

**توسيع صلاحيات
المجلس الدستوري في لبنان**
في ضوء المشروع الذي أعده
عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

توسيع صلاحيات

المجلس الدستوري في لبنان

وقائع ورشة العمل التي عقدها

المجلس الدستوري

ومؤسسة كونراد اديناور

في 2016/5/6

لمناقشة المشروع الذي أعده

عصام سليمان رئيس المجلس الدستوري

بيروت

2017

المجلس الدستوري

الحدت، بولفار كميل شمعون، رقم 239

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

فاكس: 05/466191

conscont@cyberia.net.lb

cc.gov.lb

منشورات المجلس الدستوري

المجلس الدستوري، قرارات المجلس الدستوري، 1994-2014، جزءان، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP، 2015
المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، إعداد بول مرقص وميراي نجم شكرالله، مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي UNDP بالتعاون مع المجلس الدستوري، بيروت، 2014، 140 ص.
عصام سليمان، المجلس الدستوري. مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية، بيروت، تموز 2015، 24 ص.
توسيع صلاحيات المجلس الدستوري في لبنان، وقائع ورشة العمل التي عقدها المجلس الدستوري ومؤسسة كونراد اديناور في 2016/5/6 لمناقشة المشروع الذي أعده عصام سليمان رئيس 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.
8. المجلس الدستوري، 2014، 464 ص + 160 ص بالفرنسية والإنكليزية.
9. المجلس الدستوري، 2015، 328 ص + 248 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), à paraître en 2016.

ان الآراء الواردة في الكتاب هي على مسؤولية موقعيها ولا تعبر بالضرورة عن موقف أو توجهات المجلس الدستوري ولا تلزمه.

المحتويات

مقدمة

عصام سليمان

اين نحن من العدالة الدستورية؟، 13

جلسة الافتتاح

عصام سليمان

1. توسيع صلاحيات المجلس الدستوري:

عبر من التجربة اللبنانية وتطور العدالة الدستورية، 21

بيتر ريمليه

2. تعزيز قدرات المجلس الدستوري، 25

الجلسة الأولى

تفسير الدستور

جان فهد

1. تفسير الدستور ضرورة وحاجة، 31

غالب غانم

2. تفسير الدستور:

التمييز بين التفسير التشريعي والتفسير الدستوري، 37

غالب محمصاني

3. تفسير الدستور، 45

مناقشة الجلسة الأولى، 55

الجلسة الثانية

رقابة دستورية القوانين الأساسية عفوًا

فايز الحاج شاهين

4. مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل أدائه، 67

بول مرقص

5. رقابة المجلس الدستوري على القوانين الأساسية:

الاختلاف بين الأنظمة القانونية، 85

مناقشة الجلسة الثانية، 95

الجلسة الثالثة

مراجعة المجلس الدستوري عبر المحاكم

Lara Karam Boustany

6. Pour une Question Prudente de Constitutionnalité, 105

شيلي ملاط

7. العدالة الدستورية ملاذ للمواطن المستضعف والمهمش، 113

مناقشة الجلسة الثالثة، 121

الجلسة الرابعة

اختيار أعضاء المجلس الدستوري والنصاب والأكثرية المطلوبة في اتخاذ القرار

أنطونيو الهاشم

8. اختيار أعضاء المجلس الدستوري والنصاب والأكثرية المطلوبة لاتخاذ القرار، 135

خالد قباني

9. مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية، 145

وسيم منصور

10. اختيار أعضاء المجلس الدستوري والنصاب والأكثرية لاتخاذ القرار، 151

مناقشة الجلسة الرابعة، 169

أمين عاطف صليبا

11. تعليق على مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري

ومداخلات أربع جلسات، 177

خاتمة

انطوان مسره

12. لحاق لبنان بتطور العدالة الدستورية عالمياً وعربياً (خلاصة)، 187

ملحق

عصام سليمان

1. مشروع تعديل صلاحيات المجلس الدستوري، 195

زغلول عطيه

2. مقترحات وأفكار من اجل تعديل نظام المجلس الدستوري

وتطوير أسلوب عمله، 213

Pierre de Montalivet

3. La Question prioritaire de constitutionnalité. Un bilan des premières années d'application de la réforme, 223

مخلص حسين

4. جدول مقارنة لصلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية العربية، 237

مقدمة

أين نحن من العدالة الدستورية؟

عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

القضاء الدستوري حديث العهد، فلم تنتشر المحاكم والمجالس الدستورية في أوروبا الا بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، أما في الدول العربية والافريقية فقد بدأت بالظهور منذ نهاية السبعينيات من القرن المنصرم، غير أن القضاء الدستوري خطا خطوات متقدمة كرست وجوده المستقل عن جميع السلطات في الدولة، بما فيها السلطة القضائية، فدوره في ممارسة الرقابة على دستورية القوانين فرض استثناءه من مبدأ الفصل بين السلطات، وجعله الحامي الفعلي لهذا المبدأ الدستوري المعتمد في الأنظمة الدستورية، البرلمانية والرئاسية على حد سواء. كما ان القرارات التي صدرت عن المحاكم والمجالس الدستورية رسخت دورها كمرجع أخير في صون الحقوق والحريات التي تضمنتها الدساتير، وفي احترام القواعد المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية، وبالتالي في تطوير هذه الأنظمة وتحسينها.

أدى تطور القضاء الدستوري الى نشوء القانون الدستوري الإجتهادي، ما أسهم في تطوير القانون الدستوري واخراجه من اطاره التقليدي المقتصر على دراسة المؤسسات الدستورية، وتوزيع السلطات في ما بينها، ومصدر هذه السلطات، وطبيعة الأنظمة السياسية. وهذا ما حدا جان ريفيرو Jean Rivéro على القول: لقد أصبح القانون الدستوري قانوناً حقيقياً، في وقت كان فيه الكثيرون يتساءلون عما اذا كان القانون الدستوري كسائر القوانين، يحكم بموجبه القاضي. ويلاحظ ريفيرو المفارقة المدهشة الناجمة عن المقاضاة بموجب القانون الدستوري في وقت يميل فيه هذا الأخير، عكس ذلك، الى البحث في المظاهر السياسية في حياة الدولة¹. غدا الدستور، بفضل اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية، القاعدة الفعلية للمنتظم القانوني في الدولة، وذلك من خلال التزام مختلف فروع القانون بالقواعد *normes*

¹. Jean Rivéro, *ap.* Louis Favoreu, *La Constitution et son juge*, Paris, Economica, 2014, p.4.

الدستورية، وبالتالي دسترتها جميعها، وهذا ما جعل لوي فافوري Louis Favoreu يتساءل عما اذا كان، بعد هذا التطور، ثمة مبرر واقعي للتمييز بين القانون العام والقانون الخاص. إن التقدم الذي أحرزته اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية ذهب في اتجاه إحداث تحولات عميقة في واقع القانون الدستوري، وأدت الى ادخال القانون الدستوري الاجتهادي في برامج التعليم في كليات الحقوق في المانيا وسويسرا وإيطاليا، ومادة المنازعات الدستورية في العديد من الدول ومنها فرنسا.

يرتكز الإجتهد في القضاء الدستوري على تفسير الدستور، ويؤكد موريس ديفرجه Maurice Duverger ان دور المجلس الدستوري الأساسي هو تفسير الدستور، ما يتطلب من أعضاء المجلس الدستوري معارف تقنية عميقة². وبقدر ما يجري التوسع في تفسير الدستور، من قبل القضاء الدستوري، بقدر ما يصبح الدستور القاعدة الأساسية لمختلف القوانين في الدولة، ويغدو التمييز بين القانون الخاص والقانون العام نسبياً، بسبب الدسترة التدريجية لمختلف فروع القانون.

يقول لوي فافوري L.Favoreu، في هذا المجال، ان الدساتير في الجمهورية الثالثة والجمهورية الرابعة في فرنسا كان لها في الواقع على المستوى القانوني أهمية محدودة، أما في الجمهورية الخامسة، وبخاصة منذ مطلع السبعينيات من القرن المنصرم، فقد أصبح الدستور قاعدة المنتظم القانوني في فرنسا، على غرار ما حدث في الدول الأوروبية المجاورة وفي الولايات المتحدة الأمريكية، ويردف قائلاً ان المرحلة التي أعقبت تغيير الأكتريية في فرنسا، في العام 1981، ووصول اليسار الى السلطة، أكدت هذا الواقع، فالاصلاحات التي جاء بها اليسار لم تحدث إلا في الاطار الذي حدده الدستور المفسر في قرارات المجلس الدستوري، فهذه القرارات حددت القناة التي سلكتها موجة التغييرات، فالمناقشات البرلمانية تغذت من القضايا القانونية الدستورية، كما ان وسائل الاعلام تأثرت بالمناقشات ذات الطابع القانوني. فمن باستطاعته القول بأن تداول السلطة في العام 1981 كان سيتم بالطريقة نفسها التي تم بها لولا وجود المجلس الدستوري الفرنسي³.

يتضح من خلال التطورات التي عرفها القضاء الدستوري وما رافقها من غزارة في الاجتهادات الدستورية، وأبحاث تعمقت في دراسة هذه الاجتهادات، أن القضاء الدستوري هو

². Maurice Duverger, *Institutions politiques*, Paris, PUF, 7^{ème} éd., p.642.

³. Louis Favoreu, *op.cit.*, pp.20-28.

ضمانة العدالة في الدولة، فالعدالة الدستورية هي أساس العدالة في الأحكام الصادرة عن المحاكم، كما هو ضمانه الحفاظ على الحقوق والحريات، وضمانة الاستقرار والانتظام العام الذي أساسه انتظام أداء المؤسسات الدستورية، وهو ضمانه دولة القانون لأنه يسهر على الحفاظ على الانسجام في المنظومة القانونية في الدولة التي أساسها الدستور. غير ان القضاء الدستوري لا يستطيع القيام بهذه المهمّات، التي يتوقف عليها مصير الدولة والمجتمع، ما لم تتوفر له الصلاحيات الضرورية، ويفتح الباب أمام مراجعته.

إن التجربة التي مر بها النظام الدستوري اللبناني كشفت عن خلل كبير في ممارسة السلطة في اطار المؤسسات الدستورية، أدى الى تعثر في أداء هذه المؤسسات، وقاد أحياناً الى شللها، تحت تأثير الصراعات السياسية المتقلّبة من الضوابط التي نص عليها الدستور، ما ترك انعكاسات سلبية جداً على الوطن والمجتمع والدولة.

لقد وجد الدستور كإطار قانوني تنتظم في اطاره إدارة شؤون المجتمع والدولة، فان نظام أداء المؤسسات الدستورية، وفق القواعد والمبادئ التي نص عليها، هو الهدف الأساسي المتوخى من الدستور، القانون الأسمى في الدولة، وينبغي التقيد به في التشريع وفي قيام السلطات بالمهمّات التي حددها لها.

أنشئ المجلس الدستوري في لبنان بنص دستوري، جاء في المادة التاسعة عشرة من الدستور، المعدل في العام 1990 بموجب وثيقة الوفاق الوطني، في الباب الثاني المخصص للسلطات، كونه سلطة دستورية مستقلة، وهذا ما أكدّه قانون انشاء المجلس الدستوري في مادته الأولى التي نصت على أن "المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية". غير ان الصلاحيات التي أنيطت به قلصت دوره في ممارسة رقابة فاعلة على دستورية القوانين، بغية الحفاظ على الانسجام في المنظومة القانونية للدولة، وصون الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، والحفاظ على الانتظام في أداء المؤسسات الدستورية، فلا يستطيع المجلس الدستوري ممارسة رقابة على دستورية قانون ما لم يتلق طعناً في دستوريته، خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشره في الجريدة الرسمية، وذلك من قبل من لهم حق الطعن، وهم حصرأً رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب على الأقل، ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصرأً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني، واذا لم يتلق طعناً بقانون ضمن

المهلة المحددة يصبح القانون نافذاً حتى ولو كان مخالفاً للدستور، ويطبق من قبل الجهات المعنية بتطبيقه بما فيها المحاكم، وقد سُدت سبل المراجعة أمام المواطنين المنتهكة حقوقهم نتيجة حكم مبني على قانون مخالف للضمانات الدستورية للحقوق والحريات.

أما القوانين الصادرة قبل بدء المجلس الدستوري ممارسة مهمّاته، في العام 1994، فهي خارج أية رقابة على دستوريّتها، مع العلم ان لبنان التزم في مقدمة دستوره الإعلان العالمي لحقوق الانسان، وأصبحت المقدمة بموجب قرارات المجلس الدستوري جزءاً لا يتجزأ من الدستور، ما يعني أنه لا يجوز ان يكون في المنظومة القانونية اللبنانية قوانين مخالفة للإعلان العالمي لحقوق الانسان.

أما القوانين التي تتشكل على أساسها السلطات المركزية والمحلية، وينتظم في اطارها أداء السلطات الدستورية، وينفق على أساسها المال العام، وعلى الرغم من أهميتها الاستثنائية، لا تخضع لرقابة المجلس الدستوري تلقائياً، ويبقى الطعن في دستوريّتها رهناً بالارادة السياسية. اما انتظام أداء المؤسسات الدستورية، فيسهم القضاء الدستوري في تحقيقه من خلال تفسيره للدستور، وإزالة الغموض الذي يعتري بعض نصوصه، فهذا امر طبيعي كون الدساتير لا تدخل في التفاصيل، وغموض نصوصها يدفع باتجاه تفسير النص من قبل الفئات السياسية بما يرضي مصالحها وتوجهاتها، ويتسبب عموماً في تعثر أداء المؤسسات الدستورية، وقد يقود الى شللها، فتصبح الحاجة ماسة لاناطة تفسير الدستور بمرجعية دستورية ذات اختصاص، لأن تفسير الدستور يتطلب معرفة عميقة، ليس فقط في العلوم القانونية، انما أيضاً بما يرتبط بها من علوم في الاجتماع والسياسة والاقتصاد، وفهماً عميقاً للفلسفة التي بني عليها الدستور. وهذه المرجعية هي المحاكم والمجالس الدستورية التي تعمد الى تفسير الدستور، إما من خلال ممارسة مهمّاتها في الرقابة على دستورية القوانين، و/أو من خلال طلب مقدم لها مباشرة من قبل من هم على رأس السلطات الدستورية في الدولة من أجل تفسير نص دستوري وقع خلاف بشأن تفسيره.

بيّنت التجربة أن الغموض الذي يعتري بعض نصوص الدستور اللبناني، لم يتمكن المجلس النيابي من التوصل الى جلانه، ولم يحدد الدستور، ولا النظام الداخلي لمجلس النواب، الآلية الواجب اعتمادها في تفسير الدستور، ولا الأثرية المطلوبة لاتخاذ قرار بشأن تفسير نص دستوري. وقد رفضت الأثرية النيابية، عند تعديل الدستور بموجب وثيقة الوفاق الوطني،

منح صلاحية تفسير الدستور الى المجلس الدستوري، عند حدوث خلاف في هذا المجال، وعلى الرغم من أن وثيقة الوفاق الوطني أناطت تفسير الدستور بالمجلس الدستوري، لقد فسر المجلس الدستوري بعض نصوص الدستور، وحدد المقصود بها، في قراراته بشأن الرقابة على دستورية القوانين، والاجتهادات التي اعتمدت في اتخاذ هذه القرارات، غير ان ندرة الطعون في دستورية القوانين، بسبب حصر حق الطعن ضمن حدود ضيقة، والبطء في عملية التشريع، حرمت المجلس الدستوري من إستنباط المزيد من الاجتهادات التي تسهم في تفسير الدستور، وفي إزالة الغموض الذي إكتنف بعض نصوصه.

إن الخلافات بشأن تفسير نصوص الدستور أدت الى فوضى، وقادت الى تعطيل المؤسسات الدستورية، واضطراب الانتظام العام، وتعميق الانقسامات في المجتمع وتهديد وحدته، وتردي أوضاعه الاقتصادية والاجتماعية، والتفريط بمصالح المواطنين.

لذلك لا مفر من اناطة تفسير الدستور بالمجلس الدستوري، والعودة اليه عند حدوث أي خلاف بشأن تفسير نص في الدستور، وهذا من أجل الحفاظ على مصالح الدولة العليا، والانتظام العام، والاستقرار، ومصالح المواطنين، وفي ذلك مصلحة لمجلس النواب نفسه قبل غيره، لأن من مصلحته ان يمارس مهماته بشكل طبيعي، ويحافظ على شرعيته المستمدة من قدرته على ممارسة هذه المهمات على أكمل وجه، وليس فقط من الانتخابات، فشرعية مجلس النواب تقوم على ركيزتين أساسيتين: انبثاق السلطة من الشعب عبر انتخابات حرة ونزيهة، على أساس قانون انتخابات يحقق تمثيلاً صحيحاً وعادلاً. أما الركيزة الثانية لهذه الشرعية فهي ممارسة مجلس النواب المهمات المناطة به بفاعلية. فتعثر أداء مجلس النواب أو شل عمله، بسبب خلاف على تفسير نصوص في الدستور، يؤدي الى وضع علامات استفهام كبيرة حول شرعيته.

إن مهمات المجلس الدستوري تتكامل مع مهمات مجلس النواب في الدولة التي تطمح لأن تكون دولة قانون ومؤسسات، دولة الحق، دولة الديمقراطية الراحية لحقوق الانسان وحرياته الأساسية. ولا قيامة للبنان الا بسلوك الطريق المؤدي الى قيام هذه الدولة، والارتقاء بالسياسة الى مستوى المسؤولية الوطنية. السياسة المنضبطة بالدستور والقوانين، فالتقلت من الدستور والقانون في العمل السياسي هو ذروة التخلف والانحطاط.

إن جميع المنادين بالإصلاح، من سياسيين وأحزاب وهيئات مجتمع مدني ووسائل اعلام، مطالبين بوضع القول في موضع الفعل، والعمل على توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وإزالة العراقيل من أمامه، لأن في ذلك مصلحة عليا للمجتمع والدولة، ولا تتحقق مصالح المواطنين والطوائف والأحزاب الا من خلال هذه المصلحة.

جلسة الافتتاح

طارق زياده

نائب رئيس المجلس الدستوري

خير ما نحتفل به في الذكرى العشرين لانطلاق المجلس الدستوري، هو في أن نعقد ندوة علمية تتناول موضوعات حساسة على طريق الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان وتطوير دولة الحق في لبنان.

ننتهزها مناسبة لإجراء مراجعة نقدية، خصوصاً في ما يتعلّق بصلاحيات المجلس الدستوري ومهامته، ولا سيما تفسير الدستور وتوسيع طرق المراجعة لديه، واتخاذ القرارات بالأكثرية المطلوبة لذلك، وتعيين وانتخاب أعضاء المجلس الدستوري، ومدة الولاية ومسألة القرعة، ومواضيع أخرى مما يُطرح أثناء العرض والمناقشة. كل ذلك في سبيل تعزيز الديمقراطية وتداول السلطة وحماية الحقوق والحريات الأساسية، والسير بلبنان نحو دولة حق تُشع في كل هذا العالم العربي المتعطش للحرية.

توسيع صلاحيات المجلس الدستوري

عبر من التجربة اللبنانية وتطور العدالة الدستورية

عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

تصادف ورشة العمل هذه ذكرى شهداء لبنان، ولعل في الذكرى ما يحفزنا للعمل من أجل بناء دولة تسودها العدالة، فُتستعاد الثقة بها ويعمها الوئام، فيطمئن أبناءها الى حاضرهم وغدهم.

إن الحالة التي وصلت اليها الدولة، في ظل شلل معظم مؤسساتها، وفي ظل طليعتها المؤسسات الدستورية، تفرض علينا البحث في العمق عن الأسباب التي أوصلت الدولة الى ما هي عليه، فالأمور لن تستقيم بتسويات قائمة على التوفيق بين مصالح متعارضة، انما بمعالجة الداء الذي ينهش مؤسساتنا الدستورية ومعها سائر مؤسسات الدولة.

اختار اللبنانيون العيش المشترك وتشبثوا به، ليس من أجل عيشٍ مشتركٍ يشكل نموذجاً حضارياً وحسب، إنما من أجل بناء دولة توفر لهم الأمن والاستقرار والعيش الكريم، وترسخ وحدتها الوطنية، فيصبح للعيش المشترك فيها مردود على المواطنين، ويغدو النموذج اللبناني نموذجاً حضارياً، فنكتسب الدولة شرعية لا يرقى اليها الشك.

اعتمدت المشاركة الطائفية في السلطة، في اطار نظامنا الديمقراطي البرلماني، بهدف مشاركة الطوائف في بناء الدولة الموعودة، بأفضل أبنائها كفايةً ونزاهةً وقدرةً، مشاركةً في تحمل مسؤولية النهوض بالدولة، وليست شراكة في تقاسم النفوذ والحصص والمراكز والمكاسب باسم الطوائف، وليست شراكة في فسادٍ نخر عظام الدولة وتغشى في مفاصل المجتمع.

أما الديمقراطية التوافقية، فقد اعتمد التوافق فيها من أجل تحقيق الديمقراطية، لما لها من مردود إيجابي على المواطنين وحقوقهم وحرّياتهم، وعلى وحدة المجتمع اللبناني التعددي، ولم يعتمد التوافق من أجل الإطاحة بما توافر في لبنان من ديمقراطية، وبالتالي الإطاحة بحقوق المواطنين، وبالدولة والوطن.

إن المفاهيم التي قام عليها ميثاقنا الوطني ونظامنا الدستوري، أُفرغت من مضامينها الحقيقية بفعل الممارسات السياسية، المتقلته من الدستور، والمتعارضة مع روحية الميثاق، فالمشكلة ليست في الميثاق ولا في الدستور، على الرغم من ثغرات فيه، إنما في الذهنية المتحكمة بالممارسات السياسية، وبالتالي بأداء المؤسسات الدستورية وسائر مؤسسات الدولة. الدستور أرقى بكثير من الممارسة، ومأساته تكمن في أن الممارسة السياسية، المنضبطة بالقواعد الدستورية والقانونية، تدفع الدساتير باتجاه التطور، بينما الممارسة السياسية المنعقدة من الضوابط عندنا، تشد الدستور الى الورا. لذلك لا بد من وضع مزيد من الضوابط، في الدستور والقوانين، والتقيد بها لتستقيم الممارسات السياسية ومعها أداء المؤسسات الدستورية.

أنشئ المجلس الدستوري في إطار الإصلاحات الدستورية المعتمدة في وثيقة الوفاق الوطني، بهدف الإسهام في ضبط التشريع في إطار المبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور، وببّ صحة الانتخابات الرئاسية والنيابية من أجل إزالة الشكوك التي قد تحوم حول شرعية السلطة المنبثقة من الانتخابات، غير أن صلاحياته فُيدت ضمن الحد الأدنى، وهي لا تمكنه من تحقيق الآمال المعقودة عليه، وقد تأثر سلباً بالأوضاع السياسية المتردية، في زمن خطأ فيه القضاء الدستوري خطوات كبيرة لجهة توسيع صلاحياته، وتفعيل دوره في تحقيق العدالة الدستورية، وفرض احترام الدستور، وانتظام أداء المؤسسات الدستورية. فصلاحيات المجلس الدستوري في لبنان باتت دون صلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية، ليس في الدول الأوروبية وحسب، إنما في الدول الإفريقية والعربية أيضاً.

إزاء هذا الوضع، رأينا أنه من واجبنا صياغة مشروع لتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري، انطلاقاً من كونه هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية، فمن الضروري أن تكون صلاحياته متناسبة مع طبيعته الدستورية، ومع الأهداف المتوخاة منه. وقد أخذنا بالاعتبار تجربة المجلس الدستوري على امتداد السنوات الواحد والعشرين المنصرمة، والتجارب التي مرت بها المحاكم والمجالس الدستورية في أوروبا، وبخاصة في فرنسا وألمانيا وإسبانيا.

أخذنا بالاعتبار طبيعة النظام الدستوري اللبناني، والتوازنات السياسية التي أرسى قواعدها الدستور، وتداخلت بالتوازنات القائمة، بموجب الدستور نفسه، بين المؤسسات الدستورية، وما تتركه من لبس في النص وامكانيات تأويل، تذهب في اتجاهات مختلفة، فتعرقل أداء المؤسسات الدستورية، وتقودها أحياناً الى الشلل بسبب الصراعات السياسية المحتممة. وهذا يتطلب إيجاد مرجعيات دستورية، من بينها المجلس الدستوري، لها من الصلاحيات ما يمكنها من إيجاد مخارج دستورية تحول دون التعثر والتعطيل.

نأمل أن يحظى المشروع بالإهتمام الذي يستحق من الجهات المعنية بإقراره، وتحديدأ مجلسي النواب والوزراء، وكلنا ثقة بأن المداخلات والمناقشات، في ورشة العمل، ستغني ما ورد في المشروع، وتُفسح المجال أمام أفكارٍ جديدة يسترشد بها المشرع، اذا ما توافرت الإرادة السياسية، التي لا بد من أن تتوافر ليبقى ثمة مبرر لوجود الدولة. نشكر مؤسسة كونراد أديناور على دعم الأنشطة الهادفة الى تعزيز مفهوم دولة القانون والمؤسسات، في الدول العربية، وبناء الديمقراطية. كما نشكر مشاركتكم في اعداد أوراق العمل والمناقشات، وكلنا أمل بغدٍ مشرق.

تعزيز قدرات المجلس الدستوري*

بيتر ريمليه

ممثل مؤسسة كونراد اديناور

لشرف عظيم لنا أن نتعاون في هذه المسألة المهمة جدًا، والتي تهدف إلى تطوير حكم القانون وتعزيز النظام الدستوري في لبنان. تهدف ورشة العمل إلى النظر في الاحتياجات الخاصة للمجلس الدستوري اللبناني، بهدف تعزيز قدرات المجلس وتأثيره على إحدى أكثر مناطق الحياة حيوية، ألا وهو نظام عدالة فعال، يحوي قوانين أساسية واسعة وإجراءات قانونية، تمكن الأشخاص من الاعتماد عليها والمكافحة من أجل حقوقهم الأساسية.

نعلم جميعًا الآن ومن خلال التطورات الأخيرة، ماهية الفترة الصعبة التي كان يمرّ بها المجلس الدستوري. إنّ مقاومة الظروف السياسية جعلت المجلس الدستوري يخوض مسارًا مليئًا بالتحديات، ويصرف النظر عن الخطوات الأولية التي اتخذت في أوائل 1990، والقناعات السياسية القابعة وراء إتفاق الدوحة عام 2008، فقد حكمت فعليًا أداة سياسية أخرى، تمثّلت بإيجاد توافق بين مختلف الطوائف الدينية. قد تعمل هذه الأداة ضمن هيئات سياسية أخرى، ولكن لا يُمكن لها إلا أن تُضعف موقف الهيئة الدستورية.

أعرب العديد من اللبنانيين في الماضي القريب عن بعض خيبة الأمل في قرار المجلس الدستوري، وفي كثير من الأحيان توقّع المواطنون من المجلس الدستوري أكثر مما يستطيع القيام به بسبب الصلاحيات المحدودة المعطاة له. أخبرني سياسي لبناني معروف ذات مرّة قصة صغيرة قال فيها: "عندما تمّ بناء المجلس الدستوري كان هناك الكثير من الأخطاء المعماريّة"، ثمّ قارن إقامة المبنى كمن يقوم ببناء الطابق الأول والثاني قبل تشييد الطابق السفلي، ثمّ ابتسم وقال أنّه في بعض الأحيان تُرتكب الأخطاء عمدًا.

* النص هو تعريب عن الإنكليزية.

أشكر المجلس الدستوري اللبناني ورئيسه الدكتور عصام سليمان لقيامه بهذه المبادرة، التي يُراد منها التركيز على الإجراءات التي يمكن اتّخاذها لتعزيز صلاحيات المجلس الدستوري ودوره، أي هيئة تضمن سيادة الدستور ومراقبة دستورية القوانين والفصل في النزاعات الناجمة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

بصفتي قانونياً إلمانياً، أودّ أن أقدم لكم لمحة موجزة عن نظام المحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية ووسائلها، مع النظر في الإجراءات القانونية المتاحة أمام المواطنين، للدّعاء في حال انتهاك حقوقهم الدستورية. نجد في الدستور الألماني الحقوق الأساسية مثل حرية التعبير والحقّ في ممارسة المهنة أو حقّ اللجوء على سبيل المثال. بعض هذه الحقوق متاحة أمام البشر كافة، فيما بعضها الآخر يرتبط فقط بالمواطنين الألمان. تعود حماية هذه الحقوق الفردية الأساسية الى المهّمات الأساسية للمحكمة الدستورية الاتحادية الألمانية، أمّا المهّمات الأخرى للمحكمة الدستورية فتتمثّل بتفسير القانون الدستوري الملزم، وقد نصّ الدستور على ذلك بوضوح، لذلك ليس هناك أي نقاش في إمكانية إحالة هذه المهمة الى البرلمان كونه هو من يسنّ هذه القوانين.

لقد سمح الإطار الإجرائي للمحكمة الدستورية الاتحادية، وبخاصة إجراءات الدعوى الدستورية، بوضع نهج مُحدّد وثابت لتفسير وتطبيق الحقوق الأساسية. وتُشكّل الدعوى الدستورية أداة شعبية يلجأ إليها الشعب الألماني عند ادّعائه على انتهاك حقوقه الأساسية من قبل الدولة. وقد يكون سبب ذلك إجراء تشريعياً أو تنفيذياً أو قضائياً.

أثبتت المحكمة الدستورية خلال أكثر من ستين عاماً من النظر في الحقوق الأساسية، بأنّها مؤسّسة موثوق بها. إنّ لدى الشعب الألماني إيماناً قوياً بهذه المحكمة، فهو يعلم بأنّها تحكم بشكل مستقلّ وضمن الإطار القانوني المتاح لها في ألمانيا. ليست هناك أية تدابير سياسية أو قرارات من شأنها أن تؤثر في أحكامها بل حتى القرارات السياسية مثل القوانين والمراسيم العائدة لها، قد تشكل قضايا يتم رفعها امام المحاكم. ويكمن العامل الرئيسي لهذا النجاح في حكم القانون، وهو مبدأ أساسي من مبادئ الدستور الألماني.

بالعودة الى لبنان، هناك مكوّنان يجب توسيع نطاقهما في هذا السياق: ينبغي أولاً توسيع نطاق مهّمات المجلس الدستوري، من مهمة الإشراف على دستورية القوانين والفصل في النزاعات التي تنشأ عن الانتخابات البرلمانية والرئاسية، الى تفسير الدستور. وسيمكّن ذلك

من اعتماد نهج مترابط في هذه القضايا مُعتمد من قبل هيئة مستقلة. وثانياً يجب توسيع نطاق المسائل القانونية التي تتعلّق بالتعدّي على القانون الدستوري وإتاحتها أمام أكبر عدد من المستفيدين من الأفراد والهيئات الدستورية. من شأن هذه الصلاحيات أن تُسهم أيضاً في تحسين السمعة في البلاد وخارجها.

أعود الى ذكر القصة الصغيرة التي ذكرتها سابقاً، حيث يمثل الطابق السفلي بالمعنى المجازي الديمقراطية ووجود مجلس دستوري قويّ وفَعّال، في حين أنّ البناء المشيّد عليه يعني سيادة القانون، ولبنان يستحقّ الإثنتين معاً. فلنبدأ إذاً العمل اليوم، وأنا أتطلّع مع المشاركين الى أعمال ونتائج مُثمرة لهذا المؤتمر.

الجلسة الاولى

تفسير الدستور

تفسير الدستور ضرورة وحاجة

جان فهد

الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس مجلس القضاء الأعلى
رئيس الجلسة

لحظت وثيقة الوفاق الوطني، التي أقرت في مدينة الطائف في المملكة العربية السعودية بتاريخ 1989/10/22، وصدّقها المجلس النيابي في جلسته المنعقدة بتاريخ 1989/11/5، تحت عنوان: "الإصلاحات الأخرى"، بند "ب" المحاكم، فقرة "أ"، أنه:

"ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون وتأميناً لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور:

1.

2. يُنشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

3. للجهات الآتي ذكرها حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بتفسير الدستور ومراقبة دستورية

القوانين:

أ. رئيس الجمهورية.

ب. رئيس مجلس النواب.

ج. رئيس مجلس الوزراء.

د. نسبة معينة من أعضاء مجلس النواب.

وجاء القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21، في مادته الأولى يُنشئ مجلساً دستورياً "لمراقبة دستورية القوانين والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية

والنيابية ... " ويورد ان قواعد تنظيم المجلس النيابي واصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعتة تحدّد بموجب قانون.

صدر فعلاً القانون رقم 250 تاريخ 14 تموز 1993، وتضمّن في مادته الاولى انه "تفيداً لأحكام المادة 19 من الدستور، يُنشأ مجلسٌ يسمّى المجلس الدستوري مهمته مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون والبتّ في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية".

من البين انه، بعد ان تضمّنت وثيقة الوفاق الوطني نصاً صريحاً يلحظ ايلاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير احكام الدستور (الى جانب الرقابة على دستورية القوانين والبتّ في النزاعات الانتخابية النيابية والرئاسية)، قرّرت الهيئة العامة لمجلس النواب لدى اقرارها التعديلات الدستورية الناشئة عن ميثاق الطائف عام 1990، حجب هذه الصلاحية عنه. وبقيت الآلية الواضحة لتفسير الدستور غائبة عن نصوصه.

بالاستناد إلى فاصلة، حاز المواطن في الولايات المتحدة الأمريكية على حق حمل السلاح، فبعد سبعين عاماً من الجدل بين مؤيدي حمل السلاح ومعارضيه، حول تفسير معنى وجود فاصلة في التعديل الثاني للدستور الأميركي، اعتبرت المحكمة العليا في العام 1997 أن الفاصلة لم تحصر حق حمل السلاح بالمليشيات المنظمة، بل أجازته أيضاً لكل مواطن، ومنعت المحكمة العليا بهذا التفسير أي ولاية من سنّ قانون يمنع المواطنين من اقتناء السلاح.

إن الجدل حول معنى الفاصلة في نصّ دستوري يبين الحاجة إلى تفسير الدستور فجميع مواد دساتير العالم ومنها الدستور اللبناني قد صيغت بكثير من الاقتضاب والعمومية والتجريد، وان ارادة المشرّع الدستوري هي في انشاء قواعد لا تلتصق كثيراً بالظروف القائمة اثناء كتابة الدستور، وذلك لكي تبقى قواعدٌ منفتحةٌ على المستقبل، قادرةٌ على التكيف مع التحوّلات في الواقع الاجتماعي والثقافي والتكنولوجي والسياسي وعلى الاستجابة لضرورات التحديث تحت تأثير المستجدات في عالم متغيّر.

تضع الدساتير مبادئ وقواعد عامة، غالباً ما تتبع من رؤية فلسفية او اخلاقية؛ وهي

يكتنفها الغموض لسببين على الاقل:

اولهما: صياغتها في إطار العموميات، وتالياً ابتعادها عن الدقة، مع احتفاظها بطابعها القاعدي وقيمتها القانونية، بالطبع.

وثانيهما: تعدد المبادئ المتواجدة في الدستور والحاجة لإعطائها معاني متوافقة مع بعضها البعض.

لا بد إذا من تحديد المعنى الذي تتضمنه القاعدة الدستورية حتى يمكن تطبيقها في الظروف الواقعية المستجدة، ومن اخذ معنى كل كلمة بعين الاعتبار نظراً لندرة الكلمات وغزارة المعاني، وللحاجة الى تفسير الكلمات واحياناً ما بين الكلمات او ما لم يرد من كلمات. بمعنى اخر لا بد من تفسير النصوص الدستورية في كل مرة يظهر تباين ما في تفسيرها قد يصل أحياناً إلى حدود التناقض.

لم يتطرق المشرع اللبناني بصورة مباشرة إلى مسألة تفسير الدستور، إلا أن ممارسة الحكم، قبل اتفاق الطائف، راكمت العديد من المسائل حيث اختلفت مكونات المجتمع على تفسير العديد من الأحكام الدستورية، بدءاً من مسألة تحديد معنى النصف زائد واحد في العام 1970، إلى تفسير أكثرية الحضور المطلوبة لانتخاب رئيس للجمهورية في العام 1976 وتفسير الغالبية المطلوبة للإصرار على القانون المعاد بموجب المادة 57 من الدستور، في العام 1980، حيث تقرر احتساب الأكثرية من عدد النواب الاحياء لا الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، وكان المجلس النيابي وبالرغم من التباين في الآراء يصل في النهاية إلى تفسير يحظى برضى سائر القوى الفاعلة في البرلمان.

بعد إقرار التعديلات الدستورية في العام 1989، تبيّن أن التباين في تفسير أحكام الدستور قد أصبح اكثر عمقاً ومولداً لأزمات سياسية، كمسألة شرعية الحكومة التي يغيب عنها تمثيل طائفة بأكملها، ومدى نفاذ قرارات الحكومة في غياب توقيع رئيس الجمهورية عليها وتفسير المادة 24 من الدستور لجهة المقصود بالمناصفة بين المسيحيين والمسلمين في انتخاب اعضاء المجلس النيابي والنصاب القانوني الواجب توافره لجلسة انتخاب رئيس الجمهورية وتفسير المادة 27 القائلة بأن النائب يمثل الامة جمعاء، ونطاق الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء "مجتمعاً" بالوكالة عن

رئيس الجمهورية، ومدى جواز إسقاط مهلة السنتين والأسباب الموجبة لذلك المنصوص عليها في المادة 49 من الدستور وغيرها من المسائل.

هذا التباين في تفسير مواد الدستور كان في كل مرة يعكس تباينات سياسية بين أعضاء مجلس النواب ما جعل المجلس غير قادر على تفسيرها سواء عبر مكتب المجلس أو عبر لجنتي النظام الداخلي والإدارة والعدل النيابيتين أو عبر الهيئة العامة لمجلس النواب. هذا ما أدى إلى أزمات سياسية في انتظام الحكم في لبنان، ما فرض إعادة النقاش بمسألة تفسير الدستور لبيتها كمدخل لإنهاء الشلل الناتج عن التباين في التفسير. خصوصاً أنّ الممارسة الفعلية أظهرت أن تفسير الدستور لم يكن حكراً على المجلس النيابي.

في الحقيقة أن تفسير الدستور تمّ ويتمّ فعلياً على يد جهات عدة، سوف نكتفي بتعدادها، بدون التوغل في تفاصيل آلية عملها.

أولاً: إنّ الجهات الرسمية تفسّر الدستور في معرض تطبيقه. قيام السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية بتطبيق نصوص الدستور في معرض ممارسة كل منها لوظيفتها ينطوي على فهم لهذه النصوص وبالتالي على تفسير لها، وهذا التفسير التطبيقي يمكن أن يقود إلى تطوير المنظومة الدستورية أو إلى تقيدها. كل مخاطب بالنصّ يعمل على تفسيره في معرض التطبيق (مثلاً، الاتفاق على نصاب جلسة انتخاب رئيس الجمهورية حيث، بعد جدل دستوري طويل، حصل قبول من الجميع به، أو اتفاق مجلس الوزراء على آلية اتخاذ القرارات وكالةً عن رئيس الجمهورية في حال شغور سدة الرئاسة).

نحن هنا أمام تفسير تطبيقي للنصّ. لا ترقى هذه التفسيرات إلى درجة الالتزام ما لم تتل رتبة العرف الدستوري الملزم.

ثانياً: يفسّر القضاء الدستور في معرض قيامه بوظائفه القضائية، ونعني بالقضاء هنا المجلس الدستوري، والقضاء العدلي، ومجلس شورى الدولة.

نكتفي هنا بإيراد مقطع من قرار للهيئة العامة لمحكمة التمييز، القرار المبدئي رقم

2000/7 تاريخ 2000/10/27، وقد تضمن ما يلي:

"حيث إنه إذا كان تفسير أحكام الدستور يعود للسلطة التشريعية بما يصدر عنها من قوانين تفسيرية له، إلا أنه في غياب القانون التفسيري لهذه الأحكام وتأسيساً على القاعدة القائلة بأن قاضي الأصل هو قاضي الفرع، فإنه ليس ما يمنع القاضي الجزائي الناظر في الدعوى من تفسير الاحكام الدستورية إذا وجد ضرورة لذلك للبتّ بالدفع المدلى به أمامه، ويبقى تفسيره لها مقتصراً على الدعوى المعروضة عليه ولا يرقى إلى مرتبة القاعدة العامة كما هي الحال في القانون التفسيري الصادر عن المجلس النيابي فلا يُشكل ذلك مسألة معترضة خلافاً لما تدلي به الجهة المستدعية".

وكما ورد في القرار أعلاه، فإن التفسير من قبل الجهات آنفه الذكر يبقى مقتصراً على الحالة المعروضة عليها ولا يرقى إلى مرتبة القاعدة العامة.

ثالثاً: ان مجلس النواب يتصدى لمهمة التفسير المباشر للدستور. هناك قضايا جوهرية في تنظيم العمل السياسي تكون موضع خلاف في التفسير ونزاع في التطبيق، لا يتمّ فيها التوصل الى توافق على التفسير، وهنا تظهر المسألة الحقيقية. اعتبر المجلس النيابي في مناسبات عدة انه هو الجهة الوحيدة المخولة التصدي لتفسير الدستور مباشرة.

هذا الحلّ على بساطته وبداهته، استدعى العديد من الاسئلة والنقاشات، واستتبع العديد من الملاحظات.

دار النقاش حول الآلية التي تعتمد لتفسير الدستور، وما إذا كان التفسير يتمّ بقرار، ام يجب اعتماد آلية تعديل الدستور المنصوص عنها في المادتين 76 و77 من الدستور، ام يجب ان يصدر قانون تفسيري وفقاً للأسس المعتمدة في التشريعات العادية.

لاحظ البعض انه لا يمكن تفسير مادة دستورية بمعزل عن مواد أخرى قد تكون مرتبطة بها على نحو وثيق، او بمعزل عن الخوض في الروحية التي وضع من خلالها المشرع المادة المشكو منها، ما يُدخل مناقشة الموضوع في اشتباك سياسي يبدأ من غير ان يتكهن احد بطريقة الخروج منه.

إذا راجعنا الأزمات التي مرّت على لبنان نجد أن معظمها يتصل بمواضيع ذات صلة بالدستور وتحديداً بتفسيره، ونكتشف من خلالها (الازمات) وجود مشاكل حقيقية كبيرة تستدعي البحث عن مرجعية سلطة نلجأ إليها لحسم الخلافات وعن جهة خاصة يناط بها تفسير الدستور

وتكون حيادية ومستقلة وقادرة على الالتزام بضوابط التفسير، وعلى البحث عن الحلول المناسبة لما يعترض الحياة الدستورية من إشكاليات عبر تفسير نصوص الدستور.

أصبح من الضروري إنشاء هيئة تبت مسألة تفسير الدستور، وقد اقترح رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان، الذي نحييه وسائر أعضاء المجلس الدستوري على نشاطهم، وعلى تنظيم هذا المؤتمر، منح هذه الصلاحية للمجلس الدستوري، خصوصاً أن المجلس يفسر الدستور عندما ينظر في دستورية القوانين المطعون فيها أمامه. لا شك أن هذه المبادرة طرحت مسألة تفسير الدستور مجدداً على النقاش علّه يصار الى بنّها بصورة جذرية ما يزيل الشلل عن عمل المؤسسات الدستورية ويقلل من الازمات السياسية الناشئة عن قراءة الدستور من زوايا مختلفة، من الأكد أن هناك آراء أخرى حول هذه المسألة، كمثل منح هذه الصلاحية للمجلس النيابي أو لرئيس الجمهورية باعتبار أنه وحده من يُقسم على حماية الدستور.

إن هذه الندوة هي المدخل لمناقشة صلاحية تفسير الدستور وضرورة تحديد الهيئة المخولة ذلك، وهي فرصة لنستمع إلى مداخلة الرئيس الأول لمحكمة التمييز شرفاً للقاضي الدكتور غالب غانم، وأخرى العالم الدستوري الدكتور غالب محمصاني في هذه المسألة، تضيئان حتماً على بعض الحلول المرتجاة.

المراجع

- جری الاعتماد، في معرض إعداد هذه الدراسة على المراجع التالية:
- الدكتور عصام سليمان، "تفسير الدستور وأثره على المنظومة الدستورية"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2012**، ص 15.
- الدكتور عصام سليمان، "إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين"، المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2012**، ص 47.
- الدكتور عصام نعمة إسماعيل، "الدستور بين خلافات التفسير وضرورة التطبيق"، **مجلة الحقوق والعلوم السياسية**، العدد السابع، 2016/1، ص 71.
- نقولا ناصيف، "تفسير الدستور: نصاب اليوم أم سابقة 1980؟" **الأخبار**، العدد 2455، 2014/11/27.

تفسير الدستور

التمييز بين التفسير التشريعي والتفسير الدستوري

غالب غانم

الرئيس الأول لمحكمة التمييز شرقياً

إن إنشاء المجالس او المحاكم العليا الدستورية في الدول المنتمية الى الاسرة القانونية الرومانية-الجرمانية (La famille romano-germanique) يعكس خطوة بالغة التقدم من الخطوات اللازمة لتحقيق مفهوم "دولة الحق" (L'Etat de droit) وفق ما يعنيه هذا المصطلح في التراث القانوني العائد الى الاسرة ذاتها.

لكن ما يسند الى هذه المجالس او المحاكم العليا من صلاحيات، وما تقوم به بالفعل تأسيساً عليها، يسهم في جعل مصطلح "دولة الحق" يقترب أكثر فأكثر من مصطلح شقيق، وحيثاً منافس، هو ما تواضعت الدول المنتمية الى الاسرة القانونية الانكلوساكسونية على تسميته "حكم القانون" (The rule of law) حيث لا يكتفي بالتغني بالشرعية، وحيث تبلغ الديمقراطية ذروتها، وحيث لا يخضع القانون للسلطات بل تخضع له هذه جميعاً.

بات غنياً عن البيان ان لبنان لم يكن بعيداً من التحولات السياسية والديمقراطية التي كانت السبب المباشر في انشاء الهيئات الدستورية العليا، فتحقق ما دعت اليه وثيقة الطائف جزئياً، وتم تخصيص المجلس الدستوري بالمادة 19 من الدستور، الذي اناط به صلاحيتين من الصلاحيات الثلاث الواردة في وثيقة الوفاق الوطني، وهما مراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

من الجلي ان المشترع الدستوري لم يشأ إيلاء هذا المجلس الحديث، الصلاحية الثالثة المتمثلة بتفسير الدستور، علماً بأن وثيقة الوفاق الوطني كانت قد قدمتها على ما عداها من صلاحيات.

امام هذا الواقع، يتم من حين الى آخر إعادة طرح المسألة على بساط البحث، فتلقى مؤيدين ومعارضين لأسباب تعود الى القاء الضوء على فئة منها في كلام لاحق، وتقدم بمناسبة طرحها مقترحات او مشاريع قوانين ترمي الى اناطة صلاحية تفسير الدستور بالمجلس الدستوري ذاته، لا بالمجلس النيابي، وذلك عندما يتأجج الخلاف بهذا الشأن ما بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، او ما بين اطراف في سلطة واحدة احياناً.

من هذه المقترحات او المشاريع، نذكر للأمانة التاريخية، اقتراح قانون يقع في مادتين ويرمي الى تعديل قانون انشاء المجلس الدستوري قدمه بتاريخ 2008/7/30 رئيس لجنة الإدارة والعدل النائب الأستاذ روبر غانم، ونرى من المفيد اثبات نصه الكامل في هذا لاسياق. وقد جاء فيه:

"اقتراح قانون يقضي بتعديل القانون رقم 93/250 وتعديلاته

المادة الأولى: تعدل المادة 18 من القانون رقم 93/250 كالاتي:

الفصل الثالث: في الرقابة على تفسير الدستور ودستورية القوانين.

"يتولى المجلس الدستوري تفسير ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية".

والباقي دون تعديل.

المادة الثانية: يضاف الى المادة 19 من القانون المذكور ما يلي:

"لكل من رئيس الجمهورية منفرداً او لكل من رئيس مجلس النواب او رئيس مجلس الوزراء مع عشرة من أعضاء المجلس النيابي مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بتفسير الدستور".

وقد جاء في الأسباب الموجبة لهذا الاقتراح:

"ورد في وثيقة الوفاق الوطني تحت بند الإصلاحات في الفقرة ب-2 المحاكم:

"ينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة

عن الانتخابات الرئاسية والنيابية".

انطلاقاً من هذه الوثيقة اعطي المجلس الدستوري بموجب القانون رقم 93/250 حق مراقبة دستورية

القوانين. وهذا امر طبيعي وحتمي. وتمشيًا مع هذا المبدأ المعترف به، فان المجلس النيابي الذي يمارس حقه

في تفسير الدستور، قد يخطئ احياناً او يصيب في هذا التفسير بحيث انه يقتضي من اعلى سلطة قضائية

دستورية مستقلة هي المجلس الدستوري ان تفصل في هذا التفسير، حتى لا نفع مجددًا في خلافات تفسيرية

لنصوص الدستور تولد أزمات حكم في الوطن.

مما يعني ان المجلس النيابي يقوم بتفسير الدستور عندما يرى ذلك ضروريًا وان المجلس الدستوري الذي له صلاحية النظر في صواب او خطأ هذا التفسير في اطار الطعن المقدم استنادًا الى مراقبة دستورية القوانين، يصبح ذا صلاحية في النظر بطلب تفسير الدستور وذلك منعًا لأية إشكاليات دستورية او أزمات سياسية مستقبلًا".

على أي حال، نشير سرعًا الى ان الدعوة الى إعطاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور انطلقت في مناسبات شتى، وعلى لسان مسؤولين سياسيين كبار او رؤساء سابقين للمجلس الدستوري، او بعض علماء القانون الدستوري الأعضاء في المجلس او غير المنتمين اليه. وإننا، اذ نجتنب ذكر الأسماء في هذا المقام، فلأن ما نقوم به ليس تتبعًا تاريخيًا للموضوع، ولأننا نخشى نكران بعض أصحاب الفضل او السباقين.

ان زاوية الاطلاق التي تمهد للبحث هي، أذاً، المشروع المقدم من الرئيس الحالي للمجلس الدستوري، الدكتور عصام سليمان.

اللافت في مشروع القانون المقدم من الدكتور عصام سليمان انه يتناول، من نحو، تعديل المادة 19 من الدستور لان المسألة المطروحة هي دستورية بامتياز، ومن نحو مقابل، تعديل بعض مواد القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 (انشاء المجلس الدستوري) حتى تغدو منسجمة مع التعديل الدستوري المقترح.

سنحاول، للتبسيط، ولضبط ما قد يخلفه هذا الموضوع الشائك من أفكار، ان نتصدى له في القسمين اللاحقين على ان نأخذ بالاعتبار الواقع اللبناني حيث يدعو المقام.

1

في الأسباب الحائلة دون إيلاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور

يمكن، برأينا، التوقف امام بعض الأسباب الأساسية التي نلخصها على الوجه اللاحق.

1. في طليعة هذه الأسباب استمرار التمسك بمبدأ تقليدي منبثق من مفهوم فصل السلطات هو سيادة مجلس النواب في مجال التشريع، ولا سيما في التشريع ذي الطابع التأسيسي او الدستوري.

نلفت النظر، في هذا الميدان، الى ان تفسير القوانين قد يكون قضائياً تقوم به المحاكم، او ادارياً تقوم به أجهزة السلطة التنفيذية، او تشريعياً يقوم به المجلس النيابي. والتفسير التشريعي، لا سيما اذا تناول نصاً دستورياً، قد يتخطى حدود التفسير ليطال حدود التعديل. من هنا وجوب الحرص، في ظل هذا السبب، على إبقاء صلاحية تفسير الدستور للسلطة المشترعة.

2. ان مجتمعنا السياسي لم يبلغ بعد غايتين لا بد من بلوغهما لإزالة الموانع الحائلة دون إيلاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور. الغاية الأولى هي نضوج ثقافة دولة القانون وحكم القانون والديمقراطية والتجرد وتغليب المصلحة العامة.

والغاية الثانية هي الحرص على حسن سير المؤسسات التي وجدها الدستور ذاته، او المشترع ذاته. بمعنى أوضح: ننشئ المؤسسة ونخشى عملها، بل نحاول تعطيلها. ننشئها للقول اننا ديمقراطيون، ونعطلها فنثبت اننا بعيدون كل البعد عن الديمقراطية. ننشئها لمواكبة الركب العالمي، ونعطلها ظانين ان العالم لا يراقبنا. ننشئها وكأنها من قبيل الترف الدستوري لا من قبيل الحتمية السياسية والقانونية.

3. ان ثمة صعوبة تواجه وجوب احترام التفسير المعتمد من قبل المجلس الدستوري لدى آلية تطبيقه من قبل السلطة السياسية، تشريعية كانت ام تنفيذية. لنضرب مثلاً: ماذا لو انحرفت السلطة السياسية المختصة (المجلس النيابي مثلاً) - حتى لا نقول امتنعت - عن فحوى التفسير ومدلوله الحقيقي في معرض التطبيق؟ هذا الاحتمال ممكن الحصول. وقد لا يصح التصدي له الا بطريقة غير مباشرة تنطلق من زاوية مسؤولية ممثلي الشعب امام من يمثلونهم.

4. بمزيد من التجرد، والواقعية، نضيف ان ثمة مسؤولية كبرى تلقى على عاتق المجلس الدستوري الذي عليه ان يثبت، مرة تلو مرة، انه مؤسسة مستقلة حيادية قادرة على ممارسة الصلاحيات الممنوحة لها بالموضوعية والتجرد الكاملين.

بمثل هذه المواقف، يستطيع المجلس ان ينتزع، لا الصلاحيات وحسب، بل الثقة، انتزاعاً.

وان أي تعديل او تطوير لصلاحياته لن يكون مُجدياً ان لم يجاوز نطاق المبدأ والتشريع والصلاحيات الى نطاق المجابهة باسم حكم القانون.

2

في الأسباب الدافعة الى إيلاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور

على غرار ما حصل في القسم الأول، نلقي الضوء، في الكلمات اللاحقة، على ابرز الأسباب التي تدفع الى الخيار المرتجى، أي الى إيلاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور.

1. ان خصوصية الدستوري سعة افقه، تطلعه نحو المستقبل، رعايته الحقوق والحريات الفردية، حتمية مواكبته من خلال النص ذاته للحاجات الاجتماعية والسياسية الدائمة التطور...، تجعل مهمة تفسيره مختلفة عن مهمة تفسير القوانين العادية. نقرأ حول هذا الموضوع:

“Il est bien reconnu dans le monde entier qu’il y a une différence qualitative remarquable entre l’interprétation de la législation ordinaire et l’interprétation constitutionnelle. Par rapport aux autres législations du Parlement, la Constitution est rédigée dans un style caractérisé par son amplitude et sa généralité. En tant que telle, elle mérite donc : une interprétation généreuse tout en évitant l’austérité d’un légalisme rigide.

Tandis qu’une loi, facilement promulguée et abrogée, définit des droits et des obligations actuels, une Constitution, en revanche, est promulguée en prenant en compte l’avenir. Sa fonction est de fournir un cadre continu pour l’exercice légitime du pouvoir gouvernemental, et lorsqu’elle est couplée d’une déclaration des droits fondamentaux, d’assurer la protection sans relâche des droits et libertés individuels. Une fois promulguée, elle ne peut pas être facilement abrogée ou amendée. Elle doit, donc, être capable de développement dans le temps afin de faire face aux nouveaux besoins sociaux, politiques et historiques souvent non-imaginés par ses auteurs. Le pouvoir juridique est le gardien et le garant de la Constitution et doit, dans l’interprétation de ses dispositions, prendre en compte ces considérations. »

(Tobias Van Reenen, « Tendances actuelles dans l’interprétation de la Constitution de l’Afrique du Sud », *Revue française de droit constitutionnel*, p. 236).

في ضوء ذلك، يستحسن ان تتولى هذه المهمة هيئة مختصة، قضائية او دستورية وفق النظام المعتمد في البلد المعني.

على أي حال، هذا ما دعا اليه الفقيه Kelsen بخصوص المحكمة النمساوية عام 1920، مبرراً اللجوء الى القضاء لتفسير الدستور بحجج ثلاث هي: الحقوق والحريات التي يراها الدستور، ووجوب إيجاد حلول ناجعة لبعض ما تحويه القواعد الدستورية من تناقضات، والمرتبة الوسط التي يتمتع بها القاضي الدستوري ما بين المشتري والقاضي العادي، وهي مرتبة تمكنه من تفسير القواعد الدستورية تفسيراً ناجحاً حرّاً متوازناً. نقرأ بهذا الخصوص:

“Ce contrôle peut être réservé à une juridiction spécialement nommée à cet effet, selon le modèle proposé par Kelsen pour la Cour autrichienne en 1920.

Cette thèse se fonde sur trois arguments. D’abord, la Constitution contient non seulement des règles (des procédures rigides et formelles), mais aussi des principes en vertu desquels les individus disposent de certains droits. Contrairement aux règles, ces principes n’admettent pas une application littérale, mais ils doivent être interprétés, ce qui suppose donc que l’on ait recours à des méthodes spécifiques. Ensuite, les antinomies entre les principes constitutionnels ne peuvent être résolues à l’aide des critères classiques (hiérarchique, chronologique et matériel). En effet, par définition, ces principes sont à la fois de même rang hiérarchique, contemporains les uns des autres et de même portée juridique. Ils doivent donc faire l’objet d’une pondération ou d’un balancement. Enfin, selon Dworkin ou Zagrebelsky, le juge constitutionnel se situe à mi-chemin entre le législateur et le juge ordinaire : il est libre comme peut l’être le législateur, mais cette liberté est encadrée par des exigences prudentielles que le juge ordinaire ne connaît pas, car ce dernier est, quant à lui, tenu de se conformer au modèle de la subsumption applicable à toute règle.» (www.unviersalis.fr)

2. تمتع أعضاء الهيئات الدستورية، والهيئات نفسها تالياً، بمواصفات تدعو الى القول انهم في المكان المناسب الذي يؤهلهم لتفسير الدستور، في غمرة المواقف والمشارب والمصالح وتضاربها.

حول هذه المواصفات، وحول ما يرافق تفسير الدستور – او ما يحول دون تفسيره – من خبط في شؤون السياسة ومن تصادم الآراء والأهواء، نتمثل بأقوال وردت على لسان رؤساء المجلس الدستوري او بعض أعضائه، على الشكل الآتي:

جاء في الأسباب الموجبة للتعديل المقترح من قبل رئيس المجلس الدستوري الحالي:

"إذا كان للمجلس الدستوري ان يراقب دستورية قوانين تقررها الهيئة المشتركة، انطلاقاً من فهمه لنصوص الدستور، فمن الطبيعي ان يكون تفسير الدستور نفسه يعود اليه كفيصل حكم عندما تشتبك الآراء والاتجاهات الفقهية والسياسية في الندوة النيابية، وتحول دون التوصل الى تفسير موحد لنص دستوري. وبخلاف ذلك فإن الحياة السياسية، وما يتبعها من شؤون وتداعيات، معرضة للتعطيل والشلل".

وفي مقال لرئيس المجلس الدستوري السابق الرئيس الأول أمين نصار:

"بلاظ ان الدول التي أناطت هذا الاختصاص بمحاكم عليا سواء كانت محاكم دستورية مختصة او غيرها، قد شاءت ان يؤول هذا الاختصاص الى هيئة قضائية مستقلة تتمتع بالاختصاص الذي يؤهلها ان تتصدى لهذه المهمة الخطيرة، كما تتمتع بالموضوعية والحياد والتجرد، والتي يحظى قرارها باحترام الجميع، نظراً لبعدها عن المصالح الفئوية او الحزبية او الهوية السياسي" (المجلس الدستوري، 1997-2000، دراسة حول تفسير الدستور، ص 224 وما بعدها).

وفي دراسة لعضو المجلس الدستوري السابق الرئيس الدكتور خالد قباني:

"والحقيقة ان هذا التعديل هو ضروري، لانه يعطي لهيئة دستورية مختصة ذات طابع قضائي، مستقلة ومحيدة، كالمجلس الدستوري، الصلاحية لان تكون حكماً في القضايا الدستورية وفي الخلافات الناشئة عن تطبيق الدستور والتي تأتي، في غالب الأحيان، موهورة بالسياسة. ومجلس النواب لا يستطيع ان يتولى هذا الدور، أي دور تفسير الدستور، لان هذا التفسير لا بد ان يرتدي طابعاً سياسياً، نظراً للمصالح السياسية، والمواقع السياسية التي يتوزع عليها النواب، بدليل ان مجلس الدستوري تجنّب البحث في بعض المسائل الدستورية التي اختلفت حول تفسيرها مؤخراً وبقيت دون حل، خشية من انفجار الخلاف تحت قبة البرلمان حول مسائل ذات حساسية مفرطة وتوازنات دقيقة، علماً ان المجالس النيابية السابقة كانت تلجأ الى الاستعانة ببعض علماء القانون الدستوري المرموقين في فرنسا، لتفسير بعض نصوص الدستور" (المجلس الدستوري 1997-2000، دراسة مقارنة مطولة حول التجربة الجزائرية والتجربة اللبنانية في الرقابة على دستورية القوانين، ص 327).

وما من شك في ان نتائج هذا التفسير التقني - الدستوري او القضائي - ستكون متميزة عن نتائج ما يسمى بالفرنسية: *usage ou pratique constitutionnelle* - أي العرف او التطبيق الدستوري - وهو مصطلح يعبر عن الطريقة التقليدية المألوفة في تفسير النص الدستوري بواسطة جهاز غير قضائي، كالمجلس النيابي بصورة خاصة.

