هذا بأنه يحق للبرلمان وللحكومة، اتخاذ التدابير ذات الطابع المالي الضرورية "لتأمين استمرارية الحياة الوطنية" (la continuité de la vie nationale).

مثل آخر: في قرار أصدره المجلس الدستوري في عام 1987، أبدى المجلس تساهلاً لافتاً وربما غير مسبوق عندما اعتبر أن تصويت عدد من النواب عن زملاء لهم متغيبين عن الجلسة بدون تفويض، خلافاً للأصول المحددة في المادة 27 من الدستور، لا تؤدي إلى عدم دستورية القانون إذا لم يُعلن أي من هؤلاء النواب المتغيبين أن التصويت قد جرى خلافاً لرأيه، وعلى افتراض أن عدداً منهم اعترض على التصويت الذي جرى باسمهم تظل الأثرية المطلوبة لإقرار القانون متوافرة (CC 87-225, DC du 23 janv. 1987).

إن هذه العينة من القرارات تدل على مدى حرية التقدير التي يتمتع بها المجلس الدستوري، فيتشدد حيناً ويتساهل حيناً آخر وفق ظروف كل قضية وفداحة المخالفة وتأثيرها على القانون المطعون فيه، محتفظاً لنفسه بهامش من الحرية يوظفها للمواءمة بين حرفية النص والصالح العام. وسنرى كيف أن المجلس الدستوري اللبناني رفض في قراره موضوع هذا التعليق إبطال قانون الموازنة العامة لعام 2018 رغم وجود مخالفة واضحة لنص دستوري.

¹⁴. لمزيد من التفاصيل حول قرار إبطال موازنة العام 1980:

Turpin (D.), *Contentieux constitutionnel*, PUF, 2e éd., 1994, p. 466 et s.

3

مخالفة المادتين 32 و 83 من الدستور

اعتبر مقدمو مراجعة الطعن أن القانون رقم 2018/79 يستوجب الإبطال لأنه مخالف لأحكام المادتين 32 و 83 من الدستور. حجتهم في ذلك أن المادة 32 حددت زمن تقديم الموازنة إلى المجلس النيابي، إذ نصت صراحة على أن الموازنة يجب أن تقدم وتناقش في العقد الثاني الذي "يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت عليها قبل كل عمل آخر، وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة". أما المادة 83 فتتص على أنه "كل سنة في بدء عقد تشرين الأول تقدم الحكومة لمجلس النواب موازنة شاملة نفقات الدولة ودخلها عن السنة القادمة". لكن الحكومة لم تتقيد بأحكام هاتين المادتين. فقد أقر مجلس الوزراء مشروع قانون موازنة 2018 بتاريخ 12 آذار 2018 وأحاله إلى مجلس النواب في اليوم التالي، وتمت مناقشته في المجلس النيابي وإقراره في 29 آذار 2018، أي خارج المهل الدستورية المشار إليها. وكان يفترض أن يحال مشروع قانون موازنة العام 2018 إلى المجلس في بدء العقد العادي الثاني في سنة 2017 ليناقدش و يُقر في حينه عملاً" بالمادة 83 من الدستور. وعدم تقيد الحكومة بالمهل الدستورية المنصوص عليها في المادتين 32 و 83 من الدستور يشكل، برأي مقدمي المراجعة، مخالفة للدستور توجب إبطال قانون الموازنة المذكور.

إن هذا التفسير للمادة 32 من الدستور غير سليم، فعدم مناقشة الموازنة العامة وإقرارها خلال العقد العادي الثاني وفق ما ورد في المادتين 32 و 83 المذكورتين لا يُشكل، بحد ذاته، سبباً لإبطال قانون الموازنة. ذلك أن المهل التي حددها الدستور بشأن الموازنة في المادتين المشار إليهما إنما هي مهل حث وليست مهل إسقاط الغاية منها، كما قال عن حق المجلس الدستوري، عدم التباطؤ في إعداد الموازنة وإقرارها وإصدارها ووضعها موضع التنفيذ. ينجم عن ذلك أنه إذا لم ترسل الحكومة مشروع قانون الموازنة إلى المجلس النيابي في بدء العقد العادي الثاني (وفق المادة 83 من الدستور) فإن هذا التلكؤ مخالف للدستور ويعرض الحكومة للمساءلة سياسياً، ولكنه لا يعتبر سبباً لإبطال قانون موازنة 2018. وفيما يأتي توضيح ذلك.

لإعطاء المادة 32 من الدستور تفسيرها الصحيح ينبغي الربط بينها وبين المادة 86 (المعدلة) منه، إذ لا يجوز تفسير مادة من الدستور بمعزل عن المواد الأخرى. نصت هذه المادة على أنه: "إذا لم يبيت مجلس النواب نهائياً" في شأن مشروع الموازنة قبل الانتهاء من العقد المعين لدرسه فرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة يدعو المجلس فوراً لعقد استثنائي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني لمتابعة درس الموازنة وإذا انقضى العقد الاستثنائي هذا ولم يبيت نهائياً في مشروع الموازنة فلمجلس الوزراء أن يتخذ قراراً، يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية، مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي قدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به". وتضيف المادة 86:

"ولا يجوز لمجلس الوزراء أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد طرح على المجلس (وفي النص الفرنسي: présenté à la Chambre) قبل بداية عقده بخمسة عشر يوماً على الأقل".

واضح من المادة 86 أن لمجلس الوزراء، في حال لم يتمكن مجلس النواب من بت مشروع الموازنة نهائياً قبل انتهاء العقد الاستثنائي الذي يستمر لغاية نهاية كانون الثاني، أن يتخذ قراراً يجيز لرئيس الجمهورية إصدار مرسوم يجعل مشروع الموازنة بالشكل الذي قدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولاً به. إلا أن مجلس الوزراء لا يمكنه أن يستعمل هذا الحق إلا إذا كان مشروع الموازنة قد قُدم إلى مجلس النواب قبل بداية العقد العادي الثاني بخمسة عشر يوماً على الأقل. أي أن الحق المشار إليه **معلق على شرط**، وهو أن يكون مشروع الموازنة قد وصل إلى المجلس قبل خمسة عشر يوماً على الأقل من بدء العقد الثاني.

أما إذا تأخرت الحكومة في إرسال مشروع الموازنة وانقضت مهلة الخمسة عشر يوماً فهذا لا يعني أنه لا يعود بإمكان مجلس النواب، من الناحية الدستورية، متابعة مناقشة مشروع الموازنة وإقراره، بل تكون نتيجة هذا التأخير أن مجلس الوزراء **يفقد حقه** بوضعه موضع التنفيذ بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 86 من الدستور. في هذه الحالة يصبح مجلس النواب غير مقيد بمهلة لإقرار مشروع الموازنة مهما طال أمد المناقشات داخل المجلس ما دام أنه لا يمكن وضع هذا المشروع موضع التطبيق بمرسوم. هذا مع العلم أنه في هذه الحالة، وإذا ما انتهى العقد الاستثنائي المنصوص عليه في المادة 86 (في نهاية كانون الثاني) ولم يكن المجلس

قد أقر مشروع الموازنة، لا يمكنه متابعة مناقشة المشروع إلا إذا دُعي إلى عقد استثنائي آخر لمتابعة مناقشة مشروع الموازنة وفقاً للمادة 33 من الدستور، وإلا يجب انتظار بدء العقد العادي الأول المقبل (في أول يوم ثلاثاء يلي الخامس عشر من شهر آذار).

إن المادة 86 (المعدلة) من الدستور تستوجب إبداء ملاحظتين. الأولى هي أن مجلس الوزراء ليس ملزماً باتخاذ قرار يجيز لرئيس الجمهورية وضع مشروع قانون الموازنة موضع التطبيق، في حال كان قد تقيّد بالمهلة الدستورية كما ذكرنا، بل له بهذا الشأن سلطة استثنائية. هذا ما يتبين من نص المادة 86 المذكورة إذ جاء على الشكل الآتي: "فلمجلس الوزراء"، وليس بصيغة الإلزام: "على مجلس الوزراء". فالدستور لم يشأ أن يقيّد مجلس الوزراء بل ترك له حرية اتخاذ القرار المناسب في ضوء الأسباب التي حالت دون أن يبيت مجلس النواب مشروع الموازنة والظروف التي تمر فيها البلاد وغيرها من الاعتبارات. والملاحظة الثانية هي أنه ليس لرئيس الجمهورية أن يضع مشروع الموازنة موضع التطبيق إلا بناءً على قرار مسبق من مجلس الوزراء يجيز له ذلك. وفي حال اتخذ المجلس مثل هذا القرار، على رئيس الجمهورية أن يمتثل لهذا القرار وأن يصدر دون تأخير مرسوماً يجعل بموجبه مشروع الموازنة "مرعياً ومعمولاً" به كما جاء في المادة 86 [نشير إلى أنه قبل تعديل المادة 86 في عام 1990 كان حق وضع مشروع الموازنة موضع التنفيذ يعود لرئيس الجمهورية بموافقة مجلس الوزراء].

4

إبطال المواد التي لا علاقة لها بالموازنة

درجت الحكومات على تضمين قوانين الموازنة نصوصاً تتعلق بمواضيع لا علاقة لها بالموازنة، في حين أن قانون الموازنة يجب أن يقتصر على المسائل المتعلقة بمالية الدولة كتقدير الواردات والنفقات وصحن الضرائب وأنواعها ومعدلاتها وإجازة جبايتها وبالجملة على كل ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة. وقد تضمن قانون الموازنة العامة لعام 2018 العديد من المواد التي لا علاقة لها لا من قريب ولا من بعيد بالموازنة، ولا يجوز أن ترد في قانون الموازنة. وقد طلب مقدمو مراجعة الطعن، لهذا السبب، إبطال عدد لا بأس به من مواد القانون المطعون فيه في حال

لم يقدم المجلس الدستوري على ابطاله كلياً". وقد استجاب المجلس لطلبهم جزئياً إذ أبطل بعض المواد التي اعتبر أنها بالفعل لا تمت إلى الموازنة بصلة، وهي ما يطلق عليها في الاجتهاد الدستوري تعبير: "فرسان الموازنة" (cavaliers budgétaires).

عرّف الفقه الفرنسي "فرسان الموازنة" بأنها كل مادة خارجة عن المواد التي ينبغي أو التي يمكن أن يتضمنها قانون مالية عامة وفق ما ينص عليه القرار التنظيمي (ordonnance) الصادر في 1959/1/2 والمتعلق بتعريف القوانين المالية. والمواد التي يمكن أن ترد في القوانين المالية هي تلك التي لها صفة مالية أو ضرائبية لا غير¹⁵. هذا ما سار عليه اجتهاد المجلس الدستوري في عدد غير قليل من القرارات التي أصدرها واعتبر بموجبها أن كل ما هو خارج عن المواضيع المالية لا مكان له في قانون الموازنة ويقتضي اعتباره مخالفاً للدستور¹⁶.

بالانتقال إلى لبنان يمكن أن نطلق تعبير "فرسان الموازنة" على المواد التي يتضمنها قانون الموازنة العامة والتي لا علاقة لها بالموازنة كما عرّفها قانون المحاسبة العمومية (الصادر بالمرسوم رقم 14969 تاريخ 1963/12/30). فبمقتضى المادة 3 من هذا القانون الموازنة هي "صك تشريعي تقدر فيه نفقات الدولة ووارداتها عن سنة مقبلة وتجاز بموجبها الجباية والإنفاق". وتطبيقاً لهذا التعريف اعتبر المجلس الدستوري في قراره موضوع هذا التعليق أن كل المواد الواردة في قانون الموازنة العامة لعام 2018 والتي تتعلق بأمور تنظيمية أو إدارية لا علاقة لها بالموازنة ينطبق عليها وصف "فرسان الموازنة" ويقتضي، بالتالي، إبطالها. وهذه المواد هي:

المادة 14 (تعيين الهيئات الناظمة ومجالس إدارة مؤسسات عامة خلال ستة أشهر من تاريخ نشر القانون المطعون فيه)، **والمادة 35** (إعطاء الإمكانية لمالك العقار تسوية مخالفات البناء المرتكبة على عقاره)، **والمادة 43** (إلغاء عدد من المؤسسات العامة والمصالح المستقلة بقرار من مجلس الوزراء أو دمجها)، **والمادة 49** (منح كل أجنبي أو عربي يشتري وحدة سكنية إقامة طويلة مدة ملكيته)، **والمادة 51** (تعديل دوام العمل الأسبوعي للموظفين في القطاع العام)،

¹⁵. حول تعريف تعبير "فرسان الموازنة"، أنظر مثلاً:

Villiers (M. de), Dictionnaire de droit constitutionnel, Armand Colin, 1998, p. 20.

¹⁶. للاطلاع على اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي بشأن "فرسان الموازنة"، أنظر قرارات هذا المجلس الواردة في: Turpin (D.), *op.cit.*, p.455 et s. ; Rousseau et autres, *op.cit.*, p. 535 et s.

والمادة 52 (تحديد العطلة القضائية)، فضلاً عن المادة 26 أيضاً" ولو أن المجلس أبطلها لسبب آخر كما سنرى لاحقاً. يلاحظ أن المجلس الدستوري تحاشى الخوض فيما إذا كانت المادة 49 من القانون المطعون فيه مخالفة للفقرة (ط) من مقدمة الدستور المتعلقة بالتوطين، بعد أن أثارت هذه المادة ضجة أخذت طابعاً سياسياً حساساً كما سبقت الإشارة، ما دام أن هناك سبباً آخر كافياً لإبطالها كونها من "فرسان الموازنة" بامتياز.

اللافت، بل والمهم جداً، في قرار المجلس الدستوري هو أنه لم يكتفِ بإبطال مواد القانون المطعون فيه لعدم علاقتها بالموازنة فحسب، بل أشار صراحة إلى أن النصوص التي تعدل قانوناً سبق إقراره ينبغي أن تتضوي في صلب القانون المعدل لكي يسهل الاطلاع عليها ولا يجوز "أن تُس في قانون الموازنة العامة" لأن في ذلك "خروجاً على أصول التشريع". وقد أراد المجلس بهذه الحثية أن ينبّه المشرع إلى واجب قانوني، بل وأخلاقي أيضاً، عليه أن يتقيد به في المستقبل وهو عدم استغلال قانون الموازنة، الذي يختلف بطبيعته عن القوانين العادية، ليضمنه نصوصاً تعدل أو تلغي نصوص قانون سابق لأن مثل هذا التصرف من شأنه أن يلحق الضرر بالناس. ويمكن أن نضيف أيضاً" لأنه يتعارض مع مبدأ الشفافية وحسن النية اللذين ينبغي أن يتحلى بهما عمل جميع السلطات الدستورية والمؤسسات الإدارية.

5

مخالفة المادة 87 من الدستور: قطع الحساب

أدلى مقدمو الطعن أن قانون الموازنة العامة لعام 2018 يخالف المادة 87 من الدستور التي تنص على عدم جواز نشر الموازنة قبل موافقة مجلس النواب على "حسابات الإدارة المالية النهائية" للسنة السابقة وهو ما يُسمى "قطع الحساب". أقر مجلس النواب قانون الموازنة المذكور بدون أن يسبقه موافقة على قطع الحساب خلافاً لأحكام المادة 87 المشار إليها. وهذه المخالفة توجب، برأي مقدمي المراجعة، إبطال قانون الموازنة المطعون فيه بصورة كلية.

نود أن نشير بداية، على سبيل العلم، إلى أنها ليست المرة الأولى التي يوافق فيها مجلس النواب على قانون الموازنة العامة بدون إقرار قطع الحساب عن السنة السابقة. بالعودة إلى السنوات

السابقة يتبين أنه لم يجر وضع قطع حساب من عام 1979 إلى عام 1992، علماً بأنه خلال هذه السنوات لم يتم أصلاً إقرار موازنة عامة في السنوات من 1986 إلى 1989 بسبب الأحداث الأمنية التي كانت تمر فيها البلاد. ولم تنتظم المالية العامة، نسبياً، إلا بين 1993 و 2005، ليعود الوضع إلى سابق عهده اعتباراً من 2006 إذ تقاعست الحكومات المتعاقبة منذ هذا التاريخ عن وضع موازنة عامة سنوية يسبقها قطع حساب كما مر معنا. وكان الإنفاق يتم خلال كل تلك السنوات على القاعدة الإثنى عشرية خلافاً للدستور ولقانون المحاسبة العمومية.

كان الطعن بقانون الموازنة العامة لعام 2018 مناسبة ثمينة لينكب المجلس الدستوري على تفسير مواد الدستور المتعلقة بمالية الدولة، وهي المواد من 81 إلى 89 من الدستور الواردة في الباب الرابع منه، وعنوانه "تدابير مختلفة"، تحت عنوان فرعي: "ب - في المالية". أظهر المجلس في قراره أهمية قطع الحساب والهدف منه، وضرورة أن تسبق إقرار الموازنة ونشرها موافقة مجلس النواب على قطع الحساب كما تفرض ذلك المادة 87 من الدستور.

اعتبر المجلس الدستوري أن قطع الحساب يُعبر عن واقع تنفيذ الموازنة وتحديد أرقام الواردات والنفقات ومدى التوازن بينها، ويمكن مجلس النواب عند إقرار الموازنة من اتخاذ قرارات مبنية على معلومات حقيقية، كما يسمح له بالقيام بوظيفته الرقابية والأشراف على استخدام السلطة التنفيذية للأموال العامة ومحاسبتها. فالغاية من إناطة الدستور الاختصاص المالي بمجلس النواب دون سواه هي تمكينه من إجراء تلك الرقابة كما ورد في قرار سابق للمجلس الدستوري (قرار رقم 2002/3 المذكور آنفاً). وإلى ذلك، فإن قطع الحساب هو الأداة الأساسية التي تتيح لديوان المحاسبة التدقيق في الحسابات العامة وفي تنفيذ الموازنة. أما إقرار الموازنة بدون قطع حساب، يتابع المجلس في قراره، فهو يعطل دور وصلاحيات ومسؤوليات كلاً من السلطة التشريعية وديوان المحاسبة، ويعطل بالتالي الرقابة المالية المناطة بهاتين السلطتين فتصبح عاجزة عن ممارسة رقابة جدية على السلطة التنفيذية. أضف إلى ذلك أن غياب قطع الحساب يؤدي إلى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه، ويفتح الباب واسعاً أمام تقشي الفساد.

بعد أن يُبين المجلس أهمية قطع الحساب وضرورته من أجل انتظام المالية العامة ويدل، بالمقابل، على الانعكاسات السلبية لإقرار الموازنة بدون قطع حساب، يشير إلى أن الحكومات المتعاقبة تقاعست عن وضع موازنات عامة سنوية و قطع حساب وفقاً لما نصت عليه المواد من

83 الى 87 من الدستور وذلك منذ 2006، كما أن مجلس النواب تقاعس هو أيضاً عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومة وإلزامها بوضع قطع حساب سنوي وإعداد موازنة عامة سنوية. هذا يعني أن كلاً من الحكومة ومجلس النواب قد تخلى عن ممارسة الصلاحيات التي أناطها الدستور به، ما ألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا. وينتهي الى القول: إن الاستمرار في غياب قطع الحساب وغياب الموازنة العامة هو انتهاك فاضح للدستور، وخلق "حالة شاذة" وفق تعبير المجلس.

كان من المتوقع بعد هذا التعليل المسهب الذي أوردنا أعلاه خلاصة عنه والذي أدان فيه المجلس الدستوري بلا مواربة إقرار الموازنة بدون قطع حساب، أن يعتمد إلى إبطال القانون 2018/79 المطعون فيه. إلا أنه التقى على هذه المخالفة الدستورية ليعلم أن لقانون الموازنة العامة أهمية استثنائية و"عدم إقرار الموازنة له انعكاسات سلبية جدا" على الدولة ويؤدي إلى فوضى في المالية العامة". لذا، لا يجوز للحالة الشاذة المتمثلة في غياب قطع الحساب لسنوات عدة أن تحول دون إقرار الموازنة العامة للعام 2018، وبرر عدم إبطال قانون الموازنة بمقولة حاذقة: "اعتمد قطع الحساب من أجل الموازنة ولم تُعتمد الموازنة من أجل قطع الحساب" [على وزن: "خلق السبب من أجل الإنسان وليس الإنسان من أجل السبب"].

لم يُقدّم المجلس الدستوري على إلغاء قانون الموازنة بخلاف المجلس الدستوري الفرنسي الذي لم يتوان عن إعلان عدم دستورية الموازنة العامة لعام 1980 بسبب ارتكاب السلطة التشريعية مخالفة لأصول التشريع كما مر معنا أعلاه. هذا مع الإشارة إلى أن هذا قرار لم يسلم من الانتقاد إذ عاب عليه بعض الفقهاء التشدد في "التمسك بالشكليات" بدون الأخذ بالاعتبار ظروف القضية وضرورة إقرار الموازنة خاصة وأن المخالفة المرتكبة لم تؤثر على أرقام الموازنة¹⁷. فما هو السبب الذي حمل المجلس الدستوري اللبناني على عدم إبطال موازنة العام 2018، على الرغم من أن المخالفة الدستورية المرتكبة واضحة وفادحة؟ هذا مع الإشارة إلى أن القرار صدر بأكثرية

¹⁷. بهذا الصدد:

تسعة أعضاء وخالف رأي الأكثرية نائب رئيس المجلس (الأستاذ طارق زيادة)، كما سنرى بعد قليل.

وازن المجلس بين نتائج إبطال قانون الموازنة من جهة، وعدم إبطاله متجاوزاً المخالفة المرتكبة من جهة أخرى. فوجد، بما له من حق التقدير، أن إبطال قانون الموازنة ستكون له انعكاسات سلبية على انتظام المالية العامة الذي هو، كما قال المجلس في قراره، "الركن الأساسي في الاستقرار المالي والاقتصادي"، ولا يجوز أن يؤدي غياب قطع الحساب إلى "عدم وضع موازنة عامة نظراً لأهمية الموازنة التي لا غنى للدولة عنها". وما يزيد من أهمية موازنة العام 2018 كونها الموازنة الأولى التي يقرها مجلس النواب منذ 2006، على أمل أن يكون قد وضع بذلك حدًا لما أطلق عليه المجلس الدستوري تسمية "حالة شاذة"، وهي فعلاً حالة غير مألوفة وغير مقبولة في أي دولة تحترم دستورها ومبدأ الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه.

المجلس الدستوري بالاعتبار جميع الظروف التي أحاطت بإقرار قانون الموازنة بعد انقطاع عن وضع موازنات عامة سنوية وقطع حساب سنوي دام أكثر من عقد من الزمن. وإذا كان المجلس قد فضّل عدم إبطال قانون الموازنة ولو لم تسبقها موافقة على قطع حساب، مع ما يشكل هذا الوضع من مخالفة للدستور، فلأن لا غنى للدولة عن الموازنة العامة. ولا مجال للمقارنة مع فرنسا لكل بلد ظروفه، ولكل حالة أحكامها. في فرنسا، أقدم المجلس الدستوري بلا تردد على إعلان عدم دستورية قانون الموازنة العامة (لعام 1980) لمخالفته أصول التشريع لأن الموازنة العامة تقر هناك في مواعيدها الدستورية، ولأن السلطة التشريعية ستبادر فور صدور قرار المجلس الدستوري إلى تدارك الخطأ التشريعي وإقرار الموازنة وفقاً للأصول تنفيذاً لقرار المجلس الدستوري. أما في لبنان، فلو ألغى المجلس الدستوري قانون موازنة العام 2018 فهل كانت الحكومة قادرة على وضع قطع حساب العام السابق (ولا نقول الأعوام السابقة!) لتعود السلطة التشريعية فتنقره وفقاً لأحكام الدستور، علماً بأن وزير المالية نفسه كان قد أعلن صراحة في حينه عبر وسائل الإعلام أن وضع قطع الحساب عن السنة المالية السابقة (2017) قد يستغرق عدة أشهر؟ أضف إلى ذلك، أنه لم يغرب عن بال المجلس الدستوري أن الانتخابات النيابية ستجري بعد مدة قريبة (في 6 أيار 2018) وأن الحكومة ستعتبر مستقيلة اعتباراً من 20 أيار (تاريخ انتهاء ولاية المجلس النيابي) عملاً بالمادة 69 من الدستور كما أشرنا سابقاً، وقد يستغرق تشكيل الحكومة الجديدة عدة

أشهر كما حصل عند تأليف كل الحكومات في السنوات الماضية. ولقد صدق ظن المجلس الدستوري، فحتى كتابة هذه الأسطر في منتصف شهر تشرين الثاني (2018)، أي بعد انقضاء ستة أشهر على تكليف الرئيس سعد الحريري تأليف الحكومة، لم تُشكل الحكومة الجديدة. ولا توجد مؤشرات على أنها ستشكل في القريب المنظور، فكلما حُلّت "عقدة" تبرز عقد أخرى تؤدي إلى تأخير تأليفها. وباتت الحكومة التي أعدت مشروع قانون الموازنة المطعون فيه منذ ذلك التاريخ حكومة تصريف أعمال.

قد ينتقد البعض المجلس الدستوري لأنه لم يبطل قانون الموازنة العامة المشوب بمخالفة صريحة وفادحة للدستور. ولكن، من المعروف عن المجالس (والمحاكم) الدستورية أنها براغماتية - أو لنقل، أنها مرنة - تتشدد حيناً وتتساهل أحياناً أخرى تبعاً لأهمية المخالفة وظروفها ونتائجها كما سبق أن ذكرنا. فللمجلس الدستوري، سواء في الطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية أم في الرقابة على دستورية القوانين، حق تقدير واسع (كثيراً ما يكون موضع انتقاد من الفقه). ويعمد المجلس في حالات عديدة إلى أخذ الظروف السياسية أو الاجتماعية وغيرها بالاعتبار عند ممارسة رقابته على عمل السلطة التشريعية. كما لا يتوانى في أحيان كثيرة عن توجيه انتقاد إلى المشرع أو يعطيه إرشادات تجنّبه الوقوع في مخالفات دستورية في المستقبل كما فعل في قراره موضوع هذا التعليق.

إلى ذلك، كثيراً ما يلجأ المجلس الدستوري إلى رد مراجعة الطعن في الأساس بدلاً من قبولها وإعلان عدم دستورية القانون المطعون فيه رغم وجود مخالفة دستورية، ولكنه يُقرن قراره "بتحفظات تفسيرية" (réserves d'interprétation)، أي أن دستورية القانون تكون مشروطة بالتقيد بالتفسير الوارد في القرار (قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15)، وهذا ما يطلق عليه تعبير: (décision de conformité sous réserve). تجدر الإشارة إلى أن "التحفظات التفسيرية" تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القرار، وهي ملزمة لجميع

الهيئات المولجة بتطبيق القانون، الإدارية منها والقضائية¹⁸. وهذه التقنية، التي باتت مستخدمة من المجالس الدستورية في العديد من الدول، ومنها ألمانيا وإيطاليا، هي في الواقع لمصلحة السلطة التشريعية، إذ لولاها لكان على المجلس الدستوري أن يعلن عدم دستورية القانون المطعون فيه مع ما يترتب عن ذلك من نتائج¹⁹.

وافق المجلس الدستوري على إقرار الموازنة العامة للعام 2018 بدون قطع الحساب، ولكنه نبّه إلى ضرورة "أن يجري سريعا ودون تباطؤ الخروج من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية لعودة المالية العامة إلى الانتظام ووضع حد لتسيب المال العام" كما ورد في قراره. هذه ليست المرة الأولى التي يلجأ المجلس الدستوري فيها إلى المقارنة بين النتائج التي تترتب عن كل من إلغاء القانون المطعون فيه أو الإبقاء عليه رغم أنه مخالف للدستور. سبق له مثلاً أن رد الطعن في قانون تمديد ولاية مجلس النواب على الرغم من أنه اعتبره مخالفاً للدستور (قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28). في هذا القرار وازن المجلس بين إلغاء القانون المشار إليه مع ما ينجم عن هذا الإلغاء من فراغ دستوري على صعيد المؤسسات والإبقاء عليه مع الإشارة إلى عدم دستوريته من حيث المبدأ، فاختر الحل الثاني لأن نتائجه ستكون أقل ضرراً على الصعيد العام. بالمقابل، فإن المجلس لم يتوان في قراره رقم 2017/5 تاريخ 2017/9/22 عن إبطال قانون الضرائب رقم 45 تاريخ 2017/8/21 برمته نظراً لما تضمنه من مخالفات دستورية جسيمة، ولم يأخذ باعتباره ما سيحدثه قراره من ضجة في أوساط النقابات العمالية أو ما سيكون له من وقع سيئ على وضع الحكومة لأن القانون 2017/45

¹⁸. حول تقنية التحفظات التفسيرية، وطابعها الإلزامي، أنظر

Hamon (F.) et Troper (M.), *op.cit.*, p. 760 ; v.aussi, Favoreu (L.) et autres, *op.cit.*, p. 329 et s. ; Drago (G.), *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 2e éd., 2006, p.534 et s.

¹⁹. بهذا المعنى:

Carcassonne (G.), *La Constitution*, Seuil, 11e éd., 2013, p. 304.

كان قد وُضع لتمويل سلسلة الرتب والرواتب التي لطالما انتظرها موظفو القطاع العام. المجلس الدستوري يظل دائماً محتفظاً لنفسه بحق التقدير.

أخيراً، لا بد من التذكير بأن القرار موضوع هذا التعليق صدر بالأكثرية، إذ خالفه نائب رئيس المجلس الأستاذ طارق زيادة كما سبقت الإشارة. وقد برر رأيه المخالف بأنه "لا يعول على القول بالمصلحة العامة في معرض النص الدستوري الصريح والواضح والقاطع والملمزم" على حد تعبيره. أما "الحالة الشاذة" التي أشار إليها القرار لتبرير عدم الأخذ بالنص الدستوري الملمزم (أي بالمادة 87) فهي تعبير غامض لا يؤخذ به مع وجود النص. وخلص الأستاذ زيادة إلى أن "مخالفة المادة 87 من الدستور تؤدي إلى إبطال قانون الموازنة برمته". سجل مخالفته هذه في ذيل القرار كما تقضي بذلك المادة 12 (الجديدة) من القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 (قانون إنشاء المجلس الدستوري).

لا شك أن عبارة "الحالة الشاذة" التي وردت في قرار المجلس ليس لها أي مدلول قانوني ولا يعول عليها لبناء مفهوم دستوري محدد له خصائصه ويمكن الاستناد إليه في المستقبل، بل هي برأينا توصيف لحالة واقعية مخالفة للدستور ولقواعد قانون المحاسبة العمومية وغير مقبولة في أي دولة حديثة تزعم أنها دولة "قانون ومؤسسات". ولكن، ما حمل المجلس الدستوري، بأكثرية أعضائه، على عدم إبطال قانون الموازنة برمته والاكتفاء بإبطال بعض المواد الواردة فيه هو أنه وجد نفسه أمام أمر واقع، وكان عليه أن يختار بين حلين: إما إبطال قانون الموازنة برمته بصرف النظر عما سيكون لقرار الإبطال من تداعيات سلبية على الانتظام المالي العام للدولة، أو تجاوز مخالفة مادة من الدستور وعدم إبطال قانون الموازنة برمته "تظراً للأهمية الاستثنائية التي أولها الدستور للموازنة العامة" كما ورد في القرار، فاختار الحل الثاني. لقد ارتأى، بما له من حق التقدير، أنه الحل الأنسب للبلاد في الظروف التي أقر فيها قانون الموازنة المطعون فيه. أما الرأي المخالف الذي أبداه نائب رئيس المجلس فهو موقف قانوني مبدئي يصر على تطبيق المادة 87 من الدستور حرفياً وبدون تساهل أو أخذ أي اعتبار آخر بالحسبان، في حين أثرت أكثرية أعضاء المجلس الدستوري اعتماد المرونة لإنقاذ الموازنة.

6

المساواة بين المواطنين أمام الأعباء الضرائبية

تناول المجلس الدستوري في قراره مسألة المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات في معرض النظر بالمادة 26 من القانون المطعون فيه، علماً بأن مقدمي المراجعة لم يطعنوا صراحة في هذه المادة. وقد أثارها المجلس من تلقاء ذاته كون مراجعة الطعن تطلق يده في اجراء رقيبته على القانون برمته بمجرد تقديمها وفقاً للأصول دون أن يكون مقيداً بمطالب المستدعين كما ذكرنا آنفاً. أبطل المجلس المادة 26 المذكورة لمخالفتها الدستور والمبادئ التي لها قيمة دستورية. وهذه ليست المرة الأولى التي يتطرق المجلس فيها إلى مبدأ المساواة، إذ سبق له أن عالجه في أكثر من قرار. استقر اجتهاد المجلس على أن مبدأ المساواة هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية ويجد أساسه الدستوري في صلب الدستور وتحديداً في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه. كما أكد المجلس مرة أخرى ضرورة التقيد بمبدأ المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين الذي جعل الدستور منه ومن العدالة الاجتماعية في الفقرة (ج) من مقدمته "ركنين من أركان الجمهورية الديمقراطية البرلمانية اللبنانية"، كما ورد في القرار موضوع هذا التعليق.

هذا مع العلم بأن مبدأ المساواة، على ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري، ليس مطلقاً، بمعنى أنه لا يطبق إلا على من هم في وضع قانوني واحد أو متشابه. ويمكن للمشروع، بما له من سلطة تقديرية، أن يشذ عنه ويميّز في المعاملة بين المواطنين إذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة أو في حال وجود مصلحة عامة تبرر عدم المساواة، وشرط أن يكون التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون (مثلاً القرار رقم 99/2 تاريخ 1999/11/24). كما أن المساواة الملحوظة في الفقرة (ج) والمادة 7 المشار إليهما أعلاه إنما تقتصر على المساواة بين اللبنانيين دون سواهم وهي "مرتكز من مرتكزات نظام لبنان السياسي" (بهذا المعنى القرار رقم 2001/2 تاريخ 2001/5/10).

انتقد المجلس صراحة في قراره المادة 26 من القانون المطعون فيه التي تسمح للمكلفين بضريبة الدخل بإجراء تسوية ضريبية عن السنوات من 2011 إلى 2016 لا لأنها تميز بين اللبنانيين المكلفين بالضرائب فحسب بل لأنها جاءت أيضاً لمصلحة المكلفين الذين تخلفوا عن

القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المتوجبة عليهم بمقتضى القانون إذ أعفّتهم من جزء من هذه الضرائب. مساوى هذه المادة كما حددها المجلس مضاعفة. فهي من جهة، تميز بين المكلفين، أي أنها تنتهك مبدأ المساواة ولمصلحة من خالفوا القانون. ومن جهة أخرى، إن التسوية الضريبية التي سمحت بها والتي تعفي المكلفين المتخلفين عن تسديد الضرائب من جزء من هذه الضرائب يتعارض مع مفهوم العدالة ومع مبدأ العدالة الضريبية. فضلاً عن أنها تشجع المكلفين على التهرب من دفع الضرائب أملاً بصدور قوانين إعفاء ضريبي لاحقاً، على ما ورد في قرار المجلس.

بالإضافة إلى كون المادة 26 من قانون الموازنة تخالف مبدأ المساواة، فإن نص هذا المادة يتعارض بحد ذاته مع أصول التشريع إذ تألف من 16 بنداً "تضمنت عدداً كبيراً من الفقرات بلغت ست صفحات في الجريدة الرسمية. ناهيك عن أن مضمونها لا علاقة له بالموازنة لا لجهة تقدير النفقات والواردات ولا لجهة تنفيذ الموازنة ولا لجهة مبدأ سنوية الموازنة، "أي أنها من فرسان الموازنة". كل سبب من هذه الأسباب كافٍ لوحده لاعتبار المادة 26 المذكورة مخالفة للدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية ويؤدي إلى الإبطال، فكيف إذا اجتمعت كلها معاً؟ كان من الطبيعي إذن أن يقضي المجلس بإبطال هذه المادة. وكما سبقت الإشارة، إن المستدعين لم يطعنوا بالمادة 26 من قانون الموازنة، وقد أبطلها المجلس الدستوري من تلقاء ذاته بعد أن تبين له أنها مخالفة للدستور بصورة فاضحة.

تناول المجلس الدستوري في قراره رقم 2018/2 موضوع هذا التعليق مجموعة مسائل مهمة، بعضها سبق له أن تطرق إليها في قرارات سابقة وبعضها الآخر يعالجها للمرة الأولى وخصها بتعليل مستفيض. أكد مرة جديدة على اجتهاده المستقر بالنسبة لمبدأ المساواة بين المواطنين أمام القانون، وهو من المبادئ ذات القيمة الدستورية ويجد أساسه الدستوري في صلب الدستور وتحديداً "في الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه. ولا حاجة للتذكير بأن مقدمة الدستور هي، بمقتضى اجتهاد المجلس الذي تكرر في عدد كبير من قراراته، جزء لا يتجزأ من الدستور ولها القيمة الدستورية ذاتها التي لمتن الدستور. كما كرر المجلس ما سبق أن نبّه المشرع إليه في عدة قرارات وهو ضرورة أن يتصف التشريع بالوضوح. ولا يكون النص القانوني واضحاً إلا إذا صيغ بلغة سليمة ودقيقة وباقتضاب ما يسهل فهمه. فالنص الغامض مخالف للدستور، وفق ما

سار عليه اجتهاد كل من المجلس الدستوري الفرنسي واللبناني، لأنه يفسح في المجال لتطبيقه بصورة استثنائية أو لا تتفق مع مقاصد المشرع ونيته، مع ما ينجم عن هذا التطبيق السيئ من ضرر للمواطنين وعدم مساواة بينهم.

وتوقف المجلس في قراره ملياً عند موضوع الموازنة وقطع الحساب، فبين بإسهاب مدى الأهمية التي يوليها الدستور للموازنة العامة التي هي ركيزة انتظام المالية العامة في الدولة، وهذا الانتظام هو بدوره الركن الأساسي في الاستقرار المالي والاقتصادي. وركز على أهمية قطع الحساب الذي من الضروري أن يوافق عليه مجلس النواب قبل إقرار الموازنة العامة لأن إقرار الموازنة بدون قطع حساب يعطل دور السلطة التشريعية وديوان المحاسبة في إجراء الرقابة المالية على السلطة الإجرائية. فغياب قطع الحساب يؤدي إلى غياب الشفافية في جباية المال العام وإنفاقه ويفتح الباب واسعاً أمام تفشي الفساد كما قال المجلس. وكان هذا القرار أيضاً مناسبة ليعلم المجلس الدستوري بإبطال كل المواد المدرجة في قانون الموازنة والتي تخرج عن نطاق الموازنة، وهي ما يعرف بتعبير "فرسان الموازنة". فمثل هذه النصوص التي تتعلق بأمور تنظيمية وإدارية ولا علاقة لها بالموازنة لا يجوز أن ترد في قانون الموازنة لأن في ذلك خروجاً على أصول التشريع، وفق ما بيّنه المجلس. لم يتوان المجلس الدستوري عن توجيه انتقاد لاذع للسلطتين التشريعية والإجرائية عن إهمالهما القيام بما يفرضه عليهما الدستور من واجبات على الصعيد المالي. الحكومات المتعاقبة أحجمت عن وضع موازنات وقطع حساب سنوي منذ 2006، ومجلس النواب تقاعس عن القيام بدوره الأساسي في مراقبة الحكومات وإلزامها بوضع موازنة عامة سنوية وقطع حساب سنوي ليتمكن من ممارسة رقابته المالية على الحكومة كما ينص على ذلك الدستور، متخلياً بتقاعسه هذا عن إحدى أهم صلاحياته الدستورية. أدى هذا الوضع غير الدستوري وغير المقبول إلى خلق ما وصفه المجلس الدستوري بأنه "حالة شاذة". فالنظام البرلماني يتميز بوجود حكومة مسؤولة أمام مجلس النواب ممثل الشعب. وفي غياب المحاسبة تضيع المسؤولية ويعم الفساد. ولم يكتف المجلس بتوجيه اللوم إلى السلطتين، التشريعية والإجرائية، بل حثهما أيضاً، بصفته المؤتمن على فرض احترام الدستور، على ضرورة العمل سوية للخروج سريعاً وبدون تباطؤ من الحالة الشاذة هذه ووضع قطع حساب وفق القواعد التي نص عليها الدستور وقانون المحاسبة العمومية لعودة المالية العامة إلى الانتظام ووضع حد لتسيب المال العام.

فهل ستتجاوب السلطتان التشريعية والإجرائية مع قرار المجلس فتتعيان بمضمونه كاملاً بما فيه حيثياته وبخاصة لجهة وضع حد للحالة الشاذة المتمثلة في غياب قطع الحساب لسنوات عدة خلافاً لأحكام الدستور، علماً بأن قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة، بما فيها مجلس النواب، والمراجع القضائية والإدارية (المادة 12 من القانون 1993/250 والمادة 52 من القانون 2000/243)؟ التجارب الماضية لا تشجع على التفاؤل!²⁰

²⁰. تعليقي على القرار رقم 2014/7 في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، 2014، ص 163 وما يليها، كما نُشر ملخص عنه في النهار، 3 شباط 2015.

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

الدفع بعدم دستورية قانون*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

يسعدني أن أرحب بكم في افتتاح ورشة العمل هذه وموضوعها: "حماية الحقوق من خلال الدفع أمام المحاكم بعدم دستورية قانون". وهي تأتي كخطوة في مسيرة تطوير واقع العدالة الدستورية في منطقتنا العربية، يقيناً منا بأن العدالة الدستورية هي أساس العدالة في أحكام القضاء العدلي والقضاء الإداري، وبأن العدالة هي ركيزة الاستقرار والنمو والازدهار.

والكلام على العدالة يعني حقوق الانسان، وفي طبيعتها حقه بالحرية. فالنضال من أجل الحقوق والحرية كان ولا يزال وسيستمر محرك التاريخ، عابراً الحدود، ومحدد مسار تطور البشرية. الضمانة الدستورية للحقوق والحريات أهم الضمانات كون الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، يأتي في رأس ترانجية القواعد التي تتشكل منها منظومتها القانونية. غير ان الاعتراف بالحقوق والحريات في الدستور لا يكفي لوحده. فالدستور يضمن الحقوق والحريات في اطار مبادئ عامة، ينبغي ترجمتها في تشريعات، يجب ان تأتي متطابقة مع الدستور كي لا تطيح القوانين بالضمانات الدستورية، ويؤدي تطبيقها من قبل المحاكم الى خلل في ميزان العدالة.

إشكالية العلاقة بين الدستور والقانون ناجمة عن كون الدستور لا يتناول سوى المبادئ والقواعد الأساسية، ولا يدخل في التفاصيل التي يتركها للقوانين، كما ان هذه الإشكالية ناجمة، من جهة أخرى، عن موازين القوى والمصالح المتحكمة بالهيئة التي تتولى التشريع، ما قد يقود أحياناً الى إقرار قوانين تتضمن نصوصاً مخالفةً للدستور.

* مداخلة في الجلسة الافتتاحية في ورشة العمل المنعقدة في 2018/3/22 حول حماية الحقوق من خلال الدفع بعدم دستورية قانون.

هذه الإشكالية تصدت لمعالجتها المحكمة الفدرالية العليا في الولايات المتحدة الأميركية منذ أكثر من مئتي سنة، فقررت أنه عندما يتعارض القانون مع الدستور تنطبق المحكمة الدستور كونها القانون الأسمى ولا تطبق القانون المخالف له، غير انها لا تلغي النص القانوني المخالف للدستور، وذلك تقيداً بمبدأ الفصل بين السلطات. فلا يجوز أن تلغي السلطة القضائية قانوناً أقرته السلطة التشريعية. معالجة الإشكالية بهذه الطريقة ترك المجال واسعاً أمام اجتهادات مختلفة وأحياناً متضاربة نتيجة التفسيرات المختلفة للدستور وللقانون من قبل المحاكم.

لقد تصدى هانس كلسن Hans Kelsen لهذه الإشكالية وعالجها جذرياً، فرأى ضرورة وجود هيئة دستورية-قضائية مستقلة عن كل السلطات بما فيها السلطة القضائية، مناط بها الفصل في تطابق القانون مع الدستور، أي الرقابة على دستورية القوانين. فنشأ القضاء الدستوري كسلطة دستورية-قضائية مستقلة، وأول محكمة دستورية أبصرت النور كانت المحكمة الدستورية في النمسا في العام 1920. ولم ينتشر القضاء الدستوري في أوروبا إلا بعد الحرب العالمية الثانية، أما في الدول العربية فقد تأخر الى السبعينيات من القرن المنصرم وأول الغيث كان المحكمة الدستورية العليا في الجمهورية المصرية.

لقد حرر هانس كلسن القضاء الدستوري من مبدأ الفصل بين السلطات، وجعله مرجعية دستورية، من مهامها الزام السلطة التشريعية التقييد بمبدأ الفصل بين السلطات. فمهمة القضاء الدستوري الأساسية هي إبطال النصوص القانونية المخالفة للدستور، واسقاطها نهائياً من المنظومة القانونية في الدولة.

مراجعة القضاء الدستوري رافقتها إشكاليات عديدة. فتدخل القضاء الدستوري تلقائياً يؤدي الى فرض نفسه سلطة فوق جميع السلطات، وهذا لا يجوز لاعتبارات عديدة، وان كان مناطاً به الحفاظ على احترام الدستور في عملية التشريع، فهو لا يتدخل إلا بناءً لمراجعة من الجهات التي منحها الدستور صلاحية مراجعة المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري. وهي جهات لها صفة سياسية إضافة الى صفتها الدستورية، وقد يكون من مصلحتها عدم تقديم مراجعة بدستورية قانون، تحوم الشبهات حول دستوريته، وذلك ضمن المهلة المحددة لتقديم المراجعة، وهي مهلة قصيرة فرضها مبدأ الأمان التشريعي. فماذا يحل بالدستور وبالمنظومة القانونية في الدولة اذا اخترقتها نصوص قانونية مخالفة للدستور؟ وماذا يحل بالحقوق والحريات اذا ما نُظمت بقوانين تضمنت

نصوصاً مخالفة للضمانات الدستورية؟ وماذا يحل بالعدالة اذا ما صدرت الأحكام القضائية بناءً على قوانين مخالفة للضمانات الدستورية للحقوق والحريات؟ وكيف يمكن للفرد، والحالة هذه، ان يدافع عن حقوقه التي ضمنها الدستور، ويمنع الظلم من أن يلحق به نتيجة انتهاك الضمانات الدستورية من قبل المشرّع؟

هذه الإشكالية تمت معالجتها بإفصاح المجال أمام الشخص المتضرر لمراجعة القضاء الدستوري بغية الحفاظ على حقوقه، وذلك بعد استفاد كل وسائل المراجعة أمام القضاء العادي، أو من خلال الدفع بعدم دستورية القانون الذي سيصدر الحكم بناءً عليه، أو مراجعة القضاء الدستوري مباشرة لإبطال نص قانوني يتعارض والضمانات الدستورية للحقوق والحريات. كما ان بعض الدول أعطت المحاكم العادية حق مراجعة القضاء الدستوري بشأن دستورية قانون ينبغي أن يصدر الحكم بناءً عليه.

ان الإجراءات المعتمدة في هذا المجال متنوعة، فالإجراءات المعتمدة في ألمانيا تختلف عن تلك المعمول بها في إسبانيا حيث فُتح الباب على مصراعيه أمام مراجعة المحكمة الدستورية في اطار ما سُمي Amparo، وإن جرى تقييده الى حد ما مؤخراً للحد من كثرة المراجعات وتراكمها أمام المحكمة الدستورية، وكان بوجدنا أن يشارك في ورشة العمل هذه أحد أعضاء المحكمة الدستورية في إسبانيا للاستفادة من تجربتها. أما في فرنسا فقد اعتمدت طريقة الدفع بعدم دستورية قانون من قبل المتقاضين أمام المحاكم، وسلوك إجراءات قضائية تؤدي الى ايصاله الى المجلس الدستوري لبتّ في دستوريته في اطار ما سمي question prioritaire de constitutionnalité، وقد أخذت حديثاً المملكة المغربية وجمهورية الجزائر والجمهورية التونسية بهذه الطريقة. أما في جمهورية مصر العربية فمراجعة المحكمة الدستورية العليا من خلال المحاكم العادية اعتمد منذ نشأة هذه المحكمة. وفي دولة الكويت ذهب المشرّع بعيداً في هذا المجال في العام 2014، فصدر القانون رقم 109 الذي عدل قانون إنشاء المحكمة الدستورية الكويتية، ومنح الأفراد حق الطعن المباشر في دستورية قانون.

في لبنان، ضمن الدستور الحقوق والحريات منذ العام 1926، وفي العام 1990 أضيفت اليه مقدمة التزم فيها لبنان بالإعلان العالمي لحقوق الانسان وبالمواثيق الدولية الراحية لهذه الحقوق، وأكدت المقدمة ان الدولة اللبنانية تجسد، ما نص عليه هذا الاعلان من مبادئ، في جميع الحقول

والمجالات دون استثناء. وصدر عن المجلس الدستوري عدة قرارات أكدت أن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه، ما يعني انه لا يجوز أن يكون في القوانين اللبنانية ما يتعارض والدستور والاعلان العالمي لحقوق الانسان. غير ان حصر صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بجهات محددة دستورياً، وهي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب، ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني، وتحديد مهلة خمسة عشر يوماً، تلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، للطعن في دستوريته، أدى كل ذلك الى وضع القوانين الصادرة قبل بدء ممارسة المجلس الدستوري مهامه، في العام 1994، خارج الرقابة على دستوريته. كما وضع أيضاً القوانين الصادرة بعد هذا التاريخ، ولم يجر الطعن في دستوريته، خارج أية رقابة، وقد يكون فيها ما يتعارض والضمانات الدستورية والاعلان العالمي لحقوق الانسان الذي أصبح جزءاً من هذه الضمانات. وتجد المحاكم نفسها مضطرة الى تطبيق القوانين، وإصدار أحكامها بناءً عليها، حتى ولو تعارضت والدستور. فالمادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري نصت على ان "يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

لا يجوز أن يعتري المنظومة القانونية في لبنان أي خلل ينعكس سلباً على الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور اللبناني، لذلك وضعنا مشروعاً لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري ليتمكن من القيام بدوره على أكمل وجه، والحيلولة دون انتهاك الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، وتحقيق العدالة الدستورية على أوسع نطاق.

نأمل أن يُسلط الضوء، في ورشة العمل هذه، على الإجراءات المعتمدة في مراجعة القضاء الدستوري من خلال المحاكم ومن قبل الأفراد مباشرة، وتحديد الإيجابيات والسلبيات بغية الوصول الى أفضل السبل الآيلة الى تحقيق العدالة الدستورية وصون الحقوق والحريات.

الرقابة على دستورية المعاهدات*

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

تستمد الكيانات الدولية وجودها من الكيانات الوطنية المجسدة سياسياً وقانونياً في الدول، فالدولة هي الأساس في المنظومة الدولية، وهي بحكم تكوينها وطبيعتها، مشكلة من إقليم وشعب وسلطة ذات سيادة، فالسيادة صفة ملازمة للدولة، وقد نص ميثاق الأمم المتحدة على احترام سيادة الدول.

بعد الحرب العالمية الثانية، ونشوء منظمة الأمم المتحدة، جرى التوسع في القانون الدولي وأصبحت حقوق الإنسان محوراً من محاوره، فنشأ القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. ومن ثم نمت العلاقات الدولية تحت تأثير الحاجة والتعاون، ونشأت كيانات ما فوق الدول transnational تحكمها معاهدات، منها الاتحاد الأوروبي ومنظمة الوحدة الأفريقية. ومع العولمة توسعت العلاقات الدولية أكثر فأكثر فأصبحت الدول مرتبطة مع بعضها البعض بشبكة من العلاقات التجارية والاقتصادية العابرة للحدود، أدت الى نمو القانون الدولي وتعزيز مكانته.

أسهم هذا الواقع في بروز إشكاليات بين القانون الداخلي والقانون الدولي، وبخاصة في الكيانات الدولية القارية حيث تقوم مرجعيات قضائية على مستوى الاتحاد، كالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ومحكمة العدل الأوروبية، ما خلق إشكاليات في العلاقة بين القضاء الوطني والقضاء الأوروبي، إشكاليات وجدت غالباً حلاً لها من خلال اجتهادات المحاكم وبخاصة الوطنية منها.

* مداخلة أقيمت في الجلسة التمهيدية لورشة العمل المنعقدة في جامعة الحكمة في 2018/10/25.

لا يمكن والحالة هذه التكرار للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الانسان، عند صياغة الدساتير، التي لا بد لها من أن تأخذ بالاعتبار مبادئ القانون الدولي، وهذا ما نشاهده في الدساتير الحديثة العهد حيث نرى إشارة واضحة فيها الى الالتزام بالمواثيق والاتفاقات الدولية. ففي دستور كامبوديا، على سبيل المثال، ما لا يقل عن خمس وثلاثين مادة، من أصل مئة وتسع وثلاثين، يشار فيها الى الالتزام بقواعد القانون الدولي والاتفاقات الدولية. وفي دستور المملكة المغربية للعام 2011، كما في دستور الجمهورية التونسية للعام 2014، مكانة خاصة للاتفاقات الدولية الراعية لحقوق الانسان. وفي جمهورية Bénin، ورد نص في الدستور يؤكد أن الضمانات الواردة في الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب تشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور وحقوق شعب "بنان". وبعض الدول ذهبت أبعد من ذلك في التزام القانون الدولي في منظومتها القانونية، ومنها جمهورية سلوفينيا فنص دستورها، في المادة الثامنة منه، على ضرورة أن تراعي القوانين والأنظمة مبادئ القانون الدولي والمعاهدات التي التزمت بها سلوفينيا، وعادت المادة 153 من الدستور نفسه لتؤكد ضرورة تطابق القوانين مع مبادئ القانون الدولي، فجميع المعاهدات الدولية والمبادئ العامة في القانون الدولي تشكل جزءاً من الكتلة الدستورية في جمهورية سلوفينيا.

التزم لبنان، في مقدمة دستوره، مواثيق الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان، وأكد أن الدولة تجسد المبادئ الواردة فيه في جميع الحقول والمجالات من دون استثناء. وصدر عن المجلس الدستوري قرارات أكدت ان المقدمة جزء لا يتجزأ من الدستور، وأصبح بالتالي الإعلان العالمي لحقوق الانسان في صلب الدستور.

وعلى الرغم من تطور العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي، بقي للدستور مكانته بصفته القانون الأسمى في الدولة، والمعبر عن سيادتها. بعض الدول عبّرت صراحة في دساتيرها عن سمو الدستور على ما عداه، إما في مقدمة الدستور كالجرائر، وإما في منته وإما في الإثنتين معاً كالمغرب وبلغاريا وبنان. وقد أعطي للدستور في هذا المجال نعتاً شتى، فوصف بالقانون الأسمى *la loi suprême* وبالقانون الأعلى *loi supérieure* والقانون الأساسي *loi fondamentale* وقانون القوانين *la loi des lois* كما جاء في دستور بلغاريا. وبعض الدول لم تعبّر صراحةً في دساتيرها عن سمو الدستور، انما عبّرت عن ذلك ضمناً، ومنها لبنان. فالدستور اللبناني، بمنحه المجلس الدستوري صلاحية الرقابة على دستورية

القوانين، أكد أن الدستور يسمو على القوانين وان المعايير الدستورية تتقدم على سائر المعايير *normes* في المنظومة القانونية في الدولة.

يأتي الدستور في رأس تراتبية القواعد الحقوقية التي تتشكل منها المنظومة القانونية في الدولة. والتي ينبغي، وفق نظرية "هنس كلسن" Hens Kelsen، أن تكون كل قاعدة متطابقة، أو على الأقل غير متناقضة، مع القاعدة الأعلى منها، وذلك من أجل الحفاظ على الانسجام في منظومة الدولة القانونية ما يعني أن كل القواعد الحقوقية المعتمدة في الدولة يجب أن تكون مقيدة بما نص عليه الدستور، فليس ثمة قاعدة، على المستوى الوطني، تسمو على الدستور، ومبدأ ما يسمى *supra constitutionnel* والقواعد التي اعتبر أن لها قيمة تفوق الدستور *valeur supraconstitutionnelle* هي غريبة عن القانون الدستوري الوضعي، ولم يعد لها مكانة إلا في المناقشات النظرية، ولا تأخذ بها المحاكم والمجالس الدستورية، المناط بها فرض التقيد بالدستور في عملية التشريع.

إن المحاكم والمجالس الدستورية لا تبت دستورية القوانين، إستناداً الى قواعد القانون الدولي، انما بالاستناد الى القواعد والمبادئ التي نص عليها الدستور والكتلة الدستورية. واذ كان المجلس الدستوري في لبنان قد استند، في بعض قراراته، الى مبادئ الإعلان العالمي لحقوق الانسان والاتفاقيات الدولية، التي جاءت لترجمة هذه المبادئ في الواقع، فإن ذلك قد حدث على أساس ان الإعلان العالمي لحقوق الانسان أصبح جزءاً لا يتجزأ من الدستور، وليس لكونه وثيقة دولية أعلى من الدستور. فالاتفاقيات الدولية لا تعلق على الدستور، انما تأتي، وفق تراتبية القواعد الحقوقية، في مرتبة دون الدستور وأعلى من القانون، ما يقضي بإخضاعها للرقابة على دستورتها، لأن الاتفاقية الدولية بعد إبرامها تصبح جزءاً من القانون الداخلي، أي من المنظومة القانونية في الدولة، ولا يجوز أن تكون متعارضة بالتالي مع الدستور، القانون الأسمى في الدولة، كي لا تختل هذه المنظومة، وبخاصة أن الخلل، في حال حدوثه، سيمتد الى قوانين أخرى في المنظومة نفسها، لأن على الدولة الملتزمة بالاتفاقية واجب التشريع بما يتفق ومضمونها، وعليها أن تزيل من قوانينها كل ما يتعارض معها. والخلل يمتد أيضاً الى قرارات المحاكم، فالاتفاقيات الدولية تتقدم على القوانين في اصدار الأحكام. فاذا كان القانون يخضع للرقابة على دستوريته، فكيف يعقل عدم اخضاع المعاهدة للرقابة على دستورتها، واعتمادها كمعيار للتشريع، وتطبيقها من قبل المحاكم، حتى ولو كانت متعارضة والدستور.

هذه القاعدة العامة في إعطاء الأولوية للدستور على القانون الدولي، تشذ عنها سويسرا، الى حد ما في بعض الحالات، حيث يُعتمد مبدأ أولوية القانون الدولي على القانون الداخلي. فالدستور الفيدرالي السويسري لا يشير الى كيفية حل نزاع بين قواعد القانون الدولي والقانون الداخلي، وترك الباب مفتوحاً، في بعض الحالات، لإعطاء الأولوية استثنائياً للقانون الدولي، وهذا ما تقرره المحكمة الفيدرالية.

أما في فرنسا، فالمجلس الدستوري اعتبر أن المكانة الخاصة لقوانين الاتحاد الأوروبي لا تتال من موقع الدستور الفرنسي في قمة تراتبية القواعد الحقوقية في الدولة. بعض الدول، تقدم الاتفاقيات الدولية الراعية لحقوق الانسان على دساتيرها، اذا كانت هذه الاتفاقيات تعطي ضمانات لهذه الحقوق أكثر من الضمانات المنصوص عليها في الدستور.

لقد أناط الدستور اللبناني بالمجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين، وجاء في المادة الأولى من القانون رقم 1993/250 (قانون انشاء المجلس الدستوري) ما يلي:

"تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري، مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية".

كما جاء في المادة الثامنة عشرة من القانون نفسه ما يلي:

"يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون... خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

<--

لقد نصت المادة الثانية والخمسون من الدستور على

تولي رئيس الجمهورية المفاوضات في عقد المعاهدات وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة. ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء. وتطلع الحكومة مجلس النواب عليها حينما تتمكنها من ذلك مصلحة البلاد وسلامة الدولة. أما المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، فلا يمكن إبرامها إلا بعد موافقة مجلس النواب".

بغض النظر عن رأينا في نص هذه المادة، فالمعاهدات الدولية لا تدخل حيز التنفيذ وتصبح جزءاً من المنظومة القانونية في الدولة إلا بعد إبرامها. لقد أعطى الدستور مجلس الوزراء صلاحية إبرام معاهدات، حددت نوعيتها بالنص الدستوري، بدون الرجوع الى مجلس النواب، وألزم مجلس الوزراء بالحصول على موافقة مجلس النواب لإبرام النوع الآخر من المعاهدات.

موافقة مجلس النواب تأتي بقانون يجيز للحكومة إبرام معاهدة، وهذا القانون كأى قانون آخر خاضع للرقابة على دستوريته، وبالتالي على دستورية المعاهدة، اذا ما تعرض للطعن أمام المجلس الدستوري، على الرغم من أنه لم يرد نص في الدستور اللبناني يشير الى إمكانية الطعن في دستورية معاهدة، على غرار نص المادة 54 في دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، والذي جاء فيه أنه اذا تلقى المجلس الدستوري مراجعةً من رئيس الجمهورية، أو من الوزير الأول أو من كلٍ من رئيسي الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، أو من ستين نائباً أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ، واذا أعلن المجلس الدستوري أن الالتزام الدولي يتضمن مواداً مخالفة للدستور، لا يعود بالإمكان الموافقة على الالتزام الدولي المعني بالمراجعة إلا بعد إعادة النظر بالدستور. وإعادة النظر بالدستور لا تعني تفوق المعاهدة الدولية على الدستور، إنما تعني مراعاة الدولة لمصالحها في العلاقات مع الدول الموقعة على المعاهدة. فالدستور وجد من أجل تحقيق المصلحة العليا لمجتمع الدولة، وهو يتطور ويتعدل في ضوء تطور المعطيات الداخلية وعلاقات الدولة بالدول الأخرى، وهذا أمر طبيعي، كما أنه من الطبيعي أيضاً الحفاظ على الانسجام في منظومة الدولة القانونية التي يأتي الدستور في قمته، وذلك من خلال تعديله لكي لا تتعارض المعاهدة والدستور.

إن عدم التعارض بين المعاهدة والدستور، أمر على جانب كبير من الأهمية، والمؤسسات الدستورية السياسية التي تتولى التفاوض في عقد المعاهدات وإبرامها، ينبغي ان

تأخذ هذا المبدأ بالاعتبار والتقيّد به، غير أنه لا يمكن الاستغناء عن الرقابة على دستورية المعاهدات، بذريعة ان الجهات السياسية، قبل عقد المعاهدات، تستعين بهيئات قضائية لها صفة استشارية، لأن الجهات السياسية هذه قد تأخذ بالاستشارة وقد لا تأخذ بها، لذلك ينبغي ان تمارس الرقابة على دستورية المعاهدات من قبل جهات دستورية قضائية لقراراتها قوة الإلزام. في لبنان يجيز مجلس النواب لمجلس الوزراء بقانون ابرام المعاهدة، بعد الاطلاع على بنود المعاهدة، المفترض أن لا تتضمن أحكاماً مخالفة للدستور، وبتّ دستورية المعاهدة هذه يدخل في اختصاص المجلس الدستوري حصراً عملاً بالمادة 19 من الدستور والمادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري، لأنه لا يجوز ان تتضمن المنظومة القانونية في الدولة نصوصاً مخالفة للدستور للأسباب التي سبق ذكرها.

