

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري
الكتاب السنوي 2013
المجلد
7

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري
الكتاب السنوي 2013

المجلد

7

المجلس الدستوري

الحدث، 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

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

Conseil constitutionnel, 1997-2005, traduction non officielle en français de Décisions du Conseil constitutionnel, Série « Documents », 2005 (Disponible à la Bibliothèque du Conseil constitutionnel).

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

لا دولة بدون قضاء دستوري فاعل، 13

الباب الاول

قرارات المجلس الدستوري

1. القرار رقم 2012/1 تاريخ 2012/12/17
القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم 2012/244 الصادر بتاريخ 2012/11/13
(ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام)، 19
2. القرار رقم 2012/2 تاريخ 2012/12/17
(ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام)، 21
3. القرار رقم 2013/1 تاريخ 2013/5/13
القانون المطلوب وقف العمل فيه وابطاله: القانون رقم 245 الصادر في 2013/4/12
المنشور في العدد 16 من الجريدة الرسمية الصادر في 2013/4/13
(تعليق المهل في قانون الانتخاب)، 29
4. محضر بوقائع بتّ الطعنين في دستورية القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 المنشور
في الجريدة الرسمية عدد 24 تاريخ 2013/6/1 (تمديد ولاية مجلس النواب)، 47

الباب الثاني

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

بول مرقص

1. ابطال المجلس الدستوري قانون ترقية مفتشين في الأمن العام، 53

امين عاطف صليب

2. تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2012/2: ترقية مفتشين في الامن العام، 71

3. تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2013/1 بتاريخ 2013/5/13:

تعليق المهل الواردة في قانون الانتخاب، 77

طوني جورج عطاالله

4. تعليق على القرار رقم 2012/2 الصادر في 2012/12/17:

معايير لمجتمع بحثاً عن البوصلة، 85

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

عصام سليمان

1. دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات، 91

2. القضاء الدستوري ودولة المؤسسات، 111

طارق زيادة

3. المصلحة العامة والقضاء الدستوري، 129

بيار غناجة

4. حق لجوء الطوائف المعترف بها قانوناً الى المجلس الدستوري، 145

خليل سعيد ابو رجيلي

5. مفاعيل قرارات المجلس الدستوري: المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة
وعدم احقاق الحق الاداري، 155

يوسف سعدالله الخوري

6. الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري، 183

عقل عقل

7. الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري، 207

وليد عبلا

8. شرعية المجلس الدستوري، 251

طارق زياده

9. ملاحظات المجلس الدستوري حول شوائب ونواقص
العملية الانتخابية سنة 2009، 263

انطوان مسره

10. الهيئات المعنية بمراقبة الانتخابات: خلاصة الخبرة التطبيقية

في انتخابات 2009، 273

11. تقييم برعاية المجلس الدستوري لاختبار 2009 في ادارة الانتخابات:
نحو تجربة أفضل للانتخابات، 293

الباب الرابع

اعمال المجلس الدستوري ونشاطاته 2013

عصام سليمان

1. مؤتمر صحفي في 2013/5/8:
لا مجال للفراغ في المجلس الدستوري، 301

2. لقاءات مع كبار المسؤولين عن العدالة في المانيا
وزيارة المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان، 307
3. المعايير الدستورية لقانون الانتخابات ومراقبة الانتخابات:
نحو تجربة أفضل للانتخابات، 311
4. محطات تاريخية: المجلس الدستوري، قانون انشائه وتعديلاته واعضاؤه،
2013-1993، 315
5. اجتماعات المجلس الدستوري، 2013-2009، 319
6. مكتبة المجلس الدستوري المتخصصة في العدالة الدستورية، 321
7. موقع المجلس الدستوري على الشبكة، 323
8. الكتاب السنوي 2012، المجلد 6، 325

ملحق

1. النظام الأساسي لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، 329
2. محضر اجتماع الجمعية العامة لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية، البحرين،
2013/3/19، 341

مقدمة

لا دولة بدون قضاء دستوري فاعل

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

الدولة ضمانات العيش المشترك في مجتمع تعددي، فارادة المواطنين، على شتى انتماءاتهم الطائفية والمذهبية، بالعيش معاً، نابعة من اقتناعهم بأن لا خلاص لهم الا بتضامنهم وتعاضدهم، من أجل توفير الأمن والاستقرار وشروط العيش الكريم لهم جميعاً. أمور لا تتحقق الا من خلال الدولة. العيش المشترك ليس غاية بذاته انما وسيلة، فالغاية هي المواطن. اما المشاركة الطائفية في السلطة فهدفها وضع امكانيات الطوائف وقدراتها في مشروع بناء الدولة، لتحقيق غاية العيش المشترك وتحصنه، وليست المشاركة في تقاسم الدولة، وتفرغها من مضمونها، فتصبح عاجزة عن صون وحدة مجتمعها، وعن القيام بالمهام المفترض ان تقوم بها من أجل الحفاظ على مبرر وجودها.

الدولة لكي تكون دولة، وبخاصة في مجتمع تعددي، يجب ان ترعى شؤون المواطنين، ليقوى انتماءهم الوطني على حساب انتماءاتهم الضيقة، فتترسخ الوحدة الوطنية من خلال الدولة. ودولة الرعاية هي الدولة التي تصون الحقوق والحريات وتقيم العدل، وترسم السياسات التي ترفع مستوى معيشة مواطنيها، وتنفذها في اطار رؤية مستقبلية تأخذ بالاعتبار المستجدات. الدستور اللبناني في جوهره بني على هذه الأسس فنص في مقدمته على ان لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك. والانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام. كما نصت مقدمة الدستور على الالتزام بالاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة مبادئ هذا الاعلان في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء. وجرى التأكيد على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة

يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وأنّ النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

ما نص عليه الدستور ينبغي الالتزام به في التشريع، لذلك نص الدستور، في الباب الثاني المخصص للسلطات، على انشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين وبثّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. ويعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو الى عشرة أعضاء من مجلس النواب، والى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

إن حصر حق مراجعة المجلس الدستوري بالجهات التي نص عليها الدستور، وضمن مهلة الخمسة عشر يوماً التي تلي نشر القانون، قلّص عملياً من امكانية ممارسة رقابة المجلس الدستوري على دستورية القوانين، عكس ما هو قائم في فرنسا، حيث ان المجلس الدستوري الفرنسي يمارس رقابته تلقائياً على القوانين العضوية وعلى النظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ. كما ان القوانين التي وضعت قبل بدء المجلس الدستوري ممارسة مهامه في العام 1994، أصبحت خارج أية رقابة على دستورتها، مع العلم ان لبنان التزم في دستوره بالاعلان العالمي لحقوق الانسان، ما يعني ان أي قانون مخالف لهذا الاعلان هو مخالف للدستور. وخروج هذه القوانين عن الرقابة الدستورية له مفاعيل سيئة جداً على العدالة لأن المحاكم مضطرة الى تنفيذها واصدار أحكامها على أساسها، حتى ولو كانت مخالفة للدستور، وتحديدًا للضمانات الدستورية للحقوق والحريات، لأن قانون انشاء المجلس الدستوري حصر حق النظر في دستورية القوانين بالمجلس الدستوري دون غيره.

وهذه المشكلة جرى حلها في فرنسا في العام 2008، بتعديل دستوري، أفسح في المجال أمام المتقاضين أمام المحاكم بالدفع بعدم دستورية القانون الذي سيصدر الحكم بناءً عليه، ورفع القضية الى المجلس الدستوري الفرنسي لبثّ دستورية القانون، وذلك ضمن ضوابط نص عليها القانون العضوي الذي ينظم عمل المجلس الدستوري الفرنسي، بحيث لا يؤدي الدفع الى تأخير صدور الأحكام.

هذه الطريقة تقود تدريجياً الى تطهير القوانين من النصوص المخالفة للضمانات الدستورية للحقوق والحريات، وترسخ العدالة.

إن العدالة الدستورية هي أساس العدالة، والعدالة أساس الملك. وفي دراسة إحصائية أجرتها المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، بشأن المراجعات التي تلقتها في العام 2012، ظهر بأن عدد المراجعات من الدول التي فيها قضاء دستوري فاعل، وبخاصة ألمانيا وفرنسا، هي قليلة جداً، بينما المراجعات من الدول التي لا يمارس فيها القضاء الدستوري دوراً فاعلاً (تركيا، روسيا، أوكرانيا...)، هو كبير جداً.

آن الآوان لتفعيل القضاء الدستوري في لبنان وتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري، وفتح الأبواب أمام مراجعته، من أجل بناء دولة المؤسسات ودولة الحق. دون ذلك صعوبات، لا بد من إزالتها من خلال نشر ثقافة العدالة الدستورية وترسيخها، وهذا ما حدا المجلس الدستوري على نشر كتابه السنوي وتضمينه دراسات في القضاء الدستوري، اضافة الى قرارات المجلس ونبذة عن نشاطاته. وهذا الكتاب هو أداة تواصل مع المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية. ونأمل ان يحقق الأهداف المرجوة منه.

الباب الاول

قرارات المجلس الدستوري

القرار رقم 1/2012

تاريخ 3/12/2012

رقم المراجعة 1/2012

المستدعي: رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان

القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم 244 الصادر بتاريخ 13/11/2012 والمنشور في العدد 48 من الجريدة الرسمية الصادر في 15/11/2012 إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره بتاريخ 3/12/2012 برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، أنطوان مسره، أنطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، والرامية الى إبطال القانون رقم 244 الصادر في 13/11/2012 والمنشور في العدد 48 من الجريدة الرسمية الصادر في 15/11/2012، والمتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الى رتبة ملازم أول.

وسنداً الى المادة 20 من القانون رقم 1993/250 وتعديلاته (إنشاء المجلس الدستوري) والمادة 34 من القانون رقم 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري). ومع حفظ بت مراجعة الإبطال في الشكل والأساس.

يقرر المجلس الدستوري تعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته رقم 244 تاريخ 2012/11/13، وإبلاغ هذا القرار الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء، ونشره في الجريدة الرسمية.
 قراراً صدر في 3 كانون الأول 2012

الأعضاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخير سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطية أنطوان خير أنطوان مسره أحمد تقي الدين

الرئيس

عصام سليمان

نائب الرئيس

طارق زياده

القرار رقم 2012/2

تاريخ 2012/12/17

رقم المراجعة: 2012/1

المستدعي: رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان

القانون المطلوب إبطاله: القانون رقم 2012/244 الصادر بتاريخ 2012/11/13
(ترقية مفتشين في المديرية لعامة للأمن العام).

إن المجلس الدستوري،

الملتئم في مقره في تاريخ 2012/12/17 برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء: أحمد تقي الدين، أنطوان مسره، أنطوان خير، زغلول عطيه، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى.

وعملاً بالمادة 19 من الدستور،

وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو

المقرر، المؤرخ في 2012/12/11،

وبما ان رئيس الجمهورية تقدّم بمراجعة، سجلت في قلم المجلس في تاريخ

2012/11/29 تحت الرقم 2012/1، يطلب فيها إبطال القانون رقم 2012/244 الصادر في

تاريخ 2012/11/13 والمنشور في العدد 48 من الجريدة الرسمية الصادر في تاريخ

2012/11/15، المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة

اللبنانية في الحقوق الى رتبة ملازم أول.

وبما ان المستدعي يدلي بأن القانون، موضوع المراجعة، مستوجب الإبطال للأسباب

الآتية:

1. مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الإشرافية والإجرائية، وقد نصت عليه مقدمة الدستور في الفقرة هـ اذ جاء فيها «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها»، كما نصت عليه المادتان 16 و17 من الدستور، فقد أناطت المادة 16 السلطة المشترعة بمجلس النواب، بينما أناطت المادة 17 السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. والقانون المطعون في دستوريته خالف المادة 65 من الدستور التي تناولت صلاحيات مجلس الوزراء ومن ضمنها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول إستقالتهم وفق القانون.

ويبين المستدعي، من هذه النصوص ومن المبادئ الدستورية العامة، ان مجلس النواب هو السلطة المشترعة التي تختص بوضع القواعد القانونية العامة، والتي لا يمكن ان تستهدف أشخاصاً محددين سلفاً، ويعود للسلطة التنفيذية تطبيق هذه القواعد القانونية العامة على جميع من تتوافر فيهم شروط تطبيقها. ومن هذه القواعد تلك المتعلقة بالوظيفة العامة والتي تحكم تعيين الموظفين وحياتهم الوظيفية، بما في ذلك الترقية، وانتهاء خدماتهم.

إن القانون المطعون فيه، بمعالجة ترقية موظفين محددين، وتقرير هذه الترقية يكون قد خالف النصوص والمبادئ الدستورية المذكورة أعلاه.

2. مخالفة مبدأ المساواة التي نصت عليه الفقرة ج من مقدمة الدستور وجاء فيها أن «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة... وعلى العدالة الإجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمييز أو تفضيل».

إن المباراة التي أعلنتها وأجرتها الحكومة عام 2002 قد تقدّم إليها مرشحون مدنيون وعسكريون من عدة أجهزة عسكرية.

إن القانون المطعون بدستوريته، بتخصيصه بالترقية فقط العسكريين التابعين للمديرية العامة للأمن العام دون سائر العسكريين والمدنيين الناجحين في المباراة المذكورة، يكون قد خالف مبدأ المساواة المنصوص عنه في الفقرة ج من مقدمة الدستور.

3. مخالفة الفصل بين السلطتين الإشرافية والقضائية، فبعد ان نصت مقدمة الدستور على مبدأ الفصل بين السلطات جاءت المادة 20 من الدستور لتتص على ان «السلطة القضائية تتولاها المحاكم...».

إن المباراة التي اعتمدت في القانون المطعون في دستوريته، لترقية المفتشين في الأمن العام، مطعون في صحتها ونتائجها أمام مجلس شورى الدولة الذي لم يبت المراجعة. وإن القانون المطعون في دستوريته يستبق نتيجة المراجعة القضائية ويعطل مفاعيلها، الأمر الذي يجعله مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

بناءً على ما تقدّم

أولاً- في الشكل:

بما أن القانون المطعون في دستوريته صدر في تاريخ 2012/11/13 ونشر في العدد 48 من الجريدة الرسمية الصادر في تاريخ 2012/11/15،
وبما أن إستدعاء الطعن قدّم في 2012/11/29 ويحمل توقيع مقدم الطعن رئيس الجمهورية،

وبما أن الطعن يكون وارداً ضمن المهلة القانونية مستوفياً شروطه الشكلية عملاً
بالمادة 19 من الدستور معطوفة عليها المادة 19 من القانون رقم 1993/250
وتعديلاته، فهو مقبول شكلاً.

ثانياً- في الأساس:

1. في مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الإشرافية والإجرائية.

بما أن القانون المطعون في دستوريته ينص في مادته الأولى على ما يأتي:
«بصورة إستثنائية يرقى المفتشون من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الذين حازوا على معذل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة التي أعلنت نتائجها بتاريخ 2002/11/8 ولم تتم ترقيتهم، تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ وإصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية وأجراء الترقية الى رتبة ملازم أول».

وبما أن الدستور نص في مقدمته على أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها،

وبما ان الفصل بين السلطات ركن أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وضمانة من الضمانات الدستورية للحقوق والحريات،

وبما أن الدستور نص في مقدمته على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، وضمن الحقوق والحريات من خلال الالتزام بالإعلان العالمي لحقوق الانسان، وأكد ان الدولة تجسّد مبادئ هذا الاعلان في جميع الحقول والمجالات دون استثناء. كما ضمن الدستور الحقوق والحريات في العديد من مواده ومنها المواد 7 و 8 و 9 و 10 و 12 و 13 و 14 و 15، وأفرد لهذه المواد فصلاً خاصاً هو الفصل الثاني وعنوانه في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم،

وبما أن الدستور حدد مهام كل سلطة من السلطات الثلاث، فأناط السلطة الإشرافية بمجلس النواب والسلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، والسلطة القضائية بالمحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها،

وبما ان التوازن بين السلطات يعني إلّزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أية سلطة على سلطة أخرى،

وبما ان التعاون بين السلطات يعني تسهيل كل سلطة عمل السلطة الأخرى، وعدم عرقلة عملها، وذلك من أجل انتظام عمل السلطات وتفعيل دورها خدمة للصالح العام،
وبما ان التعاون بين السلطات لا يعني إندماج السلطات ويجب ان يقف عند حدود الفصل في ما بينها،

وبما أن التعاون بين السلطات لا يجوز أن يؤدي الى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً،

وبما ان الدستور حدد في المادة 65 صلاحيات مجلس الوزراء ومن بينها تعيين موظفي الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم وفق القانون،

وبما أن صلاحية تعيين الموظفين في الدولة وصرفهم وقبول استقالتهم تتضمّن أيضاً صلاحية ترقيتهم وفق القانون،

وبما ان لمجلس النواب صلاحية مراقبة الحكومة ومحاسبتها، وليس له بالتالي ان يحل محلها في ممارسة صلاحياتها،

وبما ان ترقية المفتشين، من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق، الفائزين بمباراة جرت في العام 2002، الى رتبة ملازم أول، بقانون، هو إجراء تجاوزت فيه السلطة الاشتراعية حدود صلاحياتها، وقامت بممارسة صلاحية تدخل حصراً في صلاحيات السلطة الإجرائية، متجاوزة بذلك مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

لهذه الأسباب يعتبر القانون المطعون في دستوريته مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

2. في مخالفة مفهوم الإستثناء .

بما أن القانون يجب ان يكون واحداً لكل المواطنين، أو واحداً لجميع المنتمين منهم الى أوضاع قانونية متشابهة ولا يجوز اعتماد قانون مفصل على قياس أشخاص محددين، وبما أنه في الظروف الإستثنائية، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقعة، تتولد شرعية إستثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا،

وبما ان الإستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في اطار محصور، وبما ان القانون المطعون في دستوريته أقر في مجلس النواب بصورة إستثنائية، وبما أنه ليس هناك ما يبرر الإستثناء، فليس ثمة ظروف استثنائية، وإذا كان للمشرع ان يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي سن قوانين لا تأتلف وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، وبما ان المجلس الدستوري لم يلاحظ في الأسباب الموجبة للقانون المطعون في دستوريته وجود ظروف إستثنائية نشأت فجأة بعد مرور عشر سنوات على المباراة، وبما ان الإستثناء غير المبرر، بهدف ترقية مفتشين في الأمن العام لا علاقة له بالانتظام العام ولا باستمرارية مرفق العام ولا بالحفاظ على مصالح البلاد العليا، لا بل يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة للأمن العام،

لذلك لم يكن ثمة مبرر لإقرار القانون رقم 2012/244، المطعون في دستوريته، بصورة إستثنائية.

3. في مخالفة مبدأ المساواة.

بما أن الدستور قد ضمن المساواة بين المواطنين في الحقوق والواجبات دون تمييز أو تفضيل،

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

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

وبما ان الذين تقدموا الى المباراة التي أجريت في العام 2002 لتطويع ضباط أمن عام، من مختلف الأسلاك العسكرية ومن المدنيين المتوافرة فيهم الشروط المطلوبة للمباراة، كانوا في الوضع والمركز القانوني عينهما،

وبما ان الدستور نص في المادة 12 على انه «لكل لبناني حق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على الآخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون»،

وبما ان المباراة هي التي تحدد مستوى الاستحقاق والجدارة،

وبما ان مفهوم المباراة يختلف عن مفهوم الإمتحان،

وبما ان التعيين في الوظيفة العامة بنتيجة المباراة يتم في ضوء احتياجات الادارة، وفقاً لتراتبية تصنيف الناجحين في المباراة، ولا يجوز تعيين جميع الفائزين اذا ما فاضوا عن حاجة الادارة،

وبما أن التمييز بين الناجحين يكون على أساس العلامات وبالتالي على أساس الاستحقاق والجدارة تبعاً لما نص عليه الدستور،

وبما انه لا يجوز على صعيد آخر التمييز، في القانون موضوع الطعن، بين المفتشين في الأمن العام والعسكريين من الأسلاك الأخرى والمدنيين، الذين تقدموا الى المباراة نفسها وكانوا في الوضع القانوني نفسه، لأن ذلك يؤدي الى انتهاك مبدأ المساواة الذي نص عليه الدستور.

4. في مخالفة مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية.

بما ان الدستور نص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، وبما ان الدستور نص على استقلالية السلطة القضائية، وبما أن بعض المشاركين في المباراة التي أعلنت نتائجها بتاريخ 2012/11/8، ولم تتم ترقيتهم، تقدموا بطعن في صحة المباراة أمام مجلس شورى الدولة، وبما أنه لا يجوز للسلطة الاشتراعية ان تستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحتها، ووضع قانون يستند الى هذه المباراة، لذلك يعتبر القانون موضوع الطعن مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية.

لهذه الأسباب

وبعد المداولة

وعطفاً على قرار المجلس الدستوري رقم 2012/1 الصادر في 2012/12/3، القاضي بتعليق العمل بالقانون المطعون فيه، يقرر المجلس الدستوري بالإجماع أولاً: قبول المراجعة شكلاً

ثانيًا: إبطال القانون رقم 2012/244 الصادر في تاريخ 2012/11/13 والمنشور في العدد 48 من الجريدة الرسمية الصادر في تاريخ 2012/11/15 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الى رتبة ملازم أول. ثالثًا: نشر هذا القرار في الجريدة الرسمية.

قرار صدر في 2012/12/17

الأعضاء

محمد بسام مرتضى	صلاح مخير	سهيل عبدالصمد	توفيق سوبره
زغلول عطية	أنطوان خير	أنطوان مسره	أحمد تقي الدين

الرئيس
عصام سليمان

نائب الرئيس
طارق زياده

القرار رقم 1/2013

تاريخ 13/5/2013

رقم المراجعة 1/و/2013

المستدعون: النواب السادة: وليد جنبلاط-فريد مكاري-نعمه طعمه-إيلي عون-غازي العريضي- علاء الدين ترو - أكرم شهيب - وائل ابو فاعور - هنري الحلو - أحمد كرامي - مروان حماده.

القانون المطلوب وقف العمل فيه وابطاله: القانون رقم 245 الصادر في 12/4/2013 والمنشور في العدد 16 من الجريدة الرسمية الصادر في 13/4/2013 (تعليق المهل في قانون الانتخاب).

إن المجلس الدستوري الملتئم في مقره بتاريخ 13/5/2013، برئاسة رئيسه عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء: أحمد تقي الدين، انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى. وعملاً بالمادة 19 من الدستور، وبعد الاطلاع على ملف المراجعة وسائر المستندات المرفقة بها، وعلى تقرير العضو المقرر، المؤرخ في 7/5/2013.

وبما ان السادة النواب المذكورة أسماؤهم أعلاه تقدموا بمراجعة، سجلت في قلم المجلس الدستوري بتاريخ 26/4/2013، ترمي الى وقف العمل بالقانون رقم 245 الصادر في 12/4/2012 والمنشور في العدد 16 من الجريدة الرسمية بتاريخ 13/4/2012 والقاضي بتعليق المهل في قانون الانتخاب رقم 25 تاريخ 8/10/2008، وابطاله.

وبما ان الأسباب المدلى بها تأخذ على القانون المطلوب وقف العمل به وإبطاله مخالفته المواد 42 و 27 و 19 من الدستور والفقرات (ب) و (ج) و (د) و (هـ) من مقدمة الدستور. وبما أن الأسباب المدلى بها تعيب على القانون، المطلوب وقف العمل به وإبطاله، أنه انطوى، ان لم يكن بصورة صريحة فأقله ضمناً، على تعليق المهلة التي حددتها المادة 42 من الدستور لإجراء الانتخابات، وبأنه ينطوي صراحة أو ضمناً، على خرق لمنطوق ومفهوم الوكالة التي أعطاهها الناخب الى النواب الحاليين، استناداً لأحكام الدستور، ما سيؤدي الى التمديد للمجلس الحالي خلافاً لأحكام الدستور، وإلى انتهاك حق المواطن الدستوري في أن يكون ناخباً ومنتخباً، ويتعارض مع ما نصت عليه الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي جاء فيها ان "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة... والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين". ويتعارض أيضاً مع الفقرة (د) من مقدمة الدستور التي نصت على ان "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الديمقراطية"، ويتعارض مع ما أكد عليه المجلس الدستوري في قراراته لجهة دورية الانتخابات مستنداً الى المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية.

كما ان الأسباب المدلى بها، لإبطال القانون المطعون في دستوريته، إلغاء المادة 50 من القانون رقم 2008/25 المتعلقة بالفوز بالتزكية، وقد اعتبر مقدمو الطعن، ان هذا الإلغاء هو إلغاء لمبدأ التزكية، الذي هو من القواعد الأساس للنظم الديمقراطية البرلمانية، وبالتأكيد لكل عملية انتخابية تتم في هذه النظم وبمعرضها، الأمر الذي يؤلف مخالفة واضحة وصريحة لأحكام الفقرة (ج) من مقدمة الدستور التي تنص على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، كما ان الإلغاء المذكور يخالف أحكام الفقرة (ب) من تلك المقدمة لجهة التزام لبنان بمواثيق منظمة الأمم المتحدة وأيضاً بالإعلان العالي لحقوق الانسان، والتي تعتمد جميعها مبدأ التزكية في العمليات الانتخابية.

كما ان الأسباب المدلى بها تأخذ على إلغاء المادة 50 من القانون رقم 2008/25، انه يشكل مساساً بالحقوق المدنية والسياسية الممنوحة لكل لبناني بموجب المادة السابعة من الدستور، لأن الإلغاء بشكل مطلق ينطوي على مساس بما يعود للمرشح، وهو مواطن لبناني، والمعتمد بمواثيق منظمة الأمم المتحدة وبإعلان العالمي لحقوق الانسان، والمؤكّد بالقانون رقم

2008/25. والمساس بالحقوق المدنية والسياسية يتضاعف فداحة وجسامة، لأنه يتناول ترشيحاً تقدم به لبنانيون خلال نفاذ القانون رقم 2008/25، وفي ضوء مبدأ التزكية الذي ينص عليه هذا الأخير، بحيث تكون الحقوق المدنية والسياسية، لاسيما لجهة التزكية، مكتسبة لهؤلاء ولا يجوز حرمانهم منها، ولاسيما أن القانون المطعون في دستوريته لم يعط مفعولاً رجعيّاً، مع التأكيد على عدم دستوريته.

كما ان الأسباب المدلى بها تأخذ على القانون المطعون في دستوريته عدم توافر الأسباب الموجبة لإقراره، أو على الأقل عدم ايداعها معه، ما يحول دون اطلاع السلطات والجهات التي حددتها المادة 19 من الدستور على تلك الأسباب الموجبة، الأمر الذي ينطوي ليس فحسب على مخالفة لما تقتضيه تلك المادة بل أيضاً على مساس بما يوليه النظام الديمقراطي البرلماني من حقوق للسلطات التي يقوم عليها، وأيضاً بما تحمله تلك السلطات من موجبات، لاسيما في ضوء القواعد العامة الواجب والمفروض التقيد بها وبخاصة الفصل والتوازن والتعاون بين تلك السلطات، وذلك بما يمكنها من الاضطلاع بمهامها ومسؤولياتها الدستورية. وكان على الأسباب الموجبة أن تبين أسباب التناقض، في القانون المطعون في دستوريته، بين تعليق محدد زمنياً للمهل وبين إلغاء عام ومطلق ونهائي لأحد مواده، مع الإشارة الى ان تسميته اقتصر على تعليق المهل دون ثمة إشارة الى الغاء المادة 50 منه.

ويدلي الذين تقدموا بمراجعة الطعن بأن الاخلال المشكو منه، يتعزز ويتأيد عبر عدم ربط التعليق الظرفي المحدد زمنياً لجميع المهل، التي نص عليها القانون رقم 2008/25 بثمة ظروف خاصة تكون أملت اقرار القانون المطعون في دستوريته، وينبغي ان يكون لها طابع استثنائي فرض هذا التعليق الظرفي والمؤقت، مع الإشارة الى أنه لم يرد في القانون المطعون في دستوريته، ما يفيد عن ان إقراره هو بصورة استثنائية وتبعاً لتلك الظروف. فإن خلو القانون المطعون فيه من أسبابه الموجبة التي تشكل جزءاً من أي قانون، وسبباً لإقراره، يؤكد عدم وجود أي سبب أو ظرف استثنائي يبرر تعليق المهل، كما انه لا توجد أي مصلحة وطنية عليا تبرر تعليق المهل لقانون الانتخاب، بل يمكن الجزم ان المصلحة الوطنية العليا تستوجب إبطال هذا القانون، لأنه سيشكل، في حال استمرار العمل به، إخلالاً بمصلحة الوطن وخرقاً للمبادئ الدستورية، وتعطيل الحياة البرلمانية. فالقانون المطعون في دستوريته يأتي في اتجاه تعليق العمل

بقانون الانتخاب، وصولاً الى التمديد أو ايقاع البلاد في فراغ دستوري، الأمر الذي يشكل مخالفة لأحكام ومبادئ الدستور ويستلزم ابطال القانون المطعون في دستوريته، وبخاصة أنه عطل عمل السلطة الاجرائية المتمثلة بمجلس الوزراء، وشكل تدخلاً في عملها، وشل هذا العمل.

وبما ان المجلس كان قد تدارس طلب وقف العمل بالقانون المطعون فيه، المبين في المراجعة، وذلك في جلسته المنعقدة بتاريخ 2013/4/29، ولم يرَ سبباً للإستجابة الى هذا الطلب،

وبناءً على ما تقدّم.

أولاً- في الشكل:

بما ان المراجعة المقدمة من أحد عشر نائباً جاءت ضمن المهلة المحددة في الفقرة الأخيرة من المادة 19 من القانون رقم 1993/250، مستوفية جميع الشروط الشكلية، فهي مقبولة شكلاً.

ثانياً- في الأساس:

1. في مخالفة المادة 42 من الدستور

بما ان المادة 42 من الدستور نصت على اجراء الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال السنتين يوماً السابقة لانتهاء مدة النيابة،

وبما ان ولاية المجلس محددة بأربع سنوات، تنتهي في 20 حزيران 2013،

وبما ان موعد اجراء الانتخابات العامة حدد في 16 حزيران 2013، أي ضمن السنتين يوماً السابقة لانتهاء ولاية هيئة مجلس النواب،

وبما ان القانون المطعون في دستوريته لم يؤجل موعد الانتخابات المحدد في 16 حزيران 2013، إنما أكد عليه اذ جاء فيه ما يلي: "يقفل باب الترشيح قبل الموعد المحدد للانتخابات بثلاثة أسابيع". وجاء فيه أيضاً:

«تختصر المهلة المنصوص عليها في المادة 52 من القانون رقم 2008/25 الى أسبوعين قبل الموعد المحدد للانتخابات»، وهذا الموعد محدد بمرسوم دعوة الهيئة الناخبة في 16 حزيران 2013، ولم يؤجله القانون موضوع الطعن، وبما أن مفهوم المهلة، الواردة في القانون المطعون في دستوريته، يختلف عن مفهوم ولاية مجلس النواب، وبما أن المهلة هي المدة الزمنية المحددة للقيام بإجراء ما، بينما الولاية هي المدة الزمنية المحددة لممارسة سلطة أو وظيفة خلالها، وبما أن ولاية مجلس النواب حددها القانون رقم 2008/25 بأربع سنوات، ولم يعدلها القانون المطعون في دستوريته، وبما أن تعليق المهل بالقانون موضوع الطعن لا يحول دون اجراء الانتخابات في الموعد المحدد في 16 حزيران 2013، ولا يؤدي بالتالي الى حرمان المواطن المستوفي شروط الترشيح من حقه الدستوري في ان يكون ناخباً ومنتخباً، وبما أنه لا يجوز الحكم على النوايا والإدعاء بأن قانون تعليق المهل هو نتاج الرغبة بارجاء الانتخابات، وبما ان إرجاء الانتخابات يتطلب قانوناً يمدد ولاية هيئة مجلس النواب، ولم يتناول القانون المطعون فيه هذه القضية، لذلك لا يتعارض القانون المطعون فيه مع ما نصّت عليه المادة 42 من الدستور.

2. في مخالفة المادة 27 من الدستور

بما أن المادة 27 من الدستور نصت على ان «عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه»، وبما أن نص المادة 27 من الدستور يحدد طبيعة التمثيل النيابي وطبيعة الوكالة النيابية ومفهومها،

وبما أن القانون المطعون في دستوريته لم يتناول، لا من قريب ولا من بعيد، طبيعة التمثيل النيابي في النظام الدستوري اللبناني، كما لم يتناول طبيعة الوكالة النيابية المعمول بها في لبنان ومفهومها، لذلك لا يتعارض القانون المطعون فيه مع ما نصّت عليه المادة 27 من الدستور.

3. في مخالفة المادة 19 من الدستور

بما أن المادة 19 من الدستور نصت على إنشاء المجلس الدستوري وتحديد صلاحياته، والجهات التي لها صلاحية مراجعته، وبما أنه ولو كانت معرفة الأسباب الموجبة لقانون ما، تنير المشرع عند التصويت عليه، ولها أهميتها في عملية التشريع، غير أن غيابها لا يشكل سبباً يحول دون ممارسة من أناطت بهم المادة 19 من الدستور، صلاحيتهم في مراجعة المجلس الدستوري بشأن دستورية قانون، والدليل على ذلك مراجعة الطعن الحالي، لذلك لا يتعارض القانون المطعون فيه مع ما نصّت عليه المادة 19 من الدستور.

4. في مخالفة الفقرات (ب) و(ج) و(د) من مقدمة الدستور والمساس بالحقوق المدنية والسياسية

بما أن الفقرة (ب) من مقدمة الدستور نصت على أن لبنان "عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء"، وبما أن الفقرة (ج) من المقدمة نفسها نصت على أن "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل"، وبما أن الفقرة (د) من مقدمة الدستور نصت على أن "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية"، وبما أن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه،

وبما أن الاعلان العالمي لحقوق الانسان، والمواثيق الدولية وبخاصة الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، نصت على أن إرادة الشعب هي مصدر السلطة، ويعبر عن هذه الإرادة بانتخابات نزيهة دورية تجري على أساس الاقتراع السري، وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي إجراء مماثل يضمن حرية التصويت، وان لكل مواطن الحق بأن ينتخب ويُنتخب في انتخابات تجري دورياً،

وبما ان الانتخابات الحرة والنزيهة هي الوسيلة الوحيدة لانبثاق السلطة من الشعب، وهي أساس الديمقراطية البرلمانية،

وبما أن التنافس في الانتخابات هو القاعدة كونه يفسح في المجال أمام الناخبين لتحديد خياراتهم والتعبير عن ارادتهم بالاقتراع لمن يمثلهم في مجلس النواب،
وبما أن مبدأ التنافس في الانتخابات هو الأساس والقاعدة في الأنظمة الديمقراطية وهو مبدأ ذو قيمة دستورية،

وبما ان التزكية هي الإستثناء، ولا نص عليها في الدستور، ولم يرفعها الإجتهد الدستوري المقارن الى مرتبة المبدأ ذي القيمة الدستورية، ولا يرى المجلس الدستوري انها ترقى الى هذه المرتبة،

وبما أنه لم يأت في الاعلان العالمي لحقوق الانسان وفي المواثيق الدولية أن التزكية مبدأ في العمليات الانتخابية كما ورد في مراجعة الطعن،
وبما أن مبدأ المنافسة الديمقراطية يفرض فوز النائب بثقة الناخبين وأصواتهم لا بالإستناد فقط الى مادة في القانون،

وبما انه يعود للمشرع صلاحية إلغاء القانون أو تعديله أو تعليق بعض أحكامه، في ضوء المعطيات الموضوعية، شرط ان لا يتعارض ذلك مع الدستور ومع المبادئ ذات القيمة الدستورية،

وبما أن التزكية هي قرينة على وجود إجماع على مرشح ينبغي ان يتوافر واقعياً،
وبما أن إلغاء التزكية لا يؤدي الى حرمان المرشح من حقوقه المدنية والسياسية التي ضمنها الدستور والاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية،

وبما أن إلغاء التزكية لا يحرم المرشح من إمكانية الفوز في الانتخابات عند اجرائها ضمن المهلة المحددة بالدستور،
لذلك لا يصح القول بأن إلغاء المادة 50 من القانون المطعون فيه يشكل خروجاً على أحكام الدستور.

لهذه الأسباب

وبعد المداولة
يقرر المجلس الدستوري بالأكثرية

أولاً - في الشكل:

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

ثانياً - في الأساس:

رد طلب إبطال القانون رقم 245 الصادر في 2013/4/12 والمنشور في العدد 16 من الجريدة الرسمية الصادر في 2013/4/13.

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

قراراً صدر في 2013/5/13

الأعضاء

محمد بسام مرتضى صلاح مخير سهيل عبد الصمد توفيق سوبره

زغلول عطيه أنطوان خير أنطوان مسرة أحمد تقي الدين

مخالف

الرئيس

عصام سليمان

نائب الرئيس

طارق زياده

اسباب المخالفة انطوان مسرّه عضو المجلس الدستوري

استنادًا الى المادة 12 من القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 المتعلق بالمجلس الدستوري:

"... يسجل العضو او الاعضاء المخالفون مخالفتهم في ذيل القرار ويوقعون عليها وتعتبر جزءًا لا يتجزأ منه وتنتشر وتبلغ معه"،

وكذلك المادة 36 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري بموجب القانون رقم 243 تاريخ 2000/8/7،
اسجل المخالفة التالية:

1. في طبيعة المهل الدستورية

بما ان التأكيد في كل الدساتير وفي مقدمة الدستور اللبناني (البند 5) على ان "الشعب مصدر السلطات" معناه ان شرعية الحكام موقّعة وهي مشروطة ومحدودة زمنياً ضمن المهل الواردة في الدستور والتشريع الانتخابي ومن خلال الاحتكام الدوري الى سيادة الشعب صاحب الشرعية الاصيل.

وبما انه جاء في المادة 42 من الدستور: "تجري الانتخابات العامة لتجديد هيئة المجلس في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة النيابة".

وبما انه جاء في مقدمة الدستور الفقرة (د): "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية".

وبما ان قانون الانتخاب الساري المفعول رقم 2008/25 ينص على ما يلي: "تجري الانتخابات النيابية في يوم واحد لجميع الدوائر الانتخابية وذلك خلال السنتين يومًا التي تسبق انتهاء ولاية مجلس النواب".

وبما ان حق المواطنين في الترشح وخوض الانتخابات هو مطلق وفي الفترة الزمنية المحددة في الدستور وفي سبيل العودة دوريًا الى مصدر الشرعية.

وبما ان دورية الانتخابات ومواعيد الاستحقاقات الدستورية هي اهم من قانونها الموعود ومن اي وعود باتفاق قوى سياسية على قانون انتخاب جديد.

وبما ان الشعب هو جوهر البناء السياسي والنواب هم وكلاء عن الشعب في وكالة محددة زمنيًا.

وبما ان حق المواطن في ان يكون ناخبًا ومنتخبًا هو من الحقوق الدستورية ويتولد منه التقيد بالمهل في ممارسة الناخبين حقهم في الترشح والاقتراع ووجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم بصورة دورية منتظمة.

وبما انه لا يعود للنواب التصرف في هذا الحق الاصيل.

وبما ان السلطة الاجرائية باشرت باتخاذ الاجراءات تقييدًا بالمهل الدستورية ومنها المرسوم رقم 10 تاريخ 2013/4/6 المتعلق بدعوة الهيئات الانتخابية مع تحديد يوم الاحد 2013/6/16 موعدًا لاجراء الانتخابات النيابية العامة للعام 2013 واصدرت التعميم رقم 10 تاريخ 2013/3/8 المتعلق بتقديم تصاريح الترشيح للانتخابات النيابية العامة للعام 2013.

وبما انه لا ذكر في الاسباب الموجبة للقانون المطعون فيه لظروف استثنائية، بل مجرد "عقبة" استكمال تطبيق احكام قانون الانتخابات النيابية رقم 25 تاريخ 2008/10/8 حيث تكمن هذه "العقبة"، كما يتضح من الاسباب الموجبة، في تقاعس في ممارسة صلاحيات تشريعية واجرائية.

وبما ان تعبير "استحالة قانونية ومادية"، الوارد في الاسباب الموجبة، لا يشكل استحالة بمعنى الوضع الاستثنائي او الظروف الوضعية القاهرة.

وبما ان التوصيف الفعلي لعبارة "استحالة" هو، كما جاء في الاسباب الموجبة، مجرد "رغبة"، اذ ورد في الاسباب الموجبة: "ولما كانت اغلب القوى السياسية والحزبية والروحية ترغب بقانون انتخابي جديد".

وبما ان هذه "الرغبة بقانون انتخابي جديد"، والتي هي ديمقراطية ومشروعة، لا تبرر التصرف بالمهل الدستورية، بخاصة في فترة ختامية من ولاية مجلس نيابي.

وبما ان السلطة التشريعية في القانون المطعون فيه تمارس وظيفة تشريعية في التنفيذ pouvoir législatif d'exécution وصلاحيه اولية compétence initiale بسبب النقص في التدابير الاجرائية لتنظيم الانتخابات pouvoir législatif initial et inconditionné et pouvoir législatif d'exécution

(*Mélanges Burdeau*, LGDJ, 1977, pp. 169, 481, 487)

تداركًا من السلطة التشريعية في حصول فراغ فيندرج بالتالي القانون المطعون فيه في مجال التثبيت التشريعي validation législative، ولكنه لا يجوز اعتبار القانون المطعون فيه سابقة حرصًا على واجب التشريع في اوقاته المناسبة ودورية الانتخابات وانتظام مهلهما.

وبما ان الفصل بين السياسة والقانون يحوّل السياسة الى شريعة غاب في حين ان وظيفة القانون ضبط العمل السياسي في اطار قواعد هي بطبيعتها قانون سياسي:

Jean-Jacques Rousseau, *Du contrat social ou Principes du droit politique* (1762).

Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire* (1878 et rééd. 1984, 2 vol.).

بما انه مخالف للدستور ولمبادئ الشرعية المس بمهل دستورية الا لمبررات استثنائية قاهرة وغير مرتبطة بتقاعس اي من السلطتين التشريعية او الاجرائية.

لكل هذه الاسباب فان القانون المطعون فيه مخالف للدستور.

2. في الاسباب الموجبة

بما ان صفة الاستثناء غير متوافرة لا في نص القانون المطعون فيه ولا في اسبابه الموجبة من خلال وجود اوضاع يسبغ عليها الاجتهاد الاداري والدستوري صفة الاستثناء ومصالح البلاد العليا، بل يظهر جلياً من الاسباب الموجبة ان السبب يعود الى قوى سياسية رغبة في قانون جديد وعجزت عن اقراره وقد اهملت واهملت في هذا السياق ضمن الحدود الزمنية الدستورية.

وبما ان الوفاق بين قوى سياسية ليس ذريعة لخرق مبادئ دستورية خلافاً لقواعد ناظمة للشرعية وللحياة العامة.

وبما انه من وظائف القوى السياسية في السلطتين التشريعية والاجرائية الائتمان على الوفاق وتحقيقه وتحمل كامل مسؤولياته في الحياة العامة وفي شأن انتخابي غير مُستجد وفي اطار خبرة لبنانية متنوعة ومتراكمة منذ حوالي قرن في الانتخابات وليس القاء مسؤولية الوفاق على قوى سياسية خارج المؤسسات.

وبما ان الوفاق هو مسؤولية ممثلي الشعب والقاء تبعته الى خارج المؤسسات وخارج ممثلي الشعب قد يهدد احتواء النزاعات سلمياً من خلال المؤسسات وقد يهدد في حالات قصوى الاستقرار ويؤدي الى تعطيل المؤسسات الشرعية ودورها.

وبما ان مبدأ سمو الدستور لا ينحصر في كون الدستور قمة الهرم القانوني، بل هو المرجعية الوفاقية العليا التي تعلو على كل المواقف السياسية.

وبما ان القواعد الدستورية هي الوفاق.

وبما ان القانون المطعون فيه لا يشكل عملاً تشريعياً انتخابياً متكاملًا، وليس عملاً رقابياً على السلطة الاجرائية المولجة بتنظيم الانتخابات، بل هو تعطيل، وان كان مؤقتًا، لاستحقاق انتخابي حيث من خلال القانون المطعون فيه يحصل وفاق على تعطيل مؤقت وليس على انتظام المؤسسات.

وبما ان مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها لا يجيز ممارسة السلطة التشريعية سيادة مطلقة على مهل دستورية.

وبما ان تعليق مهل دستورية في فترة ختامية من ولاية مجلس نيابي وقرب استحقاق انتخابي، وان كان له مبرراته اجرائية، فقد يكون له تداعيات على الوكالة الزمنية الحصرية لوكالة مجلس نيابي وعلى تنظيم انتخابات في مهلها الدستورية.

وبما ان السبب الموصوف بالموجب، في الاسباب الموجبة للقانون المطعون فيه، يظهر نقاعسًا في ممارسة صلاحيات تشريعية واجرائية في إطار منظومة فصل السلطات وتعاونها وفي ظروف غير استثنائية وليست مبررًا لتعليق مهل دستورية.

وبما ان تعليق جميع المهل الواردة في قانون الانتخابات النيابية رقم 25 تاريخ 2008/10/8 وذلك لغاية 19 ايار 2013 هو تعليق العمل في تطبيق القانون، في حين ان القوانين توضع لتطبيقها وليس لتعليق مفاعيلها لاسباب مرتبطة بممارسة القيمين على الحكم "ولرغبة" قوى سياسية تسعى في مرحلة ختام ولاية مجلس نيابي الى صياغة قانون انتخابي وهذا ما عبّر عنه بعض النواب في محضر الجلسة النيابية في 2013/4/10.

وبما أن المهل التي هي في جوهرها منظومة ترابط بين القانون والزمن لا تُعلق الا لفتحها.

وبما ان القانون المطعون فيه، وان كان حصرًا في بعده الزمني، لا ينص في منتهى على تواريخ واضحة في اعادة فتح المهل:

"الزمن والقانون"، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2009-2010، المجلد 4، ص 445-469.

وبما ان تعليق المهل الانتخابية لمدة محددة ولاسباب اجرائية، ولكن بدون ضمانات في اسبابه الموجبة في اعتماد صريح ومعلن للقانون الانتخابي الساري المفعول او لقانون آخر، قد يكون له تداعيات على الممارسة الديمقراطية ومبادئ الشرعية.

وبما انه لا يجوز لممثلي الشعب الاستفادة من اي تدبير قد يكون له تداعيات على الوكالة الزمنية الحصرية لمجلس نيابي بسبب نقاعس عن القيام بموجب تشريعي والاعتداد باعطاء "فرصة للقوى السياسية للتوصل لقانون جديد"، كما ورد في الاسباب الموجبة، في حين انهم هم ممثلو الشعب وليست وكالتهم النيابية وكالة إمرة mandat impératif تجاه قوى

سياسية او حزبية او طائفية او غيرها مع الاشارة الى ان وكالة الامرة محظورة في الفقه والاجتهاد البرلماني والدستوري.

وبما ان الاسباب الموجبة في القانون المطعون فيه كانت موضع نقد خلال المناقشة النيابية للقانون المطعون فيه في جلسة 2013/4/10 ثم تمت الموافقة على القانون بدون اسباب موجبة، ما يعني ان القانون المطعون فيه يعتمد على مجمل اوضاع ادارية متعلقة بقوى سياسية وممارسة وليس على شرعية دستورية. لكل هذه الاسباب فان القانون المطعون فيه مخالف للدستور.

3. في الغاء المادة 50 من القانون رقم 25 تاريخ 2008/10/8 وشروط التزكية

بما ان القانون المطعون فيه يلغي المادة 50 حول الفوز بالتزكية. وبما ان هذا الالغاء مخالف للمبادئ العامة في الترشح وشروط الفوز. وبما ان القانون المطعون فيه لم يكتف بتعليق تطبيق المادة المتعلقة بالفوز بالتزكية، لاسباب مبررة بسبب عدم اكتمال عناصر الحملة الانتخابية في لبنان في زمن محدد، بل عمد الى إلغاء المادة 50 بشكل عام.

وبما انه في بعض البلدان وبسبب طبيعة انظمتها الانتخابية وبنية احزابها، في فرنسا على سبيل المثال، لا يرد في التشريع مصطلح الفوز بالتزكية *élection d'office*، بينما من منظور مقارنة اوسع يندرج الفوز بالتزكية، او ما يسمى في سويسرا *élection tacite*، في اطار "القانون المتعلق بممارسة الحقوق السياسية"، ما يعني انه من الحقوق الاساسية في منظومة ممارسة الحقوق السياسية في سياق انتخابات عامة مكتملة العناصر:

Loi sur l'exercice des droits politiques à Genève (LEDP) du 15 octobre 1982, entrée en vigueur le 1^{er} juillet 1983 :

Art. 164 - *Sièges non pourvus lors d'élections générales*

« 1. Si une liste obtient plus de sièges qu'elle n'a présenté de candidats, les signataires de celle-ci sont seuls admis à déposer une nouvelle liste. Celle-ci doit comprendre un nombre de candidats égal à celui des sièges restant à pourvoir et être approuvée par la majorité des signataires de la liste initiale.

« *Election tacite*

« 2. Les candidats sont déclarés élus sans scrutin.

« *Election complémentaire*

- « 3. Si les signataires de la liste initiale ne font pas usage de leur droit de dépôt, ils perdent leur droit prioritaire et un scrutin a lieu selon la procédure qui règle les élections générales.
- « 4. Le délai de dépôt des candidatures est fixé par le règlement. »

وكذلك في القانون البلجيكي حيث تستعمل عبارات مختلفة ولكن مع ذات المدلول:

La loi électorale communale belge du 4 août 1932 et ses amendements.

« Art. 28 – Lorsque le nombre des candidats effectifs régulièrement présentés conformément à l’art. 23 ne dépasse pas celui des mandats à conférer, ces candidats sont proclamés élus par le bureau principal sans autre formalité. »

وبما ان الغاء التزكية من التشريع الانتخابي، وليس حصراً في اطار صعوبات مرحلية يسعى المشرع ظرفياً الى معالجتها، يمس بقواعد اساسية في الترشح والنجاح وفي الوضع اللبناني بشكل خاص حيث قد تحصل حصراً تحالفات في مقاعد مخصصة لطائفة بشكل قد يترشح مرشح واحد يحظى بثقة واسعة او شبه اجماع وبدون ترشح منافس.

وبما ان التزكية تقتض حملات انتخابية معلنة في المجال العام ومفتوحة لمرشحين هم على علم بالحملة وتنافس محتمل وممكن وليس مجرد تسجيل ترشيح وتقييد بالاصول الشكلية للانتخابات بل ايضاً بمختلف القواعد التي تضمن نزاهتها.

وبما ان اعتبار المادة 50 سارية المفعول لا يؤدي بالضرورة الى اعتبار المرشحين الذي تقدموا بترشيحاتهم فائزين بالتزكية الا في حال حصول حملة انتخابية معلنة ومفتوحة في المجال العام ومستكملة لشروطها كافة.

وبما ان المرشح يفوز بالتزكية في اطار منافسة معلنة ومفتوحة ومستوفية لشروطها التنظيمية والحقوقية كافة والا قد تتحول الانتخابات الى منظومة المرشح الوحيد كما في انظمة توتاليتارية:

“Candidature unique” in Pascal Perrineau et Dominique Reynié (dir.), *Dictionnaire du vote*, Paris, PUF, 2001, 998 p., pp. 148-150.

وبما ان لا مفاعيل للتزكية في حال فتح باب الترشيح او تعليق المهل اذا كانت العملية الانتخابية غير مستوفية لشروطها التنظيمية كافة.

وبما ان عدم اكتمال عناصر الحملة الانتخابية وحالة التردد التي سادت على المستويين التشريعي والاجرائي حول الاستحقاق الانتخابي قد تحملان مرشحين محتملين على التريث في اتخاذ قرارهم بالترشح بانتظار اكتمال كامل عناصر الحملة الانتخابية.

وبما ان التزكية تعني لغويًا ان تكون المسألة "مملوءة" او "الصفوة" (لسان العرب، جزء 3، ص 44-46) وينطبق ذلك على التزكية في السياق الانتخابي.

وبما ان الحق بتسجيل الترشح في الانتخابات، حسب آليات ادارية وحقوقية، لا يستتبعه بالضرورة فوز بالتزكية الا ضمن شروط ادارية وحقوقية مرتبطة بالحملة الانتخابية وبالاعلان الرسمي لنتائجها.

وبما ان ختام مهلة الترشح يهدف الى تحديد عدد المرشحين واسمائهم والمباشرة بالاجراءات الانتخابية اللاحقة وليس ختام الحملة الانتخابية وشروط اعلان نتائجها.

وبما ان قاعدة "لا يمكن الاعتداد بجهل القانون" تقتض قانونًا انتخابيًا - وان كان ساري المفعول - لا تردد على المستويين التشريعي والاجرائي في تطبيقه وبدون التباس تاليًا بذلك لدى جميع الذين ينوون خوض الحملة الانتخابية.

وبما ان القانون المطعون فيه يعلق المهل لفترة زمنية حصرية، ما يفترض اعادة فتح المهل لصالح مرشحين سبق وسجلوا ترشيحهم حفاظًا على حقوقهم في الترشح ولصالح مرشحين آخرين اصبحوا على يقين بان الحملة الانتخابية حاصلة استنادًا الى قانون لا تردد بشأن تطبيقه وفي اطار منافسة مفتوحة ومكتملة شروطها التنظيمية.

وبما ان قبول الطعن او رفضه لا يؤثر، لا سلبيًا ولا ايجابيًا، على مرشحين سجلوا ترشيحاتهم طالما ان حقهم في الترشح لم يمس في فترة زمنية حيث شروط الحملة الانتخابية غير مكتملة وطالما انه يمكن اعادة ترشحهم او الاستمرار به او العدول عنه حين تتحقق الشروط التنظيمية كافة للحملة الانتخابية.

وبما ان القانون المطعون فيه في مضمونه واسبابه الموجبة، وكذلك في سوابقه وتداعياته، يظهر بذاته ان التصرف بالمهل الدستورية يزعزع انتظام المؤسسات وشرعيتها.

لذلك خالفت

انطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

2013/5/13

**محضر بوقائع بتّ الطعنين في دستورية القانون
رقم 246 تاريخ 2013/5/31 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 24
تاريخ 2013/6/1 (تمديد ولاية مجلس النواب)**

نصت المادة 37 من القانون رقم 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) على ما

يلي:

«إذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص ساري المفعول وينظم محضر بوقائع، ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس الى قرار».

وبناءً عليه تم تنظيم محضر بوقائع بتّ مراجعتي الطعن في دستورية القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 والرامي الى تمديد ولاية مجلس النواب.

بما ان فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان تقدم في المراجعة الأولى رقم 2013/2، التي سجّلت في قلم المجلس بتاريخ 2013/6/1، وطلب فيها وقف تنفيذ القانون رقم 246 المنشور في الجريدة الرسمية، عدد 24، تاريخ 2013/6/1، وإعلان بطلانه لمخالفته أحكام الدستور، واستطراداً بإبطال القانون جزئياً بالشق المتعلق بالمدة حيث تكون تقنية فقط ولا تتعدى الفترة اللازمة للإجراءات الواجب تأمينها للاستحقاق الانتخابي، وأكثر استطراداً إعادة تكييف القانون المطعون في دستوريته وذلك بتعديل فترة التمديد بما يتوافق مع ما ورد أعلاه.

وبما ان السادة النواب ميشال عون، ادكار معلوف، ابراهيم كنعان، زياد أسود، آلان عون، فريد الخازن، سيمون أبي رميا، نبيل نقولا، حكمت ديب، ناجي غاريوس، قد تقدموا بمراجعة بدستورية القانون نفسه، رقمها 2013/3، سجلت في قلم المجلس بتاريخ 2013/6/3،

وطلبوا فيها وقف العمل بالقانون رقم 246 المذكور أعلاه، وإعلان بطلانه لمخالفته أحكام الدستور.

وبما أن المراجعتين تضمنتا طلباً بوقف العمل بالقانون رقم 246 المذكور أعلاه ومن ثم إبطاله.

عقد المجلس الدستوري بناءً على دعوة من رئيسه جلسة يوم الثلاثاء الواقع فيه 2013/6/4، في تمام الساعة العاشرة، لبحث طلب وقف العمل بالقانون المطعون فيه.

عقدت الجلسة برئاسة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسره، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وتغيب أنطوان خير بداعي السفر، ورأى الحاضرون ان ليس هناك ما يستوجب وقف تنفيذ القانون المطعون فيه وضرورة الإسراع في بت الطعنين المقدمين في دستوريته، كما اتخذ قرار بضم المراجعتين والسير بهما معاً نظراً لوحدة الموضوع.

ورفع يوم الخميس في 2013/6/6 التقرير الذي وضعه المقرر بالطعنين المقدمين في دستورية القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 والمنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2013/6/1، وعقدت جلسة بالتاريخ نفسه في تمام الساعة العاشرة لإجراء قراءة أولية للتقرير، برئاسة رئيس المجلس عصام سليمان، وحضور نائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسره، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وتغيب أنطوان خير بداعي السفر، وأرجئت المذاكرة الى يوم الاثنين في 2013/6/10.

استؤنفت المذاكرة يوم الاثنين في 2013/6/10 في تمام الساعة العاشرة لمتابعة التداول في الطعنين والتقرير الموضوع بشأنهما، برئاسة رئيس المجلس الدستوري عصام سليمان ونائب الرئيس طارق زياده والأعضاء أحمد تقي الدين، انطوان مسره، زغلول عطية، توفيق سوبره، سهيل عبد الصمد، صلاح مخيبر ومحمد بسام مرتضى، وتغيب أنطوان خير بداعي السفر، وبعد المداولات أرجئت المذاكرة الى اليوم التالي أي الثلاثاء في 2013/6/11.

حضر الى مقر المجلس الدستوري نهار الثلاثاء 2013/6/11 رئيس المجلس عصام سليمان وحضور نائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء انطوان مسره، انطوان خير، زغلول

عطية، توفيق سوبره، صلاح مخيبر، وتغيب عن الحضور الأعضاء أحمد تقي الدين، سهيل عبد الصمد و محمد بسام مرتضى، وبعد الانتظار لم تستأنف المذاكرة بسبب فقدان النصاب، علماً ان النصاب لا يتوافر الا بحضور ثمانية أعضاء (المادة 11 من القانون رقم 250 الصادر بتاريخ 1993/7/14)، فتقرر تأجيل المذاكرة الى اليوم التالي أي الأربعاء 2013/6/12 الساعة العاشرة صباحاً، وتم إبلاغ الأعضاء المتغيبين بالموعد الجديد.

يوم الأربعاء الواقع فيه 2013/6/12 حضر الى مقر المجلس الدستوري رئيس المجلس عصام سليمان ونائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، صلاح مخيبر، وتغيب عن الحضور الأعضاء أحمد تقي الدين، سهيل عبد الصمد و محمد بسام مرتضى، ولم تستأنف المذاكرة عند الساعة العاشرة بسبب فقدان النصاب، وبعد الانتظار تقرر تأجيلها الى الساعة العاشرة صباحاً من يوم الثلاثاء 2013/6/18، وتم إبلاغ الأعضاء المتغيبين بالموعد الجديد.

يوم الثلاثاء الواقع فيه 2013/6/18 حضر الى مقر المجلس الدستوري رئيس المجلس عصام سليمان ونائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، صلاح مخيبر، وتغيب عن الحضور الأعضاء أحمد تقي الدين، سهيل عبد الصمد و محمد بسام مرتضى، ولم تستأنف المذاكرة عند الساعة العاشرة بسبب فقدان النصاب، وبعد الانتظار تقرر تأجيلها الى الساعة العاشرة صباحاً من يوم الجمعة 2013/6/21 الساعة العاشرة صباحاً وتم تبليغ الأعضاء المتغيبين بالموعد الجديد.

يوم الجمعة الواقع فيه 2013/6/21، حضر الى مقر المجلس الدستوري رئيس المجلس عصام سليمان ونائب الرئيس طارق زياده، والأعضاء انطوان مسره، انطوان خير، زغلول عطية، توفيق سوبره، صلاح مخيبر، وتغيب عن الحضور الأعضاء أحمد تقي الدين، سهيل عبد الصمد و محمد بسام مرتضى، ولم تستأنف المذاكرة عند الساعة العاشرة بسبب فقدان النصاب، وبعد الانتظار، رأى الحاضرون ما يلي:

- بما انه انقضت، وفقاً للمادة 36 من القانون رقم 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، مهلة الخمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة المفتوحة بعد تاريخ ورود التقرير

بالطعنين في دستورية القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 المنشور في الجريدة الرسمية عدد 24 تاريخ 2013/6/1 والرامي الى تمديد ولاية مجلس النواب.

- وبما انه تعذر صدور قرار بشأن القانون المطعون في دستوريته، ضمن المهلة القانونية المحددة أعلاه، بسبب فقدان النصاب القانوني،
تم تنظيم هذا المحضر بالوقائع، وفقاً للمادة 37 من القانون رقم 243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري)، على ان يبلغ رئيس المجلس الدستوري المراجع المختصة عدم توصل المجلس الى قرار، وبالتالي أصبح القانون نافذاً.

الأعضاء الحاضرون

صلاح مخيبر	توفيق سوبره	زغلول عطية
أنطوان خير	أنطوان مسره	

نائب الرئيس	الرئيس
طارق زياده	عصام سليمان

الباب الثاني

تعليقات على قرارات المجلس الدستوري

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

أبطل القرار رقم 2012/2 الصادر عن المجلس الدستوري بإجماع أعضائه القانون رقم 244 تاريخ 2012/11/13¹ المتعلق بترقية مفتشين في الأمن العام من حاملي الإجازة اللبنانية في الحقوق إلى رتبة ملازم أول. استند القرار في حيثياته إلى العديد من المبادئ الدستورية (مبدأ فصل السلطات في شقيه: الفصل بين كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة وبين السلطتين التشريعية والقضائية من جهة أخرى، نظرية الإستثناء، مبدأ المساواة) التي تضمنتها مراجعة إبطال القانون المطعون فيه.

قدم الطعن رئيس الجمهورية عملاً بالصلاحية الممنوحة له بموجب المادة 19 من الدستور² وتأدياً لدوره بالسهرة على "احترام الدستور" بحسب المادة 49 منه. وتم قبوله في

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

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

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

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

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

1

الوقائع التي رافقت القانون

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

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

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

تحدد قواعد تنظيم المجلس أصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون".

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

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

ثم عاد وأصدر المدير العام للأمن العام بتاريخ 2002/5/21 البرقية عدد 181/أع/ص/ب وجاء فيها:

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

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

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

2

القانون المطعون فيه

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

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

أقر مجلس النواب، وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه:

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

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

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

1. في الطبيعة العامة للقانون

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

لقد تم وضع معايير محددة لهذه النظرية، وعمد الإجتهد إلى الحد من هذه المعايير وتقليصها بهدف الحد من تخطي حدود السلطة⁴. هذه المعايير هي:

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

والضرورة):

La survenance brutale d'événements graves et imprévus

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Arrêt Heyries précité.

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

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

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

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

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

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

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

لكن ليس كل اختلاف في المعاملة يولد خرقاً لمبدأ المساواة، فقد سبق للمجلس الدستوري اللبناني أن رد الطعن المقدم ضد القانون 99/163 المتعلق بنقل الملحقين الإغترابيين من ملاك وزارة المغتربين إلى ملاك وزارة الخارجية واعتبر أن هذا القانون لا يخل بمبدأ المساواة لأن القانون المطعون به قضى بنقل الملحقين الإغترابيين دون أي تعديل في الرتبة والراتب، أي أنه لم يفاضلهم على أي من الموظفين في الوزارة التي ألحقوا بها⁷.

إلا أنه في القانون 244، جرى خرق مبدأ المساواة لترقية أشخاص معينين دون سواهم ممن كانوا في الأوضاع عينها - نقصد الذين فازوا في اختبارات المباراة - وحتى وإن كان ذلك بهدف إنصافهم، لم تتبين منه المصلحة العامة التي تبرر خرق مبدأ المساواة الدستوري.

II. في مخالفة مبدأ فصل السلطات:

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

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

أ. في مجال القانون: تطرح مسألة مجال القانون حدود كل سلطة من السلطات الدستورية في قيامها بالدور المناط بها وعدم تعدي إحدى السلطات على مجال السلطات الأخرى وهو المبدأ المعروف حتى في القانون الاتغلو ساكسوني بـ Overlapping.

تضطلع السلطة التشريعية في النظام البرلماني بالتشريع والرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة. يدخل في إطار صلاحيات السلطة التشريعية تحديد القواعد العامة في مجال الحقوق والواجبات والحريات والعقوبات والمالية العامة وهيكلية المؤسسات، كما وتدخل بعض

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"بما أن الدستور قد حصر بمجلس النواب وحده سلطة الإشتراع، وأناط به صلاحيات شاملة على صعيد التشريع، ولم يرسم حدوداً لصلاحياته، أو يحصره في إطار محدد أو في دائرة مغلقة، كما لم يضع حدوداً فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام ... وبما أن القانون رقم 99/163، بتسوية أوضاع الملحقين الإغترابيين في وزارة المغتربين عن طريق إقرار قاعدة نقلهم إلى ملاك السلك الخارجي في وزارة الخارجية، بقي في حدود صلاحياته الدستورية، ولم يتجاوز ذلك إلى ما يقتضيه تنفيذ هذا القانون من إجراءات تنظيمية أو قرارات تنفيذية، تطبيقاً لهذا القانون، يعود أمر اتخاذها للسلطة التنفيذية، باعتبارها صاحبة الاختصاص في تنفيذ القوانين ... وبما أن القانون رقم 99/163 المطعون فيه يكون إذن غير مخالف لأحكام الدستور. وينسجم ذلك مع اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي بتوسيع صلاحيات السلطة التشريعية أبعد مما نصت عليه المادة 34 من الدستور الفرنسي، إذ اعتبر المجلس أن مجال التشريع المحدد بموجب المادة 34 من الدستور ليس شاملاً حيث أنه تُستخلص من مقدمة الدستور ومن مواد أخرى فيه صلاحيات تختص بها السلطة التشريعية¹⁰ وساهم ذلك بتوسيع حدود القانون".

"Extension du domaine de la loi".

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

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

بالمقابل، نجد في النظام الدستوري الفرنسي ما يُعرف بـ *procédure de la délégalisation* المنصوص عليها في المادة 37 فقرة 2 من الدستور التي تفتح المجال أمام السلطة التنفيذية بتعديل مضمون القانون الذي يتضمن أحكاماً نظامية ويتم ذلك من خلال مراجعة المجلس الدستوري الذي إذا قضى بالطبيعة النظامية *caractère réglementaire* للنص القانون يتيح تعديله بموجب مرسوم دون أن يقضي بإبطاله لعدم الدستورية¹¹:

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

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

¹². Décision "Blocage des prix et des revenus" précitée.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

إلا أنه ومراعاةً لمبدأ فصل السلطات ولحد من تدخل المشرع في أعمال السلطات الأخرى وصوناً للمبادئ الدستورية، جرى وضع شروط لهذه الممارسة من المجلس الدستوري الفرنسي¹⁵ ويجري التأكيد عليها مراراً¹⁶.
من أجل أن يكون التثبيت التشريعي دستورياً، يجب توافر الشروط التالية:

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

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

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

¹⁶. Conseil constitutionnel français, décision n° 2006-544 DC, « Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 », 14/12/2006.
Conseil constitutionnel français, décision n° 2012-287 QPC, « Loi Société française du radiotéléphone – SFR », 15/1/2013.

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

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

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

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

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

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

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

¹⁷. B. Genevois, *La jurisprudence du Conseil constitutionnel*, 1988, p.282.

المجلس الدستوري يقبل بتثبيت تشريعي يرمي إلى الإجابة إلى حالة الضرورة والإنصاف. وإستناداً لما ذكر، لم يتم بإبطال بعض القوانين المتعلقة بتعيين موظفين اجتازوا اختبارات المباراة التي جرى إبطالها لاحقاً من مجلس شورى الدولة، بهدف المحافظة على المساواة في استمرار الوظيفة العامة، ذلك أنه غالباً ما يكون سبب الإبطال هو خطأ ارتكبه الإدارة وليس المرشحون¹⁸، إلا أنه أبطل قوانين تثبيت متعلقة بموظفين الدولة كانت ترمي إلى تقادي إبطال ترشيح غير قانوني لأن المرشح لم تتوافر فيه الشروط اللازمة للإشتراك. إلا أنه في مطلق الأحوال، لا يجوز أن يكون التثبيت التشريعي عاماً بشكل لا يخضع لأي شكل من أشكال الرقابة الدستورية على ما جاء في قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

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

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

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

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

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

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

تعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2\2012.

ترقية مقتشين في المديرية العامة للامن العام

الدكتور امين عاطف صليباً

محام واستاذ جامعي

بتاريخ 20\12\2012 صدر في الجريدة الرسمية العدد 53 قرار المجلس الدستوري رقم 2 تاريخ 17\12\2012 المتعلق بابطال القانون رقم 244\2012 الصادر عن المجلس النيابي بتاريخ 13\11\2012، بعد ان سبق للمجلس الدستوري ان علّق مفاعيل هذا القانون بموجب قراره رقم 1\2012 تاريخ 3\12\2012. نصت المادة الأولى من هذا القانون على ما يلي:

"بصورة استثنائية يرقى المفتشون من حملة الاجازة اللبنانية في الحقوق الذين حازوا على معدل خمسين علامة وما فوق من مئة في المباراة التي اعلنت نتائجها بتاريخ 8\11\2002 ولم تتم ترقيتهم، تتولى السلطة المختصة وضع هذا القانون موضع التنفيذ واصدار مراسيم منح قدم ووضع على جدول الترقية الى رتبة ملازم أول."

يعتبر هذا القرار بنظرنا المتواضع من فئة القرارات المبدئية Arrêts de principe لماذا؟ لأنه أسس لمبادئ دستورية هامة. لكن قبل الدخول في تفاصيل تعليقنا لا بدّ لنا من ابداء ملاحظات شكلية، وان كانت لا تعيب المضمون، إلاّ انها تستوجب الاشارة اليها وفق التالي:

أولاً في الشكل:

1. كان من الأجدى عدم ايراد كلمة "المستدعي" في الحيثية الثانية من القرار، حيث من المفترض تكرار ذكر رئيس الجمهورية كما جاء في الحيثية الأولى، أو (رئيس الدولة) وفق التسمية الواردة في المادة 49 من الدستور، لأنه رمز الدولة ومراجعته مقدّمة على هذا الأساس، ولا ضير في التكرار للمقام الأول في الدولة اللبنانية.
2. من المفترض ان تأتي (الفقرة ثانياً) من القرار غير مبتورة، حيث لم يذكر في نهايتها سبب الابطال. من المفترض قانوناً، ان يبرّر السند القانوني للإبطال بحيث يذكر في نهاية الفقرة، ما يلي: "وذلك بسبب مخالفة القانون لمبدأ المساواة المنصوص عنه في الدستور".

ثانياً في الأساس:

يمكن تقسيم البنود الأربعة الواردة في متن القرار بحسب أولوياتها الدستورية للتعليق عليها وفق التالي: البند 3 - البند 2 - البند 1 - البند 4. خاصة وان المجلس الدستوري غير مقيد بما يرد في صحيفة الطعن لاسيما لجهة ترتيب النقاط المذكورة في المراجعة. لذا يأتي البند 3 في الطليعة.

البند 3: لاشك ان مبدأ المساواة هو حجر الزاوية في مضمون هذه المراجعة، وان انتهاكه يعتبر كافياً لإبطال القانون المطعون بدستوريته، حيث يمكن للمجلس الدستوري ومن خلال التعليق الممتاز الذي اورده في متن هذا البند، الاكتفاء بهذا السبب للإبطال دون التطرق الى بقية النقاط التي وردت في المراجعة وفق العبارة المعروفة.. "وحيث لم يعد من موجب لبحث النقاط الأخرى التي وردت في المراجعة". هذا التعليق لا يعيب قوة ومصادقية القرار.

هذا السلوك معتمد لدى كل المجالس الدستورية في القانون المقارن. خاصة وان القارئ القانوني باستطاعته وبسهولة، كشف بواطن انتهاك هذا القانون لمبدأ المساواة المنصوص عنه في المادة 12 من الدستور (التي تنص على مبدأ المساواة بين اللبنانيين أمام الوظائف العامة). لأن هذا القانون خرق مبدأ المساواة بشكل صارخ، حيث ميّز المفتشين في الأمن العام عن بقية اللبنانيين الذين شاركوا معهم في مباراة الترشح لرتبة ملازم عام 2002، ومنحهم الحق بالترقية حتى رتبة ملازم أول بالرغم من انهم خضعوا جميعهم للمباراة التي تفرض التقيد بتسلسل علامات النجاح، وهذا سبب كافٍ بحد ذاته للأبطال.

البند 2: ان التعليل الوارد في هذه الفقرة قد أسس لاجتهاد مبدئي في مجال مفهوم الاستثناء الذي كان يتوسله المشرع، في السابق، ووفق سلطته الاستثنائية، لتمرير قوانين طبقاً لصلاحياته الدستورية، والتي لم تكن يوماً عرضة لأي رقابة، "لأن البرلمان سيد نفسه".

ان السلطة الاستثنائية للدولة (السلطة التشريعية)، خاصة عندما تقرر بالطابع الاستثنائي، لتمرير قوانين متفق عليها في البرلمان، شكّلت وفي كل الدول عقبة اساسية بوجه التقيد بأحكام الدستور من قبل نواب الأمة الذين يستمدون صلاحيتهم التشريعية من الدستور عينه وليس من عندياتهم. ولهذا على المشرّع مستقبلاً ان يتنبّه الى ما ورد في الحثية الخامسة من الفقرة 2 التي حدّدت سقفاً لا رجوع عنه وهو "انه وان كان للمشرّع حق تقدير الظروف الاستثنائية وممارسته التشريع في ظلّها، إلاّ ان هذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري". رغم تأييدنا لهذا الاجتهاد، إلاّ انه جاء مبتوراً أيضاً، إذ كان من الأجدى ان تكون هذه الحثية مقرونة بالتعليل التالي: "... هذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري، عند تعارضه مع أي مبدأ دستوري، منصوص عنه في الدستور كما هي الحالة في هذه المراجعة التي اظهرت التعارض بين مبدأ المساواة والظروف الاستثنائية التي توسلها المشرع لإقرار هذا القانون.

هذه المرحلة قد انتهت من خلال هذا الاجتهاد الذي صوب مسار التشريع، بحيث اعاده الى نطاق المبادئ الدستورية العامة التي تقتضي فيما تقتضيه ان تكون القوانين ذات طابع شمولي وغير محددة بفئة معينة. خصوصاً أنّ اللجوء الى هذا الاستثناء قد خرق في طياته مبدأ المساواة الذي يعتبر العمود الفقري في البنيان الحقوقي للبنانيين كافة. جاعلاً من رقبته قيمة على التشريعات التي تخرق القواعد الدستورية (اللهم اذا طعن بها امامه كونه صاحب سلطة مقيدة). لأنه في النهاية أعاد هذا القرار القيمة الدستورية للقاعدة - (ابتدعها المجلس الدستوري الفرنسي) - التي تنص على "ان القانون يعبر عن الارادة العامة طالما لم يخرق الدستور".

البند 1- بالرغم من ان هذا البند شكّل حثيات مضافة للبند الأساسي (مبدأ المساواة)، إلاّ انه تضمّن حثيات معلّلة جاءت في موقعها الصحيح، لأن تداعيات القانون لن تتوقف عند خرق مبدأ فصل السلطات الواضح من خلال معطيات الأسباب الموجبة لهذا القانون، بل ستتعدّى ذلك الى خرق قواعد اساسية تتصل بمسألتين اساسيتين متعلقتين بمبادئ قانونية عامة وهما:

أ. المبدأ المستقر عليه اجتهاد مجلس الشورى لجهة اسقاط الحقوق المالية التي قد تترتب على الدولة بمرور الزمن الرباعي، حيث كان هذا القانون سبباً من جديد مرور الزمن العشري الذي هجره اجتهاد مجلس الشورى منذ زمن بعيد.

ب. المبدأ الأساسي الذي يقوم عليه بنیان المؤسسات العسكرية وهو هرمية الإمرة العسكرية، إذ لو كتب لهذا القانون النفاذ لكن خلق ارباكاً في التراتبية والهرمية العسكرية في الأمن العام، لأن هذا المفعول الرجعي للقانون سينتج عنه، واقعة غير مسبوقة تتجلى في ان المستفيدين منه سيصبحون بين ليلة وضحاها، رؤساء لمن كانوا هم "اي المستفيدين من القانون" قبل الترقية، مرؤوسين تحت امرتهم.

البند 4- ان وقائع التدخل في عمل السلطة القضائية وخرق مبدأ استقلاليتها المنصوص عنه في المادة 20 من الدستور هو من الواضح بمكان، لجعل التعليل المقتضب الذي ورد في القرار يعتبر كافياً لكشف هذا التدخل. صدور هذا القانون وإقراره فيه تجاوز نافر للسلطة القضائية (مجلس شورى الدولة)، التي سبق وقررت رد مراجعة الطاعنين لعدم قيام الادارة بتزقيتهم اسوة برفاقهم، وان كان الرد يومها قد بني على مبادئ وأسس قانونية يعتمدها المجلس المذكور في اجتهاداته المتكررة.