3. ان ما يدفع ايضاً الى السير في اتجاه تعزيز صلاحيات المجلس الدستوري بإضافة مهمة تفسير الدستور اليها، هو مواكبة التطور اللاحق بمؤسسة المجلس الدستوري من هذه الزاوية في غالبية بلدان الاسرتين القانونيتين الانكلوكسونية (صلاحيه القضاء) والرومانية الجرمانية (صلاحيه الهيئات الدستورية).
لا يستطيع لبنان ان يبقى معزولاً عن هذا التطور، وان يمارس الانتقالية العشوائية لدى تحديد صلاحيات المؤسسة الدستورية التي تجسد الانتقال الى دولة القانون والى مجتمع حكم القانون.

ان ما آلت اليه السلطات السياسية من تخبط في الازمات الدستورية، الحقيقية او المختلفة، ومن مؤالفة مع حالة الشلل الدستوري، ومن انقسام حول المسائل الدستورية المطروحة في المرحلة المتأخرة من تاريخنا السياسي الى درجة اننا نكاد نصبح امام عالمين متباينين، وامام رأيين علميين هما في الغالب متضادان، بل نكاد نقول امام نصين دستوريين يشكل كل منهما عباءة تحتضن رغبات الاطرف لا غايات الدستور وامنيات الوطن... ان ذلك كله يدعونا للانحياز الى الموقف الداعي الى منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، شرط ان تكون التجارب السابقة التي زعزعت الثقة احياناً ما بين القضاء والناس، وما بين القضاء الدستوري والناس، عبرة وسبيلاً الى جعل أي تغيير يتخطى حدود النظرية والنص ليثبت جدواه في التطبيق والمواجهة الحضارية.

تفسير الدستور

غالب محمصاني

دكتور في الحقوق – محامٍ بالإستئناف

1. لا حاجة لاثبات مدى ضرورة التوصل الى تفسير سليم للدستور والى تحديد المبادئ التي ترعى هذا التفسير والسلطة المولجة به. فما نشاهده في لبنان اليوم من وفرة تفسيرات متناقضة ومختلفة للعديد من النصوص الدستورية ومن قبل رجال قانون وسياسة واعلام يدعي كل منهم انه خبير دستوري بحيث اصبح عدد خبراء الدستور اكثر من خبراء السير، قد ادى الى شلل وتعطيل كاملين لسلطات الدولة كافة من فراغ في رئاسة الجمهورية الى تعطيل عمل مجلس النواب المجدد لنفسه مرتين، الى شلل حكومي، كما ادى في النتيجة الى تهقر النظام الدستوري ونكريس انحرافات دستورية ادت الى ممارسات سياسية منفلتة من الضوابط الدستورية.

2. ان الدستور، بحكم كونه القاعدة التأسيسية التي تقوم عليها الدولة، يتضمن قواعد عامة مقتضبة وموجزة ومبهممة احياناً، ويقضي بالتالي تفسيرها وشرحها بهدف كشف الاهداف الكامنة وراءها وازالة الغموض والابهام منها واستخراج المعيار الذي تنطوي عليه وذلك بغية تأمين تطبيق صحيح للنص الدستوري على الحالات والوقائع التي تستدعي تطبيق النص المذكور.

3. في هذه الورقة، سوف نستعرض تباعاً: مفهوم تفسير الدستور وقواعد هذا التفسير والمرجعية الصالحة لتفسير الدستور.

1

مفهوم تفسير الدستور وقواعد هذا التفسير

4. ان احكام الدستور تنطوي على ارادة عليا جامعة وعلى رؤية شاملة تجمع بين الماضي والحاضر والمستقبل، يجب على المفسر ان يأخذها بالاعتبار ويغوص في مكوناتها وينظر الى الامور بشمولية وبعد نظر، لكي يتمكن من توضيح النص الدستوري واستخراج المعايير منه. ففي تفسير الدستور كل كلمة يجب اخذها بالاعتبار نظراً لندرة الكلمات وغناها في آن معاً.

5. ان تفسير النصوص الدستورية يمر بطرق يتداخل فيها العنصر الذاتي والموضوعية ولئن كان مألوفاً البحث عن نية المشرع والظروف التي كانت قائمة لدى وضع النص واخذها بالاعتبار، غير ان تفسير النص الدستوري ينبغي ان يضع نوايا المشرع وافكاره في اطار المستجدات وجعلها ملائمة للظروف المستجدة بدون وضعها جانباً. فتفسير النص الدستوري لا يجوز ان يتنكر لارادة السلطة التأسيسية لانها تمثل سيادة الدولة، غير ان الموضوعية في تفسير الدستور تتقدم على الزاوية المرتبطة بنوايا المشرع، وكما قال العلامة جورج فيديل " ان تفسير قواعد موضوعية باللجوء الى ارادة واضعها الذاتية طريقة مأخوذة من تفسير افعال قانونية خاصة مولدة لحقوق ذاتية، ولا يمكن فرضها في تفسير الدستور وهي عرضة للنقد".

6. من هنا ضرورة البحث عن طريقة اكثر موضوعية تأخذ بالاعتبار ترابط النصوص الدستورية بعضها ببعض من جهة وترابط المنظومة القانونية في الدولة بمجملها من جهة اخرى، وهذا ما يترجم عملياً بالاستدلال بالتمائل *raisonnement par analogie* او باعتماد طريقة الاستنتاج *Méthode déductive*.

ففي الحالات التي يفصلها النص الدستوري، يلجأ المفسر الى الاستدلال بالتمائل

من خلال نص دستوري لحالة مماثلة، بحيث يسد الثغرة في الدستور من خلال تفسيره في اطار رؤية جامعة.

اما طريقة الاستنتاج فتتلخص بقدرة القاضي الدستوري على تظهير ما هو ضمني وغير صريح في الدستور وذلك في اطار الصلاحيات المعطاة له واستخلاص القواعد المبادئ

ذات القيمة الدستورية. وهذا ما فعله المجلس الدستوري الفرنسي والمجلس الدستوري اللبناني في العديد من قراراتهما.

وبالنتيجة ان عملية التفسير بالاستنتاج تقوم على استخراج قاعدة كاملة ضمن مبدأ مدون في نص دستوري وبالتالي على وضع المباديء موضع الفعل وتوقيعها والعمل على انتشارها من خلال تطبيق معقلن.

7. كذلك لا بد من الاشارة الى ان تفسير الدستور يجب ان يأخذ بالاعتبار ايضاً البعد التاريخي للمنظومة القانونية من جهة، والقانون الدولي ولاسيما الضمانات الدولية لحقوق الانسان من جهة اخرى.

8. تطرق العديد من علماء الفقه المقارن الى تفسير الدستور والى القواعد التي ترعاها والى آثار هذا التفسير على المنظومة الدستورية ان لجهة استقرارها او تطويرها او تجميدها وتقهرها، مما لا يتسع المجال لعرضه الآن، مكتفين بعرض خصوصية الدستور اللبناني وما تؤدي اليه هذه الخصوصية لجهة التفسير.

ان الدستور اللبناني، كما تعلمون، قد وضع لدولة قائمة على مجتمع مركب تعددي، وقد اعترف بالطوائف الدينية المكونة لهذا المجتمع ككيانات مجتمعية وسياسية ضمن كيان الدولة الموحدة. وقد كان على واضعي الدستور ان يأخذوا هذه الحقيقة بالاعتبار كما كان عليهم ان يأخذوا في الوقت نفسه بضرورة قيام مؤسسات دستورية مدنية وفق المبادئ والاليات المعمول بها في الانظمة الدستورية الغربية. وكان على واضعي الدستور في صيغته الاساسية وصيغته المعدلة عام 1990 ان يوفقوا بين المشاركة الطوائفية في السلطة وما تتطلبه من اجراءات، والمبادئ والقواعد المعمول بها في الانظمة البرلمانية. وهكذا قام الدستور في صيغته الراهنة على توازنات طوائفية وسياسية ومؤسسية، دقيقة وحساسة، تم التعبير عنها بصيغ احياناً مبهمه وغامضة وتقبل الكثير من التأويل. ولقد تركت التوافقات التي تمت بهذا الخصوص اشكالات عديدة في نصوص الدستور، يتطلب حلها التوفيق بين مبادئ متعددة واحياناً على درجة من التناقض لدى دراسة كل حالة واقعية تواجه الحياة السياسية واداء المؤسسات الدستورية وذلك في ضوء الروحانية التي صيغ الدستور بها لدولة موحدة ومستقرة.

9. ان التدقيق في نصوص الدستور اللبناني يبين ان فيه الكثير من المفاهيم التي تتطلب التوضيح، خصوصاً انها عرضة لتفسيرات مختلفة وقد تكون متناقضة. ومن هذه المفاهيم مفهوم العيش المشترك الذي جعلته مقدمة الدستور اساساً لشرعية السلطة، وفي الوقت

نفسه نصت على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، كذلك مفهوم المشاركة الطوائفية في السلطة وما يتصل به من مفهوم التمثيل النيابي، ومفهوم تمثيل الطوائف في الحكومة، علماً ان الدستور نص ايضاً على ان النائب يمثل الامة جمعاء .

ومن المفاهيم التي تتطلب التوضيح ايضاً مفهوم الغاء الطائفية السياسية ومفهوم الانماء المتوازن.

اما على صعيد التطبيق للنصوص الدستورية، فقد ظهرت خلافات كثيرة بشأن تفسير العديد من النصوص الدستورية ومنها نص المادة 53 من الدستور بخصوص الاستشارات النيابية لتأليف الحكومة، ونص المادة 49 المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية لجهة النصاب، وشرعية الحكومة بعد استقالة بعض وزرائها في ضوء مقدمة الدستور بشأن العيش المشترك والمادة 95 بخصوص تمثيل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة. 10. وهكذا يتبين ان العديد من نصوص الدستور تتحمل تفسيرات مختلفة، وقد ادت الخلافات بشأنها الى تهديد الاستقرار والوحدة الوطنية وادت الى شلل في المؤسسات الدستورية وتوقفها عن العمل. ولم يأت الحل يوماً من خلال التوصل الى تفسير مشترك للنصوص موضوع الخلاف وانما بتسويات كان للخارج الدور الاساسي في تحقيقها. غير ان كل هذه الامور والاشكاليات ينبغي ايجاد الحلول لها في تفسير لنصوص الدستور يسهم في تفعيل اداء المؤسسات الدستورية وتجنبها الوقوع في الشلل الذي ينعكس سلباً على جميع مؤسسات الدولة وعلى العيش المشترك.

11. ان المبادئ والقواعد الى رسمها الدستور ينبغي التقيد بها في التشريع وفي اداء المؤسسات الدستورية والعمل على تحقيق المواءمة على مستوى الممارسة بين النظام البرلماني والمشاركة الطوائفية بحيث لا تذهب المشاركة الطوائفية في اتجاه تقويض الاسس التي يقوم عليها النظام البرلماني وبخاصة الفصل بين السلطتين التشريعية والاجرائية. فالمشاركة الطوائفية في السلطة ينبغي الا تؤدي الى الدمج بين السلطتين ولا الى اضعاف رقابة السلطة التشريعية على السلطة الاجرائية ولا الى الخلل في العلاقة بين السلطتين.

اما تفسير الدستور من قبل من هم في السلطة وفي نظام سياسي كالنظام اللبناني، قائم على توازنات بين المؤسسات الدستورية وبين الطوائف والقوى السياسية في آن معاً، فهو يمكن ان يؤدي الى تطوير المنظومة الدستورية، كما يمكن ان يقود الى تفهقها. لذلك ينبغي

ايجاد ضوابط لتفسير الدستور لكي يأتي في الاتجاه الصحيح ويدفع المنظومة الدستورية في اتجاه التطور .

12. وان الضابط الاساسي هو القضاء الدستوري نظراً للدور الذي يقوم به في ضبط عملية التشريع بما يتفق ونصوص الدستور، وتفسير هذه النصوص في معرض النظر في دستورية القوانين، ما يؤدي الى جلاء الغموض فيها وتقويم مسيرة التشريع واداء المؤسسات الدستورية.

وهذا ما يقودنا الى القسم الثاني من هذه المداخلة الا وهو من يفسر الدستور وما هي المرجعية الصالحة لتفسير الدستور .

2

المرجعية الصالحة لتفسير الدستور

13. لا يقتصر تفسير الدستور على جهة واحدة، فكل شخص يستطيع ان يفسر نصوصاً دستورية كما نشاهد حالياً مع الاسف في لبنان. غير انه لحسن الحظ لا يكون لتفسيرات هذا الشخص بالضرورة اي تأثير على المنظومة الدستورية والقانونية القائمة في الدولة. لقد ميز الفقه المقارن بين التفسير الاصيل Authentique وتفسير الفقه Doctrine. فالتفسير الاصيل بالمعنى الكلاسيكي هو التفسير الذي يعطيه من وضع النص باعتبار ان من وضع النص اي المشتري هو الذي يعرف المعنى المقصود منه اكثر من غيره، وان اعطاء هذه الصلاحية لجهة اخرى يعني افساح المجال امامها لتعديل النص من خلال التفسير وبالتالي نقل السلطة التشريعية الى هذه الجهة. وهذه النظرية هي التي كانت سائدة قبل انشاء المجالس الدستورية في العالم اذ كان التفسير عائد للسلطة التشريعية وحدها باعتبارها مصدره النص المطلوب تفسيره. وهو التفسير الذي استند اليه المجلس النيابي اللبناني لدى تعديل الدستور عام 1990، للابقاء على صلاحيته لتفسير الدستور بدلاً من اعطائها للمجلس الدستوري كما سوف نرى لاحقاً.

14. غير ان التفسير الاصيل بحسب المعنى الحديث، ليس فقط التفسير الذي يأتي به واضع النص، انما التفسير الذي تضعه بصورة عامة سلطة مخولة ومؤهلة ويكون لتفسيرها

اثر فعلي ونافذ بموجب النظام الحقوقي المعمول به في الدولة. وهكذا يكتسب صفة التفسير الاصيل التفسير النابع من محكمة عليا او من مجلس دستوري.

15. وفي الانظمة التي تنظم الرقابة المركزية على دستورية القوانين، تحصر صلاحية النظر في دستورية القوانين بمجلس دستوري، وهذا المجلس يقوم بدوره في تفسير الدستور في معرض النظر في دستورية قانون ما كما يقوم بهذه المهمة اذا ما كان بالامكان قانوناً مراجعته من قبل القضاء العادي وطلب النظر في دستورية قانون مطعون في دستوريته امام هذا القضاء، كما هي الحال في ايطاليا والمانيا وفرنسا. فالقضاء الدستوري هو المرجعية الوحيدة والنهائية في التفسير.

من ناحية اخرى لا يمكن اعتبار القضاء المفسر الوحيد للدستور، فهناك مرجعيات سياسية بحكم توليها المسؤوليات تقوم بتفسير الدستور في معرض تطبيق نصوصه. غير ان التفسير يبقى خاضعاً في النهاية لرقابة جهة قضائية عليا هي المجلس الدستوري بحيث تبقى كلمة الفصل في تفسير الدستور للقضاء الدستوري.

16. واذا انتقلنا الآن الى لبنان، فلقد نصت المادة 19 من الدستور على انشاء المجلس الدستوري كمرجعية دستورية ذات صفة قضائية يعود اليها النظر في دستورية القوانين والفصل في الطعون الناجمة عن الانتخابات الرئاسية والانتخابات النيابية.

فصلاحية المجلس الدستوري في لبنان محصورة لجهة الرقابة بالنظر في دستورية القوانين اذا ما جرى الطعن فيها من قبل اي من الاشخاص المنصوص عليهم حصراً في الدستور، وبطبيعة الحال، فان المجلس الدستوري عندما ينظر في دستورية القانون موضوع الطعن توصلاً لقبول الطعن وبالتالي ابطال القانون او رد الطعن وتصديق القانون، يقوم في معرض البحث في دستورية القانون، بتفسير الدستور وتفسير القانون موضع الطعن. ولقد حدد الدستور حصراً اصحاب الحق بالطعن في دستورية قانون ما وهم رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب على الاقل، ورؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً فيما يتعلق بالاحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

اما القوانين التي لا يجري الطعن في دستورتها، فتفسير النصوص الدستورية التي قادت الى اقرارها في مجلس النواب يخرج عن رقابة المجلس الدستوري كما يخرج عن رقابة القضاء بصورة عامة لان المادة 18 من قانون انشاء المجلس الدستوري حصرت حق النظر

في دستورية القوانين بالمجلس الدستوري دون اي مرجع قضائي آخر. وهذا النص يعني انه لا يجوز للقضاء في معرض تطبيق قانون معين ان ينظر في مدى مطابقتها للدستور وهو ليس له صلاحية تفسير الدستور، كما انه ليس له صلاحية مراجعة المجلس الدستوري بشأنه لان الدفع بدستورية قانون امام المحاكم غير جائز حتى الآن بموجب الدستور اللبناني.

17. وهنا تجدر الاشارة الى ان وثيقة الوفاق الوطني التي جرى اقرارها في الطائف عام 1989 قد نصت على انشاء مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والنظر في الطعون الانتخابية. غير ان المجلس النيابي، لدى تعديله للدستور بعد اقرار وثيقة الوفاق الوطني وانقادا لها، قضى خلافاً لهذه الوثيقة بعدم منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور بصورة عامة واحتفظ بهذه الصلاحية له اي للمجلس النيابي باعتباره المشرع وواضع النص وبحيث انه يعود له وحده صلاحية التفسير لهذا النص.

ولقد ادى تفسير الدستور من قبل مجلس النواب كما نشاهد حالياً وبفعل الخلافات القائمة بين الكتل البرلمانية الممثلة لقوى سياسية، قد تكون مصالحها متضاربة، الى تعذر امكانية التوصل الى تفسير موحد معبر عن حقيقة معنى اي نص دستوري، ما ادى الى شلل المؤسسات وتعطيلها بفعل غياب المرجعية القضائية التي يمكنها ضبط تفسير الدستور وفقاً للمعايير العلمية الواجب اتباعها.

18. كذلك شكل تقييد صلاحيات المجلس الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، من خلال ربط هذه الصلاحية بتقديم طعن في دستورية القانون، عكس ما هو قائم في فرنسا حيث ان للمجلس الدستوري الفرنسي صلاحية النظر في دستورية القوانين بدون تقديم طعن، عقبه في وجه المجلس حالت دون تمكنه من اداء دوره كما ينبغي في ضبط اداء المؤسسات الدستورية، كما ادى هذا التقييد الى فوضى في التشريع خصوصاً على صعيد قوانين الانتخابات النيابية والقوانين المالية، وفسر الدستور في هذا المجال من قبل المجلس النيابي بما يتفق مع المصالح السياسية ويتعارض مع المبادئ التي نص عليها.

19. لذلك، ولكي يتمكن المجلس الدستوري اللبناني من القيام بالدور الذي ينبغي ان يقوم به، ويسهم في الحفاظ على المؤسسة الدستورية ويفتح المجال امامها للتطور، ينبغي اولاً رفع القيود الموضوعية على صلاحياته لجهة توسيع هذه الصلاحيات بحيث يصبح بإمكانه النظر في دستورية القوانين الاساسية بدون طعن، اي تلقائياً، كما هي الحال في فرنسا، بالنسبة للقوانين الاساسية ولاسيما قانون الانتخابات النيابية وقانون اللامركزية الادارية والقوانين المالية.

كذلك ينبغي التوسع في منح حق مراجعة المجلس الدستوري بحيث تتم مراجعته عند الخلاف بين النواب على تفسير نص دستوري وعدم امكانية الوصول الى تفسير موحد بحيث يقوم المجلس باعطاء تفسيره لهذا النص وبخلاف شأنه. ويبقى بطبيعة الحال للسلطات المولجة بتعديل الدستور، القدرة على ادخال التعديل الدستوري الذي تراه ضرورياً في ضوء تفسير المجلس الدستوري للنص المعروف عليه.

20. ان تطوير المنظومة القانونية في الدولة اللبنانية، وبعد التزام لبنان الاعلان العالمي لحقوق الانسان في مقدمة دستوره، يفترض اعطاء المتقاضين امام المحاكم، على غرار فرنسا والعديد من الدول، حق الدفع بعدم دستورية القانون الذي سيصدر الحكم بناء عليه امام القضاء العادي ورفع القضية من قبل هذا القضاء الى المجلس الدستوري لبت الموضوع اذا رأت المحاكم العادية ان الدفع مبني على اسس جدية، وبعد وضع ضوابط اخرى لا تؤدي الى التأخير في الفصل.

21. ان منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، عندما يصبح التفسير موضع خلاف، لا يؤدي الى النيل من صلاحية مجلس النواب وسلطته، انما يؤدي الى تعزيز هذه السلطة لانه يشكل مخرجاً لازمة الناجمة عن الخلاف حول تفسير الدستور والتي قد تضعف سلطته وقد تقوده الى الشلل، كما نرى حالياً، كما ان المجلس الدستوري لن يكون باستطاعته التدخل في تفسير الدستور الا بطلب من مجلس النواب نفسه من خلال مراجعة موقعه من عشرة نواب على الاقل او من كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء.

22. وان تفسير الدستور من قبل المجلس الدستوري يُشكل وسيلة لتطوير الدستور ان من خلال التفسير وتوضيح النص او من خلال تعديل النص الدستوري في ضوء التفسير، هذا فضلاً عن ان تفسير الدستور من قبل مؤسسة دستورية ذات صفة قضائية ومستقلة عن جميع السلطات في الدولة، وتضم اخصائيين في القانون الدستوري والقضاء وعلم السياسة والاجتماع، يجعله اقرب الى الصحة والموضوعية من التفسيرات التي تأتي بها اطراف سياسية تعبر عن مصالح قد تكون متضاربة متناقضة وقد تؤدي الى تفسير لدستور يتلاءم مع مصلحة فريق على حساب فريق آخر، او الى تفسير في اطار تسوية سياسية تأتي على حساب الدستور نفسه. فلا يجوز ان تتلاعب المصالح السياسية الضيقة بالدستور لانه القانون الاساسي

والاسمى في الدولة، وقد يأتي التفسير الصحيح من قبل المجلس الدستوري لصالح طرف ما، ولكن على جميع الاطراف القبول به حفاظاً على انتظام اداء المؤسسات الدستورية والاستقرار.

23. لا يسعني في ختام هذه المداخلة الا ان انوه بالعمل العلمي الرصين الذي قام به الرئيس عصام سليمان، رئيس المجلس الدستوري، في دراستيه القيمتين المنشورتين حول تفسير الدستور، الاول بعنوان "تفسير الدستور" في الكتاب السنوي 2009-2010 المجلد 4، والثانية بعنوان "تفسير الدستور واثره على المنظومة الدستورية" في الكتاب السنوي 2012 المجلد 6 اللتان كانتا لي عوناً كبيراً في وضع اطار هذه المداخلة واستلهاً افكارها وكتابتها. فله مني كل الشكر.

مناقشة الجلسة الأولى*

شبلي الملائط: إن اتفاق وجود كلمة "تفسير" في الطائف، وغيابها في الصياغة الدستورية له، منعت إمكانية أن نعود إليها اليوم بطلب سياسي معقد جدًا، يحتاج إلى مراجعات دستورية لإضافة هذه الكلمة التي حُذفت آنذاك. والفاصلة التي تحدت عنها الرئيس جان فهد، هي إشارة إضافية إلى أهمية هذه الكلمات والفواصل التي تفتح على دولة إمكانات واسعة للتعطيل أو للعمل الجدي في مؤسسات دستورية. لذلك أريد أن أطرح تحفظي على موضوع تفسير الدستور بإعادة إدخاله إلى المنظومة، طبعًا مع الاحترام الجَمَّ إلى ما تقدّم به الرئيس عصام سليمان وتقدّم به المتحدثون الثلاثة، وهم رجّحوا إعادة هذه الكلمة الناقصة تماشيًا مع مشيئة الرئيس عصام سليمان.

من الناحية النظرية، أصاب الرئيس جان فهد حين قال أن كل مؤسسة تفسّر الدستور كل يوم. شرطي السير يُفسّر الدستور، وعندما ننزعج من كثرة الخبراء الدستوريين إن على الشاشات التلفزيونية أو في كل حين، لا نعطي أهمية كافية لدور المواطن الأساسي في التفسير الدستوري كل يوم في معيشتة.

يعيش المواطن دستوريًا أو يعيش خارقًا للدستور. يشكّل تجاوز شارة السير الحمراء تعديًا على القانون وعلى الدستور الذي يُنظّم القانون. هذا التفسير واسع إذاً. ليس من الممكن تصوّر الآلية الكافية، عندما يكون التفسير موجودًا في كل لحظة من حياة كل المواطن وفي صلب الحياة الاجتماعية. ماذا تضيفي هذه الكلمة الإضافية لعملية معقدة جدًا...

من الأمثلة العملية: في حال قصد أحد من مجلس النواب أو أي شخص آخر المجلس الدستوري عقب أي مشكلة وطلب تفسير معنى الميثاقية، هناك لغط حاصل في المجتمع حول هذا الموضوع. ليس دور المجلس الدستوري أن يحكّم ذاته في عملية سياسية، فهو ليس مُنتخبًا ليقوم بهذا التحكيم وليطرح تفسيره للدستور. لكل قضية شائكة منحى تفسيري يتضارب فيه المواطنون والسياسيون. حتى ولو حصرنا إمكانية طلب عشرة نواب أو عشرين نائبًا أو ثلاثين نائبًا بطلب تفسيري مُحدّد لقضية وطنية شائكة، يجد المجلس الدستوري نفسه مباشرة أمام مشكلة واسعة جدًا ليس قادرًا على تحملها.

* المناقشات هي تفرغ لمدخلات شفوية ونقلًا عن آلة تسجيل. تولت تفرغها وصياغتها الأولية السيدة اربليت سعادة ابي نادر.

فايز الحاج شاهين: أود الإشارة الى ثلاث ملاحظات:

1. حول ضرورة تفسير النص الدستوري من قبل المجلس الدستوري، أُويد إعطاء المجلس الدستوري سلطة التفسير، كما أُويد أقوال الرئيس غالب غانم وزميلي غالب محمصاني. وأود أن أضيف سبباً مُستمدّاً من الحسّ السليم bon sens. الى جانب Kelsen والمهرميّة التي وضعها، أود إعطاء سبب مُستمدّ من الحسّ السليم. رمز العدالة هو كناية عن ميزان وسيف، فيوضع في كلّ كفة منه الرأى والرأى المضاد، ويُصار الى التقدير مرّة واثنين وثلاثة... ويأتي السيف للفصل أي لا بدّ من وجود سلطة تفصل في هذه المسألة. باستثناء الحالة التي يكون فيها المجلس النيابي قد أصدر قانوناً لتفسير النصّ، وبغياب نصّ من المجلس النيابي نكون في حالة ميزان بدون سيف. من الضروري إيجاد هذا السيف، وهو المجلس الدستوري، وهو الذي يريحنا من خبراء السير الذين يعيقون حالة المرور أكثر ممّا يسهّلون المهمّة الدستوريّة.

2. أقترح أن يتمّ لحظ ضوابط للمجلس الدستوري عندما يُمارس سلطة التفسير. الضابط الأول، هو أن يُشترط أن لا يُصار الى تفسير النصّ إلا في حال اكتنفه الغموض، أمّا إذا كان النصّ واضحاً فلا مجال للبحث في مسألة التفسير. وهو أمر ملحوظ في القانون الخاص في مادة تفسير العقود، فعندما يكون العقد واضحاً ويقوم القاضي بتفسير ما هو واضح إنّما يرتكب تشويهاً. ليس ما يمنعنا من أن نستأنس بقواعد القانون الخاص في مادّة دستوريّة. سبق للمجلس الدستوري أن استند إلى المادة 6 من أصول المحاكمات المدنيّة، وطبّق قاعدة من قواعد أصول المحاكمات المدنيّة.

يتمثّل الضابط الثاني في وضع حدود بين التفسير والتعديل، فلا يصار الى التعديل تحت ستار التفسير.

3. أثر القرار الدستوري التفسيري، فهل هو مُتمّم للنصّ المفسّر أو أنّه يستخرج المعنى الدخيل لهذا النصّ المفسّر؟ من يفسّر يستخرج المعنى الذي كان دخليلاً ولا يكمله. ثم هل لهذا القرار مفعول رجعي، بما أنّه يُفسّر نصّاً كان موجوداً؟

سمير الجسر: أحیی منظّمي هذه الورشة، لأنّهم قاموا بمبادرة مهمّة تخلّفنا نحن عنها في مجلس النواب.

ما قيل في الجلسة قِيم جدًا. من ضمن الإصلاحات التي نصّ عليها الطائف، إنشاء المجلس الدستوري وإعطاؤه حقّ تفسير الدستور. فوجئنا عندما رأينا أنّ الإصلاحات الدستورية لم تتناول هذا الأمر، وعند سؤالي عنه، قيل لي أنّ بعض النواب اعتبروا أنّ التفسير هو حقّ حصري للنواب من خلال القوانين التفسيرية ويجب إبقاؤه. غير أنني أجد أنّ هذا الكلام ليس دقيقاً البتّة. الحقّ في تفسير الدستور يعود لمحكمة دستورية، في حال منحها القانون هذه الصلاحية، ويبقى الحقّ أيضًا لمجلس النواب بإجراء التفسير من خلال القوانين التفسيرية. القوانين التفسيرية ممكنة في كلّ وقت، ولكن عندما نعتد على قاعدة القوانين التفسيرية، علينا تطبيق الأسس الدستورية، فنحن هنا في النهاية حيال قانون دستوري، وهو يقضي التصويت عليه بنفس النسبة المعتمدة للتصويت على أي تعديل دستوري، وفي ما عدا ذلك يكون اللجوء الى قوانين عادية وتفسير الدستور كيفما أراد مُفسّروه، وهو من أخطر الأمور التي يُمكن أن تحصل.

هناك مشكلة ثانية تطرّق إليها الرئيس جان فهد تكمن في أنّ التفسير يحصل بالتطبيق، أكان من خلال السلطة التنفيذية أو من خلال السلطة التشريعية أو حتى من خلال القضاء، وهو أمر خطير جدًا. ما من تفسير فعليًا في التطبيق بل هناك تطبيق وفق ما يريد المفسّر. المؤسف أنّ العملية تحوّلت الى عملية وجهة نظر أكثر منها تفسير للدستور. إذا أردنا أن يكون التفسير على مستوى السلطة التشريعية، فلا يمكن له أن يكون إلاّ من خلال قانون تفسيري، وهو ما ليس معمول به...

أشير الى أنّنا في دائرة القانون المكتوب، والكلام الحاصل حاليًا لناحية الأعراف ودخول الأعراف في عملية التعديلات الدستورية، هو من أخطر الأمور التي يُمكن أن تحصل، خصوصًا في بلد متعدّد كلبنان ويقوم على هذا التوازن القائم فيه. بذلك يتمّ اعتماد عرف بأكثرية معينة، ويعني ذلك اختزال عملية التعديل الدستوري في الحاليتين.

أؤيد مدرسة L'École normative، التي تتصّ على أنّه في دائرة القانون المكتوب، يُفترض بالأمر أن يكون مدوّنًا، ولا يمكن لشيء أن يكون غير مكتوب. علينا اللجوء الى القانون وليس الى الأعراف. ربّما تسير الأمور في السلطة التنفيذية على نحو ما يقرّرون، قد يعترض أحدهم أو لا وتسير الأمور. تكمن الخطورة الأكبر، حين يعمد القضاء أو المؤسسات الرقابية ذات الطابع القضائي، الى تجاوز عملية الصلاحية الرقابية والدخول في استتسابات. إنّ الدخول في استتسابات ولجوء الغرف في محاكم التمييز الى تفسيرات للدستور خاصّة بها

في معرض كلّ مسألة، هو من أخطر الأمور، بخاصة في لبنان، نظراً لطبيعته وتوازاته. من يحظى اليوم بغلبة مُميّزة أو بأكثرية مُعيّنة داخل المجلس، لن يكون حاله مماثلاً في المستقبل، وذلك يودي بالبلاد الى الهاوية. تكمن المشكلة السياسية في معظمها في عدم احترام الأصول القانونية والأصول الدستورية، وهو ما أوصلنا الى ما نحن عليه.

غسان مخيبر: هذه الندوة مهمّة جداً. انها المرّة الأولى التي يقدّم فيها نصّ مكتوب بشأن توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، يطرح أسباب موجبة ومقترحات، أمل أن نتلقاها في مجلس النواب في وقت من الأوقات.

أود طرح موضوع مهمّ للغاية ويستحقّ الطرح في هذه الندوة، هو الخطوات العملية في حال أقرت هذه الأفكار من قبل هذه المجموعة من الأساتذة المتخصّصين في القانون الدستوري. كيف يمكن أن تتحوّل هذه الأفكار الى ضغط سياسي مجتمعي وغيره، ليجد طريقه الى المناقشة الجديّة في مجلس النواب وإقراره؟

بمعزل عن المسألة الإجرائيّة، أويّد فكرة إضافة هذه الصلاحيّة على صلاحيات المجلس الدستوري، ولديّ في هذا السياق ثلاث ملاحظات:

1. الملاحظة الأولى كبدتني وقتاً طويلاً كما العديد من اللبنانيين، بمن فيهم قانونيون، لناحية إقامة الفارق ما بين تفسير الدستور الذي تقوم به أي محكمة في معرض مراجعة ما، والمراجعة المتخصّصة بتفسير الدستور. ورد في الكثير من التحليل الذي عُرض على المنصّة، أنّ تفسير الدستور هو من طبيعة عمل القضاة، وهو ما لا يتناسب مع الفكرة التي نحن في صددنا، ألا وهي المراجعة لتفسير الدستور *recours en interprétation*، وهو يختلف عن تفسير الدستور في معرض مراجعة إبطال قانون أو إبطال إنتخابات. بالتالي في هذه الحالة، ليست المسألة في ما إذا كانت العبارة قد سقطت سهواً أو أنّ النواب وجدوا أنها غير ذات شأن. من المفيد العودة - على غرار الدكتور غالب محمصاني - الى محضر مناقشات مجلس النواب، والذي كان مذهباً فيه الأسباب التي عُرضت لإسقاط هذا الإصلاح المهم من اتفاق الطائف.

2. يبدو، وكما ذكر الزميل سمير الجسر، أنّ هذا النقاش قد اقتصر على صلاحية المجلس الدستوري، فهل من صلاحيته أو من صلاحية سلطة قضائية تفسير الدستور؟ عند تفسير سبب الحاجة للعودة الى هذه الصلاحيّة، يجب الردّ على ذلك بشيء مكتوب، أي بنصّ

يُمكن أن يرافق هذا المشروع. هناك أسباب أخرى جرى عرضها، ومنها ما عُرض على هذه الطاولة، وهي تُوَدِّي الى عدم الأخذ بالإصلاح المنشود، ومن المفيد التوقّف عندها. كما ذكر الدكتور شبلي ملاًط أنّ الأسباب غير مناسبة، وهي أسباب مبدئية وربما أسباب سياسية.

قبل انه يجب التفكير في كيفية جعل هذا الرأي، إذا ما صدر، ذا فعالية إذا ما أُعطيت هذه الصلاحية للمجلس الدستوري. يبدو لي أنّ غالبية هذه المراجعات لتفسير الدستور لا تتوجّه الى نصوص قانونية تمّ إقرارها أو التصويت عليها. هي تدخل في غالبيتها في عمل السلطات وعلاقة السلطات ببعضها البعض. في تفسير الدستور مثلاً لجهة النصاب المطلوب لانتخاب رئيس للجمهورية، نطرح على أنفسنا السؤال التالي، في حال وردت مراجعة مماثلة للمجلس الدستوري، ما هي النتيجة التي سوف تتأتى عن القرار الصادر، أيّاً كان الرأي الذي أداه في تفسيره للدستور؟ في إبطال القوانين تكون النتيجة واضحة، فالقرار يُبطل القانون ولا يحتاج الى أمر تنفيذي ولا الى عمل تطبيقي، لا من سلطة إجرائية ولا من سلطة تشريعية. يكون السؤال مختلفاً لناحية تفسير الدستور المرتبط بعلاقة السلطات ببعضها البعض وداخل عمل السلطات. مثال، المسألة المطروحة حول الأثرية المطلوبة لانتخاب رئيس للجمهورية. هل نستطيع التفكير في طريقة تجعل قرار المجلس الدستوري نافذاً وواجب التطبيق بما يتجاوز حتى هذا المبدأ إذا ما كُتب؟ ذلك أنه إذا ما تُرك للسلطة السياسية، فسوف يعود ويتعطل بالسلطة السياسية، كما هو معطل اليوم في تفسير لمكتب مجلس النواب. كيف يمكننا أن نُلزم في نظام معقد كنظامنا السياسي اللبناني، مجلساً نيابياً مثلاً أن يلتزم بنصاب معين؟ أو علاقة مجلس وزراء مع مجلس نواب؟ أو مسألة الميثاقية كالتالي طرحها الدكتور غالب غانم، وهي بالفعل منطق هجين وجديد في كلّ المعايير الدستورية. من المفيد أن نفكر بهذا الشق كي لا يتحوّل هذا الرأي التفسيري للدستور - وهو أكثر خطورة على المجلس الدستوري - الى رأي آخر يُضاف الى آراء خبراء السير الذين يدلون برأيهم بشأن دستورية القوانين. هل نستطيع إيجاد أداة *mécanisme* إضافة الى ما هو مكتوب هنا؟ ذلك أنني أعتقد بضرورة وجود حكم. في نظام دستوري وسياسي معقد كالنظام اللبناني، لا يُترك أمر تفسير الدستور للسياسيين أنفسهم.

يقول كليمانصو Clémenceau أنّ الحرب أخطر من أن تُترك للعسكريين أنفسهم، وبرأيي أن الدستور أخطر من أن يُترك للسياسيين وحدهم. لكن إذا ما دخلنا في هذا الاتجاه، كيف نجعل من قرار المجلس الدستوري ذا فعالية تطبيقية؟ فغالبية المراجعات سوف تكون في القانون الإداري *Acte de gouvernement* في أعمال السلطات وعلاقتها. إذا ما أعطينا جواباً،

نجعل من المقترح شيئاً عملياً، خصوصاً أنّ السلطات لن تدخل بهذه السهولة في قبول رأي لمجلس يفسّر الدستور أيّاً كانت الآراء الأخرى المعطاة.

3. كان مجلس النواب في وقت من الأوقات يستأنس بإستشارات مكتوبة لفقهاء دستوريين كبار، وقد سقطت هذه الممارسة، بحيث بات النواب يعتمدون على أنفسهم وعلى الآراء التي تصدر في الصحف. كانت تتم استشارة Georges Vedel ودستوريين آخرين - بمعزل عن رأينا بهذه الاستشارات- ولكن لم يكن مكتب المجلس ولا مجلس النواب يلجأ الى عمل ما إلا بعد الاستشارة، أقله لتفسير النص. الملاحظ أنه حتى هذه الأداة لتفسير الدستور قد سقطت، ولم تعد الجديّة متوافرة حتى في الآراء الفقهية التي تُعطى، ذلك أنّ كلّ شيء يُكتب في ثلاثة أو أربعة أسطر في الصحيفة. الأسوأ من ذلك أنّ الفقهاء والدستوريين يعطون رأيهم بالأمر على الإذاعة أو على التلفزيون، وهذا أخطر ما يكون. ومن الممارسات الفضلى أن نُعيد الاعتبار الى الآراء الفقهية المكتوبة المعلّلة والتي يُعطى فيها تحليل، والتي من المفيد أن يعود مجلس النواب للاستعانة بها قبل إجرائه أي عمل، وإن كان بمعرض عمله التشريعي فسر الدستور.

ميراي نجم: بالعودة الى ما قاله الدكتور شبلي الملاط، بشأن دور المجلس الدستوري عندما يكون مفسراً للدستور بموجب مراجعة أساسية، في هذه الحالة غالباً ما يكون الخلاف حاداً بين الفئات السياسية، الأمر الذي يدفع المجلس الدستوري لأن يكون حكماً فيما لو أراد الحفاظ على استقلاليته وعلى حياديته. هو فعلياً الحكم بين الأطراف السياسية، فهل يستطيع أن يقدم تفسيراً مجرداً وتقنياً وقانونياً صرفاً؟ يجب أن يكون التفسير في يد المجلس الدستوري، ولكن الى أي مدى يمكن أن يكون قرار المجلس الدستوري مجرداً؟

جان فهد: كان إجتهد الهيئة العامة لمحكمة التمييز يعلّل قراراً اتّخذ بملاحقة أحد الوزراء، وكان لا بدّ من أن يركّز تعليقه على نصّ مادّة دستورية. هذا القرار محصور بنطاقه، ولا يفسّر الدستور بمفهوم التفسير الذي نعينه الآن، وهو أننا نعطي المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور كقاعدة وكمبدأ. هي حالة محدّدة.

هل بإمكان هذا التفسير أن يكون مجرداً؟ تُطرح هذه المسألة في كلّ الحالات، حتى ونحن نفسر مادّة قانونية وليس فقط مادّة دستورية. ما مدى تجرّد القاضي الذي يقوم بالتفسير؟

الرقابة هي الضمانة عند القضاء. جاءت أخيراً الهيئة العامة لمحكمة التمييز، التي أجازت أن يقوم القاضي بتفسير المادة الدستورية لإعمالها في حالة محدّدة معروضة أمامه، جاءت وقالت له أنّ تفسيره خاطئ. هناك إذا رقابة. ولو لجأنا الى طرح تساؤل حول مدى تجرّد السلطات العليا والمحاكم العليا، ننسف بذلك كلّ النظام القانوني، وكأننا ندخل في مسألة عدم ثقة، نحن في غنى عنها. هذه هي حدود هذا القرار وما من حدّ أبعد له.

ورد في وثيقة الوفاق الوطني، وقبل تكلمها على المجلس الدستوري: "إنّ الغاية التي قصدها الوثيقة من إنشاء المجلس الدستوري، هي تأمين توافق عمل السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور". على هذا الأساس، جاء آباء الدستور الحالي أو الواقع الحالي في الدستور، ليقولوا أنّ على المجلس الدستوري أن يأخذ صلاحية تفسير الدستور وتفسير القوانين ورقابة العمليّة الانتخابيّة. يجب أن يكون ذلك موجّهاً لنا، إلّا في حال أننا اعتبرنا أنّ الآباء عندما وضعوا هذه الجملة لم يقصدوها كما هي مئة في المئة.

أمين صليبا: لست مع إعطاء حقّ التفسير للمجلس الدستوري، إذ يجب ألا نقفز قفزة هوائية، علينا التركيز على إعطاء حقّ التفسير للمجلس الدستوري من خلال ورشة الجلسة الثالثة، عن قضية مراجعة المواطن عن طريق الدفع. عندها يكون المجلس الدستوري في سياق معالجة مسألة دستورية قانونية صرفة. إنتظرت فرنسا خمسين سنة حتى أعطت المواطن حقّه عن طريق الدفع، من سنة 1958 وحتى سنة 2008، حيث عدّلت دستورها. لنشدّد على موضوع الجلسة الثالثة ألا وهو عن طريق الدفع، عندها يكون الحكماء العشرة الذين نجتمع معهم في هذه الورشة، يحصرون تفكيرهم بقضية قانونية وليست سياسية، كما تطرّق له المتدخلون السابقون ومعالي النائب سمير الجسر على النقاش الدائر في لبنان حول تفسير المادة 49. أبعادوا هذه الكأس عن المجلس الدستوري حتى لا يدخل في نقاش أو تفسير سياسي. المادة 49 وُضعت في الأساس لأنّ مجلسنا النيابي حين كان يضمّ 99 نائباً، كان مرگّباً على قاعدة 5/6 أي أنّ النواب المسيحيين كانوا 54 وكان النواب المسلمون 45، من هنا أتى نصاب الثلثين لتأمين مشاركة سياسية... لا يجب إدخال المجلس الدستوري في صراع سياسي حول مسألة سياسية، فلندعه ينطق بالقانون وبالدستور فقط.

عصام سليمان: كانت المداخلات غنيّة جدًّا، وهي أفسحت المجال أمامنا لأفكار جديدة. لكن لا بدّ من ملاحظات حول ما جاء في بعضها.

بالنسبة لتوريط المجلس الدستوري في أمور سياسيّة من خلال تفسير الدستور، لا أجد في ذلك توريطاً للمجلس الدستوري في أمور سياسيّة، لأنّ الدستور هو الذي وُضِعَ الإطار القانوني لانتظام العمل السياسي. حين يخرج العمل السياسي عن إطار القواعد التي نصّ عليها الدستور، تشبّ حالة من الفوضى، ويصبح لا بدّ من العودة الى مرجعيّة دستوريّة لتعطي تفسيراً لبعض النصوص التي يقع خلاف حولها، ذلك أنّ المهمة الأساسيّة للدستور هي تحقيق إنتظام أداء المؤسسات الدستوريّة. عندما يؤدّي تفسير الدستور من قبل السياسيّين الى شلل وتعطيل في المؤسسات، فلا بدّ من اللجوء الى مرجعيّة دستوريّة، لكي تجد تفسيراً يؤدّي الى إعادة المؤسسات الى مسارها الطبيعي. نحن نواجه حالياً خللاً حول تفسير بعض النصوص الدستوريّة وما من مخرج. عندما يتقرّع المجلس الدستوري لعمليّة تفسير الدستور بناء على طلب من قبل السلطات الدستوريّة، لا يكون كمن يُورط نفسه في نزاع سياسي إلاّ في حال انحيازه، خلال قيامه بهذا العمل، الى طرف سياسي معيّن. نعتقد أنّه على المجلس الدستوري أن يكون على مسافة واحدة من كلّ الأطراف السياسيّة، وأن يُفسّر الدستور بما يؤدّي الى تسهيل أداء المؤسسات الدستوريّة وإخراجها من المأزق الواقعة فيها ولمعظم قرارات القضاء الدستوري مردود سياسي، وهذا المردود ينبغي ان يؤدي بالسياسة الى مفهومها الصحيح، وهي إدارة الشأن العام بما يؤدي الى تحصين المجتمع والدولة وتوفير شروط العيش الكريم للمواطنين. لذلك إعطاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور لا يؤدي الى توريطه في أمور سياسيّة انما يؤدي الى عودة السياسة الى مسارها الصحيح الذي رسمه الدستور.

أعود هنا الى طبيعة النظام اللبناني، وهو نظام فدراليّة شخصيّة *fédéralisme* *personnel* وفيه إشكاليّات كثيرة شبيهة الى حدّ ما، ولكن على درجة أقلّ، بالنظام الفدرالي في المفهوم المتعارف عليه في الفدراليّة الإقليميّة. وللقضاء الدستوري في الأنظمة الفدراليّة دور أساسي جدًّا في تفسير النصوص الدستوريّة وفي حلّ النزاعات بين السلطة الفدراليّة وسلطات الحكم الذاتي. في نظامنا، القائم على عمليّة تألف بين القواعد والمبادئ المعمول بها في الأنظمة البرلمانيّة، ومبدأ المشاركة الطوائفيّة في السلطة، إلتباسات كثيرة، تقود الى تفسيرات متناقضة تركز على خلفيات سياسيّة ومصالح فئويّة لمواد عديدة في الدستور. مثال على ذلك مفهوم المشاركة الطوائفية في السلطة، ويرتبط به تفسير المادّة 24 والمادّة 27 من الدستور،

ويرتبط بهذا التفسير قانون الانتخابات. فإذا ما حدثت مشكلة حول هذا الموضوع فمن هو المولج بالتفسير؟

إنّ تفسير الدستور من قبل المجلس الدستوري لا يتعارض مع مبدأ سيادة مجلس النواب، علماً أنّ سيادة الدولة يُعبر عنها الدستور وليس مجلس النواب، ومجلس النواب هو سيّد نفسه بقدر ما يلتزم الدستور، وليس خارج إطار التزام الدستور. فتفسير الدستور من قبل المجلس الدستوري لا يحدّ من دور مجلس النواب، فحتى لو وجد مجلس النواب أنّ تفسير نصّ دستوري ما، لا يرضي الأكثرية في مجلس النواب، يمكن لمجلس النواب أن يلجأ الى تعديل هذا النص، فالمرجعية الأخيرة تبقى مجلس النواب وليس المجلس الدستوري. وثانياً في موضوع التفسير يقف المجلس الدستوري عند حدود الدستور، ولا يذهب في تفسيره الى ما يتخطى تفسير النص، ويؤدّي الى تعديل النصّ الدستوري، ذلك أنّ المجلس الدستوري يُدرك أين تقف حدوده. عندما ننظر في دستورية قانون معيّن نلتزم حدود صلاحياتنا، لا ننظر على سبيل المثال في مبدأ الملاءمة، لأنّ مسألة الملاءمة متروكة لمجلس النواب. حين نظرنا في دستورية قانون الإجراءات، لم نبحث بأمر عديدة مطعون فيها، لأننا وجدنا أنّ هذه الأمور تدخل في صلاحيات مجلس النواب ولا علاقة للمجلس الدستوري بها.

من هنا إنّ إعطاء المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور هو - وكما قال الدكتور غالب محمصاني - خدمة للدولة، وهو يأتي في مصلحة مجلس النواب، لأنه يحول دون حدوث شلل في عمل مجلس النواب كما هو موجود حالياً. إذا ما نظرنا الى دول عربية كالأردن، فهي أنشأت محكمة دستورية سنة 2012 وأعطتها صلاحية تفسير الدستور، ومنذ ذلك الحين وحتى يومنا صدر عن المحكمة الدستورية في الأردن ستة أو سبعة قرارات تتعلّق بتفسير الدستور الأردني. والشيء نفسه يقال عن المحكمة الدستورية في الكويت فلديها صلاحيات تفسير الدستور، وكذلك المحكمة الدستورية في السودان، إضافة الى المحاكم الدستورية في أوروبا، مثلاً في ألمانيا، كما أنّ المجلس الدستوري في كمبوديا أُعطي صلاحيات تفسير الدستور... وبالتالي إنّ إعطاء صلاحيات تفسير الدستور للمجلس الدستوري، يعني إيجاد مرجعية دستورية لبيت تفسير النصوص الدستورية، من أجل إخراج المؤسسات الدستورية من الأزمات التي تقع فيها نتيجة التفسيرات المتعارضة مع الدستور. نحن واقعون في أزمة بسبب الاختلاف على تفسير نصوص في الدستور. ندور في حلقة مفرغة نجهل كيفية الخروج منها، وقد يكون المخرج من خلال عملية توافق سياسي، قد تأتي على حساب الدستور، وتترك

مستقبلاً آثاراً سلبية على انتظام أداء المؤسسات الدستورية. هناك مبادئ دستورية متعارف عليها عالمياً، جاءت نتيجة تجارب دستورية عريقة، ولا يجوز المس بها في اطار توافقات سياسية ترضي اطراف النزاع، لأنّ ذلك اذا ما حدث يؤدي الى خلل في النظام الدستوري ينعكس سلبيًا على أدائه، فالتوافقات السياسية يجب ان تحدث تحت سقف المبادئ الدستورية العامة.

ولكن من يضمن التزام السلطة الاشرعية والسلطة الإجرائية تطبيق النص الدستوري كما فسره المجلس الدستوري؟ إنه سؤال مشروع في ظل الثقلت من القوانين في العمل السياسي في المرحلة الراهنة، إنّما هذا الثقلت لا يمكن ان يدوم لأنه أوصل البلاد الى الهاوية. فقرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات في الدولة بدون استثناء، وعندما يصدر قرار عن هذا المجلس، بتفسير نص دستوري، ينبغي التقيد به وتطبيقه، والا نصيح في دولة تسودها شريعة الغاب. ولا اخال احدًا يريد ان نصل الى هذه الحالة لأنه لا يعود يدري من سيفترسه.

الجلسة الثانية

رقابة دستورية القوانين الأساسية عفوًا

رقابة دستورية القوانين عفواً

أنطوان خير

عضو المجلس الدستوري، رئيس الجلسة

تعني الرقابة على القوانين الأساسية عفواً، أن يستطيع المجلس الدستوري أن يتناول قانوناً من القوانين بدون أن يراجع، وهو ما يسمى *autosaisine*. عندما نجتمع بالناس، وبما أنني أمارس العمل في المجلس الدستوري منذ زمن، فأول سؤال يتبادر الى الذهن غالباً، لماذا لا تراقبون القانون الفلاني؟ فنجيب طبعاً: "لا نستطيع أن نراقب إلا إذا روجعنا". قد يكون في هذا الواقع نوعاً من الحصانة للمجلس الدستوري. كما أن البعض قد يقول: "لكن هذا حدّ من عمله ومن صلاحيّاته".

يتناول هذا الموضوع أولاً العميد البروفسور فايز الحاج شاهين. أودّ فقط أن أذكّر بحادثة. كنت أسير وزوجتي في شارع سوفلو Soufflot الشهير في باريس، فرأيت أطروحتة، ومنذ ذلك الحين وأنا أراه ينتقل من عمل جليل الى عمل جليل آخر، حتى أصبح مفخرة من مفاخرنا كقانونيين لبنانيين.

كما يتناوله أيضاً الدكتور بول مرقص وكلّما أقرأ له وهو من ألمع الباحثين الشباب يعتريني شعور بأنّ مستقبلنا مؤمن لهذه النواحي.

مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل ادائه

فايز الحاج شاهين

عميد كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في جامعة القديس يوسف سابقاً

1. ان ورشة العمل التي اشراف بان اشارك فيها تدور حول مناقشة مشروع التعديلات التي تهدف الى " توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل ادائه ".
2. ان هذا الهدف لا يمكن فصله عن المناخ العلمي والقانوني السائد حالياً في الدول المتقدمة وفي طليعتها فرنسا وهو مناخ " دسترة القانون " ¹La constitutionnalisation du droit.

3. لن ندخل في تفاصيل التعاريف المعطاة "للدسترة" انما يمكن مقاربتها عن طريق اجراء مقارنة بين دور القاعدة الادبية Règle morale ودور القاعدة الدستورية Règle

¹. دراسات عديدة وقيمة خصصت لهذا الموضوع نذكر منها الدراسات الآتية :

La constitutionnalisation du droit (F. Favoreau – Mélanges en hommage à Roland Drago Economica, 1995. P. 25.

La constitutionnalisation croissante du droit, Favoreau, cité ap. Roussillon p. 509.

La constitutionnalisation du droit pénal français de science criminelle et de droit comparé, 1985 p. 233, Cuhaire.

Le conseil constitutionnel et le droit privé, Molfessis, L.G.D.J, 1997.

La dimension Constitutionnelle des libertés et des droits fondamentaux, Molfessis, Libertés et droits fondamentaux, Dalloz, 6^{ème} éd., p 77 et s.

Constitution et droit privé (en droit Libanais)

Les constitutions des pays arabes, Colloque de Beyrouth, 1998, CEDROMA- Bruylant Bruxelles 1999, p. 175 et s.

constitutionnelle ان القاعدة الادبية يجب ان تسقي القانون كما قال العميد Ripert في كتابه الشهير حول دور القاعدة الادبية في مادة الموجبات المدنية² La règle morale devrait irriguer le droit.

كذلك يصح القول ان القاعدة الدستورية يجب ايضا ان تسقي القانون La règle constitutionnelle devrait irriguer le droit

ان المشتري في لبنان كرس هذا الدور الاخير من خلال قاعدة مبدأ تسلسل القواعد hiérarchie des normes في المادة 2 من قانون اصول المحاكمات المدنية التي تنص على ارجحية النص الدستوري بالنسبة لنص القانون العادي وكرسه كذلك المشتري الفرنسي من خلال التشريعات الجديدة التي اعتبرت بعض الحريات العامة والحقوق الاساسية جزءاً لا يتجزأ من النظام العام، مثل المادة 9-16 من القانون المدني الفرنسي التي تعتبر ان الحقوق التي تتمتع بقيمة دستورية تتعلق بالنظام العام.

اعتبر الاجتهاد الفرنسي ان الفرد يتمتع بمجموعة حريات وحقوق اساسية تتمتع بالقيمة الدستورية مثل الحق بالحياة droit à la vie والحق بالكرامة droit à la dignité والحق بالصحة والراحة droit à la santé et au repos ومبدأ الحرية التعاقدية Liberté contractuelle بدوره كرس القضاء الاداري هذا الدور من خلال ابطال القرارات الادارية المخالفة للدستور كما ان القضاء المدني كرس ايضاً هذا الدور من خلال ابطال العقود المخالفة للحريات العامة والحقوق الاساسية بصفتها متعلقة بالنظام العام.

وسط هذا المناخ كان من الطبيعي ان يصار الى تقديم اقتراحات من شأنها تعزيز صلاحيات المجلس الدستوري التي ترمي في نهاية المطاف الى تعزيز دور القاعدة الدستورية. 4. انطلق مشروع التعديلات المقترحة من التجربة التي مر بها المجلس الدستوري وتحديداً "من الثغرات في النصوص التي تحكم عمله والتي ادت الى تقليص دوره في تحقيق العدالة الدستورية وانتظام اداء المؤسسات الدستورية".

لا بد من التنويه بهذه المنهجية لان مشاريع الاصلاح الناجحة هي التي تنطلق من معايشة الواقع والتي تهدف الى تلبية الضرورات .

². La règle morale dans les obligations civiles, L.G.D.J, Paris, 1949.

5. كلفني الرئيس عصام سليمان بابداء ملاحظات حول اجراء رقابة دستورية القوانين بصورة تلقائية من قبل المجلس الدستوري .

اني اشكره على هذه المبادرة الكريمة.

6. استهل هذه المحاضرة بطرح اربعة اسئلة هي الآتية :

أولاً: ماذا يقصد بالرقابة التلقائية Autosaisine المشار اليها اعلاه ؟

ثانياً: هل من الجائز اعتماد " وسيلة الرقابة التلقائية" لاجل الطعن في دستورية القوانين؟

ثالثاً: ما هي القوانين التي يمكن ان تدخل ضمن دائرة هذه الرقابة التلقائية ؟

رابعاً: ما هي الاصول الواجب تطبيقها عند ممارسة هذه الرقابة التلقائية ؟

1

في تعريف الرقابة التلقائية

التي يمكن ان يمارسها المجلس الدستوري عفواً Autosaisine.

7. يمكن تعريف الرقابة التلقائية بانها تلك التي يمارسها المجلس الدستوري بمبادرة ذاتية

منه بدون انتظار تقديم مراجعة من قبل الاشخاص الذين اعطتهم المادة 19 من الدستور حق

المراجعة في ما يتعلق بدستورية القوانين وهم :

رئيس الجمهورية

رئيس مجلس النواب

رئيس مجلس الوزراء

عشرة اعضاء من مجلس النواب

رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية

المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني

ان من جوهر الرقابة التلقائية ان تكون مستقلة عن مبادرة الاشخاص اصحاب الحق

بالمراجعة الدستورية المشار اليهم اعلاه وان تتحرك بمعزل عنهم.

ان تحريك الرقابة الدستورية بمعزل عن اصحاب الحق بتقديم الطعن الدستوري هو المعيار الذي من شأنه ان يميز بين حالة الرقابة التلقائية بالمعنى الحقيقي وبين حالات مشابهة لا ينطبق عليها هذا الوصف. وهذه الحالات هي الآتية :

الحالة الاولى: لا يمكن الكلام على رقابة تلقائية في الحالة التي يقوم فيها المجلس الدستوري باجراء الرقابة على نصوص قانونية ليست مشمولة بالمراجعة المقدمة من هؤلاء الاشخاص. فاذا كانت هذه المراجعة ترمي الى ابطال نصوص معينة في القانون المطعون فيه فان من حق المجلس الدستوري ان يمارس رقابته على نصوص اخرى وهذا ما يطلق عليه اسم الصلاحية الشاملة للمجلس الدستوري .

الحالة الثانية: لا يمكن الكلام على رقابة تلقائية في الحالة التي يبقى فيها المجلس الدستوري واضعاً يده على مسألة الطعن في عدم دستورية القانون المطعون فيه حتى ولو تم سحب المراجعة من قبل مقدميها.

في الحالتين الاولى والثانية يتخطى المجلس الدستوري الاطار المرسوم له من قبل اصحاب الحق بتقديم المراجعة، ولكن هذا لا يعني ان هاتين الحالتين ينطبق عليهما وصف الرقابة التلقائية لان المجلس الدستوري، في هاتين الحالتين، لم يتحرك بمعزل عن المراجعة المنصوص عليها في المادة 19 من الدستور .

ان تقديم المراجعة من قبل اصحاب الحق في هاتين الحالتين يشكل شرطاً لتحريك سلطة الرقابة لكنها، بعد ذلك، تخرج عن ارادة مقدميها. ان مسيرة الرقابة تنطلق في هاتين الحالتين من تقديم المراجعة لكن المسيرة متى انطلقت لا يعود بإمكان مقدم المراجعة الغاؤها او تقييدها لا من حيث المبدأ ولا من حيث المدى .

الحالة الثالثة: على الرغم من كون الرقابة التلقائية موضوع هذه المداخلة يمارسها المجلس الدستوري نفعاً للدستور فانها تختلف عن تقنية الطعن المقدمة نفعاً للقانون وفقاً لاحكام المادة 707 اصول مدنية والمادة 122 من نظام مجلس شوري الدولة.