أما المعاهدات الدولية التي لا يتطلب إبرامها، من قبل مجلس الوزراء، موافقة مجلس النواب، فيبقى بتّ دستورتها في لبنان خارج صلاحيات المجلس الدستوري، بينما في دول أخرى تخضع لرقابة المحاكم والمجالس الدستورية.

تجنباً لإلغاء الانضمام الى معاهدة بعد إبرامها، نتيجة تعارضها والدستور، وما يترك ذلك من آثار سلبية على الدولة، ينبغي ان يترتب لمجلس الوزراء في ابرام معاهدةٍ أجاز له مجلس النواب إبرامها، ريثما تنتهي مهلة الطعن في القانون الذي يجيز إبرامها، وهي مهلة قصيرة 15 يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية. والمجلس الدستوري، اذا ما تلقى طعناً، يصدر فوراً قراراً بوقف العمل بالقانون الذي يجيز الإبرام، وذلك بهدف الحيلولة دون ابرام معاهدة، قد تكون مخالفة للدستور، ومن ثم الغاؤها، لما في ذلك من محازير سياسية على الدولة. هذا الإجراء تبرره المراجعة اللاحقة للمجلس الدستوري في لبنان.

لم يتلق المجلس الدستوري، منذ البدء في ممارسة مهامه في العام 1994 حتى الآن، أي طعن في قانونٍ يجيز ابرام معاهدة. والطعون التي يتلقاها في دستورية القوانين تكاد تكون نادرة لأسباب عديدة، واذا كان، في السنوات الأخيرة، عدد المعاهدات التي جرى إبرامها، يفوق بكثير عدد القوانين التي تم نشرها، فإن ذلك لا يدل على أن الحاجة الى عقد المعاهدات تفوق الحاجة الى التشريع، انما تدل على بطء في عملية التشريع، وتقاعس في وضع التشريعات الضرورية وتطوير القوانين، واللجوء الى اتفاقيات مع دول ومنظمات دولية تدعم بواسطتها الدولة اللبنانية أوضاعها الاقتصادية والمالية المأزومة.

لقد وضعنا مشروعاً لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري، وإخضاع القوانين الأساسية، التي جرى تحديدها في المشروع، لرقابة المجلس الدستوري بدون أي طعن، ومراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم وفق إجراءات محددة. نأمل أن يسلك هذا المشروع طريقه الى الإقرار في مجلس النواب، اذا ما توافرت الإرادة السياسية الصادقة والرؤية الإصلاحية، لأن للمجلس الدستوري دوراً أساسياً في بناء دولة الحق والمؤسسات، وتطوير ما توافر في لبنان من ديمقراطية، تعرضت لانتكاسات متتالية، بفعل الممارسات السياسية غير المنضبطة بالدستور. ولكي يستطيع المجلس الدستوري ان يلعب هذا الدور كاملاً، ويقوم بالمهام التي وجد من أجلها، يجب توسيع صلاحياته وفك القيود التي تقيد الحق بمراجعته.

المنازعات الانتخابية النيابية: طبيعتها ومفاعيلها*

الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

تختلف المنازعات الانتخابية، أمام قاضي الانتخاب، في طبيعتها، عن المنازعات أمام القضاء العادي، فهي ليست منازعات بشأن حقوق شخصية، إنما منازعات حول صحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها. وهذه المنازعات لها طبيعة سياسية، تابعة من الأسس التي قام عليها النظام الدستوري في الدولة.

1

الوكالة النيابية

يمارس النائب المنتخب النيابة بموجب وكالة، تمنح له من الهيئة الناخبة بواسطة الانتخابات، ولفترة زمنية محددة. فالسلطة في الدولة هي سلطة ممأسسة تابعة من الدولة، بصفتها كياناً سياسياً وحقوقياً، فمن يتولاها لا يمتلكها وليست تابعة من شخصه، إنما يمارسها لفترة محددة، وفق الدستور والقوانين التي ترعى عمل السلطات.

إن الوكالة النيابية، المعتمدة في الديمقراطية التمثيلية، تختلف في طبيعتها عن الوكالة المدنية، وهي تقضي بأن تفوض الأمة بالانتخاب الى ممثلين تختارهم ممارسة السلطة نيابة عنها، كون الشعب مصدر السلطات، وهي وكالة جماعية، بمعنى أنها ليست ذات صفة فردية صادرة عن أفراد لأفراد، بل أنها ممنوحة من الأمة، كوحدة جماعية، للمجلس بمجموعه. فهي وكالة عامة للعمل باسم الأمة بحرية تامة. وهي ليست وكالة إكراهية mandat impératif، إنما وكالة غير إكراهية mandat non impératif، ومن غير الممكن نزعها من الموكل،

* مداخلة في المؤتمر الذي انعقد في مراكش بدعوة من المحكمة الدستورية في المغرب في 2018/9/27.

غير أنه عند انتهاء مدة الوكالة النيابية، تجري محاسبة الموكل من قبل الهيئة الناخبة، فيما تُجدد وكالته بواسطة الانتخابات أو تنزع منه. هذا المفهوم اعتمده الدستور اللبناني إذ نص في المادة 27 منه على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه".

2

الديمقراطية والانتخابات

الانتخابات هي الركن الأساس في الأنظمة الديمقراطية، فهي الوسيلة التي يعبر بواسطتها الشعب عن ارادته وخياراته في من يمارس السلطة نيابة عنه، وهي أداة للتعبير عن الديمقراطية وضمانة الديمقراطية في الوقت نفسه، ومن غير المقبول عدم توافر الشروط الضرورية لكي يتمكن الناخب من ممارسة حقه في الانتخاب، بما يضمن التعبير عن إرادته بحرية تامة. فالتطابق التام بين الخيار الحر للأكثرية الناخبة من جهة، والنتائج المعلنة للاقتراع من جهة أخرى، هو الشرط الأساس لممارسة الديمقراطية بشكل صحيح. من هنا أهمية الانتخابات النيابية في الأنظمة الديمقراطية، لذلك ينبغي إحاطتها بكل الشروط التي تؤدي إلى صحتها ونزاهتها وصدقيتها، لكي يتعزز النظام الديمقراطي ويتطور ويتكسر في المجتمع كنظام قيم، وفي الدولة كنظام سياسي ونهج في ممارسة السلطة.

3

الشرعية والانتخابات

في الأنظمة الديمقراطية، الانتخابات أساس شرعية السلطة حيث تتبثق السلطة من الشعب بواسطة الانتخابات، وتجرى محاسبة من تولوا دورياً في الانتخابات أيضاً. فالسلطة تكتسب شرعيتها من مدى تعبيرها عن إرادة الأكثرية الشعبية وأوسع شرائح المجتمع. ترتبط هذه الشرعية جذرياً بالنظام المعتمد في قانون الانتخاب، وفي الأمور الإجرائية التي تجري الانتخابات في إطارها، وفي المسار الذي تسلكه الانتخابات في جميع مراحلها حتى إعلان النتيجة. فانتخابات غير صحيحة وغير نزيهة ولا صدقية لها، تؤدي إلى قيام سلطة لا شرعية

لها، أي سلطة أمر واقع مفروضة على المجتمع والدولة، فيصبح الحكام في غربة عن شعبهم، ويفقد النظام البرلماني مقومات وجوده، ويغدو نظاماً استبدادياً، مقنعاً بشرعية مزيفة.

4

الانتظام العام والانتخابات

الانتظام العام في الدولة، أساسه انتظام أداء المؤسسات الدستورية، في إطار المبادئ والقواعد التي رسمها الدستور، وأي خلل في انتظام هذا الأداء، يؤدي الى خلل في الانتظام العام في الدولة بجميع مؤسساتها، لأن القرارات الأساسية تصدر عن المؤسسات الدستورية، وعلى رأسها البرلمان المناطة به السلطة التشريعية، ومراقبة الحكومة ومحاسبتها، وانتخاب رئيس الدولة، في الأنظمة البرلمانية.

فإذا اعترت الانتخابات مخالفات أدت الى فوز من لا يُعبر في فوزه بالنيابة عن إرادة شعبية حقيقية، وإسقاط من يعبر فعلاً عن هذه الإرادة، يحصل خلل في تمثيل الناخبين وينتهك الدستور، الذي تتبثق بموجبه السلطة من الشعب في انتخابات صحيحة تتمتع بالنزاهة والصدقية، ما يؤدي الى خلل في الأسس التي قام عليها النظام الدستوري، يمهد الى خروج المؤسسة التشريعية عن المسار الذي رسمه الدستور، والى الإخلال بالانتظام العام. فالانتظام العام رهن بالتقيد بما نص عليه الدستور.

5

عدم صحة الانتخاب انتهاك للدستور

إن الطعن في دستورية قانون يرتبط بواجب احترام الدستور والتقيد به كونه القانون الأسمى في الدولة، ويأتي في رأس المنظومة القانونية التي يجب الاحتوي على قوانين مخالفة للدستور، حفاظاً على وحدتها والانسجام في داخلها. والطعن في انتخاب نائب يرتبط أيضاً بضرورة احترام الدستور والتقيد بنصوصه، فالدستور، في الأنظمة الديمقراطية، ينص على انبثاق السلطة من الشعب بواسطة الانتخابات، وفوز نائب بسبب مخالفات ارتكبت في الانتخابات، وأدت الى عدم احترام حقوق الناخبين في اختيار من يمثلهم في مجلس النواب،

وانتهاك هذه الحقوق من خلال مخالفات عطلت صحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها، هو انتهاك فاضح للدستور، وتحديدًا للأسس التي قام عليها النظام الدستوري في الأنظمة الديمقراطية، وهي انبثاق السلطة من الشعب بواسطة انتخابات صحيحة، لا تشوه إرادته فيها. مخالفات تؤدي إلى الالتفاف على إرادة المقترعين وإعلان فوز من لم يفز لولا هذه المخالفات.

6

صحة الانتخاب وصدقية الاقتراع

صدقية الاقتراع تعني تمثيل المقترعين عبر الانتخابات تمثيلاً صادقاً، فالصدقية هنا مشروطة بالإطار العام الذي تجري فيه الانتخابات، بدءاً من نظام الاقتراع المعتمد، وهذا ما أشار إليه العميد Jean-Claude Colliard عندما قال إن أنظمة الاقتراع ليست مجرد تقنية احتساب بدون تأثير على نتيجة التصويت. فهذه الأنظمة تعتمد نتيجة خيارات دقيقة، والغاية منها ليس فقط تحويل أصوات المقترعين إلى مقاعد نيابية، إنما إعطاء الأفضلية لمبادئ معينة، تتعلق بالتمثيل وبالفاعلية وبأمور أخرى، لذلك خيار نظام الاقتراع يجب أن يأتي نتيجة توافق سياسي وشعبي عريض قدر الإمكان:

« Les modes du scrutin ne sont pas qu'une simple technique de calcul sans incidence sur le résultat du vote. Obéissant à des choix politiques précis, ils sont destinés non seulement à permettre la transformation nécessaire des suffrages en sièges mais également à privilégier certains principes comme la représentativité, l'efficacité ou le rejet des extrêmes. C'est pourquoi, dans une démocratie, le choix d'un mode de scrutin doit résulter d'un consensus politique et populaire le plus large possible »¹.

ترتبط صدقية الاقتراع بعناصر عديدة يجب أن يتضمنها قانون الانتخاب، منها ما له علاقة بالهيئة الناخبة، كمبدأ المساواة وما يتفرع عنه من أمور تدخل في تقسيم الدوائر الانتخابية، ونظام الاقتراع، وتفاصيل الحملة الانتخابية وعملية الاقتراع، وحرية المقترح وحياد السلطة، ومبدأ سرية الاقتراع، وغير ذلك من أمور. كما أن صدقية الاقتراع تتطلب الفصل في صحة العملية الانتخابية بمجملها، وهذه هي المهمة المنوطة بقاضي الانتخاب، فدوره يقتصر

¹. Richard Ghevoitian, « La sincérité du scrutin », *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, Paris, n° 13/2002, p. 62.

على الجانب التطبيقي لقانون الانتخاب، أما الجانب الآخر لصدقية الاقتراع فيرتبط بالسلطة السياسية التي اعتمدت القانون الذي جرت على أساسه الانتخابات.

7

المنازعات الانتخابية نزاع بشأن صحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها وليس نزاعاً شخصياً حول حقوق

الانتخابات هي الركن الأساس في تحقيق الديمقراطية، وفي اكتساب السلطة شرعية لا يرقى اليها الشك، إذا ما مورست وفق الدستور، وبما يحقق رغبات الشعب وتطلعاته، وهي عنصر أساسي أيضاً في تحقيق الانتظام العام، لذلك ينبغي أن تكون الانتخابات صحيحة ونزيهة وتتمتع بالصدقية.

أما الوكالة النيابية، التي يتولى بموجبها النائب تمثيل الشعب في ممارسة السلطة، فصحتها ترتبط بصحة الانتخاب، وهي تعطي المرشح الفائز حقاً في ممارسة السلطة لفترة زمنية محددة في القانون، ولكن هذا الحق يختلف بطبيعته عن الحقوق الشخصية، فهو حق في التمثيل بموجب الوكالة النيابية الناجمة عن الانتخاب، فالنزاع بين الطاعن والمطعون في نيابته ليس نزاعاً شخصياً حول حقوق مكتسبة، إنما هو نزاع بشأن الأساس التي قامت عليه الوكالة النيابية، أي الانتخابات والنتيجة التي نجمت عنها، لذلك لم يُحصر الحق في الطعن في نيابة النائب المعلن فوزه بالمرشح المنافس الخاسر الذي نال العدد الأكبر من أصوات المقترعين مباشرة بعد المرشح المعلن فوزه، أي المرشح الذي قد يكتب له الفوز بالنيابة، إنما أعطي حق الطعن لأي مرشح في الدائرة الانتخابية مهما كان عدد الأصوات التي نالها، حتى وإن لم يكن له أمل بالفوز نتيجة الطعن، كما أعطت القوانين في بعض الدول، ومنها فرنسا، حق الطعن لأي ناخب مسجل في الدائرة الانتخابية على الرغم من أنه ليس منافساً لمن أعلن فوزه في النيابة. مع العلم أن هناك ضرورة لعدم ترك حق الطعن دون ضوابط، لكي لا يؤدي ذلك الى فوضى في تقديم الطعون الانتخابية، وتقليص جديتها.

انطلاقاً من هذا الواقع، نص قانون إنشاء المجلس الدستوري في لبنان (القانون رقم

1993/250)، في المادة 24 منه، على ما يلي:

"يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة نيابة نائب منتخب والنظر في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات"،

كما نصت المادة 45 من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري في لبنان (القانون 2000/243) على أن "يتولى المجلس الدستوري الفصل في صحة الانتخابات النيابية، والبت في الطعون الناشئة عنها". ونصت المادة 46 من القانون نفسه على ان يقدم الطعن من أي مرشح منافس خاسر، ولم تحصر حق الطعن في المرشح المنافس، الأقرب في الأصوات التي نالها، الى المرشح المعلن فوزه.

أكد المجلس الدستوري اللبناني طبيعة المنازعات الانتخابية هذه في قراراته، من الرقم 1 حتى الرقم 12 تاريخ 2009/7/8، اذ ورد فيها ما يلي:

"وبما أن المراجعة أمام المجلس الدستوري ليست دعوى عادية ترمي الى فض نزاع بين متخاصمين حول حقوق شخصية يدعونها، إنما هي مراجعة ترمي الى الحماية القضائية للوضع القانوني بذاته، بصرف النظر عما ينشأ عن هذه الحماية بصورة غير مباشرة من آثار ومفاعيل شخصية، والتي لا تدخل في نطاق نظر هذا المجلس أصلاً،

وبما أن الوضع القانوني في الطعن المائل هو النيابة أو عضو مجلس النواب،..."

للطعن في صحة النيابة طابع قضائي، وللقرار بشأنها صفة قضائية، ولكن بسبب اختلاف طبيعة المنازعات الانتخابية عن المنازعات أمام القضاء العادي، تقتصر القرارات بشأن المنازعات الانتخابية على الفصل في صحة نتائج الانتخابات، ومدى تأثير المخالفات، اذا ما حدثت، على هذه النتائج، ولا يُصدر قاضي الانتخاب، عند النظر في المنازعات الانتخابية، أحكاماً بحق المتنازعين، الطاعن والمطعون في نيابته، إنما تنحصر الأحكام بإعلان صحة نتيجة الانتخابات، وتصحيح النتائج عند الضرورة، أو ابطال الانتخابات اذا ما توافرت أسباب جدية تستوجب إبطالها.

هذا ما أشار اليه Richard Ghevontian في مقال حول صدقية الاقتراع حين

قال:

«En cas de fraude, le scrutin n'est annulé que si celle-ci a eu une influence sur le résultat, le juge électoral n'étant pas juge de la moralité du scrutin mais de sa sincérité et donc l'adéquation entre le résultat proclamé et la volonté majoritaire librement exprimée des électeurs.

وبما أنه ليس للمنازعات الانتخابية طابع النزاع بين المتخاصمين على حقوق شخصية، أُعفيت مراجعات الطعون الانتخابية في لبنان من الرسوم المفروضة على الدعاوى أمام القاضي العادي، وأُعطي المقرر صلاحيات واسعة في إجراء التحقيقات للثبوت من صحة المعلومات الواردة في الطعن، بدون اتخاذ قرارٍ يطال شخصياً الذين تجري التحقيقات معهم. فقد نص قانون إنشاء المجلس الدستوري في لبنان، في المادة 29 منه، على ما يلي:

« يتمتع العضو المقرر بأوسع الصلاحيات وله بنوع خاص طلب المستندات الرسمية وغيرها واستماع الشهود واستدعاء من يراه مناسباً لاستجوابه حول ظروف الطعن ».

وجاء في المادة 32 من القانون نفسه أنه

« عندما يمارس المجلس الدستوري صلاحياته للبت بالطعن في صحة الانتخابات النيابية، يتمتع، إما مجتمعاً أو بواسطة العضو الذي ينتدبه، بسلطة قاضي التحقيق باستثناء إصدار مذكرات التوقيف ».

وهذا الاستثناء مرتبط بطبيعة المنازعات الانتخابية، وغاية القرارات بشأنها وهي صحة الانتخابات، بدون إصدار أحكام بحق الأشخاص المعنيين بمخالفات أثرت على نتائج الانتخاب. ولقاضي الانتخاب، في تحديد مدى تأثير المخالفات على صدقية الاقتراع، سلطة واسعة في التقدير. فمن جهة، انتهاك النصوص لا يؤدي به الى فرض عقوبات، لأن فرض العقوبات بسبب ارتكاب مخالفات يعود الى القاضي الجزائي، ومن ناحية أخرى المجلس الدستوري (المقصود المجلس الدستوري في فرنسا) يمكنه دائماً إلغاء انتخاب حتى ولو لم تنتهك أية أحكام قانونية أو تنظيمية، إذا اقتنع بأن الشروط التي جرت فيها الحملة الانتخابية أثرت على صدقية الاقتراع.

« La principale mission du Conseil constitutionnel consiste à rechercher si les conditions dans lesquelles la campagne électorale s'est déroulée ont ou non entaché la sincérité du scrutin. En ce domaine il dispose nécessairement d'un très large pouvoir d'appréciation.

D'une part, la violation des textes n'a pas, en principe, à être systématiquement sanctionnée, puisque leur infraction relève plutôt du juge pénal,

d'autre part, le Conseil peut toujours annuler une élection même si aucune disposition légale ou réglementaire n'a été violée. En effet, de tout temps, il a été admis qu'une élection pouvait être viciée par des manœuvres, alors même que celles-ci ne seraient visées par aucun texte. »¹

من ناحية أخرى، أثارت طبيعة المنازعات الانتخابية جدلاً في فرنسا بشأن المخالفات التي تحدث في المرحلة التمهيدية للانتخابات، وضرورة وضع حد لها لما لها من أثر على العمليات الانتخابية يوم الاقتراع، وبشأن الجهة القضائية التي يجب العودة إليها، وبخاصة أن قاضي الانتخاب يتلقى الطعون بعد إجراء الانتخابات. أثار هذه القضية «جان بيار كمبي» Jean-Pierre Camby عندما طرح السؤال حول ما إذا كان للناخب أو للمرشح التوجه إلى القاضي العدلي أو القاضي الجزائي بشأن الأعمال التمهيدية، عندما تعثرها انتهاكات لقانون الانتخاب. وأشار إلى أن المبدأ الأساس، الذي غالباً ما تذكر به محكمة التمييز، هو أن صلاحية قاضي الأمور المستعجلة تقتصر على الدعاوى التي يعود أساسها إلى القضاء العدلي، وفي الحالات المشار إليها بخصوص الأعمال التمهيدية للانتخاب، يعود النظر فيها إلى المجلس الدستوري، ولكن هذا الأخير لا يمكن أن يتدخل قبل إجراء الانتخاب إلا في حالات استثنائية، ما يؤدي إلى عدم وجود قاضي له صلاحية التدخل لمنع المخالفات حتى ولو كانت جسيمة. والصيغة التي اعتمدها محكمة التنازع تذهب باتجاه الصلاحية الحصرية لقاضي الانتخاب، معتمدة على المبدأ الذي يقول بأنه لا يعود للمحاكم العدلية للأمور المستعجلة التدخل في العمليات الانتخابية ذات الطبيعة السياسية.

« Le principe de base, souvent rappelé par la Cour de cassation est que la « compétence du juge judiciaire des référés est restreinte aux litiges dont la connaissance appartient, quant au fond, aux juridictions de son ordre».

Ici, la compétence quant au fond appartient au Conseil constitutionnel, mais celui-ci ne peut être, sauf exception, saisi avant le déroulement des opérations, ce qui peut paraître choquant, puisque aucun juge n'est alors compétent à ce stade pour faire cesser une irrégularité même flagrante. La formule retenue par le Tribunal des conflits dans plusieurs décisions va pourtant dans le sens de la compétence exclusive du juge de l'élection. En effet, celui-ci a estimé «qu'il est de principe qu'il n'appartient pas

¹. P. Gaia, R. Ghevontian, F. Melin-Soucramanieu, É. Oliva A. Roux, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, dir. L. Favoreu et L. Philip, Dalloz, 17^e éd., 2013, pp. 18-19.

aux tribunaux judiciaires d'interférer dans les opérations électorales de nature politique ou dans leur préliminaire.»²

8

المفاعيل الناجمة عن طبيعة المنازعات الانتخابية

لطبيعة المنازعات الانتخابية آثار على تحديد الجهة التي تقع على عاتقها مسؤولية تقديم البينة على حدوث المخالفات التي قادت الى عدم صحة الانتخاب، وعلى صاحب المصلحة بالطعن وصفته وإمكانية تراجعه عن الطعن في إعلان فوز نائب.

1. البينة على حدوث المخالفة: في الدعاوى أمام القضاء المدني، تقع مسؤولية تقديم البينة أو على الأقل بداية بينة، على عاتق المدعي. أما في الطعون في الانتخابات فلا يمكن الركون لهذا المبدأ بالمطلق، فالآثار التي تترتب على عدم صحة الانتخاب تتجاوز الحق الشخصي للطاعن الى ما هو أهم، أي شرعية السلطة المنبثقة من الانتخاب، والديمقراطية والانتظام العام في الدولة، وبالتالي الأسس التي يقوم عليها النظام السياسي. لذلك لا يجوز أن يقتصر دور قاضي الانتخاب عند النظر في الطعون الانتخابية على ما تمكن الطاعن من تقديمه من بينات أو بداية بينات في مراجعة الطعن، إنما الذهاب أبعد من ذلك والبحث عن الوقائع التي قد تكون أثرت على صحة الانتخاب، وبخاصة أنه ليس في إمكان المرشح رصد كل ما يحدث من تجاوزات في دائرته الانتخابية، مهما بلغت ماكينته الانتخابية من قدرة، مع العلم أن بعض المرشحين يمتلكون إمكانيات متواضعة جداً في هذا المجال، وليس باستطاعة الطاعنين الحصول على الوثائق الرسمية التي يتبين منها حدوث مخالفات. وفي هذا المجال

ينتقد Dominique Rousseau المجلس الدستوري الفرنسي، فيقول

Mais il faut aussi reconnaître que la manière dont le Conseil constitutionnel exerce son contrôle n'est pas entièrement satisfaisante. Il fait d'abord peser sur le requérant la charge de la preuve des irrégularités, alors qu'il lui est souvent difficile sinon impossible de les établir avec précision... Dans la plupart des cas, le requérant ne peut

². Jean-Pierre Camby, *Le Conseil constitutionnel juge électoral*, Dalloz, Paris, pp. 37-38.

faire état que de présomptions de fraude ou d'éléments d'information partiels, et le Conseil rejette alors le recours pour défaut de preuve, ou manque de précision.»³

تتضمن مراجعات الطعون الانتخابية غالباً بعض الاتهامات والشائعات التي لا أساس لها من الصحة وغير جدية، غير انه لا يجوز التذرع بذلك لرد الطعن إنما ينبغي التوسع في التحقيقات الى أبعد الحدود، والبحث عن تجاوزات قد تكون حدثت، وإن لم تجر الإشارة إليها في مراجعة الطعن، نظراً لأهمية القضية التي يُنظر فيها، وهي صحة الانتخابات، بغض النظر عن من سيطاله القرار. هذا ما ذهب اليه Dominique Rousseau، في رؤية نقدية لقرارات المجلس الدستوري الفرنسي بشأن الطعون الانتخابية، حين قال:

“Une première voie consisterait pour le Conseil à exercer son contrôle « dans l'intérêt des électeurs » alors qu'« il donne trop souvent l'impression, comme le remarque justement François Luchaire, de ne voir dans le contentieux électoral que des conflits entre deux personnes, l'élu et son concurrent le plus immédiat ». « Sont ainsi particulièrement choquantes les décisions par lesquelles le Conseil, constatant que des irrégularités graves ont été commises par les deux candidats, décident qu'elles s'annulent... mais ne constituent pas une cause d'annulation de l'élection. »⁴

عندما يوازي قاضي الانتخاب بين المخالفات المرتكبة من قبل الطاعن والمطعون في نيابته، ويقدر أثرها على نتيجة الاثني معاً، لا يأخذ بالاعتبار أثرها على صحة الانتخابات مجملها، وأثر هذه المخالفات على نتائج المرشحين الآخرين في الدائرة الانتخابية وبالتالي أثرها على صحة الانتخاب ونزاهته وصدقته، كأساس للوكالة النيابة. إن الهيئات المشرفة رسمياً على الانتخابات، وهيئات المجتمع المدني وتلك التابعة لجهات دولية، المرخص لها بمراقبة الانتخابات، ينبغي أن تقدم في تقاريرها مادة مفيدة للتوسع في التحقيقات في الطعون الانتخابية، وكشف الحقيقة، لاتخاذ القرار الذي يعزز الديمقراطية وشرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات.

³. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, 4^e éd., Montchrestien, Paris, pp. 311-312.

⁴. *op. cit.*, p. 312.

2. المصلحة والصفة: مصلحة الطاعن في صحة الانتخابات ليست مجرد مصلحة شخصية بالفوز في الانتخابات، فله حتماً مصلحة بالفوز بالوكالة النيابية، غير أن هذه المصلحة تتجاوز المصلحة الشخصية الى الصالح العام المرتبط بصحة الانتخابات وشرعية السلطة المنبثقة منها. فقبول الطعن في الشكل، لا يشترط توافر مصلحة شخصية للطاعن بالفوز في النيابة، فالمصلحة العليا، التي هي رهن بصحة الانتخابات، تتقدم على مصلحة الطاعن الشخصية، لذلك لم يشترط القانون تقديم الطعن من المرشح المنافس الأقرب الى الفوز، إنما من أي مرشح منافس، وفي بعض الدول ومنها فرنسا، من أي ناخب في الدائرة الانتخابية، فصفة الطاعن تتبع من كونه مواطناً له الحق بالمشاركة في الانتخابات، وبالتالي في صوغ الوكالة النيابية بصفته جزءاً من الأمة، وله الحق بتمثيل صحيح لا تشويه شائبة.

3. التراجع عن الطعن: طبيعة المنازعات الانتخابية، وربطها بصحة الانتخاب، وبالتالي بأسس الديمقراطية وشرعية السلطة والانتظام العام، أي بركائز النظام الدستوري في الدولة، تعني أن عدم صحة الانتخاب هو انتهاك فاضح للدستور. إن المصلحة بالطعن في صحة الانتخاب ليست مجرد مصلحة خاصة، إنما تتجاوز ذلك الى المصلحة المشتركة ومصلحة الدولة العليا، لذلك عودة الطاعن عن الطعن، لا تقطع الطريق على عملية البحث في صحة الانتخاب التي بدأ بها قاضي الانتخاب نتيجة تقديم الطعن وتبسيط الضوء فيه على مخالفات شابت العمليات الانتخابية. من ناحية أخرى، إن التوقف عن البحث في صحة الانتخابات نتيجة التراجع عن الطعن، قد يتحول الى وسيلة ابتزاز يمارسها الطاعن بحق المطعون في نيابته أو وسيلة مساومات سياسية ومالية، وهذا لا يجوز لأن قضية بهذه الأهمية والخطورة لا تحتل التحول الى وسيلة ابتزاز أو مساومة أثناء النظر فيها لدى قاضي الانتخاب، كما أنه لا يجوز إقحام صحة الانتخابات ومصادقيتها في بازارات سياسية.

إن مهمة قاضي الانتخاب على درجة كبيرة من الأهمية، ولا يجوز أن يحول أي عائق دون إتمامها على أكمل وجه، نظراً للأثار المترتبة عليها بالنسبة للسلطة المنبثقة من الانتخاب. فلا يجوز التذرع بنصوص قانونية للامتناع عن القيام بهذه المهمة لأن ذلك يعتبر استكافاً عن إحقاق الحق، من قبل قاضي الانتخاب، في قضية تشكل الأساس الذي تقوم

عليه السلطة في النظام الديمقراطي، فتغيير نظام الانتخاب، على سبيل المثال لا الحصر، بدون إدخال تعديلات ملائمة على الإجراءات القانونية المعتمدة في بتّ صحة الانتخاب، لا يحول دون النظر في صحة الانتخاب، واتخاذ القرار المناسب، فينبغي تطويع النص القانوني، من قبل قاضي الانتخاب، باتجاه تفسيره بما يؤدي الى الفصل في صحة الانتخاب ونزاهته وصدقته، وذلك من أجل الحفاظ على الأسس التي قام عليها النظام الدستوري في الدولة.

جرت الانتخابات النيابية في لبنان في العام 2018، على أساس قانون مختلف تماماً عن قوانين الانتخابات السابقة، فقد اعتمد، بدلاً من النظام الأكثرّي البسيط، نظاماً انتخابياً نسبياً مع صوت تفضيلي، يتم الترشح فيه عن دوائر صغرى في إطار دوائر كبرى، وتوزع فيه المقاعد النيابية على الطوائف الدينية داخل الدوائر الصغرى، ويقترع فيه الناخب للائحة ولمرشح واحد من الدائرة الصغرى على اللائحة التي اقترع لها.

هذا التحول من النظام الأكثرّي البسيط الى نظام نسبي مُعقد، بدون إدخال تعديلات على قانون المجلس الدستوري في إطار الإجراءات المعتمدة للنظر في الطعون الانتخابية، لم يمنع المجلس الدستوري من النظر في الطعون الانتخابية التي تلقاها ضمن المهلة المحددة، وسيكون للقرارات التي سيتخذها أهمية استثنائية نظراً للتعقيدات القائمة في نظام الانتخاب، وما يترتب عليها من اجتهادات في بتّ صحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها.

توسع في حق مراجعة المجلس الدستوري*

الرئيس جان فهد

رئيس مجلس القضاء الأعلى

في العام 1993 دخل القاضي الدستوري للمرة الأولى إلى المشهد السياسي القضائي والحقوقي اللبناني، لمراقبة دستورية القوانين، بموجب القانون رقم 250 تاريخ 14 تموز 1993. لا شك أن هذا الأمر شكّل تطوراً مهماً في مسار إرساء حكم القانون في لبنان. إلا أن المشتري حرص، منذ ذلك الحين، على إبقاء حق الوصول إلى هذا القاضي حكراً على السلطتين التشريعية والتنفيذية، بشكل أساسي؛ فحقّ مراجعته محصوراً برئيس الجمهورية ورئيس المجلس النيابي ورئيس مجلس الوزراء فيما خص دستورية جميع القوانين، وبرؤساء الطوائف فيما خصّ الاحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية والتعليم الديني. وترك المشتري باب القاضي الدستوري مفتوحاً للمعارضة النيابية ممثلة بعشرة نواب على الأقل.

بيد أن الممارسة بيّنت أنه في مجلس مؤلف من 128 نائباً موزعين على الطوائف، وفي ظل تشكيل حكومات تراعي تفسيراً معيناً للفقرة "ي" من مقدمة الدستور، التي تنزع الشرعية عن أي سلطة تتناقض ميثاق العيش المشترك، أصبحت الحكومة صورة مصغرة عن المجلس النيابي، ولم يُعد المجلس النيابي يتضمّن في مكوناته سوى معارضاة صغيرة غير قادرة، دون اتحادها، على جمع تواقيع عشرة نواب للطعن في دستورية أي قانون؛ فضلاً عن ذلك لم ينس المشتري أن يُقرن ممارسة حق مراجعة القاضي الدستوري بمدة خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، يصبح القانون بانقضائها محصناً، محتفظاً بقوة

* كلمة بمناسبة ورشة عمل المجلس الدستوري: "حماية حقوق المواطنين من خلال مراجعة الدفع امام القضاء الدستوري"، 2018/3/22.

نفاذه بدون أي اعتبار لاحتمال عدم دستوريته، التي تكون أحياناً ظاهرة بصورة فاضحة.

لكي يطمئن المشتري الى أن الباب موصد بإحكام أمام أي إمكانية أخرى للطعن في القانون، نصّ في المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري على انه لا يجوز لأي مرجع قضائي آخر أن يقوم بالرقابة على دستورية القانون مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص، مشدداً بذلك على عدم جواز إعلان بطلان أعمال السلطة التشريعية أو قبول الدفع ببطلانها لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية. علماً ان هذه القاعدة كانت قد أدرجت في المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية (المرسوم التشريعي رقم 90 الصادر بتاريخ 1983/9/16)، ولم يكن هناك حاجة لتأكيد لها لاحقاً.

أما السلطة القضائية التي نصّ عليها الدستور في المادة 20 منه، معتبراً إياها سلطة، فقد بقيت ممنوعةً من حق اللجوء إلى القاضي الدستوري طعناً في القوانين التي يمكن ان تشكل تعدياً على الفقرة هـ من مقدمة الدستور لجهة الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها فلا تهيمن أية سلطة على أخرى، أو طعناً في القوانين التي تشكل تعدياً على استقلال القضاء وضمانات استقلاله المنصوص عليها في المادة 20 من الدستور. وربما لو كان هذا الحق متاحاً لما تمادت السلطان التشريعية والتنفيذية في السنوات الأخيرة في إصدار قوانين تتضمن احكاماً تشكل انتقاصاً من استقلالية القاضي ومن ضماناته المادية والمعنوية، ولما كان القضاء حالياً في وضع قلق يجبر القاضي على الاختيار بين ممارسة السلطة القضائية بضمانات منقوصة أو الإحجام عن ممارستها مع الأضرار الناتجة عن ذلك.

فيما خصّ المواطن، فقد بقي بعيداً أيضاً عن هذا القاضي؛ فجميع الحقوق الواردة في الدستور لاسيما الحق بالمساواة، في ظل نظام يطبع الحياة العامة بالطائفية، تبقى دون أية فائدة بالنسبة له طالما لم تقترن بقوانين تصونها. بيد أن المواطن الذي يحوز على صفة مرشح إلى الانتخابات النيابية يمكنه أن

يتعرّف على القاضي الدستوري من خلال الحق الذي يحوزه في الطعن في نتائج الانتخابات النيابية.

إن الوضع الحالي جعل أحكام الدستور والحقوق الأساسية للمواطن الواردة فيه غائبة عن الوعي السياسي لدى المواطن، كما أسهم في إبقاء الدستور عينه جامداً من دون فائدة مباشرة للمطالبة بتطويره مع التطور الذي يصيب المجتمع، فما الذي سوف يدفع المواطن إلى الاهتمام بحقوقه الشخصية والسياسية الواردة في الدستور وإلى تطويرها، طالما أنه لا يملك أي حق بالاستفادة بصورة مباشرة من هذه الحقوق؟!!

إن إعطاء المواطن حق مراجعة القاضي الدستوري، سواء من خلال الدفع بعدم دستورية القوانين أو القرارات الإدارية بمفهومها الواسع، في معرض محاكمة قضائية، أو حتى من دون وجود محاكمة، سوف يشكل بدون أدنى شك تطوراً هاماً في الحياة الدستورية اللبنانية وخطوة عملاقة في سبيل إرساء دولة القانون.

إنّ هذا الحق من شأنه إتاحة الانتقال من الحقوق الفردية المرتبطة بالانتساب إلى طوائف معينة، إلى الحقوق الفردية المرتبطة بالمواطنة فقط، ما يعطي بعداً آخر للفقرة "ج" من مقدمة الدستور التي تنصّ على المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.

وإقرار هذا الحق ليس بالأمر اليسير، فليس سهلاً في لبنان تبديل مراكز القوى القائمة بين السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية وتعزيز الدور المنوط بالمجلس الدستوري في هذا الصدد. إن هذه العملية تستوجب تحضير الرأي العام ولفت نظره إلى أهمية استحوار المواطن على حق المراجعة هذا، وإلى وجود مصلحة شخصية له في نزع القوة التنفيذية المطلقة التي تحوزها القوانين حالياً بعد مرور خمسة عشر يوماً على نشرها في الجريدة الرسمية؛ وإذا تحقق ذلك بات المجال مفتوحاً أمام تطوير الدستور والقوانين مع تطور المجتمع، فيبقى القانون بمعناه الواسع في خدمة المواطن، لا العكس.

إن إقرار حق المواطن في تقديم مراجعة أمام القاضي الدستوري سيؤدي حتماً إلى مزيد من التأخير في بتّ الدعاوى القضائية، فالمواطن اللبناني محبّب

للأصول ولطرق المراجعة، وهو حالياً لا يترك أي طريق من طرق المراجعة القضائية إلا ويسلكه، حتى ولو كان متأكداً من عدم وجود أي نتيجة من سلوك طريق الطعن؛ وخير مثال على ذلك دعاوى مسؤولية الدولة عن أعمال القضاة العدليين، إذ تطورت أرقام ورود هذه الدعاوى صعوداً بشكل يُشعر بأنها أصبحت طريق مراجعة رابعة ضد القرارات القضائية المبرمة؛ وبالتالي فإن الخشية من اعطاء المواطن حق مراجعة القاضي الدستوري في أي مسألة تعترض سير الدعوى العادية، هي في إغراق المجلس الدستوري بمراجعات لا فائدة منها، وتأخير بتّ الدعاوى القضائية.

إلا أنه ورغم هذه المخاطر يبقى منح هذا الحق أساساً في سبيل جعل الحقوق الدستورية للمواطنين حقوقاً واقعية، ما يفتح المجال أمام تطوير أحكامها والانتقال من الفرد المنتمي إلى الطائفة إلى الفرد المنتمي إلى الوطن، وتعزيز حكم القانون.

المبادئ في الطعون النيابية
القاضي طارق زياده
نائب رئيس المجلس الدستوري

إن المبادئ الأساسية والمعايير التي اعتمدها المجلس الدستوري في الطعون النيابية في ظل قوانين الانتخاب الآخذة بالأكثرية حتى انتخابات سنة 2009 هي:

1. إختصاص المجلس الدستوري للنظر في صحة الانتخابات وصدقيتها:
- validité et sincérité du scrutiny بمعنى أنه "لا يبطل النيابة إلا إذا ثبت أن مخالفات على درجة من الخطورة قد حصلت، وأنه تولد عنها تأثير حاسم في صحة الانتخابات".
2. النظر في أهلية المرشح للنيابة.
3. في ظلّ القوانين السابقة دائماً: حصر النزاع بين المرشح الطاعن والنائب المطعون في نيابته وعدم النظر في صحة العملية الانتخابية برمتها.
4. عدم الاختصاص في النزاع المتعلق بالانتخابات النيابية إذا لم تقترن بطلب يرمي الى الطعن في صحة انتخاب نائب.
5. عدم اختصاص المجلس الدستوري بالنظر في الأعمال التمهيدية للإنتخاب، لأنّ اختصاص المجلس اختصاص وظيفي و compétence d'attribution، وليس اختصاصاً شاملاً، إلا في حال كانت الأخطاء والثغرات في القيود (قيود النفوس مثلاً) مقصودة بنتيجة أعمال تزوير أو غشّ من شأنها التأثير في نزاهة الانتخاب.

6. عدم اختصاص المجلس الدستوري للنظر في دستورية القانون الانتخابي في معرض
- البيت في صحة الانتخاب، إذ يكون هذا القانون قد أصبح محصنا لعدم الطعن به أصولاً.
7. عدم توجيه الطعن الى قرار إعلان النتائج الصادر عن وزارة الداخلية والبلديات، ولا ضرورة لإبرازه، لأن النتائج تعلن من قبل لجنة القيد العليا.
8. لا مانع في تقديم الطعن الى المجلس الدستوري وليس الى رئيسه.
9. وكالة المحامي عن الطعن كافة، ولا ضرورة لأخذ موافقة نقيب المحامين إذا كان المطعون في نيابته محامياً.
10. يضمّ المجلس الدستوري مراجعتين للتلازم بينهما ويسير في الفصل بهما بقرار واحد، ولا ضرورة لارفاق التصريح بالترشيح بالطعن، مع تشدّد المجلس الدستوري في الشروط الواجب توافرها للتنازل عن حق الطعن.
11. يُدقق المجلس الدستوري في صفة وأهلية الطاعن، ولا ضرورة أن يكون هو الخاسر الأول في الانتخابات.
12. جواز الطعن في صحّة نيابة نائبين متنافسين، ولا يجوز قبول الطعن بوجه المطلوب إدخاله الخاسر.
13. لا يُقبل طلب تنحي أو ردّ أحد أعضاء المجلس الدستوري.
14. لا يُقبل السبب الجديد بعد انقضاء مهلة الطعن إلا إذا تعلّق بالنظام العام، ولا يقبل التدخّل، أو طلب الإدخال، بعد انقضاء المهلة.
15. صلاحيات المجلس الدستوري في التحقيق استقصائية وتتسم بسلطة واسعة.
16. وجوب الإثبات أو اقتران الطعن بالبيّنة أو بدء البيّنة، وعبء الإثبات مبدئياً، على عاتق الطاعن.
17. لا يأخذ المجلس الدستوري بالأمر العمومية، أو بالأقويل غير الدقيقة أو الغامضة أو المبهمة، أو الاستناد الى أقوال وسائل الإعلام.
18. يُهمل المجلس الدستوري المراجعة بالطعن، ولا يأخذ بها إذا لم يتخذ الطاعن الإجراءات القانونية المسبقة أمام المراجع المختصة، من مثل تقدّمه بتحفظات أو شكاوى أو اعتراضات.

19. ضرورة توافر العلاقة السببية بين المخالفات والأفعال المشكو منها والنتيجة التي نالها الطاعن الخاسر.
20. ضرورة تقديم الإثبات على أن للمخالفات المشكو منها تأثيراً على نتيجة الانتخابات، وأنها مخالفات خطيرة وعديدة ومخطّط لها.
21. إنّ فارق الأصوات بين الطاعن والمطعون بنيابته تؤثر على تضيق تحقيق المجلس في ممارسة سلطاته التحقيقية.
22. يدقّق المجلس الدستوري في البيان الحسابي المقدم لهيئة الإشراف على العملية الانتخابية والواجب رفع صورة عنه للمجلس، ويدقّق خاصة في سقف الإنفاق الانتخابي.
23. رجحان كفة محاضر الأرقام على محاضر لجان القيد.
24. يمكن للمجلس الدستوري أن يعلن بطلان الانتخاب مع إعادة إجرائه، أو تقرير الإبطال مع تصحيح نتائج الانتخاب، وإعلان فوز المرشّح الخاسر، وقد يرّد المجلس الطعن مع تصحيح النتائج على ضوء التحقيق.
25. سقوط وتهاثر مخالفات المرشّحين المتبادلة والمتساوية في الضرر، ولا يعتد المجلس الدستوري بالتأخير في إعلان النتائج إذا لم يكن التلاعب مقصوداً.
26. يعتبر المجلس الدستوري أنّ عبء إثبات حصول الرشوة هو على عاتق الطاعن، ولا يأخذ بالأقوال المتداولة والشائعة كأدلة كافية.
27. لا يركن المجلس الدستوري الى المخالفات والتجاوزات المرتكبة من قبل وسائل الإعلام إذا كانت لا تؤدي الى التأثير على إرادة الناخب، وخاصة إذا كانت الحملات متبادلة.
28. لم يأخذ المجلس الدستوري بالاعتبار نقل قيود النفوس من دائرة انتخابية الى أخرى إلا إذا كان لذلك الأمر تأثير أكيد على النتيجة.

يراجع:

1. مجموعة قرارات المجلس الدستوري، الجزء الثاني: الطعون الانتخابية.
2. بول مرقص وميراي نجم، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد.

حماية حقوق المواطنين والمراجعة بواسطة الدفع

الحالة الراهنة اليوم*

الدكتور أنطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

تسمح دراسة الحالة الراهنة حول مراجعة العدالة الدستورية والمراجعة المباشرة من قبل المواطنين والمراجعة بواسطة الدفع من منظور مقارن، من خلال خبرات لبنان والدول العربية الأخرى وبعض الدول الأوروبية، باستخلاص الإشكالية والمعايير والأصول في سبيل فعالية مبدأ سمو الدستور.

1. النقص في المراجعات المحض مؤسسية: نعني بالمراجعات المؤسسية المراجعات من قبل رئيس الجمهورية، والمجلس النيابي وعدد محدد من النواب، ومن قبل الحكومة أو بعض أعضائها. هل يحقق اقتصار المراجعة مؤسسيًا، استنادًا الى الخبرات، المراقبة الدستورية؟ هل تضمن المراجعات المحض مؤسسية حماية الحقوق الأساسية للمواطنين خارج علاقات النفوذ في السلطة؟

نرصد عائقين في تحقيق العدالة:

أ. المساومة بين النخب: تحدث توافقات بين الكتل النيابية، وبين الأكثرية والأقلية، وبين شبكات مصالح بين نواب ووزراء، ومجلس نيابي وحكومة، لعدم مراجعة العدالة الدستورية. **ب. الأسبقية:** في البلدان حيث العدالة الدستورية هي حديثة نسبيًا في انشائها (حالة لبنان منذ 1994) وحديثة في بعض تطوراتها (حالة مراجعة الدفع QPC في فرنسا)، تشريعات

* خلاصة توثيقية توثيقية وضعت تمهيدًا لعقد ندوة المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، KAS حول موضوع: "حماية حقوق المواطنين من خلال مراجعة الدفع أمام القضاء الدستوري"، 2018/3/22.

عديدة سابقة هي مطبقة من المحاكم في حين ان شرعيتها الدستورية هي عنصر نقاش في المجال العام.

2. التضخم في العدالة الدستورية ومزالق التعسف في استعمال الحق: يتبين اثنان

من المخاطر على اثر التوسع في مراجعة المواطنين ومن خلال الدفع:

أ. *التضخم الدستوري*: يخشى حصول تضخم بهدف مشروع لحماية حقوق أساسية أو، على العكس، سعيًا للمماطلة، أو سعيًا للدعاية الشخصية، خاصة في عالم اليوم حيث تظهر مبالغة في المقاضاة تسيء الى الهدفية المعيارية وليس الأدوات للقانون. تظهر هذه المخاطر غالبًا في المراحل الأولى من التوسع في مراجعة العدالة الدستورية. يتقلص بعدئذ عدد المراجعات بفضل تنقية القوانين وبفضل اجتهادات دستورية متراكمة تُشكل سوابق رادعة تجاه مراجعات شكلية أو تعسفية.

ب. *تحويل العدالة الدستورية الى مقاضاة عادية*: يتضمن توسيع المراجعات منزلقًا آخر وهو تحويل العدالة الدستورية الى قضاء عادي بخاصة من خلال امتداد أصول المدافعة في التحقيق، كما في نزاعات بين أفراد، في حين ان القضاء الدستوري ينظر في نزاعات معيارية.

3. شروط مراجعة المواطنين وبواسطة الدفع وشروط التصفية: مفهوم الحدود

limite هو ملازم لجوهر الحق. ينطلق كل بحث في الحقوق وتطوير الضمانات في ثلاث فرضيات لجوهر القانون: حسن النية **bonne foi** كتصنيف قانوني، التعسف في استعمال الحق **abus de droit**، وعدم التمتع عن احقاق الحق **justice rendue**. لا يقتصر هذا المبدأ الاخير على الطابع الاجرائي؟ انه يعني التحقيق العملي للعدالة. يتطلب مبدأ احقاق الحق اليوم تفكيرًا متجددًا يتخطى الطابع الاجرائي.

الحاجة لتجنب المبالغة في المقاضاة، وفي سبيل التقيد بالطابع المعيارى للعدالة الدستورية، رسم حدود لمراجعة المواطنين ليس بالضرورة من خلال نصوص وضعية قد يكون بعضها غير ضروري، بل من خلال اجتهادات دستورية، ومراجعات المواطنين، والمجتمع المدني والجمعيات، والمراجعات بواسطة الدفع. يتوجب تحديد شروط المراجعة في ما يتعلق

بضمان الحقوق الأساسية وليس الشؤون الإجرائية التي تتعلق بأصول تنظيم المؤسسات العامة والصلاحيات الوظيفية.

هل تؤدي التصفية من قبل المحاكم العدلية الإدارية الى حكم غير مباشر سلبي؟

لن يتم طرح إشكاليات الأنظمة الحقوقية التعددية خلال ورشة العمل.

يمكن فتح المراجعة لصالح الهيئات المهنية، والجمعيات المعترف بها، ومجموعة مواطنين في الحالة اللبنانية، ولكن مع دعم نائين او ثلاثة، ما يتوافق مع طبيعة المجتمع المدني كقوة ضغط ودعم للسياسات العامة والتشريع.

هذا التوسع ضروري، خاصة في لبنان وفي دول عربية أخرى، مع دعم من عدد من النواب، لان حركة المجتمع المدني والهيئات المهنية تنحو غالباً اليوم نحو التذمر والتشكي، بدلاً من المدافعة بشكل مركز وفاعل.

تشكل مراجعة المواطنين في اسبانيا amparo مثلاً لفوائد ومزالق تضخم العدالة الدستورية. يقول François Barque نقلاً عن الفيلسوف Baltasar Gracian: "الليمونة التي تعصرها بشدة تعطي مزاقاً مرّاً". يتم البحث اليوم في توفير طابع وضعي لمراجعة المواطنين في اسبانيا "objectivation totale de l'amparo".

4. مزيد من العمل للقضاء الدستوري: في مواجهة ذهنية قد تكون سائدة تعتبر

القضاء الدستوري مركز نقاهة لمحوظطين متقاعدین، يؤدي امتداد المراجعات الى مزيد من العمل اليومي للقضاء الدستوريين.

5. المؤشرات **indicateurs**: بعض المؤشرات:

1 لبنان

1. حجم القوانين السابقة للتعديل الدستوري سنة 1990 والتي تطرح إشكاليات دستورية في النقاش العام.

2. حجم القوانين التي لم تتم المراجعة المؤسساتية بشأنها بسبب اتفاق أكثرية وقلية نيابية على **عدم المراجعة** بالرغم من إشكاليات دستورية مطروحة في النقاش العام.
3. حجم القوانين التي ابطها المجلس الدستوري **والمستعادة** بكل تفاصيلها على اثر اتفاق أكثرية وقلية نيابية.
4. حجم القوانين حيث تظهر صعوبة، بخاصة سنة 2017، في جمع توقيع عشرة نواب بالرغم من إشكاليات دستورية.
5. حالات عجز الهيئات النقابية والمهنية والجمعيات تجاه قوانين مشكوك في دستورتها.
6. حالات عجز قضاة مدنيين واداريين وتردهم، وغالبًا وجوب اعتماد درجة عالية من الشجاعة ينتقدها زملاؤهم، تجاه نزاعات تطرح إشكاليات دستورية.

2 البلدان العربية الأخرى

7. عدد البلدان العربية التي تعتمد المراجعة بواسطة الدفع و/او المراجعة الفردية و/او لجمعيات مهنية ومدنية.
8. حجم التصفية من قبل المحاكم المدنية والإدارية.
9. المستوى المعياري لقرارات العدالة الدستورية.

3. أوروبا

10. عدد البلدان حيث لا تقتصر المراجعة الدستورية مؤسساتيًا.
11. حجم التصفية من قبل المحاكم المدنية والإدارية.
12. المستوى المعياري للقرارات الدستورية من خلال مراجعات الدفع ضمائمًا لسمو الدستور ودولة الحق.

مراجع مختارة*

- Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), *Etude sur l'accès individuel à la justice constitutionnelle* (adoptée par la Commission de Venise lors de sa 85^e session plénière, Venise, 17-18/12/2010), 178 p.
[http : //www.venise.coe.int](http://www.venise.coe.int)
- ACCPUF, *Le citoyen et la justice constitutionnelle*, 6^e Conférence de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français – ACCPUF, Marrakech, 4-6/7/2012.
- , *La suprématie de la Constitution*, Actes du 7^e Congrès triennal, Lausanne, juin 2015.
- , *L'accès au juge constitutionnel : Modalités et procédures*, 2^e Congrès de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français – ACCPUF, Libreville, sept. 2000, 824 p., notamment le Rapport du Conseil constitutionnel du Liban, mars 2000, pp. 319-324
- M. Ben Aisa, F. Delpérée et al., *Le citoyen et la Constitution*, Académie internationale de droit constitutionnel, 12^e session, Tunis, 1996, l'Université des sciences sociales de Toulouse, 1998, 314 p.
- Jean-Marie Denquin, « Citoyenneté », *ap.* Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/Lamy-PUF, 2003, 1650 p. p. 198-200.
- Mathieu Disant, *Droit de la question prioritaire de constitutionnalité (Cadre juridique, pratiques jurisprudentielle)*, Paris, Lamy, « Axe droit », 2011, 420 p.
- M. Duverger, *La République des citoyens*, Paris, Ramsay, 1982, 307 p.
- Y. Gaudemet, H. Porteil et al., « La question prioritaire de constitutionnalité », *Revue de droit d'Assas*, no 3, oct., 2010, p. 11-16.
- P. Gonod, J.-P. Dubois, *Citoyenneté, souveraineté, société civile*, Journée d'études du 23 mai 2002, Faculté Jean-Monnet, Université Paris-sud-Paris XI, Paris, Dalloz, « Thèmes et commentaires – Actes », 2003, 102 p.

* Etablie en coopération avec Mme Rita Saadé Aouad, conservatrice de la Bibliothèque spécialisée du Conseil Constitutionnel.

- J.E.L., « *Citoyen* », *ap.* Olivier Duhamel et Yves Meny (dir.), *Dictionnaire constitutionnel*, Paris, PUF, 1^{re} éd., 1992, 1112 p., p. 143-146.
- Anne Levade et Joseph Pini, « Le projet de loi organique relatif à la question préjudicielle de constitutionnalité », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXIV, 2008, pp. 11-12.
- Julien Marquis (dir.) *La qualité pour agir devant la Cour européenne des droits de l'homme*, Université de Genève, Schulthess, 2017.
- Bertrand Mathieu et Michel Verpeaux (dir.), *L'examen de la constitutionnalité de la loi par le Conseil d'Etat*, Paris, Dalloz, 2011, 138 p.
- Anne-Sophie Michon-Traversac, *La citoyenneté en droit public français*, Paris, LGDJ, 2009, 656 p.
- Petr. P. Miklashevich, « La justice constitutionnelle : fonctions et relations avec les autres autorités publiques », *Rapport national du Bélarus pour le XVe congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes*.
- Séverine Nicot, *La sélection des recours par la juridiction constitutionnelle* (Allemagne, Espagne et Etats-Unis), Préface de Pierre Bon, Avant-propos d'André Roux, 2006, 740 p.
- , « La question préjudicielle de constitutionnalité : une procédure eurocompatible ? », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, XXIV, 2008, pp. 57-76.
- Stéphane Pinon, *Les systèmes constitutionnels dans l'Union européenne* (Allemagne, Espagne, Italie et Portugal), Paris, Larcier, 2015, 446 p.
- Guillaume Protière et al., *Les indispensables du droit constitutionnel*, Paris, Ellipses, 2016, 250 p.
- Thierry Renoux, *Le recours des particuliers devant le Conseil constitutionnel*, Paris, Economica, 1991.
- Joel Rideau, « La coexistence des systèmes de protection des droits fondamentaux dans la communauté européenne et ses Etats membres », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 1991, VII, Paris, Economica et Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1993, p. 11-64.
- Henry Roussillon, « La saisine du Conseil constitutionnel. Contribution à un débat », *Revue internationale de droit comparé*, vol. 54, no 2, avril-juin 2002, pp. 487-511.

___, « L'accès du citoyen à la justice constitutionnelle : Mythe et réalité », Paris, l'Harmattan, janv. 2011, pp. 385-397, version numérique pdf.

Question préjudicielle, site du Sénat français.

Le contrôle de la constitutionnalité des lois a posteriori : La QPC, site internet

«Les recours devant le juge constitutionnel », *Etude de législation comparée*, no 208, sept. 2010

Liban en perspective comparée

Issam Sleiman, *Amendement des textes qui régissent le Conseil constitutionnel au Liban*, 2017, 64 p., en arabe, français et anglais.

Le Conseil constitutionnel libanais dans la loi et la jurisprudence, par Paul Morcos et Mireille Najm Chucrallah, Projet de soutien aux élections du Programme des Nations Unies pour le Développement-UNDP en coopération avec le Conseil constitutionnel, Beyrouth, 2015, 140 p. (en arabe)

L'extension des attributions du Conseil constitutionnel, actes du séminaire organisé en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, le 6/5/2016, pour un débat autour du Projet élaboré par le président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, 2017, 296 p.

Antoine Messarra, « Le citoyen et la justice constitutionnelle : Problématique et aménagement à la lumière de l'étude de la Commission de Venise et en perspective comparée » ; « La justice constitutionnelle à la rescousse de la société civile » ; « Constitutional Justice Comes to the Rescue of Civil Society » ; « La justice constitutionnelle au service du citoyen », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 6, 2012, pp. 43-103 ; « Constitutional Justice Serving the Citizen », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 6., 2012, pp. 43-103

Wassim Mansouri, « Les dispositifs constitutionnels et juridiques pour la protection des libertés et des droits des citoyens au Liban », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 6, 2012, pp. 111-134.

Philippe Ardant, *Les exclus, Pouvoirs*, 1978, pp. 47-62.

Dans l'Annuaire du Conseil constitutionnel, Liban

- Tarek Majzoub, « Les traités internationaux face au Conseil constitutionnel. Quelques remarques préliminaires », vol. 5, 2011, pp. 117-122.
- Akl Akl, « La suprématie de la Constitution et contrôle de la constitutionnalité dans des pays arabes », vol. 5, 2011, pp. 123-127.
- Antoine Messarra, « Le citoyen et la justice constitutionnelle, Rapport national », vol. 6, 2012, pp. 105-110.
- Wassim Mansouri, « Les dispositifs constitutionnels et juridiques pour la protection des libertés et des droits des citoyens au Liban », vol. 6, 2012, pp. 111-134.
- Antoine Messarra, « Le citoyen et la justice constitutionnelle. Problématique et aménagement en perspective comparée », vol. 6, 2012, pp. 43-84.
- ___, « La justice constitutionnelle à la rescousse de la société civile » / « Constitutional Justice Comes to the Rescue of Civil Society », vol. 6, 2012, pp. 85-92.
- ___, « La justice constitutionnelle au service du citoyen » / « Constitutional Justice Serving the Citizen », vol. 6, 2012, pp. 93-104.
- Issam Sleiman, « L'interprétation de la Constitution et son impact sur l'ordre constitutionnel » « Interpretation of the Constitution and its Impact on Constitutional Order », vol. 6, 2012, pp. 17-34.
- Antoine Messarra, « L'application dans le temps de la question prioritaire de Constitutionnalité. Problématique et perspective comparée », vol. 8, 2014, pp. 90-110.
- Sami Salhab, « Le droit de saisine de la Cour constitutionnelle Koweïtienne par les particuliers (Commentaire de la loi no 109 de 2014 relative à l'amendement de la loi no 14 de 1973 portant création de la Cour) », résumé, vol. 9, 2015, pp. 175-180.
- Antoine Messarra, « Le contradictoire dans la justice constitutionnelle : Les finalités du contradictoire sans toutes ses procédures », vol. 10, 2016, pp. 37-74.
- ___, « L'Etat de droit et la justice constitutionnelle au Liban », vol. 10, 2016, pp. 75-78.
- ___, « Le Préambule de la Constitution de l'extension des attributions du Conseil constitutionnel », vol. 10, 2016, pp. 131-134.

___, « Rejoindre l'évolution mondiale et arabe de la justice constitutionnelle»/ «Catching up with the Global and Arab Changes in Constitutional Justice », vol. 10, 2016, pp. 203-216.
Pierre de Montalivet, « L'invocabilité des droits et libertés dans le cadre de l'article 61-1 de la Constitution française (QPC) », vol. 11, 2017, pp. 119-128.