نتمنى لو ان المجلس الدستوري قد تطرق في معرض هذا الطعن الى عدم دستورية تأخر القضاء في اصدار احكامه (كما اوضحته هذه المراجعة) وتصنيف سرعة بتّ القضايا من بين المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية الواجبة التطبيق، لأنه من المبادئ الأساسية التي من المفترض ان تحكم عمل القضاء هو سرعة بتّ القضايا المطروحة عليه بتجرد وباستقلالية حتى عن الدولة، وإلاّ نتساءل لماذا كان هذا التأخير في فصل هذه القضية، ما دفع المتضررين بسبب عدم اصدار الحكم وفق المهل القانونية الى اللجوء الى السلطة التشريعية، التي لم تتردد في التدخل ولو كان ذلك على حساب بقية السلطات.

نختم بهذا القدر من التعليق الذي اعتقد انني لم أحد عن الموضوعية في تفصيله لأقول ان هذا القرار هو فعلاً من القرارات المبدئية التي قد تؤسس لبناء دولة الحق. ليس لجهة اجتهاد المجلس الدستوري الذي وضع من خلاله الأسس الدستورية لكيفية توزيع صلاحيات السلطات

الدستورية فيما بينها، بل لأن المراجعة بتقديمها من فخامة رئيس الجمهورية -الذي استعمل حقه الدستوري المنصوص عنه في المادة 19 من الدستور- قد جسّدت الدور المحوري لرئيس الجمهورية كحامٍ للدستور، وكسرت طوق الوهم من أن رئيس الجمهورية ليس لديه القدرة على التحرر من التوازنات السياسية القائمة لكي يُقدم على الطعن في قانون قد صدّقه وطلب نشره وفق الأصول الدستورية.

هذه خطوة دستورية غير مسبوقّة تفتح الباب أمام رؤساء الجمهورية في المستقبل لكي يقوموا بواجبهم الدستوري عندما يقتضي الواجب الملقى على عاتقهم كحراس للدستور، بعد أن يكونوا قد استنفدوا الصلاحيات الدستورية الممنوحة لهم، أي إعادة القانون للمجلس النيابي لإعادة النظر في مضمونه والتصديق عليه بالأغلبية المطلقة، (هذا ما كان قد لجأ إليه رئيس الجمهورية في معرض طعنه هذا) ولكي يحسب لهم ألف حساب في المنظومة التشريعية لدولة القانون في لبنان.

تعليق على القرار رقم 2013/1
الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 2013\5\13
تعليق المهل الواردة في قانون الانتخاب
الدكتور امين عاطف صليباً
استاذ في كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية

صدر هذا القرار في معرض الطعن المقدّم من احد عشر نائباً بوجه القانون رقم 245 تاريخ 2013\4\12 المتعلق بتعليق المهل الواردة في قانون الانتخاب رقم 25 والغاء المادة 50 من هذا القانون.

كنا نتمنى لو قدّر لنا الاطلاع على صحيفة الطعن التي قدّمت لكي ندقّق في الأسانيد والنقاط الدستورية التي رأى اصحاب الطعن فيها خرقاً لنصوص الدستور والمواثيق الدولية، ما دفعهم الى وصم القانون بعدم الدستورية، وبالتالي المطالبة بوجوب إبطاله من قبل المجلس الدستوري لمخالفته الدستور، لكنه يمكن استنتاج تلك الأسانيد من خلال حيثيات القرار الواردة في متنه والتي تتلخص بأن القانون المطعون فيه يخالف احكام المواد 42-27-19 والفقرات (ب)-(ج)-(د) و(هـ) من المقدمة، وفق تقدير الجهة الطاعنة.

قبل التعليق، لا بدّ من ملاحظة أولية، وهي:

هل وصل المشرع في لبنان لإقرار قانون، وبأغلبية مطلقة من عدد نوابه، يعترضه هذا الكم من المخالفات الدستورية (مخالفة 3 مواد و4 فقرات من المقدمة التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور)؟ اعتقد وبكل تواضع ان تعداد هذه النقاط الدستورية السبع، كاسباب لعدم دستورية

القانون، انما ينطوي على لزوم ما لا يلزم، على الأقل فيما يتعلق بالمادتين 19 و 27 من الدستور والفقرتين (ج) و (د) من المقدمة، كما سنبين ذلك في سياق هذا الرد.

أولاً: في الشكل:

لم يتم التطرق الى بحث مسألة مخالفة القانون للفقرة (هـ) من مقدمة الدستور مع ان الطاعنين قد تطرقوا اليها. كان من المفترض لحظ هذا الأمر في حيثيات القرار، لأن القاضي الدستوري وإن كان غير مقيد بما ورد في صحيفة الطعن من اسانيد دستورية، إلا أنه بالمقابل يطبق مبدأ *ultra petita* بحيث لا يترك أي نقطة قانونية من دون مقارنتها بالنص الدستوري، حتى ولو لم ترد في الطعن، لكي يأتي قراره شاملاً ووافياً.

في سياق هذا التعليق، ولكي نسعى الى تدارك هذا النقص، نرى ومن أجل البحث الدستوري، ان القانون المطعون فيه لا يخالف الفقرة (هـ) من الدستور. التي تنص على مبدأ الفصل والتوازن والتعاون بين السلطات، كما رأّت الجهة الطاعنة من ان تعليق المهل فيه انتهاك لصلاحيات السلطة التنفيذية (أي المساس بمبدأ فصل السلطات)، التي عليها التنفيذ والتقيد بالمهل المنصوص عنها في القانون. لماذا؟ لأن صاحب الولاية (أي المشرع) هو من يحدّد المهل، وله ملء الحرية بتعليقها، أو تمديدّها طالما لم يمس جوهر مهلة قانون الانتخاب (4 سنوات)، أي المساس بالولاية القانونية للمجلس كما حدّدّها قانون الانتخاب، وعليه لا يعتبر قانون تعليق المهل انتهاكاً للفقرة (هـ) من مقدمة الدستور، لأن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الدستوري في مسألة تحديد المهل، حيث يبقى على السلطة التنفيذية - وحتى القضائية - التزام المهل التي يقرّها المشرع.

أضف الى كل ذلك، ان الأسباب الأساسية التي تضمنتها الأسباب الموجبة، موضوع القانون، كانت مستقاة من كتاب السلطة التنفيذية (معالي وزير الداخلية)، الذي ادرجت فيه الوقائع والعوائق القانونية التي من شأنها ان تحول دون إجراء الانتخابات النيابية في موعدها الدستوري (وهذا ما كان قد صرح به وزير الداخلية في وسائل الإعلام إن لجهة عدم تشكيل هيئة الرقابة المنصوص عنها في القانون، أو غيرها من المراسيم المتممة والضرورية لاجراء ولصحة وشفافية العملية الانتخابية).

هذا يعني ان الفقرة (هـ) قد احترمت لجهة التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية. وفوق كل ذلك، وكما يفهم من المخالفة (ص4 منها) ان المجلس صوت ووافق على القانون المطعون فيه، من دون أسباب موجبة. هذا التصرف غير خاضع لأي رقابة من المجلس الدستوري، إذ يرتبط بالسلطة الاستثنائية للمجلس النيابي غير المقيدة بأي قاعدة دستورية واضحة في هذا المجال. لهذا جاء هذا القانون من دون أي مساس بجوهر الفقرة (هـ) طالما ان المهل وتحديدها هي من اختصاص المشرع الحصري، ولا تدخل في صلاحية السلطة التنفيذية التي يقع عليها واجب التنفيذ ضمن المهل القانونية (أي مهل القانون 2008\25 المرعي الاجراء) والدستورية (المادة 42 من الدستور). لأن الدستور اللبناني لم يعتمد ما اعتمدته دساتير أخرى (الدستور الفرنسي) لجهة التفرقة في صلاحية التشريع ما بين ما هو في نطاق القانون وما يدخل في نطاق التنظيم، بحيث ان صلاحية التشريع في لبنان حصرت بالمشرع دون سواه، ويبقى على السلطة التنفيذية ان تأتي اجراءتها التطبيقية وفقاً لإرادة القانون. تأسيساً على ذلك نقول ان القانون لم يخرق جوهر الفقرة (هـ) من الدستور.

ثانياً: في الأساس:

1. **تعلييل عدم خرق المادة 42 من الدستور:** جاءت الحثيات في موقعها الصحيح لأن المادة 42 من الدستور نصّت على "اجراء الانتخابات العامة في خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة النيابة"، والقانون المطعون فيه لم يعلق هذه المهلة التي تنتهي في 20\6\2013 وعليه لم يتعارض نص هذا القانون مع القاعدة الدستورية، بحيث يكون اجراء الانتخابات في 6\16 واقعاً ضمن المهلة الدستورية وفق المادة 42 الأنفة الذكر. وان ما ورد في الطعن من ان تعليق المهل يعتبر بمثابة تمديد ضمنى للمجلس الحالي خلافاً للقاعدة الآمرة الواردة في المادة 42 انما هو ادلاء تعوزه الدقة الدستورية ويدحضه النص الصريح الوارد في القانون، الذي لم يتطرق لا من قريب ولا من بعيد الى مسألة التمديد للمجلس الى ما بعد 20 حزيران.

2. **تعلييل عدم خرق المادة 27 من الدستور:** كما ذكرنا لا نجد أي رابط ملموس بين قانون تعليق المهل ونص هذه المادة التي توصف الطبيعة التمثيلية للنائب (على اساس تمثيله للأمة جمعاء) وعن عدم جوازية ربط وکالته بأي قيد أو شرط من قبل ناخبيه. ولذا نؤكد على

صحة ما ورد من تعليل في القرار حول عدم خرق القانون لهذه المادة الدستورية لأن القانون لم يمس هذا المبدأ الدستوري إطلاقاً، ولم يعمل على اجراء أي تعديل في دور النائب التمثيلي المحدد في المادة 27 من الدستور. لذا قلنا من البداية ان الطعن في القانون لهذه الجهة هو في غير موقعه الدستوري إذ لا يوجد أي خرق لنص المادة التي استندت اليها الجهة الطاعنة.

3. تعليل عدم خرق المادة 19 من الدستور: جاء التعليل بعدم تعارض هذا القانون مع نص المادة 19 من الدستور في موقعه الصحيح لأنه على ما يبدو ان الجهة الطاعنة استندت بتقديمها الطعن على عدم اطلاعها على الاسباب الموجبة التي حملت المشرع على اقرار هذا القانون.

فعلاً ان في هذا الربط ما يثير الدهشة لأنه عندما يقرر المشرع وبالأغلبية الدستورية قانوناً ما، إنما يقوم بذلك وفق سلطته التقديرية التي قد تتطابق مع الأسباب الموجبة أو تتغاير بعض الشيء معها فالأسباب الموجبة وجدت لكي يطلع النواب (النواب كافة) على الغاية من طرح القانون، وذلك من وجهة نظر من قدّمه لطرحة ومناقشته، ثم لتوضع بتصرف القضاء عند الغموض في النص، لكي يستنبط من خلالها نية المشرع في هذا القانون أو ذلك. لذا ليس من المنطق القانوني ربط قانون تعليق المهل ومن خلال هذه الزاوية (عدم معرفة الأسباب الموجبة) بالمادة 19 التي تنص على تعداد المراجع السياسية والدينية التي يحق لها مراجعة المجلس الدستوري حول دستورية القوانين. ولهذا نؤكد مجدداً على رأينا بأن الطعن في القانون لهذه الجهة لم يكن في موقعه الدستوري.

اضف الى كل ذلك، لقد سبق للمجلس الدستوري ان حدّد اجتهاده في مجال الأسباب الموجبة، حيث قرّر في معرض القرار رقم 1995\3 (المجلس الدستوري 1994-1997 ص48) ما يلي:

"وحيث ان مجال الرقابة على دستورية القوانين لدى المجلس الدستوري مرتبط بمادتين 20 و21 من القانون 1993\250.

"وحيث ان ما ورد في استدعاء المراجعة لجهة مخالفة مبادئ وأصول التشريع، لم يبين بوضوح، ممكن المخالفة الدستورية....

وحيث انه والحالة هذه.... لا يمكن للمجلس الدستوري الأخذ بما ورد بشأنها في المراجعة".

وللتذكير بأن الجهة الطاعنة أدلت بوجود ابطال القانون المطعون فيه يومها لعدم التقيد عند درسه بالضوابط المحددة في النظام الداخلي، ومن بين تلك الضوابط عدم ارفاق القانون يوم ذاك بمذكرة تتضمن الأسباب الموجبة.

بعد اعداد هذا التعليق صدر قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم 2013\669 في الجريدة الرسمية بتاريخ 2013\5\17 الذي ردّ بموجبه الطعن في عدم دستورية قانون زواج مثلي الجنس وحقهم بتبني الأطفال، وقد تضمن هذا الطعن 92 حثية، حيث خلص المجلس الدستوري الفرنسي بأن القانون غير مخالف للدستور أو المبادئ ذات القيمة الدستورية ولا حتى قوانين الجمهورية المشار اليها في مقدمة دستور 1946 التي ما زالت تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور الفرنسي الحالي.

ومن دون التطرق الى الحثيات التي تغد الأسباب التي حملت المجلس الدستوري الفرنسي على اتخاذ قراره بحضور الأعضاء التسعة، اضافة الى العضو الحكمي الرئيس فاليري جسكار ديستان، فقد انتهى الى إقرار مبدأ جديد سمّاه [خيار المشرع] كما ورد في متن القرار. لقد أثّرنا اقتباس حثيتين فقط من تلك الحثيات كونهما ترتبطان بما قد أثاره نوابنا في معرض الطعن بقانون تعليق المهل، لجهة الأسباب الموجبة، وكيفية اعتماد القانون. ولأجل الأمانة العلمية انقل حرفياً باللغة الفرنسية مضمون الحثيتين (2 و 5 من القرار)، المتضمنتين الأسانيد التي استندت عليها الجهة الطاعنة للإدلاء بعدم دستورية القانون، لهذه الجهة:

-Sur la procédure d'adoption de la loi

En ce qui concerne l'étude d'impact jointe au projet de loi.

2. Considérant que les requérants font valoir, que l'étude d'impact jointe au projet de loi n'a pas permis d'éclairer suffisamment les Parlementaires sur la portée du texte qui leur a été soumis.

En ce qui concerne la procédure parlementaire.

5-Considérant que selon les députés requérants, la fixation d'un temps législatif programmé pour l'examen au deuxième lecture du projet de loi, à l'Assemblée Nationale Ont porté atteinte aux exigences de clarté et de

sincerité des débats Parlementaires ainsi qu'aux droits spécifiques des groupes d'oppositions.....

رغم هذه الاسانيد التي رأت فيها الجهة الطاعنة"الفرنسية" مخالفة دستورية والتي تتقارب في غاياتها من الأسباب الموجبة نفسها التي استند عليها في لبنان، نرى ان المجلس الدستوري الفرنسي، لم يعتبرها مخالفة للدستور، وقرّر رد الطعن لهذه الجهة وللنقاط الأخرى المثارة. كلمة صغيرة تبقى في معرض هذه الإضافة، وهي الأسف الشديد حول عدم الاهتمام بما يصدر عن المجلس الدستوري في لبنان من قرارات اسوة بما يحصل في فرنسا، حيث تصدرت حيثيات القرار الصفحات الأولى من أمات الصحف الفرنسية بتاريخ 18 و19\5 المنصرمين مع تعليقات من كبار رجال الفقه الدستوري الفرنسي حول رأيهم في القرار الذي على اثره وقّع الرئيس الفرنسي فرنسوا هولاند القانون، ليدخل حيز التنفيذ اعتباراً من 2013\6\1 لتصبح فرنسا الدولة رقم 14 التي تجيز مثل هذا الزواج رغم المعارضة العنيفة له.

4- في تعليل عدم مخالفة الفقرات ب-ج ود من مقدمة الدستور: تطرقت حيثيات هذه

الفقرة الى شرح عدم تعارض الغاء المادة 50 من القانون رقم 2008\25 المتعلقة بالفوز بالتزكية، مع الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، وما يتصل بها من موثائق واعلانات بهذا الخصوص. فالمجلس الدستوري اصاب في تقييمه لمسألة التزكية معتبراً اياها استثناءً على الأساس لأن الموثائق الدولية والدااتير والقوانين الوضعية، إنما تتطرق الى مبدأ الانتخاب الحر النزيه والدوري، لكي يجسد الشعب سيادته من خلال تلك الانتخابات، ولذا لم يخطأ المجلس الدستوري في تقييمه للتزكية، حيث لا يمكن في مطلق الأحوال جعل الاستثناء بمثابة قاعدة تعلو الى مصاف المبادئ ذات القيمة الدستورية، مثل مبدأ دورية الانتخاب، ولا يمكن للمشروع ان يتخلّى نهائياً عن مسألة التزكية في القوانين الانتخابية المرتقبة، لا سيما المتعلق منها بالانتخابات البلدية والاختيارية، حيث تأتي التزكية كنتيجة حتمية لتوافق ارادة الناخبين على مرشح أو أكثر، بمعنى آخر ان التزكية تكون نتيجة توافق ضمنى على جعل هذا المرشح أو ذاك فائزاً بالاجماع الشعبي بدون اللجوء الى صناديق الاقتراع. لكن المشروع في هذا القانون قرّر ذلك بصورة مرحلية، ووفق سلطته التقديرية التي لا يجوز للمجلس الدستوري أن ينصب نفسه قيماً

عليها، طالما لم يخالف المشرع نص الدستور. هذا الالغاء جاء في معرض هذه الأزمة الانتخابية كي يحتاط المشرع من مطالب الذين ترشحوا خلال المهل القديمة والذين باسروا بتحركاتهم للمطالبة بأعلان فوزهم بالتزكية، سناً لنص المادة 50 الملغاة! اين هي السيادة وسلطة الشعب في حال التسليم بمبدأ الفوز بالتزكية من دون اجراء انتخابات حرة ونزيهة ومن دون اجماع وتوافق شعبي على هذا المرشح أو ذاك؟

تبقى كلمة تتصل بالمخالفة واسبابها، ومع تقديرنا للعضو الذي استعان بعدة مراجع-(وان كان لنا تحفظات على القياس الذي ورد في المخالفة، إن لجهة القانون البلجيكي أو السويسري، حيث ان مسألة التزكية هناك، لا يمكن الاستناد عليها لمقاربة مسألة التزكية كما وردت في المادة 50 الملغاة)- للتأكيد على مخالفته لرأي الأكثرية لا سيما وان المجلس الدستوري (ص7 من القرار) قد صنّف مبدأ التنافس في الانتخابات ضمن المبادئ ذات القيمة الدستورية، ما يعني ان اجراء الانتخابات والتنافس بين المرشحين أصبحت لهما قيمة دستورية، على ان تكون التزكية استثناء على المبدأ الدستوري. لذلك نقول ان التصدي لأي قانون من قبل المجالس أو المحاكم الدستورية في لبنان والعالم، انما تُبنى حيثياته على التعارض الملموس ما بين النص المطعون فيه والقاعدة الدستورية، أو المبادئ ذات القيمة الدستورية. وعليه طالما ان قانون تعليق المهل- و من ضمنه الغاء التزكية- لم يتعارض مع أي نص دستوري ولا مع قاعدة دولية، لا يمكن للقاضي الدستوري ان يبني حيثياته على افتراضات، كما هي الحال بالنسبة إلى اسباب المخالفة، والتي يمكن الاستدلال على تلك الافتراضات من خلال بعض الكلمات(قد-قد يكون-قد تتحول-قد تحصل) والتي تكررت أكثر من سبع مرات في المخالفة.

ان مثل هذه الحيثيات التي تبنى على اساس افتراضي حول اهداف القانون، انما تجعل من القاضي الدستوري قيماً على السلطة الاستثنائية للمشرع، من خلال الافتراض والتوقع. هذا أمر متفق على رفضه باجماع فقه القانون الدستوري حول العالم، لأنه خلاف ذلك نكون قد اخضعنا الارادة الشعبية التي يمثلها البرلمان لسلطة دستورية غير منتخبة من الشعب.

ختاماً نقول ان هذا القرار ينطوي على تحذير واضح ومباشر للمشرع حول مغبة اللجوء مستقبلاً الى اقرار أي قانون، يمدد من خلاله لنفسه، خلافاً لمبدأ دورية الانتخاب ذي القيمة

الدستورية، والذي كان الركيزة الأساسية التي استند عليها المجلس الدستوري، لرد الطعن في دستورية قانون تعليق المهل، كون هذا الأخير لم يمس مهلة انتهاء ولاية المجلس الحالي. لذا نرى سنداً لهذا الاجتهاد الواضح، ان أي قانون للتمديد، قد يصدر مستقبلاً، سيكون مصيره الابطال الحتمي، إلا اذا وقعت لا سمح الله ظروف استثنائية قضت بهذا التمديد، عندها وفي ظل الظروف الاستثنائية لا بدّ من تطبيق قواعد استثنائية وان كان فيها خرق للقواعد أو المبادئ ذات القيمة الدستورية، لكن في هذا المجال يبقى القاضي الدستوري يقظاً ومتشديداً حول تفسيره للظروف الإستثنائية التي قد يتوسلها المشرع للعبور من خلالها لتبريره الخرق للمبدأ الدستوري لا سيما في المجالات المتعلقة بالحقوق والحريات التي كفلها الدستور للأفراد، بهدف الحؤول دون جعل الظروف الإستثنائية بمثابة طوق نجاة يتعلق به المشرع كلما أراد التقلت من رقابة المجلس الدستوري على القوانين التي يصدرها البرلمان في ظل تلك الظروف. هذا التشدد مجمع عليه في الاجتهاد والفقهاء الدستوريين، والمجلس الدستوري اللبناني لم يخرج عما هو مجمع عليه، هذا ما أكدته الحثية الخامسة من الفقرة 2 من قراره رقم 2012\2 تاريخ 2012\12\17.

معايير لمجتمع بحثاً عن البوصلة

الدكتور طوني جورج عطاالله

أستاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية

يُشكّل قرار المجلس الدستوري الرقم 2012/2 الصادر في 2012/12/17 والمنشور في **الجريدة الرسمية** حدثاً بالغ الأهمية في تاريخ العدالة الدستورية في لبنان، ليس بسبب موضوع القانون موضع مراجعة الطعن، ولكن بخاصة لاعتبارين إثنين هما: أولاً، لأنها المرة الأولى التي يستخدم فيها رئيس الجمهورية حقه الأساسي كونه "يسهر على احترام الدستور" (المادة 49)، من خلال مراجعته المجلس الدستوري بشأن عدم دستورية القانون رقم 2012/244 تاريخ 2012/11/13 (**الجريدة الرسمية** رقم 48 تاريخ 2012/11/15) لترفيح مفتشين في الأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق، إلى رتبة ملازم.

يكثر الحديث عن تطبيق وثيقة الوفاق الوطني- الطائف، وغالباً ما يتلزم الحديث مع إشكالية غامضة حول "صلاحيات" رئيس الدولة، في حين أن رئيس الجمهورية يؤدي، من الآن فصاعداً، دوراً أكثر أهمية من الصلاحيات بالمعنى التقليدي، إنه يقوم بدور الحارس اليقظ على الدستور، وبالتالي على دولة الحق والمعايير الناعمة للجمهورية.

ثانياً، لأن أهمية القرار الصادر عن المجلس الدستوري لا تكمن في مضمونه فحسب، أي ترفيع مفتشين، بل في كون القانون المطعون في دستوريته يُعتبر مؤشراً على اختلال المعايير الأساسية في لبنان في إدارة الشأن العام. لماذا؟

إن مجرد القراءة البسيطة للقانون الذي أبطله المجلس الدستوري توقع في ارباك مقلق. لماذا لم يُعين هؤلاء المفتشون عبر الطرق الإدارية العادية؟ لماذا الاستناد إلى "الاستثناء"؟ لماذا لم يتم متابعة المباراة التي نظمت عام 2002 بكل مفاعيلها؟ ومجلس شورى الدولة، الذي قام بعض المرشحين في تلك المباراة بمراجعته عام 2002، لماذا لم يفصل في المراجعة منذ أكثر من عشر سنوات؟ ما هو تالياً المجال المخصص للقانون، الحلقة المحورية لمبدأ الفصل بين السلطات domaine de la loi et celui du règlement؟ ولماذا يُشرع البرلمان ومن أجل من تُسنّ قوانين بشأن مباراة وتعيين ورتب وترقية، وهي قضايا مصنفة ضمن المجال الإداري التنفيذي؟

لدى قراءة النص المطعون في دستوريته، نكتشف حالة الارباك التي أصابت المعايير، وهي لا تقل عن تسعة مفاهيم حقوقية أصيلة:

الاستثناء،

المباراة،

التعيين،

المساواة،

الصفة العامة للقانون،

المجال المخصص للقانون،

مبدأ الفصل بين السلطات التنفيذية التشريعية والقضائية،

وكذلك الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية،

الامتناع عن الحكم déni de justice في الممارسة العملية بعد أكثر من عشر سنوات،

وبالتالي تجاهل إشكالية الزمن والقانون لأنه ليس المطلوب فقط احقاق الحق، بل أن تكون العدالة محققة واقعاً.

يعرض قرار المجلس الدستوري، المتخذ بإجماع أعضائه العشرة، حيثيات تحت أربعة عناوين هي: انتهاكات مبدأ الفصل بين السلطات التشريعية والتنفيذية، مفهوم الاستثناء، مبدأ المساواة، مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والقضائية.

لا يذكر القرار المبدأ الحصري، وهو التثبيت التشريعي validation législative و"الدور التنفيذي للبرلمان" كـ "سلطة أصلية" Pouvoir initial أو "الأعمال التي تتخذ أشكالاً تشريعية"، وهي مبادئ جاءت بها بعض اجتهادات المجلس الدستوري الفرنسي، بخاصة بين الأعوام 1964 و 1986. إن العودة إلى الأسباب الموجبة لهذا القانون، والطابع الاستثنائي، وشروط المباراة... هي مجموعة من الوقائع المنبثقة عن التحقيق الذي أجراه المجلس الدستوري، تُبين أنه ما من داعٍ في الحالة المشمولة بالقانون إلى احقاق الحق أو الحفاظ على المصلحة العامة.

ثمة ميل اليوم، فضلاً عن ذلك، إلى الامتناع عن الحكم. وتتكاثر ممارسات الامتناع، عملياً، في لبنان في قضية مباراة لمفتشين معروضة امام مجلس شورى الدولة منذ أكثر من عشر سنوات. يعني مبدأ الفصل بين السلطات ان السلطات تعمل وتسير العمل. عندما لا تقوم بواجباتها ولا تمارس بالتالي صلاحياتها، فمن المؤكد أنه يعود للبرلمان القيام بدور المراقب وممارسة سلطة "أصلية". يُطلب نادراً من المجالس النيابية "التثبيت التشريعي" في حالة من اللاقانون. لكن ليس المطلوب، من خلال السلطة التشريعية، شرعنة مخالفات وتطبيعها.

إن قرار المجلس الدستوري رقم 2012/2 هو من أهم القرارات التي أصدرها المجلس منذ إنشائه عام 1994. من جهة لأنه يُشكل أولاً ممارسة تجاه المجلس الدستوري لدور رئيس الجمهورية "الذي يسهر على احترام الدستور"، وثانيًا لأنه يطرح أكثر من تسع مسائل أساسية ومعيارية في مجتمع اضطربت فيه المعايير.

الباب الثالث

دراسات في العدالة الدستورية

دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

تشغل قضية حقوق الانسان والحريات حيزاً كبيراً على المستويين السياسي والقانوني، ولم تعد شأنًا داخلياً ينحصر فقط في اطار العلاقة بين الحاكم والمحكوم، انما غدت شأنًا عالمياً ومحوراً أساسياً من محاور القانون الدولي، ما أدى الى إشكالية في العلاقة بين القانون الداخلي والقانون الدولي، وبخاصة بعد قيام محاكم دولية للحقوق والحريات، ورتب مسؤوليات كبيرة على القضاء الوطني، وأدى الى تعاظم دور القضاء الدستوري في حل هذه الاشكالية صوناً للحقوق والحريات، غير ان اشكاليات عدة طرحت نفسها أيضاً في مجال حماية الحقوق والحريات من قبل القضاء الدستوري.

1

القضاء الدستوري ضمانات الضمانة الدستورية للحقوق والحريات

أهم ضمانات الحقوق والحريات هي الضمانة الدستورية، كون الدستور القانون الأسمى في الدولة، وينبغي أن تأتي القوانين متطابقة مع ما نص عليه الدستور، عملاً بمبدأ تسلسل القواعد الحقوقية، غير ان هذا المبدأ يحتاج الى سلطة قادرة على الزام المشتري بالتقيد باحترام الدستور في عملية التشريع، وهذه السلطة يمارسها القضاء الدستوري المتمثل بالمحاكم والمجالس الدستورية.

1. تطور مفهوم القانون ونشوء الرقابة الدستورية: جاءت الرقابة على دستورية القوانين في سياق تطور تاريخي لمفهوم القانون، برز في القرن العشرين، وتمثل في التحول من إضفاء قدسية على القانون الذي يضعه البرلمان، بصفته ممثل الشعب مصدر السلطات والسيادة، الى نزع القدسية عن القانون وإخضاعه لرقابة ذات صفة قضائية.

إقترن تقديس القانون بعوامل سوسيولوجية، كان لفلسفة عهد الأنوار دورٌ أساسي فيها، فكتابات "مونتسكيو" Montesquieu و"روسو" Rousseau ذهبت باتجاه اعطاء القانون صفة مطلقة. وعندما قامت الدولة الديمقراطية ترسخ تقديس القانون من خلال التأكيد على ان سلطة ممثلي الشعب مطلقة، وهذا ما برز في فرنسا في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، حيث اعتبر القانون الذي يضعه البرلمان معصوماً من الخطأ، فلا يجوز الحد من التعبير عن ارادة من انتخبهم الشعب، فالقانون هو التعبير عن الارادة العامة، كما يقول "روسو" وهو القاعدة الأعلى في المنظومة المدنية والسياسية.

قاد هذا الاتجاه الفلسفي الى ما سمي بالبرلمانية المطلقة وسيادة البرلمان التي لا تحد منها أية سلطة. فالقانون كونه القوة الأساسية يعني انه مصدر كل سلطة شرعية، وهو يستمد مفعوله حصراً من إرادة المشتري. من هنا ضرورة اعتبار البرلمان الهيئة التي تمثل السيادة في الدولة الديمقراطية، وهذا يقود الى القول بان مجال القانون لا حدود له، تماماً كالإرادة العامة، ولا توجد أية قاعدة حقوقية أو مبدأ حقوقي أعلى من الأعمال التشريعية التي يقوم بها البرلمان، ما يعني أنه ليس ثمة مجال للتمييز بين قانون عادي وقانون دستوري، فالقانون الدستوري هو قانون كسائر القوانين العادية، والبرلمان المناط به التشريع يضع القوانين، وهو الضامن الوحيد والفعلي للحقوق والحريات.

من النتائج المباشرة لسمو العمل التشريعي عدم امكانية قيام أي سلطة دستورية في مواجهة سلطة البرلمان.

لم يصمد هذا المفهوم للقانون طويلاً في مواجهة التحولات الاقتصادية والاجتماعية الجذرية التي فرضت نمطاً جديداً في الحكم، فالبرلمانية المطلقة ظهرت عاجزة عن ادارة شؤون الدولة، بعد ان تبدل مفهومها وتحولت الى دولة رعاية، وتوسع تدخلها تدريجياً في المجالات الاقتصادية والخدماتية والاجتماعية في القرن العشرين. وهذا الدور الجديد للدولة أدى الى تحول

جذري في طرق الحكم التقليدية، فبعد الحرب العالمية الأولى أصبح على البرلمان ان يشرّع في قطاعات اقتصادية وخدمائية تتطلب معرفة في الأمور التقنية، ما فرض الاستعانة بخبرات تقنية، فظهر عجز البرلمان عن الإحاطة بشؤون الحكم كما كان في السابق، وبرز دور السلطة الإجرائية بقوة. هذه التحولات تركت أثراً مباشراً على الحقوق والحريات.

إن غياب ضمانات الحقوق والحريات لم يشكل مشكلة في بداية القرن العشرين، لأن تدخل الدولة في المجالين الإقتصادي والإجتماعي كان محدوداً جداً، غير انه في النصف الثاني من القرن العشرين، أصبح البرلمان يضع عشرات القوانين سنوياً، لا بل المئات أحياناً، نتيجة توسع وظائف الدولة وتعددتها، وتدخلها في شؤون المجتمع، ما أدى الى ازدياد احتمال التعرض في هذه القوانين للحقوق والحريات، ولم يعد منطق البرلمانية المطلقة، المستند الى ان ممثلي الشعب لهم سلطة غير مقيدة، قادراً على الصمود، فتهاوى تدريجياً كونه ينطوي على تهديد محتمل للحقوق والحريات الأساسية.

من جهة أخرى، أكدت التجربة انه لا توجد أية أحكام دستورية تمنع حزباً متطرفاً، وصل الى السلطة عبر الانتخابات، من ان يضع قوانين تنتهك الحقوق والحريات، وهذا ما حدث في ألمانيا مع وصول هتلر الى السلطة على رأس الحزب النازي في العام 1933، وفي عدة دول أوروبية، ما أدى الى اعادة النظر في المنطق الذي قامت عليه الأنظمة البرلمانية.

ان مواجهة بعض تجاوزات الديمقراطية التمثيلية، ولدت فكرة إلزام ممثلي الشعب باحترام قواعد ومبادئ منصوص عليها في مدونة حقوق، وجرى الإلتفات الى القضاء كونه مستقلاً عن السلطة السياسية وعن الهيئات المنتخبة من الشعب. وتدرجياً بدت ارادة ممثلي الشعب غير معصومة، وينبغي اخضاع القانون الذي يضعه البرلمان لرقابة قضائية، وهذا ما سمح بالانتقال من الدولة القانونية Etat légal الى دولة الحق Etat de droit.

بدأت الرقابة القضائية على القوانين في الولايات المتحدة الأميركية في العام 1803، ولم تبدأ بالانتشار في أوروبا الا بعد الحرب العالمية الأولى، وتحديداً في العام 1920 في النمسا وتشيكوسلوفاكيا، ومن ثم في رومانيا في العام 1923 واسبانيا في العام 1931. وبعد الحرب العالمية الثانية أصبحت حماية الحقوق والحريات في القوانين ضرورة ماسة، وكان لألمانيا الاتحادية دورٌ رائد في هذا المجال نتيجة عوامل عدة، من بينها التجربة التي مرت بها في ظل

النازية، وبنية الدولة الفدرالية القائمة على تعددية القوانين والإدارات، الى جانب تعددية القضاء، لذلك لا يمكن اعتبار القانون الفدرالي مطلقاً وان كان يعلو على قوانين الدول او المقاطعات المتحدة، عكس ما هو قائم في الدولة الموحدة حيث توجد امكانية لمفهوم مطلق للقانون. ففي الدولة الاتحادية أو الفدرالية تعبّر السيادة عن استقلال الدولة على مستوى علاقاتها الدولية، ولا تستخدم السيادة كأساس لممارسة السلطة داخل الدولة الاتحادية.

شهدت ألمانيا في العام 1949 ثورة فعلية في منظومتها الدستورية، فالقانون الأساسي الذي هو دستور ألمانيا، تولى بالكامل عن الاعتقاد بأن ممثلي الشعب معصومون عن الخطأ، وبأن سلطتهم مطلقة، وأخضعت القوانين الى رقابة قضائية، تلزم المشتري بالتقيد باحترام الحقوق والحريات التي نص عليها القانون الأساسي أي الدستور، فسقطت القدسية عن القانون وعن أعمال السلطة الاشتراعية، وحرّم القانون الأساسي تعديل المواد التي ضمن فيها الحقوق والحريات الا اذا أتى التعديل بضمانات اضافية، وكل ذلك يتم تحت رقابة القضاء الدستوري المتمثل بالمحكمة الدستورية الفدرالية.

2. القضاء الدستوري والفصل بين السلطات: نشأ مبدأ الفصل بين السلطات في سياق التطور التاريخي لنظام الحكم في بريطانيا، والتحول من نظام الملكية المطلقة الى الملكية المقيدة ومن ثم الى النظام البرلماني الكلاسيكي. وقد كان لحماية الحقوق والحريات الأثر الأبرز في هذا التحول الذي استنبط منه مونتسكيو نظرية الفصل بين السلطات الاشتراعية والاجرائية والقضائية، مؤكداً ان الغاية الأساسية منه هي الحيلولة دون قيام سلطة مطلقة تتحكم بمقدرات الدولة، وتمارس وظائفها اعتباطياً، فتنتهك الحقوق والحريات. وهذا ما أشار اليه في كتابه "روح الشرائع" حين قال: لكي لا يساء استخدام السلطة ينبغي كبحها من قبل سلطة أخرى ومنعها من تجاوز حد السلطة، ويجب ان تتاط كل سلطة، من السلطات الثلاث، بجهاز له كيانه ومستقل عن الجهازين الآخرين، لأنه اذا ما اتحدت هذه السلطات لا يعود ثمة مجال للحرية، فيخشى من اعتماد قوانين ظالمة تطبق بأسلوب ظالم، فيتحول الحكم الى حكم استبدادي.

اقتزن مبدأ الفصل بين السلطات بمبدأ التوازن بينها صونا للحقوق والحريات. وحددت العلاقات بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية خصوصاً على هذا الأساس، وبقيت علامات

استفهام كبيرة حول إستقلالية السلطة القضائية على الرغم من أهميتها في احقاق الحق وحماية الحريات.

لقد أدت تجربة الأنظمة الدستورية، تحت تأثير التحولات الإقتصادية والسياسية من جهة أولى، وقيام أحزاب منظمة لها قواعد شعبية كبيرة على امتداد الدولة من جهة ثانية، وانبثاق الحكومة، في الأنظمة البرلمانية، من أكثرية نيابية من جهة ثالثة، الى تحكم أكثرية حزبية بالقرار داخل البرلمان وداخل الحكومة في الوقت نفسه في نظام الحزبين، أو أكثرية ائتلافية في نظام التعددية الحزبية، ما جعل الفصل والتوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية نظري ولا قيمة له على الصعيد العملي، لأن القوة السياسية نفسها تهيمن على القرار على المستويين الاشتراعي والاجرائي، ما يهدد الحقوق والحريات اذا لم تتوفر الاستقلالية والفاعلية للسلطة القضائية التي تبقى المرجع الأخير، وتصبح استقلالية هذه السلطة موضع شك نظراً للهيمنة السياسية على مقدرات الدولة.

أدى هذا الواقع عملياً الى تحول التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية الى توازن بين الأكثرية والمعارضة، والفصل بينهما الى تحاور بين الفريقين، غير ان الغلبة بقيت، على صعيد الآليات الدستورية التي تحكمها موازين القوى، للأكثرية البرلمانية. فالمعارضة تعجز عن اسقاط الحكومة لكونها أقلية برلمانية، والحكومة التي تتمتع بدعم أكثرية برلمانية ثابتة ومستقرة لا ترى حاجة لحل المجلس المسؤولة أمامه في البرلمان، غير أنها تلجأ الى حله عندما ترى أن الظرف أكثر ملاءمة لفوزها في انتخابات مبكرة من انتخابات تجري في موعدها الطبيعي. يؤدي هذا الوضع الى التساؤل عن حماية الحقوق والحريات في ظل أكثرية مهيمنة على السلطتين الإشتراعية والاجرائية في الوقت نفسه.

إن المعارضة البرلمانية في مواجهتها لهيمنة الأكثرية لا بدّ لها من أن تلجأ الى مرجعية دستورية، تمنع الأكثرية البرلمانية من وضع قوانين تنتهك فيها الضمانات الدستورية للحقوق والحريات. هذه المرجعية هي القضاء الدستوري الذي من واجبه ابطال القوانين المتعارضة مع الدستور، كما ان القضاء الدستوري يعتمد الى صون مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، وصون استقلالية القضاء من خلال إبطال القوانين التي تتعارض وهذه الاستقلالية. ويمكن لفت النظر الى العديد من القرارات التي صدرت عن المجلس الدستوري الفرنسي، ووسع فيها نطاق عمل

البرلمان في التشريع لتحقيق التوازن المطلوب بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية، كما أكد فيها انه لا يجوز للسلطة الاشتراعية ولا للسلطة الاجرائية ممارسة رقابة على الأحكام القضائية، أو توجيه أوامر للقضاء، أو الحلول محله في الفصل في الأمور التي تدخل في اطار صلاحياته. إن مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات، كوسيلة لصون الحقوق والحريات، أصبح مقصراً عن تحقيق الهدف الذي قام من أجله، والقضاء الدستوري هو من يعوض هذا التقصير¹.

3. شرعية الرقابة على دستورية القوانين. أثارت الرقابة على دستورية القوانين جدلاً كبيراً، فكيف يجوز ممارسة رقابة في مجال التشريع على السلطة المنبثقة من الشعب في انتخابات عامة عيّر الشعب فيها عن ارادته، وهي سلطة خاضعة للمحاسبة دورياً في الانتخابات، بينما السلطة التي ترافقها منتخبة من قبلها أو معينة من السلطة الاجرائية أو من رئيس الدولة ورؤساء مؤسسات دستورية، وهي خارج أية محاسبة ؟ هذه الاشكالية حالت دون اعتماد القضاء الدستوري لفترة طويلة من الزمن في العديد من الدول، ومن بينها فرنسا التي لم يبصر القضاء الدستوري النور فيها الا في العام 1958 في دستور الجمهورية الخامسة. حل هذه الإشكالية تتطلب البحث في علاقة الدستور والقوانين بمصدر السلطة وبسيادة الدولة.

تتبع سيادة الدولة من كيانها المستقل المجسد في منظومة سياسية وحقوقية، قائمة في اطار بنية مجتمعية لها خصوصياتها وتاريخها وواقعها الجغرافي، وينكرس هذا الكيان المستقل، كمنظومة سياسية وحقوقية، في دستور يؤكد وجوده، ويحدد مصدر السلطة فيه وصلاحياتها، والمبادئ والقواعد والآليات التي تحكم عملها وعلاقتها بالمواطنين، وحقوق هؤلاء وواجباتهم، والتوجهات العامة لسياسة الدولة. فالدستور هو القانون الأسمى في الدولة، والمعبر عن ارادة الأمة وسيادتها، ولهذا السبب تقرر الدساتير بعامة في استفتاء شعبي. والسلطة التي تضع الدستور هي سلطة تأسيسية، لا تعلوها سوى الإرادة الشعبية المعبر عنها بالإستفتاء، وهي تختلف

¹. أنظر عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات"، المجلس الدستوري اللبناني، الكتاب السنوي 2011، ص 21-35.

بطبيعتها عن سلطة البرلمان، المنتخب مباشرة من الشعب، وسلطته سلطة مؤسسة بفعل الدستور، وشرعيتها مستمدة أولاً منه، ومن ثم من الإرادة الشعبية، لذلك ينبغي أن تقتيد بأحكام الدستور الذي أنشأها، ولا تعبر القوانين التي تضعها عن الإرادة العامة إلا إذا التزمت الدستور، فسيادة البرلمان يحدها الدستور، وكل قانون لا يتفق معه ينبغي أن يخرج من المنظومة القانونية في الدولة، ما يتطلب فرض رقابة على دستورية القوانين.

إن سلطة القضاء الدستوري، الذي يمارس هذه الرقابة، مؤسسة تماماً كسلطة البرلمان فهي نابعة من الدستور، وشرعيتها منبثقة منه، ومن المهام المناطة بالقضاء الدستوري في فرض احترام الدستور، وهي من أسمى المهام في دولة الحق.

4. العدالة الدستورية أساس العدالة: تنظم ممارسة الحقوق والحريات بقوانين، يضعها المجلس المنتخب مباشرة من الشعب، نظراً لأهميتها، ولا يجوز تركها للسلطة الاجرائية، التي ينبغي أن تقتصر مهامها على وضع المراسيم التطبيقية لتنفيذاً للقوانين المتعلقة بالحقوق والحريات. ويصدر القضاء أحكامه بناءً على القوانين. وهذا يطرح إشكالية العلاقة، في الأحكام القضائية، بين القانون والضمانات الدستورية، فالقانون قد يأتي غير متطابق مع الضمانات الدستورية، فما هو مصير العدالة في أحكام مبنية على هكذا قوانين ؟

حل هذه الإشكالية يختلف بين النظام الأميركي والنظام الأوروبي في الرقابة على دستورية القوانين، ففي الأول يستبعد القضاء العادي القانون إذا ما تعارض والدستور ويطبق هذا الأخير، أما في النظام الثاني فالرقابة على دستورية القوانين محصورة في القضاء الدستوري، ويترتب على قراره اخراج النصوص القانونية المتعارضة مع الدستور من المنظومة القانونية في الدولة وإلغائها، وليس فقط استبعادها من التطبيق كما في النظام الأميركي.

تطرح رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين العديد من الإشكاليات التي تواجهه في ممارسة هذه المهمة.

2

الإشكاليات الإجرائية التي تواجه القضاء الدستوري في صون الحقوق والحريات

تتعلق هذه الإشكالية بصلاحيات القضاء الدستوري لجهة ممارسة رقابته على القوانين، وبالمهل المحددة لذلك، وبالجهات التي لها حق مراجعة القضاء الدستوري.

1. الرقابة على دستورية القوانين الموضوعة بعد انشاء القضاء الدستوري: ان الرقابة على دستورية القوانين مرتبطة بالصلاحيات الممنوحة بموجب الدستور للقضاء الدستوري، وبالقدرة على ممارسة هذه الصلاحيات، والقيود الموضوعة عليها لجهة مراجعة المحاكم والمجالس الدستورية. هذه القيود تشمل الرقابة المسبقة واللاحقة، فالرقابة المسبقة عندما تجري تلقائياً من قبل القضاء الدستوري، وبدون الحاجة لتقديم طعن في دستورية القانون، كما هي الحال في فرنسا بالنسبة للقوانين العضوية والنظام الداخلي لكل من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، لا يكون هناك ثمة عقبة أمام الرقابة على دستورية القوانين، أما عندما لا يكون القضاء الدستوري قادراً على ممارسة صلاحياته إلا بعد تلقي طعناً في دستورية القانون، من قبل الجهات التي لها حق الطعن حصراً، تصبح العقبة التي تحول دون ممارسة هذه الصلاحيات كبيرة بقدر حصر حق الطعن.

هذا بالنسبة للرقابة المسبقة، أما الرقابة اللاحقة فالأمر نفسه يسري عليها، وتزداد الأمور صعوبة في حال عدم وجود قوانين خاضعة لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً وبدون طعن، ومهلة تقديم الطعن محددة بمدة زمنية قصيرة، ومن لهم حق الطعن قد يكون ليس لهم مصلحة بالطعن في دستورية قانون مخالف للدستور.

في لبنان حصرت المادة 19 من الدستور حق الطعن في دستورية القوانين بكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب على الأقل، وبكل من رؤساء الطوائف الروحية حصراً في ما يتعلق بقوانين الأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. المهلة المحددة لتقديم الطعن هي خمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية.

هذا يعني ان القانون غير المطعون في دستوريته، وان كان مخالفاً للدستور يصبح نافذاً، وتصدر المحاكم أحكامها بناءً عليه، اذا لم يكن لها حق تلقي الدفع بعدم دستورية القانون، وغياب الصلاحية التي تمكنها من مراجعة القضاء الدستوري.

2. الرقابة على دستورية القوانين الموضوعة قبل إنشاء القضاء الدستوري وبعده

من طريق الدفع: القوانين الصادرة قبل انشاء القضاء الدستوري تخرج عن رقابته ما لم يتم اعتماد اجراءات قانونية تسمح بممارسة رقابته عليها، وهذه الثغرة كانت قائمة في فرنسا وجرت معالجتها في العام 2008، عندما عُدل الدستور وقانون المجلس الدستوري الفرنسي، وأصبح من حق المتقاضين أمام المحاكم العدلية والإدارية الدفع بعدم دستورية قانون قد يصدر الحكم على أساسه، وهو متعارض مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات. تنتظر المحكمة بأسباب الدفع، فإذا رأتها جدية ترفع الدفع الى محكمة التمييز أو الى مجلس الدولة حسب طبيعة الدعوى، فينظر كل منهما بأسباب الدفع، خلال مهلة ثلاثة أشهر، وإذا كانت وجيهة، يرفع الدفع بعدم دستورية القانون الى المجلس الدستوري الذي عليه أن يصدر قراراً بشأن القانون المدفوع بعدم دستوريته، خلال مهلة ثلاثة أشهر، والنصوص التي يقرر المجلس الدستوري عدم دستوريته تخرج من الانتظام القانوني في الدولة، وتعود المحكمة لتصدر حكمها في ضوء قرار المجلس الدستوري.

هذه الطريقة تؤدي تدريجياً الى تطهير القوانين من الشوائب التي علقت بها وتعارضت مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، وهي تشكل ضمانات قضائية لتحقيق العدالة وصون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

هذه الطريقة اعتمدت من قبل في العديد من الدول، ومنها بعض الدول العربية حيث توجد محاكم دستورية يمكن مراجعتها للنظر في دستورية قانون ما، إما من طريق الدفع بعدم دستوريته أمام المحاكم العدلية والادارية، أو من طريق مراجعة هذه المحاكم تلقائياً المحاكم الدستورية، وفي هذه الطريقة ضمانات لصون الحقوق والحريات.

أما الدول التي لا يمكن فيها ممارسة أية رقابة على دستورية القوانين التي سبقت انشاء القضاء الدستوري، فتبقى هذه القوانين عرضة لوجود نصوص فيها مخالفة للضمانات الدستورية للحقوق والحريات.

3. مراجعة القضاء الدستوري من قبل الأفراد: للفرد الحق في التمتع بالحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، وبالتالي ينبغي اعطاؤه الوسائل التي تمكنه من منع حرمانه منها، بما فيها الوصول الى أعلى درجات القضاء وتحديد القضاء الدستوري اذا لزم الأمر، غير ان ذلك يؤدي الى اشكالية تتعلق بقدرة المحكمة الدستورية على الفصل في المراجعات، وامكانية اغراقها بسبيل منها. وينبغي ايجاد حل عملي لهذه الاشكالية، وذلك بعدم اغلاق الباب في وجه الأفراد، ووضع ضوابط لمراجعاتهم أمام القضاء الدستوري.

ان المراجعة عن طريق الدفع بعدم دستورية قانون هي وسيلة تمكّن الفرد من الوصول الى القضاء الدستوري، حتى ولو كان ذلك عبر المحاكم العدلية والادارية، فهذه الأخيرة لا تستطيع ان تتجاهل المعايير عند النظر في أسباب الدفع، والامتناع عن تحويله الى القضاء الدستوري، اذا كان هناك أسباب جدية يتركز عليها الدفع. ويقول "جان لوي دبره" Jean-Louis Debré، رئيس المجلس الدستوري الفرنسي، ان الدفع بعدم دستورية القانون، على الطريقة الفرنسية، يلبي حاجة في منظومة حقوقية، وهو يتميز ببساطته وسرعته وفاعليته وادارته بشجاعة وحكمة ومسؤولية تجنباً لعدم الاستقرار الاجتماعي والحقوق.

بعض الدول اعتمدت حق مراجعة القضاء الدستوري دون المرور بالمحاكم العدلية والادارية، وأفضل مثال على ذلك البرتغال.

لقد نص دستور برتغال في المادة 280 على أنه يمكن تقديم مراجعة أمام المحكمة الدستورية ضد قرار اتخذه المحاكم، وذلك في الحالات التالية:

- اذا رفضت المحاكم العادية تطبيق معيار norme على أساس انه غير دستوري.
 - اذا طبقت معياراً مطعون في دستوريته في الدعوى.
- ويجوز أيضاً مراجعة المحكمة الدستورية في البرتغال بشأن قرار صادر عن المحاكم العادية في الحالات التالية:

- رفض تطبيق معيار تضمنه عمل تشريعي على أساس أنه غير قانوني بسبب تعارضه مع قانون له قيمة تفوقه.
- رفض تطبيق معيار نابع من مؤسسة سيادية بسبب عدم قانونيته لانتهاكه نظام منطقة تتمتع بالاستقلال الذاتي.
- كما أنه يجوز تقديم مراجعة أمام المحكمة الدستورية في البرتغال ضد أحكام المحاكم التي تطبق معياراً سبق وقررت المحكمة الدستورية عدم دستوريته أو عدم قانونيته.
- في ألمانيا الاتحادية للأفراد، مواطنين وأجانب، حق مراجعة القضاء الدستوري، ويستند هذا الحق الى ان حقوق الانسان هي حقوق لأفراد في الدرجة الأولى، فالفرد في ألمانيا الاتحادية كان دائماً محور تطور الحقوق الأساسية والاعتراف بها منذ العام 1949. وفي هذا المجال يمكن التمييز بين ثلاث مجموعات من الحقوق:
- حقوق معترف بها للمواطنين وللأجانب على السواء وهي نابعة من كرامة الانسان، ومنها الحق بالمساواة والمعتقد.
- حقوق محصور الاعتراف بها للمواطنين دون غيرهم، ومنها الحقوق السياسية النابعة من العملية الديمقراطية، كحق الاقتراع والتجمع والتنظيم السياسي، الخ.
- حقوق محصور الاعتراف بها بالأجانب دون غيرهم، ومنها حق اللجوء.
- تستند مراجعة الأفراد أمام القضاء الدستوري في ألمانيا الى نص المادة 93 الفقرة الرابعة من القانون الأساسي أي الدستور الألماني، والتي جاء نصها واسعاً الى حد كبير، إذ ورد فيه أن كل من يعتقد انه جرى المساس بحق من حقوقه الأساسية، من قبل السلطات العامة، يستطيع تقديم مراجعة دستورية.
- هذه الصيغة جرى التوسع فيها أيضاً من قبل المحكمة الدستورية الفدرالية في ألمانيا، التي اعتبرت ان الحقوق الأساسية لا تجري حمايتها حصرياً انما بشكل واسع، فهي تؤلف منظومة حقوقية ينبغي تفسيرها ليس كسلسلة ضمانات موضوعية، إنما كمنظومة متماسكة وكاملة، هادفة لحماية كرامة الانسان ونمائه الحر، وكل تعرض من قبل السلطات العامة، لمفهوم الكرامة او للنماء الحر، يمكن ان يكون موضوع مراجعة أمام القضاء الدستوري.

ان مراجعة الأفراد للقضاء الدستوري في ألمانيا تبقى خاضعة لشروط، منها ان يثبت صاحب المراجعة ان له مصلحة بتقديم المراجعة. ومن أجل عدم اغراق القضاء الدستوري بالمراجعات من قبل الأفراد، اتجه هذا القضاء في ألمانيا الى قبول المراجعات التي تؤدي القرارات بشأنها الى توضيح قضية في القانون الدستوري، وهذا ما يزكي الطابع الموضوعي للمراجعة، أو اذا كان صاحب المراجعة تعرض الى انتهاك خطير لحقوقه. كما اعتمدت آليات للحد من اغراق القضاء الدستوري الالمانى بمراجعات الأفراد².

3

دور القضاء الدستوري في حل إشكالية العلاقة بين الحقوق والحريات والانتظام العام

يبدو للوهلة الأولى ان الانتظام العام يتعارض مع الحقوق والحريات، وبخاصة ان بعض الأنظمة تذرعت بالانتظام العام لتقييد الحقوق والحريات التي كفلها الدستور، كما ان البعض رجح كفة الحقوق والحريات على الانتظام العام لشدة تعلقه بها. ان مفهوم الحقوق والحريات، وعلى الرغم من الجدل حوله، عبّر عنه في الدساتير بمجموعة من الحقوق والحريات المحددة، أما الانتظام العام فليس له مفهوم محدد، انما اعتمد من قبل القضاء الاداري والقضاء الدستوري من دون ان يعطى تعريفاً واضحاً، وكأنه معروف من الجميع بدون ان يكون بحاجة الى التعريف، وهو يشمل الحفاظ على الأمن والاستقرار في المجتمع، وتسيير مرافق الدولة، وكرامة الانسان والمصلحة العامة. ونادراً ما تأتي الدساتير على ذكره، الا أن له قيمة دستورية، كون الدستور وجد من أجل تنظيم شؤون المجتمع والدولة، ومن الطبيعي أن يكون الانتظام العام غايته الأساسية.

1. التوفيق بين الحقوق والحريات والانتظام العام: اعتمد القضاء الدستوري التوفيق

بين ضرورة الحفاظ على الحقوق والحريات من جهة، ومتطلبات الحفاظ على الانتظام العام من

². Christophe de Arango, *Justice constitutionnelle et justices européennes des droits de l'homme*, Bruylant, 2009, pp.79-84.

جهة أخرى. فالانتظام العام شرط ضروري لحماية الحقوق والحريات، ولا يجوز التفريط به، لأنه لا إمكانية لصون الحقوق والحريات في ظل الفوضى واضطراب الأمن وشلّ مرافق الدولة، غير أنه لا يجوز التذرع بالحفاظ على الانتظام العام من أجل إنتهاك الحقوق وقمع الحريات.

وإذا أخذنا قراراتين صادرين عن المجلس الدستوري الفرنسي في هذا المجال: القرار بشأن قانون "الأمن والحرية" في العام 1981، والقرار بشأن قانون اعلان حالة الطوارئ في كلونيا الجديدة في العام 1985، نرى ما يلي:

في القرار الأول اعتبر ان البحث عن مرتكبي المخالفات ووقاية الانتظام العام، وتحديدًا أمن الأشخاص والممتلكات، ضروريًا لوضع مبادئ وحقوق لها قيمة دستورية موضع التنفيذ.

أما في القرار الثاني فقد ورد انه يعود للمشرع ان يقوم بالتوفيق الضروري بين احترام الحريات والحفاظ على الانتظام العام الذي بدونه لا تكون ممارسة الحريات مضمونة. ويستنتج المجلس الدستوري الفرنسي انه اذا كان الدستور في المادة 36 نص على حالة الحصار، فإنه لم يستبعد إمكانية لجوء المشرع الى حالة الطوارئ لكي يوفق بين مقتضيات الحرية والحفاظ على الانتظام العام.

وإذا كان الحفاظ على الانتظام العام في الظروف العادية لا يشكل، من الناحية المبدئية، انتهاكاً للحقوق والحريات التي تضمنتها الدساتير، ففي الظروف الاستثنائية الخطيرة، التي تستدعي اتخاذ اجراءات استثنائية، من أجل تأمين استمرارية المرافق العامة، قد تصل الى اعلان حالة الطوارئ، تصبح الحقوق والحريات في خطر. لذلك ينبغي ان تستند الاجراءات الاستثنائية الى ما يبررها في الواقع وان تتخذ ولمدة زمنية محددة تستدعيها الظروف التي أملت اتخاذها، وان تتناسب هذه الاجراءات مع الأحداث التي قضت باتخاذها، لأنها تحد من الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور.

فبما ان الانتظام العام ضرورة لممارسة الحريات، يصبح من الجائز وضع حدود للحريات في ظروف معينة. وسلطة وضع هذه الحدود تعود للمشرع استناداً الى النصوص الدستورية التي تشير الى ان القانون هو الذي يحدد القواعد المتعلقة بالضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين في ممارسة الحريات العامة.

إن الحدود التي يضعها المشتري للحقوق والحريات، من أجل الحفاظ على الإنتظام العام، تبقى خاضعة لرقابة القضاء الدستوري، لأن السلطة تمنح بعامه الى تقييد الحقوق والحريات، ولابد من مراقبتها، فالعمل بنظرية الظروف الاستثنائية يبقى خاضعاً لرقابة القضاء للتأكد من انه توجد ظروف استثنائية فعلاً، ومن ان الاجراءات الاستثنائية المتخذة تتلاءم مع الأهداف المرجوة من أجل الحفاظ على الانتظام العام واستمرارية المرافق العامة ومصلحة البلاد العليا، فلا يجوز في ظل الظروف الاستثنائية، اذا كانت قائمة فعلاً، اتخاذ اجراءات أكثر من تلك التي تتطلبها هذه الظروف، والتعدي بالتالي على الحقوق والحريات العامة بذريعة الحفاظ على الأمن والانتظام العام واستمرارية المرافق العامة ومصلحة البلاد العليا.

2. رقابة القضاء الدستوري على عملية التوفيق: تشمل هذه الرقابة قاعدة التناسب

والتحفظ على التفسير.

ان الرقابة على التناسب تتناول ما تطلبه فعلاً ضرورات الحفاظ على الانتظام العام من قيود تفرض على الحريات العامة من قبل المشتري، وما اذا كانت القيود هذه تتعدى ما يتطلبه الانتظام العام و تشكل بالتالي انتهاكاً للحريات والحقوق التي ضمنها الدستور. والقضاء الدستوري ينظر في ما اذا كان هناك خطأ واضح في التقدير من قبل المشتري في عملية التوفيق بين المبادئ الدستورية.

أما تحفظ القضاء الدستوري على تفسير النص الخاضع لرقابته، فهو نابع من أن الأحكام القانونية ليست مجردة، إنما هي كما تطبق في الواقع. فالقضاء الدستوري يعلن ان القانون دستوري شرط أن تفسر أحكامه كما يرى هو في قراره، وكما ورد في الحثيات التي بنى عليها هذا القرار، وقد تتضمن تحفظات وإيضاحات، تبين كيف فهم القضاء الدستوري أحكام القانون ليعتبرها متطابقة مع الدستور. وعلى القاضي، الذي يطبق أحكام هذا القانون، في المحاكم العدلية والادارية، ان يضع في ذهنه أنه لولا هذه التحفظات الواردة في الحثيات لما اتخذ القضاء الدستوري قراراً اعتبره فيه قانوناً غير مخالف للدستور، ما يعني ان التحفظ تضمنه القانون. وقانون كهذا لا يكون من ضمن المنظومة القانونية الا اذا أخذ التحفظ بالاعتبار على أساس أنه جزء لا يتجزأ من القانون.

تخلق هذه الحالة اشكالية عند وضع القانون، الذي اقترن بتفسير للقضاء الدستوري اعتبره بموجبه قانوناً مطابقاً للدستور في اطار هذا التفسير حصراً، موضع التطبيق من قبل القضاء العدلي والقضاء الاداري، وبخاصة في الدول التي لا يوجد فيها القضاء الدستوري على رأس التراتبية القضائية لكونه منفصلاً عنها، كما هي الحال في فرنسا ودول عربية منها لبنان، لأن ليس هناك ما يضمن تقيد القضاء العادي بتفسير وتحفظ القضاء الدستوري. أما الدول التي يوجد فيها القضاء الدستوري على رأس التراتبية القضائية، كما هي الحال في المانيا الاتحادية، فليس هناك ثمة مشكلة، لأنه يمكن مراجعة القضاء الدستوري من قبل الأفراد بشأن أحكام صادرة عن القضاء العادي.

4

دور القضاء الدستوري في تحقيق الانسجام بين القانون الوطني والقانون الدولي لحقوق الانسان

لم يعد الاهتمام بحقوق الانسان والحريات على المستوى الدولي مقتصرًا على اتفاقيات ترعاها زمن السلم وأثناء الحروب، إنما تخطت الاتفاقيات الدولية ذلك وأنشأت محاكم دولية، يحق للمواطنين المنتهكة حقوقهم مراجعتها بعد استنفاد كل وسائل المراجعة القضائية على المستوى الوطني. وألزمت بعض الاتفاقيات الدولية، ومنها الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان، الدول المنضمة اليها، بأن تكون قوانينها متطابقة مع ما نصت عليه هذه الإتفاقيات، وفي حال عدم التطابق، ينبغي تطبيق الاتفاقية الدولية من قبل المحاكم الوطنية وليس القانون الوطني.

هذا التطور في العلاقة بين القوانين الوطنية والقوانين الدولية، واعطاء الأفضلية لهذه الأخيرة التي أنشأت مرجعية قضائية دولية، حددت الدول على تطوير قوانينها تجنباً لذهاب مواطنيها الى مرجعية قضائية قائمة خارج حدودها، نظراً لما لذلك من أثر سلبي على السيادة الوطنية. وفي هذا الاطار جرى التأكيد على ضمان الحقوق والحريات في نصوص دستورية، وإنشاء قضاء دستوري لضمان احترام الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، والتقيد بها في

القوانين، والتوسع في منح الصلاحيات للقضاء الدستوري، وفتح سبل المراجعة أمام الأفراد، ما عزز دور القضاء الدستوري في حماية الحقوق والحريات.

من الأسباب التي أدت في فرنسا في العام 2008 الى فتح المجال أمام الدفع بعدم دستورية قانون، كما سبق وذكرنا، تجنب لجوء القضاة في المحاكم العدلية والادارية الى المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان ومحكمة العدل الأوروبية لبتّ ما اذا كان قانون، سيصدر الحكم بناءً عليه، مخالفاً للاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان أو الاتفاقيات الأوروبية الأخرى. فاعتماد الدفع بعدم دستورية قانون أمام المحاكم الفرنسية، وبت المجلس الدستوري لدستوريته يقلص من امكانيات مراجعة المحاكم الوطنية للمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، ومحكمة العدل الأوروبية، ومن مراجعة الأفراد لمحاكم دولية.

وهكذا يبدو أثر القانون الدولي في الدفع باتجاه تعزيز حقوق الانسان على المستوى الوطني في القوانين وفي أحكام القضاء، ودور القضاء الدستوري هو أساسي ومحوري في هذا المجال.

5

دور القضاء الدستوري في حل إشكالية الإعلان عن الحقوق والحريات في مقدمة الدساتير

ورد الاعتراف بالحقوق والحريات في بعض الدول في اعلانات تضمنتها مقدمة دساتيرها، فضلاً عن نصوص في متن هذه الدساتير، ما ترك مجالاً للجدل حول القيمة الدستورية لمقدمة الدساتير، وبالتالي للضمانات الواردة فيها.

حُسم هذا الجدل في فرنسا في مطلع السبعينيات من القرن المنصرم، عندما صدر قرار عن المجلس الدستوري الفرنسي اعتبر فيه ان مقدمة دستور الجمهورية الخامسة الموضوع في العام 1958، ومقدمة دستور العام 1946، وعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789، جزء لا يتجزأ من الدستور، وبالتالي ضرورة تقييد المشرع في كل ما ورد فيها.

وفي لبنان، أُضيف الى الدستور في العام 1990 مقدمة، التزم فيها لبنان الإعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسيد الدولة مبادئ هذا الاعلان في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء. وصدر قرار عن المجلس الدستوري اللبناني أكد فيه أن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ من الدستور، وارتكز المجلس الدستوري في قراراته على العديد من المبادئ الواردة في الاعلان العالمي لحقوق الانسان، كونها أصبحت واردة في الدستور.

6

إشكالية التقيد بقرارات القضاء الدستوري

تتمتع قرارات القضاء الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والادارية، وهي مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة. ان النصوص القانونية التي يتخذ القضاء الدستوري قراراً بإبطالها، بسبب تعارضها مع الدستور، تخرج من المنظومة القانونية وتصبح غير موجودة، ولكن لا شيء يمنع السلطة التشريعية من تعديل الدستور، وفق الأصول التي نص عليها، وفي ضوء قرار القضاء الدستوري، ليصبح النص القانوني الذي جرى إبطاله، مثلاً والدستور بعد تعديله، فيطوع الدستور لصالح القانون المرغوب به، ويجري إقراره مرة ثانية. أدت هذه إشكالية الى طرح تساؤل حول إمكانية نظر القضاء الدستوري في تعديل الدستور وبالتالي في دستورية قانون دستوري.

منعت بعض الدساتير تعديل النصوص الدستورية الضامنة للحقوق والحريات، ولم تعط إمكانية التعديل إلا في الحالات التي يأتي فيها التعديل بضمانة للحقوق والحريات أكبر من تلك المنصوص عليها في الدستور. ومن هذه الدساتير دستور ألمانيا الاتحادية المعروف بالقانون الأساسي للعام 1949. فالمحكمة الدستورية الاتحادية في ألمانيا تنظر في دستورية تعديل النصوص الدستورية الضامنة للحقوق والحريات. أما في دول أخرى ومنها فرنسا، فلا ينظر القضاء الدستوري في دستورية قانون دستوري قضى بتعديل الدستور، وبخاصة اذا أقر التعديل في استفتاء شعبي، كون الشعب مصدر السلطات ولا يجوز فرض رقابة عليه.

في بعض الدول أجاز القضاء الدستوري لنفسه النظر في ما اذا كان التعديل الدستوري يتفق وروحية الدستور والأسس التي بني عليها، ومن هذه الدول تركيا، حيث تنظر المحكمة الدستورية في هذه الأمور³.

من ناحية ثانية، ليس ما يمنع السلطة التشريعية من العودة الى وضع قانون مشابه للقانون الذي سبق وأبطله القضاء الدستوري، وتأمين توافق حوله لكي لا يطعن أحد في في دستوريته، اذا كان ليس من صلاحية القضاء الدستوري النظر في دستوريته تلقائياً وبدون طعن. أما الحثثيات التي تركز عليها قرارات المجلس الدستوري فهي تسهم في تفسير الدستور والقوانين، ولكن ليس ثمة ما يضمن تقيد المشرع بهذا التفسير وأخذه بالإعتبار في عملية التشريع.

أما القضاء العدلي والاداري، فهو ملزم بالتقيد بقرارات القضاء الدستوري، والنصوص القانونية التي يبطلها هذا القضاء تسقط نهائياً، والإنتظام القانوني في الدولة يفترض أخذ قرارات القضاء الدستوري بالإعتبار وبخاصة الحثثيات التي بنيت عليها، عند تطبيق قوانين لم تخضع لرقابة القضاء الدستوري، وليس ما يضمن ذلك في الدول التي لا يوجد فيها القضاء الدستوري في رأس التراتبية القضائية، كما هي الحال في فرنسا، وبالتالي لا يمكن مراجعته بشأن أحكام صادرة عن القضاء العدلي والقضاء الاداري، بينما قرارات القضاء الدستوري تفرض نفسها على القضاء العدلي والقضاء الاداري في الدول التي يوجد فيها القضاء الدستوري في رأس التراتبية القضائية كما هي الحال في ألمانيا⁴.

نستنتج مما تقدّم ان حماية الحقوق والحريات رهن بمنظومة قانونية-قضائية متكاملة، محكمة الصياغة من أجل صون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، منظومة مشكلة من مؤسسات دستورية وقضائية، يقوم القضاء الدستوري بدور أساسي ومحوري في إطارها، لكونه

³. أنظر عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، المجلس الدستوري اللبناني، الكتاب السنوي، المجلد الرابع، 2009-2010، ص 379-401.

⁴. أنظر طارق مجذوب، "قوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري"، المجلس الدستوري اللبناني، الكتاب السنوي، المجلد السادس، 2012، ص 87-161.

الجهة المناط بها الرقابة على دستورية القوانين، وبالتالي فرض التقيد بالضمانة الدستورية للحقوق والحريات في عملية التشريع، ومنع وضع قوانين مخالفة لها موضع التنفيذ. فالقضاء الدستوري هو ضمانة الضمانة الدستورية للحقوق والحريات، وضمانة الفصل والتوازن بين السلطات، وضمانة عدم هيمنة الأكثرية البرلمانية على القرار والتشريع بما يخالف الدستور، وهو أيضاً ضمانة استقلالية السلطة القضائية في التشريعات التي تنظمها وتحكم عملها.

هذا الدور المفترض ان يقوم به القضاء الدستوري، في صون الحقوق والحريات، هو رهن بالصلاحيات المعطاة له لجهة توافر إمكانية النظر في دستورية القوانين، والحيولة دون إقرار قوانين ووضعتها موضع التنفيذ، بدون ان يكون هناك إمكانية للمراجعة بدستوريتها، او تجاوز هذه الإمكانية، اذا ما توافرت، عبر توافقات سياسية تأتي على حساب الدستور. كما ان دور القضاء الدستوري في صون الحقوق والحريات رهن باستقلاليته ونزاهته وتجرده وتحصين نفسه، ليس فقط بالنصوص القانونية التي تنظم عمله، انما أيضاً بسلوك القضاة الدستوريين وتحصينهم الذاتي.

إن فاعلية القضاء الدستوري تختلف من دولة الى أخرى، تبعاً لصلاحياته واستقلاليته في النص والممارسة. وهي تتراوح بين حد أدنى، ليس ثمة إمكانية فيه للقضاء الدستوري ان يقوم بممارسة مهامه، في الرقابة على دستورية القوانين، الا إذا تلقى مراجعة من جهات محددة ومحصورة، وضمن مهلة زمنية محدودة، كما هي الحال في لبنان، وحد أعلى يستطيع فيها القضاء الدستوري التدخل تلقائياً للنظر في دستورية قانون، أو بناءً على مراجعة، ويستطيع الأفراد التقدم بمراجعات أمامه، كما هي الحال في ألمانيا الاتحادية والبرتغال⁵.

وقد تطور القضاء الدستوري وازدادت فاعليته تحت تأثير عوامل متعددة، منها تطور القانون الدولي لحقوق الانسان ونشوء محاكم دولية متخصصة في حماية هذه الحقوق، وإعطاء الأفراد حق مراجعتها بعد استنفاد كل وسائل المراجعة القضائية على المستوى الوطني⁶.

⁵. Thomas Meindl, *La notion de droit fondamental dans les jurisprudences et doctrines constitutionnelles françaises et allemandes*, Paris, L.G.D.J., 2003.

⁶. Shirley Leturcq, *Standards et droits fondamentaux devant le Conseil constitutionnel français et la Cour européenne des droits de l'homme*, Paris, L.G.D.J., 2005.

إن صون الحقوق والحريات لا يتحقق ما لم يكن باستطاعة القضاء الدستوري ممارسة مهامه بدون قيود تفرض عليه، ولا يمكن تطوير الأنظمة الدستورية والسير على طريق الديمقراطية الا من خلال إصلاحات جذرية، يكون للقضاء الدستوري فيها دورٌ محوري وفاعل، كونه الجهة التي تواكب النظام الدستوري في مسيرته وتضبط اداءه.

القضاء الدستوري ودولة المؤسسات

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

إذا كانت السلطة ضرورية لتنظيم المجتمع وضبط العلاقات القائمة بين المواطنين في إطاره، فإن السلطة بذاتها لا بدّ من إيجاد ضوابط لها، لكي لا تتحول إلى سلطة اعتباطية، وتغدو أداة لتحقيق الأهواء والمآرب الشخصية، ولكي تبقى وسيلة لتحقيق الأمن والاستقرار في المجتمع وتوفير شروط العيش الكريم لأبنائه، فالناس اختاروا بناء المجتمعات والعيش فيها لأنها حاجة ضرورية لوجودهم ولنمائهم، فوجود السلطة ملازم لوجود المجتمع، فلا مجتمع بدون سلطة، ولا سلطة خارج المجتمع. والسلطة التي تخرج في أدائها عن الأهداف المجتمعية التي كانت في أساس وجودها، تتحوّل إلى أداة لتقويض المجتمع، من هنا ضرورة ضبط السلطة وارسائها على قواعد تكسبها شرعية، لأن الشرعية تجعلها مقبولة من أبناء المجتمع، وتحد من غلوها. جاءت هذه الحقيقة نتيجة التجارب التي مرت بها المجتمعات منذ فجر التاريخ، وأدت إلى تأسيس السلطة، وقيام دولة المؤسسات، ونشوء المؤسسات الكفيلة بارسائها على قواعد صلبة تضمن استمراريتها وتطورها، وتعزز وجودها.

1

مأسسة السلطة

مرت السلطة بمراحل متعددة في سياق التطور التاريخي للمجتمعات البشرية، فتحوّلت من سلطة مباشرة الى سلطة مجسدة فسلطة مؤسسة.

1. السلطة المباشرة: السلطة المباشرة هي السلطة النابعة من مجموعة معتقدات وتقاليد، تفرض مباشرة على أعضاء الجماعة سلوكاً معيناً، دونما حاجة لوجود قائد قادر على إخضاع هؤلاء. فالجميع يحترمون العادات والتقاليد والمعتقدات ويحافظون عليها، وليس لأحد وظيفة خاصة غايتها فرض هذه المحافظة باستعمال وسائل الضغط أو الإقناع المشروعة. لا ترهيب في هذه السلطة ولا عقاب سوى الشجب الجماعي والتكفير الضروري تحاشياً للإبعاد عن الجماعة. فكأن الطاعة هي طاعة بالغريرة. وهذه الطاعة تعبر عن نفسها بانقياد الأفراد والجماعة لمجموعة قواعد وطقوس يعتبرونها مقدسة، بمعنى ان مخالفتها تؤدي الى انزال عقوبات طبيعية مرعبة بالمخالف. فالتصورات الميتولوجية الراسخة في أذهان الشعوب البدائية هي بمثابة رادع يمنعها من مخالفة الطقوس خوفاً من تأثر الآلهة والأجداد، الذي قد لا يطال الفرد فقط انما الجماعة كلها. من هنا الشعور بان الانقياد للعادات والتقاليد هو من مستلزمات العيش المشترك ضمن الجماعة، وهو ليس بحاجة لأن يفرض بواسطة شخص يمتلك السلطة، لأن الإنسان المذنب يشعران كل قوى العالم، من طبيعية واجتماعية، أصبحت تتأصبه العداء. وكما يقول ماكس ستيرنر M.Stirner انه حكم بالإعدام ليس بحاجة لقضاة ولا لجلادين". فالسلطة في المجتمعات البدائية هي سلطة مبددة في الجماعة وليست قائمة في شخص أو مجموعة أشخاص أو مؤسسة.