ان المادة 707 اصول مدنية تعطي للنائب العام لدى محكمة التمييز الحق من تلقاء نفسه او بناء لطلب وزير العدل بان يطعن بطريق النقض لمنفعة القانون في اي قرار قابل للتمييز لم يطلب الخصوم نقضه في المهلة القانونية او تنازل الخصوم عن طلب نقضه كما تعطيه الحق بان يطعن بطريق الاعتراض ومنفعة القانون في القرارات وللاسباب المبينة في المادة 95 بند 4 اصول مدنية³.

يوجد فرق بين الحالة اعلاه وحالة الرقابة التلقائية موضوع هذه الحاضرة. لان من يحرك مسيرة الطعن في الحالة اعلاه هو النائب العام الذي هو في موقع الفريق امام محكمة التمييز وليس محكمة التمييز نفسها.

نصت المادة 122 من نظام مجلس شورى الدولة على ما يلي:

يمكن لهيئة القضايا في وزارة العدل ان تتقدم تلقائيا او بناء على طلب الوزير المختص بمراجعات نفعا للقانون ضد كل قرار اداري او قضائي عندما يكون هذا القرار قد اصبح مبرما. يوجد فرق بين الحالة اعلاه وبين حالة الرقابة التلقائية التي نحن بصدددها، لان هيئة القضايا تمثل الدولة كفريق في الدعاوى المقامة منها وعليها⁴ امام مجلس شورى الدولة لكنها ليست مجلس شورى الدولة بعبارة اخرى، في الحالتين المشار اليهما اعلاه لا تتحرك محكمة التمييز ولا مجلس شورى الدولة عفواً وبصورة تلقائية بل بناء على تحرك النائب العام او هيئة القضايا اما في الرقابة التي نحن بصدددها فالمجلس الدستوري يتحرك عفواً من تلقاء نفسه.

³. نصت المادة 707 اصول مدنية على ما يلي :

للنائب العام لدى محكمة النقض، من تلقاء نفسه او بناء على طلب وزير العدل، ان يطعن بطريق النقض لمنفعة القانون في اي قرار قابل للنقض لم يطلب احد الخصوم نقضه في المهلة القانونية او تنازل الخصوم عن طلب نقضه، عندما يكون القرار مبنيا على مخالفة للقانون او على خطأ في تطبيقه او تفسيره.

كما له ان يطعن بطريق الاعتراض ومنفعة القانون بالقرارات وللاسباب المبينة في المادة 95 بند 4.

يقدم الطعن بطريق النقض او الاعتراض خلال مهلة سنة من تاريخ صدور القرار بموجب استدعاء موقع من النائب العام. وتنتظر المحكمة الطعن في غرفة المذاكرة بدون دعوة الخصوم.

⁴. المادة 18 من تنظيم وزارة العدل مرسوم اشتراعي رقم 83/151 تاريخ 1983/9/16

تجدر الاشارة الى ان الرقابة التلقائية موضوع هذه المداخلة تختلف عن الحالة التي يمارس فيها المجلس الدستوري الفرنسي رقابته على القوانين العضوية Lois organiques وانظمة الجمعيات البرلمانية règlements des assemblées parlementaires المنصوص عليها في المادة 61 فقرة اولى من الدستور الفرنسي وذلك لوجود الاختلافين الآتيين:

1. الاختلاف الاول: ان الرقابة المشار اليها اعلاه يمارسها المجلس الدستوري الفرنسي قبل اصدار هذه القوانين avant leur promulgation وقبل تطبيق هذه الانظمة avant leur application

2. الاختلاف الثاني: ان المجلس الدستوري الفرنسي، في هذه الحالة، يمارس الرقابة على القوانين العضوية بعد ان يكون الوزير الاول premier ministre قد حول له هذه القوانين Les lois organiques sont automatiquement transmises par le premier ministre بعد هذا التعريف نصل الى السؤال الثاني.

2

هل من الجائز اعتماد وسيلة " الرقابة التلقائية " لاجل الطعن في دستورية القوانين؟

قد يبدو للوهلة الاولى ان هذا الامر غير جائز لان هذه الوسيلة قد تصطدم بالقاعدة الكلية التي تمنع الجمع بين موقع "الخصم والحكم" وذلك لان المجلس الدستوري، في هذه الحالة، قد يظهر بمظهر القاضي الذي يقوم بالدورين في الوقت ذاته، اي دور تحريك المراجعة وتحريك الفصل فيها.

بتاريخ 7 كانون الاول 2012⁵ اصدر المجلس الدستوري الفرنسي قراراً اشار فيه الى القاعدة الكلية المذكورة Nul ne peut être juge et partie

⁵ 7 décembre 2012, Journal officiel du 8 décembre 2012, p. 19279, texte n° 73.

ان هذه القاعدة الكلية لا تطبق على الحالة التي نحن بصددھا للاسباب الآتية :
. السبب الاول: ان المجلس الدستوري يأخذ هذه المبادرة نفعاً للدستور اي لمنفعة القاعدة الدستورية من الزاوية المجردة والموضوعية ولا مجال للكلام على خصومة في هذا الموضوع فالمجلس الدستوري في حالة الرقابة التلقائية ليس فريقاً وليس خصماً ل احد . Ni adversaire ni partie

السبب الثاني : ان قرار المجلس الدستوري تاريخ 7 كانون الاول 2012 المشار اليه اعلاه قضى بان هذه القاعدة، اي قاعدة عدم جواز الجمع بين صفة الخصم وصفة الحكم، لا تطبق اذا كانت السلطة التلقائية معطاة بهدف تحقيق المصلحة العامة واذا توافرت الضمانات التي من شأنها ان تؤمن حماية مبدأ الحياد.

La saisine d'office d'une juridiction ne peut trouver de justification qu'à la condition qu'elle soit fondée sur un motif d'intérêt général et que soient instituées par la loi les garanties propres à assurer le respect du principe d'impartialité .

ان هذين الشرطين متوافران في المسألة التي نحن بصددھا.

السبب الثالث: ان المجلس الدستوري عندما يفصل في مسألة دستورية القوانين، في حال ممارسة الرقابة التلقائية، انما يفصل بصفته هيئة مؤلفة من 10 اعضاء وليس بصفته قاضياً منفرداً ما يضيفي الموضوعية والتجرد impartialité على الرقابة . وهذه الهيئة مستقلة عن الشخص الذي يحق له تحريك المراجعة التلقائية . (سنقترح فيما بعد ان تعطى مبادرة تحريك هذه المراجعة الى رئيس المجلس او الى ثلاثة من اعضائه) .

السبب الرابع: سنرى فيما بعد، عندما نصل الى اصول الطعن، ان المقرر لن يكون الرئيس الذي وقع على استدعاء تحريك المبادرة كما انه لن يكون واحداً من الاعضاء الثلاثة الذين يوقعون عليه.

لهذه الاسباب لا نرى ما يمنع اعطاء سلطة ممارسة الرقابة التلقائية الى المجلس الدستوري وهنا نصل الى السؤال الثالث.

3

ما هي القوانين التي يمكن ان تدخل ضمن دائرة الرقابة التلقائية
المقترح اعطاؤها للمجلس الدستوري

8. جاء في الفقرة 3 من النص المقترح لتعديل المادة 19 من الدستور ما يلي :
- يمارس المجلس الدستوري عفوا ومن تلقاء ذاته رقابة على دستورية القوانين الآتية :
1. القوانين التي تنشئ وتنظم عمل المجلس الدستوري،
2. النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء،
3. قانون الانتخابات النيابية،
4. قوانين تنظيم القضاء،
5. قانون الموازنة العامة،
6. قانون الجنسية،
7. قانون اللامركزية الادارية."

اما الاسباب الموجبة التي يذكرها مشروع التعديل لاجل تبرير ادخال هذه القوانين الى دائرة "الرقابة التلقائية" فهي تدور حول ثلاث افكار رئيسية :

1. اعادة تكوين السلطات الدستورية والتشريعية والتنفيذية والقضائية والادارية المحلية
 2. تكوين الشعب من خلال قانون الجنسية
 3. فكرة منع تسرب النصوص القانونية المختلفة التي لا علاقة لها بصورة مباشرة او غير مباشرة بتنفيذ الموازنات.
- ان القاسم المشترك بين هذه الافكار هو اهمية تأثير هذه القوانين على تكوين الشعب (قانون الجنسية) وبنيان الدولة (من خلال اعادة تكوين السلطات) وعصب الدولة (من خلال قانون الموازنة).

ان التعداد الوارد اعلاه يطرح السؤالين الآتيين:

- هل هذا التعداد كامل؟

- هل هذا التعداد حصري؟

الجواب عن السؤال الاول : (هل هذا التعداد كامل)؟

9- ان هذا التعداد ليس كاملا ونقترح ان تضاف اليه ثلاث فئات من القوانين

(أ) الفئة الاولى هي تلك التي تتعلق بمقدمة الدستور بجميع فقراتها من الفقرة (أ)

حتى الفقرة (ي) .

بالنسبة لمقدمة الدستور نعطي الايضاحين الآتيين :

الايضاح الاول : ان مقدمة الدستور تتضمن الركائز الاساسية التي تقوم عليها الجمهورية

البنانية وهي تتمتع بقوة دستورية مثل باقي نصوص الدستور (وهذا ما قضى به المجلس

الدستوري) فاذا كان مشروع التعديل يقترح التحرك التلقائي في المجالات التي يعدها اعلاه (نظرا

لاهمية فكرة اعادة تكوين السلطات وتكوين الشعب، وقانون الموازنة) فانه على سبيل القياس

par analogie وحتى من باب اولى A fortiori يستحسن اعطاء صلاحية التحرك التلقائي في

المجالات المتعلقة بالركائز الاساسية التي تقوم عليها الجمهورية اللبنانية. وعلى سبيل المثال يمكن

القول ان الفقرة (ج) من هذه المقدمة التي تنص على "ان لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية تقوم

على احترام الحريات العامة" والفقرة (د) التي تنص على "ان الشعب مصدر السلطات وصاحب

السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية" والفقرة (هـ) التي تنص على مبدأ الفصل بين السلطات

وتوازنها وتعاونها والفقرة (و) التي تنص على ان الانماء المتوازن ثقافيا واجتماعيا واقتصاديا ركن

اساسي من اركان وحدة الدولة واستقرار النظام والفقرة (ي) التي تنص على لا شرعية لاي سلطة

تتناقض ميثاق العيش المشترك هي، مثلا، اهم من "النظام الداخلي" لكل من مجلس النواب ومجلس

الوزراء" فاذا كان يجب، حسب مشروع التعديل، اعطاء المجلس الدستوري سلطة الرقابة التلقائية

في هذين المجالين الاخيرين فانه من باب اولى A Fortiori يجب اعطاؤه مثل هذه السلطة في المجالات الملحوظة في مقدمة الدستور المشار اليها اعلاه .

الايضاح الثاني: ان مقدمة الدستور تعكس خصوصية النظام اللبناني ولا بد من اعطاء المجلس الدستوري صلاحية اجراء الرقابة التلقائية لاجل حماية هذه الخصوصية . عبرت المادة 19 من الدستور اللبناني عن احترام هذه الخصوصية عن طريق اعطاء رؤساء الطوائف حق مراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بالاحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني. ان ما يصح بالنسبة لهذه الخصوصية ذات الطابع الطائفي يصح من باب اولى A fortiori بالنسبة لفرادة النظام اللبناني ذي الطابع الوطني العام المرتكز على الفقرات (أ) الى (ي) من مقدمة الدستور .

الفئة الثانية المقترح ادخالها على مشروع التعديل هي فئة القوانين المتعلقة بالحريات

العامة Libertés publics والحقوق الاساسية Droits fondamentaux

10. جرت محاولتان في فرنسا لاجل اعطاء المجلس الدستوري الفرنسي سلطة الرقابة التلقائية في مادة الحريات العامة والحقوق الاساسية ضمن المجالات التي يحق فيها للمجلس الدستوري الفرنسي اجراء رقابته فيها بصورة تلقائية لكنهما اصطدما برفض البرلمانين الفرنسيين الذين اعتبروا ان القبول بهذا الامر يؤدي الى الانتقاص من صلاحيات البرلمان. ولكن ما هو المقصود بالحريات العامة والحقوق الاساسية؟ ان عددا كبيرا من هذه الحريات ملحوظ في المواثيق الدولية المشار اليها في الفقرة (ب) من مقدمة الدستور وفي الفقرة (ج) من هذه المقدمة وفي المواد 7 و 8 و 9 و 10 و 13 و 14 و 15 من الدستور ولكن توجد حقوق وحريات اخرى غير تلك التي ذكرناها اعلاه مثل الحق بالبيئة وحق المستهلك وكل حق يتفرع عن حقوق الانسان الاساسية مثل الحق بالكرامة الانسانية. علما بان تفرع الحقوق الاساسية عن حقوق الانسان وعملية مفتوحة وهي تكبر مع تطور المجتمعات وتطور الفكر في اتجاه تعزيز حماية الانسان وحقوقه.

11. قد يعترض البعض على ادخال القوانين المتعلقة بالحريات العامة والحقوق الاساسية

في دائرة الرقابة التلقائية على اعتبار ان مشروع التعديل يقترح ادخال فقرة رابعة على المادة 19

من الدستور تعطي لاي طرف في الدعاوى المقامة امام المحاكم العدلية والادارية ان يدفع بعدم دستورية نص قانوني يحكم الفصل في الدعوى يكون متعارضاً مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، وان اعطاء صلاحية التحرك التلقائي للمجلس الدستوري في هذين المجالين قد يكون من باب لزوم ما لا يلزم طالما ان حماية هذه الحريات والحقوق مؤمنة من خلال الدفع بعدم الدستورية المشار اليه اعلاه .

يمكن الجواب على هذا الاعتراض بما يلي :

ان وجود مثل هذا الدفع لا يلغي الحاجة الى التحرك التلقائي المشار اليه اعلاه ، لان الهدف واحد في الحالتين، وهو حماية هذه الحريات والحقوق، ولا خوف من خطر نشوء اي تعارض طالما ان المرجع الذي يفصل في الدستورية اوعدمها انما هو مرجع واحد وهو المجلس الدستوري. بعبارة اخرى لا يوجد في هذه الحالة اي خطر لصدور قرارات متناقضة⁶.

الفئة الثالثة من القوانين التي نقترح اضافتها الى التعداد الوارد في المشروع هي قانون

الانتخابات البلدية

12. ان مشروع التعديل يستثني قانون الانتخابات البلدية من دائرة الرقابة التلقائية المعطاة للمجلس الدستوري. اننا لا نرى اي سبب موجب يبرر هذا الاستثناء. لا بل على العكس اننا نرى ما يوجب ادخال هذا القانون ضمن هذه الدائرة. فاذا كان المشروع ينص على ادخال قانون اللامركزية الادارية ضمن دائرة الرقابة التلقائية فان المنطق يقضي باكمال هذا المجال بقانون الانتخابات البلدية.

⁶. يمكن اعطاء حجة اضافية وهي الآتية : ان المادة 19 من الدستور تعطي لرؤساء الطوائف الحق بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بالاحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الرئيسية وحرية التعليم الديني لكن هذا لا يعني انه لا يحق لباقي الاشخاص الذين يحق لهم مراجعة المجلس الدستوري (رئيس الجمهورية، رئيس مجلس النواب رئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب) ان يتقدموا بمراجعة في هذه المجالات . صحيح ان رؤساء الطوائف يمارسون حق المراجعة في هذه المواد بصورة حصرية لكن ذلك لا يعني انهم **يحتكرون** حق المراجعة في هذه المواد بحيث يعود الى اصحاب الحق الآخرين تقديم مراجعة في المجالات المشار اليها. بعبارة اخرى ان هذه الحصرية تقيد حق المراجعة العائد لرؤساء الطوائف لكنها لا تقيد حق المراجعة العائد للاشخاص الآخرين الذي يعود لهم حق الطعن في القوانين لعللة عدم الدستورية.

الجواب عن السؤال الثاني: هل ان التعداد الوارد في مشروع التعديل حصري ؟

13. ان مشروع التعديل المقترح يحدد المجالات التي يحق فيها للمجلس الدستوري ان يتحرك بصورة تلقائية ولكنه لا يستعمل كلمة حصرا وذلك خلافا لاحكام المادة 19 من الدستور المتعلقة بسلطة رؤساء الطوائف بمراجعة المجلس الدستوري التي تستعمل صراحة كلمة "حصرا" ما يعني ان نية واضع المشروع ليست متجهة الى اعطاء الطابع الحصري للتعداد الذي يلحظه ولو اراد ذلك لكان استعمل كلمة حصرا كما فعلت المادة 19 بالنسبة لصلاحية رؤساء الطوائف. يبقى سؤال آخر هو الآتي : ما هو الافضل من ناحية السياسة التشريعية *Politique législative* ؟

اشتراط الحصرية بصورة صريحة ام ترك النص على اطلاقه ؟
نعتقد انه من الافضل ترك النص المقترح على اطلاقه لان الهدف من مشروع تعديل الدستور موضوع هذا المؤتمر، هو تعزيز فعالية سلطة الرقابة المعطاة للمجلس الدستوري وان اشتراط الحصرية لا يتألف مع هذه الفعالية⁷.
وهنا نصل الى السؤال الرابع.

7 . يوجد سبب آخر يبرر هذا الحل وهو الحل الآتي :
ان المشروع اعطى في الفقرة الرابعة المقترح ادخالها على المادة 19 من الدستور لكل طرف من اطراف الدعوى الحق بان يدفع بعدم دستورية نص قانوني يحكم فصل الدعوى ، وذلك دون اي حصر او تقييد بمجال معين او بمادة معينة ، فمن باب اولى *A fortiori* يجب التخلي عن شرط الحصرية في الحالة التي نحن بصددنا عندما يتعلق الامر بسلطة التحرك التلقائي للمجلس الدستوري . بعبارة اخرى، ان ما يعطى للمتقاضي العادي، من خلال هذا الدفع ، يجب ان يعطى من باب اولى الى المجلس الدستوري ولا يوجد اي سبب يبرر اعطاء المتقاضي اكثر مما يعطى للمجلس الدستوري.
ان الخصوم في الدعوى قد يسيئون استعمال هذا الدفع *abus de droit* لاجل تعزيز موقعهم في الدعوى اما المجلس الدستوري فلا يعقل ان ينسب اليه مثل هذا التجاوز لان تحركه موضوعي لا ينطوي على اية مصلحة ذاتية كما في الحال بالنسبة للمتقاضي العادي.

4

في اصول الطعن عفوا وبصورة تلقائية في دستورية القوانين

14. بشأن هذه الاصول نبدي الملاحظات الآتية:

الملاحظة الاولى: ان اقتراح اعطاء سلطة التحرك التلقائي لاجراء المراقبة الدستورية ليست فكرة معزولة وهي موجودة في بعض البلدان مثل دولة Bénin (وهي دولة افريقية متأثرة بالقانون الفرنسي) حيث تنص المادة 30 من قانون انشاء المجلس الدستوري على منح القاضي الدستوري سلطة اجراء المراقبة التلقائية في الحالة التي تتعرض فيها الحريات للخرق او الانتهاك.

الملاحظة الثانية: ما هي طبيعة السلطة التلقائية المعطاة للمجلس الدستوري موضوع هذه المداخلة ؟ هل هي ملزمة بحيث يتوجب على المجلس الدستوري ان يمارسها ؟ ام انها اختيارية facultative ؟ يحق له ممارستها كما يحق له الامتناع عن القيام بها ؟

يستفاد من النص التعديلي المقترح ان هذه الصلاحية هي مقيدة اي الزامية بالنسبة للمجلس الدستوري وذلك لان هذا النص مصاغ على الوجه الآتي :

" يمارس المجلس الدستوري عفوا ومن تلقاء ذاته رقابة على دستورية القوانين "

ان فعل " يمارس" يدل على ان الرقابة التلقائية هي الزامية وليست استثنائية

discretionnaire

ومما يعزز هذا التفسير هو الاختلاف في الصياغة بين الفقرة 3 من النص التعديلي المقترح الذي يستعمل عبارة " يمارس المجلس الدستوري" وبين الفقرة 4 من النص المذكور الذي يستعمل عبارة " يعود لاي طرف في الدعوى المقامة امام المحاكم العدلية والادارية ان يدفع بعدم دستورية نص قانوني."

ان فعل " يعود " يعني ان الدفع بعدم دستورية النص القانوني هو حق من حقوق الاطراف في الدعوى وليس واجباً عليهم ما يدل على ان واضع المشروع لو اراد اعطاء سلطة استثنائية او اختيارية للمجلس الدستوري في حالات الرقابة التلقائية لكان استعمل عبارة " يعود للمجلس الدستوري " او عبارة للمجلس الدستوري " وليس عبارة " يمارس المجلس الدستوري...."

نعتمد ان هذا التفسير سليم لان الرقابة التلقائية في الحالات المعددة في النص المقترح تسعى الى تأمين المصلحة العامة، لا بل مصلحة الوطن العليا، ولا يستحسن في هذه الحالة الكلام على سلطة استثنائية Pouvoir discrétionnaire

الملاحظة الثالثة: لم يتضمن مشروع التعديل المقترح نصوصاً متعلقة باصول الطعن عفواً وبصورة تلقائية دستورية القوانين، لذلك نرى انه من الضروري ان يتضمن نصوصاً من هذا النوع لان المواد 30 الى 40 من قانون 243 المتعلقة بالنظام الداخلي للمجلس الدستوري التي تنص على اصول الطعن في الحالة التي تقدم فيها المراجعة استناداً الى المادة 19 الحالية من الدستور لا تتضمن ما يتلاءم مع الطعن التلقائي المقترح ادخاله لذلك ينبغي ان يلحظ المشروع نصوصاً تأتلف مع طبيعة هذا الطعن تضاف الى القانون رقم 243 المذكور من دون المساس بجوهره .

نقترح ان تكون هذه النصوص المضافة كما يلي :

المادة 1 : تضاف فقرة ثانية الى المادة 31 من قانون رقم 243 على الوجه الآتي :
يعتبر المجلس الدستوري واضعاً يده حكماً وبصورة تلقائية على مسألة عدم دستورية القوانين في الحالة التي يقدم فيها رئيس المجلس او ثلاثة اعضاء من اعضائه استدعاءً خلال 15 يوماً يلي تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية او في احدى وسائل النشر المعتمدة قانوناً .

المادة 2 : تعدل المادة الثالثة والثلاثون من قانون 243 المتعلق بالنظام الداخلي للمجلس الدستوري على الوجه الآتي :

يسجل استدعاء الطعن المشار اليه في الفقرة الاولى والفقرة الثانية من المادة 31 اعلاه فور وروده الى قلم المجلس الدستوري، في سجل خاص يمسه كاتب مختص مرقم بالتسلسل ومؤشر عليه حسب الاصول.

المادة 3 : تضاف فقرة ثانية الى المادة الخامسة والثلاثين من القانون رقم 243 المذكور على الوجه الآتي :

في الحالة التي تكون فيها الرقابة الدستورية قد تحركت بصورة تلقائية وفقا لاحكام الفقرة 3 من المادة 19 من الدستور (المعدلة) لا يصار الى تعيين الرئيس مقررًا في حال كان الاستدعاء المشار اليه موقعا منه كما لا يصار الى تعيين المقرر من بين الاعضاء الذين يكونون قد وقعوا على الاستدعاء المذكور .

15. في الخاتمة يجدر ابداء الايضاحات الآتية:

الايضاح الاول: قد يقال ان الاقتراح الذي مفاده اعطاء المجلس الدستوري الصلاحية التلقائية في المواد المذكورة في مشروع التعديل بالاضافة الى الفقرات الواردة في مقدمة الدستور والحريات والحقوق الاساسية وقانون الانتخابات البلدية من شأنه ان يعطي المجلس الدستوري في لبنان صلاحيات اوسع من الصلاحيات الممنوحة للمجلس الدستوري الفرنسي.

ان هذا الكلام صحيح لكنه لا يشكل سببا يبرر التراجع عن مشروع التعديل لاننا في لبنان وان كنا نسترشد بالقانون الفرنسي الا اننا لا يجب ان نقلده بصورة عمياء بحيث تأتي مشاريع الاصلاحات نسخة طبق الاصل عن القانون الفرنسي.

حتى في ظل عهد الانتداب كان المشترع اللبناني يسن نصوصا مختلفة عن القانون الفرنسي واكبر مثال على ذلك قانون الموجبات والعقود الذي يتضمن نصوصا مختلفة عن نصوص القانون المدني الفرنسي، والتشريعات العقارية لعام 1926 كانت مختلفة عن التشريعات التي كان معمولًا به في فرنسا لا سيما بالنسبة لمفعول تسجيل الحقوق العينية في السجل العقاري.

الايضاح الثاني: يمكن تبرير مشروع التعديلات بالاسباب الآتية:

السبب الاول: ان المجلس الدستوري هو هيئة دستورية ذات صفة قضائية. (المادة الاولى من قانون 250 المتعلق بانشاء المجلس الدستوري)
ان هذه الصفة تستدعي تطبيق المادة 20 من الدستور كما تستدعي تطبيق الفقرة هـ من مقدمته.

ان المادة 20 من الدستور تصف القضاء بأنه سلطة pouvoir وليس مرجعية autorité كما هو الحال في الدستور الفرنسي.
بما ان القضاء في لبنان انما هو سلطة وليس مرجعية فانه من غير المستغرب ان تكون صلاحية المجلس الدستوري في لبنان اوسع من صلاحية المجلس الدستوري في فرنسا . صحيح انه لا توجد علاقة سببية بين توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وبين طبيعته كسلطة pouvoir وليس كمرجعية autorité لكن اعطاء القضاء صفة السلطة يشجع على توسيع صلاحيات المجلس الدستوري

السبب الثاني: تنص الفقرة هـ من مقدمة الدستور على ما يلي:

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

ان اعطاء المجلس الدستوري سلطة اجراء الرقابة على دستورية القوانين بصورة تلقائية ينسجم مع الفقرة (هـ) المذكورة لان في هذه الصلاحية توازنا وتعاوننا مع السلطة التشريعية
ان السلطة التشريعية تمارس الرقابة على السلطة التنفيذية ولا شيء يمنع اعطاء المجلس الدستوري سلطة الرقابة ليس على مجلس النواب بل على دستورية القوانين فقط التي يسنها هذا المجلس والفرق شاسع بين الامرين.
ان اعطاء المجلس الدستوري هذه الصلاحية ينطبق عليه وصف التعاون لان دور المجلس الدستوري يكمل دور السلطة التشريعية .

ان احترام الدستور لا يجب وصفه بأنه تقييد لحرية المشرع لان هذا الاخير لا يملك حرية مخالفة الدستور. ان القانون بقدر ما يكون مطابقاً للدستور بقدر ما يكون مقبولاً من الشعب الذي هو مصدر السلطات وبقدر ما يكون متمتعاً بالفعالية من حيث النفاذ والتطبيق. لا يوجد تنافس بين السلطة التشريعية وبين المجلس الدستوري بل يوجد تكامل بينهما. ان المجلس الدستوري يقوم بدور البوصلة التي تساعد على الوصول الى التشريع السليم. ان هذه البوصلة لحظها الدستور ولا انتقاص من دور السلطة التشريعية عندما تتم الاستعانة بها.

السبب الثالث: ان الاقتراح الحاضر يرمي الى تعزيز دور القاعدة الدستورية . ليس في ذلك اي ضرر لا بل ان فيه نفعاً عميقاً ولا مجال للخوف من توسيع صلاحيات المجلس الدستوري لان ليس في ذلك تعدياً على صلاحية اية مؤسسة اخرى.

الايضاح الثالث: يقال "ان من يشترع عليه ان يتقرب" légiférer c'est prévoir

ما يعني انه علينا ان نطرح السؤال التالي :

ما العمل في حال لم تتم الموافقة على مشروع التعديل لجهة الرقابة التلقائية موضوع هذه المداخلة ؟ بعبارة اخرى ما البديل عن فكرة "الرقابة التلقائية" المقترحة ؟

يمكن تقديم البديل من خلال الاقتراح الآتي :

تلحظ المادة 28 من قانون النظام الداخلي لمجلس النواب اللجان الآتية :

. لجنة المال والموازنة

. لجنة الادارة والعدل

. لجنة الشؤون الخارجية

. لجنة ... الخ

يمكن ان نقترح انشاء لجنة نيابية اضافية يطلق عليها لجنة " دستورية الاقتراحات والمشاريع" تختص بدراسة مشاريع او اقتراحات القوانين المطروحة امام مجلس النواب من زاوية

مطابقتها للدستور بحيث يكون لها دور وقائي *préventif* من شأنه اجتناب مخالفة الدستور وبالتالي اجتناب احتمال ابطاله من قبل المجلس الدستوري .

نقترح ان تكون هذه اللجنة مستقلة عن لجنة الادارة والعدل ومؤلفة من النواب اصحاب الاختصاص في مادة القانون لا سيما القانون الدستوري لكي يكون لها دور تقني بحت غير متأثر بالاعتبارات الاكسترا-دستورية التي تركز عليها هذه الاقتراحات والمشاريع .

الايضاح الرابع: ان مشروع التعديلات المطروحة تهدف الى تعزيز صلاحيات المجلس الدستوري لكن ذلك لا يشكل انتقاصا من دور السلطة التشريعية لان المسألة ليست مسألة تنافس بين السلطة التشريعية وسلطة القضاء الدستوري اي مسألة من من السلطتين يأخذ صلاحية اكثر من الاخرى؟
المسألة ليست كذلك.

لان المهم ان ينتصر الدستور ولا يهيم عن يد من يأتي هذا النصر .
في مقدمة هذه المحاضرة اجرينا مقارنة بين دور القاعدة الادبية ودور القاعدة الدستورية ولا شيء يمنع من العودة في الخاتمة الى هذه المقارنة.

ان القاعدة الادبية شقت طريقها وفرضت نفسها في القانون الداخلي وفي القانون الدولي على الرغم من بعض الاقلام التي كانت تنادي بتضييق مجال تطبيقها. بتاريخ 10 شباط 2016⁸ عدل المشتري الفرنسي قانون العقود الذي كان سارياً منذ صدور القانون المدني المعروف بقانون نابوليون لعام 1804 بحيث اعتبر صراحة ان قاعدة تنفيذ العقود بحسن نية تتعلق بالنظام العام. اننا نرى ان التطور يسير في اتجاه تعزيز دور القاعدة الدستورية كما سار في السابق في اتجاه تعزيز دور القاعدة الادبية. ان الاعتراف بدور هذه القاعدة الاخيرة هو الاعتراف بدور الاخلاق والاعتراف بدور القاعدة الدستورية هو الاعتراف بدور الانتظام في المجتمع وكلا الدورين يصبان في مصلحة الانسان والمواطن. مع الاشارة الى ان الشريعة التاريخية التي صدرت في فرنسا عام 1789 حملت اسم شريعة حقوق الانسان والمواطن *déclaration des droits de l'homme et du citoyen*.

⁸. Article 1104, alinéa 2, ordonnance du 10 fév. 2016.

رقابة المجلس الدستوري على القوانين الأساسية: الاختلاف بين الأنظمة القانونية

بول مرقص

أستاذ في القانون، رئيس منظمة جوستيسيا الحقوقية

يعتبر الدستور القانون الأسمى في الدولة، فيضعه العلامة Hans Kelsen على رأس الهرم. لذلك وجب إحترامه. ولضمان عدم المساس بأحكامه، كان لا بد من إيجاد رقابة على دستورية القوانين في العديد من البلدان منها فرنسا ولبنان وعدد من الدول العربية حيث تختلف طريقة الرقابة باختلاف النظام المعني في كل دولة. وبالرغم من تراجع الرقابة المسبقة على دستورية القوانين في العالم الحديث لمصلحة الرقابة اللاحقة، إلا أنه يبقى للرقابة المسبقة "الوقائية" على دستورية القوانين ميزة خاصة.

1

الرقابة الدستورية في فرنسا

إن الرقابة المسبقة *contrôle a priori*، هي رقابة على القوانين قبل إصدارها لمعرفة ما إذا كانت مطابقة للدستور أم لا. نشأ هذا النوع من الرقابة للمرة الأولى في فرنسا في العام 1795 حين حاول الفقيه سيبس Sieyès أن يضع في ذهن واضعي دستور السنة الثالثة *Constitution de l'an III* للثورة عام 1795، فكرة إنشاء هيئة سياسية يكون من اختصاصها إلغاء جميع

القوانين المخالفة لأحكام الدستور. لم تلق الفكرة ترحيباً في البدء خشية أن تغدو تلك الهيئة أداة سيطرة، إلا انها اعتمدت في دستور السنة الثامنة للثورة عام 1799 ودستور 1852¹².

أما دستور 1958 وتحديداً الباب السابع منه، فقد أنشأ المجلس الدستوري من تسعة أعضاء تستمر عضويتهم لمدة تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ويجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات ويعين منهم رئيس الجمهورية ثلاثة ورئيس الجمعية الوطنية ثلاثة ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة، علاوة على أعضاء مدى الحياة بحكم القانون، وهم رؤساء الجمهورية السابقون. ويعين رئيس الجمهورية رئيس المجلس الذي يكون له صوت مرجح عند تساوي الأصوات.

ومن ثم عهد المشرع الدستوري في فرنسا لمؤسسة المجلس الدستوري وظائف عديدة أهمها الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها ما أدى إلى عقلنة النظام البرلماني الفرنسي وتراجع هيمنة السلطة التشريعية خلافاً لما كان عليه الأمر في الجمهورية الرابعة، فأضحى المجلس الدستوري سلاحاً فاعلاً لتحديد سلطة البرلمان وترشيده تشريعاته.

والجدير ذكره أن ما عزز مبدأ حماية حقوق الإنسان وحيثياته الأساسية، توسيع حق رفع الطعن أمام المجلس في 29 تشرين الأول 1974، إلى 60 نائباً أو شيخاً بعد أن كان الدستور يحصر حق إحالة القوانين في فرنسا على السلطات العامة برئيس الجمهورية، رئيس مجلس الوزراء، رئيس الجمعية الوطنية، ورئيس مجلس الشيوخ.

ولأن المجلس الدستوري هو حامي الحقوق والحريات، شملت الرقابة في فرنسا منذ صدور قرار المجلس الدستوري الفرنسي في 16 تموز 1971، ديباجة الدستور ومختلف القوانين العادية والقوانين الدستورية المنبثقة عن البرلمان قبل أن تصبح واجبة التنفيذ والقوانين العضوية قبل إصدارها.

¹². Marco Fioravanti, « Sieyès et le jury constitutionnaire : perspectives historico-juridiques », *Annales historiques de la Révolution française*, pp.87-103.

2

ماهية القوانين الأساسية أو العضوية

تصدر القوانين الأساسية أو العضوية *lois organiques* عن السلطة التشريعية مُتميزة عن غيرها من القوانين بتعلقها بموضوع واحد هو تنظيم السلطات العامة، وبخضوعها لبضعة إجراءات خاصة كوجوب عرضها على المجلس الدستوري قبل إصدارها كي يفصل في مدى مطابقتها لأحكام الدستور، وذلك بحسب ما نصت عليه المادة 61 فقرة أولى من الدستور الفرنسي لعام 1958.¹³

بالنظر إلى الموضوعات التي تعالجها القوانين الأساسية والمتعلقة بنظام الحكم وحقوق الأفراد، ولأنها تتضمن الأحكام التفصيلية لما شمله الدستور والقوانين، وصفت القوانين الأساسية بأنها قواعد دستورية تبعية، *Normes secondaires constitutionnelles* محتلة مرتبة وسطى بين الدستور والقوانين العادية بحيث تكون أدنى من الدستور وأعلى من القوانين العادية، حتى وإن كان البرلمان ذاته هو الذي أقرها، إذ أنها تصدر وفقاً للمادة 46 من الدستور الفرنسي التي تفرض شروطاً وإجراءات خاصة أكثر شدة وتعقيداً من إجراءات سن القوانين العادية لسن هذه القوانين.

ويستنتج من أحكام المادتين 61 (فقرة أولى) والمادة 46 من الدستور نوع الرقابة التي يُمارسها المجلس على القوانين الأساسية وهي رقابة وقائية أي سابقة لإصدارها. وتعد القوانين الأساسية أو النظامية التي يخولها الدستور الفرنسي معالجة وتفصيل موضوعات دستورية قوانين متعددة ومتنوعة ومثالها ما ورد في المادة 13 من الدستور التي نصت على أن "يحدد قانون نظامي الوظائف الأخرى التي يتم التعيين فيها من خلال مجلس الوزراء كما يحدد الحالات التي يمكن فيها لرئيس الجمهورية التفويض بسلطته في التعيين لكي تمارس باسمه".

¹³. د. يسري محمد العصار، أستاذ القانون العام في كلية حقوق في القاهرة، "الجمع بين الرقابة السابقة واللاحقة على الدستورية في فرنسا بمقتضى التعديل الدستوري لعام 2008، المجلة المصرية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد 5، حزيران 2015.

Article 13: Une loi organique détermine les autres emplois auxquels il est pourvu en Conseil des ministres ainsi que les conditions dans lesquelles le pouvoir de nomination du Président de la République peut être par lui délégué pour être exercé en son nom.

وكذلك ما ورد في المادة 25 (فقرة أولى) من الدستور المتعلقة بالبرلمان التي نصت على ان "يحدد قانون نظامي مدة صلاحية كل مجلس وعدد أعضائه ومكافأتهم"، وغيرهما من المواد التي يخول الدستور فيها للقانون الاساسي إكمال نصوصه ووضعها موضع التطبيق.

Article 25 : Une loi organique fixe la durée des pouvoirs de chaque assemblée, le nombre de ses membres, leur indemnité, les conditions d'éligibilité, le régime des inéligibilités et des incompatibilités.

3

أصول الرقابة الوقائية على القوانين الأساسية في فرنسا

إن رقابة المجلس على القوانين الأساسية هذه تقع بعد اقرارها من البرلمان وقبل إصدارها. بعد إقرار البرلمان للقوانين الأساسية، تُحال إلى المجلس الدستوري عن طريق رئيس الوزراء قبل إصدارها بواسطة رئيس الجمهورية. هذه الرقابة لا تكون أوتوماتيكية "Le contrôle n'est pas automatique"، فالمجلس يمارسها بناءً على كتاب إحالة مُقدم من رئيس الوزراء وليس من تلقاء نفسه.

هذا ما تضمنه القانون الأساسي للمجلس الدستوري الصادر في 7 تشرين الثاني 1958 الذي نص على ان تتم إحالة القوانين الأساسية التي يقرها البرلمان الى المجلس الدستوري عن طريق رئيس الوزراء، ويوضح كتاب الإحالة عند الاقتضاء بأن ثمة حالة مستعجلة. وتتص المادة 61 من دستور 1958 في فقرتها الثالثة على التزام المجلس الدستوري بإصدار قراره بشأن مدى دستورية النص المحال إليه خلال مدة شهر سواء تعلق الأمر بأحد القوانين الأساسية أو احدى لوائح مجلسي البرلمان أو أحد التشريعات العادية. ويمكن للحكومة، في حالة

الاستعجال، إختصار هذه المدة إلى ثمانية أيام فقط. وقد نصت المادة 62 منه على أن "النص الذي يعلن عدم دستوريته لا يجوز إصداره أو تطبيقه".

يمكن القول أن هذا الاختصاص يُعد اختصاصاً خاصاً في الرقابة على دستورية القوانين لأنه يجعل هذه الرقابة تؤثر إلزامياً في منهجية ومسيرة العملية التشريعية. فحتى وإن كانت الرقابة غير اوتوماتيكية، يكون على رئيس الوزراء إحالة القوانين في فترة معينة تسبق إصدار القانون الأساسي.¹⁴

والجدير ذكره هو تعديل إعتمه المشرع الدستوري الفرنسي في 23 تموز 2008 وهو "مسألة الأولوية الدستورية" *Question prioritaire de constitutionnalité*. من حق كل شخص هو طرف في دعوى أو نزاع القول بأن نص قانوني ينتهك الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور. إذا تم استيفاء شروط القبول في هذه المسألة، للمجلس الدستوري، بناء على إحالة من قبل مجلس شورى الدولة أو محكمة النقض، إذا لزم الأمر، إلغاء التشريع. يتمتع المتقاضون رهنأ بهذا الحق الجديد بموجب المادة 61-1 من الدستور:

ARTICLE 61-1 : Lorsque, à l'occasion d'une instance en cours devant une juridiction, il est soutenu qu'une disposition législative porte atteinte aux droits et libertés que la Constitution garantit, le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi du Conseil d'État ou de la Cour de cassation qui se prononce dans un délai déterminé.

4

تجربة الجزائر من حيث رقابة المجلس الدستوري على القوانين الأساسية

أما في الجزائر، الدولة المتأثرة بفرنسا نتيجة الانتداب الفرنسي الذي دام 132 سنة أي حتى 1962، فقد برزت فكرة الرقابة على دستورية القوانين لأول مرة بعد حركة 1965 عبر دعوة إلى إنشاء هيئة سامية تحت سلطة رئيس الجمهورية تتكفل بمراقبة دستورية القوانين وتضمن إحترام

¹⁴. الأمين شريط، "مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري"، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، عدد 1-2013، ص 11-37.

سمو الدستور . إن المجلس الدستوري الجزائري يتكون من تسعة أعضاء ، يُعين رئيس الجمهورية ثلاثة منهم بينهم رئيس المجلس، أما الثلثان الباقيان فينتخبان وفقاً للمادة 164 من دستور 1996 من غرفتي البرلمان على أساس عضوين من كل غرفة والسلطة القضائية تنتخب عضوين .

ويلاحظ عدم الموازنة في تمثيل السلطات فالسلطة التنفيذية يمثلها ثلاثة أعضاء، بينما يمثل السلطة التشريعية أربعة أعضاء، أما السلطة القضائية فيمثلها عضوان . وبالتالي تحتل السلطة القضائية مكانة أدنى من سائر السلطات في النظام السياسي الجزائري .

حددت المادة 163 من الدستور الجزائري الحالي المهمة الأساسية للمجلس الدستوري وهي "السهر على إحترام الدستور" .

في هذا الإطار يمارس المجلس الدستوري الجزائري كما في فرنسا نوعين من الرقابة إحداهما إجبارية والأخرى اختيارية . في ما يتعلق بالرقابة على القوانين الأساسية موضوع حديثنا فتعد الرقابة وجوبية .

تتم هذه الرقابة بموجب الفقرتين الثالثة والرابعة من المادة 165 وبموجب الفقرة الثانية من المادة 97، فالمجلس الدستوري الجزائري وبعد أن يصادق البرلمان على القوانين العضوية، يبدي رأيه وجوباً في دستورية هذه القوانين .

حددت المادة 123 من الدستور مجال القوانين العضوية وهي القوانين المتعلقة بـ: تنظيم السلطات العمومية وعملها، نظام الانتخابات، القانون المتعلق بالإعلام، القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي، القانون المتعلق بقوانين المالية، والقانون المتعلق بالأمن .

ويلاحظ أن أغلب هذه القوانين تتعلق بتنظيم السلطة، ولهذا السبب ينبغي أن تكون مطابقة

للدستور .¹⁵

¹⁵. <http://www.startimes.com/?t=23493722>.

5

تجربة الرقابة الدستورية في لبنان

أما في لبنان فقد دخلت الرقابة على دستورية القوانين حيز التنفيذ في النظام اللبناني رسمياً يوم أقر قانون إنشاء المجلس الدستوري بتاريخ 14 تموز 1993. نصت المادة 19 من الدستور على مهمات هذا المجلس على نحو حصري وهي: مراقبة دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية والرئاسية. أما المادتان 1 و18 من قانون انشاء المجلس فقد نصتا على أن المجلس الدستوري يتولى الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. وخلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز للمرجع القضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع لمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص. وتالياً فإن المجلس الدستوري هو هيئة دستورية مستقلة ذات طابع قضائي إذ لا يحق للمحاكم الدفع بعدم دستورية قانون ما، فتكون الإدارات والمحاكم ملزمة بتطبيق قوانين ربما تكون مخالفة للدستور.¹⁶

وفقاً للمادتين 18 و51 من هذا القانون، لا يعتبر المجلس الدستوري هيئة استشارية إضافة الى كونه ناظراً في دستورية القوانين كما هو الحال في بعض البلدان حيث يطلب رأيه أثناء إعداد القوانين أو بعد اعدادها وقبل طرحها على السلطة التشريعية أو بعد اقرارها وقبل نشرها في الجريدة الرسمية كما هو الحال في فرنسا. فقد حصر دور المجلس الدستوري في لبنان بالفصل في عدم تعارض القوانين مع الدستور.

لم يميز الدستور اللبناني صراحة بين القوانين العضوية والقوانين العادية، لكن يمكن تعريف القوانين العضوية بأنها القوانين التي يشير الدستور إلى سنّها صراحة. مثلاً، تنص المادة 8 من الدستور على أنّ «الحرية الشخصية مصونة، وفي حمى القانون، ولا يمكن أن يقبض على أحد أو يحبس أو يوقف إلا وفقاً لأحكام القانون، ولا يمكن تحديد جرم أو تعيين عقوبة إلا بمقتضى القانون».

¹⁶. بول مرقص وميراي نجم شكرالله، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، بيروت، كانون الأول 2014، ص 17-18.

وتالياً فإنّ كل ما يتعلق بالحريات العامة، يجب أن يصدر بموجب قانون يسمى قانوناً عضوياً. أما القوانين العادية فهي القوانين المتبقية التي لم ينص الدستور على سنّها.¹⁷ وتالياً على لبنان أن يتأثر بالأنظمة المتقدمة لناحية الرقابة الوقائية (السابقة) على دستورية القوانين خصوصاً الأساسية منها نظراً لأهميتها.

بيد أن الأمر الحميد يكمن في اعتماد المجلس الدستوري اللبناني ما اعتمده المجلس الدستوري الفرنسي لجهة شمول الرقابة ديباجة الدستور وذلك منذ صدور قرار المجلس الدستوري اللبناني في 7 آب 1996، وهو الأول الذي يبطل فيه قانون صادر عن مجلس النواب وهو قانون الإنتخاب.

إن اعتبار الرقابة التقليدية على دستورية القوانين كغيلة باحترام الدستور من السلطات العامة يدل على محدودية فهم الأمور، إذ لا يمكن أن يشكل ذلك ضماناً عدم الاعتداء على القواعد والحقوق الدستورية الأساسية من سلطات الدولة. لذلك، يقتضي السماح للأفراد في كل دول القانون الطعن مباشرة أمام المجلس الدستوري بعدم دستورية قانون أو مشروع قانون ما، أي سواء في حالة الرقابة اللاحقة أو حتى السابقة على الدستورية.

المراجع

- Marco Fioravanti, "Sieyès et le jury constitutionnaire : perspectives historico-juridiques », *Annales historiques de la révolution française*, pp.87-103
- Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Ferdinand Mélin-Soucramanien, Éric Oliva, André Roux ; *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, Paris, 17^e éd., 2013.
- Vincent Schnebel, *Contrôle a priori ou contrôle a posteriori : quelles différences?*, 3 oct. 2011.

¹⁷. وسيم وهبة، "نظام كان اسمه الرقابة على دستورية القوانين"، *الأخبار*، 1 نيسان 2009، العدد 785.

بول مرقص وميراي نجم شكرالله، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، بيروت، كانون الأول 2014، 139 ص.

وسيم وهبة، "نظام كان اسمه الرقابة على دستورية القوانين"، الأخبار، نيسان 2009، العدد 785.

الأمين شريط، مكانة البرلمان الجزائري في اجتهاد المجلس الدستوري، مجلة المجلس الدستوري الجزائري، عدد 1-2013، ص 11-37.

مناقشة الجلسة الثانية

أنطونيوس أبو كسم: أودّ العودة الى مداخلة العميد فايز الحاج شاهين، فقد ورد أمر مهمّ فيها لناحية التمييز بين السلطة القضائية كسلطة وكمرجعية - وحبذا لو كانت لدينا مرجعية فعلياً، فنحن لدينا مرفق قضائي بحسب ارتباطها بوزارة العدل وبالسلطة التنفيذية- نحن نتكلم على تعديلات دستورية، وقال الرئيس عصام سليمان أنّ السيادة هي للدستور، فعلينا تطبيق دستورنا. يتكلم دستورنا على سلطة قضائية وليس على مرجعية أو على مرفق قضائي، ونتكلم على فصل وتوازن السلطات. لو أردنا التكلم عن دولة قانون وأردنا مواكبة هذا التطور، فمن حقنا أن نعلم - كما قال الدكتور مرقص- وأن نطرح على بساط البحث هذه التعديلات.

من هذا المنطلق يجب أن تكون لدى السلطة التشريعية Droit de saisine، ذلك أنّ السلطة القضائية هي التي تنفّذ وتطبّق القانون فعلياً، وهي التي ترى المشاكل التي يمكن أن يواجهها تطبيق قانون معين. فلا نستطيع القول أنّ السلطات متوازنة ومتعاونة بدون أن نعطي السلطة القضائية صلاحية مراجعة القضاء الدستوري droit de saisine، هكذا تكون السلطة القضائية على قدم المساواة مع السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية.

في موضوع التعاطي بين المجلس الدستوري والمجلس النيابي، يجب تحصين المجلس الدستوري، إذ يُمكن لأي قانون يخصّ إنشاء المجلس الدستوري أو نظامه الداخلي، أن يعدّل الأثرية المطلقة majorité absolue، وفي النهاية يمكن للمشرع أن يضع حدّاً للولاية كما يمكن أن يُمدّد، ذلك أنّ المادة 19 من الدستور لا تأتي على ذكر الولاية ولا على طريقة اختيار، وهذا أمر أساسي اقترحه الرئيس عصام سليمان لناحية ولاية الأعضاء واختيارهم. ومن الاقتراحات أيضاً أن نتمكن من الفصل في ما خصّ قوانين المجلس الدستوري فيتمّ تعديلها، على أن تكون لدينا majorité qualifiée.

تكلم الدكتور بول مرقص على مشكلة أساسية نعاني منها، وهي أنه ليس لدينا تمييز بين القوانين العادية والقوانين الأساسية، وبالتالي يُمكن إضافة ذلك الى مشروع اقتراح تعديل نظام المجلس الدستوري، وضمن الدستور، بإمكاننا اللجوء الى المادة 65 التي تتصّ على المواضيع الأساسية التي تحتاج للثلثين في مجلس الوزراء.

سمير الجسر: لا شك أنّ المداخلتين مهمّتان جدًّا، لكنني قد لا أكون مع هذا التوسّع في التوجّه. نحن حيال مسألتين: الرقابة التلقائيّة والرقابة الوقائيّة، وقد تكون الرقابة الوقائيّة موجودة ضمناً في الرقابة التلقائيّة. لكن المشكلة أنّ الرقابة التلقائيّة قد تُفسح في المجال لجنوح كبير، ولخروج على الأصول والقواعد العامّة، وللخروج على مبدأ فصل السلطات. نشعر مراراً أنّ مجلس النواب يحاول أحياناً أخذ دور الحكومة، أو أنّ الحكومة تحاول أخذ دور مجلس النواب، وهو أمر غير مقبول، وبالتالي علينا أن نميّز بين هذين الأمرين. تكلم البعض على النصوص على أن تكون حصرية أو غير حصرية، وعلى ما يُفهم منها، وأنه مع ألا يكون النصّ حصريّاً، وأجد أنّه بالقول هذا مخالفة لرأي سابق حول التفسير حيث يتوجب توافر ضوابط. أشير الى أنّنا نستطيع تحقيق الغرض بدون أن نفتح مجالاً للتعسف أو للاستنسابيّة. المؤسف أن الميل للاستنسابيّة يستمر في التنامي عندنا. وعندما نتكلم على تلقائيّة السلطة القضائيّة، فالأمر ليس محصوراً بالمجلس الدستوري، هناك أيضاً مجلس شوري الدولة والمحاكم العاديّة. أجد هذا الكلام جريئاً للغاية. يمكن تحقيق الغرض بطريقة أخرى، بحيث نقرّ بضرورة وجود رقابة وقائيّة، على أن تتحقّق على النحو التالي: هناك أنواع من القوانين لا يجوز مطلقاً أن تمرّ بدون رقابة وقائيّة، ويمكن تعديلها، وبشكل خاص في ما يتعلّق منها بعدم الفصل بين السلطات. مثال على ذلك، عندما يشرّع مجلس النواب فيأخذ صلاحيات الحكومة لناحية التعيين أو الإبطال، أو أنه يتناول قراراً قضائياً صادراً مسبقاً ويصدر قانوناً مخالفاً له والى آخره... لا بدّ من وجود رقابة وقائيّة في مسائل مماثلة.

في تطبيق الرقابة الوقائيّة، لا يجب أن تُترك للتلقائيّة مع ما قد تتضمّن من سلطة استنسابيّة، خصوصاً إذا ما جنحنا الى التفسير الواسع للأسس، على اعتبار أنّه يمكن أن يوصلنا الى مكان آخر... هناك مجموعة من القوانين التي يجب أن تمرّ على رقابة مسبقة. في حال لم يهتم مجلس النواب للأمر، نفسح في المجال لعدد قليل من النواب، ثلاثة مثلاً، يُمكنهم الطعن في هذا القانون أمام المجلس الدستوري لأنه لم يمرّ على الرقابة المسبقة.

في موضوع ميل عدد من الناس الى الدفع بعدم دستوريّة نصّ قانوني أثناء النظر في الدعوى، هو ما يحبّه الرئيس صلاح مخيبر وهو مطروح في المشروع، وهو سوف يُغرق المحاكم ويُغرق المجلس الدستوري. مثال على ذلك في الدفوع الشكليّة. ما من قضية جزاء تنتهي فهي تدخل

كلها في الدفوع الشكلية، والشيء نفسه سوف يحصل فيقال هذا دستوري أو غير دستوري، ويبدأ الحديث عن هرمية القوانين ونصل الى المواثيق الدولية، أي أن ذلك يفتح باباً لا يُقفل ويزعزع الاستقرار، علماً أنّ الهدف من التشريع هو خلق استقرار في المجتمع. نستطيع تأمين المصلحة من خلال رقابة مُسبقة بمواضيع مُعيّنة وفي مسألة أساسية "نظامية"، مثل مسألة الفصل بين السلطات في حال تجاوزها وحصول تبعات، كما يُمكن اعتماد طريقة أخرى، فبدلاً من أن تكون تلقائية نحدّ من العدد ونشدّد الإجراءات المطلوبة والشروط من أجل المراجعة.

سمير الجسر: أميل دومًا الى عدم التفصيل على قياس الأشخاص، وكلنا بشر ونخطئ. بقدر ما نضع ضوابط تُساعد على تحصين الناس الذين نعمل من أجلهم. لو كان الوقت متاحًا لكنا تكلمنا أكثر على المادة 65. وأجد أنه لا يجب أن تدخل القوانين المعدّدة في الفقرة 5 من خلال اقتراح قانون، يجب أن ترد فقط ضمن مشروع قانون، ذلك أنها وُضعت في اتفاق الطائف بناءً على طلب من المسيحيين، خصوصًا بعد تغيير ديموغرافيا مجلس النواب، حتى لا يتم تمريرها بأكثرية بسيطة.

أنطوان خير: علينا أن ننطلق من نظرة إيجابية للمجلس الدستوري. لا يمكن مقارنة المجلس الدستوري بالفريق في الدعوى، الذي يُمكن أن يسيء استعمال حقّ الدفع كما يحصل في الدفوع الشكلية، ذلك أنه ما من مصلحة له في ذلك. هو حامي القاعدة Norme المجردة بدون أي خلفيات أو إمكانية للتعسف في استعمال الحقّ. في حال وجود السلطة التلقائية، فهي مُحدّدة بالمواضيع الأساسية، وهناك اقتراح، فإمّا أن ننطلق من مشروع الرئيس عصام سليمان، أو من المادة 65 من الدستور التي ذكرها الأستاذ الدكتور انطونيوس أبو كسم، وهي تقول في الفقرة الثالثة: يجب الحصول على موافقة الثلثين في المواضيع الأساسية. نستطيع اعتماد هذا المعيار. أي أنّ المواضيع الأساسية المعدّدة بالمادة 65 الفقرة 3، تدخل ضمن السلة وتُضاف اليها مقدّمة الدستور التي تتضمن الحريات العامة.

يستفيد النظام القانوني ordre juridique من توسيع صلاحيات المجلس الدستوري بدون أي تعسف.

بول مرقص: من حيث الرقابة التلقائية أو من حيث الدفع بعدم الدستورية، إذا ما وضعنا ضوابط وأصولاً ناظمة ننفادي إمكانية التعسف، ذلك أنّ كلّ حقّ يتحوّل الى تعسف إن لم يكن محددًا وباللاتينية *De finis Tracer les frontières*.

غسان مخيبر: أعرض أربع ملاحظات، وأضع الموضوع الذي نحن في صدده في إطار أشمل من حقّ مراجعة المجلس الدستوري *Droit de saisine*. تصبّ ملاحظاتي الأربع كلّها في اتجاه واحد؛ أتفق مع ما ورد في نية المشروع المقدم من قبل الدكتور عصام سليمان، حول توسيع صلاحية المجلس الدستوري مع الضوابط التي يحرص عليها الجميع.

1. يجب ومن المفيد أن تكون الرقابة التلقائية موجودة، وأن يكون هناك تعداد حصري، ووجوب رقابة دستورية، ذلك أنّ وجوب الرقابة الدستورية تُخرج العمل الرقابي من أي خشية من أن يقع في الاستنسابية، وبالتالي في التسييس. وتالياً هو تحصين للمجلس الدستوري أن يكون ملزماً بمراجعة عدد محدد من القوانين وأن لا يكون ذلك استنسابياً. يحصّنه ذلك من الخشية التي عبّر عنها الدكتور فايز الحاج شاهين حين قال أنه لا يستطيع أن يكون طرفاً وحكماً في الوقت نفسه، وإن لم يكن بالضرورة - وكما ذكر - طرفاً كغيره من الأطراف. أؤيد فكرة الإشارة الى المادة 65 من الدستور، ذلك أنه يمكن أن يضاف إليها مواضيع مع الزمن، ويمكن أن يجري تعديلها، بالإضافة طبعاً الى النظام الداخلي لمجلس النواب ومجلس الوزراء كما أُشير.

لديّ تحفظ وحيد على ما قاله البروفسور الحاج شاهين في موضوع الإشارة للحريات الأساسية وحقوق الانسان ومقدمة الدستور، فعندما نعتمد منطق التعداد الحصري للقوانين التي تُحال، ونشير الى مقدمة الدستور والى أنواع معينة من القوانين بحسب اختصاصها أو موضوعها: تصبح من طبيعة مختلفة، كلّ قوانين لبنان تتعلّق بطريقة أو بأخرى بحرية من الحريات الأساسية، أكانت سياسية أو مدنية أو اقتصادية إجتماعية وثقافية؛ يُعنى قانون الإجراءات مثلاً بحق السكن، وأي قانون من قوانين الجزاء أو العقوبات أو أصول المحاكمات تُعنى بالحريات الشخصية. وبالتالي يمكن أن توضع إشارة الى أنه يشكّل معياراً للرقابة على القوانين أن تشير الى مقدمة الدستور، بما

فيها الحريات الأساسية. لكنها ليست catégorie كقانون الانتخابات، لكي تكون من القوانين التي تُحال حكماً. وبالتالي مع هذا التحفظ أُؤيد فكرة الرقابة التلقائية كما عُرضت.

2. أُؤيد الرقابة غير المباشرة على دستورية القوانين. أُذكر كل من يخشى على إغراق المجلس الدستوري بالمراجعات، بأنّ هناك تجارب مقارنة بدول عالم ثالث نُجريها بدون أي عقدة - وليعذرني أصدقائي رئيس وأعضاء المجلس الدستوري - إنّ المجلس الدستوري عاطل عملياً عن العمل، فمن النادر أن تصله مراجعات، ولا أضع تهمة على أحد، بل على العكس، أريد أن يكون المجلس الدستوري فعالاً، وبالتالي كلّ ما يمكن أن يضيف عملاً لهذا المجلس مفيد، حتى في الرقابة غير المباشرة على في دستورية القوانين.

3. ما من إشارة في المشروع الى توسيع إطار مراجعة الطعن أمام المجلس الدستوري. ورد أكثر من مُقترح، ومنها للبروفسور فايز الحاج شاهين، كالذي أعطى نقابتي المحامين في بيروت وطرابلس حقّ المراجعة. فبالإضافة الى هذه الأدوات، يُمكن أن يتوسّع إطار الجهات التي يجوز لها الطعن بدستورية القوانين.

4. في ما يتعلّق بالمقترح الذي تقدّم به البروفسور الحاج شاهين حول إنشاء لجنة مُتخصّصة في مجلس النواب، أودّ هنا العودة الى فكرة سبق وطرحتها في مداخلة الأولى وهي مأسسة الاستشارة الدستورية، بمعنى أن تكون في الوثائق التي تُعرض على الهيئة العامة لمجلس النواب في التقرير، ذلك أنّ كلّ لجنة ترفع تقريراً الى الهيئة العامة، وغالباً ما تكون هذه التقارير هزيلة وسيئة، ولا تتضمّن أي تحليل للمضمون.