- عصام سليمان، "الحقوق السياسية والاقتصادية والاجتماعية من منظور دستوري"، المجلد 4، 2009-2010، ص 403-422.
- طارق زيادة، "عوائق حقوق الانسان ودور المجلس الدستوري في لبنان"، المجلد 4، 2010-2009، ص 423-444.
- ___، "العدالة الدستورية وحقوق الانسان. أية تراتبية في العالم العربي؟"، المجلد 5، 2011، ص 67-70.
- طارق المجذوب، "المعاهدات الدولية في ميزان المجلس الدستوري اللبناني"، المجلد 5، 2011، ص 213-248.
- عقل عقل، "سمو الدستور والرقابة الدستورية في بعض الدول العربية"، المجلد 5، 2011، ص 236-295.
- وسيم منصور، "الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين وحقوقهم في لبنان"، المجلد 6، 2012، ص 163-188.
- عصام سليمان، "دور المجلس الدستوري في مجال الحقوق والحريات"، المجلد 7، 2013، ص 91-110.
- خليل سعيد أبو رجيلي، "مفاعيل قرارات المجلس الدستوري: المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة وعدم احقاق الحق الإداري"، المجلد 7، 2013، ص 155-182.
- عصام سليمان، "حدود صلاحيات القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين"، المجلد 8، 2014، ص 177-206.
- طارق زياده، "مقدمة الدستور والقضاء الدستوري في لبنان"، المجلد 8، 2014، ص 207-222.
- عصام سليمان، "مرجعية الاتفاقيات الدولية في قرارات المجلس الدستوري"، المجلد 9، 2015، ص 37-50.

- سامي سلهب، "حق الأفراد في الطعن في التشريعات لدى المحكمة الدستورية في الكويت"، المجلد 9، 2015، ص 123-144.
- عصام سليمان، "إشكالية العلاقة بين القانون الوطني والقانون الدولي في تحقيق العدالة الدستورية"، المجلد 10، 2016، ص 41-50.
- أنطوان مسرّه، "التكامل والانسجام بين الهيئات القضائية في سبيل عدالة دستورية"، المجلد 11، 2017، ص 163-166.
- __، "العدالة الدستورية دفاعاً عن المصلحة العامة"، المجلد 11، 2017، ص 167-174.
- __، "المحاكم الإدارية والعدالة الدستورية تجاه تحولات المرفق العام"، المجلد 11، 2017، ص 175-186.
- عصام نعمه إسماعيل، "لا سمو للدستور اذا كان تفسيره منوطاً بغير القضاء الدستوري"، المجلد 11، 2017، ص 205-232.

وصدر في كتاب: **توسيع صلاحيات المجلس الدستوري**، 2017:

- Pierre de Montalivet, "La question prioritaire de constitutionnalité. Un bilan des premières années d'application de la réforme », pp. 223-236.
- Lara Karam Boustany, « Pour une question prudente de constitutionnalité », pp. 105-112.
- شبللي ملاط، "العدالة الدستورية ملاذ للمواطن المستضعف والمهمش"، ص 113-120.
- فايز الحاج شاهين، "مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل أدائه"، ص 67-84.
- مخلص حسين، "جدول مقارنة لصلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية العربية"، ص 237-243.

حماية حقوق المواطنين من خلال مراجعة الدفع امام القضاء الدستوري

ورشة العمل المتخصصة كانت محصورة بأعضاء المجلس الدستوري وبعض المشاركين العرب والأوروبيين، وهدفها:

1. لماذا: سببية مراجعة الدفع في التحولات الحالية من أجل فعالية دولة الحق، وبخاصة في لبنان من منظور مقارن. تُعرض جردة أولية وعمليات حول الإشكالية العملية انطلاقاً من مقدمة الدستور اللبناني المعدل سنة 1990 والاجتهادات القضائية المدنية والجزائية.
2. حصيلة: استخلاص حصيلة توليفية، استناداً الى مراجع حديثة وخبرات المشاركين، حول الحالة الراهنة للموضوع، بخاصة في ما يتعلق بـ:

1. ترسيخ مبدأ سمو الدستور،
2. الأصول: مزالق وفوائد إجراءات واعمال التصفية في ما يتعلق بمراجعات الدفع.
3. المهل المناسبة.
4. التعاون والحوار بين الهيئات القضائية.
5. المفاعيل المعيارية على المنظومة الحقوقية الوطنية ودولة الحق.

3. استشراف وما العمل: تُستخلص من الورشة المتخصصة اقتراحات تطبيقية في ما يتعلق بلبنان ومستقبل مراجعات الدفع على المستوى المقارن. وزع على المشاركين ملف توثيقي حول الموضوع في حالته الراهنة. ووضعت خلاصة توليفية، بالعربية والفرنسية والإنكليزية.

أبرز محاور ورشة العمل التالية:

1. المحاكم المدنية والإدارية في لبنان تجاه إشكاليات دستورية. لماذا مراجعة الدفع لحماية الحقوق الأساسية للمواطنين وعدم الاقتصار على المراجعات المؤسساتية؟
2. خبرات مقارنة: ألمانيا، فرنسا، إسبانيا، مصر، الجزائر، تونس، المغرب، الكويت...
3. استشراف: تُشكل ورشة العمل مرحلة تمهيدية لعقد مؤتمر إقليمي موسع تنوي تنظيمه مؤسسة كونراد اديناور.

توسيع المراجعة الدستورية
لحماية حقوق المواطنين وفعالية سمو الدستور
خبرات لبنانية وعربية وأوروبية واستشراف*
الدكتور انطوان مسرّه
عضو المجلس الدستوري

تُشكل ورشة العمل الدولية التي عقدها المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، في فندق لانكاستر في بيروت في 21-22/3/2018، حول موضوع: "حماية حقوق المواطنين من خلال مراجعة الدفع أمام القضاء الدستوري"، مدخلاً في سبيل تعميم العدالة الدستورية وتحديد شروط المراجعة ونطاقها وتحقيقاً لمبدأ سمو الدستور في لبنان والمنطقة العربية.

حضر جلسة الافتتاح سفراء مصر والمغرب والجزائر وشارك فيها أعضاء محاكم ومجالس دستورية وخبراء من المانيا ومن خمس دول عربية (لبنان، مصر، الكويت، المغرب، الجزائر).

تمحورت المداخلات والمناقشات حول ثلاث قضايا: توصيف ورشة العمل وهدفيتها، حصيلة الاختبارات المقارنة حول مراجعة المواطنين بواسطة الدفع أمام المحاكم، واستشراف مجالات العمل.

انطلقت ورشة العمل من معالجة إشكالية أساسية تتعلق بالعلاقة بين الدستور والقانون، وضرورة مراعاة الضمانات الدستورية للحقوق والحريات في صياغة القوانين، ومعالجة مشكلة مخالفة الدستور من خلال القضاء الدستوري عبر مراجعته بواسطة المحاكم العادية، وطرحت الإشكاليات المتعددة الناجمة عن هذه المعالجة (عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، لبنان)

* خلاصة ورشة العمل التي عقدها المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور KAS حول موضوع: "حماية حقوق المواطنين من خلال مراجعة الدفع أمام القضاء الدستوري"، 21-22/3/2018.

1

توصيف ورشة العمل وهدفيتها

وصف المشاركون ورشة العمل في موضوعها وهدفيتها بأنها "طبيعية في إطار مؤسسة قضائية لها جدواها" (عادل عمر شريف، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا، مصر)، لأنها تدرج في سياق التطور العالمي للعدالة الدستورية. الورشة مهمة لأسباب عدة: "أنها تخرجنا عن مفهوم القوة التنفيذية المطلقة للقوانين وتضيء على واقع ضمانات منقوصة وتبحث في حقوق واقعية للمواطنين الذين يدركون الدستور بعيداً عنهم" (جان فهد، رئيس مجلس القضاء الأعلى، لبنان). وتتعلق ورشة العمل من تحديد للدستور لا يقتصر على العلاقات بين السلطات، كما هو الحال غالباً في تعليم القانون الدستوري، بل يشمل، في مقدمته وبنوده كافة، كل المنظومة الحقوقية في المجتمع. وليست الورشة مجرد دستورية وحقوقية، بل هي "ملازمة للإيماء الاقتصادي والاجتماعي والاستقرار" *Anja Schoeller-Schletter*، رئيسة برنامج حكم القانون في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مؤسسة كونراد اديناور).

2

إجراءات المراجعة الدستورية للمواطنين والمراجعة بواسطة الدفع:
حصيلة الاختبارات

يُستخلص من المداخلات والمناقشات أربعة توجهات رئيسية.

1. **شمولية العدالة:** ان اقتصار مراجعة القضاء الدستوري، كما هو الحال في لبنان، من خلال رئيس الجمهورية وعشرة أعضاء على الأقل من المجلس النيابي، ورئيس الحكومة، لا يحقق شمولية العدالة. لذلك ينبغي التوسع في المراجعة من خلال الدفع بعدم الدستورية أمام المحاكم. تُبين خبرات لبنانية وعالمية ضرورة تحقيق شمولية العدالة الدستورية لسببين: الحالات العديدة حيث يحصل تبادل منافع بين الأكثرية والأقلية وبين الكتل النيابية يقود الى عدم مراجعة المجلس الدستوري، والحالات حيث قوانين عديدة سابقة لإنشاء المجالس الدستورية تصبح خارجة عن الرقابة الدستورية بالرغم من التشكيك في دستورية هذه القوانين في النقاش العام. "القانون المخالف للدستور لا يحقق العدالة لأن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة وينبغي التقيد به واحترام الحقوق التي ضمنها" (عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، لبنان). وتُبين خبرات عديدة في لبنان حالات شاذة "قالطعن في دستورية قانون أمام المجلس الدستوري تكاد

تكون نادرة فالحكومة صورة مُصغرة عن المجلس النيابي ولو كانت المراجعة متاحة لما حصل تماذٍ في اصدار قوانين في لبنان تُشكل انتقاصاً من استقلالية القضاء" (جان فهد، رئيس مجلس القضاء الأعلى، لبنان). المراجعة الدستورية هي تالياً "حماية للأقلية تجاه الأكثرية وحماية لمصالح المواطنين" (طارق زياده، نائب رئيس المجلس الدستوري، لبنان).

وردت ملاحظات بشأن مصر حول "الحساسية الشديدة من فكرة الرقابة الدستورية السابقة" (عادل عمر شريف، المحكمة الدستورية العليا، مصر). وأثيرت الإشكاليات الناجمة عند عدم إمكانية الطعن في دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية العليا في مصر مباشرة وقبل نفاذه، والآثار الناجمة، على سبيل المثال، عن أبطال قانون الانتخابات بعد اجرائها واعتبارها كأنها لم تكن (عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، لبنان). جاء الرد بأن المحكمة الدستورية العليا في مصر مُنات بها حماية حقوق الأفراد وليس حماية حقوق الدولة.

في المغرب "لا تنظر المحكمة في الجوهر لدى طلب الدفع لأن التماذي في التصفية قد يُشكل خطراً" (بوجمعه بوعزوي، جامعة الرباط). في الجزائر، أدخلت المراجعة بواسطة الدفع "وهي جديدة في المشهد الحقوقي الجزائري بموجب المادة 188 في قانون 2016/3/6. (باليت إسماعيل، المجلس الدستوري، الجزائر). في الكويت، تخضع مراجعة الطعن بواسطة الدفع، في حال وجود "شبهة ظاهرة ودعوى موضوعية"، كما انه أصبح من حق المواطنين الطعن مباشرة في دستورية قانون أمام المحكمة الدستورية شرط توقيع ثلاثة محامين على الطعن وتأدية رسم 5.000 دينار يُعاد الى صاحب العلاقة في حال صدور قرار إيجابي. تدخلت محكمة الكويت في قضايا مُتعلقة بحق التنقل وفي تفسير الدستور، منها تفسير عبارة "الحاضرين" في اجتماع مجلس الأمة (علي أحمد بوقماز، المحكمة الدستورية، الكويت). وُصفت تجربة الكويت بأنها جديرة بالاهتمام. طُرح السؤال حول ما اذا كانت المحكمة الدستورية في الكويت تنظر في أعمال المجلس النيابي (طارق زياده، نائب رئيس المجلس الدستوري، لبنان). يلاحظ الى جانب هذه الخبرات تقاعس في بعض المحاكم الدستورية العربية "بالرغم من جهود مضيئة وغالبًا بسبب الصراع الأزلي بين الأجهزة القضائية" (عادل عمر شريف، المحكمة الدستورية العليا، مصر).

في المانيا، يُشكل القضاء الدستوري "استمرارًا للمعارضة القانونية حول قضايا عالية الجدلية السياسية من خلال الشكوى الدستورية التي يتقدم بها أي شخص طبيعي بعد استنفاد الإجراءات الأخرى وأسهمت الدفع في المانيا التي عمرها 65 سنة في الاستقرار السياسي واعتبرت قوانين غير دستورية في 497 حالة وكانت مصدر الهام لمجالس دستورية في العالم" (Malte GraBhoff، رئيس المحكمة الإدارية في Sigmarigen، المانيا).

2. ضوابط رادعة وتحفيزيات أيضاً: منعاً للتضخم في المراجعات الدستورية وتجنباً للمبالغة في المقاضاة في سبيل المماثلة، تُبين الخبرات المقارنة، خاصة في فرنسا منذ 2010، ضرورة وضع ضوابط عديدة. لكن لا يجوز أن تتخطى هذه الضوابط مجرد الانتظام وان تتحوّل الى وسائل ردع من خلال إجراءات مُعقدة أو من خلال فرض رسم للمراجعة. ويقتضي أن تكون الضوابط "متنوعة وتحفيزية"، وربما من خلال إجراءات أو من خلال ما يُسمى الشكوى الدستورية مع الاعتبار أن المعيار الأساسي هو "الأهمية الدستورية للقضية المطروحة" (*Malte GraBhof*، رئيس المحكمة الإدارية في Sigmaringen، ألمانيا). لا تتخذ المحاكم في المغرب قراراً في الجديّة أو عدمها في إطار مراجعات الدفع تجنباً لأي قرار دستوري سلبي (بوجمه بوعزاوي، جامعة الرباط).

3. التصفية: هل تؤدي التصفية من خلال المحاكم لدى طرح مراجعة دفع من أحد المتقاضين الى حكم دستوري سلبي؟ تُعتمد عدة إجراءات تجنباً لذلك من خلال إمكانية إعادة اثاره المراجعة بواسطة الدفع في الدرجة الثانية (بوجمه بوعزاوي، جامعة الرباط). وتعتمد ألمانيا في سبيل التصفية التمييز بين التصفية النوعية *qualitative* والتصفية التنظيمية *organisationnelle* (*Malte GraBhof*، ألمانيا). وتستند التصفية على معايير تم توسّع في عرض فاعليتها، خاصة من خلال مفهومي المصلحة والجديّة. يتوجب التمييز بين مفهوم المصلحة السائد في أدبيات القانون الخاص ومفهوم المصلحة دفاعاً عن شأن عام في العدالة الدستورية.

أما مبدأ "الجديّة" المعتمد في الاجتهادات الدستورية فيقتضي التعمّق في قواعده وحالاته و"عدم ربط الجديّة بالمصلحة" (بوجمه بوعزاوي، جامعة الرباط). ولا يجوز المبالغة في التصفية لأن "تمكين الأفراد مسألة أولوية" (*عادل عمر شريف*، المحكمة الدستورية العليا، مصر). هاجس الضمانات "يجب أن يسود بعد المراجعة وليس لدى ورودها" (صلاح مخبير، عضو المجلس الدستوري، لبنان).

4. التكيّف الزمني: يؤدي الطعن الدستوري في قانون من خلال مراجعة مواطنة أو من خلال الدفع أمام المحاكم أو الشكوى المواطنة الى الزامية عدم المس بحق مكتسبة وأحياناً الى اعتماد سياقات زمنية في الإلغاء.

3

ما العمل؟

يستخلص من ورشة العمل ثلاثة توجهات تطبيقية.

1. لا للخشية المبالغة حول تضخم المراجعات: تُبين الاختبارات عربياً ودولياً ان المبالغة حول الاختناق القضائي بسبب حجم المراجعات غير واقعي ولا يركز على دراسات تطبيقية. ينقلص

مع الوقت عدد المراجعات بواسطة الدفع بفضل التنقية التدريجية للقوانين. تظهر الخبرة الفرنسية منذ 2010 من خلال جردة بالمراجعات التي وصلت الى المجلس الدستوري من خلال الدفع أمام المحاكم العادية ان مجموعها هو 578 من 2010 حتى 2017: 2010/64، 2011/110، 2012/74، 2013/66، 2014/67، 2015/68، 2016/81، 2017/48 (عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، لبنان). لا خشية تاليًا من "سيل من المراجعات" (طارق زياده، نائب رئيس المجلس الدستوري، لبنان). ولا حاجة في الحالة الألمانية الطويلة الخبرة الى "تغيرات جوهريّة" (Malte GraBhof). تُبين مختلف الخبرات "الى أنها تؤدي الى بناء دولة الحق على المدى الطويل" (Anja Schoeller-Schletter) وتُشكل "تطورًا هامًا وخطوة عملاقة في إرساء دولة الحق" (جان فهد).

2. متابعة وتوسيع البحث في الخبرات العربية: يحتاج موضوع شمولية العدالة الدستورية

عربيًا الى عمل توثيقي وتحليلي للخبرات والاجتهادات الدستورية العربية بالإضافة الى تمثين الحوار بين القضاة. هذا ما يسعى اليه المجلس الدستوري اللبناني من خلال منشوراته الدورية وندواته ومشاركته في المؤتمرات العربية والدولية وانطلاقًا من القناعة حول دور لبنان ورسالته عربيًا ودوليًا. عبّر عن تقديره لهذا الجهد، في ختام الورشة، د. عادل عمر شريف، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا في مصر. من أهداف المتابعة "الاستمرارية وبناء الشراكة وانشاء قاعدة للعمل الإقليمي العربي" (Thomas Birringer، رئيس قسم الشرق الأوسط وشمال افريقيا في مؤسسة كونراد اديناور).

3. تحضير الرأي العام: ليس توسيع العدالة الدستورية وشموليتها "بالأمر اليسير لأنه يصعب

التبديل في مراكز القوى والحاجة تاليًا الى تحضير الرأي العام" (جان فهد، رئيس مجلس القضاء الأعلى، لبنان).

وزع على المشاركين في مستهل الورشة خلاصة توثيقية، بالعربية والفرنسية، ومراجع مختارة بعنوان: "حماية حقوق المواطنين والمراجعة الدستورية بواسطة الدفع: الحالة الراهنة اليوم" (أنطوان مسرّه، المجلس الدستوري، لبنان، 7 ص) وطرح للإشكالية العامة بعنوان: "الى أي مدى يستطيع القاضي اللبناني كضامن للحريات تطبيق الدستور" (المحامية ميراي نجم شكرالله، لبنان، 9 ص).

يُستخلص من الورشة ضرورة اعتماد المعايير العامة النابعة من الخبرات والاجتهادات المستقرة والثابتة، ولكن مع التكيف عملياً استناداً الى المنظومة الحقوقية في كل دولة. وسبق أن وضع رئيس المجلس الدستوري في لبنان، عصام سليمان، مشروعاً لتعديل نظام المجلس الدستوري وتوسيع صلاحياته (ورشة العمل في 2016/5/6 بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، 2017، 248 ص + 48 ص بالفرنسية والإنكليزية).

تُشكل ورشة العمل مرحلة تمهيدية ضرورية وتأسيسية في سبيل المتابعة، على الأرجح من خلال تنظيم ورشة عمل إقليمية عربية أوسع تنوي عقدها مؤسسة كونراد اديناور.

الملاح الشخصية للقاضي وتأهيل القضاة اليوم*

الدكتور أنطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

ما هي الملاح الشخصية للقاضي وكيف يتم تأهيل القضاة في منظور مقارن في سبيل العدالة والثقة بالقضاء؟ عولج الموضوع بعمق من خلال الخبرات والتحويلات في إطار المؤتمر العربي الأوروبي لمعاهد الدروس القضائية، بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور والمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم. شارك في المؤتمر سبع دول عربية وأوروبية: لبنان، المغرب، سلطنة عمان، تونس، ألمانيا، بلجيكا، إسبانيا.

ما معنى ان تكون قاضيًا اليوم؟ (ميسم النويري، المديرية العامة لوزارة العدل). ما هي الثغرات؟ (سهيل عبود، مدير معهد الدروس القضائية)؟ كيف يتم انتقاء القضاة في سبيل استقلالية فعلية؟ (ندى نكروب، رئيسة معهد الدروس القضائية). أي قاض نريد؟ (جان فهد، رئيس مجلس القضاة الأعلى). ما هي التوجهات في سبيل "جيل جديد من القضاة" (Anja Schoeller-Schletter، مؤسسة كونراد اديناور). هذه أبرز الأسئلة التي طُرحت في الجلسة الافتتاحية بمشاركة أكثر من مئة من الفاعليات القضائية والاجتماعية والإعلامية. تتمحور الأوراق والمناقشات حول خمس قضايا: انتقاء القضاة، البرامج، التدريب، تنظيم معاهد الدروس القضائية، اقتراحات عملية مستقبلية.

* محاضرة افتتاحية أُلقيت في المؤتمر العربي الأوروبي لمعاهد الدروس القضائية الذي عقد بتنظيم معهد الدروس القضائية في لبنان ووزارة العدل والمؤسسة اللبنانية للسلم الأهلي الدائم ومؤسسة كونراد اديناور KAS، بيروت، 2018/9/28-27.

1

اختيار القضاة: شخصية القاضي أولاً

تسمح الخبرات المقارنة في اختيار القضاة باستخلاص مبادئ جوهرية حول الملامح الشخصية للقاضي واستكشاف مكامن الخلل وتأثيراتها على الممارسة القضائية.

1. الملامح الشخصية للقاضي: نحن غالباً متخمون بدراسات واقتراحات حول استقلالية القضاء. ان مقارنة الاستقلالية من خلال تنظيم قضائي انسجاماً مع المعايير الدولية هو طبعاً أساسي. لكن الاستقلالية، أيًا كانت جهوزيتها في الهندسة القانونية، هي وسيلة. اما الهدف فهو العدالة وثقة المواطنين والمتقاضين بالقضاء. لا تكمن الثقة في مجرد صدور احكام rendre justice كما يقال (وغالباً في مهل غير معقولة)، بل ان تكون العدالة محققة فعلاً justice effectivement rendue.

لكل مهنة مواصفات شخصية. عُرضت عشرة شروط او مسبقات prerequisites حول صفات القاضي الشخصية:

1. الاصغاء ثم التفكير،
2. الجدية،
3. التساؤل أولاً والادراك حول إشكالية العدالة المطروحة ثم البحث عما يرد في القانون،
4. التواضع (عبارة تم تكرارها ثلاث مرات)،
5. الضمير واتساع الادراك largeur du champ de conscience حول مفاعيل أي عمل او قرار وبالتالي فكر حر،
6. حسّ العدالة التي في اقصى مداها قد تكون ظالمة *summum jus summa injuria*،
7. الاحترام وادراك الكرامة الإنسانية في السلوك الحياتي اليومي،

8. الجهد في العمل لان الوظيفة القضائية قد تحمل على الكسل في حال تفسير مجتزأ لموجب الاثبات على المتقاضين *Probatio incumbit ei qui dicit non qui negat*.
9. الثقافة لأن العدالة تتخطى القانون الوضعي وكل مشاكل المجتمع تصب في المحاكم.
10. الشجاعة الملازمة لكل عمل يحمل تساؤلات في الضمير.

تُستخلص هذه الملامح الشخصية من مشاهدة بعض القضاة المترددين. لا يجوز تاليًا انتقاء قضاة من خلال اختبارات خطية قد تؤدي الى "قضاة علماء في القانون وسيئين في الاحكام" (عسان مخيير). الملامح الشخصية للقاضي هي جوهرية (جان فهد) وتوجب اعتماد مقابلة شخصية لا تقتصر على بضع دقائق (سهيل عبود). هل تقتصر اللجنة على قضاة؟ يتخطى احقاق العدالة القانون الوضعي. وصفت وسائل انتقاء القضاة بأنها في بعض الحالات "غير جدية" (يونس الزهري، المغرب). وفي بعض الحالات تسود الاختيار "ذهنية بروقراطية ولا قضائية" (يونس الزهري، المغرب). يتوجب تجنب انتقاء قضاة "ثوريين او ايديولوجيين" (جان فهد) في المعنى المتداول، لكنه يُخشى عزل "مرشحين ملتزمين ولديهم شجاعة قناعاتهم" (عسان مخيير).

2. السن والنضج: عولج موضوع السن مطولاً لان الكفاءة العلمية واللامح الشخصية غير كافية في غياب النضج النابع من الخبرة. قد نستخف اليوم بهذا العنصر في حين ان العمر لا يُحدّد فقط بيولوجيا وبتراكم السنوات، بل ايضاً بتراكم الخبرات "والخبرة الحياتية" (نبهان بن راشد المعولي، سلطنة عمان).

3. مخاطر التكتل المصلحي **Corporatisme**: تُبين المناقشات مصدر ذهنية مصلحية في الجسم القضائي. تتبع هذه الذهنية من خلال انتقاء قضاة بشكل شبه حصري بين سلالة القضاة الممارسين، وتوجه القضاة في الدفاع عن مصالحهم المهنية الشخصية وغالبًا المادية، ومن خلال تفسير حصري وكسول لموجب التحفظ، وعزل قضاة يخرجون عن نمطية قانونية، وليس حقوقية، سائدة... يسيء هذا التكتل المهني المصلحي الى الثقة بالقضاء الذي هو اساساً "قضية مجتمعية كبرى" (يونس الزهري، المغرب).

4. لجنة الانتقاء: تكمن المفارقة الكبرى في عدم مشاركة معهد الدروس القضائية في لبنان في نظام المباراة. قد تخفي عدم مشاركة معهد الدروس القضائية في لبنان في لجنة المباراة مبررات غير الأسباب المعلنة.

2

البرامج: بين القانونية الوضعية والثقافة الحقوقية

يُستخلص من الأوراق والمناقشات مبدآن اساسيان:

1. ليست المعاهد القضائية متابعة لتعليم جامعي: ليست المعاهد القضائية متابعة لتعليم جامعي في معاهد الحقوق (جان فهد)، حيث يقتضي "التعمق" (ميسم النويري). يعني التعمق الغوص في الجذور والاساسيات والتطبيقات وتحديات الواقع وتحولاته. طُرح سؤال يبقى بدون جواب: "هل لدينا خطط للتطوير والتكيف؟" (ربيع قيس). يتطلب التطوير والتكيف الغوص في مفهوم شامل للثقافة الحقوقية في مضامينها القانونية والمتعددة الاختصاصات.
2. جامعيون وقضاة: تنعكس غالبًا العلاقة الملتبسة بين الأساتذة الجامعيين والقضاة الممارسين سلبيًا في معاهد الدروس القضائية (بهبان بن راشد المعولي، سلطنة عمان). الانسجام او التوازن ليس سهلاً بين اكاديميين لا خبرة لديهم في المحاكم (Miriam de Rosa Palacio، اسبانيا) او لا خبرة لديهم في فاعلية القانون، وبين قضاة غارقين في القانونية الوضعية والمآسي اليومية. تُوفر الخبرات العربية والأوروبية توضيحًا ليس فقط بشأن شخصية القاضي وايضًا حول الملامح الشخصية للمدربين في معاهد الدروس القضائية (ميسم النويري). دُكر هذا القول لـ Henri Bergson: "اعمل كإنسان مفكّر وفكّر كإنسان عملي". وذكر عنوان كتاب Denis de Rougemont: التفكير بالأيدي (1935), *Penser avec les mains*. يتم غالبًا الاستخفاف بمفهوم النظرية *théorie* واعتبارها مرادفة للتجريد *abstraction*، في حين ان النظرية تستخلص من الاختبار. يقول Albert Einstein: "لا شيء اكثر عملية من نظرية جيدة".

3

تأهيل وتدريب أكثر فعالية وتنوعاً

تمحورت الأوراق والمداخلات حول الخبرات المقارنة بشأن التأهيل والتدريب في سبيل قضاة "أصحاب كفاءة علمًا وسلوكًا" (ندى كروب). يمكن تصنيف الأبحاث والمداخلات في أربعة بنود.

1. **اهداف التأهيل:** استعملت عبارة *pédagogie* التي لا تقتصر على نقل معرفة (Miriam de Rosa Palacio، اسبانيا) وتتضمن "معرفة سلوكية" (غسان مخبير) وثلاثة مكونات: معرفة وقدرة وسلوك *savoir, savoir faire, savoir être*. وذكر هذا القول لـ Benjamin Franklin: "Tell me and I forget, teach me and I remember, involve me and I learn" (اسبانيا، Miriam de Rosa Palacio).

2. **الوسائل:** ذكرت الوسائل التالية: المحاكمات الصورية في معاهد القضاء حيث قضاة متدرجون يتوزعون الأدوار (ندى كروب)، والعمل الفرقي (محمد الجريء، تونس)، ودراسة حالات (يونس الزهري، المغرب)، وتبادل خبرات مقارنة في اطار زيارات الى الخارج والاستماع الى خبراء، وبناء علاقات مع المجتمع ووسائل الاعلام (جان فهد، سهيل عبود، Christian Reitemeir، المانيا)، والمعرفة العلائقية والتواصلية (Axel Kitte، بلجيكا). وقد يدعى مسرحيون الى معاهد دروس قضائية انتخبوا اعمالاً ريادية حول العدالة وقضايا اجتماعية (Miriam de Rosa Palacio، اسبانيا). من ابرز الوسائل التدريب في المحاكم إعداد القاضي المتدرج تقريراً. لكن ما مضمون التقارير؟ من يشرف على التدريب؟ ما هي وسائل التقييم؟ يتوجب التمييز بين الاعمال التطبيقية *travaux d'application* التي تقتصر على تطبيق مبدأ تم تعلمه، والتطبيقات الميدانية *travaux pratiques* حيث المتدرب يواجه الواقع ويتوجب عليه معالجة مسألة في ضوء ما تعلمه طبعاً، ولكن ايضاً على ضوء الحالة الخاصة التي تحمل بالضرورة عنصراً جديداً.

3. **توقيت التدريب:** كيف يتم التوزيع الزمني بين الدروس والتدريب؟ هل يفصل زمنياً بين الدروس او ندمج بينهما؟ (ندى كروب وسهيل عبود). يتوجب التوفيق بين المستلزمات العملية وإرادة التعمق.

4. **الإشراف على التدريب:** يُستخلص من الخبرة في مؤسسات تعليمية ان التدريب stage قد يكون شكلياً في غياب تنسيق مركزي. يكتب متدربون تقارير قد تكون مجرد عرض تجريدي بعيد من مواجهة الواقع. يتوجب تالياً "التفكير جدياً بالإشراف على التدريب وموضوعية التدريب" (يونس الزهري، المغرب). من يستقبل المتدربين هو غالباً غير متفرغ وغير مستعد لعمل إضافي وغالباً ما يسود العلاقة المجاملة (سهيل عبود). وقد يتجنب القاضي الأصيل مشاركة المتدرب في بعض الملفات القضائية.

4

تنظيم المعاهد القضائية: الاستقلالية أولاً

من اهم فوائد المؤتمر تبيان مكان القوة والخلل في آن في ما يتعلق باستقلالية القضاء وبالتالي نوعية العدالة.

تُبين خبرة المعهد الوطني للإدارة في لبنان ENA-Liban الذي أنشئ في احتفال على اعلى مستوى كمؤسسة عامة مستقلة مع وصاية tutelle مجلس الخدمة المدنية وإدارة مجلس إدارة مكوّن من أبرز الأعضاء كفاءة وخلقية، كيف يتم الاستتباع في علاقات نفوذ. تفترض الوصاية مراقبة قانونية وليس مراقبة الملائمة. الوساطة tutelle غير مطبقة عملياً في أي مؤسسة مسماة مستقلة في لبنان اليوم.

توفر خبرة المجلس الدستوري اللبناني الذي هو "مؤسسة مستقلة ذات صفة قضائية" مثالاً في حماية الاستقلالية. لا يرتبط المجلس بأي مؤسسة أخرى، بما فيها وزارة العدل. لم تفلح مساعي الاستتباع من قبل وزارة العدل، ولا من قبل وزارة المالية تحت ستار تعيين مراقب عقد نفقات. وحصلت مساعي استتباع جغرافية في ضم المجلس الدستوري الى مشروع بناء قصر عدل جديد. لم تفلح مساعي الاستتباع بفضل ممانعة المجلس، رئيساً وأعضاء. المجلس الدستوري هو بالتالي مستقل قانوناً ومالياً وجغرافياً.

نورد ذلك لان كل مؤسسة مسماة مستقلة في لبنان قد تفقد استقلاليتها عملياً في حال عدم مناعتها ومواجهتها مساعي متدرجة في الاستتباع. ورد في احدى المداخلات: "استقلالية المعهد القضائي في المغرب هي التي اثبتت فاعليتها، بما فيها الاستقلالية المالية" (يونس الزهري، المغرب). وتسود الاستقلالية في بلدان أخرى: سلطنة عمان، ألمانيا، بلجيكا، اسبانيا...

عندما لا يكون المعهد القضائي مستقلاً، ينتج عن ذلك ارتباط بوزارة العدل التي تنتقي وتعين القضاة مع ما قد يحمل ذلك من علاقات نفوذ. يرتبط معهد الدروس القضائية في لبنان بوزارة العدل. انه اقدم معهد أنشئ سنة 1961 وهو متأخر بالنسبة الى معاهد أخرى في العالم (ندى نكروب). ينبع عن هذا الوضع روتين اداري يخفي غالبًا غايات غير الغايات القانونية المعلنة. يُبين بالتالي المؤتمر جذور المشكلات في المنبع أي في تنظيم المعاهد القضائية.

5

مقترحات تطبيقية للغد

يُستخلص من الأوراق والمدخلات خمسة مقترحات كبرى تطبيقية عرضت غالبيتها رئيسة معهد الدروس القضائية في لبنان ومدير المعهد.

اولاً: التنظيم

1. اعتماد استقلالية معهد الدروس القضائية في لبنان، ربما مع تغيير تسميته بالمعهد القضائي وتنظيمه مباراة الدخول. وصف سياق المباراة في لبنان بأنه "مشكلة أساسية" (سهيل عبود).

2. استراتيجية الثقة: يرتبط عامل الثقة باعتبارات متعلقة بتكوين مجلس القضاء الأعلى الذي يتوجب ان يضم فاعليات من خارج الجسم القضائي، على الأقل بصفة مراقبين (سهيل عبود)، وسياق نقل القضاة وحصانتهم والثقة بالقضاء.... ذكر ان القضاء اليوم في لبنان ليس "في حالة استقلالية" ولا يحظى بثقة المجتمع. وذكر "تدريب على الإذعان اذ قد يُرفض مرشح لانه نشر مقالاً!" (عسان مخيبر).

في مهن أخرى، يمكن للمواطن اختيار طبيبه الذي يثق به، لكن في القضاء "لا اعرف بين ايدي من توجد قضيتي" (ميشال موسى، طبيب، وزير سابق، نائب، رئيس اللجنة البرلمانية لحقوق الانسان). وذكر ان في لبنان اليوم قضاة متميزون كفاءة وخلقية، لكن الثقة بالقضاء مضطربة خاصة منذ 1995. لا جدوى من نقد ذلك ببراهين عقلانية وقانونية لان المعضلة اجتماعية نفسية. يتوجب ان تكون صورة القاضي في المجتمع في انسجام مع

ممارسته (Anja Schoeller-Schletter, KAS). ماذا يفعل القضاة المتحصنون بمفهوم "موجب التحفظ"؟ وماذا يفعل القضاة الذين يصدرن احكامًا "باسم الشعب اللبناني" في سبيل اثاره الثقة؟ تسيء ذهنية المصلحة المهنية المغلقة corporatiste الى الثقة بالقضاء.

ثانيًا: الاختيار

3. يتطلب سياق الانتقاء الاخذ بالاعتبار الخبرات السابقة للمرشح (ربيع قيس)، وشخصيته (محمد الجريء، تونس) وطبعًا بدون "استتسابية نفسية او سياسية" (عسان مخيير). اقترح ان يكون السن الأدنى 30 سنة (Axel Kittel، بلجيكا)¹.

ثالثًا: التأهيل والتدريب

4. في عالم يفتر غالبًا الى البوصلة، يتوجب تكثيف اللقاءات في سبيل "إعادة التفكير في القانون" repenser le droit وعلاقاته بالمجتمع وصفته المعيارية. يعني ذلك اعتماد مفهوم الثقافة الحقوقية culture juridique في شموليتها، اذ تصب كل قضايا المجتمع في جوانبها النزاعية امام المحاكم.

5. تعريف القضاة المتدرجين بالأوضاع في مخافر الشرطة والسجون...

6. تنظيم ندوات وورشات عمل لمتابعة المستجدات (ندى كروب)، ربما في اطار "محاضرات مهنية" كما تم ذلك في بعض الفروع الجامعية في لبنان حيث يعرض محاضرون شهاداتهم الشخصية الميدانية.

7. اعتماد التدريب المستمر للقضاة والمساعدين القضائيين والأطباء الشرعيين...

8. تنسيق ومتابعة التدريب مركزياً.

9. مناقشة تقارير التدريب خلال لقاء جماعي مع مشاركة كل المتدربين وتبادل

الخبرات بينهم تجنبًا ان يكون المتدرب مجرد "مشاهد خلال التدريب" (يونس الزهري، المغرب).

رابعًا: الخلقية

10. التعمق في الخلقية المهنية من خلال دراسة حالات حول سلوك القاضي في

المجتمع ومع وسائل التواصل، بخاصة ان الناس تنحو الى استكشاف شخصية القاضي (ميشال موسى و Axel Kittel، بلجيكا).

¹. ستيفاني الفغالي وناصيف الحكيم، التكوين الاجتماعي للقضاة المتدرجين، دورة 2018، معهد الدروس القضائية، ندوات "علم اجتماع القانون"، 2018، 11 ص.

11. اعتماد كراسات ادلة ومؤشرات حول السلوك القضائي.
12. تخصيص جائزة للقاضي المتدرج.
13. انشاء مكتبة متخصصة حول القضاة les juges: أوضاعهم وخبراتهم وسيراتهم الذاتية وشهاداتهم الشخصية...، لان الشهادات الحيّة توفر نماذج للتمائل والاقتداء وممارسات جيدة.

خامسًا: تعاون إقليمي ودولي

14. تنمية التعاون مع الجامعات في سبيل تطوير المضامين والمناهج (بنى نكروب).
15. عقد اتفاقيات تعاون بين المعاهد القضائية العربية والأوروبية.

وصف المؤتمر من قبل المشاركين بأنه "مرحلة تمهيدية" (ربيع قيس) وقاعدة تأسيسية" (Axel Kittel، بلجيكا) في "زمن ملائم" (غسان مخبير) حيث يحصل تساؤل حول حقيقة استقلالية القضاء (النائبة رولا طبش). لا يقتصر النقد حول صوابية الاحكام، بل يشمل "حالات حيث احكام قضائية في لبنان غير منفذة" (ميشال موسى). يلزم بالتالي المؤتمر المشاركين على "المتابعة" (بونس الزهري، المغرب) في سبيل "جيل جديد من القضاة" (Anja Schoeller-Schletter, KAS).

تُستخلص ايضًا من المؤتمر "مقاربات مقارنة متكاملة" (سهيل عبود). وذكر قول Goethe: "دراسة الحقوق هي الأكثر ارتقاء" (Christian Reitemeier، ألمانيا). وتتطلب فاعلية القانون مقاربات انتروبولوجية في ارتباط بالتنوع الثقافي.

التملك العقاري والإقامة:

العدالة الدستورية في لبنان من منظور مقارن*

الدكتور أنطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

ي طرح التملك العقاري لصالح الأجانب وإقامتهم في اوطان صغيرة المساحة وتعددية في بنيتها الاجتماعية دينياً وثقافياً إشكالات عديدة يتوجب مقاربتها دستورياً في خصوصيتها وانسجاماً مع المعايير العامة لمفهوم المصلحة العامة وحقوق الانسان. وردت في قانون الموازنة العامة لعام 2018 المادة 49 التالية والتي قرر المجلس الدستوري الغاءها في القرار رقم 2018/2 تاريخ 2018/5/14.

المادة التاسعة والاربعون: "منح كل عربي او اجنبي يشترى وحدة سكنية في لبنان إقامة خلافاً لأي نص آخر، مع مراعاة الاحكام القانونية المتعلقة بتملك الأجانب، يمنح كل عربي او اجنبي يشترى وحدة سكنية في لبنان، إقامة طيلة مدة ملكيته، له ولزوجته وأولاده القاصرين في لبنان، على ان لا تقل قيمة تلك الوحدة السكنية عن:

000، 000، 750 ل.ل. سبعمائة وخمسون مليون ليرة لبنانية في مدينة بيروت.

000، 000، 500 ل.ل. وخمسمائة مليون ليرة لبنانية في سائر المناطق.

تُحدد دقائق تطبيق هذا النص بموجب قرار يصدر عن وزير الداخلية والبلديات بناءً لاقتراح المديرية العامة للأمن العام.

* لا تشكل هذه الدراسة تعليقاً، شرحاً او نقداً او تبريراً، في ما يتعلق بقرار المجلس الدستوري رقم 2018/2 تاريخ 2018/5/14 والذي ألغى المادة 49، بل مساهمة في سبيل مزيد من التعمق في الدراسات الدستورية اللبنانية والمقارنة حول الإدارة الديمقراطية للتعددية الدينية والثقافية.

وتنص الفقرة "ط" من مقدمة الدستور على ما يلي:

"ارض لبنان ارض واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين"،

ان منح إقامة مرتبطة بمدة الملكية، في ظل وضع ديمغرافي استثنائي يتمثل بوجود أكثر من مليون ونصف لاجئٍ مُسجّل في لبنان، يفتح الباب واسعاً امام إعطاء اقامات لها طابع الديمومة كونها غير محدودة بتاريخ مُحدد او بوضع قانوني مُعين، كالعامل او النزوح او غيره، بل مرتبطة بالملكية العقارية. يفتر بعض الاحيان التشريع الى الوضوح حول مدى تخطي تملك الأجانب في لبنان للسقف المحدد له قانوناً في المناطق اللبنانية كافة.

1

مفهوم التوطين

ان عدم تقييد اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية في لبنان، لا بل التشجيع على ذلك وإعطاء تحفيزات للتملك في لبنان من خلال منح إقامة طيلة الملكية، يؤدي الى مخالفة الشروط المنصوص عليها في قانون اكتساب غير اللبنانيين للحقوق العينية العقارية في لبنان التي وضعت حدوداً ضيقة ومُتشددة لتملك الأجانب وستصب بالتالي في عكس الهدف والمصلحة العليا المرتجاة في الفقرة "ط" من مقدمة الدستور وهي الحفاظ على ارض لبنان اللبنانيين.

تعني اساساً عبارة "توطين" في مقدمة الدستور اللبناني (فقرة ط) الاستقرار في مكان اقامة دائم، حسبما جاء في مختلف القواميس: "أوطن فلان ارض كذا أي اتخذها محلاً ومسكناً يقيم فيها" (لسان العرب لابن منظور) "والوطن ج اوطان: منزل إقامة الانسان ولد فيه او لم يولد" (المنجد الابجدي). ويعود الالتباس في المصطلحات أولاً في الخلط بين المواطنة من جهة cohabitation (أي السكن معاً)، والمواطنة citoyenneté، وثانياً في ضرورة تحديد السلوك المدني كشراكة موجبة على كل انسان بصفته كائناً اجتماعياً être social أيًا كانت جنسيته ومكان اقامته، وثالثاً في ضرورة تحديد التجنيس في هذا السياق.

ان عبارة توطين المشتقة من "وطن"، أي أساساً "مكان الإقامة" (المنجد)، والواردة في الدستور اللبناني تعني تاليًا الاستقرار في الإقامة والسكن واستطرادًا، في حال التماذي في الإقامة الدائمة، مدخلًا للضغط نحو التجنيس لاعتبارات متعلقة بحقوق الانسان بخاصة في ما يتعلق بالأولاد والأحفاد.

يُحدد القانون اللبناني ضوابط صارمة تجاه إقامة الفلسطينيين المستمرة الذين شردوا من وطنهم والمقيمين في لبنان حرصًا على حقوقهم الوطنية ومقاومة للتوطين. ان الترجمة الأجنبية لعبارة توطين implantation كما وردت في الدستور اللبناني تعني أيضًا:

établissement, installation, ancrage, introduction d'un implant, fixation, introduire et faire se développer d'une manière durable dans un nouveau milieu, enraciner, se fixer, s'établir, s'installer (*Le Robert*).

تعبّر مقدمة الدستور فقرة "ط" صراحة عن الحرص، في وطن صغير المساحة كلبنان، ليس فقط على مجرد المواطنة قانونًا بل على "تمتع" اللبنانيين بأرضهم:

ط. أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين. فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين".

يؤدي فتح المجال في منح الإقامة الثابتة للأجانب الى المس "بالتمتع" وغربة اللبنانيين في أرضهم. وتوفر المادة 12 من القانون رقم 5 تاريخ 1962/7/10 (الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه) تسهيلات في سبيل الحصول على اقامة:

"تمنح مديرية الامن العام الأجانب الراغبين في الإقامة في لبنان مدة سنة وما فوق بطاقات إقامة سنوية او بطاقات إقامة دائمة صالحة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد. تجيز بطاقات الإقامة السنوية او الدائمة لحاملها العودة الى لبنان".

ورد بهذا المعنى بالذات، أي الإقامة الدائمة، مفهوم "التوطين" في المادة الأولى من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 الصادر بتاريخ 1969/1/4 (اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان):

المادة الأولى: يوضع موضع التنفيذ مشروع القانون المعجل المحال على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم 10845 تاريخ 1968/9/10، المتعلقة باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان، التالي نصه: تلغى المواد 1 و3 و5 و7 و8 و11 و13 و19 من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4 (اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان) ويستعاض عنها بما يأتي (بموجب القانون رقم 296-2001/4/3).

المادة الأولى: لا يجوز لأي شخص غير لبناني، طبيعيًا كان ام معنويًا، كما لا يجوز لأي شخص معنوي لبناني يعتبره هذا القانون بحكم الأجنبي، ان يكتسب بعقد او عمل قانوني آخر بين الاحياء، أي حق عيني عقاري في الأراضي اللبنانية او أي حق عيني من الحقوق الأخرى التي يعينها هذا القانون الا بعد الحصول على ترخيص يُعطى بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية. ولا يشذ عن هذه القاعدة الا في الأحوال المنصوص عليها صراحة في هذا القانون او في نص خاص.

لا يجوز تملك أي حق عيني من أي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها او لأي شخص اذا كان التملك يتعارض مع احكام الدستور لجهة رفض التوطين.

المادة 7: أ- لا يجوز ان يتجاوز ما يملكه الأشخاص الطبيعيون والأشخاص المعنويون غير اللبنانيين او المعتبرون بحكم غير اللبنانيين، بعد العمل بالقانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4، في جميع الأراضي اللبنانية لثلاثة بالمئة (3%) من مجموعة مساحتها، على ان لا تتعدى 3% (ثلاثة بالمئة) في كل قضاء من مجموع مساحته ولا تتعدى في محافظة بيروت العشرة بالمائة (10%) من مجموعة مساحتها.

ب. يعتد في حساب النسب المذكورة أعلاه تملك الشركات اللبنانية المعتبرة بحكم غير اللبنانية حسب احكام المادة الثانية من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4 باستثناء:

1. شركات الأشخاص والشركات المحدودة المسؤولية التي يملك الأكثرية فيها، أي ما يزيد عن خمسين بالمئة من الحصص، شركاء لبنانيون طبيعيون او شركات لبنانية صرف يحظر نظامها التفرغ عن هذه الحصص لغير اللبنانيين، عندها يحتسب نسبة خمسون بالمئة (50%) فقط من المساحات التي تمتلكها من ضمن النسب الواردة في هذه المادة.

2. الشركات المغفلة او شركات التوصية بالأسهم التي يملك أكثرية الأسهم فيها، أي ما يزيد عن خمسين بالمئة من الأسهم، اشخاص طبيعيون لبنانيون او شركات لبنانية صرف يحظر نظامها التفرغ عن هذه الأسهم لغير

اللبنانيين، عندها يحتسب نسبة خمسون بالمئة (50%) فقط من المساحات التي تمتلكها من ضمن النسب الواردة في هذه المادة.

يعلن عن بلوغ نسب التملك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير المالية ويعلق اكتساب غير اللبنانيين او المعتمدين بحكم غير اللبنانيين حسب احكام المادة الثانية من القانون المنفذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4 الحقوق العينية العقارية الا اذا كان هذا الاكتساب جار بين الأشخاص غير اللبنانيين او المعتمدين بحكم غير اللبنانيين.

يتولى المركز الآلي في وزارة المالية - مديرية الشؤون العقارية - تنظيم البيانات والإحصاءات اللازمة لبيان النسب المذكورة، وعند بلوغ النسب القانونية تتخذ مديرية الشؤون العقارية الإجراءات اللازمة لتوقيف عمليات تسجيل الحقوق العينية لغير اللبنانيين، على ان تنشر هذه البيانات في الجريدة الرسمية كل ستة اشهر. المادة 8: لاجل تعيين المساحات التي يجوز للأشخاص الطبيعيين غير اللبنانيين تملكها بترخيص او بدونه حسب احكام هذا القانون يعتبر الأزواج والزوجات والأولاد القاصرون بحكم الشخص الواحد. يعتبر قاصراً لتطبيق هذه المادة الولد الذي لا يبلغ ثمانية عشر سنة كاملة.

2

الاجتهادات الدستورية المقارنة في الأوطان الصغيرة المساحة لحماية نسيجها الاجتماعي

تعتمد اوطان صغيرة المساحة وفي سبيل حماية نسيجها الاجتماعي شروطاً خاصة في التملك. سبق ان نظرت المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان في شؤون تتعلق بحق التملك، بخاصة في المراجعة رقم 80/9063 تاريخ 1986/11/24 Guillow c. Royaume – Uni حيث طرح المستدعي مسألة الإدارة الذاتية لـ Guernesey في سبيل الحفاظ على الملكية العقارية في جزيرة لصالح السكان الأصليين habitants indigènes. أقرت المحكمة الأوروبية مشروعية هذا التدبير بدون الإقرار بتطبيق صارم له في الحالة المعروضة عليها حيث الإدارة المحلية لم تتسلم العقار الذي تملكه صاحبه الذي كان رئيساً لمصلحة حدائق الجزيرة.

يتوجب التوقف حول تحديد حقوق التملك العقاري في بعض المناطق الصغيرة المساحة والمتعددة البنية ومقارنة ذلك مع الوضع اللبناني. تُفسر امكانية فرض حدود في التملك العقاري في

المجتمعات المتعددة البنية، بخاصة في هولندا والدنمارك وفنلندا، بضرورة الحفاظ على نسيجها الاجتماعي. طُرح ذلك مرارًا بدون الإرتكاز على مرجعية أو معايير:

«Il est à remarquer cependant – même si la Cour n'en faisait pas trop de souci - que plusieurs îles européennes connaissent la restriction des possibilités d'acquisition de propriétés immobilières aux habitants traditionnels (en fait autochtones) de l'île donnée (les îles frisonnes des Pays-Bas, les Féroés du Danemark, les Alands de Finlande en ce temps-là non encore membre du Conseil de l'Europe), etc. La raison d'être de ces régimes de restrictions d'acquisition de propriété, liés en général à une « citoyenneté territoriale » était le souci d'empêcher que les « non-autochtones » arrivent en masse **en altérant la configuration ethnique, linguistique ou purement locale et en poussant les autochtones moins fortunés vers l'émigration, faute d'immeubles économiquement accessibles pour eux sur place. Cette politique – in abstracto – n'était donc pas critiquée par la Cour¹.** »

تتطلب إشكالية بيع الأراضي وتملكها واستملاكها (التجربة المساوية في فلسطين) في وطن صغير المساحة جغرافيًا ومُتعدد الأديان والمذاهب مزيدًا من الدراسة المقارنة حول حق التملك، مع المقارنة في حالات بعض جزر هولندا والدانمارك وفنلندا وغيرها². يشوب الغموض نص المادة 49 الملغاة حيث ان النص لا يفيد بوضوح اذا ما كان الحصول على اقامة يشترط تملك 2400 سهم من الوحدة السكنية او يكفي تملك بضعة اسهم للحصول على الإقامة، ولا يفيد ايضًا اذا كان عدة اشخاص شركاء في ملكية الوحدة السكنية. هل يحصلون كلهم وعائلاتهم على الإقامة ام صاحب الحصة الأكبر؟ ولا تنص المادة 49 الملغاة على آلية واضحة لكيفية تتبّع السلطات المختصة لاستمرار الملكية علمًا ان جهاز الامن العام المولج منح الاقامات غير مرتبط بالدوائر العقارية.

¹. Pierre Kovacs, « La protection des minorités dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *ap.* Laszlo Trocsanyi et Laureline Cognard (dir.), *Statut et protection des minorités* (Exemples en Europe occidentale et centrale ainsi que dans les pays méditerranéens), Bruxelles, Bruylant, 2009, 254 p., pp. 49-81, p. 53. Souligné par nous dans le texte.

². Checri Bertou Houry, *Ne gaspillez pas la terre du Liban* (Etude sur la vente des biens immobiliers libanais aux étrangers), Beyrouth, 1964, 48 p.

أكد المجلس الدستوري اللبناني في عدة قرارات على ضرورة ان يكون التشريع واضحاً (قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/10 والقرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 والقرار 2018/2 تاريخ 2018/5/14). وكذلك اعتبر في قراره رقم 2017/5 المتعلق بإبطال قانون "استحداث ضرائب ورسوم لغايات تمويل سلسلة الرتب والرواتب" ان المادة 11 مخالفة للدستور بسبب افتقارها للوضوح. يتوجب اهتمام المجلس النيابي حديثاً بالصياغة التشريعية ترجمته تطبيقياً³. هدف الوضوح والمفهومية والبلوغية والبلوغية *clarté, intelligibilité et accessibilité* ثلاثة: حماية المستفيدين من الحقوق تجاه تأويلات مناقضة للدستور، وتجنب الاستتسابية، ولجوء سلطات إدارية او قضائية في تحديد قواعد يوجب الدستور ان يتم تحديدها بواسطة القانون. تقتصر المادة 49 الى الشفافية ولا تُثير القناعة حول جدواها ومدى عموميتها او استتسابيتها بسبب عدم ورود اسباب موجبة تطبيقاً للمبادئ العامة في التشريع وبخاصة المادة السادسة من القانون رقم 28 تاريخ 2017/2/10 (الحق في الوصول الى المعلومات):

المادة 6: تنشر الأسباب الموجبة مع القوانين والمراسيم على مختلف أنواعها في الجريدة الرسمية بواسطة الجهة المناط بها صلاحية النشر او صلاحية الإصدار.

أصدرت رئاسة مجلس الوزراء تعميماً رقم 2018/2 في 2018/1/16 الى جميع الإدارات العامة بشأن ضم الأسباب الموجبة لمشاريع القوانين والمراسيم".

<--

³ مجلس النواب، دليل مبادئ الصياغة التشريعية، تقديم رئيس مجلس النواب نبيه بري، بيروت، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، مشروع "دعم التنمية البرلمانية في لبنان"، 2017، 100 ص.

3

الارتباط بالأمن القومي والسيادة

يُستفاد من نص المادة 49 الملغاة انها قد تنزع عن مديريةية الامن العام سلطة التقدير في منح الإقامة كما هو معمول بها لأسباب متعلقة بالأمن القومي والمصلحة العامة واستناداً الى المادة 13 من المرسوم رقم 10188 تاريخ 1962/7/28 (الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه):

المادة الثالثة عشرة: على كل أجنبي يرغب في الإقامة في لبنان مدة تزيد عن اثني عشر شهراً ان يملأ ويوقع بياناً يقدمه الى مديريةية الامن العام ثلاثين يوماً على الأقل قبل موعد انتهاء الإقامة الموقته. ولهذه المديرية ان تقدر الحالات التي توافق فيها على منح الطالب بطاقة إقامة سنوية او بطاقة إقامة دائمة. يذكر في البيان وفي البطاقة كامل هوية الأجنبي وعنوانه واوصاف وثيقة سفره والغاية من اقامته.

يرتبط منح الإقامة بالأمن القومي وسيادة الدولة على أراضيها. وتتعدّد الشروط القانونية لتشمل اعتبارات حول الاندماج. في فرنسا مثلاً:

“L'étranger (...) qui souhaite s'y maintenir durablement s'engage dans un parcours personnalisé d'intégration républicaine visant à favoriser son autonomie et son insertion dans la société française. Le parcours comprend notamment :

1. La formation civique prescrite par l'Etat, relative aux principes, aux valeurs et aux institutions de la République, l'exercice des droits et devoirs liés à la vie en France ainsi qu'à l'organisation de la société française :
2. La formation linguistique prescrite par l'Etat, visant à l'acquisition de la langue française :
3. Un accompagnement adapté à ses besoins pour faciliter ses conditions d'accueil et d'intégration⁴. »

في كل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على الأجنبي الذي يريد الإقامة الدائمة residence permanente التبرير وتوفير الاثباتات العائلية، العمل، الدراسة... ومن بين الشروط بعض الموجبات الصحية والاندماج: تاريخه، ثقافته، لغته...

في الدانمارك يتوجب على الأجنبي توقيع "عقد اندماج ومواطنة فاعلة في المجتمع الدانماركي" « déclaration d'intégration et de citoyenneté active. »

⁴. Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile, 2018.
<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTeste=LEGITEXT000006070158>
 (Live III-/es séjours en France.

وفي النمسا يتوجب على الأجنبي توقيع "integration agreement"⁵ تلجأ أكثر دول الاتحاد الأوروبي الى نظام الكوتا. تُطبق في النمسا واستونيا الكوتا على كل أنواع الإقامة. في استونيا يتوجب ان لا تتخطى نسبة الإقامة 05، 0 بالمئة لاجمالي عدد السكان.

الأسباب التي تحمل دول الاتحاد الأوروبي على منح إقامة دائمة مرتبطة غالبًا بالزواج مع مواطن او الى "وظائف رئيسية" key employees، أي وظائف ريادية مطلوبة. في سويسرا كانت الكوتا المتوجبة للإقامة الطويلة الأمد بنسبة 3000، سنة 2017 تجنبًا لوجود عدد كبير من الأجانب على ارض سويسرا. وتنص المادة 28 على ان الأجنبي الذي يحظى بإقامة طويلة الأمد لا يجوز له العيش الا في الكانتون الذي منحه الإقامة ولا يحق له الإقامة على كل مساحة سويسرا.

في تركيا يوجد ستة أنواع من اجازات الإقامة، بينها "الإقامة الطويلة" long-terme حيث تنص المادة 42 حول الإقامة الطويلة الأمد على ضرورة اثبات الإقامة المستمرة في تركيا طيلة 8 سنوات على الأقل. وتشتترط المادة 43 "اثبات عدم التماس مساعدة اجتماعية خلال السنوات الثلاث الأخيرة واثبات مدخول كاف وتوافر تأمين صحي وان لا يُشكل ذلك خطرًا للبلد". وتنص المادة 96 على "المشاركة في دورات تثقيفية حول المجتمع التركي وثقافته وتاريخه والحقوق والواجبات الملازمة للإقامة". وتنص المادة 97 على "إمكانية استدعاء الأجانب لمقابلات وموجب تلبيتها لتمكين المؤسسة المختصة بمراقبة اقامته في تركيا".

في روسيا يتوجب على الأجانب كل سنة تقديم تصريح رسمي حول اقامتهم في روسيا وتوفير وثيقة حول مداخيلهم خلال السنة ولا يجوز لهم الإقامة الا في المقاطعة حيث حصلوا على الإقامة ويتوجب عليهم الحصول على تأشيرة خروج وعلى تأشيرة دخول كلما أرادوا الدخول او الخروج من روسيا.

طرح موضوع الاقامات الاستثمارية في الاتحاد الأوروبي goldes residence programmes على اثر قرار الحكومة في مالطا سنة 2013 بمنح الجنسية المالطية وبالتالي الأوروبية للأجانب الذين يستثمرون 650،000 أورو في الدولة. أقر البرلمان الأوروبي التوصية

⁵. Source: http://Europa.eu/rapid/press-release_PRES-04-321_fr.htm

vente de "la citoyenneté européenne" التي يعتبر بموجبها ان ذلك يعني "بيعاً للمواطنة الأوروبية" في الدول الأعضاء والممارسات التي لا تسهم في حماية قيم دول الاتحاد الأوروبي وان اكتساب الجنسية او حق الإقامة يتطلب "ارتباطاً وثيقاً وعلاقة خاصة بالدولة حيث يقدم الطلب fort attachement et une relation particulière، وبالتالي لا يجوز منح حق الإقامة كسلعة تفاوضية bien négociable لقاء مبلغ من المال".

في بعض دول الاتحاد الأوروبي، منها بلغاريا والبرتغال والمجر واسبانيا وهولندا واليونان...، تُبَرر الدول بعض تسهيلات الإقامة باستفادتها من استثمارات اجنبية.

هل يجوز مقارنة لبنان، في صغر مساحته ونسيجه الاجتماعي، بدول عربية أخرى؟ ان

الاندماج بمعنى inclusion : élément inclus dans un milieu de nature différente

هو ملازم لكل مجتمع وشرط السلم الاجتماعي، خلافاً لحالات التهميش والاقصاء والاعتراب النفسي والانعزال في بؤر جغرافية مُنعزلة، ولا يعني بالضرورة التوطين ولا التجنيس⁶.

لا يتبين بوضوح من خلال أسباب موجبة، غير واردة في المادة 49 الملغاة، اذا كان

مصدر المادة 49 مجرد اعتبارات مركانتيلية قد تتعكس سلباً على المصلحة الوطنية المشتركة نبيّن هنا مخاطر الذهنية المركانتيلية في بناء الأوطان:

“Mais si l’esprit de commerce unit les nations, il n’unit pas de même les particuliers. Nous voyons que dans les pays où l’on n’est affecté que de l’esprit de commerce, on trafique de toutes les actions humaines, et de toutes les vertus morales : les plus petites choses, celles que l’humanité demande, s’y font ou s’y donnent pour de l’argent.

« (...) le Commerce a du rapport avec la Constitution⁷. »

⁶. Jean-Bernard Auby (dir.), *Le droit des étrangers : 10 ans de jurisprudence, 1989-1999* (Une sélection exclusive de 600 arrêts commentés sur l’entrée, le séjour, le départ des étrangers et le droit de l’asile politique), un recueil pratique : Index et tables chronologiques, bibliographie, Paris, éd. Juris-Classeur, 38^e année, Hors série, déc. 1999, 258 p.

نشكر السيدة ريتا سعاده عواد، امينة المكتبة في المجلس الدستوري، لمساهمتها في التوثيق في سبيل اعداد هذه الدراسة.

⁷. Montesquieu, *De l’esprit des lois*, Classiques Garnier, 2 vol., vol. 2, pp. 9-10 (Livre XX, Ch. I et IV).