2. السلطة المجسدة: إن تطور المجتمعات تحت تأثير الحاجة لتلبية متطلبات أبنائها، وانفتاحها على بعضها اقتصادياً وثقافياً، وبالتالي اتساع رقعتها، أدى الى ضرورة نشوء نوع جديد من السلطة لأن السلطة المباشرة أصبحت عاجزة عن القيام بالأعباء الجديدة المفترض ان تقوم بها، فالانقياد التام قلما يترك مجالاً للمبادرة والخلق عند الانسان البدائي. ففي المجتمعات البدائية المغلقة نسبياً، لا يكون هناك حاجة للمبادرة، أما عندما تدخل الجماعة في احتكاك وتبادل

اقتصادي وثقافي مع الجماعات الأخرى بفضل المدنية (وسائل النقل والاتصال، تقسيم العمل)، فتخرج من عزلتها تدريجياً وتتداخل مع الجماعات الأخرى، فينشأ بينها سلسلة من العلاقات الاجتماعية المعقدة، فلا تعود السلطة المباشرة قادرة على تلبية متطلبات الواقع الجديد، بسبب جمودها، وتأخذ شخصية الفرد بالبروز، بعد أن كانت مشتتة في شخصية الجماعة، ويشعر بالحاجة إلى اتخاذ المبادرات الفردية، فيعتمد إلى تثبيت شخصيته بتحويله وسائل العمل والعادات والتقاليد عن مسارها القديم، وإدخالها في عملية خلق طرق وأفكار جديدة نابعة من حقيقة الواقع الجديد، ومن الحاجة لتأمين المنفعة، بدون النظر لتطابقها وقواعد السلطة المباشرة. ولكن تضارب مصالح الأفراد والجماعات، بفضل نمو الشخصية الفردية، يفرض وجود سلطة جديدة تحافظ على وحدة المجتمع وتماسكه، وتعمل على تسوية الخلافات بين الأفراد والجماعات داخل إطار المجتمع الكلي، والدفاع عنه أزاء الأخطار المحدقة به من الخارج، فيبرز شخص يمتاز عن غيره بالقدرة على القيادة وبإمكانيات مادية كبيرة، فيتخذ زمام المبادرة في قيادة المجتمع، فيقبض على السلطة ويتصرف بها كأنها ملكٌ له، فلا تخضع ممارسته لها لأي قواعد الزامية، وتؤول لمن يستطيع أن يستولي عليها. وينقاد أفراد المجتمع لمن يمتلك السلطة، فتتحول بذلك من سلطة مباشرة إلى سلطة مجسدة. وهذه الأخيرة قد تتجسد في فرد واحد أو مجموعة أفراد.

إن عملية تجسيد السلطة هي رهن بتوافر ظروف وعوامل متعددة. فتبدل حياة المجتمعات، وتغير أنماط عيشها وعلاقات الإنتاج القائمة داخلها والظروف المحيطة بها، من جهة، وبروز فرد أو مجموعة تتمتع بصفات خارقة أو بإمكانيات مادية كبيرة، من جهة أخرى، والشعور لدى الجماعة بأن هذا الشخص أو هذه المجموعة قادرة على تحقيق مطامحها وتطلعاتها، كل هذا يسهم في تجسيد السلطة. فنشوء هذه الأخيرة يتطلب توافر ظروف اجتماعية موضوعية وشروط ذاتية في من ينتطح لقيادة المجتمع. فعلى الرغم من أن السلطة هي امتياز شخصي للحاكم، فإنها ترتبط بخدمة المصلحة العامة.

السلطة المجسدة تحمل في ذاتها الكثير من أسباب زوالها، لأنها مثار نزاعات وحروب مستمرة، فلا تنتقل من شخص لآخر وفق أصول قانونية إنما بفعل القوة، وهذا ما لا يؤمن استمرارية السلطة. كما أنها من ناحية ثانية، سلطة اعتباطية تخضع فقط للأهواء الشخصية التي لا يحد منها أي رادع قانوني، فلا تحقق غالباً العدالة. وحالة عدم الإستقرار وعدم الإستمرارية في

السلطة، والإجحاف بحق الكثيرين، تعرض وحدة المجتمع الكلي للتفكك ولا تقي بتلبية احتياجاته المتزايدة، فتصبح الحاجة ماسة لشكل جديد من السلطة، فتأخذ السلطة المؤسسة بالنشوء. فسلطة القائد الشخصية، التي تبرر أساساً وجوده في موقع القيادة، يدعمها رويداً رويداً النفوذ النابع من الوظيفة القيادية التي يقوم بأعبائها من جهة، وقناعة الشعب بأن هذه الوظيفة تؤدي خدمة عامة، من جهة أخرى، فتبرز نواة سلطة مؤسسة في ظل السلطة المجسدة، التي تستمر لفترة طويلة، لأن تحولها الى سلطة مؤسسة يتطلب توافر شروط جديدة.

3. السلطة المؤسسة: عندما يبلغ المجتمع الكلي مرحلة متقدمة من التطور، تصبح السلطة المجسدة غير قادرة على القيام بأعباء ادارة شؤونها، لأن ذلك يتطلب أداة منظمة وأجهزة متخصصة (ادارة، جيش، شرطة، قضاء، الخ)، ويفترض حدّاً أدنى من التماسك والاستقرار في المجتمع، وسلطة تتمتع بالاستمرارية. عندئذ لا تعود الصفات الشخصية للحاكم ولا إمكانياته المادية قادرة على تبرير السلطة التي يمارسها، حتى موافقة المحكومين على أعمال الحاكم تغدو غير كافية، بنظر الجماعة، كأساس لقدرته. ويحمل الوعي الجماعي المحكومين على عدم القبول بتركيز التنظيم السياسي على الارادة الفردية. فيبدأ المحكومون والحكام، على حد سواء، بالتفكير بسلطة تتمتع باستمرارية وديمومة، وبطريقة لانتقال الحكم، تضع حدّاً للنزاعات التي ترافق تغيير الحكام، بحيث يجد الحاكم الذي تقلد الحكم، وفق هذه الطريقة، نفسه متمتعاً بسلطة لا يرقى اليها الشك، وغير مرتبهة لمكانته الشخصية. ويجد المحكومون أنفسهم من جهة أخرى، في مجتمع مستقر سياسياً، وغير خاضعين فيه لسلطة اعتباطية، غير مقيدة بقواعد حقوقية.

ولا يمكن تحقيق الإستقرار والاستمرارية والديمومة إلا بإرساء السلطة على قواعد وأصول مستقلة عن إرادة الأفراد، أي على قواعد عرفية أو مكتوبة. فتنتقل السلطة من الأشخاص الى القانون، فتصبح سلطة مؤسسة بدلاً من ان تكون سلطة مجسدة، أي سلطة قائمة في مؤسسة، وليست نابعة من القدرة الشخصية. فالسلطة المؤسسة هي سلطة القانون، لا يملكها أحد، ومن يمارسها يخضع لتشريعات مستقلة عن ارادته وأهوائه ومصالحه الشخصية. فسلطة الحاكم لا تتبع، في هذه الحالة، من شخصه، كما هي الحال بالنسبة للسلطة المجسدة، إنما من قوة عليا، هي قوة المجتمع المنبثقة من كونه حقيقة قائمة بذاتها، تغلب فيها الأهداف والقيم المشتركة على القيم والأهداف الخاصة. فوعي الأفراد المشترك يقود الى تنظيم المجتمع على

أساس قواعد حقوقية، بهدف تحقيق الغاية المشتركة للمجموعة، أي يقود الى إنشاء مؤسسة سياسية.

والمؤسسة تقوم على فكرة، هي تصور للنظام الاجتماعي المرغوب فيه، وتنظم على أساس تحقيق هذه الفكرة عبر قانونٍ أساسي وقوانين فرعية، فيصبح لها كيان حقوقي وتكتسب شخصية حقوقية مستقلة عن الأشخاص العاملين فيها، وتتمتع بالديمومة والاستمرارية في اداء المهام المنوطة بها. والفكرة الكامنة في المؤسسة تحدد غاية القوة التي تمتلكها هذه المؤسسة وتجعلها في خدمتها. فالسلطة في المؤسسة خاضعة لتحقيق المشروع الذي وجدت المؤسسة من أجله، وهي رهن بالدينامية التي تولدها المؤسسة في السعي الى تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها.

السلطة في المؤسسة نابعة من المؤسسة، وتمارس وفق قوانينها، وهي ليست امتيازاً شخصياً لمن يمارسها. وهذا لا يعني ان كفاءة وحكمة وشجاعة من يتولى ممارسة السلطة لا أهمية لها، فالحقيقة عكس ذلك، فليس باستطاعة أي كان تولي السلطة في المؤسسة من أجل تحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها، فالسلطة في المؤسسة يجب أن تقوم بالأفعال المؤدية الى هذه الأهداف و الا تفقد المؤسسة مبرر وجودها. وهذا ما حدا العلامة الفرنسي "ليون ديغي" Léon Duguit على القول ان قيمة المؤسسات من قيمة العاملين فيها .Les institutions valent ce que valent les hommes

2

دولة المؤسسات

ترافقت نشأة الدولة، في مفهومها الحديث، مع مأسسة السلطة، فالدولة تقوم في مجتمع له تكوينه التاريخي وخصوصياته، وهي تعبر عن حقيقة سياسية وتتجسد في بنية حقوقية، وهي كيان مجتمعي وسياسي وحقوقى في آن. فهي المؤسسة الكبرى الجامعة التي تحيط بالمجتمع الكلي société globale، وتعمل على تحقيق تطلعات أبنائه وتلبية احتياجاتهم، وتوفير شروط العيش الكريم لهم.

1. مصدر السلطة: تتبع السلطة في الدولة من كيانها، أي من الأسس التي قامت عليها كمؤسسة جامعة، وتمارس وفق القواعد الحقوقية التي تحكم عملها كمؤسسة، وينضبط ادائها في هذه القواعد، كي لا تشذ عن الأهداف التي قامت الدولة من أجل تحقيقها، أي كي لا تتحول إلى سلطة اعتباطية مسخرة لخدمة وأهواء من يمارسها. لهذا ينبغي ان تنظم السلطة في الدولة بما يضمن عدم خروجها عن المسار المفترض ان تسير عليه.

إن التجارب التي مرت بها الدول أدت إلى ابتكار آليات دستورية قضت بتوزيع السلطة داخل الدولة بين مؤسسات عدة، لكل منها مهام محددة، تتوزع في ما بينها آلية اتخاذ القرار. فجرى اناطة السلطة الاشتراعية بالبرلمان والسلطة الاجرائية بالحكومة، والسلطة القضائية بالقضاء، وحددت العلاقات بين هذه المؤسسات تبعاً لطبيعة النظام الدستوري في الدولة، وبما يضمن سلامة عملها وفعاليتها، وضبطه في اطار القواعد التي نص عليها الدستور. وفي بعض الدول، وفي اطار تجربتها، جرى عقلنة الأنظمة الدستورية، في اتجاهات مختلفة، بهدف الحيولة دون دخول المؤسسات الدستورية، تحت تأثير الصراعات السياسية، في مأزق يقود إلى شللها، وأفضل مثال على ذلك الآليات التي اعتمدت في النظام الدستوري في ألمانيا الاتحادية في القانون الأساسي للعام 1949، الذي لا يزال قائماً.

إن السلطة في دولة المؤسسات تمتاز بالفاعلية والانضباط في الأداء، ودولة المؤسسات هي مؤسسة المؤسسات على تحد تعبير "مارسيل بريلو" Marcel Prélôt. فهي المؤسسة التي تحيط بالمجتمع الكلي أي مجتمع الدولة، وتنظم في اطارها سائر المؤسسات المناط بكل منها جانب من جوانب السلطة، والقيام بمهام تلبي الأهداف التي نشأت الدولة من أجلها. وهذه المؤسسات تستمد وجودها من مؤسسة الدولة.

2. دولة الحق: إن دولة المؤسسات لا يمكن ان تكون سوى الدولة التي تحترم حقوق المواطنين وحرياتهم، لأن مأسسة السلطة في الأساس قامت على ضرورة وضع حد للسلطة الإعتباطية وربطها بأهداف مجتمعية، من بينها حماية حقوق أبناء المجتمع وحرياتهم، فدولة المؤسسات هي دولة الحق Etat de droit. وخروج من يمارس السلطة في دولة المؤسسات عن

القواعد القانونية يجعل السلطة سلطة اعتبارية فلا تعود الدولة دولة مؤسسات، ولا تعود السلطة سلطة مؤسسة، انما تذهب في اتجاه السلطة المجسدة، أي السلطة التي يجسدها الحاكم ويتصرف بها كما يشاء وعلى هواه.

إن ظاهرة السلطة المجسدة قد تظهر في اطار دولة المؤسسات، على درجات مختلفة، تبعاً لأنماط العلاقات القائمة داخل مجتمع الدولة، والضوابط القائمة في بنية النظام الدستوري في الدولة.

3. نهج ممارسة السلطة: إن ممارسة السلطة، في اطار المؤسسات الدستورية، تتأثر بأنماط العلاقات القائمة على مستوى البنى المجتمعية في الدولة، نظراً للعلاقة الوطيدة بين البنى المجتمعية والبنى الدستورية. فمن يمارس السلطة هم أشخاص يأتون الى المؤسسات الدستورية من الفئات الاجتماعية المكون منها مجتمع الدولة، ومن الطبيعي ان تتأثر ممارستهم للسلطة بأنماط العلاقات السائدة في المجتمع وفي البيئات الاجتماعية التي ينتمون اليها تحديداً. ففي المجتمعات التي لا تزال تسيطر فيها أنماط العلاقات التقليدية الموروثة، وأبرزها العصبية التي تحدد سلوك الفرد، وتجعله مرتبطاً بالجماعة التي ينتمي اليها بحكم المولد، ومتضامناً في السراء والضراء مع من يتزعم الجماعة أو يمثلها، في هذه المجتمعات تغطي على الممارسة السياسية، في اطار المؤسسات الدستورية، الأنماط التقليدية السائدة في المجتمع، ما يؤدي الى خروج ممارسة السلطة عن القواعد الحقوقية التي نص عليها الدستور في دولة المؤسسات، فتجنح السلطة باتجاه السلطة المجسدة، وتتقهقر المؤسسات الدستورية ومعها دولة المؤسسات. فنهج ممارسة السلطة له دور أساسي في دولة المؤسسات، لأن الطريقة المعتمدة في ادارة الشأن العام تحدد ما اذا كانت الدولة دولة مؤسسات أم دولة يهيمن فيها من يتولى السلطة على المؤسسات ويسخرها لمصلحته ومصلحة أتباعه، فلا يكفي أن تكون الدولة قائمة على مؤسسات ينظمها القانون لكي تكون دولة مؤسسات، انما ينبغي ان يلتزم من يمارس السلطة بالقانون ويعمل على تحقيق مصلحة المجتمع العليا أي المصلحة المشتركة لأبناء مجتمع الدولة، وهي تكمن في الحفاظ على المجتمع موحداً كونه حاجة ضرورية لأبنائه، والحفاظ على أمنه واستقراره، وتوفير

شروط العيش الكريم للمواطنين ليشعروا بأن وجودهم في الدولة يعود بالفائدة عليهم، فيقوى انتماءهم الوطني على حساب الانتماءات الضيقة.

نشأت دولة المؤسسات في الغرب في مسار تاريخي تطوري طويل، بفعل تحولات عميقة في واقع المجتمعات الغربية على المستويات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية، فتبلورت الدولة كدولة مؤسسات وتكاملت مؤسساتها وآليات عملها تحت تأثير التجارب التي مرت بها، وقد ترافق ذلك مع تبلور الوعي الاجتماعي والسياسي لدى أبناء هذه المجتمعات، ووعي أنفسهم كمواطنين لكل منهم حقوق على المجتمع، وعلى كل منهم واجبات تجاه مجتمعهم، وعلى السلطة ان تقوم بمهامها في اطار ما حدده لها القانون. فتطورت الحياة السياسية، وانتظمت على أسس، ترافقت والتطور الحاصل على مستوى مؤسسات الدولة، وبخاصة الدستورية منها.

أما في الدول الحديثة النشأة، فقد قامت الدولة، كبنية حديثة مكونة من مؤسسات دستورية، مناط بها اتخاذ القرار وإدارة الشأن العام، قامت على بنى مجتمعية تقليدية، تتحكم فيها العصبية الموروثة، فنشأت العلاقة الجدلية بين الحديث والتقليدي، بين المؤسسات القائمة على مستوى البنية الدستورية وما تفرضه من نهج حديث في ممارسة السلطة النابعة من هذه المؤسسات، وبين أنماط العلاقات التقليدية القائمة على مستوى البنى المجتمعية ومن النهج التقليدي في ممارسة السلطة النابعة من واقع هذه البنى المجتمعية. وهذا ما أدى الى تعثر في أداء المؤسسات الدستورية، وترك علامات استفهام كبيرة حول دولة المؤسسات في الدول الحديثة النشأة، في العالم العربي وأفريقيا وغيرها من العالم.

4. انتظام أداء المؤسسات: إن ميزة دولة المؤسسات الأساسية هي انتظام أداء المؤسسات الدستورية، في اطار الصلاحيات المعطاة لكل منها من أجل تحقيق الأهداف المرجوة من هذه المؤسسات، وتكامل ادائها لبلوغ الأهداف التي قامت الدولة من أجلها، وهذا ما يحول دون تحول السلطة الى سلطة اعتباطية، والتزام من يمارسها الحدود المرسومة لها في الدستور والقوانين.

إن المؤسسات الدستورية هي الأساس، تنتظم في ما بينها آلية اتخاذ القرارات التي تشمل الدولة بكاملها، وهي التي تنشئ المؤسسات الأخرى، من إدارية، واقتصادية، ومالية،

وعسكرية، وأمنية، وتربوية وخدماتية وغيرها، وتشرف عليها. وبما ان دولة المؤسسات هي دولة القانون، لأن السلطة فيها تتبع من القانون وتتضبط به، وبما ان دولة المؤسسات هي دولة الحق، وبما ان الدولة لا يمكن ان تكون دولة حق ما لم تضمن تشريعاتها حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية، وبما ان السلطة الاشتراعية هي السلطة الدستورية المناط بها وضع التشريعات، تصبح هذه السلطة الركن الأساسي في دولة المؤسسات، لذلك تتبثق من الشعب مباشرة في انتخابات عامة تجري دورياً، يستطيع الشعب من خلالها محاسبة من مثله في السلطة، وتحديد خياراته مجدداً.

وإذا كانت السلطة الاشتراعية تنتج القوانين التي تقوم على أساسها المؤسسات، فإن السلطة الاجرائية لها أهمية كبرى في دولة المؤسسات لأن معظم المؤسسات في الدولة ترتبط بها مباشرة أو تخضع لرقابتها، وبالتالي تقوم بدور أساسي في انتظام عملها وتفعيل ادائها. أما السلطة القضائية فدورها في دولة المؤسسات نابع من المهام المنوطة بها في إحقاق الحق، ان لجهة علاقة المواطنين بعضهم ببعض أو لجهة علاقتهم بالدولة، وهذا دور مهم جداً لأن دولة المؤسسات هي دولة الحق.

3

دور القضاء الدستوري في دولة المؤسسات

ان انتظام اداء المؤسسات الدستورية وضبط عملها في اطار الدستور والقوانين، يقودنا الى البحث في العلاقة بين السياسة والقانون، فاداء المؤسسات الدستورية رهن بالعنصر البشري الذي يديرها وبالنهج الذي يعتمد في ممارسة السلطة. فالسياسة، التي هي نشاط يدور به الشأن العام، ينبغي أن تخضع للمنطق الذي تمليه المؤسسات، فتنجبه وجهة الأهداف المتوخاة من هذه المؤسسات، وتلتزم القوانين التي تنظمها، من هنا ضرورة البحث في العلاقة بين السياسة والقانون.

1. العلاقة بين السياسة والقانون: السياسة، كونها النشاط الذي تدار به شؤون المجتمع، لا بدّ من ضبطها في إطار ضوابط كفيلة بجعلها في خدمة المصلحة العليا للمجتمع أي المصلحة المشتركة لأبنائه. وهذه المصلحة تتجاوز مصالح الأفراد والجماعات لترتبط بوجود المجتمع ككل كونه حاجة ضرورية لوجود جميع المواطنين والجماعات التي يتكون منها. فأبناء المجتمع والجماعات التي ينتمون اليه اختاروا العيش في مجتمع الدولة لأنهم لا يستطيعون أن يلبوا متطلبات عيشهم بدونها، ولا يستطيعون تحقيق مصالحهم الا من خلال المصلحة المشتركة أي مصلحة المجتمع العليا. فغاية السياسة الأساسية تصبح تحقيق هذه المصلحة، لذلك لا بد من وضع ضوابط تحول دون خروج السياسة عن المسار المجتمعي الصحيح الذي يجب ان تلتزمه.

إن من يتولى الشأن العام يجد نفسه تلقائياً محمّلاً لخدمة مصالحه الخاصة على حساب المصالح العامة، لذلك ينبغي وضع ضوابط له. وفي غياب هذه الضوابط تتحول العملية السياسية الى صراع مفتوح، تحكمه موازين قوى لا تخضع سوى لمنطق القوة التي تتغذى من مصادر متنوعة، وتسود شريعة الغاب، فيسيطر الأقوى الى ان يأتي من هو أقوى منه فيسيطر عليه ويقضي على وجوده. وفي خضم هذا النوع من الصراعات يضيع الحق، ولا تبقى السياسة مرتبطة بغاية مجتمعية، فتخرج عن كونها وسيلة لإدارة الشأن العام بما يؤدي الى الحفاظ على المصلحة العليا أي المصلحة المشتركة، فيفقد مجتمع الدولة علة وجوده لأنه لا يعود قيمة مشتركة بالنسبة لأبنائه، فينهار في خضم الصراعات السياسية المتفلتة من القيود.

إن القوة لها أهميتها في العملية السياسية، ولكنها ليست غاية بذاتها، انما وسيلة لتحقيق غاية سياسية، مرتبطة بالمجتمع، فالضوابط المفترضة لضبط العملية السياسية في اطارها هي ضوابط لاستخدام القوة.

إن القانون هو الذي يضع الضوابط للسياسة، ويجعل اللعبة السياسية، في اطار المؤسسات الدستورية، خاضعة لقواعده. فالقانون هو مجموع القواعد الحقوقية التي تضعها السياسة من أجل استعمال القوة في خدمة هدف السياسة، بشكل أكثر فاعلية، وبدون القانون تصبح القوة غاية بذاتها وتتناقض مع غاية السياسة المرتبطة بالحفاظ على مجتمع الدولة، وبدون القوة يصبح القانون مجرد قواعد لا قيمة لها عملياً. فالقوة والقانون ليسا سوى وسيلتين، لا معنى

لهما بذاتهما، انما بالهدف الذي يطمح الانسان الى تحقيقه، عبر التنظيم السياسي، على حد تعبير "جوليان فرند"¹ Julien Freund.

فموازن القوى السياسية يبقى لها دور أساسي في اتخاذ القرار، ضمن الصلاحيات والآليات الدستورية، ولكن في حدود ما يسمح به القانون، والدولة بصفقتها مؤسسة، تجمع بين القوة والقانون في العملية السياسية. فالتزام السياسة بالقانون يساعد على التخفيف من وطأة القوة، ويعطي السياسة شرعية، ويضعها في المسار الصحيح، ويربطها بأهداف مجتمعية سامية. ولكن السؤال الذي يطرح نفسه هو التالي: أي قانون نتكلم عنه ؟

القانون من صنع الانسان، فالدستور هو القانون الأسمى في الدولة، والقوانين التي تضعها السلطة التشريعية، تتأثر بموازن القوى السياسية، وتذهب باتجاه مصالح الطرف الأقوى في المعادلة. وكلما توازنت القوى أصبح القانون أكثر قرباً من العدالة والإنصاف، وأكثر خدمة للمصلحة المشتركة، شرط ان تعي الأطراف التي تضع القانون مصلحتها المشتركة وتدرك انها تكمن في الحفاظ على مجتمع الدولة، ورفده بكل ما يحقق الأمن والاستقرار ويوفر شروط العيش الكريم لأبنائه، فتأتي القوانين وبخاصة الدستور في الاتجاه الذي يخدم ذلك.

إن العلاقة الجدلية بين القانون والسياسة، وما تتطوي عليه من قوة، تولد إشكالية، تتوقف على حلها نشأة دولة المؤسسات ومصيرها. فالدستور الذي هو نتاج عملية سياسية تأسيسية، قد يتضمن القواعد الدستورية التي تضمن اداء المؤسسات الدستورية بشكل سليم، وقد يتضمن نصوصاً تعرقل اداء المؤسسات وتدفعها نحو المأزق والشلل، فالتسويات السياسية، التي ترافق أحياناً صياغة الدساتير، قد تأتلف والقواعد الدستورية السليمة فتتوازن معها، وقد تخرج عن الحدود المقبولة، فتطيح القواعد الدستورية المعمول بها في دولة المؤسسات، وتؤدي الى فوضى سياسية في اطار نظام دستوري لا يقوم على قواعد دستورية صحيحة. كل ذلك رهن بالعملية السياسية. فالدستور هو نتاج هذه العملية وهو الذي يحكم اداء العملية السياسية بعد اقراره. فإذا قام على خلل وانحراف سياسي يزداد هذا الخلل والانحراف أثناء الممارسة السياسية، وتصبح المؤسسات الدستورية وسيلة لتغطيته واعطائه طابعاً قانونياً وشرعياً مزيفاً، فتغدو القوة المستخدمة

¹ Julien Freund, *L'essence du politique*, Paris, Sirey, 1978, pp.730-731.

في السياسة سيادة الموقف واداة الحسم، فتتقد دولة المؤسسات مبرر وجودها ، لأن المنطق الذي كان في أساس نشوء هذه الدولة ومؤسساتها، وينبغي ان يحكمها، يزول تحت وطأة منطق القوة. ان العلاقة بين القانون والسياسة، وما تتطوي عليه من عناصر القوة المستخدمة في ممارسة السلطة، وإمكانية استخدام القوة السياسية، في مجال التشريع، لحرف القانون عن مساره الصحيح في دولة المؤسسات، وجعله في خدمة القوة السياسية غير المرتبطة بغاية مجتمعية، يؤكد كل ذلك ضرورة حماية دولة المؤسسات من الانحرافات السياسية، والحفاظ على شرعية السلطة المنبثقة من القانون والمنضبطة به. والقضاء الدستوري يؤدي الدور الأساسي في هذا المجال.

2. القضاء الدستوري والحفاظ على تماسك المنظومة القانونية: القانون هو الأساس

في دولة المؤسسات، والمنظومة القانونية فيها لا تتكون من قواعد قائمة على المستوى نفسه، انما على مستويات مختلفة في اطار تراتبية هرمية. والقاعدة المنعزلة ليس لها قيمة حقوقية، ولا تكتسب هذه القيمة الا اذا ارتبطت بالقاعدة الأعلى منها. وهكذا تنتج القيمة الحقوقية لقاعدة ما من موقعها في سلم التراتبية، ما يعني ان القاعدة لا يكون لها قيمة حقوقية الا اذا كانت متطابقة أو منسجمة مع القاعدة الأعلى منها. فالقانون لا يكتسب قيمة حقوقية الا اذا جاء متطابقاً والدستور، القانون الأسمى في الدولة والذي يقع في رأس هرم تراتبية القواعد الحقوقية. وهذا يفترض ممارسة رقابة على دستورية القوانين من أجل ضبط عملية التشريع في اطار ما نص عليه الدستور، إن لجهة الأصول أو لجهة المضمون، وبالتالي الحيلولة دون خضوع التشريع للأهواء السياسية والمصالح الخاصة، والذهاب باتجاه الانحراف التشريعي، وخروج المؤسسة المناط بها التشريع عن الغاية التي وجدت من اجلها.

هذه الحقيقة أكد عليها "هانس كلسن" Hens Kelsen، وطرح للمرة الأولى نظرية للنظام الحقوقي، لا تضع الأساس الشرعي للرقابة على دستورية القوانين وحسب، انما تقيم أيضاً الضمانة لصلاحيه النظام الحقوقي بمجمله، لأنه في غياب الرقابة على دستورية القوانين، لا تبقى مؤكدة ضمانة الإنتظام، أي ارتباط قاعدة حقوقية بالقاعدة الأعلى منها. وهذا هو حجر

الزاوية في نظرية كلسن، فبدون الرقابة على دستورية القوانين، ينهار هرم تراتبية القواعد الحقوقية برمته²، وتتهار معه دولة المؤسسات.

تؤدي الرقابة على دستورية القوانين دوراً محورياً في الحفاظ على المنظومة القانونية في الدولة، والحيلولة دون تفككها تحت تأثير ممارسة السلطة، في إطار المؤسسات الدستورية، خارج القواعد التي تؤدي الى ضبطها. وتأتي الرقابة على دستورية القوانين في مرتبة الضابط الأعلى، كونها تؤدي الى ضبط السلطة الاشتراعية في ممارسة دورها في التشريع، وهو الدور الأهم والأخطر في الدولة لأن السلطة الاشتراعية تنتج القوانين التي ينتظم على أساسها اداء مختلف المؤسسات. وكلما ازدادت التعقيدات على مستوى العلاقات القائمة بين مؤسسات الدولة كلما ازدادت أهمية القضاء الدستوري في الحفاظ على المنظومة القانونية في الدولة، وبالتالي على التكامل والإنسجام في اداء المؤسسات. لذلك نرى ان دور القضاء الدستوري في الدول الفدرالية، ذات البنية الدستورية المركبة، أكثر اتساعاً منه في الدول البسيطة الموحدة. فالاستقلال الذاتي للمناطق المتحدة، في دولة فدرالية، يفسح في المجال أمام التعارض بين الدستور الفدرالي ودساتير كل من مناطق الحكم الذاتي، وأمام التعارض بين القوانين المحلية والقوانين الفدرالية، ما يتطلب قضاءً دستورياً يمتلك صلاحيات واسعة، ويمارس مهامه بفاعلية ليحافظ على الانسجام بين المؤسسات وتماسك المنظومة القانونية في الدولة، وأفضل نموذج على ذلك جمهورية ألمانيا الاتحادية، والدور الذي تقوم به المحكمة الدستورية الفدرالية في الحفاظ على المنظومة القانونية فيها، وتحديداً على الانسجام بين مؤسسات السلطات المحلية والسلطة الفدرالية، وبالتالي الحفاظ على تماسك المنظومة القانونية على مستوى الدولة ككل.

3. القضاء الدستوري وانتظام اداء المؤسسات الدستورية: إنتظام اداء المؤسسات

الدستورية في دولة المؤسسات ميزة أساسية، وشرط لاستمرارها وتحقيق الغاية التي نشأت من أجلها. وانتظام اداء المؤسسات الدستورية يعني قيام كل مؤسسة بالمهام المرسومة لها في إطار علاقتها بالمؤسسات الدستورية الأخرى، وهذه العلاقة يحددها الدستور، ما يؤدي الى تكامل عمل

². Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Paris, Monchrestien, 4e éd., 1995, p.17

المؤسسات الدستورية، وعدم طغيان مؤسسة على المؤسسات الأخرى، لأن ذلك يقود الى تحول النظام الى نظام استبدادي، وبخاصة اذا تركزت سلطة المؤسسة في شخص واحد أو مجموعة قليلة من الأشخاص.

ان القاعدة التي تسهم في انتظام اداء المؤسسات الدستورية هي فصل السلطات وتوازنها وتعاونها. فالسلطة التشريعية تسن القوانين، والسلطة التنفيذية توضع المراسيم الآيلة الى تنفيذها وتدير الشأن العام في اطار هذه القوانين، والسلطة القضائية تفصل في الخلافات الناشئة بين الأفراد وبينهم وبين ادارة الدولة استناداً الى هذه القوانين، وكل من هذه السلطات مستقلة عن الأخرى ولكن على علاقة بها، يحددها الدستور في اطار التناسق والإنسجام. وفي الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها صونا للحقوق والحريات.

يتأثر مبدأ الفصل بين السلطات بتوزع القوى السياسية الممثلة في مجلس النواب والحكومة، ففي الأنظمة البرلمانية، القائمة على ثنائية حزبية أو على ثنائية قطبية، يتحكم حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية بالقرار داخل مجلس النواب وداخل الحكومة، لأن الحكومة مشكلة من حزب الأكثرية أو ائتلاف الأكثرية البرلمانية، فيصبح مبدأ الفصل بين السلطتين التشريعية والإجرائية نظري لا قيمة عملية له، فلا يعود يفي بالغرض الذي قام من أجله، فتهيمن الأكثرية البرلمانية على مقدرات السلطة، وقد تشرع بما يتعارض والدستور والضمانات الدستورية للحقوق والحريات، فيختل ميزان العدالة لأن القضاء، وان كان حراً ونزيهاً، لا يعود بمقدوره تحقيق العدالة، لأن أحكامه تصدر على أساس قوانين غير عادلة ولا تحترم الضمانات الدستورية للحقوق والحريات.

وفي ظل هيمنة الأكثرية البرلمانية على القرار داخل السلطتين التشريعية والإجرائية، قد تتعطل آلية عمل المؤسسات، لأن مجلس النواب لا يعود يقوم بدوره في رقابة الحكومة والضغط عليها لتفعيل أدائها.

من ناحية أخرى، النظام الداخلي لكل من مجلسي البرلمان، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، له دور أساسي في انتظام العلاقة بين السلطتين التشريعية والإجرائية، لأن عملية التشريع تتم وفق الآليات التي ينص عليها النظام الداخلي للبرلمان، وهذه العملية تؤثر في اداء الحكومة وفي تنفيذ برامجها، فمن الممكن ان تساعد الحكومة في تأدية وظائفها، كما انه من

الممكن ان تعرقل اداءها، وهذا وفقاً الى حدٍ ما على النظام الداخلي الذي يحكم عمل البرلمان. وما يسري على البرلمان لهذه الناحية يسري على مجلس الوزراء، فالآليات التي يمارس بواسطتها هذا المجلس مهامه تؤثر في أدائه، وينبغي اعتماد الآليات التي من شأنها ضبط عمل مجلس الوزراء وتفعيله، وصياغتها في نظام داخلي، يجري وضعه في ضوء المبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور.

يؤدي القضاء الدستوري دور أساسياً في انتظام اداء المؤسسات الدستورية. فمن خلال الرقابة على دستورية القوانين، يحول دون هيمنة الأكثرية البرلمانية، والتقلت من القيود التي نص عليها الدستور، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات، والزام السلطة الاشتراعية بالوقوف عند الحدود المرسومة لصلاحياتها في الدستور، وعدم تجاوزها والتعدي بالتالي على صلاحيات السلطة التنفيذية والسلطة القضائية³. فالتجربة أكدت قصور مبدأ الفصل بين السلطات. والقضاء الدستوري هو الذي يعوّض عن هذا القصور، فهو ضمانة مبدأ الفصل بين السلطات⁴. كما ان خضوع النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ والنظام الداخلي لمجلس الوزراء لرقابة المجلس الدستوري، يسهم في ضبط اداء السلطتين الإشتراعية والإجرائية، وبالتالي في

³. يراجع قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2012/2 تاريخ 2012/12/17 بشأن الطعن في دستورية القانون رقم 2012/244 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام الى رتبة ملازم أول.

ارتكز القرار في حيثياته لإبطال القانون على مخالفة السلطة الاشتراعية مبدأ الفصل بينها وبين كل من السلطتين الاجرائية والقضائية، لأن مجلس النواب تجاوز الحدود المرسومة لصلاحياته، وتعدي على صلاحيات مجلس الوزراء في تعيين الموظفين وترقيتهم وفقاً للقانون، كما تجاوز السلطة القضائية لأن المباراة التي شرّع التعيين بناءً عليه مطعون في صحتها أمام مجلس شوري الدولة، ولم يصدر قرار عنه بعد.

رأى المجلس الدستوري في قراره ان القانون المطعون في دستوريته يؤدي الى خلل في التراتبية والبنية الهرمية للضباط في المديرية العامة للأمن العام. ان المجلس الدستوري في قراره هذا حال دون وقوع خلل في عمل المؤسسات الدستورية، كما حال دون وقوع الخلل في مؤسسة الأمن العام.

⁴. عصام سليمان، "القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات"، كتاب المجلس الدستوري 2011، المجلد 5، بيروت، 2011، ص 21-45.

ضبط العلاقة في ما بينهما. كما ان رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين تشكل ضماناً للسلطة القضائية لأنها تحول دون انتهاك استقلاليتها في القوانين التي تنظم القضاء.

الحرص على انتظام اداء المؤسسات الدستورية دفع بعض الأنظمة الى منح القضاء الدستوري، ليس فقط صلاحية الرقابة على دستورية القوانين العادية، انما أيضاً رقابة القوانين الدستورية، لكي لا يجري تعديل الدستور بما يتعارض مع الروحية والفلسفة التي بني عليها، لأن ذلك يؤدي الى خلل في انتظام المؤسسات الدستورية.

من ناحية ثانية، يسهم القضاء الدستوري في انتظام المؤسسات الدستورية من خلال اسهامه في انتظام الحياة السياسية، عبر الرقابة على قوانين الانتخاب وقوانين الأحزاب، وفي بعض الحالات رقابة نشاط الأحزاب، واتخاذ قرارات بحلها، عند الضرورة، اذا تجاوزت في طروحاتها وممارساتها المبادئ والقواعد الدستورية والقانونية الضامنة لسلامة عملها.

إن دور القضاء الدستوري في انتظام اداء المؤسسات الدستورية يندرج في اطار الصلاحيات المناطة به، ولا يمكن ان يعول على القضاء الدستوري في هذا المجال بالكامل، فالانتظام هذا رهن بالمؤسسات ذاتها، فدوره أساسي في ضبط عملية التشريع في اطار ما نص عليه الدستور، ولكن اداء البرلمان وانتظام عمله والقيام بمهامه يخرج عن صلاحيات القضاء الدستوري، فالبرلمان يمثل الشعب ومنه تنبثق سلطته وتكتسب شرعية، ومن المفترض بالشعب ان يراقب ويحاسب في انتخابات تجري دورياً. والقضاء الدستوري يؤدي دوراً أساسياً في النظر في النزاعات والطعون الناجمة عن انتخابات السلطة التشريعية وانتخابات رئاسة الدولة.

4. القضاء الدستوري وشرعية السلطة: تكتسب السلطة شرعيتها في دولة المؤسسات

من المؤسسات نفسها، لأنها تنبع منها فتمارس وفق الصلاحيات المحددة في القانون، وتلتزم حدود هذه الصلاحيات. لذلك مصدر الشرعية الأساسي هو الدستور، القانون الأسمى في الدولة والمعبّر عن الإرادة العامة والسيادة. وتنص الدساتير على انبثاق السلطة من الشعب، عبر انتخابات عامة، يختار فيها من يمثله في البرلمان، والوكالة النيابية غير مربوطة بقيد او شرط، تسهياً لعمل ممثلي الشعب، غير انها لمدة زمنية محددة، يصار بعدها الى اجراء انتخابات، يحاسب الشعب من خلالها من مثله في السلطة، ويحدد خياراته من جديد. من هنا أهمية دورية

الانتخابات كركن أساسي من أركان شرعية سلطة البرلمان، وبالتالي شرعية الحكومة المنبثقة منه.

وشرعية السلطة لا تقتصر فقط على اجراء الانتخابات دورياً، انما ترتبط بدستورية القانون الذي تجري على أساسه الانتخابات، كما ترتبط بسلامة العمليات الانتخابية. وما يسري على الانتخابات النيابية يسري أيضاً على الانتخابات الرئاسية، وبخاصة في الدول التي ينتخب فيها رئيس الجمهورية مباشرة من الشعب.

إن الشرعية ركن أساسي في دولة المؤسسات، لأن السلطة فيها سلطة مؤسسة، وفي غياب الشرعية تفقد هذه السلطة جوهر وجودها، فتتهار دولة المؤسسات.

يلعب القضاء الدستوري دوراً أساسياً في الحفاظ على شرعية السلطة. فهو الذي ينظر في دستورية قانون الانتخاب، وفي صحة العمليات الانتخابية، من خلال بت الطعون في الانتخابات النيابية والرئاسية. وفي بعض الدول يراقب القضاء الدستوري العمليات الانتخابية ويشرف على الانتخابات الرئاسية.

بما أن الشرعية لا تقتصر فقط على سلامة الانتخابات، انما تتعدى ذلك الى ممارسة البرلمان مهامه وفق الدستور، فإن القضاء الدستوري يحافظ على الشرعية من خلال الرقابة على دستورية القوانين، والحيلولة دون تطبيق قوانين مخالفة للدستور.

نستنتج مما سبق ان للقضاء الدستوري دوراً أساسياً في دولة المؤسسات لا يمكن التقليل من أهميته، ولكن هذا الدور لوحده لا يكفي ما لم تقم المؤسسات، وعلى رأسها المؤسسات الدستورية، بالوظائف المناطة بها بفاعلية، ويبقى للعنصر البشري الذي يتولى المؤسسات الدور الأبرز، وللذهنية التي تحكم عمله الأثر الحاسم. ولا يمكن الفصل بين دولة

المؤسسات والمجتمع، فالوعي الشعبي ودينامية المجتمع المدني عاملان أساسيان في بناء دولة المؤسسات. والقضاء الدستوري ركن أساسي فيها، يتعاضد دوره وفاعليته بقدر توسيع صلاحياته

وممارسة مهامه بتجرد ونزاهة وشجاعة، واضعاً نفسه فوق الاعتبارات الفئوية والسياسية، لأنه المرجعية الدستورية الأخيرة في فرض احترام الدستور.

المصلحة العامة والقضاء الدستوري

القاضي طارق زياده

نائب رئيس المجلس الدستوري

قلما يخلو خطاب معاصر، في أي ميدان من الميادين، من ذكر تعبير المصلحة العامة أو الخير العام أو الفائدة العامة أو المنفعة العامة أو المصلحة العليا أو المصلحة الوطنية أو المصلحة المشتركة *bien commun*، ومع ان هذا المصطلح ليس حديثاً في تاريخ الفكر الانساني إلا أن كثيراً من الغموض يحيط به ويجعله مفهوماً متطوراً، كما يعكس ذلك الاجتهاد الدستوري.

وجدنا انه من المناسب لدراسة مفهوم المصلحة العامة ودوره في القضاء الدستوري ان نوطئ لذلك ببحث المفهوم في الفكر السياسي (القسم الأول) وكما بلورته مقدمة الدستور اللبناني (القسم الثاني) ثم اجتهاد القضاء الدستوري اللبناني فيه (القسم الثالث) وننتهي الى استخلاصات عامة بشأنه في الاجتهادين اللبناني والمقارن (القسم الرابع).

1

مفهوم المصلحة العامة في الفكر السياسي

1. المصلحة العامة وغاية المجتمعات المعاصرة: ان فكرة المصلحة العامة او الخير العام موجودة في أفكار البشر منذ ان تكون علم للسياسة، ولكن ما ان نترك ميدان الأفكار ونتساءل عن فائدة مفهوم المصلحة العامة حتى نتبين لنا صعوبة تحديد هذا المفهوم في المجتمعات المختلفة. ان التحليل يقودنا الى ان فكرة المصلحة العامة موجودة بصورة مجردة في الفكر الانساني كإطار ولكن محتواها يختلف في الزمان والمكان ومن مجتمع الى

آخر. فالمصلحة العامة من حيث الشكل المجرد كفكرة انسانية هي شاملة ومعترف بها، ولكنها من حيث الموضوع، كمحتوى ومضمون، متغيرة ونسبية.

حتى في المجتمع الواحد، فان فكرة المصلحة العامة تتطور وتتغير بتغير الوقائع والقيم، بحيث ان ما كان يبدو انه المصلحة العامة منذ عقد من السنين في هذا المجتمع المعين هو غيره الآن، إذ بمجرد تحقيق ما كان المجتمع يعتقد انه المصلحة العامة في ظرف معين ينشأ تصور بالقوة جديد لمصلحة عامة جديدة. وهكذا، فان الهدف الاجتماعي الذي ترمي اليه المجتمعات المعاصرة يتماهى دائماً مع المصلحة العامة او الخير العام Le bien commun في الصورة الأخيرة الظاهرة ضمن الاطار المجرد. والمتحد الاجتماعي هو في الواقع جسم واحد وأعضاؤه الافراد، ولا يمكن لجسم ان يعيش الا بنشاط كل عضو من أعضائه، لذا يفرض المتحد على أعضائه الواجبات التي تتحقق بقيامهم بها مصلحة الجماعة مقابل الحقوق التي ينعم بها الافراد في هذا المتحد والعلاقة هذه بين الفرد والمجتمع ليست علاقة جامدة بل هي علاقة دينامية جدلية تقوم على اعتبار الفرد جزءاً من كل هو المجتمع لا اعتباره قائماً بذاته، ومن هنا كانت العلاقة بين الفرد والمتحد والتي تتمظهر بشكل حقوق وواجبات، ترمي الى تحقيق الخير العام أو المصلحة العامة. وفي هذا السياق ينبغي الإشارة الى ان المتحد ليس فقط أفراداً وانما هو أسر وعائلات وقرى ومدن وجمعيات ونقابات وسواها، فالعلاقة ليست دائماً مباشرة بين الفرد والمجتمع ككل، وانما هي أيضاً بين الأفراد وطوائف التجمعات الجزئية داخل المجتمع العام. من هنا فان المصلحة العامة ليست صالح فرد من الأفراد ولا صالح فريق او طائفة أو عائلة أو نقابة، ولا هي ضرورة مجموع مصالح الأفراد الخاصة أو حاصل جمع هذه المصالح الفردية ولا هي بالضرورة حاصل جمع المصالح الجزئية للتجمعات التي يحويها المجتمع العام إذ الجمع لا يرد الا على أمور متماثلة لها ذات الطبيعة والصفة، ومثل هذه المصالح الخاصة، كما هو مشاهد في التجمعات الانسانية، متعارضة متضاربة فلا يمكن جمعها الواحدة الى الأخرى للخروج بحاصل جمع وانما يقصد بالمصلحة العامة مصلحة الجماعة ككل، بمعنى مصلحة مجموع الأفراد في علاقاتهم بعضهم مع البعض الآخر وعلاقاتهم بالتجمعات الجزئية، كجماعة مستقلة منفصلة عن الأفراد الذين يكونونها والتجمعات التي تحتويها. ومصلحة مجموع الأفراد كوحدة مستقلة انما ينشأ عن الاشتراك بين أفراد المجموع في غاية واحدة هي المصلحة المشتركة بينهم أو مصلحتهم ككل بغض النظر عما للأفراد والتجمعات الجزئية

(أو الفئوية) من مصلحة خاصة، بحيث ان الجزء (فرداً أو تجمعاً) من الكل يطوي مصلحته الخاصة امام المصلحة العامة إذا تعارضت معها. ان هذا التحليل قد يؤدي الى خطر وقوع المجتمعات المعاصرة في خطر الكليانية Totalitarisme وهذا صحيح، فالمجتمعات المعاصرة المحكومة بالعقلانية معرضة دوماً للتوليتارية الا اذا أدركت هذا الوضع وتجنبته بوعي الحرية كقيمة.

ان المجتمعات عبر التاريخ لم تك يوماً جامدة ولو بدت كذلك في الظاهر. ثمة دائماً من يحاول الحفاظ على الوضع القائم (النظام) وهو من يستفيد منه، فيحاول تجميده ولكن جدل العلاقات الاجتماعية يؤدي دوماً الى ايجاد من يحاول تغيير هذا الوضع نحو الأحسن بالنسبة اليه أو الاعدل (العدالة)، بحيث يبدو ان النظام والعدالة هما العنصران الشكليان في مفهوم المصلحة العامة (العناصر الشكلية) ويبقى ان نبحث في العناصر المادية الموضوعية بعد ذلك لتلك المصلحة العامة (العناصر المادية).

1. العناصر الشكلية في مفهوم المصلحة العامة:

أ. عنصر النظام: يعرف Le Fur المصلحة العامة بما يلي:

«Le bien commun, ce n'est ni le beau, ni le bien moral exclusif, ce n'est pas davantage l'utilité matérielle intégrale. C'est la synthèse de tous ces biens, l'ordre avec son fruit normal, la paix- tranquillité de l'ordre, un des biens les plus précieux de l'ordre.»

يتبين من هذا التعريف بان ثمرة النظام هي السلم الاجتماعي، هي الاستقرار، ان النظام هو تفاعل العلاقات بين الأفراد والفئات في اطار من الأمن، وهو المصلحة الأساسية للجماعة وكيانها بحيث لا يمكن تصور هذا الكيان سليماً بدون استقراره عليه وهذا العنصر هو **عنصر ثبات وجود** Statique، بحيث تصبح الحياة ممكنة في المجتمع، على حد تعبير ارسطو، إذ إن العيش في المتحد غير ممكن الا بقبول قاعدة عامة مشتركة. ويمكن اجراء المقاربة بين مفهوم النظام هذا ومفهوم الطاعة في الأديان: "اطيعوا الله ورسوله واولي الأمر منكم" كما تقول الآية القرآنية، "اطيعوني ما اطعت الله فيكم" على حد تعبير الخليفة ابي بكر الصديق.

لا توضع القيمة الأخلاقية للنظام في مرحلة معينة قيد التساؤل، ولكن يبدأ التساؤل بشأنه إذا تجرد وجوده عن كل معنى إذ ان غاية القانون ذاته انما هي **المحافظة على السلام في مجتمع معين، والوفاء بالحاجة الاجتماعية للاستقرار والامن** في ادنى أشكالها وابطسطها. وقد نشأت هذه الفكرة في مرحلة ما يمكن ان يدعى بالمجتمعات البدائية وفيها يجري تجاهل القانون للحاجات الفردية والاجتماعية الأخرى او يضحي بها من أجل حفظ السلام، ثم في مرحلة المجتمع القائم على القرابة العائلية يحاول هذا المفهوم ضبط تصادم المصالح العائلية بين عائلة وأخرى، وعندما يحل نظام سياسي أكثر تطوراً يكون فيه الفرد هو الوحدة القانونية مكان العائلة ويقتضي الأمن العام ان يجري تنظيم استيفاء الحق بالذات او ضبطه.

وقريب من فكرة النظام ما يعرف لدى رجال القانون اليوم **بالنظام العام** *ordre public* والذي هو **مجموع المصالح الأساسية للجماعة** أي مجموع الأسس والدعامات التي يقوم عليها بناء الجماعة وكيانها بحيث لا يتصور بقاء الكيان سليماً بدون استقراره عليها، لذا فان القواعد القانونية المتعلقة بالنظام العام إلزامية لا يملك الفرد مخالفتها إذ ان ذلك يعرض كيان المجتمع للتصدع والانهيار.

ب. عنصر العدل: العدل هو احدى الفضائل التي تتلخص في اعطاء كل واحد حقه او ما هو واجب له. وفي مدونة جوستينيان ان "العدل هو حمل النفس على ايفاء كل ذي حق حقه، والتزام ذلك على وجه الثبات والاستمرار". وهو بذلك يتضمن **فكرة المساواة** بمعناها العام، إذ بذلك يتساوى كل ذي حق في المطالبة بحقه واقتضاء ما يجب له، ولا ينكر احد على العدل معناه هذا، ولكن مثل هذا التعريف يكاد لفرط عموميته وإطلاقته يقصر عما ينبغي له من ضبط وتحديد، وان يكن من الصعوبة بمكان كبير العثور على تعريف جامع مانع لفكرة بلغت من التجريد ما بلغته فكرة العدل. ولعله من أجل توضيح فكرة العدل حاول الفلاسفة الأقدمون منهم والمحدثون بيان صور العدل المختلفة حيث قسموا العدل الى صور ثلاث باختلاف فرقائه وباختلاف الشخص الذي يجب له العدل: فثم عدل يسود علاقات الافراد، فيجب للفرد على الفرد، وهو **"العدل التبادلي"** وثم عدل يسود علاقة الفرد بالجماعة وهو إما عدل يجب للفرد على الجماعة فيسمى **"العدل التوزيعي"**، واما عدل يجب للجماعة على الفرد فيعرف باسم **"العدل الاجتماعي"** ويمكن اختزال الصور الثلاث الى

عدل خاص يسود علاقات الأفراد ويقوم على المساواة التامة و**عدل عام** يسود علاقات الجماعة بالأفراد باعتبارهم أعضاء فيها أيّاً كان من يجب العدل له الجماعة أم الأفراد، وهذا **العدل العام** انما يرمي الى تحقيق **المصلحة العامة** لا عن طريق إقامة مساواة حسابية وانما عن طريق إقامة تفاضل بين القيم المتفاوتة للأفراد، من حيث الحاجة او القدرة او الكفاءة، بالنسبة لمصلحة الجماعة، وهذا العدل العام يشمل ما يعرف بالعدل التوزيعي والعدل الاجتماعي على حد سواء.

وفي سياق بحثنا تصبح **المصلحة العامة** هي هذا العدل العام الذي يحققها ويبرر السلطة في المجتمع، تلك السلطة التي يقوم عليها نظام المجتمع. فباسم هذا العدل وتحقيقاً للمصلحة العامة يخضع الأفراد للسلطة وتملك هذه عليهم حق السيادة، وباسم هذا العدل تلتزم السلطة تسخير امكاناتها لتحقيق **المصلحة العامة** وحدها وتتنقيد بحدود هذه المصلحة ولا تتعداها الى غيرها من المصالح والمآرب. وبهذا يمكن تبرير مطالبة المواطن باداء ضريبة الدم والاستشهاد في سبيل الجماعة ودفع الضرائب وهذه المصلحة العامة العادلة هي التي تبرر عقوبة السارق ولو ردّ المسروق الى صاحبه إذ أرضى مصلحة الاخير الخاصة، إلا انه لم يرضِ المصلحة العامة والمصلحة العامة تعني توفير المساواة بين الأفراد أي تكافؤ الفرص وضمن حرية الافراد في الاستفادة من الفرص التي يوفرها المجتمع لتلبية الحاجات والمطالب الانسانية. وكان من المسائل الاولى تحديد المصالح التي يتوجب الاعتراف بها وضمانيها قانوناً لذا كان لا بد من حصر هذه المصالح وتقييمها وتحديد الحدود التي يمكن ان تقرر فيها لهذه المصالح فعاليتها المعترف بها قانوناً أكثر مما يجري الحديث عن الحق، إذ لو جرى التوفيق بين الارادات الفردية المتعارضة على أساس الحق فان ذلك كان ليتّم بشكل مطلوب بمقتضى قاعدة لها سلطة نهائية وشاملة، الأمر الذي لا يمكن تصوره مع تغير الأحكام بتغير الزمان والمكان، ولكن عند التفكير بالمصالح المحمية قانوناً على حد تعبير ايهرنج يمكن التوفيق بين الرغبات البشرية المتعارضة على أساس نظام عملي يوفق بينها بدون التوهم بالوصول الى حل مثالي لمسألة المصلحة يسري في كل زمان ومكان، إذ لا يمكن ايجاد الصيغة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والقانونية الصالحة لكل الظروف، إذ من العسير تقييم المصالح بصورة مطلقة وايجاد معيار لقياس قيمة المصلحة.

وإذا اردنا ان نوجز قلنا: ان عنصر العدل هو العنصر الحيوي الديناميكي (خلافاً لعنصر النظام الستاتيكي) الذي باسمه يُنادى في المتحدات الاجتماعية المعاصرة بالمطالب والحاجات والمصالح المتغيرة بحسب الظروف والضرورات المستجدة.

2. العناصر المادية في مفهوم المصلحة العامة: إذا كان مفهوم المصلحة العامة من الناحية الشكلية هو إطار مجرد، فإنه من ناحية المضمون المادي غني ومتحرك ومتغير ومتنوع، لا يمكن للفكر الاحاطة به بكليته وتحديد به بصورة نهائية. فلكل شعب، في كل مرحلة من مراحل تطوره، مصلحته العامة الخصوصية المتناسبة مع بنيته وحاجاته ودرجة نضوجه وكما سبق القول، تبدو الحاجة في المجتمعات البدائية للأمن أكبر، وفي المجتمعات المتطورة تبدو الحاجة للعدالة أوسع. وبشكل عام يتجه المضمون نحو تحقيق الصالح الانساني ومضمونه تبلور الشخص الانساني في المجتمع الذي يعيش فيه. وقد عرفه Delos من هذه الناحية كما يلي:

«Le Bien commun est l'ensemble des biens nécessaires à la vie humaine organisée entre eux de façon à constituer un milieu qui offre à l'individu les moyens d'atteindre par son labeur propre, sa destinée temporelle.»

ان مفهوم المصلحة العامة بما هو محور جاذب في المجتمعات الانسانية يبقى شرط تطورها، لذا فان المصلحة العامة هي غاية السياسة على حد تعبير القديس توما الاكويني.

2

مفهوم المصلحة العامة كما بلورته مقدمة الدستور اللبناني

أتى التعديل الدستوري الجديد بمقدمة للدستور لم تكن في نصه الأصلي، عكست مفاهيم المصلحة الوطنية للمشرع الدستوري في عشر نقاط رئيسة استقاها من الثوابت التي توافق عليها اللبنانيون بأغلب فئاتهم في مئات الوثائق والأوراق والمستندات السياسية التي صدرت في السنوات الأخيرة، وهي أي المقدمة متابعة بشكل أو بآخر للميثاق الوطني لعام 1943، ونرى أن نوطئ بهذه المقدمة قبل أن نتصدى لموضوع المصلحة العامة في اجتهاد المجلس الدستوري.

أما نقاط المقدمة العشر فهي التالية:

أ. لبنان وطن: سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحداً أرضاً وشعباً ومؤسساتاً.

يعكس هذا البند ما انتهى اليه اللبنانيون من التوافق على سيادة وطنهم واستقلاله ووحدته بشكل نهائي، ويعكس أيضاً هموم اللبنانيين بديمومة لبنان ووطناً لجميع أبنائه بمعنى أنه وجد لهم جميعاً وليس لفئات منهم، ولا يمكن فهم تعابير هذا البند إلا من خلال ما كان يحتدم بين الفئات اللبنانية من جدل حول «أبديته وسرمدية ونهائيته»، أي عدم قابليته للزوال بالانضمام الى ما عداه. وهو بند من شأنه أن يريح اللبنانيين الخائفين على مصير لبنان.

ب. «لبنان عربي الهوية والانتماء، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها. كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء».

فصل هذا البند في مسألة شائكة من مسائل الجدل السياسي اللبناني وكرس عروبة لبنان بعد أن كان الميثاق الوطني يشير فقط الى ان لبنان ذو وجه عربي، من قبيل تسمية الكل باسم الجزء، وأقام هذا البند توازناً بين عضوية لبنان في جامعة الدول العربية وعضويته في منظمة الأمم المتحدة والالتزام بموثيقهما، مع الوعد بأن تجسد الدولة في سياستها العامة هذه المبادئ في جميع الميادين ما يعني خصوصاً التزاماً بالعروبة وبحقوق الانسان.

ج. «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز وتفضيل».

من الواضح أن هذا البند يركز على عنصرين من عناصر المصلحة الوطنية العليا هما الحرية والعدالة، ويقرر مبدأ المساواة بين المواطنين، ويعكس ما كان يدور من جدل حول خوف فريق من اللبنانيين على حرياتهم الأساسية والدينية خصوصاً، وما كان يركز عليه فريق آخر منهم على الغبن والمطالبة بالعدالة الاجتماعية والمساواة بين الجميع.

د. «الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية».

في هذا البند تقرير لوحدة الشعب اللبناني وعلان لسيادته التي تعبر عنها المؤسسات الدستورية المنبثقة عنه، ومعنى ذلك ان الشعب اللبناني مؤلف من مواطنين أفراد

ينتخبون نوابهم مباشرة ولا وجود لأجهزة وسيطة بينهم وبين سلطاتهم الدستورية سواء أكانت أجهزة طائفية أو نقابية أو حزبية أو جماعات ضغط أو سواها، إذ السلطات الدستورية تتبثق عن انتخاب مجلس النواب.

هـ «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

تجلى هذا البند خصوصاً في التوازن بين السلطات الذي لا ينبغي فهمه في ضوء مبدأ فصل السلطات وتوازنها المعروف في الدساتير الغربية فقط، وإنما في ضوء التوازن والتعاون بين الفئات اللبنانية المختلفة أيضاً بحسبان التوزيع الطائفي للمناصب والمراكز والوظائف وإن ضمناً.

و- «النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة».

وهو بند يقرر أمراً بات يجمع عليه اللبنانيون بأغلب تياراتهم، بالنظر لمعطيات لبنان الاقتصادية والاجتماعية ولظروفه وتجربته، وما نشأ عن الحرية الاقتصادية من ازدهار وما في طبع الفرد اللبناني من تعلق بالمبادرة الفردية والملكية الخاصة مع اهتمام خاص بالعدالة الاجتماعية، أشار إليه بند سابق، وبالتمية عكسه البند التالي.

ز- «الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً ركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام».

يولي المشتري الدستوري في هذا البند تنمية المناطق المختلفة عناية لأنها في أساس وحدة الدولة واستقرارها، والاستقرار في النظام أمر توليه الدراسات في الخير العام والمصلحة المشتركة أهمية بالغة. كما لا يخفى أن هذا البند يوجه الأنظار إلى مسألة التباين الاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين مختلف المناطق، وهي مسألة من مسائل الحوار السياسي المحتدم بين اللبنانيين إذ كان بعضهم يرى أن الدولة تولي مناطق بعينها عناية لا توليها لبقية المناطق، وكان يجري الحديث عن "مناطق محرومة" و"مناطق غير محرومة" وعن "أبناء ست وجارية".

ح- «الغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية».

أن هذا البند يشكل وعداً بالغاء الطائفية السياسية فقط وعلى مراحل، في حين أن الميثاق الوطني كان قد وعد بالغاء الطائفية بعمامة دون حصره بالجانب السياسي منها.

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».

يحسم هذا البند مسألة وحدة الأرض اللبنانية بشكل يستبعد معه الفرز والتجزئة والتقسيم والتوطين (أي توطين الفلسطينيين أو سواهم)، ويعطي لكل لبناني حق الإقامة على أي جزء من أرض الوطن والتمتع به. وهذه أمور بديهية لا يفهم إيرادها في مقدمة الدستور إلا في ضوء الأحداث الجارية منذ سنة 1975 والتي أدت إلى تهجير فئات من اللبنانيين من البيوت والأراضي على أساس طائفي أو مذهبي خصوصاً، وإلى محاولة إقامة كانتونات صافية طائفيّاً أو مذهبيّاً. وهو بند كانت المادة الأولى من الدستور بنصه الأصلي تعكسه من أن «لبنان دولة مستقلة ذات وحدة لا تتجزأ وسيادة تامة». وتجدر الملاحظة إلى أنه لا يمكن غض الطرف عن الصياغة غير الفنية، من الناحية القانونية، لهذا البند، إلا لأنه يرمي إلى غاية سامية هي التأكيد على الوحدة الوطنية، وكان من الممكن أن تكون الصياغة أكثر دقة مع حفظ المعنى.

ي-«لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك».

يؤكد هذا البند على ثابتة من الثوابت اللبنانية هي مبدأ العيش المشترك بين مختلف الطوائف اللبنانية، ولا يقلل من هذه الثابتة ما جرى من أحداث بل يؤكد ضرورتها وحتميتها. ولقد رأى المشرع الدستوري لعام 1990 أنه من الأهمية، بمكان إيراد هذا المصطلح المهم من مصطلحات الفكر السياسي اللبناني في مقدمة الدستور بغية إسباغ عدم المشروعية على أي سلطة تناقضه وتعوقه.

وإذا كان لنا أن نبدي ملاحظة عامة حول هذه المقدمة الدستورية، فإننا نقول بأن همها كان منصرفاً خصوصاً إلى إبراز مبادئ وثوابت المصلحة الوطنية العامة التي تبلورت في حمأة الأحداث ووقائع الأعوام الماضية.

ومن البديهي القول أن هذه المقدمة اعتبرت جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمتها الدستورية الإلزامية، ولذا يستوحى الاجتهاد الدستوري في قرارته.

إجتهااد القضاء الدستوري اللبناني بشأن المصلحة العامة

أعطى للمجلس الدستوري اللبناني في العديد من قراراته الاستناد الى مبدأ المصلحة العامة في حيثياته وتعليقاته آخذاً بعين الاعتبار حدوده وتقييداته وشروطه، بانياً على مقدمة الدستور وعلى مواده وعلى المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، ومن ذلك ما ورد في قراره رقم 4 تاريخ 1996/8/7:

«وحيث ان الدستور قد أوجب تأليف مجلس النواب على أساس الانتخاب، وهو إن ترك للمشترع أمر تحديد عدد النواب وكيفية انتخابهم، فإن المجلس يبقى مقيداً في وضع هذا القانون بأحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية المتعلقة بهذا الموضوع.

«وحيث ان المادة السابعة من الدستور تنص على ما يأتي:

(كل اللبنانيين سواء لدى القانون، وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم).

«وحيث ان الفقرة (ج) من مقدمة الدستور تنص بدورها على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز او تفضيل.

«وحيث ان مبدأ المساواة أمام القانون هو مبدأ مقرر بصورة واضحة في أحكام الدستور، كما في مقدمته التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه.

«وحيث ان صدقية النظام التمثيلي لا تتوقف فقط على المساواة في حق التصويت، بل تركز أيضاً على قاعدة تقسيم الدوائر الانتخابية تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي.

«وحيث ان القاعدة الديموغرافية في تقسيم الدوائر الانتخابية ليست قاعدة مطلقة، إذ يبقى للمشترع ان يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة التي من شأنها التخفيف من قوة هذه القاعدة الأساسية، كما يمكنه، بصورة ضيقة، الخروج عن تطبيق مبدأ المساواة، مراعاة لأوضاع وظروف خاصة استثنائية.

«وحيث ان المادة 24 من الدستور قد نصت على توزيع المقاعد النيابية على أساس قواعد من شأنها تحقيق التوازن والعدالة في هذا التوزيع بين الطوائف والمذاهب، وأيضاً بين المناطق، ضماناً لصحة التمثيل السياسي، وحفاظاً على ميثاق العيش المشترك الذي يجمع اللبنانيين.

«وحيث انه لا يجوز للمشترع ان يجعل من حالة مؤقتة واستثنائية ليس لها طابع الديمومة، قاعدة عامة، او ان يبني عليها قاعدة ثابتة دائمة تخل بمبدأ المساواة أمام القانون بصورة دائمة.

«وحيث ان قانون الانتخاب، رقم 96/530، في المادة الثانية الجديدة من مادته الأولى، عندما اعتمد معايير مختلفة في تقسيم الدوائر الانتخابية دون ان يلحظ ان ذلك حاصل على سبيل الاستثناء من القواعد العامة، ولأسباب ظرفية يراها المشترع متصلة بالمصلحة العامة العليا، وإن لم يأت على تبريرها، يكون قد أخل بمبدأ المساواة أمام القانون، مما يقتضي معه إبطال المادة الثانية الجديدة المذكورة».

وهذا ما اعتمدته المجلس الدستوري في قراره رقم 2 تاريخ 2001/5/10 حيث ورد:

«وبما أنه من المعتمد أيضاً في اجتهاد هذا المجلس، كما في الاجتهادات الدستورية المقارنة، ان مبدأ المساواة الذي يتمتع بالقوة الدستورية- وهو في لبنان مبدأ دستوري نصي ورد في مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه- ولا يمكن للمشرع الخروج عنه الا عند وجود أوضاع قانونية مختلفة ومُميزة بين الأفراد وعند اختلاف الحالات أو عندما تقضي بذلك مصلحة عليا وإذا كان هذا التمييز مرتبطاً بأهداف التشريع الذي يلحظه:

«Considérant que le principe d'égalité ne s'oppose ni à ce que le législateur règle de façon différente des situations différentes ni à ce qu'il déroge à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, pourvu que, dans l'un et l'autre cas, la différence de traitement qui en résulte soit en rapport avec l'objet de la loi.»

... ولأنه من المعتمد أيضاً أنه يحق للسلطات الدستورية ان تكون دائماً متمكنة من تعديل سياستها وتشريعاتها في ضوء متغيرات المصلحة العامة.

«D'une manière générale, les pouvoirs publics doivent pouvoir adapter leur politique aux circonstances changeantes de l'intérêt général.»

« Le principe d'égalité dans la jurisprudence des Cours constitutionnelles et institutions de compétence équivalente ayant en partage l'usage du français », *Bulletin n° 1*, Sep. 1998, p.51.

«و بما ان المصلحة العليا يمكنها ان تبرر أي قيد لحق الملكية، حتى فيما يتعلق بالمواطنين أنفسهم، على رغم ان حق الملكية في هذه الحالة هو حق مصان دستورياً.

«C'est avec une grande force que le Conseil affirmait la valeur constitutionnelle du droit de propriété. Mais il ajoutait aussitôt comment devait être compris ce droit...il subit des «*Limitations exigées par l'intérêt général*», ce dernier étant laissé à l'appréciation du législateur.

Marie-Pauline Deswarte, L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel, *Revue française de droit constitutionnel*, n° 13, 1993, p.46.

«بما انه يستفاد من كل ما تقدّم ان من حق الدولة اللبنانية، في ضوء مصلحتها العليا، ان تقرر وضع القيود التي تحدد مداها لاكتساب غير اللبنانيين او بعضهم تحديداً الحقوق العينية العقارية في لبنان إذ تمارس في ذلك حقاً سيادياً محفوظاً لها على الأرض اللبنانية...»

«و بما ان هذا التقدير للمصلحة العليا من قبل المشرع اللبناني لا يخرج عن رقابة المجلس الدستوري، وانه يعود لهذا المجلس ان ينظر في توافر مثل هذه المصلحة في ضوء أهداف التشريع الذي يمارس رقابته عليه للتحقق من دستوريته، سيما إذا كان لهذه المصلحة العليا مرتكز دستوري كما هي الحال بالنسبة الى القانون المطعون فيه.»

أُعطى أيضاً للمجلس الدستوري في لبنان بقراره رقم 4 تاريخ 2001/9/29 ان يلحظ في حيثيات واضحة:

«ان التشريع يرمي بحد ذاته الى تنظيم الحياة العامة ومصالح الأفراد والمجموعات، وهو في ذلك يتكيف مع مقتضيات هذه الحياة والمصالح ومستلزماتها وتطورها، بحيث يوفر لها الأطر القانونية التي تضمن سلامة ممارسة الحقوق وحمايتها كما يوفر إحترام المصلحة العامة وحمايتها أيضاً. هكذا يفترض ان يكون التشريع هادفا الى حماية المصلحة العامة والحقوق المشروعة للأفراد والمجموعات التي يتكون فيها الاقليم الذي تمارس الدولة عليه سيادتها، وان الاعتبارات التي تدعو المشرع الى التشريع لتحقيق أو مواكبة هذه الأهداف يفترض ان يكون دوماً محققة للمصالح العام L'intérêt général، وان المجلس الدستوري لا يسعه أعمال رقابته على هذه الاعتبارات التي تملّي التشريع على المشرع، وذلك لأن القضاء الدستوري لا ينظر في سلامة التشريع بل في دستوريته، وهذا ما يعبر عنه باجتهادات دستورية عربية: «ان الرقابة القضائية على دستورية التشريعات لا تمتد الى ملائمة إصدارها»، وباجتهادات دستورية فرنسية ثابتة:

«Le Conseil a souvent rappelé qu'il ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision identique à celui du Parlement » et que «il ne lui appartient pas de se prononcer sur l'opportunité de dispositions législatives. »

Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 1998, pp.306-307.

كما انه أعطى للمجلس الدستوري ان يؤكد اجتهاده في قراره رقم 1 تاريخ 2003/11/21 بصدد حماية الحقوق الاقتصادية والاجتماعية ذاهباً بعيداً في تقدير المصلحة العامة مورداً:

« وبما انه إذا كانت الحقوق موضوع البحث في المراجعة الحاضرة، وأياً كانت طبيعتها القانونية، هي من اختصاص التشريع فان من المسلم به ان لهذا التشريع ان يسن نصوصاً يرى انها تقتضيها المقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة وإن كان في تلك النصوص ما قد يمس بعض الحقوق الدستورية.

«Lorsque la loi poursuit un but d'intérêt général qui justifie une atteinte au droit constitutionnel, le Conseil fait droit, le plus souvent, à la poursuite de l'intérêt général au détriment de la protection constitutionnelle du droit méconnu.»

Collectif, *Droits et libertés fondamentaux*, Paris, Dalloz, 4^e éd., surtout : Nicolas Molfessis, « La dimension constitutionnelle des droits et libertés fondamentaux », p.69.

«بما انه يتمتع على المجلس الدستوري أعمال رقابته على المصلحة العليا التي استدعت التشريع أي على ملاءمة التشريع *opportunité du législateur*، إلا بحال وجود خطأ فادح...»

«وبما انه لا يستقيم التحجج بالمادة 7 من الدستور التي تنص على ان كل اللبنانيين سواء لدى القانون ودون فرق بينهم، ذلك لأنه من المسلم به أيضاً في اجتهاد القضاء الدستوري ولا سيما اجتهاد هذا المجلس، ان مبدأ المساواة لدى القانون الذي يتمتع بالقوة الدستورية لا أعمال ولا مورد له عند وجود أوضاع قانونية مختلفة بين الأفراد، او عند اختلاف الحالات، او عندما تقضي بذلك مصلحة عليا...»

إقرار هذا المجلس رقم 1 تاريخ 2002/1/31 وقراره رقم 2 تاريخ 2001/5/10، صادر في المجلس الدستوري 1993-2001، ص 101 و 76.

4

إستخلاصات عامة بشأن مفهوم المصلحة العامة في ضوء الاجتهادين اللبناني والمقارن

إذا كان مفهوم المصلحة العامة قد احتل حيزاً كبيراً في القانون العام (الاداري والدستوري)، إلا أنه ظل مفهوماً متسماً بعدم الوضوح، ما سهّل أحياناً الخروج على القانون ذاته تحت غطاءه الشرعي الظاهر، والسياسي في مضمونه الحقيقي، ولاسيما وان الاجتهاد (اللبناني والفرنسي) لم يعط المجلس الدستوري سلطة تقدير وتقدير عامة، كما هي السلطة العائدة للمجلس النيابي، وإن كان المجلس الدستوري اعتبر الدستور ذا قيمة معيارية وليس التشريع المعرّض الدائم للنقد والنقض، ولذلك فإن المجلس الدستوري يستخلص "المعنى" من الدستور وفي ضوء ذلك يحدد معنى القانون ذاته وما إذا كانت أحكامه منطبقة فعلاً على الدستور.

لم يضع الاجتهاد الإداري ولا الاجتهاد الدستوري تعريفاً للمصلحة العامة، ولذا فإنه ينظر ليس الى المضمون المادي لتلك المصلحة وإنما للغاية منها، وإن حملت تلك المصلحة مسميات عديدة من قبل المنفعة العامة او المصلحة الوطنية، او المصلحة العليا او الخير العام. وهي تتميز عن المصلحة الخاصة بطابعها الشمولي والعمومي، إذ ان الاجتهاد يعتبر ان الدفاع عن المصالح الخصوصية يمر عبر الدفاع عن المصالح العمومية.

إن مفهوم المصلحة العامة يشمل مفهوم مصلحة الدولة او الجمهورية، ولذا يلجأ الاجتهاد الدستوري الى مقدمة الدستور لأنها تحتوي على المبادئ التي اتفق عليها المواطنون في الحد الأدنى على الأقل، تلك المقدمة التي تتضمن صفات الجمهورية التي ارتضاها اللبنانيون: «جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز وتفضيل.»

عندما يراقب المجلس الدستوري المشروعية الشكلية والمشروعية الموضوعية للقانون بالاستناد الى مفهوم المصلحة العامة، فإنه يفتش عن تبريرات وأغراض ومرامي ودوافع القانون المطعون فيه، من دون ان يشير الى النوايا المبيتة للنواب، ملتفتاً الى الغايات

ذات القيمة الدستورية من مثل احترام حرية الآخر وضمانة الحق بالتعبير عن مختلف الاتجاهات الاجتماعية والثقافية.

ان الدافع لقانون ما يكون عادة دافعاً فكرياً يبرر العمل بالأحكام المتخذة، ما يسهل على المجلس الدستوري الوصول الى النية الحقيقية للمشرع وبالتالي العبور من النظر في الدوافع المادية الظاهرة الى الدوافع الذاتية الداخلية، كل ذلك مع الأخذ بعين الاعتبار دائماً ان تقدير المصلحة العامة يعود للمجلس النيابي، بدون إهمال دور المجلس الدستوري في المراقبة إذا كان ذلك التقدير يمس الحقوق والحريات العامة مثلاً، ملتجئاً الى وضع قيود وشروط منها ان لا يتجاوز القانون المطعون في دستوريته مراميه، معتبراً انه يجب ان تكون المصلحة العامة المستند اليها ضرورية ولازمة، تاركاً للمشرع هامشاً للمناورة وليس للتحكم، في ضوء ضرورات الخير العام.