هناك جهد قائم حالياً في مجلس النواب لتنظيم آلية العمل التشريعي في الداخل؛ تضمّ لجنة الإدارة والعدل - لسوء الحظّ - ما تبقى من قانونيين في المجلس، ومعظم اعضائها من رجال الأعمال والأطباء... ننشئ لجنة إضافية... إنّ أول نقطة تُثار وتُطرح علينا في عملنا اليومي هي دستورية المادة، إن أصبنا أو أخطأنا في التحليل. إنّ ما يقيد هو مأسسة الاستشارة القانونية بمستند مستقل يُرفع، إضافة الى تقرير اللجنة، إلى الهيئة العامة، ويحلّل من قبل قانونيين مُتخصّصين مدى ملاءمة دستورية القوانين. أصبح لموضوع الصياغة التشريعية législative قيمة دستورية في أكثر من قرار في المجلس الدستوري الفرنسي والمجلس الدستوري اللبناني، أي تقنيّة الصياغة

التشريعية. تصدر عن اللجان قوانين سيئة ومخالفة للدستور بفعل من عيب يشوب صياغتها؛ يتم في أكثر من برلمان تمرير كل النصوص بعد دراستها من قبل اللجان على هيئة لتعيد لمراجعة صياغتها تقنياً حتى تصبح قابلة لأن تُعرض على الهيئة العامة. مع هذين التعديلين أقترح في حال الموافقة تضمينهما في التقرير النهائي. أؤيد كل ما يؤدي الى توسيع صلاحيات المجلس الدستوري.

أجريت مقارنة ما بين دور القاعدة الأخلاقية التي يجب أن تسقي القانون، والقاعدة الدستورية التي يجب أن تسقي القانون. لدور القاعدة الأخلاقية ابتدع العلماء ما يسمّى بالموجب الطبيعي obligation naturelle الذي اتخذ دوراً وحجماً كبيراً. كان العميد كاربونيه Carbonnier يتكلم مع أحدهم الذي كان ينتقد الموجب الطبيعي، قال له ببساطة: ماذا لديك ضدّ الموجب الطبيعي فهو لا يؤدي أحد Ne fait de mal à personne. وأنا أقول أنّ القاعدة الدستورية لا تؤدي أحداً حتى وإن أعطيناها السلطة التلقائية.

صلاح مخبير: أتفق مع الوزير الجسر حول مهزلة الدفع الشكلية أمام المحاكم. أما بالنسبة للطعن في عدم دستورية قانون عن طريق الدفع، فهو لن يصل الى المجلس الدستوري إلا إذا كان جدّياً Et bien fondé. لا تُرمى كلّ الدفع على المجلس الدستوري، هناك مصفاة لا تسمح بمرور غير الجدّيين.

بول مرقص: كم أجد من الصعوبة لا بل من الجلال أن أتحدّث في حضرة العلماء والحكماء الدستوريين وبعد البحث المستفيض المعمق الذي تفضّل به عميدنا البروفسور الحاج شاهين. يحفزني في الآن عينه أنّ ثمة مشروع تعديل مقترحاً ومقدماً، وقد دعوت نفسي من تلقائي لأن أبحث فيه بحثاً مطوّلاً، أخطّه حالياً، وقد استفدت من هذا اللقاء لكي أعرف منه بعض النقاط ليس إلّا. هو على خلاف هذا الكتاب الذي كلّفتمونا به مع الزميلة الأستاذة ميراى نجم، وهو ينطلق من هذا المشروع وسأضعه بالتصرّف بعد أسابيع. المحفّر الثاني، أننا كنّا في دورة متعدّدة ندرّب فيها القانونيين والمجتمع المدني في عدد من الدول العربية بدعوة من جمعية القضاة والمحامين الأميركيين. لاحظنا مدى التطوّر الحقوقي والدستوري القائم في المنطقة العربية. ويستفزني ذلك

لأنّ هناك قصورًا في التجربة اللبنانية على الرغم من هذه الإبداعات الدستورية التي أجدها اليوم بينكم. وفي لقاء أخير لنا في المغرب، لاحظنا أنّ الملك هناك قد أدخل تعديلات على الدستور إجتنبًا للثورات، وربما لم يضعها بالضرورة كي تطبّق بأكملها وبهذه الروحية، ولكن ثمة ثغرة في مكان ما يمكن للمجتمع المدني أن يستفيد منها، وللمواطنين أن يتقدّموا بعرائض وبمشاريع تعديل والى ما هنالك، وهم اليوم في صدد التدريب المستمر مع جهات متخصصة في هذا الإطار.

أتجنّب التداخل في مضمون المداخلتين، بدون أن أدعي أنني سوف أقدم قيمة نوعية لما تقدّم به البروفسور فايز الحاج شاهين، لفتني ما قاله عن قانون الموازنة؛ يقول بريبان: *Le choix de mettre un texte dans un autre n'est pas neutre*. حشر نصّ في قانون يدعو الى التساؤل، وقد عابشنا ذلك في "مرصد التشريع" في وقت من الأوقات... تختلف الرقابة الدستورية باختلاف الأنظمة القانونية في كلّ دولة.

أخلص الى السؤال التالي: هل سنقرّ السلطة السياسية، وتحديدًا مجلس النواب اللبناني هكذا تعديلات طموحة وجريئة ومميّزة، وقد أضيف إليها الآن شقّ آخر مميّز؟ أنطلق من سؤال آخر: هل لها مصلحة في إقرار مثل هذه التعديلات الطموحة؟ في تجربة قانون الانتخابات النيابية التي حصلت منذ سنين، هل سنقرّ السلطة السياسية ولو تمثّلت بالسلطة التشريعية في هذا الباب، قانونًا للانتخابات النيابية يضمن معايير التمثيل الصحيح؟ هل لهذه السلطة أو لسواها مصلحة في الدفع باتجاه هكذا إصلاحات دستورية وقانونية، في غياب أمرين دافعين مثل هذه الأطر العلمية الضاغطة أولاً، وثانيهما الأطر المدنية أي المجتمع المدني الضاغط والمواكب، والذي آسف أن أقول أنّه أحبط في الأشهر القليلة الماضية، وأخشى أن ينتظر سنين طويلة قبل أن يستعيد الزخم للقيام بالمبادرة والضغط، وفق أصول منهجية في علم التحرك *Advocacy* وال *Planning* وال *Forcing* وال *Lobbying*، التي فاتته عندما تحرك منذ شهور وأخذ الى أمكنة أخرى والى أهداف غير متجانسة وغير منهجية.

عصام سليمان: لا بد من التنويه بالدراسيتين القيمتين بشأن الرقابة التلقائية على دستورية القوانين الأساسية. وأرى ضرورة تحديد هذه القوانين حصراً لكي لا يُترك مجال واسع للاجتهااد بشأن

القوانين التي تخضع حكمًا للرقابة التلقائية، وتجنبًا للجدل والخلاف بين مجلس النواب والمجلس الدستوري حول القوانين التي تخضع للرقابة تلقائيًا والقوانين التي تخضع للرقابة بناءً لمراجعة. لا أجد ثمة مسوغًا للخوف من التعسف في الرقابة التلقائية على القوانين الأساسية المحددة حصراً، لأن مراقبتها من قبل المجلس الدستوري تهدف الى عدم العمل بقوانين مخالفة للدستور وهي ذات أهمية استثنائية، كقانون الانتخابات النيابية وقانون الموازنة العامة وغيرهما من القوانين التي تتميز عن غيرها. فوضع قوانين لا تخضع للرقابة على دستورها يُشكل تعسفاً في استخدام السلطة، بينما الرقابة على دستورها تحول دون حدوث هذا التعسف.

أما بالنسبة للاستقرار التشريعي والخوف من زعزحته بسبب التوسع في الرقابة على دستورية القوانين، فمع أهمية الحفاظ على الاستقرار التشريعي لا يجوز التضحية بالضمانة الدستورية للحقوق والحريات من اجل الاستقرار التشريعي. بعض الدول كألمانيا واسبانيا تعطي الأولوية للحقوق والحريات وليس للاستقرار التشريعي، وبعض الدول الأخرى أعطت الأولوية للاستقرار التشريعي ومنها فرنسا، غير ان هذه الأخيرة، ومنذ اعتماد مبدأ مراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم QPC، وازنت بين الحقوق والحريات من جهة والاستقرار التشريعي من جهة أخرى، واعتقد أن تجربتها ناجحة على امتداد السنوات الخمس التي مرت على هذه التجربة. وينبغي ان نسترشد في هذا المجال بالتجربة الفرنسية.

أما ما أثير حول الدفع الشكلية، فإنني اعتقد بأنها تختلف تمامًا عن الدفع بعدم دستورية القانون الذي تجري على أساسه المحاكمة.

الجلسة الثالثة

مراجعة المجلس الدستوري عبر المحاكم

كيف أصبح لدينا مجلس دستوري

ابراهيم نجار

وزير العدل سابقاً، أستاذ في كلية الحقوق في جامعة القديس يوسف

رئيس الجلسة

عندما وضعنا النص الذي صدّق عليه مجلس النواب بُعيد انتخابات 2009 بشأن تعديل بعض نصوص قانون المجلس الدستوري، عشنا مخاضاً عسيراً في تلك الأيام العصيبة، ذلك أننا لم نكن نتصوّر أن تجري انتخابات نيابية في لبنان بدون وجود مجلس دستوري، ما جعلنا نسرّع الأمور، وقد أعدنا على عجل الحياة للقانون الذي سقط بفعل انقطاع بعض الأعضاء السابقين عن حضور جلسات المجلس الدستوري.

رافقت تعيين كلّ عضو من أعضاء المجلس الدستوري عن قريب وعن بعد، من قبل مجلس النواب ومن قبل مجلس الوزراء. أشعر بارتياح كبير لأنّه أصبح لدينا مجلس دستوري. لست خبيراً في الشؤون الدستورية، ولكن ليس بالضرورة أن يكون الشخص حلونجي حتى يعرف طعم الحلو، وبالتالي نحن معكم نتذوّق أقلّه أحلى ما لديكم وأجمل ما تتقدّمون به من عطاءات. نحن نتابعكم بشكل دائم، ومن يكون في الموقع الذي كنت فيه، ويحصّر القانون الذي أصبح أعضاء المجلس الدستوري بموجبه ضمن المجلس، يندم أحياناً على بعض الهفوات التي وردت في هذا القانون. لكنّ كلّ مادّة وكلّ فقرة من هذا القانون كانت هادفة ولها سبب معيّن. المهمّ أنّه أصبح لدينا اليوم مجلس دستوري والحمد لله، وأتمنى أن يكمل بهذا الزخم وبمساندة مؤسسات مثل مؤسسة كونراد إديناور.

أجد نفسي في هذه المناسبة محاطاً بالدكتور شبلي وجدي الملائط، رحم الله معالي الرئيس وجدي الملائط، وقد كان أحماً كبيراً لي، وكنت أكنّ له الاحترام الكامل والمودة العظيمة. هو رجل عظيم تميّز بالعنفوان والنمردة والرفض حيث كان يتردّد الآخرون. وأفضل ما أنجبه هو صديقنا الدكتور شبلي، العالم بالفلسفة والقانون والثقافة والتاريخ... والمحاضرة الثانية هي صديقتنا البروفسورة يارا كرم التي رافقتني لفترة في وزارة العدل، وقد كانت المستشارية الدبلوماسية لوزير العدل في فترة كانت فترة منتجة في تاريخ قصر العدل.

Pour une Question Prudente de Constitutionnalité

Lara Karam Boustany

Professeure à la Faculté de droit, Université Saint-Joseph

S'interroger sur la question prioritaire de constitutionnalité nécessite une réponse prioritaire de bienséance. Une réponse qui tient en un mot : merci. Merci aux membres du Conseil constitutionnel et en premier à leur président pour cette initiative. Pour son contenu certes, et avant tout, mais également pour sa symbolique : c'est un acte de résistance intellectuelle face à la nécrose du politique, un message fort lancé aux parlementaires. Désormais, les discussions sur la Constitution et la loi peuvent se faire en dehors de l'enceinte du Parlement désertée depuis fort longtemps. Désormais, il est du devoir des personnes qui occupent des postes de responsabilité dans l'État de s'interroger sur les failles du système, de ne pas se contenter d'occuper le poste mais d'essayer de proposer des solutions aux obstacles qu'ils ont rencontrés. Merci également à la Fondation Konrad Adenauer pour son infaillible soutien à la réflexion juridique sur les libertés et l'État de droit.

S'interroger sur la QPC nous rappelle à l'ordre. La Constitution est prioritaire et doit le rester. Introduite en France par la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008, la QPC permet à un justiciable, partie à un procès ou une instance, de soutenir qu'une disposition législative porte atteinte à ses droits fondamentaux garantis par la Constitution. Le Conseil constitutionnel peut être saisi de cette question sur renvoi de la Cour de cassation ou du Conseil d'État.

C'est la même approche qui est adoptée par le projet que nous discutons aujourd'hui. Elle n'est certes pas la seule approche du contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité de la loi. D'autres systèmes juridiques ont adopté d'autres solutions. Le parti pris de cette intervention consiste toutefois à évaluer le projet proposé intrinsèquement sans s'attarder sur les autres alternatives qui auraient pu être adoptées : la QPC, tout sur la QPC mais rien que la QPC.

Pour me faire pardonner les observations qui pourront sembler critiques par la suite, mon propos introductif se doit de commencer par les avantages du système proposé et ils sont nombreux : marquer avec

le choix de l'adjectif « prioritaire » la prééminence de la Constitution dans l'ordonnement juridique interne, assurer un plus grand respect des libertés et droits, renforcer le principe de sécurité juridique, impliquer le citoyen dans le développement d'un Etat de droit, implication qu'il est opportun et important de créer au Liban, moderniser le droit positif libanais, sortir les débats sur les droits et libertés du champ politique, se rallier enfin à une conception vivante du droit : ce dernier ne résulte pas seulement d'un texte figé, mais de l'application et de l'interprétation qui en est faite et qui, elles, peuvent entraîner un irrespect de la Constitution. Peut-on imaginer une plus grande sophistication de la protection des droits et *du Droit* ?

Le Conseil constitutionnel libanais en s'engageant dans cette voie rejoint non seulement la France, mais également plusieurs États arabes qui ont déjà adopté cette technique de contrôle. Le projet prévu mérite donc d'être salué d'autant plus qu'il ne se contente pas de proposer une modification du seul texte constitutionnel, mais également des différents textes qui régissent le Conseil. Toutefois, et puisque qui aime bien châtie bien, l'exercice qui vous sera proposé consistera à sonder les manques et les incohérences du projet: Répond-il aux attentes des constitutionnalistes ? Risque-t-il d'engouffrer le Conseil constitutionnel dans des dédales politiques ? A-t-il été jusqu'au bout de la logique qu'il prône ? Peut-on avancer certaines idées en vue de le renforcer ?

C'est donc dans cette optique d'évaluation critique que s'inscrit aujourd'hui l'examen du projet de réforme et cette approche portera sur les trois moments que connaît une QPC : avant son renvoi devant le Conseil constitutionnel, son examen par le Conseil constitutionnel et ce qui pourrait en advenir après la décision du Conseil constitutionnel :

1

La QPC avant le Conseil constitutionnel

Les problèmes qui seront appelés à être soulevés peuvent être regroupés autour de deux axes : la recevabilité et la procédure.

A. Les questions de recevabilité : Plusieurs points méritent d'être explicités dans le projet :

1. Que faut-il entendre par « disposition législative » نص قانوني ? Une disposition législative qui a été abrogée, mais qui reste applicable

au litige peut-elle faire l'objet d'une QPC ? Les interprétations faites par la Cour de cassation et le Conseil d'État des lois en vigueur seront-elles prises en compte ou pas ? Toutes les « lois » sur le statut personnel au Liban pourront-elles faire l'objet d'une QPC ou seulement celles qui ont connu une ratification formelle par la Chambre des députés, c'est-à-dire les lois s'appliquant aux communautés musulmanes?

2. Quelles sont les conditions exigées pour soulever une QPC ? Ainsi, si l'écrit semble s'imposer, faut-il motiver la demande ? Dans quels délais ? Fera-t-elle partie des conclusions présentées devant le juge ordinaire ou devra-t-elle figurer dans un document séparé ? Peut-elle être soulevée à tout moment de la procédure ? Le ministère d'avocat étant obligatoire au Liban, il convient peut-être de renforcer la formation des juristes au niveau des facultés de droit afin de mieux les préparer au contentieux constitutionnel.

B. Les questions de procédure : Ici également plusieurs points méritent qu'une réponse précise leur soit apportée. De manière générale, il est important de fixer des délais aux juges du fond et aux juridictions suprêmes pour décider le renvoi de la QPC ou son rejet. En plus de cela, certaines questions concernent la QPC devant les juges du fond et d'autres la QPC devant les Hautes juridictions.

1. Devant les juges du fond :

Comment concilier la QPC et les droits des parties dans le contentieux de l'urgence ?

La QPC va nécessairement exiger que le juge du fond sursoie à statuer. Ne serait-il pas souhaitable d'encadrer ce sursis, de faire en sorte que :

a. L'instruction ne soit pas suspendue ?

b. Que des mesures provisoires ou conservatoires puissent être prises ?

c. Et que le sursis à statuer soit écarté lorsque l'instance concerne une personne détenue ? Il est important que la QPC ne vienne pas s'ajouter aux multiples moyens dilatoires dont regorge, notamment, la procédure pénale.

2. Devant la Cour de cassation et le Conseil d'État :

Quels sont les critères exigés pour que la QPC soit renvoyée au Conseil constitutionnel ? Le projet reste silencieux sur ce point : Suffit-il que la disposition s'applique au litige ou doit-elle constituer le

fondement des poursuites ? La question doit-elle être nouvelle ou suffit-il qu'elle présente un caractère sérieux ?

Quid si le renvoi n'a pas lieu ? Peut-on contester la décision du Conseil d'État et de la Cour de cassation ? Si la réponse est négative, quelles solutions prévoir pour éviter que les Hautes juridictions ne se transforment en juges constitutionnels négatifs s'abstenant de renvoyer la QPC devant le Conseil constitutionnel ?

Il est vrai que le filtrage que devront opérer le Conseil d'État et la Cour de cassation est nécessaire pour ne pas noyer le Conseil avec des recours peu fondés. L'expérience française de la QPC nous montre toutefois que ce filtrage est également, pour les Hautes instances, un moyen de barrer la route au recours. Une solution possible serait que le Conseil constitutionnel soit averti de la teneur de la QPC et qu'il ait le droit de se saisir de toute question qui arrive devant le Conseil d'État ou la Cour de cassation.

2

La QPC devant le Conseil constitutionnel

Deux rubriques seront traitées dans cette partie : la procédure et le fond, mais, avant de les aborder, une réflexion s'impose sur la composition du Conseil : adopter la QPC nécessite une réflexion plus approfondie quant à la composition du Conseil constitutionnel. En effet, la QPC multipliera le travail du Conseil à la fois directement et indirectement en ravivant la saisine par les parlementaires¹⁸. Cette augmentation du travail et la grande technicité qui l'accompagnera nécessiteront encore plus qu'avant que les membres soient choisis parmi des techniciens du droit constitutionnel.

A. La procédure : Le projet n'aborde pas de manière substantielle la procédure qui devra être suivie *devant et par* le Conseil lorsqu'il est saisi d'une QPC. Or, elle ne peut pas être la même que celle applicable aux saisines par voie d'action. La QPC n'est pas un tête-à-tête du juge constitutionnel avec la loi et la Constitution : les avocats des parties ayant saisi le juge judiciaire ou le juge administratif seront appelés à présenter des observations et à échanger des mémoires.

¹⁸ Sachant que le citoyen peut désormais contester une loi, il n'est pas à exclure que les députés augmenteront les saisines directes pour s'attirer les faveurs de leur base électorale.

Un délai nécessairement court (3 mois en France) doit être prévu pour que le Conseil statue. Il est important que soient avisés le Président de la Chambre des députés ainsi que le Président de la République et le Président du Conseil des ministres qui peuvent, s'ils le désirent, présenter des observations. Le respect du contradictoire et la célérité de la justice nécessiteront probablement que les notifications et les échanges se fassent par voie électronique.

Toujours au niveau de la procédure, le projet que nous examinons propose de modifier la majorité requise pour l'adoption d'une décision. N'ayant pas prévu de disposition spéciale pour l'adoption d'une QPC, la majorité absolue devrait donc être aussi la règle applicable. Pourquoi ne pas aller jusqu'au bout de la logique préconisée ? Si cette majorité vise à éviter le blocage, pourquoi ne pas en tirer les conséquences qui s'imposent ? Pourquoi, en d'autres termes, ne pas permettre les opinions dissidentes et concordantes ? Elles seront à la fois une source d'enrichissement de la doctrine de droit constitutionnel et un moyen de permettre à la « minorité » de faire entendre sa voix contribuant ainsi à éviter le boycott des séances.

B. Le fond : Je vous propose de nous arrêter sur trois points :

1. La Constitution libanaise reconnaît, à côté des libertés individuelles, des libertés collectives accordées aux communautés et le constituant a reconnu, dans des matières bien précises, aux chefs des communautés religieuses le pouvoir de saisir le Conseil constitutionnel par voie d'action lorsque la loi porte atteinte aux droits et libertés communautaires. Attardons-nous sur l'une d'entre elles : la liberté de croyance. Elle est à la fois individuelle et communautaire. Comment uniformiser par la suite la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur ce point ?

2. Permettre la QPC pour protéger les droits des citoyens consacrés par la Constitution signifie également opposer aux lois, déjà en vigueur et appliquées, les textes internationaux auxquels la Constitution fait référence et parmi ces textes se trouve la DUDH qui, dans l'esprit de ses rédacteurs, n'était pas destinée à avoir une valeur de droit positif et qui, de par le compromis qu'elle a adopté entre la conception libérale et la conception marxiste, a proclamé un droit et son contraire ! On rétorquera que ce n'est pas une nouveauté, les recours directs par voie d'action se basaient également sur ce même texte.

Certes. La différence ici viendra du fait que le nombre de recours sera sensiblement plus élevé avec la QPC. Comment sera fait le tri ? Comment appliquer par exemple l'article 17.1 de la Déclaration selon lequel « toute personne, aussi bien seule qu'en collectivité, a droit à la propriété » ?

Mais ce n'est pas ce qu'il y a de plus délicat !

3. La QPC risque de faire supporter au Conseil constitutionnel la responsabilité de trancher de grands débats sensibles : le statut personnel (qu'est-ce qui justifierait par exemple que les femmes libanaises ne soient pas traitées de manière égalitaire lorsqu'il s'agit du mariage, de la séparation et de la garde des enfants ?), les successions chez les communautés musulmanes (est-ce au CC de se prononcer sur la règle *للذكر مثل حظ الأنثيين*), le mariage civil, la peine de mort, l'existence de tribunaux d'exception, la procédure pénale, la loi sur la nationalité (Trouvera-t-il le courage en se basant sur le principe d'égalité de condamner l'impossibilité pour la femme libanaise d'octroyer la nationalité à ses enfants ?).

Qu'on ne s'y méprenne pas. Il ne s'agit pas dans cette partie de plaider pour le maintien d'inepties juridiques, mais de soulever la question et de susciter la réflexion pour mieux armer le Conseil constitutionnel. Il faut éviter que, saisi de questions aussi sensibles et pour lesquelles il n'y a ni accord ni consensus, le Conseil ne finisse par leur reconnaître, *via* des techniques juridiques de contournement, un cachet de conformité à la Constitution. La réflexion sur la QPC mériterait d'être encore plus mûrie. Prévue pour protéger les droits fondamentaux, elle ne doit pas finir par devenir elle-même liberticide.

3

La QPC après le Conseil constitutionnel

Sur ce plan également, le projet gagnerait à être plus élaboré et à s'attarder tant sur les effets des décisions du Conseil dans le temps que sur leur application.

A. Les effets dans le temps : Sur ce point le projet que nous examinons nous laisse sur notre faim. Quelles seront les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel s'il reconnaît l'inconstitutionnalité de la loi ? Va-t-il l'abroger *erga omnes* avec effet immédiat ? Une abrogation avec effet différé peut-elle être envisagée

et, si tel est le cas, la décision profitera-t-elle au requérant qui a initié la question ?

B. L'application : La question concerne notamment l'application qui en sera faite par le juge ordinaire. La QPC est un système hybride : elle constitue une adaptation de la question préjudicielle à l'exception d'inconstitutionnalité. Ne transformant pas le Conseil constitutionnel en Cour suprême, elle n'élimine pas la possibilité de divergences dans l'interprétation que feront le Conseil d'État et la Cour de cassation de la déclaration d'inconstitutionnalité sur QPC.

Je ne serai pas plus longue. La QPC appelle une QPC ! La question prioritaire de constitutionnalité appelle une Question *Prudente* de Constitutionnaliste : et si l'on prenait encore le temps de la réflexion ?

العدالة الدستورية ملاذ للمواطن المستضعف والمهمش*

شبلي ملاط

بروفسور في القانون

إن ننسى لا ننسى أن التفسير الأخير دائماً عند القاضي، في كلا التراثين الشرق
أوسطي والغربي. «النصوص معدودة والحوادث ممدودة» في عبارة فقيه القرن الحادي عشر
شمس الدين السرخسي.

القاضي ليس ترفاً للدستور. وبناءً على مأثور السرخسي، لننظر أولاً لماذا القاضي
هو أفضل مَنْ يُرَكَن إليه لحلّ «الحوادث الممدودة»، في العموم، وكيف يمكن التطرق الى
موضوع أكثر خصوصية في المعصية الطائفية التي تمثّل التحدي الدستوري الأكبر في
الشرق الأوسط.

القاضي والدستور: من الناحية الشكلية التي طرحها الفصل السابق في مختصر
الـLEJFARC¹، يبقى عصر التنوير القُدوة في وضع الدستور كعقد يجمع المواطنين على
قاعدة المساواة. فدستور عصر التنوير لا يرعى مجموعة مميزة، ولا يسمح للفرقة بين
المواطنين. لا شيء قادرٌ على تقويض مبدأ المساواة. المنطلق إذاً هو أن الجماعة لا تجذُ
محللاً خاصاً بها في الدستور، أكانت هذه الجماعة دينية، جندرية، أو قائمة على طول القامة

* هذا النص مستل من فصلٍ عن الدستور في الشرق الأوسط في كتاب: *فلسفة اللاعنف* صدر عن دار
أكسفورد عام 2015، وتسهيلاً للقارئ في غياب الفصل الكامل ومراجعته، أضفت هوامش على بعض العبارات
المبهمّة أملاً بتوضيحها في سياق سائر الكتاب الأوسع.

¹. من الناحية الشكلية التي طرحها الفصل السابق في مختصر الـLEJFARC وهو مفهوم يختصر الأبواب
السبعة الموجودة في دستور الولايات المتحدة، والتي تشكل أساساً لكل دستور ديمقراطي صدر في العالم بعدها.
Legislative Power (مادة أولى) هي السلطة التشريعية، و Executive Power (مادة ثانية هي السلطة
التنفيذية في الدستور الأميركي.

أو العيون الزرقاء. والعلمانية، بما هي فصل الدين عن الدولة، تبرز إذاً نتيجةً منطقيةً لمبدأ رفض التمييز، والدين في هذا المبدأ مجرد تطبيق لقاعدة لا تستثني جماعته. صحيح أن العلاقة بين الدين والدولة أكثر تعقيداً، حتى في الغرب، لكن طرح العلمانية تعبيراً دينياً للمساواة بين المواطنين يبقى المبدأ العام، وتلويين الدولة وجهازها الحكومي وقوانينها بالصبغة الدينية هو الإستثناء.

بالمقابل، فالصوت الدستوري الصادر في فضاء الشرق الأوسط صوتٌ ديني. وعودةً لنقطة الإنطلاق في هذا الفصل، إن التمايز الديني يتخذ شكلين أساسيين:

التمايز الأول ينتج عن تألق الفقه الإسلامي فوق الدساتير، ومرجعياته كمصدر دستوري. وقد تناولت الموضوع بالتفصيل بالحديث عن نموذج المادة 2،² واقتترحت لتخطي المعضلة تبني التراث «القانوني الشرق أوسطي» وإدغامه في مشاريعه الغنيّة، والإلتفاتة بشكل طبيعي الى رافد الفقه الإسلامي في ثراه الخاص في التاريخ، كما في إحياء تراثه والتراث الفقهي الشرق أوسطي الأوسع في النصوص الدستورية العتيدة بصياغتها في بعض أسلوبه.

علينا الآن النظر في مناحي المراجعة الدستورية لحماية المواطن، في العموم أولاً، وفي الحقل الطائفي الخاص ثانياً. أما بالنسبة لدور المحاكم العام، فالفقه الدستوري العالمي له باعٌ كبير. والتطبيق القانوني في الشرق الأوسط لهذا التراث المقارن جاء في بروز المحاكم الدستورية في أشكالٍ مختلفة، تتراوح من الإمتناع عن أية إشارة دستورية في عمل القضاء، الى تبني دور رائد للقاضي الدستوري في الحياة السياسية. وفي مجال الحظر المطلق من ناحية، لا تتمتع المحاكم الدستورية بأي حق في الرقابة. في ليبيا القذافي مثلاً، ورغم إصدار قانون خاص في هذا الشأن عام 1994، أو في دستور سوريا في ظلّ البعث، نواجه نصوصاً تجاهلها الحكم المستبد برمتها. وفي الكويت، بقيت المحكمة الدستورية حذرةً من التدخل في أي موضوع خلافي. هذا هو أيضاً الوضع عموماً في دول الخليج. وحتى في الدول التي تراعي في الظاهر نمطاً ديمقراطياً في الحكم، فالدساتير الموسوعة في تراث فرنسا أو وستمنستر تعتبر المجلس النيابي سيادياً والقوانين التي يصدرها عصيّة على أية رقابة قد تمارسها مؤسسة قضائية غير منتخبة. ففي الدول التابعة في المنطقة لهذا النمط جزاءً الإستعمار، تمنعُ أصول القضاء المدني المحاكم العادية من التطرق الى الدستور.

². هي المادة الثانية من الدستور المصري التي تعتبر الشريعة الإسلامية مصدراً أساسياً في المراجعة الدستورية.

أما في طرف المعادلة المقابل، فإننا نجد مكرّساً في الدستور، كما في التطبيق المعاش، رقابة دستورية حقيقية حتى في درجات التقاضي الأولى. هذا هو الوضع في دولة الإمارات المتحدة، بما مكنها بالمناسبة من تقديم قراءات فذة للتراث الإسلامي الفقهي، كما نجد نافذة حضارية مماثلة في تجربة اليمن القصيرة بين 1990 و1994. في اليمن الموحد أعطى الدستور سلطات واسعة للمحكمة العليا في الرقابة الدستورية، ونجد قبل انهيار اليمن في حربه الأهلية عام 1994 أثراً ملموساً لجهود فعال جعل القضاء الدستوري حقيقةً. لكن هذا الجهد لم ينجح في الإستمرار بعد الحرب الضروس ضدّ الجنوب، وتثبيت الدكتاتورية التي تبعتها في الحكم الجُملي³.

وهكذا برز في هذه الحقبة نوعان من المراجعة الدستورية، أصفها في مناسبة أخرى بثنائية تميّز بين نموذج المجلس الدستوري الفرنسي-المنشأ، مقابل المحكمة العليا على النمط الأميركي⁴.

في النموذج الأول نجد إيران، حيث مجلس الأمناء (مجلس نكهبان) منوط كما في فرنسا بفترة وجيزة لتفعيل رقابته الدستورية بعد تصديق مجلس النواب على القانون. وعديداً من الدول الأخرى حذو المجلس الدستوري الفرنسي بحذافيره، أي في السماح لعدد أقلّي من النواب أن يرفعوا قضية دستورية في فترة محدودة لنقض قانون أقره البرلمان وأصدرته السلطة التنفيذية بقيادة الملك أو الرئيس. وقد اعتقدت هذا النموذج أغلب الدول المنتدبة فرنسياً في تاريخها الحديث، ومنها لبنان ودول أفريقيا الشمالية غرب ليبيا.

في المصاف الثاني نجد المحكمة الدستورية العليا في مصر. إنما خلافاً للمحكمة العليا الأميركية، لا تمارس المحكمة المصرية الرقابة الدستورية مباشرة. وبدل أن تناط المحاكم في درجاتها المختلفة بحق مراجعة دستورية يتمّ استئنافه حتى بلوغ القضية فصلها النهائي في المحكمة العليا، تنظر المحكمة الدستورية العليا في مصر في خلاف دستوري

³. الجمليّة عبارة للصدّق الدكتور سعد الدين ابرهيم جمع فيها الجمهوريّة والمملكة تعبيراً لما آلت اليه الجمهوريات العربيّة من سلالات عائليّة.

⁴. نموذج المجلس الدستوري الفرنسي-المنشأ، مقابل المحكمة العليا على النمط الأميركي.

هذان النموذجان Conseil Constitutionnel و Supreme Court مفضلان في كتاب المؤلف، مدخل الى القانون في الشرق الأوسط، 2007.

فقط إذا قرّرت محكمة عادية الكفّ عن النظر فيه ورَفَعَتْهُ الى المحكمة الدستورية. لا تتمتع المحاكم المصرية الأخرى بحقّ النظر في دستورية القوانين على الإطلاق. في رحاب فقهِ دستوريّ مقارن على امتداد الكون ثمة بحرّ من الآراء الفقهية المتضاربة في كل دولة، وكلّها تتساءل عن كيفية عدد صغير من القضاة غير المنتخبين أن يتصدّوا لمشيئة البرلمان والسلطة التنفيذية، وكلاهما منتخب بالأغلبية في انتخابات عامة مباشرة، وأن يحكموا بأن المرسوم المُتَّخذ أو القانون المقرّر باطل لأنه غير دستوري. ولكلّ من يرفض الرقابة الدستورية حجّته الحصيصة في أنّ مثل هذا النظام يحوّل السلطة الأقلّ خطراً 'the least dangerous branch' في السلطات الثلاث في المنظومة الحكومية إلى أقواها، ويرجّح قرارها النهائي النافذ على خيار الشعب الممثل في قوانين السلطة التشريعية وقرارات السلطة التنفيذية، فينقضها قضائياً لعدم دستورتيتها.

من الصعب التقدّم بأي جديد في نقاش استمر قرنين كاملين بعد بداياته المبدعة دستورياً إبان الثورة الأطلسية⁵، أكتفي هنا بتقديم طرح في ثلاث نقاط على خلفية اللحظة الدستورية التي أطلقتها الثورة في الشرق الأوسط عام 2011:

1. من الأفضل جمع المحاكم المختلفة في تسلسل هرمي على رأسه محكمة عليا واحدة.

2. لكل محكمة سلطة المراجعة الدستورية في قضية خلافية معروضة أمامها.

3. للقضاء في ممارسة رقابته الدستورية أن يحصر جُهدَه في تظلم المتداعي، أكان فرداً أو جزءاً من مجموعة مغبونة تاريخياً، بدلاً من فصل الخلافات الناشبة بين السياسيين المنتمين الى السلطتين التشريعية والتنفيذية.

هنا بعض التفصيل في كل من الطروحات الثلاثة:

1. قاسى القضاء في الشرق الأوسط من تجزئة سلطة القانون ما بين المحاكم المختلفة. فإذا كان السبب الأول لاعتناق الدستور التزام العقد الأعلى الجامع للمواطنين، فمن الأولى أن يطبق هذا العقد على الجميع، وأن يتعرف عليه ويتقبله السواد الأكبر من الناس. قد يكون هنالك فائدة في تعددية إضافية على مستوى أدنى، كما في الهيئات الفدرالية

⁵. الثورة الأطلسية Atlantic Revolution هي إشارة للثورة العارمة على ضفتي المحيط الأطلسي في أواخر القرن الثامن عشر وأهم تجلياتها في الولايات المتحدة وفرنسا.

والأجهزة المتخصصة والسلطات المحلية، وكلّ منها منوط بإصدار التنظيمات النافذة الخاصة به. إلا أن القاعدة الأمّ هي أن سلطة القانون واحدة مرجعيّتها الدستور، والقوانين والقرارات الأدنى شأناً منسجمة مع القانون الأسمى الذي يمثله الدستور. ولأنّ التخصّص ضروري، فبعض القضاة أعلم من غيرهم في شأن إداري أو ضريبي أو عائلي أو جنائي، وغيرهم أعلم منهم في المعاملة المدنية اليومية، أو التجارية أو المصرفية.

هذا لا يمنع سلطة القانون الواحدة أن تطغى، تحميها محكمةً عليا واحدة وتطبقها على جميع المواطنين، لا سيّما إذا كان الموضوع الخلافية دستورياً بامتياز. أما عندما يتجزأ القضاء، وتغيب عنه المرجعية الموحدة في القمّة، فإن ما يسمّى بسلطة القانون هو نفسه مقوّض، ومن طبائع الإستبداد المشترك في المنطقة تعدّد المحاكم المنشأة من دون سلطة جامعة على رأسها. المحاكم الخاصة والعسكرية، والتي يحاول المستبدّ تنصّلها من أية مراجعة، هي الأدوات المفضّلة لتثبيت الظلم. يضاف إليه تصديق سلطة القانون بفصل المحاكم الإدارية التي تمارس صلاحياتها في قضايا القانون العام عن المحاكم المدنية العادية (والتي تشمل عموماً المحاكم الجزائية في العرف الفرنسي الغريب) التي تمارس صلاحياتها في قضايا القانون الخاص. أما في المنطق الذي يعتبر أن سلطة القانون في دولة القانون واحدة تحت قبة النصّ الدستوري الجامع، فأنا ممن لا يرى مكاناً مقنعاً للمحاكم الخاصة، ولا مجالاً لتعدد المحاكم المتنافسة فيما بينها من دون محكمة المصافّ الأخير التي تنظر في القضايا المهمة وتفصل فيها تحت راية الدستور.

2. أما النظام الذي يسمح لجميع المحاكم أن تنظر في المواضيع الدستورية التي تُرْفَع أمامها، فهو عرضة لنقاش أكثر خلافاً. أرى «نموذج المجلس الدستوري» ناقصاً. فالقانون الذي ينقضه المجلس أياماً معدودة بعد إقراره في البرلمان وإصداره من قبل السلطة التنفيذية محطّ أكيد لأزمة دستورية حالة، لا سيّما إذا جاء هذا القانون بعد نقاش صاحب في المجلس، وتضارب واسع حوله بين البرلمان والسلطة التنفيذية. وعدا عن خطر تواصل الأزمات الدستورية بفعل تطاحن السلطات على تحكيم خلافاتها في المحكمة الدستورية، قد يظهر أثر القانون السيئ على حقوق المواطن أو الأقلية المغبونة في واقعها المعاش أشهراً بل سنوات بعد نفاذ القانون. في هذه الحجة المزدوجة ما بين الأذى الحال بالمواطن ومنافع الزمن في التخفيف من حدة الأزمات الدستورية، تزوج أيضاً فعالية تدخل القضاء الدستوري

لمعالجة في العمق للغبين الدستوري بمنأى صخب السياسة اليومية، وبهذا تترسخ سلطة القاضي حكماً حكيماً منزهاً ومستقلاً.

يتوجس القضاء في الشرق الأوسط من مخاطر تظلم 27 مليون مواطناً، في حديث معبر لرئيس المحكمة الفدرالية العليا في العراق، في 27 مليون دعوى دستورية تتعدد وتتسبب في أصنافها نقاطاً خلافية دستورية يعتبر المتدعون أنفسهم مغبونين فيها. مثل هذا الخطر يجعل تسلسل القضية عبر محاكم الدرجات الأولى والإستئناف قبل وصولها الى المحكمة العليا عملية تنقية وتوضيب مهمة، وهذا ما تستفيد منه المحكمة العليا في الولايات المتحدة. وإذا استعجلت محكمة الدرجة الأولى في نقضها القانون دستورياً، أو أخطأت في قرارها بشكل فادح - وهذا حاصل لا محال من حين الى حين، يتم نقض القرار المستعجل البت أو الفادح المنطق على وجه السرعة استثنافاً، وفي المحكمة العليا في الدرجة الأخيرة. وقياساً فإن استعجال المحكمة العليا أو خطأها الفادح يؤدي الى إساءة عميقة لِسْمْعَتِهَا وأبْهَتِهَا في الحقل العام، وهذا يضعفها ويقوّض ثقة الجمهور فيها.

أما تضاعف الدعاوى الدستورية أضعافاً مضاعفة إذا سُمِحَ للدستور أن يكون فيصلاً في كل قضية تُرْفَعُ أمام المحاكم العادية، فهذا لسان حال عمل القضاء عموماً. وعموماً ينجح رؤساء الغرف في التعاطي مع تكاثر الدعاوى أمامهم، فالقاضي حاذق، كما أن المواطن فطن. لا يتحمل القاضي ثقل المتقاضى المتعسف، كما يعلم المواطن المعتدل أن أية قضية ترفع أمام القضاء تحتاج الى الوقت والجهد والمال إذا أرادها ناجحة.

تتمتع المحاكم بأبهة كافية وبما يكفيها من السلطة على أقلامها لتقويت الدعاوى وترتيبها بما يخدم العدالة، وإذا اقتضى الأمر يُمكنها إقناع السلطتين الأخريين بضرورة تصويب الموارد وحشد الطاقات للتجاوب مع تظلم المواطنين بشكل يفيد العدل ويرسخه. وفي أي حال ليس تراكم الدعاوى وتكاثرها مشكلةً محصورة بالقضايا الدستورية، فالمحاكم كلها معنية بالفصل في النزاعات بما يلائم متطلبات الناس في السرعة والشفافية المناسبة.

لا تحجب صلاحية دستورية واسعة لجميع المحاكم إلحاح الأسئلة الكثيرة التي تحتاج أيضاً الى جوابات وافية. من يعين القضاة؟ ما هو الهيكل الأفضل للمحكمة العليا؟ كم يحتاج القاضي من وقتٍ كافٍ في منصبه لتوفير أوسع قدر من الإستقلالية؟ جميع هذه المواضيع تدخل عادةً في صلب الدستور. والأجوبة تتعدّد وتختلف، واقتراحي باختصار أن نتيجة النقاش والتداول فيها عبر الأجيال والقارات يشير الى أرجحية التعيين المشترك من L

و⁶ لعوس من المحكمة العليا يضم قرابة العشرة أعضاء، والإلتقاة الجدّية الى رأي مجلس القضاء الأعلى في اختيارهم متى كان موجوداً. إن الإستمرار في الوظيفة القضائية مدى الحياة ليست فكرة أحبّها، مثلما لا أحبّ استمرار الرئيس أو الوزراء أو النواب في مناصبهم الى ما بعد السُنّة العقدية⁷.

وفي بقاء القاضي في منصبه في المحكمة العليا لعشر سنين، وقد تمتدّ الولاية الى عقد ونصف على الأكثر، ما يبدو لي كافياً لإحلال التوازن المنشود بين التقليد والتجديد. 3. المبدأ الأخير أصعب الطروحات الثلاثة، يطلب من القضاء أن يحصر المراجعة الدستورية في نصرّة المواطن الفرد، أو المواطن المنتمي الى أقلية مغبونة ومهمّشة تاريخياً.

أهمّ ما يتمتع به القضاء هو الإحترام المرتبط باستقلاله كمحكّم في شتى خلافات الجمهورية. والقاضي حكّم على نوعين من القضايا. القضية الأولى طابعها حكومي، تنشب جرّاء خلاف بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية (وبين دويلات الإتحاد في نظام اتحادي). والقضية الثانية شخصية عندما يعتبر المواطن الفرد، أو مجموعة من المواطنين، أن حقوقهم الأساسية انتهكت جرّاء تدبير حكومي ما، أكان التدبير قانوناً أقرّته السلطة التشريعية أو قراراً اتخذته السلطة التنفيذية.

في النوع الأول من القضايا أرى من الحكمة أن يتروى القاضي ويترفع عن الخوض في خلاف حكومي. هذه قاعدة لا تغيد على إطلاقها، لكنها مبنية على قدرة السلطتين الأخريين على التعبير عن موقفهما في القضاء السياسي الواسع، والعملية السياسية بينهما أجدر في التوصل مع الوقت الى تسوية هي دائماً أوفى من أي قرار جازم تعلنه المحكمة حلاً للخلاف. وإذا فشل المسار كلّه، لا بأس من الإحتكام الى الصندوق الإنتخابي للفصل في قضية باتت من دون شكّ أزمة وطنية كبرى. أما إذا أخفق الإحتكام الى الشعب فيها من إبراز الفائز، فهذه إشارة إضافية الى أن القضية الخلافية على درجة من التعقيد تتطلب وقتاً

⁶. من L وE: يراجع LEJFARC.

⁷. السُنّة العقدية

وهي عبارة صحفية للمؤلف بخصوص إنزعاج كل مجتمع على الفطرة من مسؤولين في قيادته لا يتركون مناصبهم بعد مرور عقد كامل على وجودهم في الحكم.

إضافياً للعملية السياسية لتوفير التسوية الممكنة بين سلطتي الحكم المتناحرتين، وكلتاها منتخبتان وتمثلان الشعب مباشرة.

بالعكس، فإن المواطن المغبون، أو المجموعة الأقلية المغبونة والمهمشة التي هو جزء منها، لا يتمتع بسلطة مشابهة لتصحيح الأذى الدستوري الذي لحق به. صوت المواطن الفرد لا يصدح كصوت السياسي. وعندما تحاول مجموعة أقلية مغبونة ومهمشة تاريخياً أن تنال حقوقها عبر الانتخابات، فإنها بطبيعتها كأقلية لا ترصد الأصوات الكافية لتقويم مصلحتها جماعياً. هنا مكمُن دور القاضي الأساسي.

القضاة بشر، وبشر مسيئون على الفطرة، آراؤهم تعكس على العموم مصالح الفئة الحاكمة. لكن المسار القضائي حاضنٌ لأخذ وعطاء لا بأس به في الإنفتاح الذي يوفّره للمتقاضين، لا سيما عندما تزداد ثقة المواطن والجماعة في القضاء المستقلّ والعالم.

الخلاصة يمكن تبسيطها. على القاضي الدستوري أن يبقى خارج المعركة السياسية عندما يتطاحن L و E، لكنّه مطالب بأداء الوظيفة كاملةً عندما يلجأ اليه المواطن الأعزل، أو جماعة من المواطنين وصفت في هامش قرار شهير للمحكمة العليا الأميركية بـ«الأقليات المعزولة والمهمشة discrete and insular minorities - أي عندما يتظلم المواطن أو الجماعة عند القاضي للحدّ من غبن الأغلبية لحقّه الدستوري. وخلصاً أفضل ما كتب في الموضوع ترى القاضي ملاذاً ضرورياً لتصحيح الأذى الحالّ بمواطنين ينتمون الى «المجموعة المستضعفة subordinated group بمعاني التهميش والتمييز المرادفين لتعاطي الأغلبية الغابن مع الأقليات التاريخية.

عندما تبحث الدساتير في الشرق الأوسط عن عقد جماعي جديد للحؤول دون عودة المستبدّ، لا تتطلب الحماية ضدّ عنف الشرطة نقاشاً مستقيماً في انتهاكها الواضح خلال التحقيق لأبسط حق المواطن دستورياً. «كلنا خالد سعيد». لكن المواطن أيضاً جزء من عقد اجتماعي متكامل، وبعبارة برتولت برشت، «فإنّ أصغر وحدة اجتماعية ليست شخصاً بل شخصين». تحتاج نزعة الأغلبية لتبقى «في الداخل»، وأن تبقى من كان «في الخارج» قابلاً خارجها، إلى مسار قضائي يعالج الأذى الذي يتظلم منه أسراء الغبن على امتداد جيل وأكثر من التهميش والتمييز والإستبداد.

مناقشة الجلسة الثالثة

طارق زيادة: نحن أمام مداخلتين عميقتين، الأولى من الدكتورة بستاني والثانية من

الدكتور ملأط، وأرجو أن تكون المناقشة على هذا المستوى الرفيع. وبصفتي رئيساً سابقاً لمحكمة التمييز، ورئيساً لهيئة التفيتش القضائي، فأنا مهوم بالاختناق القضائي، وأرجو أن نوجد الضمانات الكافية لكي لا نزيد هذا الاختناق القضائي إختناقاً آخر.

إنّ المجالس الدستورية، حتى في حدّها الأدنى، هي للحدّ من طغيان الأكثرية النيابية. أشارت الدكتورة لارا كرم بستاني الى نقطة دقيقة جداً وهي أن لا يتحوّل القاضي العدلي الى قاضٍ دستوري سلمي. هو يصدر حكماً في النتيجة، وعندما يردّ الدعوى يكون قد حكم بدستورية أو عدم دستورية النصّ المراجع بشأنه.

في ما يتعلّق بالأحوال الشخصية علينا ألا نعطي المسألة حجماً أكبر من حجمها. إنطلاقاً من تجربتي في الهيئة العامة لمحكمة التمييز، ومن موقعنا كمركز مراجعة للمحاكم الروحية والشرعية، كنّا نراقب كلّ قرارٍ صادرٍ عن المحكمة الروحية أو الشرعية ويخالف النظام العام ويخالف الحقوق والحريات الأساسية، ولم يكن أحد من المحاكم يستطيع أن يثير أي ضجة ضدّنا. ولكنّ التعرّض للأحوال الشخصية كشرعية وكتشريع عند جميع الطوائف اللبنانية، فهذه، وكما قال الدكتور أنطوان مسرّه، قضية تحتمل التطور التاريخي ولا يجدر بنا أن نخلق المشاكل مسبقاً.

خالد قباني: إنّ مداخلة الدكتورة لارا كرم بستاني هي من العمق وبُعد النظر والإحاطة

بكل المواضيع وكلّ النقاط الدقيقة التي ترتبط بإعطاء الحقّ للمحاكم العادية بأن تتظر في دستورية القوانين. لم تترك سؤالاً إطلاقاً يمكن أن يُطرح في هذا الشأن إلا وطرحته، لأنّ هذه المسألة هي في منتهى الدقّة، سواء على مستوى المرجعية القضائية أو على مستوى حقّ المواطن بالرجوع الى القضاء ليحمي حقوقه وحريّاته، أو بالنسبة للمشاكل التي يمكن أن يطرحها هذا الموضوع، على الصعيد القانوني وعلى الصعيد القضائي وعلى صعيد المرجعيات المختلفة التي قد يكون لها دور في عملية الرقابة على دستورية القوانين.

كما أضع مداخلة الدكتور شبلي الملائط تحت خانة فكرٍ فلسفيّ نير يرتبط ارتباطاً مباشراً بحقوق المواطن وحريّاته، وطريقة حماية هذه الحريات وتلك الحقوق ممّا أسماه بالمستبد

despote أي الحكومة. لكنّ الاقتراح المطروح في هذه الجلسة من ضمن الاقتراحات المطروحة لتعديل قانون المجلس الدستوري وربّما الدستور نفسه في المادة 19 منه، التي تُعطي الحقّ وتحصره في هيئات معيّنة، هذا الإقتراح هو اقتراح في المبدأ وليس في التفاصيل. أحسنت الدكتورة لارا كرم بستاني في طرحها عندما دخلت في مختلف تفاصيل المشروع الذي تقدّم به الدكتور عصام سليمان. هل نعطي في المبدأ للمحاكم العادية حقّ النظر في دستوريّة القوانين من خلال الدفع بعدم الدستوريّة، وبالتالي نفتح المجال للمواطن بأن يلج الى المجلس الدستوري من خلال هذه الطريقة؟ هذا هو الموضوع الأساسي. سبب هذا الطرح، أي حقّ اللجوء الى المجلس الدستوري، هو المشاكل التي نجمت عن حصر المادة 19 بجهات معيّنة ومحدودة وهي السلطات الثلاث أي رئيس الجمهوريّة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء وعشرة نواب ورؤساء الطوائف الدينيّة. برزت مشكلة من خلال التجربة، على الرغم من أنّ الدستور أعطى هذه المرجعيات حقّ مراجعة المجلس الدستوري، وبخاصة المجلس النيابي، وبصورة أخصّ الأقلّيّة في مجلس النواب، حتى لا يكون هناك تسلّط من الأكثرّيّة النيابيّة على الأقلّيّة، ذلك أنّ فكرة الأكثرّيّة والأقلّيّة باتت موضع مراجعة كبيرة على الصعيد الديمقراطي وممارسة الديمقراطية، حيث أنّ العدد لم يعد هو المقياس للديمقراطية بل بات المعيار مدى ما تحقّق هذه الديمقراطية من حصانة للمواطنين وللحريات والحقوق. لذلك أُفسِح المجال للأقلّيّة داخل مجلس النواب أن تتخلّص من هيمنة الأكثرّيّة، بحيث تستطيع أن تراجع المجلس الدستوري وتعيد النظر في القوانين التي تقرّها الأغليّة بحكم سطوتها على المجلس عددياً أو بصورة أخرى. هذه هي الغاية، لكن للأسف لم يستقد مجلس النواب ولا الأقلّيّة في مجلس النواب من هذه الإمكانيّة الدستوريّة التي قد تقلب الموازين المحقّقة داخل المجلس من حيث سطوة العدد على القوانين. كان ذلك المخرج الوحيد، تماماً كما حصل في فرنسا، فهذه المشكلة طُرحت في عهدٍ طويلة في المجلس الدستوري الفرنسي منذ نشأته سنة 1958 حتى 2008 عندما عُدّل الدستور، بحيث أُعطي للمواطن حقّ اللجوء الى المجلس الدستوري عن طريق الدفع امام المحاكم بعدم دستوريّة القوانين.

أؤيّد التساؤلات والآراء كافة التي طرحتها الدكتورة لارا بستاني حول إشكاليات هذا الموضوع، خصوصاً في لبنان بعد التجارب المريرة التي مرّت بها المجالس الدستوريّة منذ تاريخ إنشائها، إذ لم تتمكن الأقلّيّة في مجلس النواب من أن تعبّر عن رأي الناس بهذا الموضوع وأن تأخذ بعين الاعتبار حقوق وحريات الناس.

يطرح الموضوع نقاطاً دقيقة جداً وإشكاليات كبيرة، خصوصاً في ما يتعلّق بالمهل التي ذكرتها، بمعنى أنه يجب تحديد مهل للمراجع المختلفة، سواء للقاضي الذي ينظر في دعوى عادية ويدفع أحد الخصوم في عدم دستورية القوانين المطلوب تطبيقها. ما هو دور القاضي في هذه المرحلة؟ هل يحق له أن ينظر في دستورية القانون المطروح أمامه للحكم؟ وهل تكون له سلطة إستتسابية بالأخذ بهذا الدفع أو بعدم الأخذ بهذا الدفع؟ ما مدى سلطة القاضي في هذه الحال؟ إن بعض القوانين المتعلقة بالمجالس الدستورية، خصوصاً في مصر، تعطي للقاضي حق النظر في هذا الدفع إذا ما رأى أنه جدي فيحيل الملف عند ذلك الى المحكمة الدستورية العليا لبتّه. وإذا ما رأى أنه غير جدي يبت من عنده ويتابع العملية. توجد هنا سلطة إستتسابية تبعاً لمدى سلطة القاضي على ممارسة هذه السلطة ومدى تأثيره أيضاً على حقّ المواطن وعلى النتيجة.

إنّ المشروع المقترح هنا يُعطي حقاً للقاضي بأن ينظر في الدفع بعدم الدستورية، وبأن يحيل الملف إذا كانت الدعوى عادية أمام القضاء العدلي الى محكمة التمييز لتبتّ هذا الأمر. لكن توجد هنا مسألة أساسية وهي مسألة تحديد المهل، فإن لم تكن هناك مهل محدّدة وعلى مستوى مهلة إسقاط، فمعنى ذلك أنّ الدعوى ستتراكم أمام القاضي العدلي ويكون الحلّ الذي نقدّمه للمواطن من أسوأ الحلول، ذلك أنّه سوف يؤدي الى تراكم الدعاوى، خصوصاً أنّ بعض المحامين سيستعملون عملية الدفع هذه كفرصة للتأخير في بتّ الدعوى إذا قضت مصالحتهم بذلك. يجب أيضاً أن تُحدّد مهلة قصوى لمحكمة التمييز لإحالة هذا الملف الى المجلس الدستوري لبتّ هذا الدفع أو ردّه على اعتبار أنّه في غير محلّه. مسألة المهل هي مسألة أساسية من أجل انتظام عمل القضاء ومن أجل العدالة الدستورية أيضاً.

طرحنا الدكتورة لارا بستاني مسائل أخرى دقيقة لن أكرّرها، إضافة الى مسألة في منتهى الأهمية: ما هو مفعول القرار الذي يصدر عن المجلس الدستوري؟ هل له مفعول رجعي؟ وهل يجعل هذا القانون وكأنّه لم يكن من تاريخ إقراره ونشره؟ هذه مسألة تتعلّق بالحقوق المكتسبة، فأين الحقوق التي اكتسبها المواطن خلال كلّ المدّة التي نُفّذ خلالها هذا القانون، والرجوع عنها وإبطالها قد يؤدي الى نتائج مدمّرة بالنسبة لهذا المواطن ولغيره أيضاً إذا لم تُحلّ هذه المشكلة.

إذا ما نظرنا الى المسألة من زاوية الواقع اللبناني، نجد كوارث حول ما قد يؤدي إليه مثل هذا القانون من نتائج خطيرة وخطيرة، لا سيّما وأنّ التشريعات اللبنانية لا تُعدّ ولا تُحصى.

إنّ إعطاء المجلس الدستوري حقّ إبطال هذه القوانين المخالفة للدستور بدون النظر في مسألة مفاعيل هذه القرارات، قد يؤدي إلى إبطال معظم القوانين اللبنانيّة، ذلك أنّ معظم هذه القوانين مخالف للدستور بشكل أو بآخر، خصوصاً في موضوع الحريّات وفي الأمور التي طرحتها الدكتورة لارا بستاني، فهناك مسائل خطيرة ومعقّدة في ضوء تركيبة المجتمع اللبناني والقضايا الكثيرة المطروحة والتي لم تجد حلاً حتى الآن لأسباب معروفة. ما هو مفعول القرارات التي يُصدرها المجلس الدستوري على هذا الصعيد؟ طُرحت هذه المسألة في مصر، كما طُرحت مؤخراً في فرنسا، لكنّ المشاكل الموجودة في المجتمع الفرنسي تختلف عن تلك المطروحة على مستوى الدول العربيّة، وقد أحاط الدكتور شبلي الملائط بهذا الموضوع وبشكل واضح وارتباطه بطبيعة الأنظمة السياسيّة وطبيعة التدخلات السياسيّة في القضاء وغيره. قد تكون المسألة في لبنان أكثر تعقيداً وتأزّماً، ونحن نعيش تجربة مريّة في لبنان من حيث تدخّل السياسة في القضاء وفي كلّ مرافق الدولة. ينبغي تحديد هذه المسائل بصورة واضحة ودقيقة. تمّ حلّ المسألة في مصر بحيث أُعطي للمحكمة الدستوريّة العليا أن تُحدّد بنفسها مفعول القرار الصادر عنها، فهي إمّا أن تعطيه مفعولاً رجعيّاً، أو أن تحدّد المفعول الرجعي بمدة زمنيّة لا تؤثر على الحقوق المكتسبة، أو أن تُصدر قراراً تعتبره نافذاً من تاريخ صدوره عن المجلس الدستوري تبعاً للحالة. في فرنسا أيضاً يمكن التأجيل في حالات مطروحة. بالتالي هذه المسألة هي من المشاكل الشائكة التي ينبغي في حال تحوّل الاقتراح إلى مشروع قانون أن يُنظر في كلّ هذه الأمور. حبذا لو تتمّ الإستعانة بالدكتورة لارا بستاني إذا ما تبنوا مشروع القانون، لتتمّ مناقشة الأسئلة كافة التي طرحتها في مداخلتها.

هذه المسائل في لبنان شائكة، نظراً لما نعيشه من مرارة حول الممارسات السياسيّة وحول التدخّلات السياسيّة في القضاء وفي غير القضاء، سواء من قبل السلطة التنفيذية أو من قبل السلطة التشريعيّة.

تطرح الجلسة الرابعة موضوع كينيّة تأليف المجلس الدستوري وسيكون لي رأي بهذا الموضوع نابع من هذه التجربة، وقد يصدّم الكثيرين إن لم أقل الجميع.

عند الدكتور شبلي الملائط فكر فلسفي نير حول معالجة المسألة المطروحة، وموضوع قرارات القضاء والمحاكم العليا والمجالس الدستوريّة بصورة عامّة. قال الدكتور شبلي ملاط أنّه "عندما يكون هناك صراع سياسي خطير ومعقّد جداً داخل البلاد، ربما من الأفضل للمجلس الدستوري أن ينأى عن الخوض في هذا الموضوع". أريد توضيح الأمر من جهتين، الجهة

الأولى، لا يمكن للقاضي والمجلس الدستوري تحديداً أن ينادى في النظر في الدعاوى التي تقدّم إليه، وإلا يُعتبر ذلك إنكاراً للحق. هو مُلزم بأن يبتّ كلّ دعوى تُطرح أمامه، سواء كان قاضياً عدلياً أو قاضياً إدارياً أو قاضياً دستورياً، عليه أن يأتي الى المجلس ويناقش ويبيدي رأيه بشجاعة وبكلّ إقدام، وإلا يكون قد استكف عن إحقاق الحقّ والعدالة. لا نريد أن نعود الى التجربة المريرة التي مرّ بها المجلس الدستوري الحالي عندما لم يتمكّن من تأمين النصاب للنظر في الطعن المقدم في قانون تمديد ولاية مجلس النواب. إذا كان النأي بمعنى ألا يدخل في الصراع السياسي الدائر بين الأحزاب والتكتلات السياسيّة المختلفة وبين مجلس النواب والحكومة، فلا يجوز له إطلاقاً، وهو ليس مضطراً للتدخّل في الأمر السياسي، هو يحكم وفقاً للدستور، وينظر الى القانون بصورة موضوعيّة ومُجرّدة ليرى مدى مطابقتها هذا القانون لأحكام الدستور، أيّاً كان الصراع السياسي الدائر بين الأحزاب أو الكتل السياسيّة أو الطوائف أو مجلس النواب أو رئيس الجمهورية... هذا هو دور القاضي الدستوري، فلا يجوز له أن يتدخّل في السياسة ولا أن يفكر سياسياً، يجب أن يفكر كقاضٍ مُتجرّد موضوعيّ يتمتّع بالجرأة والحصانة ولا يخاف من أحد. يجب دوماً أن نُحصّن القاضي موضوعياً كما يُقال باستمرار، لكنّ الحصانة تأتي من داخل القاضي ومن قلبه وعقله وعلمه. القاضي الذي يتحصّن بالقانون وبعلمه وأخلاقه لا يهاب أحداً ولا يجوز أن يهاب أحداً وإلا سقطت عنه صفة القاضي. والقاضي أقوى من كلّ السياسيين ويستطيع أن يقف في وجه أي سياسي مهما عظم شأنه ومهما كانت قاعدته السياسيّة والحزبيّة عريضة، كما يستطيع أن يصدمه بكلّ كلام طيّب، كأن يقول: "نحن نطبّق القانون ونطبّق الحقّ"، هكذا مارست العمل مع الذين كانوا يتصلون بي وكانوا كثيراً، فمن كان له حقّ يأخذه وينتهي الأمر، فالكلّ يريد الحقّ ولا حاجة للصراخ ولعرض عضلات. كلّ ما تحتاجه هو الجرأة والشجاعة الأدبيّة وهذا دور القاضي. أمّا إذا كان المقصود - وأعتقد أنّه هو المقصود - أن ينظر القاضي بالدعوى المطروحة عليه بصورة موضوعيّة ومجرّدة وأن لا يتدخّل في السياسة، فأنا مع الدكتور ملاط بهذا الرأي، ولكن اقتضى التوضيح حتى لا يحصل لبس في هذا الأمر.