4

حق او منحة؟

تتناول المادة 49 الملغاة وصف منح الإقامة بقوة القانون، من جهة، كما تتناول من جهة ثانية تأثير هذا المنح على صلاحية السلطات العامة الإدارية حيال غير اللبناني من منظار منحه الإقامة، وتفرض من جهة ثالثة البحث في انعكاس ما سبق على حق الملكية الفردية. يعطي التشريع اللبناني تحديداً سلبياً للأجنبي بأنه الشخص الطبيعي الذي لا يحمل الجنسية اللبنانية. اثناء التصويت على قانون 10 تموز 1962 (المتعلق بتنظيم الدخول الى لبنان والإقامة فيه والخروج منه)، قدم اقتراح بأن يتم التفريق بين الأجنبي والعربي فرفض الاقتراح وأبقى على مفهوم واحد لمن لا يحمل الجنسية اللبنانية⁸.

تستعمل بعض النصوص عبارة "غير لبناني" للدلالة على الاجنبي بالمعنى أعلاه، مثلاً القرار رقم 320 المعدل، المادة 4، المتعلق بضبط الدخول والخروج من مراكز الحدود اللبنانية، ومشروع القانون الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 11614 تاريخ 1969/1/4 المعدل، المتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان.

ان منح أي حق أساسي droit fondamental يمكن ان يكون مقيداً بتوافر شروط معينة، ما لم يكن حقاً مطلقاً droit absolu، وبشرط ان يكون صاحب هذا الحق مواطناً لبنانياً يستفيد من الدستور ومن مقدمته.

تمنح الإقامة على الأراضي اللبنانية من قبل السلطات المختصة على أساس انها منحة وليست حقاً. ان إعطاء هذه المنحة وتحديد مدتها وسحبها وشروط تجديدها، هي أمور تعود لصلاحية السلطات المختصة في تقدير ملاءمة وجود الأجنبي على الأراضي اللبنانية او إخراجها منها. تشمل هذه السلطة التقديرية جميع الأجانب بمن فيهم اللاجئ السياسي، ولا يمكن تعطيلها بعامل شراء وحدة سكنية.

⁸. Hassan Tabet Rifaat, *Les libertés publiques en droit positif libanais*, thèse, 1965, p. 87.
et : *Choix d'études. Analyses de droit libanais*, Beyrouth, Sader, 2018, 466 p. + 78 p. en arabe.

إذا كانت السلطة التشريعية تريد ربط الإقامة بشراء وحدة سكنية من قبل الأجنبي، فإن منح هذه الإقامة يجب ان يدخل في إطار سلطة الإدارة التقديرية لوجود او عدم وجود الأجنبي على الأراضي اللبنانية، مالكاً كان او غير مالك لعقار او لوحدة سكنية، ما يفرض اعتبار إقامة الأجنبي على الأراضي اللبنانية ليست حقاً له. تختزن المادة 49 الملغاة انفتاحاً للإقامة الممنوحة للأجنبي بتحويلها من منحة الى حق. وينص الدستور اللبناني في مادته 15 على ان الملكية هي في حمي القانون كما ينص في الفقرة (و) من مقدمته على ان النظام الاقتصادي حرّ يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة. ان هذين النصين يدلان على ان إطار مضمون حق الملكية الفردية الذي يكفله الدستور يقتصر على الطابع الاقتصادي. وأكد الفقه ان حق الملكية الفردية هو اساساً الحق في الحصول على تعويض في حال فقد الفرد الشيء الذي كان يملكه:

“En pratique le droit de propriété est essentiellement un droit à l’indemnisation en cas de perte de l’objet de propriété afin de préserver l’intégralité du patrimoine du propriétaire et non pas le droit absolu de conserver une chose⁹. »

هل يجوز منح غير اللبناني الذي يشتري عقاراً او وحدة سكنية أكثر من الحق في تقاضي التعويض في حال صدور قرار بنقل ملكية العقار او الوحدة السكنية التي اشترها غير لبناني الى ملكية الدولة او البلدية او احدى المؤسسات العامة؟ ترتب المادة 49 الملغاة على تملك وحدة سكنية من قبل غير لبناني انشاء حق له بالإقامة على الأراضي اللبنانية طيلة مدة التملك وهو حق يفرض على السلطات الإدارية المختصة. قد تفقد هذه السلطات، بحكم هكذا نص، تقديرها للمصلحة العامة في طرد الأجنبي أو في تقصير مدة اقامته أو في عدم الموافقة على ان يُعطى إقامة اساساً. أي تشريع يختار تسهيل منح إقامة لغير لبناني بشرط شرائه وحدة سكنية يجب ان يحافظ على صلاحية التقدير للسلطات المختصة، كأن يقضي بانه " يمكن منح... " على ان تستمر الإقامة طيلة فترة التملك ما لم تقض المصلحة العامة بتقصير هذه الفترة بموجب قرار من السلطات الإدارية المختصة.

⁹. Chagnollaude et Drago (dir.), *Dictionnaire des droit fondamentaux*, Dalloz, 2006, pp. 6-7.

ما زالت تداعيات مرسوم التجنيس (مرسوم 5247، *الجريدة الرسمية*، 1994/6/20) عنصر نقاش عام ونقد في لبنان وعلى المستوى الرسمي وقضائياً ولم تتوضح السياسة العامة في هذا المجال¹⁰.

¹⁰. يراجع أيضاً اقتراح قانون للنائب بطرس حرب حول تملك الأجانب ونقل الملكية بين الطوائف: "Proposition de loi Boutros Harb relative à l'interdiction de la vente de biens immobiliers entre les Libanais de confessions différentes", *ap. Joumana el-Debs Nahas, La démocratie à l'épreuve du consociativisme au Liban*, Beyrouth, Publications Université La Sagesse, 2019, 368 p., pp. 339-340.

Les moyens de mise en œuvre du paragraphe (i) du Préambule de la Constitution libanaise prohibant l'implantation, Beyrouth, Université Saint-Joseph, Cedroma (colloque 1999), 2000.

A. Messarra, « Le Liban : Exemples d'intégration et de ses risques (Pourquoi faut-il promouvoir et sauvegarder le patrimoine culturel d'une nation ? Perspectives pour l'Europe et l'Occident face aux mouvements migratoires) », communication au Dialogui di Vita Buona, Milan, 23/5/2016, 6 p. et synthèse : « Le Liban, synthèse intégrative face à tous les intrus », *L'Orient-Le Jour*, 23/6/2016.

أنطوان مسرّه، "الواقع الحالي لموضوع اللاجئين بين كرامة العيش والحديثيات الخاصة للمواطنة في لبنان"، مؤتمر مؤسسة "اديان"، 2016/7/18، ص 5.

Jihane Sfeir, "Le Liban, pays de refuge, généalogie des réfugiés arméniens, palestiniens et syriens (1915-2015) », *Relations internationales*, no 172, 4/2017, pp. 39-50.

هيام القصيفي، "دراسة إحصائية شاملة عن حاملي الهوية اللبنانية وخريطة ديموغرافية عن التوزع السكاني"، *النهار*، 2006/11/13.

نطاق رقابة مجلس شورى الدولة
على الأعمال الإدارية المخالفة للدستور والمُطابِقة للقانون
الدكتور طارق المجذوب
قاضي في مجلس شورى الدولة

«تُواجه الدولة، منذ أن تكوّنت بشكلها الذي نعرفه اليوم، مشكلاتٍ عدّة، لعلّ أهمّها ذلك الصراع بينها، باعتبارها آلة حاكمة، وبين مواطنيها، باعتبارهم شعباً يخضع لسلطانها أو حكمها. وجوهر الصراع يكمن في رغبة المحكومين [الراغبين] في وضع حدٍ لطغيان الحكّام [الراغبين في الإستئثار بالسلطة] (...) والحيلولة دون انحرافهم أو طغيانهم. وهذه القواعد تُعرف بالقواعد الدستورية، (...)، أو الدستور»¹.

ومن فكرة سيادة الدستور وتقوّقه كان مبدأ سموّ الدستور:

«ومن سموّ الدستور انطلقت نظريّة الرقابة على دستورية القوانين التي تقول (...) بوجود توافق القوانين العادية مع نصّه وروحه.

فهناك، إذن، صلة بين فكرة الرقابة على دستورية القوانين ومسألة التمييز بين الدستور والقوانين العادية. (...) وهذا التمييز يَستمدّ وجوده أو أهميته من مبدأ عام يُعرّف باسم مبدأ تدرّج التشريعات، أو تسلسل القواعد القانونية، وهو مبدأ يبني النظام القانوني على قواعد مُتسلسلة مُتصاعدة شبيهة بهرمٍ مُتدرّج تتعَدّ فيه كلّ درجة بما يعلوها من درجات.

¹. د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهمّ النظم السياسية المعاصرة في العالم، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 80.

والفقيه النمساوي هانز كلسن Hans Kelsen [1881-1973] هو الذي شرح ببراعة نظرية التدرج في التشريعات، أو عملية التوالد القانوني. وتعدّ هذه النظرية الدعامية الأساسية لنظريته المعروفة بالنظرية القانونية الخالصة. ومفادها أنّ القواعد القانونية تتخذ في البناء القانوني شكل طبقات يكون الدستور في قمّتها (...)².

وإذا كانت السمة البارزة للرقابة الدستورية تكمن في تأمين خضوع القوانين العادية لأحكام الدستور، أي في مراقبة أعمال البرلمان، فإنّ هذه الرقابة لم تتجسّد في نصّ دستوري واضح³ في لبنان إلاّ مع قيام الجمهوريّة الثالثة في العام 1990⁴. وفي 14/7/1993، صدر قانون بإنشاء المجلس الدستوري وتحديد اختصاصه⁵. والهدف من إنشاء المجلس الدستوري في لبنان كان، في الظاهر، إقامة دولة القانون والمؤسسات⁶.

نصّت المادة 18 من قانون إنشائه⁷ على ما يلي:

«يتولّى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون. خلافاً لأيّ نصّ مُعاير، لا يجوز لأيّ مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدّفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تتسلسل القواعد والنصوص».

² المرجع ذاته، ص 81. وكذلك:

Tarek Majzoub et Fabienne Quilleré-Majzoub, « La suprématie de la Constitution au Liban », *Revue juridique de l'Ouest (RJO)*, 1998/2, pp. 241-253.

³ لمزيد من المعلومات حول المادة 102 من الدستور، راجع كتاب:

Edmond RABBATH, *La Constitution libanaise – Origines, textes et commentaires*, Publications de l'Université Libanaise – Section des études juridiques, politiques et administratives, Beyrouth, 1982, pp. 521-522.

⁴ يعتبر بعض الفقهاء أنّ النظام السياسي في لبنان مرّ بثلاث مراحل دستورية:

– 1926 – 1943: الجمهوريّة الأولى، أو نظام الإنتداب الفرنسي.

– 1943 – 1990: الجمهوريّة الثانية، أو مرحلة الإستقلال.

– 1990 حتّى اليوم: الجمهوريّة الثالثة، أو نظام ما بعد اتّفاق الطائف.

⁵ قانون إنشاء المجلس الدستوري (القانون رقم 250 تاريخ 14/7/1993، وتعديلاته). أهمّ التعديلات حتّى الآن هي: القانون رقم 305 تاريخ 21/3/1994، والقانون رقم 150 تاريخ 30/10/1999، والقانون رقم 650 تاريخ 2/4/2005، والقانون تاريخ 9/6/2006، والقانون رقم 43 تاريخ 3/11/2008، والقانون رقم 94 تاريخ 10/10/2018.

⁶ لمزيد من المعلومات حول دور القضاء الدستوري في ترسيخ وإرساء دولة القانون من الناحيتين الشكلية والجوهرية: أمين عاطف صليب، *دور القضاء الدستوري في إرساء دولة القانون: دراسة مقارنة*، المؤسسة الحديثة للكتاب، طرابلس، 2002، ص 151-233 و235-456.

⁷ لمزيد من المعلومات حول النصوص التي لها قوّة القانون: محمد المجذوب، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...،* مذکور سابقاً، ص 718-719.

أما قانون نظامه الداخلي⁸، فقد نصّ في مادّته الأولى على أنّ

«المجلس الدستوري هيئة دستورية مُستقلة ذات صفة قضائية تتولّى مراقبة دستورية القوانين. (...)». في حين نصّت المادة 37 على أنّه «إذا أعلن القرار بطلان النصوص المخالفة للدستور كلياً أو جزئياً، يُعتبر النصّ الذي تقرر بطلانه، كأنه لم يكن، ولا يُرتّب أي أثر قانوني (...)».

هكذا نرى أنّ موضوع الرقابة على دستورية القوانين، يتعلّق بشكل مباشر بقانونيّ إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي، وبمبدأ تدرّج التشريعات، أو تسلسل القواعد القانونية *Hiérarchie des normes*. والصلة بين الدستور والقواعد التي يُنشئها هي صلة تدرّج وتبعية، فالقوانين والأعمال الإدارية تستمدّ أساس وجودها وصحّتها من الدستور التي أنشأها.

لدى البحث في نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المطابقة لقانونٍ مُخالفٍ للدستور تُطرح عدّة أسئلة مُهمّة هي: ما هو نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على هذه الأعمال الإدارية؟ وما المقصود بنظرية «القانون الحاجب» *Loi-écran*، أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع»؟ وكيف طبّق مجلس شورى الدولة هذه النظرية؟ وما المقصود بـ «الحاجب الشفاف» *Écran transparent* أو «الحاجب الصوري» *Écran apparent*، أو «الحاجز الصوري»، أو «المانع الصوري»؟ وهل من تعاون مُمكن بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة؟

إنطلاقاً من الدستور اللبناني، ومن الواقع الفقهي والاجتهادي في مجالّي القانون الإداري والقانون الدستوري، فإننا نستحسن تقسيم البحث إلى أربعة أقسام: «القانون الحاجب» *Loi écran* (أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع»)، والفهم الملتبس لنظرية «القانون الحاجب»، و «الحاجب الشفاف» *Écran transparent* أو «الحاجب الصوري» *Écran apparent* (أو «الحاجز الصوري»، أو «المانع الصوري»)، والتعاون أو التكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة.

إنّ تقسيم البحث على هذا الوجه لن يحول دون الإشارة إلى نقاطٍ أخرى لا تدخل في نطاق أيّ منها ولكنها تفرض نفسها كنقاط مُكمّلة.

⁸. قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري (القانون رقم 243 تاريخ 2000/8/7، وتعديلاته). أهمّ التعديلات حتّى الآن هي: القانون رقم 650 تاريخ 2005/2/4، والقانون رقم 43 تاريخ 2008/11/3.

أثرنا اتّخاذ الواقع المصري والفرنسي نموذجاً، خصوصاً وأنّ النظام الديمقراطي البرلماني المُعتمَد في فرنسا يُتيح المُقاربة بين المثال والواقع. وعندما نُمعن النظر في المادة 18 من الدستور، وفي قانون إنشاء المجلس الدستوري وقانون نظامه الداخلي، نجد أنّ الأحكام الواردة فيها مُستوحاة ومُستقاة من الباب السابع (المواد 56-63) المُتعلّق بالمجلس الدستوري في الدستور الفرنسي، الصادر في 1958/10/4⁹، ومن المرسوم التنظيمي الصادر في 1958/11/7، والذي يحمل صفة القانون العضوي Loi organique (أو الأساسي) ويُنظّم عمل المجلس الدستوري، وكذلك من المرسوم التنظيمي الصادر في 1959/2/4، والذي أدخل تعديلاً على المرسوم السابق¹⁰. لا يسعنا في البداية إلاّ القول بأنّ العودة إلى الدستورين المصري والفرنسي، والفقّه والاجتهادات المصريّة والفرنسيّة لا تهدف إلى الانطلاق من نصوص وضعيّة غير قابلة للتطبيق على الأوضاع الناشئة في لبنان، فسيتمّ ذلك بمقدار تعبيرها عن مبادئ عامّة راسخة في القانونين الإداري والدستوري وبمقدار انسجامها مع الواقع اللبناني¹¹. وهذا مع التنويه بأنّ الأولويّة في التعليل ستكون مُستتدّة بالفعل إلى القانون اللبناني وما حوله من فقّه ومبادئ عامّة واجتهاد. نلتزم في البحث، منذ البداية، بمنهج علمي خالص يَجْتَنِبُ النُزوع النظري قدر المُستطاع لينطبق من النصوص المُعدّة للتطبيق في لبنان، ومن كفيّة تطبيقها، كلّما صحّ الوقوف على قرار أو حُكْم قضائي ذي صلة بالمسألة المطروحة، أو على إيضاح فقهي (رأي أو استشارة، مثلاً) قد يُسهّم في بلورة الوجوه العمليّة في النصّ القانوني. هذا مع الإشارة إلى أنّنا وسّعنا دائرة النصوص المُختارة، وأثبتنا ما ليس مكتوباً بالعربيّة بأصله الأول، ثمّ نقلنا معناه إلى لغتنا، حتّى يسهل تناوله من قبل القارئ العربي.

⁹. نصّ الدستور الفرنسي:

<https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/texte-integral-de-la-constitution-du-4-octobre-1958-en-vigueur>.

¹⁰. نصّ إنشاء المجلس الدستوري الفرنسي:

http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/textes/ordonnance58_1067.pdf.

¹¹. للنصوص الفرنسيّة أهمّيّتها في لبنان لأنّ مُعظم قوانينه وُضعت، بداية، باللّغة الفرنسيّة ونُقلت، لاحقاً، إلى العربيّة. ويُعتبَر الرُّجوع إلى الأصل الفرنسي مُستحسنّاً لأنّه أفضل بكثير من الترجمة العربيّة، سواء أكان ذلك من حيث إظهار نبيّة المُشرّع أم من حيث دقّة الصياغة وجزالة أو ضَبْط العبارة. وكثيراً ما يكشف النصّ الفرنسي عمّا يشوب الترجمة من نقص أو سهو أو تحريف، كما يوضح ما غمض في النصّ العربي.

1

«القانون الحاجب» Loi-écran، أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع»

يُقصد بمبدأ الشرعية العلاقة والارتباط بين القواعد المُقيّدة والنشاط الإداري المُقيّد¹². ويكون الدستور في مُقدّمة المصادر المكتوبة.

وعلى هذا الأساس، يجوز للقاضي أن يلجأ إلى الدستور لكي يُبطل عملاً إدارياً مُخالفاً لأحكام الدستور (مرسوم مُخالف للدستور، مثلاً)، وذلك احتراماً لمبدأ تدرُّج التشريعات، أو تسلسل القواعد القانونيّة.

لكن كيف كان الوُضع في لبنان، على صعيد الرقابة الدستوريّة، قبل تَقنين مُعظم بنود اتِّفاق الطائف؟¹³ عندما نستعرض الوُضع الذي كان سائداً، آنذاك، في لبنان نجد أنّ المواطن كان يستطيع حماية حقوقه وحرّياته من عبث السلطة التنفيذيّة عن طريق مجلس شورى الدولة، أي عن طريق اللُّجوء إلى القضاء الإداري الذي يمارس الرقابة القضائيّة على أعمال الحكومة والإدارة. ولكنه كان يفتقر إلى هيئة يرجع إليها عند تعرُّض حقوقه وحرّياته للانتهاك من جرّاء أعمال صادرة عن مجلس النواب ومُخالفةً لأحكام الدستور.

لم يتضمّن الدستور اللبناني الصادر في العام 1926، ولا تعديلاته اللاحقة في عهد الانتداب وعند نيل الاستقلال، أي نصّ يتعلّق بالمجلس الدستوري أو بمسألة الرقابة الدستوريّة. ويبدو أنّ عدم الأخذ بمبدأ الرقابة الدستوريّة كان، في هذه الفترة، مُتأثراً باعتبارات مُعيّنة، منها:

- شيوع فكرة الإرادة العامّة التي طرحها المفكّر الفرنسي، جان جاك روسو Jean-Jacques Rousseau [1778-1712]، في كتابه «في العقد الاجتماعي» *Du contrat social*، الصادر في العام 1762. انتشرت هذه الفكرة مع نجاح الثورة الفرنسيّة واعتُبرت أنّ الإرادة العامّة، أي إرادة الشعب، هي أعلى سلطة في الدولة، وهي لا تخطئ ولا يمكنها الاستيداد، لأنّ لكلّ مواطن إسهاماً

¹². لمزيد من المعلومات حول الرقابة على دستوريّة القوانين: محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...، مذكور سابقاً، ص 80-99 و664-669 و675-679 و702-704 و718-725.

¹³. حول المجلس الدستوري والرقابة على دستوريّة القوانين قبل اتِّفاق الطائف، المرجع ذاته، ص 660-663.

في تكوينها، وأنَّ القانون هو التعبير الحرّ عن هذه الإرادة، ولذلك فهو يتمتع بحريّةٍ مُطلقةٍ لا تَسْمَح بفرض أيّة رقابة عليه.

- التمسك بمبدأ الفصل بين السلطات. فمهمّة القضاء تطبيق القوانين لا الحُكْم عليها والبحث في دستوريّتها. وإذا سُمح للقضاء بمُراقبة دستوريّة القوانين انقلّب إلى سلطةٍ تَسْمو على بقيّة السلطات في الدولة.

- التَأثُر بالاجتهاد الفرنسي. فالدستور اللبناني الذي وُضع في فترة الانتداب الفرنسي، أي في عهد الجمهوريّة الفرنسيّة الثالثة III^e République (1875-1946)، استوحى معظم أحكامه من قوانين هذه الجمهوريّة. وقوانينها الدستوريّة كانت خاليةً من أي نصّ يتحدّث عن الرقابة الدستوريّة. وكانت محاكمها تتمتع عن مُمارسة هذه الرقابة. ولهذا كان من الطبيعي أن يتأثّر لبنان بهذا الوضع.

- النصّان الواردان في المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنيّة، والمادة 105 من نظام مجلس شوري الدولة.

كانت المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنيّة، الصادر عن العام 1933، تنصّ على ما يلي:

«لا يجوز للمحاكم النظر في صحّة أعمال السلطة الاشراعيّة، سواءً أكان من جهة انطباق القوانين على الدستور أو من جهة انطباق المعاهدات السياسيّة على قواعد القانون الدولي العام»¹⁴.

¹⁴. لمزيد من المعلومات حول المعاهدات الدوليّة، راجع: د. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدولي العام، الطبعة السابعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018، ص 537-640؛ والوسيط في التنظيم الدولي (النظرية العامة والمنظمات العالمية والقارية والإقليمية والمتخصصة)، الطبعة التاسعة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2018. وكذلك بحث: د. طارق المجذوب، المعاهدات الدوليّة في ميزان المجلس الدستوري اللبناني (بعض الملاحظات الأولى)، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص 213-247.

في ظلّ هذا النصّ امتنع القضاء اللبناني عن ممارسة أيّة رقابة دستوريّة على أعمال السلطة التشريعيّة، ولو عن طريق الدّفْع، فلم يبحث إلّا في شروط تكوين القانون، وهي الشروط المفروضة لإقراره من مجلس النواب ونشره من رئيس الجمهوريّة¹⁵.

«ويبدو أنّ هذا الاجتهاد، بمُعظمه قد استند إلى النصّ العربي للمادة الثانية، في حين أنّ ثمة اختلافاً ظاهراً بين النصّ العربي والنصّ الفرنسي، وهو النصّ الأصلي للمادة الثانية من ذلك القانون. فمن مراجعة النصّ الفرنسي يتبيّن بأنّ الحظر الذي اشتمل عليه هو البحث في "أصوليّة أو انتظام" Régularité أعمال السلطة التشريعيّة، وليس في "صحّة" Validité هذه الأعمال، كما وُزِد في النصّ العربي. وفي هذه الحالة يُلوح بأنّ المقصود بالتّخريم لا يتناول سوى دستوريّة القوانين من الوجهة الخارجيّة، أيّ الشكليّة، وهي تختلف علمياً عن الدستوريّة الداخليّة لهذه القوانين»¹⁶.

لعلّ الجو السياسي الذي صدر فيه قانون أصول المحاكمات المدنيّة يُفسّر إيراد المادة الثانية. ففي العام 1933، كان الدستور اللبناني مُعلّقاً والحياة النيابية مُعطّلة. وكان المفوض السامي الفرنسي هو الذي يتّخذ القرارات التي ترتدي، حسب مضمونها، تارةً الطبيعة التشريعيّة (أيّ القرار التشريعي (Règlement législatif – RL) وطوراً الطبيعة الإداريّة. ومن المُرجّح أنّه كان يهدف، من وراء إدخال المادة الثانية في القانون المذكور، إلى قَطْع الطريق على أيّ احتجاج بعدم دستوريّة شكل القرارات التشريعيّة الصادرة عنه.

في العام 1983، صدر، بمرسوم اشتراعي، قانون أصول المحاكمات المدنيّة الجديد، فأحلّ، في مادته الثانية، النصّ التالي محلّ النصّ السابق:

«على المحاكم أن تتقيّد بمبدأ تسلسل القواعد.

عند تعارض أحكام المعاهدات الدوليّة مع أحكام القانون العادي تتقدّم، في مجال التطبيق، الأولى على

الثانية.

لا يجوز للمحاكم أن تُعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعيّة لعدم انطباق القوانين العاديّة على الدستور أو

المعاهدات الدوليّة».

¹⁵. راجع كتاب شفيق حاتم: القانون الإداري، منشورات الأهلّيّة للنشر والتوزيع، بيروت، 1979، ص 16.

¹⁶. راجع دراسة إيمون رباط في هذا الصدد، في مجلة الحياة النيابيّة، عدد كانون الأول (ديسمبر) 1993، ص 58.

وعلى الرغم من إدخال تعديل على نص المادة الثانية منه فإنه لم يتسنى للاجتهاد طَرْق الباب المُتعلّق بِمَنع (أو امتناع) القضاء العدلي من مُمارسة الرقابة الدستورية، مع أنّ الفقرة الأولى من تلك المادة قد فتحت نافذة، وإن تكن ضيقة، أمام المحاكم للإجتهاد من خلال مُراقبة دستورية القوانين¹⁷، بصورة غير مباشرة، دون الإقدام على إبطالها (أي استبعاد المحاكم أعمال السلطة الإشتراعية لعدم أنطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية). لا بُدّ من لفت النظر إلى أنّ القاضي الإداري المصري لجأ، منذ إنشاء مجلس الدولة في العام 1946، إلى الرقابة على دستورية القوانين. وفتح الحُكم الصادر

«في القضية رقم 65 جلسة 1948/2/10 أثناء رئاسة كامل باشا مرسي لمجلس الدولة (...)» المجال كاملاً لتصدّي المحاكم للنظر في دستورية القوانين، وأكّد القاضي الإداري على حقّه في إجراء هذه الرقابة دون نصّ يُبيح له ذلك، وفي عام 1969 أنشأت في مصر لأول مرة محكمة خاصة للرقابة الدستورية، ثم صدر دستور 1971 فأنشأت المحكمة الدستورية العليا ولها اختصاصات مُتعدّدة خصّها القانون دون غيرها بذلك كالرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح والفصل في تنازع الاختصاص، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حُكْمين نهائيّين مُتتاقضين، أحدهما صادر من أية جهة من جهات القضاء أو هيئة ذات اختصاص قضائي والأخرى من جهة أخرى من قانون المحكمة الدستورية العليا المصرية رقم 48 لسنة 1979. وللقضاء الإداري المصري دور كبير في كشف عيوب التشريع من ناحية عدم الدستورية التي تُعترى بعض النصوص القانونية، حيث دأب قضاة على التصدّي لهذا العيب، وإحالة النصّ المُشْتبه بعدم دستوريّته إلى المحكمة المُختصة للفصل فيه (...)»¹⁸.

إلى جانب المادة الثانية من أصول المحاكمات المدنية كانت هناك المادة 105 من نظام مجلس شورى الدولة، الصادر بالقانون المُنفذ بالمرسوم 10434 تاريخ 1975/6/14، التي تنصّ على أنّه

¹⁷ القاضي الدستوري الفرنسي لجأ، في البداية، إلى مفهوم الخطأ الساطع في التقدير ثم erreur manifeste d'appréciation لمراقبة دستورية القوانين وإبطالها.

¹⁸ ورقة عمل مُقدّمة من وفد مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية إلى الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية، 9/24 إلى 2018/9/26، بشأن سلطات القضاء الإداري في كشف عيوب التشريع، ص 16-17.

«لا يُمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة إلّا ضدّ قرارات إداريّة مَحْضَة لها قوّة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر. ولا يجوز، في أيّ حال، قبول المراجعة بما يتعلّق بأعمال لها صفة تشريعيّة أو عدليّة».

وكان هذا النصّ تكراراً لنصّ المادة 95 من نظام مجلس الشورى، الصادر بمرسوم اشتراعي، رقم 119، تاريخ 1959/6/12.

ومع أنّ المحاكم استندت إلى هذه النصوص لتَمْتنع عن مُمارسة الرقابة الدستوريّة، فإنّ فئة من الفقهاء والباحثين شكّكت في دستورية تلك النصوص، لأنّ المنع كان يجب أن يصدر عن السلطة التأسيسية وبطريقة القانون الدستوري، وليس عن السلطة التشريعيّة التي سنّته لمصلحتها، باعتبار أنّ المُشرّع الذي تخضع أعماله للرقابة الدستوريّة لا يستطيع، هو بذاته، حماية نفسه من مَعْبَة قاعدة دستوريّة وُضعت من أجل ردهه والحدّ من طُغيانه. وتلك نظريّة أبداهها، في 1966/8/18، الأستاذ الفرنسي جورج فيدال Georges Vedel [1910-2002]، في استشارة وضعها تأييداً لمراجعةٍ تقدّم بها إلى مجلس الشورى أحد القضاة الذين تناولهم قانون «الإصلاح»، الصادر في 1965/9/6¹⁹.

في العام 1961، قدّم أحد النواب مشروع قانون يرمي إلى إحداث مجلس دستوري لمراقبة دستوريّة القوانين، فأثار عاصفةً من الجدّل بين رجال السياسة والقانون. ومع أنّ غالبيّة المُهتَمين بالشأن العام أيدت مبدأ إنشاء هيئة دستوريّة عليا في البلاد، فإنّ البعض عارض المبدأ بدعوى أنّ الرقابة الدستوريّة قائمة في لبنان بواسطة التّسلسل المرحلي الذي تجتازه مشاريع القوانين قبل وصولها إلى رئيس الجمهوريّة الذي يحقّ له، وفقاً للمادة 57 من الدستور، إعادتها إلى المجلس النيابي لإعادة النظر فيها.

في خضمّ الجدّل الذي دار حول أهميّة الرقابة الدستوريّة تساءل البعض عمّا إذا كان صحيحاً وسليماً القول بأنّ الانتظام القانوني في لبنان لا يُقرّ للقضاء بصلاحيّة إجراء الرقابة الدستوريّة والتّنبّه من مدى مُطابقة القوانين لأحكام الدستور.

¹⁹. كتاب إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 886.

لم يتوانَ بعض الفقه اللبناني عن تأييد حقّ المحاكم في مُمارسة هذه الرقابة. ولكن ذلك بقي في حدود التَمَنّي. ولم يتغيّر الوضع إلّا مع اتّفاق الطائف وتعديل الدستور وإنشاء المجلس الدستوري.

كيف أصبح الوضع في لبنان، على صعيد الرقابة الدستوريّة، بعد إنشاء المجلس الدستوري؟²⁰ وما هو نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على مدى مُطابَقة الأعمال الإداريّة لأحكام الدستور؟ وما المقصود بنظريّة «القانون الحاجب» Loi-écran، أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع»؟²¹

«تُبطّل المحاكم الإداريّة العمل الإداري المخالف مباشرة لأحكام الدستور.

أمّا إذا صدر العمل الإداري تطبيقاً لقانون مخالف للدستور، فلا يُبطّل (...)، لأنّ إبطاله يتطلّب إبطال القانون، الأمر غير الجائز في الوضع القانوني الراهن في نظر القضاء عامّة لأنّ القانون بنظره يحجب الدستور. وإبطال العمل الإداري بالاستناد إلى الدستور يتضمّن الرقابة على دستوريّة القوانين التي يُجريها في فرنسا المجلس الدستوري، وفي لبنان بعد 1990/9/21، مجلس لرقابة دستوريّة القوانين عن طريق الطعن المُباشر، الأمر الذي كان ممنوعاً «على المحاكم»²².

واعتُبر مجلس شورى الدولة في حيثيات قرار أنّه:

«وبما أنّ الإجراء المشكو منه يَشْتَدُّ إلى أحكام القانون التي تُشكّل حاجزاً بينه وبين الدستور. وليس باستطاعة القاضي أن يتخطّى هذا الحاجز لتقدير صحّة العمل الإداري بالنسبة لما يتضمّنه الدستور من أحكام (...)

وبما أنّ القانون بذاته يَخرُج عن دائرة رقابة مجلس شورى الدولة سواء حَصَلت هذه الرقابة بصورة مُباشرة أو بشكل غير مُباشر.

²⁰ محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...، مذكور سابقاً، ص 664-669 و702-704 و718-725.

²¹ كتاب:

Louis Favoreu et Thierry S. Renoux, *Le contentieux constitutionnel des actes administratifs*, Sirey, 1992, pp. 10-13, 22-26, 53-58, 93, 167, 172-173, 175.

²² سليم سليمان، خلاصة القانون الإداري، المنشورات الحقوقية/صادر، بلا مكان نشر، 2009، ص 205.

(...)

وبما أنه يقتضي ردّ سبب الإبطال المُدلى به والمُتعلّق بمُخالفة المرسوم المطعون فيه للدستور»²³.

أكد المجلس هذا المنحى بقرار صدر عام 2002، جاء فيه:

«وبما أنه يتضح ممّا تقدّم أنّ التعميم المطعون فيه لم يُعدّل أيّ مركز قانوني أو يُلغيه بل أتى تفسيراً لقانون الموازنة والملحق بالجدول رقم 9 من موازنة سنة 1999 وبالتالي يُعتبر قانونياً وواقعاً في موقعه القانوني إذ أن قانون الموازنة وملحقه رقم 9 شكلاً حاجزاً Loi Ecran وبالتالي لا يجوز للقضاء الإداري البتّ بدستورية القوانين التي تعود من صلاحية المجلس الدستوري»²⁴.

ثأبر مجلس شوري الدولة على هذا التوجّه في قراره رقم 94 تاريخ 2010/11/1، فاعتبر

«(...) أنّ المرسوم المطعون فيه بتطبيقه أحكام القانون وفقاً لمنطوقه يجعله مُحصناً من الطعن به أمام مجلس شوري الدولة لهذه العلة وذلك حتّى ولو كان النصّ القانوني مخالفاً لأحكام الدستور وهذا ما يُعرف في القانون الإداري "بالقانون الحاجب" أو "Loi écran" لأنه لا يعود لهذا المجلس مراقبة دستورية القوانين»²⁵.

هكذا نرى أنّ مجلس شوري الدولة قد اعتبر أنّه لا يحقّ للقاضي إبطال عمل إداري اتُخذ بالاستناد إلى قانون على غرار ما أنجزه الفرنسيون وما حقّقه في هذا المضمّار، لأنّه بإبطاله يكون قد تعرّض بصورة غير مباشرة لدستورية القانون الذي يُعتبر قانوناً حاجباً (أي لا يجوز الإدلاء بمُخالفة العمل الإداري المطعون فيه للدستور نظراً لوجود القانون الحاجب. وبتعبير آخر: يُجري مجلس شوري الدولة رقابته الدستورية فينتبّه من مدى مطابقة الأعمال الإدارية لأحكام الدستور، شرط عدم مطابقتها هذه الأعمال للقانون المخالف للدستور):

²³. قرار رقم 253، تاريخ 1994/2/10، الأملاك العقارية ش.م.ل./الدولة ومجلس الانماء والإعمار، مجلّة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثامن، 1995، ص 296. وكذلك القرار رقم 519، تاريخ 1994/7/6، جاك غنطوس شكري/الدولة ومجلس الانماء والإعمار، سجلات مجلس شوري الدولة.

²⁴. قرار رقم 2002-2001/670، تاريخ 2002/9/5، الغرفة الدولية للملاحة في بيروت/الدولة، مجلّة القضاء الإداري في لبنان، العدد السابع عشر، 2005، ص 1144.

²⁵. قرار رقم 2011-2010/94، تاريخ 2010/11/1، هدى كامل مجنوب ورفاقها/الدولة، سجلات مجلس شوري الدولة.

“Il peut toutefois arriver qu’un acte administratif contraire à une telle règle [constitutionnelle] soit insusceptible de censure de la part du juge administratif. C’est le cas lorsque cet acte a été pris conformément à une loi, dont il tient le vice d’inconstitutionnalité qui l’entache. La loi, tout inconstitutionnelle qu’elle soit, fait alors écran entre le juge et la règle constitutionnelle.

Censurer l’acte administratif serait, en effet, implicitement mais certainement, censurer la loi dont il procède ou tout au moins dénoncer l’inconstitutionnalité de cette loi. La juridiction ordinaire (administrative ou, éventuellement, judiciaire) – qui n’a pas compétence (sauf si l’article 55 de la Constitution est en cause...) pour porter de jugement sur la régularité juridique d’une loi au regard de la Constitution (...) – ne pourra que rejeter comme “inutilement invoqué” le moyen tiré de l’inconstitutionnalité de l’acte administratif, tel moyen tendant *nécessairement*, dans l’hypothèse considérée, à lui faire apprécier la constitutionnalité de la loi”²⁶.

أما إذا كان القانون هو المُخالف للدستور فلا يستطيع القاضي إبطال العمل الإداري المُخالف لأحكام الدستور. وما ورد في المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية في لبنان ليس بالأمر الجديد. فهو من مُسلّمات الأنظمة القضائية اللاتينية المُتمسكة بمبدأ الفصل بين السلطات. فأنشأت هذه الأنظمة مجالس أو محاكم لمراقبة دستورية القوانين²⁷. ولذا فإننا نجد الأحكام ذاتها في القانون الفرنسي أو الإيطالي أو البلجيكي.

يَنبثق من عدم جواز مراقبة دستورية القوانين العادية من قِبَل القضاء أنه لا يُمكن إبطال العمل الإداري المُخالف للدستور والمُتخذ إنفاذاً لقانون عادي يحميه، حتّى ولو كان القانون ذاته مُخالفًا للدستور، وإلاّ فإنّ القاضي يكون قد أجاز لنفسه بحث دستورية القانون بصورة غير مُباشرة وخالف المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية²⁸. وذلك أنّ مُجرّد إبطال العمل الإداري في هذه الحالة يعني ضمناً وإنّما من غير أدنى شكّ *Implicitement mais certainement*، إبطال القانون الذي صدر هذا العمل الإداري تطبيقاً له، خلافاً لمبدأ الفصل بين السلطات²⁹.

²⁶. راجع:

René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 14^e éd., Montchrestien, 2000, pp. 31-32.

²⁷. لمزيد من المعلومات حول المصادر المكتوبة لمبدأ الشرعية: يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري، الجزء الأول (تنظيم إداري، أعمال وعقود إدارية)، الطبعة الرابعة، المؤلّف هو الناشر، 2007، ص 240-260.

²⁸. على سبيل المثال، مجلس شورى الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 1348، تاريخ 1966/12/2، فريد نعمة الله مطر/الدولة والشركة اللبنانية لإنماء السياحة والتفريخ، المجموعة الإدارية، 1967، ص 73-74.

²⁹. مثلاً، قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

CE Sect. 10 juillet 1954, *Fédérat. des conseils de parents d’élèves*, p. 449, D 1955, p. 330,

يَبْضِحُ مِمَّا تَقَدَّمَ أَنَّهُ لَا بُدَّ مِنَ التَّفْرِيقِ بَيْنَ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ الْمُخَالِفِ لِلدَّسْتُورِ، وَبَيْنَ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ الْمُخَالِفِ لِلدَّسْتُورِ وَالْمُطَابِقِ لِلْقَانُونِ. فِي الْحَالَةِ الْأُولَى يَكُونُ مَصِيرُ الْعَمَلِ الْإِدَارِيِّ الْإِبْطَالُ لِعَلَّةٍ تَجَاوَزُ حَدَّ السُّلْطَةِ، وَفِي الْحَالَةِ الثَّانِيَةِ يَبْقَى نَافِذاً (أَوْ مَعْمُولاً بِهِ) لِعَدَمِ جَوَازِ الرِّقَابَةِ عَلَى دَسْتُورِيَّةِ الْقَوَانِينِ. وَفِي هَذِهِ الْحَالَةِ، تُطَلَّقُ عَلَى هَذَا الْقَانُونِ تَسْمِيَةُ «الْقَانُونِ الْحَاجِبِ» Loi-écran، أَوْ «الْقَانُونِ الْحَاجِزِ»، أَوْ «الْقَانُونِ الْمَانِعِ»³⁰.

يُؤَدِّي كُلُّ ذَلِكَ إِلَى نَتِيْجَةٍ مُؤَسِّفَةٍ حَقّاً. فَطَالَمَا أَنَّ الدَّسْتُورَ هُوَ فِي سَلْمِ الشَّرْعِيَّةِ الْإِدَارِيَّةِ، فَإِنَّ كُلَّ قَانُونٍ يَجِبُ أَنْ يَكُونَ مُتَوَافِقاً مَعَهُ وَإِلَّا وَجِبَ إِبْطَالُهُ. ذَلِكَ أَنَّهُ إِذَا امْتَنَعَ أَصْحَابُ الْحَقِّ فِي الْمُرَاجَعَةِ بَعْدَ دَسْتُورِيَّةِ قَانُونٍ مَا (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، عشرة نواب على الأقل، رؤساء الطوائف فيما يتعلق حصراً بحماية أنظمة أحوالهم الشخصية وحرية أتباعهم الدينية)³¹، فَإِنَّ هَذَا الْقَانُونِ غَيْرِ الدَّسْتُورِيِّ يُصْبِحُ نَافِذاً بِالرَّغْمِ مِنْ عَدَمِ مُطَابَقَتِهِ لِأَحْكَامِ الدَّسْتُورِ. وَيُنِيْخُ الْقَانُونِ غَيْرِ الدَّسْتُورِيِّ بِكُلِّهِ عَلَى الْبِلَادِ وَيُغْرِقُ الْعِبَادَ فِي طَائِفَةٍ مِنَ الْأَعْمَالِ الْإِدَارِيَّةِ الَّتِي تَكُونُ فِي مَنَآئِ عَنِ الْإِبْطَالِ لِأَنَّهَا مُتَوَافِقَةٌ مَعَ الْقَانُونِ وَلِأَنَّ الْقَاضِي الْإِدَارِيَّ عَاجِزٌ عَنِ إِبْطَالِهَا لِعَلَّةٍ مُخَالَفَةٍ لِلدَّسْتُورِ.

concl. A. Jacomet, note M. Virally, S 1953.3.1, note J. Dehaussy ; CE Sect. 15 Octobre 1965, *Union fédérale des magistrats et Reliquet*, p. 515, AJ 1965, p. 590, chron. J.-P. Puissochet et J.-P. Lecat; 27 avril 1987, *Assoc. laïque des parents d'élèves des établiss. de l'Office univ. et culturel français en Algérie*, RFDA 1989, p. 153; 2 octobre 1996, *Comm. De Bourg-Charente*, p. 361, AJ 1996, p. 1022, concl. L. Touvet, RFDA 1997, p. 1209, note C. Cammarata et P. Gaia; Sect. 23 Avril 1997, *GISTI*, Recueil, p. 142, concl. R. Abraham, AJ 1997, p. 435, chron. S. Hubac et J.-E. Schoett, D 1988, p. 15, concl., RFDA 1997, p. 585, concl.; CE 31 juillet 1996, *Ep. Feldkirchner*, D 1997, p. 287, note W. Sabete.

³⁰ حول هذه النظرية في بعض الدول العربية: محمد بورايو، *السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الجزائري بين الوحدة والثنائية*، رسالة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق بن عنكون، جامعة الجزائر 1 - بن يوسف بن خدة، جوان (حزيران/يونيو) 2012، ص 112؛ محمد شراييزية، *إسهامات المجلس الدستوري في المادة الإدارية، مجلة الاجتهاد القضائي*، العدد الرابع، مارس (آذار) 2008، ص 186.

وكذلك: رمزي الكوكي، *القاضي الإداري التونسي في حماية الحريات الأساسية*، على الموقع الإلكتروني الآتي: <http://www.kadhanews.com/index.php/2014-01-27-23-23-04/item/11316-2017-08-30-08-23-22>

أحمد حميدة، *مبدأ تدرج القواعد القانونية وأثاره على الوظيفة القضائية* (مذكرة لنيل إجازة المدرسة العليا للقضاء، الدفعة الرابعة عشر، 2003-2006)، على الموقع الإلكتروني الآتي:

<https://www.shababdz.com/vb/shababdz58269/>

³¹ محمد المجذوب، *الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...*، مذکور سابقاً، ص 667-669.

فهل حاذر مجلس شورى الدولة الانغماس في الرقابة على دستورية الأعمال الإدارية المطابقة لقانونٍ مُخالفٍ للدستور، مخافة خرق المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري؟ وهل اكتفى مجلس شورى الدولة بتطبيق نظرية «القانون الحاجب» Loi-écran، أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع»؟ وهل أفلح مجلس شورى الدولة في تطبيقه لهذه النظرية؟

2

فهمٌ مُلتبسٌ لنظرية «القانون الحاجب» Loi-écran³²

كي لا يتعرّض للنقد، حاذر مجلس شورى الدولة في قراراته الانغماس في الرقابة على دستورية القوانين (كقرار مجلس القضايا، رقم 672 تاريخ 2010/7/12، القاضي محمد درباس/الدولة)³³⁻³⁴ والأعمال الإدارية المطابقة لقانونٍ مُخالفٍ للدستور. فاعتبر أنه طالما لم يُعرّض القانون على المجلس الدستوري، فإن مجلس شورى الدولة غير معني بالاضطلاع بهذا الدور الرقابي، وهو مُحقّ، نظرياً، في هذا التوجّه.

طبقاً للفقرة الثانية من المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، و«خلافاً لأي نصّ مُغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مُباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مُباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص». ومنذ العام، تاريخ إنشاء المجلس الدستوري حُدّدت مهمة المجلس الدستوري وحُصرت في النظر في عدم دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون، وأن الطعن في دستورية أو عدم دستورية

³². معظم ما انطوى عليه هذا القسم لا يختلف كثيراً عما وُرد في بحث المؤلف المنشور في كتاب المجلس الدستوري السنوي للعام 2012 (قوّة القضائية المخكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات مجلس شورى الدولة: قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 نموذجاً، المجلد 6، ص 87-161)، نظراً لتماثل الموضوعين.

³³. أي الرقابة على دستورية المادة 87 من المرسوم الاشتراعي 83/150 من قانون القضاء العدلي، المُعدّلة بالقانون 2001/389.

³⁴. القرارات الآتية: القرار رقم 316 تاريخ 2010/3/2؛ والقرار رقم 104 تاريخ 2010/11/4؛ والقرار رقم 105 تاريخ 2010/11/4؛ والقرار رقم 360 تاريخ 2012/3/15، سجلات مجلس شورى الدولة.

أي نص قانوني ليس من صلاحية المحاكم العادية. إن مبدأ تسلسل القواعد القانونية (أو تدرجها)، الوارد في المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية والمفروض على المحاكم العادية، والذي يبني النظام القانوني اللبناني على قواعد متسلسلة مُتصاعدة شبيهة بهرم مُتدرج تنقيد فيه كل درجة بما يعلوها من درجات، وهو مفروض على المحاكم العادية... إن هذا التسلسل يقف، إذًا، عند عتبة (أو درجة) الدستور³⁵. ولا يسع مجلس شورى الدولة القيام بالرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون.

اعتبر مجلس شورى الدولة

«أن وظيفة القضاء هي التزام تطبيق النصوص القانونية وبقى للمُشرع سلطة تعديلها إذا اقتضى الأمر. كما أن النظر في دستورية القوانين أمر يخرج عن سلطان القضاء لدخوله ضمن اختصاص المجلس الدستوري»³⁶.

كما اعتبر

«أن البحث في دستورية التشريع مع انتفاء النصوص التي تُجزئه يُعدّ تخطياً لمبدأ فصل السلطات المُقرّر بالدستور اللبناني. (...) أن ما يدخل في نطاق العمل القضائي التفريق بين الأحكام الدستورية التي تُترك أمر تنظيم الموضوعات المُحددة فيها إلى القانون والأحكام الدستورية الأخرى التي تُنظّم موضوعاتها نهائياً. فمن بين هذه الحالات تفرض وحدها الأحكام الدستورية التنظيمية النهائية وضعها على القانون وتوجب على القضاء التقيد بها نظراً للأولوية التي تتمتع بها بالنسبة للقانون العادي. أما إذا جاء القانون الذي يُحيل عليه الدستور مخالفاً للمبدأ الذي أقره الدستور فلا مناص من التقيد بأحكام القانون الذي أحال عليه الدستور أمر تنظيم موضوعه. وأمّا المبادئ القانونية العامة فتبقى قائمة ما لم ينص في القانون على ما يُخالفها إذ أن الأولوية هي للقانون بالنسبة لها»³⁷.

عاد مجلس شورى الدولة وأكد هذا التوجّه عندما اعتبر

³⁵. حول الوضع في لبنان، على صعيد الرقابة الدستورية، قبل ثقتين معظم بنود إتفاق الطائف: محمد المجنوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...، مذكور سابقاً، ص 660-663.

³⁶. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 580 تاريخ 1999/5/27، شركة ديتا كوم/الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع عشر، 2003، ص 624.

³⁷. مجلس شورى الدولة (مجلس القضاة)، قرار رقم 606 تاريخ 1999/6/17، الرئيس خليل جريج/الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الرابع عشر، 2003، ص 661.

«أنه ليس للإدارة المختصة، ولا لمجلس الخدمة المدنية، ولا لهذا المجلس، أي رقابة على أعمال السلطة التشريعية، ويجب عليها تنفيذ أحكام القانون حتى ولو كان مخالفاً لمبدأ المساواة، لأن الرقابة على أعمال المُشرع عند مخالفته لأحد المبادئ الدستورية تعود للمجلس الدستوري دون سواه.»³⁸

تبقى هذه المهمة (الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون) حكراً على المجلس الدستوري³⁹. ولا يُشكّل لجوء المحاكم العادية إلى الدستور إلا سبيلاً إلى تفسيره عند غياب نصّ قانوني⁴⁰. وينسجم هذا المنحى مع نظرية القانون الحاجب *théorie de l'écran législatif*⁴¹، أو الحاجز، أو المانع. ويُمكن للقاضي، إذًا، مراقبة توافق الأعمال غير التشريعية (أو الأعمال الإدارية) مع النصّ المطبّق عند غياب قانون، أي مراقبة توافق الأعمال الإدارية مع الدستور.

³⁸. مجلس شوري الدولة، قرار رقم 316 تاريخ 2000/5/4، محمد حرفوش ورفاقه/الدولة، *مجلة القضاء الإداري في لبنان*، العدد الخامس عشر، 2003، ص 607.

³⁹. حول المسار التاريخي لممارسة الرقابة على دستورية القوانين من قِبَل القضاء اللبناني: راجع بحث: Tarek Majzoub, « Le juge libanais et le droit international des droits de l'homme », *RDP*, 2010, n° 4, pp. 1122-1124.

⁴⁰. مثلاً، محكمة التمييز (الهيئة العامة)، قرار رقم 7 تاريخ 27 تشرين الأول 2000، صادر في التمييز: قرارات الهيئة العامة 1999-2000-2001، ص 132؛ مجموعة اجتهادات جميل باز، 2000، ص 197؛ المرجع كاسندر، 2000، 10، ص 1024. «حيث أنه إذا كان تفسير أحكام الدستور يعود للسلطة التشريعية بما يصدر عنها من قوانين تفسيرية له، إلا أنه في غياب القانون التفسيري لهذه الأحكام وتأسيساً على القاعدة القائلة بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فإنه ليس ما يمنع القاضي الجزائي الناظر في الدعوى من تفسير الأحكام الدستورية إذا وجد ضرورة لذلك للبت بالدفع المُدلى به أمامه ويبقى تفسيره لها مُقتصرًا على الدعوى المعروضة عليه ولا يرقى إلى مرتبة القاعدة العامة كما هي الحال في القانون التفسيري الصادر عن المجلس النيابي فلا يُشكّل ذلك مسألة مُعترضة خلافاً لما تُدلي به الجهة المُستدعية.»

⁴¹. اعتبر مجلس شوري الدولة أنه إذا جاء العمل الإداري تطبيقاً لقانون، يُشكّل هذا القانون حاجزاً «وبالتالي لا يجوز للقضاء الإداري البت بدستورية القوانين التي هي من صلاحية المجلس الدستوري» (مجلس شوري الدولة، قرار رقم 670 تاريخ 2002/9/5، الغرفة الدولية للملاحة في بيروت/الدولة، *مجلة القضاء الإداري في لبنان*، العدد السابع عشر، 2005، ص 1144). عاد وأكّد مجلس شوري الدولة هذا التوجّه في قرارات أخرى (مجلس شوري الدولة، قرار رقم 671 تاريخ 2002/9/5، جمعية أصحاب السفن اللبنانيين في بيروت/الدولة؛ ومجلس شوري الدولة، قرار رقم 672 تاريخ 2002/9/5، شركة الملاحة المتحدة للشرق الأوسط ش.م.ل./الدولة).

ويتبيّن من قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/7/12⁴² أنّ مجلس شورى الدولة أراد التمايز والابتعاد عن اجتهاد سابق مُنتقد لإحدى عُرف مجلس شورى الدولة⁴³.

⁴². تقدّم القاضي محمد درباس في 2010/01/22 بمراجعة، سُجّلت أمام مجلس شورى الدولة تحت الرقم 2010/518 (مجلس القضايا)، يطلب فيها نقض القرار رقم 9 الصادر في 2009/12/23 عن الهيئة القضائية العليا للتأديب (الذي ردّ شكلاً الطعن الاستئنافي المُقدّم منه في 2007/10/3، والذي طلب فيه إبطال قرار المجلس التأديبي للقضاة رقم 9 تاريخ 2007/7/24 القاضي بإزالة أربع درجات تأديبياً في سلّم درجات القضاء العدلي). وفي 2010/03/8، وُضع المستشار المُقرّر تقريره وانتهى إلى «ردّ المراجعة لعدم الصلاحية، وتضمين المستدعي الرسوم والنفقات كافة»، فمجلس شورى الدولة يكون والحالة هذه غير صالح للنظر في موضوع المراجعة الحاضرة. وعلى العكس، خالف مفوض الحكومة بالإنبابة، في مُطالعه تاريخ 2010/03/23، ما ورد في تقرير المستشار المُقرّر والنتيجة التي انتهى إليها، ورأى «إغفال ما ورد في التقرير والنتيجة التي انتهى إليها لعدم ارتكازه على أساس قانوني صحيح (...) استبعاد تطبيق أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 87 لعدم دستوريتها ولاعبارة مُعلّقاً suspendu ولعدم قابلية التطبيق المطلقة l'inapplicabilité absolue (...) بالإستناد إلى المفعول الشامل والمُطلق لقرارات المجلس الدستوري» وخلص إلى «إعادة الملف إلى (...) المُستشار المُقرّر لاستكمال التحقيق». ف«موضوع النزاع [يرأي مفوض الحكومة بالإنبابة، إذأ،] هو الصلاحية وفق ما انتهى إليه قرار المجلس الدستوري وأثره على السلطة القضائية والقوانين السابقة والألّقة».

حول القرار رقم 672 تاريخ 2010/7/12: طارق المجذوب، «قوة القضية المُحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات مجلس شورى الدولة: قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/07/12 نموذجاً»، **المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2012**، ص 87-161.

⁴³. راجع الانتقادات التي ساقها د. غالب محمصاني على قرار مجلس شورى الدولة رقم 71 تاريخ 2001/10/25 (الدولة/السياسي إلياس غصن) خلال ندوة نظّمها مركز الدراسات الحقوقية للعالم العربي (CEDROMA) حول دور مجلس شورى الدولة في الرقابة على دستورية القوانين (كلية الحقوق والعلوم السياسية - جامعة القديس يوسف، في 2002/3/22). وأيد د. وسيم منصورى هذا التوجّه، مُعتبراً أنّه «على الرغم من أنّ ذلك يُخالف الاجتهاد الفرنسي الذي يقول بمحدودية تأثير قرارات المجلس الدستوري في القضية نفسها le cas d'espece إلا أنّ مجلس شورى الدولة اللبناني، في القرار المذكور آنفاً، قد اعتُبر إحدى مواد القانون المفروض عليه تطبيقه لبثّ النزاع العالق أمامه (المادة 13 من القانون رقم 65/54) قد خرجت من الانتظام القانوني ولم تُعدّ قابلة للتطبيق (...)» (راجع بحث د. وسيم منصورى عن «المجلس الدستوري قاضي بتّ الطعون المُتعلّقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد»، في كتاب: **المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011**، ص 250-251). وكذلك:

Michel Tabet, «Jurisprudence constitutionnelle et jurisprudence administrative», in Université Saint-Joseph, CEDROMA (Beyrouth), *Le Conseil constitutionnel libanais : Gardien, régulateur, protecteur* (Colloque de Beyrouth du 17 mai 2002), Bruylant, 2003,

فقد أصدر مجلس شوري الدولة القرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25 (الدولة/السفير إلياس غصن)⁴⁴⁻⁴⁵. وَرَدَ في هذا القرار

«أنّ قرارات المجلس الدستوري هي إذن مُلزِمة للقضاء، كما للسلطات العامة. وهذا يعني أنّ إبطال المجلس لنصّ تشريعي لا يؤدّي فقط إلى بطلان هذا النصّ، بل ينسحب على كلّ نصّ مُماثل أو قاعدة قانونيّة مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، سواء كانت مُتزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور أو مع مبدأ عام يتمنّع بالقيمة الدستوريّة لأنّ هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائيّة بحيث لا يستطيع القضاء، سواء القضاء العدلي أو الإداري أن يُطبّق نصّاً مُخالفًا للقاعدة أو للمبدأ الذي أقرّه المجلس الدستوري وذلك احتراماً لمبدأ الشرعيّة وخاصة لمبدأ تسلسل أو تدرّج القواعد القانونيّة»⁴⁶.

جاء في حيثيّة أُخرى للقرار ذاته ما يلي:

«وبما أنّ تطبيق القضاء الإداري أو العدلي لقرارات المجلس الدستوري لا يتوقّف على تعديل أو إلغاء المُشترع للقاعدة القانونيّة المخالفة للدستور أو لمبدأ يتمنّع بالقيمة الدستوريّة التي يُبطلها المجلس الدستوري، لأنّ الأخذ بعكس ذلك يؤدّي إلى تعطيل قرارات المجلس الدستوري في كلّ مرّة يتأخّر أو لا يُبادر المُشترع إلى تعديل أو إلغاء النصّ أو القواعد القانونيّة التي تتضمّنُها القوانين النافذة والتي تتطوي على نصوص مُشابهة»⁴⁷.

<--

pp. 56-58.

⁴⁴. مجلس شوري الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، *مجلة القضاء الإداري في لبنان*، العدد 17، 2005، ص 32-40. حول الموضوع: خالد قباني، دور مجلس شوري الدولة في الرقابة على دستوريّة القوانين: قرار المجلس رقم 71/2001-2002، *مجلة الحياة النيابيّة*، العدد الثالث والأربعون، حزيران/يونيو 2002، ص 103-109.

⁴⁵. تشكّلت الهيئة الحاكمة على النحو التالي: خالد قباني (رئيساً) وسليمان عيد وضاهر غندور (مُستشاران). وصدر القرار بالإجماع.

⁴⁶. مجلس شوري الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، *الدولة/السفير إلياس غصن*، مذكور سابقاً، ص 38.

⁴⁷. المرجع ذاته، ص 38-39.

هكذا نلاحظ أنّ القرار اعتُبر أنّ كلّ النصوص القانونية التي أبطل المجلس الدستوري مثيلاً لها باطلة⁴⁸، وأنّ القضاء الإداري لن يأخذ بها⁴⁹.

رغم مساهمة قرار مجلس شوى الدولة في تغليب حقّ مراجعة القضاء (أو حقّ الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب) وتأكيد منزلته القانونية الرفيعة⁵⁰ كحقّ من الحقوق الدستورية الأساسية (وهو مبدأ يتمتّع بالقيمة الدستورية)⁵¹، إلاّ أنه يجب الإقرار والاعتراف بأنّ وحدة الموضوع والسبب

⁴⁸. طرّح البعض التساؤل التالي: ما هو معيار النصّ المُمائل أو القاعدة القانونية المشابهة للقاعدة التي قضى المجلس الدستوري بإبطالها؟ وهل يُمكن ترك الأمر لتقدير كلّ غرفة في مجلس شورى الدولة؟
⁴⁹. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/السفير إلياس غصن، مذكور سابقاً، ص 38-39.

⁵⁰. ثابرت غرفة الرئيس خالد قبّاني على هذا التوجّه في عدّة قرارات، منها: القرار رقم 47 تاريخ 2002/10/24، المفتّش المُمتاز في الأمن العام جوزف معوّض/الدولة (مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد 19، 2007، ص 109-117)، ورفضت الغرفة تطبيق المادة 142 من القانون 17 تاريخ 1990/9/6 التي تمنع حقّ مراجعة القضاء؛ والقرار رقم 48 تاريخ 2001/10/24، المفتّش المؤهّل في الأمن العام إبراهيم بدروسيان/الدولة، سجّلت مجلس شورى الدولة.

⁵¹. في قرار حول تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، نقرأ ما يلي:
«وبما أنّ حقّ مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستورية الأساسية وهو يُشكّل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبية عندما يكون محلّ مواخذة مسلكية، إحدى الضمانات التي عنتها المادة 20 من الدستور.
(...)

وبما أنّ منع القاضي العدلي من الطعن بقرارات المجلس التأديبي يؤدّي إلى حرمانه من ضمانة دستورية ويُشكّل انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة 20 من الدستور حفظها للقضاة
(...)

وبما أنّ قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليين هي من نوع الأحكام التي تصدر بالدرجة الأخيرة عن هيئات إدارية ذات صفة قضائية، والطعن بها أمام القضاء المُختصّ، يُشكّل بالنسبة للقاضي العدلي، إحدى الضمانات التي نصّ عليها الدستور، وحرمانه من حقّ المراجعة يتعارض إذن مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستورية»
(المجلس الدستوري، قرار رقم 2000/5 الصادر في 2000/06/27، بشأن الطعن في القانون رقم 227، الصادر في 2000/05/31، والمُتعلّق بتعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، المجلس الدستوري (1997-2000)، ص 458-459).