وإذا كانت الصفة الرئيسية للقاعدة القانونية عموميتها، فان الغاية التي يرمي اليها القانون يجب ان تكون تحقيق المصلحة العامة وليس الخروج عليها، ولكن كثيراً ما يلجأ المشرع في التقنين الى مبدأ المصلحة العامة ذاته لكي يضع أحكاماً من شأنها الحفاظ مثلاً على النظام العام من قبل تقييد حرية التنقل او حق الاضراب او حق الملكية او يلجأ الى ذات المبدأ لتسوية أوضاع إدارية بصورة رجعية، او يتعرض لمبدأ المساواة ذاته واضعاً اياه ضمن نطاق مجموعة خاضعة لذات الأوضاع،

من هنا كان لا بد من تحديد صفات المصلحة العامة كقيمة دستورية، وهذا ما عمل عليه الاجتهاد الدستوري (الفرنسي خاصة) معتبراً ان مبدأ المصلحة العامة كقيمة دستورية هو مبدأ ثانوي ومكمل، إذ لا يكفي القول بأن مبرر القانون ودافعه هما المصلحة العامة إذ ان هذا لا يكون دائماً من قبيل تحصيل الحاصل، ولذا فان مراقبة دستورية القانون تستند في المقام الأول الى مخالفة الأحكام الدستورية، ولا تلجأ الى مفهوم المصلحة العامة إلا في المقام الثاني وبصورة ثانوية.

كما وان الاجتهاد الدستوري يعتبر مبدأ الخير العام من قبيل المبدأ المكمل الذي يساعد على تحديد وتدقيق النص القانوني.

لا بد ان نؤكد العلاقة الوثيقة بين المصلحة العامة والدستور، لجوء المشرع بكثرة الى هذا المبدأ في وضع الأحكام القانونية، بدون ان يكون للمجلس الدستوري الحد من

السلطة السياسية للمجلس النيابي، ما يطرح مسألة غاية في الدقة هي مسألة المضمون السياسي لقرارات المجلس الدستوري، وما إذا كان هذا المجلس، وهو يمارس عمله التقني، يتحمل بعضاً من المسؤولية السياسية. تُرى هل يمكن الفصل بين العمل التقني الدستوري والعمل السياسي، وخصوصاً ان الانسان هو مخلوق مدني اجتماعي بالطبع أي مخلوق سياسي ؟

لعل ما يحمي المجلس الدستوري في عمله القضائي هو الحكمة والحذر، ومن أجل ذلك عليه ان يستفيد من مفهومه للمصلحة العامة ذاته لكي يحمي نفسه من السلطة السياسية.

المراجع

- طارق زيادة، *دراسات في الفقه والقانون*، دار الشمال للطباعة والنشر والتوزيع، 1990، ص 338 وما يليها والمراجع المذكورة فيه.
- ___، *القضايا الدستورية والقانونية والاقتصادية للجمهورية الثانية*، جروس برس، 1993، ص 36-40، والمراجع المذكورة فيه.
- المجلدات الصادرة عن المجلس الدستوري اللبناني.
- Marie Pauline Deswarte, "L'intérêt général dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel", *Revue française du droit constitutionnel*, n° 13, 1993, p.23 et s.

حق لجوء الطوائف المعترف بها قانوناً إلى المجلس الدستوري*

الدكتور بيار غناجه

عضو المجلس الدستوري سابقاً

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف سابقاً

1. عُرض، سنة 2003، مشروع قانون على مجلس النواب يرمي إلى تعديل المادة 19 من الدستور وأحكام القانون الصادر بتاريخ 21 أيلول 1990 المستوحاة منها، بهدف إلغاء حق مراجعة المجلس الدستوري الممنوح للطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلّق بحرية المعتقد ونظام الأحوال الشخصية وحرية التعليم الديني. أراد واضعوه حصر حق اللجوء إلى المجلس الدستوري في ما يتعلق بحماية الحريات العامة، ولاسيما منها حرية المعتقد، بالسلطات العامة وحدها. يُعبّر هذا المشروع، ولو تمّ نكرانه، عن امتعاض الطبقة السياسية الناتج من الطّعنين اللذين قدّمهما رئيس الطائفة الدرزية لإبطال القانونين¹ المتعلقين بتعديل أحكام تنظيم مصالح الطائفة الدرزية وإدارتها، ما أدّى إلى إلغاء المجلس الدستوري بعضاً منها. وقد كشف المشروع طموحات أكبر، فسعى إلى الحدّ من سلطة النظام الطائفي الذي طاول الإصلاح الدستوري الصادر عام 1990 مجالات كثيرة منه.

* صدرت الدراسة سنة 2003 بالفرنسية واعيد نشرها في كتاب: Pierre Gannagé, *Au fil du temps* (Etudes juridiques libanaises et proche-orientales), Beyrouth, Presses de l'Université Saint-Joseph, 2013, 384 p., pp. 121-131

وتولت تعريبها للنشر في كتاب المجلس الدستوري 2013. الأنسة ماري تريز زهر.

ان النص الأصلي باللغة الفرنسية، والمنشور في القسم الأجنبي من هذا الكتاب، هو الذي يشكل مرجعية.

¹. أنظر في القانون رقم 127 الصادر بتاريخ 25 تشرين الأول 1999، *الجريدة الرسمية*، العدد 51، 28 تشرين الأول 1999، والقانون رقم 208 الصادر بتاريخ 26 أيار 2000، *الجريدة الرسمية*، عدد 23، 1 حزيران 2000.

اعتبر صانعو هذا الإصلاح، الذين استوحوا في شكل واسع من اتفاق الطائف، ضرورة الفصل الواضح في الدستور بين الأحكام التي تنظم السلطات العامة وعملها وتلك التي تحمي الاستقلالية الذاتية الحصرية للطوائف وصلاحياتها التقليدية في مجال الأحوال الشخصية والتعليم الديني وممارسة الشعائر الدينية.

فاعتمدت مجموعة الأحكام التي نظمت تمثيل الطوائف في مختلف فئات الوظائف العامة، وفقاً للمادة 95 الجديدة من الدستور، هذا التمثيل بصورة مؤقتة لكونه يعيق عمل المؤسسات. وقد افترض تعديلها خلال فترة انتقالية طالت عبر الزمن، إذ بدأت عام 1926 ولم يحل موعد انتهائها.

أما مجموعة الأحكام الثانية التي تضمن احترام عادات الطوائف وتقاليدها وأحوالها الشخصية وممارسة شعائرها الدينية وتعليمها الديني فبدت، بعكس الأولى، غير قابلة للمساس بها، إذ تعبّر عن طغيان التقاليد والمسلّمات الموروثة التي فرضت نفسها على معظم السلطات التي تعاقبت على لبنان.

2. تعود الاستقلالية الذاتية الحصرية إلى أيام الحكم العثماني عندما أكّد عليه الباب العالي، وكرّسه صك الانتداب الذي سلّمته عصبة الأمم إلى فرنسا عام 1919، ونظّمه ونصّ عليه القرار 60 ل.ر. بتاريخ 13 آذار 1936، ثم القانون الصادر بتاريخ 2 نيسان 1951؛ وعزّزه اتفاق الطائف والقانون الدستوري الصادر في 21 أيلول 1990 الذي شرّع الباب أمام الطوائف المعترف بها قانوناً لمراجعة المجلس الدستوري.

وعليه، تكون الإصلاحات الدستورية الحديثة التي، بقدر ما حاولت الحدّ من سلطة نظام الطوائف في تنظيم السلطات العامة وعملها، زادت من وقعها في قضايا الأحوال الشخصية وحرية المعتقد بتوفيرها ضماناً جديداً وأساسياً من خلال المجلس الدستوري.

قد يكون هذا الفصل مصطنعاً وجاهلاً الصلات التي تربط المؤسسات السياسية بجذور المجتمع العميقة، كأن يعود إليها أمر إدارة شؤونها. في هذا الصدد، لا يشير تمثيل الطوائف في مختلف أجهزة الدولة إلى الطائفية كما يودّون تأكيده، بل يعبّر عن متطلبات مجتمع متعدّد تستمد فيه مختلف الفئات الاجتماعية عناصر هويتها الأساسية من قانون نظام العائلة، هذه الهوية التي يفترض المحافظة عليها ضمن بنية المؤسسات السياسية وطريقة تنظيم عملها (نشير هنا إلى المؤسسات).

3. يؤكد حق الطوائف في مراجعة المجلس الدستوري ضرورة ضمان حماية مختلف فئات الأمة اللبنانية والمحافظة على خصوصية كل واحدة منها. لكنّه، في الوقت نفسه، أضفى على العلاقات بين الدولة والطوائف وجهاً جديداً في ما يتعلق بهذه المجالات. فقد كرّست الدولة في مختلف مراحلها صلاحيات الطوائف في قضايا الأحوال الشخصية في أفعال واضحة تؤكد اعترافها بها. تجسّدت هذه الأفعال، خلال العهد العثماني، كان الباب العالي يوجهها إلى رؤساء الطوائف عند مباشرة عملهم، اعترافاً منه بسلطتهم. أمّا في عهد الانتداب، وكذلك بعد الاستقلال، فتنبّه المشترع، من جهته، إلى تحديد المسائل التي تُعتبر من اختصاص الهيئات الدينية حصرياً والتي تنتج وحدها مفاعيل مدنية. كانت الدولة قادرة على توسيع إطار أنظمة الطوائف المعترف بها وتحديدتها، في أيّ وقت، من دون أن تستطيع هذه التجمّعات الدينية الطعن في هذه التدخلات.

يكشف تاريخ علاقة الدولة بالطوائف، منذ العهد العثماني حتى اليوم، تغيّرات السياسة التشريعية التي يطبّقها الطرف الأول على الطرف الثاني، ما يجعلنا نلاحظ وجود تيار، غالباً ما يكون خفياً، يسعى إلى علمنة القانون الذي، ولو أنّه لم يمسّ بجرمة الزواج، طاول، تدريجياً، نظام اموال العائلة.

أما اليوم فنتساءل هل يهدّد حق مراجعة المجلس الدستوري المعطى للطوائف نطاق عمل الدولة، ويُنذر بإلغاء أي قانون يتعلّق في شكل مباشر أو غير مباشر بالأحوال الشخصية يُعدّ من صلاحيات الطوائف الحصرية؟

يمكن النّظر في هذه المسألة الحساسة، في ضوء القرارات² الزاهنة التي صدرت عن المجلس الدستوري إثر الطعنين المقدّمين من رئيس الطائفة الدرزية في قانوني تنظيم مصالح الطائفة وإدارتها. وتبين قراءة هذين القرارين، كما بدا لي، باستخلاص الهدفين اللذين أراد المجلس الدستوري تسليط الضوء عليهما:

يرمي الهدف الأول إلى تحقيق استقلال الطوائف الذاتي في الأمور المحدّدة في الدستور، موضّحاً معناها وبُعدها. أمّا الهدف الثاني فيسعى إلى المحافظة على سيادة الدولة التشريعية التي، بحسب المادة 16 من الدستور، تبقى محصورة في سلطة واحدة ولا يمكن استبدالها.

² القرار الصادر بتاريخ 23 تشرين الثاني 1999، الجريدة الرسمية، العدد 56، 25 تشرين الثاني 1999، والقرار الصادر بتاريخ 8 حزيران 2000، الجريدة الرسمية، العدد 26، 15 حزيران 2000.

أردتُ تسليط الضوء على التوفيق الصعب بين هاتين الحتميتين في الأسطر
اللاحقة.

1

الاستقلالية الحصرية للطوائف

4. شكّلت الاستقلالية الذاتية للطوائف المعترف بها قانوناً في قضايا الأحوال الشخصية وحرية المعتقد مشكلات عدّة في المجلس الدستوري. تتعلّق المشكلة الأولى بحق مراجعة المجلس الدستوري، إذ إنّ تدخّله في هذا الشأن ليس عفويّاً، بل ويخضع لمبادرة الأشخاص المؤهلين لمراجعته. خلّت هذه المشكلة، بوضوح، في المادة 19 من الدستور التي حصرت حق مراجعة المجلس الدستوري برؤساء الطوائف فقط، عندما يتعلّق الأمر بشؤون الطائفة. غير أنّ تمثيل الطوائف أمام المجلس الدستوري شكّل موضوع بحثٍ، فقد لوحظ أنّ تنظيم هذه الطوائف يتمّ، في معظم الأحيان، خارج الأراضي اللبنانيّة وقد يحمل رئيس الطائفة جنسيّة أجنبيّة ويتخذ محلّ إقامة خارج لبنان؛ فمن غير الطبيعي في هذه الحال أن يراجع المجلس الدستوري. لكنّ هذه النقطة لا تمس فحسب بعلاقة الطوائف بالمجلس الدستوري، بل وبالعلاقة بمعظم أجهزة الدولة. وقد تمّت معالجتها منذ زمن بفضل المادة 9 من القرار ج. ل. الصادر بتاريخ 13 آذار 1936 التي نصّت على:

"إنّ الطوائف والمؤسسات والرهينات التابعة لهذه الطوائف يمثلها في علاقاتها مع السلطات العمومية رئيسها الديني الأعلى. وإذا كان هذا الرئيس يقيم خارج أراضي دول الشرق المشمولة بالانتداب الفرنسي، فيجب عليه بصورة إجباريّة أن ينيب عنه في سلطته ممثلاً محليّاً".

ما زال هذا النص نافذاً ولم يعدّل، ويمكن تطبيقه في ما يعني العلاقات بين الطوائف ومختلف أجهزة الدولة.

لم تطرح هذه المسألة خلال مراجعة المجلس الدستوري المتعلقة بالقضية المذكورة أعلاه، فرئيس الطائفة الدرزية هو لبنانيّ ومتخذٌ محلّ إقامة في لبنان. أما مكان تمثيله الطائفة ينتج صعوبات من نوع آخر تضع شرعية صلاحياته على المحك. فبعدما لاحظ

المجلس الدستوري أنّ صلاحياته يؤديها على شكلٍ دائمٍ، وتعترف بها السلطات العامة وأعضاء طائفته، عدّ أنّه مخوّلٌ تمامًا ممارسة حقّه في الطعن في عدم دستورية القانون.

5. طرحت هذه المراجعة أسئلة أكثر أهمية من حيث الاستقلالية الذاتية الحصرية للطوائف التي افتُرض توضيح معناها بمواجهتها تدخّلات السلطة التشريعية. في هذا الصدد، يمكن القوانين التي تمس بالادارة الذاتية للطوائف وتخالف أحكام الدستور أن يطعن فيها أمام المجلس الدستوري عشرة نواب لا يوافقون عليها. لكن لا بدّ من أن نأسف في كثير من الأحيان لخمول أعضاء المجلس التشريعي أمام قوانين غير دستورية تُطبّق لعدم الطعن فيها. أراد المشتري تخطّي هذا الخمول، ففتح باب المجلس الدستوري أمام الطوائف، علمًا أن هذا المجلس يبقى، في لبنان كما هي الحال في فرنسا، مغلقًا في وجه الأفراد. يُظهر هذا الامتياز الممنوح للطوائف الأهمية التي توليها الدولة لاحترام استقلاليتها وصلاحياتها. غير أنه حمّل المجلس الدستوري مهمة دقيقة من حيث تعيين نطاقها وحدودها.

لكن يختلف وضع الطوائف غير الإسلامية بعلاقتها مع الدولة عن الطوائف الإسلامية والدرزية، في هذا المجال، ولا يمكن فهم هذا الاختلاف إلا في ضوء التاريخ. تميّز تنظيم تشريع الطوائف غير الإسلامية وقضائها بكونهما خارج إطار رقابة الدولة، بحيث يعود إليها رفضه أو الاعتراف به من دون أن يكون لها أي حق في تنظيمه. أما الطوائف الإسلامية فتتظيمها منوط مباشرة بالدولة. فالقانون الإسلامي تابع للدولة والمحاكم الشرعية جزء من قضائها. ولكن، كما لاحظ إدمون رباط³، خفّت وطأة هذه الاختلافات، راهنًا، في لبنان. لا يعود ذلك إلى اندماج تنظيم الطوائف غير الإسلامية في الدولة، بل إلى الاستقلالية الواسعة التي اكتسبتها الطوائف المسلمة والدرزية. وأكده المشتري اللبناني في المرسوم الاشتراعي الصادر بتاريخ 13 كانون الثاني 1955 والذي نصّ على استقلال الطائفة السنية في شؤونها الدينية وأوقافها الخيرية، على أن تتولى تنظيمها وإدارتها بنفسها.

³. Edmond Rabbath, *La formation historique du Liban politique et constitutionnel*, Beyrouth, Librairie Orientale, 1986, p. 121.

6. وُضعت نصوص مشابهة لكلٍ من الطائفتين الشيعية⁴ والدرزية⁵. لم تحدّ هذه النصوص من دور الدولة، فما زالت تملك صلاحية إدراج قواعد تتعلّق بتنظيم الطوائف الداخلي وعمل محاكمها ضمن جهازها التشريعي والقضائي. إلّا أنّ هذه القواعد لا تُطبّق ما دامت لم توضع في إطار الاستقلالية للطوائف. اضطرّ المجلس الدستوري إلى تحديد هذه المتطلّبات في قراراته الأخيرة. فتناول قراره الصادر بتاريخ 23 تشرين الثاني 1999 المتعلّق بأوقاف الطائفة الدرزية، مسألة تتعلّق مباشرة بالملكية وإدارة الأملاك، لكننا ما زلنا نصنّفها في إطار الأحوال الشخصية، إذ يرمي تنظيمها إلى تحقيق أهداف ذات طبيعة دينية. ولو أنّ هذا التنظيم من مسؤولية الدولة، لكنّه يفرض احترام استقلالية المراجع الدينية في إدارة أوقافها. أخذ قانون 25 تشرين الثاني 1999 هذه الحتمية بالاعتبار، فأنشأ ضمن الطائفة الدرزية هيئة إدارية مؤلّفة من اثني عشر عضواً على الأقل وخمس وعشرين عضواً على الأكثر يختارهم المجلس المذهبي، المُنتخب بدوره من قبل أعضاء من الطائفة. وقد كفلت أهلية انتخاب أعضاء المجلس المذهبي ضمن الطائفة استقلاليته في إدارة الأوقاف التي وُكلتها السلطة الدينية إلى جهاز مختصّ.

اتّخذ المشرع أحكاماً إنتقالية لتدارك شغور المجلس المذهبي للطائفة الدرزية، حالياً ، والذي يعود إليه تعيين أعضاء هيئة إدارة الأوقاف. منحت هذه الأحكام الحقّ لمجلس الوزراء بسلطة التعيين لمدة خمس سنوات. كما نصّ هذا القانون على ضرورة خضوع الأعضاء المُنتخبين خلال تأدية مهامهم لرقابة لجنة مؤلّفة من النواب الدروز. وأكّد على إمكانية انتخاب أعضاء المجلس أو تعيينهم، بحسب الظروف.

حوّل هذا القانون، ولو بشكلٍ مؤقت، الدولة التدخّل مباشرة في قضايا خاصة بالطائفة فأناط بها الحلول محلّ سلطاتها بهدف تأسيس أجهزة ذات طابع ديني.

يفسّر هذا الانتهاك المباشر لاستقلالية الطائفة الدرزية في مسائل تتعلّق مباشرة بعاداتها ومصالحها الدينية اتخاذ المجلس الدستوري قراره الصادر بتاريخ 23 تشرين الثاني 1999⁶ المتعلّق بالطعن المُقدّم من قبل رئيس الطائفة الدرزية في إلغاء أحكام المواد 11 و12 من القانون الصادر بتاريخ 25 تشرين الأول 1999 المعتبرة أحكاماً إنتقالية.

4. أنظر في القانون رقم 67/72 الصادر بتاريخ 19 كانون الأول 1967 المتعلّق بتنظيم شؤون الطائفة الشيعية في لبنان.

5. القانون الصادر بتاريخ 13 تموز 1999، والقانون رقم 127 الصادر بتاريخ 25 تشرين الأول 1999، والقانون رقم 208 الصادر بتاريخ 26 أيار 2000.

6. الجريدة الرسمية، العدد 56، 25 تشرين الثاني 1999.

7. اقتضى من المجلس الدستوري اتخاذ موقف مماثل مستوحياً من الحتميات عينها في حكمه الصادر بتاريخ 26 أيار 2000⁷ المتعلق بإجراءات تعيين شيخ عقل الطائفة الدرزية. نصّ هذا القانون على أنّ المجلس المذهبي ينتخب شيخ العقل لمدة خمسة عشر عاماً. لكنّه وضع أحكاماً انتقالية تؤكد أنّه بسبب شغور المجلس الحالي يُعيّن شيخ العقل لمدة خمسة عشر عاماً بإجماع النواب الدروز (المادة 16).

لذلك، اعتبر المجلس الدستوري، بقراره الصادر بتاريخ 8 حزيران 2000⁸، أنّ قانون كهذا ينتهك الإدارة الذاتية للطائفة الدرزية وحريتها في اختيار رؤسائها الدينيين، ما يجعله مخالفاً للدستور. كما شدّد على أنّ منح النواب الدروز وحدهم صلاحية تعيين رئيس طائفتهم الديني يمس باستقلال الطوائف الذاتي؛ فهؤلاء النواب لا يمثلون، وفقاً للمادة 27 من الدستور طائفتهم فحسب، بل الأمة جمعاء. لقد انتخبهم مواطنون من مختلف الطوائف ضمن دائرة انتخابية محدّدة، ما يجعلهم غير مخولين الحلول محلّ مؤسسات الطائفة وإدارة شؤونها. كان، من الطبيعي، إذن، أن يلغي المجلس الدستوري أحكام المادة 16 من القانون الصادر بتاريخ 26 أيار 2000 التي كرّست، علناً، تدخّل السلطة السياسيّة في شؤون الطوائف الداخليّة ومصالحها الدينيّة. وجب على المجلس الدستوري، خلال النظر في هذه الأحكام، تحديد مجال تدخّل الدولة في تنظيم شؤون الطوائف الإسلاميّة والدرزيّة وحدوده. لقد تمّ وضع هذا النظام بهدف خدمة الطوائف، فيترتّب عليه بذلك احترام استقلاليتها وضمان حمايتها من دون تكريس تدخّل الدولة في تنظيمها.

⁷ الجريدة الرسميّة، العدد 23، 1 حزيران 2000.

⁸ الجريدة الرسميّة، العدد 26، 15 حزيران 2000.

2

سيادة الدولة التشريعية

هل نستخلص أنّ احترام الاستقلالية الذاتية للطوائف يؤدي إلى حرمان الدولة إمكانيّة التدخّل في قضايا الأحوال الشخصية؟
 لم تجر دعوة المجلس الدستوري لإبداء رأيه مباشرة في هذه القضية المهمة، لكنّ قراره الصادر بتاريخ 8 حزيران 2000 تضمّن معلومات قيّمة في هذا المجال نجمت عن دوافعه. فيؤكّد بتفسيره المادة 9 من الدستور:

"بما أنّ هذا النصّ إذا كان يعطي استقلالاً ذاتياً للطوائف في إدارة شؤونها ومصالحها الدينية، فإنّه لا يحجب حق الدولة في سنّ التشريعات المختلفة المتعلقة بتنظيم أوضاع هذه الطوائف وفقاً لأحكام الدستور.
 وبما أنّ حق الدولة في التشريع هو حق من حقوق السيادة التي تستمد مصدرها من الشعب وتمارسها الدولة عبر المؤسسات الدستورية على إقليمها وعلى كلّ المتواجدين على هذا الإقليم.
 وبما أنّ سلطة التشريع سلطة أصيلة ومطلقة وقد حصرتها الدستور بهيئة واحدة من دون غيرها وهي مجلس النواب (المادة 16)..."

تتجاوز هذه الأسباب، بعموميّتها، معطيات القضية التي قدّمت من أجلها، ما يهدّد طبيعة العلاقات بين الدولة والطوائف.

إذا كانت الدّولة وحدها تملك السّيادة التشريعية والقضائية، كما أشار إليه المجلس الدستوري، كيف يمكن تفسير صلاحيات الطوائف في ما يتعلّق بقضايا الأحوال الشخصية؟ كثيراً ما قيل أنّ الطوائف تمارس صلاحيّاتها عن طريق التفويض. لكنّ هذه الإجابة قلّما كانت مُقنعة. هي لا تتوافق مع أيّ من المعطيات التاريخية أو الإدارة الذاتية الصحريّة للطوائف أو سيادة الدولة، ما يجعلنا نتساءل عن كيفية تفويضها. إذ تبدو صلاحيات الطوائف، بهذا الخصوص، وكأنّهم معترف بها أكثر منها مفوّضة. وكثيراً ما تمّ اعتماد مفهوم الاعتراف لبناء علاقات بين الدّولة والطوائف. هذا ما يؤكّده القرار 60 ل.ر. الصادر بتاريخ 13 آذار 1936 الذي نصّ على أنّ الطوائف المعترف بها قانوناً كطوائف لها نظامها الشخصي هي الطوائف التاريخية. كما تعطي المادة 19 من الدستور لرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً وحدهم حق مراجعة المجلس الدستوري.

يسمح مفهوم الاعتراف بالطوائف بالتوفيق بين الاستقلالية الذاتية الحصرية للطوائف وسيادة الدولة التشريعية ما يعني أنّ حقوق هذه الطوائف تبقى خارج إطار الدولة، خصوصاً أنها تحتاج، أولاً، إلى أن يُوافق عليها وأن يُعترف بها لكي يُصادق عليها وتدخل حيّز التنفيذ. هذا لا يدع مجالاً للشك بالنسبة إلى الطوائف غير الإسلامية إذ اقتضت قوانينها، منذ العهد العثماني حتى اليوم، اعترافاً مُسبقاً واضحاً من السلطات المعنية لكي تصبح نافذة.

أما بالنسبة إلى قوانين الطوائف الإسلامية والدرزية فتشكل أفعال الاعتراف بها أهمية أقل، فما زالت جزءاً لا يتجزأ من جهاز الدولة التشريعي والقضائي، من دون أن تخضع عملياً لها، ولا يمكن تعديلها إلا بعد الحصول على موافقة الطوائف المعنية.

9. يُشكّل مفهوم الاعتراف الذي يضمن احترام الدولة للاستقلالية الذاتية الحصرية للطوائف، من جهة أخرى، ميزة، إذ يعطيها حرية مطلقة بممارسة صلاحياتها التشريعية في قضايا الأحوال الشخصية، ما يخولها إدخال تشريع مدني على هامش تشريعات الطوائف.

تحيب هذه التشريعات على متطلبات حرية المعتقد التي يحميها الدستور. يمكن التعبير عنها، كما نعرفه، بعدة طرق، لاسيما بطريق الحق الممنوح لأيّ كان بتغيير دينه، وبذلك طائفته. عندما يتم تغيير الطائفة، يتغير معها قانون الأحوال الشخصية. يميل نظام الأحوال الشخصية الذي يمكن التخلص منه بسهولة بمجرد تبديل الطائفة، إلى أن يصبح اختياريًا بالرغم من الإجراءات المتخذة من قبل المشرع لمعاقبة تجاوزات الإرادة الفردية⁹. يمكن هذه الإرادة التي تسمح لنفسها بممارسة حرية المعتقد أن تتطور باستمرار ضمن مجموعة غنية من القوانين تعود إلى طوائف مختلفة.

لكنه، لمواجهة الشخصانية المتزايدة التي تهدد استقرار الرباط العائلي، كان من الطبيعي أن تسعى الدولة، بما لها من سلطة تشريعية مطلقة، إلى سنّ قانون مدني. وضعت قوانين مدنية لغير المسلمين في ما يتعلق بالإرث والبنوة غير الشرعية. ما من شيء يمنعها من توسيع نطاق عملها ليشمل بقية الطوائف. إنّ احترام أنظمة الأحوال الشخصية الذي فرضه عليها الدستور لم يجزدها من سلطتها في ما يتعلق بقانون نظام العائلة.

⁹ أنظر في المادة 23 من القرار 146 ل. ر. الصادر في 18 تشرين الثاني 1938 التي تُبقي على اختصاص السلطة التي احتقلت بالزواج، بالرغم من تغيير أحد الزوجين لطائفته.

أما المجلس الدستوري، فبتأكيده سلطة الدولة التشريعية، مهّد الطريق أمامها
لإعتماد الإصلاحات المطلوبة، وتقدير أهميّتها، وتحديد مجالها وطابعها الإلزامي أو
الاختياري.

مفاعيل قرارات المجلس الدستوري

المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة وعدم احقاق الحق الاداري

القاضي الدكتور خليل سعيد ابو رجيلي

رئيس غرفة سابقاً ومستشار شرفاً في مجلس شورى الدولة

استاذ القانون العام في جامعة الحكمة

تنص المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة (مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/6/14 وتعديلاته) على ما يلي :

"لا تسمع مراجعة القضاء الشامل التي تستند الى عدم شرعية قرار إداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن إذا كانت المراجعة مبنية على نفس السبب القانوني الذي كان بالإمكان أن تستند إليه مراجعة الابطال ضد ذلك القرار وإذا كانت لها نفس النتائج المالية التي كانت لتتجم عن مراجعة الابطال. لا تسري أحكام هذه المادة على المراجعات المقدمة بتاريخ سابق لنفاذ هذا القانون ولا على تلك التي سقط الحق بتقديمها في ظل القانون السابق".

تجد هذه المادة أصلها في المادة 59 المعدلة¹ من نظام مجلس شورى الدولة السابق (المرسوم الإشتراعي رقم 1959/119) التي نصت على ما يلي :

"ان انقضاء مهلة الشهرين على مراجعة أبطال القرار الفردي الصريح أو الضمني يسقط حق مراجعة القضاء الشامل بشأن مفعول القرار من سائر نواحيه. وفي ما يتعلق بالقرارات الفردية السابقة لتاريخ العمل بهذا القانون التي لم يحصل مراجعة بشأنها وكانت أبلغت أو نفذت تحدد مهلة مراجعة القضاء الشامل بسنة واحدة اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون".

¹ عدلت المادة 59 بموجب القانون تاريخ 1967/7/27 الذي اضاف إليها فقرتين تتعلقان بالحظر موضوع هذه الدراسة.

وتجدر الإشارة الى أن الفقرة 2 من المادة 70 الأنفة الذكر تتعلق بالفترة الانتقالية لتطبيقها ولم تعد بالتالي بذات فائدة في هذا البحث الذي ينحصر بالفقرة الأولى منها.

ان المادة 59 من نظام مجلس شورى الدولة السابق تضمنت حظراً قاطعاً بتقديم مراجعة قضاء شامل تركز على قرار فردي مشوب بأحد عيوب الابطال لتجاوز هو السلطة وانقضت مهلة الشهرين للطعن فيه وأصبح بالتالي مبرماً.

هذا الحظر نقله المشتزع الى المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة الحالي ملطفاً اياه ببعض الشروط وهي :

- أن تكون مراجعة القضاء الشامل مبنية على نفس السبب القانوني الذي كان بالإمكان ان تستند إليه مراجعة الابطال ضد ذلك القرار.
- أن تكون لمراجعة الابطال ذات النتائج المالية التي كانت لتتجم عن مراجعة الابطال.

بالرغم من تلطيف هذا الحظر، ظل ولوج باب القضاء في مراجعات القضاء الشامل المبنية على قرار فردي غير شرعي، محظوراً كلما توافر الشرطان المشار إليهما أعلاه.

من الملاحظ أن المادة 70 جاء ذكرها تحت عنوان "في أصول المحاكمة لدى المحاكم الادارية ومجلس شورى الدولة" وبالتالي يشكل هذا الحظر دفعاً من دفع عدم جواز سماع بعض دعاوى القضاء الشامل (une fin de non recevoir) .

غير أن هذا الدفع يمتاز عن غيره من الدفع بأنه يخالف أحكام الدستور فضلاً عن منافاته الأخلاق ، كما سنراه في القسم الأول من هذه الدراسة.

لما كان مجلس شورى الدولة قد طبق المادة 70 من نظامه في العديد من قراراته. ولما كان هذا التطبيق يستدعي توافر شروط قانونية دقيقة ليست الاحاطة بها بالأمر السهل، لذا رأينا من المفيد - وبصورة استطرادية - التطرق الى تطبيق المادة 70 وذلك في القسم الثاني من هذا البحث توصلأ الى عدالة أفضل. ذلك أن اصول المحاكمات - كل اصول محاكمات - تتضمن مبادئ وتقنيات تهدف الى توافر الدعوى العادلة

(le procès équitable) التي توصل القاضي الى كشف الحقيقة وقولة الحق. وفي حال اصطدامه بنصوص جائرة فعليه سلوك سبل التفسير التي تصب في إتجاه العدل.

1

مخالفة المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة للاخلاق والدستور

أولاً : نص المادة 70 غير أخلاقي: أن نص المادة 70 ينطوي على تحصين الادارة ضد أحد أوجه أخطاء المرفق العام وهو الخطأ القانوني، وذلك بجعل هذا الخطأ غير صالح لمساءلة السلطة العامة بطريق مراجعة القضاء الشامل. من المعروف في القانون الاداري ان القرارات الادارية (أكانت تنظيمية أو فردية) يجب أن تحترم الشرعية أي يجب أن تكون صادرة عن سلطة صالحة ومتوافقة مع المعاملات الجوهرية المنصوص عليها في القوانين والأنظمة ، وان تحترم مبدأ تراتبية النصوص القانونية والقضوية المحكوم بها وان لا تكون مشوبة بعيب تحوير السلطة . وفي حال الاخلال بأحد هذه الشروط أو بأكثر تكون القرارات الادارية عرضة للأبطال وفق ما جاء في المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة.

في حال صدف أن أحد اصحاب العلاقة لم يتمكن لسبب من الأسباب من الطعن في القرار الاداري الذي يمس بوضعيته القانونية وانقضت مهلة الطعن فيه وهي عادة شهران فإن هذا القرار يصبح نهائياً ومبرماً بالنسبة إليه وبالتالي محصناً مبدئياً² ضد مراجعة الابطال لتجاوز حدّ السلطة . وفي مثل هذه الحالة ، لا يبقى أمام صاحب العلاقة إلا اللجوء الى مراجعة القضاء الشامل للحصول على حقه في التعويض أو على مبالغ مالية حرمه منها القرار المعيوب بتجاوزه حد السلطة والذي أوصدت بوجهه دعوى الابطال.

ان الحظر المنصوص عنه في المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة يتعارض مع الاخلاق (les bonnes moeurs) سواء نظرنا اليه من زاوية صاحب العلاقة ام من زاوية الادارة.

2. نقول مبدئياً لأنه في بعض الحالات تبقى مهلة الطعن مفتوحة وذلك عندما يكون القرار الاداري معيوباً بعيوب جسيمة تجعله حسب الاجتهاد عديم الوجود (inexistence juridique).

من جهة، ان الحظر المشار اليه يشكل عقوبة لكل ذي علاقة صدر بشأنه قرار إداري يلحق به ضرراً ولم يطعن فيه بطريق الابطال. وهذه العقوبة تقضي بحرمانه من الحصول على التعويض او على حق مالي لعدم تقديمه مراجعة الابطال.

فما هو مبرر هذه العقوبة ؟ هل عدم سلوك طريق الابطال لتقويض قرار الادارة الذي يمس بوضعية صاحب علاقة يشكل خطأ مسلكياً أو خطأ قانونياً يستوجب مثل هذه العقوبة؟ وهل مبدأ "عدم جواز التذرع بجهل القانون" وهنا جهل مهلة مراجعة الابطال أو مراجعة الابطال و جهل المادة 70 من نظام المجلس ، يبرر مثل هذه العقوبة ؟

الا نعلم جميعاً كم ان اصول المحاكمات الادارية هي معقدة ويجهلها حتى رجال القانون الذين لا يترافعون أمام القضاء الاداري؟ اذن لا يصح في معرض هذا البحث التذرع بالمبدأ الآنف ذكره . وكان حرياً بالمشرع اللبناني ان ينص في نظام مجلس شورى الدولة على موجب الادارة مصدرة القرار الفردي عندما تبلغه من صاحب العلاقة ان تذكر في وثيقة التبليغ أو في ذيل القرار المعني مدة المهلة القانونية التي يستطيع خلالها صاحب العلاقة المبلغ ان يطعن فيه أمام القضاء الاداري، وذلك تحت طائلة ان تبقى هذه المهلة مفتوحة . وتجدر الإشارة الى أن المشرع الفرنسي ينص على مثل هذا الالزام للادارة ، وذلك يقيناً منه أن قاعدة "عدم جواز التذرع بجهل القانون" وهي قاعدة قديمة لم تعد صالحة تماماً في عصرنا حيث أصبح التشريع لا يحصى كمّاً ومضموناً.

اذا نظرنا الى المسألة من وجهة الادارة مصدرة القرار المشكو منه، فإن الحظر المنطوية عليه المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة ، يُشكّل مكافأة مالية للادارة التي ارتكبت خطأ مرفقياً هو عبارة عن مخالفة مبدأ الشرعية. وهذه المخالفة تتيح لكل ذي مصلحة أن يطعن في قرارها المتجاوز لحدّ السلطة وذلك لعدة أسباب المعددة في المادة 108 من نظام مجلس شورى الدولة . وعدم تقديم هذا الطعن في خلال المهلة القانونية يحصّن القرار الفردي المشكو منه ، إلا أنه من غير الجائز تحصين خطأ مخالفة مبدأ الشرعية ضد مراجعة القضاء الشامل وهي دعوى مسؤولية لا يجوز تحريمها . فهذا التحريم يتعارض مع موجب الادارة بأن تتصرف تصرف الخصم الشريف مع المواطنين وبأولى حجة مع موظفيها. والجماعة العامة هي شخص معنوي لا يستطيع أن يرتكب خطأ، فالخطأ المنسوب للادارة وراءه موظف أو أكثر. فأعفاء الادارة من المسؤولية يؤدي الى طمس مسؤولية المسؤول او الموظف متخذ القرار وبالتالي الى الغاء المحاسبة فضلاً عن

هدر حق صاحب العلاقة . وإذا ما أخذنا بعين الاعتبار أن الإدارة - أو الجماعة العامة - هي أقوى من الفرد الذي هو بحاجة الى تحصينه ضد أخطاء الإدارة لا العكس ، أدركنا كم هو نص المادة 70 جائر ومخالف للأخلاقيات الإدارية ، ناهيك عن مخالفته لأحكام الدستور .

ثانياً : نص المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة مخالف لأحكام الدستور:
ان نص المادة 70 يُخالف المادة 8 من الشرعة العالمية لحقوق الإنسان كما يُخالف أحكام المادة 20 من الدستور .

أ. مخالفة المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة للمادة 8 من الشرعة العالمية لحقوق الإنسان.

ان مقدمة دستورنا تبنت صراحة الشرعة العالمية لحقوق الإنسان وذلك بموجب القانون الدستوري رقم 18/ الصادر في 1990/9/21 - فقرة ب حيث جاء :

لبنان عربي الهوية والانتماء ، وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة وملتزم موثيقها والاعلان العالمي لحقوق الإنسان . وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات دون استثناء".

هذا التبني للاعلان العالمي لحقوق الإنسان يجعله جزءاً لا يتجزأ من الدستور . هذا ما يستفاد أيضاً من قرار المجلس الدستوري (رقم 2 تاريخ 2001/5/10 - المنشور في "المجلس الدستوري 1993-2001، ص 76) حيث نقرأ :

"1- وبما أنه من المعتمد ان هذه المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معها بالقوة الدستورية" (ص 78) .

إن المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة بتحريمها بعض مراجعات القضاء الشامل تخالف صراحة المادة 8 من شرعة حقوق الإنسان التي تنص على ما يلي في صيغتها العربية:

"لكل شخص الحق في أن يلجأ الى المحاكم الوطنية لانصافه من اعمال فيها اعتداء على الحقوق الاساسية التي يمنحها له القانون".

هذا النص من الشرعة العالمية لحقوق الإنسان يحظر بصورة مطلقة قفل باب اللجوء الى القضاء الوطني لوصول الشخص الى حقوقه الاساسية التي يكفلها الدستور أو القانون. كما ان المادة 20 من دستورنا تنطوي ضمناً على ذات الحظر .

ب. مخالفة المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة لاحكام المادة 20 من الدستور: بعد عرض موقف المجلس الدستوري من أحد النصوص التي تحظر اللجوء الى القضاء . نطرح مسألة بسط اجتهاده على الحالات المماثلة او المشابهة.

1. موقف المجلس الدستوري: تنص المادة 20 من الدستور على ما يلي :

"السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاء وللمتقاضين الضمانات اللازمة . أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون . والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والاحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني".

أوجب هذا النص الدستوري أن تصدر أنظمة القضاء بموجب قوانين تتضمن الضمانات اللازمة للقضاة وللمتقاضين . ومن البدهة القول بأن "الف باء" ضمانات المتقاضين ان يكون باب القضاء مفتوحاً أمامهم ليلجوه بسهولة حتى يتمكنوا من صون حقوقهم المعترف بها في القوانين.

من حسن الحظ ان الفرصة أتاحت للمجلس الدستوري لينظر في دستورية بعض مواد نظام مجلس شورى الدولة التعديلية له والصادرة بموجب القانون رقم 2000/227 تاريخ 2000/5/31. ومن بين النصوص المطعون فيها الفقرة 2 من المادة 64 الجديدة التي نصت على ما يلي:

"لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض".

هذا النص المطعون فيه جاء يحظر على القضاة العدليين الطعن أمام مجلس شورى الدولة في قرارات المجلس التأديبي. وقد أبطله المجلس الدستوري بقراره رقم 5 تاريخ 2000/6/27 لمخالفته لاحكام المادة 20 من الدستور. (منشور في المجلس الدستوري، 1993-2001، منشورات صادر، ص 65 وما يليها) .

نظراً لوضوح الاسباب التي استند إليها القرار ولبلاغتھا التي تُغني عن أي تعليق او تفسير ، نكتفي بذكر أهمھا في ما يلي :

"4- وبما أن حق مراجعة القضاء هو من الحقوق الدستورية الاساسية وهو يشكل بالنسبة للقاضي في القضايا التأديبية عندما يكون محل مؤاخذة مسلكية ، احدى الضمانات التي عنتها المادة 20 من الدستور .

"7- وبما ان منع القاضي العدلي من الطعن في قرارات المجلس التأديبي يؤدي الى حرمانه من ضمانة دستورية وبشكل بالتالي انتقاصاً من الضمانات التي أوجبت المادة 20 من الدستور حفظھا للقضاة.

"9- وبما ان قرارات المجلس التأديبي للقضاة العدليين هي من نوع الاحكام التي تصدر بالدرجة الأخيرة عن هيئات ادارية ذات صفة قضائية، والطعن فيها أمام القضاء المختص، يشكل بالنسبة للقاضي العدلي، احدى الضمانات التي نصّ عليها الدستور، وحرمانه من حق المراجعة يتعارض اذن مع أحكام الدستور ومع المبادئ العامة الدستورية.

"10- وبما انه اذا كان يعود للمشرع ان يلغي قانوناً نافذاً أو أن يعدل في أحكام هذا القانون دون أن يشكل ذلك مخالفة للدستور او ان يقع هذا العمل تحت رقابة المجلس الدستوري إلا أن الأمر يختلف عندما يمسّ ذلك ، حرية او حقاً من الحقوق ذات القيمة الدستورية (قرار المجلس الدستوري رقم 2000/1 تاريخ 2000/2/1).

"وبما ان النص المطعون فيه ، بحرمانه القاضي من حق الدفاع عن نفسه امام المرجع القضائي المختص واقفال باب المراجعة بوجهه يكون قد الغى ضمانات من الضمانات التي نصّ عليها الدستور والتي تشكل للقاضي احدى أهم ميزات استقلاله.

"وبما ان الفقرة 2 من المادة 64 من القانون 2000/227 تكون اذن مخالفة للدستور وللمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية ، ويقتضي بالتالي إبطالها".

ان الضمانة التي أعلنھا المجلس الدستوري في قراره هي ضمانة مزدوجة الوجه. فهي من جهة تشكل ضمانات لاستقلال القاضي ومن جهة ثانية هي ضمانات للقاضي المتقاضي. وفي وجهها الثاني فهي تتسحب أيضاً على المتقاضين من غير القضاة.

لكن السؤال الذي يتبادر الى الذهن ويحتاج الى جواب هو التالي : هل قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5 يطبق على النص المبطل فحسب أم أنه ينسحب أيضاً على جميع النصوص القانونية المماثلة أو المشابهة ومن بينها نص المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة؟

2. هل اجتهاد المجلس الدستوري ينسحب على النصوص القانونية الأخرى المماثلة او المشابهة ؟ ان الاجابة عن هذا السؤال مرتبطة بمفاعيل قرارات المجلس الدستوري. بهذا الخصوص نصّت المادتان 13 و22 من القانون رقم 1993/250 تاريخ 1993/7/14 (انشاء المجلس الدستوري) على ما يلي:

المادة 13 - تتمتع القرارات الصادرة عن المجلس الدستوري بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والادارية.

ان قرارات المجلس الدستوري مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية او غير العادية".

المادة 22 - "يعلن المجلس الدستوري في قراره ان القانون مطابق او مخالف كلياً أو جزئياً للدستور .

إذا قرر المجلس الدستوري ان النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلل يرسم حدود البطلان .

ان النص الذي تقرر بطلانه يعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنه لم يصدر ولا يجوز لأي كان التذرع به .

في ضوء صراحة هذين النصّين ان قرار المجلس الدستوري في معرض رقابته على دستورية القوانين هو قرار يتمتع بقوة القضية المحكوم بها وهو قرار مبرم يلزم جميع السلطات العامة بما فيها القضاء . وعندما يقضي المجلس ببطلان القانون المطعون فيه يعتبر النص المقرّر ابطاله كأنه لم يكن .

ان حرفية نصّي المادتين 13 و22 تحصر مفعول قرار الإبطال بالنص المقرر ابطاله الذي يعتبر "كأنه لم يصدر" وهي عبارة مرادفة للعبارة التي يستخدمها قاضي الابطال عندما يبطل قراراً ادارياً معيوباً بعيب جسيم وهي "كأنه لم يكن" .

لكن هل تستقيم هذه النظرة الضيقة الى مفعول الابطال في ظل رقابة دستورية ضيقة لا تقرّ بالرقابة اللاحقة غير المباشرة بطريق الدفع بعدم دستورية القوانين ؟ الأمر الذي

يجعل جميع القوانين اللبنانية الصادرة قبل مباشرة المجلس الدستوري لمهامه في منأى من أي طعن ما يؤيد العيوب الدستورية التي تشوبها، هذا فضلاً عن العيوب الدستورية التي قد تشوب القوانين الصادرة بعد انشاء المجلس الدستوري والتي لا أو لم يقدّم بشأنها طعن في عدم دستورتها.

نحن هنا امام وضعيّة شاذة عن المألوف. كيف بوسع المنطق والعدالة أن يتقبّل ابطال قاعدة مخالفة للدستور من قبل محكمة دستورية والابقاء على هذه القاعدة الشاذة في قوانين اخرى نافذة وذلك بحجّة إنها صادرة قبل نشوء هذه المحكمة أو أنّ من لهم حق المراجعة الدستورية لم يطعنوا فيها لسبب من الأسباب ؟

من حسن الصدف أن هذه المسألة طرحت امام مجلس شورى الدولة بمناسبة نزاع بين الدولة (وزارة الخارجية والمغتربين) وبين السفير الياس غصن الذي أصدرت بحقه الهيئة العليا للتأديب عقوبة تأديبية . فقدم هذا الأخير بمراجعة نقض ضد القرار المذكور أمام مجلس شورى الدولة (غرفة الموظفين) متجاوزاً نصّ المادة 13 من القانون رقم 1965/54 التي تحظر الطعن في قرارات الهيئة العليا للتأديب بأي طريق من طرق المراجعة بما في ذلك الابطال لتجاوز حدّ السلطة.

لما كانت الهيئة العليا للتأديب هي هيئة ادارية ذات صفة قضائية وبالتالي أن قرارات هذه الهيئة تخضع مبدئياً لمراجعة التمييز او النقض امام القضاء الاداري وليس لمراجعة الابطال المختصة بالقرارات الصادرة عن السلطات الادارية، لذا فسّر مجلس شورى الدولة بأن المقصود بتحريم الابطال هو تحريم النقض.

قبل مجلس شورى الدولة طلب النقض مقرراً نقض القرار التأديبي المطعون فيه (القرار رقم 205 تاريخ 2001/2/8 الياس غصن /الدولة - الهيئة العليا للتأديب م ق إ عدد 2004/16 ص 320 وما بعدها) (الهيئة مؤلفة من الرئيس عزت الايوبي والمستشارين يوسف نصر وكوبرت عطيه) وقد استند المجلس لقبول طلب النقض الى السببين التاليين:

السبب الأول: المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة المعدلة بالقانون رقم 227، تاريخ 2000/5/31. كان النص القديم لهذه المادة كما يلي:

"ينظر مجلس شورى الدولة في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين " .

بعد التعديل أصبحت كما يلي بعد اضافة عبارة عليها: "خلافاً لأي نص آخر ينظر مجلس شورى الدولة ..." والباقي بدون تعديل.

فإذا كان هذا النص لم يبلغ صراحة نص الفقرة 2 من المادة 13 من القانون رقم 65/54 إلا أنه أعطى مجلس شورى الدولة صراحة الحق في مراقبة جميع النزاعات التأديبية والنظر فيها عن أي جهة صدرت قراراتها وذلك خلافاً لأي نص آخر بما في ذلك المادة 13 المشار إليها اعلاه".

السبب الثاني: قرار المجلس الدستوري رقم 5 تاريخ 2000/6/27 القاضي بإلغاء الفقرة الثانية من المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة لمخالفتها لاحكام المادة 20 من الدستور لتحريمها الطعن في القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى. ذلك ان المادة 64 المذكورة ازلت ضمانات دستورية محمية دستورياً فضلاً عن انتهاكها حق الدفاع المحمي بدوره دستورياً.

غير ان الدولة قدمت مراجعة اعادة محاكمة طعن في القرار المشار إليه مدلية بعدة أسباب من جملتها عدم صلاحية مجلس شورى الدولة ؛ وقد أدلت تحت هذا السبب بما يلي:

ان القرار المطلوب الاعادة بشأنه استند الى احكام المادة 64 من نظام مجلس شورى الدولة المعدلة بالقانون رقم 227 تاريخ 2000/5/31 والتي اعطت المجلس الحق في مراقبة جميع النزاعات التأديبية خلافاً لأي نص آخر، إلا أن هذا القانون لم ينص على اعطاء احكامه مفعولاً رجعياً وبالتالي فإن احكامه لا تطبق على القرارات التأديبية الصادرة بتاريخ سابق له. وذلك عملاً بقواعد تطبيق القوانين الاجرائية وهو ما تنص عليه صراحة الفقرة 3 من المادة الخامسة من قانون اصول المحاكمات المدنية التي تستثني من قاعدة العمل الفوري بقوانين اصول المحاكمات، القوانين المنظمة لطرق الطعن في الأحكام الصادرة قبل تاريخ العمل بها متى كانت ملغية أو منشئة لطريق من تلك الطرق (قرار الهيئة العليا للتأديب صدر بتاريخ 1999/12/2).

إن اجتهاد مجلس شورى الدولة قد استقرّ على تفسير احكام المادة 13 من القانون رقم 1965/54 على ان هذا النص يعني عدم قبول مراجعة النقض ضد قرارات الهيئة العليا للتأديب.

ان طلب الاعادة المقدم من الدولة اثار امام المجلس مسألة صلاحيته للنظر في مراجعة النقض المقدمة ضد قرار الهيئة العليا للتأديب رقم 1999/19. وان فصل هذه

المسألة يتوقف على معرفة ما إذا كانت المادة 13 من القانون رقم 1965/54 التي تحظر الطعن في قرارات الهيئة المذكورة بطريق النقض، تبقى قابلة للتطبيق لا سيما بعد صدور قرار المجلس الدستوري رقم 2000/5.

موقف مجلس شورى الدولة: ردّ مجلس شورى الدولة طلب إعادة المحاكمة في قراره رقم 71 تاريخ 2001/10/25 (الدولة /السفير الياس غصن م ق إ عدد 2005/17، ص 32 وكانت الهيئة مشكلة من الرئيس خالد قباني والمستشارين سليمان عيد وضاهر غندور) ونشير بالمناسبة الى ان الرئيس قباني كان عضواً سابقاً في المجلس الدستوري ومشاركاً في القرار رقم 2000/5.

خلاصة الحجج والاسباب التي ارتكز عليها مجلس شورى الدولة لرد طلب اعادة المحاكمة ولتطبيق اجتهاد المجلس الدستوري على القضية المعروضة عليه فهي التالية:

1. ان المجلس الدستوري اعتبر حق مراجعة القضاء (Droit au recours) من الحقوق الدستورية الاساسية وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية.
2. ان حرمان الافراد من حق مراجعة القضاء وبالتالي من حق الدفاع يعتبر ماساً بحق دستوري. وهو مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية.
3. ان المجلس الدستوري قد اعتبر في قراره رقم 2000/5 ان مراجعة النقض ضد الاحكام الصادرة بالدرجة الأخيرة عن الهيئات الادارية ذات الصفة القضائية، تتعلق بالانتظام العام، وهذا يعني ان مراجعة النقض لا تحتاج لممارستها الى نصّ تشريعي يكرسها، وانه يعود لكل انسان ان يمارس هذا الحق رغم وجود نصّ مخالف يكون متعارضاً مع مبدأ حق مراجعة القضاء الذي اعطاه المجلس الدستوري قيمة دستورية تفوق قيمة القانون.
4. عملاً بنص المادة 13 من القانون رقم 1993/250 (انشاء المجلس الدستوري) المتعلقة بقوة والزامية قراراته، ان ابطال المجلس الدستوري لنصّ تشريعي لا يؤدي فقط الى بطلان هذا النص، بل ينسحب على كلّ نصّ مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى بابطالها، سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس او سابقة له، وذلك لتعارضها مع أحكام الدستور او مع مبدأ عام يتمتع بالقيمة الدستورية ، لان هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائية بحيث لا يستطيع القضاء ان

يطبق نصاً مخالفاً للقاعدة او للمبدأ الذي أقرّه المجلس الدستوري وذلك احتراماً لمبدأ الشرعية وبخاصة لمبدأ هرمية القواعد القانونية.

ان تطبيق القضاء الاداري او العدلي لقرارات المجلس الدستوري لا يتوقف على تعديل او الغاء المشتري للقاعدة القانونية المخالفة للدستور - او لمبدأ يتمتع بالقيمة الدستورية - والتي يبطلها المجلس الدستوري، لان الأخذ بعكس ذلك يؤدي الى تعطيل قرارات المجلس الدستوري في كل مرة يتأخر او لا يبادر المشتري الى تعديل او الغاء النص او القواعد القانونية التي تتضمنها القوانين النافذة والتي تنطوي على نصوص مشابهة.

نتائج قرار المجلس الدستوري وقرار الياس غصن

أولاً، ان اجتهاد قرارى المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة يتعلّق بمراجعة النقض، وهي مراجعة درجة ثانية بالنسبة الى القضاء الاداري ودرجة ثالثة بالنسبة الى القضاء العدلي. والوصول الى هذه المراجعة يفترض أن باب القضاء مفتوح أصلاً أمام صاحب العلاقة. فإذا كان موقف كل من المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة بهذا القدر والحزم بالنسبة الى تحريم مراجعة النقض فبأولى حجة ينسحب اجتهادهما على حظر ولوج باب القضاء أصلاً كما هو شأن المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة؟! ذلك ان اقفال باب المراجعة الابتدائية هو ادهى بكثير من اقفال باب التمييز لأنه في حالة التمييز يكون المتقاضى قد أعطي اصلاً حق ولوج باب القضاء وأعطى ضماناً وفرصة للدفاع عن نفسه أو لاثبات حقه ولو بصورة منقوصة.

ثانياً، ان مفعول ابطال المجلس الدستوري لنص تشريعي مخالف للدستور، لا يؤدي فقط الى بطلان هذا النص بل ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى بابطالها، سواء كانت متزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له لان هذه القاعدة تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائية وبالتالي لا يستطيع القضاء ان يطبقها. لذا يقتضي القول بأن اجتهاد المجلس الدستوري ينسحب على المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة.

ثالثاً، قضى المجلس الدستوري بأن مراجعة النقض تتعلق بالانتظام العام . فإذا كان هذا هو حال مراجعة النقض فبأولى حجة يكون قفل باب الدخول الى القضاء متعلقاً

بالانتظام العام وعلى القاضي الاداري أو العدلي أن يثير هذا السبب عفواً ، علماً بأن الفقرة 2 من المادة 76 من نظام مجلس شورى الدولة نصت على واجب هذا المجلس "ان يبت الأسباب القانونية التي لها صفة الانتظام العام وان لم يدل بها أحد".

رابعاً، ان تنفيذ قرارات المجلس الدستوري التي تبطل نصوصاً تشريعية لعدم دستوريته يفترض تعاوناً بين هذا المجلس وبين المحاكم العدلية والادارية قوامه اقدام هذه المحاكم على عدم تطبيق النصوص التشريعية التي اعلن المجلس الدستوري عدم دستوريته، على القضايا المعروضة أمامها أو التي ستعرض امامها، تماماً كما فعل مجلس شورى الدولة بالنسبة الى المادة 13 من القانون رقم 1965/54، وكما نأمل أن يفعل بالنسبة الى المادة 70 من نظامه. وإن من شأن هذا التعاون ان يتحوّل الى حوار حقيقي بين هذه المحاكم وبين المجلس الدستوري في حال أقرت في المستقبل المراجعة غير المباشرة بطريق الدفع بعدم دستورية القوانين.

إذا كانت الأسباب والحجج متوافرة لاقدام مجلس شورى الدولة على تجاوز نص المادة 70 من نظامه، إلا أنه من مراجعة اجتهاده يتبين أنه ما زال يطبق هذه المادة على المراجعات المعروضة عليه. لذا ، يكون من المفيد التطرق الى شروط تطبيقها وهي شروط لا تخلو من الدقة خلافاً لظاهر النص. علماً بأن تناول هذا التطبيق ما هو إلا على سبيل الاستطرد ويهدف الى تطبيق لهذا النص الجائر بأقل ضرر ممكن على المتقاضين.

2

في تطبيق نص المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة

بيّنا في القسم السابق ان الفقرة الاولى من المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة هي مخالفة لشرعة حقوق الانسان العالمية ولاحكام المادة 20 من الدستور فضلا عن تعارضها مع الاخلاق. وما نوّد قوله هنا وبادئ ذي بدء، ان النصوص المتعارضة مع الحريات العامة والحقوق الاساسية يفسرها الاجتهاد تفسيراً حصرياً (3). لذا وجب تطبيق المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة تطبيقاً ضيقاً. ذلك ان التوسع في تفسير وتطبيق مثل هذه النصوص الاستثنائية يؤدي الى تقليص الحريات العامة والمبادئ الاساسية لا سيما تلك المكرسة في الدستور والشرع الدولية، ويتعارض مع دور السلطة القضائية - وبخاصة القضاء الاداري - حامية الحريات العامة.

عملاً بقاعدة التفسير الحصري، على رجل القانون وبخاصة القاضي الإداري ان لا يتوسع في تطبيق نص المادة 70 الذي نذكر به:

"لا تسمح مراجعة القضاء الشامل التي تستند الى عدم شرعية قرار إداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن إذا كانت المراجعة (مراجعة القضاء الشامل) مبنية على نفس السبب القانوني الذي كان بالامكان ان تستند اليه مراجعة الابطال ضد ذلك القرار وإذا كانت لها نفس النتائج المالية التي كانت لتتجم عن مراجعة الابطال".

من تحليل هذا النص يتبين أنه اشترط لعدم سماع مراجعة القضاء الشامل توافر شروط أربعة مجتمعة:

- أن تكون مراجعة القضاء الشامل مسندة الى عدم شرعية قرار إداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن (1).

- أن تكون مراجعة القضاء الشامل مبنية على ذات السبب الذي كان بالامكان أن تستند إليه مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة (2).

(3) يراجع مقالنا "دور القضاء العادي في تفسير القوانين المخالفة للدستور" مجلة

القضاء الاداري في لبنان عدد 16/2004. المجلد الاول صفحة 46-86

- أن يكون القرار المطعون فيه والمسندة اليه مراجعة القضاء الشامل قابلاً للابطال لتجاوز حد السلطة (3).

- أن تكون لمراجعة القضاء الشامل ذات النتائج المالية التي كانت لتتجم عن مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة (4).

الشرط الأول: ان تكون مراجعة القضاء الشامل مسندة الى عدم شرعية قرار اداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن. هذا الشرط يفترض ان تكون مراجعة القضاء الشامل مبنية على قرار إداري متجاوز لحد السلطة انقضت بحقه مهلة الطعن فيه بطريق الابطال.

أ. استناد مراجعة القضاء الشامل الى قرار إداري: ان القرار الإداري المقصود هو القرار الفردي الصريح أو الضمني. إذا كانت المادة 70 اكتفت بعبارة "القرار الإداري" فإن النص الاصلي للدفع بعدم سماع مراجعة القضاء الشامل وهو المادة 59 من نظام مجلس شورى الدولة السابق (المرسوم الاشتراعي رقم 119/1959) ذكر صراحة "القرار الفردي الصريح أو الضمني" بقوله:

"ان انقضاء مهلة الشهرين على مراجعة ابطال القرار الفردي الصريح او الضمني..."

بالتالي ان القرارات الادارية التنظيمية غير معنّية بحظر المادة 70 بطبيعة الحال. ذلك ان القرارات التنظيمية لا تحدث مباشرة ضرراً بأحد باعتبارها قواعد مجردة. وهي لا يمكنها أن تمس بأوضاع من تتوجه اليهم من فئات المجتمع (موظفين - تجار - طلاب - أطباء...) إلاّ عند تطبيقها عليهم أو على أحدهم. وهذا التطبيق يتم بموجب قرارات فردية صريحة او ضمنية قابلة للطعن بطريق الابطال لتجاوز حد السلطة. وهذا لا يعني ان القرارات التنظيمية لا تقبل الابطال لتجاوز حد السلطة. لكن طلب ابطالها لا يفترض حصول ضرر معنوي أو مادي بل يكفي توافر المصلحة في مقدم مراجعة الابطال.

وعلى فرض ان القرار التنظيمي لم يطعن فيه بطريق الابطال وانصرمت مهلة الطعن فيه فإنه يبقى بالامكان الطعن فيه بصورة غير مباشرة بطريق الدفع بعدم شرعيته. وهذا الدفع بعدم الشرعية يمكن اثارته في معرض طلب ابطال القرار الفردي الذي اتخذ سنداً الى القرار التنظيمي المشار إليه . وهذا الدفع يتصف بالديمومة.

No. 770 A- *Le principe du caractère perpétuel de l'exception d'illégalité des règlements*

En vertu d'une jurisprudence bien explicitée dès les premières années du siècle (XX^{es}.), l'illégalité entachant un règlement peut être invoquée à toute époque, même plusieurs années après la publication du règlement. A l'égard des règlements, l'exception d'illégalité est perpétuelle. C'est du moins le principe.

René Chapus, *Droit du contentieux administratif*, 12^e édit. 2006.

أما إذا كان القرار التنظيمي شرعياً وأحدث ضرراً ما مباشراً لـأحد الأشخاص، أمكن هذا الأخير أن يقدم مراجعة قضاء شامل طلباً للتعويض عليه عن الضرر المذكور ، ولكن بالاستناد الى أساس آخر غير مخالفة مبدأ الشرعية (تراجع مسؤولية السلطة العامة بدون خطأ).

ب. استناد مراجعة القضاء الشامل الى قرار إداري فردي انقضت مهلة الطعن فيه

بطريق الابطال :

يجب أن تكون مهلة الطعن في القرار الفردي بطريق الابطال قد انقضت وأصبح بالتالي هذا القرار نهائياً ومبرماً ومحصناً قضائياً أكثر من القرار التنظيمي الذي انقضت مهلة الطعن فيه. ذلك أن القرار الفردي المنقضية مهلة الطعن فيه لا يمكن الطعن فيه بطريق الدفع بعدم شرعيته. والسبب في ذلك تأمين استقرار الأوضاع القانونية المتصلة بالافراد والناشئة عن القرارات غير التنظيمية. فعندما يصبح القرار غير التنظيمي نهائياً لعدم الطعن فيه في الوقت المناسب من قبل صاحب العلاقة أو من قبل الغير، لا يعود الدفع بعدم شرعيته مسموعاً حتى ولو كان موجهاً ضد مراجعة طعناً في قرار منبثق منه أو مؤسس عليه.

V. N° 778 B- *Le principe de l'irrecevabilité de l'exception d'illégalité des actes non réglementaires.* René Chapus, *op. cit.*

لكن لقاعدة عدم جواز الادلاء بالقرارات غير التنظيمية المبرمة او النهائية، استثناء ان يقرهما الفقه والاجتهاد الفرنسيان وهما:

أولاً، يمكن الادلاء بعدم شرعية قرار غير تنظيمي نهائي كأساس لطلب التعويض

عن الضرر الناجم عن هذا القرار.

N° 780 – Première dérogation – En premier lieu, l'illégalité d'une décision non réglementaire définitive peut être invoquée à l'appui d'une demande de dommages – intérêts en réparation du préjudice causé par la décision.

V. notamment, CE 3 déc. 1952, Dubois, p. 555, JCP 1953, no. 7353, note G. Vedel, ainsi que : CE Sect. 14 oct. 1960, Laplace, p. 541, AJ 1960, 1, p. 160, Chron. M. combarous et J. – M. Galabert ; sect 30 av. 1976, Simeon, p. 225, AJ 1976, p. 625, concl. M.E. Aubin. René Chapus, *op. cit.*

هذا الاستثناء المعترف فيه في الاجتهاد والفقه الفرنسيين يتعارض وصراحة المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة . وعلى ما يبدو ان هذا النص كما نصّ المادة 59 من نظام المجلس السابق هما من ابتكار المشرع اللبناني ! ومن الملفت ان القانون الفرنسي يخلو من حظر مشابه لحظر المادتين المذكورتين بدليل انه يقبل مراجعات القضاء الشامل المرتكزة على ضرر ناشئ عن قرار فردي اصبح محصناً قضائياً وذلك منذ العام 1952 .

ثانيًا، يمكن الادلاء بعدم شرعية قرار غير تنظيمي نهائي في مراجعة ضد قرار إداري آخر وذلك عندما يتعلق الموضوع بتطبيق نظرية العمليات المركبة (*théorie des opérations complexes*).

حسب الاجتهاد الاداري نكون أمام "عملية مركبة" عندما لا يمكن اتخاذ القرار النهائي إلا بعد تدخّل قرار او عدة قرارات متتابعة وملحوظة خصيصاً لاتاحة المجال أمام تحقق العملية التي يشكّل القرار الاخير ختامها.

وتتحقق نظرية العمليات المركبة بصورة ملفتة في نزاعين مهمين هما:

- الاستملاك، حيث العملية المركبة تتطوي على القرارين التاليين: اعلان المنفعة العامة ونقل الملكية. فإذا أصبح القرار الأول نهائياً لانقضاء مهلة الطعن فيه، يمكن لصاحب العلاقة ان يطعن في القرار الثاني مدلياً بعدم شرعية الأول. فإذا تبين للقاضي عدم شرعية القرار الأول أبطل القرار الثاني المرتكز عليه ولو كان هذا الأخير خالياً من كل عيب.

- اختيار الموظفين لتعيينهم في الوظيفة العامة. في هذا المجال "العملية المركبة" تتطوي على القرارات التالية: فتح باب المباراة، اعلان لائحة المرشحين المقبولين للاشتراك فيها، تعيين اعضاء اللجنة الفاحصة، اعلان لائحة الفائزين، تعيين المرشحين المعلن نجاحهم. نحن هنا أمام سلسلة من القرارات، يعود لكل مرشح ان يطعن في كل منها. إلا أنه بوسعه ان لا يطعن إلا في القرار الأخير وهو قرار التعيين وان يدلي بعدم الشرعية التي تشوب أياً من القرارات الأخرى السابقة ولو كانت مهلة الطعن فيها قد انقضت.

ولمزيد من الاطلاع على نظرية العمليات المركبة وتطبيقاتها يمكن مراجعة

René Chapus, *op. cit.* no. 782-786

وما يهمنا في هذه الدراسة من نظرية "العمليات المركبة" ان القرار الفردي الذي لم يطعن فيه بطريق الابطال لا يدخل في دائرة المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة اذا

كان قد طعن في القرار الذي يليه أو في القرار الأخير وابطل لعيب كان يشوب القرار السابق الذي انقضت مهلة الطعن فيه.

ج. ما هو حكم القرار الاداري الفردي الذي لم يقدم ضده طعن بطريق الابطال انما رجعت عنه الادارة ؟ ان حرفية نص المادة 70 تشترط لعدم سماع مراجعة القضاء الشامل المستندة الى عدم شرعية قرار اداري ان تكون قد أوصدت بشأنه مهلة الطعن. في هذه الحالة ما هو حكم القرار الاداري الفردي الذي لم يقدم ضده طعن بطريق الابطال انما أقدمت الادارة على الرجوع عنه ؟

من حق الإدارة ان ترجع عن قرارها أو أن تعدله وذلك في حال اكتشفت أنه مشوب بأحد عيوب تجاوز حد السلطة . وهذا ما يعرف بسحب القرار الاداري بمفعول رجعي . وهذا السحب يعتبر إبطالاً للقرار الاداري له ذات مفاعيل الابطال القضائي وباستطاعة الادارة مصدرة القرار أن تمارسه خلال مهلة مراجعة الابطال وخلال المحاكمة المتعلقة بطلب إبطاله .

No. 1156. *La sortie de vigueur rétroactive. Le retrait.*

Elle résulte de l'annulation de la décision, soit par la juridiction administrative (...), soit par l'autorité administrative elle-même, qui réalise cette annulation en prononçant, selon le terme consacré, le « retrait » de la décision. Comme en cas d'annulation par le juge, la décision sera réputée n'avoir jamais existé (René Chapus, *Droit adm. général*, 8^e édit).

وطالما السحب يؤدي الى زوال القرار الاداري بمفعول رجعي فإنه يجعل تقديم مراجعة الابطال بدون موضوع وفي حال رجعت الادارة خلال المحاكمة عن قرارها غير الشرعي يعلن القاضي الاداري أن طلب الابطال أصبح بدون موضوع. بالتالي يستطيع صاحب العلاقة أن يقدم مراجعة قضاء شامل مستندة الى عدم شرعية القرار الفردي الذي رجعت عنه الادارة، ولا يحق لهذه الاخيرة أن تدلي بوجهه برد المراجعة سنداً الى المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة.

يراجع قرار شورى رقم 619 تاريخ 1998/6/9 محمد ميقاتي/ بلدية بيروت م ق إ عدد 1999/13 ص 560. في هذه القضية أصدرت بلدية بيروت قرار ترخيص بالبناء مخالف للقانون ثم سحبت قرار الترخيص المغلوط وأعطت المستدعي ترخيصاً ثانياً قانونياً

موافقاً للتخطيط . تقدم المستدعي بطلب تعويض عليه عن الاضرار اللاحقة به من جراء الخطأ المرتكب في منح الترخيص الأول . أدلت البلدية برد المراجعة شكلاً سنداً الى المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة فرفض المجلس الدفع الشكلي المثار واعتبر مراجعة القضاء الشامل غير مبنية على قرار اداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن . لأنه في القضية المعروضة لا حاجة لصاحب العلاقة ليطعن في قرار الترخيص الأول طالما ان البلدية رجعت عنه).

د- شأن القرارات الفردية العديمة الوجود قانوناً: تجدر الإشارة الى أن بعض القرارات الفردية تبقى مهلة الطعن فيها مفتوحة وبالتالي مهلة الرجوع عنها مفتوحة. وهذه الفئة من القرارات يطلق عليها تسمية القرارات العديمة الوجود قانوناً. فبالنسبة الى هذا النوع من القرارات يمكن المتضرر من أحدها ان يقدم في أي وقت مراجعة قضاء شامل مبنية على عدم شرعيته وذلك طبعاً ضمن مهلة مرور الزمن على الحق.

هـ. ما هو حكم مراجعة القضاء الشامل المبنية على عدم شرعية قرار إداري قدمت بشأنه مراجعة ابطال طبق عليها المجلس المادة 75 من نظامه ؟

نصت المادة 75 من نظام مجلس شورى الدولة في فقرتيها الأخيرتين على ما يلي

:

"وما لم تكن الدعوى أصبحت جاهزة للحكم ، يوقف سير المحاكمة لمدة سنة إذا علم المجلس بوفاة أحد الخصوم أو زواله إذا كان شخصاً معنوياً، أو استقالة أو وفاة الوكيل. إذا انقضت هذه المدة ولم يعمد أصحاب العلاقة الى تصحيح الخصومة ومتابعة الدعوى حسب الأصول، يمكن الهيئة الواضعة يدها عليها ان تقرّر، في غرفة المذاكرة، بطلان الاستدعاء".

إن إعلان الهيئة الحاكمة بطلان استدعاء المراجعة سنداً الى المادة 75 المشار إليها يجعل المراجعة كأنها لم تكن أي ان هذا البطلان هو بمفعول رجعي. وبالتالي ان اعلان بطلان استدعاء طلب ابطال قرار إداري فردي يجعل هذا القرار نهائياً ومهلة الطعن فيه منقضية، ولا يمكن بالتالي تقديم مراجعة قضاء شامل مستندة الى عدم شرعية قرار إداري مطعون فيه بطريق الابطال واقترن هذا الطعن بقرار بطلان استدعاء الابطال سنداً لاحكام المادة 75 من نظام مجلس شورى الدولة.

يراجع شوري رقم 185 تاريخ 2001/11/29 المقدم كامل أبو حيدر/الدولة م ق إ عدد 2005/17 ص 203. قدم المستدعي طلب ابطال مرسومين يحرمانه من الترقية لمخالفتهم القانون ولخرقهما مبدأ المساواة، غير ان المجلس قرّر بطلان استدعاء طلب الابطال عملاً بأحكام المادة 75 من نظامه. ثم تقدم المستدعي بمراجعة قضاء شامل تستند الى الاسباب نفسها التي أسس عليها طلب الابطال، فردت الهيئة الحاكمة مراجعة القضاء الشامل سنداً الى المادة 70 من نظام المجلس.

الشرط الثاني: أن تكون مراجعة القضاء الشامل مبنية على ذات السبب الذي كان بالامكان أن تستند إليه مراجعة الابطال: هذا الشرط لا يثير صعوبات تذكر في التحقق من اكتماله، إذ يكفي ان يسند المستدعي مراجعة القضاء الشامل التي يقدمها الى أحد أسباب الابطال التي كان من الممكن أن يتذرع بها لطلب ابطال القرار الفردي المعيوب . وهذه الاسباب عددها المادة 108 من نظام مجلس شوري الدولة وهي معروفة بأسباب طلب الابطال وعددها أربعة، الاثنان الأولان يتعلقان بالعيوب الخارجية للعمل الاداري والاثنان الاخيران يتعلقان بعيوبه الداخلية، نكتفي في هذا المقام بتعدادها:

1. صدور القرار عن سلطة غير صالحة.
2. اتخاذ القرار خلافاً للمعاملات الجوهرية المنصوص عنها في القوانين والأنظمة.
3. اتخاذ القرار خلافاً للقانون أو الأنظمة أو خلافاً للقضية المحكوم بها.
3. اتخاذ القرار لغاية غير الغاية التي من أجلها خول القانون السلطة المختصة حق اتخاذ.

يكفي لتوافر الشرط الثاني أن تكون مراجعة القضاء الشامل مبنية على أحد الاسباب المشار إليها أو على أكثر من سبب كان يمكن اسناد مراجعة الابطال إليه طعناً في القرار الفردي المشكو منه.

الشرط الثالث: ان يكون القرار المطعون فيه والمسندة إليه مراجعة القضاء الشامل قابلاً للابطال لتجاوز حد السلطة: بوجه عام، أن جميع القرارات الادارية الفردية قابلة للطعن فيها بطريق الابطال لتجاوز حد السلطة. لكن هناك بعض الاستثناءات التي نصّ عليها المشرع والبعض الآخر أقره الاجتهاد.

أ. القرارات التي حظّر القانون أو الاجتهاد الطعن فيها بطريق الإبطال: نجد هذا الحظر في المادتين 105 و 107 من نظام مجلس شورى الدولة. المادة 105 نصت على الآتي:

"لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حدّ السلطة إلّا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر، ولا يجوز في أي حال قبول المراجعة بما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية أو عدلية".

تجدر الإشارة بداية إلى أن هذا النص يشمل القرارات التنظيمية والقرارات غير التنظيمية بما فيها القرارات الفردية. ما يهمنا منه هو القرارات الفردية التي يجب أن تكون إدارية محضة عملاً بقاعدة فصل السلطات ونافاً ومن شأنها إلحاق الضرر. بطبيعة الحال إذا كانت غير نافذة وغير ملحقّة للضرر فإن مراجعة القضاء الشامل لن تكون موضع بحث. أما الأعمال ذات الصفة التشريعية فهي بطبيعتها ليست قرارات فردية ولا إدارية وبالتالي لا تقبل الطعن بطريق الإبطال لتجاوز حد السلطة.