نحن لا نصوّت على هذه القوانين، ولكنّ محكمة التمييز إعتبرت أنّ هناك موافقة ضمنيّة على هذه القوانين وإن لم تُقرّ في مجلس النواب، ويُعتبر تطبيقها بدون اعتراض من أي جهة معيّنة، وكانّ هناك موافقة ضمنيّة عليها. أمر آخر، لهذه النصوص قوّة القانون.

إذا كان القضاء هو ملجأ المواطن الوحيد فيجب أن يكون حصنه المنيع، ويجب بالتالي أن لا ينأى عن نفسه، وفي ما عدا ذلك يكون قد تخلى عن هذا المواطن الأعزل في مواجهة قوة سياسية طاغية تطحن المواطن وحقوقه وحرّياته. القضاء هو إذًا ملجأ المواطن، ويجب بالتالي أن يكون على مستوى طموح المواطن وحقوقه وحرّياته، وإن لم يكن على هذا المستوى فمعنى ذلك أن حقوق المواطن وحقوق الناس قد ضاعت، واستمرّ هذا النظام السيئ مسيطرًا على الوضع وعلى حياة اللبناني. فالقضاء هو الملجأ وهو الملاذ، وبالتالي يجب أن لا ينأى عن نفسه فهو متى فعل بسبب السياسة، من يكون الملجأ والملاذ؟

عصام سليمان: أشكر الدكتورة لارا كرم بستاني والدكتور شبلي الملاط على المداخلتين القيمتين. ركزت الدكتورة لارا بستاني على أمور أساسية ودخلت في التفاصيل. وكما ذكر الدكتور خالد قبّاني نحن ركزنا في المشروع على المبدأ، مبدأ مراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم. إذا ما اعتمد هذا المبدأ وعُدّل الدستور، يصبح من الضروري وضع قانون ينظّم كيفية مراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم والأصول الإجرائية التي ستعتمد بهذا الخصوص أمام المجلس الدستوري، تمامًا كما حدث في فرنسا عند اعتماد هذا الإصلاح في العام 2008. وتدخل الأمور التي طرحتها الدكتورة لارا بستاني في هذا القانون وهي قضايا أساسية. وقد اشارت الى إشكاليات أساسية ينبغي معالجتها في القانون الذي ينظم مراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم والأصول الإجرائية التي ستعتمد بهذا الخصوص امام المجلس الدستوري، تمامًا كما حدث في فرنسا عند اعتماد هذا الإصلاح في العام 2008. هذا القانون لا بد له من ان يأخذ الخصوصية اللبنانية بالاعتبار، ولكن لا يجوز ان تحول هذه الخصوصية دون تطوير العدالة الدستورية في لبنان، لأن العدالة هي التي ترسخ النظام الذي يحمي هذه الخصوصية، وينبغي تحقيق الملاءمة بين الخصوصية والعدالة. وهذا ليس بأمر مستحيل.

توجد في النظام القضائي اللبناني ثغرة أساسية. بعد أن عُدّل الدستور بموجب اتفاق الطائف وأدخلت مقدّمة الى الدستور التزم فيها لبنان الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وصدرت عدّة قرارات عن المجلس الدستوري إعتبرت أنّ مقدّمة الدستور جزءًا لا يتجزأ من الدستور، أصبح من المفترض أن تكون كلّ القوانين متطابقة أو على الأقل غير متعارضة مع الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. في الواقع وبحسب قانون المجلس الدستوري يُقدّم الطعن خلال خمسة

عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، ما يعني أنّ كلّ القوانين التي صدرت قبل بدء المجلس الدستوري عمله أي قبل 30 تموز 1994 هي خارج الرقابة على دستوريّتها. وجاءت المادة 18 من قانون إنشاء المجلس الدستوري لتتصّ على حصر النظر في دستوريّة القوانين بالمجلس الدستوري، ولم يعد للمحاكم الحق في أن تتظر في هذا الموضوع. أصبحت المحكمة اليوم ملزمة بإصدار حكمها بناء على القانون، حتى ولو كان القانون يتعارض مع الضمانات التي نصّ عليها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، ونصّ عليها الدستور في مواد أخرى أيضاً. ويُعتبر ذلك ثغرة كبرى في النظام القضائي اللبناني لا بدّ من معالجتها. هي قضية شائكة كما ذكر الدكتور خالد قبّاني، وقد نوقشت في فرنسا منذ 1992 الى أن أُقرّت سنة 2008، وقد تكون شائكة عندنا أكثر منه في فرنسا. وينبغي الاسترشاد بما اعتمد في فرنسا، وبتقييم التجربة الفرنسية في QPC خلال الخمس سنوات المنصرمة، وهناك دراسات قيمة بهذا الشأن ومنها دراسة للبروفسور Pierre de Montalivet.

وكما سبق وذكرنا الدكتورة لارا بستاني، لدينا مشاكل خصوصاً في قوانين الأحوال الشخصية. لا نستطيع إخضاع المحاكم الروحية لنظام QPC، ذلك أنّ القوانين المعتمدة لدى المحاكم الروحية عند المسيحيين لم يُصوّت عليها مجلس النواب وليس لها علاقة بالسلطة التشريعية وليست صادرة كما تصدر سائر القوانين العادية. كما أنّ الشرع الإسلامي يعتبر أنّ لهذه الأمور طابعاً دينياً معيناً ولا يمكن إبطالها بقرارات المجلس الدستوري. هي أمور شائكة وإذا ما أُقرّ المبدأ تتطلّب معالجتها الكثير من الحكمة والدراسة. ولكن من ناحية ثانية لا نستطيع صرف النظر عنها على اعتبار أنّها شائكة وإبقاء الوضع على ما هو عليه.

بالنسبة الى تراكم المراجعات أمام المجلس الدستوري – كما أشار النائب سمير الجسر – إذا ما أخذنا تجربة فرنسا فقد اعتمد ال QPC في فرنسا ابتداء من أول آذار 2010، وخلال السنة الأولى قدم أمام المحاكم في فرنسا حوالي 4500 دفع وصل منها الى محكمة التمييز ومجلس الدولة 527، وصل منها الى المجلس الدستوري 124 دفعًا. وسنة 2015 تراجع العدد فوصل الى المجلس الدستوري حوالي ستين أو سبعين دفعًا فقط، ذلك أنّ المجلس الدستوري يتّخذ من خلال هذه العملية قرارات يطهّر فيها القوانين من النصوص المخالفة للدستور فيتراجع تدريجيًا عدد مراجعات الدفع بعدم دستورية القوانين أمام المحاكم. إنّ الطريقة المعتمدة في فرنسا هي طريقة عقلانية جدًا، خلافاً للطريقة المعتمدة في إسبانيا والمعروفة بالأمبارو Amparo، والتي تعتبر أنّ كلّ قرار، حتى وإن لم يكن ذا طابع قانوني بل هو قرار

إداري ويمسّ بحقوق المواطنين، يمكن للمواطن أن يتقدم بمراجعة بشأنه أمام المحاكم العادية، وفي حال لم يصل الى حقّه عبر المحاكم العادية يُمكنه مراجعة المحكمة الدستورية، وهو أمر أثار مشكلة كبيرة في إسبانيا، في العام 2015 كان هناك حوالي 7500 مراجعة أمام المحكمة الدستورية عن طريقه الأம்பارو Amparo.

أما في فرنسا فقد اخذ نظام QPC بالاعتبار الأمان التشريعي، وجرى التوازن بينه وبين ضرورات الحفاظ على الحقوق والحريات التي ضمنها الدستور، والتجربة بيّنت على امتداد السنوات الخمس المنصرمة انه لم تجر الإطاحة بالأمان التشريعي وتعزز صون الحقوق والحريات في المنظومة القضائية الفرنسية، ولم يحصل اختناق engorgement في المجلس الدستوري بسبب كثرة المراجعات، وقد ترسخ دوره في صيانة الحقوق والحريات.

بالنسبة للبنان تُعتبر الطريقة المعتمدة في فرنسا عقلانية جداً، وهي اعتمدت في الدول العربية قبل أن تعتمدها فرنسا، فكما ذكر الدكتور خالد قباني هي مُعتمدة في مصر منذ 1973، كما أنها مُعتمدة في الكويت... إضافة الى ذلك أعطت بعض الدول العربية القاضي الحق في مراجعة المحكمة الدستورية بدون دفع، إذا ما رأى القاضي أو المحكمة بأن القانون الذي سيصدر الحكم بناء عليه يتعارض مع الدستور، فيوقف المحاكمة ويرفع طلباً للمحكمة الدستورية أو للمجلس الدستوري. اعتمدت هذه الطريقة حديثاً في المغرب عندما عدّل الدستور سنة 2011، واعتمدت في تونس عندما عدّل الدستور سنة 2014 أي في الدستور الجديد، وحالياً يجري البحث في إمكانية اعتمادها في الجزائر. هي مُعتمدة أيضاً في الكويت والبحرين والسودان والأردن... ولا بدّ في النتيجة من اعتماد هذه الطريقة في لبنان من أجل تحقيق العدالة في الأحكام. في حال حصل دفع في الكويت مثلاً وقامت المحكمة بردّ الدفع لاعتبارها أنّ القانون دستوري، فهناك لجنة في المحكمة الدستورية مشكّلة من ثلاثة أعضاء تنتظر بقرار المحكمة، يتوجّه إليها مقدّم الدفع، فإذا ما وجدت أنّ القانون مخالف فعلاً للدستور تحيله الى المحكمة الدستورية أو تردّ الطلب، هناك إذاً ضوابط لهذه العملية. وفي الكويت وضع قانون في العام 2014 أعطى الحق للأفراد في الطعن مباشرة لدى المحكمة الدستورية. أين نحن في لبنان من كل هذه التطورات التي تجري في العالم ومن حولنا؟

بالنسبة لمداخلة الدكتور شبلي الملائط، وفيها الكثير من العمق وفيها بُعد يتعلّق بفلسفة العدالة، ولكن كما قال الدكتور قباني، لا أحبذ القول بأنّ المجلس الدستوري يجب أن يناهض بنفسه عن كلّ قضية سياسية، ذلك أنّ الدستور هو إطار قانوني للعمل السياسي. وضع

الدستور القواعد والأهداف التي يجب أن تتضبط فيها السياسة وأن تسير العملية السياسيّة وفقها. إذا ما شدّت السلطة السياسيّة عن القواعد التي نصّ عليها الدستور، فالمجلس الدستوري أو المحكمة الدستوريّة هي ملزمة باتخاذ القرار الذي يؤدي إلى التقيّد باحترام الدستور، بغضّ النظر عن الاعتبارات السياسيّة وعن الصراعات السياسيّة. لا يجوز أن يخاف المجلس الدستوري من السلطة السياسيّة، فهو متى خاف السلطة السياسيّة لا يعود هناك ثمة مبرر لوجوده. دور المجلس الدستوري ضبط أداء السلطة السياسيّة، بما تسمح به صلاحيّاته، عندما تخرج هذه السلطة عن القواعد التي رسمها الدستور. من هنا ضرورة توسيع هذه الصلاحيّات ليستطيع أن يقوم بالدور المفترض أن يقوم به.

أنطوان مسرّه: القوانين كافة الصادرة قبل منتصف العام 1994 هي غير خاضعة لرقابة دستوريّة. ومن جهة ثانية، تطرح المراجعة بواسطة الدفع مواضيع شائكة حسّاسة نزاعيّة في الأحوال الشخصيّة، وقد تُدخل المجلس الدستوري في صراعات سياسيّة، وهي تتطلّب تغييراً في ثقافة الناس. كيف يمكن أن نكون متنبّهين *prudents* في هذا المجال كما قالت الدكتورة لارا كرم بستاني *Question prudente de constitutionnalité*، القضايا التقنيّة قابلة للمعالجة وقابلة للضبط وقد وجدوا لها ضوابط في فرنسا. كيف نستطيع التوصل بشكل مرحلي إلى مسألة *Question prudente de constitutionnalité*؟ يشكّل ذلك مجالاً للبحث.

لارا كرم بستاني: فتحت في مداخلتني باباً للبحث، موضوع الأحوال الشخصيّة في لبنان معقّد للغاية ومتشعب... لا يجب رمي المسألة على المجلس الدستوري قبل تحصينه. عندما تناول الدكتور شبلي ملأط موضوع النأي بالنفس عن السياسة، فهو كان يعرض له ربما من المنظور الأميركي للطعن في دستوريّة القوانين. المنظور الأميركي يناهز نفسه لأنّ الموضوع لا يُطرح أمامه. هنا نجمع أمرين *Loi d'action et exception*. فإنّنا أن نعتمد المنطق الأميركي حيث لا يتمّ التعاطي في السياسة خشية أن يُسأل لاحقاً حول طريقة تنفيذ القانون، أو أن نعتمد المنطق الفرنسي الذي كان سائداً، ومعه لا يمكن اعتماد النأي بالنفس عن السياسة إذ أنّ المطلوب من المجلس الدستوري أن يحلّ مسألة أثارت جدلاً سياسياً قبل أن تصله بشكل قانوني. عندما نجمع التفكير الأميركي والتفكير الفرنسي معاً، تبرز عندها أمور عديدة يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار. لا أملك حلاً للموضوع بل أدعو للتفكير في حلّ.

لم يصوّت البرلمان اللبناني على القوانين المتعلقة بالأحوال الشخصية لدى الطوائف غير المحمّديّة، وهي بالتالي ليست قوانين بالمعنى التقني للموضوع. إنّ التفسير الذي تكلم عليه المجلس الدستوري ليس تفسير القوانين في ضوء الدستور، فكلّ القوانين يجب أن تفسّر من قبل القضاة العاديين. التفسير المقصود هنا هو التفسير السياسي للدستور أي تطبيق الدستور من قبل السياسيين. مثال على ذلك، ما هي صلاحيات مجلس الوزراء في غياب رئيس للجمهورية؟ وهل يجب أن يكون التصويت بالإجماع أو بالأغلبية المطلقة؟ هذا هو التفسير المقصود وليس التفسير القانوني بل التفسير المتعلق بتطبيق الدستور من قبل السياسيين.

شيلي الملاط: أنّ الحكم الدستوري هو حكم أيضاً على الخلاف بين السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة. إنّ مثل هذا الدور يقوّض المجلس الدستوري. هنالك أحوال تحتمّ عليه بتّها، إنّما من الأفضل على العموم أن يكرّس جهده لمساعدة المواطن الأعزل، وأقول الأعزل لأنّ السياسيين إذا كانوا مسؤولين في السلطة، نواباً أو وزراء أو رؤساء، فهم يتمتّعون بباع كبير في حقل السياسة ليُتبعوا الناس بصواب حديثهم أو عدم صوابه. عندما يتدخّل القاضي الدستوري في ذلك ينزلق شاء أم أبى في معالم ومخاطر لا أظنّه قادراً على المدى المتوسط أو الطويل أن يدرأ خطرهما عنه. لذلك يكون التركيز فلسفياً على المواطن أو على الأقلية المغبونة تاريخياً. خلافاً للسياسة ليس لدى المواطن من مجال للدفاع عن نفسه سوى القضاء. في حال تعرّض الشرطي له بالضرب فمن يدافع عنه؟ والأقلية المغبونة تاريخياً ليس لديها مرجعية غير القضاء، فهي إذا ما لجأت الى الانتخابات لن تحصل على الأغلبية في نظام ديمقراطي لأنّها أقلية. إذاً هذا هو المستوى في الحديث وليس حقيقة في الحديث عن السياسي وغير السياسي. إنّ أيّ قضية تصل الى المحكمة في صخبٍ وعلاقة جدلية مع المجتمع، من مسألة الحجاب وصولاً الى مسألة الدخول الى المدارس، كلّها تصبح سياسيّة، وتصبح سياسيّة أكثر عندما تصل الى المجلس الدستوري. لا أخاف من السياسة، ومن المستحيل أن ينأى المجلس الدستوري بنفسه عن السياسة. ليس هذا هو الموضوع، الموضوع هو اختيار وترجيح القضايا التي لا يسمح له الحقل السياسي في عمليته اليومية، وفي عمليّة سياسيّة فيها دوماً أخذ وعطاء، أن يقوم بالضرورة باللجوء الى القاضي الدستوري.

نحن متفقون حول هذه النقطة. ما من ملجأ للمواطن الأعزل سوى القاضي، وعلى كل قاضي أن يدافع عنه دستورياً. عندما يتم توقيف مواطن ويتعرض للضرب من قبل شرطي فهذا الموضوع دستوري وبامتياز، من أهم الأمور أن لا يتعرض المواطن لتعدي من قبل شرطي في حال لم يستعمل العنف، وأن يحكم القاضي بهذه المسألة بدون قيود، ولا يُمنع من ذلك لأنه قاضي من الدرجة الأولى. إن النقاط المطروحة في النقاش هي ناجمة عن نظرة لا تزال نظرة مخطئة بالعمق في التناول الدستوري الفرنسي لحقوق المواطن. أنشئ المجلس الدستوري الفرنسي سنة 1958 وانقضت عشر سنوات بدون أن تردهم قضية، ذلك أنه تم حصر حق مراجعة المجلس الدستوري برئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ورئيس أحد المجلسين، أي واضعي القوانين أنفسهم. هل من الجائز في لبنان أن يوقع رئيس جمهورية على قانون، ثم يقول بعد أسبوع أو أسبوعين أنه وقع على قانون لكنه غير دستوري، علماً أن دور رئيس الجمهورية هو حماية الدستور؟

أنا ضد التفسير، لأن أي قضية تحتاج الى تفسير من كل القضاء في تسلسل يسمح للمجلس الدستوري في آخر المطاف أن يهدبها، ولا بد له من إيجاد طريقة لذلك وبأشكال مختلفة. في أميركا كانت تصل سبعة آلاف قضية من محاكم إستئناف دستورية وفيها مراجعة أخيرة، ومن سبعة آلاف كانوا يختارون ثمانين. مسألة التراكم هي مشكلة في دولة قانون تطل كل المحاكم، ورئيس وأعضاء المجلس الدستوري تدرجوا كرؤساء وترأسوا غرفاً مختلفة ويعرفون كيفية تراكم القضايا، والقضايا الدستورية ليست مختلفة في هذا الموضوع، وبالتالي لا أظن أننا بحاجة الى تفسير، القاضي يفسر كل يوم، إنما من الأفضل أن يفسر كل قاضي كل يوم كل القضايا وتتراتب في منطقتها. إذا ما فسر القاضي الإداري القضية دستورياً بشكل معين، وفسرها القاضي الجزائي بشكل آخر، فدور المحكمة العليا ان تحكم في الأمر؟

إن المشروع والطرح الذي تقدم به الدكتور عصام سليمان بعد تجربته وبنتيجة فكر معمق وتجربة بعضها مرّ بالنسبة لصلاحيات المجلس الدستوري، يتلاقى صدفة مع بعض الطروحات - الأكثر تواضعاً طبعاً - التي عرضتها في حديث يرافق البحث الدستوري الذي تجدد بشكل مهمّ إبان الثورات العربية التي نشبت عام 2011. إن الحديث اليوم يخاطب طروحاتكم الثلاثة، لكنه يتخذ منحى مختلفاً نوعاً ما لأنه يأتي في سياق لا يركّز فقط على لبنان، وإنما فيه تجربة مقارنة في الفقه الدستوري العالمي وفي بعض ما أعرفه من التجارب العربية والشرق أوسطية في الرقابة الدستورية على القوانين.

المنطلق إذاً هو منطلق يغيب عنّا خصوصاً في العالم العربي لهشاشة منظوماتنا المنتخبة. ولكن كيف يحقّ لقضاة غير منتخبين - على العلم الذي يرافقهم - أن يقولوا للسلطة التشريعية أو للسلطة التنفيذية أنّ هذا القرار أو هذا القانون الذي تتخذونه وأنتم ممثّلو الشعب المباشرين، هو غير نافذ لأنه غير دستوري؟ يجب أن يبقى هذا المنطلق في ذهننا في الحديث عموماً عن موضوع المراجعة الدستورية والمواضيع التي طرحها الرئيس عصام سليمان في محاولته الحثيثة لتحسين نوعية أداء المجلس وتوسيع صلاحيّاته.

عصام سليمان: يستمد المجلس الدستوري سلطته من الدستور الذي اناط به صلاحية فرض التقيد به في التشريع، ولا يستمد سلطته لا من السلطة الاشتراعية ولا من السلطة التنفيذية على الرغم من ان قسماً من أعضائه منتخب في مجلس النواب، والقسم الاخر معين في مجلس الوزراء، فشرعية قراراته نابعة من الدستور وهي ملزمة لجميع السلطات في الدولة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، وذلك بحكم القانون. وكان ينبغي ان ينص الدستور على ذلك، كما هي الحال في الدستور الفرنسي وفي دساتير العديد من الدول، وان لا يقتصر الكلام على المجلس الدستوري في الدستور على مادة وحيدة.

الجلسة الرابعة

اختيار أعضاء المجلس الدستوري
والنصاب والأكثرية المطلوبة في اتخاذ القرار

الأشخاص على المستوى الفكري والانساني

أنطونيو الهاشم

نقيب المحامين في بيروت

رئيس الجلسة

نجتمع مع مجموعة على مستوى فكري عالٍ جدًا. إنَّ العلة في النفوس وليست في النصوص، فأياً يكن النصّ، إذا لم تكن النفس متعالية ولم يكن الضمير متعالياً ولم تكن النظرة الى إنسانية الانسان والى موضوعية الملف، مع نسيان الذات والإسم والانتماء السياسي والانتماء الطائفي، لن نبني لبنان. حتى وإن كانت هيئة المجلس الدستوري مكوّنة بالكامل من موارنة أو أنّها كلّها من الروم أو كلّها من الشيعة أو كلّها من السنّة، فليس هذا المطلوب بل المطلوب هو أشخاص على المستوى الفكري والمستوى الإنساني العميق، كالمجتمعين اليوم في هذا المؤتمر، ذلك أنّه تقع على عاتقهم مسؤولية كبيرة للغاية.

اختيار أعضاء المجلس الدستوري والنصاب

والأكثرية المطلوبة لاتخاذ القرار

أنطونيو الهاشم

نقيب المحامين في بيروت

عندما عقد النواب العزم في الطائف على إنشاء مجلس دستوري يفصل في صحة النيابة عوضاً عن لجنة الطعون، كان الحدث، واعتبر هذا القرار انعطافة دستورية مهمة في عجلة الحياة البرلمانية وخطوة جريئة نحو ترسيخ دولة القانون والمؤسسات لما تشكله من ضمانة فاعلة ووازنة للحقوق والحريات.

فالمجلس الدستوري، من اهم إنجازات الطائف، وهو سلطة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية، أدخلت في صلب الدستور بتعديل المادة 19 بموجب القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 1990/9/21.

تتمثل فلسفة انشاء هذا المجلس في كونه ضامناً للأقلية ضد الأكثرية، أكان في التشريع ام في النظر بالنزاعات الانتخابية.

كان من المفترض ان يتم انشاء هذا المجلس قبل اجراء الانتخابات النيابية عام 1992 كي يبيت الطعون التي ستقدم اليه، الا ان السلطة آنذاك تمهلت في وضع مشروع قانون لهذا المجلس.

عندما وضعت اللجنة هذا المشروع بصيغته المعهودة، رفعته الى مقام مجلس الوزراء، الا انه بقي في الادراج حتى نهاية 1991، الى ان تألفت حكومة جديدة في أيار 1992 اجرت الانتخابات النيابية وقاطعتها شرائح كبيرة من الناخبين.

لو ان المجلس الدستوري كان قائماً في حينه، لأبطل تلك الانتخابات كونها لا تمثل إرادة الشعب. وربما قد تكون السلطة تعمّدت تأخير انشاء المجلس لتفادي المراجعات التي كانت ستنهال عليه طعناً في نتائج انتخابات اقل ما يمكن ان يقال فيها، انها أنت مشوّهة.

وتألفت حكومة جديدة بعد تلك الانتخابات، واسترد مشروع انشاء المجلس الدستوري من مجلس النواب، وكلفت وزير العدل تشكيل لجنة جديدة كي تعيد النظر فيه، بحيث وضعت مشروعاً تم ادخال تعديلات كثيرة عليه في مجلس الوزراء، وأحيل الى مجلس النواب صيف 1993 حيث أدخلت عليه تعديلات، الى ان صدر قانون انشاء المجلس الدستوري في 1993/7/14 ونشر في اليوم التالي في الجريدة الرسمية.

وفي نيسان 1994 صدرت مراسيم اختيار الأعضاء، فأدوا اليمين امام رئيس الجمهورية، واكتمل عقد المجلس بشكل رسمي.

بما ان المجلس الدستوري يحتاج الى نظام داخلي، فقد اعد هذا النظام ورفعته الى الجهات المعنية، فأدخلت عليه بعض التعديلات واصدرته بقانون بتاريخ 1996/6/6. فالى جانب الحرص على مواكبة التيارات الدستورية في العالم، فان الحاجة الى توفير المزيد من الضمانات لحماية الحقوق والحريات التي نص عليها الدستور وتحسين النظام البرلماني والديمقراطي بضمانات دستورية على غرار الأنظمة العصرية المتطورة والسعي الى إقامة دولة القانون في لبنان، كلها كانت من اهم المبررات التي دعت الى انشاء المجلس الدستوري.

ولمسألتى تأليف المجلس الدستوري وتعيين أعضائه، بالغ الأهمية، بحيث، نخشى ما نخشاه، والامر واقع، ان يؤدي تعيين وانتخاب أعضاء المجلس من جهات سياسية نافذة في ظل فقدان الضمانات والقيود، الى تسييس عمل المجلس.

لأجل تأمين الحد الأقصى من الضمانات لعمل المجلس الدستوري في اطار محاط بالحيادية والاستقلالية، فان آلية تأليفه يجب ان تحاط بضمانات تؤمن له مجتمعاً الحيادية والاستقلالية.

تقضي الآلية المعتمدة في النصوص بانتخاب نصف أعضاء المجلس من قبل مجلس النواب، في حين يصار الى تعيين النصف الآخر من قبل مجلس الوزراء.

وتحديد عدد أعضاء المجلس الدستوري بعشرة امر استثنائي يختلف من بلد لآخر، اذكر على سبيل المثال ان عدد أعضاء المجلس الدستوري في فرنسا تسعة، وفي المانيا الفيدرالية ستة عشر، وفي النمسا أربعة عشر، وفي إيطاليا خمسة عشر، وفي اسبانيا اثنا عشر.

كما وان المرجح الذي يُعين أعضاء المجلس الدستوري يختلف من دولة الى أخرى، فعلى سبيل المثال في فرنسا يعين أعضاء المجلس الدستوري مثلثة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ.

وفي إيطاليا يعين رئيس الجمهورية خمسة، ويعين البرلمان خمسة ويعين مجلس القضاء الأعلى خمسة.

وفي اسبانيا يعين الملك أربعة بناء على اقتراح الكونغرس، وأربعة بناء على اقتراح مجلس الشيوخ، واثنين بناء على اقتراح الحكومة واثنين بناء على اقتراح المجلس القضائي العام.

في لبنان، ولناحية انتخاب نصف الأعضاء من قبل مجلس النواب، فان التعيين الأول جرى على الوجه التالي:

اجتمع مكتب المجلس ووضع لائحة من خمسة عشر شخصاً ممن تتوافر فيهم شروط التعيين.

دعي المجلس الى جلسة عامة بتاريخ 1993/12/23 وعرض الرئيس عليه تلك اللائحة وطلب الى النواب اختيار خمسة منهم.

بتاريخ 1994/1/5 اصدر رئيس مجلس النواب قراراً حمل الرقم 158 جاء فيه: ان رئيس المجلس، بناء على الدستور وعلى قانون 1943/10/14 وعلى المادة الثانية من القانون 93/250 وعلى جلسة انتخاب أعضاء المجلس الدستوري بتاريخ 1993/12/23 يقرر ما يلي: يعين كل من السادة المنتخبين أعضاء في المجلس الدستوري. وهذا القرار - قرار رئيس مجلس النواب - استدعى الملاحظات التالية:

لجهة ادراج عبارة انتخاب أعضاء المجلس الدستوري، ولجهة القول ان رئيس مجلس النواب يعين أعضاء المجلس الدستوري، ولجهة الاستناد الى قانون 1943/10/14.

فقانون 1943/10/14 هو القانون الصادر بتاريخ 1943/10/14 وهو لا يحمل رقمًا، والمنشور في الجريدة الرسمية عام 1943 في الصفحة رقم 11467 وهو يتعلق بتحديد تعويض ونفقات النواب، وبتفويض رئيس المجلس بتنظيم ملاك موظفي ديوان المجلس وتحديد عددهم ورتبهم ورواتبهم وتعيينهم وترقيتهم، وليس فيه أي عبارة تتعلق بصلاحيات معطاة لرئيس المجلس.

لذا لا يظهر كيف تم ربط تعيين أعضاء المجلس الدستوري بهذا القانون، كما ان مجلس النواب لم ينتخب أعضاء المجلس الدستوري بل عيّنهم عن طريق الاقتراع. من ناحية أخرى، كان يجب ان يتضمن اعلان التعيين ان أعضاء المجلس الدستوري نالوا اغلبية عدد أعضاء مجلس النواب المطلقة أي اقله 65 صوتًا، اذ ان القانون 93/250 يربط صحة التعيين بأغلبية عدد أعضاء المجلس النواب المطلقة وليس بأغلبية الذين حضروا جلسة التعيين.

اما مجلس الوزراء فلقد جاء تعيين الأعضاء العائد تعيينهم اليه بتاريخ 1994/4/7 وذلك بالمرسوم رقم 94/5036 مطابقًا للأصول، أي بإصدار التعيين بمرسوم، لانه الصيغة التي تصدر بها قرارات مجلس الوزراء، بيد انه كان من المقترض ان يُشير هذا المرسوم الى ان التعيين نال أكثرية ثلثي أعضاء الحكومة استيفاءً للشرط الصريح الذي وضعته المادة الثانية من القانون 1993/250.

هنا لا بد من ان اتوقف عند ما ادلى به دولة الرئيس حسين الحسيني في مداخلة له في مجلس النواب في الجلسة المنعقدة بتاريخ 2005/11/30 برئاسة دولة الرئيس الأستاذ نبيه بري في معرض مناقشة اقتراح القانون الرامي الى تعديل بعض مواد القانون 93/250 كما اقرته لجنة الإدارة والعدل مع أسبابه الموجبة وتقرير لجنة الإدارة والعدل حوله.

في الأسباب الموجبة لاقتراح القانون هذا، فإنّ انشاء المجلس الدستوري في العام 1993 تم تطبيقًا لما نصت عليه وثيقة الوفاق الوطني في اطار خضوع المسؤولين والمواطنين جميعًا لسيادة القانون، وضرورة تأمين توافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور. وقد دلت الممارسة على وجود ثغرات في قانون انشاء المجلس الدستوري، سواء بالنسبة للمواصفات التي ينبغي ان تتوفر في أعضاء المجلس الدستوري، ام لجهة أعمارهم، ام لجهة آلية الترشيح والتعيين، فضلاً عما بينته الممارسة من خلل في بعض الاحكام القانونية التي ترعى عمل المجلس.

من المسلم به ان المجلس الدستوري بات بحاجة ملحة الى انطلاقة جديدة من اجل استعادة الثقة به. هذه الثقة التي لا بد منها لحسن قيامه بمهامه على اكمل وجه، بحيث يبقى ضامنًا للحقوق الأساسية ومرجعًا لمراقبة انطباق النصوص القانونية على احكام الدستور.

فاقتراح القانون هذا كان يقضي:

أولاً: بتحديد الشروط الواجب توافرها في المرشح، كما يشترط بألا يزيد عمر عضو المجلس الدستوري عند التعيين عن اثنين وسبعين عاماً.

ثانياً: بالافساح في المجلس امام غير الحقوقيين للترشح لعضوية المجلس الدستوري بحيث يضم عضوين يتم اختيارهما من بين رجال الفكر والكفاءة والاختصاص في أي من العلوم السياسية والاقتصادية والاجتماعية او الحقول العلمية والثقافية.

ثالثاً: بوضع آلية للتشريع سواء مباشرة من المرشح ام من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء.

رابعاً: باخضاع المرشحين لجلسات استماع ومناقشة علنية، تتولاها لجنة منبثقة عن لجنة الإدارة والعدل وذلك للتعرف على أفكار المرشح وتوجهاته العامة قبل ان يتم اختياره لتولي مثل هذه المسؤولية الخطيرة.

خامساً: باتاحة الفرصة امام رئاسة الجمهورية ورئاسة الحكومة لابداء ملاحظاتها على مراجعات الطعن بعدم دستورية القوانين.

سادساً: بتأمين الشفافية في قرارات المجلس الدستوري بحيث يتاح للعضو او الأعضاء المخالفين تسجيل مخالفتهم في ذيل القرار، وتعتبر المخالفة جزءاً لا يتجزأ من القرار. في مداخلته، لفت الرئيس حسين الحسين الى ان القانون 93/250 الذي صدر هو مخالف للدستور، لأن نص المادة 19 من الدستور لم تُعط لا مجلس النواب ولا مجلس الوزراء حق تعيين أعضاء المجلس الدستوري، لانها قالت (المادة 19 دستور) بإنشاء المجلس الدستوري كي تنشأ هيئة لمراقبة دستورية القوانين.

تبدأ دولة القانون بالتقيد بروحية النص، إذاً يجب ان نعود لنرى لماذا أنشئ المجلس الدستوري.

يقول في الفقرة التي تتعلق بالمحاكم: "ضماناً لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون وتأميناً لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الأساسية المنصوص عنها في الدستور، يشكل المجلس الأعلى... وينشأ مجلس دستوري..."

إذاً المسألة هي مسألة خضوع المسؤولين والمواطنين جميعاً لسيادة القانون. بالعودة الى مناقشات عام 1991 نجد ان الحكومة عندما أرسلت لأول مرة مشروع قانون بإنشاء المجلس الدستوري عام 1991، جرى اقتراح تعيين أعضاء المجلس الدستوري

من قبل الحكومة، كما وجرى نقاش واسع، وكان الوزير المرحوم خاتشيك بابكيان في حينه وزيراً للعدل وأتى الى القاعة العامة للمجلس وتكلم على صعوبة من سيعين أعضاء المجلس الدستوري.

بعد نقاشات ضمن الحكومة، قرروا ان الحكومة هي التي تعين. ورفض هذا المنطق بالطبع لانه لا يمكن القبول بأن يقوم أيًا كان بتعيين المراقبين الذين سيراقبونه. فالذي يعين المراقبين يجب ان تكون جهة أخرى محايدة.

ما أقر فعليًا هو ان مجلس النواب ومجلس الوزراء هما اللذان سيقومان بالتعيين. لم يمانع الرئيس الحسيني من ان يقوم مجلس النواب ومجلس الوزراء بالتصديق على هذا الامر، انما الذي يقترح الأسماء ليس مجلس النواب ولا مجلس الوزراء. كما وان الطريقة التي تضع بواسطتها عضو المجلس بأن يقدم طلبًا ويقدم امتحانًا امام لجنة - والكلام للرئيس الحسيني - فهذا امر يبطل أهلية هذا العضو قبل ان يبدأ في ممارسة مهماته، مقترحًا بأن يقوم مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وهيئة مكتبه ورئيس ديوان المحاسبة الى جانب نقيب المحامين - بيروت وطرابلس - والعمداء الخمسة لكليات الحقوق، باقتراح عشرين شخصًا، وعندها ينتقي كل من مجلس النواب ومجلس الوزراء عشرة أسماء من اصل عشرين، او يقترحون العشرة. فإذا لم يعترضوا يُصدقان على الأسماء العشرة المقترحة وعند ذلك نخلق ضمانات بأننا لم نأت بأشخاص يحكمون على "ذوقنا" والكلام للرئيس حسين الحسيني. إذا، فالمطلوب مراقبة دستورية القوانين، وهذا سلاح بيد الأقلية في المجلس وليس بيد الأكثرية. فالأكثرية ليست بحاجة لذلك لانها هي الأكثرية.

بالعودة الى المشروع المقترح من رئيس المجلس الدستوري، نرى فيه تعديلات بالغة الأهمية.

لناحية انتخاب نصف الأعضاء من قبل مجلس النواب، فان الاقتراح نص على آلية تقضي بوجود حصوله على الأكثرية المطلقة في الدورة الأولى، والهدف إلغاء الآلية المعتمدة. فآلية الانتخاب المعمول بها - وهي على دورتين - تقضي بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانونًا. هذا في الدورة الأولى، اما في الدورة الثانية فبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين. وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سنًا يعتبر منتخبًا.

هذا الاقتراح يمكّن المعارضة من ان تنشط في عملية انتخاب أعضاء المجلس الدستوري.

يرى المقترح - رئيس المجلس الدستوري - سلبية على مشروعية العضو المنتخب في الدورة الثانية، وبهذا فهو سيحظى بثقة لا تتوافق واهمية المركز الذي سيتولاه. اما مسألة تعيين باقي الأعضاء من مجلس الوزراء، فتلك التجربة اثبتت مدى صعوبة التوافق على مرشحين لعضوية المجلس.

لذا، فإن المشروع المقترح خلص إلى ان يصار الى تعيين النصف الآخر من الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية عوضاً عن مجلس الوزراء، سيما وان طريقة تأليفه وتشكيلته تتشابه وتركيبه المجلس النيابي، فهو صورة مصغرة عنه. بما ان لرئيس الجمهورية، الساهر على احترام الدستور، المكانة الدستورية المميزة، فمن بديهيات الامور ان يصار - بحسب مشروع رئيس المجلس - الى منح رئيس الجمهورية الصلاحية الحصرية في تعيين أعضاء المجلس الدستوري.

ففي لبنان، حق التعيين منوط بالسلطتين التشريعية والتنفيذية، في حين انه وفي دول عدة، يناط امر تعيين عدد من الأعضاء من قبل مجلس القضاء الأعلى. هنا تظهر أهمية اقتراح الرئيس الحسيني الوارد في سياق هذه الورقة والذي يقتضي بإنشاء هيئة حقوقية مستقلة تتولى تسمية أعضاء المجلس الدستوري استناداً الى سيرة كل منهم ومؤهلاته ونزاهته. وفق هذا الاقتراح، وكما اسلفنا، تتألف تلك الهيئة من كل من رئيس مجلس القضاء الأعلى ونائبه ورئيس مجلس شورى الدولة ومفوض الحكومة لدى مجلس الشورى ورئيس ديوان المحاسبة ونقيب المحامين في بيروت وطرابلس، بالإضافة الى خمسة عمداء من الجامعات التي تدرس الحقوق في لبنان.

التغيير في القانون يجب الا يرتبط الا بحاجات الانسان.

ريبير Ripert في كتابه حول القواعد الأخلاقية في الموجبات، يقول بان بسيكولوجية الناس تتطور من فترة الى فترة، لذا يجب ان تأتي القوانين منسجمة مع هذا التطور والا نصبح امام مياه أسنة، لأن المياه التي تسير في النهر هي مياه نقية، اما المياه التي تتجمع ولفترة طويلة تصبح مياهًا أسنة.

في عملية التعيين الواردة استذكر ما جرى مع "تاليران" يوم كان رئيسًا للدبلوماسية في فرنسا، إذ جاءه احد المرشحين الى السلك الخارجي وبيده بطاقة من امه المركيزة. سأله

الوزير "تاليران" ما هذه البطاقة؟ قال له: يا معالي الوزير، انا صاحب حظ سيئٍ وعثر، تقدمت الى شهادة البكالوريا فكنت ان أرسب، وجئت ببطاقة امي المركيزة فتسهلت الأمور علي كما في وجهي، ودخلت الجامعة، وفي السنوات الأربع كدت ان ارسب وجئت مجددًا ببطاقة امي المركيزة ومشت الأمور على احسن ما يرام. قال له الوزير: لماذا؟ قال له: لانني صاحب حظ عثر يا معالي الوزير. اجابه "تاليران": "Mes sincères salutations à votre mère. la marquise et dites à elle que ce qui nous intéresse au ministère, c'est la bonne chance et pas autre chose."

أي في الوزارة ما يُهنا هم أصحاب الحظوظ الحسنة لا السيئة. وكان "تاليران" يقصد بذلك الكفاءة العلمية التي تعلق على أي امر آخر.

الى ذلك فقد اضفى المشروع المقترح في اعتماده صيغة التعديل المتعلقة بتعيين نصف أعضاء المجلس من قبل رئيس الجمهورية نظرة مختلفة باختصاره ولاية هذا النصف الى ثلاث سنوات في المرة الأولى، على ان تتوالى عملية التبديل بعد انتهاء ولاية الأعضاء الآخرين، ما يتيح تبديل نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات وفق روزنامة مُحددة تلتزم بموجبها السلطات المعنية.

ويبقى اقتراح تعديل شروط النصاب الواجب توافره لانعقاد المجلس. بات من المجدي تخفيض عدد الأعضاء من ثمانية الى ستة، وهي الأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء المجلس، لما في ذلك من ضمانة لانعقاده كي يتمكن من اتخاذ القرارات ضمن المهل الزمنية المحددة قانونًا، وهي قصيرة.

كما واقترح في هذا المشروع ايضًا مسألة اتخاذ القرارات بالأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء المجلس، في حين انهم سبعة أعضاء وفق ما هو معمول به. ويهدف هذا الاقتراح الى تجنب تحكم الأقلية في قرارات الأكثرية.

تلك مسائل تستدعي المناقشات وبدقة وفق النصوص الدستورية الراعية لها.

ملاحظة ختامية على هامش مداخلتني تتعلق بحصرية أصحاب الحق بمراجعة المجلس الدستوري واصولها. لقد حصر الدستور في مادته 19، كما القانون 93/250 في مادته 19 ايضًا حق مراجعة المجلس الدستوري بالجهات التالية:

1. رئيس الجمهوريّة.
 2. رئيس مجلس النواب.
 3. رئيس مجلس الوزراء.
 4. عشرة نواب على الأقل.
 5. رؤساء الطوائف المعترف بها قانونًا عندما يتعلق الامر حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينيّة وحرية التعليم الديني.
- فعلى هذه المادة، لا بد لي كنتييب للمحامين، في نقابة ضمت وتضم الى صفوفها رؤساء جمهوريّة ورؤساء حكومة ورؤساء مجلس نيابي، بالإضافة الى وزراء ونواب، ان أبادي ملاحظة أساسية تتمثل في ضيق حلقة أصحاب الحق بمراجعة المجلس الدستوري، ومن هنا ندرة الطعون والمراجعات، حتى قيل بأن المجلس بات عاطلاً عن العمل.
- الى هذا فإن الطعن الذي يحق للرؤساء الثلاثة تقديمه سيكون نادراً بدوره، لتتخصص الطعون او المراجعات عملياً بالنواب فقط، ومنهم من يكون قد عارض القانون الذي يشكون من لا دستوريته.
- الشكوى من ندرة الطعون تستوجب المطالبة بتعديلات جد أساسية في قانون إنشاء المجلس الدستوري.
- بات القول بأن الهدف من ذلك لن يكون سهل التحقيق. ولعل المجلس الدستوري في هيئته الحالية كما في هيئاته السابقة يُدرك حقيقة هذا الأمر، ما يجعل تبرير استمرار عدم فعاليته ذريعة وإن كان هو بالذات ليس مسؤولاً عنها.
- ويدرك المجلس الدستوري، ان الإشكالات الدستورية التي عمت رقعتها في زمن حكومات سابقة، وما سبقها من إشكالات بعد تعديلات 1990، كانت عديدة وبعضها لا يزال قائماً بفعل ممارسات تخرق النصوص الدستورية الواضحة، ولا اجتهاد في معرضها. فكثرة تلك الممارسات تؤكد انه من الصعب ان تحصل بعد اليوم إشكالية دستورية جديدة لم تظهر سابقة لها من قبل.
- أجد سبيلاً لاقتراح يقضي بتعديل تلك المادة 19 بتوسعة حلقة أصحاب الحق بالمراجعة لتشمل نقابة المحامين في بيروت وطرابلس، الى جانب رئيس مجلس القضاء الأعلى ورئيس مجلس شوري الدولة، وإنما لا نميل الى فتح الباب أكثر من ذلك تلافياً للمراجعات الكيدية وربما تكون مُتسرعة وما في ذلك من تعطيل للتشريع.

مشروع تعديل النص الدستوري وبعض النصوص القانونية

خالد قباني

وزير سابق وعضو المجلس الدستوري سابقاً

1

في اختيار أعضاء المجلس الدستوري والنصاب والأكثرية لاتخاذ القرار

1. اختيار أعضاء المجلس الدستوري: تنص المادة 49 من الدستور في فقرتها الأولى المعدلة بموجب اتفاق الطائف على أن رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور.

أراد اتفاق الطائف أن يضع رئيس الجمهورية في موقع سامٍ متميز نظراً للدور المقدر له أن يقوم به كمرجع في الشأن الوطني والحكم في الصراع السياسي في ظل نظام برلماني، يقوم على المشاركة في الحكم، من جهة، وعلى تنافس سياسي حاد، من جهة ثانية، بين قوى واحزاب وتكتلات سياسية ذات توجهات مختلفة تتصارع ديموقراطياً للوصول الى السلطة.

أراد الطائف أن يكون رئيس الجمهورية بعيداً ومنزهاً من الصراعات السياسية، سواء داخل البرلمان أو داخل السلطة التنفيذية، وفي منأى عن هذه الصراعات لكي يحافظ على موقعه الدستوري كصمام امان للنظام، ولكي يستطيع أن يضبط آلة الحكم، فتبقى البلاد منضبطة في إطار الدستور والقانون، ولا تخرج عن أحكامهما، بحيث تتحول البلاد إلى حالة من الفوضى، لا مرجع ولا ضابط لها، وقد زود الدستور رئيس الجمهورية بالوسائل والادوات والصلاحيات الدستورية بما يحفظ له موقعه ومرجعيته ودوره كحامٍ للدستور ووحدة الدولة واستقرار البلاد والعيش المشترك.

أراد الطائف ان ينشئ هيئة قضائية عليا على صورة رئيس الجمهورية، تتصف بالهيبة والنزاهة والعلم والحياد والموضوعية والاستقلال، بحيث لا تخضع للضغوط أو لتأثير

القوى السياسية، وتتولى الرقابة على دستورية القوانين وبالتالي حماية الدستور، وتشكل ضمانات للحقوق والحريات.

ولا يمكن، في بلد كلبنان، يتكون من طوائف مختلفة ومتنافسة، تتحكم فيها موازين قوى داخلية وخارجية، وتقوم العلاقات بين أطرافها على حسابات دقيقة ومفرطة، وتوازنات معقدة، إيلاء تأليف المجلس الدستوري الذي يتكون من عشرة أعضاء، كما هو النص الحالي، وفقاً لقانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 250 الصادر بتاريخ 1993/7/14 الى السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية معاً أي الى الحكومة من جهة، ومجلس النواب من جهة ثانية، يتنافسان، في نظام برلماني، على السلطة، ولا يتورع احدهما، نسبة للذهنية وللتقافة السياسية السائدة، وقد دلت التجربة المريرة على ذلك، عن التدخل في القضاء بعامته، وفي عمل المجلس الدستوري، تحديداً، بكل وسائل الضغط والتأثير، حتى حد التعطيل.

ولا يحل المشكلة، كما جاء في الاقتراح، أن يتشارك رئيس الجمهورية ومجلس النواب بتعيين أعضاء المجلس الدستوري، مناصفة، لان ذلك سيضع هاتين السلطتين في مواجهة بعضهما البعض، دستورياً وقانونياً وقضائياً، وبالتالي سياسياً، وسيتحول المجلس الدستوري إلى ساحة منازلة بين رئيس الجمهورية ومجلس النواب، حينما يختار رئيس الجمهورية اللجوء إلى المادة 19 من الدستور للطعن في قانون أقره المجلس، وتجنب مواجهته مباشرة من خلال استعمال المادة 57 منه. هذا فضلاً عن ان ذلك لن يمنع مجلس النواب، وبخاصة الأكثرية فيه، من أن تتدخل في عمل المجلس الدستوري، وأن تمارس ضغوطها عليه، والسوابق تشهد على ذلك، ما يؤثر على الثقة بالمجلس الدستوري، من جهة، كما سيضعف موقف الأقلية المعارضة في مجلس النواب ويخل بمبدأ العدالة الديمقراطية.

لكل ذلك، ولأن الدستور قد أعطى لرئيس الجمهورية دور الحكم في الصراع السياسي، من موقعه الوطني المحايد، الساهر على الدستور والمحافظ على كيان البلاد ووحدة الدولة والعيش المشترك، فلا بد من إيلاء صلاحية تعيين هيئة المجلس الدستوري، بكامل أعضائها، بما في ذلك رئيس المجلس الدستوري الى رئيس الجمهورية، بما يحفظ حياد المجلس واستقلالته ونزاهته، ويحصّنه تجاه أي تدخل أو ضغط من مجلس النواب، وذلك بعد الاستئناس برأي مجلس القضاء الأعلى في ما خص القضاة العدليين، ومكتب مجلس شورى الدولة في ما خص القضاة الاداريين، ونقابتي المحامين في بيروت وطرابلس في ما

خص المحامين، ومجالس الجامعات التي مضى على تأسيسها أكثر من عشرين سنة في ما خص أساتذة الجامعات الحقوقيين.

2. في نصاب انعقاد جلسات المجلس الدستوري: يعتبر الاقتراح أن النص على وجوب حضور ثمانية أعضاء على الأقل من أصل عشرة لكي يكون المجلس منعقدًا أصولياً هو نصاب مرتفع جداً، ويرى تعديله بحيث يكون النصاب متوافقاً بحضور الأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء المجلس أي ستة أعضاء من أصل عشرة. من المعروف أن المجلس الدستوري يمارس رقابة على دستورية القوانين، وقد أعطي صلاحية إبطال القوانين التي يراها مخالفة للدستور. وهذه الصلاحية خطيرة لأنها تستطيع أن تعطل قوانين أقرها ممثلو الشعب، فهل يجوز أن يكتفى بحضور ستة أعضاء من أصل عشرة لأكمال النصاب؟ لاسيما وأن المجلس يتشكل، تعاملاً، لا نصاً، من ممثلين عن الطوائف؟ هذا من جهة، ومن جهة ثانية، إن الاكتفاء بحضور الأكثرية المطلقة من الأعضاء لقيام النصاب واشتراط صدور القرارات أيضاً عن الأكثرية المطلقة (اقتراح تعديل المادة 12 من قانون إنشاء المجلس الدستوري 93/250) بحجة المهل القصيرة لإصدار القرارات، أي اعتماد قاعدة الاجماع في هذه الحالة، من شأنه أن يؤدي إلى شل أعمال المجلس. والأصل، وأهمية وجود المجلس الدستوري وقراراته أن ينعقد المجلس الدستوري بكامل أعضائه لكي يوجي بالاطمئنان والاحترام لأنه لا يجوز للقاضي أن يمتنع عن حضور الجلسات بقصد تعطيل انعقاده، أو يستتكمف عن إحقاق الحق لأي سبب كان، إلا إذا حال دون ذلك عذر مشروع يقدره المجلس، بل أعطى القانون للمجلس حق إسقاط عضوية أي عضو من أعضائه في حال غيابه بدون عذر مشروع نظراً لخطورة المهمّات التي يتولاها المجلس على الصعيد الدستوري والوطني.

3. في الأكثرية لاتخاذ القرار: يتضمن الاقتراح تعديل المادة 12 من قانون إنشاء المجلس الدستوري بحيث تتخذ القرارات بالأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء المجلس بدلاً من سبعة أعضاء منعاً من تحكم الأقلية في المجلس بقرارات الأكثرية. الواقع ان طبيعة القرارات التي تتخذ في المجلس الدستوري تتعلق بقضايا دستورية ومصالح عليا للدولة، ليس أقلها حماية الدستور والحقوق والحريات من جهة، ولأنه يجب ان

يتوافر عنصر الصدقية في هذه القرارات، بحيث لا تبقى موضع جدل دستوري وقانوني، من شأنه ان يضعف الثقة بمؤسسة قضائية يفترض ان تكون على مستوى عالٍ من الكفاءة والنزاهة والمسؤولية وبعد النظر، وان تحظى بثقة الراي العام، ولا يمكن ان يبني الرأي بالتعديل المقترح على تجربة سلبية مرّ بها المجلس الدستوري الحالي نتيجة ظروف سياسية معينة، بل يجب ان تصدر قرارات المجلس الدستوري بأكثرية موصوفة تؤمن الحد الأدنى من الاطمئنان والثقة، لاسيما وأن قرارات المجلس هي نهائية وملزمة لجميع السلطات، بما فيها السلطات القضائية، وتتمتع بقوة القضية المحكمة. وهذه الاكثرية لا تخل بمبدأ الديمقراطية، وهي معتمدة في كثير من المجالس الدستورية في العالم، ومن شأنها تحصين قرارات المجلس الدستوري وتعزيز الثقة بهذه المؤسسة الدستورية القضائية.

2

في تفسير الدستور

أكدت التجربة أن مجلس النواب غير مؤهل للنظر في تفسير الدستور نظراً لتكوينه من قوى سياسية متعارضة ومتنافسة، لا يمكن أن تتفق على تفسير موحد أو مرجح للدستور، مع وجود مخاوف وحساسيات طائفية وهواجس وطنية تغطي على منطق الحق والقانون، وتكبل مفهوم العدالة الدستورية.

لذلك لا بد من العودة الى اتفاق الطائف والذي أولى اختصاص تفسير الدستور الى جانب الرقابة الدستورية على القوانين والانتخابات الرئاسية والنيابية الى المجلس الدستوري، باعتباره هيئة ذات طابع قضائي يتمتع أعضاؤها بالعلم والنزاهة والموضوعية والحياد.

3

في رقابة دستورية القوانين الأساسية عفوياً

ان هذا الاختصاص يعطي المجلس الدستوري دوراً تشريعياً غير جائز وسلطة استثنائية خطيرة وذات ابعاد تتجاوز الاطار القضائي والدستوري لتصل الى الاطار السياسي.

من الافضل اعطاء المجلس حق الرقابة المسبقة على ما يسمى بالقوانين العضوية وتحديد هذه القوانين حصراً وذلك قبل اقرارها من المجلس وبناء على إحالة مجلس النواب نفسه لممارسة رقابة مسبقة عليها تشيئاً لدستوريتها.

4

في تعيين رئيس الجمهورية الأعضاء الخمسة في المجلس الدستوري لمدة ثلاث سنوات في المرة الأولى

يخلق هذا الامر نوعاً من التفاوت بل التمييز بين من يعينهم مجلس النواب لمدة ست سنوات ومن يعينهم رئيس الجمهورية في المرة الاولى لمدة ثلاث سنوات. وليس ما يعيب في إجراء قرعة في المرة الأولى، وهو أمر جاري العمل به في أكثر من مؤسسة أو هيئة. وعلى كل حال يفقد هذا الاقتراح مضمونه اذا ما اعتمد اقتراحنا بأن يتولى رئيس الجمهورية صلاحية تعيين جميع الأعضاء.

5

في مراقبة المجلس الدستوري من خلال المحاكم

لا شك ان هذه الرقابة من خلال المحاكم عن طريق الدفع بعدم الدستورية تُشكل رقابة كاملة تتيح من جهة، تمكين المواطن من الولوج الى باب المجلس الدستوري، ومن جهة ثانية الحؤول دون تطبيق قوانين قد تكون مخالفة للدستور، لم يتمكن المجلس الدستوري من إجراء الرقابة الدستورية عليها لعدم الطعن فيها من الجهة المخولة والمحددة حصراً في المادة 19 من الدستور، وبما يؤدي الى حماية الحقوق والحريات، إلا انه يجب العمل على ان لا يشكل هذا الامر سبباً سهلاً الى المماطلة في بتّ الدعاوى، او إغراق القضاء بملفات ونزاعات جانبية تُؤثر على حسن سير عمل المرفق القضائي والتأثير على مصالح المواطنين، مما يتوجب تحديد مهل قصوى للمرجعات القضائية المختصة، كل في ما يعينها لاتخاذ قراراتها، بما في ذلك المجلس الدستوري.

لا بد من لفت الانتباه أن فتح هذه الامكانية للتعرض الى جميع القوانين السابقة، واعدادها لا تحصى، وبدون تحديد وقت زمني، من شأنه أن يؤثر على الحقوق المكتسبة، وأن يحدث فوضى تشريعية وبلبله في المرفق القضائي يضر بمصالح المواطنين ولا يحقق المصلحة العامة، ولذلك يجب ربط هذه الصلاحية بوقت زمني لا يعود تاريخه إلى أبعد من إنشاء المجلس الدستوري، أو ربطها بدءاً من تاريخ إقرار هذا التعديل، أو عدم إعطاء قرارات المجلس بالإبطال مفعولاً رجعيّاً بحيث يسري مفعولها من تاريخ إصدارها.

إختيار اعضاء المجلس الدستوري والنصاب

والأكثرية لاتخاذ القرار

وسيم منصورى

محام بالاستئناف

أستاذ فى كلية الحقوق، الفرع الفرنسى، الجامعة اللبنانية

تبرز أهمية مشروع تعديل النصوص الدستورية والقانونية المتعلقة بالمجلس الدستوري أنها مُقترحة من رئيس حالى للمجلس مع كل ما يعنيه ذلك من رغبة منه بإعطاء دفع لهذه المؤسسة التى تلاقي تهميشاً، أو على أقل تعديل، تناسياً من الطبقة السياسية المعنية بتفعيل عمل المجلس الدستوري. فوجود الرقابة على دستورية القوانين لم يعد ترفاً، بل مدمكاً وأساساً لدولة القانون والمؤسسات.

قبل الحديث عن تفاصيل المشروع والتعديلات المقترحة، لا بد من الإشارة إلى ملاحظات تتعلق بالمؤسسة الدستورية ودورها بشكل عام، والعمل الذى قامت به فى لبنان بشكل خاص.

فى النظام الديمقراطى: إن الديمقراطية الكلاسيكية لم تعد اليوم كما كانت أيام مونتيسكيو، ونظريته فصل السلطات التى كانت تُعتبر الأساس الديمقراطى والمتمثل برقابة السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية، لم تعد تقي الغرض منها¹. فلا وجود اليوم لفصل سلطات فعلى فى ظل نظام الثنائية الحزبية.

¹. كما هو معلوم للكافة، فنظرية فصل السلطات بحسب مونتسكيو تعتبر وجود سلطتين فى الدولة: السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. وتقوم الأولى بالرقابة على الثانية، ويعتبر مونتسكيو أن السلطة القضائية *Autorité* أي أنها أدنى من الإثنين.

الحزب الفائز بالانتخابات يحوز اليوم، في ظل نظام إنتخابي أكثرى، على أغلبية المقاعد في مجلس النواب وأغلبية أو كل مقاعد الحكومة، ما يعني أن فصل السلطات الذي ينص عليه الدستور، يصبح بدون معنى فعلي وواقعي، لأن حزب واحد يمسك بزمام السلطتين معاً. ولعل ما يحدث اليوم في فرنسا هو دليل على إستطاعة السلطة التنفيذية، فرض آرائها ورغباتها على السلطة التشريعية التي تحوز على أغلب المقاعد فيها، حتى لو كان هناك تمايز ضمن الحزب الواحد².

وحتى اعتماد النظام النسبي، لم يؤد إلى حل لمعضلة الديمقراطية والتمثيل في الدولة. فحتى في هذه الحال، فإن الأحزاب المنبثقة من الانتخابات النسبية، تعمل جاهدة لتشكيل أغلبية حزبية متألّفة، وبالتالي تصبح هذه الأغلبية سيدة المجلس النيابي. وانفراط عقد الحكومة مرتبط بانفراط عقد التوافق الحزبي الحاكم لكتي السلطتين التنفيذية والتشريعية. كل ما تقدم يعني، أن منظومة حماية الحريات الفردية والأساسية للمواطن، لم تعد مرتبطة بعملية الإنتخاب والتداول في السلطة.