لم تكن مثبتة في هذا القرار⁵²، ولم يكن للنصوص القانونية المذكورة «موضوع مُماثل *Objet analogue*»⁵³. وقد حفّز توسيع هذا القرار لاختصاص مجلس شورى الدولة ورقابته، استناداً إلى فكرة قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري⁵⁴، قيام ردّة فعل رافضة لتمتّع هذه القرارات بقوّة كهذه⁵⁵. لقد ضيق مجلس القضايا، كما فعلت غرف مجلس شورى الدولة المختلفة، إلى أبعد الحدود، نطاق قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في المُراجعات أمام مجلس شورى الدولة.

ويتجلّى عنصر الإلزام في قرار المجلس الدستوري في وجوب اعتبار القرار حجّة على مُختلف السلطات والمراجع، ومنها السلطان التشريعيّة والقضائيّة. وطبقاً للمادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، يَخْرُج النصّ المُخالف للدستور من الانتظام القانوني *ordonnancement juridique*.

يتوجّب على السلطة التشريعيّة القيام بإلغاء النصّ القانوني الذي صدر قراراً من المجلس بعدم دستوريّته وتعديل القوانين النافذة في ضوء ما قضى به القرار الصادر بعدم الدستوريّة، كما على السلطة التشريعيّة مراعاة هذا القرار بالنسبة إلى التشريعات التي ستضعها في المستقبل. وإنّ إقدام مجلس النواب على إعادة المُوافقة على القانون ذاته في تاريخ لاحق، أو على قانون جديد يحتوي (ولو كان ذلك بحلّة جديدة) على مضمون قانونٍ قديم مُلغى بقرار من المجلس الدستوري،

⁵². على سبيل المثال، قراريّ المجلس الدستوري الفرنسي:

- *Cons. const. fr.*, décision 89-258 DC du 8 juillet 1989, *op. cit.*

- *Cons. const. fr.*, décision 96-373 DC du 9 avril 1996, *op. cit.*

⁵³. المرجع ذاته.

⁵⁴. مثلاً كتاب:

Wassim Wehbe, *op. cit.*, pp. 58-64.

⁵⁵. أنّ صدور قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/7/12 (القاضي محمد درباس/الدولة) تمّ بالإجماع دون تسجيل أيّ مخالفة، رغم مشاركة مستشار كان في الهيئة الحاكمة التي أصدرت قرار المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوّض/الدولة. وصدر قرار مجلس القضايا رقم 316 تاريخ 2010/3/2، بذات معنى قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/7/12، دون تسجيل أيّ مخالفة، رغم مشاركة قاضيين كانا في الهيئة الحاكمة التي أصدرت قرار المفتش الممتاز في الأمن العام جوزف معوّض/الدولة.

يُشكّل خرقاً لمبدأ فصل السلطات الذي يرمي إلى عدم الجَمْع بين السلطات⁵⁶. والمقصود بالمبدأ ليس الفصل المُطلق، بل الفصل مع التعاون، أي على السلطة التشريعية أن تتعاون مع السلطة القضائية والتضامن معها لتحقيق الخير العام في المجتمع. المفروض في السلطة التشريعية ألاّ تتدخّل في عمل المجلس الدستوري، فلا تُصدر قوانين يكون الغرض منها، عن قصد أو غير قصد، تعطيل مفعول قراراته (أي إبطال أو تعديل قرار أصدره المجلس الدستوري).

المفروض في القضاء اللبناني (الإداري والعدلي، مثلاً)، أن يتمتع، أيضاً، عن التدخّل في عمل المجلس الدستوري وأن يقوم بتنفيذ قراراته. ويتوجّب على القضاء الإمتناع عن تطبيق النصّ الذي قرّر المجلس عدم دستوريته في جميع القضايا المعروضة عليه، أو التي ستعرض عليه. ولا يؤدّي إبطال المجلس الدستوري لنصّ تشريعي إلى بطلان هذا النص فقط، بل ينسحب إلى كلّ نصّ مُماثل، أو قاعدة قانونية مُشابهة للقاعدة التي قضى بإبطالها، بدون حاجة لإعادة الطعن فيها بفعل مراجعة جديدة حتى يُمكن اعتبارها معدومة الأثر وغير دستورية. فأثر قرار المجلس الدستوري المُبطل يسري على القانون الذي صدر القرار بشأنه، وتمتدّ، عفواً، آثار هذا القرار، إلى كلّ قانون آخر مُستجدّ.

أثار قرار مجلس القضايا رقم 672 تاريخ 2010/7/12 لغطاً واستغراباً لدى عدد من رجال القانون، لأنّه كان على المجلس أن يُفسّر النصوص بالشكل الذي يجعلها مُتوافقة بعضها مع البعض الآخر بدلاً من تعطيل مفعولها⁵⁷ بتفسيرها بصورة مُتعارضة مع النصوص الأخرى المُتعلّقة بذات الموضوع أو بمواضيع مُشابهة⁵⁸، ممّا جرّد المادتين 13 و22 من قانون إنشاء المجلس

⁵⁶. على سبيل المثال: د. عصام سليمان، «القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات»، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص 21-44.

⁵⁷. جاء في حيثيات قرار صادر عن مجلس شوري الدولة:

«بما أنّ على القاضي إثارة عفواً قوّة القضية المُحكّمة عندما تكون مُطلقة [في القرارات التي تقضي بإبطال الأعمال الإدارية] أما إذا كان للحكّم قوّة القضية النسبية [في قرارات القضاء الشامل أو تلك التي تردّ مراجعة إبطال عمل إداري] فلا يُمكن إثارة هذا الدفع عفواً لعدم تعلّقه بالانتظام العام»

(مجلس شوري الدولة، قرار رقم 123 تاريخ 1992/4/8، شركة الأنابيب الوطنية/الدولة، مجلّة القضاء الإداري في لبنان، العدد السادس، 1992-1993، ص 349).

⁵⁸. في المادة 367 من قانون الموجبات والعقود اللبناني، ما يُلقى مزيداً من الضوء على المسألة المطروحة. فالمادة

الدستوري من معناهما وأعاق احترام قوّة القضيّة المَحْكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري⁵⁹. وجد مجلس القضايا ذاته أمام مسألة تنازع قوانين: المادتان 13 و22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، من نحوٍ أوّل، والمادة 87 من قانون القضاء العدلي (التي تستعيد مضمون نصّ المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة، التي أبطّلها المجلس الدستوري)، من نحوٍ ثانٍ. وفَضَّل مجلس القضايا، أمام هذا التنازع المُفترض، تطبيق أحكام المادة 87، اللاحقة زمنياً لقرار المجلس الدستوري، ما أفرغ أحكام المادة 13 الواجبة التطبيق من مضمونها.

يقتضي، بحسب اجتهاد مجلس شورى الدولة المُستقرّ، تفسير أحكام القانون على نحو يؤمّن الانسجام في ما بينها ويُعطي مفعولاً لكلّ منها. والتفسير الصحيح لأحكام الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري يعني أنّ قرارات المجلس الدستوري مُلزِمة، فور صدورها، لجميع السلطات العامّة وللمراجع القضائيّة والإداريّة، بحيث يبدأ إلزام هذه السلطات والمراجع من تاريخ صدور القرار دونما النّفات إلى القوانين اللاحقة له؛ خاصّة وأنّ المجلس النيابي لم يقدّم بتعديل دستوري يَمُنح ما أُبطّل سابقاً قرينة مُطابقة الدستور.

367 تنصّ على أنّه:

«إذا وُجد نصّ يُمكن تأويله إلى معنيين، وجب أن يؤخذ أشدهما انطباقاً على روح العقد والغرض المقصود منه، وعلى كلّ حال يُفضّل المعنى الذي يجعل النصّ ذا مفعول، على المعنى الذي يبقى معه النصّ بلا مفعول».

⁵⁹. اعتبر المجلس الدستوري في حيثيَّتَيْن أنّه:

«بما أنّ مبدأ فصل السلطات هو مبدأ دستوري مُكرّس في الدستور اللبناني الذي يَعتبر أنّ النظام قائم عليه أيّ أنّه ركن من أركان هذا النظام، فيكون المجلس الدستوري سلطة دستوريّة مُختلفة ومُستقلّة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائيّة، واختصاصه مُحدّد في الدستور ذاته بمُراقبة دستوريّة القوانين والبيّت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسيّة والنيابيّة، حتّى إذا توقّف عمل أيّ من هذه السلطات الدستوريّة، تفقد الهيكلية الدستوريّة دعامة من دعائمها ويتوقّف سيرها ويتعطلّ انتظامها الدستوري.

وبما أنّ المُشرّح الدستوري اللبناني عند نصّه على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها إنّما هدف من خلال هذا التكريس النصّي لمبدأ دستوري إلى تقادي المحظور الأخطر، والمتممّل في تعطيل عمل سلطة دستوريّة مُستقلّة بفعل سلطة دستوريّة مُستقلّة أخرى خارج الأطر الدستوريّة»

(المجلس الدستوري، قرار رقم 2005/1 الصادر في 2005/8/6، مذكور سابقاً، ص 273).

إنّ تطبيق أحكام الفقرة الأخيرة من المادة 87 من قانون القضاء العدلي على النحو الذي اعتمده مجلس القضاة من شأنه أن يُعطّل مفهوم أحكام الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري وأن يحرم القضاة العدليين من ضمانات لهم، وبالتالي من اللجوء إلى مراجعة القضاء كما قضى قرار المجلس الدستوري الذي أبطّل المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة. انطلاقاً من المفاهيم والمبادئ السابقة، تخرج النصوص المخالفة للدستور، المُبطّلة من قِبَل المجلس الدستوري، من الانتظام القانوني لأنّ الأخذ بخلاف هذا المنحى التفسيري يؤدي إلى تعطيل المادتين 13 و22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري⁶⁰، كما سبق بيانه.

إنّ هذا التفسير الذي انتهى إلى إعمال الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري يتعرّز بالعودة إلى الفقرة الثالثة من المادة 22 من القانون ذاته. الفقرة الأخيرة هي تأكيد لوجوب إعمال قرار المجلس الدستوري وليس سبباً لتعطيله، والنصّ الذي أبطّل يُعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنه لم يصدر ولا يجوز لأحد التدرّع به. ولو تعطلت الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون إنشاء المجلس الدستوري، على سبيل الافتراض، لتعطّل وجه من وجوه أهداف الرقابة الدستورية ودوافعها في لبنان.

وإذا قرّر المجلس الدستوري أنّ النص القانوني موضوع المراجعة مشوب بعيب عدم الدستورية فإنّه يقضي بإبطاله، كلياً أو جزئياً، بقرار مُعلّل. والنصّ الذي أبطّل يُعتبر كأنه لم يصدر ولا يجوز لأيّ كان التدرّع به (أي السلطات العامة، والمراجع القضائية والإدارية). وإنّ تطبيق مجلس شورى الدولة لقرار المجلس الدستوري لا يتوقّف على تعديل أو إلغاء المُشرّع للنصّ القانوني المُخالف للدستور، أو للقواعد القانونية التي تتضمنها القوانين النافذة والتي تنطوي على نصوصٍ مُشابهة للنصّ القانوني الذي أبطّله المجلس الدستوري، لأنّ الأخذ بعكس ذلك يؤدي إلى تعطيل قرار المجلس الدستوري.

⁶⁰. جاء في حبيّبة لمجلس القضاة: «أنّ القرارات الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى كمجلس تأديبي للقضاة العدليين قابلة للطعن عن طريق النقض أمام مجلس شورى الدولة» (مجلس شورى الدولة (مجلس القضاة)، قرار رقم 17 تاريخ 1997/10/9، القاضي السابق زاهي حداد/الدولة، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثالث عشر، 1999، ص (25).

الحقيقة أن

«الكثيرين يعتقدون أن وجود مجلس دستوري في بلدٍ يعيش (أو يرنو إلى العيش) في ظلّ نظام برلماني مُتطوّر يُسهم في تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات (...)»⁶¹، ويفرض على جميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية احترام أحكام الدستور، ويحمي الحقوق الأساسية والحريات العامة من كل انتهاك⁶².

يُخلو لنا، قبل الانتقال إلى القسم الثالث المُخصّص لدراسة «الحاجب الشفاف» Écran transparent أو «الحاجب الصوري» Écran apparent (أو «الحاجز الصوري»، أو «المانع الصوري»)، أن نُشير إلى أنّ المنحى المُتبع في القسم الثاني من هذا البحث قد يُفاجئ، إلى حدّ ما، القضاة والمُحاميين ورجال القانون لأنّه، حسب معلوماتنا، لم يُلجأ إليه بهذا الأسلوب أو الشكل سابقاً. فلمنهجيّة المُعتمدة، ولُنشُدان المعرفة والحقيقة في هذا القسم، ولهاجس العدالة الذي رافق الباحث في كلّ سطرٍ من الأسطر التي خطّها... لهذه جميعاً يعود الفضل في جَمع ما تفرّق من أفكار وتنسيقها وضبطها.

3

«الحاجب الشفاف» Écran transparent

أو «الحاجب الصوري» Écran apparent

(أو «الحاجز الصوري»، أو «المانع الصوري»)

من المُفارقات الغريبة أنّ مجلس الدولة الفرنسي الذي ابتدع أسباب «القانون الحاجب» -loi écran (أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع») هو الذي خاض غماره، واكتوى بناره، وأعلن تدمّره من نتائجه وسخطه عليه، وهو الذي سعى، في لحظات التأمل والتعقّل، للتخفيف من حدّة

⁶¹. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...، مذكور سابقاً، ص 579.

⁶². حول موضوع تعطيل رقابة المجلس الدستوري: خليل سعيد أبو رجيلي "عدم إحقاق الحقّ الدستوري بالرغم من وجود المجلس الدستوري"، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد الثامن، 1995، المجلد الأول، ص 7-17.

نظريّة «القانون الحاجب» وتلور مفهوم «الحاجب الشفاف» Écran transparent⁶³ أو «الحاجب الصوري» écran apparent (أو «الحاجز الصوري»، أو «المانع الصوري»). لم يتوان بعض الفقه عن تأييد حقّ مجلس الدولة الفرنسي في ممارسة الرقابة على الأعمال الإدارية المطابقة لقانون صوري Apparent مخالِف للدستور:

“Quant à une tendance récente de certains tribunaux judiciaires à s’affranchir de l’écran législatif (...). Bien entendu, l’écran n’est plus qu’apparent (en fait, il disparaît) si la loi a simplement investi le gouvernement de la mission de prendre certaines mesures, sans déterminer les principes à mettre en œuvre. Dans une telle hypothèse, l’existence de la loi ne déliera pas le gouvernement du respect dû à la Constitution”⁶⁴.

نُشير، وبالعودة إلى فرضيّة «القانون الحاجب» (أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع»)، إلى أنه استثناءً من مفاعيله المذكورة أعلاه، لا يُصبح هذا القانون صورياً Apparent، بل هو يندثر ولا يبقى له أي أثر إذا اقتصر على منح الحكومة صلاحية اتخاذ بعض التدابير أو الأعمال الإدارية من دون أن يُحدّد لها المبادئ والأصول التي يتوجّب الإلتفات إليها واتباعها. فعندئذٍ، وإزاء هذا الفراغ التشريعي Vacuum juris (أي غياب قانون)، تكون الحكومة ملزمة، عند اتخاذها هذه التدابير أو الأعمال الإدارية، التقيد بأحكام الدستور تحت طائلة إبطالها (أي أنّ وجود القانون الصوري، لا يُحرّر الإدارة من التقيد بالدستور ولا يُحصّن تدابيرها أو أعمالها الإدارية المخالفة للدستور)⁶⁵.

تساءل البعض عمّا إذا كان صحيحاً أو سليماً القول بأنّ الانتظام القانوني في لبنان لا يُقرّ للقضاء العادي (الإداري والعدلي، مثلاً) بصلاحيّة إجراء الرقابة الدستورية والتثبت من مدى مطابفة

⁶³. مثلاً كتاب:

Louis Favoreu et Thierry S. Renoux, *op. cit.*, pp. 25-26.

⁶⁴. راجع:

René Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 14^e éd., Montchrestien, 2000, p. 32.

⁶⁵. مثلاً: قرارات مجلس الدولة الفرنسي:

CE 17 mai 1991, *Quintin*, RDP 1991, p. 1429, concl. R. Abraham (et rappr., notamment CE 19 novembre 1986, *Smanor*, p. 260, AJ 1986, p. 681, chron. M. Azibert et M. de Boisdeffre, RTDE 1988, p. 113, obs. V.C.); CE 10 octobre 1997, *Fédérat. nat. des experts comptables*, DA 1998, n° 67, obs. D. P.

هذه التدابير أو الأعمال الإدارية لأحكام الدستور عبر الأخذ بمفهوم «الحاجب الصوري» Ecran apparent (أو «الحاجز الصوري»، أو «المانع الصوري»). يبدو أنّ عدم الأخذ بـ «الحاجب الصوري» Ecran apparent كان، بعد إنشاء المجلس الدستوري في لبنان، متأثراً باعتبارين أساسيين، هما:

- التمسك بمبدأ الفصل بين القضاءين الدستوري والإداري (أو العدلي). فمهمة القضاء الإداري (أو العدلي) تطبيق القوانين لا الحكم عليها والبحث في دستورتها. وإذا سُمح للقضاء الإداري (أو العدلي) بمراقبة دستورية القوانين انقلب إلى سلطة تسمو على بقية السلطات في الدولة. - التأثر باجتهاد مجلس الدولة الفرنسي القديم (أي قبل أخذه بـ «الحاجب الصوري» Ecran apparent). فنظام مجلس شوري الدولة اللبناني استوحى معظم أحكامه من قوانين القضاء الإداري الفرنسي. وكان مجلس الدولة، في هذه الفترة، يمتنع عن ممارسة أي شكل من أشكال الرقابة الدستورية. ولهذا كان من الطبيعي أن يتأثر القضاء الإداري (أو العدلي) في لبنان بهذا الوضع.

مع أنّ معظم الفقه استند إلى هذين الاعتبارين ليمنع المحاكم من ممارسة الرقابة الدستورية على هذه التدابير أو الأعمال الإدارية عبر الأخذ بـ «الحاجب الصوري» Ecran apparent، فإنّ فئة من الفقهاء والباحثين شككت في صوابية هذين الاعتبارين، لأنّ المحاكم تستبعد القوانين غير المطابقة لأحكام الدستور، بصورة غير مباشرة، من دون الإقدام على إبطالها. ومن حجج هذه الفئة:

- لا يتناول تحريم ممارسة أية رقابة دستورية على أعمال السلطة التشريعية أو التنفيذية سوى دستورية القوانين من الوجهة الخارجية، أي الشكلية، وهي تختلف عملياً عن الرقابة الدستورية الداخلية لهذه الأعمال.

- لم يتيسر للاجتهاد طرُق الباب المتعلق بمنع (أو امتناع) القضاء العدلي عن ممارسة الرقابة الدستورية، مع أنّ الفقرة الأولى من المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية قد فتحت نافذة، وإن تكن ضيقة، أمام المحاكم للاجتهاد من خلال مراقبة دستورية القوانين، بصورة غير مباشرة (أي استبعاد القوانين غير المطابقة لأحكام الدستور وإبطال التدابير أو الأعمال الإدارية

غير المُطابِقة لأحكام الدستور، من دون الإقدام على إبطالها). ف «النظام القانوني اللبناني»، المُخالف في هذا الشأن لـ «نظام القانوني المصري»⁶⁶، يقوم على قاعدة أساسية تُعتبر أنّ «سيادة الإدارة فوق كلّ سيادة»، وأنّ للإدارة سلطةً مُطلقةً في وَضْع ما تشاء من أعمال إدارية مُطابِقة للقانون ومُخالِفةً للدستور، وأنّ القضاء العادي (العدي والإداري، مثلاً) لا يَسْتَطِيع الامتِناع عن تطبيق أيّ عمل من هذه الأعمال بدعوى تجاوز الإدارة حدودها الدستورية عند إصدارها. «بينما باب الرقابة عن طريق الدَّفْع بعدم الدستورية كان وما يزال مفتوحاً أمام المُتداعين برأينا، وهو لا يَسْتَلْزِم أيّ تنظيم خاصّ. أمّا قانون تنظيم المجلس الدستوري في لبنان الذي تضمّن نصّاً يَمْنَع على المحاكم النظر في دستورية القوانين عن طريق الطعن المُباشر أو عن طريق الدَّفْع فهو مُخالف لأحكام المادة عشرين من الدستور التي أناطت بالقضاء المُستقلّ في عمله بتّ النزاعات الذي يتطلّب البحث عن القاعدة الواجبة التطبيق. فهذا يَدْخُل ضمن اختصاص القضاء في البحث عن القاعدة المُختصة، أيّ الواجبة التطبيق، والقاعدة الدستورية هي أعلى القواعد»⁶⁷.

لم يتوانَ الفقه المصري عن تأييد حقّ المحاكم في مُمارسة الرقابة على دستورية القوانين قبل إنشاء المحكمة الدستورية.

«...» دور القاضي [المصري] في كشف هذا العيب من عيوب التشريع وهو ما اصطلح على تسميته عدم دستورية أو عدم مشروعية النصّ، وهنا نوّكِد أن التزم القاضي بحلّ إشكالية التعارض القانوني بين النصوص القانونية غير المُتساوية في المرتبة الإلزامية هو التزام قانوني ملقى على عاتقه ويُعدّ من أهمّ واجبات وظيفته. ويُمارس القاضي تلك الرقابة بطرق مُتعدّدة منها الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية والرقابة عن طريق الدَّفْع الفرعي ورقابة الامتِناع، وهو ما يتقرّر حسب دستور كلّ دولة ونظامها القانوني.

ورقابة الامتِناع والتي كانت تتمّ بعد إصدار القانون وتُمارس بواسطة الدَّفْع لا الدعوى، وتكون في حالة وجود نزاع معروض على القضاء فيدفع مثلاً أحد الخصوم بعدم دستورية ذلك القانون المُراد تطبيقه على النزاع، وهنا يعمل القاضي على التحقّق من القوانين المُطابِقة للدستور والقوانين المُخالِفة للدستور، ويصدر حُكماً بالامتِناع عن تطبيق القانون المُخالف للدستور ولكن لا يقوم بإلغائه بل يظلّ قائماً إلى أن يُلغى بقانون آخر.

⁶⁶. ورقة عمل مُقدّمة من وفد مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية إلى الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية

في الدول العربية، مذكورة سابقاً، ص 16.

⁶⁷. سليم سليمان، مذكور سابقاً، ص 205-206.

من هنا نستخلص أنّ سلطة القاضي كانت تُنحصر في الامتياز عن تطبيق القانون المدفوع بعدم دستوريته إذا ما اتّضح له وجود عيب تشريعي به دون أن يكون له سلطة الحُكم بإلغائه»⁶⁸.

لكن ثمة سؤال لا بُدّ من طرحه، ببساطة واختصار: هل الانفتاح بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة هو القاعدة أم الاستثناء؟ وبعبارة أخرى: هل من تكامل أو تعاون مُمكن بين المجلسين؟

<--

⁶⁸. ورقة عمل مُقدّمة من وفد مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية إلى الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، منكرة سابقاً، ص 16.

4

الانفتاح والتكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة⁶⁹

في القرار رقم 2005/1 الصادر في 2005/8/6، بشأن الطعن في القانون رقم 679، الصادر في 2005/7/19، والمتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري⁷⁰، ألغى المجلس الدستوري القانون وأكد

«أن الخطأ الفاضح في التقدير يؤدي في حال توافره جدلاً إلى اعتبار النص التشريعي الزائف بفعل هذا الخطأ الموصوف أعلاه نصاً عديم الوجود loi inexistante، وذلك بالمقارنة مع الاجتهاد الإداري، تلك المقارنة الجائزة علماً وفقهاً بين القانونيين الدستوري والإداري المنتسبين معاً إلى عائلة القانون العام على ما أورده العلامة إدمون رباط في رأيه الاستشاري تاريخ 1978/9/16 المُوجّه إلى رئيس مجلس النواب في ذلك الحين»⁷¹.

تتميز هذه الحيثية بأهمية خاصة، لكونها ولأول مرة تقول «بالمقارنة مع الاجتهاد الإداري، تلك المقارنة الجائزة علماً وفقهاً بين القانونيين الدستوري والإداري المنتسبين معاً إلى عائلة القانون العام»⁷². وتبدو العبارة الأخيرة، الصريحة وغير المسبوق، بمثابة ردّ الجميل لمجلس شورى الدولة الذي سبق له أن أكد في قرار له⁷³ أنه ملتزم بقرارات المجلس الدستوري واجتهاده⁷⁴.

⁶⁹. حرصاً على الأمانة العلمية نُشير إلى أن معظم ما انطوى عليه هذا القسم لا يختلف كثيراً عما وُرد في بحث المؤلف المنشور في كتاب المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2012، "قوة القضائية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري وأثرها في قرارات مجلس شورى الدولة: قرار مجلس القضاة رقم 672 تاريخ 2010/07/12 نموذجاً"، المجلد 6، ص 87-161، نظراً لتمائل الموضوعين.

⁷⁰. المجلس الدستوري (2001-2005)، ص 263-284.

⁷¹. المرجع ذاته، ص 282.

⁷². المرجع ذاته والصفحة ذاتها.

⁷³. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 71 تاريخ 2001/10/25، الدولة/الوزير إلياس غصن، مذكور سابقاً.

⁷⁴. المرجع ذاته، ص 38-39.

ومن المُسلّم به أنّ الانفتاح والتكامل بين القضاء يُن أمر لا جدال فيه⁷⁵، ولكن الجديد في ما جاء في قرار المجلس الدستوري أنّه أعلن أنّه والقضاء الإداري مُنتسبين إلى فرع القانون العام، ممّا يجعل من الجائز أن يعقد المجلس الدستوري مقارنة بين اجتهاده واجتهاد القضاء الإداري⁷⁶، من جهة، ويستعين بالنظريّات والمبادئ التي أرساها هذا القضاء⁷⁷، من جهة ثانية.

تُعتبر هذه الاستعارة شكلاً من «دسترة»⁷⁸ المبادئ العامة Constitutionnalisation des principes généraux، أي الارتقاء بها في سلم البناء القانوني من مبادئ عامّة ذات قيمة قانونيّة إلى مبادئ عامّة ذات قيمة دستوريّة.

الحقيقة أنّ المجلس الدستوري عمّد في كثير من المراجعات المُتعلّقة بالرقابة على دستوريّة القوانين وسائر النصوص التي لها قوّة القانون إلى الاستعانة بهذه المبادئ القانونيّة، بعد أن مَحَصّها قيمة دستوريّة فأضحت تُعرف بـ «مبادئ عامّة دستوريّة»⁷⁹. ومن بين هذه المبادئ: استقلال القضاء، واستقلال الطوائف الدّينية في تسيير شؤونها، واستمراريّة المرافق العامّة، ودوريّة الانتخابات، والحفاظ على النظام العام، وحقّ الدفاع، وحقّ مُراجعة القضاء، والفصل بين السلطات، والمساواة بأشكالها المُختلفة (لا سيّما مساواة المواطنين أمام القانون، والمساواة في تولّي الوظائف

⁷⁵. لمزيد من المعلومات حول الموضوع، بحث:

Michel Tabet, *op. cit.*, pp. 41-59.

⁷⁶. المرجع ذاته، ص 42-49.

⁷⁷. راجع الرأي الاستشاري للدكتور إدمون رباط تاريخ 1978/9/16، والمنتشر في كتاب: بشاره منسى، الدستور اللبناني: أحكامه وتفسيرها، الدراسات والوثائق المُتعلّقة به، المؤلّف هو النّاشير، 1998، ص 174.

⁷⁸. المقصود بالـ «دسترة» هو إسباغ الصّفة الدستوريّة على موضوع ما أو جعله دستوريّاً. والكلمة مُشتقّة من «دستّر» constitutionnaliser، أي «جَعَلَ [الأمر] دستوريّاً» (جَبَّر عبد النور وسهيل ادريس، المنهل: قاموس فرنسي عربي، الطبعة الأولى، دار الآداب ودار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 241).

⁷⁹. بحث:

Michel Tabet, *op. cit.*, pp. 44-46.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif par le Conseil constitutionnel », *ap. Guillaume Drago, Bastien François et Nicolas Molfessis (dir.), Légimité de la jurisprudence du Conseil constitutionnel (Actes du Colloque de Rennes des 20 et 21 septembre 1996), Economica, coll. Études juridiques, 1999, p. 68.*

العامة، ومساواة المنتفعين بالمرافق العامة، والمساواة في التمثيل والتصويت وتقسيم الدوائر الانتخابية، والمساواة بين الموظفين المنتميين إلى ذات السلك) وسواها⁸⁰.
 أما في فرنسا، فهناك انسجام بين القضاءين الدستوري والإداري⁸¹، حتى أنّ معظم الفقهاء يُفضّل ضمّ القضاءين تحت عنوان: وحدة الهدف في تحصيل القانون ومنعه من الانحراف عن غاية المصلحة العامة⁸². وبعبارة أخرى: إنّ المجلس الدستوري هو الذي يضع المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة. أما مجلس الدولة فهو الذي يضع هذه المبادئ موضع التنفيذ ويُعيّن شروط تطبيقها. ولا بُدّ من أن يستوحي المجلس الدستوري في أعماله المبادئ العامة التي يقوم عليها القانون الإداري. وما يُقال في العلاقة بين المجلس الدستوري ومجلس الدولة يُمكن أن يُقال أيضاً في القانونين الدستوري والإداري. صحيح أنّ العلاقات التي تربط القانون الدستوري بالقانون الإداري ليست كلّها على درجة واحدة من القوّة، ولكن يبقى القانون الدستوري على صلة وثيقة بالقانون الإداري⁸³. وربّما كانت الصلة بين القانونين من أقوى الصّلات بين فروع القانون العام (دسترة القانون الإداري⁸⁴، مثلاً).

⁸⁰. حول المفاهيم الإداريّة الأخرى، بحث:

Michel Tabet, *op. cit.*, pp. 46-49.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif ... », *op. cit.*, p. 68.

⁸¹. مثلاً كتاب:

Guillaume DRAGO, *Contentieux constitutionnel français*, 2^e éd. refondue, PUF, Thémis droit, 2006, p. 311.

⁸². وعلى العكس، طرح البعض مسألة تفوّق *supériorité* القانون الإداري على القانون الدستوري أو تبعيّته له *subordination*. ولمزيد من المعلومات حول الموضوع:

François Luchaire, « De la méthode en droit constitutionnel », *RDP*, 1981, pp. 275-329.

⁸³. مثلاً بحث:

Philippe Jestaz, « Les sources d'inspiration de la jurisprudence du Conseil constitutionnel », *ap. Guillaume Drago et al. (dir.), Légitimité...*, *op. cit.*, pp. 4-5.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif ... », *op. cit.*, p. 68.

⁸⁴. بحث:

Michel Tabet, *op. cit.*, p. 43.

وكذلك:

Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif ... », *op. cit.*, p. 68.

--<

هناك سبب آخر لهذه العلاقة المُميّزة بين القضاءين الدستوري والإداري في فرنسا⁸⁵. فالحصانة الدستورية لمجلس الدولة كانت بفضل المجلس الدستوري⁸⁶، خاصة وأن دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 لم يتضمّن أية إشارة إلى القضاء الإداري في بابه الثامن المتعلق بالسلطة القضائية. وحدها المادة 13 من الدستور أتت على ذكر طرق تعيين مُستشاري مجلس الدولة، من دون الالتفات إلى توفير الحصانة والضمانة الدستورية لهم.

نجح المجلس الدستوري في وضع حدّ لهذا الوضع الشاذّ عندما أكّد أنّ استقلالية القضاء الإداري، وبالتالي وجوده، يُعتبران من «المبادئ الأساسية المُعترف بها من قِبَل قوانين الجمهورية» *Principes fondamentaux reconnus par les lois de la République* ممّا يعني إعطاءهما قيمة دستورية⁸⁷، بحيث يصعب على المُشرّع إلغاء القضاء الإداري إلّا بموجب تعديل دستوري. ثمّ عاد هذا المجلس وأكّد القيمة الدستورية لهذا القضاء، عندما قرّر أنّه تدخّل في اختصاصات القضاء الإداري صلاحية إلغاء القرارات الإدارية المُتخذة من قبل السلطات الإدارية في سياق ممارستها لامتيازات السلطة العامة⁸⁸. وهكذا نرى أنّ القضاءين الدستوري والإداري يلجآن

⁸⁵. راجع، مثلاً، كتب:

Francine Batailler, *Le Conseil d'Etat, juge constitutionnel*, L.G.D.J., Bibliothèque de droit public, Tome 68, 1966.

Ahmed Salem Ould Boubout, *L'apport du Conseil constitutionnel au droit administratif*, Economica-PUAM, 1987.

Joël Andriantsimbazovina, *L'autorité des décisions de justice constitutionnelle et européennes sur le juge administratif*, LGDJ, Bibliothèque de Droit Public, Tome 192, 1998.

⁸⁶. مثلاً بحث: محمد شرايرية، مذكور سابقاً، ص 186.

⁸⁷. مثلاً كتاب: د. فوزت فرحات، *القانون الإداري العام*، الكتاب الأول، المؤلّف هو الناشر، 2004، ص 28-29.

⁸⁸. قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 86-224 DC du 23 janvier 1987, *Loi transférant à la juridiction judiciaire le contentieux des décisions du Conseil de la concurrence*, Rec., p. 8.

إلى المبادئ ذاتها⁸⁹ ويلزمان السلطتين التشريعية والتنفيذية التقيد بها⁹⁰، حتى أن بعض الفقهاء اعتبر أن المجلس الدستوري الفرنسي يجهد كي لا يخالف اجتهاده ما جرى عليه اجتهاد مجلس الدولة⁹¹.

نلفت النظر، قبل الختام، إلى حقيقة أساسية هي أنه مهما يُحاول القضاء الإداري أن ينظر إلى المجلس الدستوري، حديث النشأة نسبياً، نظرة ملؤها الحذر⁹² والإنغلاق ورُفض التعاون وعض

⁸⁹. مثلاً بحثي:

Philippe Jestaz, *op. cit.*, pp. 4 ; Franck Moderne, « L'intégration du droit administratif ... », *op. cit.*, p. 82.

وكذلك ما كتبه A.S. Ould Bouboutt:

« [L]e marché des principes généraux a brusquement évolué d'une situation de monopole au profit du Conseil d'État (...), vers une situation de duopole par l'entrée en jeu du Conseil constitutionnel » (Ahmed Salem Ould Bouboutt, *op. cit.*, p. 390).

⁹⁰. مثلاً قراري المجلس الدستوري الفرنسي:

Cons. const. fr., décision 69-55 L du 26 juin 1969, *Nature juridique de certaines dispositions modifiées, des articles 4, 9 et 12 de la loi du 2 mai 1930 relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, des articles 2 et 13 bis de la loi du 31 décembre 1913 sur les monuments historiques et de l'article 98-1 du code de l'urbanisme et de l'habitation, Rec.*, p. 27

Cons. const. fr., décision 71-44 DC du 16 juillet 1971, *Liberté d'association, Rec.*, p. 29.

⁹¹. تعليق Loïc Philip و Louis Favoreu على أحد قرارات المجلس الدستوري الفرنسي:

« Le conseil constitutionnel s'est donc efforcé de ne pas entrer en contradiction avec la jurisprudence du Conseil d'État (...) », Favoreu et Philip, *Les grandes décisions...*, *op. cit.*, pp. 147, n° 22, « Observations sous », *Cons. const. fr.*, décision 61-14 L du 18 juillet 1961, *Nature juridique de l'article 5 de l'ordonnance n° 58-1273 du 22 décembre 1958 relative à l'organisation judiciaire, Rec.*, p. 38.

⁹². في قرار حول تعديل بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة، نقرأ ما يلي:

«وبما أن مبدأ خصوصية القضاء الإداري، وهي قاعدة مُسلم بها، ترتبط بمجموعة مُتشابكة من العناصر، تُعطي لهذا القضاء خصوصيته (...).

وبما أن خصوصية القضاء الإداري، فضلاً عن الاختصاص، ترتبط بعناصر مُتشابكة يعود بعضها إلى مصدر مبادئ القانون الإداري، وأخصها الإجتهد، وقواعد القانون الإداري التي تختلف عن قواعد القانون الخاص، ويعود بعضها الآخر، إلى طبيعة المنازعات التي تدخل في صلاحيات القضاء الإداري وأطرافها والإميازات التي تتمتع بها السلطة العامة، كما يعود إلى الهدف الذي تسعى الدولة إلى تحقيقه، أي المصلحة العامة.

وبما أن مبدأ خصوصية القضاء الإداري، وإن كان من القواعد المُسلم بها، في الفقه والإجتهد الإداريين، فهو لا يرقى إلى مرتبة المبدأ الدستوري، ولا يتمتع بالتالي، بالقيمة الدستورية، على أن ذلك لا يعفي المُشرع من مراعاة هذا المبدأ

الطرف عن الدور المُمَيِّز المُعْطَى له، فإنَّ المجلس الدستوري مُفْرَضٌ على القضاء الإداري، لا بِحُكْمِ الواقع وحسب، بل بِحُكْمِ القانون، والدستور أيضاً. ومهما يُحاول القضاء الإداري الاستغناء عن دور المجلس الدستوري فهو لا مُحَالَةٌ واقع في شبابه⁹³. ونرى مُفيداً إثبات بعض المقاطع الواردة في قرارات سابقة لمجلس القضايا في مجلس شوري الدولة والتي مهَّدت لِ «دَسْتَرَة» حقّ الطعن في قرارات الهيئات العليا للتأديب⁹⁴:

«بما أنَّ المادة 13 من القانون رقم 65/54 نصَّت على إحداث مجلس تأديبي عام للموظفين وعلى أنه «لا تقبل قراراته أيّ طريق من طرق المُراجعة بما في ذلك طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة أو طلب التعويض عن طريق القضاء الشامل»

(...)

وبما أنه مهما يكن من أمر وبدون حاجة للتوقُّف عند وصف القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي العام، أنه من مُراجعة مناقشات مجلس النواب لمشروع القانون رقم 65/54 لمعرفة ما هدف إليه المُشترع من العبارة التي تمنع على الموظف الطعن في تلك القرارات يتبيَّن أنَّ العبارة المذكورة لم تُدوَّن جزافاً وبدون مفعول عملي بل أنه نوقش معناها ومفعولها طويلاً وأنَّ أكثرية المجلس ومُمثِّل الحكومة قصدوا بالواقع إقفال طريق الطعن في القرارات المنوَّه بها مهما يكن نوع هذا الطعن وذلك بالرغم من مُعارضة بعض رجال القانون من النواب. فقد قال أحدهم مثلاً: «أته لا يجوز كمنبداً عام إلا أن يكون القضاء في النهاية المرجع لطلب كلِّ مواطن. فإذا حُذفت هذه الضمانة فذلك لأسباب واقعية نعيشها الآن في لبنان. ولكن هذه الأسباب وهذه الأحوال ليست دائمة... إنَّ مثل هذا القانون كما هو وارد لو كان في هذه البلاد محكمة عليا لدرس دستورية القوانين لألغيت هذا القانون بأقلِّ من أربع وعشرين ساعة...» (ص 1460 من محاضر مناقشات مجلس النواب سنة 1965). وردَّ رئيس مجلس الوزراء على الاعتراضات التي أبدتها

في سنَّ القوانين المُتعلِّقة بالقضاء الإداري (...)» (القرار رقم 2000/5، مذكور سابقاً، ص 461-462، و 464).⁹³ مثلاً بحث:

Michel Tabet, *op. cit.*, pp. 49-59.

وكذلك كتاب:

Louis Favoreu et Thierry S. Renoux, *op. cit.*

⁹⁴. قرار مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا) رقم 342 تاريخ 1973/6/13، محمد ملحم عواضة/الدولة، قرارات محكمة حلِّ الخلافات ومجلس شوري الدولة (بهيئة مجلس القضايا)، الجزء الثاني، 1973-1982، ص 864-871؛ وقرار مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا) رقم 153 تاريخ 1977/5/19، فؤاد الحجار/الدولة، المرجع ذاته، ص 872-877.

بعض النواب بقوله: « إذا فنحن أمام هذا الواقع الذي قضى باتخاذ مثل هذه الإجراءات التي يرى فيها البعض إستثناء من مبادئ قانونية ومُتعارف عليها... ولكن هذا ما يُبْرِره أن المصلحة العامة فُرِضت علينا مثل هذا الطريق. والخطر الأهم في نظري كما قلت لكم بالإستناد إلى سوابق معروفة هو أن مُراجعات في مثل ما تطالبون تعديله على هذه المادة ستفتح الباب واسعاً أمام كل من يُتَّخذ بشأنه تدبير من التدابير وأنا أقول لكم بأن كل من يُصرف من الخدمة سيُعاد بعد أشهر إلى وظيفته مع حُكم بالتعويضات. وهذا ما يتنافى مع المصلحة التي نتوخاها جميعاً. لذلك فنحن مثلكم عندما واجهنا هذه الحالات كنا ملزمين باختيار بين الواجب وبين العاطفة فاخترنا الواجب...» (ص 1462-1463 من المحاضر المذكورة)⁹⁵.

«وبما أنه لِيَتَبَيَّن من مناقشات المجلس النيابي بشأن المادة 13 من القانون رقم 54 تاريخ 1965/10/2 (...) أن المجلس النيابي قصد حرمان الموظف كلياً من حق اللجوء إلى القضاء للطعن بالقرارات التي يتخذها المجلس التأديبي بحقه.

وبما أن المُشترع باستيعاده بموجب المادة 13 من القانون 65/54 طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة بشأن القرارات الصادرة عن المجلس التأديبي العام إنما قصد استبعاد مُراجعة النقض بشأن هذه القرارات، لأن الإبطال لتجاوز حدّ السلطة غير مسموع أصلاً وبدون حاجة إلى نص»⁹⁶.

«وبما أنه يَنْتج عما تقدّم أن القرار المطعون فيه غير قابل للطعن أمام هذا المجلس وأنّ المراجعة مردودة لهذا السبب»⁹⁷.

الواقع أنه كان يُمكن لمجلس القضايا في مجلس شوري الدولة، في قراره رقم 672 تاريخ 2010/7/12، إستلهاً الأفكار الواردة في القرارات السابقة لمجلس القضايا والإستناد إلى قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27، للقول بعدم دستورية منع حق مُراجعة

⁹⁵. قرار مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا) رقم 342 تاريخ 1973/6/13، محمد ملحم عواضة/الدولة، قرارات محكمة حلّ الخلافات ومجلس شوري الدولة (بهيئة مجلس القضايا)، مذكور سابقاً، ص 870-871.

⁹⁶. قرار مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا) رقم 153 تاريخ 1977/5/19، فؤاد الحجار/الدولة، مذكور سابقاً، ص 876.

⁹⁷. قرار مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا) رقم 342 تاريخ 1973/6/13، محمد ملحم عواضة/الدولة، مذكور سابقاً، ص 871.

ويمكن أيضاً مراجعة مجلس شوري الدولة (مجلس القضايا)، قرار رقم 51 تاريخ 1992/2/10، فؤاد مخول حداد/الدولة - هيئة التفتيش المركزي والمجلس التأديبي العام، مجلة القضاء الإداري في لبنان، العدد السادس، 1993-1992، ص 241-250.

القضاء وتأكيد حق الطعن في قرارات الهيئة القضائية العليا للتأديب. إلا أن مجلس القضايا فضّل في قراره رقم 672 تاريخ 2010/7/12 عدم انتهاز الفرصة المتاحة أمامه والإبقاء على اجتهاده السابق على إنشاء المجلس الدستوري.

لم تُنح الفرصة أمام مجلس شورى الدولة لتلقّف مبادئ القانون الدستوري المختلفة وبلورتها. ويُمكن قول الأمر نفسه فيما يتعلّق بالمجلس الدستوري الذي لم يُعلن موقفه من العديد من المبادئ الأساسية للقانون الإداري، ولم يتصدّ لها. غير أنّ الفرق بين القانونين هو اليوم فارق نسبي، فقد قامت بينهما صلات عديدة أدّت إلى تداخل بعض قواعدهما وتفاعلها. والسبب المُباشر لهذا التقارب، الضمني أو الحتمي، يعود إلى تدخل المجلسين في نشاط السلطات العامة لسدّ الحاجات المُرتبطة بالصالح العام. وفي سبيل المزيد من تفعيل عمل المجلسين على الصعيد الإيجابي، لا بدّ من تلاقٍ أكبر في قرارات مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري. ويُمكن أن يتمّ ذلك عن طريق تبادل وجهات النظر بين المجلسين. ومن المُرتقب أن تتعرّز الصلة الإيجابية بين مجلس شورى الدولة والمجلس الدستوري عندما تُربط بنوك المعلومات Banques de données في كلّ منهما⁹⁸.

يبقى أنّ الأهمّ الأهمّ هو حسُن النوايا، والإنتحاح، والتكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة، والموازنة بين المصلحة العامة الدستورية والمصلحة العامة الإدارية ومُواكبة العصر، فقد باتت من المُسلّمات، في ظلّ التطوّر القانوني الذي نشهده في هذه الحقبة الزمنية، أنّ العلاقة ما بين المجلسين تزداد تشعباً ورسوخاً، يوماً بعد يوم «لتأطير النشاط الحكومي» (Encadrer) « action publique »⁹⁹). ولا بدّ من وجود قدر من الإنتحاح والتعاون المُتبادل بينهما، فللمجلس الدستوري حقّ الرقابة الدستورية ووضع المبادئ الأساسية للقانون العام في الدولة، وللمجلس شورى الدولة حقّ وضع هذه المبادئ موضع التنفيذ وتعيين شروط تطبيقها.

⁹⁸. راجع بحث:

Michel Tabet, *op. cit.*, p. 59.

⁹⁹. راجع بحث:

Olivier Schrameck, « Droit administratif et droit constitutionnel », *AJDA*, 20 juin 1995, n° spécial, pp. 34-42.

طرحنا بعض الأسئلة في سياق البحث، وها نحن ننتهي إلى مسألتين لم يجز التطرُّق إليهما لأنَّ المقام لا يتسع لمعالجتهما بتوسُّع. النقطة الأولى تتعلَّق بدور نظريَّة «القانون الحاجب» loi-écran، أو «القانون الحاجز»، أو «القانون المانع» وأثرها في قرارات غرف مجلس شورى الدولة القضائية الخمس، قَبْل إنشاء المجلس الدستوري وبعده. والنقطة الثانية تتعلَّق بدور هذه النظرية وأثرها في آراء الغرفة الإدارية¹⁰⁰. إننا نكتفي بطرح هاتين الإشكاليَّتين بدون إعطاء جواب تفصيلي عنهما لأنهما، على ما نعتقد، تستأهلان بحثاً خاصاً مُعمَّقا لا محلَّ للتطرُّق إليهما عبْر هذا البحث.

يبقى أنه لا قيمة فعلية لأيِّ جدل حول نطاق رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المُطابِقة لقانونٍ مُخالفٍ للدستور إن لم تُطبَّق قرارات المجلس تطبيقاً سليماً ودقيقاً وعادلاً على أرض الواقع. فالممارسات هي محكَّ النظرية... وفي هذه الحالة على مجلس شورى الدولة ألاَّ يستتكَف عن إحقاق الحقِّ. إنَّ عليه أنْ يجتهد.

و«نلاحظ (...) أنَّ القرارات المُختارة دلَّت في آنٍ معاً على خرق حُكْم القانون، وعلى التصدي لهذا الخرق من قِبَل القضاء.

كما نلاحظ أنها تصدَّت لمواضيع مُختلفة (...). وقد كرَّست هذه القرارات مبادئ تعكس مفاهيم الديمقراطية ودولة القانون وحُكْم القانون (...).

ولا يتَّسع المجال لإثبات المزيد من وجوه الانتهاك، والمزيد من القرارات التي تصدَّت له. ولا نخشى القول، في أيِّ حال، إنَّ القضاء - القضاء أيضاً - قد يكون... انتهاك "حُكْم القانون" في قرارات أُخرى¹⁰¹.

¹⁰⁰. ورقة عمل مُقدَّمة من وفد مجلس الدولة بجمهورية مصر العربية إلى الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية، مذكورة سابقاً، ص 16.

لمزيد من المعلومات حول دور القضاء الإداري في كشف عيوب التشريع، أوراق عمل الاجتماع الثامن لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية (مجلس شورى الدولة، مجلس الدولة، ديوان المظالم...)، المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية (مجلس وزراء العدل العرب، جامعة الدول العربية)، بيروت 24-26/9/2018.

¹⁰¹. غالب غانم، في مدار القانون: مجموعة مُحاضرات، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، 2006، ص 129.

و«القضاء هو من تجارب الماضي، ومن ضرورات اليوم، ومن علامات الغد. وهذه أيضاً هي حال القانون: ربيب القضاء، ومدار اهتمامه، ومادته الأصلية»¹⁰².

و«كلُّ قانونٍ لا يتهيأ لمواجهة الغد، هو قانون ناقص.

كلُّ قانونٍ لا يُطَبِّقُهُ رجالٌ ذوو مواهبٍ وخبراتٍ وصدورٍ رحيبةٍ وبصائرٍ نافذة، هو قانون هالك.

كلُّ قانونٍ لا يُدارُ عن طريق مؤسساتٍ تتمتع بحرية الحركة والمبادرة وتتأمن لها السبل المادية المؤاتية هو قانونٌ مُتَعَثِّرٌ.

كلُّ قانونٍ يُغالي في الانتصار للرقم ويغض الطرف عن الوجدان ولا يحمي النبض الحرّ في أعماق

الإنسان هو قانونٌ مُتَعَسِّفٌ.

كلُّ قانونٍ لا يَنشُدُ العدل هو قانون جائر»¹⁰³.

بعد هذا التطواف الوجداني والواقعي في آن، في أجواء القضاء والقانون، يتحصّل من هذا البحث أنّ مجلس شورى الدولة لا يستطيع التغاضي عن النصوص القانونية الوضعيّة، وإن حاول أحياناً تلطيفها والتخفيف من حدّتها أو وقّعها قدر المستطاع. فمجلس شورى الدولة لا يُشَرِّع وإن اجتهد تارةً، ولا يحمل وزرّ الجمود القانوني إلاّ بمقدار ما يسمح له المنطق والمرونة بفتح النصّ على آفاق جديدة تارةً أخرى. من هنا فإنّ جزءاً من المسؤولية يُلقى على عاتق مجلس النواب الذي قد يستحثّه مجلس شورى الدولة، في بعض الحالات، على إرساء دولة الحقّ والقانون¹⁰⁴، في سبيل مواكبة العصر.

يَتَحَصَّلُ من هذا البحث أخيراً أنّ القضاء الإداري بات اليوم من رموز الدولة الحديثة الخاضعة لسُلطة القانون، والقائمة على أساس الحرّية والمساواة والعدالة. إنّ سجلات هذا القضاء حافلة بالمواقف الاجتهادية الدالّة بدورها على دور القضاء الفعّال في مسار إرساء العدالة. وأمامه، في المُستقبل القريب، عملٌ ضخم، ودور أكبر يُناديه في مجال حقوق المُتقاضين والديموقراطية.

¹⁰². المرجع ذاته، ص 247.

¹⁰³. المرجع ذاته، ص 4-5.

¹⁰⁴. لمزيد من المعلومات حول موضوع دولة القانون ودولة الحقّ: عصام سليمان، «العدالة الدستورية وحُكم القانون: رؤية إصلاحيّة في ضوء التحوّلات العربيّة»، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2011، ص 45-47. وكذلك الكتابين الأتّيين: أمين عاطف صليبا، مذكور سابقاً، ص 55-111.

Jacques Chevallier, *L'État de droit*, Montchrestien, Clefs/Politique, 1992, pp. 77-126.

و«هذا القضاء، هذا القضاء اللبناني الداعم للعملية الديمقراطية من خلال قراراته، نجح أحياناً، وأخفق أحياناً أخرى. إمّا لأنّه لم يكمل المعركة حتّى النهاية، وإمّا لأنّه وقع في أفخاخ الضغوط والإغراءات المُتَلَوِّنة، وإمّا لأنّ الثقافة الديمقراطية غابت عن أذهان بعض أعضائه الذين اكتفوا بالممارسة الوظيفية الروتينية»¹⁰⁵.

في ختام الحديث عن رقابة مجلس شورى الدولة على الأعمال الإدارية المُطابِقة لقانونٍ مُخالفٍ للدستور تُشير إلى أنّ «(...) لا قيمة فعلية لأيّ دستور، أو نصّ من نصوص القانون الدستوري (...)، إن لم يُطبّق تطبيقاً سليماً ودقيقاً وعادلاً. وكلّ دستور بلا سندٍ وعاجز عن التصديّ للمشكلات والصعوبات، وحماية الحقوق والحريات، والتجاوب مع التطلّعات والمُستجِدّات، وتحقيق مبادئ العدالة والانصاف، هو دستور فاشل. وكلّ دستور لا يحظى باحترام المواطنين والمسؤولين ليس سوى أداة للزينة والادّعاء بامتلاك دستور»¹⁰⁶. والنظام القانوني (أو القضائي) الذي يُنكر مبدأ تسلسل القواعد القانونية يُلغي في الأغلب الأعمّ فكرة

حُكم القانون Rule of law/État de droit¹⁰⁷ ويضع الدستور والأعمال الإدارية (المُطابِقة لقانونٍ مُخالفٍ للدستور) في منزلة واحدة. ما أنجزناه، في سياق البحث، ليس غير بداية طريق وعُصارة أفكار قابلة للمناقشة والبلورة والتطوُّير، بسبب دقّة الموضوع وحساسيته المُفرطة.

¹⁰⁵. غالب غانم، مذكور سابقاً، ص 257.

¹⁰⁶. محمد المجذوب، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني...، مذكور سابقاً، ص 743.

¹⁰⁷. مثلاً كتاب:

العرب ودستور السلطنة العثمانية:

عودة الى جذور "الدسترة" في الأوطان العربية

الدكتور سيمون بدران

أستاذ مساعد في كلية القانون في الجامعة الأميركية في الامارات AUE

من أجل إدراك فكرة "الدسترة" كاملةً وثقافتها ونضالات النخب العربية لإنجاح المبادئ والقيم التي اكتتفتها الدساتير العربية التي كُرست بين منتصف القرن التاسع عشر وبداية عشرينيات القرن الماضي، على الباحث في الأدبيات الدستورية التاريخية الغوص في دراسة "التنظيمات" العثمانية أولاً، قبل الانتقال إلى تمحيص دستور السلطنة للعام 1876.

فمرحلة "التنظيمات"، التي ابتدأت بإعلان "خط كلخانه" في العام 1839، شكلت المهد الذي نشأت وتبلورت في كنفها الحركة الدستورية العثمانية... هدفت هذه "التنظيمات" إلى إصلاح السلطنة وتدعيم ركائزها، معتمدةً التقدم الأوروبي الغربي والأفكار الليبرالية للثورة الفرنسية على وجه الخصوص، نموذجاً وحافزاً لإنجاح الإصلاحات المبتغاة... غير أنها لم تُحسّن من وضعية العرب داخل السلطنة، إذ بقوا عاجزين على تبوء المناصب العليا، مُستبَعدين من مراكز القرار في الإدارة المركزية.

لذلك بدأ النضال المشترك بين النخب العثمانية، وعلى رأسهم "العثمانيين الجدد"، والنخب العربية المغلوب على أمرها لتكريس فكرة الدستور وثقافته، ليكون الوعاء الجامع "للوطن العثماني". غير أن طرح "الدسترة" خلال تلك الحقبة من تاريخ السلطنة قد اكتتف مسائل جدلية حساسة كإمكانية تقييد نفوذ السلطان، "خليفة المسلمين"، أو تقليص دور الشريعة الإسلامية داخل المنظومة القضائية العثمانية...

كيف تمكن المشروع الإصلاحى العثمانى من إنشاء ثقافة دستورية للإسلام؟ وما مدى التأثير المتبادل بين النخب العثمانية والعربية في بلورة هذه الثقافة...؟ من هم الذين وضعوا الدستور العثماني وما مدى تطابقه مع المبادئ العامة الدستورية الغربية؟ ولماذا اكتنف الغموض حيزاً مهماً من أحكامه؟ وإلى أي مدى أسهمت المؤسسات الدستورية التي انبثقت عنه، كالبرلمان، في تجذر الفكر الدستوري العربي ونضاله؟

الإضاءة على التجربة البرلمانية العثمانية، تكمن أهميتها بأن البرلمان العثماني قد شكل "منتدى" لأبرز التيارات الفكرية والسياسية، وخاصة العربية منها. كما ستتيح للباحث المراجعة التاريخية النقدية لما ساد من أفكار مغلوبة أو سطحية، وتمحيص الفكر الدستوري في العالم العربي في سياق تشكله الاجتماعي-الثقافي، أي في إطار بيئته التي أنتج فيها... في المقابل، طرح السلطان عبد المجيد الثاني البديل للمملكة الدستورية العثمانية، مستعيناً "بالخلافة العثمانية" لِمَ شمل الشعوب التي تقطن فيها السلطنة وللنهوض بها، معلقاً العمل بالدستور بعد أقل من سنتين على إصداره!

من جديد، شكّل العمل التركي-العربي المشترك، والذي قطف ثمار نضاله عندما أُجبر السلطان بإعادة العمل بالدستور في العام 1908، بالإضافة إلى نجاحه في إدخال تعديلات دستورية جوهرية أزال الغموض الذي شاب بعض مواده، ونقاط الضعف التي كشفتها التجربة الدستورية الأولى... ولكن، لماذا هذا التشديد من قبل النخبة الحاكمة العثمانية على ضرورة اعتماد نهج الدسترة في سلطنة على شفير الانهيار؟

بحكم اختصاصنا وخبراتنا في القانون الدستوري والأنظمة السياسية، سنحاول الإجابة عن الأسئلة المطروحة أعلاه من خلال دراسة المباحث التالية تباعاً: الجذور التاريخية للمملكة الدستورية العثمانية (المبحث الأول)، العرب ونشأة القانون الأساسي العثماني (المبحث الثاني)، التجربة البرلمانية الرائدة التي جمعت العثمانيين الجدد والعرب (المبحث الثالث)، محورية النضال الدستوري لدى جمعية الاتحاد والترقي (المبحث الرابع).

لهذه الغاية، اعتمدنا المنهج العلمي التاريخي من خلال تجميعنا للمعلومات والبيانات العلمية في دراسة موضوع بحثنا، مستندين على الحقائق الماضية، ومعتدين على تحليلها وتفسيرها. فقد شكل الإنتقال من "دولة سلطانية" قامت على بنى تقليدية قديمة، إلى "مملكة دستورية عثمانية" من خلال سلسلة من التنظيمات والدسترة، وتداعياته على بلورة الفكر الدستوري العربي، العمود الفقري لبحثنا.

1

الجنور التاريخية للمملكة الدستورية العثمانية

شهدت السلطنة خلال مرحلة "التنظيمات"، والتي امتدت من العام 1839 إلى العام 1876، تجديداً في الأنماط المعتمدة في إدارتها الرسمية وتحديث للآليات "الديمقراطية" داخل نظامها السياسي. كما شكلت هذه الحقبة التاريخية الرحم الذي تمخضت فيه بوادر الفكر الدستوري العثماني إلى أن انسكب، وبعد مضي خمسين عاماً، في وثيقة دستورية سميت "بالقانون الأساسي" للسلطنة¹.

غير أن الفكر الغربي لم يخترق صميم المنظومة القانونية للسلطنة العثمانية بين ليلة وضحاها، على الرغم من "الطفرة" التي شهدتها الأنظمة والفرمانات الصادرة في مرحلة التنظيمات. كما لا يمكن حصره بالمبادرات التي اتخذها مصطفى رشيد باشا، مهندس التنظيمات وراعيا... فهذا التأثير بالعقلية الأوروبية تمتد جذوره إلى أعماق القرنين السابع والثامن عشر، حين بدأت تتواری على ملامح السلطنة علامات الانكسار والتردي على وقع الانتكاسات والتخبطات العسكرية، حاملةً السلاطين المتعاقبين على الاعتراف بتفوق الحضارة الغربية، والإبحار في سلسلة من التحديث، وإن كانت على وتيرة متقطعة وزخم متفاوت.

¹. وجيه كوثراني، "التنظيمات العثمانية والدستور: بواكير الفكر الدستوري نصاً وتطبيقاً ومفهوماً"، مجلة تبين، العدد 3، شتاء 2013، ص 8.

في "عصر الخزامى"، تم إرسال وفود خاصة تشكّلت من بعض نبلاء السلطنة ووجهائها "لاكتشاف" العواصم الغربية. فكان الانبهار عميقاً في النفوس التي اطلّعت للمرة الأولى على رقي الحضارة الأوروبية وتقدمها في مختلف المجالات²...

غير أن وتيرة استيراد معطيات الحداثة الغربية تراجعت مع اندثار "عصر الخزامى". إلا أنها ما لبست وأن استفاقت كطائر الفينيق مع تربع سليم الثالث عرش السلطنة في العام 1789. فقد شرّع هذا السلطان "المتنور" في انشاء جيش نظامي حديث يتماهى مع مرحلة "النظام الجديد" التي دخلت فيها. كما انطلق مشروعه الإصلاحية من خلفية فكرية اعتبرت أن التعسف والسلطوية في الحكم ليستا الجواب الشافي لنقوية السلطنة. فالنهوض بها وتدعيمها لا يمكن أن يقتصر على المجهود الفردي للسلطان³.

لذلك فقد تقصد إشراك عدد كبير من رجال البيروقراطية في برامجه التحديثية، طالباً منهم النصح والمشورة. كما عمد إلى إصدار "مراسيم إصلاحية" ناشد فيها أعيان البلاد إلى تحديد القطاعات الإنتاجية التي تحتاج إلى تطوير، بالإضافة إلى مناقشة السبل الكفيلة بتفعيلها⁴... وعلى الرغم من عنصر المشاركة التي اختزلته، غير أن هذه الخطوات الإصلاحية المتنوعة لم تلاق ترحيب علماء الدين المحافظين، بالإضافة إلى معارضتها من قبل الفرق العسكرية

². هذا الإعجاب بالحضارة الغربية دفع النخبة الحاكمة داخل السلطنة إلى اقتباس بعض من صورها. فكان إدخال الآلة الطابعة إلى السلطنة بمثابة أول جهاز "تقني" يتم استيراده من الغرب، بعد مضي أكثر من قرنين من الزمن حاولت خلاله السلطات الحاكمة تقاديها، مما دفع بالصحافة المكتوبة إلى آفاق جديدة، بالإضافة إلى مساهمتها في انتشار الأفكار الإصلاحية الثقافية، الاجتماعية والسياسية فيما بعد.

Seçil Akgün, "The emergence of Tanzimat in the Ottoman Empire", Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM, 1991, p. 3.

³. Uriel Heyd, "The Ottoman Ulema and Westernization in the Time of Sélim III and Mahmud II", in Studies in Islamic history and civilization, Scripta Hierrosotymitana, 1961, pp. 63-96.