أما الأعمال العدلية الفردية المتعلقة بحل النزاعات وإجراءات المحاكمات فهي أعمال غير صادرة عن سلطة إدارية وطرق الطعن فيها محددة في قوانين أصول المحاكمات.

لكن قد يكون القرار الإداري الفردي نافذاً وملحقاً للضرر إلّا أنه أمام صاحب العلاقة مراجعة قضائية أخرى يمكنه سلوكها من أن يحصل على النتيجة ذاتها. ففي هذه الحالة، حظرت عليه المادة 107 من نظام المجلس أن يسلك طريق الإبطال وهذا ما يعرف بالمراجعة الموازية التي تحجب مراجعة الإبطال.

إذا كانت المراجعة الموازية لا تؤدي إلى التعويض على صاحب العلاقة عن الضرر الذي لحق به بسبب القرار الإداري الفردي المعيوب، فليس ثمة ما يحول دون لجوئه إلى القضاء الإداري لتقديم مراجعة قضاء شامل مسندة إلى عدم شرعية القرار الإداري المذكور. وفي هذه الحالة، لا يمكن الإدلاء بوجهه بعدم جواز سماعها سنداً إلى المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة.

ب. القرارات الإدارية التي حظّر الاجتهاد الطعن فيها بطريق الإبطال: يمكن تصنيف هذه القرارات في فئتين: أعمال الحكم والقرارات غير المنفصلة عن العقود الإدارية.

- أعمال الحكم les actes de gouvernement: يعتبر الاجتهاد الاداري أعمال حكم أعمال السلطة التنفيذية المتعلقة بعلاقاتها مع البرلمان والاعمال المتعلقة بالعلاقات الدستورية بين رئيس البلاد والحكومة هذا من جهة. ومن جهة أخرى تشكل أعمال حكم اعمال الحكومة في علاقاتها مع المنظمات الدولية والدول الأجنبية.

ما يهم في هذا المجال أن أعمال الحكم هي محصنة قضائياً. هذه الحصانة مردها الى عدم اختصاص القضاة الاداري والعدلي. وجدير بالذكر ان بعض أعمال الحكم في النطاق الدولي قابلة للفصل وبالتالي للطعن أمام القاضي الاداري باعتبار النظر فيها لا يؤدي الى تدخله في العلاقات الخارجية للدولة (مثلاً قرارات طرد الأجانب والاسترداد - القرارات الادارية بتوزيع تعويضات التاميم المعطاة من دولة أجنبية بصورة اجمالية، على مستحقيها من المواطنين - قرارات رفض التصدير).

لما كانت أعمال الحكم محصنة قضائياً في شقيها، قضاء الابطال والقضاء الشامل، فإن تطبيق المادة 70 بشأنها غير وارد إلا بالنسبة الى القرارات القابلة للفصل (les décisions détachables).

No. 993 - b. Les actes de gouvernement dans l'ordre international, no. 3, R. Chapus, *Dr. adm. gén.*, 8^e éd.

لكن إذا كان صاحب العلاقة قد تضرر من تطبيق معاهدة وقدم مراجعة قضاء شامل بالاستناد الى خرق مبدأ المساواة أمام الاعباء العامة، (CE Ass. 30 mars 1966, Cie générale d'énergie radio - électrique, Rec. 257)

لا يمكن الادلاء بوجهه بأحكام المادة 70 من نظام مجلس شورى الدولة لأن هذه المادة محصورة بمراجعات القضاء الشامل المبنية على قرارات فردية غير شرعية.

القرارات الادارية غير المنفصلة عن العقد الاداري: من المسلّم به فقهاً واجتهاداً انه لا يحق للمتعاقد مع الادارة أن يتقدم بطلب ابطال القرارات المتصلة بتنفيذ أو فسخ أو إنهاء العقد الاداري. إنما بوسعه أن يراجع قاضي العقد بطريق مراجعة القضاء الشامل.

مراجعة الابطال التي يقدمها معاهد الادارة تكون مرفوضة أيّاً كانت الاسباب التي يتذرّع بها. وهي مرفوضة حتماً عندما تكون الاسباب التي يدلي بها المستدعي مستمدة من

بنود العقد سواء كان عقداً مدنياً أو عقداً إدارياً . ذلك أنه ولو كان العقد إدارياً يدخل ضمن اختصاص القاضي الإداري، فإن مخالفة الأحكام العقدية لا يمكن الادلاء بها لتأسيس مراجعة الإبطال لتجاوز حدّ السلطة.

No. 1837 – Le principe de l'irrecevabilité du recours du cocontractant.

“Comme on l’a déjà dit, le cocontractant ne peut normalement tenter un recours pour excès de pouvoir contre les mesures prises par l’administration cocontractante à l’occasion de l’exécution ou de la fin du contrat qui les lie : il doit en saisir le juge du contrat dans les conditions propres au plein contentieux (...).

L’irrecevabilité du recours pour excès de pouvoir intenté par le cocontractant vaut quels que soient les moyens que celui-ci invoque.

Elle est indiscutable lorsque les moyens invoqués par le requérant sont tirés des clauses mêmes du contrat et que ce contrat est un contrat de droit privé ; elle l’est encore lorsque ce contrat est un contrat administratif, puisque même si celui-ci ressortit à la compétence du juge administratif, la violation de stipulations contractuelles ne peut être invoquée à l’appui d’un recours pour excès de pouvoir. »

André de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *Traité des contrats adm.*, Tome 2, pp. 1056 et s.

لا يشذ عن هذه القاعدة الا حالتان أقرهما الاجتهاد إحداها مرتبطة بطبيعة الاجراءات المعنية وأخرى مرتبطة ببعض أنواع العقود. بموجب الاستثناء الأول تقبل مراجعة الإبطال لتجاوز حد السلطة ضد القرارات الخارجية عن العقد او المنفصلة عنه باعتبارها اجراءات غير تنفيذية.

أما الاستثناء الثاني فيقبل طلب الإبطال لتجاوز حدّ السلطة من قبل بعض المتعاقدين في بعض العقود (عقود التوظيف)

No. 1838 – Recevabilité du recours pour excès de pouvoir contre les décisions extérieures au contrat.

Les décisions que l’administration contractante prend à un titre autre que contractuel se détachent du contrat (...). De telles mesures ne sont donc pas des mesures d’exécution du contrat.

No. 1839 – Recevabilité du recours pour excès de pouvoir de la part des titulaires de certains contrats.

... C’est ainsi que le recours pour excès de pouvoir est admis de la part des agents contractuels (...).

C’est pourquoi ces agents peuvent, comme les fonctionnaires, tenter un recours pour excès de pouvoir contre les actes mettant fin à leurs fonctions. (...)

La jurisprudence (française) a statué dans le même sens à propos des titulaires des contrats d’abonnement téléphonique.

André de Laubadère, F. Moderne et P. Delvolvé, *op. cit.*, Tome 2.

لا يختلف اجتهاد القضاء الاداري في لبنان عن الاجتهاد الاداري الفرنسي، فهو يجيز تقديم مراجعة الابطال ضد القرارات الادارية المنفصلة عن العقد:

مجلس القضايا رقم 12 تاريخ 1970/12/16 الشركة اللبنانية للزيوت ش.م.ل./الدولة م أ-1971 ص 3 (القضية تتعلق بطلب ابطال مرسوم يقضي بإلغاء عقد امتياز التنقيب عن البترول واستثماره لمخالفته القانون).

- شوري رقم 98/159 تاريخ 1998/12/3، د. بطرس أبو زيد ورفاقه/الدولة - شركة جبلنا وبلدية كفرسلوان م ق إ عدد 14 - 2003 ص 149 (القرارات المساهمة في إنشاء العقد تقبل الابطال لتجاوز حد السلطة).

- شوري رقم 279 تاريخ 2003-1-30 (مجلس القضايا) مؤسسة البير ابيلا ش.م.ل./الدولة م ق أ عدد 19 - 2007 ص 565 (طلب ابطال قرار وزير النقل المتضمن تمديد العقد - قرار منفصل عن العقد وقابل لطلب الابطال لتجاوز حد السلطة).

- شوري رقم 555 تاريخ 2003/6/19 مؤسسة البير ابيلا ش.م.ل. /الدولة م ق إ عدد 19- 2007 ص 1074 (قرار مجلس الوزراء باعطاء عمال المطعم منحة شهر واحد اضافي ثم رفض الدولة اعطاء هذه المنحة - قابلية قرار الرفض للطعن بطريق الابطال لتجاوز حد السلطة لاعتباره منفصلاً عن عقد الاستثمار).

من جهة أخرى، يرفض القضاء الاداري في لبنان قبول طلبات الابطال لتجاوز حد السلطة ضد القرارات غير المنفصلة عن العقد وبصورة خاصة قرارات الفسخ أو تلك التي تنهي العقد من قبل الادارة المتعاقدة، وانما يعود أمر النظر في الادعاءات المدلى بها بشأن الاضرار اللاحقة بالمعاهد من جزائها الى قاضي العقد:

- شوري رقم 23 تاريخ 1971/1/25، شركة سيرالايز للابحاث العلمية والكيمياوية /الدولة، م أ ص 6 (طلب ابطال قرار فسخ العقد - رد الطلب).

- شوري رقم 327 تاريخ 1978/10/30 آسار /مجلس تنفيذ المشاريع الكبرى لمدينة بيروت، غير منشور (رد طلب ابطال قرار فسخ عقد التزام أشغال عامة).

- شوري رقم 40 تاريخ 2002/10/22 ، المستشفى الاسلامي الخيري في طرابلس/ الدولة م ق إ عدد 19 - 2007 ص 84 (طلب دفع مبالغ محسومة ، اعتبار المراجعة مراجعة قضاء شامل).

نورد من هذا القرار الحثية التالية المعبرة :

"وبما أنه إذا كان المبدأ في العقود الادارية هو عدم جواز تقديم مراجعة ابطال بسبب تجاوز حدّ السلطة بوجه العقد الاداري والقرارات الادارية الملازمة له لان الابطال يؤدي الى مخالفة ارادة الفريقين التي عبّر عنها وارتبطا بها في العقد، غير أنه يجوز وكما أقرّ الفقه والاجتهاد ، تقديم مراجعة قضاء شامل بلجوء المتعاقد الى قاضي العقد للنظر في الادعاءات المدلى بها بشأن التعويض عن الاضرار الناجمة عنه".

- شوري رقم 118 تاريخ 2003/11/11 شركة المقاولون العرب/ الدولة، م ق أ عدد 20-2008 م أ ص 238 (طلب ابطال قرار وزير الاشغال العامة المتضمن انتهاء العقد المتعلق بمشروع صيانة وإعادة تأهيل طريق طرابلس - سير، على مسؤولية الشركة المستدعية - رد المراجعة لعدم قابلية قرار انتهاء العقد للابطال) وقد جاء في إحدى حيثياته:

"وبما أن الفقه والاجتهاد مستقران على عدم قابلية القرارات المرتبطة بالعقد ، أكانت داعية للتنفيذ أم مقررّة للانتهاء، للابطال لتجاوز حد السلطة سواء طلب الابطال من قاضي العقد استقلاً أم من قاضي الابطال".

الشرط الرابع: يجب أن تكون لمراجعة القضاء الشامل ذات النتائج المالية التي كانت لتتجم عن مراجعة الابطال لتجاوز حدّ السلطة: يفترض تحقّق هذا الشرط أن تكون لمراجعة القضاء الشامل المقدمة (في حال قبولها) ذات النتائج المالية التي كانت لتتجم عن مراجعة الابطال لتجاوز حد السلطة في حال فرضيّة تقديمها وكسبها. من أجل توضيح هذا الشرط يمكن تقديم بعض الأمثلة:

- قرار بتصنيف موظف لم يعطه الدرجات التي يستحقها قانوناً تبّلغه صاحب العلاقة إلا أنه أغفل الطعن فيه بطريق الابطال ضمن المهلة القانونية. فإذا تقدم بمراجعة قضاء شامل للمطالبة بالدرجات المالية التي حرم منها أو بتعويض يساوي قيمة هذه الدرجات مدلياً بأن الادارة المختصة ارتكبت خطأ يتمثل في المخالفة القانونية التي تشوب قرار تصنيفه، ففي هذه الحالة، ان النتيجة المالية التي ستتجم عن دعوى القضاء الشامل في حال قبولها هي ذاتها التي كانت لتتجم عن قبول مراجعة ابطال قرار التصنيف جزئياً لجهة حرمانه صاحب العلاقة من الدرجات التي يستحقها قانوناً.

- صدور مرسوم بتعيين موظف في الفئة الثالثة في الدرجة السادسة (الدرجة الأخيرة) من دون تعديل في الراتب وقد حرم من الدرجة الاستثنائية التي يطالب بها سنداً الى

القانون رقم 1965/10. لم يطعن الموظف بطريق الابطال في مرسوم ترقيته ضمن المهلة القانونية. قدم مذكرة ربط نزاع الى وزارة المالية مطالباً بالدرجة الاستثنائية التي حرم منها ثم تقدم بمراجعة قضاء شامل مطالباً بها، فرد مجلس شورى الدولة المراجعة شكلاً سنداً الى المادة 70 من نظامه.

- قرار رقم 280 تاريخ 1996/1/16 انطوان الخوري /الدولة م ق إ عدد 1997/10 ص 358.

- شوري قرار 603 تاريخ 1998/6/2 الياس كرم /الدولة م ق إ عدد 1999/13 ص 550 (القضية تتعلق بصدر قرار اداري بإبطال عقد تطوع المستدعي، انقضت مهلة الطعن فيه بطريق الابطال. تقدم المستدعي بمذكرة ربط نزاع بتاريخ 1996/10/29 طالباً افادته من الرتب العسكرية والرواتب والتعويضات وجميع المنافع العينية وأدلى بأن مراجعته هي مراجعة قضاء شامل فردّها مجلس شوري الدولة سنداً الى المادة 70 من نظامه لكونها مبنية على ذات السبب القانوني وهو الاكراه الذي كان بالامكان أن تسند إليه مراجعة الابطال ضد قرار ابطال عقد التطوع ولأنّ لها ذات النتائج المالية التي كانت ستنتج عن مراجعة الابطال).

- شوري رقم 267 تاريخ 1993/5/26 شركة توفيق غرغور واولاده/الدولة - وزارة الاشغال العامة والنقل م ق إ عدد 7 /1994 ص 337.

في هذه القضية تقدمت المستدعية بدعوى قضاء شامل ضد الدولة طالبة التعويض عليها عن الضرر اللاحق بها من جراء عدم الترخيص لها بتقديم الخدمات الأرضية لشركات الطيران في مطار بيروت. ردّ مجلس شوري الدولة المراجعة شكلاً لانقضاء مهلة الشهرين على مراجعة ابطال القرار الفردي الصريح أو الضمني بعدم الترخيص لان هذا الانقضاء يسقط أيضاً حق مراجعة القضاء الشامل بشأن مفعول القرار من سائر نواحيه.

في هذه المراجعة طبق مجلس الشوري خطأ المادة 70 من نظامه بصورة ضمنية (دون أن ذكر نصها) علماً بأن هذه المادة وضعت شروطاً لرد مراجعة القضاء الشامل يجب أن تتوافر مجتمعة ومن بينها أن تكون النتائج المالية هي ذاتها لكل من مراجعة الابطال ومراجعة القضاء الشامل. فهذا الشرط الأخير غير متوافر في القضية. ذلك ان ابطال قرار

رفض الترخيص تكون نتيجته الزام الادارة باعطاء الترخيص بينما مراجعة القضاء الشامل ترمي الى الحكم بتعويض من جراء قرار رفض الترخيص.

يقال أن القاضي هو خادم للقانون (Le juge est le serviteur de la loi) خلافاً لهذا القول يجب أن يكون القاضي خادماً للحق . عندما يكون القانون مخالفاً للدستور أو لشرعة حقوق الانسان أو مخالفاً للأخلاق على القاضي أن يغلب دوماً الحقوق الدستورية وشرعة حقوق الانسان. وإذا كان القاضي قبل انشاء المحاكم الدستورية يخاف الاضطلاع بهذا الدور، فإن مهمته اليوم وبعد انشاء المحاكم الدستورية أصبح اقل صعوبة اذ يعطيه إجتهاؤها وسائل وحججاً تمكنه من الاضطلاع بدور ريادي في مجال الحقوق الاساسية والحريات العامة، لا سيما عندما يكون العيب أو العلة كامنين في قوانين اصول المحاكمات. فهذه القوانين هي وسائل وأدوات لتمكين القاضي والمتقاضين من حماية حقوقهم لا لتقييدهم واهدارها.

اليوم أصبح في وسع مجلس شوري الدولة ان يتجاوز المادة 70 من نظامه بعدما شقّ المجلس الدستوري الطريق امامه بفضل قراره رقم 5 تاريخ 2000/6/27 وبعدها عيّدها قرار السفير الياس غصن. وتجدر الاشارة الى ان موجب تطهير قوانيننا من النصوص المشابهة للفقرة 2 من المادة 64 من القانون 2000/227 وللمادة 13 من القانون رقم 1965/54 لا يقع فقط على عاتق السلطة القضائية بل أيضاً على سائر السلطات ولا سيما مجلس النواب. وفي هذا السياق نأمل ان يقدم المجلس النيابي على الغاء المادة 70 من نظام مجلس شوري الدولة وذلك بمناسبة مناقشته واقراره لمشروع قانون نظام مجلس شوري الدولة الذي اعدده مجلس شوري الدولة بمشاركة وزارة العدل.

بانتظار هذا الانجاز، كان لا بدّ لنا واستطراداً من تحليل شروط المادة 70 وذلك تسهيلاً لتطبيقها الذي يكتنفه بعض الغموض والذي لم تتمكن قرارات مجلس شوري الدولة حتى الآن - وهي قليلة - من توضيح نطاقها بصورة كافية آخذين بعين الاعتبار موجب تفسيرها تفسيراً ضيقاً جداً باعتبارها نصاً مجافياً لابطس حقوق الانسان المكرسة في الدستور والشرع الدولية الا وهو حق ولوج باب القضاء لصيانة حقوقه والمطالبة بها.

الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري

القاضي الدكتور يوسف سعدالله الخوري

رئيس مجلس شورى الدولة سابقاً

من المسلم به بدهاءة، أن المهمة الأساسية للسلطة الادارية هي تأمين إستمرارية وحسن سير المرافق العامة، خدمة للصالح العام في شتى الظروف وفي كل زمان ومكان. وهذا ما يبرر بحد ذاته امتيازات السلطة العامة (les prérogatives de la puissance publique) التي تتمتع بها الدولة وسائر أشخاص القانون العام، ويجعل، في الوقت ذاته، كل عمل تشريعي او إداري لا يصب في هذه الخانة، غير شرعي ومستوجباً للإبطال. ومن مقتضى ذلك أن أي انقطاع أو احتجاب أو امتناع لهذه المرافق عن تحقيق هذه الغاية، يشكل فراغاً مميتاً لا يجوز السماح به، وإلا انعدمت الحاجة إلى أي مبرر لوجود الدولة بالكامل.

من هنا، كان مبدأ الاستمرارية الذي هو - على حد تعبير رجال الفقه الإداري - باكورة المبادئ العامة للقانون التي اطلقها القضاء الإداري، وتحديدأ مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) منذ بداياته.

أنظر في ذلك:

R.Odent, *Contentieux administratif*, 1976-1981, p. 1710

لذا، فإنه كان ولا يزال يعتبر المبدأ الأكثر أهمية، لا بل حجر الزاوية pierre angulaire في بنیان المبادئ والقواعد الأكثر تحرراً وانفتاحاً في القانون العام. من هذا المنطلق، وصفه مجلس الدولة الفرنسي "بالمبدأ الجوهری الأساسي (le principe fondamental) الذي له قوة القانون (C.E 13/6/1980, Bonjean,

(...Rec., p.274, etc...), كما وصفه مجلس شورى الدولة اللبناني بأنه من مبادئ القانون العام الأساسية (شورى لبنان 1962/12/3، سليمان، م إ 1963، ص 289...إلخ). ومن المنطلق ذاته أيضاً، أنزله المجلس الدستوري الفرنسي منزلة النص الدستوري

بالذات، مشدداً على وجوب تأمين إستمرارية "الحياة الوطنية" في شتى الظروف: "...il appartient, de toute évidence, au Parlement et au Gouvernement...de prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la continuité de la vie nationale..."

C.C. 30/12/1979, 110 DC et 111 DC, Vote du Budget, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12 éd., p. 383.

وفي قرار آخر له صدر بتاريخ 1985/5/22، يشدد المجلس المذكور على وجوب تأمين "إستمرارية حياة الأمة" C.C. (la continuité de la vie de la nation, 22/5/1985, Rec., p. 15).

وسار المجلس الدستوري اللبناني أيضاً على خطى زميله الفرنسي، فأكد المقام الدستوري لهذا المبدأ في أكثر من قرار له بالموضوع.

(أنظر مثلاً مجلس دستوري لبناني، قرار رقم 2000/4 تاريخ 2000/6/22، مجموعة المجلس الدستوري 1997-2000، ص. 407 و 450).

من هنا، ومن أجل ضمان هذه الإستمرارية التي هي، إذاً، أساس وعلّة وجود السلطة العامة، أمس واليوم وغداً، ولدت من رحم هذا المبدأ، وعلى يد الاجتهاد، نظرية الظروف الاستثنائية وما يتفرع عنها من روافد، مثل نظرية الموظف الواقعي والحكومة الفعلية وغيرها.

1. تعريف الظروف الإستثنائية ونشأتها: يمكن القول، في ضوء مجمل القرارات

القضائية وما تمخض عنها من آراء ودراسات وتعليقات فقهية، بأن الظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرض كيان الأمة أحياناً للزوال.

فهي وليدة الاجتهاد، وتحديداً إجتهد القضاء الإداري يوم لم يكن بعد وجود للمجالس الدستورية. وأكثر تحديداً، انها نظرية قضائية صرف، اطلقها، لأول مرة، مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) بمناسبة أحداث وكوارث الحرب العالمية الاولى، وأطلق عليها

في حينه تسمية "نظرية سلطات الحرب" (Théorie des pouvoirs de guerre) وذلك بموجب قراراتين قضائيين أساسيين فرضتهما الحاجة الملحة لمواجهة ظروف هذه الحرب. (أنظر في ذلك:

C.E. 28/6/1918. Heyriès, Rec., p. 651, Sirey 1921,3, p. 49, note M. Hauriou

C.E. 28/2/1919, Dames Dol et Laurent, Rec., p. 208; RDP 1919, p. 338, note G. Jèze; Sirey, 1919, 3, 33, note M. Hauriou)

إنطلق الاجتهاد في حينه، ولا يزال، من مسلمة أساسية أن النصوص والقواعد القانونية العادية، سنت لمواجهة أهداف عادية في ظروف عادية، وهي قد تصبح عاجزة عن ذلك وعما تتطلب المصلحة العامة من تدابير ومطالب في ظروف شاذة غير عادية. فكل الهيكل أو النظام الاجتماعي وجد لضمان وتأمين حياة الأمة أو، بتعبير قانوني آخر، النظام العام. والنصوص والقواعد القانونية ما هي إلا تجسيد لهذا التوجه الجوهرى الأساسى، وغايتها انما هي تنظيم السلطات العامة وتهيئتها لخدمة وتحقيق هذا الهدف السامى. وعندما تجد السلطة العامة نفسها، في مواجهة ظروف استثنائية حقيقية، عاجزة عن تحقيق ذلك بفعل قصور هذه النصوص والقواعد القانونية العادية، فإنه يجوز لها - بل يجب عليها - أن تتحرر من وجوب التقيد بها بالقدر الذي يسمح لها باتخاذ تدابير فورية تتناسب مع هذه الظروف بغية تأمين الصالح العام على النحو المطلوب - ووفقاً للتعبير القضائي المستمد من هذا الاجتهاد منذ نشأته تلك، تولد، بفعل هذه الظروف، شرعية استثنائية (légalité exceptionnelle) غير مكتوبة، تحل محل الشرعية العادية (la légalité ordinaire) المكتوبة، ما دامت هنالك ظروف استثنائية، كما سنرى لاحقاً.

2. أهميتها: ترتدي نظرية الظروف الإستثنائية هذه، أهمية خاصة على صعيدين:

الأول هو أنها، من زاوية فلسفة القانون، مبنية إذاً بكاملها على تغليب مفهوم السلطة العامة وعلى حماية منطق الدولة على ما عداها من اعتبارات - فعندما تكون الحياة العامة في البلاد مهددة، فإن مقتضيات الصالح العام والإحتياجات الضرورية الآتية يجب أن تتقدم على هاجس التقيد الحرفي بالنصوص. وغائية المؤسسات وحسن سيرها، يجب أن يتغلبا على التمسك المفرط والأعمى بالشكليات، فتسمو المشروعية الشعبية العامة (La

(légimité) على الشرعية القانونية العادية (La légalité)، ويتقدم المفهوم المؤسساتي على حرفية النصوص.

والثاني، هو أنها، من الناحية العلمية القانونية، وبالرغم من أنها من صنع الاجتهاد وحده، فرضت نفسها فيما بعد بقوة على المشتري العادي الذي سارع إلى تكريس مقتضياتها أحياناً، بنصوص مكتوبة تحاكي المنحى الاجتهادي بالموضوع ولو جزئياً، كما سنرى لاحقاً.

3. نطاقها: يعتبر الاجتهاد أنه، في حال وجود ظروف استثنائية، تتحرر السلطة العامة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تقرضها القوانين والأنظمة، وحتى من وجوب احترام الحريات العامة التي يكفلها الدستور ويكرسها القانون، إذا كان ذلك ضرورياً لخدمة الصالح والنظام العام. فهي تلتزم بشكل أوثق روح الشرائع الدستورية إن هي خرقت أو خالفت مؤقتاً الأحكام التشريعية والتنظيمية القائمة بدلاً من أن تبقى جامدة إذا كان مثل هذا الجمود يعرض النظام العام للخطر. وهو يجيز لها إتخاذ التدابير الكفيلة بمواجهة هذه الظروف والتي تقرضها المصلحة العامة والأمن العام، وإن تكن هذه التدابير مخالفة لأحكام الدستور والقوانين المرعية، كالحد من الحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو عدم احترام حرية الصناعة والتجارة... إلخ... شرط أن تكون هذه التدابير محصورة بالظروف التي أملتها، وضمن إطار مواجهتها حصراً.

أنظر في ذلك، مثلاً: شوري لبنان 1967/1/27، زخور، م إ 1967، ص 120 و 1967/2/14، عبد المسيح، م إ 1967، ص 122... إلخ... رفض الاجتهاد دائماً أن تبقى السلطة الادارية مقيدة، لا محال، بقواعد سنت لتأمين الصالح العام في ظروف عادية ولكنها باتت غير كافية لتحقيق ذلك في ظل ظروف استثنائية.

(أنظر: C.E. 18/7/1913, Rec. 1913, p.875, concl. Helbronner)

تحدث مفوض الحكومة، في مطالعته هذه، عن "حق الامة الأسمى في تأمين وجودها وفي الدفاع عن كرامتها واستقلالها وسلامتها. وإنطلاقاً من هذه القناعة، سلم الاجتهاد:

أولاً، بحق السلطة التنفيذية وسائر الأجهزة الادارية، المتفرعة أو المبتقة عنها، في أن تتخذ، طيلة وجود ظروف استثنائية **وتحت رقابة القضاء**، كل التدابير الضرورية لتحقيق

المهمة الموكلة إليها، حتى إذا كانت هذه التدابير تدخل أصلاً في إختصاص السلطة التشريعية.
أنظر في ذلك مثلاً:

C.E. 31/3/1954, Baudet, Rec., p. 196.

هذا يعني أنه، عند قيام الظروف الاستثنائية، تطبق الشرعية الاستثنائية الناجمة - كما قلنا أعلاه - عن توسيع صلاحيات السلطة الادارية وتحريرها من قيود الشرعية العادية، إلا إذا كان المشرع قد تولى تنظيم حالة هذه الظروف بنصوص وضعية باتت جزءاً من الشرعية العادية هذه، مثل تكريس حالة الطوارئ في لبنان كما سنرى لاحقاً.
أنظر في ذلك: شوري لبنان، قرار رقم 245 تاريخ 1975/3/17، وهو يتحدث هنا عن المادة 32 من المرسوم الاشتراعي رقم 59/137 المتضمن...

ثانياً، وأبعد من ذلك، هو سلم بشرعية قيام أشخاص القانون الخاص بالحلول محل السلطة الادارية ذات العلاقة، واتخاذ التدابير الضرورية كافة لمواجهة الظرف الإستثنائي مكانها، إذا تقاعست هذه الأخيرة أو امتنعت أو تعذر عليها القيام بذلك بسبب هذا الظرف.

"Enfin elle (la théorie des circonstances exceptionnelles) ouvre aux administrés la possibilité de se substituer aux autorités défailtantes et de prendre des mesures que seules normalement elles auraient pu édicter."

(C.E. 5/3/1945, Marion, Rec., p. 113; D. 1949, p. 147; S. 1948, 3, 53, note J.P. Calon: La légalité des mesures, telles notamment que des réquisitions, décidées par un comité d'habitants d'une commune en mai 1940 après le départ des autorités communales. وهذا تطبيق لنظرية)

(fonctionnaire de fait - الموظف الواقعي)

R. Chapus, *Droit administratif général*, Tome 1, 14e éd., 2000, n 1276 (3e), p. 1066

4. شروطها: ما من شك بأن نظرية الظروف الاستثنائية، كنظرية قضائية بهذه المرونة وبهذا الانفتاح والسماح بتوسع وتمدد صلاحيات الحكومة وسائر السلطات الادارية، قد تغري وتدفع هذه الأخيرة على الإنحراف نحو المزاجية (l'arbitraire) وحب التسلط

المفرد، لاسيما وأنه من خصائص ومواطن ضعف كل سلطة حاكمة أن تكون طليقة اليد ومحرة من قساوة قيود الأحكام القانونية والتنظيمية كلما تسنى لها ذلك، وهذا يقودها بسهولة إلى الادعاء أو التسليم بوجود ظروف استثنائية كلما طاب لها أن تتخذ قرارات أو تدابير خارقة للشرعية العادية ولا تتناسب بالتالي مع طبيعة الظروف الحقيقية للاوضاع التي تعالجها. ولذا، ومن أجل الحؤول دون ذلك قدر الامكان، يتفق العلم والاجتهاد على التسليم للقاضي الاداري والدستوري، كل ضمن نطاق صلاحياته، بسلطة رقابية استقصائية صارمة وواسعة يمارسها بهذا الشأن وتصب في خانة معرفة ما إذا كان هنالك وجود فعلي وحقيقي لظروف استثنائية حتمت أو بررت إتخاذ هذا القرار (أو التدبير) أو ذاك، أم لا. من هنا، فرض الاجتهاد لهذه الغاية، عدداً من الشروط الواجب توافرها لكي تتمكن السلطة المختصة من الافادة من الشرعية الاستثنائية، وهي:

أ - **الشرط الأول:** يجب أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة استثنائية حقيقية

وظاهرة:

"Il faut, d'une part, que les circonstances de temps et de lieu aient un caractère incontestablement et manifestement exceptionnel" (R. Odent, *op.cit.*, p. 375).

هذا يعني أنه، بالدرجة الأولى، يجب أن تكون التدابير المتخذة قد جاءت لمعالجة وضع إستثنائي حقيقي، يقدر ويقرر وجود طابعه الإستثنائي، موضوعياً، القاضي المختص وحده. وهناك أحداث كثيرة **يمكن** أن تتمخض عنها ظروف استثنائية، مثل الحرب، الثورة، الإضراب العام الذي يشل الإدارات العامة... إلخ...

"En premier lieu, il est nécessaire que les mesures aient été prises pour répondre à une situation réellement exceptionnelle, ce caractère étant concrètement apprécié." (C.E. 18/4/1947, Jarrigion, Rec., p. 148).

بخصوص إضراب عام في فرنسا بتاريخ تشرين الثاني 1938):

R. Chapus, *op. cit.*, p. 1064, n 1275

لكن سلطات الادارة المختصة المستمدة من الشرعية الاستثنائية على النحو المبين أعلاه، تبقى قائمة طالما بقيت هذه الظروف موجودة فعلاً.

أما، إذا زالت هذه الظروف، فإن هذه السلطات أو الصلاحيات تزول حكماً: فعلى هذا استقرار الاجتهاد.

"Mais les pouvoirs de l'administration ne sont étendus que pendant le temps et dans les lieux où les circonstances ont effectivement un caractère exceptionnel" (C.E. 22/10/1964, d'Oriano, Rec., p, 486), *Idem*, n 1275.

لا يتردد القضاء في إبطال أي عمل يستند متخذه، لتبرير شرعيته، إلى ظروف استثنائية وهمية أو لم تعد موجودة. أنظر في ذلك، مثلاً:

C.E. 7/1/1944, Lecoq, Rec., p. 5 - C.E. 7/1/1955, Andriamisera, RDP, 1955, p. 709)

ب - الشرط الثاني: يجب أن تكون السلطة المختصة قد أصبحت، بفعل هذه الظروف، أمام استحالة مادية أو قانونية للتدخل وإتخاذ التدبير اللازم وفق قواعد الشرعية العادية، أي أن تكون قد أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام بالوسائل القانونية العادية.

"Il faut, d'autre part, que l'autorité normalement compétente n'ait pas la possibilité matérielle ou juridique d'intervenir et, par conséquent, de prendre elle-même les mesures à pallier ces circonstances."

R.Odent, op.cit., p. 375

بهذا المعنى أيضاً:

TA Lille, 5/2/1965, Cinquini, JCP 1965, n 14389, note A. Legrand
C.E. 31/1/1958, Chambre syndicale du commerce d'importation en Indochine, Rec., p. 63

ج - الشرط الثالث: يجب أن يكون الهدف المطلوب تحقيقه مهماً لدرجة أنه، إذا لم يتحقق، تكون إحدى الوظائف أو المهام الأساسية (أي المرافق العامة) التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة.

"Quant au but à atteindre, son importance doit être telle que, s'il n'était pas atteint, l'une des tâches essentielles des pouvoirs publics devrait être considérée comme n'étant pas remplie" (R.Odent, op. cit., p. 375).

أنظر في ذلك: C.E. 4/6/1947, Entreprise Chemin, Rec., p. 246

د - الشرط الرابع: يجب أن تكون التدابير المتخذة متناسبة كلياً مع الهدف المطلوب تحقيقه، ومقتصرة زمنياً على المدة أو الفترة التي توجد فيها ظروف استثنائية فقط، كما أشرنا سابقاً.

"Quant à la nature des décisions prises enfin, d'une part, les mesures adoptées doivent être très exactement proportionnées au but à atteindre et, d'autre part, leurs effets...doivent être limités dans le temps à la durée des circonstances exceptionnelles".

R. Odent, *op. cit.*, p. 376

ه - ويمارس القاضي الإداري (والدستوري أيضاً) رقابته على طبيعة التدابير المتخذة وعلى الوجود المادي لكل من هذه الشروط في آن واحد - والكلمة الفصل في النهاية، هي له وحده فقط.

إذا كان من شأن الظروف الاستثنائية - كما أشرنا أعلاه - أن تقضي إلى تمدد وتوسع كل أو بعض صلاحيات السلطات المختصة، فإنه لا يمكن أن ينتج عن هذه الظروف، مهما بلغت درجة خطورتها، حجب رقابة القضاء على أي عمل من الأعمال التي تجري في ظلها - وبعبارة أخرى، لا يمكن أن تؤدي الظروف الاستثنائية إلى إضفاء صفة "الأعمال الحكومية" (Actes de gouvernement)، مثلاً، على الأعمال الإدارية، وعدم إخضاعها بالتالي لرقابة القضاء - فالظروف الاستثنائية ليست إنحلالاً للشرعية وتغييباً لها. فهي تلين مبدأ الشرعية (le principe de légalité) ولا تحرر السلطات العامة من قيده وسلطانه.

"Les circonstances exceptionnelles ne sont pas la débâcle de la légalité"

(R. Chapus, *op. cit.*, p. 1066, n 1277).

مثلاً، في حين أن الاجتهاد مستقر على اعتبار أن حالة التعدي (la voie de fait) يعود الاختصاص القضائي بشأنها إلى القضاء العدلي دون سواه، فإنه - وخلافاً لذلك - يعتبر أنه في حال توافر شروط الظروف الاستثنائية، تعود الصلاحية إلى القضاء الإداري، لأنه من شأن هذه الظروف أن تزيل طابع التعدي بكل ابعاده عن العمل التعسفي.

أنظر في ذلك: TC 21/3/1952, Dame de la Murette, Rec., p. 626

وشورى لبنان 1998/6/29، حيدر، م.ق.إ.، العدد 13، 1999، م 2، ص 609

فهنا، لا ينفك القاضي يراقب ليتأكد من أن الادارة كانت في ظروف استثنائية حقيقية، وأن هذه الظروف منعها من التقيد بأحكام الشرعية العادية، ثم أن التدابير التي اتخذتها كان لا بد منها لتحقيق المصلحة المتوخاة، وأن هذه التدابير لا تتجاوز الفترة الزمنية التي تعتبر ظرفاً إستثنائياً (شورى لبنان، 1958/10/12، عبدالله المشنوق، قرار رقم 423، غير منشور) و. هذه القواعد والمبادئ والأحكام التي استقر عليها الاجتهاد الاداري، تبنّاها أيضاً الاجتهاد الدستوري بشأن التشريعات التي تسن بحجة مواجهة ظروف استثنائية وتكون بالتالي، ولهذه الغاية، متضمنة أحكاماً قد تتعارض مع نصوص دستورية وضعية أو مع مبادئ وقواعد ذات قيمة دستورية.

فهو يعتبر أنه، في المبدأ، لا يجوز للمشرع العادي أن يسن تشريعات أو قواعد قانونية إلا لتعزيز وصون الحريات العامة الأساسية المكفولة في الدستور، أي أنه لا يجوز له تقزيمها أو تحجيمها أو تعليق ممارستها أحياناً، تحت طائلة إبطال مثل هذه التشريعات. ولكنه، من جهة أخرى وإستثناء من ذلك، يعتبر أنه إذا كانت هناك ظروف استثنائية حقيقية ذات انعكاسات سلبية خطيرة على النظام العام في البلاد، فإنه يجوز عندئذ للمشرع، بل يعود له، أن يسن قواعد قانونية تؤمن التوفيق بين صون و احترام هذه الحريات وبين مقتضيات الحفاظ على النظام العام الذي بدونه لا يمكن ممارستها. كل ذلك تحت رقابة القاضي الدستوري.

هذا ما أكدته المجلس الدستوري الفرنسي، مثلاً، في معرض بته طعناً مقدماً إليه ضد قانون يحد من حرية الصحافة (1984/11/11) على نحو يخالف صراحة أحكام الدستور الفرنسي، حيث جاء حرفياً:

"Considérant qu'en vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi fixe les règles concernant les garanties fondamentales accordées aux citoyens pour l'exercice des libertés publiques; que dans le cadre de cette mission, il appartient au législateur d'opérer la conciliation nécessaire entre le respect des libertés et la sauvegarde de l'ordre public sans lequel l'exercice des libertés ne saurait être assuré."

إنه بالتأكيد - كما يقول التعليق المرفق بهذا القرار - تطبيقاً لنظرية الظروف الاستثنائية - ذلك أنه في ظل مثل هذه الظروف لا يمكن ممارسة الحريات وحمايتها إلا إذا كان النظام العام مؤمناً ومستتباً وإن استوجب ذلك حداً مؤقتاً لهذه الحريات.

"C'est en somme l'application de la théorie des circonstances exceptionnelles; dans certaines circonstances graves et exceptionnelles, l'exercice des libertés ne peut être préservé que si l'ordre public est rétabli et maintenu même au prix d'atteintes momentanées aux libertés".
L. Favoreu / L. Philip, *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 12e éd., p. 36, n 16.

هذا ما أكدته أيضاً المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 97/1 تاريخ 1997/9/12، الذي أبطل بموجبه القانون رقم 654 تاريخ 1997/7/24 المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية، حيث جاء:

"وبما أنه في الظروف الاستثنائية تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع أن يخالف أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وصوناً لمصالح البلاد العليا، وبما أنه إذا كان يعود للمشرع أن يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري،...
وبما أن هذا التمديد لم يبرر بأية ظروف استثنائية ولا توجد على كل حال ظروف استثنائية تبرره...".

هذا القرار يؤكد أيضاً بالقرار رقم 97/2 بخصوص تمديد ولاية المجالس الاختيارية - وكلاهما تأكيد لمضمون القرار رقم 96/4 حيث أبطل المجلس المادة الخامسة من القانون رقم 96/530 لأنها تتطوي على تمديد إضافي لمجلس النواب المزمع إنتخابه في حينه في غياب ظروف استثنائية تبرر ذلك.

إستناداً إلى ذلك، تكون الظروف الاستثنائية، بمعناها المشار إليه، نادرة الوجود، ولا يمكن بالتالي اعتبار كل وضع أمني شاذ أو مقلق إلى حد ما، داخلاً في نطاقها، ولا يجوز التسليم للإدارة بأي ادعاء من هذا النوع كلما حلا أو طاب لها ذلك، لا لشيء إلا لكي تستفيد من شرعية استثنائية وهمية تتيح لها القفز فوق النصوص والاصول والقواعد أو المبادئ القانونية الإلزامية المفروض احترامها والتزامها - فالعلم والاجتهاد مجمعان على

القول بأنه لا يكون هناك مبدئياً ظروف استثنائية حقيقية إلا إذا كان ثمة حوادث أو أوضاع خطيرة تهدد مثلاً كيان وحياة الأمة أو مؤسساتها، مثل غزو البلاد واحتلالها (invasion) أو الفيضانات الكبيرة (cataclysmes) أو الثورات أو الفتن الداخلية ذات الطابع التهديدي العنيف (émeutes à caractère révolutionnaire) أو الأوبئة الخطيرة (épidémies graves)...

أنظر بهذا المعنى:

C.E., 20/5/1955, Sté Lucien Joseph et Cie, Rec., p. 276 et sv.

ز. وهنا نقول بأنه، وفقاً لم هو مستقر عليه إجتهداً، لا يجوز الخلط بين مثل هذه الآفات والأحداث والأوضاع، وبين حالة الضرورة أو العجلة (L'urgence) التي، وإن تكن تؤدي إلى فرض تدابير وحلول سريعة لمواجهة أحداث طارئة، وربما خطيرة نوعاً ما (circonstances simplement urgentes et mêmes graves) إلا أنها مرحلية ومعزولة ولا تتسم بمواصفات الظروف الاستثنائية على النحو المتقدم بيانه، الأمر الذي يبقئها بالتأكيد، وبصورة عامة، ضمن خانة الصلاحيات العادية المحكومة بنصوص وقواعد الشرعية العادية غير الاستثنائية. فهناك تمايز أساسي بين الظروف الاستثنائية وبين حالة الضرورة هذه، وهما تختلفان الواحدة عن الأخرى بصورة أساسية، كما أن النتائج المترتبة عليهما ليست واحدة كما سنرى بعد قليل، عند بحث مفاعيل كل منهما. وبعبارة أخرى، إن الوضع الذي يستوجب حلاً سريعاً طارئاً، يمكن أن لا يكون مرتبطاً بالضرورة بظرف إستثنائي.

ح. كما أنه لا يجوز الخلط بين الظروف الاستثنائية وبين بعض الظروف الأمنية أو الإدارية الخاصة التي قد تحيز للإدارة المختصة أيضاً عدم احترام أصول وصيغ جوهرية معينة فرضها القانون لمعالجة إجراء أو معاملة إدارية ما، ولكنها لا تحررها أبداً من قواعد الإختصاص العادية، سواء كانت تتعلق بالصلاحيات العادية أم بقاعدة الفصل بين السلطات.

وجود الظروف الاستثنائية، بالمعنى العلمي القانوني السالف بيانه، يجب أن يكون أكيداً وظاهراً وغير قابل للنقاش أو الجدل. وإذا ادعت الإدارة ذلك، فيجب عليها إثباته بما لا يقبل الشك أو النقاش، ودائماً تحت رقابة القضاء، أي أن الكلمة الأخيرة بالموضوع هي،

بشكل قاطع مانع، للقاضي وحده الذي يقدر ما إذا كانت الظروف المدعى بها من قبل الادارة، هي ذات طابع إستثنائي أم لا، كل ذلك في ضوء الشروط المتقدم ذكرها.

ط. ولدلالة على الطابع الإستثنائي الكلي لهذه الظروف واحكامها، نشير إلى تشدد الاجتهاد وصرامته حالياً بالموضوع.

فهو، مثلاً، بعد أن كان، فيما مضى، وبمناسبة الحرب العالمية الاولى، يسلم بأن ظروف الحرب تعتبر بحد ذاتها ظروفًا استثنائية بكاملها، وهي بالأحرى المثال الحي لهذه الظروف (C.E. 28/2/1919, Dol et Laurent, précité)، عاد عن اجتهاده هذا عند بته مراجعات متعلقة بنزاعات ناشئة عن ظروف الحرب العالمية الثانية: فالحرب لم تعد تشكل، في نظر الاجتهاد، وبصورة حتمية، ظرفاً إستثنائياً، بل يجب التمييز بين حقبة وأخرى منها - فمثلاً، ومن استعراضنا لمجمل قرارات مجلس الدولة الفرنسي، نجد أنه سلم بوجود ظروف استثنائية بين شهري ايار وأيلول من العام 1940 (بداية الاحتلال النازي لفرنسا)، ومن ثم في الحقبة الواقعة بين تاريخ الانزال على شواطئ "النورماندي" وتاريخ تحرير فرنسا، وفيما عدا ذلك، رفض إلا في حالات نادرة جداً، تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية على الحقبات الاخرى من هذه الحرب.

على هذا، فهو قرر مثلاً:

- أنه لا توجد ظروف استثنائية من شأنها أن تبرر قراراً اتخذته السلطة الادارية بتاريخ 1944/10/17 متعلقاً بمصادرة منازل لمصلحة اللاجئين والمنكوبين بفعل الحرب، حيث أحلت نفسها محل قانون صدر بتاريخ 1938/7/11 بالموضوع.

أنظر: C.E. 3/5/1946, Goguet, Rec., 1946, p. 126

- وأنه لا توجد ظروف استثنائية بتاريخ 1944/9/29 (أي في عز الحرب العالمية الثانية) تبرر مرسوماً يلغي كل التعيينات والترقيات المتعلقة بالضباط الفرنسيين، الممنوحة لهم منذ تاريخ عملية الإنزال في أفريقيا الشمالية.

أنظر: C.E. 9/3/1949, Kaime, Rec., p. 115

- وأنه لا توجد ظروف استثنائية أيضاً بتاريخ 1946/5/28 تبرر قرار المفوض السامي الفرنسي في الهند الصينية (Indochine) القاضي بإبطال مفعول قانون صادر بتاريخ 1943/2/18 عن حكومة "فيشي Vichy". أنظر: C.E., 8/2/1950, Rec., p. 85.

هذا القرار الأخير يوضح حقيقة هذا الاجتهاد: فهو يؤكد أنه لم تكن في ايار 1946 ظروف استثنائية من شأنها أن تبرر إقدام المفوض السامي المذكور **على إلغاء قانون بقرار منه**، وذلك لأن المواصلات - على حد تعبير المجلس الفرنسي - المنتظمة والسريعة بين الهند الصينية وفرنسا كانت مؤمنة، ولأنه وبالرغم من بعد المسافة، لم يكن هنالك تبرير كافٍ لممارسة السلطة الادارية لصلاحيات استثنائية في الحقل التشريعي.

وهو، وعلى العكس من ذلك، اعتبر أن هناك ظروفاً استثنائية، مثلاً، في محيط مدينة "سان نازير Saint-Nazaire" من شأنها أن تبرر شرعية قرار اتخذته السلطة الادارية المختصة بتاريخ 1945/5/12 غداة تحرير محيط هذه المدينة - وهي مدمرة وغير صالحة للسكن - باعتبار أن هناك ظروفاً استثنائية حقيقية وظاهرة موضوعياً تبرر اتخاذ تدابير استثنائية كان لا يمكن اتخاذها إلا بقانون في الظروف العادية.

ي. هذا لنقول تكراراً بأن الاجتهاد حريص جداً على أن يكون لظروف الزمان والمكان الطابع الإستثنائي الحقيقي و إلا فإنه لا يسلم على الإطلاق بوجود شرعية استثنائية يمكن أن تبرر أي عمل متخذ على اساسها.

لكي يكون هذا الأمر محققاً، ليس ضرورياً أن نكون في ظل حالة حرب. فالحرب ليست المظهر الوحيد للظروف الاستثنائية، إذ إن الاجتهاد سلم، إستثنائياً، بوجود ظروف استثنائية مثلاً:

الظروف العصبية التي تلي الحرب والتي تعتبر - على حد تعبير مجلس الدولة الفرنسي - متممة لها أو من رواسبها (les suites de la guerre)، مثل حالات التشفي والإعتداء والاغتيال إلخ... التي يقوم بها المواطنون ضد بعضهم البعض بتهمة العمالة والاستسلام والاستزلام للعدو والمحتل... إلخ...

أنظر مثلاً: C.E., 27/6/1924, Rec., p. 619...

- في أيام السلم حتى، وفي ما أسماه الظروف الحرجة (Périodes critiques).

أنظر مثلاً: C.E., 31/10/1924, Cotte, Rec., p. 839.

- في حالات التهديد بالإضراب العام الذي من شأنه أن يشل كل البلاد ومرافقها العامة.

أنظر مثلاً: C.E., 18/4/1947, Jarrigion, précité.

أخيراً، حتى في الحقب التي لا تشهد اية أزمة عامة، وذلك عندما، في ضوء ظروف عصبية خاصة بقضية معينة، يواجه تطبيق الشرعية العادية تهديداً بحصول اضطرابات خطيرة أكيدة وفوضى عامة - وهذا الاجتهاد محصور بحالات تبرير موقف الادارة من عدم تنفيذها لقرارات قضائية مبرمة اكتسبت قوة القضية المحكمة -

أنظر مثلاً:

C.E., 30/11/1923, Couitéas, Rec., p. 789; C.E. 25/1/1963, Bovero, Rec., p. 53; JCP 1963, n 13326, Note Vedel.

تهديد الجيش الفرنسي في حينه بالعصيان والتمرد في الجزائر بسبب عزم السلطة على تنفيذ أحكام قضائية مبرمة صادرة بحق العديد من ضباطه وافراده بإخلاء مساكن مستأجرة من قبلهم).

ك - ونشير هنا إلى أن مجلس شورى الدولة اللبناني سار على خطى نظيره الفرنسي، فاعتبر مثلاً:

- أن ثورة 1958 تشكل بمجملها ظرفاً إستثنائياً. أنظر: شورى لبنان، 1964/3/1، م.إ.، ص 45 و-1997/1/18، رميا، م.ق.إ.، العدد 12، 1998، م 1، ص 199.

- وأن للحكومة أن تمتنع عن تأمين القوى المسلحة اللازمة من أجل تنفيذ حكم قضائي مبرم، إذا تبين لها، بالتأكيد، أن هذا التنفيذ سوف يؤدي إلى تحديد الأمن والنظام العامين.

أنظر: شوري لبنان، 1964/3/17، م.إ.، 1964، ص 110.
 - وأن الحرب اللبنانية بين 1975/4/13 و 1990 تدخل في مجمل ظروفها على معظم الأراضي اللبنانية - ما عدا بعض الاستثناءات القليلة، ظرفاً إستثنائياً حقيقياً.
 أنظر مثلاً: شوري لبنان 1997/5/20، "شركة رودلف"، م.ق.إ.، العدد 12، 1998، ص 500 -
 وعدة قرارات أخرى مماثلة.

ل - في ضوء كل ما تقدم، يكون تدرع السلطة التشريعية اللبنانية بوجود ظروف استثنائية تبرر إقرار القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31 القاضي بتمديد ولاية مجلس النواب الحالي مدة سبعة عشر شهراً، واقعاً في غير محله، ولا مجال للتسليم به قانوناً. فليس هناك ظروف استثنائية بالمطلق، بدليل:

- 1- "أن الدولة - وزارة الداخلية والبلديات - أجرت انتخابات بلدية فرعية في مختلف المناطق اللبنانية، في الحقبة الزمنية ذاتها وفي الظروف نفسها.
- 2- "أن الهيئة العامة لمجلس النواب، كما اللجان النيابية الفرعية والمشاركة، كانت تجتمع بصورة عادية عند الحاجة، وكان الهم الوحيد الذي يقض مضاجع الجميع هو التوصل إلى الاتفاق على إقرار قانون إنتخاب جديد ليس إلا>
- 3- "أنه تمت دعوة الهيئات النابية وفقاً للأصول، وقدمت الترشيحات بشكل مكثف وفي جو أممي سليم.
- 4- "وأنه تم تشكيل هيئة الاشراف على الإنتخابات وفقاً للأصول أيضاً ودون أي عائق، مما يدل على عدم وجود أي عرقلة أمام السلطات لممارسة صلاحياتها العادية بشكل طبيعي.
- 5- "وأن التنقل بين منطقة وأخرى لم ينقطع يوماً، وإذا كان هنالك حادث من هنا أو من هناك يحصل بين الحين والآخر في مكان معين من هذه المنطقة أو تلك، فإنه يبقى معزولاً وقد يندرج في خانة حالة الضرورة فقط (l'état d'urgence) في بقعة جغرافية محصورة وضيقة، ومعالجته لا تستوجب الخروج على الشرعية العادية، كما رأينا أعلاه، وإنما قد تتطلب شيئاً من العجلة فقط - والنخ.

هذا غيبض من فيض، ويصب كله في خانة انعدام وجود أية ظروف استثنائية حقيقية في البلاد. وليمح لنا بالمناسبة أن نعبر هنا عن اسفنا وخيبة املنا إزاء عدم تمكن المجلس الدستوري الموقر من إبطال هكذا قانون غير دستوري بامتياز، لاسباب باتت معروفة ولا نريد العودة إليها - فقط نسجل احترامنا الكلي الشخصي لهذا المجلس ونعود إلى التذكير بأن الظروف الاستثنائية هي حالة موضوعية صرف خاضعة، أولاً وأخيراً، لرقابة

القضاء، والقول بوجودها أو عدم وجودها، عائد للقاضي المختص وحده (هنا المجلس الدستوري)، لا لاستتساب الادارة ومزاجيتها كما حصل في هذه القضية.

5 - مفاعيل الظروف الاستثنائية: نعود هنا إلى التمييز بين الحالات الطارئة المستعجلة (L'urgence)، وبين الظروف الاستثنائية:

1. "فيما خص الاولى، يمكن لسلطة إدارية معينة أن تمارس الصلاحيات المقررة لها في القانون دون أن تتقيد بقواعد الاصول والشكل المفروض احترامها في الظروف العادية.

"L'urgence peut ainsi justifier la non-observation des règles de procédure et de forme."

- من ذلك مثلاً، إذا كان القانون قد فرض على الادارة وجوب الحصول على استشارة مسبقة قبل إصدار قرارها في موضوع معين، فإن اتخاذها لهذا القرار بدون الحصول على هذه الاستشارة، في حالة العجلة، يكون مشروعاً، في حين أنه لو جرى ذلك في الظروف العادية، لكان باطلاً. (C.E., 25/3/1994, Alvarez, Rec., p. 996).

كما يمكن لها أن تتجاوز حدود صلاحياتها الادارية المقررة لها في النصوص، وذلك باتخاذ تدابير وقرارات تدخل، في الظروف العادية، في نطاق صلاحيات سلطة إدارية أخرى فقط.

C.E., 22/1/1965, Alix, Rec., p.44...

"L'urgence peut également être de nature à justifier l'inobservation des règles de compétence mais dans l'hypothèse seulement d'empiètement sur la compétence d'une autre autorité administrative" (R. Chapus, op. cit., p. 1067, n 1278).

2. أما في الظروف الاستثنائية، فيمكن للسلطات الادارية أن تتخذ تدابير لا تتجاوز صلاحياتها العادية العائدة لها أصلاً وحسب، بل حدود صلاحيات السلطة التنفيذية ككل أيضاً، كأن تخرق قاعدة الفصل بين السلطات، فتتخطى حواجز صلاحياتها العادية وتمارس صلاحيات السلطين التشريعية والقضائية.

أ. عن ممارسة صلاحيات السلطة التشريعية، إعتبر الاجتهاد، مثلاً:

- أنه يمكن للسلطة الادارية الحد من الحريات العامة المكرسة في الدستور والقانون، في حين أن مثل هذا الأمر يكون في الظروف العادية، ليس باطلاً وحسب، بل منعدم الوجود لأنه يمثل اغتصاباً للسلطة (usurpation de pouvoir).

أنظر مثلاً:

C.E., 28/2/1919, Dol et Laurent, précité; C.E. 18/5/1983, Rodés, Rec., p. 199.

- وأنه، وفي السياق ذاته، يمكن لها، بقرار منها، إقفال أحد المحلات التجارية (شورى لبنان، 1963/8/1، م.إ. 1964، ص 45)، وتعديل سلسلة رواتب القضاة والموظفين بمرسوم بدلاً من قانون (شورى لبنان، رأي إستشاري بالموضوع أثناء الحرب في لبنان وكان يتعذر على مجلس النواب الاجتماع في حينه بسبب القصف المدفعي اليومي على مفره).
- وأنه يمكنها بقرار منها أيضاً، إنشاء محاكم عسكرية - والمحاكم لا تنشأ إلا بقانون - أثناء عملية التحرير من الاحتلال (أي بفعل الحرب).

C.E., 11/7/1947, Lejeune, Rec., p. 313.

ب - وعن ممارسة صلاحيات السلطة القضائية، سلم الاجتهاد عموماً بشرعية تدابير إدارية تقضي بسجن أفراد أثناء العمليات الحربية، في حين أنه لا يجوز ذلك أصلاً، وفي الظروف العادية، إلا بذكر قضائية وإلا اعتبر إغتصاباً للسلطة.
C.E., 19/2/1947, Bosquain, Rec., p. 63.

كما سلم أنه في حال توفر الظروف الاستثنائية، فإنه من شأن ذلك - كما أشرنا سابقاً - أن يزيل طابع التعدي (la voie de fait) بكل ابعاده عن العمل أو التدبير الإداري التعسفي وعن النشاط الإداري المشين والخارق لمجال القانون، فيعود كل منهما إلى دائرة اللاشرعية العادية ويستعيد القضاء الإداري صلاحيته بشأنهما، إبطالاً و تعويضاً.

TC, 21/3/1952, Dame de la Murette, Rec., p. 626

وشورى لبنان 1998/6/29، حيدر، م.ق.إ.، العدد 13، 1999، م 2، ص

...609

من ذلك، مثلاً، اعتبر التوقيف غير المسند لأي أمر إداري أو قضائي أثناء فترة التحرير، من قبل أجهزة الأمن المكلفة بالبحث عن الأشخاص الذين تعاملوا مع العدو، عملاً غير شرعي لا يتسم بصفة التعدي ومن صلاحية القضاء الإداري، بينما هو، خارج الظروف الاستثنائية، من أعمال التعدي ومن صلاحية القضاء العدلي وحده.

C.E., 7/11/1947, Alexis Wolf, Rec., p. 416...etc.

- وكذلك اعتبر قراراً غير شرعي فقط، ليس له صفة التعدي، القرار الصادر في العام 1944، عن لجنة تحرير "Béziers" والقاضي بمنع سكان أحد الأحياء في المدينة من العودة إلى منازلهم التي أخلوها بأمر من الألمان، في حين أنه، لولا الظروف الاستثنائية لكان من أعمال التعدي ومن صلاحية القضاء العدلي.

C.E., 13/11/1953, Vedel, Rec., p. 493...

ج - إضافة إلى ما تقدم، يعتبر الاجتهاد أنه - من باب أولى (à plus forte raison) - من شأن الظروف الاستثنائية أن تجيز لسلطة إدارية معينة تجاوز حدود صلاحياتها العادية وممارسة صلاحيات سلطة إدارية أخرى، عند الاقتضاء، دون أية إجازة قانونية مسبقة كما هو مفروض في الظروف العادية.
هكذا، مثلاً، اعتبر شرعياً:

- قرار رئيس تسلسلي بتفويض بعض صلاحياته إلى أحد مرؤوسيه بالرغم من عدم وجود نص قانوني يجيز له مثل هذا التفويض، وذلك - على حد تعبير مجلس شورى الدولة - تأميناً لضرورة اتخاذ التدبير المناسب في كل المجالات وبالسريعة المطلوبة في ظل ظروف استثنائية قائمة بفعل الحرب.

C.E., 26/6/1946, Viguier, Rec., p. 179.

- القرار الصادر عن رئيس مجلس بلدي بتاريخ 1940/6/13، القاضي بإحداث رسم جديد من أجل إنشاء وتأمين الإيرادات الطارئة الضرورية للبلدية في الوقت الذي كان يستحيل فيه عليه جمع المجلس البلدي أو حتى الاتصال بالسلطات المختصة.

C.E. 7/1/1944, Lecoq, Rec., p. 5.

د - وإذا كان الاجتهاد يبرر تجاوز السلطة الادارية لصلاحياتها العادية، على نحو ما رأيناه أعلاه، فإنه - ومن باب أولى أيضاً - يسمح لها، في الظروف الاستثنائية، بتجاوز قواعد الشكل العادية الإلزامية.

فالعييب الشكلي (vice de forme ou de procédure) يبقى في كل الأحوال، أقل خطورة وأقل إيلاماً من عيب اغتصاب السلطة - ولذا فإن الاجتهاد يبدي مرونة كبيرة في شرعنة الأعمال الادارية التي تقضي الضرورة والعجلة القصوى، في ظل ظروف استثنائية، باتخاذها وإن تكن مخالفة لقواعد وأصول شكلية جوهرية (formalités substantielles)، وذلك تطبيقاً لنظرية الصيغة المستحيلة (la formalité impossible) المقررة اجتهاداً بالموضوع.

هكذا، مثلاً، اعتبر شرعياً:

- قرار محافظ بكف يد رئيس بلدية (وهي عقوبة تأديبية) في 1944/7/23 (أي أثناء احتلال فرنسا)، دون الاستماع مسبقاً إلى دفاعه كما تقتضي الاصول الجوهرية العادية.

C.E., 16/5/1949, Courrent, Rec., p. 231.

- قرار مصادرة سيارة خاصة، في 1944/9/1، خلال العمليات العسكرية التي اسفرت عن تحرير مدينة "Amiens" الفرنسية دون الالتزام بالأصول الجوهرية التي يفرضها القانون في الظروف العادية.

C.E., 1/7/1949, Lecoq, précité.

- إذاً، وتكراراً هنا، في حال وجود ظروف استثنائية حقيقية، تتحرر السلطة الادارية من موجب مراعاة الصيغ والاصول الجوهرية التي تلزمها بها القوانين والأنظمة في الظروف العادية، بما في ذلك الحد من الحريات العامة التي يكفلها الدستور ويصونها القانون، كالحرية الشخصية أو الملكية الفردية أو حرية التجارة والصناعة...، شرط أن تكون تدابيرها محصورة بالظرف الإستثنائي الذي أملاها، وضمن إطار مواجهة هذا الظرف فقط.

شورى لبنان، 1967/1/27، زخور، م.إ. 1967، ص 120 و 1967/2/14، عبد المسيح، م.إ. 1967، ص 22.

أما إذا كان عنصر الظروف الاستثنائية غير متوافر موضوعياً، فإن ادعاء الإدارة به لا يستقيم أبداً، وتعتبر أعمالها المخالفة للأصول الجوهرية هذه، باطلة - من ذلك، مثلاً، إعتبر مجلس شوري الدولة أنه لم يكن هناك ظروف استثنائية بتاريخ 1977/1/4 تبرر اتخاذ قرار من قبل وزير الداخلية بمصادرة مكاتب ودوائر للامن العام بشكل مخالف للأصول المنصوص عليها حصراً في القانون لهذه الغاية.

شوري لبنان، 1986/3/13، تامر، م.ق.إ.، العدد الثالث 1987-1988، ص

82.

3. تأكيداً للأهمية البالغة التي يعلقها الاجتهاد على حسن سير المرافق العامة وضرورة استمرارها، على حد ما ذكرناه في مستهل هذا البحث، فإنه قضى بصحة قرارات متخذة في ظل ظروف استثنائية بسبب الحرب، صادرة عن أشخاص عاديين لا صفة قانونية أو إدارية لهم على الإطلاق، تطبيقاً لنظرية الموظف الفعلي أو الواقعي (fonctionnaire de fait)، و ذلك عندما يتمتع الموظفون القانونيون النظاميون عن اتخاذ هذه القرارات الضرورية، أو عندما يفرون هرباً من الجيوش المحتلة مثلاً، كما حصل في فرنسا، في شهر ايار 1940، حيث هرب رئيس وأعضاء أكثر من بلدية، فشكل أهالي البلدة عندئذ "بلدية فعلية" (Municipalité de fait) قاموا من خلالها بتأمين إدارة المرافق العامة المحلية، من جهة، ومن ثم و تجنباً لحوادث السلب والنهب و بهدف توفير المواد الغذائية للاهالي، قاموا بمصادرة كل أنواع المواد والسلع المخزنة وباعوها من الأهالي، فاعتبر عملهم شرعياً بالرغم من أنه في الظروف العادية يعتبر اغتصاباً للسلطة وبالتالي منعدم الوجود.

C.E., 5/3/1948, Marion, Rec., p. 113.

4. أ - وتتدخل نظرية الموظف الواقعي هذه في الظروف الثورية الاستثنائية، أي في حالة الثورة ضد نظام سياسي شرعي أو سلطة سياسية حاكمة بصورة شرعية مطابقة لأحكام الدستور والقانون.

هنا، ومن حيث المبدأ، يعتبر الاجتهاد أنه إذا اندلعت الثورة واسفرت عن تشكيل حكومة ثورية في حين أن الحكومة الشرعية لا تزال موجودة في البلاد (كما حصل مثلاً في لبنان عند إنتهاء ولاية الرئيس أمين الجميل وتعيينه حكومة وفقاً لأحكام الدستور، وشكلت حكومة أخرى في البلاد من قبل "الثوار" في حينه)، فإن أعضاء الحكومة الثورية يعتبرون

مغتصبين للسلطة (usurpateurs), و تعتبر بالتالي أعمالهم منعدمة الوجود (Actes inexistants) كأنها لم تكن. أنظر: تمييز فرنسي، 1872/10/27، سيراي 1873، ص 259.

غير أنه، حتى هنا، واستثناءً من مبدأ الإنعدام هذا، إذا كانت أعمال الحكومة أو الهيئة نفسها تسير مرافق عامة لا يجوز توقفها عن العمل وموجودة فعلياً تحت سيطرتها، فإن هذه الأعمال، عملاً بنظرية الموظف الواقعي أيضاً، تعتبر عندئذ، حصرياً واستثنائياً، شرعية لهذه الناحية فقط.

ب - ونشير بالمناسبة، وفي السياق ذاته، إلى أن المبدأ هذا ذاته، وبالتالي نظرية الموظف الواقعي، ينطبقان على الحكومة الفعلية (Gouvernement de fait) التي، وإن لم تكن قد تسلمت مقاليد الحكم وفق الاصول الدستورية، إلا أنها تسيطر كلياً ونهائياً على السلطة في البلاد، في الوقت الذي زال فيه كل أثر للحكومة الدستورية، فلم يعد لها وجود البتة (من ذلك، مثلاً، الحكومة الفرنسية المؤقتة عام 1944). ففي مثل هذه الحال، تعتبر كل أعمال مثل هذه الحكومة - بخلاف ما هو مقرر بالنسبة للحكومات الثورية - صادرة عن سلطة ذات صلاحية، ما يستتبع القول بأن الموظفين المعيّنين من قبلها يعتبرون موظفين شرعيين بكل ما للكلمة من معنى، وتكون أعمالهم بدورها أعمالاً شرعية، شرط أن يصب كل ذلك في خانة تأمين تحقيق المصلحة العامة واستمرارية النشاط المرفقي العام بشكل سليم.

ج - غير أن نظرية الموظف الواقعي هذه، لا تطبق إطلاقاً على القرارات والتدابير التي تم الحصول عليها بالحيلة، وذلك عملاً بالقاعدة القانونية القائلة بأن الحيلة تفسد كل شيء. (Fraus omnia corrumpit, La fraude corrompt tout).

أنظر مثلاً: C.E., (a contrario) 27/10/1961, Commune du Moule, Rec., p. 920.

6 - الظروف الاستثنائية و تدخل المشتري: إن كون نظرية الظروف الاستثنائية

نظرية قضائية، لا يحول دون تدخل المشتري لتكريسها في بعض النصوص الوضعية ولحالات معينة ومحددة - ونذكر هنا، على سبيل المثال لا الحصر، المرسوم الاشتراعي رقم 52 تاريخ 1967/8/5 (وهو بات اليوم جزءاً من قانون الدفاع) المتعلق بإعلان حالة

الطوارئ أو "المنطقة العسكرية" في لبنان، عندما تتعرض البلاد لخطر داهم ناتج عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد الأمن والنظام العام، أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة - فهو أعطى السلطة العسكرية العليا، في حال إعلان حالة الطوارئ (بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء)، الحق في اتخاذ إجراءات وتدابير تتسم بالطابع الاستثنائي، كتحري المنازل في الليل والنهار وإبعاد المشبوهين، ومنع الاجتماعات المخلة بالأمن واتخاذ التدابير اللازمة لفرض الرقابة على الصحف والمطبوعات والمنشورات المختلفة والاذاعات والتلفزيون والأفلام السينمائية والمسرحيات... إلخ...، وكل هذه سلطات استثنائية نابعة أصلاً من الشرعية الاستثنائية المكرسة إجتهداً ، على نحو ما ذكرنا آنفاً.

غير أنه، حتى في ظل وجود نصوص قانونية "استثنائية" من هذا النوع، فإن السلطات الاستثنائية النابعة من النظرية القضائية تبقى متميزة ومنفصلة عنها - فهي، من جهة، تبقى قائمة ومعمولاً بها إلى جانب هذه النصوص، وتخول الإدارة، بالتالي، تجاوز الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة لها في التشريع هذا، وهي من جهة أخرى، وباعتبارها نظرية قضائية مرنة وذات أبعاد خاصة، تخول القضاء نفسه أن يعدل دائماً وعند الاقتضاء، في محتوى الشرعية الاستثنائية المكتوبة هذه، بعيداً عن قيود نصوصها الجامدة.

الظروف الاستثنائية والقانون الدستوري

الدكتور عقل عقل

استاذ مساعد في كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجامعة اللبنانية

تواجه الإدارة في بعض الأوقات ظروفاً استثنائية تفرض عليها إتخاذ بعض الإجراءات التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية حماية للنظام العام وحسن سير المرافق العامة فتضفي على إجراءاتها تلك صفة المشروعية الإستثنائية. الظرف الاستثنائي أياً كانت صورته لا يجعل الإدارة في منأى من رقابة القضاء بشكل مطلق، فلا يعدو الأمر أن يكون توسعاً لقواعد المشروعية تأسيساً لمبدأ "الضرورات تبيح المحظورات". فالإدارة تبقى مسؤولة في ظل الظروف الاستثنائية على أساس الخطأ الذي ترتكبه.

فتستمد نظرية الظروف الاستثنائية هذه وجودها من القضاء الإداري، غير أن المشرع قد تدخل مباشرة في بعض الحالات لتحديد ما إذا كان الظرف يعتبر استثنائياً أم لا. فهو إما أن يمارس ذلك بإقرار قوانين تنظم سلطات الإدارة في الظروف الاستثنائية بعد وقوعها، وإما أن يعد تشريعات مسبقة لمواجهتها.

أخذ المشرع الفرنسي بالأسلوب الأخير إذ منحت المادة السادسة عشر من دستور الجمهورية الخامسة¹ رئيس الجمهورية الفرنسية سلطات واسعة من أجل مواجهة الظروف الاستثنائية. الفقه استعمل مصطلحات عدة لمفهوم هذه الظروف فنجد تارةً يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارةً مصطلح الضرورة لنفس المفهوم.

نظرية الضرورة أصبحت استثناء أو قيداً يرد على مبدأ سمو الدستور، وتستمد هذه النظرية مدلولها من القاعدة الرومانية التي تعتبر أن "سلامة الشعب هي الشرعة الاسمي"².

¹. المادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام 1958 .

². العبارة الشهيرة في عهد الرومان *Salus populi suprema lex*.

إعتبرت هذه النظرية ان القواعد الدستورية وجدت لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأولى إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد نوع من التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة وذلك من أجل تأمين وحماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحياته. وحيث إن هذه المبادئ قد شرعت للظروف الطبيعية فإذا ما استجدت ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الحرب والأزمات الحادة أو حالة التمرد والعصيان لابد من مواجهتها بإتخاذ تدابير إستثنائية.

فحالة الضرورة³ هذه هي التي تجيز لإحدى هيئات الدولة الا وهي الهيئة التنفيذية الممثلة برئيسها أن تعلق كل أو بعض نصوص الدستور وتباشر ممارسة وظيفة التشريع خلال مدة من الزمن ويجب أن لا تستمر هذه الحالة إلا لمواجهة الظروف التي أدت إليها، فينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال تلك الظروف.

فللإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية اثر مباشر وخطير على حياة المجتمع، بسبب ما ينتج عنها من مصادرة للحقوق والاعتداء على الحريات العامة. فإن الصلاحيات الإستثنائية يجب أن لا تمنح إلا في حالات خاصة جداً. حيث يمكن أن يؤدي عدم تدخل الإدارة لمواجهة هذه الظروف، إلى إلحاق ضرر جسيم بالدولة قد يهدد وحدة أراضيها ويشل حركة الحياة فيها.

³. L'état de nécessité est une notion juridique qui consiste à autoriser une action illégale pour empêcher la réalisation d'un dommage plus grave. C'est une notion ancienne reconnue dans de nombreux pays. L'état de nécessité, dans le champ du droit public, a trait à des situations où les pouvoirs publics doivent momentanément s'affranchir de la légalité ordinaire. Cette théorie en droit public est ancienne, comme en atteste la fameuse théorie de la dictature en droit romain. Dans le champ du droit public français, il en existe de nombreuses variantes : l'article 16 de la Constitution, la théorie jurisprudentielle des circonstances exceptionnelles, l'état d'urgence, etc. Plus fondamentalement, ces notions sont en relation avec celle de raison d'État. En France, l'état de nécessité, prévu par l'article 122-7 du Code pénal est « la situation dans laquelle se trouve une personne qui, pour sauvegarder un intérêt supérieur, n'a d'autre ressource que d'accomplir un acte défendu par la loi pénale » . (Cass., 9 nov 2004, *Bull. crim.*, 2004, n° 273. Droit pénal, procédure pénale, Aide mémoire, Dalloz 2008, p.113).

Jean-Paul Doucet, *Etat de nécessité*, Dictionnaire de droit criminel, 2013.

فيسمح للسلطة التنفيذية في الظروف الإستثنائية إصدار تشريعات بالرغم من أن هذا الإجراء سيؤدي إلى نتائج خطيرة على حياة المجتمع وحتى قد يؤدي إلى في بعض الأحيان إلى تعزيز الدكتاتورية التي تسعى إلى اضطهاد الشعوب والتحكم في مصيرها. كل هذه الأسباب قد دفعت القضاء، ولاسيما مجلس الدولة الفرنسي، إلى إرساء ثوابت هذه النظرية وإشتراطه لتطبيقها خضوع الإجراءات المتخذة من قبل السلطة التنفيذية إلى رقابة القضاء الإداري. كما شدد على ضرورة انتهاء تطبيقها حال زوال هذا الظرف الاستثنائي بهدف حماية حقوق الأفراد وحرياتهم من تجاوزات السلطة التنفيذية. في المبدأ، تتولى الدساتير تحديد المواضيع التي يجوز لكل من السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية مباشرتها. ولا يجوز لها أن تتعدها وإذا ما خالفت هذه القاعدة فإن قراراتها تكون مشوبة بعيب مخالفة الدستور والقانون.

لكن في حال تعرضت حياة الوطن لأزمات ومخاطر من الممكن أن تؤدي إلى إنهيار الدولة أو تعرض سلامتها للخطر، فالدساتير تخول السلطة التنفيذية سلطة إتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية.

فإن في مثل هذه الظروف تسمح الشرعية الدستورية للسلطة التنفيذية بإتخاذ القرارات اللازمة لمواجهة الأخطار التي تمر بها البلاد وذلك بعد توافر شروط معينة وفرض إجراءات محددة ينص عليها الدستور والقانون.

من حق السلطة التنفيذية اتخاذ بعض القرارات الاستثنائية التي تكون في بعض الأحيان من إختصاص السلطة التشريعية. تكون هذه القرارات مخالفة للقانون وغير مشروعة في الظروف العادية، في الوقت الذي تعد مشروعة بل واجبة في ظل الظروف الاستثنائية متى كان ذلك لازماً لحماية الوطن من خطر داهم.

الإجراءات الإستثنائية في الظروف الإستثنائية، تطيح أحياناً بالحقوق والحريات العامة وضمماناتها وبحقوق الإنسان⁴ وبالإنظام العام كما وتعطل دور القضاء الدستوري.