فعلى الرغم من أهمية التعددية الحزبية والتداول في السلطة، فإن تعريف النظام الديمقراطي أصبح مرتبطاً بوجود منظومة متكاملة لحماية النظام والمواطن. فلا ديمقراطية بدون قضاء مستقل، ولا ديمقراطية بدون مؤسسات مُستقلة تراقب السلطة الإدارية وحسن أدائها. تضم هذه المنظومة المؤسسات الإدارية المستقلة التي تراقب المؤسسات العامة وبعض المؤسسات الخاصة: كوسيط الجمهورية أو حامي الحريات الفردية والمجلس الأعلى للإعلام المرئي والمسموع ولجنة مراقبة أعمال البورصة واللجان التي تضمن حق الفرد بالخصوصية والإطلاع على المستندات الإدارية المتعلقة بمعاملاته إلى ما هنالك من مؤسسات ومجالس تُعين من قبل السلطة السياسية ولكنها مستقلة عنها في أداء عملها³. ويبقى أن الضامن الأساسي هو وجود رأس قضائي، أو ذي صفة قضائية لهذه المنظومة ونقصد هنا القاضي الدستوري.

². نضرب مثلاً قيام رئيس حكومة فرنسا إيمانويل فالز Emanuel Vales بتمرير قانون ماکران loi Macron على إسم وزير الإقتصاد Emanuel Macron، سناً لنص المادة 49-2 من الدستور الفرنسي، وكذلك قد يتكرر الأمر مع قانون El Khomri المتعلق بقانون العمل اليوم.
³. للتوسع في هذا الموضوع: وسيم منصورى، "الوسائل الدستورية والقانونية لحماية حريات وحقوق المواطنين في لبنان"، في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري، المجلد 6، ص 163.

بالفعل، فإنّ الجهاز الأعلى المعني بتصويب البوصلة الديمقراطية يبقى المجلس الدستوري أو القاضي الدستوري، الذي كان منذ الأساس يشكل عماد دولة القانون والمؤسسات⁴. ولذلك فإنّ بناء الدولة الحديثة لا يكون إلا بوجود هذه المؤسسة وتفعيل دورها.

في إنشاء المجلس الدستوري اللبناني: من هذا المنطلق، نصت الدساتير بعامّة، عند تبدل النظام العام في الدولة وكرغبة لبناء دولة على أساس ديمقراطي حديث، على إيجاد مؤسسة للرقابة على دستورية القوانين.

في هذا السياق أتى النص في إتفاق الطائف ومن بعده الدستور اللبناني على إنشاء مجلس للرقابة على دستورية القوانين، بعد أن سحبت منه صلاحية تفسير الدستور، على إعتبار أن هذه الصلاحية تعود للمجلس النيابي نفسه. هذا ما أتى على توضيحه الزملاء الكرام. لكن للأسف، كان من الواضح التردد في إنشاء هذه المؤسسة. بعد أن عدلت المادة 19 من الدستور عام 1990، مرت خمس سنوات كاملة قبل أن يصدر المجلس الدستوري أولى قراراته. فالتردد كان في وضع قانون إنشاء المجلس عام 1993، وفي تعيين أعضاء هذا المجلس لاحقاً.

وبقي رفض هذه المؤسسة مستمراً لحين إلغاء هذه المؤسسة معنوياً بعد تكوّن في تعيين أعضاء منتهية ولايتهم، مروراً بتعطيل المجلس بشكل كامل عام 2006 من خلال نص تشريعي لم ينفذ مضمونه فعلياً بل عدل عام 2008، وصولاً إلى عدم اللجوء إلا نادراً لهذه المؤسسة⁵.

⁴ « Le constitutionnalisme tire sa raison d'être et sa légitimité d'une volonté de modérer l'exercice du pouvoir de l'État au moment même où celui-ci tend à devenir omnipotent... c'est en effet, pour modérer ce pouvoir chaque jour plus menaçant de l'État que les constitutions définissent avec de plus en plus de précision les règles de fonctionnement des pouvoirs publics et, également, qu'elles définissent de façon de plus en plus complète les règles de fond qui régissent les relations entre ceux-ci et les citoyens. C'est également pour que cette modération du pouvoir de l'État soit effectivement réalisée que les organes qui sont spécifiquement chargés de faire respecter le droit, à savoir les tribunaux, ont progressivement obtenu le pouvoir de faire respecter ces règles constitutionnelles » (Michel FROMONT, *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, Connaissance du Droit, Droit public, 1996, p. 2.).

⁵ حول هذا الموضوع: وسيم منصور، "القوانين المتعلقة بالمجلس الدستوري: إنقاذ للمؤسسة أم تعطيل لها"، *مجلة العدل*، العدد 1، 2007 ص 47.

كل ذلك، يدل على عدم وجود رغبة في رؤية هذه المؤسسة تعمل بالشكل الذي يقتضي معه أن تعمل. ولا يزال هذا الأمر مستمراً لغاية اليوم من خلال عدم تعيين أعضاء جدد للمجلس الدستوري بدلاً من الاعضاء المنتهية ولايتهم، على الرغم من قيام المجلس الدستوري بالطلب رسمياً البدء بإجراءات التعيين هذه.

في عمل المجلس الدستوري اللبناني: على الرغم مما تقدم، استطاع المجلس الدستوري في بداية عمله إرساء نظام قانوني، لم يسمح الوقت ليصبح كاملاً متكاملاً. إن المجلس الدستوري وعلى الرغم من الإمكانيات الضئيلة المعطاة له منذ تأسيسه، استطاع وضع مجموعة من القواعد الدستورية تضبط عمل المجلس النيابي والسلطة السياسية بشكل عام.

ولذلك ألغى قانون عام 1995 مؤكداً إستقلال السلطة القضائية ومعلناً إحترام حقوق الدفاع مبدئاً دستورياً⁶. وأرسى قواعد المساواة في قوانين الإنتخابات النيابية عام 1996⁷. وفرض على السلطة السياسية إجراء الإنتخابات البلدية والإختيارية عام 1997، ولولا قرار المجلس الدستوري هذا لما كنا اليوم نجري كل ست سنوات إنتخابات بلدية وإختيارية. وفرض قيوداً على إعتراض المكالمات الهاتفية، وربط الإذن بالسلطة القضائية⁸. واعتبر أن تداول السلطة ودورية الانتخابات مبدئاً دستورياً كذلك⁹.

وأن النائب يمثل الأمة جمعاء وليس الطائفة التي ينتمي إليها. مع كل ما يعنيه هذا الأمر في نظام سياسي طائفي نعجز عن تطبيق آلية محددة في الدستور لإلغائه¹⁰. ووضع أسس للمراجعة الدستورية ومنع التراجع عنها، مع كل ما عناه ذلك آنذاك من تحمل المجلس لضغوط سياسية عجز بعض النواب عن تحملها¹¹.

⁶. القرار رقم 95/3 تاريخ 18 أيلول 1995، منشور في الكتاب الأول الصادر عن المجلس الدستوري 94-97، ص.47.

⁷. قرار رقم 96/4 تاريخ 7 آب 1996، منشور في الكتاب الأول الصادر عن المجلس الدستوري 94-97، ص.59.

⁸. القرار رقم 97/1 تاريخ 12 أيلول 1997، منشور في الجريدة الرسمية رقم 44 تاريخ 18 أيلول 1997 ص.3206.

⁹. القرار رقم 97/1 تاريخ 12 أيلول 1997، المذكور آنفاً.

¹⁰. القرار رقم 99/1 تاريخ 23 تشرين الثاني 1999، منشور في الجريدة الرسمية رقم 6-7، شباط 2000.

¹¹. القرار رقم 95/1 تاريخ 11/2/1995، المنشور في كتاب المجلس الدستوري الأول 1994-1997، ص.41، والذي قضى بأن "تقديم المراجعة أمام المجلس الدستوري يتعلّق بممارسة حق دستوري يركّز على المادة 19 من الدستور، مما يجعل المجلس واضعاً يده على المراجعة بصورة نهائية بمجرد تقديمها". وبالتالي، وفي أول

كل ذلك يؤكد أن المؤسسة الدستورية إستطاعت، عندما سمحت الظروف، القيام بعمل جبار أرسى قواعد أساسية لحماية الحريات والأفراد.

لكن، للأسف، كانت الرغبة السياسية أقوى من المؤسسة مرات مُتعددة كما سبق وذكرنا. هذه المقدمة رأيناها ضرورة لوضع البحث المطلوب عرضه في إطاره السياسي والمؤسساتي الصحيح،

فلا بد من القيام بعمل ما لتفعيل هذه المؤسسة، سواء أكان هذا العمل تعديلاً دستورياً أو تشريعياً، فالمهم أن نجد الوسيلة الناجحة لتفعيل عمل أعلى مؤسسة قضائية في الدولة. ومما لا شك فيه، إن مسألة تعيين أعضاء المجلس الدستوري، ومسألة النصاب وأكثريّة إتخاذ القرار، هي مسائل تعالج عقبات إعترضت عمل المجلس منذ تأسيسه.

1

إشكالية إختيار أعضاء المجلس الدستوري

من الواضح أنه ومنذ إنشاء المجلس، لم يكن هناك رغبة سياسية في تفعيل عمله. هذا والأمر منطقي، من يريد إيجاد مؤسسة لمراقبته؟

إن مسألة إختيار أعضاء المجلس الدستوري مُرتبطة بشكل أساسي باستقلالية الأعضاء بشكل عام عن السلطة السياسية، وبشكل خاص إستقلالية عضو المجلس الدستوري عن السلطة أو السياسي الذي يقوم بتسميته. وهذه معضلة موجودة في كل العالم، وموجودة بالطبع في لبنان.

من المعروف أن السلطة السياسية تقوم بتسمية أعضاء لهم توجه سياسي وقضائي معروف. وتحاول السلطة السياسية من خلال تعيين العضو أو الأعضاء، صبغ المؤسسة بكاملها بهذا التوجه السياسي والقضائي والإجتهادي.

هذا ما درج عليه الأمر عند تعيين أعضاء المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية على سبيل المثال، فالرئيس الديمقراطي يُعين أعضاء لهم هذا التوجه السياسي ويكون تاريخهم ينسجم مع النظرة التي يريد أن تتبعها المحكمة العليا في إجتهاداتها لاحقاً. ولعل مسألة تعيين

اجتهاد له، رفض المجلس الدستوري سحب المراجعة ممن قدمها مؤكداً حماية الأقلية النيابية تجاه الاكثريّة التي حاولت الضغط على عدد من مقدمي المراجعة للتراجع عنها.

العضو الأخير في المحكمة العليا الأمريكية تؤكد هذا التوجه. فالرئيس الأميركي باراك أوباما أعلن فور وفاة القاضي Antonin Scalia ما يلي:

"Je projette de remplir mes responsabilités constitutionnelles en nommant un successeur en temps voulu. J'aurai tout mon temps pour le faire {...}. Ce sont des responsabilités que je prends au sérieux, comme chacun devrait le faire. Elles dépassent un seul parti politique. Elles relèvent de la démocratie."

هذا الكلام العام، الذي يربط تعيين العضو بالديمقراطية هو أمر أساسي ومهم، ولكنه صادر عن سلطة سياسية هي رئيس الولايات المتحدة الأمريكية، وتمت مواجهته فوراً برأي مخالف من قبل الحزب الجمهوري الذي يحوز على الأغلبية في مجلس الشيوخ، هذا المجلس الذي يقتضي أن يعطي موافقته على الإسم الذي يختاره الرئيس. ولذلك، صدر عن رئيس مجلس الشيوخ Mitch McConnell، الجمهوري، رأي مخالف:

"Le peuple américain devrait avoir son mot à dire dans le choix de leur prochain juge à la cour suprême. Ainsi, ce poste vacant ne doit pas être pourvu avant que nous ayons un nouveau président."

بالمقابل، كان لزعيم الأكثرية الديمقراطية في مجلس الشيوخ Harry Reid رأي معاكس، وطلب أن يقوم الرئيس بتعيين عضو وإرسال إسم المرشح بأسرع وقت إلى مجلس الشيوخ.

هذا الخلاف السياسي أدى إلى حرمان المحكمة العليا من قاضٍ من قضاتها التسعة لأكثر من سنة على الرغم من وجود ملفات حساسة يقتضي عليها نظرها مثل الإجهاض، حق التصويت، النقابات العمالية والهجرة¹².

طبعاً الخلفية سياسية، فالعضو المتوفي هو محافظ، وأصبح اليوم في المحكمة العليا ثمانية قضاة، نصفهم محافظ والنصف الآخر ديمقراطي، وبالتالي وعند تعادل الأصوات، سيؤدي هذا الأمر إلى شل هذه المؤسسة، بالمقابل، فإن تعيين عضو من قبل رئيس ديمقراطي، يقلب توجه هذه المحكمة.

¹². للتوسع حول هذا الموضوع، يراجع مقال في جريدة لوموند الفرنسية *Le Monde*، 5 أيار 2016.

هذا التوجه السياسي في تسميته أعضاء المؤسسة الدستورية نجده في دول أخرى أيضاً، ونعطي مثلاً فرنسا، بحيث أن تسمية Laurent Fabius كرئيس للمجلس الدستوري الفرنسي من قبل الرئيس فرنسوا هولاند، كان كذلك بدافع " التعويض السياسي " لوزير الخارجية المعفى من مهمّاته.

والدليل على الرغبة السياسية في تسمية أعضاء المجلس الدستوري الفرنسي هي عدم فرض أية شروط لمعرفة قانونية لأعضاء المجلس الدستوري.

من هنا يطرح التساؤل التالي، هل الأهم هو كيفية تعيين الاعضاء في المجلس الدستوري، أم كفاءات هؤلاء والضمانات المعطاة لهم.

2

كفاءات أعضاء المجلس الدستوري

فرضت القوانين المتعاقبة في لبنان، أن يكون عضو المجلس الدستوري من المختصين في العلوم القانونية، وهذا أمر جيد، لأنه يضيق خيارات السلطة السياسية في اختيار أعضاء " تابعين " لها سياسياً.

ولكن يبقى هذا الأمر معياراً أساسياً لضمان الحد الأدنى المطلوب في أعضاء المجلس الدستوري.

أما فيما يتعلق بالضمانات، فعلى الرغم من عموميتها، إلا أن قوانين المجلس الدستوري وضعت بعض القواعد التي تفرض تمانعاً ما بين ممارسة عضو المجلس الدستوري لمهمّاته وقيامه بأي عمل آخر، باستثناء التدريس الجامعي.

وقد أوجد نفس القانون ضمانات للقول باستقلال قضاة المجلس الدستوري بأن فرض أن يكون أعضاء المجلس الدستوري قضاة سابقين أو أساتذة قانونيين أصليين أو محامين مارسوا أعمالهم لمدة لا تقل عن عشرين سنة، ومن ثمّ أصبحت خمساً وعشرين سنة منذ تعديل عام 2008¹³.

¹³. المادة الثالثة من قانون إنشاء المجلس الدستوري كما تعدلت بموجب القانون رقم 43 ت/ريخ 2008/11/3.

نص القانون كذلك على مجموعة ضمانات تتلخص بأنه لا يجوز اختصار ولاية أي عضو من أعضاء المجلس الدستوري¹⁴ وعدم جواز الجمع بين وظيفة عضو المجلس الدستوري والوزارة والنيابة أو أي هيئة رسمية أخرى أو أية وظيفة عامة مهما كانت¹⁵، مع عدم إمكانية ممارسة أي عمل غير عملهم في المجلس الدستوري¹⁶ ولا إعطاء أي رأي أو مشورة في الأمور التي يمكن أن تعرض عليهم¹⁷.

باختصار، فإن القانون يضع نظام حماية لضمان استقلال قضاة المجلس الدستوري، وتجدر الإشارة إلى أن أعضاء المجلس الدستوري لا يمكن تأديبهم أو معاقبتهم إلا من قبل المجلس نفسه، كأن يخالف أحد الأعضاء بعض أحكام قانون إنشاء المجلس أو نظامه الداخلي فيعتبر مستقبلاً حكماً، ونعطي مثلاً على ذلك المادة الثامنة من قانون إنشاء المجلس الدستوري والتي تنص على أن كل عضو يخالف مبدأ تفرّغه للمجلس يُعتبر مستقبلاً حكماً، ويكون للمجلس الدستوري وحده أن يعلن هذه الاستقالة بقرار منه يتخذ بأكثرية ستة أعضاء. بشكل عام، لم يكن لهذا الأمر تأثير على عمل أعضاء المجلس الدستوري، بمعنى آخر، إحترم غالبية أعضاء هذا المجلس مسألة التفرغ للعمل فيه، إلا أن المشكلة كانت هي قلة المراجعات أكثر من أي شأن آخر.

3

آلية تعيين أعضاء المجلس الدستوري

من هنا تطرح مسألة المرجع المختص لتعيين أعضاء المجلس الدستوري، ففي القوانين النافذة، يتم تعيين أعضاء المجلس الدستوري مناصفة من قبل مجلس الوزراء بأغلبية الثلثين، ومن قبل المجلس النيابي بالأغلبية المطلقة من عدد أعضائه في الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين في الدورة الثانية¹⁸.

¹⁴. المادة السابعة من نفس القانون.

¹⁵. المادة الثامنة من نفس القانون.

¹⁶. المادة التاسعة من نفس القانون.

¹⁷. للتوسع في دراسة نظام محاسبة قضاة المجلس الدستوري يراجع: Wassim Manssouri, *Le contrôle de la constitutionnalité des lois au Liban*, thèse de Droit public, Université de Montpellier I, 2001, pp.109 et s.

¹⁸ المادة الثانية من نفس القانون.

بالطبع، فإن دور السلطة السياسية هو أساسي إذا في هذا التعيين. وهذا هو حال تعيين أغلب قضاة المحاكم الدستورية في العالم.

مع إيماننا الكامل بدور رئيس الجمهورية الأساسي في النظام الدستوري اللبناني، وقيامه بدور الحكم الأعلى ما بين السلطات العامة في الدولة، ومع إيماننا بأن رئيس الجمهورية هو صمام الأمان الأساسي في الدولة. إذ أن إتفاق الطائف أراد بتعديل المادة 49 من الدستور في فقرتها الأولى، أن يؤكد موقع الرئيس كرئيس للبلاد ورمز لوحدة.

إلا أنه في ظل النظام الطائفي المرير الذي نعيش فيه اليوم، نرى أنه من الصعب إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية تعيين نصف الأعضاء بدلاً من الحكومة. لعل السبب يكمن في مركز الحكومة التي أراد إتفاق الطائف والدستور لاحقاً إعطاءه لها.

فالمادة 17 من الدستور التي أناطت بالحكومة السلطة التنفيذية، لم تهدف لسحب أية صلاحيات من رئيس الجمهورية. هذه المادة أرادت أن تكون الحكومة، حكومة وفاق وطني تضم في طياتها كافة أطراف المجتمع اللبناني السياسي والطائفي.

من ناحية أخرى، قد يكون من الأفضل توسيع مساحة تعيين أعضاء المجلس الدستوري لتشمل مجموعة من التيارات السياسية، ما يحول دون وجود "دين" سياسي من مركز واحد على شخص عضو المجلس الدستوري، لا سيما وأن لرئيس الجمهورية الحق بمراجعة المجلس الدستوري.

بالطبع، إن نظام الطائفية السياسية في لبنان، يؤدي إلى ان تقوم كل طائفة باختيار أعضائها، ولكن هذا النظام نفسه سينسحب على خيارات رئيس الجمهورية الذي سيكون عليه، بموقعه الوطني التوافقي، أن يأخذ بعين الإعتبار الخيارات السياسية للطوائف وزعمائها. بالمقابل، فإن تعيين الأعضاء، أو نصفهم من قبل رئيس الجمهورية له حسنة كبيرة تتمثل بعدم وجود عائق أو إجراءات طويلة، يمكن أن تؤدي إلى تعطيل عمل المجلس الدستوري أو التلاعب بشرعيته.

فرئيس الجمهورية له إمكانية القيام بالتعيين في وقت سريع نسبياً. إلا أنه، وانسجاماً مع هذه الحسنة، يقتضي أن يتم تعيين كافة الأعضاء من قبل سلطة أو أكثر. بمعنى أوضح، في هذه الحال، قد يكون من الأكثر ملاءمة ان يتم تعيين الأعضاء من قبل الرؤساء الثلاثة: رئيس الجمهورية ورئيس المجلس البيابي ورئيس الحكومة. بالطبع يمكن أن يكون عدد الأعضاء المعيّنين من قبل كل رئيس منسجماً مع موقعه البروتوكولي،

أى أن عدد الأعضاء الذين يعينهم رئيس الجمهورية قد يكون أكبر من عدد الأعضاء الذين يعينهم رئيس المجلس النيابى، وهذا الأخير يعين عدداً أكبر من الذين يعينهم رئيس الحكومة. أو اعتماد المساواة فى التعيين مع ما قد يفرضه ذلك من تعديل فى عدد أعضاء المجلس الدستورى.

فى كلِّ حال، نرى أنه فى ظل النظام الطائفى اللبنانى، واستكمالاً لهذه الفرضية قد يكون من الأفضل أن تتم المصادقة على التعيين من قبل المجلس النيابى، الذى يعطى فترة زمنية محددة للتصويت على أسماء أعضاء المجلس الدستورى المعينين، وإذا إنتقضت هذه الفترة بدون أن يتم التصويت، فإنه يعتبر التعيين نهائياً. وهذا هو التوجه الذى ذهب إليه المشرع الدستورى الفرنسى فى القانون الدستورى تاريخ 23 تموز 2008 والذى أعطى اللجان الدائمة صاحبة الصلاحية فى التسمية، حق الفيتو على بعض الاسماء المقترحة لعضوية المجلس الدستورى¹⁹.

إما إذا رفض المجلس النيابى كل أو بعض الأسماء، يتم إعادة تسمية أعضاء آخرين. وفى هذه الحال، يقتضى أن تكون أغلبية تصويت المجلس النيابى أغلبية موصوفة، كأغلبية الثلثين أو الأغلبية المطلقة على أقل تعديل. بكل حال، لعل الأهم فى هذا النقاش هو موضوع إستقلالية عضو المجلس الدستورى وتقرير هذه الإستقلالية.

4

إستقلال أعضاء المجلس الدستورى

إن فقهاء القانون كافة ، يجمعون على أنه ينبغى لأعضاء المجلس الدستورى ممارسة "العقوق" تجاه السلطة التى قامت بتسميتهم²⁰. الهدف من ذلك، هو التأكد من إستقلالهم فى أداء وظيفتهم كأعضاء فى المجلس الدستورى، الذى ستكون مهمته مراقبة السلطة السياسية برمتها، من خلال الرقابة على دستورية القوانين، والتى ستسمح بدورها بوضع إطار للعمل التشريعى، وبالتالي للسياسة العامة للدولة.

¹⁹. المادة 56 من الدستور الفرنسى.

²⁰. Lors d'une interview au journal *Le Monde* en 1982, Robert Badinter évoque « le devoir d'ingratitude » des membres du Conseil à l'égard de celui qui les a nommés.

لكن في لبنان، للإستقلالية معنى خاص يحتاج لتفسير وتوضيح. في المثال الذي طرحناه سابقاً أعلاه حول تعيين اعضاء المحكمة العليا في أميركا وربطه بالتوجهات السياسية للرئيس، نرى أن إستقلالية هذا العضو، تعني بالطبع عدم إرتباطه لا بالرئيس ولا بالحزب الذي ينتمي إليه هذا الرئيس. لكن بالمقابل، فإن توجهات عضو المحكمة العليا تبقى مرتبطة بقناعاته الخاصة، وهي القناعات التي من أجلها جرى إختياره.

إذا طبقنا هذا المثال على الواقع اللبناني الطائفي المرير كما قلنا، فإن قوانين المجلس الدستوري لم تُحدد طائفة الأعضاء، ولا طائفة الرئيس، إلا أن منطق أمور الطائفية في لبنان، فرض توزيعاً منسجماً مع نص المادتين 24 و95 من الدستور اللبناني²¹. وبالتالي، فإن إختيار أعضاء المجلس الدستوري مرتبط بأمرين: الأول هو الإلتزام الطائفي والثاني هو موافقة زعيم الطائفة السياسي على اسم هذا العضو. كل ذلك، لا ينفي إمكانية أن يكون العضو مستقلاً. لكن ما هو مفهوم الإستقلالية؟ أليس لهذا العضو إلتزام سياسي وطائفي مُحدد؟ أليس لهذا العضو رأي في المصلحة العليا للدولة، أليس له الحق بالتالي، أن ينفذ نظريته تلك من خلال أدائه لعمله في المجلس الدستوري؟

في الواقع، ليس من الضروري أن يكون عضو المجلس الدستوري مرتيناً لسلطة سياسية ما، أو لسياسي ما، بل إن النظام الطائفي يفرض خيارات على المواطنين، وعلى الموظفين مهما علا شأنهم، وعلى الوزراء، فلماذا لا يفرض هذا النظام خياراته على عضو المجلس الدستوري نفسه؟

في لبنان، هناك حقيقة تاريخية وهي أن الخلاف ما بين الطوائف لم يكن يوماً من أجل أسباب أو خلافات حول الإلتزام الطائفي. لا وجود في تاريخ لبنان لسابقة أن هناك طائفة ما أرادت أن تتبنى طائفة أخرى ديانتها وترك دينها الأساسي.

لكن السوابق في لبنان هي أن كل طائفة تبنت خياراً سياسياً ما، وتريد من الطائفة أو الطوائف الأخرى تبني نفس هذا الخيار. والحروب الأهلية التي طبعت تاريخ لبنان، كانت دائماً من أجل خلافات سياسية، ما بين طوائف تبنت خيارات سياسية متناقضة.

إذا عكسنا هذا الأمر على أعضاء المجلس الدستوري، وبما أنهم يُمثلون الطوائف كافة، كيف يكون لنا النأي بالنفس لدى الأعضاء عن الخيارات السياسية للطائفة التي ينتمون إليها، إذا كانوا هم أنفسهم مقتنعين بهذا الخيار، وليسوا مرتينين، للطائفة أو للزعيم؟ طبعاً، هذا الأمر

²¹. أي مناصفة ما بين المسلمين والمسيحيين، نسبياً ما بين مذهب هاتين الطائفتين، ونسبياً ما بين المناطق.

لا يكون في كل المراجعات التي يمكن أن تطرأ على المجلس الدستوري، ولكنها قد توجد في أصعب هذه المرجعيات وأكثرها حرجاً.

من هذا المنطلق، يكون ضرورياً تحديد تعريف معنى إستقلالية عضو المجلس الدستوري. في الواقع، بحثت مطولاً في مفهوم إستقلالية عضو مجلس ما، فلم أجد أبغ من القول الذي يؤكد أنه يعمل بحسب ما يمليه عليه ضميره وحسه الوطني. وعلى سبيل القياس، عرض على Commission Européenne pour la démocratie par le droit (commission de Venise) والهريك²² Bosnie- Herzegovine، وتناولت الأسئلة المطروحة على اللجنة ما يلي:

- هل يجوز أن يصوت عضو المحكمة على قرارات المحكمة الدستورية علماً أنه يمثل شعبه من ضمن شعوب البوسنة والهريك؟

- هل أن وضع البوسنة والهريك الخاص يبرر مثل هذا الأمر؟

- هل هناك حالات لا يجب إتباع مثل هذا التمثيل فيها²³؟

أهمية هذه الأسئلة هي مشابهة وضع البوسنة والهريك لوضع التمثيل الطائفي في لبنان. والحل المقترح من قبل اللجنة كان بمقارنة التمثيل في البوسنة والهريك بالتمثيل في أي دولة فيدرالية أخرى كألمانيا وبلجيكا (6 يتكلمون الفرنسية، و6 يتكلمون الهولندية).

إلا أنه يبدو أن هذا الأمر غير كافٍ في لبنان. فقد لا يكون كافياً أن يقوم عضو المجلس الدستوري بممارسة قناعاته. قد يكون عليه بناء قناعة وطنية لا طائفية. عليه رسم آلية للخروج من النظام الطائفي والإنتماء السياسي الذي يقوم على أساسه رسم سياسة تشريعية وطنية تضمن أن القوانين التي تُعرض على المجلس تؤكد على بناء خارطة طريق للخروج من النظام الطائفي في لبنان. الأمر بالطبع ليس بهذه السهولة، خصوصاً في ظلّ التهميش المقصود الذي يتعرّض له المجلس الدستوري.

بكل حال، فإن هذا النوع من التمثيل الطائفي يطرح كذلك مسألة حساسة أخرى هي النصاب وأكثرية اتخاذ القرار.

²². Commission Européenne pour la Démocratie par le Droit (Commission de Venise), Avis n° 344/2005 relatif à l'amendement des règles de décision de la Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, Observations par M. José M. Cardoso Da Costa (membre, Portugal). Diffusion restreinte CDL (2005)056.

²³. الصفحة الثالثة من التقرير المذكور آنفاً.

5

النصاب وأكثريّة اتخاذ القرار

يطرح التعديل المقترح مسألة انعقاد جلسات المجلس الدستوري، سواء لناحية النصاب أم لناحية آلية اتخاذ القرار.

بالرجوع إلى المثال المتعلق بالبوسنة والهرسك، نجد أن النصاب هو أغلبية الأعضاء²⁴، وأن القرارات تُتخذ بالغالبية نفسها²⁵، ما يعني أن خمسة من تسعة أعضاء يكفون لاتخاذ القرار. لكن ما يؤكد رغبة المشرّع هناك بأن يكون كلّ من شعبيّ البوسنة والهرسك ممثلاً، هو نصّ المادة 37 الذي يفرض تأجيل جلسة المحكمة العليا في حال عدم وجود على الأقلّ قاضٍ ممثلاً لأحد الشعبين.

والمحكمتان في ألمانيا وبلجيكا تصلان إلى نفس النتيجة بفرض نصاب أعلى. في بلجيكا، لا يُتخذ القرار إلّا إذا صوّت عليه عدد مماثل من القضاة المنتمين لكلتي اللغتين اللتين تولفان الفيدرالية البلجيكية.

بالطبع، تقترض اللجنة²⁶ أن يقوم القاضي بواجبه بكل حيادية واستقلالية، وأن يكون أساس قراراته قول القانون والحق، ولكن لو كان هذا ممكناً بشكل متجذّر، فلماذا هذا التمثيل إذاً؟

بمقارنة هذه الإجراءات مع الحالة اللبنانية، ألا نجد أن في لبنان يوجد نوع من فيدرالية طوائف؟ ألا يمثل النظام الطائفي اللبناني، نظاماً فيدرالياً طائفيّاً مقنعاً؟ أليس لكل طائفة أحزابها ونوابها ووزرائها، وقضاتها ومحاكمها؟²⁷ إذا أخذنا هذا الواقع بعين الاعتبار، فلا تكون جلسة المجلس الدستوري قانونية ما لم يحضرها قاضٍ على الأقلّ من كل طائفة يتألف منها المجلس الدستوري.

²⁴. المادة 31 من نظام المحكمة والمنشور في:

Publié dans le *Bulletin de justice constitutionnelle*, Edition spéciale, Textes de base/6, 2001

²⁵. المادة 35 من نظام المحكمة.

²⁶. الصفحة السادسة من التقرير.

²⁷. وسيم منصور، "نص دستوري، نص ديني، نص سياسي، نص دولي"، ما هي خصائصهم؟، منشور في مجلة الحياة النيابية، المجلد الثامن والأربعون، أيلول 2003، ص13.

على الرغم من محاربتنا الكاملة ورفضنا المطلق للنظام الطائفي اللبناني، الذي يُشكل إلغائه الهدف الوطني الأساسي الوحيد المنصوص عنه في مقدمة الدستور²⁸، إلا أنه للأسف طالما أنه لم يتم إلغاء الطائفية السياسية، ستكون هناك ضرورة لممارسة قواعد هذا النظام كاملة.

مرة أخرى، بالعودة إلى تقرير اللجنة حول البوسنة والهرسك، والتي وافقت على تشكيل المحكمة، وجدّت لجنة فيينا Commission de Venise أن طريقة تشكيلها سيؤدي الى مشكلتين: الأولى أنها قد تؤدي إلى شلّ عمل المؤسسة الدستورية والثاني، هو أن التقسيم المذكور لن يساعد في بناء المواطنة الصحيحة في البوسنة والهرسك²⁹.

لعلّ الوضع في لبنان مشابه. وهذا ما يطرح إشكالية النصاب وأكثرية اتخاذ القرار التي سيكون على أعضاء المجلس الدستوري واجب حلّها بحكمتهم، فتمثيل الطوائف كافة التي ينتمي إليها أعضاء المجلس الدستوري، سيبقى ضرورياً، في ضوء ما ذكرناه سابقاً، طالما أن التمثيل الطائفي في لبنان موجود.

6

حيادية القاضي الدستوري

في كلّ حال، وعلى صعيد أكثر قانونية، تطرح مسألة النصاب، مسألة حيادية القاضي وهي مسألة مختلفة عن استقلاليته بالطبع.

مسألة الحيادية تُطرح من زاويتين: الأولى "شخصية" subjective تتعلق بمصلحة ما، أو علاقة للقاضي بأطراف النزاع العالق أمامه، والثانية "موضوعية" objective تتعلق بأن

²⁸ تنص الفقرة "ح" من الدستور على ما يلي: "إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية".

²⁹ En exposant les arguments qui précèdent, on ne méconnaît pas qu'un certain élément de « subjectivité » n'est pas entièrement éliminable dans la décision judiciaire, notamment quand il s'agit de l'application de « principes » ou même de « règles » à une portée générique, comme elles le sont, de façon caractéristique et fréquente, les normes ou préceptes de la Constitution. Et on ne méconnaît, non plus, que dans un tel marge (plus ou moins élargi) de « subjectivité », la « culture » du juge (pour tout le dire dans un mot) joue ou peut jouer un rôle, même quand il veut se tenir (et se tient en bonne conscience) strictement lié à son devoir éthique de ne se laisser guider que par le « droit » (Alinéa 10 du rapport).

يكون القاضي قد نظر سابقاً في النزاع العالق أمامه في معرض وجوده في موقع آخر، أو أنه أعطى رأياً مسبقاً في النزاع.

اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قرارها تاريخ 2008/1/15 Micallef contre Malte³⁰ أن حدود التفرقة ما بين الأسباب الشخصية والموضوعية ليست معزولة تماماً، لأن سلوك القاضي الذي يؤلّد لدى المراقب الخارجي، شكوكاً موضوعية ومبرّرة حول حياديته ليست مرتبطة فقط بالمسائل الموضوعية. بل يمكن أن يصل الشكّ إلى مسألة الفئاعة الشخصية لدى القاضي والتي قد لا تكون حيادية أيضاً".

بالرجوع إلى النصوص الأوروبية، وهي الأقرب إلى نظامنا القضائي بشكل عام، وإلى تركيبة المجلس الدستوري بشكل خاص، نجد كثيراً من المعاهدات والقوانين والقرارات التي تتكلم على ضرورة محافظة القاضي على حياديته عند اتخاذه القرار.

قبل سرد القوانين الأوروبية، نشير إلى أن المعاهدات الدولية كذلك تنصّ على هذا المبدأ. نذكر هذه النصوص كالتالي:

الفقرة الأولى من المادة الرابعة عشرة من العهد الدولي لحقوق الإنسان المدنية والسياسية

- نيويورك.

مبادئ Bangalore حول الإصلاحات القضائية.

في أوروبا:

المادة 47 من ميثاق الحقوق الأساسية للوحدة الأوروبية.

الفقرة الأولى من المادة السادسة من المعاهدة الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية.

توصية المجلس الأوروبي 12(2010) CM/Rec حول القضاة.

الرأي الإستشاري رقم 3، للمجلس الإستشاري للقضاة الأوروبيين تاريخ

2002/11/19.

العهد الأوروبي حول مركز القضاة (1998).

الـ Magna Carta والتي تبناها المجلس الإستشاري للقضاة الأوروبيين في تشرين

الثاني 2010.

³⁰. Micallef c. Malte [GC] - 17056/06 Arrêt 15.10.2009 [GC].

قرار المجلس الدستوري الفرنسي 1996/4/9³¹.
 المادة الثالثة من المرسوم العضوي № 1067-58 Ordonnance Organique،
 تاريخ 1958/11/7، تنصّ على أن قضاة المجلس الدستوري يؤدّون القسم لممارسة مهماتهم
 "بكلّ حيادية".

المادة 4 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري الفرنسي تاريخ 2010/2/4، تنظّم
 أصول طلب ردّ وتنحيّ القاضي الدستوري.
 قرار المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان تفرض الحيادية على كل المحاكم وتشمل
 المجلس الدستوري طبعاً³².

مع الإشارة إلى أن قرار المحكمة الأوروبية يشمل ممارسة القاضي الدستوري لمهامه
 عند النظر في الدفع لعدم الدستورية ولا يشمل مهمّاته الإعتيادية كقاضٍ دستوري يراقب القانون
 قبل تطبيقه³³.

في كلّ حال، إنّ نصّ المادة الرابعة من نظام المجلس الدستوري الفرنسي، المتعلق
 بالدفع لعدم الدستورية، يفرض على القاضي الدستوري، الذي يعتبر أنه يقتضي عليه أن يتمتع
 عن المداولة في فرنسا، أن يعلم الرئيس بذلك.

كما تنصّ المادة نفسها على إمكانية طلب ردّ القاضي من قبل أحد أطراف النزاع، الذي
 له قبول الطلب والتنحيّ أو في الحالة المعاكسة، يجتمع المجلس الدستوري، بغياب العضو
 المعني

ويمكن أن ينتج عن الحيادية أمران إذاً:

الأول: طلب ردّ القاضي أو طلب تنحيته.

الثاني: امتناع القاضي عن بتّ النزاع العالق أمامه.

في لبنان، تنصّ المادة الخامسة من قانون إنشاء المجلس الدستوري على القسم الذي
 يؤدّيه أعضاء المجلس الدستوري بأن يقوموا بأعمالهم بكلّ "أمانة وتجرّد وإخلاص". كما نصّت
 أن موجب الحيادية مفروض في القوانين. لكن، ماذا لو رغب عضو المجلس الدستوري نفسه

³¹. Cons. const. français, déc. n° 96-373 DC, JO 13 avr., p. 5724 ; AJDA, 1996, p. 371.

³². CEDH, Ruiz-Mateos c/ Espagne, 23 juin 1993 ; Demicoli c/ Malte, 27 août 1991, n° 13057/87 ; Süßman c/ Allemagne, 16 sept. 1996, n° 20024/92 ; Trickovic c/ Slovénie, 12 juin 2001, n° 39914/98.

³³. Natalie Fricero - Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel n° 40, Dossier : Le Conseil constitutionnel: trois ans de QPC, juin 2013.

بعدم المشاركة باتخاذ قرارٍ ما؟ ماذا لو رغب بالتحّي؟ هل يمكن تطبيق أصول المحاكمات المدنية؟ وإلى من يقدم الطلب وآليته؟ ألا يقتضي أن يتمّ تنظيم مسألة التحّي؟ بالنسبة للردّ، فلها وضع آخر، فنصوص المجلس الدستوري نصّت على حالات اعتبار عضو المجلس الدستوري مستقبلاً حكماً³⁴. من الصعب اعتماد الردّ كوسيلة، نظراً لعدم إمكانية إثبات أيّ عدم حيادية للقاضي الدستوري عند نظره أو دراسته عدم دستورية قانونٍ ما. والإجتهاد الأوروبي وكذلك نصوص المجلس الدستوري الفرنسي متشدّدة حول إمكانية طلب ردّ القاضي من على مشاركته في تحضير القانون أو إعطائه رأياً استشارياً سابقاً فيه. باختصار، إنّ القوانين المتعلقة بالمجلس الدستوري وبالإجراءات أمامه بحاجة لتطوير وتحديث لتشمل ما تقدم ذكره. ولعل التطوير الأهم الذي يقتضي لحظه، هو إمكانية مراجعة المجلس الدستوري وإيجاد آليات تسمح له بتوسيع رقابته على النصوص القانونية.

نعيد التأكيد على أهمية طرح مسألة التعديلات المتعلقة بالمجلس الدستوري، لأنّ تهميش هذه المؤسسة هو تهميش لفكرة دولة القانون والمؤسسات، وعسى أن يكون الوضع المتردي الذي تعانيه الدول اليوم على الصعيد السياسي والاجتماعي والإقتصادي دافعاً لوعي أكبر حول أهمية هذه المؤسسة، وحول الدور الذي تستطيع القيام به في رسم صورة مواطنة صحيحة وتحديد إطار حماية الحقوق والحريات.

³⁴. المادتين 39 و19 من النظام الداخلي للمجلس الدستوري.

مناقشة الجلسة الرابعة

خالد قباني: بحثت في كلمتي في ثلاث نقاط: اختيار أعضاء المجلس الدستوري، النصاب والأكثرية لاتخاذ القرار

تقضي النصوص الحالية بأن يتم اختيار خمسة أعضاء من أعضاء المجلس الدستوري من قبل مجلس النواب، وخمسة أعضاء من قبل مجلس الوزراء. يقترح المجلس الدستوري الحالي بأن يتم تعيين أو انتخاب خمسة أعضاء من مجلس النواب - كما هو الأمر حاليًا - وخمسة أعضاء من قبل رئيس الجمهورية، لأن مجلس الوزراء هو امتداد لمجلس النواب ولا ضرورة لإعطائه هذا الحق. أما أنا فأرى، ورأيي لا ينبع من موقف سياسي ولا من مزاج معين ولا من حب في التغيير من أجل التغيير، بل أستند الى الواقع والى النصوص الدستورية، وبالتالي أرى أن التجربة التي مرّ بها المجلس الدستوري من تاريخ إنشائه حتى اليوم، والجو السياسي السائد منذ سنوات وما ولّد من أزمات ومخاطر على مصير البلاد، إضافة الى اعتمادنا في الرأي الذي كوّنته على نصوص الدستور، أرى وأقترح وبشكل موضوعي مطلق كواقع وكدستور، أن يتم تعيين كل أعضاء المجلس الدستوري، بمن فيهم الرئيس، من قبل رئيس الجمهورية، بصرف النظر عمّن يكون رئيس الجمهورية.

ما من ذكر للتوزيع الطائفي في النص، ويتم الاختيار من خلال التعامل، فما من شيء في النص يمنح السلطة السياسية التي تقوم بالتعيينات من أن تعين أشخاصًا من طوائف أخرى. ويمكن أن يتم تعديل النص الدستوري وتتم زيادة عدد الأعضاء بما يسمح بتمكين بعض الطوائف الأخرى أن تشارك في عضوية المجلس الدستوري. يحتاج الأمر الى قرار من قبل السلطة السياسية.

مداخلة*: بالنسبة للتوزيع الطائفي داخل المجلس الدستوري أسأل الى متى يبقى

المجلس الدستوري مغلقًا أمام الطوائف الاثنتي عشرة الباقية؟ ألا يناقض تشكيل المجلس الدستوري على هذا النحو، مبدأ المساواة الذي يشكّل المجلس حامياً له؟ ثمّ ألا نكرّس بذلك مفهوم المواطنين من الدرجة الثانية والثالثة ربّما؟

* وضعت عبارة مداخلة في حالات عدم ذكر اسم المتكلم خلال المناقشات او بسبب عدم وضوح التسجيل.

مداخلة: عندما طُرحت مسألة تعيين أعضاء المجلس الدستوري للمرة الأولى، من المؤسف أنه جرى وضع المجلس الدستوري على النحو الذي جرى أي بالمناصفة وما إليها، ومن المؤسف أنه تمّ الأخذ بطائفة الأعضاء بعين الاعتبار. من المعيب بحقّ عضو المجلس الدستوري، وهو أعلى القضاة مرتبة في الدولة، أن يُنسب له عند تعيينه انتهاؤه الى طائفة. هو قاضٍ كبير وعلى هذا الأساس وُجد في المجلس الدستوري ويعمل بهذا النفس وبهذه الطريقة. بالتالي أنا أذهب في اتجاه المنطق المغاير، فعسى ألا يتمّ اختيار أحد على هذا الأساس، وألاً يجري التمثيل على أساس طوائفي بل يكون ممكناً اختيار أي شخص من أي طائفة. لكنّ الواقع القائم في لبنان هو أنّ التوزيع يجري من قبل السياسيين، ويتمّ تطبيق المادتين 24 و95 في ذلك، وبالتالي لا بدّ من تطبيق المادتين المذكورتين، ولا أرى مخرجاً لذلك.

أختم بما قاله طه حسين في إهداء كتابه "الى الذين لا يعملون شيئاً ويزعجهم أن يعمل الآخرون"؛ نحن نشكر الدكتور عصام سليمان الذي لولا ما قام به من جهد لما كان بالإمكان مناقشة أي أمر يتعلّق بالمجلس الدستوري. ولا يمكن أن ننهض بالمجلس الدستوري إلا من خلال النقد البناء.

أنطونيو الهاشم: نجتمع هنا مع مجموعة على مستوى فكري عالٍ جداً؛ إنّ العلة في النفوس وليست في النصوص، فأياً يكن النصّ، إذا لم تكن النفس متعالية ولم يكن الضمير متعاليًا ولم تكن النظرة الى إنسانية الانسان والى موضوعيّة الملف، مع نسيان الذات والإسم والانتماء السياسي والانتماء الطائفي، لن نبني لبنان. فحتى وإن كانت هيئة المجلس الدستوري مكوّنة بالكامل من موارد أو أنّها كلّها من الروم أو كلّها من الشيعة أو كلّها من السنة، فليس هذا المطلوب بل المطلوب هو أشخاص على المستوى الفكري والمستوى الإنساني العميق، كالمجتمعين اليوم في هذا المؤتمر، ذلك أنّه تقع على عاتقهم مسؤولية كبيرة للغاية.

مداخلة: المجلس الدستوري هو سلطة دستورية، وبما أنّ السلطات الدستورية كافة موزّعة طائفيًا، فالمجلس النيابي هو سلطة دستورية وموزّعة طائفيًا، ومجلس الوزراء كذلك، فتَمّ القياس على هذا الأساس بالنسبة للمجلس الدستوري في أن يوزّع طائفيًا، فهو سلطة دستورية وسياسية وليس وظيفة.

محمد بسام مرتضى: بالنسبة للقول أنّ "رئيس الجمهورية يختار"، ففي أميركا مثلاً يُعرض هذا الاختيار على مجلس النواب للمصادقة على التعيين، مثل تعيين السفراء وكبار الموظفين، ويمكن أن يكون ذلك موضوعاً ضابطاً لعملية الخيار المفتوح لشخص معين، مهما كان تجرّده أو كونه حاكماً.

بالنسبة لموضوع التوزيع الطائفي في تركيبة المجلس الحالي، سواء الطوائف القائمة أو الطوائف غير الممثّلة إذا ما مُثّلت في المستقبل، عندما ننظر في قانون معين لا ننظر فيه من ناحية طائفية أو من منظور طائفي. قانون الإجراءات ليس قانوناً طائفيّاً، والقوانين التي قمنا بإبطالها وتتناول تعيين ضباط في الأمن العام وإجراء مباراة محصورة لتعيين كتاب العدل وغيرها... هي كلّها تتعلق بالمواطنين وليست قوانين طائفية، ولم يتمّ البحث بطائفة الأشخاص المعيّنين بها، ونحن لا نتأثر بطائفتنا عندما نعالج المواضيع العامة، ولا نعود الى طائفتنا أو نستشيرها في ذلك أو نقف على ما تريده. لكن بحكم الوضع القائم في لبنان، والذي يحكم كلّ الناس على الاختيار أو الوقوف في موقف معين أو النظر بمنظار معين، إنّ بعض القوانين التي ليست بطبيعتها اعتراضات قانونية بل اعتراضات سياسية وواقعية على أحوال قائمة في البلاد، هنا يجدر بنا الأخذ بعين الاعتبار أن نوازن مع مصلحة الدولة والمجتمع ككلّ، ولا يعود الأمر محصوراً بمصلحة الطائفة. فما من طائفة معينة كانت لها مصلحة خاصة بتمديد ولاية مجلس النواب. صوت معظم النواب على هذا الموضوع من خلال تشكيلات متنوّعة. وحين تمّ تقديم الطعن سأل بعض النواب عن إمكانية تمديد المهلة. وبالتالي لم يكن الموضوع طائفيّاً مطلقاً. لذلك فإنّ تجربة المجلس الدستوري في هيئته الحالية وهيئاته السابقة أرست قواعد أساسية في الحياة السياسية اللبنانية ولم يعد ممكناً لأحد التملّص منها في المستقبل، أي أنّها باتت قائمة على قاعدة وما من مجال بالتالي للهروب منها. وبالرغم من كلّ السلبيات الموجودة يشكّل ذلك إنجازاً كبيراً في تاريخ المجلس الدستوري.

خالد قباني: في موضوع تأليف المجلس الدستوري، أنا لم أضع في الاقتراح مصادقة مجلس النواب، حتى لا يحصل صدام بين رئيس الجمهورية وبين مجلس النواب، فذلك يُعيدنا الى نقطة الصفر، خصوصاً إذا ما امتنع مجلس النواب عن المصادقة، فنكون بذلك قد زججنا البلاد في مشاكل كبرى قد تتخذ طابعاً طائفيّاً. ربطت مسألة تعيين رئيس الجمهورية لكافة

أعضاء المجلس، وأعطيته الحقّ بالإستئناس، أي أنّ لديه صلاحية بأن يستأنس بمجلس القضاء الأعلى في ما يتعلّق بالقضاة العدليين، وبمكتب مجلس شورى الدولة في ما يتعلّق بالقضاة الإداريين، فهؤلاء أصحاب اختصاص في الموضوع، وبنقابة المحامين في بيروت وفي طرابلس في ما يتعلّق بالمحامين، وبمجالس الجامعات القائمة منذ أكثر من عشرين سنة، في ما يتعلّق بالأساتذة الجامعيين. قد يقول لهم رئيس الجمهورية أنّه يرغب بالتعيين فالصلاحية له، وبما أنّ هذه الأمور يعرفونها خيرًا منه، يسألهم تسمية أفضل الأسماء، ويكون بذلك قد أشركهم وأشرك النخبة. ولن يكون بإمكان النقابة ومجلس قضاء والمجالس الأخرى سوى اختيار أفضل الناس، ضميرياً وتجاه الرأي العام، وهذا يحلّ المشكلة. نحن لم نعطي رئيس الجمهورية سلطة مطلقة. نحن ندرك ترفع جميع أعضاء المجلس الدستوري عن الطائفة وندرك مناقبية كلّ عضوٍ منهم، وسمعتهم الطيبة، ولهم تقدير كبير عندنا وعند كلّ الناس، ولكن هناك مناخ عام طائفي سيئ وسلبي، سائد منذ 1998 يضغط على المجلس الدستوري وعلى المؤسسات كافة وعلى الناس، وقد دمر البلاد. وهذا المناخ العام هو أشبه بمدينة تهطل فيها الأمطار وما من بيوت أو شواذر تحمي من فيها، وبالتالي هذا الشتاء ينهمر على أعضاء المجلس الدستوري كما ينهمر على الجميع. هذا المناخ السيئ والسلبي ينعكس على المجلس الدستوري وعلى أدائه ككلّ، وليست المسألة التشكيك بأعضاء المجلس وبمناقبتهم ونزاهتهم.

مداخلة: يجب ألا نخشى الطعن متى كان الطعن محقاً. الطعن يكون لمصلحة الدستور، بغض النظر عمّن تقدّم به.

طارق زيادة: لاحظت أننا واقعون تحت تأثير المظلة السياسيّة الراهنة في لبنان، وهذا خطأ. يجب أن نفرّق بين أمرين في لبنان، الصيغة والنظام. الصيغة بمعنى الحريات. لبنان بلد حريات يشعّ على العالم العربي، فالعالم العربي ينظر الى صيغتنا بإعجاب وبراها جيّدة، في حين أننا نراها غير جيّدة. والنظام ليس فقط النصوص، إنّها الطبقة السياسيّة التي تطبق هذه النصوص. لكننا لسنا كبلجيكا ولا كيوغوسلافيا السابقة؛ هناك مناخ طائفي يسيطر الآن على المنطقة العربيّة، وذلك أنّه بعد غزو العراق جاء احد الدبلوماسيين وقال للعراقيين أنتم سنّة وشيعة وأكراد، ويُرَاد أن يعمّم هذا المناخ في لبنان. لا يعني ذلك أنّه ليست لدينا طوائف وطاقية. هناك طائفة سياسيّة إجتماعيّة إقتصاديّة أكثر منها لاهوتيّة أو ميتولوجيّة. لا أحد

يناقش بصلب المسيح ولا بالتثليث وما إليها، ولا حتى في أسوأ اللحظات التي مررنا بها. هذا المناخ يُؤثّر علينا اليوم في لبنان. لكن هناك قضاة يتحلّون بالحيادية والاستقلالية، ويقفون في وجه السلطة السياسيّة، وهذا يحصل، وهناك قضاة يضعفون أيضًا، خصوصًا في ظلّ هذا الجوّ السيئ المُسيطر على جميع الأصعدة اليوم. لكن علينا أن نؤمن بصيغتنا، صيغة العيش المشترك والحريّات والحقوق الأساسيّة. لدينا نواح إيجابيّة ولكننا ننظر الى النصف الفارغ من الكأس.

نحن لدينا ثانيًا وثيقة خاصّة بالأخلاقيات Ethique اقرناها في القضاء اللبناني. تكلمنا على حيادية القاضي على استقلاليته على شجاعته، الأمر الذي لم يُذكر في بلدان أخرى. كنت في اللجنة التي وضعت هذه الوثيقة، وقد تكلمنا فيها على شجاعة القاضي بهدف تحريض القاضي اللبناني لكي يكون له موقف ولكي يكون شجاعًا ويجابه. لنخرج قليلاً من الجوّ الراهن، ولننظر الى المبادئ، فيجب أن يكون تشاؤمنا محصورًا بالوقت الراهن، فيحقّ لنا أن نتشاءم من هذا الوضع، ولكننا ما زلنا نأمل بمستقبل رائع للبنان، ذلك أنّ كلّ الطوائف اللبنانيّة متعلّقة بلبنان، وأقول ذلك من منطلق تجربتي الطرابلسيّة. سنة 1936 أراد أهل طرابلس الوحدة مع سوريا، ولكن بعد 1936 تخلوا عن ذلك وأرادوا لبنان، وذلك بفضل توافر الحرّيّة في لبنان، فهي الأساس لكلّ الشعب من المواطن البسيط الى أعلى المناصب، وما عدا ذلك تفاصيل سوف يتعدّها الزمن وسوف يحكم التاريخ على كلّ شخص يتصرّف اليوم تصرّفًا سيئًا تجاه لبنان.

مداخلة: أفضل تعزيز السلطة القضائيّة وحياديّة القاضي واستقلاليته كضمانة، خصوصًا أننا نتكلم على قضاء دستوري أكثر منه على هيئة سياسيّة، خصوصًا أننا عانينا جدًّا خلال الحرب من موضوع الثنائيّة ومن ثمّ الثلاثيّة والترويكا، وليس مستحسنًا أن نفتح نقاشًا مماثلاً كأكاديميين، أو بات علينا أن نعود الى نظام القائمقاميتين حيث كان هناك مجلس قائمقاميّة يضمّ قاضيًا ومستشارًا... وبعد القائمقاميتين حصل إحباط عند بعض الطوائف التي لم يكن لديها قضاة. فإما أن نسعى الى دولة قانون أو لا. لا نريد العودة الى مجلس القائمقاميتين ولا الى القضاة والمستشارين لكلّ طائفة.

عصام سليمان:

1. مجلس النواب ليس سيّد نفسه، هو ملتزم احترام الدستور، وهو سيّد نفسه في إطار إلتزام نصوص الدستور في ممارسة مهماته، وبالتالي إنّ السيادة هي للدستور وليس لمجلس النواب. والمجلس الدستوري استمدّ سلطته من الدستور، تمامًا كما استمدّ المجلس النيابي سلطته من الدستور. لذلك لا يجوز التساؤل كيف يمكن للمجلس الدستوري أن يُبطل قانونًا وضعه مجلس النواب. لا يجوز البحث في هذا السؤال مطلقًا. والقول بأن إعطاء المجلس الدستوري صلاحية النظر في دستورية القوانين الأساسية عقوًا، يؤدي الى إعطاء المجلس الدستوري دورًا تشريعيًا غير جائز وسلطة استثنائية خطيرة، ليس في محله. فالمجلس الدستوري ينظر في دستورية هذه القوانين لجهة مدى تطابقها مع الدستور، كما ينظر في دستورية القوانين العادية، ولا يتناول مدى ملاءمتها للأهداف المتوخاة منها. وقد اعتمدت طريقة المراقبة عقوًا في العديد من الدول ومنها فرنسا والمملكة المغربية والجزائر وتونس وغيرها. وشكلت ضمانات لعدم إقرار قوانين لها أهمية استثنائية، وعدم مراقبة دستورتها بسبب عدم تقديم طعن في دستورتها ومنها قوانين الانتخابات، والتجربة اللبنانية خير دليل على ذلك.

2. إنّ عضو المجلس الدستوري لا يُمثّل الطائفة. ينتمي أعضاء المجلس الدستوري الى الطوائف لكنّ عضو المجلس الدستوري لا يمثّل الطائفة، وحتىّ العضو في مجلس النواب لا يمثّل الطائفة، ذلك أنّ المادة 27 نصّت على أنّ النائب يُمثّل الأمة جمعاء. إذا كان عضو المجلس الدستوري يمثّل الطائفة فليس هناك ثمّة مبرّر لوجود مجلس دستوري. عضو المجلس الدستوري، ينبغي ان يتصرف بما يؤدي الى القيام بالمهام المناطة به، وهي مهام سامية لأنّ عليها يتوقف احترام الدستور وصحة الانتخابات الرئاسية والنيابية، ولا يجوز ان يتصرف بما يرضي زعيم الطائفة.

3. بالنسبة لمسألة تعيين عدد من أعضاء المجلس الدستوري، طرحت تعيين عدد منهم من قبل رئيس الجمهوريّة، لأنّ رئيس الجمهوريّة هو المؤتمن على الدستور، ومن المنطقي أن تكون له صلاحية تعيين بعض الأعضاء، فكلّ المحاكم والمجالس الدستورية في العالم تقريبًا يعين رئيس الجمهوريّة أعضاء فيها. أمّا أن يقتصر تعيين الأعضاء على رئيس الجمهوريّة فقط أو على هيئة واحدة فهذا برايي لا يجوز، يجب أن يكون هناك تنوع في الجهات التي تختار أعضاء المجلس الدستوري.

4. في ما يتعلّق بالنصاب، إذا ما اعتبرنا أنّ عضو المجلس الدستوري يمثّل الطائفة، نحتاج عندها الى نصاب عال ليكون القرار معبّرًا عن أكثرية الطوائف. أما إذا اعتبرنا أنّ عضو المجلس الدستوري لا يمثّل سوى المجلس الدستوري، ويمارس مهمّته بمعزل تام عن توجّهات الطوائف أو زعماء الطوائف، يصبح عندها من المفترض تأمين النصاب الذي لا يؤدّي الى تعطيل المجلس الدستوري. للنصاب العالي إيجابيّة لناحية أنّ المشاركين في اتخاذ القرار هم أكثرية عالية، ولكن عندما يتحوّل النصاب الى وسيلة للتعطيل، ومنع المجلس الدستوري من اتخاذ قرار ضمن المهلة المحددة، يصبح من المفترض ألا يكون النصاب مرتفعًا وذلك بغية افساح المجال أمام المجلس الدستوري لاتخاذ القرار والقيام بواجبه في احقاق الحق. المهمّات الخطيرة المناطة بالمجلس الدستوري تفرض عليه اتخاذ القرار ضمن المهلة المحددة وهي شهر من تاريخ تقديم الطعن، ولا يجوز ان تنتهي المهلة هذه من دون اتخاذ قرار بسبب تعطيل النصاب او عدم توافر الاكثريّة المطلوبة.

5. بالنسبة لاتخاذ القرار، إذا ما اعتبرنا أنّ المهلة المعطاة للمجلس الدستوري هي شهر - كما قال الأستاذ زغلول عطيه - وإذا ما انقسم أعضاء المجلس الدستوري بين ستة مع ابطال القانون وأربعة مع رد مراجعة الطعن وانتهت المهلة يصبح القانون نافذًا، وتصبح الأقلية هي من اتّخذ القرار، وليس الاكثريّة، يصبح القانون عندها نافذًا، بإرادة الأقلية وليس بإرادة الاكثريّة ما يعني أنّ الأعضاء الأربعة هم من اتّخذ القرار فيما عجز الستة عن ذلك، وهذا أمر لا يجوز.

من ناحية ثانية تتطلّب مصداقيّة المجلس الدستوري اتّخاذ قرار، فلا يجوز أن تنتهي مهلة الشهر بدون أن يتّخذ أعضاء المجلس الدستوري قرارًا، فذلك يفقدهم مصداقيّتهم. هم لا يفقدون مصداقيّتهم إذا ما اتّخذ القرار بالأكثرية المطلقة. إذا ما أخذنا الدستور المغربي الذي وُضع سنة 2011، على سبيل المثال ورد فيه نصّ بالنسبة للمجلس الدستوري الذي تحوّل الى محكمة دستوريّة، مفاده أنّ القرار يُتخذ في الدورة الأولى والدورة الثانية بأكثرية الثلثين، أما في الدورة الثالثة فبالأكثرية المطلقة، وإذا ما تساوى الأعضاء فصوت الرئيس هو الذي يبرّج. يجب أن يتّخذ المجلس الدستوري قرارًا وأن لا تحول الأقلية دون اتّخاذ القرار من قبل الاكثريّة.