⁴. أما على الصعيد الاقتصادي فقد تركزت اجراءاته "المتواضعة" حول تحفيز استهلاك المواد الوطنية وتضييق الخناق على استيراد المنتجات الأجنبية التي كانت تكتسح تدريجياً أسواق السلطنة... كما افتتحت السلطنة في عهده سفارات لها في أبرز العواصم الأوروبية لتمتين علاقاتها مع تلك الدول الغربية.

Virginia H. Aksan, "Ottoman Political Writing, 1768-1808", International Journal of Middle East Studies 25, no. 1, February 1993, pp. 53-69.

من "الإنكشارية" الرجعية ما تسبب في خسارة سليم الثالث للعرش السلطاني، ومن ثم لحياته، لتنتقل دقة الإصلاح إلى السلطان محمود الثاني عام 1807⁵، على الرغم من التخبطات التي شهدتها السلطنة في بداية عهده، بخاصة في الولايات العربية منها، كالانتفاضة الوهابية ومسألة "محمد علي باشا"، الذي تحول إلى مصدر تهديد مباشر لكيان السلطنة بعد أن كان من أبرز دعوماتها... هذه النفحة الإصلاحية وما رافقها من انتفاضات قومية داخل السلطنة، لم تكن سوى ترددات للثورة الفرنسية ولمبادئ الليبرالية التي فتحت الباب على مصراعيه لانبعاث دول قومية حول العالم⁶. وإذا كانت الملكيات المطلقة في أوروبا قد نجحت في استيعابها إلى حد ما، إلا أن السلطنة عجزت عن مقاومة هذه النفحة القومية في خضم انفتاحها على الغرب، والتي اخترقت الولايات العثمانية بخاصة البلقانية منها. فبعد أن اكتسب الصرب نوعاً من الحكم الذاتي عام 1817⁷، نجحت اليونان من انتزاع الاعتراف بالاستقلال عام 1830...⁸

هذه التطورات الدراماتيكية شجعت السلطان محمود الثاني على التوسع في الإصلاحات المتواضعة التي ابتدأت في عهد السلطان سليم⁹، بغية الحفاظ على ما تبقى من السلطنة وتدعيم وحدتها¹⁰. فقد أنشأ "غرفة ترجمة الباب العالي" لمدّ مختلف الكليات¹¹ بالمواد المعرفية والعلمية من

⁵. بعد أن تم إطاحة السلطان مصطفى الرابع خلال فترة حكمه الوجيزة (1807-1808).

⁶. بعد أن تغذت هذه الأفكار الثورية بنفحة قومية، كإيديولوجيا اجتماعية سياسية.

⁷. Wayne S. Vucinich, "The First Serbian Uprising, 1804-1813", Boulder: Social Science Monographs, New York, 1982.

⁸. Dimitrije Djordjević, "The Balkan Revolutionary Tradition", New York, Columbia University Press, 1981.

⁹. واجه المشروع الإصلاحي للسلطان محمد الثاني الرماح ذاتها التي صوّبت نحو سليم الثالث، حتى وصل الأمر إلى نعتة "بالسلطان الكافر".

David Kushner, "The Place of the Ulema in the Ottoman Empire during the Age of Reform (1839-1918)", *Turcica* 19, 1987, pp. 51-74.

¹⁰. حرص شخصياً على افتتاح كلية للطب، بالإضافة إلى أكاديمية عسكرية في العام 1834، سافر بعض خريجها إلى أوروبا لتكملة تعليمهم العالي. غير أن اهتمامه بالقطاع التربوي لم يكن وليد الصدفة. فقد رأى في ترميم القطاع التعليمي، بغية "تفضّه" لتكريسه على أسس ومناهج علمية "وضعية" في مؤسسات تربوية تشكل البديل للمدارس الدينية "الرجعية"، من ركائز الإصلاح الاجتماعي والسياسي في السلطنة.

¹¹. وعلى رأسها الكلية العسكرية والكلية الطبية.

كتب ومراجع أجنبية¹²، انبثقت عنها نخبة مثقفة شكلت نواة "الإنجيلجاسيا" التي كانت وراء اعتماد "التنظيمات" العثمانية، ومن ثمّ تكريس "قانون أساسي" للسلطنة...

تربّع عبد المجيد الأول على عرش السلطنة وكان محظوظاً بوجود مصطفى رشيد باشا وزيراً للخارجية لإكمال الإصلاحات الجريئة التي بدأها والده السلطان محمود الثاني. غير أن "الباشا" رأى في البرامج الإصلاحية السالفة خطوات ناقصة، انتهت ببقائها حبراً على ورق، أو فشلت فشلاً ذريعاً بعد الشروع في تطبيقها...

فحاولاته الحثيثة للتوفيق بين سمات التقليد والحداثة، بين الشريعة الإسلامية والمؤسسات القضائية المدنية، بين "السلطوية" في ممارسة الحكم و"الدسترة"، تجسّدت في تكريس "خط كلخانة" في العام 1839 الذي اعتبر المدمك الأول لتشييد "التنظيمات" العثمانية، والتي توزعت محاوره على : محور اقتصادي (إصدار نظام جديد لتحديد الضرائب وجبايتها)، محور عسكري (تخفيض مدة الخدمة العسكرية الإلزامية إلى 4 أو 5 سنوات بعد أن كانت لمدى الحياة) ومحور إجتماعي (حماية مواطني السلطنة وأعراضهم وممتلكاتهم)¹³.

غير أن أكثر ما يجذب المراقب الدستوري في "خط كلخانة" أهمية ودلالة مثل السلطان لأول مرة أمام الشعب، طارحاً وثيقة مكتوبة، قاسماً على احترامها وتطبيقها على جميع مواطني السلطنة من دون التمييز بين انتماءاتهم الدينية، الطائفية أو العرقية، وما يتبع ذلك من بوادر الانتقال من "نظام الملل إلى الوطن العثماني"، حيث يتحول سكان السلطنة إلى مواطنين عثمانيين متساوين في الحقوق والواجبات، بعد أن كانوا لعصور مجرد رعايا متناثرة¹⁴.

غير أن هذا الخط لا يمكن تصنيفه "بالوثيقة الدستورية" كونه لم يتضمن آليات لمحاسبة ومعاينة عدم الامتثال لأحكامه. فقد اقتصر دعاء السلطان بتأكيد أن اللعنة الإلهية ستزل على كل

¹². إشارة إلى أن العديد من الذين حملوا لواء الفكر الدستوري العثماني، قد عملوا في "غرفة ترجمة الباب العالي"

¹³. Halil İnalçık, "Application of the Tanzimat and Its Social Effects", Archivum Ottomanicum 5, 1973, pp. 97-127.

¹⁴. إشارة إلى أن نظام الملل، الذي قامت على أنقاضه التنظيمات، امتاز بتزايد التفاوت الاقتصادي بين مسلمي السلطنة ومسيحيها، نتيجة تكريس أنظمة "الامتيازات، الحماية والمداخلات الأجنبية". دفعت الوفرة الاقتصادية لدى الطوائف غير المسلمة إلى المطالبة بمشاركة سياسية تعكس حجمها الحقيقي، موفرة ذريعة للقوى الأوروبية إلى التّدخل في الشؤون الداخلية للسلطنة بغية حماية المصالح والحقوق "الشرعية" للأقليات المسيحية.

من سؤلت له نفسه الاعتداء على الخط أو العمل على تعطيل أحكامه... كما لا يمكن وصفه "بالإعلان الثوري" إذ اقتصر على تعداد مبادئ ليبرالية، على رأسها المساواة، من دون رسم خطة محددة لتبديل الهيكلية الإدارية والسياسية لتتلاءم مع هذه المفاهيم الجديدة. وبالتالي، فهو مجرد "وثيقة إصلاحية" حاولت التوفيق بين الفكر الغربي، من جهة، والفكر الشرق أوسطي في بدايات القرن التاسع عشر، من جهة أخرى¹⁵.

تختصر عبارة الفيلسوف الفرنسي رينيه ديكارت "أنا أشك إذن أنا موجود" الفكر الأول. غير أن هذه العقلية الغربية، والتي قامت على دعائم المذهب الفردي، لا يمكن حصرها بالحضارة أو الفكر المسيحي. فهي ثمرة نضال وتطور تمتد جذوره إلى حقبة تاريخية هي أقدم من ظهور الديانة المسيحية إذ تشكل خلاصة حضارات غابرة ومتنوعة، تعبّر عن حقوق إنسانية طبيعية تهدف إلى تحرير الفكر البشري في كل زمان ومكان... هو فكر قابل للتجريد والتعميم والعالمية، ويشكل الوقود لتحريك الثورات السياسية بغية إنشاء دول ليبرالية قومية، تدفع بالأنظمة التسلطية إلى مزبلة التاريخ¹⁶.

بالمقابل، اعتبرت الدولة العثمانية نفسها الممثل الشرعي للفكر الشرق أوسطي. وعلى الرغم من نجاتها من التخلف الذي رافق العصور الوسطى التي شهدتها القارة الأوروبية، إلا أن مؤسساتها السياسية قد شيدت على ركائز الدين الإسلامي. كما استمرت في تطبيق مبادئ الدين الحنيف داخل منظومتها القانونية والاجتماعية منذ استيلائها على الخلافة الإسلامية. وبالتالي، فإن هذا الأساس الديني المتجذر في صميمها لا يسمح بمساءلة صوابية أداء مؤسساتها، ما جعلها عصية على التبدل والتطور...¹⁷

من جهة أخرى، ناقشت النخب المثقفة خلال "مرحلة التنظيمات" هوية السلطنة وعلاقتها برعاياها، في ضوء النموذج الغربي المبتغى ومحورية مفهوم "المواطنة". كما شهدت هذه المرحلة انتقال مرجعية الإدارات الرسمية من "القصر السلطاني" إلى "الباب العالي"، أي من "الرعية" إلى

¹⁵. Butrus Abu-Manneh, "The Islamic Roots of the Gülhane Rescript", Die Welt Des Islams 34, no. 2, November 1994, pp. 173-203.

¹⁶. Seçil Akgün, "The emergence of Tanzimat in the Ottoman Empire", *op.cit.*, p. 10.

¹⁷. المرجع ذاته.

"السلوك العقلاني البيروقراطي"¹⁸. أما إدخال المجالس والهيئات التمثيلية الاستشارية إلى النظام السياسي العثماني فيعتبر من أبرز إنجازات مرحلة التنظيمات، من خلال تدعيمه طلائع الإصلاح الدستوري والبرلماني للسلطنة...¹⁹

2

العرب ونشأة القانون الأساسي العثماني

قبل الغوص في دراسة "القانون الأساسي" للسلطنة ونشأته الفريدة (المطلب الثاني)، لا بد للمراقب الدستوري من التوقف عند "قانون الدولة التونسية" لبيان أهمية التداخل بين النخب العربية والتركية والتأثير المتبادل بينهما في بلورة طلائع الفكر الدستوري العثماني (المطلب الأول).

1. التأثير المتبادل بين الفكرين الدستوريين العربي والعثماني: المثال التونسي

في العام 1861 صدرت أول وثيقة دستورية "عربية" عُرفت "بقانون الدولة التونسية"، في ظلّ متغيرات سياسية عكست عزيمة النخبة التونسية قي تثبيت سياسة مركزية متينة، تحت وطأة ضغوط أوروبية مباشرة. وعلى الرغم من تمتع تونس خلال تلك الحقبة التاريخية بشبه استقلال ذاتي داخل السلطنة العثمانية، إلا أن التناغم بين المشروع الإصلاحي الذي طرحه "الباي التونسي"، بما فيه "قانون الدولة"، والتنظيمات العثمانية لا يقبل الشك²⁰.

على غرار نظيرتها العثمانية، جاءت الوثيقة الدستورية التونسية نتيجة ضغوط داخلية وخارجية على حدّ سواء. فقد هدف "الباي" من وراء اعتمادها تدعيم مركزيته السياسية، بالإضافة إلى تحديث المؤسسات الإدارية والعسكرية... بالمقابل، لعب الاهتمام الأوروبي الزائد بتونس²¹ دوراً

¹⁸. Carter Vaughn Findley, "Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922", Princeton University Press, 1980, pp. 140-150.

¹⁹. Roderic Davison, "The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire", in *Essays in Ottoman and Turkish History, 1774-1923*, University of Texas Press, 1990, pp. 96-111.

²⁰. Leon Carl Brown, "The Tunisia of Ahmad Bey 1837-1855", Princeton, Princeton University Press, 1974.

²¹. وفي طليعته الفرنسي والبريطاني.

محورياً في هندسة إصلاحاتها السياسية²². فما كان من الباي إلا أن أعلن "عهد الأمان" عام 1857، والذي يمثل تكراراً لمضمون "خط كلخانة"، أتبعه بتشكيل لجنة من النخبة التونسية لدراسة معمقة "للتنظيمات" العثمانية، بغية تحضير مشروع نص دستوري، أبصر النور بعد ثلاث سنوات على تشكيلها²³.

بالمقابل، أثبت تركيز المشرع الدستوري التونسي على تكثيف المصطلحات الإسلامية ضمن "قانون الدولة"، على غرار "العثمانيون الجدد" عند بلورتهم لثقافة دستورية للإسلام، الانسجام بين الفكرين الدستوريين العثماني والعربي. على سبيل المثال، لم تكتفِ كتابات خير الدين التونسي²⁴ بربط "الدسترة" بالتجارب الأوروبية الحديثة، إنما حاول العودة بها إلى جذور الثقافة الإسلامية في الحكم، بالإضافة إلى نضاله في سبيل لجم سلطة الحاكم من خلال احترام أحكام الشريعة الإسلامية وآراء علماء الأمة²⁵.

فمفهوم الدسترة عند النخبة التونسية المتمثلة في كتابات خير الدين ظهر كمحاولة جدية وجريئة في بناء نظام دستوري إسلامي²⁶، حيث تلعب أحكام الشريعة الإسلامية والآراء الفقهية لعلماء الدين، دوراً محورياً في تحديد الصالح العام للجماعة²⁷.

²². تذرعت القوى الاستعمارية الأوروبية بمناوشات وقعت في العاصمة التونسية بين يهود ومسلمين، لتلح على الباي بضرورة الإسراع في إصدار إصلاحات تتناغم مع تلك التي كانت تشهدها السلطنة العثمانية.

Charles Combs Harber, "Reforms in Tunisia 1855-1878", Ph.D. dissertation, Ohio State University, 1970, Chapter II, p.42.

²³. Theresa Liane Womble, "Early Constitutionalism in Tunisia, 1857-1864: Reform and Revolt", Ph.D. dissertation, Department of Near Eastern Studies, Princeton University, 1997, pp. 61-64.

²⁴ لعب خير الدين التونسي دوراً محورياً في صياغة "قانون الدولة" قبل نضاله لتضييق أحكامه.

²⁵. Arnold H. Green, "Political Attitudes and Activities of the Ulama in the Liberal Age: Tunisia as an Exceptional Case", *International Journal of Middle East Studies* 7, n° 02, 29 January 2009, pp. 209-241.

²⁶. لكن ليس بالضرورة ديمقراطي حسب المفهوم الغربي.

²⁷. بالمقابل، وعلى الرّغم من طغيان الطابع الإسلامي على مفرداته الدستورية، إلا أن جزءاً مهماً من الفكر السياسي لخير الدين التونسي تأثر بالثورات الدستورية الغربية.

هذه المحاولات الحثيثة لإبراز ثقافة دستورية للعالم الإسلامي لم تنته مع تعليق العمل بالدستور التونسي بعد فترة وجيزة من البدء في العمل بأحكامه. فقد استتشر ترددها العثمانيون الجدد، مستفيدين منها في خضم نضالهم من أجل تكريس أول دستور عثماني...²⁸

صدر "القانون الأساسي" للسلطنة في العام 1876 في أجواء مشابهة لتلك التي رافقت تكريس "قانون الدولة" التونسي²⁹. غير أن دستورهما اكتسب أهمية كبرى، ليس بسبب إعادة العمل به في العقد الأخير من حياتها، وإنما لأنه شكل القاعدة التي انطلق منها الفكر الدستوري العربي عند بلورته لمعظم الدساتير التي تكرست في أوائل القرن العاشر³⁰.

على الرغم من انطلاق عجلة الإصلاحات مع مطلع القرن التاسع عشر، إلا أن تحديات محدقة واجهت السلطنة ابتداءً من العام 1875 هددت ما تبقى من وحدة كيانها. فقد ترافقت الانتفاضات الشعبية المسلحة في ولاياتها البلقانية مع تقهقر قدراتها العسكرية، بالإضافة إلى استحالة مقاومتها لتدخلات القوى العظمى الأوروبية³¹ من دون المباشرة بتكتيك دبلوماسي حذق. فرأت في إصدار الدستور الجواب الشافي لجميع تلك الأزمات.

2. القانون الأساسي العثماني و"الوفاق المتكئ"

أعيد النظر بالخطوط العريضة التي رسمها مدحت باشا "القانون الأساسي" العثماني، مستوحياً إياها من الدستور البلجيكي للعام 1831، على مرحلتين. أولاً، من قبل لجنة ضمت كبار الموظفين المدنيين في السلطنة إلى جانب علماء الدين وضباط من ذوي الرتب العسكرية العالية³².

²⁸. Nathan J. Brown, "Constitutions in a Nonconstitutional World: Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government", State University of New York Press, 2011, p. 20.

²⁹. كما لقي الحثف نفسه بعد أن تم تعليقه خلال فترة قصيرة من بدء العمل بأحكامهما.

³⁰. Chibli Mallat, "On the Specificity of Middle Eastern Constitutionalism", 38 Case W. Res. J. Int'l L. 13, 2006, pp. 13-57.

³¹. بخاصة وأن السلطنة كانت ترزح تحت نير الديون التي اقترضتها من الحكومات الأوروبية، وصلت بها إلى شفير إعلان إفلاسها.

³². تم انتقاء أعضائها من قبل السلطان... كما امتنعت عن استشارة عامة الشعب طيلة آدائها لمهامها.

ومن ثمّ خلال معابنته من قبل المجلس الوزاري، حيث تمّ حذف جميع النصوص التي حاولت الحدّ من نفوذ السلطان، مقابل تضيق هامش الحرية المعطى للصدر الأعظم كرأس الحكومة وناطق باسمها، بالإضافة إلى نقل المسؤولية الوزارية، فردية كانت أم جماعية، من أمام البرلمان إلى السلطان³³.

من ناحية أخرى، كرّس القانون الأساسي صراحةً العثمنة والمساواة أمام القانون، مشرّعاً أبواب البرلمان إلى النواب غير المسلمين³⁴. غير أن هذه الهيئة البرلمانية المنتخبة (هيئة المبعوثان) حُرمت من حق اقتراح القوانين التشريعية. فقد اقتصر دورها على إعادة النظر بمشاريع القوانين المُعدّة سلفاً من قبل الوزراء...

كما استغل السلطان "تناسي" المشرع الدستوري من الإشارة الصريحة بأنه يُعمل فقط بالقوانين التي سبق وأن وافق عليها البرلمان³⁵، ليمنح نفسه صلاحية إصدار مراسيم سلطانية تتمتع بقوة القانون، رغم أنف المجالس التمثيلية التشريعية³⁶... كما مُنح السلطان الحق في نفي أولئك الذين يشكلون تهديداً للأمن القومي، وكان من أوائل ضحاياه الأب الروحي وملهم الوثيقة الدستورية "مدحت باشا"³⁷.

وقد سار القانون الأساسي على خطى الدساتير الأوروبية في تكريسه عدداً من الحقوق والحريات الفردية بصورة مقتضبة، تاركاً مسألة تفصيلها وتنظيمها إلى القوانين العادية³⁸...

³³. Robert Devereux, "The First Ottoman Constitutional Period: A Study in Midhat Constitution", Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1963, pp. 47-49.

³⁴. Robert Devereux, "The First Ottoman Constitutional Period", *op.cit.*, pp.49-50.

³⁵. يمكن تفسير هذه "الهوة" بأن واضعي مسودة الدستور قد اعتبروا هذه المسألة تحصيلاً حاصلًا، نظراً إلى أنها احدى "بديهيات" المبادئ الدستورية الغربية.

³⁶. علل السلطان فعلته هذه بأن السلطة التي "منحت" الدستور لا يمكن أن تُحد بهذه الوثيقة. وكأنه لا يمكن تقييد الصانع بصنعه!

³⁷. كما تمّ اعتماد "التركية" اللغة الوحيدة الرسمية للسلطنة، في النسخة النهائية للقانون الأساسي، على الرغم من وجود اتفاق أولي بالاعتراف باللغات المحلية للأقليات الاثنية.

Robert Devereux, "The First Ottoman Constitutional Period", *op.cit.*, pp.55-56.

³⁸. باستثناء منع "التعذيب" الذي تم التصييص الدستوري عليه بشكل صريح ومباشر.

بالمقابل، ثابر المشرع الدستوري العثماني في تطعيم القانون الأساسي بعينيات من المبادئ البرلمانية للحكومات الدستورية التقليدية. فعلى الرغم من حصر مسؤولية الوزراء أمام السلطان، فقد أعطي البرلمان الحق في توجيه الأسئلة إليهم واستجوابهم والتي قد تنتهي بدفعهم إلى الاستقالة من مناصبهم. وقد أكدت التجربة البرلمانية عزيمة النواب تحويل صلاحياتهم الدستورية المحدودة إلى آلية فاعلة في محاسبة السلطة التنفيذية والتدقيق في تفاصيل أعمالها ومراقبة سياستها العامة، محاولين إيجاد نوع من المسؤولية الوزارية البرلمانية على أرض الواقع...³⁹

وبالتالي، يكون "القانون الأساسي" العثماني قد اكتنف على غموض فاضح، ومحاولات يائسة للتوفيق بين توجهات فكرية وإيديولوجية متضاربة، مما صعّب على المراقب الدستوري مهمة تصنيفه ضمن الخانات التقليدية لعلم القانون الدستوري. فهل جعل الدستور الجديد نظام الحكم في السلطنة أقرب إلى النظام البرلماني منه إلى النظام الرئاسي؟ أشكل خطوة متقدمة نحو اعتماد نظام علماني، أم أنه أغرق السلطنة في وحول الطائفية السياسية؟ ما هي مكانة "الصدر الأعظم" ضمن المؤسسات الدستورية؟ هل هو على غرار الملكيات الدستورية الأوروبية، رئيس لمجلس الوزراء أم إنه مجرد وزيراً أولاً بين زملائه الوزراء؟ ... فبين اعتماد مبدأ المساواة بين جميع مواطني السلطنة وإمكانية دخول ممثلي الطوائف الدينية والاثنية تحت قبة البرلمان، من جهة، وتكريس الإسلام كدين رسمي للدولة واحتفاظ السلطان بمنصب "ال خليفة" على المسلمين وتأكيد الدور البارز للشريعة ضمن المنظومة القانونية الوضعية، من جهة أخرى، فارق كبير⁴⁰.

فالدستور العثماني، على غرار الوثائق الدستورية التي أبصرت النور نتيجة "وفاق متلكئ"⁴¹، ضجّ بالكلمات المطّاطة والعبارات التي افتقرت إلى الدقة. فالغاية من هذه المرونة في الصياغة، تجنّب المسائل الخلافية عبر التشديد على العموميات من دون الدخول في التفاصيل،

³⁹. بالمقابل، وبدل أن يلاقي السلطان رغبة النواب بدفع المملكة الدستورية العثمانية نحو "البرلمانية النيابية"، عمد إلى حل المجلس وتعليق أعماله "مؤقتاً"...

⁴⁰. Christoph Herzog, "The First Ottoman Experiment in Democracy", Vol. 18, Istanbul Texte Und Studien, Würzburg: Ergon in Kommission, 2010.

⁴¹. "Dilatory Compromises": Carl Schmitt, "Constitutional Theory", Duke University Press, 2008.

على غرار القوانين الدستورية الثلاثة للجمهورية الفرنسية الثالثة الصادرة في العام 1875.

خصوصاً إذا ما كان المشرع الدستوري يشكّل جسماً مركباً من إيديولوجياتٍ مختلفة وتطلعاتٍ ورؤى متفارقة أو حتى متضاربة؛ وكأنه قد ترك لوقتٍ لاحق مسألة بتّ المعنى الحقيقي (إذا ما وجد) لهذه المبادئ الدستورية المتفق عليها في تعابير عامة ومرنة...

بعبارةٍ أخرى، عندما يكون الدستور ثمرةً توافقٍ بين إيديولوجياتٍ متصارعة، فهو يحمل معاني متعددة، والظروف اللاحقة قد تساعد فئةً سياسية معينة على أن تتعنّت في تفسيرها للدستور وأن تقرض هذا التفسير على جميع مكونات المجتمع. أي أنّ منطق القوة هو الذي سيمكّن إيديولوجيا معينة من تفسير جميع المواد الدستورية في ضوء فلسفتها الخاصة وصبغ الدستور بلونٍ إيديولوجي واحد... وهذا ما حدث بالفعل بعد الانقلاب العسكري في العام 1908، حيث فرضت جمعية الاتحاد والترقي تفسيرها الخاص لأحكام الدستور، مقرّمة دور السلطان داخل المؤسسات الدستورية، فارضةً تعديلات على الوثيقة الدستورية بغية تحويل نظام الحكم العثماني إلى نظام برلماني تقليدي...

من جهةٍ أخرى، إن صدور "القانون الأساسي" على هامش مؤتمر القسطنطينية⁴² ليس وليد الصدفة. لا بل يعدّ إشارة واضحة إلى أن من أهداف تكريس دستور السلطنة كان حمايتها من أطماع القوى الأوروبية. فقد زفّ مندوبو السلطنة المشاركين في المؤتمر خبر انضمام دولتهم إلى قافلة الحكومات الدستورية. وبالتالي، فإن جميع سكان السلطنة سواسية أمام القانون، وأن أية مشكلة أو امتعاض سيحلّ في أروقة المؤسسات الدستورية، خاتمين مداخلتهم بضرورة تعليق أعمال المؤتمر لعدم الحاجة إليه بعد الإعلان الدستوري...⁴³

لم يسفر عن مؤتمر القسطنطينية أية نتائج ملموسة، الأمر الذي دفع الروس إلى شنّ حملة عسكرية في أبريل من العام 1877 وصلت إلى مشارف العاصمة إسطنبول، ملزمين العثمانيين على توقيع معاهدة أشبه بعقد الإذعان. غير أن السلطان عبد الحميد الثاني اتخذ من الحرب ذريعة لحل البرلمان وتعليق العمل بالقانون الأساسي، موصداً أبواب "المملكة الدستورية العثمانية" إلى أن أعاد فتحها في العام 1908، بعد أكثر من 30 عاماً.

⁴². والذي دعت إليه المملكة المتحدة في 1876/12/23 لمناقشة الأحداث الأخيرة التي كان يشهدها "البلقان"، بالإضافة إلى الدعم الروسي لمطالب البلغار في إصلاحات راديكالية ومزيد من الاستقلالية.

⁴³. Nader Sohrabi, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", Cambridge University Press, 2011, p. 42.

3

العثمانيون الجدد والعرب: تجربة برلمانية رائدة

لم تُحسّن مرحلة "التنظيمات" من مكانة العرب داخل السلطنة، إذ ظلّوا عاجزين عن تبوء المناصب العليا، مُستبَعدين من مراكز القرار في الإدارة المركزية⁴⁴. فرغم تشريع أبواب العاصمة للنخب العربية للانخراط ضمن الكوادر الإدارية العثمانية، كيوسف الخالدي (والذي وصف "بالممثل الفلسطيني للتنظيمات")، وخليل غانم (الماروني العربي من بيروت الذي ساعد مدحت باشا في صياغة مسودة "القانون الأساسي"⁴⁵)، إلا أنها لم تتمكن من اختراق الصفوف الأولى لقيادي التنظيمات⁴⁶، والتي انحصرت بحفنة صغيرة من بيروقراطي العاصمة من جيل أقدم من النخب العربية الصاعدة.

بالمقابل، ظهرت بوادر الفكر الدستوري العثماني على الساحة السياسية مع حراك العثمانيين الجدد خلال الحقبة الأخيرة من مرحلة "التنظيمات" بين العامين 1865 و1878. فبعد انتقاد العثمانيين الجدد لرجال التنظيمات لاقتباسهم السطحي لثُشور الفكر الغربي الإصلاحية، صبّوا مجهودهم بغية الجمع بين الليبرالية الغربية في الحكم والتقاليد والأعراف العثمانية المسلمة، مواظبين على استعمال مصطلحات ليبرالية "كالمواطنة" و"الحقوق الفردية" بعزيمة وتشدد كبيرين⁴⁷.

⁴⁴. فسّر البعض هذا السوء في تمثيل العرب انطلاقاً من عوامل تاريخية :

- الالتحاق المتأخر نسبياً للولايات العربية واندماجها بالسلطنة
- الصعوبات التي واجهت تكوين نخبة عربية وتلاحمها بالنخب العثمانية بسبب العمل بنظام "تيمار" المهترئ
- بُعد المسافة التي تفصل المقاطعات العربية عن العاصمة، بالإضافة إلى الاستمرار في منحها حكم ذاتي، خاصة في المناطق القبلية منها

Hasan Kayali, "Arabs and Young Turks. Ottomanism, Arabism, and Islamism in the Ottoman Empire, 1908-1918", University of California Press, Berkeley, 1997, p. 21.

⁴⁵. فيليب دي طرزاي، تاريخ الصحافة العربية، بيروت، المكتبة العربية، 1913، ص. 269.

⁴⁶. وعلى الرغم من انتخابهما لعضوية البرلمان بنسخته الأولى العام 1877.

⁴⁷. إشارة إلى أن المفكرين المصريين، سواء من الذين عاصروا هذه الحقبة التاريخية أم الذين سبقوها، مدّوا العثمانيين الجدد بمعطيات فكرية وثقافية لعبت دوراً أساسياً في مخاض الفكر الدستوري الإسلامي.

كما تمكّنوا من إنشاء "ثقافة دستورية للإسلام"، بصيغهم المبادئ الدستورية الأوروبية بمصطلحات عثمانية إسلامية للحكم. "فالدسترة" عندهم تتماشى مع بناء نظام سياسي يختزل آليات ممنهجة لمحاسبة الحكومة، بغية النهوض بالسلطنة وتأمين استمراريتها كدولة إسلامية⁴⁸. كما رأى نامق كمال⁴⁹ في الشريعة الإسلامية عصب الثقافة الدستورية للإسلام فأحكامها الرئيسية تحتوي على عناصر الخطاب الإصلاحى الأوروبى، كالسيادة الشعبية، الحريات الفردية، العدالة، فصل السلطات والتمثيل الشعبى⁵⁰...

في السياق عينه، بذل نامق كمال مجهوداً جباراً في صياغة شعارات الفكر السياسي الليبرالي الأوروبي بمصطلحات إسلامية. فتحوّلت الحكومة التمثيلية إلى مبدأ الشورى في الإسلام، مدعماً إياه بآيات قرآنية. أما مفهوم السيادة الشعبية فقد تماهى مع مبدأ البيعة الذي عمل به في بدايات التاريخ الإسلامي. كما رأى في علماء الدين المدافعين الأوائل عن الحريات الفردية⁵¹، مؤكداً أن مبدأ فصل السلطات قد طُبّق خلال فترات متقطعة من التاريخ الإسلامي⁵².

وبالتالي، يكون مفهوم "العثمنة" قد اختلف بين مرحلة التنظيمات والحقبة الدستورية الأولى. فالمساواة السياسية بين جميع أبناء السلطنة، والتي انبثقت عن المشروع الإصلاحى للتنظيمات، شكّلت المهد الذي ترعرع فيه مفهوم "العثمنة". غير أنه تم تقديم "عثمنة التنظيمات" كعلاقة متبادلة بين المواطن والدولة من دون أن تُدعم بمؤسسات سياسية تتكامل مع تفعيل هذه المساواة المبتغاة... لذلك عمد "العثمانيون الجدد"، في خضم انتقادهم لإصلاحات "رجال التنظيمات"، إلى تطعيم مفهوم

Serif Mardin, "The genesis of Young. Ottoman thought: a study in the modernization of Turkish political ideas", *Princeton Oriental Studies*, Vol. 21, 2009, pp.190-192.

⁴⁸. William L. Cleveland, "A History of the Modern Middle East", Westview Press, 5th éd., 2012, pp. 84-86.

⁴⁹. نامق كمال هو أحد مؤسسي "العثمانيون الجدد".

⁵⁰. اعتبر نامق كمال بأن جميع هذه المفاهيم قد نص عليها القرآن الكريم أو تجسدت في الثقافة الإسلامية للحكم. Joseph G. Rahme, "Namik Kemal's Constitutional Ottomanism and NonMuslims", *Islam and Christian-Muslim Relations* 10, no. 1, 1999, p. 32.

⁵¹. Serif Mardin, "The genesis of Young. Ottoman thought: a study in the modernization of Turkish political ideas", *op. cit.*, p. 202.

⁵². محمد عصفور سلمان، "العثمانيون الجدد أفكارهم الإصلاحية ودور نامق كمال في بلورتها"، مجلة ديبالى، العدد

"العثمنة" بعنصر إيديولوجي، بغية تمتين العلاقة بين المواطن والدولة من خلال تشديدهم على ضرورة إنشاء مجالس تمثيلية برلمانية تتخطى الإصطفافات الفئوية الضيقة، طائفية كانت أم إثنية، ولتجعل من السلطنة ومؤسساتها قُبلة لولاءات جميع مواطنيها. وقد شكل دستور 1876، بمؤسساته الدستورية التي انبثقت عنه، خلاصة فكر "العثمانيون الجدد" لمفهوم العثمنة...⁵³

فعلى الرغم من عمره القصير وإنجازاته العملية والميدانية المتواضعة، شكّل البرلمان العثماني بنسخته الأولى (1877-1878) ملتقى النخب السياسية وممثلي كافة الولايات العثمانية، بما فيها العربية، حيث تمت مناقشة أبرز المواضيع السياسية والاجتماعية، من تحديد اللغة الرسمية للسلطنة، مروراً بأشكال التنظيم الإداري، وصولاً إلى حرية الصحافة وجباية الضرائب و"التغريب" بصورة عامة⁵⁴، الأمر الذي أسهم في بلورة مفهوم "العثمنة"...

إشارة إلى أن السبب المباشر وراء تركيزنا على مداخلات النواب العرب في البرلمان العثماني يعود إلى إمكانية رصد طلائع الفكر الدستوري في العالم العربي في سياق تشكيله الاجتماعي السياسي الثقافي، أي في إطار البيئة التي أنتج بها⁵⁵...

فقد أسهم مجلس المبعوثان في سطوع نجم باقة من النواب العرب دافعوا عن وحدة السلطنة وسبل تدعيمها، منتقدين بشراسة السياسات الحكومية، ضمن تكتلات نيابية بعيدة من أي طابع ديني أو إثني...

شكل النواب العرب الفئة العمرية الأصغر سناً من مجموع أعضاء "مجلس المبعوثان"⁵⁶، الأمر الذي انعكس انفتاحاً و"ليبرالية" في مداخلاتهم البرلمانية. فقد قام يوسف الخالدي، على سبيل المثال، بانتقاد مبدأ "الأقدمية" المتجذر في الثقافة السياسية والاجتماعية للسلطنة، مطالباً باعتماد

⁵³. Hasan Kayali, "Arabs and Young Turks", *op.cit.*, p. 22.

⁵⁴. Kemal Karpat, "The Ottoman Parliament of 1877 and Its Social Significance", in *Actes du 1er congrès des études balkaniques et sud-est européennes*, Sofia, 1969, p. 247.

⁵⁵. شكلت المحاضر النيابية، رغم التجربة البرلمانية المتواضعة، مادة أساسية للغوص في دراسة متأنية للفكر السياسي والدستوري للنخب العربية خلال أواخر القرن التاسع عشر.

⁵⁶. رأى أعيان المقاطعات العربية في البرلمان العثماني حقل تجارب حافل بالمخاطر، مفضلين المحافظة على تربيعهم لعروشهم "المحلية"، محفزين القيادات الشابة من الصف الثاني على الانغماس في الوحول البرلمانية.

آليات تمكن صغار السن من تبوؤ المناصب القيادية داخل البرلمان، كونهم أكثر إماماً بالتيارات الليبرالية والدستورية من أقرانهم النواب "المسنين" ذوي الأفكار الرجعية التقليدية⁵⁷.

كما انضم إليه كل من خليل غانم ومحمد نافع الجابري للمطالبة باعتماد أدبيات برلمانية جديدة تُعزز وضعيّة مجلس المبعوثان في مواجهة الحكومة، مطالبين باستبدال أغلبية الثلثين والاكْتفاء بالأغلبية المطلقة للشروع في استجواب الوزراء⁵⁸...

من جهة أخرى، لم يتوقع النواب العرب في الدفاع عن مصالح دوائرهم الانتخابية الضيقة. لا بل امتدت معارضتهم لتشمل سياسة الحكومة من كافة جوانبها. فقد انتقد خليل غانم استعمال مجلس الوزراء حرب السلطنة مع الروس كحجة لإسكات المعارضة، مشككاً بصوابية سياستها الخارجية، مستغرياً عدم تدخل حلفائها "الإنكليز والفرنسيين لنصرة السلطنة"⁵⁹. كما وصل به الأمر إلى مهاجمة شخص السلطان عندما أثار مسألة نفي مدحت باشا وإعلان حالة الطوارئ، مشككاً بالدوافع الرسمية من وراء هذه الممارسات، معتبراً إياها وسيلة دنيئة لشرعنة التعرض الممنهج للمعارضة البرلمانية...

بالمقابل، لم تتضح خلال تلك الحقبة التاريخية مشاعر تعكس "الصالح العام العربي" أو فكرة "العروبة" كقاسم مشترك يوحد النواب العرب ويجعل منهم تكتلاً نيابياً منسجماً. فقد دأبوا على ممارسة مهامهم البرلمانية كممثلين عن السلطنة جمعاء، ولا كمنتدبين عن دوائرهم الانتخابية لتأمين حاجاتها المحلية⁶⁰...

⁵⁷. Hasan Kayalı, "Elections and the Electoral Process in the Ottoman Empire, 1877–1919", *IJMES* 27, 1995, pp. 265-286.

⁵⁸. افتتح محمد نافع باشا الجابري "سلسلة" استجواب أعضاء الحكومة، عندما طلب إيضاحات من وزير المالية حول الوضع المالي للسلطنة مشككاً بصوابية السياسة المالية للحكومة.

Hasan Kayalı, "Arabs and Young Turks", *op.cit.*, p. 26.

⁵⁹. Robert Devereux, "The First Ottoman Constitutional Period", *op.cit.*, p.182.

⁶⁰. عكست المناوشات البرلمانية بين النواب العرب على خلفية إمكانية إنشاء ولاية بيروت غياب وحدة الصف بينهم. فقد عارض نواب ولاية الشام مطلب زملائهم ممثلي مدينة بيروت لتحويل الأخيرة إلى ولاية مستقلة، معللين رفضهم بالأعباء الضخمة التي ستترتب على خزينة السلطنة، مركزين على الجهود المكثفة لربط دمشق وبيروت بشبكة التلغراف... لمعلومات إضافية، الاطلاع على :

Leila Fawaz, "Merchants and Migrants in Nineteenth-Century Beirut", Harvard University Press, Cambridge, 1983.

لم يختلف أسلوب عمل نواب البرلمان العثماني أياً كانت انتماءاتهم الاثنية أو الطائفية عن زملائهم النواب العرب. فالبرلمان العثماني ككل مارس نشاطه وفق التطلعات التي حلم بها "العثمانيون الجدد". فلم يتحولوا إلى نواب خنوعين خاضعين لإرادة السلطان وحكومته لضمان مقاعدهم تحت قبة البرلمان. كما لم يستغلوا منبر البرلمان للاسترسال في مطالب فئوية أو الإفصاح عن سياسات تعكس نزاعات استقلالية انفصالية⁶¹...

بالمقابل، استغل السلطان عبد الحميد الثاني امتعاض البعض من مسلمي السلطنة من الإصلاحات التي باشرها "رجال التنظيمات"، والتي تكلفت بتكريس "قانون أساسي" للدولة إثر النضال الدستوري للعثمانيين الجدد. فقد رأت هذه الفئة المتزمنة في مبدأ المساواة، والذي شكّل العמוד الفقري لتلك الإصلاحات، اغتصاباً للامتيازات المعنوية التي كانت تتمتع بها، لانتمائها إلى الطائفة السنية، قبل حقبة "التنظيمات".

فعلى الرغم من تجذّر الفكر السياسي للعثمانيين الجدد في الفقه الإسلامي، إلا أن جهودهم انصبحت حول إنشاء ثقافة دستورية للإسلام، قوامها مملكة دستورية تحتضن مبدأ التمثيل الشعبي عبر مجالس منتخبة. غير أن البرلمان العثماني عكس التضخم المصطنع في حجم تمثيل غير المسلمين، بغية إسكات الأبواق المسيحية الداعية للانفصال عن السلطنة وإرضاء القوى الأوروبية الحامية لها. ما أثار الريبة في نفوس مسلمي السلطنة، بخاصة الأغلبية السنية منهم...⁶²

انطلق عبد الحميد من مركزية مؤسسة "الخلافة" لمقارنته الجديدة في علاقته مع "رعيتيه"، بدل الاستعانة بأفكار "كالدسترة" المستوحاة من نظريات العقد الاجتماعي في الفلسفة الغربية، مختصراً مفهوم "العثمنة" بولاء مكونات السلطنة كافة لشخصه خليفة المسلمين. كما استغل عدم

⁶¹. ولعل أبرز ما يؤكد الدور الرائد والجريء الذي لعبه النواب العرب داخل البرلمان وخارجه، أنهم شكّلوا نصف عدد أعضاء مجلس المبعوثان الذين تم نفيهم بأمر سلطاني بعد أن علّق عبد الحميد أعمال البرلمان "مؤقتاً" في ربيع العام 1878.

Robert Devereux, "The First Ottoman Constitutional Period", *op.cit.*, p. 247.

⁶². Hasan Kayali, "Arabs and Young Turks", *op.cit.*, p. 26.

اكثرات غالبية الأعيان المسلمين⁶³ لآليات النظام البرلماني، ليجذب بعضاً منهم إلى دائرته المقربة في العاصمة، بعد إغرائهم بمكتسبات سياسية واجتماعية مقابل ولائهم المباشر لشخصه...⁶⁴ أسهم هذا التكتيك في توسيع نفوذ السلطان وتدعيمه في الأقاليم العربية وغيرها من الولايات ذات الأغلبية المسلمة⁶⁵، إلى ان اضمحل بعد استئثار جمعية الاتحاد والترقي على مقاليد الحكم⁶⁶.

4

جمعية الاتحاد والترقي ومحورية النضال الدستوري

رأى أنصار جمعية الاتحاد والترقي في تكريس نهج "الدسترة" حجر الزاوية لتشييد حكم قوي وفعال. وعلى غرار المفكر الصيني يَنْ فو⁶⁷، تساءل الإصلاحيون العثمانيون عن السر وراء جبروت الغرب ورخائه؟ وقد استتجت أغليبتهم بأن هذه الأنظمة الأوروبية المتينة تتشارك "الدسترة والبرلمانية". كما جاءت الثورات والحروب المعاصرة لهم، وعلى رأسها هزيمة الروس أمام اليابان، لتؤكد بأن وحدها المبادئ الدستورية تكفل نهضة الأمم من تخلفها وسباتها العميق⁶⁸.

⁶³. بمن فيهم العرب، بخاصة القاطنين في المناطق النائية.

⁶⁴. Kemal H. Karpat, "The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State", Oxford University Press, 2001, pp. 155-182.

⁶⁵. غير أن "براغمانية" عبد الحميد في استرضائه أعيان العرب لم تتوان عن نسف مطالبهم المشروع باسترجاع الخلافة. فتشديده على استعمال اللغة التركية وتدعيمها في جميع أنحاء السلطنة، رافضاً جعل "العربية" إحدى لغاتها الرسمية، كشف الوجه الآخر لاستراتيجيته السياسية.

⁶⁶. Francis McCullagh, "The fall of Abd-UI-Hamid", Methuen & Co, London, 1910.

⁶⁷. Nader Sohrabi, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", *op. cit.*, p. 19.

⁶⁸. إشارة إلى أن النجاح الباهر الذي حققته تركيا الفتاة (إذا ما قورن بالنجاح المتواضع والقصير للأمد للعثمانيين الجدد) يعود إلى أن السواد الأعظم من كوادرها كانوا من بيروقراطي الإدارة المركزية أو ضباط من رتب متوسطة في المؤسسة العسكرية، ذوي ميول إصلاحية تحديثية. بالإضافة إلى قدرتهم المتميزة على تجييش الطبقة الوسطى المثقفة، ما مكّنهم من التمتع بحيثية شعبية واسعة، حُرم منها العثمانيون الجدد.

كما رأى "الاتحاديون" في الحكم الدستوري خشبة الخلاص لانتشال السلطنة من التشرزم والتفكك التي تتخبط بهما. "الدسترة" إذا ما أضيفت إلى "العثمنة" ستؤمن المساواة لجميع مواطني السلطنة في الحقوق والواجبات. وبالتالي، ستشكل رادعاً أمام العصبية الإثنية والدينية التي تهدد استمرارها كهيئة سياسية واحدة ومتكاملة... كما اعتبروا "الدسترة" أسلوب حكم ناجح وفعال لمؤسسات الدولة وإدارتها الرسمية يقوم على أسس علمية وفنية، بالإضافة إلى مركزية إدارية وعسكرية ستتفكك بإنهاء النهج الرعوي والأوتوقراطي داخل السلطنة. فالحكم الدستوري لدى الإتحاديين لم يكن مجرد الدواء الشافي لرجل أوروبا المريض، وإنما الآلية التي سترفع التظلم عن الطبقة الوسطى المتمتعة والناقمة، ممكناً إيّاها من إدارة دقّة الإصلاحات داخل السلطنة...

لكن، قبل التطرق إلى التعديلات الدستورية التي شهدتها القانون الأساسي في العام 1909 بإيعاز من جمعية الاتحاد والترقي (المطلب الثاني)، لا بدّ من طرح الإشكالية التالية: لماذا ستشدد النخبة الحاكمة لسلطنة على شفير الانهيار على ضرورة اعتماد نهج الدسترة؟ يمكن العثور على جزء من الإجابة فيما سنسميه "التأثر بالجوار"⁶⁹، أي طفرة "الدسترة" والمشاريع الإصلاحية الدستورية التي شهدتها الدول الكبرى المعاصرة للسلطنة كاليابان، الصين، روسيا وإيران (المطلب الأول).

1. "التأثر بالجوار" وطفرة الدسترة: المثال الياباني

وصل انبهار أنصار جمعية الاتحاد والترقي بالثورة الفرنسية وشرعة حقوق الإنسان والمواطن التي انبثقت عنها إلى حدّ تقديسها معتبرين أنها أعظم ما قامت به البشرية بعد انبعاث الدين الإسلامي⁷⁰. غير أنهم رأوا في الانتفاضات الشعبية الوقود التي ستؤجج الصراعات الإثنية،

⁶⁹. "Neighbourhood Effects".

⁷⁰. على الرغم من عدم انجذابهم أو حتى إدانتهم لأساليب الثوار الفرنسيين التي، وإن تكللت بنجاح باهر، انطبعت بالعنف والدموية.

Gustave Le Bon, "The Crowd: A Study of the Popular Mind", T.F. Unwin, London, 1903.

الطائفية والإقطاعية، مشرعةً بالتالي الأبواب لتدخلات القوى العظمى، وعلى رأسها روسيا، لنحر جسد "رجل أوروبا المريض".

بالمقابل، راقب الاتحاديون عن كثب نجاح التكتيك الذي اتّبعه المؤتمنون على "إصلاح ميحي" في اليابان في حقن الدماء من خلال الضربات العسكرية "المركزة والرشيقة"، متجنبين الأساليب العنيفة والدموية للثورة "الشعبية" الفرنسية، رغم تحقيقهم الأهداف ذاتها... كما تعود محورية المؤسسة العسكرية في تنفيذ المشروع الإصلاحي الدستوري ضمن الأجندة الثورية للاتحاديين الى تعلّقهم باستراتيجية "الثورة من فوق"، على غرار المثال الياباني⁷¹...

بعد "الثورة الفرنسية"، تطلعت جمعية الاتحاد والترقي إلى "إصلاح ميحي" كنموذج يُهتدى به، بخاصة بعد أن ألحقت الإمبراطورية اليابانية خسارة مذلة بجارتها الروسية. فقد انحنى الاتحاديون بإجلال لبسالة هذا الكيان الياباني الصغير في تصديه لعدوهم المشترك، الإمبراطورية الروسية رغم إمكاناتها العسكرية الهائلة، البحرية كانت أم البرية.

عشية الانتصار، كتب أنصار جمعية الاتحاد والترقي: "... (بفضل توجيهات إمبراطور "متنور" تمكن اليابانيون من النهوض بأمتهم بعد بلوغهم مستويات عالية من التقدم والتطور في مؤسساتهم العسكرية، العلمية والصناعية (...)"⁷². كما تم تصويره كانتصار "الأنوار على الظلمات"، "الحرية على التعسف"، "المعرفة على الجهل". فرغم انتماء الروس لنادي القوى الأوروبية العظمى، بالإضافة الى كونهم من أبرز المدافعين عن الحضارة الغربية وسفرائها في الشرق لعقود من الزمن، إلا أن استبداد القياصرة وطغيانهم قد حدّ من التقدم الحضاري للإمبراطورية⁷³.

⁷¹. دفع تأثر الاتحاديون بالآليات السلمية للإصلاح الدستوري الياباني إلى تأييد الثورة في العقول، المدارس والمصانع، ورفضها في الشوارع، حقناً للدماء.

Nader Sohrabi, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", *op.cit.*, p.77.

⁷². كما أنهم أشاروا إلى أهمية تفعيل البرلمان من خلال تقسيمه الى هيئتين (مجلس النواب ومجلس الشيوخ) على غرار النموذج الياباني.

⁷³. كما شبّه الاتحاديون الفساد والجهل المستشري في أروقة الطبقة الحاكمة الروسية بالسلطان العثماني وحاشيته. Nader Sohrabi, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", *op.cit.*, p.75.

بالمقابل، تمكنت اليابان، والتي ظلت حتى النصف الثاني من القرن التاسع عشر شبيهة بمجتمع بدائي من العصور الوسطى، من اللاحق بقافلة التقدم والتطور بسرعة هائلة بفضل إمبراطورها المتطور ودهاء قياداتها، منطلقاً من منظومة دستورية رصينة كفلت درجات عالية من الحرية.

كذلك رأى الاتحاديون بالانتصار الياباني دليلاً على عنفوان "الأجناس الصفراء" وبأسها، وحباً قاطعةً تدحض الادعاءات التي ربطت التطور بعرق أو لون بشرية معين... وبالتالي، يكون هذا الانتصار قد روى غليل العثمانيين⁷⁴ المتعطشين إلى أن تنظر إليهم القوى الأوروبية باحترام، بعد أن وضعت عرقهم في أسفل تراتبية "الأجناس البشرية"⁷⁵.

من جهة أخرى، شدد الاتحاديون خلال قراءتهم للمشروع الإصلاحي الياباني على محورية الانتقال من نظام حكم أوتوقراطي مستبد إلى نظام دستوري ديمقراطي. فقد انطلق البرلمان الياباني بمجلسيه من الوثيقة الدستورية لسنّ قوانين ضمنت المساواة وحرية التعبير، بالإضافة إلى مراقبة توزيع الأموال العامة والثروات الطبيعية للبلاد، ومعاينة جميع الفاسدين، بخاصة أولئك المؤتمنين على أموال وأرواح الشعب...

انطلاقاً من تمحيصهم للنموذج البرلماني المتقدم في اليابان، أعاد الاتحاديون التخلف الذي تغرق بوحوله السلطنة إلى غياب المبادئ الدستورية عنها، وما يرافقها من مجالس تمثيلية التي تتناغم مع النظام الشوروي الإسلامي...

وليس بعيداً عن اليابان، رأى الاتحاديون في "التحركات" الدستورية التي شهدتها الصين في العام 1906، والمحاولات الحثيثة والجدية لهذه الإمبراطورية "النائمة" للانضمام إلى "أندية المملكات الدستورية"، أهمية احياء وتفعيل الوثيقة الدستورية العثمانية. فالإمبراطورية الصينية، كالسلطنة، ذات تاريخ عريق وحضارة سامية، غير انها عانت من مشاكل واضطرابات داخلية. فقد

⁷⁴. والأترك على وجه الخصوص بما أن جذورهم تمتد إلى أعماق القارة الآسيوية.

⁷⁵. تحولت اليابان إلى الدولة الآسيوية الأولى التي أجبرت القوى العظمى الأوروبية على التعامل معها بندية تامة وفق قواعد القانون الدولي، حفظت للكيان الياباني كرامته واستقلاله، كونه الأمة الآسيوية الوحيدة التي تمكنت من إلحاق مرارة الهزيمة بدولة أوروبية خلال تلك الحقبة التاريخية.

Ivar Spector, "The first Russian revolution: its impact on Asia", Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1962, pp. 29-30.

كتب أحد الاتحاديين : " (...) نحن كالصين، أمة انحدرت عن قم الحضارات المتقدمة. وكالصين، هزمنا عدّة مرّات وعانينا من ظلم القوى الأوروبية وتدخّلاتها "السافرة"⁷⁶.

كما جاءت الأحداث التي شهدتها إيران في العام 1906 لتبرهن بأن ثورة شعبية وغير دموية ممكنة، حتى في العالم الإسلامي. وإن الشعب العثماني على غرار الإيراني مهياً للإبحار بالمشروع السياسي الإصلاحي لجمعية الاتحاد والترقي. كما استفادوا من الثورة الإيرانية لتحسين استعمال المصطلحات الإسلامية في خطابهم الإصلاحي. فعند مناقشتهم للثورة في إيران، شددوا على مفاهيم معينة كالأمة، والشريعة الإسلامية، ومبدأ الشورى...⁷⁷.

2. الإصلاحات الدستورية للعام 1909: نحو تعزيز (مؤقت) للنظام البرلماني

بعد قمع الثورة المضادة، رأت جمعية الاتحاد والترقي في تعديل الدستور شراً لا بدّ منه لإحكام قبضتها على النظام السياسي بأكمله. فقد أوعزت إلى أعضاء مجلس المبعوثان المباشرة في تحضير مقترحات جديدة لتعديل القانون الأساسي الصادر في العام 1876. وقد انتهت هذه التعديلات⁷⁸ إلى تدعيم صلاحيات كل من البرلمان والباب العالي (الحكومة)، مقابل تقهقر تلك الممنوحة للقصر السلطاني. حتى أنها دفعت بعض الفقهاء إلى تصنيفها بالتعديلات الدستورية الثورية. فقد تم تحرير القرارات الوزارية من وصاية السلطان الذي جردّ من جميع سلطاته التنفيذية والتشريعية، في مقابل تثبيت مجلس الوزراء كمؤسسة قائمة بذاتها لتحكّر السلطة التنفيذية في السلطنة.

من جهة أخرى، وبعد تنصيبه سلطاناً، ألزمت التعديلات الجديدة هذا الأخير على القسم على احترام الدستور والشريعة الإسلامية تحت قبة البرلمان المنعقد بمجلسيه لهذه المناسبة (المادة 3). كما انتزعت منه امتيازات مهمة كحقه في ترحيل أو إبعاد المحكومين بجنح (المادة 113)، ترقيع وترقية المسؤولين، ناهيك على تقييد سلطاته الاستثنائية في منح الأوسمة (المادة 7). ولكن ما يثير الدهشة لدى المراقب الحقوقي، أن هذه التعديلات لم تمس المادة التي كانت تضع السلطان فوق القانون (المادة 5)، في ظلّ احتفاظه بلقب القائد، ولو شكلياً، للوحدات العسكرية

⁷⁶. Nader Sohrabi, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", *op.cit.*, p.77.

⁷⁷. Nader Sohrabi, *op.cit.*, p.88 .

⁷⁸. والتي صدرت في شهر أغسطس 1909.

البرية والبحرية (المادة 7). غير أن صلاحية تشكيل الحكومة وتعيين الوزراء انتقلت إلى الصدر الأعظم، من دون أن يكون للسلطان من دور ليلعبه على هذا الصعيد⁷⁹. بالمقابل لم تنحصر هذه التعديلات الدستورية في تفريم صلاحيات السلطان. فقد أسهبت في تنظيم المسؤولية الفردية والجماعية للحكومة أمام المجلس التمثيلي (المادة 30). فبعد إقالة هذا الأخير للصدر الأعظم، تُعتبر الحكومة ككل بحكم المستقلة (المادة 38). أما إذا أفضت استجابات الوزراء إلى نتائج سلبية فلا بدّ لهم من ترك حقائبهم الوزارية والخروج من الحكومة. وإذا كانت الوثيقة الدستورية بنسختها الأولى قد تركت للسلطان الاختيار بين إقالة الحكومة أو حلّ المجلس عند نشوب خلاف بينهما، ألزمت تعديلات العام 1909 اعتبار الحكومة بحكم المستقلة⁸⁰...

من جهة أخرى، نجحت التعديلات الدستورية في قلب ميزان القوى لصالح البرلمان. فعلى الرغم من إمكانية السلطان دعوة البرلمان للانقضاء قبل الميعاد الدستوري أو تمديد دورته، إلا أنه أصبح عاجزاً عن تقصيرها⁸¹... هذا وقد خسر سلطته الاستثنائية في حلّ المجلس⁸² بعدما تحوّل هذا "الحق المقدس" إلى مجرد إجراء شكلي يقترن بموافقة المجلس الأعلى (هيئة الأعيان). كما لا يُعتبر قرار الحل نافذاً إلا إذا تمّ تنظيم انتخابات برلمانية جديدة، تنبثق عنها هيئة مبعوثان خلال ثلاثة أشهر على الأكثر، تبدأ من تاريخ حلّ المجلس الأول (المادة 7)⁸³... كما تم تحصين الدور

⁷⁹. احتفاظ السلطان بصلاحية تسمية الصدر الأعظم. غير ان الأخير اكتسب هامشاً كبيراً من الحرية ضمن عمله الحكومي، رغم حاجته إلى موافقة "شكلية" من السلطان (المادتان 28 و29).

⁸⁰. أمّا إذا استمر الصراع مع الحكومة المعينة حديثاً، عندها يعتبر المجلس بحكم المنحل ويتم الدعوة إلى انتخابات جديدة. أما إذا لم تتفق سياسة الحكومة مع توجهات المجلس الجديد، فلا يبقى أمامها سوى الاستقالة (المادة 35).

⁸¹. كما مُنحت الأغلبية النيابية الحق في الطلب من السلطان تمديد دورة انعقاد البرلمان (المادة 44).

⁸². الأمر الذي يشكل تعارضاً صريحاً مع المادة السابعة من الدستور والتي أبقت على الحق المقدس للسلطان في حله! غير أن دراسة متأنية لكامل أحكام القانون الأساسي كفيلاً بإزالة الغموض. فالسلطان لا يمكنه حلّ مجلس المبعوثان إلا بحالة واحدة: إذا استمرّ خلافه مع الحكومة الجديدة ضمن آلية المادة 35 من الدستور، التي سبق وأن أشرنا إليها أعلاه.

⁸³. يمكن تفسير هذه المدة القصيرة لإعادة انتخاب مجلس جديد كردة فعل المشرع الدستوري على إبقاء المجلس "محلولاً" لأكثر من 30 عاماً من قبل السلطان عبد الحميد الثاني.

التشريعي للبرلمان من خلال الإقرار بأن المشروعات والمقترحات التشريعية تصبح نهائية بمجرد موافقة المجلسين عليها (الأعيان والمبعوثان)⁸⁴.

إشارة الى ان هذه التعديلات الدستورية، والتي فُسرت كَرغبة صادقة لجمعية الاتحاد والترقي في الانطلاق بالسلطنة نحو نظام برلماني تقليدي، لم تدم طويلاً! فالتبديلات اللاحقة التي طرأت على الوثيقة الدستورية على دفعتين في العامين 1912 و1916، جعلت من النظام السياسي للسلطنة شبه أوتوقراطي. فبعد أن تحول السلطان إلى دمية في يد جمعية الاتحاد والترقي، أُطلق العنان لتدعيم صلاحياته من خلال منحه الحق المطلق في حل هيئة المبعوثان والدعوة إلى انتخابات جديدة⁸⁵ بالإضافة الى الالتفاف على الصلاحيات التشريعية للبرلمان من خلال إصدار السلطان قوانين "مؤقتة"، بحجة أن البرلمان خارج دورات الانعقاد، تعكس الإيديولوجية "الإصلاحية" المتطرفة للاتحاديين.

بعد تمحيصنا للوثيقة الدستورية العثمانية ولتطورها، لا يخفى على المراقب الدستوري الآثار المباشرة والعميقة التي تركتها في التاريخ الدستوري للوطن العربي. فقد شكلت نموذجاً، اهدت به أنظمة عربية في النصف الثاني من القرن التاسع عشر وبداية القرن العاشر، حاول التوفيق بين نظام برلماني فعال، من جهة، ونظام ملكي يتلاءم مع خصوصية البيئة وتقاليد الحكم في هذه الأوطان العربية، من جهة أخرى.

وبعد الاطلاع على أحكام هذه الوثائق الدستورية العربية⁸⁶، والتي أتت نتيجة لنضالات النخب العربية التي تبنت الفكر الدستوري ركيزة محورية لمشروعها الإصلاحي، بإمكاننا استنتاج الملاحظات التالية:

⁸⁴. رغم أنها بحاجة لتزليل بتوقيع السلطان، ولو شكلياً، لتتحول إلى قوانين معمول بها (المادتان 53 و54).

⁸⁵. حتى في انعدام خلاف مع الحكومة ومن دون الحاجة لموافقة هيئة الأعيان (المادة 35 بعد تعديل الدستور العام 1916).

⁸⁶. قانون الدولة التونسية للعام 1861، الدستور المصري للعام 1882 والسوري للعام 1920، بالإضافة إلى دساتير الأردن والعراق التي صدرت خلال الانتداب البريطاني، وصولاً إلى الدستور الكويتي للعام 1962.