4 . تنص الفقرة ١ من المادة ٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على ما يلي: "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف أن تتخذ تدابير لا تتفق بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شرط عدم مناقاة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي". على الرغم من عدم جواز تعطيل حقوق الإنسان فإن حقوقاً، مثل الحق في الحياة والحق في عدم التعرض للتعذيب وغيره من ضروب إساءة المعاملة تنتهك في كثير من الأحيان (ماري تريز عقل، محاضرات في حقوق الإنسان، الكلية الحربية، 2013، ص39).

1

حماية الدولة بين حالة الضرورة وإحترام القانون

يمارس القضاء الإداري دوراً مهماً في تحديد نظرية الظروف الاستثنائية كما في مراقبة الإدارة في إستخدامها لصلاحياتها الاستثنائية، بهدف حماية الحقوق والحريات. فيشترط لوجود ظرف استثنائي أن يكون هناك تهديد فعلي للنظام العام ولسير المرافق العامة، يجعل الإدارة عاجزة عن أداء وظيفتها. فيجب أن تحدد ممارسة السلطة الاستثنائية بمدة محددة، لأنه لا يجوز للإدارة أن تستمر في الاستفادة من المشروعية بعد زوال الظرف الاستثنائي. يجب أن يكون الإجراء المتخذ من قبل الإدارة متوازناً مع خطورة الظرف الاستثنائي وفي حدود ما يقتضيه، القضاء الإداري يؤدي دوراً مهماً في الرقابة على إحترام الإدارة لهذه الشروط.

يتجه الفقه إلى اعتبار فكرة الضرورة أساس نظرية الظروف الاستثنائية ويقصد بالضرورة تلك الحالة من الخطر الجسيم والداهم التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، ما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة للجوء إلى الوسائل القانونية الإستثنائية لدفع هذا الخطر ولمواجهة الأزمات:

L'état de nécessité est une notion juridique qui consiste à autoriser une action illégale pour empêcher la réalisation d'un dommage plus grave.

فكرة الضرورة هذه تقوم على ركنين ركن موضوعي ويتمثل بوجود خطر يهدد مصلحة الوطن وركن شكلي يتمثل في تجاوز أحكام القانون.

تعد نظرية الضرورة من النظريات العامة في القانون التي لا يقتصر مجالها على القانون الدستوري وإنما يتعداه إلى مجالات القانون الأخرى، فإنها من النظريات الهامة في مجال القانون العام حيث إنها تمثل الجانب الاستثنائي لمبدأ المشروعية، وقد اهتم الفقه والقضاء ولاسيما القضاء الإداري بوضع الشروط والضوابط اللازمة لتطبيقها.

تظهر حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري كلما كانت الدولة في وضع لا تستطيع معه أن تواجه أخطاراً معينة سواء كان مصدر هذه الأخطار داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية. وبالتالي فإن نظرية الضرورة تعني إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع.

معظم الدساتير تفرض قيوداً على تطبيق نظرية الظروف الإستثنائية كي لا تستخدمها السلطة التنفيذية لتحقيق مصالح شخصية، وهذه القيود هي على النحو التالي:

قيام الظرف الاستثنائي: ويتمثل هذا الظرف بوجود تهديد بخطر موجه ضد الدولة وهو أهم الشروط اللازمة لقيام هذه النظرية وهذا الخطر قد يكون داخلياً كالكوارث الطبيعية الاقتصادية أو العصيان المسلح والمظاهرات غير المسلحة، وقد يكون خارجياً كالحروب. ويستقر الفقه على وجوب أن يكون الخطر جسيماً وداهماً والخطر يكون جسيماً إذا كان من غير الممكن دفعه بالوسائل القانونية العادية فإذا أمكن دفعه بهذه الوسائل لا يعد جسيماً، ويكون داهماً بوجود تهديد فعلي بخطر جسيم موجه ضد الدولة.

استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بالطرق القانونية العادية: في المبدأ إذا ما حدث ظرف استثنائي يجب اللجوء الى القواعد القانونية أو الدستورية القادرة على مواجهة هذا الظرف. أما إذا لم تكن هناك نصوص قانونية قادرة على مواجهة هذا الظرف فيجب اللجوء إلى نظام قانوني استثنائي لتقاضي هذا الظرف على أن يتم ذلك تحت رقابة القضاء الإداري وهو ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي. فإن التصرف أو الإجراء الصادر لمواجهة هذا الظرف الاستثنائي يجب أن يكون في حدود الضرورة القصوى، فإذا ما تجاوزت الإدارة هذه الحدود فتكون قراراتها عرضة للطعن.

أن يكون الهدف تحقيق المصلحة العامة: إن شرط المصلحة العامة هو شرط جوهري في كل الأعمال التي تصدر عن الإدارة سواء أكانت الظروف عادية أم استثنائية وإن أي عمل تتخذه الإدارة يجب أن يقصد به تحقيق المصلحة العامة لا المصلحة الشخصية، فإذا استعملت الإدارة سلطتها الواسعة لهدف آخر يكون تصرفها مخالفاً للقانون.

الظروف الاستثنائية ومبدأ المشروعية: يقصد بالمشروعية⁵ أن تخضع الدولة بهيئاتها وأفرادها جميعهم لأحكام القانون وأن لا تخرج عن حدوده، ومن مقتضيات هذا المبدأ أن تحترم الإدارة في تصرفاتها أحكام القانون، وإلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة وتعرضت للإبطال. وبخروجها عنه تصبح دولة بوليسية *Etat de police*.

⁵. ينظر بخصوص مبدأ المشروعية:

سليمان الطماوي، **القضاء الإداري**، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.

Jean Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, 1970, p. 14.

Francis-Paul Benot, *Le droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, p. 77.

يعتبر القضاء الإداري ركيزة أساسية في حماية مبدأ المشروعية وهو الضامن لحقوق وحريات الأفراد في حال تعسف الإدارة. فهو ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني وإنما هو قضاء إنشائي يبتدع الحلول المناسبة لتنظيم علاقة الإدارة بالأفراد في ظل القانون العام.

إذا كان مبدأ المشروعية⁶ يفرض على الإدارة أن تتقيد فيما تتخذه من أعمال وتصرفات بأحكام القوانين وبعدم الخروج عليها وإن تستند أعمالها وتصرفاتها إلى قاعدة قانونية تجيزها إلا أن ذلك لا يكون كذلك إذا ما تعرضت لظروف غير مألوفة تتطلب الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية.

إن إجراءات الضرورة تبقى مقيدة بالقيود الدستورية والضمانات المقررة في مواد الدستور ولا تملك السلطة الحق بمخالفتها بحجة الظروف الاستثنائية. تخلق نظرية الظروف الاستثنائية أحكاماً استثنائية يكون لها الأولوية في التطبيق إلى جانب قواعد المشروعية. لا تعتبر نظرية الضرورة خروجاً عن مبدأ المشروعية لأن مصدرها القانوني هو الدستور، لكن يبقى أثر إجراءات الضرورة محدوداً في المجال التشريعي وحتى في إصدار المراسيم دون أن يمتد إلى المساس بالقواعد الدستورية.

غير أن هناك اتجاهاً فقهيّاً يخالف هذا الاتجاه ويرى أن القواعد الدستورية يمكن المساس بها سواء بتجميدها أو بتعديلها، وبذلك تجيز نظرية الضرورة للسلطة التنفيذية تعطيل الحياة النيابية أو تعديل الدستور من غير إتباع الأساليب والإجراءات الدستورية. يؤكد أصحاب هذا الاتجاه بأن الأحكام الدستورية والتشريعية في الظروف الإستثنائية كحال تعرض سلامة الدولة للخطر، تجيز لبعض السلطات الخروج عن المبادئ العامة. فالدساتير قد أعطت الحكومة الحق بإيقاف الدستور أو تعطيله أو مخالفة نصوصه في بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن ومصالح الدولة الكبرى.

⁶ الاطار القانوني لعمل الادارة والمفهوم العملي لمبدأ القانونية يتجسد ب: هـرم كلسن : وهي مجموعة القواعد المكتوبة وغير المكتوبة التي تجسد نظاماً قانونياً رأسه دقيق وقاعدته عريضة، تنسجم فيه القاعدة الدنيا مع القاعدة الأعلى ولا يمكن أن تخالفها. تستمد القواعد ترتيبها من رتبة مصدرها. الدستور وهو رأس الهرم صادر عن الارادة الوطنية والقانون صادر عن المؤسسات الدستورية وعن الادارة العامة، والمرسوم صادر عن السلطة التنفيذية المنبثقة ، تقليداً عن الهيئة التمثيلية او الحائزة على ثقتها والقرار الصادر عن ممثلي السلطة التنفيذية . سليم سليمان، خلاصة القانون الدستوري ، صادر ، 2009، ص، 212-213.

إن مبدأ خضوع الدولة للقانون لا يتحقق إلا بخضوع الحكام لأحكام القانون، فعلى السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية أن تتقيد في جميع أعمالها بالقانون وبأحكامه. حيث يكفل مبدأ المشروعية الحماية للأفراد في مواجهة الإدارة كي لا تتعرض لحقوقهم ولحياتهم. فإذا كان هذا المبدأ يفرض في الدول على السلطة أن تتقيد في تصرفاتها بأحكام القوانين، لا يعني أن ذلك يتم فعلياً إلا إذا وجدت ضمانات تكفل امتثال هذه السلطة العامة للقانون.

إن الرقابة القضائية يجب أن تكون الضمانة الأساسية، التي تكفل احترام مبدأ المشروعية. فهي التي تراقب نشاط السلطات العامة سواء كان هذا النشاط تشريعياً أم إدارياً، وهي التي تحقق ضمانة أكيدة للأفراد، لمواجهة الإجراءات الإدارية المخالفة للقانون والتي ترتكبها السلطة العامة.

لكن فاعلية هذه الرقابة تتوقف على مدى استقلال السلطة القضائية وتمتعها بالضمانات الكافية لصيانة هذا الاستقلال. فمتى فقد رجال القضاء استقلالهم وكانت السلطة السياسية هي المهيمنة على اختيارهم وترقيتهم وممارستهم لاختصاصات وظائفهم فان الرقابة القضائية في هذه الحالة تفقد فاعليتها ويصبح مبدأ المشروعية كأنه غير موجود.

2

الظروف الاستثنائية والدستور الفرنسي

ابتكر مجلس الشورى الفرنسي نظرية الظروف الاستثنائية بسبب ظروف الحرب العالمية الأولى.

تميز القوانين الفرنسية بين ثلاث حالات من الظروف الإستثنائية هي حالة الحصار⁷، Etat de siège التي يرفعها قانون سنة 1849، الظروف المماثلة لحالة الحرب

⁷. L'état d'urgence a été déclaré à partir du 9 novembre 2005 en application des décrets n°2005-1386 et 2005-1387 du 8 novembre 2005. Il a été prorogé par la loi n° 2005-1425 du 18 novembre 2005, puis levé à partir du 4 janvier 2006 par le décret n° 2006-2 du 3 janvier 2006.

Service des études juridiques, L'état d'urgence, Étude de législation comparée, n° 156, janvier 2006, <http://www.senat.fr>

وحالة الطوارئ Etat d'urgence التي يرضاها قانون سنة 1955، بالإضافة إلى صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب المادة 16 من الدستور⁸.

L'état de siège, prévu par l'article 36 de la Constitution et applicable « en cas de péril imminent résultant d'une guerre étrangère ou d'une insurrection armée », se caractérise essentiellement par l'attribution de pouvoirs de police exceptionnels aux autorités militaires. Il est décrété en conseil des ministres, mais sa prorogation au-delà de douze jours doit être autorisée par le Parlement.

L'état d'urgence, qui résulte de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, est applicable « soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique ». Pour faire face à des situations exceptionnelles, il existe en droit français plusieurs dispositifs juridiques qui permettent de renforcer les pouvoirs des autorités administratives et de restreindre les libertés publiques.

Déclaré par décret pris en conseil des ministres, il confère aux autorités civiles, dans l'aire géographique à laquelle il s'applique, des pouvoirs de police exceptionnels portant sur la réglementation de la circulation et du séjour des personnes, sur la fermeture des lieux ouverts au public et sur la réquisition des armes. Le décret instituant l'état d'urgence peut prévoir un renforcement des pouvoirs de police en matière de perquisition et de contrôle des moyens d'information. Au-delà de douze jours, la prorogation de l'état d'urgence ne peut être autorisée que par la loi.

تضمن دستور فرنسا للعام 1958 نصاً يعالج الظروف الاستثنائية وهو المادة 16 التي تعطي رئيس الجمهورية سلطة اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها هذه الظروف. أراد مؤسس الجمهورية الخامسة الجنرال ديغول في خطابه الشهير في بايو⁹ discours

⁸. L'article 16 de la Constitution donne au président de la République, « lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics est interrompu », la faculté de prendre « les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées, ainsi que du Conseil constitutionnel. »

⁹. Le 16 juin 1946, le général de Gaulle prononçait le discours constitutionnel de Bayeux...C'est à celui-ci qu'il appartient, ainsi fut-il dit à Bayeux, de « diriger la politique et le travail du Gouvernement ». Hormis les circonstances exceptionnelles, dès alors évoquées et auxquelles répondra plus tard l'article 16, deux missions majeures lui incombent : assurer « le fonctionnement régulier des institutions » et faire valoir au milieu des contingences politiques les intérêts supérieurs de la Nation».

constitutionnel de Bayeux الذي ألقاه سنة 1946 أن يكون رئيس الجمهورية رأس النظام السياسي فأوجب عليه عند إحاطة المخاطر بالوطن أن يكفل استقلاله وإن يؤمن تنفيذ المعاهدات المبرمة مع الدولة الفرنسية وقد تأثرت دساتير العديد من الدول بالمادة 16. جاء في هذه المادة على أنه إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بخطر جسيم، كان لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف بعد استشارة كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ والمجلس الدستوري. ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية أن يؤمن للسلطات الدستورية في أقل مدة ممكنة الوسائل الفعالة لانجاز مهام وظائفها على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال هذه الإجراءات. في هذه الظروف يجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الإستثنائية:

L'article 16 de la Constitution de 1958 : « Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après

Le fonctionnement régulier n'est pas seulement affaire de forme et de procédure. C'est l'esprit des institutions qu'il s'agit d'abord de faire respecter. Pour avoir la chance d'exercer utilement son « arbitrage », le Président doit, ainsi que de Gaulle le proclame maintes fois, être « au-dessus des partis ». Il peut s'y trouver dès l'origine, comme le fut le chef de la France Libre, mais une telle occurrence suppose initialement un drame national. Le chef de l'Etat peut, plus normalement, se situer au-dessus des partis, si, une fois élu par le peuple, il sait s'élever au niveau de sa fonction. « Faire valoir » les intérêts supérieurs de la nation est une expression dont la modestie étonne. Elle suggère le conseil, la discussion, mais pas la décision. Sans doute implique-t-elle que le chef de l'Etat préside les conseils de ministres, mais il n'y a là rien de nouveau : c'est chez nous une tradition plusieurs fois séculaire. De Gaulle précise à Bayeux que cette présidence doit permettre à son titulaire d'exercer « cette influence de la continuité dont une nation ne se passe pas ». Il sait bien que même si les institutions qu'il recommande sont pleinement adoptées, les gouvernements dureront moins longtemps qu'un septennat. Or, qu'il s'agisse de politique, étrangère, d'évolution des territoires d'outre-mer, de programme de défense, de plans de développement économique et social, d'équipement énergétique, etc. l'Etat contemporain doit agir sur le long terme.

Bernard Tricot, *Bayeux : Nouveauté et classicisme*, Espoir, n°55, 1986.

Raymond Janot, *Du discours de Bayeux à la Constitution de la Ve République*, Espoir, n°108, 1996.

consultation officielle du Premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel. Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet. Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels. Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée. »

تفرض المادة 16 لتطبيقها أن تتعرض مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية لخطر جسيم ودهام لكي يستطيع رئيس الجمهورية أن يستخدم هذه المادة وهذا الخطر قد يكون داخلياً أو خارجياً غير أن شرط الخطر الجسيم يتسم بالعمومية وقد اختلف الفقه في تحديد جسامته الخطر فيذهب بعضهم إلى القول بأن الخطر الجسيم هو الذي من شأنه أن يحدث ضرراً لا يمكن إصلاحه. أما البعض الآخر إعتبر أن الخطر الجسيم هو الخطر غير مألوف أي الذي يخرج عن إطار المخاطر المتوقعة.

كما يصعب تحديد الوقت الذي تصبح فيه مؤسسات الجمهورية أو استقلال الأمة أو سلامة أراضيها أو تنفيذ تعهداتها الدولية مهددة بمثل هذا الخطر أي يجب أن يكون الخطر داهماً، فإن الخطر المستقبلي هو خطر محتمل الوقوع، كما أنه لا يكفي أن يكون الخطر قد وقع فعلاً لأن الخطر الذي وقع وانتهت آثاره ليس من قبيل الخطر الداهم.

يذهب الفقه الفرنسي إلى الإكتفاء بتوقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية بمعنى أنه ليس من الضروري أن يكون البرلمان والحكومة والسلطة القضائية في حالة لا تمكنها من أداء وظائفها بل يكفي أن يتعذر عليها مباشرة هذه الوظائف بصورة عادية طبيعية وهو أمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية.

هذه السلطة منحت في المادة 16 من الدستور لرئيس الجمهورية ليحول دون انهيار الدولة بسبب الخطر العاجل وعلى البرلمان أن يجتمع بقوة القانون حين يلجأ رئيس الجمهورية إلى تطبيقها وهذا يعني بأن هذه السلطة الدستورية العامة لم تتوقف تماماً عن مباشرة وظيفتها وأنه في مقدورها أن تمارس عملها. فلا يمكن لرئيس الجمهورية الانتظار إلى

أن تصاب بالشلل الكامل السلطات العامة الدستورية حتى يستخدم السلطة الاستثنائية التي تقررها له هذه المادة.

على اثر تمرد الجيش الفرنسي في الجزائر في 21 نيسان 1961 اصدر الجنرال ديغول بتاريخ 30 نيسان قراراً بتطبيق المادة 16، فأثار بذلك جدلاً فقهيّاً حول مدى توافر الشروط الموضوعية في ذلك التاريخ. فإعتبر البعض أن احد هذه الشروط لم يتحقق كون انه في هذا التاريخ لم يكن السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية متوقفاً، فلم يقدّم أي عائق أمام اجتماع مجلس الوزراء والبرلمان. على خلاف هذا الرأي اعتبر فريق آخر أن شروط تطبيق المادة 16 كانت متوافرة في هذا التاريخ حيث انه كان هناك فعلاً خطراً داهماً يهدد مؤسسات الدولة¹⁰.

تلزم المادة 16 رئيس الجمهورية أن يستشير أولاً وقبل أن يضعها موضع التطبيق كل من رئيس الوزراء ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ والمجلس الدستوري، فرأي هذه الشخصيات والهيئات استشاري غير ملزم فلرئيس الجمهورية الحرية في قبول الرأي أو رفضه.

القانون يشترط أن ينشر رأي المجلس الدستوري المتعلق بتوافر شروط تطبيق المادة 16، لتمكين الرأي العام الفرنسي من الإطلاع على رأي هذا المجلس. لا يجوز لرئيس الجمهورية إعلان تطبيق المادة 16، من دون الأخذ بعين الاعتبار رأي المجلس الدستوري الذي يحدد توافر أو عدم توافر شروط تطبيقها. فنشر رأي المجلس الدستوري يدعم موقف رئيس الجمهورية في مواجهة الرأي العام الذي يرفض عادة تطبيق أي نظام استثنائي بسبب ما يتضمنه من تقييد للحريات والحقوق العامة.

هذا بالإضافة إلى أن المادة ذاتها تشترط أن يوجه رئيس الجمهورية خطاباً إلى الأمة يعلمها بقراره تطبيق المادة المذكورة والمقصود من ذلك أن يوضح رئيس الجمهورية

¹⁰. Sylvie Thénault, « L'état d'urgence (1955-2005). De l'Algérie coloniale à la France contemporaine : destin d'une loi », *Le Mouvement Social*, De l'Atelier, 2007.

للرأي العام الأسباب التي دفعته لتطبيقها ليحصل بالتالي على تأييد شعبي للقرار الخطير الذي اتخذه.

3

الظروف الاستثنائية والتشريعات المقارنة

كما في فرنسا، في معظم الدول يتم إعلان حالة الطوارئ والظروف الاستثنائية من قبل الحكومة وبمشاركة المجلس النيابي:

في ألمانيا: إعلان حالة الطوارئ الداخلية تقررها الحكومة الفدرالية، فالبرلمان لايتدخل الحكومة تتولى مهام الامن والجيش .

L'état de crise intérieure en Allemagne est constaté par le Land concerné ou par le gouvernement fédéral. Dans le premier cas, la compétence appartient, selon le droit constitutionnel du Land en question, au gouvernement, au Premier ministre, à un autre ministre ou au Parlement. Le gouvernement fédéral peut également constater l'état de crise intérieure, même si la crise est limitée à un Land¹¹.

في اسبانيا: تعلن حالة الطوارئ بمرسوم يصدر عن مجلس الوزراء بعد أخذ موافقة المجلس النيابي. طلب الاذن المقدم من قبل مجلس الوزراء يتضمن حالات الظروف الاستثنائية والاجراءات التي ستتخذ ومدة اعلان حالة الطوارئ.

La déclaration de l'état d'exception en Espagne relève de la compétence du gouvernement. Elle est faite sous la forme d'un décret pris en conseil des ministres, après autorisation du Congrès des députés.

La demande d'autorisation présentée par le gouvernement précise les droits dont la suspension est envisagée, les mesures que cette suspension permet, ainsi que le territoire concerné et la durée de l'état d'exception. Le Congrès des députés peut amender le texte du gouvernement. Ainsi, l'autorisation parlementaire porte non seulement sur le principe, mais également sur le détail du dispositif.

¹¹ راجع الملحق

في البرتغال: اعلان حالة الطوارئ هي من صلاحية رئيس الجمهورية ولكن على هذا الاخير استشارة الحكومة واخذ اذن المجلس النيابي .

La déclaration de l'état d'urgence en Portugal relève de la compétence du président de la République. Cette disposition est conforme à l'article 123 de la Constitution, qui fait du président de la République le garant du « fonctionnement régulier des institutions démocratiques ».

Avant de déclarer l'état d'urgence, le président de la République doit consulter le gouvernement et obtenir l'autorisation de l'Assemblée de la République. Lorsque celle-ci n'est pas réunie et qu'elle n'est pas en mesure de se réunir rapidement, l'autorisation est donnée par sa commission permanente, mais l'assemblée doit confirmer cette autorisation aussi rapidement que possible.

في بلجيكا: لم يأت الدستور البلجيكي على ذكر حالة الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة صراحة ولكن البرلمان يفوض الملك صلاحيات واسعة تخوله اعلان حالة الظروف الاستثنائية وإصدار مراسيم خاصة وإستثنائية.

La Constitution ne prévoit aucune disposition similaire à l'état d'urgence pour faire face à une situation de crise. Le législateur peut déléguer au Roi de larges pouvoirs en adoptant des lois de « pouvoirs spéciaux » ou de « pouvoirs extraordinaires ». Ces lois donnent à l'exécutif une très grande liberté d'action, car leurs objectifs sont rédigés en termes très généraux.

في بريطانيا: اعلان حالة الضرورة هي من ضمن صلاحيات رئيس الدولة ويمكن إعلانها ضمن خطاب تلقيه الملكة او حتى رئيس الوزراء او الوزير. يجب ان تصدق لاحقاً جميع الاجراءات التنظيمية التي تتخذ في هذه المرحلة من قبل البرلمان واذا لم تصدق هذه الاجراءات في فترة سبعة أيام تعتبر لاغية.

La déclaration d'urgence en Grande Bretagne constitue une prérogative du Chef de l'État : elle doit donc, au moins formellement, être annoncée par la Reine. En cas de nécessité, elle est annoncée par le Premier ministre, voire par un autre ministre. Les mesures requises par la situation font l'objet d'une décision réglementaire, qui doit être confirmée par le Parlement.

Si les mesures prises en vertu de la déclaration d'urgence ne sont pas approuvées par le Parlement dans le délai de sept jours, elles deviennent caduques. Le Parlement peut, avant l'écoulement de ce délai de sept jours, adopter une résolution pour les annuler. Il peut aussi les amender. Ces mesures sont valables pendant au plus trente jours. Toutefois, elles peuvent être renouvelées selon la même procédure.

في إيطاليا: نصت المادة 77 على أنه في حالات استثنائية، ضرورية وطارئة بإمكان الحكومة ان تصدر مراسيم اشتراعية وذلك بدون اذن المجلس. لا تعتبر المراسيم الاشتراعية نافذة قبل عرضها على المجلس النيابي وذلك خلال خمسة ايام من تاريخ نشرها.

L'article 77 de la Constitution italienne dispose que, « dans des cas extraordinaires de nécessité et d'urgence », le gouvernement peut légiférer sans y être autorisé par le Parlement, grâce aux décrets-lois. Les décrets-lois n'acquiescent de valeur définitive qu'après avoir été convertis en lois par le Parlement. Ils doivent donc être présentés aux assemblées dans le délai de cinq jours qui suivent leur publication .

4

الظروف الاستثنائية والقانون اللبناني

في الظروف غير العادية، كالحروب الأهلية أو الدولية أو الكوارث الطبيعية، تحل محل المشروعية العادية مشروعية إستثنائية تسمح للسلطات الإدارية أن توسّع صلاحياتها¹² لم يحدد القانون مفهوم الظروف الاستثنائية وهكذا فعل ايضا القضاء الاداري. لذلك لا يمكن وضع معيار دقيق للظرف الاستثنائي لان الواقعة لا تعد ظرفا استثنائيا الا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية. لكن الاجتهاد والفقه الاداري يجمعان على اعتبار ان بعض الاجراءات التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية تصبح مشروعة في بعض الظروف اذا كانت ضرورية لحماية النظام العام او لاستمرار سير المرافق العامة. إن السلطة لا يجوز ان تبقى جامدة اذا كان جمودها يعرض الانتظام العام للخطر وبالتالي عليها ان تعمل وتمارس كامل صلاحياتها ضمانا لحماية النظام العام ولإستمرارية المرفق العام.

القانون اللبناني تطرق لاحكام حالة الضرورة إذ نصّت المادة 229 من قانون العقوبات على أنه "لا يعاقب الفاعل على فعل ألجأته الضرورة إلى أن يدفع به عن نفسه أو

¹². René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 14e éd., 2000.

عن غيره أو عن ملكه أو ملك غيره خطراً جسيماً محدقاً لم يتسبب هو فيه قصداً شرط أن يكون الفعل متناسباً والخطر"
كذلك القانون الفرنسي أكد على ذلك في المادة 122-7 من القانون الجزائي.

L'article 122-7 du code pénal est « la situation dans laquelle se trouve une personne qui, pour sauvegarder un intérêt supérieur, n'a d'autre ressource que d'accomplir un acte défendu par la loi pénale ».

ما تبيحه حالة الضرورة للفرد تبيحه أكثر للسلطة. فبحسب نظرية الظروف الاستثنائية تصبح قرارات السلطة شرعية في ظروف غير عادية لكونها ضرورية لتأمين النظام العام، وسير المرافق العامة، حتى لو بدت غير شرعية في الظروف العادية. ذلك أن للظرف الاستثنائي شرعية استثنائية تحل محل الشرعية العادية في الظرف العادي. من شأن الشرعية الاستثنائية توسيع صلاحية السلطة والإدارة بشكل لا تلحظه القوانين المرعية الإجراء¹³.

والتشريعات في ظل الضرورة تسمى تشريعات الضرورة المتاحة ضماناً لسير المرافق العامة بانتظام وتأميناً للمصلحة العامة وحماية للنظام العام. فقد جاء في مطالعة مفوض الحكومة في قرار¹⁴ صادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام 1913 أنه يتوجب على الحكومة تأمين استمرارية المرفق العام بكل الوسائل المشروعة المتاحة لها. فإن أعمال السلطة التي تعتبر غير شرعية في الظروف العادية والطبيعية، تصبح شرعية في الظروف الاستثنائية، إذا كانت ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير واستمرار المرافق العامة. لا يجوز الاعتداد في الظروف الاستثنائية بمبدأ تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، لأن مبدأ استمرارية المرفق العام، يوجب على الحكومة ممارسة صلاحياتها كاملة في ظل هذه الظروف إذ أن عبارة المعنى الضيق تنتفي في ظل الظروف الاستثنائية.

¹³. جان باز، الوسيط في القانون الإداري اللبناني، الجزء الثاني، 1971، بدون ناشر.

محسن خليل، القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت.

¹⁴. Helbronner « Dans les sociétés organisées au dessus des intérêt individuel les plus respectables, au dessus des intérêts collectifs les plus sérieux, il y a l'intérêt général, le droit supérieur pour une nation d'assurer son existence et de défendre son indépendance et sa sécurité. »

القضاء الإداري يمارس رقابة شاملة على كل الأعمال التي تتخذها السلطة العامة في الظروف الاستثنائية، فهو يتحقق من توافر هذه الظروف ومن ظروف الزمان والمكان التي أتخذت فيه التدابير الاستثنائية ومن تناسبها مع هذه الظروف، كما والتأكد من أن السلطة العامة قد وضعت كل امكاناتها وطاقاتها لمواجهة هذه الظروف. كما تتناول الرقابة القضائية صحة الوقائع المادية ووصفها وفاعلية التدابير المتخذة وما اذا كانت فعلا ضرورية لقيام الحكومة بمهامها.

إن الحكومة لا تستطيع القيام بمسؤولياتها من دون القدرة على اتخاذ قرارات ذات طابع تشريعي، باعتماد نظرية الظروف الاستثنائية التي صنعتها اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية والإدارية في بعض دول أوروبا.

ثمة نصوص تشريعية لبنانية توسع صلاحية السلطات الإدارية في الأزمات، ولاسيما في حالة الحرب فالمرسوم الاشتراعي الرقم 52 تاريخ 5 آب 1967 يوسع صلاحية السلطات العسكرية بعد اعلان حالة الطوارئ. فجاء في المادة الأولى منه، أن حالة الطوارئ تعلن في حالة خطر داهم، ناجم عن حرب خارجية أو ثورة مسلحة أو أعمال أو اضطرابات تهدد النظام والأمن العام أو عند وقوع أحداث تأخذ طابع الكارثة.

وحسب المادة 2 تعلن حالة الطوارئ والمنطقة العسكرية بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وعلى مجلس النواب الاجتماع خلال مهلة ثمانية أيام للنظر بهذه التدابير حتى وإن لم يكن في دور الإنعقاد.

وفور إعلان حالة الطوارئ حسب المادة 3 من المرسوم نفسه، تتولى السلطة العسكرية صلاحية المحافظة على الأمن وتوضع بتصرفها جميع القوى المسلحة.

ولهذه السلطة الحق بتفتيش المنازل، مصادرة الذخائر والأسلحة، توقيف الأشخاص المشبوهين وإبعادهم، وفرض الإقامة الجبرية على الذين يشكلون خطراً على الأمن العام في البلاد، منع الاجتماعات العامة وإقفال أماكن التجمعات من ملاه ومسارح وسينما وغيرها. وفرض الرقابة على المطبوعات والمنشورات والصحف ووسائل الإعلام. وتحال الى المحاكم العسكرية الدعاوى المتعلقة بمخالفة أوامر السلطة العسكرية بموجب تدابير حالة الطوارئ، وكذلك الجرائم الواقعة على أمن الدولة والمخلة بالنظام العام.

وقد نص المرسوم الإشتراعي رقم 102 تاريخ 1983/9/16 على حالتي التأهب الجزئي أو الكلي، والتعبئة العامة أو الجزئية، وتعلنان بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء¹⁵. وكذلك نص المرسوم الاشتراعي رقم 1 سنة 1994 على إجازة تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في المناطق التي تتعرض لأعمال ضارة. ومنح قائد الجيش صلاحيات اتخاذ تدابير كفيلة بالمحافظة على الأمن وتحال الى المحاكم العسكرية كل الأعمال المخلة بالنظام. فرض التكاليف العسكرية بمصادرة الأشخاص والأشياء والممتلكات، وفرض الغرامات الجماعية، وإبعاد المشبوهين، وفرض الإقامة الجبرية، ومنع التجوال، وفرض الرقابة على أجهزة الإعلام...

مجلس شورى الدولة بحث نظرية الظروف الإستثنائية بعد ثورة 1958، في قرار يعتبر فيه الاجتهاد أنه في حال حدوث ظروف إستثنائية تتحرر السلطة من وجوب احترام الأصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والأنظمة¹⁶، شرط أن تكون التدابير المتخذة محصورة بالظرف الذي أملاها وضمن إطار مواجهته¹⁷.

فعلى السلطة أن تحد من الحريات "بنية حسنة" بهدف صيانتها لا بهدف القضاء عليها، فلا يمكن أن تأخذ السلطة من توسيع صلاحياتها ذريعة تبرر فيها أعمالها العدوانية. إذا كان من الصعب تحديد مفهوم الظروف الإستثنائية فإنه من الصعب ايضا إعطاء تعريف دقيق لها. اما اجتهاد مجلس شورى الدولة اللبناني فقد حدد شروطها كالتالي:

- أن تكون الظروف استثنائية حقاً.
 - أن تكون المصلحة العامة قد أملت اتخاذ التدابير المشكو منها
 - أن تكون الإدارة مضطرة لاتخاذ هذا التدبير توصلا للهدف المقصود¹⁸.
- التدبير الإستثنائي يجب أن يتناسب مع الواقع الإستثنائي، وبهذا المعنى، نشاط السلطة يجب أن لا يمتد أبعد من متطلبات الظروف القائمة¹⁹.

¹⁵. قانون الدفاع الوطني، التنظيمات الادارية، مرسوم اشتراعي رقم 102 صادر في 16 أيلول 1983، الموقع الإلكتروني لوزارة الدفاع الوطني، www.mod.gov.lb

¹⁶. قرار رقم 1227 تاريخ 1963، ليباريدان على الدولة، المجموعة الإدارية، 1964.

¹⁷. قرار رقم 10، تاريخ 1967/1/27، زكور على الدولة، المجموعة الإدارية، 1967.

¹⁸اجتهاد القضاء الإداري، 1981، الأعمال الإدارية.

¹⁹. André Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 7e éd., Montchrestien, 1980

فإن الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقلة وفي نطاق حقها بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق وفقاً لما نص عليه الدستور اللبناني، بإتخاذ التدابير والأعمال كافة سواء أكانت أعمالاً تصرفية أو عادية وذلك للمحافظة على النظام العام وأمن الدولة الخارجي وتسيير المرافق العامة وبالتالي تأمين المصلحة العامة.

في الظروف الاستثنائية تحل محل الشرعية العادية، شرعية خاصة استثنائية تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها وهذه الشرعية الخاصة الاستثنائية تعلو الشرعية العادية. فقد أقرّ مجلس شورى الدولة "أن الأعمال التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقلة مبدئياً القيام بها في الظروف العادية، تصبح جائزة قانوناً في الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية وضرورية لحفظ النظام العام وأمن الدولة الخارجي"²⁰. المبدأ أن الحكومة تعيش بثقة المجلس وبعد استقالتها لا يعود بالإمكان محاسبتها في البرلمان، لكن بما أنه يجب استمرارية المؤسسات الحكومية، في الفترة التي لم تعد الحكومة ووزرائها خاضعة للمحاسبة السياسية أمام البرلمان بحكم استقالتها، فقد أوجد الفقه الدستوري نظرية تصريف الأعمال.

«Dès l'instant où un gouvernement est démissionnaire, on ne peut plus le renverser : on ne tue pas les morts»²¹, «Comme le contrôle du Parlement est ineffectif, le gouvernement sortant doit s'abstenir de prendre des décisions que met à mal le contrôle démocratique.» Les affaires courantes sont les affaires banales de l'administration, les affaires en cours où la décision de principe a été prise avant la crise, alors que les affaires urgentes mettent en jeu les intérêts supérieurs de l'Etat²².

الدستور اللبناني وقبل تعديل الطائف لم ينص على هذه القاعدة، بل كان معمولاً بها كمبدأ من مبادئ القانون الدستوري غير المكتوب. كذلك الدستور الفرنسي فهو أيضاً لم ينص عليها واعتمدت المبادئ العامة للقانون الدستوري في تطبيقها في دساتيرها حول استقالة الحكومة لفقدانها الثقة. الفقه أكد مفهوم تصريف الأعمال على أنه مبدأ من المبادئ الدستورية القانونية العامة²³.

²⁰. قرار مجلس شورى الدولة رقم 341 تاريخ 19/11/1979، ياغي على الدولة.

²¹. Marcel Waline: On ne tue pas les morts, *Droit constitutionnel: licence*, 1ère année, 1951-1952 / de M. Waline, Paris, 1952.

²². Fernand Bouyssou, «L'introuvable notion d'affaires courantes, L'activité du gouvernement démissionnaire sous la quatrième république», *Revue française de science politique*, 29, 1970.

²³. ويقول الفقه في شرح المادة 50 من الدستور الفرنسي :

فالفقه الفرنسي متساهل في حالة العجلة والضرورة، فالوزير تقتصر سلطته على الأعمال العادية اما الأعمال غير العادية فيشترط فيها العجلة لتؤمن الاستمرارية.

من "الضرورات المستحكمة في حياة الدولة، وتطبيقاً لمبدأ استمرار الإدارة، ان تبقى الوزارة المستقلة مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، وبموجب كتاب يوجهه اليها، اثر قبوله استقالتها، بتصريف الأعمال العادية وهو الاصطلاح المستعمل، وتعرف هذه الأعمال بالأعمال الجارية²⁴."

الأعمال العادية هي الأعمال جارية في وصفها، يشترط لصحة أي عمل حكومي من وزير أو من الحكومة المستقلة ان تكون اعمالاً لا تتحمل التأجيل او الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة او تكون متصلة بمقتضيات الامن او سلامة الأراضي اللبنانية، فمجلس شوري الدولة حدد نطاق وماهية تصريف الأعمال العادية²⁵.

الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الادارية، وهي الأعمال اليومية التي يعود الى الهيئات الادارية اتمامها أما الأعمال التصرفية فهي التي ترمي الى احداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة.

وحيث أن هذه الأعمال التصرفية تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية ولا يجوز لحكومة مستقلة من حيث المبدأ ان تقوم بها، لأن من شأن هذه الأعمال أن ترتب

«L'activité quotidienne et continue de l'administration» (...) et qui se traduisent par des décisions « sur lesquelles les ministres se bornent habituellement à exercer en fait un simple contrôle et à apposer leur signature », ainsi que les affaires importantes qui doivent être réglées en cas d'urgence. En d'autres termes, ce sont les affaires qui expriment les exigences minimales de la continuité de l'action gouvernementale et des services publics et « pour le règlement desquelles il n'y a pas de possibilité réelle de choix, si bien qu'on peut penser qu'il n'y a pas de risque de divergence de vues entre l'autorité désinvestie et celle qui lui succèdera » (Code constitutionnel, Juris-Classeur- Const., 4 oct. 1958, art. C. 50- p. 471).

²⁴ آدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري العام، دار العلم للملايين، 1971.

²⁵ مجلس شوري الدولة، قرار رقم 614، راشد/الدولة، تاريخ 17 كانون الأول 1969.

في المراجعة التي تقدم بها السيد فؤاد اسكندر راشد ضد القرار، الذي اتخذه وزير البرق والبريد والهاتف والقاضي بنقله من وظيفة رئيس الديوان في المديرية العامة، الى وظيفة رئيس الدائرة الاقليمية للبريد في بيروت، وذلك استناداً الى السبب بأن الوزارة التي ينتمي الوزير اليها هي مستقلة، ولا يجوز للوزير، بسبب ذلك، أن يتخذ هذا القرار، لتجاوزه حدود صلاحياته المنحصرة بالأعمال العادية، أصدر مجلس شوري الدولة، برئاسة الرئيس عبود عويدات وعضوية المستشارين وليم نون وميشال عبود، بتاريخ 17 كانون الأول 1969، قراراً برقم 614 تضمن نطاق وماهية تصريف الأعمال العادية.

في هذا القرار المبدئي، خير تحديد وتصنيف للأعمال العادية، الداخلة في صلاحية الوزارة المستقلة، والأعمال التصرفية، التي لا تقضي بها العجلة والمصلحة العامة، ولا يجوز بالتالي لهذه الوزارة إجراؤها، ولا شك بأن نقل موظف من وظيفته الى وظيفة أخرى، هي أدنى منها، لا يتصل بنطاق تصريف الأعمال العادية، ولا سيما وأنه لم يكن لهذا التدبير من مبرر ناتج عن ضرورة مراهمة

مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب. وان السماح لحكومة مستقلة غير مسؤولة بإجرائها يؤدي الى ضياع المسؤولية عنها خصوصاً اذا كانت التدابير المتخذة بشأنها قابلة للتنفيذ بدون أن يمارس مجلس النواب رقابته عليها.

وحيث أنه يستثنى منها التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الادارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال. وان ما يبرر تدخل الوزارة المستقلة في هذه الظروف الاستثنائية ليس نطاق الأعمال العادية الموكول اليها تصريحها. إنما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع، وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها الى رقابة القضاء الاداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية.

إن هذه الحدود والضوابط ترمي في غايتها الى الحرص على مصالح البلاد الحيوية من أن تهدر في فترة زوال المسؤولية الوزارية، وهي حدود وضوابط يوفرها النظام البرلماني تأميناً لقيام الحكم السليم.

إذاً فإن الأعمال التصرفية التي ترمي الى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح في أوضاع البلاد تحت طائلة المسؤولية السياسية تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية ولا يجوز لحكومة مستقلة القيام بها إلا إذا كانت التدابير الضرورية تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الأعمال الادارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال.

مجلس شورى الدولة اللبناني اكثر تشدداً من مجلس شورى الدولة الفرنسي في تضيق مفهوم تصريف الأعمال العادية. قد نص الدستور على تصريف الأعمال العادية مضيقاً عبارة بمعناها الضيق ليحد من سلطة الوزراء في تصريف الأعمال في الحكومة المستقلة. المعنى الضيق هو اداة الضغط الوحيدة على السياسيين.

إذاً فالمقياس الذي اعتمدته مجلس شورى الدولة اللبناني هو الضرورة المداهمة والظروف الاستثنائية المتعلقة بالنظام العام وامن الدولة.

والاعمال التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط او الابطال وهذه القيود التي تجيز للوزير او للحكومة المستقلة الخروج عن تصريف الأعمال

العادية هي ضيقة جداً وكما أوضحها الاجتهاد والفقه فهي أضيق بكثير من اجتهاد مجلس شورى الدولة الفرنسي. لهذا جاء الدستور المعدل فكرسها بنص وأضاف تأكيداً لتبنيه المبدأ الذي أقره مجلس الشورى اللبناني في ظل الدستور السابق، والذي قد كان ضيق اصلاً نطاق السلطة التي يحق للوزراء وللحكومة ممارستها خلال فترة استقالة الحكومة كوسيلة ضغط للتسريع في تأليف الحكومة.

في بلجيكا ورغم الفراغ الحكومي، إرتأت حكومة تصريف الاعمال أن تسير شؤون المواطنين عبر مزاوله مهامها في شكل شبه طبيعي. عبر توسيع صلاحياتها والانعقاد دورياً واتخاذ سلسلة من القرارات المتعلقة بحماية المرافق العامة ومنع تعطيلها، مع فرض حدود واضحة لهذه الصلاحيات. تمكنت حكومة تصريف الأعمال حتى من إقرار موازنتها تسييراً لشؤون الناس الحياتية واليومية²⁶. لكن في بلجيكا لا ننسى أن تصريف الأعمال كان على المستوى الفدرالي فقط فلم تتأثر الولايات بنتائجه.

²⁶. En Belgique le roi Albert II a chargé le gouvernement Leterme de présenter au Parlement un projet de budget 2011 d'austérité pour répondre «aux exigences européennes en matière de politique budgétaire et de réformes structurelles pour les prochaines années» et prendre les mesures sur le plan économique, social et financier pour préserver le bien-être des citoyens.

5

الظروف الاستثنائية بين القانون والواقع

يجب معرفة ما اذا كانت الظروف الاستثنائية قد توافرت أو متوافرة في لبنان، للتمديد لمجلس النواب. فوفقاً لمقدمة الدستور اللبناني، الشعب هو صاحب السيادة ويمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وكالة الشعب للنواب محددة زمنياً فيستردها الشعب، ولا تتجدد إلا بالانتخابات. كما أن المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية تكرر مبدأ دورية الانتخابات كي يكون هناك محاسبة ومساءلة. فالشعب هو صاحب السيادة، وهو الوحيد الذي يملك صلاحية التمديد²⁷. فلا يوجد أي نص في الدستور يجيز التمديد.

لا يستطيع مجلس النواب ان يمدد لنفسه خارج هذه الارادة الشعبية، لانه في ذلك يكون قد حل محل صاحب السيادة الشعب الذي يملك هذه السلطة وهذه الصلاحية وصلاحيه الفصل في صحة الأسباب او عدمها التي ادت للتمديد تعود للمجلس الدستوري. فمجلس النواب ينتخب من الشعب، أما كيفية انتخابه فتحدد بموجب قانون²⁸. إن السلطة التشريعية هي التي تضع قانون الانتخاب، الذي يتضمن كل القواعد والمبادئ التي يجرى على اساسها الانتخاب، بما في ذلك عدد أعضاء مجلس النواب، شرط أن يلتزم المناصفة والنسبية بين المذاهب والطوائف.

في حال الظروف الاستثنائية يكون على الحكومة ان تواجه هذه الظروف، وحتى ولو خالفت القانون والدستور، لان المصلحة العليا للبلاد تقتضي ان تواجه هذه الظروف الاستثنائية بما يؤمن الاستقرار والسلامة العامة وبما يحافظ على المؤسسات الدستورية وإستمرارية العمل في هذه المؤسسات.

²⁷. Dominique Breillat, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003.

²⁸. المادة 24:

يتألف مجلس النواب من نواب منتخبين يكون عددهم وكيفية انتخابهم وفقاً لقوانين الانتخاب المرعية الاجراء.

والى أن يضع مجلس النواب قانون انتخاب خارج القيد الطائفي، توزع المقاعد النيابية وفقاً للقواعد الآتية:

أ- بالتساوي بين المسيحيين والمسلمين

ب- نسبياً بين طوائف كل من الغنيتين

ج - نسبياً بين المناطق

إن مجلس النواب عندما أقر قانون التمديد²⁹ أقره استناداً إلى حالة الضرورة وحالة الظروف الاستثنائية وحالة القوة القاهرة.

فالمجلس الدستوري هو من يبين ما إذا كانت هذه الظروف ترقى إلى مرتبة الظروف الاستثنائية التي تبرر اقرار قانون كهذا لتمديد ولاية مجلس النواب. ولكن وفي الكثير من الأحيان تحصل مواجهة بين القضاء الدستوري والبرلمان، لكن للأسف تم تعطيل دور هذا المجلس.

"قد تقود المواجهة بين القضاء الدستوري والبرلمان إلى لجوء القضاء الدستوري إلى الرد على محاولة تعديل الدستور، للإلتفاف على قراراته، وذلك بالنظر في دستورية التعديل نفسه قياساً على مبادئ فوق الدستور"³⁰.

إن القانون الإداري³¹ الذي وضع أساس نظرية الظروف الاستثنائية، لم ينشأ عن طريق التشريع بل عن طريق القاضي الإداري.

أجمعت اجتهادات مجلس الدولة الفرنسي على أن مواجهة الظروف الاستثنائية تقوم بإجراءات هي من صلاحية السلطة التنفيذية. كما أجمعت على انتقال سلطة التشريع إلى السلطة التنفيذية.

فإذا كان مبدأ المشروعية يفرض على الإدارة ان تتقيد في ما تأخذه من أعمال وتصرفات بأحكام القوانين وعدم الخروج عليها، وان تستند أعمالها وتصرفاتها إلى قاعدة قانونية تجيزها، إلا إن ذلك لا يكون بحالة الظروف الاستثنائية التي تتطلب الإسراع في اتخاذ التدابير اللازمة لحماية أمن الدولة ونظامها العام ومرافقها الأساسية وما يهددها من مخاطر، بالقدر الذي تقتضيه هذه الظروف.

بعد أن حددت اجتهادات القضاء الإداري حالات الظروف الاستثنائية: الحرب، الأزمات الحادة، التمرد، العصيان، أوجب أن لا تكون صلاحية الإدارة إلا مواجهة هذه الظروف التي أدت إليها، وينبغي العودة إلى الحالة الطبيعية حال زوال هذه الظروف³².

²⁹ إقتراح القانون المعجل المكرر الذي كان تقدم به النائب والوزير نقولا فتوش، مع الإشارة إلى تعديل على الإقتراح بحيث يصبح سنة وخمسة أشهر، وتنتهي مدة ولاية المجلس في 20 تشرين الثاني 2014، على أن يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية، مع الإستعجال في النشر وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 56 من الدستور، ثم تليت صفة الإستعجال على التصويت وصدقت.

³⁰ الدكتور عصام سليمان، "العلاقة بين القضاء الدستوري والبرلمان"، الكتاب السنوي، المجلس الدستوري.
³¹ يعرف بقانون القاضي.

³² La théorie des circonstances exceptionnelles : elle est telle qu'elle assure l'extension des pouvoirs des autorités administrative autant qu'il le faut pour qu'elles puissent prendre les mesures imposées par le caractère exceptionnel des

وعليه فالظروف الاستثنائية هي حالة واقعية، والقرار بشأنها قرار مؤقت غير محدد المدة المسبقة، فلا يكون الاستناد إلى هذه الظروف بقانون صادر عن المجلس النيابي نافذاً طوال مدة معينة محددة مسبقاً، بل بقرار صادر عن السلطة التنفيذية قابل للرجوع عنه في أي وقت حال زوال هذه الظروف، ويكون هذا القرار بوصفه قراراً إدارياً قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة. إن الظروف الاستثنائية، وإذا قدر وجودها، لا يمكن مواجهتها إلا بقرار صادر عن الحكومة، وهي إذا كانت مستقلة تسترد كامل صلاحياتها استناداً إلى الظروف الاستثنائية، بل تكون لها صلاحيات أوسع من صلاحية حكومة قائمة، كأن يكون لها صلاحية إعلان حالة الطوارئ.

صفة تصريف الاعمال لا تمنع الحكومة المستقلة بناء على اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي ومجلس شورى الدولة اللبناني واجماع الفقه الدستوري من اعتبار الحكومة المستقلة والتي تتولى تصريف الاعمال صالحة ومختصة لتأمين استمرار المصالح العامة وحفظ النظام والامن في البلاد وحماية المصالح والمرافق العامة وتأمين استمراريتها. على الحكومة المستقلة الإستمرار في اتخاذ كافة التدابير لحفظ الامن والنظام العام في الحالات الاستثنائية الطارئة والعاجلة ومنها انزال الجيش وضبط الاوضاع الامنية وفرض منع التجول وسواها من تدابير حفاظاً على امن الدولة والنظام العام. الأمر الذي يوجب على مجلس الوزراء المنوطة به، مجتمعاً، السلطة الإجرائية إلى اتخاذ كل ما تستلزمه متطلبات إدارة شؤون البلاد من اجراءات، سواء في إطار القوانين النافذة أو في إطار نظرية الظروف الاستثنائية. لا شيء يمنع ان تقوم الحكومة، قبل تنفيذ الاجراءات الاستثنائية، من إعلان خطتها للشعب من خلال برنامج متكامل تحدد فيه أولوياتها ومهامها الأساسية خلال فترة محددة، وهذا ما يحصل في فرنسا تنفيذاً للمادة 16 من دستور الجمهورية الخامسة، كما سبق وذكرنا، حيث يقوم رئيس الجمهورية بتوجيه خطاب للشعب يعلن فيه عن نيته اتخاذ الإجراءات التي تتطلبها الظروف الإستثنائية.

circumstances. Et quand l'Etat de siège ou l'Etat d'urgence sont déclarés, elle est susceptible d'étendre les pouvoirs des autorités administratives au-delà de ce qu'ils peuvent être en vertu des régimes mis en œuvre. Tout cela, bien entendu et comme à l'ordinaire, « sous le contrôle du juge » qui, adéquatement saisi, se prononcera sur la justification de mesures prises au regard des circonstances exceptionnelles. René Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 1996, Tome 1, pp.993 et s.

6

التقييم القانوني لإعلان الظروف الإستثنائية وحالة الطوارئ

في القانون الدولي، يعتبر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948 أهم وثيقة تتعلق بحماية حقوق الإنسان، وقد التزم لبنان احترامها فتبناها صراحة في مقدمة الدستور³³ التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه.

تناولت أغلب المعاهدات والصكوك الدولية حالة الطوارئ ومنها العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966، حيث نصت المادة الرابعة منه على أنه "في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تهدد حياة الأمة والمعلن عن قيامها رسمياً يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها بمقتضى هذا العهد، شرط عدم مخالفة هذه التدابير للالتزامات الأخرى المترتبة عليها بمقتضى القانون الدولي، وعدم انطوائها على تمييز يكون مبرره الوحيد هو العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الأصل الاجتماعي".

ونصت الفقرة الأولى من المادة 15 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لعام 1950 على ما يلي: "في حالة الحرب أو الخطر العام الذي يهدد حياة الأمة يجوز لكل طرف متعاقد أن يتخذ تدابير تخالف الالتزامات المنصوص عليها في هذا الميثاق في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع وبشرط أن لا تتناقض هذه التدابير مع بقية الالتزامات المنبثقة عن القانون الدولي".

كما أن الدستور والمراسيم في لبنان تنظم الظروف الإستثنائية وحالة الطوارئ، فالفقرة الخامسة من المادة 65 من الدستور اللبناني³⁴ تنص على ما يلي: "يجتمع مجلس

³³ حيث نصت الفقرة ب من مقدمة الدستور على أن "لبنان عربي الهوية والانتماء وهو عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم موثيقها، كما هو عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم موثيقها والإعلان العالمي لحقوق الإنسان وتجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقوق والمجالات دون استثناء".

إن هدف هذه الفقرة التأكيد على الدور البارز للبنان وعضويته في جامعة الدول العربية وفي منظمة الأمم المتحدة. إن المبادئ التي تضمنتها إعلانات الحقوق في مقدمات الدساتير لها ذات قيمة القواعد الدستورية فهي تتمتع بالقيمة والقوة القانونية التي تتمتع بها القواعد الدستورية الواردة في صلب الوثيقة الدستورية، وهي بالتالي ملزمة للمشرع العادي ومقيدة له فيما يصدره من أحكام بخصوص التشريعات العادية.

³⁴ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في 1990/9/21

الوزراء دورياً في مقر خاص ويترأس رئيس الجمهورية جلساته عندما يحضر. ويكون النصاب القانوني لانعقاده أكثرية ثلثي أعضائه، ويتخذ قراراته بالتوافق فإذا تعذر ذلك فبالصوت، ويتخذ قراراته بأكثرية الحضور. أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها". وتعتبر من المواضيع الأساسية، تعديل الدستور، إعلان حالة الطوارئ وإلغائها، الحرب والسلام، التعبئة العامة، الاتفاقات والمعاهدات الدولية، الموازنة العامة للدولة، الخطط الإنمائية الشاملة والطويلة الأمد، تعيين موظفي الفئة الأولى وما يعادلها، إعادة النظر في التقسيم الإداري، حل مجلس النواب، قانون الانتخابات، قانون الجنسية، قوانين الأحوال الشخصية، إقالة الوزراء.

المادة 2 من المرسوم الاشتراعي رقم 52 في 1967/8/5 "تعلن حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية في مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء على أن يجتمع مجلس النواب للنظر في هذه التدابير في مهلة ثمانية أيام وإن لم يكن في دورة الانعقاد.

تفسر هذه المادة الظروف التي تعلن فيها حالة الطوارئ أو المنطقة العسكرية، وذلك عندما تتعرض البلاد لخطر كبير ناتج عن حرب خارجية، أو ثورة مسلحة، أو اضطرابات تهدد الأمن العام والنظام، على أن تتولى السلطة العسكرية المحافظة على الأمن بمساعدة الأجهزة الأمنية كافة التي يحق لها اتخاذ تدابير يفترض أنها تقيد حقوق الإنسان. وينظر مجلس النواب بهذه التدابير في مهلة ثمانية أيام فإن لم يوافق على إعلان حالة الطوارئ أو منطقة عسكرية اعتبرت هذه التدابير لاغية.

ومع أن المرسوم الاشتراعي رقم 1، الصادر في 1994/9/26، قد نص على إجازة تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في المنطقة أو المناطق التي تتعرض لأعمال تضر بسلامتها، ومنح قائد الجيش صلاحيات اتخاذ التدابير الكفيلة بالمحافظة على الأمن، وأحال كل الأعمال المخلة بالأمن إلى المحاكم العسكرية. وتنتهي هذه الصلاحيات بانتهاء الإعلان عن المنطقة العسكرية.

إذن يفترض أن يتم إعلان حالة الطوارئ أو منطقة عسكرية في إطار تشريعات وإجراءات قانونية واضحة، ولوقت محدود تنتهي بانتهاء هذه الحالة.

في النظام اللبناني رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء والوزراء عليهم أن يتعاونوا بهدف إتخاذ كل الإجراءات الاستثنائية اللازمة في كل ما تقتضيه المصلحة العامة في الظروف الاستثنائية. أما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن الاستجابة، فإن بإمكان مجلس

الوزراء تفعيل الفقرة الثانية من المادة 56 من الدستور وبالتالي اعتبار القرار المتخذ والمحال على رئيس الجمهورية نافذاً حكماً بعد انقضاء مهلة الخمسة عشر يوماً المحددة له لإصداره أو إعادته.

أما إذا رفض رئيس الحكومة الاستجابة لمتطلبات الظروف الاستثنائية وإجراءاتها وتوقف عن دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد، فإن في وسع مجلس الوزراء، خلال الفترة الانتقالية الاستثنائية، الاجتماع بدعوة من رئيس الجمهورية أو بدعوة من نائب رئيس مجلس الوزراء أو بدعوة من أكبر أعضائه سناً.

نستنتج مما تقدم ان التمديد للمجلس النيابي غير ملحوظ في الدستور ولا يمكن أن

يتم من الوجهة الواقعية إلا استنادا الى حالة الضرورة القصوى *Etat de nécessité* او بسبب الظروف الاستثنائية *Circonstances exceptionnelles* وان حالة الضرورة القصوى يفترض معها حدوث اضطرابات شاملة وطائلة يستحيل معها تطبيق مبدأ المشروعية كالحرب والثورة والزلازل والفيضانات، وان هذه الحالات غير موجودة. اما الظروف الاستثنائية التي اعتمدها الاجتهاد الدستوري بصورة نادرة جدا، فهي عندما تحدث امور لا يمكن تقاؤها وخارجة عن ارادة المجلس النيابي وتشكل خطرا على حياة الدولة، وبمعنى ادق ان لا تكون قد حدثت بإرادة النواب. فلا يمكن أن يتذرع المجلس النيابي بخطأ هو قد تسبب فيه أي بعجزه عن اقرار قانون إنتخابي³⁵، من اجل التمديد لنفسه. وبالتالي فتعليق المهل بغية ايجاد قانون جديد ليست بظروف استثنائية غير عادية تبرر التمديد.

الملفت أن مجلس الوزراء كما سبق وذكرنا قد إتخذ الخطوات اللازمة لإجراء الإنتخابات ووزارة الداخلية قد جازمت بانها قادرة وجاهزة لإجراء الانتخابات في موعدها المحدد³⁶ وأنها قد تلقت اكثر من 700 طلب ترشيح. وإذا كان هناك فعلا ظروف إستثنائية فلماذا لم تتخذ الحكومة أي إجراء إستثنائي لمواجهة هذه الظروف؟

إن القاضي يتحقق ليس فقط من الوجود المادي للظرف الاستثنائي ومن التزام الزمني بين ممارسة السلطات الواسعة والظرف الإستثنائي وإنما أيضاً من تناسب القرارات

³⁵. قانون تمديد ولاية المجلس النيابي رقم 264 الصادر بتاريخ 2013/6/1 لمدة سنة وخمسة أشهر.

³⁶. 2013/6/16 التاريخ الذي اعلنته وزارة الداخلية لإجراء الإنتخابات النيابية.

المتخذة مع الهدف المطلوب تحقيقه³⁷. في الظروف الإستثنائية تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرّع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية وذلك حفاظاً على الإنتظام العام، واستمرارية المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا³⁸. قانون التمديد، لا شك أنه يشكل، انتهاكاً صارخاً للحقوق وللمبادئ الدستورية التي تحكم العملية الانتخابية والتي نصت عليها مقدمة الدستور والمواثيق والمعاهدات التي التزمها لبنان.

المجلس الدستوري الفرنسي لم يسبق أن عرضت عليه قضية تمديد للمجلس نظراً لأنه لم يحدث أن تم، في ظل الجمهورية الخامسة، تمديد ولاية البرلمان أو ولاية أي مجلس من المجالس المحلية بسبب ظروف أمنية. فجميع القرارات المتخذة في هذا المجال تتعلق بقوانين تمديد إما لأسباب تقنية وإما لأسباب سياسية.

في قراره رقم 97/1 و 97/2 الصادرين تاريخ 1997/9/12 والمتعلقين بتمديد ولاية المجالس البلدية وولاية المختارين والمجالس الاختيارية أكد المجلس الدستوري اللبناني أن حق المواطن بالإشتراك في الإنتخابات ومبدأ دورية الإنتخابات هما من المبادئ الدستورية الواجب احترامها من قبل مجلس النواب.

الهدف هو معرفة مدى مراقبة المجلس الدستوري للظروف الإستثنائية التي تبرر الإستثناء، فيحرص المجلس الدستوري في لبنان وفي فرنسا، على الإعلان بأنه ليس قاضي ملاءمة وتقدير سياسة التشريع، بل هو قاضي مراقبة دستورية القوانين.³⁹

فإن الرقابة على دستورية القوانين، هي من الناحية المبدئية، رقابة مجردة تنحصر، بشكل عام، بمجابهة بين نصين أي الدستور والقانون المطعون بدستوريته.

إن الرقابة المجردة لا تتطوي على أي تقدير للوقائع المادية ما عدا بعض الإستثناءات النادرة⁴⁰. القاضي الدستوري، وفي الحالات النادرة التي يتوجب عليه مراقبة الوقائع المادية لكونها تشكل سبب التصويت على القانون، يحرص إحتراماً للشرعية

³⁷ Jean WALINE, Droit Administratif, 24ème éd. Dalloz, 2012.

يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، منشورات صادر، 2002. القرار رقم 2012/2، تاريخ 2012/12/17، ترقية.

³⁸ مفتشي الأمن العام

C.C.F. n° 187, DC, 25 janv. 1985, L'État d'urgence en Nouvelle Calédonie, G.A. n° 35

³⁹ قرار رقم 96/4 الصادر بتاريخ 1996/8/7 وقرار رقم 97/2 بتاريخ 1997/9/12

C.C.F. 8 et 23 août 1985, Évolution de la Nouvelle Calédonie, G.A., n° 36

⁴⁰. Réflexions sur les singularités de la procédure devant le Conseil constitutionnel, Mélanges Roger Perrot, 1996.

الديمقراطية⁴¹ التي يتمتع بها المشرع، على أن لا يتخطى حدود رقابته⁴².

المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم 96/4 بتاريخ 1996/8/7 المتعلق بتعديل أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب، أبطل المجلس المادة الخامسة من القانون، التي تنطوي على تمديد إضافي لولاية مجلس النواب، لترابطها مع عدة مواد أخرى تم قبول الطعن في عدم دستوريته.

وفي قراره رقم 97/1 بتاريخ 1997/9/12 المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية فإن المجلس الدستوري أشار إلى "أن هذا التمديد لم يبرر بأية ظروف إستثنائية".

المجلس الدستوري الفرنسي يميز بين الهدف الذي يسعى إليه القانون والوسائل التي يعتمد عليها لبلوغ هذا الهدف. فإن عملية المراقبة تتمحور حول الوسائل التي اعتمدها البرلمان لبلوغ الهدف الذي حدده. ضمن هذا الإطار، يقوم المجلس الدستوري بمراقبة تقدير المجلس النيابي للتناسب بين الوسائل والأهداف.

فإن الوسيلة التي اعتمدها المجلس لتحقيق هدف إجراء الانتخابات في أجواء آمنة، أي التأجيل لمدة سنة وخمسة أشهر، يمكن أن تعتبر غير متناسبة وبشكل واضح مع الهدف المحدد وذلك لطول المدة وبخاصة لعدم ربطها بأي خطة عسكرية أو حتى سياسية. كما أن الأسباب الموجبة للقانون لم توضح لماذا حددت فترة التمديد بسنة وخمسة أشهر.

لم تربط مدة التمديد بأي خطة أو برنامج، يجبر السلطات المعنية على تحمل مسؤولياتها. ففي حال وجود فعلاً ظروف إستثنائية كان على الحكومة اتخاذ تدابير إستثنائية لمواجهة هذه الصعوبات، لا أن تعلن بأنها قادرة وجاهزة لإجراء الانتخابات في موعدها المحدد وإن تتخذ القرار بدعوة الهيئات الناجبة⁴³ بالإضافة الى كل ذلك تم عرقلة عمل المجلس الدستوري كي لا يبت هذه القضية.

ان القانون لا يفصح عن الإرادة العامة الا بمقدار التزامه أحكام الدستور واحترامه

لها⁴⁴.

⁴¹. Georges Vedel, *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Dalloz, Paris, 2002.

⁴². Jean Jacques Pardini, « La jurisprudence constitutionnelle et les faits », *Cahier du Conseil constitutionnel*, n° 8, juillet 2000.

⁴³. 2013/6/16 التاريخ الذي اعلنته وزارة الداخلية لإجراء الانتخابات النيابية.

⁴⁴. *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 4éd., Sirey, 1986, Evolution de la Nouvelle – Calédonie. pp. 676-690.

C.C. 85-196 D.C., 8 août 1985, Evolution de la Nouvelle Calédonie I, RJC- I, p.234

فالتמיד للمجلس النيابي بحجة الظروف الإستثنائية يطيح بحقوق المواطن وحياته وبالضمانات المقررة لحمايتها.

إن الظروف الاستثنائية تتحقق عند تقاوم الاوضاع الامنية او في ظل الظروف غير العادية او في ظل الظروف العصبية او الحرجة او الخطيرة او الصعبة، ففي مثل هذه الحالات تتحقق فوراً الظروف الاستثنائية والتي توجب على الحكومة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الصعوبات.

لكن الحكومة الحالية أي حكومة تصريف الاعمال لم تتخذ أي اجراء استثنائي بل بالعكس قامت بإصدار مرسوم تعديل دعوة الهيئات الناخبة بحيث اصبح موعد الانتخابات النيابية في 2013/6/16 بدلاً من 2013/6/9، وهذا يدخل ضمن صلب صلاحياتها بتسيير المرفق العام وبتخاذ التدابير الضرورية وان كانت حكومة تصريف اعمال بالمعنى الضيق. وكما ان حكومة تصريف الاعمال ذاتها انعقدت بتاريخ 2013/5/27 واتخذت مجموعة قرارات تتعلق برصد اعتمادات مالية لاجراء الانتخابات النيابية المقررة في 2013/6/16 وبتأليف هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية...

وجاء انعقاد هذه الحكومة بعد استشارتها لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل حول امكانية انعقاد مجلس الوزراء في ظل حكومة مستقيلة لاقرار مواضيع تتعلق بالانتخابات النيابية لعام 2013 وموافقة هذه الهيئة على انعقاد مجلس الوزراء لهذه الغاية. نستنتج ان الاسباب التي ادت الى طرح فكرة التمديد للمجلس النيابي مردها الى الصراع الدائر بين النواب انفسهم حول ايجاد قانون جديد للانتخاب، لكنهم، وللأسف، لم يتوصلوا الى اي اتفاق بهذا الشأن وعندما انتهت المهلة الانتخابية، بادروا الى استصدار قانون لتعليقها بهدف التوصل الى حل ما. حتى وصل بهم الامر الى التذرع بالظروف الإستثنائية لتبرير اسباب التمديد للمجلس النيابي.

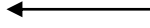
يجب أن يتضمن الدستور اللبناني مواداً واضحة تبين الجوانب المتعلقة بالظروف الاستثنائية التي تهدد كيان الدولة وتهدد سلامتها بالخطر، وان مثل هذا الخطر يكون داهماً قد وقع فعلاً أو على وشك الوقوع. إذ لا تجد الإدارة أي فرصة للجوء إلى أية وسيلة أخرى لمواجهته.

فمن الضروري أن يتبنى المشرع الدستوري اللبناني نظرية الظروف الاستثنائية بشكل واضح إذا أصبحت مؤسسات الدولة أو سلامة أراضيها مهددة بخطر جسيم يهدد الوحدة الوطنية وترتب عليه توقف المؤسسات العامة الدستورية.

فيجب تمكين رئيس الجمهورية، بعد إستشارة المجلس الدستوري الملزمة، من إتخاذ الإجراءات السريعة والمناسبة لمواجهة هذا الخطر على أن يعرض هذه الإجراءات على مجلس النواب خلال الخمسة عشر يوماً التالية ليقرر ما يراه مناسباً. كما هو الحال في فرنسا.



كما يجب تفعيل الرقابة القضائية، بإخضاع جميع القرارات والإجراءات المتخذة من قبل رئيس الجمهورية لمجلس شورى الدولة، الذي له أن يقرر رد أي طعن بشأنها أو تعديلها.



مراجع

سليم سليمان، خلاصة القضاء الاداري، المنشورات الحقوقية، صادر، 2009.
يوسف سعدالله الخوري، القانون الاداري العام، صادر، جزء أول وجزء ثاني، صادر، 2002.

إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970.
عصام نعمان، هل للحكومة الحق بالتشريع في الظروف الإستثنائية؟، المطبعة البولسية، جونية، 2013-2014.

بيروت أم الشرائع، سليم الزبيق، المجلس الدستوري لو حكى، المطبعة البولسية، جونية، 2013-2014.

Dominique Breillat, *Libertés publiques et droits de la personne humaine*, Gualino, 2003.

Jean Giquel, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Montchrestien, 14^e. édition, 1995.

Gilles Champagne, *L'essentiel du droit constitutionnel*, Gualino, 2002.

René Chapus, *Droit administratif général*, Montchrestien, 10^e éd., T.I, 1996.

Philippe Ardant, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 15^e éd., LGDJ, Paris.

René Chapus, *Droit administratif général*, tome 1, 14 éd., 2000.

Dominique Rousseau, *Droit constitutionnel et institutions politiques de la Ve République*.

شرعية المجلس الدستوري

الدكتور وليد عبلا

استاذ جامعي

نُشرت مقالات حول المجلس الدستوري مفادها أن التكوين الحالي للمجلس غير قانوني وبالتالي فإن ما يصدر عنه من قرارات تعتبر غير قانونية. استند أصحاب هذا الرأي إلى سببين. **الاول** هو أن أحد أعضاء المجلس تم "التجديد" له خلافاً لقاعدة عدم التجديد المنصوص عليها في المادة الرابعة من القانون 93/250 (قانون إنشاء المجلس الدستوري) والمادة الثالثة من القانون 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) اللتين تنصان على أن "مدة أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات غير قابلة للتجديد". والسبب **الثاني** هو أن المادة الرابعة من القانون 2008/43 (تعديل القانون 93/250 المذكور أعلاه) تنص على أن مدة ولاية نصف أعضاء المجلس الحاليين تنتهي بعد انقضاء ثلاث سنوات ويجري اختيارهم بالقرعة. وبما أن المجلس الدستوري لم يبادر إلى إجراء القرعة يكون التكوين الحالي للمجلس غير قانوني وتبعاً لذلك تكون القرارات التي تصدر عنه غير قانونية (انظر مثلاً مقال الدكتور محفوظ سكيبة في **السفير**، 11 أيلول و19 كانون الأول 2012، ص 4).

للهولة الأولى يبدو هذا الرأي مقبولاً فأحد أعضاء المجلس الدستوري الحاليين كان عضواً في المجلس في مرحلة سابقة. ثم إن المجلس لم يبادر بعد ثلاث سنوات من تشكيله إلى إجراء القرعة لاختيار نصف أعضائه الذين تنتهي ولايتهم. لكن، عندما نتعمق أكثر في تفحص السببين المذكورين أعلاه يتبين أنهما لا يصمدان أمام تفسير سليم وموضوعي لاحكام قانوني إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي كما سنبين فيما يأتي.

1

في مخالفة قاعدة عدم التجديد لأعضاء المجلس الدستوري

إن قاعدة عدم التجديد لأعضاء المجلس الدستوري (أو اختصار ولايتهم) قاعدة جوهرية لضمان استقلالية أعضاء المجلس وتحصينهم ضد الاغراءات أو الضغوط التي قد تمارسها عليهم سلطة التعيين، ونجدها في معظم التشريعات الاجنبية المتعلقة بالمجالس الدستورية أو المحاكم الدستورية (حسب التسمية المعتمدة في البلد).

أخذ المشرّع اللبناني بدوره بقاعدة عدم التجديد أو اختصار ولاية أعضاء المجلس الدستوري فنصت المادة الرابعة من قانون إنشاء المجلس الدستوري والمادة الثالثة من نظامه الداخلي المشار إليهما أعلاه على أن "مدة ولاية أعضاء المجلس ست سنوات غير قابلة للتجديد ولا يجوز اختصار مدة أي منهم".

اعتمد القائلون بأن قاعدة "عدم التجديد" لم تحترم في التشكيل الحالي للمجلس الدستوري على كون المجلس يضم بين أعضائه عضواً سبق أن عُين في المجلس، فاعتبروا أن تعيينه في العام 2009 يشكل مخالفة صريحة لقاعدة عدم التجديد المذكورة.

من الواضح أن أصحاب الرأي المشار إليه أخطأوا في استخدام المصطلح القانوني الصحيح الذي ينطبق على وضع عضو المجلس المعني فخلطوا بين "التجديد" من جهة، و"إعادة التعيين" من جهة أخرى، ولم يحسنوا تفسير معنى "التجديد" المنصوص عليه في قانون إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي.

يعني التجديد في القانون والفقهاء إعادة انتخاب أو إعادة تعيين شخص ما في منصب أو وظيفة عامة لولاية ثانية فور انتهاء ولايته الأولى. كالتجديد لرئيس الجمهورية بشارة الخوري بعد تعديل المادة 49 من الدستور (بصورة استثنائية) بالقانون الدستوري الصادر في 1948/5/22، أو التجديد لرئيس أو أعضاء مجلس إدارة مؤسسة عامة أو لحاكم مصرف لبنان على سبيل المثال. يعني التجديد إعادة الانتخاب أو إعادة التعيين لولاية ثانية فور انتهاء الولاية الأولى وبدون حدوث انقطاع بين الولايتين.

يختلف التجديد، وفق التفسير الصحيح الذي بيّناه أعلاه، عن تمديد الولاية إذ أن التمديد هو إطالة مدة الولاية قبل انتهائها بحيث تستمر ولاية الشخص المنتخب أو المعين بدون انقطاع بعد تعديل مدتها. المثال على ذلك تمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي (القانون

1995/462) ثم ولاية الرئيس اميل لحود (القانون 2004/585) بعد تعديل المادة 49 من الدستور على الشكل الآتي: "لمرة واحدة وبصورة استثنائية تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في (...).". وفي الحالتين لم تعتبر الحكومة آنذاك مستقلة عملاً بالمادة 69 (فقرة 1-د) من الدستور التي تنص على أن الحكومة تعتبر مستقلة "عند بدء ولاية رئيس الجمهورية" لأنه لم يحصل تجديد، أي بدء ولاية جديدة، بل إطالة لولاية رئيس الجمهورية بجعلها (بصورة استثنائية) تسع سنوات بدلاً من ست سنوات.

من جهة أخرى، يختلف "التجديد" عن "إعادة الانتخاب أو إعادة التعيين" الذي يقع عندما يكون هناك انقطاع بين الانتخاب أو التعيين الأول والانتخاب أو التعيين الثاني. ففي هذه الحالة نكون أمام انتخاب أو تعيين للمرة الثانية وليس أمام "تجديد" بالمعنى التقني لهذه الكلمة. فالانقطاع الزمني بين الولايتين هو معيار التمييز بين التجديد من جهة، وإعادة الانتخاب أو التعيين للمرة الثانية من جهة أخرى. لذا من الخطأ وصف إعادة تعيين عضو سابق في المجلس الدستوري بعد انقطاع بين الولايتين بمثابة تجديد مخالف للقانون.

ذلك أن عضو المجلس المقصود كان قد عُيّن في الهيئة الأولى للمجلس في كانون الأول 1993 وبدأت ولايته بعد أن حلف اليمين مع بقية أعضاء المجلس في نيسان 1994 واستمر في المجلس حتى انتهاء ولايته في العام 2000. وعليه، فإن تعيينه مرة ثانية في المجلس في العام 2009، أي بعد تسع سنوات من انتهاء ولايته الأولى، لا يعتبر تجديداً بل إعادة تعيين لا تنطبق عليه على الإطلاق قاعدة عدم التجديد.