6. أما بالنسبة لتبديل الأعضاء في منتصف الولاية واعتماد القرعة في المرة الأولى من اجل السير في هذه العملية، فقد اثبتت التجارب في العالم ان هذه الطريقة لا يُعمل بها بانتظام الا في الدول التي يعين الأعضاء فيها من قبل اشخاص مُحددين كما هي الحال في

فرنسا، أما في معظم الدول التي يعين أو ينتخب فيها الأعضاء من قبل هيئات وبأكثرية موصوفة، هذه الطريقة لم يعمل بها بانتظام، ومنها اسبانيا التي يتبدل في محكمتها الدستورية ثلث الأعضاء كل ثلاث سنوات، وقد أدى التأخر في تعيين الأعضاء مكان المنتهية ولايتهم مشكلة، حلت ببقاء العضو الى ان يتم تعيين البديل، وحسم المدة التي بقي فيها من ولاية العضو المعين، ما شكل مشكلة جديدة. وتجربة لبنان في تبديل الأعضاء كل ثلاث سنوات لم تكن ناجحة.

مداخلة: بالنسبة للنظام الطائفي، هناك نوعان من الأحكام في الدستور اللبناني. هناك المادة 7 والمادة 12 من الدستور اللتين تتكلمان على مبدأ المساواة ما بين المواطنين. كما أنّ هناك المادتان 24 و95 اللتان تتكلمان على مبدأ المساواة ما بين الطوائف الدينية. جاء الدستور اللبناني ليقول في المادة 95: سأعطّل مبدأ المساواة ما بين المواطنين مؤقتاً وذلك منذ 1926 "وسأفضّل على مبدأ المساواة ما بين المواطنين مبدأ المساواة ما بين الطوائف الدينية". لذلك أقول أنه لدينا في لبنان طائفيّة سياسيّة مقنّعة وفدراليّة سياسيّة مقنّعة. في الواقع الذي نعيش فيه اليوم، الطبقة السياسيّة تمثّل الطوائف، ومن هذا المنطلق لدينا إشكاليّة التمثيل في المجلس. المجلس الدستوري هو أسمى وأرقى من كلّ ذلك، ويقضي أن يكون كذلك، ولكن وكما قال الدكتور خالد قباني وأؤيد كلامه، هناك جوّ سائد نعيش بظله وما من مؤسسة تستطيع الادعاء أنّها بعيدة منه، ولكن عسى أن نتمكّن من تخطّيه.

تعليق على مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري

ومداخلات اربع جلسات

مقترحات حول تنظيم المجلس الدستوري

أمين عاطف صليبيا

دكتور في الحقوق، محام

بعد الاطلاع على مشروع التعديلات المتعلقة بالمجلس الدستوري، إن فيما يتعلق بالنص الدستوري(المادة 19) أو في قانوني إنشاء المجلس الدستوري، والنظام الداخلي، نرى ضرورة إجراء ما يلي من تعديلات:

1

بالنسبة لمنح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور

نقترح صرف النظر عن هذا الطرح للأسباب التالية:

ان تفسير النص الدستوري الغامض، من شأنه خلق قاعدة دستورية موازية لما هو موجود أصلاً، ما يعني إجراء تعديل دستوري للقاعدة الموجودة، وهذا لا يمكن القبول به، إلا من خلال السلطة التأسيسية المشتقة ووفق الأصول الدستورية.

صحيح ان المجلس الدستوري لديه صلاحية تفسير القاعدة الدستورية، لكن في معرض الطعن في دستورية القوانين، حيث يُقدم على التفسير بما يتوافق مع المبادئ الدستورية العامة

والمواثيق الدولية وشرعة حقوق الإنسان، ما يعني إختلافاً جوهرياً ما بين هدف التفسير لمطابقة القانون على النص الدستوري، وبين التفسير الذي من شأنه التمخض عن قاعدة دستورية جديدة. لمزيد من توضيح رأينا، نتناول مسألة النصاب الدستوري المتعلق بانتخاب رئيس الجمهورية في الدورة الأولى، ووجوب حضور ثلثي عدد المجلس على الأقل. هـ. هذه المادة أوجدت شرخاً كبيراً بين اهل السياسة وأهل القانون، على هامش عدم انتخاب رئيس جديد للجمهورية، بسبب تعذر تأمين النصاب، على أساس الثلثين.

بغض النظر عن مقدرة التفسير التي قد تمنح للمجلس الدستوري بخصوص الغموض الوارد في النص الدستوري (م 49 على سبيل المثال) لكن المجلس لا يمكنه ان يتطرق الى تفسير قاعدة إجرائية تتعلق بقرار له خلفية سياسية، قبل ان تكون الخلفية قانونية. هذه القاعدة وُضعت مع دستور 1926. وهي تستبطن قاعدة وفاقية لا يجوز القفز فوقها، حتى تاريخه، حيث ان الغاية من الثلثين، كان الهدف منه تأمين التوافق الوطني المسيحي المسلم بشأن انتخاب الرئيس، لأن نسبة التوزيع في المجلس القديم الذي اصبح مجلساً منفرداً (بعد الغاء مجلس الشيوخ) كان على أساس 516 أي 54 نائباً مسيحياً و45 نائباً مسلماً، وعليه وجدت هذه القاعدة ليكون هناك 66 نائباً في الدورة الأولى، أي إضافة الى النواب المسيحيين يجب تأمين 12 نائباً مسلماً. من هنا لا يمكن للمجلس الدستوري الإقدام على أي تفسير من شأنه تغيير ما هو وارد في الماد 49 د.

ناهيك عن ان هذه الصلاحية في حال منحت للمجلس الدستوري، ستزيد من تعقيدات الوصول الى قرار يُجسد الاجماع، حول مسائل يكون هناك خلاف سياسي على تفسيرها، ما سيرعرض مصداقية عمل المجلس الدستوري، للاهتزاز لأنه شئنا أم أبينا ستبقى غالبية الأعضاء تحت تأثير التوجه السياسي لطوائفهم!

2

لجهة المرجعيات التي يحق لها الطعن المباشر

أول خطوة يجب الإقدام عليها هو ضرورة إلغاء صلاحية رؤساء الطوائف في لبنان، من الطعن في القوانين ذات الصلة بالأحوال الشخصية، على أن يواكب هذا الإلغاء تعديل مواز يؤكد

إحالة القوانين الأساسية (أو العضوية بما فيها نظامي مجلس النواب ومجلس الوزراء) للرقابة التلقائية أمام المجلس الدستوري قبل تصديقها ونشرها.

بمثل هذا الإلغاء نكون قد مشينا خطوة باتجاه تحقيق نص المادة (95 دستور) التي تنص على إلغاء الطائفية السياسية، حيث تناقض أنفسنا بأنفسنا عندما نعطي رؤساء الطوائف هذه الصلاحية، بينما هدفنا هو إلغاء الطائفية من نظامنا السياسي!

3

لجنة منح المواطن حق الدفع بعدم الدستورية

نؤيد ومن دون أي تحفظ التعديل الأيل لمنح المواطن حق مراجعة المجلس الدستوري بطريق الطعن عن طريق الدفع أمام القضاء المختص، في كلّ قانون يراد تطبيقه عليه لعلّة عدم الدستورية، خصوصاً أنّ القوانين اللبنانية ضاربة في التاريخ لتصل الى أكثر من ثمانية عقود ولا بدّ من أن يكون هناك العشرات من تلك القوانين تعثرها شوائب دستورية، حيث يقتضي تصويبها. جاء إقتراح التعديل في مكانه الصحيح، حيث أوجب أن يتم ذلك عن طريق المرجع الأعلى إن في القضاء العدلي أم في القضاء الإداري، بحيث يحيل هذا القضاء الأعلى القضية أمام المجلس الدستوري للنطق بصحة أو بعدم صحة المخالفة الدستورية، مع وجوب تأكيد ان هذا القرار يتمتع بقوة الحجية النسبية، وليس الحجية المطلقة، كون أن لكل قضية ظروفًا تختلف من مدعٍ الى آخر.

4

لجنة تأليف المجلس الدستوري

نرى وبهدف تدعيم مبدأ استقلالية السلطة القضائية وتفعيل دورها في النظام الدستوري اللبناني، أن يتألف المجلس الدستوري وفق التالي:

- ثلاثة أعضاء يعينهم المجلس النيابي بالأغلبية المطلقة من عدد أعضائه.
- ثلاثة أعضاء يعينهم مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة من عدد أعضائه.
- عضوان يعينهما رئيس الجمهورية.
- عضوان يعينهما مجلس القضاء الأعلى ومجلس الشورى (مجلس القضاة) بالأغلبية المطلقة من عدد أعضائهما.

بهذا التعيين نكون قد اعطينا السلطة القضائية بعضاً من صلاحياتها الواجب ان تمارسها كسلطة دستورية مستقلة بين السلطات الثلاث وأبعدنا الترابط السياسي بين الأعضاء المعيّنين والسلطة السياسية.

5

لجهة مدة الولاية (6 سنوات)

لا نرى من موجب لإجتراح تعديل في كيفية التعيين وابتداع طريقة جديدة طالما ان العملية تقتصر على الاستبعاد لمدة لا تتجاوز سنتين ونصف، كون العضو الخارج بالقرعة قد لحظ له القانون تعويضات إضافية لمدة 6 أشهر.

6

لجهة التعديلات المقترحة على الفصل الثالث من قانون الإنشاء

بداية علينا ان نعمل على تعديل جوهري يقضي بأن يكون الحظر الوارد بوجه المراجع القضائية كافة حول عدم صلاحيتها النظر في عدم دستورية القوانين، ناتج عن نص صريح في صلب المادة 19 من الدستور، لأن الحظر الوارد في نص قانون الإنشاء يتضمن مخالفة دستورية غير مسبوقه، حيث قام المشرع العادي بفرض حظر على سلطة دستورية موازية له من خلال نص قانون عادي، وهذا تجاوز للمبادئ الدستورية، إذ من الواجب ان يكون الحظر صادراً عن السلطة التأسيسية المشتقة، أي بموجب نص دستوري.

في حال التعديل من الواجب ان يشمل التعديل، صلاحية المحاكم (كما هو مقترح) النظر في عدم الدستورية لأي قانون في معرض دعوى مثارة امامها، وذلك عن طريق الدفع، على ان يكون القرار النهائي، كما ذكرنا آنفاً، للمجلس الدستوري لكي نحافظ على مركزية القرار بعدم الدستورية.

7

فيما يتعلق بنصاب الحضور ونصاب التصويت

نؤيد جعل نصاب الحضور سبعة أعضاء، وأن يكون التصويت بأكثرية 6 أعضاء، لأنه في حال اعتماد هذه النسبة نكون قد جعلنا القرار متخذاً من أكثرية تلامس ثلثي الأعضاء العشرة، وهذا ما يعتبر قوة معنوية للقرار، عندما يتخذ بهذه النسبة، وبالتالي نحد من عملية الاصطفاف من خارج الدستور والقانون، حيث انه عندما يرى 6 من أصل 10 أن القانون مخالف – أو غير مخالف – للدستور هذا يعني رجاحة الرأي القانوني على ما عداه من اعتبارات أخرى تتعلق بالتركيبة اللبنانية.

مقارنة مع فرنسا نجد ان النصاب القانوني هناك هو حضور 6 أعضاء، حيث يمكن اتخاذ القرار من قبل 3 أعضاء في حال تساوت الأصوات 3 مقابل 3 حيث يكون تصويت الرئيس يكون القرار. اذا كانت فرنسا تقبل بقرار من 3 أعضاء أي ثلث اعضاء المجلس الدستوري الفرنسي، فلا ضير من اعتماد نصاب في لبنان يلامس الثلثين!

8

بالنسبة الى سرية المداولات

نرى ضرورة اقتباس ما هو مطبق في فرنسا، لجهة عدم ذكر حتى اسم العضو المخالف – فقط يذكر عضو أو أكثر خالف أو خالفوا – ما يستتبع ذلك الغاء نشر المخالفة في متن القرار.

في فرنسا كانت السرية تمتد لأكثر من 50 عاماً على نشر محاضر القرارات المتخذة - وقد عدلت مؤخراً بجعلها 25 عاماً - فإذا كانت فرنسا ليست لديها خصوصية التركيبة اللبنانية، واعتمدت مثل هذه السرية، فمن باب أولى ان يقتدي لبنان بهذا التدبير، لكي لا نترك مجالاً لأي تردد ولا احراج من قبل أي عضو في المجلس. لمن يقول لا ضير من تطبيق الآلية نفسها المعتمدة لدى مجلس الشورى، نرد بأن الرقابة على دستورية القوانين تختلف عن مسألة شرعية القرارات الإدارية، لأن قرار المجلس الدستوري فيه غلاف سياسي اجتماعي، لا علاقة له بالقانون كما هي الحال مع مجلس الشورى.

9

بالنسبة الى شروط التعيين

عدلت تلك الشروط عدة مرات، ولكن صريحين فكل تعديل كان يخفي، تأمين وصول عضو ما الى المجلس. في مطلق الأحوال من البديهي أن يكون قانون انشاء من يحمي الدستور ومبادئه - حيث يأتي مبدأ المساواة في طبيعة تلك المبادئ - ان يتضمن بنداً يخرق مبدأ المساواة، والذي يتمحور حول عدد سنوات الخبرة، بحيث فرض على العضو المرشح من المحامين 25 سنة ممارسة مهنة، وفرض بالمقابل على الاستاذ الجامعي 25 سنة ممارسة مهنة.

ان التدقيق في هذا النص يُفضي الى خرق واضح لمبدأ المساواة، إذ ان المحامي والاستاذ الجامعي تخرجا من كلية الحقوق في الدورة نفسها، الخريج الأول انتسب فوراً الى نقابة المحامين، وبذلك بدأ عداد السنوات بالتسجيل، والخريج الثاني قرر متابعة تحصيله العلمي - دراسات عليا ودكتوراه - حيث لا يمكنه نيل الدكتوراه، قبل انقضاء 8 سنوات، واذا كان محظوظاً ومدعوماً، سيباشر بالتعليم الجامعي بعد سنة بالحد الأدنى، هذا يعني أنه سيتأخر عن زميله المحامي ما بين 8 و9 سنوات. هنا ألا يوجد خرق لمبدأ المساواة بين المرشحين، وذلك بغض النظر عن الخبرة التي يكتسبها الاستاذ الجامعي من خلال شهادته العليا ومن ممارسته التعليم، وبين ما يكتسبه المحامي من خلال مهنته.

من هنا نقول بضرورة جعل مدة الممارسة للأستاذ الجامعي 20 سنة بدلاً من 25 سنة، لكي نحقق مبدأ المساواة بين المرشحين، حيث ان هذا الخلل لن يصيب فئة القضاة، لأنهم يختارون من بين قضاة الشرف، وبطبيعة الحال من النادر ان لا يكون هؤلاء قد مارسوا المهنة 25 سنة في القضاء، قبل احوالهم على التقاعد.

10

الفقرة الثانية من المادة 21 من قانون انشاء المجلس الدستوري

من الضروري الغاء الفقرة الثانية من المادة 21 من قانون انشاء المجلس الدستوري والتي تقابلها الفقرة الثانية من المادة 37 من النظام الداخلي التالي نصها:

"اذا لم يصدر القرار ضمن المهلة المذكورة (15 يوماً بعد انجاز المقرر تقريره) يعتبر النص موضوع المراجعة مقبولاً".

هذا النص غير مسبوق في كل انظمة المجالس الدستورية، ما يقتضي الغاءه فوراً، وذلك حفاظاً على مصداقية المراجع التي قد تُقرّر تقديم الطعن، وحفاظاً على مصداقية المجلس الدستوري المؤمن على مبدأ سيادة الدستور، وموقعه الذي يعلو كل السلطات الدستورية، التي جاءت بحكم قوة مواد الامرة والمفروضة على كل السلطات.

في مطلق الأحوال في حال التصميم على ابقاء مثل هذا النص، فليكن بموجب نص دستوري، من قبل السلطة التأسيسية التي بمقدورها أن توجه مثل هذا الأمر الى السلطات الدستورية من قضائية وغيرها. هذا النص مستوجب الإلغاء قبل أي تعديل آخر.

هذه خلاصة مقتضبة قابلة لأي نقاش قانوني بهدف تحصين المجلس الدستوري وتمكينه من أن يكون فعلاً حارس الدستور وحامياً لدولة القانون، خصوصاً في الوضع السياسي الذي نحن فيه في لبنان، والذي هو غير خافٍ على أحد، وعلينا مواجهة الحقيقة، ولا نهرب الى الأمام، ربما

بمثل هذه التعديلات نعيد الدور - المرتقب - للمجلس الدستوري. لنطمئن أنه لدينا من يحمي الحقوق والحريات، ولا يساير أي طرف، حيث أنه من خلال قراراته ينطق بالحق ويحافظ على دولة القانون.

لذلك من المستحسن، اذا تمكنا يوماً ما من التوصل الى توافق لإجراء تعديل دستوري، في أي مجال كان، أن نباشر الى تعديل المادة 19 من الدستور وفق البنود الواردة أعلاه، لاسيما لجهة حذف صلاحيات رؤساء الطوائف من حق الطعن واستبدال ذلك بالنص على الإحالة الوجوبية أمام المجلس الدستوري لكل القوانين الأساسية والعضوية - التي تتضمن حكماً قوانين الأحوال الشخصية - ومن ثم اعطاء المواطن حق الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الأساس، لأنه لم يعد هناك من دولة تحجب هذا الحق عن المواطن، سوى لبنان ودول أخرى، حيث ان التقدم الحاصل في هذا المجال فيما يتعلق بالإتحاد الأوروبي، بوجود المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، والتي لا تتوانى عن إبطال أحكام صادرة عن القضاء الوطني في دول الأتحاد، والمبنية على القوانين الداخلية لكل دولة.

بات من الواجب ان يتم التعديل وإعطاء المواطن حق الدفع بعدم دستورية أي قانون يراد تطبيقه عليه وهو معاب بعدم الدستورية، وما أكثر تلك القوانين، لا سيما منها المتعلقة بالمرأة وحقوقها، مع التأكيد على أن تأتي التعديلات في قانوني الإنشاء والنظام الداخلي بما يتوافق مع تعديل المادة 19.

خاتمة

لحاق لبنان بتطور العدالة الدستورية عالمياً وعربياً

خلاصة

انطوان مسرّه

عضو المجلس الدستوري

في زمن انكفاء شبه عام في لبنان، يسعى المجلس الدستوري بثبات للحفاظ على التراث اللبناني الحقوقي والدستوري، وضمان رسوخ دولة الحق مستقبلياً في انسجام مع التطور العالمي للحقوق وتوسّع العدالة الدستورية في أكثر الدول العربية اليوم.

جمعت الندوة، التي عقدها المجلس الدستوري بالتعاون مع مؤسسة كونراد اديناور، حول "مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري"، الذي أعده رئيسه عصام سليمان، أعضاء المجلس، وممثلين عن مؤسسة كونراد اديناور ونواباً ووزراء سابقين وأعضاء أعلى المؤسسات الحقوقية وجامعيين.

موضوع الندوة: "مشروع توسيع صلاحيات المجلس الدستوري"، الذي كان أساساً ثمرة جهد تشريعي حديث" (إبراهيم نجار وسمير الجسر) والهدف دراسة التعديلات المقترحة في ضوء خبرة عشرين سنة "مشاريع الإصلاح النابعة من الخبرة هي التي تحظى بالنجاح" (فايز الحاج شاهين). والندوة تعبير عن "مقاومة ثقافية رمزية" (لارا كرم بستاني) و"فكر حقوقي راق" (أنطونيو الهاشم) و"بعد حقوقي مستنير" (خالد قباني).

تركزت المداخلات الافتتاحية على مركزية استعادة سلطة المعايير وترسيخ دولة الحق في لبنان "التي لا بد ان تشع في المنطقة" (طارق زياده). الحاجة أيضاً الى تطوير البنين المؤسسي في لبنان "في مواجهة انحرافات وعوائق هي غالباً ارادية" (بيتر ريميلي Peter Remmele)،

انطلاقاً من خبرة المجلس الدستوري بالذات طيلة عشرين سنة، وصلاحياته التي حُصرت في أدنى الحدود، ليس فقط بالنسبة لما تطلبه العدالة الدستورية بعامّة، بل أيضاً مقارنة مع الدول الإفريقية والعربية (عصام سليمان). تمحورت الأوراق والمناقشات حول قضايا أربعة:

1

المراجعة في تفسير الدستور

وردت صلاحية تفسير الدستور في وثيقة الوفاق الوطني لكنها لم تُدرج في التعديلات الدستورية سنة 1990. تُبين التجربة ضرورة اعتماد المراجعة التفسيرية مع ما تتضمنه من إشكالية في تطبيق ما قد يعتمده المجلس الدستوري في تفسيره. لم يتم إقرار المراجعة التفسيرية خلال مناقشة التعديلات الدستورية سنة 1990 على أساس ان تفسير الدستور يُشكل عملاً معيارياً مقتصرًا على المجلس النيابي. هذا التعليل هو اليوم بحاجة الى "مزيد من التدقيق" (سمير الجسر) وهناك حدود بين التفسير والتعديل يلتزمها المجلس الدستوري (فايز الحاج شاهين). يمكن استخلاص توجهين في هذا المجال:

1. ثقل الوقائع: تبين الوقائع، قبل اتفاق الطائف وبعده، الحاجة الى المراجعة التفسيرية، كما تبين ذلك الأزمات ذات الارتباط بالتفسير الدستوري (جان فهد). بالإضافة الى ذلك فان خصوصية المنظومة الدستورية اللبنانية (الميثاق، العيش المشترك، المناصفة، المشاركة، التمييز الإيجابي...) تتطلب مقاربات تتخطى التفسير القانوني التقليدي.

يواجه اللبنانيون عملياً ليس مجرد تفسيرات متضاربة، "بل دستورين، الدستور الوطني والدستور المطبق واقعاً، ما يفسح المجال امام التأويل فيتخطى عدد الخبراء الدستوريين في لبنان اعداد الخبراء في قانون السير!" (غالب محمصاني)، ما يؤدي الى "عرقلة سير أكثر من المساهمة في تسهيل المرور" (فايز الحاج شاهين). تستخلص تالياً الحاجة الى المراجعة التفسيرية، بخاصة في الحالات حيث النص غير واضح، في سبيل "استخلاص المعنى الدفين" (فايز الحاج شاهين). ليس في هذا المنحى تعدٍ على صلاحيات المجلس النيابي، حيث ان المراجعة قد تأتي من هذا

المجلس بالذات. ويأتي التفسير من قبل المجلس الدستوري الأقرب الى نص الدستور من تفسيرات مرتبطة باعتبارات سياسية ظرفية. ينتج عن المراجعة التفسيرية تعمق في الثقافة الدستورية التي يعيشها المواطن في حياته اليومية" (شليبي الملاط).

2. *مأسسة الاستشارة الدستورية:* ما العمل لمواجهة مخاطر عدم تطبيق القرار التفسيري للمجلس الدستوري واعتباره تدخلاً في العلاقة بين السلطات "يضاف تالياً تفسير المجلس الدستوري الى تفسيرات خبراء السير؟" (عسان مخبير). ثم التذكير بأنه في السابق كان المجلس النيابي من خلال مكتبه أو رئيسه يطلب استشارة كبار الدستوريين ويُطبق نتيجة الاستشارة (عسان مخبير). ان التحذير من مزلق المراجعة التفسيرية بهدف حماية مصداقية المجلس الدستوري وتجنبيه توافقات بين النخب على حساب القاعدة الدستورية (ميراي نجم شكرالله) لا يقتضي العدول المطلق عن المراجعة التفسيرية أمام المجلس الدستوري. الحاجة ماسة لإناطة تفسير نص دستوري، موضوع خلاف، بالمجلس الدستوري لكي يضطلع بدوره في إزالة العراقيل من أداء المؤسسات الدستورية كما في أكثر البلدان، ومنها الأردن والكويت والسودان...، فيُجنب المؤسسات الشلل، وسجلات نزاعية خارج المؤسسات (عصام سليمان).

2

الرقابة على دستورية القوانين الأساسية عفوًا

يؤدي غياب الرقابة عفوًا على بعض القوانين الأساسية الى تقليص دور المجلس الدستوري (نطوان خير).

1. *الحاجة استنادًا الى تطور العدالة الدستورية:* يهدف التطور القانوني والدستوري في العالم الى "دسترة كامل الحقوق وتغذيتها بالقاعدة الأخلاقية والدستورية وبخاصة من خلال رقابة لمنفعة الدستور وليس فقط لمنفعة القانون، لقد عبّرت مقدمة الدستور عن الهوية الوطنية التي يتوجب حمايتها لصالح الشعب والوطن. ليس في ذلك مراقبة على المجلس النيابي، بل مراقبة

دستورية القوانين بدون البحث عن المنتصر فالمنتصر هو الدستور " (فايز الحاج شاهين). في هذا السياق، يظهر مسار التطور الدستوري في المنطقة "ترشيحاً للممارسة الدستورية من خلال الرقابة الوقائية" (بول مرقص).

2. القوانين العضوية: لم يُميز الدستور اللبناني صراحة بين القوانين (بول مرقص). لكن المادة 65 من الدستور التي تورد اعتماد أكثرية موصوفة في مجلس الوزراء في 14 موضوع (أنطونيو أبوكسم) تُحدد تصنيفاً منسجماً مع مقدمة الدستور. يضاف الى ذلك "الحاجة الى رقابة دستورية وقائية لبعض القوانين الأساسية" (سمير الجسر). يقتضي بالتالي، وبدون استتساخ ممارسات مُعتمدة في بلدان أخرى، التحديد الحصري لهذه القوانين التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري عفوًا بحيث تشمل ما ورد في مقدمة الدستور والحقوق والحريات (غسان مخبير).

3

مراجعة المجلس الدستوري من خلال المحاكم

المنحى الذي تعتمد اليوم أكثر المجالس والمحاكم الدستورية في العالم وبخاصة في أكثرية الدول العربية لجهة تلقي المراجعات من خلال المحاكم العادية، هو أيضًا غير متوافر في لبنان. لذلك العديد من القوانين السابقة لبدء عمل المجلس الدستوري سنة 1994 هي في منأى عن أية رقابة دستورية والمحاكم تصدر احكامها بناءً عليها. ان اعتماد المراجعة الدستورية المُسبقة في فرنسا من خلال المحاكم (QPC) منذ 2010/3/10 يحث على تفكير استتجاجي حول أصول الاجراء وفعاليتيه. يُستخلص من الأوراق والمداخلات توجهان:

1. الحذر في المراجعة المسبقة من المحاكم: ان مراجعة المجلس الدستوري من قبل المحاكم تفتح مجالاً "لمفهوم حي للحقوق"، كما درجت عليه العدالة الدستورية عالمياً وفي العديد من الدول العربية. لكنه سوف يتوجب على المجلس الدستوري "حسم قضايا حساسة وخلافية، بخاصة في الأحوال الشخصية وحقوق المرأة... وتالياً الدخول في قضايا كبرى" (لاراكرم بستاني). هل يتم تالياً زج القاضي الدستوري في "الحلبة السياسية؟" (شيلي الملاط). أصدرت محكمة التمييز

أحياناً احكاماً تسعى الى التوفيق بين حقوق الأفراد وحقوق الجماعات والنظام العام (طارق زياده). لكنه يقتضي تجنب "منطق الالتفاف *logique de contournement* في قضايا شائكة، الذي يضيفي شرعية ظاهرية على أوضاع غير حقوقية" (لارا كرم بستاني).

ما هي الضمانات الإجرائية في حالات المراجعة من خلال المحاكم؟ قد تؤدي المصفاة من خلال المحاكم الى "أحكام دستورية سلبية" "*jugement constitutionnel négatif*" عندما لا يتم تحويل الدفع بعدم دستورية قانون الى المجلس الدستوري. ويتوجب أيضاً، كما في فرنسا، تحديد مهل قصيرة (صلاح مخيير) تجنباً لمزيد من الاحتقاق القضائي من خلال مساءلة دستورية كسباً للوقت (طارق زياده). وذكرت حالة مراجعات المجلس الدستوري من قبل المواطنين (*amparo*) في اسبانيا (شبلي الملاط). تتطلب بالتالي المراجعة بواسطة المحاكم درجة من الحذر *Question "prudente" de constitutionnalité* في تكيفها مع الواقع اللبناني (لارا كرم بستاني).

2. مساندة المواطن الأعزل والمهمش: طرحت مسألة مراجعة المجلس الدستوري من قبل الهيئات المهنية النظامية والنقابات والجمعيات (أنطونيو الهاشم)، مع تأييد عدد قليل من النواب. هدف ذلك الاهتمام "بالمواطن الأعزل والمهمش" (شبلي الملاط) "الذي لا سند له سوى القضاء" (خالد قباني)، بخاصة في مسار العولمة اليوم حيث القوى الأربعة في السياسة والرأسمال والانتلجنسيا والاعلام متراسة في كتلة واحدة.

4

تعيين الأعضاء والنصاب والأكثرية

ذكر مشاركون حسناً المنظومة الحالية في تعيين الأعضاء العشرة (أحمد تقي الدين) وبالتالي في تنوع تكوين المجلس والذي هو مصدر ثقة. وتجاه البحث في الانتماء الى طوائف ذكر ان تأثيرات هذا الانتماء مُضخمة في وسائل إعلامية وسجلات في حين ان هذا الانتماء غير مؤثر واقعياً في نقاشات الأعضاء وقراراتهم. يُستخلص من البحث توجهان:

1. *التعيين من قبل رئيس الجمهورية: تضيف المادة 49 الجديدة في الدستور اللبناني دوراً مهماً لرئيس الجمهورية في "السهر على احترام الدستور". طُرح تالياً تعيين كامل الأعضاء من قبل رئيس الجمهورية (خالد قباني). وطُرح أيضاً عدم اقتصار خبرات الأعضاء على القانونيين (أنطونيو الهاشم). ودُكر ان مبدأ الفصل بين السلطات يتطلب اليوم مقاربة متجددة بحثاً عن خيارات إضافية لحماية الحقوق وضمان المشاركة الفاعلة (وسيم منصوري).*

2. *تجنب التعطيل وعدم القرار: يكمن عمق المعضلة في استقلالية القاضي الدستوري الذي لا يجوز له، في كل الأوضاع بدون استثناء، الامتناع عن الحكم أو التعطيل (خالد قباني) واستناداً الى شرعة القضاء الأخلاقية التي تذكر موجب الشجاعة (طارق زيادة). توفر الأكثرية الموصوفة في التقرير مزيداً من الشرعية والثقة (أنطونيو الهاشم). واقترح تعيين رديف في حال حصول غياب لأسباب قاهرة ونشر محضر كامل بالوقائع والمواقف في حال تعادل الاصوات (زغلول عطيه).*

ان العمل المنتظم في المجلس النيابي وتوسيع صلاحيات المجلس الدستوري يزيدان من موجبات المجلس (صلاح مخبير). تقتضي المصادقية اتخاذ القرار ضمن مهلة محددة، فلا يجوز ان يتحول النصاب المرتفع 4/5 والأكثرية المطلوبة للقرار التي هي اكثر من 2/3 الى أداة لتعطيل المجلس والحيلولة دون اتخاذ القرار (عصام سليمان).

تم اعداد جدول مقارنة لصلاحيات 15 محكمة ومجلس دستوري في الدول العربية (مخلص حسين، طالب دكتوراه في جامعة القديس يوسف) يبين حصرية اختصاصات المجلس الدستوري اللبناني. وتظهر الحاجة ضرورة تجديد البحث الدستوري بعد الثورات العربية (شيلي الملاط) في سبيل عدم ترسيخ سمو أي سلطة، بل مبدأ سمو الدستور (عصام سليمان).

ما العمل؟ الحاجة الى استخلاص وسائل متابعة (عسان مخبير) مع توفر "اطر ضغط علمية وعملية ومن المجتمع المدني" (بول مرقص). يُشكل مشروع المجلس الدستوري الذي وضعه رئيس المجلس، وأعمال الندوة مادة أصيلة في سبيل المتابعة والتطبيق.

ملحق

توسيع صلاحيات المجلس الدستوري

مشروع أعده عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

تكشفت تجربة المجلس الدستوري في لبنان، منذ تاريخ انشائه وممارسته للمهام المنوطة به، فضلاً عن طريقة تأليفه، واتخاذ القرارات الصادرة عنه، عن عدد من الثغرات في النصوص التي تحكم عمله، أدت الى تقليص دوره في تحقيق العدالة الدستورية وانتظام أداء المؤسسات الدستورية.

وبعد ان تكشفت أمام أعيننا تلك الثغرات، من خلال تولينا رئاسة المجلس الدستوري، اعتبرنا ان السكوت عنها هو بمثابة اذعان لها، بل وقبول ضمني بها، يصل، اذا تمادى ذلك السكوت، الى حدود الإشتراك في لجم المجلس الدستوري ومنعه من الخضوع لسنة الارتقاء والتطور، وهي السنة التي تحكم موجودات الكون من طبيعية وبشرية، فكيف بالهيئات التي هي من صنع أولئك الذين يتولون إدارة الشؤون العامة في المجتمعات السياسية على الصعد كافة، من تشريعية، وإدارية، ومالية، وقضائية وسواها.

لذلك عمدنا الى صياغة التعديلات التي رأيناها ضرورية لادخالها على مجموعة النصوص التي تحكم عمل المجلس الدستوري، بدءاً من نص انشائه الوارد في المادة 19 من الدستور، ورهن المبادرة بمراجعته بمن لهم حصراً هذا الحق، فضلاً عن قواعد تنظيمه وأصول العمل فيه، وكيفية تشكيله، الصادرة بالقانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 (وتعديلاته)، والنظام الداخلي للمجلس الصادر بالقانون رقم 243 تاريخ 2000/8/7

ونعرض للأسباب الموجبة لتلك التعديلات المقترحة وفقاً للتفصيل التالي:

أولاً: التعديل المقترح على نص المادة 19 من الدستور

1-حصرت المادة 19 المذكورة أعلاه مهمّات المجلس الدستوري في نطاقين اثنين هما: مراقبة دستورية القوانين، وبتّ الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. ففي ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، فإن المادة المذكورة حصرت عمل المجلس الدستوري في أضيق نطاق ممكن، ما جعل صلاحياته لهذه الجهة صلاحيات مبتورة بما ينال من جوهر الرقابة نفسها.

فإذا كان للمجلس الدستوري ان يراقب دستورية القوانين التي تقرها الهيئة المشترعة، انطلاقاً من فهمه لنصوص الدستور، فمن الطبيعي ان يكون تفسير الدستور نفسه يعود اليه كفيصلٍ حكمٍ عندما تشتبك الآراء والاتجاهات الفقهية والسياسية في الندوة النيابية، وتحول دون التوصل الى تفسير موحد لنص دستوري. وبخلاف ذلك فإن الحياة السياسية، وما يتبعها من شؤون وتداعيات، معرضة للتعطيل والشلل.

وهذا ما دعانا الى إعطاء المجلس الدستوري مهمة تفسير الدستور وفق أصول وإجراءات يصار الى تحديد دقائقها في القانون.

2-ان مراقبة دستورية القوانين تقتصر، في ظل الأحكام القانونية النافذة حالياً، على القوانين التي تصدر لاحقاً لانشاء المجلس الدستوري، وضمن مهل الإسقاط القانونية النافذة، بما يجعل القوانين السابقة على انشاء المجلس الدستوري محصنة ضد اية رقابة عليها، وما يجعل المحاكم، بالتالي، ملزمة بتطبيقها بصرف النظر عما قد يعتورها من ثغرات تتال من توافقها مع الدستور، فضلاً عن موثيق الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان، بما لها من قيمة دستورية، وهو أمر يتعارض مع مبادئ العدالة الدستورية، ومبادئ العدالة بصورة عامة.

وهذا ما دعانا الى معالجة هذه المسألة في التعديل المقترح، من خلال إعطاء المتقاضين أمام المحاكم حق الدفع بعدم دستورية نص قانوني من المفترض تطبيقه في الدعوى، ضمن أصول وإجراءات محددة في النص المقترح تقود الى اخضاع النص لرقابة المجلس الدستوري.

3-في ظل الأحكام الدستورية والقانونية، المرعية الاجراء حالياً، فإن المجلس الدستوري يبقى في حالة الانتظار حتى يأتيه من يقدم مراجعة أمامه، من قبل أحد المراجع الذين حددتهم تلك

الأحكام، التي جعلته غير قادرٍ على النظر في دستورية القوانين بمبادرة تلقائية منه، ولا سيما في مجالات تتعلق بإعادة تكوين السلطات الدستورية من خلال قانون الانتخابات النيابية، أو في مجالات الأنظمة الداخلية لعمل كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية، أو في مجالات تنظيم السلطة القضائية، أو تكوين السلطات الإدارية المحلية، أو في مجال قوانين الموازنات العامة حيث يصار الى تسريب النصوص القانونية المختلفة والتي لا علاقة لها، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بتنفيذ الموازنات، وأخيراً في مجالات قوانين الجنسية التي لها علاقة مباشرة بتكوين الشعب اللبناني الذي تتبغى المحافظة على توازنه الوطني الدقيق، وبخلاف ذلك يتخلل هذا التوازن، وقد يؤدي الى انفراط عقده، فيصبح الخطر ماثلاً بقوة بشأن مصير الوطن.

لذلك كله، فقد عمدنا الى صياغة التعديل اللازم بشأن إعطاء المجلس الدستوري حق التحرك عفواً، ومن تلقاء ذاته للنظر في دستورية القوانين التي تمس تلك المجالات المنوه بها أعلاه، ليسهم، الى جانب الهيئات الدستورية الأخرى، في الحرص على تماسك السلطات الدستورية وترسيخ شرعيتها وانتظام أدائها، ومن ثم على التوازن الوطني في المجتمع، حمايةً للوطن وضماناً لمستقبله. وقد أرفقنا جدول مقارنة، ملحقاً بهذه الأسباب الموجبة، لنص الدستور المعمول به حالياً والتعديلات المقترحة إدخالها على هذا النص، آملين الموافقة عليها، والعمل على اقرارها.

ثانياً: التعديلات المقترحة على بعض مواد قانون انشاء المجلس الدستوري

(القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14، وتعديلاته)

1-تعديل المادة الأولى

يقتضي تعديل المادة الأولى من قانون انشاء المجلس الدستوري بما يتوافق مع التعديل

المقترح على نص المادة 19 من الدستور.

2-تعديل المادة 2 المتعلقة بطريقة تأليف المجلس الدستوري.

نرى إعادة النظر في طريقة تأليف المجلس الدستوري (المؤلف من عشرة أعضاء)، سواء

لجهة طريقة انتخاب نصفهم من قبل مجلس النواب، أو لجهة تعيين النصف الآخر.

أما بخصوص الذين يصار الى انتخابهم من قبل مجلس النواب، فقد نصت المادة 2 المذكورة أعلاه، على اجراء دورتين للتوصل الى تعيين هؤلاء الأعضاء، الدورة الأولى بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب قانوناً، والدورة الثانية بالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخِباً. ونحن نرى ان اعتماد الدورة الثانية ذا مفعول سلبي من وجهين، الأول يتعلق بالعضو المنتخب في هذه الدورة، حيث أنه يبدو قد نال ثقة هزيلة لا تتوافق مع خطورة مركزه في عضوية المجلس الدستوري، والثاني يتعلق بالدور الذي يمكن للمعارضة أن تؤديه في الإسهام في انتخاب أعضاء المجلس الدستوري، فيما لو تم الإبقاء على الأكثرية المطلقة لعدد الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، وفي اعتماد الأكثرية النسبية إلغاء لذلك الدور.

وعليه من المفضل الإبقاء على الأكثرية المطلقة لعدد الأعضاء الذين يتألف منهم مجلس النواب، كما هو مبين أعلاه، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخِباً. أما بخصوص الأعضاء الذين يصار الى تعيينهم، فقد أولت المادة 2 المذكورة أعلاه هذه الصلاحية لمجلس الوزراء الذي يعمد الى تعيين النصف الآخر من المجلس الدستوري بأكثرية ثلثي أعضاء الحكومة.

ونحن نرى ان مجلس الوزراء، بمقتضى تركيبته وطريقة تأليفه، لا يبعد كثيراً من تركيبة مجلس النواب، فهو، في حقيقة الأمر، لا يعدو ان يكون امتداداً له، بل وصورة مصغرة عنه. فمجلس النواب ومجلس الوزراء ليسا جهتين مختلفتين أو متغايرتين بل هما يكادان يكونان جهة واحدة ذات وجهين. فمجلس الوزراء ينبثق عن مجلس النواب وينال ثقته، ويعمل تحت اشرافه، فليس هناك ما يميزهما عن بعضهما بعضاً من الناحية السياسية.

وعليه، فقد رأينا، ان تعطى صلاحية تعيين النصف الآخر من أعضاء المجلس الدستوري لرئيس الجمهورية، بالنظر الى موقعه الدستوري المميز باعتباره رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن وهو الذي يسهر على احترام الدستور، فمن المنطقي، تبعاً لذلك، ان يكون له دور في تعيين بعض أعضاء الهيئة التي تتولى الرقابة على دستورية القوانين.

3-تعديل المواد 3 و18 و19، وتعديل عنوان الفصل الثالث من قانون انشاء المجلس

الدستوري.

ان الأخذ بالتعديلات المقترحة لجهة توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، أو لجهة تأليفه، يستتبع بالضرورة، ادخال التعديلات اللازمة على نص المواد المذكورة، وعلى عنوان الفصل الثالث المشار إليه أعلاه، وذلك لجعلها متوافقة مع مضمون التعديلات المتعلقة بصلاحيات المجلس وتعيين نصف أعضائه.

وهذا ما دعانا الى ادخال التعديلات اللازمة على هذه المواد في جدول المقارنة الملحق بهذه الأسباب الموجبة.

4- تعديل المادة 4 المتعلقة بتبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري في المرة الأولى

بعد الأخذ بالتعديلات المقترحة على طريقة تأليف المجلس.

ان الأخذ بالتعديلات المقترحة على طريقة تأليف المجلس الدستوري، لجهة إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية تعيين نصف أعضاء المجلس، يتطلب إعادة النظر بطريقة تبديل نصف أعضاء المجلس، كما لو أن المجلس يتم تأليفه للمرة الأولى.

لذلك، فقد تم الاستغناء عن اعتماد طريقة القرعة في اختيار نصف الأعضاء الذين يتم اسقاط عضويتهم في منتصف الولاية الأولى، ليصار الى انتخاب أو تعيين بدلاء عنهم وتغيير نصف الأعضاء كل ثلاث سنوات، وذلك لتلافي محاذير اثاره الشكوك حول سلامة اجراء القرعة من جهة، ومن جهة أخرى للاقتداء بالطريقة المثلى التي اعتمدها فرنسا، فيتم تعيين نصف الأعضاء لنصف ولاية في المرة الأولى، ثم تتوالى عملية التبديل تباعاً بعد انتهاء ولاية الأعضاء الآخرين.

5- تعديل المادة الحادية عشرة المتعلقة بتحديد نصاب انعقاد جلسات المجلس الدستوري.

نصت هذه المادة على انه « لا يعتبر المجلس منعقداً بصورة أصولية الا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل.»

وهو نصاب مرتفع جداً لا يتفق مع المهل القصيرة المعطاة للمجلس، لاسيما في مسألة النظر في دستورية القوانين، وضرورة اتخاذ القرار ضمن هذه المهل. لذلك رأينا ان يكون النصاب بحضور الأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء المجلس.

6- تعديل المادة الثانية عشرة المتعلقة بالأكثرية المطلوبة لاتخاذ قرارات المجلس.

نصت هذه المادة على ان تتخذ قرارات المجلس بأكثرية سبعة أعضاء، وهي أكثرية مرتفعة بما لا يتوافق مع المهل القصيرة المعطاة للمجلس لاتخاذ القرارات المطلوبة، فضلاً عن أن من شأنها أن تجعل الأقلية في المجلس تتحكم بقرارات الأكثرية، وهذا ما يتعارض مع مبادئ الديمقراطية، ويعرقل اتخاذ القرارات في المجلس الدستوري. لذلك، رأينا ان تتخذ القرارات بالأكثرية المطلقة لمجموع أعضاء المجلس.

7- تعديل المادة الخامسة عشرة المتعلقة بانتداب موظفين للعمل في المجلس الدستوري.

نشير، بداية، الى ان مسألة انتداب موظفين للعمل في المجلس الدستوري موزعة بين قانون انشاء المجلس، وقانون نظامه الداخلي، مع بعض الفروقات بين النصين، وليس ذلك من حسن الصياغة القانونية.

وعليه، فقد رأينا الغاء أحد النصين وهو النص الوارد في النظام الداخلي، واعتماد نص واحد في قانون انشاء المجلس، مع ادخال التعديلات اللازمة، بما يتوافق مع الأصول القانونية التي ترعى مسألة الانتداب، ومع مراعاة تلبية حاجات المجلس لانتداب موظفين يتولون تأمين الاعمال القلمية والإدارية اللازمة، واعداد الدراسات الدستورية باللغات العربية والأجنبية، عند الاقتضاء.

لذلك، فقد تمت إعادة صياغة هذه المادة، وإدخال التعديلات اللازمة عليها للأسباب المبينة أعلاه، وفق ما هو مبين في جدول المقارنة الملحق بهذه الأسباب الموجبة.

ثالثاً: التعديلات المقترحة على بعض مواد النظام الداخلي للمجلس الدستوري

(القانون رقم 243 تاريخ 2000/8/7)

ان الأخذ بالتعديلات المقترحة بخصوص صلاحيات المجلس الدستوري، وطريقة تأليفه، وتحديد نصاب اجتماعاته، والأكثرية المطلوبة لاتخاذ قراراته، يستتبع بالضرورة، ادخال التعديلات اللازمة على نصوص بعض مواد النظام الداخلي، وذلك لجعلها متوافقة مع مضمون التعديلات المذكورة.

وهذه المسألة تطال المواد الأولى والثانية والثالثة من النظام الداخلي، وكذلك المواد العشرين والثامنة والعشرين والسادسة والثلاثين منه.

وقد جرى ادخال التعديلات المطلوبة على هذه المواد وفق ما هو مبين في جدول المقارنة الملحق بالأسباب الموجبة.

اننا اذ نتقدم بهذه الاقتراحات المتعلقة بالنصوص الخاصة بالمجلس الدستوري، انما نتوخى، من وراء ذلك، دفعه الى مستوى أرقى عما هو فيه، ليكون أكثر فعالية في أداء مهمّاته على الصعيد الداخلي، وليحتل موقعاً أكثر تميزاً بين اقرانه من المجالس والمحاكم الدستورية في الدول العربية والعالم.

آملين العمل على إقرار هذه التعديلات وفق الأصول الدستورية والقانونية النافذة.

أولاً: جدول مقارنة بخصوص تعديل المادة 19 من الدستور

| رقم المادة | النص الحالي | النص المقترح | ملاحظات |
|------------|--|--|---|
| 19 | ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء، أو الى عشرة أعضاء من مجلس النواب، و الى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالاحوال الشخصية، وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني. تحدد قواعد تنظيم المجلس، وأصول العمل فيه، وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون. | 1-ينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور، ولمراقبة دستورية القوانين وبت النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. 2-تعود مراجعة المجلس الدستوري بشأن تفسير الدستور، ومراقبة دستورية القوانين، الى كل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب ورئيس الوزراء، أو الى عشرة أعضاء من مجلس النواب، و الى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالاحوال الشخصية، وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني. 3-يمارس المجلس الدستوري عفواً ومن تلقاء ذاته رقابة على دستورية القوانين التي تنشئه وتنظم عمله الداخلي، وعلى النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء، وقانون | ترجى مراجعة الصفحات 196 و197. من الأسباب الموجبة لتبرير التعديلات المقترح إدخالها على نص هذه المادة |

| | | |
|--|---|--|
| | <p>الانتخابات النيابية، وقوانين تنظيم القضاء، وقانون الموازنة العامة، وقانون الجنسية، وقانون اللامركزية الإدارية.</p> <p>4- يعود لأي طرف في الدعاوى المقامة أمام المحاكم العدلية والإدارية، ان يدفع بعدم دستورية نص قانوني يحكم الفصل في الدعوى وهو يتعارض مع الضمانات الدستورية للحقوق والحريات.</p> <p>فاذا وجدت المحكمة العدلية الدفع جدياً احالته الى محكمة التمييز لتحويله الى المجلس الدستوري، عند الموافقة.</p> <p>واذا وجد مجلس شورى الدولة الدفع جدياً احاله الى المجلس الدستوري</p> <p>5- تحدد قواعد تنظيم المجلس الدستوري، وأصول العمل فيه، وكيفية تشكيله ومراجعته، بموجب قانون.</p> | |
|--|---|--|

ثانياً: جدول مقارنة بخصوص التعديلات المقترحة على بعض مواد قانون انشاء المجلس الدستوري
(القانون رقم 250 تاريخ 1993/7/14 وتعديلاته)

| رقم المادة | النص الحالي | النص المقترح | ملاحظات |
|------------|--|---|--|
| 1 | تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري، مهمته مراقبة دستورية القوانين، وسائر النصوص التي لها قوة القانون، والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية. | تنفيذاً لأحكام المادة 19 من الدستور، ينشأ مجلس يسمى المجلس الدستوري، مهمته تفسير الدستور، ومراقبة دستورية القوانين، وسائر النصوص التي لها قوة القانون، وبت النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية. | جرى تعديل النص الحالي ليأتي متوافقاً مع التعديل المقترح على نص المادة 19 من الدستور كما هو مشار إليه في الأسباب الموجبة ص. 196 |
| 2 | -يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء. -يعين مجلس النواب نصف هؤلاء الأعضاء بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذي يتألف منه قانوناً في الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية من أصوات المقترعين في الدورة الثانية. وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً. | يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء. ينتخب مجلس النواب نصف هؤلاء الأعضاء بالأكثرية المطلقة من عدد الأعضاء الذين يتألف منهم قانوناً، وإذا تساوت الأصوات فالأكبر سناً يعتبر منتخباً. ويعين رئيس الجمهورية النصف الآخر. | تراجع الصفحتان 197 و198 من الأسباب الموجبة لتبرير التعديل المقترح |

| | | | |
|---|---|--|--------------|
| | | ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد أعضاء الحكومة. | |
| تم الغاء المقطعين الأول والثاني لأنه لا مبرر لهما. اقتصر التعديل المقترح على هذه الفقرة على افادة عن توافر الشروط في المرشح وعلى هذه الجهات ان تستجيب للطلب فوراً. ويحيل الى المديرية العامة لرئاسة الجمهورية، والى الأمانة العامة لمجلس النواب، لائحة بأسماء الأشخاص الذين تقدموا بترشيحهم الى المجلس الدستوري، مرفقة بالمستندات المطلوبة، وذلك خلال 48 ساعة من تاريخ انتهاء مهلة الترشيح. | على قلم المجلس الدستوري ان يطلب الملف الشخصي للمرشحين من الإدارات أو المؤسسات التي عملوا فيها وافادة عن توافر الشروط في المرشح، وعلى هذه الجهات ان تستجيب للطلب فوراً. ويحيل الى المديرية العامة لرئاسة الجمهورية، والى الأمانة العامة لمجلس النواب، لائحة بأسماء الأشخاص الذين تقدموا بترشيحهم الى المجلس الدستوري، مرفقة بالمستندات المطلوبة، وذلك خلال 48 ساعة من تاريخ انتهاء مهلة الترشيح. | تحال تصريحات الترشيح التي قدمت في السابق والمستوفية الشروط المنصوص عليها في هذا القانون الى المجلس الدستوري. تقدم تصريحات الترشيح الجديدة الى عضوية المجلس الدستوري خلال مهلة أسبوعين تبدأ بالسريان اعتباراً من تاريخ العمل بهذا القانون. على قلم المجلس الدستوري ان يطلب الملف الشخصي للمرشحين من الإدارات أو المؤسسات التي عملوا فيها وعلى هذه الجهات ان تجيب فوراً، وان يحيل الى الأمانة العامة لكل من مجلس النواب ومجلس الوزراء لائحة بأسماء الأشخاص الذين تقدموا بترشيحهم الى المجلس الدستوري مرفقة بالمستندات المطلوبة وذلك خلال 48 ساعة من تاريخ انتهاء مهلة الترشيح. | 3- فقرة 2-هـ |
| الى مجلس الوزراء، وذلك ليتوافق هذا النص مع التعديل المقترح على نص المادة (2) من قانون انشاء المجلس الدستوري. | | | |

| | | | |
|--|--|--|----|
| <p>ترجى مراجعة الصفحة 197 و198 من الأسباب الموجبة</p> | <p>4-يعين رئيس الجمهورية نصف أعضاء المجلس الدستوري المشكل للمرة الأولى بعد اصدار هذا القانون لمدة ثلاث سنوات، وينتخب مجلس النواب النصف الآخر من أعضاء المجلس لمدة ست سنوات. عند انتهاء مدة عضوية الأعضاء المعينين من قبل رئيس الجمهورية يعين بدلاء منهم لمدة ست سنوات، ثم تتوالى عملية التبديل تباعاً كل ثلاث سنوات لنصف الأعضاء</p> | <p>المادة 4 من القانون رقم 2008/43 التي الغيت بموجب القانون رقم 242 تاريخ 2012/10/22</p> | 4 |
| <p>تراجع الفقرة (7) في الصفحة 200 من الأسباب الموجبة</p> | <p>يؤمن الأعمال الإدارية في المجلس الدستوري موظفون ينتدبون لهذه الغاية من مختلف الوزارات بناء على طلب رئيس المجلس الدستوري الذي يختار من بينهم رئيس ديوان ورئيس قلم. ويؤمن الدراسات اللازمة مدير ينتدب لهذه الغاية بناء على طلب رئيس المجلس الدستوري، من بين أساتذة كلية الحقوق</p> | <p>يؤمن الأعمال القلمية والإدارية في المجلس الدستوري مساعدون قضائيون أو مساعدون قانونيون ينتدبون لهذه الغاية من قبل وزير العدل ويختار رئيس المجلس من بينهم رئيس قلم وتحدد تعويضاتهم بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح وزير العدل</p> | 15 |

| | | | |
|---|---|--|----|
| | والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية. يحدد المجلس الدستوري تعويضاتهم وتصرف من موازنته. | | |
| جری اقتراح تعديل عنوان الفصل الثالث بما يتوافق مع التعديلات المقترحة على نص المادة 19 من الدستور | الفصل الثالث في تفسير الدستور والرقابة على دستورية القوانين | الفصل الثالث في الرقابة على دستورية القوانين | |
| -جری اقتراح تعديل هذه المادة بما يتوافق مع التعديلات المقترحة السابقة. -جری توضيح عبارة "أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص" تلافياً للْبَسِ في فهمها على إطلاقها. | يتولى المجلس الدستوري تفسير الدستور والرقابة على دستورية القوانين، وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص. | يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون. خلافاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور، أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد القانونية وسائر النصوص التي لها قوة القانون. | 18 |

| | | |
|--|---|--|
| <p>1-أضيفت مسألة تفسير الدستور على هذا المقطع من هذه المادة بما يأتلف مع التعديلات المقترحة سابقاً.</p> <p>2-أبقي هذا المقطع على حاله، بدون أي تعديل.</p> <p>3-تم تخصيص هذا المقطع للمراجعة في شأن مراقبة دستورية القوانين، لتمييزه عن المراجعة في شأن تفسير الدستور.</p> <p>4-أضيف هذا المقطع وتم تخصيصه لمراجعة في شأن تفسير الدستور</p> | <p>لكل من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، ولعشرة من أعضاء مجلس النواب على الأقل، مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بتفسير الدستور، ومراقبة دستورية القوانين.</p> <p>لرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.</p> <p>تقدم المراجعة، في شأن مراقبة دستورية القوانين، من قبل المرجع المختص، الى رئاسة المجلس الدستوري، خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في احدى وسائل النشر الرسمية المعتمدة، قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً.</p> <p>تقدم المراجعة، في شأن تفسير الدستور، من قبل المرجع المختص، الى رئاسة المجلس الدستوري، على ان</p> | <p>19 لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء ولعشرة أعضاء من مجلس النواب على الأقل مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين.</p> <p>لرؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق المراجعة في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني</p> <p>تقدم المراجعة من قبل المرجع المختص الى رئاسة المجلس الدستوري خلال مهلة خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية أو في احدى وسائل النشر الرسمية الأخرى المعتمدة قانوناً، تحت طائلة رد المراجعة شكلاً.</p> |
|--|---|--|

| | | | |
|--|---|--|--|
| | <p>يبتها المجلس خلال مهلة شهر من تاريخ تسجيلها في القلم، وتعتمد في شأنها الإجراءات نفسها المعتمدة في بت دستورية القوانين.</p> | | |
|--|---|--|--|

←

ثالثاً: جدول مقارنة بخصوص التعديلات المقترحة على بعض نصوص قانون النظام الداخلي للمجلس الدستوري

| رقم المادة | النص الحالي | النص المقترح | ملاحظات |
|------------|--|---|--|
| 1 | المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية تتولى مراقبة دستورية القوانين، والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. | المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية تتولى تفسير الدستور، ومراقبة دستورية القوانين، وبت النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. | جرى إضافة مسألة تفسير الدستور، بما يتألف مع إقتراح التعديلات السابقة |
| 2 | يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء، يعين نصفهم مجلس النواب والنصف الآخر مجلس الوزراء. على النحو المبين في المادة الثانية من القانون رقم 93/250 المعدلة بالقانون رقم 99/150. | يتألف المجلس الدستوري من عشرة أعضاء، ينتخب مجلس النواب نصفهم بالأكثرية المطلقة من الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، ويعين رئيس الجمهورية النصف الآخر، على النحو المبين في القانون رقم 93/250، وتعديلاته. | جرى اقتراح تعديل هذه المادة بما يتألف مع اقتراح التعديلات السابقة. |
| 3 | مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات غير قابلة للتجديد أو الاختصار. يبدأ احتساب هذه المدة من تاريخ أداء قسم اليمين من قبل الأعضاء المعيّنين. | مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات غير قابلة للتجديد أو الاختصار. يبدأ احتساب هذه المدة من تاريخ أداء قسم اليمين من قبل الأعضاء المنتخبين والمعيّنين مجتمعين. | جرت إعادة صياغة هذه المادة بما يتألف مع التعديلات المقترحة السابقة. |

| | | | |
|---|--|---|----|
| | <p>مدة ولاية أعضاء المجلس الدستوري الذين يعينهم رئيس الجمهورية في المرة الأولى بعد صدور هذا القانون هي استثنائياً ثلاث سنوات، وعند انتهاء ولايتهم يصار الى تعيين بدلاء عنهم من قبل رئيس الجمهورية وذلك لمدة ست سنوات.</p> <p>وتتتابع، بعد ذلك بالتناوب عملية الانتخاب والتعيين دورياً، لنصف أعضاء المجلس، لمدة ست سنوات كاملة.</p> | <p>(الباقي عُدل بموجب المادة الرابعة من القانون رقم 2008/43، والغى التعديل بموجب القانون رقم (2012/242)</p> | |
| <p>جرى اقتراح تعديل المقطع الأول من هذه المادة بما يأتلف مع التعديلات المقترحة السابقة.</p> | <p>يعلن المجلس حصول الشغور، وانتهاء الولاية، بقرار يصدر بالأكثرية المطلقة من أعضائه على الأقل.</p> <p>الباقي بدون تعديل</p> | <p>يعلن المجلس حصول الشغور وانتهاء الولاية بقرار يصدر بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل.</p> <p>يبلغ رئيس المجلس هذا القرار الى المرجع الذي اختار العضو الذي شغره مركزه ويتم تعيين العضو البديل من قبل المرجع المذكور، ضمن المهل وفقاً للأصول المنصوص عليها في المادة الرابعة من قانون انشاء المجلس الدستوري رقم 93/250 وتعديلاته.</p> | 20 |
| <p>اقتصر اقتراح تعديل هذه المادة على تحديد</p> | <p>تجتمع الهيئة العامة مرة في الشهر على الأقل، بدعوة من رئيس المجلس، أو بناءً على</p> | <p>تجتمع الهيئة العامة مرة في الشهر على الأقل بدعوة من رئيس المجلس أو بناءً على طلب ثلاثة من أعضائها.</p> | 28 |

| | | | |
|---|---|---|----|
| <p>النصاب القانوني للجلسة بالأكثرية المطلقة من عدد أعضاء الهيئة العامة بما يتألف مع التعديلات المقترحة السابقة في مسائل مماثلة.</p> | <p>طلب ثلاثة من أعضائها. وتتخذ قراراتها في الشؤون الإدارية والمالية بالغالبية النسبية، وعند تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً، ولا تكون الجلسة قانونية الا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل. ينظم لكل جلسة... الرئيس مرجحاً، ولا تكون الجلسة قانونية الا بحضور الأكثرية المطلقة من الأعضاء على الأقل.</p> <p>الباقي بدون تعديل</p> | <p>وتتخذ قراراتها في الشؤون الإدارية والمالية بالغالبية النسبية، وعند تساوي الأصوات يعتبر صوت الرئيس مرجحاً، ولا تكون الجلسة قانونية الا بحضور ثمانية أعضاء على الأقل. ينظم لكل جلسة... الرئيس مرجحاً، ولا تكون الجلسة قانونية الا بحضور الأكثرية المطلقة من الأعضاء على الأقل.</p> | |
| <p>جرى اقتراح تعديل هذا المقطع للأمور التالية: 1-تحديد الأكثرية لاتخاذ القرارات بالأكثرية المطلقة للمجلس بما يتألف مع التعديلات المقترحة المماثلة السابقة. 2-إضافة تفسير الدستور.</p> | <p>يبقى المقطعان الأول والثاني بدون تعديل المقطع الثالث: تتخذ قرارات المجلس الدستوري بالأكثرية المطلقة من الأعضاء على الأقل، في المراجعات المتعلقة بتفسير الدستور، وبالرقابة على دستورية القوانين، وفي النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية.</p> | <p>فور ورود التقرير يبلغ رئيس المجلس.... يصدر القرار في غرفة المذاكرة..... تتخذ قرارات المجلس الدستوري بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل في المراجعات المتعلقة بالرقابة على دستورية القوانين وفي النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات النيابية. توقع القرارات.....</p> | 26 |

مقترحات وأفكار من أجل
تعديل نظام المجلس الدستوري وتطوير أسلوب عمله
زغلول عطية
عضو المجلس الدستوري

جاء انشاء المجلس الدستوري بموجب القانون رقم 250 الصادر في تاريخ 1993/7/14 يفتح افقاً جديداً في الحياة الدستورية والديمقراطية في لبنان، ذلك ان الغاية منه كانت تصحيح المسار القانوني عندما يخالف قانون صادر عن المجلس النيابي احكام الدستور ، ويتيح في الوقت ذاته للأقلية المعارضة لهذا القانون اللجوء الى المجلس الدستوري كسلطة مستقلة والاحتكام اليه بوجه الاكثريّة لإبطال قانون أقرته هذه الاكثريّة بما يخالف احكام الدستور والمبادئ الدستورية الراسخة .