- حاول الفكر الدستوري العربي في بداياته تطعيم النظام السياسي لمجتمعاته المتجذرة في الثقافة الإسلامية، بالآليات الدستورية للنظام البرلماني ومبادئه التي نشأت وترعرعت في بيئة أوروبية كانت تسيطر نحو فصل الدين عن الدولة ومؤسساتها. هذه الازدواجية تفسر التعارض في أحكام الدساتير العربية التي تركزت خلال تلك المرحلة التاريخية، بالإضافة إلى الغموض الذي اكتنفها. فخصائص "الوفاق المتكئ" جلية فيها، على غرار القانون الأساسي العثماني.
- أتت هذه الوثائق الدستورية نتيجة نضال فكر دستوري عربي، في حين كانت الأوطان العربية ترزح تحت ضغوط ومطامع خارجية من قوى عظمى استعمارية أو منتدبة، بالإضافة إلى صراعات داخلية، طائفية كانت أم قبلية...⁸⁷
- طوق النخب العربية الدستورية إلى إصلاح أوطانها على غرار النموذج الأوروبي الغربي عبر تفعيل الدور السياسي، الرقابي والمالي للبرلمان، مقابل تعنت حكّامها في الحفاظ على مكتسباتهم الملكية.
- شهدت هذه النخب العربية انقسامات حادة حول مسائل دخلت في التصميم الدستوري للدولة كشكلها (موحدة أم فدرالية) وأسلوب تنظيم إدارتها (مركزية إدارية أو لامركزية إدارية)... فعلى الرغم من اتخاذها التقدم الغربي ومؤسساته الدستورية قبلة لمشاريعها الإصلاحية، إلا أنها اختلفت حول النموذج الأوروبي الذي يتناسب أكثر مع أوطانها (المثال الفرنسي مع مركزيته المتشددة مقابل الأنجلوساكسوني بلا مركزيته "المطاطة")⁸⁸.

⁸⁷. غير أنه من المجحف اختصار ولادة الفكر الدستوري العربي كردة فعل على الضغوطات الأجنبية الملحة لإصلاح المجتمعات العربية. فعلى سبيل المثال، صدر الدستور المصري في العام 1882 رغم أنف القوى العظمى المعارضة له. كما تم تعليقه فيما بعد من قبل المستعمر البريطاني.

Nathan J. Brown, "Constitutions in a Nonconstitutional World", *op.cit.*, pp. 26-31.

⁸⁸. على غرار التضارب في الرؤى للمكونات الأساسية لتركيا الفتاة، حيث انتقد الأمير صباح الدين والليبراليون انبهار جمعية الاتحاد والترقي وأحمد رضا بالمركزية حسب النموذج الفرنسي، مركزين على ضرورة اعتماد لا مركزية موسعة في السلطنة على غرار تلك المعتمدة في الثقافة السياسية والإدارية الأنجلو ساكسونية.

Nader Sohrabi, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", *op.cit.*, p. 58.

- لم تكن "الدسترة" غاية في حد ذاتها وإنما وسيلة للنخب الحاكمة العربية لتفعيل عمل المؤسسات الحكومية وتطوير آليات مراقبة ومحاسبة سلطاتها التنفيذية بغية الحد من الهدر والفساد المالي... من جهة أخرى، رأت هذه النخبة في الوثائق الدستورية وسيلة لتقوية مركزية الدولة في مواجهة الحركات الانفصالية داخل حدودها، وتحصين ساحاتها الداخلية لمواجهة عدوان خارجي.
- افتقرت هذه الدساتير إلى صبغة إيديولوجية محددة، إذ اقتصرت على تعداد مبادئ أساسية "بديهية" من دون تحديد برامج أو توجهات سياسية عقائدية يمكن وضعها في خانة إحدى الإيديولوجيات المعاصرة لها... غير أنها صيغت بمصطلحات ومفردات "إسلامية" صريحة، تم تقديم غالبيتها في وثائق "منحها" الحاكم لأتمته بإرادته المنفردة...

بالمقابل تبقى جوانب أخرى من الضروري التطرق إليها لفهم كامل لتأثير المملكة الدستورية العثمانية على طلائع الفكر الدستوري العربي، أبرزها الدور الرائد الذي لعبته جمعيات معينة، "خارج المؤسسات الدستورية"، في ضمان استمرارية النظام الدستوري!

جمعية الاتحاد والترقي تقصدت توسيع نفوذها خارج المؤسسات الدستورية العثمانية، معتمدة على إنشاء فروع وأندية لها في مختلف ألوية وأقضية السلطنة. وقد تمكنت بفضل نفوذها المتجذر في صميم المؤسسات العسكرية والإدارية، من دفع رؤساء الحكومات والموظفين الكبار إلى الاستقالة، بالإضافة إلى تحوير النص الدستوري، ما أكسبها وبجدارة صفة "حكومة داخل الحكومة"، تهمة لطلالما تبرأت منها... فما كانت ردة فعل الفكر الدستوري العربي تجاه ظهور مثل تلك "الحكومات" في الأوطان العربية بعد عبورها إلى الاستقلال؟

أهم المراجع

ABU-MANNEH Butrus, "The Islamic Roots of the Gülhane Rescript", Die Welt Des Islams 34, no. 2, November 1994, pp. 173-203.

- AKGÜN Seçil, "The emergence of Tanzimat in the Ottoman Empire", *Osmanlı Tarihi Araştırma ve Uygulama Merkezi Dergisi OTAM*, 1991.
- AKSAN Virginia H., "Ottoman Political Writing, 1768-1808", *International Journal of Middle East Studies* 25, no. 1, February 1993, pp. 53-69.
- BROWN Leon Carl, "The Tunisia of Ahmad Bey 1837-1855", Princeton, Princeton University Press, 1974.
- BROWN Nathan J., "Constitutions in a Nonconstitutional World: Arab Basic Laws and the Prospects for Accountable Government", State University of New York Press, 2011, p. 20.
- CLEVELAND William L., "A History of the Modern Middle East", Westview Press, 5th edition, 2012.
- DAVISON Roderic, "The Advent of the Principle of Representation in the Government of the Ottoman Empire", *in Essays in Ottoman and Turkish History, 1774-1923*, University of Texas Press, 1990.
- DEVEREUX Robert, "The First Ottoman Constitutional Period: A Study in Midhat Constitution", Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1963.
- DJORDJEVIĆ Dimitrije, "The Balkan Revolutionary Tradition", New York, Columbia University Press, 1981.
- FAWAZ Leila, "Merchants and Migrants in Nineteenth-Century Beirut", Harvard University Press, Cambridge, 1983.
- FINDLEY Carter Vaughn, "Bureaucratic Reform in the Ottoman Empire: The Sublime Porte, 1789-1922", Princeton University Press, 1980.
- GREEN Arnold H., "Political Attitudes and Activities of the Ulama in the Liberal Age: Tunisia as an Exceptional Case", *International Journal of Middle East Studies* 7, no. 02, 29 January 2009, pp. 209-241.
- HARBER Charles Combs, "Reforms in Tunisia 1855-1878", Ph.D. dissertation, Ohio State University, 1970.
- HERZOG Christoph, "The First Ottoman Experiment in Democracy", Vol. 18, *Istanbul Texte Und Studien*, Würzburg: Ergon in Kommission, 2010.

- HEYD Uriel, "The Ottoman Ulema and Westernization in the Time of Sélim III and Mahmud II", *in* Studies in Islamic history and civilization, Scripta Hierrosotymitana, 1961, pp. 63-96.
- İNALCIK Halil, "Application of the Tanzimat and Its Social Effects", *Archivum Ottomanicum* 5, 1973, pp. 97-127.
- KARPAT Kemal H., "The Politicization of Islam: Reconstructing Identity, State, Faith, and Community in the Late Ottoman State", Oxford University Press, 2001.
- KARPAT Kemal, "The Ottoman Parliament of 1877 and Its Social Significance", *in* Actes du 1er congrès des études balkaniques et sud-est européennes, Sofia, 1969, p. 247.
- KAYALI Hasan, "Arabs and Young Turks. Ottomanism, Arabism, and Islamism in the Ottoman Empire, 1908-1918", University of California Press, Berkeley, 1997.
- KAYALI Hasan, "Elections and the Electoral Process in the Ottoman Empire, 1877–1919", *IJMES* 27, 1995, pp. 265-286.
- KUSHNER David, "The Place of the Ulema in the Ottoman Empire during the Age of Reform (1839-1918)", *Turcica* 19, 1987, pp. 51-74.
- LE BON Gustave, "The Crowd: A Study of the Popular Mind", T.F. Unwin, London, 1903.
- MALLAT Chibli, "On the Specificity of Middle Eastern Constitutionalism", 38 *Case W. Res. J. Int'l L.* 13, 2006, pp. 13-57.
- MARDIN Serif, "The genesis of Young. Ottoman thought: a study in the modernization of Turkish political ideas", *Princeton Oriental Studies*, Vol. 21, 2009, pp.190-192.
- MCCULLAGH Francis, "The fall of Abd-UI-Hamid", Methuen & Co, London, 1910.
- RAHME Joseph G., "Namık Kemal's Constitutional Ottomanism and NonMuslims", *Islam and Christian-Muslim Relations* 10, no. 1, 1999, p. 32.
- SCHMITT Carl, "Constitutional Theory", Duke University Press, 2008.
- SOHRABI Nader, "Revolution and Constitutionalism in the Ottoman Empire and Iran", Cambridge University Press, 2011.
- SPECTOR Ivar, "The first Russian revolution: its impact on Asia", Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1962, pp. 29-30.

- VUCINICH Wayne S., "The First Serbian Uprising, 1804-1813", Boulder: Social Science Monographs, New York, 1982.
- WOMBLE Theresa Liane, "Early Constitutionalism in Tunisia, 1857-1864: Reform and Revolt", Ph.D. dissertation, Department of Near Eastern Studies, Princeton University, 1997.

فيليب دي طرزاي، تاريخ الصحافة العربية، بيروت، المكتبة العربية، 1913.

محمد عصفور سلمان، "العثمانيون الجدد أفكارهم الإصلاحية ودور نامق كمال في بلورتها"، مجلة ديالى، العدد 49، 2011، ص. 673-702.

وجيه كوثراني، "التنظيمات العثمانية والدستور: بواكير الفكر الدستوري نصاً وتطبيقاً ومفهوماً"، مجلة تبين، العدد 3، شتاء 2013، ص 8.

الإعفاءات الضريبية و"النوافذ" الضريبية

في الاجتهادات الدستورية*

جوديت التيني

محامية في الاستئناف

تتناول المالية العامة نشاط الدولة عندما تستخدم الوسائل المالية التي تملكها، من نفقات وضرائب ورسوم وقروض ووسائل نقدية وموازنة... لتحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها. لذلك فإنّ انتظام المالية العامة وسلامتها هما من أولى الاهداف التي تطلع بها السلطة العامة في المجتمعات الحديثة، فتحرص على ابقائها بعيدة من كل ما من شأنه أن يسيء اليها او ان يعيدها الى الوراء فلا تعدو كونها قائمة على مجرد تغطية النفقات العمومية بتوزيعها توزيعاً "متساوياً" بين المواطنين¹.

هذا الدور التدخلي الاجتماعي والاقتصادي للضريبة شدّد الرقابة الدستورية مرّة اخرى على تصرّف المشرّع، فلا يسعه اقرار قوانين تحدّ من القواعد والمبادئ الجوهرية الدستورية القائمة عليها الضريبة كمبدأ المساواة. ومن جملة ما تشمله تلك الرقابة الاعفاءات الضريبية لأنها تشكّل استثناءً على المبادئ الدستورية.

بموازاة ذلك، تطوّر بدوره مفهوم الاعفاءات الضريبية حتى بات الفقه الفرنسي الحديث يستخدم عبارة niche عوضاً عن تعابير تقليدية مثل dépenses budgétaires وdérogrations et exemptions fiscales. والواقع أنّ عبارة niche جديدة لدرجة أنّها تعود

* الدراسة هي جزء من بحث أشمل قيد الاعداد حول الموازنة العامة في لبنان والرقابة الدستورية.
¹. حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، 2013، ص 14.

على أبعاد تقدير للسنوات القليلة الماضية، فلا يجد الباحث أثرًا لها في الكتب والمؤلفات التي تعود الى ما قبل هذا التاريخ. والترجمة الحرفية لكلمة niche الى اللغة العربية تفيد "نافذة" وهي تعني في الاصل: "cavité pratiquée dans un mur pour y déposer un objet, un meuble" وترادفها المفردات التالية: *renforcement, creux, alcôve*، *renforcement*، *meuble* "يوحي بأنّ المشرّع قد فتح نافذة في القانون من اجل تضمينها احكاما" تفسّر بالمعنى الضيق بأنّها إعفاءات ضريبية. ويجزم صندوق النقد الدولي في تقاريره على ضرورة اقتران الموازنة العمومية بهدف شامل وهو استدامة المالية العامة، لما لاحكام الموازنات من تأثيرات بعيدة المدى إنّما أكيدة على أيّ سياسة مالية قد تتبعها الدولة مستقبلاً². لذا لا بدّ من البحث في قسم أول في الاعفاءات الضريبية من منظورها الدستوري والقانوني، وفي قسم ثانٍ في الوجه السلبي للاعفاءات الضريبية.

1

الاعفاءات الضريبية من منظورها الدستوري والقانوني

إذا أردنا أن نتكلم على الاعفاءات الضريبية من منظور علمي، يقتضي أن نترجم تلك الموقف السياسي للمشرّع في خدمة المالية العامة ولتحفيز الاقتصاد الوطني. الغاية النهائية من سنّ القوانين المالية هي إقرار قواعد تحفظ وتصون الحقوق المالية للأفراد. وتتمايز الحقوق المالية والاجتماعية عن الحقوق المدنية والسياسية بالعديد من العناصر، أهمها اعتبار الاولى من قبيل موجبات بالوسائل وببذل العناية من السلطة المركزية *obligation de moyens*، وليس موجبات بالنتائج *obligation de résultats*. يتناول الموجب في هذا السياق، أي الرابطة القانونية المنشأة بين فريقين أحدهما دائن والآخر مدين حسب تعريف المادة الاولى من قانون الموجبات والعقود، حقوقاً "شخصية" للمواطنين يقتضي على الدولة أن تبذل ما في وسعها لاقرارها وضمانها وهي لا تلزم بتحقيق أية نتيجة مؤكدة إذ يترك المجال لما قد يرجع الى إرادة الناس ومبادرتهم وجهدهم الشخصي. وتؤكد عبارات العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية 1966

². Servaas Deroose, **Finances publiques et soutenabilité, Reflets et perspectives de la vie économique**, 2010/2, Tome XLIX, p.41.

على الموجب بالوسائل الواقع على عاتق الدولة في ضمانة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للمواطنين. فرض هذا العهد التزامًا دوليًا على عاتق الدول الاطراف يقضي بالعمل ضمن مهل معقولة *délais raisonnables* على إقرار التشريعات الوطنية والاعمال الادارية ذات الموضوع المالي، بالإضافة إلى إقرار الحق بالمداعة أمام القضاء في شأن تلك الحقوق.

والسؤال يطرح حول القالب الذي يقتضي أن تقرّ به تلك الاعفاءات الضريبية؟

حجز الدستور اللبناني في المادتين 81 و82 منه، إسوةً بنظيره الفرنسي، إحداث وتعديل وإلغاء الضرائب العمومية الى السلطة التشريعية التي تمثل المواطنين أي أصحاب المال العام. تقيّد القاعدة العامة في القانون العام بأنّ الصلاحيات تحدد صراحةً في النصوص وتمارس من قبل صاحبها ولا تقوّض لسواه من المراجع الآ بنص صريح في الدستور أو القانون، وهذه القاعدة من الانتظام العام³.

اجمع العلم والاجتهاد على انه لا يجوز للسلطة المشترعة في ممارستها لاختصاصاتها في مجال اقرار القوانين بالمواضيع المحفوظة لها، ان تتخلى بنفسها عنها وذلك لان هذه الصلاحية محفوظة لها اصلاً في الدستور⁴.

استتباعاً يطرح السؤال حول جواز إدراج الاعفاءات الضريبية في متن قانون الموازنة العمومية؟ ترعى عملية تشريع القوانين مجموعة من الاصول والقواعد يجب أن تتقيّد بها السلطة المشترعة وغالبًا ما تحدّد الدساتير عناوينها العريضة كونها تدخل في ما يعود للسلطة المشترعة من اختصاصات. وتأتي القوانين العادية لترعى وتفصّل تلك الاجراءات، وبالفعل يرعى الباب الثاني من النظام الداخلي لمجلس النواب أصول التشريع.

ويستفاد منها أنّ الاحكام القانونية الراعية للاعفاءات الضريبية قد تدرج:

³. يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام، المجلد الاول، 2006، ص 373.

⁴. قرار المجلس الدستوري 2002/1

أما في صلب القانون المعني بها⁵، في هذا الاطار أكد المجلس الدستوري في قراره رقم 2018/2 على قاعدة عامة وهي ضرورة أن تتضوي في صلب القانون المعدل النصوص التي تعدل قانوناً سبق اقراره، ما يسهل الاطلاع عليها من قبل المواطنين وبالتالي اخذ العلم بها وتطبيقها من قبلهم ومن قبل الدولة. كما أكد المجلس أنه من الواجب أن تقتزن المواد الجديدة التي تعدل القوانين السابقة بالأسباب الموجبة لإصدارها، عملاً بالمادة 101 من النظام الداخلي لمجلس النواب، وذلك يمكن المجلس الدستوري من ممارسة رقابته بشكل اسهل واكثر فعالية.

أما في قانون لاحق للقانون المعني بها فلا يتناول سواها وقد يكون بصيغة المعجل المكرر اي لا يتضمن سوى مادة وحيدة.

قد تأتي الاحكام القانونية للاعفاءات الضريبية في صلب قوانين الموازنة العمومية. في هذا الاطار أكد المجلس الدستوري أن مجرد إيراد تلك الاحكام في متن قانون الموازنة، لا يشكل بذاته مخالفة لأصول التشريع الدستورية لان تلك الاحكام ليست من قبيل فرسان الموازنة *Cavaliers budgétaires* ولا تستوجب تالياً البطلان⁶. من المعلوم أن المجلس الدستوري يمارس رقابته على أصول التشريع الدستورية ويبطل فرسان التشريع أو فرسان الموازنة أي الاحكام التي يضيفها المشرع الى قانون الموازنة في الحالة الراهنة، في حين أنها لا تمت للموازنة بصلة⁷. فقانون الموازنة العامة يتضمن بصورة اساسية تقديراً للواردات وللنفقات، وهو بحسب المادة 5 من قانون المحاسبة العمومية يحتوي على احكام اساسية بتقدير النفقات والواردات واجازة الجباية، وفتح الاعتمادات اللازمة للأنفاق، وعلى احكام خاصة تقتصر على ما له علاقة مباشرة بتنفيذ الموازنة. والاحكام التي لا علاقة لها بذلك، بحسب تعبير المجلس، تعتبر من قبيل فرسان الموازنة. يمكن إذن لاحكام الموازنة أن ترعى مواد مختلفة كالدين العام *publique la dette* والنفقات والموارد

⁵. هذا هو الحال مثلاً بالنسبة لقانون ضريبة الدخل الصادر بالمرسوم الاشتراعي 1959/144 وللمادة 118 من قانون النقد والتسليف الصادر بالمرسوم 1963/13513.

⁶. المواد 41 الى 48 في موازنة 2017 والفصل الثالث (المواد 17 الى 42) في موازنة 2018

⁷. Jean-Pierre Camby, "Cavaliers", *Études en l'honneur de Loïc Philip- Constitution et finances publiques*, Economica, édition 2005, p.319.

العامة ورصيد الموازنة le solde budgétaire، ويؤخذ بالمفهوم الواسع بهذا الاطار⁸. فضلاً عن أنّ تلك الاحكام قد تكون جوهرية وموضوعية substantielles règles ام مجرد قواعد إجرائية règles procédurales⁹. استناداً الى ذلك كرس المجلس الدستوري دستورية إيراد أحكام قانونية تتناول إعفاءات ضريبية في قانون الموازنة العامة، في حين عمد الى إبطال العديد من مواد موازنة 2018¹⁰ لأنها تتعلق بقانون تملك الاجانب وبأمور تنظيمية وإدارية، لا علاقة لها بالموازنة لا لجهة تقدير النفقات والواردات ولا لجهة تنفيذ الموازنة ولا لجهة مبدأ السنوية. على العموم، تكون الاعفاءات الضريبية التي تقررها القوانين صراحة" في سبيل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية تساعد في النمو والتطوير وتترجم دور المجلس النيابي المؤتمن على صون المال العام وحفظه.

1. الهدف الاوّل من الاعفاءات الضريبية، تشجيع قطاع أو نشاط اقتصادي معيّن

غالبًا ما يجري ذلك بالنسبة للقطاعات والنشاطات الاستثمارية وتمثّل تلك الاعفاءات المقدار من مساهمة الدولة التي تمنحها للمكفّل لقاء ما يواجهه من خطورة في الاستثمار. فالضريبة بمفهومها الحديث لم تعد مجرد وسيلة مالية لتغطية الانفاق بل أصبحت تتدخل الدولة من خلالها

⁸. Pascale Bertoni, **Prélèvements obligatoires, déficits publics et dette publique : des concepts largement conventionnels et vecteurs d'idéologie**, RFFP n°125, 1er février 2014, p.187.

⁹. George Koptis, Steven Symansky, **Fiscal Policy Rules**, IMF, Occasional paper n° 162, 1998.

¹⁰. المادة 14 نصت على تعيين الهيئات النازمة ومجلس ادارة المؤسسات العامة خلال مدة ستة أشهر من تاريخ نشر قانون الموازنة المادة 35 نصت على امكانية تسوية مخالفات البناء...

المادة 43 نصت على الغاء او دمج عدد من المؤسسات العامة والمصالح المستقلة بقرار من مجلس الوزراء

المادة 49 تعطي الحق بالإقامة في لبنان لكل عربي او أجنبي يشترى وحدة سكنية في لبنان ضمن شروط حددتها

المادة 51 تتعلق بالحد الأدنى للرواتب والاجور وتعديل دوام العمل الأسبوعي للموظفين في القطاع العام

المادة 52 تتعلق بتحديد العطلة القضائية

المادة 26 تتعلق بتسويات ضريبية

بشتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وهي وسيلة لتوجيه الاقتصاد الوطني وفقاً للظروف والحاجات. يترجم ذلك من خلال حثّ المكلف للقيام بنشاط معين عبر إقرار إعفاءات أو تخفيضات ضريبية، ما يؤدي الى إنخفاض في سعر الكلفة بالنسبة للمنتجات وزيادة إمكانية الافراد المالية ويسهل إنماء المشاريع التجارية والصناعية والسياحية. عرّف الفقه الفرنسي الحديث هذا النوع من الاعفاءات بـ¹¹ niches fiscales verticales ou actives. وهو يبرز في فرنسا تحديداً في القطاع الصناعي الاستثماري والتجاري بالنسبة للاستثمارات في الخارج في مجال تأجير العقارات L'investissement dans l'outre-mer dans l'immobilier locatif.

أما في لبنان فقد صدر القانون 2001/360 "تشجيع الاستثمارات في لبنان" وهو يطبق على الاستثمارات العائدة للمستثمرين الراغبين في الاستفادة من أحكامه التي تتناول، بحسب المادة الثانية، قطاعات الصناعة والزراعة والتصنيع الصناعي والسياحة والمعلوماتية والتكنولوجيا والاتصالات والاعلام وغيرها من القطاعات التي يحددها مجلس الوزراء بموجب مرسوم يصدر عنه بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء.

نص في المادة السابعة منه على إنشاء المؤسسة العامة لتشجيع الإستثمارات في لبنان "إيدال-IDAL" التي حلت مكان المؤسسة المنشأة بالمرسوم 1994/5778. تتمتع إيدال باستقلالية مالية وإدارية كسائر المؤسسات العامة التي تدير مرافق عامة مختلفة وقد فاق عددها اليوم 120 مؤسسة خصوصاً بعد إنشاء مؤسسات عامة لإدارة المستشفيات الحكومية. تخضع المؤسسات العامة لسلطة الوصاية الادارية autorité de tutelle التي تعود لها الرقابة على مقررات مجلس الادارة بالاعتراض عليها أو بتعليق نفاذها على موافقتها المسبقة، بالإضافة الى الرقابة على نشاط المستخدمين والعمّال. أما مرجعية "إيدال" فهي رئيس مجلس الوزراء كونها تخضع لوصايتها.

مراعاهً لمبدأ الائتماء المتوازن الدستوري قسّم القانون في المادة العاشرة منه، المناطق اللبنانية الى ثلاث مناطق استثمارية بحسب جدول وخريطة مرفقين به، وتستفيد المشاريع الاستثمارية فيها من الاعفاءات والتسهيلات الضريبية أهمها الاعفاء من الضريبة على الدخل وعلى توزيع

¹¹. Katia Weidenfeld, A l'ombre des niches fiscales, Economica, 2011 et Francis Lefebvre, Comment réduire son impôt sur le revenu : Niches fiscales, Investissements défiscalisés, Réductions et crédits d'impôt, Editions Francis Lefebvre, 2009

أنصبه الارباح الناتجة عن المشروع وذلك لفترات يحددها القانون، تخفيض رسوم اجازات العمل والاقامة، الاعفاء من رسوم تسجيل العقارات في السجل العقاري ومن رسوم الافراز والضم والفرز والتأمين العقاري ورسم تسجيل عقود الايجارات في السجل العقاري، تخفيض على رسوم رخص البناء، وغيرها من التسهيلات والاعفاءات والتخفيضات والحوافز المالية كالمساهمة في رأس مال بعض الشركات المغفلة المعيّنة في المادة السادسة من القانون.

2. الهدف الثاني من الاعفاءات الضريبية، إرادة المشرّع في مساندة بعض الفئات الاجتماعية

هي فئات لا تقوم بنشاط اقتصادي معيّن، إنّما يقرّر المشرّع مساندةها عبر الاعفاءات والمنح subventions نظراً لما تمثّله اجتماعياً. يعود ذلك الى تطوّر مفهوم "المساواة أمام الضريبة" من المساواة الرياضية التي تعني إيجاد نسبة دقيقة بين تكليف الفرد ومبلغ دخله الى المساواة الشخصية حيث يجري تشخيص الضريبة ما يعني فرض الضريبة على أساس أوضاع المكلف الشخصية والعائلية ومراعاة مقدار الدخل. هنا يظهر معنى وضرورة إقرار الاعفاءات الضريبية لبعض الفئات في المجتمع وإعفاء الحد الأدنى الضروري للعيش من الضريبة، فضلاً عن أهمية تطبيق تصاعدية الضريبة progressive de l'impôt بحيث يرتفع المعدّل كلّما زادت قيمة المبلغ الخاضع للتكليف لدى المكلف الواحد. والاجدى، تطبيقاً لعدالة الضريبة من الناحية الاجتماعية، أن يتمّ إعفاء القسم من الدخل الضروري للعيش وفرض الضريبة بمعدلات تصاعدية على القسم الثاني ترتفع كلّما ارتفع الدخل.

من جهة أخرى، عرّف الفقه الفرنسي الحديث هذا الشكل من الاعفاءات ب niches¹² fiscales horizontales ou passives. وغالباً ما تقوم الدول المتقدّمة بدعم الفئات المتوسطة والمحدودة الدخل كالموظفين متوسطي ومحدودي الدخل، او من اجل معالجة أزمة المساكن أو لتشجيع النسل... في فرنسا حصل ذلك على نطاق واسع عام 2008 بما يعرف ب PPE ou Prime pour l'Emploi.

¹². Katia Weidenfeld, *op. cit.* et Francis Lefebvre, *op. cit.*

شخصنة الضريبة ودورها التدخلية الاجتماعي على وجه الخصوص، ترجم في الاعفاءات الضريبية التي قررتها القوانين الضريبية اللبنانية وأهمها قانون ضريبة الدخل لبعض فئات المجتمع كالموظفين العموميين والعسكر والقضاة من أجل ضمانته الحد الأدنى من العيش الكريم لهم نظراً لتوليهم ورعايتهم شؤون الناس والمواطنين. لدى مراجعتنا لأحكام هذا القانون نرصد جملة من الاعفاءات التي تبدو جلية في مصلحة المالية العامة:

- الفقرة الرابعة من المادة 47 في الباب الثاني من قانون ضريبة الدخل التي تنص على أن يعفى من ضريبة الدخل على الرواتب والاجور، معاشات التقاعد التي تمنح لموظفي الدولة والمصالح العامة أو المؤسسات العامة والخاصة وفقاً لقوانين التقاعد وأنظمتها.

تعفي هذه الفقرة "موظفي الدولة" بالمفهوم الواسع لذلك فهي تشمل، بالإضافة الى الموظفين العموميين الخاضعين للمرسوم الاشتراعي 1959/112، القضاة والعسكر ورجال القوى الامنية.

بالنسبة للقضاة تعيد المادة 20 من الدستور أنّ القضاء هو سلطة دستورية أسوة" بسائر السلطات الدستورية (التنفيذية والتشريعية) وهذه السلطة مستقلة في إجراء وظيفتها عن باقي السلطات. الاهم من ذلك هو تكريس تلك المادة ضرورة إقرار وصون الحقوق والضمانات اللازمة ليس فقط للمتقاضين مثل "المحاكمة العادلة" وغيرها من الحقوق الأساسية التي ليس في وسع الدستور تفصيلها، بل أيضاً تكريسها ضرورة إعطاء الضمانات القانونية اللازمة للقضاة لكي تتمكن السلطة الدستورية التي يمثلونها من ممارسة مهامها بشكل كامل وفعال.

عملياً نجد مختلف تلك الضمانات في المبادئ العامة للقانون ذي القيمة القانونية والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية والاتفاقيات والمعاهدات الدولية الداخلة في المنظومة القانونية الداخلية بعد إبرامها وتصديقها وفقاً للأصول والقواعد الدستورية المنصوص عليها في المادة 52، بالإضافة الى القوانين العادية مثل قانون العقوبات وقانون أصول المحاكمات الجزائية وقانون أصول المحاكمات المدنية وقانون التنظيم القضائي وخصوصاً القوانين الضريبية عندما تقرّ الاعفاءات الضريبية التي من شأنها إفادة وتعزيز الوضع المالي والمعيشي للقضاة حتى بعد تقاعدهم ما يسمح لهم تالياً ممارسة مهامهم بشفافية وتجرد أكثر وفقاً لمنطوق الحق والعدالة.

بالنسبة للعسكر ورجال القوى الامنية، فهم ينتمون الى مؤسسات الدولة التي لا تتمتع بالاستقلالية ولا بالشخصية القانونية المستقلة عن كيان الدولة. يرى أغلب الفقه أنّ إعفاء معاشات تقاعد رجال الجيش والقوى الامنية من ضريبة الباب الثاني يقع في محلّه القانوني نظراً للتضحيات التي قام بها هؤلاء طيلة مدة خدمتهم.

من المعلوم أنّ في لبنان هناك أنظمة موظفين عديدة، فللجيش أنظمتها الخاصة وكذلك لقوى الامن الداخلي وللقضاة قانون يرضى التنظيم القضائي وللقضاة العدليين قانون القضاء العدلي ولقضاة مجلس شورى الدولة نظامهم الخاص ولقضاة ديوان المحاسبة قانون تنظيم الديوان ومهامه. أما الموظفون المدنيون الدائمون في ملاكات الدولة فيراعهم المرسوم الاشتراعي 1959/112 وهو يطبق على جميع موظفي الدولة باستثناء رجال الجيش، الامن الداخلي، الامن العام، أمن الدولة والقضاة.

بعد تردّد كبير أجمع الفقه على أنّ العلاقة التي تربط الموظف العام بالدولة اللبنانية علاقته تنظيمية réglementaire ou statutaire وليست تعاقدية، ذلك أنّ الموظف في الوضع الحاضر يتم تعيينه بقرار إداري أحادي الجانب acte unilatéral بدون أخذ رأي الموظف المعين. كرّس نظام الموظفين هذه العلاقة التنظيمية أو النظامية بين الموظف والدولة في المادة الثانية منه، وفي فرنسا كرّسها النص منذ عام 1983. أما العاملون في القطاع العام بالتعاقد فهم مستثنون من العلاقة التنظيمية لأنّ العقد هو الذي ينظّم العلاقة بين المتعاقد والدولة، فتتصف العلاقة بالتعاقدية. ترعى المواد 63 الى 73 الحالات التي تنتهي فيها خدمة الموظف ويخرج نهائياً من الملاك وهي الوفاة، الاستقالة، الاحالة على التقاعد أو الصرف من الخدمة والعزل.

بالنسبة للصرف من الخدمة، يستفيد الموظف من تعويض الصرف، وفي الاحالة على التقاعد يستفيد الموظف من معاش تقاعدي. يصرف الموظف من الخدمة أو يحال على التقاعد في الاحوال التي ينص عليها القانون، أو بقرار من مجلس التأديب، أو في كل من الاحوال التالية: بلوغ السن القانونية الرابعة والستين، إلغاء الوظيفة، عدم الكفاءة المسلكية، إعادة تنظيم الدوائر.

عملاً بالمادة 68 من نظام الموظفين، تجري الاحالة على التقاعد أو الصرف من الخدمة بقرار من هيئة مجلس الخدمة المدنية، بعد استطلاع رأي الادارة المختصة ووزارة المالية. أجمع الفقه والاجتهاد أنّ هذا القرار له الصفة الإعلانية لأنّ القانون ينهي حكماً مفعول مرسوم التعيين

بمجرد بلوغ السنّ القانونيّة. في الاصل لا لزوم لاستصدار مرسوم أو قرار إداري بالإحالة الى التقاعد أو بالصرف من الخدمة، وفي حال استصداره يكون له المفعول الاعلاني فقط.

أما في العزل وهو أشدّ عقوبة تأديبية يتعرّض لها الموظف، لا يحصل هذا الاخير على حقوقه في معاش التقاعد أو تعويض الصرف. وفي الاستقالة لا يستفيد الموظف من حقوقه في معاش التقاعد أو تعويض الصرف بل تدفع له المحسومات التقاعدية المقطعة من رواتبه.

نص الفقرة التاسعة من المادة 47 من قانون ضريبة الدخل على إعفاء تعويض الصرف من الخدمة المدفوع وفق القوانين النافذة في لبنان من ضريبة الباب الثاني.

يطبق هذا التدبير على الموظفين الذين لا يتقاضون معاشاً تقاعدياً، إما لانهم غير خاضعين لشرعة التقاعد، أو لانهم لا تتوافر فيهم الشروط المفروضة للحصول على معاش تقاعدي، بالرغم من خضوعهم لشرعة التقاعد.

بالنسبة للموظف العمومي، يعني الصرف من الخدمة إنهاء خدمة الموظف العمومي وإخراجه نهائياً من الملاك، على أن يعطى تعويض صرف.

تنص الفقرة العاشرة من المادة 47 من قانون ضريبة الدخل على إعفاء التعويضات العائلية المدفوعة وفق القوانين والأنظمة النافذة من ضريبة الباب الثاني:

وتنص المادة 21 من نظام الموظفين على التعويض العائلي:

1. يعطى الموظف تعويضاً عائلياً عن زوجه وأولاده تحدّد قيمته وشروطه بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح هيئة مجلس الخدمة المدنية على أن يستفيد أولاده الاثنا من هذا التعويض حتى زواجهن والذكور حتى بلوغهم سن الرشد أو عند إكمالهم الخامسة والعشرين من عمرهم في حالة متابعتهم الدراسة.

2. يتقاضى المتعاقدون التعويض العائلي المخصص للموظفين العاملين.

3. إقرار الاعفاءات الضريبية الداخلية بواسطة مبادئ القانون الدولي العام

نتكلم هنا على الاعفاءات المقررة للبعثات الدبلوماسية والقنصلية المعتمدة في مختلف الدول كما لبنان. واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية 1961 تشكل الوثيقة الاولى والاھم التي قننت

الاعراف الدولية الخاصة بالحصانات وبالامتيازات الدبلوماسية الخاصة بالبعثة الدبلوماسية وبالمبعوث الدبلوماسي.

يجري إعفاء دار البعثة من كل الضرائب والرسوم الوطنية او الاقليمية او البلدية سواء أكانت المرافق التي تشغلها مملوكة أم مستأجرة، ما لم تكن هذه الضرائب والرسوم مقابل خدمات خاصة معينة كرسوم الهاتف والكهرباء والماء...

لا يسري هذا الاعفاء على تلك الضرائب والرسوم التي تكون بموجب تشريع الدولة المضيفة على عاتق الشخص المتعاقد مع الدولة الموفدة أو مع رئيس البعثة. فلو تعاقدت البعثة أو رئيسها مع مقاول لبناء دار البعثة أو مع تاجر لتأثيث الدار، فإن المقاول أو التاجر لا يعفى من الضرائب والرسوم المقررة على أمثالهما بموجب قانون الدولة المضيفة¹³.

بالنسبة للاعفاءات المالية التي يستفيد منها المبعوث الدبلوماسي، فقد قننتها المادة 34 من اتفاقية فيينا 1961 وبموجبها يعفى المبعوث من جميع الرسوم والضرائب الشخصية او العينية الوطنية او الاقليمية او البلدية باستثناء ما يلي:

- الضرائب غير المباشرة المندمجة في اثمان السلع او الخدمات
- الرسوم والضرائب المفروضة على الاموال العقارية الخاصة الكائنة في اقليم الدولة المضيفة ما لم تكن في حيازته نيابة عن الدولة المعتمدة من اجل استخدامها في اغراض البعثة
- الضرائب التي تفرضها الدولة المضيفة على التركات
- الرسوم والضرائب المفروضة على الدخل الخاص الناشئ في الدولة المضيفة، والضرائب المفروضة على رؤوس الاموال المستثمرة في المشروعات التجارية القائمة في تلك الدولة
- الرسوم والضرائب المفروضة مقابل خدمات معينة كالإنارة والمياه
- رسوم التسجيل والتوفيق والرهن العقاري ورسم الطابع بالنسبة الى الاموال العقارية الخاصة

¹³. محمد المجذوب، القانون الدولي العام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة السادسة، 2007، ص 742.

وتعفي الدولة المضيفة من الضرائب والرسوم الجمركية المواد المعدّة لاستعماله الخاص أو لأفراد أسرته، من أجل تسهيل عمل المبعوث واستقراره.

بالنسبة للاعفاءات التي تطال البعثات القنصلية والقناصل فلقد قننتها اتفاقية فيينا للعام 1963 التي دخلت حيّز التنفيذ العام 1967 وقد أقرها لبنان بقانون العام 1974. وهناك تكرار للكثير من الاحكام القانونية الواردة في اتفاقية فيينا للعام 1961 بفعل التداخل والتكامل بين المؤسستين الدبلوماسية والقنصلية.

تعفى الدار القنصلية من الضرائب والرسوم، كما يعفى الموظف القنصلي من الضرائب والرسوم الشخصية والعينية الوطنية والاقليمية والبلدية باستثناء الضرائب غير المباشرة. يضاف اليها الضرائب والرسوم العقارية وضرائب التركات والانتقال والضرائب على المداخل الخاصة التي تنشأ في الدولة المضيفة وعلى استثمارات الشركات ورسوم التسجيل والرسوم القضائية والطوابع. وتعفى من جميع الرسوم الجمركية والضرائب والأتاوات المواد المعدّة للاستعمال الرسمي للبعثة أو للاستعمال الشخصي للموظف القنصلي وأفراد عائلته¹⁴.

2

الاعفاءات الضريبية غير الدستورية وغير القانونية

تمثّل تلك الوجه السلبي للاعفاءات وهي تأتي، في أغلب الاحيان وخلافاً للاصل، في خدمة بعض المصالح الشخصية الفردية أو القويّة التي تناقض بطبيعتها المصلحة العامة. تعكس تلك الاعفاءات الارادة الملتوية للمشرّع خصوصاً " عندما يقرّها في ظلّ كل المشاكل المالية المتمثلة بالعجز المالي وتفاقم الدين العام. والاصل أن تسري أحكام الموازنة في منطبق تخفيض العجز والاستدانة وإعادة التوازن الى الحسابات العمومية، وذلك يتطلّب تحليّ المشرّع بالدقّة والحنكة والتفاني في عمله التشريعي¹⁵. تُثقل الاعفاءات المالية العامة للدولة على صعيدي الإيرادات

¹⁴. محمد المجذوب، مرجع سابق، ص 783.

¹⁵. Bernard Schwengler, *Les règles budgétaires, une alchimie délicate*, Revue française d'économie, 2012/2, Volume XXVII, p.63.

المنتقصة من الضرائب والرسوم (manque à gagner) في ظل بقاء النفقات العامة على حالها.. وأجمع رجال الاقتصاد على أنّ تلك الاعفاءات التي غالبا ما تفرض بصورة غير علمية وغير شفافة، تؤدي الى فتح الباب واسعا" أمام الهدر والاضرار تاليا" بالمالية العامة وبالانتظام العام الملازم لها. وفي هذا السياق أتى القانون الدستوري 2008/724 الصادر بتاريخ 23-7-2008 والمعدّل للمادة 34 من الدستور الفرنسي ليجب إقرار قوانين برامج programmation lois de pluriannuelles توجه الموازنة العامة للسنوات القليلة المقبلة (مثلا" ثلاث سنوات)، ما يؤدي الى تقليص وترشيد الانفاق وإعادة التوازن الى الحسابات العامة وبالتالي الى الموازنة العمومية¹⁶.

1. عدم دستورية الاعفاءات الضريبية لخرقها مبدأ المساواة في التكاليف الدستوري

ينظر المجلس الدستوري في جوهر الاعفاء المقرّر في الموازنة او شتّى القوانين ليقف عند دستوريته. وهو يراقب مدى انطباق الاعفاء على الكتلة الدستورية التي تحوي بشكل رئيس على النصوص والمبادئ الدستورية العامة التي على القوانين أن تتقيّد بها. الاصل هو وجوب احترام النصوص الضريبية لقاعدة المساواة امام القانون المنصوص عليها في الفقرة ج من مقدمة الدستور والاخيرة تشكل القاعدة الدستورية الاساسية لممارسة المجلس الدستوري صلاحياته في الرقابة على دستورية القوانين. يتفرّع منها مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة المكرّس صراحة" في المادة السابعة من الدستور. ومبدأ المساواة يضمن نفس المعاملة للجميع ضمن شرطين: الشرط الاول، وحدة الاوضاع بين المكلفين بنفس الضريبة او تشابها او تماثلها. والشرط الثاني، قانونية الضريبة إذ "لا ضريبة بدون قانون". من جهة أخرى، تتجلّى أهمية الرقابة الدستورية على الاعفاءات الضريبية في امرين متلازمين: الاول وهو أنّ مطالبة المكلفين بتطبيق مبدأ المساواة أمام الضريبة لا يمكن أن يتحقق الا في ظل صدور قانون يتناول وينظّم الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأفراد. والامر الثاني هو أنّ تلك الحقوق غالبا" ما تكون مصاغة بشكل لا يسمح بالمطالبة المباشرة بتطبيقها خصوصا" امام القضاء وذلك بخلاف الحقوق المدنية والسياسية.

¹⁶. Rémi Bouchez, **Les nouvelles propositions : Des lois de programmation des finances publiques au projet d'instituer des lois-cadres d'équilibre des finances publiques**, RFFP n°117, Février 2012, p.121.

في قرار للمجلس الدستوري رقم 2002/1 حول الطعن في قانون الضريبة على القيمة المضافة، أبطل المجلس المادة 61 من القانون المذكور والتي تقرّر إعفاءً من الضريبة على القيمة المضافة لعدم دستوريتها. وجد المجلس أنّ هذا الاعفاء يتناقض ومبدأ المساواة بالمطلق كما وتحديداً " مساواة المواطنين امام الفرائض العامة والضرائب، وذلك بدون أن تبرّرها المصلحة العامة الماليّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة.

يعتمد المجلس الدستوري الفرنسي النهج عينه، وهو يراقب إحترام القوانين لمبدأ المساواة المكرّس في المادتين 6 (المساواة امام القانون) و13 (المساواة امام الاعباء العامة) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن 1789، ولهذا الاخير القيمة الدستورية في فرنسا وهو يدخل في الكتلة الدستورية التي يستند اليها المجلس لممارسة رقابته على دستورية القوانين. وإعتبر المجلس الدستوري في القرار الصادر عنه 2018/748 أنّه ينبغي على المشرّع، عندما يطبّق المادة 34 من الدستور، أن يسند المساواة الى قدرة المكلف على المساهمة في النفقات العامة¹⁷ suivant les facultés contributives.

وكانت نقابة المحامين في بيروت قد عرضت في تقرير حول "الاستعراض الشامل الدوري الخاص ببلبنان" ما حققه لبنان على صعيد حقوق الانسان وما يجب أن يحققه. ورفعت هذا التقرير الى مجلس حقوق الانسان في الامم المتحدة، وقد أوجبه المجلس على كل دولة وعلى المنظمات المدنية لديها.

ولجنة حقوق الانسان المنشأة طبقاً للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للعام 1966، تختلف عن مجلس حقوق الانسان المقصود هنا والذي ، بعد أن كان تابعاً للمجلس الاقتصادي والاجتماعي وهذا الاخير من الفروع الرئيسية للامم المتحدة عملاً بالمادة 7 من الميثاق الاممي، أصبح منذ 2006 مرتبطاً بالجمعية العمومية مباشرةً ويعنى جميع أعضاء منظمة الامم المتحدة بما يصدر عنه¹⁸.

17. Décision du C.C. français no 2018-748 QPC du 30 Novembre 2018, disponible sur: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2018/2018748QPC.htm>

18. محمد المجذوب، مرجع سابق، صفحة 387.

وقد اعتبرت نقابة المحامين أنه إذا كان الدستور قد كرس المبادئ العامة الأساسية لحقوق الإنسان والمساواة بين المواطنين كافةً، إلا أن بعض القوانين اللبنانية ما زالت تمنع قيام دولة المواطنة وتعتمد معيار التمييز بين المواطنين في مجالات عدة أبرزها القوانين الضريبية، حيث يجب اقرار المساواة في رسم الانتقال بالإضافة الى اقرار افادة المرأة من الخفض الضريبي الذي يستفيد منه الرجل المتزوج أو رب العائلة. وأن هناك بعض القوانين الضريبية التي تقرّ إعفاءات تتناقض مع مبدأ المساواة بين المواطنين¹⁹.

2. عدم دستورية الاعفاءات الضريبية لدى عدم تبريرها باعتبارها المصلحة العامة

يقضي الاصل بالمساواة امام الضريبة نفسها بين المواطنين الذين يتمتعون بنفس الشروط القانونية للتكليف، فلا استثناء لاحد منهم ولأي سبب كان. الا أنّ تلك القاعدة تكاد تكون مطلقة لولا إجماع الفقه والاجتهاد الدستوري على وجود استثنائين لها:

- الاستثناء الاول يتمثل بإرادة المشرّع بما يمتلك من سلطة تقديرية أن يميّز بين المواطنين اذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة.

- والاستثناء الثاني يتمثل بإرادة المشرّع في الشذوذ عن المبدأ سندا "لمبررات واعتبارات المصلحة العامة"²⁰ وتشير "المصلحة العامة" إلى المصالح والقيم والأهداف التي يشترك فيها جميع أفراد المجتمع²¹. وهي تتلازم مع مفاهيم اخرى تسود القانون العام مثل الانتظام العام، الملك العام، الخدمات العامة... وتشكل الغاية النهائية لنشاط الدولة.

والاهم أنه لا يمكن أن تكون المصلحة العامة مجموع مصالح الافراد لأنها بطبيعتها مصالح متناقضة، فالمصلحة العامة تتخطى المصالح الفردية ومصالح الجماعات²² لترتبط

¹⁹. تقرير نقابة محامي بيروت للأمم المتحدة عن حقوق الإنسان، النهار، 2010/8/3:

<http://www.beirutletter.org/index.php?page=issues&id=1098&action=Detail>

²⁰. القرار 2017/5، مرجع سابق

²¹http://www.toupie.org/Dictionnaire/Interet_general.htm

²². على سبيل الاستطراد، فإنّ مجموع مصالح الطوائف الدينية في لبنان لا تترجم المصلحة العامة.

بالمجتمع وبأهداف تتحقق من خلالها مصالح الافراد والجماعات²³. وفي ظلّ الواقع المتمثّل بإستحالة البحث عن المصلحة العامة في تضارب المصالح الفردية وتضارب المفاهيم التي قد تكون محقّة او منافية للعدل والمساواة، وفي ظل مشقّة التوفيق بين المصالح المتضاربة، يقضي الحل الامثل بتكريس طابع التضامن والتضحية التي تتميز به الحقوق الاقتصادية والاجتماعية²⁴. فتلك الحقوق تتخطى طابع العلاقات التعاقدية المتبادلة لتستتبع درجة عالية من التضحية للمصالح العام. فينعكس ذلك ايجاباً على المجتمع وعلى جميع افراده بفضل الوحدة والعدالة والاستقرار والازدهار وتتحقّق الاهداف التي يرمي اليها المواطنين. وقد يتبيّن المنحى الذي اعتمده المشرّع في تغليب المصلحة العامة، بالرجوع الى الاعمال التحضيرية التي سبقت إقرار القانون²⁵، وهي تساعد المجلس الدستوري في مراقبة سقف الاعفاءات الممنوحة وجداها²⁶.

3. بعض تطبيقات الاعفاءات الضريبية غير الشرعية وغير الدستورية في القوانين اللبنانية

قد تأتي هذه الاعفاءات في قوانين لا تتناول سواها وتكون من قبيل القوانين المقرّة "على قياس" بعض الافراد خدمةً لمصالحهم الشخصية ولنا في التجربة العديد من السوابق في لبنان. لا بل قد يتمادى المشرّع في مخالفته ليقرّ تمديد مهل الاعفاء في حال وجودها. في حين أنّه من خصائص التشريع العامة أن يأتي القانون، عرفياً كان ام مكتوباً، بقواعد سلوك اجتماعية عامة تتصف بالتجريد والدوام والالزام. ومن جهة ثانية، قد ترد تلك الاعفاءات في صلب القوانين المرعية وهي تكون نافذة بالرغم من عدم دستوريّتها، نظرًا لعدم ابطالها من قبل المجلس الدستوري لعدم تقديم طعن بشأنها او لانقضاء مهلة الخمسة عشر يوماً للطعن، او لعدم اقترانها بمهلة معيّنة في القانون نفسه ترعى نفاذها، وبطبيعة الحال لعدم ازلتها بالطرق القانونية المشروعة ومن بينها الالغاء.

²³. عصام سليمان، محاضرات مادة "الحريات العامة وحقوق الانسان" في قسم الدراسات العليا.

²⁴. أنطوان مسرّه، الحكمية المحليّة: النقاش المحلي في القضايا المشتركة، المؤسسة اللبنانية للسلم الاهلي الدائم،

2003، ص 60 و62.

²⁵. قرار المجلس الدستوري الفرنسي 2018/748، مرجع سابق

²⁶. قرار المجلس الدستوري الفرنسي 2012-662

وبعد مراجعتنا لبعض القوانين اللبنانية، تمكنا من رصد بعض الاحكام التي قرّرت اعفاءات ضريبية يبدو لنا بأنها لا تقع في محلّها الدستوري والقانوني الصحيح، ما يستتبع تاليًا ضرورة الغائها عبر تقديم اقتراحات او مشاريع قوانين. وبانتظار ذلك لا يبقى امامنا سوى بناء رأي عام اقتصادي واجتماعي مسيرّ وفقاً لثقافة المال العام، قادر على أن يشكل ثقلًا ضاغظًا وموجّهًا في إدارة البلاد في الامور الاقتصادية والاجتماعية والمعيشية. أبرز تلك الاحكام:

- الاعفاءات المقرّرة لصالح النواب والرؤساء الحاليين والسابقين في القانون 25 تاريخ 25-2-1974 وتعديلاته. بات معلومًا ومتداولًا اليوم من قبل الشعب اللبناني أمر استفادة النواب من مبالغ كبيرة من الرواتب والمخصصات والمبالغ التعاضدية وتعويضات ما بعد الخدمة نسبةً الى إنتاجيتهم المحدودة لا بل المعدومة بالنسبة الى العديد منهم. وفي هذا الإطار، يطبق واسعًا مفهوم "نوافذ الميزانية" أو "النوافذ الضريبية" *niches fiscales*، حيث لا يقتصر الحديث عن مجرد الاعفاءات بل يتعداه الى الرواتب والتعويضات والمخصصات المقرّرة بشكل عشوائي ولا يمت للمصلحة العامة بصلة. فراتب النائب في البرلمان اللبناني يبلغ 18 مرّة الحد الأدنى للأجور وهو من المستويات الاعلى عالميًا²⁷. ويتقاضى النواب إضافةً للرواتب الشهرية خلال خدمتهم والمبلغ التعاضدي من صندوق تعاضد النواب، العديد من المخصصات كالضمان الصحي حيث لا يخضع النواب للصندوق الوطني للضمان الاجتماعي بل لشرعة التعاقد مع شركة تأمين خاصة، بالإضافة الى ما يعرف "بنفقات إسفلت" يحصل عليها النائب سنويًا من موازنة وزارة الاشغال العامة والنقل. ويستفيد النواب من عدد من الاعفاءات الضريبية كحقوقهم في شراء سيارة معفاة من الرسوم الجمركية خلال الولاية النيابية. يعتبر البعض وهم على حق أنّ تلك الاحكام ليس من شأنها الحؤول الى الاسراف والتبذير، الا أنّ الواقع يثبت العكس خصوصًا لدى تعسّف نواب ومبالغتهم في الاستفادة من الاعفاءات الممنوحة لهم وممارستها في غير الغاية المعدّة لها. وتستفيد عائلة النائب بعد وفاته من تعويضات ما بعد الخدمة على نطاق واسع. وما يستدعي القلق هو رفع مخصصات وتعويضات

²⁷. يتقاضى النائب اللبناني 12.75 مليون ليرة لبنانية.

السلطات العامة في أغلب الاحيان بالتوازي مع رفع الحد الأدنى للأجور وتحويل سلاسل رواتب القطاع العام²⁸.

من جهة أخرى، تبرز مشكلة أساسية تؤدي الى الهدر وهي لدى الجمع بين المناصب العامة الذي قد يتعدى احياناً المنصبين بالنسبة للشخص الواحد. فضلاً عن كثرة وجود هذه الحالات، ما يستدعي ضرورة اقرار قوانين جديدة او تعديل القوانين المرعية لتلافي تلك الازدواجية او التعددية التي قد تطرأ من جزاء هذا الجمع.

عملاً بالقاعدة العامة في القانون العام، لا يمكن الجمع بين راتبين. الا أنّ الامر يختلف بالنسبة للتعويضات والرواتب إذ يمكن الجمع بين التعويض والراتب أو بين تعويضين مختلفين. على سبيل المثال وعملاً بالمادة 34 من قانون النقد والتسليف، يحصل كلّ من مدير المالية العام ومدير الاقتصاد الوطني العام، بالاضافة الى رواتبهم من وظيفتهم الاصلية، على تعويض مهمّة لقاء العضوية في المجلس المركزي للمصرف المركزي يدفعه هذا الاخير. يستحيل الجمع إذن بين راتب الوزارة وراتب النيابة للوزير النائب، في حين يمكن الجمع بين التعويض الرئاسي أو النيابي والراتب التقاعدي الوظيفي للرؤساء والنواب إن كانوا موظفين سابقين قبل الرئاسة أو النيابة. ما يعني أنّه يمكن لرئيس الجمهورية الذي شغل منصب قائد الجيش، أن يجمع بين راتبه العسكري التقاعدي وتعويضه كرئيس سابق للجمهورية. ويمكن للنواب الذين كانوا يشغلون مناصب في القطاع العام أن يحصلوا على تعويضات التقاعد من وظائفهم السابقة مضافاً إليها التعويضات التي يحصلون عليها كنواب سابقين مدى حياتهم والنسب تكون وفقاً لعدد الدورات النيابية، ويمكن لنائب وعميد سابق مثلاً أن يراكم في الوقت نفسه تعويضين نيابتي وعسكري.

الاعفاء من الضريبة على القيمة المضافة على الالماس واليخوت وغيرها من السلع الفاخرة التي تقرّر المادة 17 من قانون الضريبة على القيمة المضافة في الفقرتين "ي و ل"، إذ تنص على الاعفاء من تلك الضريبة بالنسبة للأحجار الكريمة وشبه الكريمة والاحجار الكريمة وشبه الكريمة التركيبية او المجددة واللؤلؤ، الالماس، الذهب والفضة ومعادن ثمينة اخرى. وبالنسبة

²⁸. في الاسباب الموجبة لاقتراح القانون المقدم من النائب بولا يعقوبيان بتاريخ 4-10-2018 والذي يقضي بتخفيض المخصصات والتعويضات الشهرية لرؤساء الجمهورية والحكومة والنواب السابقين، وحصر هذه المخصصات بكل من سبق وانتخب نائباً، إذا كان فقير الحال أو عاجزاً عن كسب العيش أو معوقاً لا يتعاطى عملاً مأجوراً.

لليخوت والمراكب الاخرى وزوارق النزهة او الرياضة بطول يتجاوز 15 متراً، العائدة لغير اللبنانيين. يقتضي إلغاء تلك الاعفاءات وكانت قد أكدت وزارة المال على أنّ هذا التدبير يهدف إلى زيادة إيرادات الحكومة ويؤدّ وحده في السنة المالية مبلغاً إضافياً قدره 171 مليون دولار في عام 2017 بالنسبة لإجمالي الإيرادات الضريبية الذي يبلغ 1.61 مليار دولار خلال نفس الفترة²⁹.

أنّ الاعفاءات الاخرى المقررة في تلك المادة تبرزها المصلحة العامة كونها تشمل مواد أولية وأساسية كالخبز والطحين وتشمل اللحوم والأسماك والمحضرات الغذائية المعدة لتغذية الاطفال.

الإعفاءات من الضرائب والرسوم والعلاوات الممنوحة للطوائف الدينية، الأشخاص المعنويين التابعين لها وبعض الأشخاص الطبيعيين المنتمين إليها، التي يعتبرها البعض إعفاءات كبيرة ويصعب حصرها بالإضافة الى أنّها تحرم الخزينة العامة والبلديات من إيرادات ضريبية (مباشرة وغير مباشرة) وغير ضريبية (رسوم، علاوات، مخالفات...) ³⁰.

في الحقيقة تتمتع الطوائف الدينية في لبنان وبعض الأشخاص المعنويين التابعين لها أو الطبيعيين المنتمين إليها بامتيازات مالية من خلال الإنفاق العام حيث يُرصد لها مبالغ من النفقات العامة والمساعدات في الموازنات المتتالية منذ عقود أو عبر الإعفاءات الضريبية شبه الكاملة التي تمنحها لها السلطات اللبنانية. والطوائف الدينية ليست فقط أكثر الفئات استفادة من استثناءات قوانين الضرائب³¹.

²⁹. Philippe Hage Boutros, « Peut-on augmenter les revenus de la TVA sans modifier son taux ? », *L'Orient-Le Jour*, 4/2/2017 :

<https://www.lorientlejour.com/article/1033271/peut-on-augmenter-les-revenus-de-la-tva-sans-modifier-son-taux-.html>

³⁰. جورج عازر الحداد، "الطائفية المالية والضريبية في لبنان"، *المفكرة القانونية*، عدد 31، 2015/8/21:

<http://www.legal-agenda.com/article.php?id=1221>

³¹. وقد عرّف بعض الفقهاء ذلك بـ"الطائفية والطائفية المالية" Confessionnalisme Budgétaire et Fiscal

تُعتبر الطوائف الإسلامية السنيّة، الشيعيّة، الدرزيّة والعلويّة، من دون الإسماعيلية³² والأشخاص المعنويون التابعون لها من المؤسسات العامّة منذ عام 1921 وقد أكد مجلس شورى الدولة على هذه الصفة بقرارين³³. وهذه المؤسسات العامّة-الدينية، الخاضعة حاليًا لوصاية رئيس مجلس الوزراء، معفيّة بشكل كامل من التكاليف المالي.

أما بالنسبة الى الطوائف غير الإسلامية، فيقتضي هنا التمييز بين نوعين من الإعفاءات الممنوحة للأشخاص المعنويين التابعين لها.

هناك الإعفاءات العامّة الواردة في استثناءات قوانين الضرائب والرسوم، وتشمل كل شخص معنوي ينتمي الى جميع الطوائف المعترف بها وهي تشمل إعفاء أماكن العبادة من ضريبة الأملاك المبنية³⁴ والرسوم على القيمة التأجيرية³⁵، الإعلان وترخيص البناء³⁶.

وهناك الإعفاءات غير المنصوص عليها في استثناءات قوانين الضرائب والرسوم والممنوحة للأشخاص المعنويين الدينيين المؤسسين قبل تاريخ إقرار القانون 2000/210. هذا القانون الذي يشمل بحسب نصّه كل الأشخاص المعنويين الدينيين المؤسسين قبل 2000/5/26، يستهدف فعلياً الطوائف المسيحية، على أساس أن الطوائف الإسلامية تستفيد من الإعفاء الكامل بصفتها من المؤسسات العامة وبغض النظر عن تاريخ إنشائها.

تشمل هذه الاعفاءات الضريبة أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية، رسم انتقال الأموال المنقولة وغير المنقولة عن طريق الوصية أو الهبة أو أي طريق بلا عوض، رسم الطابع المالي عن العقود مع الغير، الرسوم القضائية والرسوم الجمركية والمالية والبلدية والمرفئية على المساعدات.

أما الأشخاص المعنويون التابعون للطوائف غير الإسلامية المؤسسون بعد 2000/05/26 فلا يستفيدون من إعفاءات القانون 2000/210.

³². الطائفة الإسماعيلية معترف بها عام 1936 من غير قانون تنظيمي مستقل

³³. القرار رقم 522 في 1955/11/9 والقرار رقم 399 تاريخ 1956/6/18

³⁴. قانون الضريبة على الأملاك المبنية، 17 أيلول 1962، المادة 8، النقطة 4

³⁵. المعروف برسم البلدية

³⁶. قانون الرسوم والعلوات البلدية 88/60، المادة 13، النقطة 1

فضلا عن ذلك، يُمنح رجال الدين من الطوائف كافة المعترف بها إعفاءً من ضريبة الرواتب والأجور على مخصصاتهم المحصلة مقابل عملهم الديني³⁷.

الاعفاءات الجمركية التي يقرّها قانون الجمارك الصادر بالمرسوم رقم 4461 تاريخ 2000³⁸/12/15، وفي ذلك انتهاك للمادة 82 من الدستور التي تنص على أنه لا يجوز تعديل ضريبة أو إلغائها إلا بقانون.

وكانت الحكومة قد أعطيت بموجب القانون التفويضي 132 loi d'habilitation³⁹ تاريخ 1999-10-26 الحق بتشريع قانون الجمارك بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء خلال مدة معينة فيه على سبيل الحصر عملاً بالقواعد الرّاعية لمختلف قوانين التأهيل.

وفيما يتعلق بالتعريفات الجمركية Les tarifs Douaniers، وهي النصوص القانونية التي تتضمن الرسوم الجمركية المفروضة على البضائع إستيراداً وتصديراً بحسب نوعها ودرجة تصنيعها ومنشئها وهي في الوقت نفسه أداة السياسة الجمركية التي تتبعها الدولة في إطار التبادل التجاري الدولي ووفقاً "لمصالحها الاقتصادية والمالية وسواها"⁴⁰، نصّ القانون التفويضي 493 تاريخ 2002-12-12 على أنه للحكومة أن تمارس هذا الحق مباشرة" أو أن تنيب المجلس الاعلى للجمارك لممارسته⁴¹.