لعل أكثر ما استوقفنا في التحليل الذي عاب على المجلس الحالي عدم قانونية تكوينه بسبب إعادة تعيين عضو سابق فيه هو استناده إلى المادة 49 من الدستور التي جاء فيها أن مدة رئيس الجمهورية ست سنوات "ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات" ليستنتج من هذا النص أنه "لو كان ثمة احتمال بقبول المشرع لتجديد لاحق للولاية (أي لولاية عضو المجلس الدستوري) لكان أورد قياساً على نص المادة 49 من الدستور نصاً مماثلاً لنص هذه المادة!"

لا يمكن الأخذ بهذا التحليل على الإطلاق لسببين واضحين. الأول هو أنه يخالف قاعدة قانونية بديهية وهي أن الأصل في القانون الجواز والمنع هو الاستثناء، بمعنى أن كل ما هو غير ممنوع في القانون مسموح به وليس العكس. وبما أنه لا يوجد نص يمنع صراحة إعادة تعيين أحد أعضاء المجلس الدستوري السابقين مرة ثانية في المجلس بعد انقضاء مدة

ولايته الأولى بسنوات فهذا التعيين يعتبر جائزاً ولا يشكل مخالفة لقاعدة منع التجديد وليس بحاجة إلى نص يجيزه. المهم أنه لا يوجد نص يمنعه. ولو أراد المشرع منع إعادة التعيين لكان أورد نصاً يمنع ذلك صراحة على غرار نص المادة 135 من الدستور الايطالي على سبيل المثال التي جاء فيها: إن مدة ولاية أعضاء المحكمة الدستورية تسع سنوات "ولا يجوز تعيينهم مرة أخرى".

أما السبب الثاني فهو أن الهدف من المادة 49 من الدستور ليس منع التجديد لرئيس الجمهورية فور انتهاء ولايته فحسب بل أيضاً منع إعادة انتخابه مرة أخرى ما لم يكن قد مر ست سنوات على انتهاء ولايته الأولى. فالمادة 49 فرضت شرطاً مشدداً على إعادة انتخاب رئيس جمهورية سابق وهو انقضاء ست سنوات على ولايته الأولى. وعليه، لا يمكن أن نستند إلى عدم وجود نص في قانون إنشاء المجلس الدستوري شبيه بنص المادة 49 من الدستور لتحريم إعادة تعيين عضو سابق في المجلس مرة ثانية ولو بعد سنوات عديدة من انتهاء ولايته الأولى. بل إن المنطق القانوني السليم يقود إلى استنتاج العكس تماماً.

بالإضافة إلى كل ما أوردناه أعلاه نشير إلى أن الهدف من قاعدة عدم تجديد ولاية أعضاء المجلس الدستوري المحافظة على استقلاليتهم وتحصينهم ضد إغراءات سلطة التعيين أو الانزلاق إلى محاباتها. إلا أن هذه القاعدة تقف مبررها كوسيلة ضغط أو إغراء إذا ما تم إعادة تعيين العضو بعد سنوات من انتهاء ولايته الأولى لأن سلطة التعيين ليست هي ذاتها إنما تكون قد تبدلت واختلفت سياستها وتوجهاتها كما هي الحالة بالنسبة للعضو الحالي في المجلس الذي عين في العام 1993 في مجلس الوزراء وانتخب في العام 2009 من الهيئة العامة لمجلس النواب. قد يكون من غير المستحب بنظر الكثيرين ونحن منهم إعادة تعيين عضو سابق في المجلس الدستوري ولا يوجد أي مسوغ لذلك بصرف النظر عن كفاءة هذا العضو وخبرته ونزاهته، فالبلد لا يفتقر إلى أصحاب المؤهلات والكفاءات العالية. ولكن من المؤكد أن إعادة التعيين هذا لا يشكل مخالفة تؤثر على قانونية تكوين المجلس الدستوري ما دام قانون المجلس لا يتضمن نصاً مخالفاً.

في مطلق الأحوال، فمجلس النواب هو الذي اختار العضو المذكور لولاية ثانية بعد الاطلاع على ملفه الشخصي المرفق بطلب الترشيح وهو على أي حال ليس بالشخص المغمور الذي لا يعرفه النواب إذ سبق له أن تبوأ أعلى المناصب القضائية، ما يعني أن مجلس النواب لم يعتبر أن هذا التعيين يشكل تجديداً مخالفاً للقانون. ومجلس النواب هو

صاحب الصلاحية في تفسير القوانين التي يقرها سواء أكان التفسير صريحاً أم ضمناً وهو المفوض بموجب المادة 19 من الدستور بتحديد قواعد تنظيم المجلس وكيفية تشكيله وأصول العمل فيه.

وتأسيساً على ما أوردناه، لا يمكن أبداً توجيه اللوم إلى المجلس الدستوري أو مؤاخذته "لسكوته" عن "التجديد" لأحد أعضائه ولأنه "لم يلفت نظر الجهة المعنية لذلك طالباً استبداله" كما ورد في إحدى المقالات (أنظر "السفير" في 2012/12/21، ص. 3)، لسبب بسيط جداً وهو أن المجلس الدستوري لا يملك مثل هذه الصلاحية ولا يحق له الاعتراض على قرار تعيين أحد أعضائه من مجلس الوزراء أو من مجلس النواب. ومن التجني أن يُنسب إليه مثل هذا التقصير.

2

القرعة بعد إنقضاء ثلاث سنوات على تعيين أعضاء المجلس

نصت المادة الرابعة من القانون 43 تاريخ 2008/11/3 (المعدل للقانون 93/250 المذكور أعلاه) على أنه تنتهي ولاية نصف أعضاء المجلس الدستوري بعد انقضاء ثلاث سنوات على ولايتهم ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة. وبما أن ولاية أعضاء المجلس الحالي بدأت في 2009/6/5 فقد كان من المفترض أن تنتهي ولاية خمسة منهم بالقرعة في 2012/6/5 وفقاً للمادة الرابعة المذكورة. إلا أن المجلس لم يبادر إلى إجراء القرعة، ما حمل البعض على القول إن المجلس الدستوري الحالي غير قانوني وإن القانون 242 الذي صدر في 2012/10/22 ونص على إلغاء القرعة لا يغطي هذه المخالفة.

لمعرفة ما إذا كان عدم إجراء القرعة يجعل المجلس الدستوري الحالي فاقداً للأساس القانوني يقتضي الاجابة عن سؤالين. الأول، لماذا لم يعمد المجلس إلى إجراء القرعة لإنهاء ولاية خمسة من أعضائه؟ والسؤال الثاني، هل أن القانون 2012/242 الذي ألغى القرعة يطبق على أعضاء المجلس الحالي؟ وقبل الرد على هذين السؤالين لا بد من توضيح الهدف من القرعة.

1. الغاية من إجراء القرعة: درجت التشريعات في معظم الدول التي يوجد فيها مجلس دستوري أو محكمة دستورية على عدم تبديل أعضاء المجلس دفعة واحدة عند انتهاء

مدة ولايتهم بل أن يتم التبديل على دفعتين أو أكثر حسب عدد أعضاء المجلس ومدة ولايتهم في كل بلد. الهدف من هذه القاعدة الحفاظ على استقرار عمل المجلس واستفادة الأعضاء الجدد من خبرة الأعضاء القدامى. من أجل تطبيق هذه القاعدة يعتمد المشرع عند إنشاء المجلس الدستوري لأول مرة إلى تحديد كيفية إنهاء ولاية أعضاء المجلس تبعاً.

في فرنسا على سبيل المثال، عندما أنشئ المجلس الدستوري بموجب دستور الجمهورية الخامسة في العام 1958 - وهو يتألف من تسعة أعضاء يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء لمدة تسع سنوات يُضاف إليهم حكماً رؤساء الجمهورية السابقون لمدى الحياة (المادة 56 من الدستور) - نص القانون الأساسي لتنظيم المجلس على أنه بالنسبة للهيئة الأولى للمجلس يعين كل واحد من هؤلاء الرؤساء الثلاثة عضواً لمدة ثلاث سنوات وعضواً ثانياً لمدة ست سنوات وعضواً ثالثاً لمدة تسع سنوات. وعندما تنتهي ولاية الأعضاء الثلاثة المعيّنين لمدة ثلاث سنوات يصار إلى تعيين ثلاثة أعضاء جدد بدلاً منهم لمدة تسع سنوات وكذلك عندما تنتهي ولاية الأعضاء الثلاثة المعيّنين لمدة ست سنوات. باتباع هذه الطريقة أصبح يجري تبديل ثلث أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات. طُبقت هذه القاعدة في فرنسا بصورة منتظمة ودقيقة منذ 1959 (تاريخ تعيين أول هيئة) وحتى الآن.

لجأت دول أوروبية أخرى من أجل تبديل أعضاء المجلس أو المحكمة الدستورية إلى تحديد سن لانتهاء مدة ولاية الاعضاء حكماً. في بلجيكا والنمسا مثلاً خُددت سن انتهاء الخدمة بسبعين عاماً، وفي ألمانيا بثمانية وستين عاماً على ألا تتجاوز مدة الولاية اثنتي عشرة سنة كحد أقصى. تؤدي هذه الطريقة إلى تبديل الأعضاء تبعاً بتعيين عضو جديد بدلاً من العضو الذي تنتهي ولايته. وكانت إسبانيا البلد الأوروبي الوحيد الذي اختار القرعة لتبديل أعضاء أول هيئة للمحكمة الدستورية عند إنشائها في العام 1980.

في لبنان، نص قانون إنشاء المجلس الدستوري على تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات. واعتمد المشرع لتطبيق هذه القاعدة بالنسبة للهيئة الأولى للمجلس القرعة فنصت المادة الرابعة من القانون 93/250 على أنه "بصورة استثنائية تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة ويعين خمسة أعضاء بدلاً عنهم لمدة ست سنوات (...)". وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة الرابعة من القانون 96/516 (النظام الداخلي للمجلس الذي حل محله القانون 2000/243).

تطبيقاً لأحكام المادة الرابعة المذكورة أعلاه، أُجريت القرعة بتاريخ 1997/5/21 (أي بعد ثلاثة أعوام من بدء ولاية الأعضاء) وشملت أربعة أعضاء فقط على اعتبار أن رئيس المجلس (الاستاذ وجدي ملاط) كان قد استقال في 1997/4/2. لا نعلم كيف تمت هذه القرعة ولكن يبدو أنها كانت قرعة "بالتراشي" أو "بالتفاهم" راعت، على الطريقة اللبنانية، التوازن الطائفي إذ خرج بموجبها العضو السني الأكبر سناً والعضو الشيعي الأكبر سناً والعضو الارثوذكسي الأكبر سناً والعضو الكاثوليكي (الوحيد). و"نجا" العضو الدرزي (الوحيد)، ولم تطل القرعة العضو الماروني (المتبقي).

تجدر الإشارة إلى أن القرعة تجري مرة واحدة وبالنسبة لأول هيئة فقط وليس كل ثلاث سنوات كما ورد خطأ عند البعض (أنظر المقالين المنشورين في السفير في 11 أيلول و19 كانون الاول 2012 اللذين سبقتا الإشارة إليهما وقد جاء فيهما حرفياً: "إن قاعدة تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات عن طريق القرعة"). ولهذا السبب ألغى القانون رقم 150 الذي صدر في 1999/10/30 (تعديل بعض أحكام قانون إنشاء المجلس الدستوري وقانون نظامه الداخلي) القرعة لانتقاء الحاجة إليها. وهذا ما فعله أيضاً القانون 2000/243 (النظام الداخلي الحالي للمجلس).

بعد إجراء القرعة في العام 1997 أصبح يتم تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري بصورة دورية كل ثلاث سنوات. إلا أن تقاعس سلطة التعيين (مجلس الوزراء ومجلس النواب) في العام 2003 عن تعيين خمسة أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء الذين انتهت ولايتهم أدى إلى الأزمة التي عرفها المجلس الدستوري وشل عمله كلياً اعتباراً من 2005/8/8 للأسباب المعروفة من الجميع ولا مجال للخوض فيها بالتفصيل في هذه العجالة.

بقي المجلس الدستوري متوقفاً عن العمل من 2005/8/8 وإلى أن صدر القانون رقم 2008/43 (المعدل للقانون 93/250) الذي أعاد إحياء المجلس الدستوري وفرض شروطاً وإجراءات جديدة لتعيين أعضاء المجلس. وقد نص على أنه "تنتهي ولاية نصف أعضاء هيئة المجلس المعينة بعد صدوره بعد ثلاث سنوات من تاريخ قسم اليمين لجميع أعضاء المجلس ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة" (المادة الرابعة). وتطبيقاً لأحكام هذا النص وبما أن ولاية أعضاء المجلس الدستوري بدأت في 2009/6/5 كان من المفترض أن تنتهي

ولاية خمسة أعضاء بالقرعة في 2012/6/5. إلا أن المجلس لم يبادر إلى إجراء القرعة. فما هو السبب؟ وهل هناك مبرر لعدم إجرائها؟

2. سبب عدم إجراء القرعة: للوقوف على سبب عدم إجراء القرعة لا بد من ربط المادة الرابعة من القانون 2008/43 المتعلقة بإنهاء ولاية خمسة أعضاء بالقرعة بالمادة الثالثة من القانون ذاته التي جاءت بآلية جديدة لتعيين أعضاء المجلس الدستوري. ذلك أن أحكام القانون بناء مترابط ومتكامل ولا يجوز تفسير كل مادة منه على حدة وبمعزل عن بقية المواد التي تكمل بعضها البعض. بل إنه لمن بديهيات تفسير النصوص القانونية المتعلقة بموضوع واحد أن تفسر في صورة متوافقة بعضها مع بعض لكي يُستنبط منها مجتمعة المعنى الذي يفيد تطبيقها وفقاً للغاية المرجوة منها، بدلاً من تعطيل مفعولها بتفسير نص منها في صورة متعارضة أو غير متوافقة مع نص آخر. وهذا ما استقر عليه الفقه والاجتهاد.

تأسيساً على ما أوردناه أعلاه، وبالعودة إلى أحكام القانون 2008/43 يتبين أن المادة الثالثة منه اشترطت (ولأول مرة منذ إنشاء المجلس) على من يرغب في أن يكون عضواً في المجلس الدستوري أن يتقدم بطلب ترشيح مرفقاً بسيرة ذاتية وبالمستندات الثبوتية المطلوبة. وحددت الفقرة (د) من هذه المادة مهلة للترشيح فنصت على أن "مهلة تقديم الترشيح تسعين يوماً قبل موعد إنتهاء ولاية الأعضاء وتنتهي بعد ثلاثين يوماً من بدئها". هذا يعني أنه لا يمكن تعيين أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء الذين تنتهي ولايتهم إلا من المرشحين ضمن المهلة المحددة في الفقرة (د) المذكورة دون سواهم. وهذه المهلة هي مهلة إسقاط لا يجوز تعديلها أو تمديدتها إلا بقانون. وبما أن ولاية نصف أعضاء المجلس الحالي كان يفترض أن تنتهي في 2012/6/5 كما أسلفنا، كان ينبغي أن تقدم الترشيحات وفقاً للمادة الثالثة فقرة (د) في مهلة تبدأ قبل تسعين يوماً من هذا التاريخ (أي 2012/6/5) وتنتهي بعد ثلاثين يوماً من بدئها.

أرسل رئيس المجلس الدستوري، حرصاً منه على تطبيق القانون، كتاباً إلى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء في 2012/3/1 سجل في قلم رئاسة مجلس الوزراء تحت الرقم 2/534 تاريخ 2012/3/2 يلفت فيه نظر الأمانة العامة إلى نص المادة الثالثة من القانون 2008/43 كي تبادر إلى الاعلان عن موعد الترشيح لعضوية المجلس الدستوري ضمن

المهلة القانونية على اعتبار أن الجهة التي تُعين هي الجهة التي تعلن عن موعد الترشيح، إلا أن الأمانة العامة لم تعلن عن موعد الترشيح.

إزاء هذا الوضع وجد المجلس الدستوري نفسه أمام خيارين. **الأول** أن يجري القرعة في موعدها لإنهاء ولاية نصف أعضائه تمسكاً منه بحرفية نص المادة الرابعة من القانون 2008/43. وفي هذه الحالة ستسقط عضوية خمسة أعضاء من دون أن يكون بإمكان مجلس الوزراء ومجلس النواب تعيين خمسة أعضاء جدد بدلاً عنهم لأن آلية التعيين قد تعطلت وأصبح هناك استحالة مطلقة للتعيين ما لم يصدر قانون جديد يحدد مهلة جديدة لتقديم طلبات الترشيح. أما الخيار **الثاني** فهو تأجيل إجراء القرعة ريثما يصدر قانون جديد يفتح مجدداً باب تقديم طلبات الترشيح ويحدد لها مهلة جديدة أو ينص على إلغاء القرعة، وهناك اقتراح قانون بإلغاء القرعة مقدم منذ العام 2011 كما سيأتي بيانه.

اختار المجلس الدستوري وعن حق الحل الثاني حرصاً منه على استمرارية أداء المجلس، فاتخذ قراراً بالاجتماع بتاريخ 2012/6/5 بالتريث في إجراء القرعة ريثما يصدر قانون جديد يضع حلاً للمأزق القانوني الذي نشأ عن عدم الإعلان عن موعد تقديم طلبات الترشيح وأدى إلى تعطيل آلية التعيين.

إن القرار الذي اتخذته المجلس الدستوري بالتريث في إجراء القرعة قرار صائب وواقع في موقعه القانوني السليم لسببين على الأقل. **الأول**، هو أنه لو أجرى القرعة على الرغم من عدم وجود مرشحين للتعيين في المجلس لأدى ذلك إلى إنهاء عضوية خمسة أعضاء من دون امكانية تعيين بدلاء عنهم. وعلى الرغم من أن النظام الداخلي للمجلس ينص على أن "يستمر الاعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين" (المادة 4 من القانون 2000/243)، فاحتمال التشكيك بقانونية بقائهم في المجلس وارد، تماماً كما حصل في العام 2005 وأدى إلى انقطاع الاعضاء المنتهية ولايتهم عن العمل وتعطيل النصاب في المجلس الدستوري وشل عمله اعتباراً من 2005/8/8 وإلى 2009/6/5 (تاريخ بدء ولاية الاعضاء الحاليين). والسبب **الثاني** هو أن إجراء القرعة على الرغم من أن آلية التعيين مُعطلة من شأنه أن يؤدي إلى شل عمل المجلس للأسباب التي أوردناها أعلاه، وهذا أمر غير جائز دستورياً وقانونياً وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري ذاته وحرص المجلس على تقادي وقوعه.

ذلك أن المجلس الدستوري "سلطة دستورية مستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية" ولا يجوز على الإطلاق "تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية أخرى خارج الأطر الدستورية". هذا ما قضى به المجلس الدستوري في قرار أصدره في العام 2005 وكرس بموجبه مبدأ استمرارية عمل الهيئات المعنوية وفي طليعتها المجلس الدستوري. ومما جاء في هذا القرار أيضاً:

"إذا كان وجود هيئة معنوية ضرورياً لحسن سير مرفق عام فإنه ليس ما يحول دون استمرار هذه الهيئة في عملها رغم انتهاء أجل ولايتها وذلك تأميناً لمتطلبات المصلحة العامة والاستمرار بالرغم من عدم وجود نص صريح، فكيف الحال إذا كان هناك نص صريح بهذا المعنى مثل النص الوارد في المادة الرابعة من القانون رقم 2000/243 (قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6).

تنص المادة الرابعة من القانون 2000/243 المشار إليها في القرار على أنه عند انتهاء الولاية يستمر الاعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين كما مر معنا.

ومعلوم أن قرارات المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضاة المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية (المادة 13 من القانون 93/250). والمجلس الدستوري بعدم إجرائه القرعة تقادياً لاحتمال تعطيل عمله يكون منسجماً مع الاجتهاد الصادر عنه والملزم لجميع السلطات العامة.

مهما يكن من أمر، فقد صدر في 2012/10/22 القانون رقم 242 الذي نص على إلغاء القرعة (وكان مجلس النواب قد أقره في جلسته المنعقدة في 2012/7/2). فما هو مفعول هذا القانون بالنسبة للقرعة التي كان من المفترض أن تجري قبل صدوره؟

3. إلغاء القرعة بموجب القانون 2012/242: اعتبر البعض أن القانون

2012/242 "لا يمكن تطبيقه بصورة رجعية على أعضاء الهيئة الدستورية الحاليين" لأن القوانين تطبق بعد نشرها ولا يجوز أن يعطى لها مفعولاً رجعياً إلا إذا تضمنت نصاً صريحاً على ذلك" (انظر المقالين المنشورين في السفير المذكورين سابقاً). إلا أن هذا المبدأ لا ينطبق بنظرنا على القانون 242 المذكور لأنه لا يتفق مع الغاية منه ويفرغه من مضمونه ولا يمكن الأخذ به للأسباب الآتية.

أ. إن القرعة التي نص عليها القانون 2008/43 في مادته الرابعة هي استثنائية ولمرة واحدة فقط. وبذلك يكون القانون 2012/242 الذي نص على إلغاء المادة الرابعة المذكورة قد ألغى القرعة بصورة نهائية ولا حاجة لأن يصدر بمفعول رجعي لأن القصد منه إلغاء القرعة الاستثنائية والوحيدة والا يكون بلا جدوى ولا فائدة منه.

ب. إن القانون 2012/242 لا يشترع للمستقبل لأنه لن تكون هناك قرعة بعد صدوره بل هو يهدف إلى إلغاء القرعة التي نص عليها القانون الذي سبقه أي القانون 2008/43 وجعل ولاية جميع أعضاء الهيئة الحالية للمجلس ست سنوات. هذا هو التفسير السليم للقانون 2012/242 الذي يتفق مع غايته.

ج. إن نية المشرع عندما أقر القانون 2012/242 كانت منصرفة إلى منع حدوث خلل في عمل المجلس الدستوري في حال تأخر تعيين أو انتخاب أعضاء المجلس الخمسة الجدد - في حال الإبقاء على القرعة - لأسباب أمنية أو سياسية أو غير ذلك. ورد في الأسباب الموجبة لاقتراح القانون الذي قدمه النائب ميشال موسى في العام 2011 لإلغاء القرعة المنصوص عنها في المادة الرابعة من القانون 2008/43 والذي أقره مجلس النواب ما حرفيته:

"بما أن عضوية نصف أعضاء المجلس الدستوري تنتهي كل ثلاث سنوات وأن ضم خمسة أعضاء جدد لمجلس يتطلب انتظاماً دقيقاً في عملية انتخاب الأعضاء الجدد وتعيينهم لكي يتسلموا مهماتهم. وبما أن تشكيل المجلس الدستوري في لبنان يتم في مجلس النواب ومجلس الوزراء ويصادفه أحياناً صعوبات تؤدي إلى التأخر في اكتمال عقد المجلس الدستوري، لكل هذه الأسباب ومن أجل تجنب الخلل في استقرار انتظام أداء المجلس، يلغى العمل بالقرعة"، النهار، تاريخ 2011/8/10.

فعن أي قرعة يتحدث اقتراح القانون إن لم تكن القرعة الوحيدة الواردة في المادة الرابعة من القانون 2008/43؟ وقد أقر مجلس النواب اقتراح القانون المشار إليه في جلسته المنعقدة بتاريخ 2012/7/2 كما ذكرنا بعد أن اطلع على أسبابه الموجبة واقتنع بضرورة إلغاء القرعة. وبإلغائها يكون قد ألغى أيضاً قاعدة تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات. ولو كان مجلس النواب ينوي إلغاء القرعة بدون مفعول رجعي - وهذا مجرد افتراض - ويصر على إنهاء ولاية نصف أعضاء المجلس الدستوري الحاليين لما كان

اكتفى فقط بإلغاء القرعة بدون تضمين القانون الجديد ما يفيد ذلك صراحة كفتح باب تقديم طلبات الترشيح مثلاً أو أي تدبير آخر وهو صاحب الصلاحية الوحيد في هذا المجال عملاً بأحكام المادة 19 من الدستور كما ذكرنا، لئلا يؤدي إلغاء القرعة للمستقبل فقط بدون أي تدبير آخر إلى إحداث خلل في انتظام عمل المجلس الدستوري.

يتبين مما أوردناه أنه لا مجال للتشكيك في قانونية تكوين المجلس الدستوري وبالتالي في قانونية القرارات التي تصدر عنه. وكان من الاجدى بدلاً من التشكيك في قانونية المجلس الترحيب بإعادة إحياء هذه المؤسسة الدستورية التي هي من أهم إنجازات وثيقة الوفاق الوطني والتي كرسها التعديل الدستوري لعام 1990. ذلك أن إنشاء المجلس الدستوري شكّل خطوة رائدة وجريئة على طريق تأسيس دولة الحق والمؤسسات وحماية الحقوق والحريات العامة. أثبت المجلس الدستوري دوره هذا من خلال القرارات المميزة التي أصدرها منذ إنشائه (ولو أنها قليلة نسبياً لأسباب خارجة عن إرادته). ويا حبذا لو يصار إلى تعديل المادة 19 من الدستور لزيادة صلاحيات المجلس الدستوري وتوسيع دائرة الجهات التي يمكن لها أن تطعن أمامه في دستورية القوانين ليصبح مؤسسة أكثر حضوراً وفعالية في تعزيز النظام الديمقراطي وفرض سيادة الدستور وحماية حقوق المواطنين.

ملاحظات المجلس الدستوري حول شوائب

ونواقص العملية الانتخابية سنة 2009*

القاضي طارق زيادة

نائب رئيس المجلس الدستوري

ليس الغرض من إبداء هذه الملاحظات دراسة أحكام قانون الانتخاب العائد لسنة 2008 التي جرت في ظلّه الانتخابات النيابية سنة 2009، وإنما استعراض شوائب ونواقص العملية الانتخابية تلك، بغية تطوير العمليات الانتخابية نحو مزيد من تحقيق الديمقراطية التمثيلية معتمدين على قرارات المجلس الدستوري بشأن الطعون الانتخابية المقدمة إليه إثر تلك الانتخابات، متبعين التسلسل الذي أورده قانون الانتخاب ذاته لجهة الأمور التالية:

- 1- الإشراف على العملية الانتخابية.
- 2- الأعمال التحضيرية والقوائم الانتخابية.
- 3- التمويل والانفاق الانتخابي.
- 4- الاعلام والاعلان الانتخابيان.
- 5- عملية الاقتراع.
- 6- أعمال الفرز وإعلان النتائج.
- 7- عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس النيابي وبعض النشاطات الأخرى.

* نص تقرير المجلس الدستوري الذي أعده نائب رئيس المجلس القاضي طارق زيادة.

1

الإشراف على العملية الانتخابية

وضع قانون الانتخاب لسنة 2008 أحكاماً قانونية نظمت عملية الإشراف على العملية الانتخابية في الفصل الثالث منه (المواد 11 الى 23) عبر إنشاء هيئة تسمى «هيئة الإشراف على العملية الانتخابية» مرتبطة بوزير الداخلية والبلديات الذي يشرف على أعمالها والذي له أن يحضر اجتماعاتها متى يشاء فيترأس هذه الهيئة من دون أن يشارك في التصويت، ويبين ذلك القانون ممن تتألف تلك الهيئة والتي تعين من قبل مجلس الوزراء بناء على اقتراح الوزير وحدد مدة عملها وصلاحياتها وترك للهيئة وضع نظامها الداخلي على أن يتم التصديق عليه بقرار من الوزير.

وبينت المادة /19/ من القانون مهام وصلاحيات الهيئة وخصوصاً مراقبة المرشحين ولوائحهم ووسائل الاعلام على اختلافها بالقوانين التي ترعى المنافسة وممارسة الرقابة على الانفاق الانتخابي وتسلم الكشوفات المالية العائدة لحملات المرشحين ولوائحهم وإعداد تقرير بأعمال الهيئة.

يتبين لنا مما سبق ان مدة الهيئة وصلاحياتها ومهامها صيغت بأحكام عامة غير واضحة وغير محددة واقتصرت على المراقبة بإشراف السلطة التنفيذية التي تؤلفها وبرئاسة الوزير لها عندما يشاء، مما يفقد تلك الهيئة شرطها الأساسي وهو الاستقلالية، وهذا ما انعكس على عملها وعلى التقارير التي وضعتها وبخاصة بالنسبة إلى التمويل والانفاق الانتخابي وبالنسبة إلى الإعلام والاعلان الانتخابيين كما سنرى في محله من البحث، بحيث ان المجلس الدستوري عند دراسة الطعون الانتخابية المقدمة اليه 2009 وعددها 19 لم يستقد من تلك التقارير، رغم ان اعضاء الهيئة كانوا يتمتعون بالمناقبية والجدارة إلا ان يدهم كانت مغולה بحكم مهامهم وصلاحياتهم المتصفة بالعمومية وبعدم توافر أدوات التحقق في الرقابة الموكلة اليهم (يراجع التقرير النهائي للهيئة).

2

الأعمال التحضيرية والقوائم الانتخابية

عالج قانون الانتخاب لسنة 2008 الأحكام القانونية للأعمال التحضيرية والقوائم الانتخابية في الفصل الرابع منه (المواد 24 الى 53)، ولا يعود لنا في هذه الملاحظات ان نشرح ونقيم تلك الأحكام، ولكن نبدي موقف المجلس الدستوري في القرارات التي اتخذها بنتيجة الطعون الانتخابية بصدد تطبيق تلك الأحكام أثناء العملية الانتخابية.

من ذلك ان المجلس الدستوري أورد في حيثيات القرار 2009/14 «حول نقل قيود نفوس الى دائرة بيروت الأولى أثبت التحقيق عدم وجود أي نقل غير قانوني...وان الاضافات الحاصلة على القوائم الانتخابية بفعل تبديل المكان من عام 2005 لغاية 2009 شملت 1005 ناخباً وكل ما زاد على هذا العدد ناجم عن بلوغ السن القانونية ونقل الاناث بالزواج وما كان ساقطاً سهواً او أعيد ادراجه»

وبين المجلس الدستوري ان ما يعود الى الاعمال التحضيرية والتمهيدية يعود الى لجان القيد الانتخابية التي هي برئاسة قضاة. (القراران رقم 14 و 16.../2009) إلا إذا كانت الأخطاء والمخالفات نتيجة أعمال غش او تزوير من شأنها ان تؤثر في نزاهة العملية الانتخابية.

وقد أولى المجلس الدستوري عناية خاصة لمسألة تبديل مكان قيد الناخبين بغية عدم الوقوع في مخالفات قانونية تفضي الى إقامة دوائر انتخابية صافية طائفياً او مذهبياً مولياً نفسه التدقيق في عمليات تبديل المكان ونقل النفوس، فأورد بشأن الطعن الوارد حول الانتخابات في دائرة زحلة في قراره رقم 2009/16، ان المجلس الدستوري سعيماً منه لكشف الحقيقة وتبيان صحة ما يشار حول موضوع تبديل المكان قام بالتحقيقات والاستقصاءات كافة...وثبت بالنتيجة انه ضمن المهلة القانونية وبموجب قرارات صادرة عن لجان القيد الانتخابية جرت الاضافات وفقاً للقانون ولم يشبها شائبة لاعادة قيود سقطت سهواً او لاعادة قيود بحاجة الى تصحيح لتستوفي شروط القيد في القائمة الانتخابية والى تأمين حق الاقتراع للمواطنين الذين حرموا من هذا الحق بنتيجة الخطأ والسهو، وان الأمر لم يحصل قطعاً عن طريق تبديل المكان ونقل النفوس.

على ان تحقيقات المجلس المعمقة والمتشعبة والتي تناولت سماع شهادة موظفين كباراً في مديرية الأحوال الشخصية ومأموري نفوس، هو التحذير الاحتياطي من الاقدام

مستقبلاً على أي تعديل غير مشروع للمكان أو نقل نفوس بطريقة غير منطبقة على القانون، سواء أتى هذا الأمر من سلطة رسمية أو جهة غير رسمية للتلاعب السكاني الديموغرافي وتعديله لأغراض انتخابية أو قنوية أو سواها، في بلد، مثل لبنان، شديد الحساسية تجاه مثل هذه التغييرات ونتائجها على نسيجه الوطني والاجتماعي،

3

التمويل والانفاق الانتخابي

عالج قانون الانتخاب لسنة 2008 التمويل والانفاق الانتخابي في الفصل الخامس منه (المواد 54 الى 62).

والواقع ان مشكلة التمويل والانفاق الانتخابي هي مشكلة تقلق جميع الأنظمة الديمقراطية حتى في الدول المتقدمة كما يتضح من تقرير المجلس الدستوري الفرنسي بالنسبة لانتخابات 2002 و 2007 حيث يتبين ان القانون الفرنسي الصادر في 1988/3/11 وكذلك تعديل القانون الانتخابي سنة 2003 عملا على الحد من تأثير المال على الحملات الانتخابية وأوصى المجلس المذكور بأن يكون المحاسب مستقلاً وغير معين من المرشح، وبين مدى عقوبة عدم القابلية للترشح لمن يستخدم المال السياسي بصورة غير مشروعة وحدودها.

كما وعمدت دول ديمقراطية من قبيل السويد وسويسرا الى وضع تشريعات لضبط التمويل السياسي والانفاق الانتخابي للأحزاب والمرشحين.

وقد تصدى المجلس الدستوري اللبناني في القرارات الصادرة بصدد الطعون الانتخابية لسنة 2009 لهذا الأمر، ووجد صعوبة فائقة في معالجة قضية التمويل السياسي والانفاق الانتخابي لأن الأحكام الواردة في قانون 2008 حددت قدرته على ذلك وقيدت عمله سواء، بسبب السرية المصرفية التي لم تشمل الا حساب الحملة الانتخابية دون سواه والذي يشتمل على المبلغ الأقصى الذي حددته المادة 57 من القانون، وبسبب الفقرة الثانية من المادة 59/ منه التي لا تعتبر محظورة التقديمات والمساعدات العينية والنقدية الى الأفراد والجمعيات الخيرية إذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها مرشحون درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنظمة منذ ما لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية التي تبدأ من تاريخ تقديم الترشيح وتنتهي لدى إقفال صناديق الاقتراع، وهي

مدة قصيرة جداً، يخضع خلالها تمويل الحملات الانتخابية وإنفاق المرشحين لأحكام القانون بهذا الصدد (المادة 54).

وبالرغم من هذه النصوص القانونية التي ضيقّت من نظام التمويل والانفاق الانتخابيين بصورة كبيرة، أجرى المجلس تحقيقات مستفيضة في الطعون التي تناولت التمويل والانفاق الانتخابي للوصول الى نتيجة وتبين له (القرار 2009/25) ان المستدعى ضده كان دأب على تقديم المساعدات المالية للمذكور ولجمعيات في دائرة المتن الشمالي، وقد ثبت من التحقيقات ان المبلغ الذي قبضه في 2009/2/19 (أي قبل بدء الحملة الانتخابية) كان لا يزال في حساب ولم يصرف بعد اجراء الانتخابات.

ولم يستطع المجلس الدستوري الاستفادة من تقارير لجنة المدققين في البيانات الحسابية الشاملة للمرشحين المقدمة الى هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية، لان تلك البيانات كانت مترتبة بحيث لا يظهر منها ان المرشحين تخطوا سقف الانفاق الانتخابي وفقاً للبيانات والمستندات المبرزة منهم وعلى مسؤوليتهم.

ومن المفيد ان تراجع الدراسة التي وضعها الدكتور عقل عقل بعنوان التمويل والانفاق الانتخابي بين القانون والواقع المنشورة في الكتاب السنوي 2012 للمجلس الدستوري والتي خلص فيها الى انه : «أتى قانون الانتخابات النيابية عام 2008 لينظم تمويل الحملات الانتخابية حدد سقف الانفاق على العملية الانتخابية، دون ان يضع ضوابط للانفاق، وشرّع الأبواب أمام امكانية تجاوز سقف الانفاق، في حين انه كان ينبغي ان يقود الى تأمين منافسة شريفة بين المرشحين. إن أحكامه لم تكن واضحة وينحصر تطبيقها على المرشحين، لا على الأحزاب، كما انها لا تطبق الا في الشهرين الأخيرين من الحملة. في انتخابات عام 2009، اظهرت الدراسات والوقائع ان المرشحين أنفقوا ما يتخطى الحدود القانونية، ولم يتم فرض أي عقوبات بسبب عدم وضوح مواد هذا القانون. كما جاءت الفقرة 2 من المادة 59 لتقضي على أي رقابة وتعرقل عمل المجلس الدستوري...

كما ان فرض فتح حساب خاص للحملة الانتخابية غير خاضع للسرية المصرفية غير كاف، إذ يمكن للمرشح ان يصرف أموالاً طائلة بعدة طرق بدون أي ملاحقة، ففان السرية المصرفية يمنع المجلس الدستوري من القيام بتحقيقاته بشكل سليم."

ان ما سبق أيده أيضاً التقرير النهائي لهيئة الاشراف على الحملة الانتخابية، وكذلك التقرير النهائي حول الانتخابات النيابية في لبنان لعام 2009، (المعهد الديمقراطي الوطني 2010).

ان كل هذا يتطلب تشريعاً متقدماً يعالج الثغرات المشار إليها، والا استفحل الأمر في الانتخابات القادمة.

4

الاعلام والاعلان الانتخابيان

نظم قانون الانتخاب لسنة 2008 أحكام الاعلام والاعلان الانتخابيين في الفصل السادس منه (المواد 63 الى 77)، وبهذا الصدد استقر المجلس الدستوري على اجتهاده بأن البيئة على من ادعى، إلا أنه إعمالاً لرقابته عمد الى إجراء التحقيقات للتأكد من صحة ما أدلى به المستدعون دارساً المستندات للتيقن من وجود المخالفة من عدمها، وقد أرسى المجلس الدستوري مبدأ أساسياً يقوم على الاخلال بالمساواة، إذ اعتبر ان ارتكاب مخالفات متقابلة متوازنة، أمنت حق الرد والجواب المتبادلين ضمن وقت كاف، لا يؤدي الى إبطال العملية الانتخابية بالنظر للتساوي في الاستفادة من هذه المخالفات من قبل المرشحين المتعارضين، متبعاً في ذلك اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي.

كما وان المجلس الدستوري في قراراته بصدد الطعون الانتخابية لسنة 2009، والمنشورة في الكتاب السنوي لسنة 2010، رفض الأخذ بالتحريض الطائفي والمناورات الانتخابية، كلما كان بإمكان المرشح الخصم الرد على تلك المواقف، علماً بأنه لا يمكن التكهّن بتأثير تلك الحملات المتبادلة على إرادة الناخبين.

لقد اعتمد المجلس الدستوري معياراً موضوعياً إذ أكد ان :اعتبار صدور مخالفات لأحكام المادة/68/ من قانون الانتخاب من الجانبين المتنافسين يؤدي الى توازي الضرر او اندثار نتائجه لا يعني قطعاً غض المجلس الطرف عن الإساءات المتبادلة والمخالفات المتقابلة، ولا يعني أيضاً تشجيع الفريقين على ارتكاب المخالفات، إنما المبني لهذا الموقف يكمن في ان مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص، في الاعلام والاعلان والاتفاق الانتخابي مثلاً، للرد على المخالفات في الوقت الكافي لذلك وللدفاع عن النفس، يضعف فعاليتها ويقلل من أهميتها ومن الرغبة للتأثر بها (القرارات 16 و 18 و 24/2009).يراجع الدراسة التي أعدها

الدكتور وسيم منصوري بعنوان المجلس الدستوري قاضي بت الطعون المتعلقة بالانتخابات النيابية أو قاضي الأفراد juge des particuliers والمنشورة في الكتاب السنوي للمجلس لسنة 2011.

5 و 6

عملية الاقتراع وأعمال الفرز وعلان النتائج:

عالج قانون الانتخاب رقم 2008/25 عملية الاقتراع في الفصل السابع منه (المواد 78 الى 93) واضعاً لها أحكاماً تفصيلية.

وقد تصدى المجلس الدستوري في قراراته المتعلقة بالطعون الانتخابية لسنة 2009 لمراقبة عملية الاقتراع في كل ما من شأنه ان يؤدي الى إبطال هذه العملية وتصحيح نتائجها إذ كان ذلك ممكناً قانوناً، ومن ذلك انه اعتبر ان قرار لجنة القيد الانتخابية بعدم احتساب نتائج أحد أقلام الاقتراع بحجة وجود /77/ ورقة تحمل اسم مرشح فاز بالتزكية ما يعتبر علامة فارقة، إن ذلك القرار غير مرتكز على مسوغ قانوني ويجب احتساب نتيجة تلك الأوراق وتصحيح النتيجة بالنسبة إلى المستدعي والمستدعي ضده واعتبر المجلس الدستوري ان علامة التعريف المبطله هي تلك التي يثبت اللجوء اليها بشكل منظم في سبيل خرق مبدأ سرية الاقتراع وإذا كانت الأوراق محضرة ومقدمة للناخبين بشكل يخرج عن التشكيلة العادية لأسماء المرشحين ويسمح بالتالي معرفة هؤلاء الناخبين وما إذا كانوا قد اقترعوا لصالح مرشح دون آخر .

ومن ناحية أخرى اعتبر المجلس ان ورود مغلفات الى لجنة القيد مفتوحة لا يؤثر على النتيجة طالما ان المحاضر التي تضمنتها هذه المغلفات موقعة وفق الأصول من هيئة القلم بدون أي اعتراض او تحفظ .

واعتبر المجلس انه يقتضي التفريق بين نشاط الأشخاص السياسي ومواقفهم المؤيدة لهذا الفريق او لسواه، وهو أمر مشروع لا غبار عليه قانوناً، وبين استغلال المرفق البلدي وتسخير لغايات انتخابية والذي يجب ان يقام عليه دليل من قبل الطاعن وانه اتخذ لمصلحة المطعون ضده وأثر مباشرة وبشكل حاسم على النتيجة وبين المجلس ان ورود بعض المحاضر بدون ذكر عدد الناخبين او عدد المقترعين، وهي قليلة جداً، لا يؤثر في النتيجة

طالما ان أعمال الفرز وتحقيقها وجمع الأصوات وتدقيق لجان القيد وسلامة المحاضر أكدت صحة الأرقام المعتمدة .

وقرر المجلس بأنه مع قيام هيئة قلم الاقتراع ورئيسها بفرز الأصوات أصولاً وبتنظيم بيان بالأصوات التي نالها كل مرشح بحضور المندوبين وتوقيعهم لذلك البيان وإلصاقه على باب قلم الاقتراع وتسلم المندوبين نسخاً عنه، فان ذلك يغني عن فقدان لائحة الشطب وورود المحضر في مظروف غير مختوم .

ان رقابة المجلس الدستوري على العملية الانتخابية واسعة جداً وهو يقوم بالتحقيقات الدقيقة والمفصلة والواسعة والتي تتناول الكشف على جميع المحاضر والمستندات المتعلقة بعملية الاقتراع والتدقيق فيها وفي أسماء المرشحين والأصوات التي نالها كل مرشح ويقوم بتصحيح النتائج.

وبين المجلس الدستوري ان الإدلاءات بالرشوة وشراء الأصوات ونقل مغتربين الى لبنان على نفقة مرشحين مطعون ضدهم، إنما اتسم بالعمومية ويعوزه الدليل ويفتقر الى الدقة، وبقي الاتهام فيه على عتبة الإدلاءات ولم يخطها الى الاكيد والثابت، كما وان الطاعن لم يمكن المجلس من الانطلاق في مهمة تحقيقية بعدما اعتمد على الشائع و" المعروف " دون الدليل وبعدم ترك الأمر على عواهنه ولتقدير المجلس الدستوري (القرار رقم

2009/16)

عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس النيابي وبعض النشاطات الأخرى

عالج المشرع اللبناني في قانون الانتخاب لعام 2008 مسألة عدم جواز الجمع بين عضوية المجلس النيابي وبعض النشاطات الأخرى في الفصل التاسع منه (المادتان 102 و 103).

لم تعرض على المجلس الدستوري في الطعون الانتخابية العائدة لاقتراع سنة 2009 أي حالة من هذا القبيل، كما حصل في مرات سابقة.

ولكن من المفيد في النطاق العام لعدم الأهلية للترشح لورود طعن سنة 2009 ضد فائز بالانتخابات يزعم ان الأخير محكوم بجرم شائن هو الشهادة الكاذبة (المادة الثامنة من قانون الانتخاب) وقد توقف المجلس بما هو قاضي انتخاب أمام هذه الحالة وحقق فيها ودقق وتبين له ان الدعوى الجزائية المباشرة المقامة ضد المرشح الفائز المطعون في نيابته ما تزال قيد النظر، وبان القاضي المنفرد الجزائي رد الدفع الشكلي لتعلقه بالأساس، وبالتالي قرر المجلس ان الشروط القانونية للابطال غير متوافرة وقضى برد المراجعة أساساً. (القرار رقم 2009/19).

في تقرير أصدره المجلس الدستوري الفرنسي حول الطعون الانتخابية أورد ان مهمته في هذا الصدد تلاقي جحوداً كبيراً لرده معظم الطعون لعدم جديتها.

والواقع ان المجلس الدستوري اللبناني يعاني أسوة بالمحاكم والمجالس الدستورية في الدول الديمقراطية، من الخاصة والعامة، كما يقول الدكتور وسيم منصوري في دراسته المشار اليها خلال هذا التقرير، فالخاصة من أهل السياسة يرمونه بسهام بدون ان يحاولوا الافادة من وجوده خوفاً منه، والعامة من المواطنين لا يد لهم في وصولهم اليه ويبقى ان الأساس اليوم في أغلب الدول الديمقراطية لإرساء دولة القانون والمؤسسات هو وجود المجلس الدستوري.

وبالفعل فان المجلس الدستوري اللبناني عازم على القيام بمهامه وفق السبل التي توفره له القواعد الدستورية والأحكام القانونية.

الهيئات المعنية بمراقبة الانتخابات

خلاصة الخبرة التطبيقية في انتخابات 2009*

الدكتور انطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

نعرض خلاصة استنتاجية حول الخبرة التطبيقية في مراقبة الانتخابات النيابية سنة 2009 مع الاعتماد على ثلاثة مراجع اساسية¹.

1

خلاصة تقرير هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية

أبرز ما يُستخلص من التقرير التفصيلي لهيئة الإشراف على الحملة الإنتخابية يتعلق بالإتفاق الإنتخابي والإعلام الإنتخابي.

1. الإتفاق الانتخابي. لم تتضمن المراجعات أدلة:

"تلقت الهيئة عددًا قليلاً من الشكاوى والمراجعات المتعلقة بالإتفاق الإنتخابي والتي تتسم بالصفة العمومية حيث من الملاحظ عدم تقديم شكاوى جدية في هذا المجال رغم تصاعد وتيرة التصريحات السياسية والصحفية الصريحة والمبطنّة التي تشير الى وجود مخالفات مالية ورشاوى ترتكبها هذه الجهة أو تلك، وقد أدى التقاعس في تقديم مثل هذه الشكاوى بصورة رسمية الى الهيئة الى الحد من فاعلية المراقبة لأوجه الإتفاق على النحو المطلوب.

* عرض النص خلال ورشة عمل المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ومؤسسة Friedrich Nauman Stiftung für Die Freiheit برعاية المجلس الدستوري: "المعايير الدستورية لقانون الانتخاب ومراقبة الانتخابات"، فندق جيفينور-روتانا، 2012/12/4.

¹. الجمهورية اللبنانية، وزارة الداخلية والبلديات، تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، الانتخابات النيابية 2009، بيروت، 2009، 302 ص.

(...)

أ. الشكاوى المقدمة من بعض المرشحين ضد مرشحين آخرين واتهامهم بقبول مساهمات من دولة أجنبية وقد اعتبرت الهيئة أنه يتعذر عليها التحقق من تلك الإتهامات بسبب عدم تقديم أدلة أو مستندات أو وثائق ثبوتية في هذا السياق وقد تمّ حفظها في ملف الجهة مقدمة الشكاوى والجهة المشكو منها.

ب. الشكاوى المقدمة من بعض المرشحين ضد بعض البلديات التي تقوم بتقديم خدمات مادية وعينية للناخبين الذي ينتمون الى جهات سياسية مناوئة تمّ حفظها في ملف الجهة المستدعية بسبب عدم وجود الأدلة والمستندات أو الوثائق التي تثبت حصول مثل هذه المخالفات" (ص 20).

2. حساب الحملة الانتخابية: يطرح التقرير سؤالاً جوهرياً حول مدى السرية في

"حساب الحملة الانتخابية":

"هل ان المادة 55 من القانون المتعلق بالانتخابات النيابية رفعت السرية المصرفية على اطلاقها عن "حساب الحملة الانتخابية" للمرشحين أم هي رفعتها نسبياً عن هذا الحساب؟

وهل أن للحساب المذكور الصفة الاعلانية العامة أم أنه يبقى حساباً مصرفياً خاصاً لا يخضع لأحكام السرية المصرفية التي سبق لقانون 1956/9/3 ان نص على وجوب التقيد الصارم بأحكامها؟

وهل يجوز بالتالي، لأي كان، الاطلاع على "حساب الحملة الانتخابية"، العائد لأي مرشح؟ (...)

لا يجوز للمرشح المنافس للمرشح صاحب حساب الحملة الإطلاع على هذا الحساب تحت أية

حجة.

ان المرشح المنافس يبقى من الغير الذي تسري السرية المهنية بوجههم وإذا أدلى بأن منافسه أو غيره من المرشحين خالف أحكام الفصل الخامس المتعلق في التمويل والإنفاق الانتخابي فيعود له أن يقدم بمعلوماته الى هيئة الإشراف أو أن يدعي أمام القضاء المختص سنداً للمادة 62 من قانون الانتخابات اضافة الى الجرائم الجزائية المنصوص عليها في القانون...

ويعود للهيئة عندها التدقيق في الحساب وفي كل ما يخالف أحكام الفصل الخامس من قانون الانتخابات واتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة كما يعود للقضاء الجزائي التحقيق مع صاحب الحساب والتدقيق في الحساب نفسه وفي كل ما يخالف الأحكام القانونية.

يبقى أن نسأل هل ان الأموال المودعة في "حساب الحملة" هي قابلة لإلقاء الحجز عليها دون اذن خطي من المرشح صاحب هذا الحساب؟ (...).

أصدرت المصارف تعاميم داخلية بغية تنظيم العمل وفق إرشادات الهيئة وتعليماتها جاء فيها ما

يلي:

لا يحق للمرشح فتح أكثر من حساب واحد في المصرف يخصصه للغاية المذكورة ويفضل أخذ توقيع المرشح على التصريح المرفق ومن ثم إعلام وحدة التحقق أو أية جهة أخرى حسب التنظيم الداخلي للمصرف.

- ورد في المادة 5 من قانون الانتخاب ما يلي: "لا يجوز قبض أو دفع أي مبلغ فوق المليون ليرة لبنانية إلا بموجب شك وعليه يتوجب على الفروع أن تلتزم بمراقبة جميع الايداعات والسحوبات التي تحصل في "حساب الحملة الانتخابية" وعدم مخالفة نص المادة 55.
- بما ان حساب الحملة الانتخابية هو حساب جار دائن مخصص فقط لقبول الأموال التي يودعها المرشح بالذات و/أو المساهمات التي يودعها الغير في حسابه تحت شرط قبوله ورضاه الصريحين لا يجوز تنفيذ ايداع أي شك بالحساب ما لم يكن مجيزاً من قبل المرشح وذلك لتأكيد قبوله ورضاه.
- لا يجوز إطلاقاً وتحت أي سبب جعل رصيد هذا الحساب مكشوفاً كي لا يفسر هذا الكشف بمثابة مساهمة أو دعم من المصرف لحملة المرشح الإنتخابية.
- إن نزع السرية المصرفية عن الحساب لا يعني مطلقاً أنه بإمكان المصرف إعطاء معلومات خطية أو شفوية أو تسليم صور عن شكايات أو ايصالات أو كشوفات عن الحساب الى أي سائل باستثناء المرشح صاحب الحساب بالذات والجهة ذات الصلة الرسمية المخولة بموجب قانون الانتخاب.
- التنبيه لعدم تحريك الحساب بعد زوال أسباب فتحه كونه مخصص بموجب القانون للحملة الانتخابية فقط.
- طبع دفاتر الشكايات بالإسم الكامل للحساب أي مع عبارة "الحملة الانتخابية أو Electoral Campaign" (ص 30-32).

3. عدم تقديم شكاوي مثبتة. ورد في التقرير:

- "صحيح أن كل المرشحين في الدوائر الانتخابية لم يتخطوا في بياناتهم المالية الختامية سقف الإنفاق الإنتخابي المحدد قانوناً في كل دائرة انتخابية غير أن غالبية اللبنانيين، كما الهيئات التي راقبت الانتخابات وأجهزة الإعلام اللبنانية والأجنبية، تحدثت عن مبالغ ضخمة أنفقت وقد تخطت في مطلق الأحوال السقف الذي حدده القانون للإنفاق.
- لقد اكتفت الهيئة بممارسة رقابة محددة لها قانوناً، فيما تعذر عليها التدقيق بما أنفق من مبالغ خارج اطار ما صرّح به المرشحون لا بل خارج اطار القوانين لا سيما قانون العقوبات وكذلك حال الهيئات القضائية المختصة ومما فاقم في هذه الحالة، أحجام المرشحين عن تقديم شكاوي مثبتة من شأنها أن تشكل انطلاقة جدية تمكن الهيئة من ممارسة رقابتها من جهة وتحرك النيابة العامة من جهة ثانية.
- من مظاهر الإنفاق غير المراقب، استحضار ونقل الناخبين المتواجدين خارج الأراضي اللبنانية، الى لبنان ومن ثم اعادتهم الى أماكن تواجدهم سواء في البلاد العربية أو في شتى أنحاء العالم. لقد أنفقت جهات سياسية مختلفة على عمليات نقل الناخبين المغتربين الكثيفة فيما لم يصرح أي مرشح عن نفقة نقل ناخب مغترب واحد.
- ومن مظاهر الإنفاق الذي أباحه القانون، أن الفقرة 2 من المادة 59 لم تحظر المساعدات العينية والنقدية للأفراد والجمعيات الخيرية والاجتماعية والثقافية أو العائلية والدينية أو سواها أو النوادي الرياضية وجميع المؤسسات غير الرسمية اذا كانت مقدمة من مرشحين أو مؤسسات يملكها أو يديرها

مرشحون، درجوا على تقديمها بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية. وقد شملت الإباحة فترة الحملة الانتخابية على ضيقها.

فيما كان الإنفاق الضخم يشمل قبل الحملة وأثناءها تقديم المساعدات الاستشفائية والطبية والدوائية ومنح التعليم في كل مراحله، الى تزفيت الطرقات وتشبيد الأبنية الخ.

وقد بقي هذا النوع من الإنفاق خارج الإطار الرقابي للهيئة لأن أيًا من المرشحين لم يصرح به من جهة ولأنه يصعب على الهيئة التأكد ان المرشح أو الجهة السياسية كان يقدم مثل هكذا مساعدات بصورة اعتيادية ومنتظمة منذ لا يقل عن ثلاث سنوات قبل بدء الحملة وخاصة لأنه يتعذر اختراق قيود وحسابات هذا المرشح أو تلك الجهة السياسية.

وفي مطلق الأحوال فان عدم حظر تقديم المساعدات النقدية والعينية شكل خللاً بالتوازن بين فئات المرشحين والجهات السياسية وفقاً لقدراتهم المالية وبالتالي لتأثيرهم في ارادة الناخبين.

- لا يشمل التدقيق الحسابات المصرفية الشخصية للمرشحين ولا حسابات أفراد عائلاتهم.

اضافة الى تعذر رقابة المدفوعات النقدية التي اعتاد المرشحون في لبنان على اعتمادها كوسيلة اساسية للإنفاق" (ص 55).

4. توصيف المخالفات الاعلامية: اظهر الاختبار في تقرير الهيئة، كما في الطعون المقدمة لاحقاً الى المجلس الدستوري، الضبابية حول توصيف المخالفات الاعلامية.

ترد بدون توصيف عبارات: اثاره نعرات طائفية، تحريض، تخوين، تخويف، تشهير، قذح، ذم (ص 129)... وخلط هذه المفاهيم مع مجرد النقد في اطار المحاسبة والمساءلة في كل عملية انتخابية.

أجرت لجنة الاعلام في الهيئة مجموعة من الاتصالات مع عدد من وسائل الاعلام لحثها على الالتزام بموجبات القانون والتوقف عن تغطية الأنشطة الاعلامية المخالفة (ص 148). وسُجلت مخالفات عديدة خلال فترة الصمت (ص 151).

ما هو التقويم العام للتغطية الاعلامية وسلوك وسائل الاعلام؟ ورد في التقرير:

"يحظى اللبنانيون للمرة الأولى في تاريخهم الانتخابي بفرصة الإطلاع على المعطيات والنتائج الخاصة بسلوك وسائل إعلامهم في تغطيتها للانتخابات التشريعية في لبنان (...)

وللمرة الأولى أيضاً، وُضعت وسائل الإعلام اللبنانية تحت مجهر مدى التزامها بحقوق المرشحين والمقترعين في المجال الانتخابي.

يوضح ما تمت الإشارة اليه آنفاً في هذا القسم وفي الأقسام السابقة من التقرير، الجهود الكبيرة والمضنية التي قامت بها الهيئة لضبط مسار وسائل الإعلام وتحسين سلوكها لجهة تأمين التوازن والحياد في التغطية الإعلامية ولجهة الإمتناع عن خطاب الكراهية. (...)

ودعت القائمين على وسائل الإعلام لزيارة مكان

الهيئة والإطلاع على أنواع المخالفات المرصودة بحقهم، وأجابت عن أسئلتهم واستفساراتهم المكتوبة والشفوية وزودتهم بالإرشادات المباشرة المتوافقة مع موجبات القانون وتعاميم هيئة الإشراف. ويشار هنا الى المروحة الواسعة من التعاميم والقرارات التنظيمية والإرشادات التي أصدرتها الهيئة بهدف مساعدة وسائل الإعلام في تنظيم عملها المرتبط بتغطية الأنشطة الانتخابية للمرشحين خلال فترة الإنتخابية (...).

"رغم ذلك كله، يبدو من النتائج التي عرضها هذا التقرير لنواحي التغطية وخطاب الكراهية وفترة الصمت، أن غالبية وسائل الإعلام استسلمت لانتماءاتها السياسية أو الطائفية، وتقلت من مشاركة الهيئة في ضبط المسار الإعلامي خلال الإنتخابات والتزمت جزئياً بأحكام القانون وقرارات الهيئة وتعاميمها" (ص 157).

الجدول 1 - اقتراحات هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية (ص 261-264)

1. فترة الحملة الانتخابية: ضرورة تحديد بدء الحملة بالنسبة لوسائل الاعلام وبشكل كاف في سبيل تحقق المساواة بين المرشحين، وذلك قبل ستة أشهر من تاريخ الانتخابات (وتحديد فترة الصمت بـ 48 ساعة قبل يوم الانتخاب بدلاً من 24 ساعة).
2. تحديد مقر دائم ومستقل للهيئة.
3. انشاء جهاز اداري ثابت.
4. تخفيض سقف الانفاق الانتخابي من 4,000 ل.ل. على الناخب الى 3,000 ل.ل.
5. تعديل اسم الهيئة: بشكل يصبح: الهيئة المستقلة لادارة الانتخابات، مع فك ارتباطها بوزير الداخلية.
6. دور الهيئة في الانتخابات الفرعية.
7. تنظيم استعمال الاماكن العامة لممارسة النشاطات الانتخابية: وردت صعوبات كبيرة في المنع المطلق الوارد في المادة 71.
8. توضيح الاطار القانوني للائحة الانتخابية: تمت عملية الانفاق الانتخابي بشتى اوجهه من خلال اللوائح الانتخابية. ورد في التقرير:

" اجتهدت الهيئة لسد هذه الثغرة التي كان يحاول البعض اللجوء اليها للتهرب من احتساب النفقات الانتخابية التي تتم عبر هذه اللوائح، وذلك عن طريق تنظيم عملية توزيع هذه النفقات على المرشحين الذين يتم انتسابهم الى لوائح معينة لاحقاً وبمفعول رجعي اعتباراً من تاريخ ترشيح كل منهم" (ص 262).

9. اللوحات الاعلانية: لم تشمل الأحكام القانونية اللوحات الاعلانية المستثمرة من قبل الشركات والمؤسسات والمنتشرة في المناطق كافة.

10. مراقبة الاعلام الرقمي.

11. عدم اقتصار المراقبة على وسائل الاعلام دون المرشحين.

12. صلاحيات الهيئة في مراقبة نشر الاعلانات والدعايات الانتخابية: اعطاء

صلاحية صريحة للهيئة في مجال مراقبة الاعلانات والدعايات الانتخابية على انواعها بصورة مسبقة.

13. توسيع صلاحيات الهيئة في مجال مراقبة الإعلام.

14. فتح حساب مصرفي خاص بالأحزاب أو الجهات السياسية التي تمول

مرشحها.

15. العقوبات المفروضة على مخالفات الإنفاق: أوجب القانون على المرشح

تقديم البيان الحسابي الى الهيئة مع المستندات والوثائق الثبوتية لانفاقه الانتخابي بعد الانتهاء من إجراء الانتخابات ما يعني ان الرقابة على الإنفاق والتمويل الانتخابي تكاد أن تكون رقابة مؤخرة من الناحية العملية.

16. تقديم بيانات حسابية: الزام جميع المرشحين الذين تقدموا بطلبات ترشيحهم

بصورة رسمية الى وزارة الداخلية والبلديات بتقديم بيانات عن حساباتهم الشاملة المشار اليها في المادة 61، سواء استمروا في معركتهم الانتخابية أو تم سحب ترشيحهم خلال المهلة القانونية.

17. تقديم الخدمات المحظورة خلال الحملة الانتخابية: بقي الإنفاق المشار اليه

خارج الرقابة الفعلية للهيئة نتيجة عدم التصريح من الجهات المذكورة عن حجم الإنفاق المنفذ خلال فترة الثلاث سنوات قبل بدء فترة الحملة الانتخابية.

18. تنظيم موضوع الاستعانة بخدمات الأفراد والمندوبين بصفة متطوعين أو

لقاء بدل: تبين ان معظم المرشحين قد صرحوا بأن جميع العاملين في حملتهم الانتخابية

بمن فيهم المندوبون هم من المتطوعين. يجب تحديد نسبة معينة لكل مرشح من العاملين بدون بدل كمتطوعين والتصريح عن ذلك بصورة مسبقة وإثباته.

2

الهيئة الأوروبية لمراقبة الانتخابات

شملت المهمة الأوروبية تقييم المسار الانتخابي بالاستناد الى المعايير الدولية لانتخابات ديمقراطية وعملاً بالتشريعات اللبنانية ومنهجية الاتحاد الأوروبي و "اعلان المبادئ للمراقبة الدولية للانتخابات" "Déclaration de principes pour l'observation internationale d'élections" بالاتفاق مع الأمم المتحدة في تشرين الأول 2005.

شارك في المهمة مئة مراقب ينتمون الى 26 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي بالإضافة الى النروج وسويسرا وكندا وراقبوا 501 قلم اقتراع في 26 دائرة انتخابية.



جدول 2 - ايجابيات وسلبيات الانتخابات النيابية سنة 2009 استناداً الى تقرير هيئة مراقبة الانتخابات للاتحاد الأوروبي (MOE UE)

الايجابيات استناداً الى المعايير الدولية	السلبيات استناداً الى المعايير الدولية
الإطار التشريعي	
الانتخابات في يوم واحد	عدم اعتماد بطاقات تصويت
حبر لاصق	Bulletins de vote pré-imprimés
صناديق تصويت شفافة	تأجيل اعتماد سن 18 للاقتراع وتصويت اللبنانيين خارج لبنان
حيادية وزير الداخلية والبلديات	حرمان افراد الجيش والأمن من التصويت
هيئة رسمية للإشراف على الانتخابات	ضرورة هيئة اشراف على الإنتخابات مستقلة
	منافسة انتخابية محدودة من خلال النظام الأكثري
	والاتفاقات بين الأحزاب والمرشحين السابقة للانتخابات
	دور كبير للموارد المالية
	لم يكن للاجراءات الجديدة حول الانفاق الانتخابي تأثير ملحوظ. أما توفير

الخدمات كان لها تأثير كبير.

ضرورة توضيح الاجراءات حول الاعلام

اعتبار أكثر المرشحين ان دور الهيئة المشرفة على الانتخابات كان غير فاعل في مجال مواجهة الخروقات وضمان التوازن في التغطية.

وضع جداول الاتفاق بعد الحملة الانتخابية وضعف في المتابعة خلال الحملة.

عدم اعتماد بطاقات اقتراع رسمية موحدة وعملاً بما اقترحت الهيئة سنة 2005 ولجنة بطرس، ضماناً لسرية التصويت.

8% من رؤساء الأقسام من النساء

مشاركة ضعيفة للنساء

اكتمال المجلس الدستوري⁸⁶.

تحسين الإطار التشريعي للانتخابات

⁸⁶. "Le rétablissement du Conseil constitutionnel est particulièrement important pour deux raisons : il souligne la volonté des partis politiques de sortir de l'impasse qui a duré quatre ans et de s'investir dans le processus électoral, mais il a surtout restauré l'unique moyen juridique de faire appel du résultat des élections » (p. 6).

حساب الأوراق البيضاء تعبيراً عن عدم رضى الناخبين.

هيئة اشراف على الانتخابات مستقلة.

تخطي الاتفاق عملياً السقف القانوني⁸⁷.

التفاوت في حجم الدوائر وكثافتها السكانية يتراوح بين 250,000 و 45,000، ما يؤدي إلى عدم مساواة في القوة الاقتراعية بخاصة في انتخاب أكثرى وذلك يحد من المنافسة لعدد كبير من المقاعد.

⁸⁷. « Selon les indications disponibles, il apparaît que les dépenses électorales ont largement dépassé les plafonds imposés en théorie » (p. 10).

الإدارة الانتخابية

نشر هيئة الإشراف على الانتخابات ثلاثة تقارير حول التغطية الاعلامية ومن صعوبة الهيئة في فرض قواعد غير واضحة ما أثر سلبًا على فعاليتها. دون تحيز.

الاعداد للانتخابات بشفافية.

انتقاء وتأهيل 11,500 لأقلام الاقتراع وتوزيع المعدات لـ 5181 قلمًا وإجراءات أمنية في حال انقطاع الكهرباء والنشر السريع للنتائج.

تسجيل الناخبين

تسجيل 3,257,224 ناخب أي بزيادة 5% عن سنة 2005 مع اعتبار حرمان افراد الجيش والأمن من الاقتراع. السجلات شاملة وصحيحة.

لكن هذا العدد يضم اشخاصًا لا يحق لهم الاقتراع من افراد الجيش. الأشخاص غير المسجلين لم يتمكنوا يوم الانتخاب من اجراء التصحيح. وأمن وغيرهم.

تأمين 300,000 بطاقة هوية خلال الأشهر الخمسة السابقة ليوم الانتخاب. 12 مرشحة من أصل 702 مرشح، أي أقل من 2%.

عدم توافر معلومات حول استعمال موارد عامة للحملة الانتخابية. القول ان بعض الانسحابات من الانتخابات كانت مدفوعة⁸⁸.
 تحديد شروط الاعلام الانتخابي حجم الاتفاق الانتخابي⁸⁹
 توجيه هيئة الاشراف على الانتخابات تنبيه لوسائل الاعلام واحالة الخروقات الاعلامية من قبل المرشحين تفوق الخروقات من قبل وسائل
 خمس قضايا على محكمة المطبوعات وطلبها الغاء مضامين على مواقع في الاعلام.
 الشبكة.

لم تتمكن الهيئة من تصحيح مسارات اعلامية غير متوازنة.

⁸⁸. «Il a été dit que certains retraits ont été rémunérés » (p. 18).

⁸⁹. «Toutefois, ni les réglementations concernant les dépenses ni les ressources de la SCEC n'étaient d'une envergure suffisante pour faire face à l'ampleur avec laquelle les finances ont défini la campagne. L'audit des bilans comptables des candidats a eu lieu après les élections et n'a été concrètement que peu réglementé au cours de la campagne. Toute tentative sérieuse de réglementation des dépenses électorales devra tenir compte de la prépondérance des organisations caritatives, des fondations et des réseaux liés aux partis politiques, qui financent l'essentiel des campagnes électorales, avec une anticipation considérable par rapport à la période de campagne officielle, au cours de laquelle ces financements font l'objet d'un examen attentif. De nombreuses allégations de financement externe ont été formulées au cours de la période de campagne » (p. 19).

حملة اعلامية تحريضية ضد منافسين، ما يعبر عن غياب النقاش العام في الحياة العامة.

شكوى بعض المرشحين تجاه MOE UE عن الكلفة العالية في محطات تلفزة لتغطية انتخابية.

12 مرشحة فقط من أصل 587.

انتخاب أربع نساء فقط سنة 2009 أي 3% من المجلس الجديد.

فقط قلمان للاقتراع من أصل 72 في بيروت يسمحان بتسهيل انتخاب أصحاب الاحتياجات الخاصة.

مشاركة المجتمع المدني

انضمام 57 جمعية و 7 جامعات في LADE

الشكاوي والمراجعات

اكتمال المجلس الدستوري⁹⁰

اعتبار المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة سابقاً غير صالحين بشأن الأعمال التحضيرية للانتخابات⁹¹.
فقط 8% من رؤساء الأقسام كانوا من النساء.

اعتبار اليوم السابق واليوم اللاحق للانتخابات يومي تعطيل رسمي، ما يشكل حافزاً للناخبين.
إصدار وزارة الداخلية دليلاً للمواطنين.

النتائج

أقوال أقلام الاقتراع في الساعة المحددة وإجراء الفرز في جو هادئ وآمن وشفاف.

⁹⁰. « Le rétablissement du Conseil Constitutionnel peu avant le jour du scrutin a rétabli le moyen juridique du faire appel au résultat du scrutin ».

⁹¹. Décision de l'ancien Conseil constitutionnel du 8/12/2000 et décisions du Conseil d'Etat du 18/7 et 1/8/2007.

الأخذ بالحسبان الأوراق البيضاء وعدم دمجها بالأوراق الملغاة: من أصل 1،487،972 بطاقة انتخاب تم احصاء 11،197 ورقة بيضاء أي حوالي 1%.

تنظيم وزير الداخلية ثلاثة مؤتمرات صحفية في اليوم التالي للانتخاب سحب بعض النتائج عن الشبكة لأسباب تقنية ولعدد محدد من الدوائر.



جدول 3

اقتراحات الاتحاد الاوروبي - هيئة مراقبة الانتخابات 2009

- | | |
|---|-------------------------|
| 1. التخفيف من حدة الاستقطاب الطائفي في إطار ضمان مشاركة الطوائف. | الاطار القانوني |
| 2. معالجة النقص في النسبية في النظام الأكثرية الحالي. | النظام الانتخابي |
| 3. اعتماد بطاقات رسمية موحدة للتصويت bulletins officiels pré-imprimés. | الإدارة الانتخابية |
| 4. اعتماد هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات. | |
| 5. تنمية قدرة الهيئة على متابعة مجموع الانفاق الانتخابي للمرشحين. | |
| 6. النشر السريع لقرارات الهيئة. | |
| | تعبئة الناخبين |
| 7. اعتماد سن 18 للانتخاب. | |
| 8. الغاء الحظر على ممارسة المنتمين الى قوات الجيش والأمن الحق بالتصويت. | |
| 9. تنفيذ اجراءات ممارسة اللبنانيين خارج لبنان حقهم بالتصويت. | |
| 10. تسهيل اجراءات نقل مكان الإقامة مع مزيد من الشفافية. | |
| 11. السماح للأشخاص الموقوفين ودون محاكمة بالتصويت. | |
| 12. تبرير رفض العلم والخبر لتنظيم حزبي. | الأحزاب والمرشحون |
| 13. تحديد الفترة الزمنية لبدء وانتهاء الحملة الانتخابية تأميّنًا | أجواء الحملة الانتخابية |

لمنافسة عادلة.

14. وقف الحملة الانتخابية قبل يوم من الانتخابات وخلال الانتخابات.

15. مزيد من الوضوح في الاتفاق الانتخابي، بما فيها مسألة تأمين بطاقات سفر للبنانيين قاطنين خارج لبنان.

16. مع امتداد التنظيمات الخدمانية ورسوخها في الثقافة السائدة، العمل قدر الإمكان على الحد من استعمال هذه التنظيمات لأهداف اقتراعية.

تأهيل الناخبين

17. توعية الناخبين على سرية التصويت وأهمية البطاقات الانتخابية الرسمية bulletins officiels pré-imprimés الموحدة الاعلام.

18. العمل على بلورة الاجراءات المتعلقة بالاعلام وتعميمها.

19. الاعلام عن زمن تنفيذ اجراءات الانتخابية.

20. اعتماد اطار اكثر فعالية لضمان تقيّد الاعلام بالاجراءات.

21. تجنّب الاعلام الحز على الكراهية والانقسام وتضخيم التباينات.

22. توفير مشاركة مجانية متوازنة للمرشحين على القنوات العامة.

23. اعتماد الصحفيين قواعد أخلاقية تضمن ممارسة الاعلام مسؤوليته خلال الحملة الانتخابية.

مشاركة المرأة

24. الغاء التدابير المتميزة تجاه المرأة بخاصة في مسألة نقل نفوس المرأة المتزوجة.
25. الغاء حظر اكتساب أولاد اللبنانية المتزوجة من أجنبي الجنسية اللبنانية.
26. تحسين تمثيل المرأة في الحياة السياسية.
27. مشاركة أوسع للمرأة في الادارة الانتخابية.

المجتمع المدني والمراقبة الوطنية

28. تسهيل اجراءات مشاركة ذوي الاحتياجات الخاصة في الانتخابات.
29. تطوير اجراءات مشاركة هيئات الرقابة على الانتخابات.
30. عدم حصر عدد المراقبين بـ 100.

الشكاوي والمراجعات

31. مزيد من الوضوح والاجراءات والتسهيلات.
32. تقصير مهلة ثلاثة أشهر للمجلس الدستوري لبتّ في الطعون،
- الا في حال الحاجة الى تحقيقات معمّقة مع توفيره معلومات موثّقة حول القرارات.

الاقتراع وحساب الأصوات ونشر النتائج

33. ضمان وجود كامل أعضاء مكتب الاقتراع وضمان كفاءتهم.
34. اعتماد بطاقات تصويت رسمية موحّدة
bulletins officiels standardisés et pré-imprimés
وهذه أولوية جوهرية "priorité essentielle".
35. تحديد اصول اجرائية مكتوبة في فرز وحساب الأصوات وحضور في قلم الاقتراع.
36. النشر السريع للنتائج بمختلف الوسائل وعلى الشبكة.

3

قرارات المجلس الدستوري

أجرى المجلس الدستوري من خلال قراراته تحقيقات تفصيلية واردة في نصوص هذه القرارات. بلغ عدد الطعون المقدمة الى المجلس الدستوري 19 مراجعة. تتوزع الطعون حسب الدوائر الانتخابية كما يلي:

بيروت = 3

الشمال = 2

المتن = 7

زحلة = 6

جبيل = 1

المجموع: 19

أجرى المجلس تحقيقاً تفصيلياً حول بعض شؤون الانفاق.

معضلة الانفاق الانتخابي معضلة عملية وسوف تتفاقم في المستقبل في أكثر البلدان الراسخة في الديمقراطية، اعلاماً وانفاقاً. لا تنحصر معالجة المعضلة في تنظيم الانفاق قانوناً ومراقبته بل بمدى استقلالية الناخب تجاه الاغراءات والضغوط الاجتماعية وتجاه حاجته الى بناء علاقات نفوذ في سبيل ضمان مستقبله وحمايته.

هل اللبناني ناخب، أي يختار بحرية واستقلالية وقناعة ذاتية، أو هو مقترع؟ الرشوة الانتخابية المباشرة تتراجع نسبياً في العالم وأيضاً في البلدان الحديثة في الديمقراطية وهي تحمل اليوم لباساً معصرناً من خلال مساعدات اجتماعية في بلدان فقيرة، أو من خلال وسائل تعبئة تستفيد من كل مكتسبات العلوم الانسانية للتلاعب بالعقول. ما معنى ارادة الناخب؟ ما معنى حرية النائب؟ ما معنى استقلالية الناخب؟

تقييم برعاية المجلس الدستوري لاختبار 2009 في ادارة الانتخابات

نحو تجربة أفضل للانتخابات *

الدكتور انطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

توفر ورشة العمل التي عقدها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ومؤسسة فريدريش ناومان من أجل الحرية، وبرعاية المجلس الدستوري اللبناني، بعنوان: "المعايير الدستورية لقانون الانتخاب ومراقبة الانتخابات"، في فندق جيفينور-روتانا في 2012/12/4، اطاراً منهجياً للانتخابات 2013 ومجالاً لتبادل الخبرات الميدانية حول معايير التشريع الانتخابي والادارة الديمقراطية للانتخابات التشريعية.