الأ ان تجربة المجلس بعد ممارسة استمرت اكثر من عقدين من الزمن اظهرت ثغرات في النصوص التي تحكم عمله ، ونواقص في اسلوب عمله واتخاذ القرارات فيه بما يوجب تعديل نظامه وتطوير اسلوب عمله .

ان مشروع تعديل النص الدستوري ونصوص اخرى في نظام المجلس الذي وضعه رئيس المجلس الدكتور عصام سليمان جاء في خطوطه الرئيسية ومبادئه العامة في موقعه ، كما جاءت الاسباب الموجبة التي ارفقها رئيس المجلس بمشروعه جلية واضحة وموجبة للتغيير والتعديل المنشودين .

غير انني ارتأيت الدخول في تفاصيل الاصلاحات المطلوبة وطرح افكار اضافية بما يكمل ويتم المشروع المطروح للنقاش من قبل الدكتور عصام سليمان ، وفقاً لما يأتي :

1

في طريقة تعيين اعضاء المجلس الدستوري

اني اذ أوافق رئيس المجلس على طرحه اعطاء رئيس الجمهورية حق واختصاص تعيين نصف اعضاء المجلس ولأسباب عينها الواردة في مشروع رئيس المجلس، ارى ان اعتماد الاكثرية المطلقة في مجلس النواب لانتخاب خمسة اعضاء ومهما تعددت دورات الاقتراع قد يعرقل او على الاقل يُؤخر ولمدة غير مُحددة عملية الانتخاب اذ انه قد يحصل عدم توافر هذه الاكثرية في بعض الحالات ولأسباب لا قدرة على التحكم فيها، ومنها تعدد الكتل النيابية في المجلس النيابي واختلافها في الرأي وانقساماتها في السياسة.

2

في النصاب لانعقاد المجلس الدستوري

ان النصاب الحالي لانعقاد جلسة المجلس الدستوري بشكل قانوني هو ثمانية اعضاء من اصل عشرة وهو نصاب مرتفع جداً. من البديهي ان تخفيض هذا النصاب قد يسهل امر انعقاد المجلس ويجعل تعطيل هذا النصاب اصعب، الا انه لا يجعل التعطيل، سواء مقصود ام غير مقصود، أمراً مستحيلاً، بل تبقى امكانية التعطيل قائمة اكان الغياب اراديا ام قسريا بسبب مرض او اي سبب مبرر آخر. في هذا المجال اقترح اعتماد ما يسمى بالعضو الرديف .

الاقتراح التعديلي: في حال غياب عدد من الاعضاء بما يُفقد النصاب في المجلس يعود للأعضاء الحاضرين تسمية عضو و/او اعضاء يكملون النصاب. ولهذه الغاية يقترح رئيس المجلس ثلاثة اسماء بدل العضو المتغيب، ومن اشخاص تتوافر فيهم الشروط القانونية لعضوية المجلس، ثم يختار الاعضاء الحاضرون احد الثلاثة بالاقتراع السري ويكون من نال العدد الاكبر من الاصوات عضوا رديفاً بديلاً عن العضو المتغيب.

تقتصر ولاية العضو الرديف على المدة اللازمة لبت الطعن المطروح على البحث، ويتقاضى العضو الرديف تعويضاً عن هذه المدة معادلاً لتعويض الاعضاء الفعليين. من شأن هذا الاقتراح جعل فقدان النصاب امراً مستحيلاً.

3

وضع يد المجلس حكماً على بعض القوانين

من البديهي القول ان انتفاء تقديم الطعن في أي قانون لا يجعل منه منسجماً مع أحكام الدستور وغير مخالف لها، ذلك ان العمل السياسي والاهداف التي يرمي اليها اعضاء المجلس النيابي او اي من المراجع المنوط بها حق تقديم الطعون لدى المجلس، قد يحول دون تقديم الطعن في القانون رغم مخالفته لأحكام الدستور. لذا وجب منح المجلس الدستوري حق الرقابة على هذه القوانين حكماً لا عفواً.

ذلك ان وضع اليد عفواً قد يُثير مشاكل اهمها من له حق اتخاذ المبادرة في النظر في دستورية قانون ما، وما هي القوانين التي يسمح للمجلس الدستوري ان يضع يده عليها عفواً.

الاقتراح التعديلي : يجب تعديل نظام المجلس الدستوري بشكل يضع تحت يده ورقابته حكماً بعض القوانين.

من اجل ذلك يجب تعداد هذه القوانين ومواضيعها كمثل ما جاء في المادة 65 من الدستور التي سمت المواضيع الاساسية التي يحتاج اقرارها الى اكثرية ثلثي أعضاء الحكومة وفي الوقت عينه يجب النص على كيفية احالة هذه القوانين الى المجلس الدستوري، شكلاً وزماناً، من اجل اجراء رقابته على دستورتها.

وقد تكون الآلية المثلى هي وجوب عرض هذه القوانين المحددة، كما سبق القول، على المجلس الدستوري خلال مدة قصيرة محددة فور اقرارها وقبل اصدارها ونشرها. وذلك بإحالتها الى المجلس الدستوري من قبل رئيس مجلس الوزراء.

4

في تقديم الترشيحات لعضوية المجلس

الاقتراح الوارد في المشروع التعديلي نص على ان يطلب قلم المجلس الدستوري الملف الشخصي للمرشحين من الادارات او المؤسسات التي عملوا فيها او ينتمون اليها مع " افادة عن توافر الشروط في المرشح "، بمعنى ان التحقق من توافر الشروط في المرشح لعضوية المجلس متروك للإدارة التي عمل فيها.

وفي رأيي انه لا يجوز ترك هذا الامر لأي ادارة خارج نطاق المجلس الدستوري و/أو المرجع الذي ينتخب او يعين الاعضاء .

من المستحسن ان يعود هذا الامر الى كامل هيئة المجلس الدستوري بحيث تقوم الهيئة بدراسة الطلبات وترفع الى المراجع المعنية ملفات المرشحين الذين تتوافر فيهم شروط العضوية دون سائر الملفات التي تهمل.

5

في بدء ولاية المجلس

ان النص الحالي يجعل احتساب بدء ولاية المجلس من تاريخ اداء قسم اليمين من قبل الاعضاء .

ان هذا النص يبقي بدء الولاية وعمل المجلس مرهونا بارادة الاعضاء المعينين والمنتخبين، بحيث اذا تغيب احدهم عن حفل اداء قسم اليمين، يبقي المجلس مشلولاً وعاجزاً عن البدء في ممارسة عمله.

الاقتراح التعديلي: في هذا الصدد اقترح ان يكون بدء الولاية من تاريخ اداء قسم اليمين من قبل الاكثرية المؤلفة للنصاب القانوني لاجتماع المجلس .

6

في القرارات التي يصدرها المجلس

ورد في نص قانون انشاء المجلس انه يكتفى بتدوين مخالفة العضو المخالف (المادة 12 من القانون 250) بدون نشرها. وقد احسن المشترع بتعديل هذا النص لاحقا اذ اعتبر المخالفة جزءا من القرار تنشر وتبلغ معه.

الآن هناك ثغرة كبيرة تبقى في كيفية اصدار القرارات ونشرها وتبليغها. في نص المادة 37 من القانون المتضمن النظام الداخلي للمجلس الدستوري انه في حال انقضاء المهلة المعينة لإصدار القرار وعدم صدور القرار يكون النص المطعون فيه ساري المفعول وينظم محضر بالوقائع ويبلغ رئيس المجلس المراجع المختصة عدم توصل المجلس الى قرار. ان هذا النص مسيء الى المجلس الدستوري الذي قد ينسب اليه الالهام في اصدار قراره ان لم تعرف حقيقة الاسباب التي حالت دون اصدار القرار، ويبقى مقدم الطعن في جهل من حقيقة الاسباب التي ادت الى عدم التوصل الى قرار وبالتالي الى رد طعنه بشكل ضمني.

الاقتراح التعديلي: اقترح انه في حال انقسام المجلس بما ادى الى عدم توافر الاكثية المطلوبة، ان يتولى او تتولى كل مجموعة من الاعضاء تدوين رأيها وأسبابها القانونية والدستورية التي تراها سواء بقبول الطعن و/او لرده ، ومن ثم نشر هذه الراء كلها. ان مثل هذا الامر له فوائده الجمة.

من ناحية اولى يعرف مقدم الطعن سبب عدم التوصل الى قرار في الطعن المقدم منه. ومن ناحية ثانية فإنّ تدوين الراء المختلفة والاجتهادات المتناقضة يفتح بابا على الدراسات الدستورية ويغني النقاش فيه منفعة للعلم والاجتهاد الدستوريين. ثم انه من ناحية ثالثة اخيرة يرفع عن المجلس الدستوري شبهة الالهام او التلكؤ في اصدار قراره.

في هذا المجال لا بد من الاشارة الى ان هذا النهج والاجراء متبع لدى المحكمة العليا Supreme Court في الولايات المتحدة الاميركية وهو ما يعرف بأسم Plurality decision أي تعدد الاراء والمواقف في القرار.

في السياق عينه اقترح اعتماد السماح بتدوين الموافقة على نتيجة القرار مع اختلاف في التعليل والاسباب المؤيدة او مع اضافة تعليل، بحيث يتاح للعضو الذي يتفق مع الاكثرية في نتيجة القرار المتخذ بالاكثرية، وفي حال كان لديه تعليل آخر للتوصل الى هذه النتيجة، ان يدون تعليله الاضافي في ذيل القرار المتخذ بموافقته.

ان هذا التدوين الاضافي يشبه من ناحية الشكل تدوين المخالفة في الاساس، وفي الوقت ذاته يتيح مجالاً لإغناء النقاش الدستوري والاجتهاد فيه.

7

في محاكمة رئيس الجمهورية لخرقه الدستور

نصت المادة 60 من الدستور على تبعة رئيس الجمهورية عند خرقه الدستور ووجوب محاكمته امام المجلس الاعلى المنصوص عليه في المادة 80 من الدستور وذلك بعد توجيه التهمة اليه من قبل مجلس النواب بقرار صادر بأكثرية الثلثين من اعضائه اي ان سلطة الاتهام هي لمجلس النواب، وسلطة الحكم تكون للمجلس الاعلى.

في هذا الموضوع لا بد لنا من التذكير بنصوص دستورية وقانونية اخرى.

المادة 13 من قانون انشاء المجلس الدستوري نصت ان قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات وللمراجع القضائية، كما ان المادة 18 منه نصت انه لا يجوز لأي مرجع قضائي ان يقوم بالرقابة على دستورية القوانين سواء مباشرة عن طريق الطعن او بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور.

هذا في حين ان المادة الاولى من القانون عينه اناطت بالمجلس الدستوري مهمة مراقبة دستورية القوانين والنصوص التي لها قوة القانون.

ايضا منعت المادة الثانية من قانون اصول المحاكمات المدنية السلطة القضائية من اعلان بطلان اعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباقها على الدستور .
من مجمل هذه النصوص يتضح جليا ان المشتري اراد حصر النظر في دستورية التشريع في المجلس الدستوري دون سائر المراجع .
ومن الراهن ان مخالفة رئيس الجمهورية للدستور (او خرقه كما ورد في النص الدستوري) هو امر مماثل لمخالفة الدستور باصدار تشريع لا ينطبق على الدستور .
الآن ان المشتري وفي هذا الموضوع ذهب في اتجاه معاكس ومناقض اذ اعطى اختصاص محاكمة رئيس الجمهورية لفعل خرقه الدستور الى المجلس الاعلى المؤلف بأكثرية من اعضاء السلطة القضائية التي منع عليها مراقبة دستورية القوانين .
ومن ناحية اخرى فأن سبعة اعضاء في المجلس الاعلى هم من اعضاء المجلس النيابي اي السلطة الاتهامية ، وبذلك يجمع النواب الممثلون للكتل النيابية سلطتي الاتهام والحكم في اشخاصهم في آن معا الامر غير الجائز .
هذا فضلا عن ان المحاكمة امام النواب الذين لديهم اتجاهاتهم السياسية في الاصل ، قد تتحول الى محاكمة سياسية وليس محاكمة يسودها حكم الدستور .
ولا بد من التذكير في هذا الصدد ان النص على المحاكمة امام المجلس الاعلى كان موضوعا قبل انشاء المجلس الدستوري ، لذا يكون من الافضل اعتماد التعديل المقترح بعد انشاء هذا المجلس .

الاقتراح التعديلي: لكل ما تقدم اقترح تعديلا على المادة 60 من الدستور بحيث تناظ صلاحية محاكمة رئيس الجمهورية لعللة خرقه الدستور امام المجلس الدستوري الذي هو السلطة الدستورية المستقلة المناط بها مراقبة عدم مخالفة احكام الدستور .
في هذا الموضوع لا بد من الاشارة الى ان المادة 60 من الدستور نصت على حالتي خرق الدستور من قبل رئيس الجمهورية وارتكابه جريمة الخيانة العظمى .

اما المادة 70 من الدستور المتعلقة برئيس مجلس الوزراء والوزراء فأنها أشارت الى وجوب المحاكمة في حالتي الخيانة العظمى والاخلال بالواجبات، واهملت النص على خرق الدستور.

8

في غياب الرئيس ونائبه

تحدد المادتان 21 و 57 من النظام الداخلي صلاحيات رئيس المجلس ومهامته. كما تحدد المادة 22 من النظام عينه اختصاص نائب الرئيس بالقول انه يقوم مقام الرئيس في حال غيابه او تعذر قيامه بمهمته. الأ انه لا يوجد اي نص يحدد كيفية ادارة المجلس والقيام باعباء الرئاسة في حال غياب الرئيس ونائبه في آن معا، في حين ان المادة 15 من النظام الداخلي توجب على اعضاء المجلس الدستوري تأمين العمل فيه بصورة منتظمة. من هذه المواد يتبين انه في حال غياب الرئيس ونائبه في آن معا، سواء لسفر او لأي سبب قاهر آخر، يتعطل عمل المجلس الدستوري في غياب النص الذي يحدد من يقوم مقام الرئيس و/او نائبه، وكيفية ادارة المجلس في مثل هذه الحالة. من الراهن انه تلافيا للتعطيل على الرئيس ونائبه ان لا يتغيبا في آن معا عندما يكون سبب التغيب اراديا كالسفر مثلاً. الأ انه في حال كان سبب الغياب خارجا عن ارادة الاثنين فأن تعطيل عمل المجلس يصبح حتماً.

الاقتراح التعديلي: يجب وضع نص يُسمى من يقوم مقام الرئيس ونائبه في حال غيابهما معاً، ويُحدد صلاحياته وكيفية ادارة المجلس في مثل هذه الحالة.

9

في العمل الإداري وملاك المجلس الدستوري

نصت المواد 57 وما يليها من النظام الداخلي للمجلس الدستوري على كيفية إدارة المجلس والشؤون الإدارية.

واعطت هذه المواد للمجلس حق طلب انتداب موظفين من الوزارات لا يتجاوز عددهم الخمسة عشر موظفاً.

وبالفعل فإن جميع العاملين حالياً منتدبون من قبل وزارة العدل. ومن خلال الممارسة تبين ان البعض لا يتمتعون بالمؤهلات المطلوبة في عمل كأعمال المجلس الدستوري والتي تتطلب معارف ومؤهلات خاصة، فضلاً عن ان العدد غير كافٍ.

لذا وجب تعديل النظام الداخلي بما يكفل انشاء ملاك مستقل خاص بموظفي المجلس الدستوري يتمتعون بثقافة ومؤهلات من اجل العمل في الإدارة لديه.

في ما تقدم بعض المقترحات والافكار التي تبقى دوماً في حاجة الى نقاش توصلنا الى اقرار ما يضمن منها حسن قيام المجلس الدستوري بالمهام الموكلة اليه.

**La Question prioritaire de constitutionnalité.
Un bilan des premières années d'application
de la réforme ¹**

Pierre de Montalivet

Professeur à l'Université Paris-Est Créteil

L'extension des attributions du Conseil constitutionnel libanais justifie de prendre préalablement la mesure des mérites des réformes menées dans le même sens à l'étranger. De ce point de vue, la question prioritaire de constitutionnalité en France donne lieu à une appréciation très positive, au regard du bon fonctionnement de la procédure instituée et de l'effectivité accrue des droits et libertés constitutionnels invoqués. Il n'en demeure pas moins que les limites de la réforme amènent à s'interroger sur les voies de perfectionnement du système français de contrôle de constitutionnalité des lois.

L'instauration de la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) a été présentée tant par la doctrine que par les pouvoirs publics comme une « révolution juridique ». La faculté donnée au justiciable de contester la constitutionnalité d'une loi devant les tribunaux, donnant lieu à un contrôle de constitutionnalité *a posteriori*, a comblé en effet une lacune importante du système français de justice constitutionnelle, dont les imperfections ne

¹. Ce texte a déjà paru sous la forme d'un corrigé de dissertation sous le titre : « La question prioritaire de constitutionnalité. Quel bilan dresser des cinq premières années d'application de la réforme ? », *ap.* Michel Verpeaux (dir.), *Droit constitutionnel 2016. Méthodologie et sujets corrigés*, Paris, Dalloz, « Les annales du droit », 2015, pp. 241-253. Il a été légèrement actualisé pour cette publication.

permettaient pas d'assurer une protection suffisante des droits et libertés constitutionnels.

La réforme, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2010, a fêté cette année son sixième anniversaire. Cette durée permet de dresser un bilan de son application. Nécessairement provisoire, ce bilan est justifié par une jurisprudence aujourd'hui abondante et une stabilisation de l'interprétation jurisprudentielle des dispositions de la loi organique du 10 décembre 2009 relative à l'application de l'article 61-1 de la Constitution. Il est également facilité par la publication, par le Conseil constitutionnel, de statistiques éclairantes, à l'occasion des 5 ans de la QPC.

Il importe pour ce faire de revenir aux objectifs de la réforme. Ces objectifs révèlent la spécificité du système français de justice constitutionnelle par rapport à ses homologues étrangers, notamment allemand, italien ou espagnol. Dans ces pays, la justice constitutionnelle accorde une attention plus importante aux droits qu'à la loi. En France en revanche, les acteurs politiques et juridiques sont, certes, dans leur ensemble attachés à la protection des droits des citoyens, mais sont également tout autant attachés à la sécurité juridique et à la bonne administration de la justice. Cela a conduit le constituant et le législateur organique à rechercher un équilibre entre la protection des droits et la poursuite d'impératifs d'intérêt général.

Ainsi, au titre des objectifs « positifs », la réforme visait à la fois le renforcement de l'État de droit substantiel, par une plus grande effectivité des droits et libertés constitutionnels, et celui de l'État de droit formel, à travers une plus grande constitutionnalité de l'ordre juridique. Au titre des objectifs « négatifs », elle tentait d'éviter tant l'engorgement des juridictions que l'insécurité juridique pouvant en découler. Ces objectifs, positifs et négatifs, ont-ils été atteints ?

Si certains effets de la réforme ne pourront être pleinement appréciés que sur une plus longue durée, certains constats peuvent d'ores et déjà être dressés. Le bilan de ces six années est positif, au regard tant de la procédure fixée que des effets sur l'ordre juridique. L'ensemble des acteurs juridiques et politiques constatent d'ailleurs le succès de la réforme.

Il n'en demeure pas moins que certaines interrogations peuvent surgir quant à la pertinence de certains « verrous » posés par le jurislatureur ou quant à l'étendue de l'amélioration de l'État de droit, surtout en

comparaison des systèmes étrangers. La réforme n'est pas sans limites. Celles-ci s'expliquent par l'équilibre recherché par le constituant et le législateur organique. Le compromis opéré dans les buts poursuivis entre les objectifs positifs et négatifs se retrouve dans les effets de la réforme. Ainsi le système français se rapproche des modèles étrangers mais conserve sa spécificité, tenant à une vision quelque peu restrictive et timide du contrôle concret.

Ces observations conduisent à constater la réussite, puis les limites de la réforme. Si la QPC a été un succès, on peut se demander si cette réforme n'est pas inachevée.

1

Le succès de la réforme

La réforme doit son succès tant au caractère satisfaisant de la procédure qu'à la plus grande effectivité des droits et libertés constitutionnels qu'elle a d'ores et déjà permis.

A. Une procédure satisfaisante

La procédure donne globalement satisfaction à l'ensemble des acteurs juridiques, qu'il s'agisse des magistrats, des avocats ou de la doctrine. La procédure a été largement utilisée par les acteurs concernés sans que soient engorgées les juridictions.

1. La procédure a été satisfaisante tout d'abord pour les justiciables, qui ont largement exercé le nouveau droit qui leur a été octroyé. Le grand nombre de questions posées aux juges illustre cette « appropriation » de la Constitution par les citoyens et leurs avocats. Durant la seule première année d'application de la réforme, c'est plus de 2000 questions qui ont été posées devant les juges de première instance et d'appel. Si le nombre de QPC posées a connu une nette diminution en 2012, il s'est ensuite stabilisé, de sorte qu'en cinq ans, plus de 10 000 questions ont été soulevées devant toutes les juridictions. À cela s'ajoute le nombre élevé des demandes d'intervention, près du quart des dossiers enregistrés par le Conseil

constitutionnel ayant donné lieu à de telles demandes. Ainsi, les avocats, incités notamment par le Président du Conseil constitutionnel lui-même et instruits lors de formations délivrées par des éditeurs juridiques, ont saisi l'occasion de s'emparer d'un nouvel outil permettant de mieux défendre les droits de leurs clients.

2. La procédure a été satisfaisante également pour les juridictions, d'un point de vue tant quantitatif que qualitatif.

a) Quantitativement tout d'abord, les juridictions ont elles aussi largement utilisé la procédure, tout en faisant jouer de manière efficace le filtre voulu par le constituant.

Les renvois opérés par les juridictions du fond ont été relativement nombreux. Au 1^{er} septembre 2010, soit 6 mois après l'entrée en vigueur de la réforme, les tribunaux administratifs avaient déjà renvoyé 70 questions au Conseil d'État tandis que les juridictions judiciaires du fond en avaient transmis 84 à la Cour de cassation.

Les juridictions suprêmes, quant à elles, sur les 408 QPC qu'elles avaient reçues, en avaient renvoyé 83 au Conseil constitutionnel. Au 1^{er} mars 2015, le Conseil a été saisi de 465 QPC. S'il a beaucoup été saisi, le filtre lui a permis de ne pas être engorgé, conformément à la volonté du constituant.

Le Conseil, enfin, a vu le nombre de ses décisions augmenter de manière importante : au 1^{er} mars 2015, il a rendu 395 décisions, ce chiffre s'élevant à 507 au 1^{er} octobre 2016. Il a su également exercer l'ensemble de ses différents pouvoirs, notamment l'abrogation avec effet différé. Sa place dans les institutions et son rôle dans la protection des droits fondamentaux s'en trouvent confortés.

En outre, d'une manière générale, les délais de trois mois imposés par le législateur organique tant aux juridictions suprêmes qu'au Conseil constitutionnel ont été respectés, signe supplémentaire d'une application satisfaisante du dispositif. Pour le Conseil constitutionnel, le délai moyen de jugement a été, durant les cinq premières années, de 70 jours, allant de 13 à 92 jours. Il a eu néanmoins tendance à s'allonger récemment, passant à 77 jours en 2015 et à 79 jours en 2016 (au 1^{er} octobre 2016). Il est vrai que la QPC a pu être utilisée à des fins dilatoires, comme l'ont montré les

affaires impliquant Jacques Chirac, Jérôme Cahuzac ou l'église de scientologie. Mais le respect des délais a limité cet effet.

b) Qualitativement ensuite, la QPC a considérablement transformé le rôle et le fonctionnement des juridictions ainsi que les rapports qu'elles entretiennent entre elles.

Le juge ordinaire est devenu officiellement juge de la constitutionnalité des normes. En refusant de renvoyer certaines questions au Conseil constitutionnel, les juridictions suprêmes de chaque ordre sont devenues des juges constitutionnels « partiels », se voyant reconnaître le pouvoir de déclarer indirectement la constitutionnalité de la loi. Si le Conseil conserve le pouvoir de déclarer l'inconstitutionnalité de la loi, le modèle de justice constitutionnelle français devient de moins en moins concentré et de plus en plus diffus.

Un autre effet de la QPC a consisté en la juridictionnalisation accrue du Conseil constitutionnel. Ce processus, entamé depuis plusieurs dizaines d'années, a connu une forte accélération, à travers la publicité des audiences, le caractère contradictoire de la procédure et les plaidoiries des avocats. Terrain d'application de l'article 6 § 1 de la Convention européenne des droits de l'homme, le procès constitutionnel est véritablement équitable.

Enfin, après des débuts difficiles – sur lesquels on reviendra –, le « dialogue des juges », condition de la réussite de la réforme, a été finalement nourri et fructueux, du moins avec les juges administratif et européen. L'attitude constructive du Conseil d'État, ouvert dès les premiers mois d'application de la réforme, et celle, conciliante, de la Cour de justice de l'Union européenne ont permis à celle-ci de déployer tous ses effets. De son côté, le Conseil constitutionnel a su initier ce dialogue en formant pour la première fois un renvoi préjudiciel à la Cour de justice (CC, n° 2013-314 P QPC, 4 avril 2013, *Jeremy F.*).

Ce caractère globalement satisfaisant de la procédure s'accompagne d'une effectivité accrue des droits et libertés constitutionnels.

B. Une effectivité accrue des droits et libertés constitutionnels

La réforme a atteint, du moins en partie, son objectif principal, qui consistait à assurer une plus grande effectivité des droits et libertés garantis par la Constitution. Ce faisant, c'est la protection de l'État de droit, tant formel que substantiel, qui s'en trouve renforcée. En accroissant l'effectivité de ces droits, c'est la constitutionnalité de l'ordre juridique qui se trouve mieux assurée.

1. Les censures opérées par le Conseil constitutionnel ont contribué à cette effectivité accrue.

Les lois censurées ont été relativement nombreuses, 145 décisions de censure ayant été rendues en cinq ans. La censure la plus importante restera probablement celle portant sur la garde à vue, au regard du nombre de recours à cette procédure par les forces de police. Certaines autres censures n'en ont pas moins eu des conséquences importantes, comme le montrent les exemples, en matière financière, de la cristallisation des pensions ou, en matière institutionnelle, de la composition des conseils des intercommunalités.

Malgré les censures, la législation n'a pas été bouleversée, le Conseil utilisant à plusieurs reprises l'abrogation avec effet différé. Ainsi, par exemple, le juge a-t-il laissé presque un an au législateur pour modifier la législation relative à la garde à vue.

2. Les domaines concernés par les QPC ont été variés. Les lois ayant fait l'objet de contestations ont porté sur les sujets les plus divers, preuve que l'ensemble de la législation française est désormais sous l'emprise de ce nouveau contrôle. Certains domaines ont été particulièrement concernés : si l'on considère les dispositions abrogées par le Conseil constitutionnel, c'est le droit pénal et la procédure pénale qui ont été le plus affectés, suivis, dans une mesure bien moins importante et par ordre décroissant, par le droit fiscal ou la procédure fiscale, le droit processuel, le droit de l'environnement et la santé publique.

3. Les droits et libertés protégés ont eux aussi été nombreux. La réforme a eu pour effet d'assurer une plus forte protection aux droits que sont par exemple la liberté individuelle, le droit de propriété, le principe de

l'individualisation des peines, la liberté de communication ou encore l'égalité.

Tous ces éléments – une procédure globalement satisfaisante, une effectivité accrue des droits et libertés – conduisent à constater le succès de la réforme. Cette réussite ne doit pas pour autant cacher son caractère inachevé.

2

L'inachèvement de la réforme

Le constat des limites de la réforme amène à s'interroger sur les améliorations envisageables.

A. Le constat des limites

Les limites de la réforme tiennent non seulement aux difficultés posées par les divergences existant entre les jurisprudences des deux ordres de juridictions, mais également à ses incidences parfois limitées sur l'état du droit, limites auxquelles s'ajoutent certaines sources d'insécurité juridique.

1. Les limites de la réforme tiennent en premier lieu aux difficultés initiales du « dialogue des juges ». Les commentateurs s'accordaient au moment de l'adoption de la réforme sur la nécessité, pour assurer son succès, de voir s'instaurer entre les juges un « dialogue » permettant d'assurer une certaine cohérence dans les démarches des juridictions concernées. Or, si ce dialogue a bien eu lieu, il n'a pas toujours été sans incompréhensions, voire divergences de vues. Ces divergences sont survenues entre les ordres administratif et judiciaire de juridictions et tirent leur origine de l'attitude réservée de la Cour de cassation vis-à-vis de la réforme elle-même.

a) Les manifestations des difficultés de ce dialogue des juges ont été variées. Si certaines difficultés sont aujourd'hui heureusement résolues, il reste que ces difficultés initiales ont nui au plein succès de la procédure.

La Cour de cassation s'est par exemple montrée plus sélective que le Conseil d'État quant au renvoi des différentes QPC devant le Conseil constitutionnel. Durant les cinq premières années d'application de la réforme, le Conseil d'État a d'ailleurs transmis 24 % des QPC soulevées devant lui, pour 18 % en ce qui concerne la Cour de Cassation. Cela ne poserait pas de problème particulier, si la Cour n'avait donné l'impression de vouloir répondre elle-même à la question de la constitutionnalité de la loi, à la place du Conseil constitutionnel. L'absence de saisine du Conseil à propos de la loi du 13 juillet 1990 tendant à réprimer tout acte raciste, antisémite ou xénophobe, dite loi Gayssot, en donne une illustration flagrante (Cass., crim., 7 mai 2010, n° 09-80774). La contestation de cette décision a peut-être amené la Cour à finalement renvoyer la disposition contestée au Conseil (Cass., crim., 6 octobre 2015, n° 15-84335). De même, la Cour a refusé de considérer, de manière laconique, qu'existait un principe constitutionnel de prescription de l'action publique, contrairement à ce qu'avait pu estimer le Conseil d'État (Cass., Ass. plén., 20 mai 2011, n° 11-90033). Cette position, en entraînant un refus de transmission de la QPC, a pu être interprétée comme une nouvelle expression de la volonté de la Cour de faire échapper sa propre jurisprudence au contrôle d'un autre juge.

À cela s'est ajoutée une conception restrictive des lois pouvant être contestées. La Cour a pu refuser en effet aux justiciables la possibilité de contester l'interprétation de la loi. Cette position allait à l'encontre de celle du Conseil constitutionnel, qui a dû rappeler sa position pour faire évoluer celle de la Cour. De même, contrairement au Conseil d'État, la Cour a pu ne pas donner suite aux contestations des lois abrogées ou modifiées. Le Conseil constitutionnel a dû préciser « que la modification ou l'abrogation ultérieure de la disposition contestée ne fait pas disparaître l'atteinte éventuelle à ces droits et libertés » (CC, n° 2010-16 QPC, 23 juillet 2010, cons. 2).

Enfin, la saisine par la Cour de cassation de la Cour de justice de l'Union européenne à propos du caractère prioritaire de la QPC a pu donner l'impression que la Cour entendait remettre en question la réforme elle-

même. Les arrêts *Melki* et *Abdeli* de la Cour de cassation du 16 avril 2010 ont conduit à celui de la Cour de justice du 22 juin 2010. Si la question était fondée, la démarche de la Cour de cassation a conduit à la reconnaissance du caractère relatif du caractère prioritaire de la QPC.

Devant les critiques, la Cour de cassation a assoupli sa jurisprudence. Mais il reste qu'elle adopte parfois une position trop restrictive, notamment quand sa jurisprudence est concernée.

b) Les raisons des difficultés du dialogue des juges tiennent notamment à une divergence d'opinions des juridictions concernées. L'attitude de la Cour de cassation a semblé inspirée par une méfiance à l'égard d'une réforme prônée tant par le Conseil constitutionnel que par le Conseil d'État ainsi que par le mépris à l'égard d'une institution jugée plus politique que juridictionnelle, notamment en raison de la présence en son sein des anciens présidents de la République.

2. Les limites de la réforme affectent en deuxième lieu son incidence sur l'état du droit. Il ne s'agit pas ici de nier les effets considérables de la réforme, mais de souligner que l'instauration d'un contrôle *a posteriori* de la constitutionnalité des lois aurait pu renouveler davantage l'ordre juridique.

a) On en voudrait pour preuve le nombre plus élevé de décisions de conformité que de censures. Au 1^{er} mars 2015, on dénombrait 56,2 % de décisions de conformité, 14,6 % de non-conformité totale, 14,1 % de conformité sous réserve, 9,3 % de non-conformité partielle, 4,5 % de non-lieu et 1,3 % relatives à des aspects de procédure. Ainsi les décisions de non-conformité ne représentent que moins d'un quart des décisions rendues par le Conseil constitutionnel. Si l'on compare le nombre des questions posées depuis le 1^{er} mars 2010 (plus de 10 000) et le nombre de décisions de censure (145), l'on constate que les chances de succès d'une question sont, en définitive, infimes (1,45 %).

b) On en voudrait aussi pour preuve une conception restrictive des normes invocables par les justiciables. Cette restriction tient notamment à l'exclusion par le Conseil constitutionnel des objectifs de valeur constitutionnelle, sauf exception. Si cette exclusion est tout à fait justifiée au regard de la nature des objectifs et découle du texte même de l'article 61-1, elle n'en diminue pas moins les effets de la réforme. La restriction tient également au fait que le grief relatif à l'incompétence négative est accepté de manière limitée, ce qui est plus contestable. Il est en effet accepté d'une manière générale (en lien avec un droit ou une liberté), mais ce n'est pas le cas notamment à l'encontre des lois antérieures à la Constitution du 4 octobre 1958. Autre exemple, la possibilité donnée au législateur d'organiser une consultation des électeurs en cas de modification des limites d'une collectivité territoriale est exclue des normes invocables.

c) Il résulte de ces éléments la subsistance de lois inconstitutionnelles et plus généralement de lois qui échappent au contrôle de constitutionnalité. Il en va ainsi des lois contraires aux normes de procédure, puisque celles-ci ne sont pas invocables à l'encontre de la loi. La décision n° 2011-224 QPC du 24 février 2012 offre une illustration de cette situation : l'article 10 de la loi du 26 mai 2011 relative au prix du livre numérique, qui valide un permis de construire octroyé pour un musée dans le bois de Boulogne, à Paris, semble un « cavalier législatif », c'est-à-dire une disposition sans lien avec l'objet de la loi, mais a été déclaré conforme aux droits et libertés garantis par la Constitution.

Mais il en va de même de certaines lois contraires aux droits et libertés constitutionnels. Certaines lois en effet ne sont pas contestées par les justiciables et ne peuvent alors pas être transmises au Conseil constitutionnel, faute pour le juge de pouvoir soulever d'office une QPC. D'autres sont contestées par les justiciables mais ne sont pas transmises par les juridictions, alors même que leur constitutionnalité est douteuse. Une décision de refus de transmission, comme celle de mai 2010 de la Cour de cassation sur la loi Gayssot, pouvait s'appuyer sur la position de la Cour européenne des droits de l'homme, qui avait conclu en l'espèce à la conventionnalité de la loi. Mais cela ne supprimait pas pour autant les doutes quant à la constitutionnalité de la loi, même si depuis le Conseil a

déclaré sa conformité à la Constitution (CC, n° 2015-512 QPC, 8 janvier 2016).

Il en va également ainsi des lois autorisant la ratification de traités. Ces lois, lorsqu'elles n'ont pas d'autre objet que de permettre cette ratification, ne sont pas contestables, selon le Conseil d'État et la Cour de cassation. De même, les lois de transposition de directives européennes peuvent échapper partiellement au contrôle de constitutionnalité tant *a priori* qu'*a posteriori*.

d) En outre, l'apport de la jurisprudence du Conseil constitutionnel rendue au titre du contrôle *a posteriori* n'est pas elle-même sans limites. Les censures portent en effet fréquemment sur des détails de la législation, plutôt que sur des réformes entières. C'est ainsi par exemple que l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou encore le permis à points n'ont pas été remis en cause. En outre, le contrôle exercé par le Conseil n'est pas, selon certains auteurs, et contrairement à ce que l'on pouvait attendre, particulièrement concret. Une partie de la doctrine l'a d'ailleurs qualifié de contrôle « *a priori bis* » (X. Magnon, « La QPC, beaucoup de bruit pour quoi ? », *AJDA*, 2010, p. 1673).

3. Les limites de la réforme tiennent en troisième lieu à certaines sources d'insécurité juridique.

Une première source tient à l'utilisation par le Conseil constitutionnel de l'abrogation avec effet différé. Cette technique a pu susciter certaines difficultés quant à la détermination du droit applicable aux situations en cours, notamment pour les requérants, censés pouvoir bénéficier de la déclaration d'inconstitutionnalité prononcée. La jurisprudence a ici été source d'une certaine complexité.

Une seconde source réside dans la motivation insuffisante des décisions du Conseil constitutionnel. Trop souvent les motifs des décisions QPC du Conseil se révèlent lacunaires, répondant par l'affirmation et par voie d'autorité lorsque l'explication serait au contraire nécessaire. Cela a été le cas par exemple à propos de la liberté de conscience des maires prononçant des mariages entre personnes de même sexe (CC, n° 2013-353 QPC, 18 octobre 2013). La multiplication des décisions QPC et la

surcharge de travail qu'elle a pu induire pour les membres du Conseil expliquent probablement en partie ce laconisme, dû aussi peut-être à la part non négligeable de politiques au sein du Conseil, qui s'en remettent aux services juridiques de l'institution pour rédiger les décisions. Mais cette brièveté s'explique d'autant moins que les questions posées au Conseil constitutionnel ont parfois fait l'objet de débats nourris dans l'opinion publique.

Le constat des limites conduit à envisager certaines améliorations du dispositif existant.

B. Les améliorations envisageables

Les améliorations envisageables peuvent être apportées par le biais d'un assouplissement jurisprudentiel ou textuel.

1. L'assouplissement jurisprudentiel permettrait de favoriser une meilleure effectivité du dispositif tout en évitant une révision des textes constitutionnel et organique. Cet assouplissement devrait être réalisé avant tout par les juridictions suprêmes, notamment la Cour de cassation, qui pourraient, dans certains cas, admettre plus largement les QPC soulevées devant elles. Cet assouplissement devrait également concerner la détermination des normes invocables, afin de permettre plus facilement la contestation de l'incompétence négative.

2. L'assouplissement textuel permettrait, quant à lui, d'aller plus loin afin de favoriser, au prix certes d'une plus grande insécurité juridique ou d'une activité plus importante des juridictions, la constitutionnalité de l'ordre juridique et l'effectivité des droits et libertés constitutionnels.

a) Le perfectionnement des modalités de la réforme pourrait être une option envisageable pour les pouvoirs publics. Plusieurs pistes peuvent être ici imaginées. Il pourrait ainsi être permis au Conseil constitutionnel de connaître des questions rejetées par les juridictions suprêmes de chaque ordre. Plusieurs modalités ont été évoquées par les parlementaires ou les acteurs juridiques : l'introduction d'un appel contre les décisions de refus de transmission au Conseil constitutionnel, l'attribution d'un pouvoir

d'évocation au Conseil ou encore l'octroi au Conseil de la faculté de demander une nouvelle délibération par les juridictions suprêmes. Mais l'inconvénient majeur de ces « réformes de la réforme » serait, non seulement d'encombrer le Conseil constitutionnel, mais aussi et surtout de le transformer en quelque sorte en cour suprême de l'ordre juridique français, ce qu'il n'a pas vocation à être dans le cadre d'un système concentré de justice constitutionnelle.

b) Le dépassement des principes de la réforme permettrait d'aller encore plus loin dans la recherche de l'effectivité de la Constitution. Certaines réformes, inspirées notamment par les droits étrangers pourraient être étudiées :

- la possibilité pour les tribunaux de soulever d'office la QPC, comme cela est le cas en Allemagne s'agissant du contrôle concret,
- la suppression du filtrage par les juridictions suprêmes, comme dans la quasi-totalité des États européens ayant un système similaire,
- l'élargissement des normes invocables par les justiciables aux normes constitutionnelles de procédure et à toutes les normes constitutionnelles de fond, comme là encore dans d'autres États étrangers : l'Allemagne s'agissant du contrôle concret, l'Espagne s'agissant de la question d'inconstitutionnalité ou l'Italie par exemple.

Ces réformes imposeraient de modifier non seulement la loi organique de décembre 2009 mais aussi la Constitution elle-même. Il semble alors préférable d'attendre sur ce point encore plusieurs années afin d'évaluer sur une période plus importante l'application de la QPC.

Il apparaît enfin nécessaire de réformer le Conseil constitutionnel lui-même, afin de l'adapter à l'accroissement de son activité : l'augmentation de ses moyens techniques et juridiques semble inéluctable. Le service juridique du Conseil a un rôle aujourd'hui considérable dans la préparation et la rédaction des décisions QPC, devant avoir recours à des personnels extérieurs sur ce point.

Mais c'est la modification de la composition du Conseil qui semble également souhaitable : la juridictionnalisation de l'institution impose la professionnalisation de ses membres. La suppression de la catégorie des membres de droit, aujourd'hui largement réclamée, doit s'accompagner

d'un renforcement de la place des juristes de profession, seule à même de permettre l'adéquation de la composition du Conseil à ses nouvelles fonctions et d'éviter de s'en remettre excessivement à ses services pour le bon accomplissement de sa mission juridictionnelle. En attendant une future révision de la Constitution sur ce point, les autorités de nomination devraient accorder une attention plus grande à la compétence juridique de ses membres.

En définitive, il apparaît que l'état actuel de l'application de la réforme conduise à évoquer à l'égard de celle-ci un bilan globalement très positif, en raison de son apport au droit antérieur. Si le caractère satisfaisant de la procédure et les progrès de l'effectivité des droits et libertés méritent d'être salués, il n'en demeure pas moins que les préoccupations liées à la sécurité juridique et à la bonne administration de la justice ont justifié les limites de la protection apportée à la Constitution. Si la réforme s'appuyait sur les exemples étrangers, notamment allemand, italien et espagnol, il est probable que ces derniers motiveront – une fois le dispositif véritablement stabilisé – l'adaptation du système dans un sens encore plus favorable aux droits et libertés constitutionnels.

جدول مقارنة حول صلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية العربية

مخلص حسين*

جدول رقم 1 اختصاصات المحاكم الدستورية في بعض الدول العربية

| اسم الدولة | اسم المحكمة | عدد الأعضاء | الاختصاصات | مدة العضوية |
|---------------------------|-------------------|---------------|--|------------------------------|
| الجمهورية التونسية | المحكمة الدستورية | إثنا عشر عضوا | -مراقبة دستورية مشاريع القوانين الدستورية. -مراقبة دستورية مشاريع القوانين. -مراقبة دستورية المعاهدات. -مراقبة دستورية القوانين التي تحيلها عليها المحاكم بطلب من احد المتقاضين (الدفع الفرعي). -مراقبة دستورية النظام الداخلي لمجلس نواب الشعب. | تسع سنوات غير قابلة للتجديد. |
| المملكة الأردنية الهاشمية | المحكمة الدستورية | تسعة أعضاء | -الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة. -تفسير نصوص الدستور. - الرقابة على دستورية القوانين المدفوع بعدم دستورتها امام المحاكم. | ست سنوات غير قابلة للتجديد. |

* النص مُستخرج من أطروحة دكتوراه في الحق العام بعنوان: المحكمة الاتحادية العليا في العراق (نشأتها واختصاصاتها واجتهاداتها)، كلية الحقوق في جامعة القديس يوسف، اشراف انطوان مسره، 2016.

| | | | | |
|--|--|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| | | | | |
| تسع سنوات غير قابلة للتجديد | -الفصل في المنازعات المتعلقة بدستورية القوانين واللوائح (الدفع الفرعي). - للملك احالة مشروعات القوانين قبل اصدارها، لتقرير مدى دستورتيتها. | رئيس وستة أعضاء | المحكمة الدستورية | مملكة البحرين |
| غير محددة(تنتهي خدمة الأعضاء حكما إذا أكمل السبعين من عمره) | -الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والنظم. -تفسير نصوص القانون الأساسي والتشريعات. -الفصل في تنازع الاختصاص بين الجهات القضائية. | رئيس ونائب وسبعة قضاة | المحكمة الدستورية العليا | السلطة الوطنية الفلسطينية |
| تسع سنوات غير قابلة للتجديد | _مراقبة دستورية القوانين التنظيمية والأنظمة الداخلية لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين عفواً ودون طعن. - مراقبة دستورية القوانين العادية بناءً لطعن قبل اصدار الأمر بتنفيذها. - البت في دستورية القانون المدفوع بعدم دستوريته امام المحاكم ويمس بالحقوق والحريات. -الفصل في صحة انتخاب اعضاء البرلمان وعمليات الاستفتاء. | إثنا عشر عضواً | المحكمة الدستورية | المملكة المغربية |

| | | | | |
|------------------------|--|---------------------------------------|--------------------------|---------------------------|
| لم تحدد مدة للعضوية | -الفصل في دستورية القوانين والمراسيم بقوانين واللوائح(الدفع الفرعي). -تفسير النصوص الدستورية. -الفصل في الطعون الخاصة بانتخاب مجلس الأمة أو بصحة عضويتهم. | خمسة أعضاء وإثنان احتياط | المحكمة الدستورية | دولة الكويت |
| غير محددة | -الفصل في المنازعات المختلفة بين الإمارات الأعضاء في الاتحاد أو بين أية إمارة أو أكثر وبين حكومة الاتحاد. - البحث في دستورية القوانين الاتحادية. - البحث في دستورية القوانين والتشريعات واللوائح عموماً (الدفع الفرعي). -تفسير أحكام الدستور -مسألة الوزراء، وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم. -الجرائم التي لها مساس مباشر بمصالح الاتحاد -تتازع الاختصاص بين الهيئات القضائية في الإمارات. -أية اختصاصات أخرى منصوص عليها في هذا الدستور أو يمكن أن تحال إليها بموجب قانون اتحادي. | رئيس وعدد من القضاة لا يزيدون عن خمسة | المحكمة الاتحادية العليا | الإمارات العربية المتحدة |
| لم تحدد مدة للعضوية بل | -تختص المحكمة العليا كمحكمة نقض في المواد المدنية والتجارية والإدارية والجنائية والأحوال الشخصية. | رئيس وعدد كافٍ من المستشارين | المحكمة العليا | الجمهورية العربية الليبية |

| | | | | |
|---------------------------------|--|----------------------|---------------------------------|--------------------------|
| <p>لبلوغ سن التقاعد</p> | <p>-الفصل بالمسائل الدستورية المتعلقة بمخالفة التشريع للدستور(الدفع الفرعي). -الفصل في تنازع الاختصاص بين المحاكم -الفصل في النزاع المتعلق بتنفيذ حكمين نهائيين متناقضين.</p> | | | |
| <p>أربع سنوات قابلة للتجديد</p> | <p>-الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة . -إبداء الرأي في دستورية مشروعات القوانين والمراسيم التشريعية وقانونية مشروعات المراسيم بناء على طلب من رئيس الجمهورية. -إبداء الرأي في دستورية اقتراحات القوانين بناء على طلب من رئيس مجلس الشعب. -الإشراف على انتخاب رئيس الجمهورية وتنظيم الإجراءات الخاصة بذلك. -محاكمة رئيس الجمهورية في حالة الخيانة العظمى. -تفسير نصوص الدستور. -النظر في فقدان رئيس الجمهورية لأحد شروط الترشيح وبته -النظر في فقدان عضو مجلس الشعب لأحد شروط الترشيح وبته.</p> | <p>أحد عشر عضواً</p> | <p>المحكمة الدستورية العليا</p> | <p>الجمهورية السورية</p> |

| | | | | |
|-----------------------------------|--|------------|--------------------------|---------------------------------|
| تسع سنوات غير قابلة للتجديد | -الرقابة على دستورية القوانين واللوائح والأنظمة والقرارات. -الفصل في الطعون الانتخابية -الفصل في تنازع الاختصاص بين جهات القضاء . -محاكمة رئيس الجمهورية ونائب الرئيس ورئيس الوزراء والوزراء ونوابهم. | سبعة أعضاء | المحكمة العليا | الجمهورية اليمنية |
| سبع سنوات قابلة للتجديد | -تفسير نصوص الدستور . -الفصل في المنازعات التي يحكمها الدستور ودستور الولايات الشمالية. -الفصل في الاستئنافات ضد أحكام المحكمة العليا. -حماية حقوق الإنسان وحرياته. -الفصل في دستورية القوانين . -الفصل في النزاعات الدستورية فيما بين مستويات الحكم واجهزته. -الاختصاص الجنائي في مواجهة رئيس الجمهورية والنائب الأول لرئيس الجمهورية. - أي اختصاصات اخرى يحددها الدستور أو القانون أو دساتير أي من الولايات . | تسعة أعضاء | المحكمة الدستورية العليا | جمهورية السودان |
| تسع سنوات غير قابلة للتجديد | -بتّ صحة انتخاب رئيس الجمهورية. -بتّ حالة نزاع متعلق بصحة انتخاب النواب والشيوخ. -بتّ صحة عمليات الاستفتاء وإعلان نتائجها. | ستة أعضاء | المجلس الدستوري | الجمهورية الإسلامية الموريتانية |

| | | | | |
|----------------------------|---|------------|--------------------------|---------------------|
| | -بِتّ دستورية القوانين النظامية قبل إصدارها والنظم الداخلية للغرفتين البرلمانيتين قبل تنفيذها. | | | |
| ست سنوات غير قابلة للتجديد | -الفصل في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات. -إبداء الرأي وجوباً في دستورية القوانين العضوية بعد المصادقة عليها. -مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور. -مراقبة صحة الانتخابات التشريعية والرئاسية والاستفتاء. -صلاحيات استشارية فيما يتعلق بحقوق وحرّيات المواطنين. | تسعة أعضاء | المجلس الدستوري | الجمهورية الجزائرية |
| مدى الحياة | -الرقابة على دستورية القوانين والأنظمة النافذة(الدفع الفرعي). -تفسير نصوص الدستور. -الفصل في القضايا التي تنشأ عن تطبيق القوانين الاتحادية. -الفصل في المنازعات التي تحصل بين الحكومة الاتحادية، وحكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية. -الفصل في المنازعات التي تحصل فيما بين حكومات الأقاليم أو المحافظات. -الفصل في الاتهامات الموجهة إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء. | تسعة أعضاء | المحكمة الاتحادية العليا | الجمهورية العراقية |

| | | | | |
|-----------------------------|--|--------------------------|--------------------------|---------------------------|
| | <p>-المصادقة على النتائج النهائية للانتخابات العامة لعضوية مجلس النواب.</p> <p>-الفصل في تنازع الاختصاصات بين القضاء الاتحادي، والهيئات القضائية للأقاليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم.</p> <p>-الطعن في قرارات مجلس النواب المتعلقة بصحة عضوية أعضائه.</p> <p>-النظر بالدعوى المقامة أمامها بصفة استثنائية وينظم بقانون اتحادي.</p> | | | |
| ست سنوات غير قابلة للتجديد. | <p>-الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون.</p> <p>-الفصل في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.</p> | عشرة أعضاء | المجلس الدستوري | الجمهورية اللبنانية |
| سن التقاعد. | <p>-الرقابة على دستورية القوانين والمراسيم التشريعية واللوائح والأنظمة (الدفع الفرعي)</p> <p>-الفصل في تنازع الاختصاص بتعيين الجهة المختصة من بين جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي.</p> <p>-تفسير نصوص الدستور.</p> <p>- الفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين.</p> | رئيس وعدد كاف من الأعضاء | المحكمة الدستورية العليا | الجمهورية العربية المصرية |

المجلس الدستوري، مجموعة قرارات المجلس الدستوري (1994-2014)، جزءان، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، 2015

بمناسبة مرور عشرين سنة على انشاء المجلس الدستوري أصدر المجلس مجموعة قراراته في جزئين مع فهرس موضوعي هجائي بالأفكار الرئيسية، وذلك بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي وبتمويل من الاتحاد الاوروبي ومن وزارة الخارجية البريطانية.

يتضمن الجزء الأول مجموعة القرارات في دستورية القوانين (أرقام 1-38). ويتضمن الجزء الثاني القرارات في الطعون الانتخابية (أرقام 1-52).

يقول رئيس المجلس الدستوري الدكتور عصام سليمان في مقدمة الكتاب: "تاهزت قرارات المجلس الدستوري، خلال العشرين سنة المنصرمة، المئة. أبطلت بموجبها نصوص قانونية ونتائج انتخابات نيابية، ومن بين ما تضمنته التأكيد على أن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه. بُنيت قرارات المجلس الدستوري، في دستورية القوانين، على اجتهادات أسهمت في شرح الدستور وتوضيح بعض نصوصه. أما قرارات المجلس الدستوري بشأن الطعون النيابية فقد سلطت الضوء على الثغرات في قانون الانتخاب وفي إدارة العمليات الانتخابية.

"ومنذ تولينا مهماتنا في المجلس الدستوري، عمدنا سنة 2009 الى تعويض النقص في الاجتهاد بوضع دراسات في فقه القضاء الدستوري، تضمنها الكتاب السنوي للمجلس الذي أصدرناه بانتظام في نهاية كل سنة.

"إن الخطوة التي أقدم عليها برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالمبادرة الى جمع قرارات المجلس الدستوري تأتي في الإتجاه الضروري والصحيح نظرًا لتعدد فوائدها".

في منهجية الجزئين تمّ التركيز على حيثيات القرارات لاختيار المداخل. وتمّ ذكر النتيجة التي آل اليها القرار والمواد الدستورية وتلك المتعلقة بالاتفاقيات الدولية وقانوني انشاء وتنظيم المجلس الدستوري المسند اليها القرار، كما واستخراج الأفكار الرئيسية من حيثيات. وردت كل من

نتيجة القرار، والمواد المرتكز عليها القرار، والأفكار الرئيسية في ثلاث خانات مختلفة في مقممة كل قرار.

سبق ان صدرت هذه القرارات في أوقاتها في **الجريدة الرسمية** وفي منشورات المجلس الدستوري في المجلدات 1 الى 8.

تولى المحامي **ربيع قيس** جمع القرارات للسنوات 1994-2014 واستخلاص الأفكار الرئيسية والكلمات المفاتيح. وتولت المحامية **ميراي نجم شكرالله** مراجعة القرارات واستخلاص أبرز مبادئها ووضع الفهرس الموضوعي الهجائي، وذلك باشراف رئيس المجلس الدستوري الدكتور **عصام سليمان** وعضو المجلس الدستوري الدكتور **انطوان مسره**، وتنسيق ومتابعة فريق عمل مشروع دعم الانتخابات التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومساعدة امانة السر في المجلس الدستوري السيدة **غاده طباره** والاستاذ **شارل بو خير** والسيد **مصطفى جنون** وتنفيذ الاخراج الطباعي للأنسة **غريس معاصري**.

الكتاب السنوي 2015 للمجلس الدستوري

دراسات متخصصة في العدالة الدستورية وأعمال المجلس

يتابع المجلس الدستوري إصدار كتابه السنوي المتخصص في العدالة الدستورية. يتضمن الكتاب السنوي 2015، المجلد 9، الصادر حديثاً دراسات في العدالة الدستورية وتعليقات على قرارات المجلس وعرض لأعماله خلال 2015 (المجلس الدستوري، **الكتاب السنوي 2015**، المجلد 9، 328 ص + 264 ص بالفرنسية والإنكليزية).

في تقديمه بعنوان: "المجلس الدستوري في منطلقاته وابعاده" يقول رئيس المجلس الدكتور عصام سليمان: "استتبط المجلس الدستوري في لبنان مبادئ ذات قيمة دستورية استناداً الى ما نصت عليه مقدمة الدستور وما جاء فيها من التزام الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية المكّملة له، ما أدى الى توسيع الكتلة الدستورية اللبنانية، لذلك تضمن المجلد التاسع دراسات تناولت طريقة تعامل القضاء الدستوري مع العلاقة القائمة بين القانون الوطني والقانون الدولي، ودوره في تطوير الأنظمة الدستورية وفي استنباط أهداف ذات قيمة دستورية، وحق الأفراد في مراجعة القضاء الدستوري، كما تضمن دراسات بشأن الفصل في النزاعات الناجمة عن الانتخابات النيابية".

في الباب الأول تحت عنوان: "دراسات في العدالة الدستورية" عشر دراسات حول "دور القضاء الدستوري في تطوير الأنظمة الدستورية والسياسية" ومرجعية الاتفاقيات الدولية في قرارات المجلس الدستوري، و"الفصل في النزاعات الانتخابية" (عصام سليمان)، و"إشكالية الطائفية والحقوق والحريات الأساسية والولاء الوطني" (طارق زياده)، والأهداف ذات القيمة الدستورية في إجهادات المجلسين الدستوريين الفرنسي واللبناني (سيمون بدران)، وحق الأفراد في الطعن المباشر في التشريعات لدى المحكمة الدستورية في الكويت" (سامي سلهب)، و"سمو الدساتير والقانون الدولي المعاصر" (نطونيبوس فاروق أبو كسم)، و"المجلس الدستوري قاضي الانتخابات النيابية" (وليد عبلا)، و"الوعي السياسي والحقوق وتأثيره في العملية الانتخابية" (ماري تيريز عقل كورك)، و"النظام المختلط لحل النزاعات الانتخابية: النموذج اللبناني" (ميراي نجم شكرالله).

يتضمن الباب الثاني تحت عنوان: "تعليقات على قرارات المجلس الدستوري"، تعليقاً على قرار المجلس الدستوري رقم 2000/4 بشأن عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها (وائل الزين). يورد الكاتب: "المادة 89 من الدستور لها وجهان مختلفان فهي من جهة لم تعد تواكب العصر لأنها لم تتطرق الى عقود الخصخصة وهذا ما يقتضي العمل على تعديله الا انه وبالمقابل لها معنى آخر ينحو باتجاه حماية المرافق العامة والموارد الطبيعية الوطنية يجب الحفاظ عليه وتطويره".

ورد في الباب الثالث: "أعمال المجلس الدستوري ونشاطاته سنة 2015" جردة حول المشاركة في مؤتمرات عربية ودولية في بيروت والكويت وسويسرا والمغرب، والتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان، والتعاون مع المجلس الدستوري في المغرب ومع المحكمة الدستورية في رومانيا. ويظهر من لمحة تاريخية أن المجلس الحالي عقد لغاية آخر 2015 مئة وأثنين وثلاثين اجتماعاً لبت عدد من الطعون، ولاتخاذ إجراءات بشأن تنظيمه وعلاقاته، وإصدار منشوراته. من أبرز هذه المنشورات صدور مجموعة قرارات المجلس طوال عشرين سنة (1994-2014) مع فهرست بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

في القسم الأجنبي ترجمات لبعض النصوص المنشورة بالعربية ودراسات حول "سمو الدستور: التقرير اللبناني" (نطوان خير)، "وضع القاضي اللبناني تجاه القانون الدولي العام" (طارق مجنوب)، "الضمانات الدستورية للحريات الدينية في لبنان" و"فاعلية حماية الحقوق المدنية والسياسية" (نطوان مسره). ووردت ترجمة بالفرنسية والإنكليزية لقرار المجلس الدستوري رقم 2014/5 حول الطعن في قانون الإيجارات السكنية القديمة.

يسهم المجلس الدستوري الحالي في مجلداته الصادرة منذ بدء ولايته في ترسيخ ثقافة العدالة الدستورية وتعميمها وتطوير تعليم القانون الدستوري في الجامعات وتعزيز التواصل مع المحاكم والمجالس الدستورية العربية والفرنكوفونية والعالمية.

الكتاب السنوي ومنشورات المجلس متوافرة في مقر المجلس وعلى موقعه ccliban.org