أجمع الفقه على أنّ إعطاء المجلس الاعلى للجمارك الصلاحية في ذلك يشكّل مخالفة دستورية لأنه يجيز التفويض على التفويض ويحوّل إدارة الجمارك الى هيئة ضريبية ويدخلها في صلب العمل التشريعي في حين أنّها قانوناً هيئة إدارية مرتبطة بوزير المالية ويرأسها موظف عمومي برتبة مدير عام ويعيّن كما عضويتها بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، ما يشكل خرقاً فاضحاً للدستور الذي يحفظ في المواد 81 و82 إحداث، تعديل وإلغاء الضرائب للبرلمان.

³⁷. المرسوم الاشتراعي المتعلق بالضريبة على الدخل رقم 59/144، المادة 47، النقطة 1.

³⁸. متوافر على: <http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=244887>

³⁹. يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام، المجلد الثاني، 2007، ص 25.

⁴⁰. أنطوان سعد، محاضرات مادة التشريع المالي والضريبي في كلية الحقوق.

⁴¹. متوافر على: <http://www.legallaw.ul.edu.lb/Law.aspx?lawId=203594>

أما السؤال فهو ما السند القانوني لإعطاء إدارة الجمارك الصلاحية في ممارسة التشريع الجمركي؟

تدخل هذه الصلاحية في موضوع "التصديق التشريعي" الذي يهدف الى إعطاء الصفة الشرعية لعمل إداري غير شرعي في الأساس وقابل للطعن أمام القضاء الإداري. يشترط لأعمال تقنية التصديق التشريعي توافر الشرطين التاليين⁴²:

- يجب أن يصدر عن السلطة التنفيذية عمل إداري.
 - يجب أن يكون العمل الإداري الصادر عن السلطة التنفيذية مشكوكاً بشرعيته.
- إنّ إضفاء الصفة الشرعية لعمل إداري غير شرعي يمكن أن يحصل من خلال اللجوء الى العديد من التقنيات القانونية المتاحة أمام كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية. ومن المعلوم أنّ السلطة التنفيذية مولجة بالقيام بجميع الاعمال التي من شأنها تسيير وإدارة المرافق العامة في الدولة، فهي تتولّى السلطة الاجرائية.
- بالنسبة للأشكال التي يمكن أن تتخذها تقنية التصديق التشريعي فهي متنوّعة ومن الممكن حصرها بما يلي:

الشكل الأول، تصديق العمل الإداري غير الشرعي من خلال تقنية تفويض الصلاحيات consolidation par habilitation. في هذا الشكل الأول، لا تدخل في الاصل الصلاحيات المفوّضة من قبل المشرّع الى الإدارة ، حسب تحديد الصلاحيات بين السلطتين من قبل الدستور، ضمن إطار صلاحيات السلطة التنفيذية. على سبيل المثال، إحداث، تعديل وإلغاء الضرائب التي يحجزها الدستور حصراً للبرلمان.

تتم عملية التصديق التشريعي في هذه الحالة عندما تفوّض السلطة التشريعية الى السلطة التنفيذية صلاحية إعطاء سند قانوني بمفعول رجعي base légale à effet rétroactif الى عمل إداري غير شرعي بالاساس.

⁴². عبدالله أحمد، "تقنية التصديق التشريعي، دراسة قانونية مقارنة"، مجلة القضاء الإداري، 2012، المجلد الأول، ص 63.

الشكل الثاني، تصديق العمل الاداري غير الشرعي من خلال إصدار قانون لشرعته
 .consolidation par légalisation

الشكل الثالث، تصديق العمل الاداري غير الشرعي من خلال تبني المشرع لمضمونه
 .consolidation par ratification

على العموم، تعرف تقنية التصديق التشريعي بأنها العملية التي تقرّ بموجبها السلطة التشريعية قانوناً يهدف الى التصديق بمفعول رجعي على عمل إداري غير شرعي قابل للطعن إبطالاً وتعويضاً أمام القضاء الاداري، بهدف تقادي المشاكل القانونية والواقعية التي يمكن أن تنتج عن إعلان بطلانه لمخالفته مبدأ الشرعية الادارية الذي يعني وجوب احترام العمل الاداري للقواعد القانونية الموضوعة بترتيب معين في هرم الشرعية.

في الاصل، يبدو أنّ إعطاء الصفة الشرعية لعمل إداري غير شرعي، يتناقض مع العديد من المبادئ القانونية التي تقوم عليها الانظمة الديمقراطية. البعض يدلي بأنها تخالف مبدأ احترام قوة القضية المقضية للأحكام القضائية وأنها تخالف مبدأ فصل السلطات لأنها تشكّل تدخلاً في عمل السلطة القضائية عبر منعها من ممارسة رقابتها على الاعمال الادارية من خلال مراجعة الابطال، وأنها تخالف مبدأ عدم رجعية القوانين لأنها تعطي الصفة الشرعية بمفعول رجعي للعمل الاداري غير الشرعي. والبعض الاخر يدلي بأنها لا تحترم حق المواطن في المطالبة بحقوقه في إطار محاكمة منصفة، وحقه بوجوب احترام مبدأ المساواة، وحقه بالعيش في بيئة قانونية مستقلة وفي عدم المساس بالأوضاع القانونية المستقرة.

عملياً، تقاضل السلطة التشريعية في هذا الإطار بين مبدئين أساسيين هما: مبدأ استمرارية المرافق العامة ومبدأ شرعية الاعمال الادارية، وهي عندما تقرّ قانون التصديق التشريعي **validation législative** لعمل غير شرعي من أعمال الادارة تفضّل المبدأ الأول على الثاني. يظهر هذا الاتجاه في المفاضلة نجاحاً كبيراً لدى المشرع في مختلف دول العالم التي تتجه نحو تكريس تقنية التصديق التشريعي بهدف تحقيق المصلحة العامة.

الاستثناء من الضريبة على دخل رؤوس الاموال المنقولة التي تقرّه المادة 71 من قانون ضريبة الدخل بالنسبة لتسديدات أموال المساهمين والدائنين في الشركات ذات الامتياز، وإن اقتطعت

من الاحتياط أو حساب الأرباح والخسائر، متى كان سبب التسديد ناشئاً عن وجوب تسليم المنشآت الى السلطة عند انتهاء مدة الامتياز بدون مقابل.

يشكّل الامتياز إحدى طرق إدارة المرفق العام⁴³ وهو يقوم على عقد إداري يسمّى عقد امتياز تعهد الإدارة فيه الى أحد أشخاص القانون الخاص إدارة مرفق عام على حسابه الخاص ومسؤوليته ولمدة محددة في العقد نفسه ويتقاضى صاحب الامتياز لقاء قيامه بهذه المهمة رسوماً من المنتفعين.⁴⁴ يقوم صاحب الامتياز بإدارة المرفق العام بواسطة عماله وأمواله ويتحمل شخصياً النتائج عن كل شيء في إدارة المرفق العام.

لا يمنح الامتياز الا بقانون وهو حق شخصي تلجأ اليه الإدارة بالتفاوض مع شخص معين بدون الحاجة الى القيام بمناقصة عمومية. ويقتضي أن يكون هذا العقد خطياً وبنوده تشكل ما يعرف بدفتر الشروط الذي تضعه الإدارة وهو يتضمن مدة الامتياز، حقوق وواجبات الفرقاء، تدابير معينة للتنفيذ كتحديد البدل وللإدارة الحق بصورة منفردة بتعديل شروط العقد في أي وقت ضمن حدود معينة. أما الحالات التي ينتهي فيها الامتياز فهي: انتهاء مدة الامتياز أو سقوط حق صاحب الامتياز لخطأ ارتكبه أو استرداد الامتياز أو فسخ العقد لاستحالة التنفيذ. والنزاع الناشئ عن عقد الامتياز بين صاحب الامتياز ومانحة الامتياز أي الدولة أو البلدية يكون من اختصاص مجلس شوري الدولة إسوةً بسائر العقود الادارية ويطبق القانون الاداري عليه.

ومن أهم الامتيازات في لبنان، امتيازات كهرباء: زحلة، نهر ابراهيم، قديشا، سوق الغرب-عاليه... يعتبر العديد من الفقهاء أنّ الاعفاء المنصوص عليه في المادة 71 من قانون ضريبة الدخل هو غير شرعي ويقتضي إلغاؤه، نظراً الى الواقع المتمثل بأنّ جميع تلك الامتيازات تدرّ أرباحاً كبيرة لأصحابها بسبب أهمية وضرورة مرفق عام الكهرباء الذي تديره بالنسبة لمجموع المواطنين والناس. فضلاً عن حقيقة عدم ممارسة الرقابة الجديّة من قبل الدولة عبر وزارة الاقتصاد- مصلحة حماية المستهلك على التعريفات التي تحددها تلك الشركات وتجبيها من

⁴³. هناك عدّة طرق لإدارة المرافق العامة: الإدارة المباشرة، الإدارة غير المباشرة، المؤسسة العامة، الامتياز، الشركة الوطنية أو الشركة التي تكون الدولة المساهم الوحيد فيها، شركة الاقتصاد المختلط، عقد الB.O.T، الخصخصة.

⁴⁴. ألبرت سرحان، القانون الاداري الخاص، منشورات الحلبي الحقوقية، طبعة 2015، صفحة 98.

المشتركين، ذلك أنّ الامتياز يقوم على عنصر تعاقدى ولكن أيضا"على عنصر تنظيمي يتوجب على صاحب الامتياز التقيد به لمصلحة المرفق العام أو لمصلحة المستفيدين منه. إعفاء المادة 8 الفقرة 9 من قانون ضريبة الاملاك المبنية من تلك الضريبة، الابنية التي تملكها الاحزاب السياسية والنقابات وسواها من الجمعيات والمؤسسات التي لا تتوخى تحقيق الربح، شرط: أن تكون الهيئات المذكورة قائمة وفقا" للقوانين النافذة وأن تكون الابنية مخصصة لغايات تتصل مباشرة بنشاط تلك الهيئات وأن لا تكون مؤجرة.

يرعى قانون الجمعيات الصادر في 3 آب 1909 الاحزاب السياسية، وهي تصبح كيانًا قانونيًا وتملك الشخصية المعنوية *personnalité morale* بمجرد تأسيسها وفقًا للقانون. والشخصية المعنوية للحزب السياسي تعني التجمع المنظم المكوّن من أشخاص طبيعيين يتحدون ويتوافقون فيما بينهم لتحقيق مصالح جماعية تتمايز عن مصالحهم الشخصية كأفراد وبدون أن يكون من وراء هذه الغاية أي ربح مادي، هذا ما يعرف عنه بمبدأ التخصص *principe de spécialité*. ولكن وجود هذا التجمع لا يكفي بذاته لإضفاء الشخصية المعنوية، بل إنّ وجودها يستمدّ من النص التشريعي الصريح⁴⁵.

ومن نتائج امتلاك الشخصية المعنوية المستقلة قيام إدارة داخلية يتولاها أشخاص طبيعيين ونشاطات خارجية يمثله هؤلاء أيضا"، بالإضافة الى اكتساب الحقوق والالتزام بالموجبات، وحق المقاضاة حيث يتولّى رئيس الحزب التمثيل أمام القضاء، والاستقلال المالي إذ بإمكان الحزب السياسي أن يملك الاموال المنقولة وغير المنقولة وهي بمثابة الادوات والوسائل التي تخوّله القيام بمهامه. ويخضع الحزب السياسي، تماما" كالشخص الطبيعي للقوانين والانظمة⁴⁶ ومن بينها النصوص الضريبية وتلك التي تقرّر إعفاءات خاصة بها. والواقع أنّ الاحزاب السياسية اللبنانية تعود بجذورها الى حقبات قديمة ونشاطها الفعلي قد بدأ فيها ولو أنّ تأسيسها القانوني قد تمّ في مرحلة متقدّمة، فمنها ما يعود الى ما قبل الاستقلال والبعض الاخر الى فترة ما بعد الاستقلال وحتى بداية الحرب الاهلية والقليل من الاحزاب مؤسس حديثا"⁴⁷. والاحزاب بمجملها تمكّنت من

⁴⁵. يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام، المجلد الاول، 2007، ص 23-24.

⁴⁶. يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، ص 25.

⁴⁷. https://fr.wikipedia.org/wiki/Partis_politiques_libanais

اكتساب ذمم مالية لا يستهان بها عبر السنين بفعل الممارسة السياسية الخاطئة وغير المنتظمة، ما يستتبع تالياً بنظر العديد من الفقهاء إلغاء كل ما يمكن أن تقرره القوانين المالية من إعفاءات لها.

4. التهرب الضريبي الناتج عن الاعفاءات الضريبية

قد تتمثل الاعفاءات بوجود ثغرة أو فراغ معين في القانون يستفيد منه المكلف كي لا يدفع الضريبة المتوجبة أساساً عليه. يتسم هذا الاعفاء بالطابع "الشرعي" وهو يستتبع حدوث التهرب الضريبي المشروع.

تكمن المشكلة الرئيسية في لبنان في ضعف القوانين الضريبية إذ أنّ أغلب التشريعات الضريبية النافذة هي عبارة عن مراسيم اشتراعية يتم وضعها خلال أشهر قليلة، الوقت غير الكافي لدراسة فعليّة وكافية لإقرار ضريبة تحقق أهدافها، في حين أنها لو كانت تحدد بموجب قانون يعد ويصدر عن مجلس النواب لكانت مهلة إقرارها سنوات⁴⁸.

تضع الحكومة المراسيم الاشتراعية décrets-lois الضريبية بموجب التفويض الممنوح لها من قبل المجلس النيابي، وفي حين أنه يجب أن يكون التفويض مؤقتاً، فإن هذا التفويض بات في الواقع دائماً ما يجعله مخالفاً للقانون.

من المعلوم أنّ المراسيم الاشتراعية هي مراسيم لها قوة القانون وتصدر عن السلطة التنفيذية استناداً الى تفويض تمنحه إياها السلطة التشريعية بصورة استثنائية بمقتضى قانون يطلق عليه اسم قانون التأهيل أو قانون التفويض تحوّل الحكومة بموجبه حق التشريع في مواد ومواضيع هي عادةً من صلاحية المشرع أي القانون وذلك ضمن مدة زمنية محددة في القانون نفسه. ويقتضي دراسة المرسوم الاشتراعي في مرحلتين:

- مرحلة ما قبل التصديق عليه من قبل البرلمان: حيث يعتبر فيها المرسوم الاشتراعي عملاً إدارياً بحثاً ويقتضي أن تنطبق عليه أحكام المادة 57 من قانون تنظيم مجلس شورى الدولة

⁴⁸. فوزات فرحات، جريدة المدن، منشور بتاريخ 2013/12/25:

<https://www.almodon.com/economy/2013/12/25/>

التي تفرض استشارة المجلس بشكل إلزامي من قبل السلطة الاجرائية في مرحلة إعداد مشاريع المراسيم الاشتراعية ومشاريع النصوص التنظيمية وجميع المسائل المنصوص على وجوب استشارته فيها. وتكون تلك الاستشارة من الصيغ والاصول الجوهرية لصحة المرسوم الاشتراعي في هذه المرحلة. ويكون المرسوم خاضعاً للرقابة القضائية لمجلس شورى الدولة كونه لا يملك بعد قوة القانون فيبقى عملاً إدارياً صادراً عن السلطة التنفيذية. لذا ومنعاً لأي نزاع قد يؤدي الى الحكم بإبطال المرسوم الاشتراعي على الحكومة أن تلتزم في إصداره الحدود المقررة لها في قانون التأهيل، أي في ما يتعلق بالموضوع والمدة المحددين لها فيه إذ بانقضاء المدة تزول السلطة الاستثنائية الممنوحة للحكومة.

بالنسبة للموضوع، على الحكومة أن تشرّع حصراً في الموضوع أو المواضيع التي ينص عليها قانون التأهيل من دون سواها لأن الاجتهاد يسير بالمبدأ القانوني القائل بوجوب تفسير الاستثناءات حصراً" شرط أن تكون عبارات قانون التأهيل واضحة لا تترك مجالاً للشك ولكن إذا كانت عبارات القانون بعيدة من الدقة والصرامة وجاءت غامضة يغلب عليها طابع الشمولية والعمومية مثلاً عبارات "الشؤون الضريبية"، يصبح التمسك بالتفسير الحصري مستحيلاً ويتخلى القضاء عن المبدأ المذكور ليعتمد التفسير الواسع بحيث تصبح الرقابة القضائية شبه معدومة. نرى في هذا المجال سواء في لبنان أو في فرنسا أن السلطة التشريعية كثيراً ما تضمن قانون التأهيل عبارات عامة وشاملة من دون أن تقرنها بضوابط وحدود الامر الذي لا يمكن معه سوى الاخذ بالتفسير الواسع.

إضافةً الى الموضوع والمدة الزمنية، على الحكومة أن تتقيد بالأصول والصيغ الجوهرية التي يجب أن يقترن بها صدور المرسوم مثلاً الاستشارة الالزامية المسبقة لمجلس شورى الدولة واقتترانه بتوقيع الوزير المختص وتكون صحة المرسوم الاشتراعي معلّقة على شرط التقيد بذلك.

- مرحلة ما بعد التصديق عليه من قبل البرلمان: عندما يقترن المرسوم الاشتراعي بإقرار أو مصادقة مجلس النواب يصبح بمنأى عن الرقابة القضائية لمجلس شورى الدولة إذ يكون عندها قد أصبح قانوناً صادراً عن السلطة التشريعية نفسها. لذا يصبح بالإمكان الطعن في دستوريته أمام المجلس الدستوري من قبل أصحاب الحق بالمراجعة وهم: رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء، 10 نواب على الأقل، ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما

يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. تقدم المراجعة من قبل المرجع المختص إلى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في إحدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانونياً، تحت طائلة ردّ المراجعة شكلاً.

من جهة ثانية فإنّ تنظيم المسائل الضريبية يتم في إطار من التوصيات التي تتحول إلى تعاميم، في حين أنّ تلك التعاميم هي في الواقع قرارات إدارية مقنّعة *actes déguisés* أي أنها تخفي أمراً آخر وهو إضافة موجبات ضريبية جديدة وعدم الاقتصار على مجرد تفسير أو تطبيق القوانين النافذة عملاً بالقواعد والمبادئ العامة التي ترعى التعاميم، وفي ذلك النفاق على القوانين بهدف تجنب الإدارة الخضوع لرقابة القضاء الإداري بإبطال أعمالها لتجاوز حدّ السلطة ومطابقتها بالتعويض لأنّ التعاميم هي من الأعمال الإدارية التي تعتبر غير نافذة ولا تخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري⁴⁹.

فمن المعلوم أنّ التعاميم تصدر عن الرؤساء التسلسليين في الإدارة إلى رؤوسهم من أجل تفسير أحكام القوانين والانظمة المرعية أو من أجل تحديد كيفية تطبيق هذه الأحكام. وغالباً ما تصدر في القضايا الضريبية عن الوزير وهو الرئيس التسلسلي الأعلى لإدارته (أي وزارته). أما العمل الإداري المقنّع فهو عندما تفرض هذه المستندات أمراً "إضافياً" لم ينص عليه القانون أو النظام، فلا تعود عندها مجرد تدبير إداري داخلي بل تصبح قراراً "نافذاً" قابلاً "بحد ذاته للطعن أمام القضاء الإداري".

والعبرة للمضمون وليست للتسمية، لذا يستند الاجتهاد الإداري بشكل أساسي إلى مضمون المستندات وليس إلى شكلها وعنوانها⁵⁰، وعلى هذا الأساس يعتبر قراراً إدارياً نافذاً، التعميم الذي

⁴⁹. تشير إلى العديد من الأعمال الإدارية التي تعتبر غير نافذة ولا تخضع بالتالي لرقابة القضاء الإداري مثل التدابير الفردية الداخلية والمستندات الداخلية والتنبيهات والرغبات والاندازات والأعمال التمهيدية والآراء الاستشارية وقرارات الأحالة على المجلس التأديبي والقرارات الإعدادية والتقارير والاقتراحات ومقررات مجلس الوزراء والعلامات والاجوبة على أسئلة النواب: يوسف سعدالله الخوري، **القانون الإداري العام**، الجزء الأول، 2007، ص 420.

⁵⁰. يوسف سعدالله الخوري، مرجع سابق، الجزء الأول، ص 423.

يفرض فيه الوزير أعباء جديدة على الافراد أو يوجد لهم ضمانات جديدة والتعميم الذي يخالف في مضمونه أحكام القانون أو النظام.

انّ فتح "توافذ" في قانون الموازنة العمومية من اجل اقرار اعفاءات ضريبية لا يشكل بذاته مخالفة دستورية تستدعي الابطال من قبل المجلس الدستوري، طالما أنّ جوهر الاعفاء يحترم القواعد والمبادئ الدستورية.

وفي حين يراقب المجلس الدستوري دستورية القانون مع تقدير مدى تحقيق المصلحة العامة⁵¹، يسري اجتهاد المجلس على قاعدة أنّ "الاستثناء لا تبرّره سوى المصلحة العامة"⁵²، لذا يعمد الى ابطال مواد العديد من القوانين في الاساس.

يعني ذلك أنّ الاعفاء الضريبي الذي تبرّره المصلحة العامة هو الاستثناء على قاعدة المساواة الدستورية في التكليف، وهو يقع صحيحاً. المشكلة الخطيرة تبرز عندما يسعى المشرع، مسيراً بنيتة ملتوية وخفية، الى تمرير بعضاً من الاعفاءات غير الدستورية في متن قانون الموازنة، ما قد يترجم واقعياً بالتسلل عبر "النوافذ" لعدم لفت الانتظار الى داخل المكان المرجو للعبث به أو على الاقل لإحداث تغييرات فيه.

لذلك، لا يسعنا سوى أن نبحث عن إيجاد بعض الحلول الحديثة والعملية لتجنّب إقرار المزيد من الاعفاءات الضريبية العشوائية وغير الدستورية أو لمعالجة تلك المرعية. ففي حين يقتضي أن تقدّم اقتراحات القوانين الى المجلس النيابي بواسطة رئيسه مرفقةً بمذكرة تتضمن الاسباب الموجبة لها، يظهر أنّ ذلك لم يعد كافياً. إذ يجب أن يرفق القانون الجديد أو الذي يعدل قانوناً سابقاً، ليس بالأسباب الموجبة لإقراره فحسب، إنما أيضاً بدراسة الجدوى من القانون، أي ما هي تأثيراته خصوصاً على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي والثقافي، فالمسألة هنا متعلّقة بمدى فاعلية القانون **effectivité de la loi**. ما يمكّن تالياً مجلس النواب من الوقوف بشكل كاف على جوهر الاعفاءات وتصور مفاعيلها على الناس والمجتمع من جهة، ويحتاط من جهة ثانية لإمكانيات الإدارة والإمكانيات المالية للدولة. ومما لا شك فيه أنّ تلك العناصر تساعد فيما بعد في

⁵¹. قرار المجلس رقم 2001/4 والقرار رقم 2014/6.

⁵². قرار المجلس رقم 2014/3.

تطبيق القانون أو تعرقل تطبيقه. فضلاً عن ذلك، فإن الكثير من مجالس النواب اليوم عندما تصدر قانوناً تنشئ لجنة لمتابعة تطبيقه⁵³. من جهة ثانية، لا بد من إشراك المواطنين في الشأن العام المالي عبر تعزيز الشعور لديهم بأنهم معنيون وزرع الثقة بقدرتهم على التخطيط والتقرير وتالياً "إحداث التغيير وهذا ما يعرف بـ "تمكين المواطنين". يتحقق ذلك من خلال إطلاع العموم على الأسباب الموجبة للقوانين المالية، وهذا ما تكررته المادة السادسة من قانون الحق في الوصول الى المعلومات الذي صدر ودخل حيز التنفيذ عام 2017⁵⁴. أما من جهة ثالثة، فنرصد الدور الضعيف الذي يلعبه المواطن على الصعيد الدولي سيما بعد أن أصبحت الحقوق الاقتصادية والاجتماعية مكرّسة دولياً في المواثيق الدولية الواجب احترامها من قبل الدول الاطراف. ومن المعلوم أنّ المعاهدات الدولية التي تتناول حقوق الانسان تنص في أغلبها على آليات وإجراءات لحماية تلك الحقوق⁵⁵. في المقابل، لا يحق للفرد أن يكون فاعلاً بشكل تلقائي على الصعيد الدولي من خلال تقديم الشكاوى في حال انتهاك حقوقه المكفولة دولياً، الى اللجان الدولية الا في حال لحظ المعاهدة الدولية لهكذا حق. فضلاً عن أنّ الفرد لا يتمتع بالشخصية القانونية الدولية لذا لا يمكنه اللجوء مباشرة الى المحاكم الدولية كمحكمة العدل الدولية للشكاوى على دولة طرف بسبب انتهاكها لحقوقه الاقتصادية، بل إنّ الدولة التي ينتمي اليها الفرد هي المولجة بحمايته دبلوماسياً وتقديم الشكاوى عنه.

⁵³. أنطوان مسرة، الموقع الالكتروني لمجموعة المدار الاعلامية: <http://e.mdar.co/detail111930.html>

⁵⁴. نصت على وجوب أن تنشر الأسباب الموجبة مع القوانين والمراسيم على مختلف أنواعها في الجريدة الرسمية بواسطة الجهة المناط بها صلاحية النشر أو صلاحية الإصدار (القانون رقم 2017/28 تاريخ 2017/2/16).

⁵⁵. كما الحال بالنسبة للجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المنشأة طبقاً للعهد الدولي الخاص بتلك الحقوق،

الباب الرابع

أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته 2018

المشاركة في دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية والمنتدى العلمي

عقد اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية دورته العادية للعام 2018 في 22 - 24 نيسان (إبريل) 2018 في مقره في القاهرة.

تمثل المجلس الدستوري في الدورة برئيسه الدكتور عصام سليمان ونائب الرئيس القاضي طارق زياده.

جرت مناقشة التقرير الإداري والتقرير المالي وتم اقرارهما من قبل الجمعية العامة للاتحاد، التي اطلعت من الأمين العام للاتحاد على الأنشطة التي قام بها واتفاقات التعاون التي جرى إقرارها، كما أقرت الموازنة العامة للاتحاد.

عملاً بمبدأ المداورة في تولي رئاسة الاتحاد، تولى رئيس المحكمة الدستورية في المملكة الأردنية الهاشمية الرئاسة خلفاً لرئيس المجلس الدستوري في موريتانيا الذي انتهت ولايته.

جرى انتخاب المستشار سعيد مرعي عمرو أميناً عاماً، وهو عضو المحكمة الدستورية العليا في مصر، خلفاً للمستشار الدكتور حنفي علي جبالي، نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا في مصر، الذي أصبح رئيساً لهذه المحكمة.

عقد المنتدى العلمي للاتحاد في الفترة نفسها. ألقى فيه نائب رئيس المجلس الدستوري القاضي طارق زياده مداخلة حول التعديلات الدستورية والحرية الدينية وتأثيراتها على العدالة الدستورية في العالم العربي. تناولت الحق في المساواة في الدساتير العربية الحديثة، والحريات الثقافية في هذه الدساتير. كما تناولت اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني في قضايا الحريات الدينية والثقافية. وخلص الى استنتاجات أبرزها دخول العدالة الدستورية في صلب تحديث الدساتير العربية، بروز مسألة الهوية القومية والدينية والحضارية والثقافية في الدساتير العربية الحديثة و بروز الإسلام في النصوص الدستورية العربية الحديثة كمرجع قيمي، ما يتعارض مثلاً مع العلمانية الفرنسية وأيضاً مع الدولة الدينية التيقراطية، إذ أنه مصدر من مصادر التشريع. وقد أقرت الدساتير العربية

الحديثة مبدأ سيادة القانون والمساواة ومراعاة النظام العام في الحقوق والحريات الثقافية والدينية. ورأى بأن النصوص الدستورية العربية الحديثة تماهت مع الاتجاهات العالمية بشأن الشخص الإنساني كقيمة مطلقة وحفظ كرامته الإنسانية، واعتباره شخصاً حراً وإقرار مبدأ الأخاء الإنساني، ما يدل صراحة على توجه هذه الدساتير نحو حداثة متناغمة مع النهضة المرجوة للعالم العربي برغم مآسي الحاضر.

2

مؤتمر المحكمة الدستورية الدولي في "أندورا" Tribunal constitutionnel d'Andorre

دعت المحكمة الدستورية في "أندورا"، بمناسبة مرور خمس وعشرين سنة على تأسيسها، الى مؤتمر، عقد في 12 - 13 تموز (يوليو) 2018، موضوعه: "المحاكم الدستورية، ضمانه نوعية ديمقراطية المجتمعات":

Les Cours constitutionnelles, garantie de la qualité démocratique des sociétés.

شارك في المؤتمر معظم المحاكم والمجالس الدستورية الأوروبية، ومن الدول العربية المجلس الدستوري اللبناني، والمجلس الدستوري الجزائري والمحكمة الدستورية المصرية والمحكمة الدستورية المغربية والمحكمة الدستورية الأردنية.

المداخلات أجابت عن السؤال التالي: العدالة الدستورية، هل هي عنصر ضروري

لنوعية ديمقراطية المجتمعات، أو هي عنصر مخل بالعمل الديمقراطي للمجتمعات؟

يرى البعض ان القاضي الدستوري عندما يقرر أن قانوناً مخالفاً للدستور، يعترض إرادة

ممثلي الشعب المنتخبين، وبالتالي يعارض إرادة الأكثرية النابعة من الاقتراع العام. القضية هي

الشرعية الديمقراطية وليست الرقابة الدستورية. وفي العام 1921 نشر "أدوار لامبر" Edward

Lambert "أطروحته وموضوعها: "حكم القضاة" وقبله لخص "ألكسي دي توكفيل" Alexis de

"Tocqueville" مشاهداته عن رحلته الى الولايات المتحدة، وقال: "القاضي هو أحد الأوائل من بين القوى السياسية".

قررت المحكمة الدستورية في "أندورا" الإجابة عن التساؤل حول مستقبل الديمقراطية انطلاقاً من التفكير حول صحة النقد الموجه للرقابة على دستورية القوانين، والتفكير بالإجابات النظرية والعلمية على هذا النقد. فإذا كان الدستور هو القانون الأساسي في الدولة الذي ينظم فصل السلطات ويضمن الحقوق الأساسية، فإن المحاكم والمجالس الدستورية تستقي شرعيتها من قدرتها على ضمان التقيد بفصل السلطات والحفاظ على الحقوق الأساسية. ولكن الا يؤدي ذلك الى صدام أحياناً مع إرادة الأكثرية الشعبية؟ هذه الإشكاليات تصدى لمعالجتها المؤتمرون.

تناول رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في مداخلته، في المحور المخصص لضمان الحقوق الأساسية، دور المجلس الدستوري اللبناني في ضمان هذه الحقوق في ضوء نصوص الدستور والمواثيق الدولية، وضمان حقوق الأقليات. أكد أن الديمقراطية في جوهرها ليست سوى ضمان الحقوق والحريات الأساسية، وأن الوسائل المستخدمة لتحقيقها في الواقع، كالاقتراع العام والفصل بين السلطات، تصب في تحقيق هذه الأهداف. المحاكم والمجالس الدستورية المناط بها الرقابة على دستورية القوانين والفصل في صحة الانتخابات، تلعب دوراً أساسياً في ضمان نوعية الديمقراطية، وذلك من خلال أدائها المركز على الالتزام والتقيد بمبدأ الفصل بين السلطات، وصحة الانتخابات ونزاهتها، وتقيد المشتري بالضمانات الدستورية للحقوق والحريات. لكي تستطيع المحاكم والمجالس الدستورية من القيام بهذه المهمة ينبغي أن تمنح صلاحيات واسعة، وعدم تقييد الحق بمراجعتها ضمن أطر ضيقة.

كما أكد أيضاً أن الشرعية الديمقراطية لا تقتصر فقط على التعبير عن إرادة ممثلي الشعب، إنما تتجاوز ذلك الى ممارسة السلطة وفق ما نص عليه الدستور، القانون الأسمى في الدولة. من هنا تتبع شرعية الهيئة المناط بها الرقابة على دستورية القوانين. مجلس نيابي يشرع بما يخالف الدستور يفقد شرعيته على الرغم من انه منتخب من الشعب. القضاء الدستوري يسهم في الحفاظ على الشرعية وتحسين نوعية الديمقراطية.

ثم تناول في مداخلته الضمانات الدستورية للحقوق والحريات في لبنان، واستعرض قرارات المجلس الدستوري واجتهاداته بشأن هذه الحقوق والحريات، وبخاصة حماية حقوق الأقليات، وتحديدًا حقوق الطوائف الدينية في إدارة شؤونها الذاتية.

3

مؤتمر مراكش الدولي: الولوج الى العدالة الدستورية

بدعوة من المحكمة الدستورية في المملكة المغربية وبالتعاون مع الأكاديمية الملكية، عقد في مدينة مراكش في 27-28 أيلول (سبتمبر) 2018 مؤتمراً، موضوعه: "الولوج الى العدالة الدستورية: الرهانات الجديدة للمراقبة الدستورية اللاحقة"

"L'accès à la justice constitutionnelle: Nouveaux enjeux du contrôle de constitutionnalité a posteriori."

شارك في المؤتمر الدولي حوالي ستين محكمة ومجلساً دستورياً من أوروبا وأميركا وأفريقيا وآسيا، ولبى رئيس المجلس الدستوري اللبناني الدكتور عصام سليمان الدعوة وألقى مداخلة، في الجلسة المخصصة للفصل في صحة الانتخابات الإشتراعية أمام القاضي الدستوري، تناولت طبيعة المنازعات الدستورية وما تتركه من أثر على المبادئ المعتمدة في إجراءات الفصل في صحة الانتخابات، على أساس أنها الركيزة التي تستند اليها الوكالة النيابية، ولكون الانتخابات أساس شرعية السلطة وديمقراطية النظام، وبها يرتبط الانتظام العام في الدولة، والطعن في صحة الانتخاب ليس نزاعاً شخصياً بين الطاعن والمطعون في نيابته، انما هو نزاع حول صحة الانتخابات ونزاهتها وصدقيتها، وقاضي الانتخابات لا يكتفي بالنظر في المخالفات والبيانات الواردة في الطعن، انما عليه القيام بعملية استقصائية واسعة لمعرفة حقيقة ما جرى في الانتخابات، واتخاذ القرار بشأنها.

4

ورشة عمل حول مراجعة القضاء الدستوري من خلال المحاكم العادية

عقدت ورشة عمل حول مراجعة القضاء الدستوري بواسطة المحاكم العادية، بدعوة من المجلس الدستوري اللبناني ومؤسسة كونراد أديناور، وذلك في بيروت في 22 آذار 2018، شارك فيها إضافة الى رئيس وأعضاء المجلس الدستوري ممثلون عن المحاكم والمجالس الدستورية في مصر والكويت والجزائر والمغرب وأحد خبراء القضاء الدستوري في ألمانيا والدكتورة أنيا شولر شلتر، Anja Schoeller-Schletter مسؤولة برنامج دولة القانون في الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في مؤسسة كونراد أديناور. كما شارك في الجلسة الافتتاحية رئيس مجلس القضاء الأعلى القاضي جان فهد.

ألقي رئيس المجلس الدستوري مداخلة في الجلسة الافتتاحية تناول فيها حماية الحقوق من خلال الدفع أمام المحاكم بعدم دستورية قانون. ورأى بأن ورشة العمل هذه تأتي كخطوة في مسيرة تطوير واقع العدالة الدستورية في منطقتنا العربية، يقيناً منا بأن العدالة الدستورية هي أساس العدالة في أحكام القضاء العدلي والقضاء الإداري، وبأن العدالة هي ركيزة الاستقرار والنمو والإزدهار. فالنضال من أجل الحقوق والحريات كان ولا يزال وسيستمر محرك التاريخ، عابراً الحدود، ومحدداً مسار تطور البشرية.

وأكد أن الضمانات الدستورية هي أهم الضمانات للحقوق والحريات وينبغي التقيد بها في وضع القوانين الناظمة لها، وأن إشكالية العلاقة بين الدستور والقانون ناجمة عن كون الدستور لا يتناول سوى المبادئ والقواعد الأساسية، ولا يدخل في التفاصيل التي يتركها للقوانين، كما ان هذه الإشكالية ناجمة، من جهة أخرى، عن موازين القوى والمصالح المتحكمة بالهيئة التي تتولى التشريع، ما قد يقود أحياناً الى إقرار قوانين تتضمن نصوصاً مخالفة للدستور.

ومن ثم تناول الإشكاليات الناجمة عن مراجعة القضاء الدستوري من خلال المحاكم

العادية.

قدم كل من المشاركين مداخلات على جانب كبير من الأهمية تناولت تجارب مصر والكويت والجزائر وألمانيا.

5

ورشة عمل حول العلاقة بين المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العدلية والإدارية

بدعوة من مؤسسة كونراد أديناور والمنظمة العربية للقانون الدستوري وبالتعاون مع المحكمة الدستورية في المملكة الأردنية الهاشمية، عقدت في عمان في 8 و 9 تشرين الثاني (نوفمبر) 2018، ورشة عمل تناولت العلاقة بين القضاء الدستوري وكل من القضاء العدلي والإداري، شارك فيها رئيس المجلس الدستوري اللبناني الدكتور عصام سليمان، ورؤساء وأعضاء محاكم ومجالس دستورية، من الأردن ومصر والعراق والمغرب وفلسطين والسودان إضافة إلى أكاديميين من ألمانيا وسويسرا والولايات المتحدة الأمريكية.

تناول رئيس المجلس الدستوري في مداخلتين الفارق ما بين الرقابة على دستورية القوانين في النظام الأمريكي والرقابة على دستورية القوانين في النظام الأوروبي المبني على نظرية Hans Kelsen، مؤكداً أن الأول يخضع لمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية، وبالتالي لا يجوز له ابطال قانون مخالف لدستور انما عدم تطبيقه والالتزام بتطبيق الدستور. أما الثاني فهو لا يخضع لمبدأ الفصل بين السلطة الاشتراعية والسلطة القضائية، وهو لا يشكل جزءاً من التنظيم القضائي غالباً، انما سلطة مستقلة عن جميع السلطات بما فيها السلطة القضائية، وهو ضمانة الفصل بين السلطات، وفي ممارسته للرقابة على دستورية القوانين، يبطل النصوص القانونية المخالفة للدستور ويسقطها نهائياً من المنظومة القانونية في الدولة على الرغم من إقرارها من السلطة الاشتراعية والمصادقة عليها من السلطة الإجرائية.

كما تناول الثغرات في الرقابة على دستورية القوانين، وهي ثغرات ناجمة عن تقليص الصلاحيات المعطاة للمحاكم والمجالس الدستورية في بعض الدول ومنها لبنان.

أما العلاقة بين القضاء الدستوري والمحاكم العدلية والإدارية، فهي من جهة قائمة على إلزامية قرارات المحاكم والمجالس الدستورية، والتقيد بها من قبل جميع السلطات في الدولة بما فيها السلطة القضائية. لا يقتصر هذا الإلزام على الفقرة الحكمية إنما يشمل الحثيات التي بنى عليها قرار القضاء الدستوري. وقد توسعت العلاقة بين المحاكم والمجالس الدستورية من جهة، والمحاكم العدلية والإدارية من جهة أخرى، نتيجة مراجعة القضاء الدستوري من خلال هذه المحاكم إمّا من طريق الدفع بعدم دستورية قانون ينبغي ان يصدر الحكم بناءً عليه، وإمّا مراجعة المحاكم القضاء الدستوري للنظر في قانون قد يكون مخالفاً للدستور، من دون الدفع بعدم دستوريته من قبل أحد المتقاضين.

أما في المحور المخصص لدور القضاء الدستوري في إصلاح النظام الدستوري في الدولة، فقد رأى رئيس المجلس الدستوري، الدكتور عصام سليمان، أن إصلاح النظام الدستوري يتطلب إرادة سياسية صادقة، ودور القضاء الدستوري فيه محدود، غير ان للقضاء الدستوري دوراً أساساً في ضبط أداء المؤسسات الدستورية، في اطار الصلاحيات المعطاة له، ومنع التشريع من الخروج عن الدستور، وبخاصة لجهة التقيد بمبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات، وصون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور. في هذا المجال ينبغي التوسع في شرح مواد الدستور واجلاء الغموض الذي يشوبها أحياناً، وذلك في معرض النظر في دستورية القوانين، وهذا ما يعتمده المجلس الدستوري اللبناني في قراراته، وبخاصة بعد ان حرم المجلس الدستوري من العودة اليه لتفسير نص دستوري تختلف الجهات السياسية بشأن تفسيره.

كما شدّد رئيس المجلس الدستوري على نشر ثقافة العدالة الدستورية، والتواصل مع طلاب كليات الحقوق والعلوم السياسية والإدارية، وتدريب القضاء الدستوري في هذه الكليات. كما ينبغي التواصل مع الرأي العام.

من أجل نشر ثقافة العدالة الدستورية والتعمق في قضايا القضاء الدستوري عمد المجلس الدستوري في لبنان الى اصدار كتاب سنوي يتضمن دراسات في القضاء الدستوري، وقد صدر منه حتى الآن أحد عشر مجلداً.

6

ورشة عمل حول الرقابة على دستورية المعاهدات

عقدت ورشة عمل حول دستورية المعاهدات، في جامعة الحكمة، في 25-26 تشرين الأول (أكتوبر) 2018، بدعوة من كلية الحقوق في جامعة الحكمة ومؤسسة كونراد أديناور، والمركز اللبناني للقانون الدولي.

شارك فيها رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان، في الجلسة التمهيديّة، بمداخلة تناول فيها تطور العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي والاشكاليات التي نجمت عن هذا التطور، وبخاصة بعد نشوء الكيانات الدولية على مستوى القارات، وقيام مرجعيات قضائية تابعة لها، ما خلق إشكاليات إضافية بين القضاء الوطني وهذه المرجعيات القضائية.

أكد في مداخلته انه لا يمكن التتر للقانون الدولي، وبخاصة القانون الدولي لحقوق الانسان، عند صياغة الدساتير. وهذا ما نشهده على درجات متفاوتة في الدساتير الحديثة، غير أنه يبقى للدستور مكانته بصفته القانون الأسمى في الدولة، وهو يأتي في رأس ترانجية القواعد الحقوقية، والتي ينبغي، وفق نظرية Hans Kelsen ان تكون كل قاعدة متطابقة، أو على الأقل غير متناقضة، مع القاعدة الأعلى منها، وذلك من أجل الحفاظ على الانسجام في منظومة الدولة القانونية، ما يعني أن كل القواعد الحقوقية المعتمدة في الدولة يجب أن تكون مقيّدة بما نص عليه الدستور. المحاكم والمجالس الدستورية لا تبت دستورية القوانين، استناداً الى قواعد القانون الدولي، انما استناداً الى القواعد والمبادئ التي نص عليها الدستور والكتلة الدستورية.

وورد في مداخلته ان قانون انشاء المجلس الدستوري، واستناداً الى المادة 19 من الدستور، أناط بالمجلس الدستوري مهمة مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وقد اشترط الدستور موافقة مجلس النواب على المعاهدات التي تنطوي على شروط تتعلق بمالية الدولة والمعاهدات التجارية وسائر المعاهدات التي لا يجوز فسخها سنة فسنة، وإعطاء إجازة لمجلس الوزراء لإبرام هذه المعاهدات. الإجازة هذه تعطى بقانون قابل للطعن في دستوريته أمام المجلس الدستوري كسائر القوانين. فإبرام المعاهدة يؤدي الى إدخالها في المنظومة القانونية في الدولة، ولا

يجوز أن تكون متعارضة والدستور. وتجنباً لإلغاء الانضمام الى معاهدة بعد إبرامها، نتيجة تعارضها والدستور، وما يترك ذلك من آثار سلبية على الدولة، ينبغي ان يترتب مجلس الوزراء في إبرام معاهدة أجاز له مجلس النواب إبرامها، ريثما تنتهي مهلة الطعن في القانون الذي يجيز إبرامها.

7

اجتماعات المجلس الدستوري

عقد المجلس الدستوري بهيئته العامة منذ اكتمال تكوينه وحلف أعضائه اليمين الدستورية في 2009/6/5 ولغاية 2017/12/31 مئة وتسعين اجتماعاً. أبرز القضايا على جدول أعمال الهيئة العامة تتعلق بالشؤون التالية:

1. **طعون سابقة:** دراسة الطعون المقدمة في تواريخ سابقة لاكمال تكوين المجلس. أتخذت بشأن هذه الطعون القرارات المنشورة في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009-2010.
2. **طعون انتخابات 2009:** دراسة الطعون الانتخابية وعددها 19 المقدمة من مرشحين في إنتخابات حزيران 2009 وإتخاذ قرارات بشأنها صدرت في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009-2010 وفي المجموعة الكاملة لقرارات المجلس 1994-2014، جزءان، 2015.
3. **طعون انتخابية 2018:** دراسة الطعون الانتخابية لسنة 2018 وعددها 17 طعنًا والتحقيقات بشأنها تمهيداً لإصدار القرارات.
4. **قضايا إدارية:** تنظيم المجلس في ملاكه الإداري وشؤون الموظفين.
5. **قضايا مالية:** إعداد موازنات المجلس للسنوات 2010 - 2018.
6. **منشورات:** تسعة مجلدات: **الكتاب السنوي 2009-2010**، 2011، 2012، 2013، 2014، 2015، 2016، 2017، 2018، **والمجموعة الكاملة**، في جزءان، لقرارات المجلس الدستوري 1994-2014، ومنشورات أخرى.

7. **مؤتمرات عربية وإقليمية ودولية:** تطوير روابط المجلس مع المؤسسات العربية والاقليمية والعالمية للعدالة الدستورية، وبخاصة تنظيم دورة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية للعام 2011 والملتقى العلمي السابع للاتحاد الذي عقد في بيروت، فندق بريستول، في 24-26/10/2011، برعاية فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان وحضور رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري ورئيس مجلس الوزراء الاستاذ نجيب ميقاتي.

- عقد مؤتمر الرقابة على دستورية القوانين بمناسبة مرور عشرين سنة على بدء المجلس الدستوري عمله، ومشاركة المحاكم والمجالس الدستورية العربية فيه ولجنة البندقية فضلاً عن أساتذة من جامعات عربية وأوروبية، وذلك في 14 و 15/11/2014،
- المشاركة في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية بدعوة من لجنة البندقية التابعة لمجلس أوروبا وذلك في الربو دي جنيرو في البرازيل.
- دعوة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان لحضور الدورة التسعين للجنة البندقية، والقاء مداخلة في الجلسة الافتتاحية في 16/3/2012.

وجرت المشاركة في مؤتمرات وندوات علمية في البرازيل والجزائر وليبيا وطنجه والنيجر وتونس والمغرب وأوتاوا (كندا) والبحرين والكويت ولوزان وبوخارست والأردن واندورا والمكسيك.

8. **علاقات عامة:** بناء تواصل بين المجلس الدستوري ووسائل الاعلام في إطار إصدارات المجلس الدستوري ومناسبات رسمية او علمية، وبخاصة بناء موقع المجلس الدستوري على الشبكة وتطويره، بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP.

ccliban.org

conseilconstitutionnelliban.org

9. **مقر المجلس الدستوري:** نقل ملكية مقر المجلس الدستوري من مصرف لبنان الى الجمهورية اللبنانية بموجب المرسوم رقم 9213 تاريخ 2012/11/1.

10. صيانة مقر المجلس الدستوري خلال 2017-2018.

11. **تصاريح الثروة استناداً الى قانون "الاثراء غير المشروع؟"** تسلّم تصاريح رئيس

الجمهورية ورؤساء الوزارات والوزراء والنواب من قبل أصحاب العلاقة شخصياً.

محطات تاريخية
المجلس الدستوري: قانون انشائه وتعديلاته وأعضائه
2018 – 1993

1. الإنشاء: أنشئ المجلس الدستوري بموجب المادة 19 من الدستور والقانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14. نصت المادة 2 من القانون على ان المجلس يتألف من عشرة أعضاء. يعيّن مجلس النواب نصفهم بالغالبية المطلقة ويعيّن مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة.
2. العضوية: بموجب المادة 3 من القانون 1993 /250 المذكور يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري من بين القضاة العاملين أو السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري لمدة عشرين سنة على الأقل، أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون منذ عشرين سنة على الأقل وأصبحوا برتبة أستاذ أصيل، أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الأقل.
3. مدة الولاية: حددت المادة 4 من القانون مدة ولاية أعضاء المجلس بست سنوات غير قابلة للتجديد، ونصّت على انه، بصورة استثنائية، تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات يجري اختيارهم بالقرعة ويُعيّن خمسة أعضاء بدلاً عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الأصليين. عدلت المادة 4 بموجب القانون رقم 242 تاريخ 22 تشرين الأول 2012 (الجريدة الرسمية، عدد 45، تاريخ 2012/10/25).
4. التعديل: بتاريخ 1994/3/21 صدر القانون 305 وقضى بتعديل المادة 3 من القانون 93/250 بأن أضاف إليها فقرة تعتبر مدة الخدمات السابقة في ممارسة المحاماة للقضاة العدليين والاداريين جزءاً من مدة الممارسة المؤهلة للتعيين.

5. أعضاء أول مجلس: تم اختيار أول عشرة أعضاء في المجلس الدستوري بتاريخ 1993/12/23 وهم السادة: جواد عسيران، وجدي الملاط، أديب علام، كامل ريدان، ميشال تركيه، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب، انطوان خير، خالد قباني.

إنتخب أعضاء المجلس الدستوري بتاريخ 1994/7/30، بعد قسمهم اليمين أمام رئيس الجمهورية وفقاً للمادة 5 من القانون 93/250، وعملاً بالقانون 516 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) السيدين: وجدي الملاط رئيساً للمجلس، ومحمد المجذوب نائباً للرئيس، كما إنتخب عضوي مكتب المجلس السيدين: كامل ريدان، أميناً للسر، وأديب علام.

6. استقالة وأعضاء جدد: بتاريخ 1997/4/2 استقال رئيس المجلس الدستوري السيد وجدي الملاط من رئاسة المجلس وعضويته.

في 1997/5/21 عقد المجلس الدستوري جلسة برئاسة نائب رئيسه وأجرى القرعة بالنسبة الى أربعة أعضاء فقط، بعد استقالة رئيسه، فأسفرت عن أسماء الأعضاء السادة: جواد عسيران، بيار غناجه، سليم العازار، محمد المجذوب.

وتم تعيين خمسة أعضاء بدل الأعضاء الذين خرجوا بالقرعة ورئيس المجلس المستقيل وهم السادة: أمين نصار، مصطفى العوجي، فوزي أبو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي.

اجتمع المجلس بهيئته الجديدة وانتخب السيد أمين نصار رئيساً له والسيد مصطفى العوجي نائباً للرئيس، كما جدد انتخاب السيدين كامل ريدان وأديب علام لعضوية مكتب المجلس.

7. تعديل شروط العضوية: خضع قانون إنشاء المجلس الدستوري 93/250 لتعديلات عدة يتعلق معظمها بشروط العضوية وذلك بموجب القوانين: 305 تاريخ 1994/3/21 و 150 تاريخ 1999/10/30، و 650 تاريخ 2005/2/4، والقانون الصادر في 2006/6/9 المعتبر نافذاً حكماً تطبيقاً للمادة 57 من الدستور، والقانون 43 تاريخ 2008/11/3.

بموجب المادة 3 الجديدة من القانون الأخير رقم 43 تاريخ 2008/11/3 يتم اختيار أعضاء المجلس الدستوري العشرة وفقاً لما يلي:

- من بين قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري أو المالي مدة 25 سنة

على الأقل،

- أو من بين أساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية مدة 25 سنة على الأقل،

- أو من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة مدة 25 سنة على الأقل، على ألا يقل عمر العضو عن الخمسين سنة ولا يزيد عن أربع وسبعين سنة.

8. المتابعة: كان المجلس الدستوري يتألف قبل صدور القانون 2008/43 من الرئيس

أمين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: سامي يونس، عفيف المقدم، اميل بجاني، فوزي ابو مراد، كبريال سرياني، مصطفى منصور، سليم جريصاتي، حسين حمدان.

في العام 2003 انتهت ولاية خمسة أعضاء، هم: الرئيس أمين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: فوزي ابو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي. ولم يجر أي انتخاب وتعيين أعضاء جدد بدلاً عنهم فتابعوا ممارسة مهماتهم في المجلس الدستوري عملاً بنص المادة الرابعة من القانون 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، ثم ما لبثوا ان انقطعوا عن العمل في 2005/8/8.

في العام 2006 انتهت ولاية الأعضاء الباقين المنتخبين والمعينين في العام 2000

السادة: سامي يونس، عفيف المقدم، اميل بجاني، كبريال سرياني، مصطفى منصور.

ولم يتم انتخاب وتعيين هيئة جديدة للمجلس الدستوري فاستمروا في متابعة شؤون المجلس

الإدارية بدون تمكّنهم من بتّ الطعون المتركمة بسبب فقدان النصاب القانوني.

9. أعضاء المجلس الحالي منذ 2009/6/5: بتاريخ 2008/12/18، وتطبيقاً للقانون

2008/43 انتخب مجلس النواب الأعضاء الخمسة في المجلس الدستوري السادة: أحمد تقي

الدين، طارق زياده، انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطية.

بتاريخ 2009/5/26 إختارت الحكومة الأعضاء الخمسة الآخرين السادة: عصام

سليمان، توفيق سوبره، أسعد دياب، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر. صدر مرسوم تعيينهم رقم

2105 تاريخ 2009/5/30.

أدى الأعضاء الجدد اليمين القانونية أمام فخامة رئيس الجمهورية في 2009/6/5 وعقدوا

في التاريخ عينه جلسة في مقر المجلس برئاسة أكبرهم سنًا السيد طارق زياده وانتخبوا السيد عصام

سليمان رئيسًا، والسيد طارق زياده نائبًا للرئيس، والسيد أسعد دياب أمينًا للسر، والسيد سهيل عبد الصمد عضوًا في مكتب المجلس.

على أثر وفاة عضو المجلس وأمين سرّه المرحوم أسعد دياب، صدر المرسوم 3749 بتاريخ 2010/4/13 القاضي بتعيين السيد محمد بسام مرتضى عضوًا في المجلس الدستوري للمدة المتبقية من ولاية المجلس.

بتاريخ 2010/2/11 عقد المجلس الدستوري جلسة انتخاب فيها عضو المجلس القاضي أحمد تقي الدين أمينًا للسر.

منذ انتهاء المجلس الدستوري من بتّ الطعون النيابية واصدار قراراته المتعلقة بهذا الأمر بتاريخ 2009/11/25 داومت الهيئة العامة على الانعقاد في مقر المجلس لبحث موضوعات دستورية ودراسات تتعلق بهذا الموضوع وبتّ الطعون بشأن دستورية القوانين.

وواظب المجلس على المشاركة في اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية وجمعية المحاكم والمجالس الدستورية الناطقة كليًا او جزئيًا بالفرنسية. كما شارك في تأسيس المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية في العام 2012.

وشارك المجلس في الندوات والمؤتمرات الدستورية في الخارج وإستضاف دورة إتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية التي عقدت في بيروت في العام 2011، ونظم مؤتمراً إقليمياً ودولياً، في العام 2014، بمناسبة مرور 20 سنة على بدء المجلس الدستوري ممارسة مهامه. وكذلك استمر مكتب المجلس بالانعقاد اسبوعياً لبت الأمور الادارية ودرس المسائل الآيلة الى تحسين الوضع الداخلي للمجلس وكذلك الأمور الواجب عرضها على الهيئة العامة.

عدد القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري منذ بدء عمله
في العام 1994 حتى آخر 2018

القرارات في الطعون في الانتخابات النيابية: 63 قرارًا موزعة على الشكل الآتي:

17 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 1996

- 13 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 2000
قرارًا واحدًا في الطعن المقدم في الانتخابات الفرعية في دائرة المتن الشمالي 2002.
12 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 2005
قرارًا واحدًا في الطعن المقدم في الانتخابات الفرعية في دائرة بيروت الثانية 2007
19 قرارًا في الطعون المقدمة في انتخابات 2009.
17 قرارًا حول انتخابات 2018 تصدر قريبًا.
ملاحظة: الطعون التي قدمت في انتخابات العام 2005 والطعن المقدم في انتخابات دائرة بيروت الثانية في العام 2007، لم يجر بتها الا بعد اعادة تشكيل المجلس الدستوري في العام 2009 وكانت قد انتهت ولاية مجلس النواب المنتخب في العام 2005.

القرارات في الطعون في دستورية القوانين: 43 قرارًا

موزعة على الشكل الآتي:

1994-1997 عدد القرارات: خمسة

1997-2000 عدد القرارات: عشرة

2001-2005 عدد القرارات: عشرة

2009-2018 عدد القرارات: ثلاثة عشر

المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، اعداد بول مرقص وميراي نجم شكرالله، مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، بيروت، 2014، ص 140

يُشكّل الكتاب الصادر عن مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبالتعاون مع المجلس الدستوري، مرجعًا أساسيًا للاطلاع على شروط مراجعة المجلس الدستوري واجتهادات المجلس والمعايير التي اعتمدها في السنوات 1994-2014، بخاصة في الطعون الانتخابية. أعدّ الكتاب في قسميه، المحامي الدكتور بول مرقص (القسم الأول: المجلس الدستوري من خلال اطاره القانوني)، والمحامية ميراي نجم شكرالله (القسم الثاني: المجلس الدستوري من خلال اجتهاده). يقول رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في مقدمة الكتاب: "يقتضي تعريف المواطنين وهيئات المجتمع المدني، إضافة الى رجال القانون ورجال السياسة، بهذه المؤسسة الدستورية الحديثة العهد، وبخاصة ان لها خصوصيات تُميّزها عن سائر مؤسسات الدولة، بما فيها المؤسسة التشريعية والقضاء، ان لجهة تكوينها او لجهة طبيعة عملها والاجراءات المتخذة لبتّ الطعون الانتخابية ودستورية القوانين. إنّخذ برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من خلال نشاطاته الرامية الى تطوير الديمقراطية من خلال الانتخابات المبادرة بوضع دليل عن المجلس الدستوري". يتضمن الاطار القانوني في الدليل، من اعداد الدكتور بول مرقص، شرحًا للنصوص وتحديدًا للاشكاليات الاجرائية وجداول توضيحية. في القسم الثاني بعنوان: "المجلس الدستوري من خلال اجتهاده" تقول المحامية ميراي نجم شكرالله التي أعدت هذا القسم: "كرّس المجلس الدستوري في غضون ما يُناهز العشرين سنة، من خلال قراراته، بصفته مراقبًا لدستورية القوانين وقاضي الانتخاب، عددًا وفيّزًا من المبادئ العامة والمعايير. تبرز في هذا القسم محطات أساسية حول هذه المعايير وكذلك جداول توضيحية حول المفاهيم المتعلقة بصدقية الانتخاب والمبادئ الانتخابية العامة ومساواة المواطنين امام القانون". وصدر عن المجلس الدستوري، بمناسبة عشرين سنة على إنشائه، مجموعة القرارات (1994-2014)، في جزئين، بدعم من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي. الكتاب الدليل متوافر في مقر المجلس الدستوري وعلى موقع المجلس.

المجلس الدستوري، مجموعة قرارات المجلس الدستوري (1994-2014)، جزءان، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015

بمناسبة مرور عشرين سنة على انشاء المجلس الدستوري أصدر المجلس مجموعة قراراته في جزئين مع فهرس موضوعي هجائي بالأفكار الرئيسية، وذلك بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتمويل من الاتحاد الاوروبي ومن وزارة الخارجية البريطانية.

يتضمن الجزء الأول مجموعة القرارات في دستورية القوانين (أرقام 1-38). ويتضمن الجزء الثاني القرارات في الطعون الانتخابية (أرقام 1-52).

يقول رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في مقدمة الكتاب: "تاهزت قرارات المجلس الدستوري، خلال العشرين سنة المنصرمة، المئة. أبطلت بموجبها نصوص قانونية ونتائج انتخابات نيابية، ومن بين ما تضمنته التأكيد أن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه. بُنيت قرارات المجلس الدستوري، في دستورية القوانين، على اجتهادات أسهمت في شرح الدستور وتوضيح بعض نصوصه. أما قرارات المجلس الدستوري بشأن الطعون النيابية فقد سلطت الضوء على الثغرات في قانون الانتخاب وفي إدارة العمليات الانتخابية.

"ومنذ تولينا مهامنا في المجلس الدستوري، عمدنا سنة 2009 الى تعويض النقص في الاجتهاد بوضع دراسات في فقه القضاء الدستوري، تضمنها الكتاب السنوي للمجلس الذي أصدرناه بانتظام في نهاية كل سنة.

"إن الخطوة التي أقدم عليها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمبادرة الى جمع قرارات المجلس الدستوري تأتي في الإتجاه الضروري والصحيح نظرًا لتعدد فوائدها".

في منهجية الجزئين تمّ التركيز على حيثيات القرارات لاختيار المداخل. وتمّ ذكر النتيجة التي آل اليها القرار والمواد الدستورية وتلك المتعلقة بالاتفاقيات الدولية وقانوني انشاء وتنظيم المجلس الدستوري المسند اليها القرار، كما واستخراج الأفكار الرئيسية من حيثيات. وردت كل من

نتيجة القرار، والمواد المرتكز عليها القرار، والأفكار الرئيسية في ثلاث خانات مختلفة في مقممة كل قرار.

سبق ان صدرت هذه القرارات في أوقاتها في **الجريدة الرسمية** وفي منشورات المجلس الدستوري في المجلدات 1 الى 8.

تولى المحامي **ربيع قيس** جمع القرارات للسنوات 1994-2014 واستخلاص الأفكار الرئيسة والكلمات المفاتيح. وتولت المحامية **ميراي نجم شكرالله** مراجعة القرارات واستخلاص أبرز مبادئها ووضع الفهرس الموضوعي الهجائي، وذلك بإشراف رئيس المجلس الدستوري الدكتور **عصام سليمان** وعضو المجلس الدستوري الدكتور **انطوان مسره**، وتنسيق ومتابعة فريق عمل مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومساعدة امانة السر في المجلس الدستوري السيدة **غاده طباره** والاستاذ **شارل بو خير** والسيد **مصطفى جنون** وتنفيذ الاخراج الطباعي للسيدة **غريس معاصري أبو خليل**.