تمحورت الأوراق والمناقشات حول المعايير العامة للتشريع الانتخابي وما يُستخلص من خبرة 2009 في ادارة الانتخابات النيابية. شارك في الندوة أعضاء من المجلس الدستوري يتقدمهم رئيس المجلس الدكتور عصام سليمان، بالإضافة الى نائب رئيس الهيئة المشرفة على انتخابات 2009 القاضي اسكندر فياض وخبراء وناشطون وممثلون عن هيئات المجتمع المدني وممثلون عن المنظمات الدولية والدول المانحة. أهداف الورشة "تفعيل احترام الدستور وتطبيق المبادئ والمعايير الدستورية في الانتخابات

* النص هو خلاصة تولى لورشة عمل المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة ومؤسسة Friedrich Nauman Stiftung für Die Freiheit برعاية المجلس الدستوري: "المعايير الدستورية لقانون الانتخاب ومراقبة الانتخابات"، فندق جيفينور-روتانا، 2012/12/4.

وتحديث النظام الانتخابي" (نيلي ربحان) و"التفكير في استراتيجيات لتحسين ادارة الانتخابات عامة" (فالكوفالدي).

تناولت المداخلات خلال ورشة العمل أربعة محاور: المعايير الدستورية العامة لقانون الانتخابات بالإستناد إلى الاجتهادات الدستورية المقارنة، تجربة هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية في لبنان العام 2009، مراقبة الإنفاق الانتخابي، استراتيجية لتطوير أداء الهيئات المعنية بمراقبة الانتخابات.

1

الانتخابات في موعدها

أبرز ما عرضه المشاركون ضرورة اجراء الانتخابات في موعدها استنادًا الى اجتهادات دستورية لبنانية وعالمية مستقرة. أرسى المجلس الدستوري في لبنان في اجتهاد لسنة 1996 قواعد واضحة لبلورة معايير التشريع الانتخابي. وسنة 1997 "أبطل المجلس الدستوري قانون التمديد للمجالس البلدية والاختيارية ملتقيًا مع حملة مدنية واسعة" (زياد بارود). يضاف الى ذلك ان "كل الدول العربية ذاهبة الى الانتخابات" (زياد بارود). وفي مختلف الأحوال يحتاج تمديد ولاية المجلس الى قانون "وأية ذريعة للتمديد لأسباب اقليمية لا توفر ضمانة بتحسين الأوضاع بعد عدة أشهر" (ربيع قيس). وطرح موضوع اقتراع المغتربين وهو "موضوع سياسي وليس مجرد تقني، بخاصة انه بمقدور أي خاسر الطعن في حال عدم مشاركة المغتربين في التصويت ومن الملفت ان العراقيين المقيمين في لبنان صوتوا في السفارة العراقية" (زياد بارود).

ذكرت ضرورة اصدار قانون انتخاب قبل فترة من الاقتراع (زياد بارود) واشكالية المساواة بين الرجال والنساء في الترشح، وتقسيم الدوائر بشكل غير متفاوت مع مراعاة المساواة في القوة الاقتراعية للناخب.

طرح تساؤل حول سبب منع عناصر القوى العسكرية والأمنية من ممارسة الحق في الاقتراع (ساسين عساف). وورد في عدة مداخلات أهمية مرجعية المجلس الدستوري مع الطموح ان تكون رقابته أوسع مستقبلاً، بخاصة أن رئيس الجمهورية مارس لأول مرة دوره في مراجعة المجلس الدستوري بموجب المادة 19 من الدستور وبشأن قانون ترقية مفتشين (زياد بارود).

يمكن التمييز بين معايير دولية ومعايير وطنية. من المعايير الوطنية مسألة تقسيم الدوائر ومدى انطباقه على روحية وثيقة الوفاق الوطني-الطائف التي تنص على مبدأ المحافظة ولكن بعد اعادة النظر في تقسيم الدوائر (بيار بعقليني). هل يمكن بشكل عام لأية وثيقة تأسيسية ان تحسم بشكل دائم تقسيم الدوائر؟ تظهر الاختبارات انه يقتضي بعد عدة دورات انتخابية إجراء تعديلات على التنظيم الانتخابي لأنه بعد عدة دورات انتخابية ينشأ خبراء في الماكينة الانتخابية ينجحون ليس بالضرورة بفضل شعبيتهم، بل بفضل خبرتهم في آليات الانتخاب ومفاتيحه.

طرح موضوع النظام الأكثري والنسبي مع الملاحظة، وبشكل عام، انه "في النسبية لا أحد يحسم بالكامل نتيجة الانتخابات" (زياد بارود). وطرح موضوع ضرورة وجود هيئة اشراف على الانتخابات مع استغراب حصول انتخابات فرعية في الكوره بدون وجود هذه الهيئة (ربيع الشاعر).

في البحث عن المعايير وخشية عدم وجود مجلس دستوري مكتمل لبث الطعون الانتخابية (حيان حيدر) تم التأكيد على ان قانون المجلس الدستوري يضمن الاستمرارية (عصام سليمان).

2

ادارة الانتخابات: حماية السرية وضبط الانفاق

تمحورت الأوراق والمناقشات بشأن ادارة الانتخابات انطلاقاً من خبرة انتخابات 2009 حول حماية سرية الاقتراع وضبط الانفاق الانتخابي. عُرِضت دراسة مقارنة للمستندات الاساسية لانتخابات 2009 والتي تبين من خلال جدول بياني ما يمكن استخلاصه من تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية ومن تقرير هيئة المراقبة الأوروبية التي ضمت 100 مراقب من 26 دولة بالإضافة الى تقارير بعثات النروج وسويسرا وكندا. يتضمن الجدول ثلاثة عناصر: القانون، الادارة الانتخابية، سلوك الناخبين (نطوان مسره).

لوحظ حول طبيعة تقرير الهيئة انه "غير ملزم للمجلس الدستوري" (طوني عطاالله). واقترح اعتماد "تدابير فورية من قبل الهيئة وصلاحيه التدخل لوقف الضرر" (زياد عبد الصمد)، وأيضاً "قدر أشد من الجدية من القضاة المولجين في اقلام الاقتراع وتحركهم في الحالات حيث المرشحون لا يقدمون جردة لحساب الحملة، وحتى الراسبون منهم".

كانت سرية الانتخاب موضع ملاحظات تقنية واقتراحات عملانية، حيث ان السرية الفعلية تخفف الضغط على الناخب. يقتضي تالياً التشدد في سرية الاقتراع وتطبيق صارم لالزامية الغرفة العازلة بخاصة ان قانون 2008/25 ينّبّه رئيس القلم ان المعزل الزامي وخرقه مخالفة جسيمة (زياد بارود / او زياد عبد الصمد).

تبرز من المداخلات وسيلتان لضمان السرية: اعتماد اللائحة المطبوعة الرسمية الموحدة (زياد بارود او لينا علم الدين...) واجراء الفرز في المركز وليس في القلم (زياد عبد الصمد)، اذ يوجد مناورات لمرشحين "لضبط ايقاع التصويت من خلال أوراق اقتراع متميزة فيعرف بالتالي من يصوت لمن: هذا النوع من الفرز لا يحترم المعايير ولا يعطي

ضمانة كافية لحرية التصويت، وربما من الصعب الطعن فيه بصفته تدبيراً ادارياً" (زياد بارود). يستخلص من الخبرة ان "كيفية فرز أقلام الاقتراع تمس جوهرياً بسرية الاقتراع" (ربيع الشاعر).

أما بشأن الإنفاق الانتخابي وسقفه فهو يتأثر سلباً بالمساعدات التي درج مرشحون على إعطائها بانتظام قبل فترة زمنية من ترشحهم كما يتأثر سلباً أيضاً بالسرية المصرفية. من الايجابيات ان المصارف "تفهم الموضوع وتقيدت بالتفاصيل الاجرائية" (سكندر فياض). لكن المراقبة الفاعلة للإنفاق والتأكد من تجاوز سقف الإنفاق "تتطلب وقائع وليس مجرد اشاعات وتكهّنات فإذا أخذ مرشح من حساب أولاده وانفق فهذا يحتاج الى تحقيقات وعلى الخصم ان يأتي بالإثبات" (سكندر فياض). وتكمن الاشكالية في "المصدر الخارجي للتمويل" (ربيع الشاعر). ولوحظ ان المرشحين "يراقبون بعضهم في الإنفاق". أما الإنفاق الحزبي فهو حالياً غير خاضع للمراقبة (زياد عبد الصمد). فليس هناك ثمة قوانين تتعلق بمصادر تمويل الأحزاب وضبط مالية الأحزاب.

ورد في إحدى المداخلات "امكانية رفع السرية المصرفية عن المطعون في نيابته" (عقل عقل) أو الاستثناء من السرية حيث ان "من يمارس الوظيفة العامة عليه ان يكشف عن حساباته" (زياد بارود) "ومن يدخل الشأن العام عليه أن يقبل بمبدأ من أين لك هذا؟" (سكندر فياض).

أما بشأن الطعون الـ 19 المقدمة الى المجلس الدستوري سنة 2009، فقد أجرى المجلس الدستوري تحقيقاً معمقاً في حالات حيث تتوافر وقائع أو بداية بينة، خاصة في قراره رقم 2009/25 تاريخ 2009/11/25 (الكتاب السنوي، المجلد 4، 2009-2010، ص 185-188).

بشأن الاعلام والاعلان الانتخابي لوحظ تلوث في كل المصطلحات: القذح، الذم، التخوين، اثارة النعرات الطائفية... ما يدل غالباً على نقص في ثقافة المراقبة والمحاسبة. ما الفرق بين المصطلحات المتداولة ومجرد النقد، حيث ان من يترشح

للانتخابات عليه القبول بمساءلة الناس بشأن وقائع ومعطيات وأحداث وعليه في سياق الاعلام الانتخابي الاجابة عن التساؤلات الوضعية للناخبين ولناخبيه. أما البنود المتعلقة بالاعلام في قانون الانتخاب فتحتاج الى توعية، بخاصة تجاه شركات الاعلان، مع العلم ان هيئة الاشراف على الانتخابات قامت برصد يومي شبه شامل للاعلام الانتخابي (سكندر فياض).

هل يُشكّل التصويت الالكتروني تسهياً وضمانة لحرية الانتخابات وسريتها؟ تظهر اختبارات عالمية ان دولاً عديدة تخلّت عنه في حالته الحاضرة، "ولكن ربما الجواب يكون مختلفاً بعد عدة أشهر نظراً للتحوّلات التكنولوجية" (زياد بارود).

لا ترتبط فاعلية التمثيل الانتخابي بالقانون فقط، بل بثلاثة عناصر متكاملة: قانون الانتخابات طبعاً، وادارة الانتخابات، وسلوك مواطنين ناخبين وليس مجرد مقترعين. يلاحظ في هذا المجال "ان العصبية متحكمة بسلوك الناخبين فلا ينتخبون كأفراد بل يأتي التصويت كجماعة تحدد خياراتها" (عصام سليمان). ولم يحصل، بعد تحسين ادارة الانتخابات سنة 2009، تغيير ملحوظ في سلوكيات الناخبين بوعي والتزام (زياد عبد الصمد). من المفيد في هذا السياق اعادة قراءة تقارير هيئات المجتمع المدني في مراقبتها الانتخابات لاستخلاص سياقات في الثقافة الوطنية الانتخابية في الواقع اللبناني.

الباب الرابع

أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته 2013

مؤتمر صحفي في 2013/5/8
لا مجال للفراغ في المجلس الدستوري
الدكتور عصام سليمان
رئيس المجلس الدستوري

التزمنا الصمت فجرى التماذي في تشويه الحقائق وتضليل الرأي العام والتطاول على المجلس الدستوري، وإظهاراً للحقيقة ووضعاً للأمور في نصابها الصحيح، قررنا التوجه للرأي العام اللبناني.

وضع القانون رقم 2008/43 آلية جديدة لتعيين أعضاء المجلس الدستوري، فجاء في المادة الثالثة منه ما يلي:

"على من يرغب في أن يكون عضواً في المجلس الدستوري وتتوافر فيه شروط العضوية أن يقدم ترشيحه بموجب تصريح ويودعه لدى قلم المجلس الدستوري".
"تبدأ مهلة تقديم الترشيح تسعين يوماً قبل موعد انتهاء ولاية أحد أعضاء المجلس الدستوري وتنتهي بعد ثلاثين يوماً من بدئها".

وجاء في المادة الرابعة ما يلي:

- "خلافًا للمادة 4 من القانون رقم 1993/250، تنتهي ولاية نصف أعضاء هيئة المجلس الدستوري المعينة بعد صدور هذا القانون، بعد ثلاث سنوات من تاريخ قسم اليمين لجميع أعضاء المجلس الدستوري، ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة ويعين خمسة أعضاء بدلاً عنهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الأعضاء الذين سقطت عضويتهم بالقرعة وفقاً لأصول التعيين المنصوص عليها في القانون".

أقسم أعضاء المجلس الدستوري اليمين في 5 حزيران 2009 وتسلموا مهامهم وكان من المفترض ان تنتهي ولاية خمسة منهم بالقرعة في 5 حزيران 2012، ولم يحدد القانون الجديد تاريخ اجراء القرعة، خلافاً لما يدعي البعض، وكان من المفترض ان تجري في مهلة أقصاها 5 حزيران 2012، ليصار الى تعيين أعضاء جدد بدلاً عن المنتهية ولايتهم وفقاً للقانون.

حددت الآلية الجديدة لتعيين أعضاء المجلس الدستوري موعداً لتقديم الترشيحات لعضوية المجلس، وهي مهلة إسقاط، تبدأ، وفقاً للقانون، قبل تسعين يوماً من انتهاء الولاية وتنتهي بعد ثلاثين يوماً، أي تبدأ في 7 آذار 2012 وتنتهي في 6 نيسان 2012. وعلى الجهة التي تعين أو تنتخب أعضاء المجلس الدستوري أن تعلن عن مهلة الترشيح ليُصار الى تقديم الترشيحات.

من باب الحرص على تطبيق القانون أرسل رئيس المجلس الدستوري كتاباً الى كلٍ من الأمانة العامة لمجلس الوزراء والأمانة العامة لمجلس النواب سجّل في قلم كل منهما بتاريخ 2 آذار 2012، يلفت نظرهما فيه الى ضرورة الاعلان عن موعد الترشيحات لعضوية المجلس الدستوري، وفقاً للقانون الجديد، لأن المهلة هي مهلة إسقاط ولا يمكن انتخاب او تعيين اعضاء في المجلس الدستوري الا من بين المرشحين ضمن المهلة التي حددها القانون.

بدأت المهلة بدون الاعلان، وفي مكالمة هاتفية بين أحد المسؤولين في الامانة العامة لمجلس الوزراء ورئيس المجلس الدستوري، أصر رئيس المجلس الدستوري على الامانة العامة لمجلس الوزراء أن تفتح باب الترشيح لعضوية المجلس الدستوري وتحدد مهلة الترشيح بدون إبطاء، غير ان مهلة الترشيح إنقضت بدون ان يتم الاعلان عنها بدون ان يتقدّم أحد بترشيحه.

اجتمع المجلس الدستوري في 5 حزيران 2012 وتداول في الأمر، ووجد ان غياب الترشيحات لعضوية المجلس الدستوري عطل آلية التعيين، لأنه لا يمكن انتخاب وتعيين أعضاء جدد إلا من بين المرشحين ضمن المهلة المحددة بالقانون. واجراء القرعة يعني، والحالة هذه، سقوط عضوية نصف أعضاء المجلس الدستوري واستحالة تعيين أو انتخاب بدلاء عنهم، لذلك اتخذ المجلس الدستوري قراراً بالإجماع بالتريّث بإجراء القرعة، حفاظاً على انتظام العمل فيه بدون أن يصبح هناك تمييز بين أعضاء مستمرين في ولايتهم، وأعضاء منتهجية ولايتهم نتيجة

القرعة واستحالة تعيين بدلاء عنهم. وأصبح تعيين أعضاء جدد مكان المنتهية ولايتهم يلزمه قانون جديد يحدد مهلة جديدة لتقديم الترشيحات لأن المهلة أساساً محددة بقانون وهي مهلة إسقاط.

بعد ذلك صدر قانون بإلغاء القرعة ونشر في الجريدة الرسمية بعد التاريخ الذي كان من المفترض اجراء القرعة فيه، وادعى البعض ان هذا القانون لا ينطبق على القرعة التي كان يجب ان تجري قبل صدوره، وهو لم ينص على مفعول رجعي.

القانون الذي ألغى القرعة ليس بحاجة الى مفعول رجعي، لأن القانون رقم 2008/43 نص على إجراء القرعة بشكل استثنائي ولمرة واحدة بالنسبة الى هيئة المجلس الدستوري المشكلة بعد صدور هذا القانون، وعندما ألغى القانون القرعة ألغى هذه القرعة تحديداً لأن لا وجود لقرعة سواها، فالمقصود بهذا القانون القرعة التي كان يجب ان تنهي عضوية نصف أعضاء المجلس الدستوري الحالي في منتصف ولايتهم، لأن القرعة تسقط تلقائياً وبدون نص قانوني بالنسبة الى هيئة المجلس الدستوري التي تأتي بعد الهيئة الحالية.

واذا كان قانون الغاء القرعة غير دستوري لماذا لم يجر الطعن في دستوريته من قبل النواب الذين صوتوا ضده؟

أما القول بأن أحد أعضاء المجلس الدستوري لا يحق له ان يكون عضواً في المجلس الدستوري الحالي لأنه تولى عضوية المجلس الدستوري سابقاً، والقانون يمنع تجديد العضوية، فهذا الكلام مردود للأسباب التالية:

لقد انتهت ولاية العضو المعني في العام 2000، وبدأت ولايته الجديدة في 5 حزيران 2009، بعد ان انتخبه مجلس النواب، أي بعد تسع سنوات من انتهاء ولايته الأولى، وهذا لا يعتبر تجديداً وهو غير مخالف للقانون، واذا كان مخالفاً للقانون فلماذا قُبِلَ ترشيحه وانتخبه مجلس النواب، واذا كان انتخابه غير صحيح فمن له صلاحية بتّ صحّة انتخابه؟ هل من يننقد على غير أساسي قانوني له صلاحية البت؟

فات البعض ان لا مكان للفراغ في المجلس الدستوري، وذلك بقوة الدستور الذي جعل المجلس الدستوري هيئة دستورية أناط بها الرقابة على دستورية القوانين وبتّ الطعون في الانتخابات النيابية والرئاسية، فالمجلس الدستوري مؤسسة دستورية لا غنى عنها في المنظومة الدستورية اللبنانية وهي حجر الأساس في دولة القانون والحق، وهذا ما أكدّه القانون رقم 243

(النظام الداخلي للمجلس الدستوري) الذي جاء في مادته الرابعة انه "عند انتهاء الولاية، يستمر الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم الى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين". وذلك تجنباً لأي فراغ في المجلس الدستوري نظراً لأهميته كمرجعية دستورية.

وهذا ما تأكد أيضاً في قرار المجلس الدستوري في العام 2005 عندما أبطل القانون الذي قضى بعدم النظر بالطعون النيابية ريثما يتم تعيين أعضاء في المجلس الدستوري بدل الأعضاء المنتهية ولايتهم.

إن قرارات المجلس الدستوري غير قابلة للشك بقانونيتها أو دستورتها، حتى ولو كانت صادرة عن هيئة انتهت ولاية أعضائها جميعاً، طالما انه لم يُعين أعضاء جدد مكانهم. وهذه القرارات، وفقاً للمادة الثالثة عشرة من قانون إنشاء المجلس الدستوري، "تتمتع بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والادارية. و قرارات المجلس الدستوري مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية".

عدم التقيد بقرارات المجلس الدستوري هو خروج على الدستور، وعلى الانتظام القانوني العام في الدولة، ومن يعتمد ذلك يعرض نفسه للملاحقة. سبق وأصدر المجلس الدستوري قراراً، بعد الغاء القرعة، بإبطال قانون مطعون في دستوريته، ونفذ القرار بشكل طبيعي، والقرارات التي ستصدر لاحقاً ستنفذ حتماً.

أما القول بأن المجلس الدستوري لم يحقق شيئاً منذ انشائه، ففيه الكثير من التجني والجهل بالقرارات التي صدرت عنه ولها أهمية كبرى، وأدت دوراً أساسياً في ضبط عملية التشريع في اطار الدستور، كما كان لها الأثر البارز في الدفع باتجاه تطوير ادارة العمليات الانتخابية النيابية وضبطها.

اننا نطمئن اللبنانيين، الطامحين الى بناء دولة المؤسسات، أن المجلس الدستوري ماضٍ في القيام بمهامه على أكمل وجه، في اطار الصلاحيات الممنوحة له، على الرغم من الامعان في تهديم المؤسسات، وبخاصة الدستورية منها.

وهو لن يأبه للضغوط السياسية، وسيستمر في تعزيز موقعه، وتوسيع نشاطاته، في لبنان والخارج، من أجل بناء العدالة الدستورية أساس العدالة.

وفي العام 2014، وبمناسبة الاحتفال بمرور عشرين سنة على بدء المجلس الدستوري مهامه، سينظم المجلس الدستوري مؤتمرًا دوليًا للعدالة الدستورية، يقيم فيه تجربته، ونطرح رؤية لتوسيع صلاحياته، ونصوغ مشروع قانون، نضعه بتصريف مجلس الوزراء والنواب، وبعهدة رجال القانون وهيئات المجتمع المدني، وذلك من أجل تفعيل المجلس الدستوري وتعزيز دوره في صون الحقوق والحريات.

لقاءات مع كبار المسؤولين عن العدالة في ألمانيا وزيارة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان

بدعوة من مؤسسة كونراد أديناور قامت بعثة مكونة من الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري والقاضي جان فهد رئيس مجلس القضاء الأعلى، والمستشار الدكتور عادل عمر شريف نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا في مصر، والدكتور منى كريم دريدي أستاذة في كلية العلوم القانونية والسياسية في جامعة قرطاج في تونس، والدكتور محمد مدني أستاذ في كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية في جامعة محمد الخامس في الرباط، يرافقها السيد Peter Rimmele مدير برنامج دولة القانون - الشرق الأوسط وشمال افريقيا في مؤسسة كونراد أديناور - مكتب بيروت، قامت بزيارة لألمانيا وللمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في ستراسبورغ، وذلك ما بين 2013/10/27 و 2013/11/2.

تمت خلال الزيارات لقاءات حوارية مع كبار المسؤولين في المحكمة الدستورية الاتحادية والمحكمة الدستورية ووزارة العدل في بفاريا، والمحكمة الاتحادية العليا، ووزارة الداخلية الاتحادية. كما جرى لقاء في مجلس النواب الاتحادي Bandstag وفي برلمان برلين.

كانت الزيارة مفيدة جداً، جرى التعرف من خلالها على النظام الدستوري الألماني ودور السلطة القضائية فيه، وعلى الأخص دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة وبناء دولة الحق التي تصون الحقوق والحريات.

ما يهمننا التركيز عليه في هذه الزيارة هو الجانب المتعلق بالقضاء الدستوري في ألمانيا.

ألمانيا جمهورية اتحادية يقوم القضاء الدستوري فيها على مستوى مناطق الحكم الذاتي Länder أو الولايات، وعلى المستوى الاتحادي. ففي كل Länder ولاية توجد محكمة دستورية كما توجد محكمة دستورية اتحادية على مستوى الجمهورية.

تتولى المحاكم الدستورية في الولايات الفصل في دستورية القوانين التي أقرها البرلمان المحلي وذلك في ضوء ما نص عليه دستور الولاية والقوانين الاتحادية والدستور الاتحادي، والتعارض بين قانون محلي وقانون اتحادي أو الدستور الاتحادي تنظر فيه أيضاً المحكمة الدستورية الاتحادية، وقراراتها نهائية.

من اللافت ان باب مراجعة المحاكم الدستورية في ألمانيا مفتوح أمام الأفراد، فيمكن لأي مواطن ان يطعن أمام المحاكم الدستورية، ان على مستوى الولايات أو على المستوى الاتحادي، في أي قانون يرى انه ينتهك الحقوق والحريات الأساسية التي ضمنها الدستور. ومن أجل الحفاظ على الجدية في هذا المجال، يكلف رئيس المحكمة الدستورية عضواً من المحكمة للنظر في مراجعات المواطنين، قبل قبولها وطرحها على المحكمة، للتأكد من مدى جديتها. فإذا رأى ان الأسباب التي بنيت عليها المراجعة جدية يقوم بتسجيلها في قلم المحكمة، وإذا رأى عكس ذلك يستدعي مقدم المراجعة ويبلغه ذلك، فإذا أصر صاحب المراجعة على تسجيلها والنظر فيها من قبل المحكمة الدستورية، يصدر قرار من هيئة مكونة من ثلاثة قضاة تحدد رسماً ينبغي ان يدفعه صاحب المراجعة، يصل الى 1500 اورو، لكي تنظر المحكمة في المراجعة، وهذا ما هو معتمد تحديداً في المحكمة الدستورية في بياريا.

وفي ألمانيا، الحكم الصادر عن القضاء العدلي أو الاداري أو غيرهما، بعد ان يصبح نهائياً، يمكن مراجعة المحكمة الدستورية بشأنه في الولاية التي صدر الحكم النهائي عن محاكمها. فتتظر المحكمة الدستورية في ما اذا كان الحكم قد صدر بناءً على قانون متعارض مع دستور الولاية أو مع القانون الاتحادي أو الدستور الاتحادي.

إن الأحكام الصادرة عن المحاكم الدستورية في الولايات يمكن مراجعة المحكمة الدستورية الاتحادية بشأنها. وهذه الأخيرة تنظر في مدى تطابق قرارات المحاكم الدستورية في الولايات مع الدستور الاتحادي والقوانين الاتحادية.

ان المحاكم الدستورية في الولايات مستقلة عن المحكمة الدستورية الاتحادية.

اما أعضاء المحاكم الدستورية فهم من القضاة وأساتذة الجامعات والمحامين وكتاب العدل والسياسيين (وزراء سابقين)، قسم منهم متفرغ وقسم غير متفرغ.

تتكون المحكمة الدستورية في بافاريا من الرئيس و 22 قاضياً متفرغاً، ينتخبون من قبل البرلمان البافاري لمدة 8 سنوات بناءً على اقتراح رئيس المحكمة الدستورية، يقدم الرئيس اقتراحاً بتعيين القضاة الى رئيس الحكومة وهو يرفعه الى البرلمان. كما تتكون المحكمة الدستورية في بافاريا أيضاً من 15 عضواً من غير المتفرغين، ينتخبون لمدة 5 سنوات. ويتم توزيع أعضاء المحكمة الدستورية بقرار من رئيس المحكمة على غرف.

المحاكم الدستورية في ألمانيا هي مؤسسات دستورية مستقلة عن التنظيم القضائي. ومن الناحية البروتوكولية، رئيس المحكمة الدستورية يقف في الاحتفالات الرسمية الى جانب رئيس البرلمان ورئيس الحكومة.

أما على صعيد استقلالية المحاكم الدستورية في ألمانيا، فجرى التأكيد على استقلاليتها عن السلطة السياسية، حتى ولو كان فيها قضاة ينتمون الى أحزاب، فهم يتصرفون كقضاة مستقلين في ممارسة عملهم داخل المحاكم الدستورية، وغالباً ما تتخذ القرارات بالإجماع.

في اجتماع مع الدكتور Peter Huber في جامعة ميونخ، وهو أستاذ في الجامعة ووزير سابق وقاضٍ لدى المحكمة الدستورية الاتحادية، جرى حوار حول الدستور الاتحادي ودور المحكمة الدستورية الاتحادية في قيام دولة القانون في ألمانيا وحماية الحق والحريات التي ضمنها الدستور.

في اجتماع آخر مع الدكتور Karl Huber رئيس المحكمة الدستورية في بافاريا، شاركت فيه السيدة Dagmar Ruderisch رئيسة غرفة لدى المحكمة العليا لولاية بافاريا والمديرة العامة للمحكمة الدستورية البافارية، جرى عرض لاختصاصات المحكمة الدستورية البافارية وعلاقتها بالمحكمة الدستورية الاتحادية، وطريقة تكوينها وآليات عملها.

برزت فاعلية القضاء الدستوري، في تحقيق العدالة في ألمانيا، في لقاء جرى في مقر المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان بين البعثة الزائرة والسيدة Martina Keller، وهي مديرة قسم القانون الألماني في ديوان المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان في ستراسبورغ.

كما جرى التأكيد، في هذا اللقاء، على الدور الذي يقوم به القضاء الدستوري في الدول الأوروبية في تحقيق العدالة في الأحكام الصادرة عن المحاكم العدلية والادارية وغيرها من المحاكم.

في تقرير وضعته المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان عن أعمالها في العام 2012، تبين من دراسة احصائية ان الدعاوى العالقة أمامها في 2012/12/31 بلغت 28593 دعوى من روسيا و 16879 من تركيا و 14188 من ايطاليا و 10447 من ايكراانيا، في حين لم تبلغ سوى 653 دعوى من اسبانيا و 1539 من فرنسا و 2013 من المانيا. ما يدل على ان الدول التي يوجد فيها قضاء دستوري فاعل تتحقق فيها العدالة أكثر من غيرها في الأحكام الصادرة عن القضاء، وتتخلص بالتالي الحاجة لمراجعة المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان.

المعايير الدستورية لقانون الانتخاب ومراقبة الانتخابات

نحو تجربة أفضل للانتخابات

الدكتور طوني جورج عطاالله

استاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية، الجامعة اللبنانية

نظم المركز العربي لحكم القانون والنزاهة ومؤسسة فريديش ناومان من أجل الحرية (FNF) ورشة عمل مشتركة تحت رعاية المجلس الدستوري اللبناني بعنوان: "المعايير الدستورية لقانون الانتخاب ومراقبة الانتخابات"، في فندق جفینور روتانا- الحمراء، بيروت.

تندرج ورشة العمل ضمن اطار سلسلة النشاطات التي تقوم بها الجهات المنظمة، الهادفة إلى تفعيل النظام الانتخابي وتعزيز دور الجهات المعنية بمراقبة الانتخابات وتحسين ادائها في سبيل تحقيق تجربة أفضل للانتخابات اللبنانية.

شارك في الندوة اعضاء من المجلس الدستوري يتقدمهم رئيس المجلس الدكتور عصام سليمان، بالإضافة إلى خبراء وناشطين وممثلين عن هيئات المجتمع المدني وممثلين عن المنظمات الدولية والدول المانحة.

تناولت المداخلات خلال ورشات العمل عرض مواضيع تمحورت حول أربعة محاور هي: المعايير الدستورية العامة لقانون الانتخابات وذلك بالاستناد إلى الاجتهادات الدستورية المقارنة، تجربة هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية في لبنان العام 2009: تجربة واستنتاجات، مراقبة الانفاق الانتخابي: نحو تجربة أفضل للانتخابات، استراتيجية لتطوير اداء الهيئات المعنية بمراقبة الانتخابات.

تركزت الجلسة الافتتاحية حول ثلاث كلمات. استهلّت بكلمة المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة التي القتها مديرة المشاريع الأستاذة نيلي ریحان وتحدثت عن بعض أهداف

الورشة المتمثلة في "تفعيل احترام الدستور وتطبيق المبادئ والمعايير الدستورية في الانتخابات وتحديث النظام الانتخابي".

ثم كانت كلمة لمؤسسة فريديش ناومان من أجل الحرية ألقاها المنسق الأول للمشاريع السيد فالكو فالدي الذي أعطى لمحة عن المؤسسة وعملها. وأثنى على الورشة لأنها "تظهر أن لبنان بدأ بالتفكير في أي نظام انتخابي يعتمد وما هي المعايير الدستورية للانتخابات العامة في لبنان، وأي توصيات واستراتيجيات لتحسين أداء الانتخابات عامة".

وكانت كلمة لرئيس المجلس الدستوري اللبناني الدكتور عصام سليمان اعتبر أن "موضوع الورشة هو من أهم المواضيع التي تحتاج إلى بحث في المرحلة الراهنة. الانتخابات النيابية أساس الشرعية. الشعب مصدر السلطات وأساس السيادة التي يمارسها عبر نوابه المنتخبين. عام 1996 صدر عن المجلس الدستوري قرار في غاية الأهمية حدد فيه معايير دستورية لقانون الانتخابات. ولا يجوز أن يتعارض القانون مع الدستور. علماً بأن المجلس الدستوري في لبنان لا يستطيع النظر في دستورية أي قانون ما لم يتلق طعناً من أحد المراجع المختصة، والمهلة مقيّدة بمدة 15 يوماً تلي تاريخ نشر القانون أو المرسوم المشكو منه في الجريدة الرسمية. وعلى الرغم من أن قانون الانتخابات خطا عام 2009 خطوة متقدمة في تحديد سقف الانفاق إلا أنه حدّد مهلة المصاريف الانتخابية بحساب يُفتح لمدة شهر أو أكثر قليلاً فقط. بالإضافة إلى أنه لم يرفع السرية المصرفية على جميع حسابات المرشح وأفراد عائلته، وشرعن بعض الممارسات".

1

معايير دستورية

الجلسة الأولى بعنوان المعايير الدستورية العامة لقوانين الانتخابات حاضر فيها وزير الداخلية الأسبق المحامي زياد بارود حول المعايير الدستورية الواجب توافرها في قوانين الانتخابات استناداً إلى الاجتهادات الدستورية المقارنة. وتحدث عن دورية الانتخابات واجماع الاجتهاد الدستوري في هذا السياق، وبعض المبادئ الاخرى منها المساواة وحرية التصويت مشدداً

على "القيمة الكاملة" التي ترقى إليها مقدمة الدستور اللبناني وتجزئ للمجلس الدستوري اللبناني توسيع رقابته بالاستناد إلى المعايير المذكورة.

وخلال المناقشة العامة تحدث كل من ربيع الشاعر وربيع قيس وحيان حيدر ود. ساسين عساف ود. طوني عطاالله.

2

الرقابة وهيئة الاشراف على الانتخابات

تمحورت الجلسة الثانية حول تجربة هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية في لبنان العام 2009: تجربة واستنتاجات. حاضر فيها الدكتور انطوان مسرة والقاضي اسكندر فياض. عرض القاضي فياض تجربة هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية وقدم لمحاضرة عامة حول الواقع الانتخابي خلال انتخابات 2009.

أما الدكتور أنطوان مسرة، عضو المجلس الدستوري، فعرض لدراسة مقارنة في المستندات الأساسية لانتخابات 2009 تبين بإيجاز ما يمكن استخلاصه من تقرير هيئة الإشراف على الحملة الانتخابية، وتقرير هيئة المراقبة الأوروبية التي ضمت 100 مراقب من 26 دولة بالإضافة إلى تقارير بعثات النروج وسويسرا وكندا. وقدم مسرة جدول اقتراحات لتحسين فعالية الانتخابات وتعزيز نزاهتها إنطلاقاً من ثلاثة زوايا هي: القانون، الإدارة الانتخابية، وسلوك الناخبين. وكانت مناقشة عامة.

3

الانفاق وسبل الوصول إلى تجربة أفضل

الجلسة الثالثة بعنوان: "مراقبة الانفاق الانتخابي: نحو تجربة أفضل للانتخابات"، حاضر فيها الدكتور عقل والدكتور زياد عبد الصمد. وتناول المحاضران مراقبة الانفاق الانتخابي من خلال: التشريع القانوني اللبناني، قرارات المجلس الدستوري، دور هيئات المراقبة ومؤسسات المجتمع المدني.

الدكتور عقل اعتبر أن "غياب الرقابة على الانفاق هو أحد عوامل الفساد في لبنان". وشدد على أن "قانون السرية المصرفية يبقى حائلاً دون تحقيق المجلس الدستوري دوره في مراقبة الانفاق الانتخابي".

وقال عبد الصمد: "ثمة حاجة إلى تكثيف الاجراءات الإدارية الضامنة لسرية الانتخاب وبخاصة من خلال بطاقات التصويت الرسمية الموحدة وفرز الأصوات في المركز وليس في القلم". ثم كانت مناقشة عامة

وتركزت الجلسة الختامية حول: خلاصة واستراتيجية لتطوير اداء الهيئات المعنية بمراقبة الانتخابات. طرح سؤال خلال المناقشات حول معرفة "مصادر التمويل التي هي أشد خطورة من مجرد الانفاق على الحملة الانتخابية".

فتحت ورشة العمل نقاشاً حول قانون الانتخابات الذي ستجرى على أساسه الانتخابات النيابية المقبلة، مذكراً اللبنانيين أن أمامهم مساراً طويلاً من الإصلاح الانتخابي لا يقتصر فقط على أحجام الدوائر الانتخابية بل يتناول تصويت المغتربين والانفاق الانتخابي والسرية المصرفية والاعلام والاعلان الانتخابيين... لا ينطلق لبنان من الصفر في قوانينه الانتخابية، لكن ثمة حاجة إلى الاستفادة من التجارب الانتخابية الماضية لا تجاهلها وتكرار مساوئها.

محطات تاريخية

المجلس الدستوري: قانون انشائه وتعديلاته وأعضاؤه

2013 – 1993

1. **الإنشاء:** أنشئ المجلس الدستوري بموجب القانون 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 انتخب 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 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 نصّار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، فوزي ابو مراد، كبريال سرياني، مصطفى منصور، سليم جريصاتي، حسين حمدان. في العام 2003 انتهت ولاية خمسة أعضاء، هم: الرئيس أمين نصّار ونائب الرئيس مصطفى العوجي والأعضاء: فوزي ابو مراد، حسين حمدان، سليم جريصاتي. ولم يجر أي انتخاب وتعيين أعضاء جدد بدلاً منهم 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 المُنتخبين والمعينين في العام 2000 السادة: سامي يونس، عفيف المقدّم، اميل بجاني، كبريال سرياني، مصطفى منصور. ولم يتم انتخاب وتعيين هيئة جديدة للمجلس الدستوري فاستمروا في متابعة شؤون المجلس الادارية بدون تمكّنهم من بتّ الطعون المتراكمة 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 مسرّه، 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 بتاريخ 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 تاريخ 2010/4/13 القاضي بتعيين السيد محمد بسام مرتضى عضوًا في المجلس الدستوري للمدة المتبقية من ولاية المجلس.

10. أمانة السر والاجتماعات الدورية: بتاريخ 2010/2/11 عقد المجلس الدستوري جلسة انتخب فيها عضو المجلس القاضي أحمد تقي الدين أمينًا للسر وللمدة المتبقية من الثلاث سنوات المحددة بالمادة 23 من قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

منذ انتهاء المجلس الدستوري من بتّ الطعون النيابية وإصدار قراراته المتعلقة بهذا الأمر داومت الهيئة العامة على الانعقاد في مقر المجلس لبحث موضوعات دستورية ودراسات تتعلق بهذا الموضوع. واشترك المجلس في الندوات والمؤتمرات الدستورية في الخارج. وكذلك استمر مكتب المجلس بالانعقاد اسبوعيًا لبت الأمور الادارية ودرس المسائل الآيلة الى تحسين الوضع الداخلي للمجلس وكذلك الأمور الواجب عرضها على الهيئة العامة.

اجتماعات المجلس الدستوري، 2009-2013

عقد المجلس الدستوري في هيئته العامة منذ اكتمال تكوينه وحلف أعضائه اليمين الدستورية في 2009/6/5 ولغاية 2013/12/31 مئة اجتماعًا. 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 إنتخابية:** دراسة الطعون الانتخابية وعددها 19 المقدمة من مرشحين في إنتخابات حزيران 2009 وإتخاذ قرارات بشأنها صدرت في **الكتاب السنوي**، جزء 4، 2009-2010.
3. **قضايا إدارية:** تنظيم المجلس في ملاكه الإداري وشؤون الموظفين.
4. **قضايا مالية:** إعداد موازنات المجلس للسنوات 2010، 2011، 2012، 2013، 2014.
5. **منشورات:** أربعة مجلدات: **الكتاب السنوي 2009-2010**، 2011، 2012، 2013.
6. **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 2011/10/26-24، برعاية فخامة رئيس الجمهورية العماد ميشال سليمان وحضور رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري ورئيس مجلس الوزراء الاستاذ نجيب ميقاتي. وجرى المشاركة في مؤتمرات وندوات علمية في البرازيل والجزائر وليبيا وطنجة والنيجر وتونس والمغرب.

7. **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:
ccliban.org
conseilconstitutionnelliban.org

8. **مقر المجلس الدستوري:** نقل ملكية مقر المجلس الدستوري من مصرف لبنان الى الجمهورية اللبنانية بموجب المرسوم رقم 9213 تاريخ 2012/11/1.
9. **تصاريح الثروة استنادًا الى قانون "الاثراء غير المشروع؟"** تسلّم تصاريح الوزراء والنواب من قبل أصحاب العلاقة شخصيًا.

مكتبة المجلس الدستوري المتخصصة في العدالة الدستورية

مكتبة المجلس الدستوري هي مكتبة متخصصة في العدالة الدستورية. يتم تزويدها بمجموعات حديثة حول القضاء الدستوري واجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية العربية والعالمية. ويتم تيويم المكتبة بشكل مستمر بأفضل المراجع لبنانياً وعربياً ودولياً من خلال التواصل مع المجالس الدستورية في العالم والاطلاع على كبرى المراجع العالمية. تُوفر مكتبة المجلس الدستوري في تخصصها في القضاء الدستوري مرجعية ضرورية ومهمة لأعضاء المجلس الدستوري وللباحثين والطلاب والمهتمين في ما يسمى الكتلة الدستورية bloc de constitutionnalité التي لا تنحصر في التنظيم الدستوري العام، بل تشمل كل القوانين بدون استثناء في مدى انسجامها أو تعارضها مع القواعد والمبادئ الدستورية والمبادئ التي لها قيمة دستورية وقيم تأسيسية تعلق على نصية الدستور.

بين المجموعات المتوافرة في مكتبة المجلس الدستوري المتخصصة في القضاء الدستوري، فضلاً عن منشورات المجلس الدستوري في لبنان: المحاكم الدستورية العربية، بخاصة منشورات المحاكم الدستورية العليا في مصر، الجزائر، المغرب، تونس...

مجلة اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية: الرقابة الدستورية.

دليل المحاكم و المجالس الدستورية العربية.

Revue française de droit constitutionnel, de 1990 à 2010.

Bulletin de jurisprudence constitutionnelle, publié par la Commission de Venise, depuis 1998.

Les Cahiers du Conseil constitutionnel français, depuis 1996.

Revue de droit public et de la science politique en France et à l'étranger, depuis 2000.

Pascal Jan, *La saisine du Conseil constitutionnel*, Paris, LGDJ, 1999.

Les jurisprudences de la Cour européenne des droits de l'homme.

Collections de CD Banque de données :

CODICES, Centre sur la justice constitutionnelle.

ACCPUF, Association des Cours constitutionnelles ayant en partage l'usage du français.

مكتبة المجلس الدستوري هي مفتوحة للباحثين، شرط الحصول على إذن مسبق وبدون امكانية

الاستعارة للخارج. وسيتم خلال 2014 ادراج محتويات المكتبة على الشبكة فيتم الاطلاع

على ما تتضمنه من مراجع.

تتولى الاشراف على ادارة المكتبة السيدة ريتا سعادة.

موقع المجلس الدستوري على الشبكة
ccliban.org
conseilconstitutionnelliban.org

موقع المجلس الدستوري على الشبكة الذي هو في تطوير مستمر، يتضمن تاريخ المجلس وعضويته وقراراته والدراسات حول القضاء الدستوري واعمال المجلس ومنشوراته وكامل مضمون الكتاب السنوي 2009-2010، 2011، 2012، 2013. سهولة مداخل الموقع وبعض الترجمات الى الفرنسية والانكليزية والتيويم المستمر تسمح بالوصول الى المعلومات والاستفادة. بلغ عدد زوار موقع المجلس الدستوري على الشبكة 6,774 زائرًا خلال 2013، بينهم 5,063 زائرًا لمرة واحدة. ينتمي هؤلاء الزائرون الى البلدان التالية: لبنان (47%)، الجزائر (10%)، فرنسا (8%)، المغرب (6%)، الولايات المتحدة الاميركية (3%)، مصر (3%)، المملكة المتحدة (2%)، العراق (2%)، كندا (2%)...

الجمهورية اللبنانية، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي 2012، المجلد 6،
2012، 352 ص + 192 ص بالفرنسية والانكليزية.

تابع المجلس الدستوري وللسنة الثالثة على التوالي اصدار كتابه السنوي في سبيل ارساء ثقافة العدالة الدستورية وممارستها والتواصل بين المؤسسات والمجتمع. يُشكل اصدار الكتاب السنوي للمجلس أداة تواصل وتبادل مع المجالس الدستورية ومؤسسات العدالة الدستورية العربية والعالمية.

يتضمن الكتاب السنوي 2012 في ثلاثة أبواب تعليقات على قرارات المجلس ودراسات في العدالة الدستورية وخلاصات لأعمال المجلس ونشاطاته خلال 2012.

في تقديم للكتاب بعنوان: "البلوغية الى القضاء الدستوري"، يقول رئيس المجلس عصام سليمان: "للقضاء الدستوري دور أساسي، ليس فقط في الحفاظ على الالتزام باحترام الدستور في عملية التشريع وإدارة الشأن العام، انما أيضًا في انتظام المؤسسات الدستورية وتكريس شرعية السلطة وتطوير المنظومة الدستورية وبناء دولة الحق".

في باب: "تعليقات على قرارات المجلس الدستوري" دراسة تحليلية وتوليفية حول "الحقوق السياسية في قرارات المجلس الدستوري" مع التركيز على المعايير التي تُستخلص من قرارات المجلس بخاصة في التشريع الانتخابي وإدارة الانتخابات (رندا ماروني).

في باب "دراسات في العدالة الدستورية" دراسة حولة "تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية" (عصام سليمان) وقوة القضية المحكوم بها للقرارات الصادرة عن المجلس الدستوري مجلس شورى الدولة (طارق المجذوب) ووقائع مساهمة المجلس الدستوري اللبناني في المؤتمر السادس لجمعية المحاكم والمجالس الدستورية التي تتشارك في استعمال اللغة الفرنسية حول موضوع: "المواطن والعدالة الدستورية". عقد المؤتمر في مراكش في 4-6/7/2012 مع طرح اشكاليات لجوء المواطنين مباشرة أو عن طريق الدفع أو من خلال جمعيات أهلية الى

المجالس الدستورية من أجل صون حقوقهم وحرياتهم (انطوان مسره). ووردت دراسات حول "الهيئة الناجية" (طارق زياده) والوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات المواطنين وحقوقهم في لبنان (وسيم منصوري) ودراسات حول التمويل والانفاق الانتخابي بين القانون والواقع (عقل عقل) وفي اجتهادات القضاء الدستوري (طوني عطاالله) وملف توثيقي حول الاعلام الانتخابي في الاجتهادات الدستورية (هناء فضل الله).

من أبرز أعمال المجلس ونشاطاته خلال 2012 الواردة في الباب الثالث نقل ملكية مقر المجلس الدستوري الى الجمهورية اللبنانية في الحدت والذي هو ذو طابع تراثي، بموجب المرسوم رقم 9213 تاريخ 2012/11/1. وفي الباب الثالث ذكر لأبرز المحطات التاريخية للمجلس (1993-2012) ومكتبته المتخصصة في العدالة الدستورية التي يتم إغناؤها بأبرز المراجع، وموقع المجلس على الشبكة وتطويره، ومشاركة المجلس في اجتماعات عربية اقليمية ودولية وانضمامه الى المؤتمر العالمي للعدالة الدستورية.

أما قرار المجلس الدستوري رقم 2012/2 الصادر في 2012/12/17 قبولاً للطعن المقدم من رئيس الجمهورية حول القانون رقم 2012/244 الصادر في 2012/11/13 المتعلق بترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام من حملة الإجازة اللبنانية في الحقوق الى رتبة ملازم أول فيصدر هذا القرار في الكتاب السنوي، المجلد 7، لسنة 2013، مع ما يرد من تعليقات دستورية، بالإضافة الى مستجدات في العدالة الدستورية.

كتاب المجلس الدستوري متوافر في مقر المجلس وعلى الشبكة: ccliban.org

أو conseilconstitutionnelliban.org

ملحق

النظام الأساسي لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية

تبعاً للاجتماع التحضيري المنعقد في القاهرة بتاريخ 25 و 26 فبراير 1997 والمؤتمر التأسيسي المنعقد في مدينة الجزائر بتاريخ 25، 26 يونيو 1997، أن المحاكم والمجالس الدستورية في الدول العربية التالية:

1. الجمهورية التونسية.
2. الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.
3. جمهورية السودان.
4. دولة فلسطين.
5. دولة الكويت.
6. الجمهورية اللبنانية.
7. الجماهيرية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى.
8. جمهورية مصر العربية.
9. المملكة المغربية.
10. الجمهورية الإسلامية الموريتانية.
11. الجمهورية اليمنية.

ويشار إليها - فيما بعد - بعبارة "الأعضاء المؤسسون"

توطيداً لروابط الأخوة والصداقة فيما بينها،

وتعميقاً لمفاهيم القضاء الدستوري في الوطن العربي،

وترسيخاً لدور هذا القضاء في حماية الحقوق والحريات العامة وسيادة الدستور، وتيسيراً لتبادل

الخبرات وإثراء للمعارف الدستورية بين المتخصصين في القضاء الدستوري،

ورغبةً في قيام إطار تنظيمي عربي للمحاكم والمجالس الدستورية والهيئات المماثلة، وتعزيز دوره على الصعيدين الإقليمي والدولي،

اتفقت على ما يلي:

الفصل الأول إنشاء الاتحاد

المادة (1): ينشأ اتحاد بين المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العليا التي تتولى مهمة من مهام القضاء الدستوري في الدول الأعضاء يسمى "اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية"، ويشار إليه فيما بعد بـ"الاتحاد".

المادة (2): للاتحاد شخصية اعتبارية، يمثلها رئيس الاتحاد أو من ينوب عنه.

المادة (3): تكون مدينة القاهرة مقراً دائماً للاتحاد.

الفصل الثاني أهداف الاتحاد

المادة (4): أهداف الاتحاد هي:

- أ. تنظيم وتنمية التعاون - بكافة سبله - بين أعضاء الاتحاد وتوطيد الصلات فيما بينهم.
- ب. تبادل الخبرات والمعارف في مجال القضاء الدستوري.
- ج. تشجيع البحوث والدراسات القانونية المتعلقة بالقضاء الدستوري، وخاصة ما تعلق منها بحقوق الإنسان، والمساهمة في نشر الثقافة الدستورية في المجتمعات العربية.
- د. تنظيم وتطوير التعاون بين الاتحاد والهيئات المماثلة لدى الدول الأخرى، والبحث عن إمكانيات وأشكال جديدة لهذا التعاون.
- هـ. المشاركة في المؤتمرات الدولية التي تعنى بالقضاء الدستوري.
- و. العمل على توحيد المصطلحات الدستورية في الأقطار العربية.

- ز. تقديم الرأي والمشورة في المجال الدستوري بناءً على طلب من الأقطار العربية.
ح. المساهمة في إغناء الفكر الدستوري العالمي من منظور عربي إسلامي.

المادة (5): يحقق الاتحاد أهدافه بكل الوسائل لا سيما عن طريق:

- أ. إصدار مجلة دورية تنشر فيها البحوث والدراسات القانونية والدستورية وما يصدر عن الهيئات المعنية بالقضاء الدستوري.
- ب. تبادل الأحكام والقرارات الصادرة من الهيئات المعنية بالقضاء الدستوري.
- ج. عقد المؤتمرات والندوات لعرض ومناقشة البحوث والدراسات الدستورية.
- د. تبادل الزيارات.
- هـ. تشجيع التأليف والترجمة والنشر في مجال القضاء الدستوري.
- و. إنشاء مكتبة قانونية شاملة بمقر الاتحاد، يتم تزويدها بالمؤلفات والدوريات القانونية - العربية والمقارنة - وعلى الأخص ما تعلق منها بالقضاء الدستوري، وإحداث مكتبة رقمية في إطار تطوير الموقع الإلكتروني للاتحاد كأداة للتواصل ونشر الثقافة الدستورية.

الفصل الثالث

عضوية الاتحاد

المادة (6): يعتبر عضواً في الاتحاد كل من الأعضاء المؤسسين ومن تقرر الجمعية العامة قبول عضويته في الاتحاد طبقاً لأحكام هذا النظام.

المادة (7): تنتهي عضوية الاتحاد في إحدى الحالات التالية:

- أ- الانسحاب من الاتحاد، ويتم ذلك بمجرد إبلاغ الأمانة العامة رسمياً بذلك.
- ب- امتناع أحد الأعضاء عن الوفاء بمساهمته المالية في موازنة الاتحاد لمدة سنتين متتاليتين، ما لم تقرر الجمعية العامة بأغلبية أعضائها الحاضرين تعليق عضويته أو منحه مهلة إضافية للوفاء بالتزاماته.
- ج- فقدان الهيئة لكيانها القانوني أو إلغاء اختصاصها في مجال القضاء الدستوري.

الفصل الرابع أجهزة الاتحاد

المادة (8): يكون للاتحاد الأجهزة التالية:

- أ. الجمعية العامة.
- ب. المكتب التنفيذي.
- ج. الأمانة العامة .

الفرع الأول الجمعية العامة

المادة (9): تتألف الجمعية العامة من المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العليا التي تتولى مهمة من مهام القضاء الدستوري الأعضاء في الاتحاد.

المادة (10): تتولى الجمعية العامة للاتحاد الاختصاصات التالية:

- أ- وضع النظامين الداخلي والمالي للاتحاد.
- ب- تحديد برنامج عمل الاتحاد للدورة التالية.
- ج- المصادقة على الحساب الختامي لآخر سنتين، وإقرار الموازنة العامة للاتحاد للسنتين التاليتين، على أن يتم توزيعها على كل سنة منهما بقرار من المكتب التنفيذي.
- د- تقرير وسائل دعم التعاون وتطويره بين أعضاء الاتحاد من جهة وبينه وبين الهيئات الدولية والإقليمية المماثلة من جهة أخرى.
- هـ- النظر في التقرير الذي يعده رئيس الاتحاد عن أنشطته المختلفة، وفي التقرير المالي الذي يعده الأمين العام.

- و- انتخاب الأمين العام للاتحاد.
- ز- التصديق على الاتفاقيات التي يعقدها الاتحاد - في نطاق أغراضه - مع الهيئات الإقليمية والدولية.
- ح- تقرير قبول العضوية في الاتحاد بأغلبية أعضائه الحاضرين.
- ط- تعيين مراقب حسابات الاتحاد باقتراح من المكتب التنفيذي.
- ي- مناقشة وتقرير أي موضوع يرفعه إليها المكتب التنفيذي.
- ك- يجوز للجمعية العامة تشكيل لجان فرعية من بين أعضاء الاتحاد والاستعانة بخبراء لدراسة موضوعات معينة.
- المادة (11): تجتمع الجمعية العامة في دورة عادية مرة كل سنتين، ويجوز لها عقد دورة استثنائية بناءً على طلب ثلث أعضاء الاتحاد، أو باقتراح من المكتب التنفيذي.
- وتحدد الجمعية العامة مكان دورتها المقبلة في نهاية كل دورة.
- المادة (12): يشترط لصحة انعقاد الجمعية العامة حضور أغلبية أعضائها، وتصدر قراراتها - مالم يكن ثمة نص على أغلبية خاصة- بأغلبية الأعضاء الحاضرين. ويكون لكل عضو فيها صوت واحد.
- وتتولى الأمانة العامة مهام مقرر الجمعية العامة.

الفرع الثاني المكتب التنفيذي

- المادة (13): يتألف المكتب التنفيذي للاتحاد من رئيس الاتحاد (رئيساً) ونائب الرئيس وثلاثة أعضاء تنتخبهم الجمعية العامة بصفاتهم لمدة سنتين، ومن الأمين العام الذي ليس له حق التصويت.
- المادة (14): يباشر المكتب التنفيذي الاختصاصات التالية:
- أ. تنفيذ قرارات الجمعية العامة.

ب. إعداد مشروع جدول أعمال الجمعية العامة واقتراح موضوع الملتقى العلمي للاتحاد بعد تلقي مقترحات أعضائه.

ج. دراسة مشروع الموازنة العامة ورفعها إلى الجمعية العامة لإقراره، وقبول الهبات والوصايا بما يتفق وأغراض الاتحاد.

د. دراسة مشروعات القرارات والتوصيات.

هـ. اقتراح تعيين مراقب حسابات الاتحاد وعرضه على الجمعية العامة.

و. إعداد وتنظيم المؤتمرات وتحديد الموضوعات التي تعرض فيها، ومواعيد ومكان انعقادها بناءً على ما تقرره الجمعية العامة.

ز. تقديم تقرير إلى الجمعية العامة في بداية دورة انعقادها يتضمن بياناً بنشاط الاتحاد خلال السنتين السابقتين، والأغراض المحققة، واقتراح وسائل تطوير نشاطه.

ح. اعتماد الحساب الختامي لكل سنة مالية وعرضه على الجمعية العامة للمصادقة عليه.

ط. اتخاذ قرارات نافذة في المسائل العاجلة التي تطرأ بين دورتي انعقاد الجمعية العامة، وتبلغ فور اتخاذها لأعضاء الجمعية العامة على أن تعرض على هذه الأخيرة في أول اجتماع لها للمصادقة.

ي. يجوز للمكتب التنفيذي دعوة أي من المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العليا التي تتولى مهمة من مهام القضاء الدستوري في الدول العربية غير الأعضاء، لحضور اجتماعات الاتحاد وذلك بناءً على طلب يقدم من أي منها أو بناءً على اقتراح من الجمعية العامة العادية للاتحاد، كما يجوز له دعوة هيئة دولية أو إقليمية ذات نشاط مماثل، لحضور اجتماعات الاتحاد دون أن يكون لها حق التصويت.

المادة (15): يجتمع المكتب التنفيذي في دورة عادية بمقر الاتحاد أو في أية دولة من دول الأعضاء، وذلك مرة واحدة في السنة، بدعوة من رئيسه.

ويجوز له عقد دورة استثنائية كلما دعت الضرورة إلى ذلك بدعوة من رئيسه.

أو باقتراح من أحد أعضائه بعد موافقة أغليبيتهم.

ويجوز له اتخاذ قراراته بعد التشاور بوسائل الاتصال الكتابية المتاحة.

المادة (16): يشترط لصحة اجتماعات المكتب التنفيذي حضور الأغلبية المطلقة لعدد أعضائه.

المادة (17): تكون رئاسة الاتحاد - بالتناوب ولمدة سنتين - لرؤساء المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العليا الأعضاء، وبحسب الترتيب الأبجدي لدولهم.

ويكون رئيس الدورة التالية نائباً لرئيس الاتحاد.

المادة (18): رئيس الاتحاد هو الأمر بالصرف.

ويجوز أن يفوض نائبه أو الأمين العام للاتحاد في ذلك.

المادة (19): يباشر رئيس الاتحاد اختصاصاته الأخرى وفقاً لأحكام هذا النظام.

ويحل نائب الرئيس محله في ممارسة مهامه وصلاحياته في حال تعذر قيامه بها لأي سبب كان.

الفرع الثالث

الأمانة العامة

المادة (20): الأمانة العامة هي الجهاز الإداري للاتحاد.

ويقوم عليها أمين عام يتم انتخابه - لمدة أربع سنوات - من الجمعية العامة بأغلبية أعضائها الحاضرين.

وللجمعية العامة تعيين مساعد له عند الاقتضاء ويمكن أن يفوض له بعض الاختصاصات المسندة إليه.

المادة (21): تتولى الأمانة العامة للاتحاد الاختصاصات التالية:

- أ. تنفيذ قرارات الجمعية العامة والمكتب التنفيذي.
- ب. أمانة سر جلسات الجمعية العامة والمكتب التنفيذي، وتدوين محاضرها، وكذلك إعداد مشروع جدول أعمال كل اجتماع.
- ج. إعداد الموضوعات التي تعرض على المكتب التنفيذي والجمعية العامة، وتجهيز الوثائق والتقارير اللازمة.
- د. حفظ الوثائق.

- هـ. تسيير الشؤون الإدارية والمالية للاتحاد.
- و. تبليغ دعوات الحضور والقرارات والتوصيات الصادرة عن أجهزة الاتحاد إلى الأعضاء والهيئات المدعوة.
- ز. الإشراف على طبع ما يصدره الاتحاد من دراسات وأبحاث ومجلات ونشرات ودوريات ومتابعة توزيعها.
- ح. الإشراف على الموقع الإلكتروني للاتحاد وتحسينه.
- المادة (22): يقدم الأمين العام تقريراً عن أعمال الأمانة العامة للمكتب التنفيذي في كل دورة عادية.
- المادة (23): تتولى المحكمة أو المجلس أو المحكمة العليا التي تستضيف اجتماع الجمعية العامة الأعمال التحضيرية لتنظيم الاجتماع والتدابير المادية لانعقادها بتنسيق تام مع الأمانة العامة للاتحاد.
- المادة (24): تتحمل المحكمة الدستورية العليا المصرية - باعتبارها محكمة دولة المقر - أعباءه المالية، باستثناء مخصصات الأمين العام التي تحددها الجمعية العامة باقتراح من المكتب التنفيذي.

الفصل الخامس

الأحكام المالية

- المادة (25): تتكون الموارد المالية للاتحاد مما يلي:
- أ. مساهمات الأعضاء، وتحدد قواعدها ونسبها وفق القواعد المعمول بها في موازنة جامعة الدول العربية .
- ب. الهبات والوصايا وغيرها من المساعدات التي تقدمها الدول العربية أو المنظمات أو الهيئات الإقليمية والدولية بما يتفق وأغراض الاتحاد.
- ج. الإيرادات المتأتية من نشاط الاتحاد.
- المادة (26): تبدأ السنة المالية للاتحاد في أول يناير من كل عام، وتنتهي بانتهاء شهر ديسمبر منه.

المادة (27): يبين النظام المالي للاتحاد كيفية إدارة أمواله، وضوابط صرف النفقات وأسس وضع موازناته وطرق تنفيذها، وكافة القواعد المالية الأخرى.

الفصل السادس

أحكام عامة

المادة (28): يجوز - بناءً على اقتراح عضو بالاتحاد تعديل أحكام هذا النظام أو بعضها، ويتم التعديل بقرار من الجمعية العامة بأغلبية ثلثي أعضائها.

المادة (29): يعمل بهذا النظام بمجرد التوقيع عليه من الأعضاء المؤسسين.

أحكام انتقالية

المادة (30): استثناءً من حكم المادة (17) يتولى رئيس المجلس الدستوري الجزائري - بعد التوقيع على هذا النظام الأساسي في الجزائر - رئاسة الاتحاد للدورة الأولى.

أحكام ختامية

صدرت هذه الوثيقة من النظام الأساسي من أحد عشر أصلاً، باللغة العربية.

وبتاريخ 21 صفر عام 1418هـ، الموافق 26 يونيو سنة 1997 م، في مدينة الجزائر، قام ممثلو الأعضاء المؤسسين بالتوقيع عليه.

عن:

1. المجلس الدستوري للجمهورية التونسية

السيد الهادي بالصادق

2. المجلس الدستوري للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

الأستاذ الدكتور سعيد بو الشعير

3. المحكمة العليا (الدائرة الدستورية) لجمهورية السودان

السيد عبيد حاج علي

4. المحكمة العليا لدولة فلسطين

السيد منذر الدجاني

5. المحكمة الدستورية لدولة الكويت

المستشار كاظم محمد المزيدي

6. المجلس الدستوري للجمهورية اللبنانية

المستشار الدكتور خالد قباني

7. المحكمة العليا للجمهورية العربية الليبية الشعبية الاشتراكية العظمى

الاستاذ محمد علي الجدي

8. المحكمة الدستورية العليا لجمهورية مصر العربية

المستشار الدكتور عوض محمد عوض المر

9. المجلس الدستوري للمملكة المغربية

السيد عباس القيسي

10. المجلس الدستوري للجمهورية الإسلامية الموريتانية

السيد ديدى بن بونعام

11. المحكمة العليا للجمهورية اليمنية

السيد علي سليمان علي

تم تعديل هذا النظام الأساسي باجتماع الجمعية العامة للاتحاد بتاريخ الثلاثاء 7 من جمادى الأول عام 1434 هـ الموافق 19 مارس سنة 2013 م بالمنامة عاصمة مملكة البحرين بحضور رؤساء وأعضاء المحاكم والمجالس الدستورية والمحاكم العليا العربية الأعضاء بالاتحاد المبين أسماؤهم فيما يلي :-

• المحكمة الدستورية بالمملكة الأردنية الهاشمية:

(1) المستشار/ طاهر حكمت رئيس المحكمة الدستورية.

(2) المستشار د./ عبد القادر الطورة عضو المحكمة الدستورية.

(3) المستشار د./ محمد الغزوي عضو المحكمة الدستورية.

- المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة:
- (4) القاضي د./ عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا.
- (5) القاضي / عبد الرحمن البلوشي مدير إدارة التعاون الدولي
- المحكمة الدستورية بمملكة البحرين:
- (6) المستشار / سالم الكواري رئيس المحكمة الدستورية
- (7) المستشار الدكتور/ محمد المشهداني نائب رئيس المحكمة الدستورية
- (8) المستشار / سلمان سيادي عضو المحكمة الدستورية
- المجلس الدستوري بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية:
- (9) المستشار/ الهاشمي عدالة عضو المجلس الدستوري.
- (10) المستشار/ حسين داود عضو المجلس الدستوري.
- المحكمة الدستورية بجمهورية السودان:
- (11) المستشار/ سومي زيدان عضو المحكمة الدستورية.
- (12) المستشار/ عبد الرحمن يعقوب عضو المحكمة الدستورية.
- المحكمة الاتحادية العليا بجمهورية العراق:
- (13) القاضي د./ مدحت المحمود رئيس المحكمة الاتحادية العليا.
- المحكمة العليا بدولة فلسطين:
- (14) القاضي/ سامي صرصور نائب رئيس المحكمة العليا.
- (15) القاضي/ عماد سليم قاضي بالمحكمة العليا.
- المحكمة الدستورية بدولة الكويت:
- (16) المستشار/ يوسف جاسم المطاوعة نائب رئيس المحكمة الدستورية.
- (17) المستشار/ خالد الوقيان عضو المحكمة الدستورية.
- (18) المستشار/ عادل بورسلي عضو المحكمة الدستورية
- المجلس الدستوري بالجمهورية اللبنانية:
- (19) المستشار د./ عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري.

- (20) المستشار / زغلول عطية عضو المجلس الدستوري.
- المحكمة العليا بدولة ليبيا:
- (21) المستشار / يوسف الحنيش مستشار بالمحكمة العليا.
- (22) المستشار د./ جمعة الزريقي مستشار بالمحكمة العليا.
- (23) المستشار / سعد عقيلة مستشار بالمحكمة العليا.
- المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية:
- (24) المستشار / عدلي منصور نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا.
- (25) المستشار د./ محمد النجار رئيس هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا.
- المجلس الدستوري بالمملكة المغربية:
- (26) المستشار د./ محمد أشركي رئيس المجلس الدستوري المغربي ورئيس الاتحاد.
- (27) المستشار / رشيد المدور عضو المجلس الدستوري.
- المجلس الدستوري بالجمهورية الإسلامية الموريتانية:
- (28) المستشار / أسغير ولد إمبرك رئيس المجلس الدستوري.
- (29) المستشار / الشيباني بلول عضو المجلس الدستوري.
- (30) المستشار / سيد باب أعل أمين عام المجلس الدستوري.
- المحكمة العليا بالجمهورية اليمنية:
- (31) القاضي / عصام السماوي رئيس المحكمة العليا.
- (32) القاضي / أحمد بن أحمد الخطابي عضو الدائرة الدستورية.
- (33) القاضي / محمد الديلمي عضو المحكمة العليا.
- الأمين العام للاتحاد
- المستشار الدكتور / حنفي علي جبالي نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا المصرية.

محضر اجتماع الجمعية العامة لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية دور الانعقاد الثامن (مملكة البحرين - مارس 2013)

بتاريخ 2013/3/19 اجتمعت الجمعية العامة لاتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية في دور انعقادها الثامن بالمنامة بمملكة البحرين برئاسة المستشار الدكتور محمد أشركي رئيس المجلس الدستوري المغربي ورئيس الاتحاد في دورته الحالية وحضور المستشار الدكتور حنفي علي جبالي أمين عام الاتحاد ، وبحضور الوفود المشاركة أعضاء اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية التالية أسماؤهم حسب الترتيب الأبجدي:

المحكمة الدستورية بالمملكة الأردنية الهاشمية:

- (34) المستشار/ طاهر حكمت رئيس المحكمة الدستورية.
- (35) المستشار د./ عبد القادر الطورة عضو المحكمة الدستورية.
- (36) المستشار د./ محمد الغزوي عضو المحكمة الدستورية.
- المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة:**
- (37) القاضي د./ عبد الوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا.
- (38) القاضي / عبد الرحمن مراد البلوشي مدير إدارة التعاون الدولي
- (39) الأستاذ / سعود فيصل محمد آل علي مدير مكتب رئيس المحكمة

المحكمة الدستورية بمملكة البحرين:

- (40) المستشار / سالم بن محمد الكواري رئيس المحكمة الدستورية
- (41) المستشار الدكتور/ محمد طه المشهداني نائب رئيس المحكمة الدستورية
- (42) المستشار / سلمان عيسى سيادي عضو المحكمة الدستورية
- المجلس الدستوري بالجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية:**
- (43) المستشار/ الهاشمي عدالة عضو المجلس الدستوري ورئيس وفد المجلس.
- (44) المستشار/ حسين داود عضو المجلس الدستوري.
- المحكمة الدستورية بجمهورية السودان:**

- (45) المستشار/ سومي زيدان عطية عضو المحكمة الدستورية ورئيس وفد المحكمة.
- (46) المستشار/ عبد الرحمن يعقوب إبراهيم عضو المحكمة الدستورية.
- المحكمة الاتحادية العليا بجمهورية العراق:**
- (47) القاضي د./ مدحت المحمود رئيس المحكمة الاتحادية العليا.
- المحكمة العليا بدولة فلسطين:**
- (48) القاضي/ سامي صرصور نائب رئيس المحكمة العليا ورئيس وفد المحكمة.
- (49) القاضي/ عماد سليم قاضي بالمحكمة العليا.
- المحكمة الدستورية بدولة الكويت:**
- (50) المستشار/ يوسف جاسم المطاوعة نائب رئيس محكمة التمييز ونائب رئيس المحكمة الدستورية ، ورئيس وفد المحكمة.
- (51) المستشار/ خالد أحمد الوقيان وكيل محكمة الاستئناف وعضو المحكمة الدستورية.
- (52) المستشار/ عادل ماجد بورسلي وكيل محكمة الاستئناف وعضو المحكمة الدستورية.
- (53) السيد/ أحمد فهد الوهيب مدير إدارة مكتب رئيس المجلس الأعلى للقضاء وسكرتير وفد المحكمة.
- المجلس الدستوري بالجمهورية اللبنانية:**
- (54) المستشار د./ عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري.
- (55) المستشار/ زغلول عطية عضو المجلس الدستوري.
- المحكمة العليا بدولة ليبيا:**
- (56) المستشار/ يوسف المولود محمد الحنيش مستشار بالمحكمة العليا ورئيس وفد المحكمة.
- (57) المستشار د./ جمعة محمود الزريقي مستشار بالمحكمة العليا.
- (58) المستشار/ سعد محمد عقيلة آدم مستشار بالمحكمة العليا.
- المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية:**
- (59) المستشار/ عدلي محمود محمود منصور نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا ورئيس وفد المحكمة.
- (60) المستشار د./ محمد عماد عبد الحميد النجار رئيس هيئة المفوضين بالمحكمة الدستورية العليا.
- المجلس الدستوري بالمملكة المغربية:**
- (61) المستشار/ رشيد المدور عضو المجلس الدستوري.
- (62) د./ خالد نونوحي مدير مكتب الرئيس ورئيس الديوان.
- المجلس الدستوري بالجمهورية الإسلامية الموريتانية:**
- (63) المستشار/ أسغير ولد إمبرك سعيد رئيس المجلس الدستوري.
- (64) المستشار/ الشيباني بلول عضو المجلس الدستوري.

(65) المستشار/ سيد باب أعل روب أمين عام المجلس الدستوري.

المحكمة العليا بالجمهورية اليمنية:

(66) القاضي/ عصام عبد الوهاب السماوي رئيس المحكمة العليا ورئيس الدائرة الدستورية.

(67) القاضي/ أحمد بن أحمد الخطابي عضو الدائرة الدستورية.

(68) القاضي/ محمد محمد الديلمي عضو المحكمة العليا.

وقد تم إثبات عدم حضور المجلس الدستوري التونسي في أعمال هذه الدورة.

وقد بدأت وقائع الاجتماع حسب جدول الأعمال الذي أقره مجلس الاتحاد، وفي ضوء المداولات والمناقشات التي تمت فقد اتخذت الجمعية العامة القرارات التالية:

أولاً: قبول انضمام كل من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة والمحكمة الاتحادية العليا بجمهورية العراق كعضوين بالاتحاد وقد توجه القاضي الدكتور/ عبدالوهاب عبدول رئيس المحكمة الاتحادية العليا الإماراتية بالشكر للجمعية العامة للاتحاد وأعرب عن سعادته بالانضمام للاتحاد كما أعرب المستشار الدكتور/ مدحت المحمود رئيس المحكمة الاتحادية العليا العراقية عن سعادته بقبول الإتحاد للمحكمة الاتحادية العليا العراقية عضواً بالاتحاد وإدراكه أنها مسؤولية كبيرة وأعرب عن أمنياته بالتوفيق لإعمال إتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية.

ثانياً: ناقشت الجمعية العامة للاتحاد التعديلات التي عرضتها اللجنة المنوط بها تجميع ودراسة كافة مقترحات المحاكم والمجالس أعضاء الإتحاد في شأن تعديل النظام الأساسي للاتحاد والتي انعقدت بالرباط (سبتمبر 2012) برئاسة المستشار الدكتور/ عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري اللبناني، وقد أقرت الجمعية التعديلات اللازمة للنظام الأساسي للاتحاد.

ثالثاً: قررت الجمعية العامة للاتحاد الموافقة على مدّة فترة رئاسة المستشار الدكتور/ محمد اشركي رئيس المجلس الدستوري المغربي ورئيس الاتحاد الحالي ونائبه المستشار/ اسغير ولد مبارك رئيس المجلس الدستوري الموريتاني لتكون سنتين بدءاً من الاجتماع الحالي حتى عقد الجمعية العامة العادية التالية.

رابعاً: انتخبت الجمعية العامة للاتحاد المستشار الدكتور / حنفي علي جبالي نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا المصرية أميناً عاماً للاتحاد لمدة 4 سنوات تبدأ من تاريخ الاجتماع الحالي.

خامساً : أقرت الجمعية خطة عمل الاتحاد على مدى السنتين المقبلتين والتي عرضها المستشار الدكتور/ محمد أشركي رئيس الإتحاد .

سادساً : أقرت الجمعية خطة عمل الأمانة العامة لعام 2013 ، مع تعديل البند الرابع في مجال العلاقات الدولية ليصبح انعقاد المؤتمر العلمي الدولي عند توافر الظروف التي تسمح بعقد المؤتمر في وقت لاحق.

سابعاً : طبقاً للتعديلات التي اقترتها الجمعية العامة للإتحاد على النظام الأساسي ، فقد انتخبت الجمعية

ثلاثة أعضاء للمكتب التنفيذي وهم على النحو الآتي:

1. المحكمة الدستورية بمملكة البحرين.
2. المجلس الدستوري الجزائري.
3. المجلس الدستوري اللبناني.

ليصبح تشكيل المكتب التنفيذي على النحو الآتي :

1. المستشار الدكتور/ محمد أشركي رئيس المجلس الدستوري المغربي ورئيس الإتحاد.
2. المستشار/ أسغير ولد مبارك رئيس المجلس الدستوري الموريتاني ونائب رئيس الإتحاد.
3. المستشار/ سالم بن محمد الكواري رئيس المحكمة الدستورية بمملكة البحرين.
4. المستشار/ الطيب بلعيز رئيس المجلس الدستوري الجزائري.
5. المستشار/ الدكتور عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري اللبناني.
6. المستشار الدكتور/ حنفي علي جبالي نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا المصرية وأمين عام الإتحاد.

ثامناً : قررت الجمعية العامة للاتحاد أن يكون دور الإنعقاد القادم في مارس 2015، مع تأجيل البت في تحديد مكان الإنعقاد لحين دراسة الأعضاء إمكانية استضافته في دور الإنعقاد القادم للجمعية العامة التاسعة، أو أن يتم انعقاده بمقر الاتحاد بالمحكمة الدستورية العليا المصرية بالقاهرة.

تاسعاً : وجهت الجمعية العامة برقية شكر لحضرة صاحب الجلالة الملك حمد بن عيسى آل خليفة ملك مملكة البحرين، لرعايته السامية التي أولاها لاجتماع الاتحاد في دورته الثامنة بمملكة البحرين ، معربين عن عميق تقديرهم لمواقف جلالته المبدئية والثابتة من قضايا حقوق الإنسان ودولة القانون ، مثنين مبادرته الرائدة والداعية إلى إنشاء محكمة عربية لحقوق الإنسان ، سائلين الله عز وجل أن يحفظه وأن يديم عليه نعمة الصحة والسعادة وأن يبقي مملكة البحرين على الدوام قوية بتاريخها العريق منيعة بمؤسساتها الدستورية الفاعلة وبقدرتها الخلاقة على استيعاب قيم الحرية والعدالة والديمقراطية.