

الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١١

المجلد الخامس

www.cc.gov.lb

القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري

نشأ الفصل بين السلطات وتطوّر تحت تأثير تحولات مجتمعية تاريخية عميقة، غير أن التحولات التي أكملت مسيرتها جعلت الفصل بين السلطات، على الصعيد العملي، قاصراً عن تحقيق الأهداف التي نشأ من أجلها، فأصبحت نظرية الفصل بين السلطات موضع جدل بين فقهاء القانون الدستوري، وغدت المؤسسات الدستورية بحاجة لضمانة إضافية تسهم في ضبط أدائها، ولعل هذا ما قاد إلى قيام القضاء الدستوري في ضوء التجارب التي مرّت بها الأنظمة الدستورية.

لذلك سنتناول الفصل بين السلطات على المستويين النظري والعملي ودور القضاء الدستوري عملياً في تعويض قصور نظرية الفصل بين السلطات وتدعيمها من أجل تحقيق الغايات التي وجدت من أجلها.

1

نظرية الفصل بين السلطات

استنبط مونتسكيو Montesquieu نظرية الفصل بين السلطات من دراسة التطور التاريخي للمنتظم السياسي البريطاني، وتحوله من ملكية مطلقة إلى ملكية مقيدة، تخطى فيها العرش تدريجياً عن صلاحياته للبرلمان ومن ثم للحكومة، وقد تمّ ذلك على مراحل طويلة من التاريخ، وتحت تأثير ظروف وأحداث جسام، وتحولات عميقة في بنية المجتمع، أدت إلى تبدلات جذرية في واقع القوى السياسية والموازن القائمة بينها. هذه التحولات دفعت باتجاه التمييز بين وظائف الدولة، وقادت إلى الفصل بين هذه الوظائف وتكاملها، وبالتالي إلى الفصل بين السلطات الإشرافية والإجرائية والقضائية.

غاية الفصل بين السلطات، كما حددها مونتسكيو، هي الحيلولة دون قيام سلطة مطلقة تتحكم بمقدرات الدولة، وتمارس وظائفها اعتبارياً، فتنتهك الحقوق الحريات. وهذا ما أشار إليه في كتابه "روح الشرائع" حين قال: لكي لا يساء استخدام السلطة ينبغي كبحها من قبل سلطة أخرى ومنعها من تجاوز حدّ السلطة. ويوجد في الدولة ثلاث سلطات: سلطة إشتراعية تضع القوانين، وسلطة إجرائية تنفذ القوانين بطريقة عامة، وسلطة قضائية تنفذ القوانين بطريقة خاصة. ويجب أن تتناطح كل سلطة، من السلطات الثلاث، بجهاز له كيانه ومستقل عن الجهازين الآخرين، لأنه إذا ما اتحدت هذه السلطات لا يعود ثمة مجال للحرية، فيخشى من اعتماد قوانين ظالمة تُطبق بأسلوب ظالم، فيتحول الحكم الى حكم استبدادي.

إن ضمانه صون الحقوق والحريات هي الفصل بين السلطات، فالسلطة تكبح السلطة وتمنعها من تجاوز حدّها، وهذا ناتج، لدى مونتسكيو، من التركيز على تحليل وظائف الدولة انطلاقاً من حقل القانون، وتحديدًا من إقرار القانون ووضع موضع التنفيذ والخلافات التي تنشأ عن التنفيذ.

هذه النظرية كان لها الأثر الكبير على واضعي الدستور الأميركي، وواضعي إعلان حقوق الإنسان والمواطن، عقب الثورة الفرنسية عام 1789، إذ جاء فيه أن كل مجتمع لا يتوافر فيه ضمانه الحقوق والفصل بين السلطات ليس له دستور.

إن التعمق في دراسة نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات، وفي آراء جون لوك من قبله، يبين أنهما ربطا الفصل بين السلطات بضمان الحقوق المدنية والسياسية ورفض الحكم المطلق، وقد ركزا أساساً على الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية، ولم يتناولوا السلطة القضائية إلا لمأماً، فمونتسكيو رأى أن القضاة ليسوا سوى الفم الذي يلفظ أقوال القانون، وأنهم كائنات جامدة فاقدة الحياة غير قادرة على تلطيف قوة القانون وصرامته: "La bouche qui prononce les paroles de la loi; des êtres inanimés qui n'en peuvent modérer la force, ni la rigueur."¹

من هنا نستطيع القول أن مونتسكيو لم يقدّم أي علاقة بين نظرية الفصل بين السلطات ودولة الحق. هذه العلاقة أول من تناولها في كتاباته هو كانط Kant.

¹. Montesquieu, *De l'esprit des lois*, Paris, Flammarion, 1979, p.301.

عبر في كتابه *La Métaphysique des moeurs*، بوضوح عن العلاقة بين دولة الحق L'Etat de droit والسلطات الثلاث المتوازنة، التي تقتضي عدالة مستقلة تمتلك سلطاناً *Une justice indépendante et dotée d'autorité*

السلطات الثلاث برأي كانط مؤتمنة جميعها على السيادة. وهي متميزة عن بعضها ولكنها متساقطة. فهي متكاملة وتابعة لبعضها البعض بطريقة لا تستطيع فيها أي سلطة تجاوز الأخرى. وعلى أساس هذه القسمة المتوازنة للسلطة العليا تقوم إستقلالية الدولة، أي أن الدولة تتكون وتحافظ على وجودها من خلال قوانين الحرية. وفي هذا تكمن سلامتها، وتحديدًا في أعلى درجات الإنسجام بين الدستور والمبادئ الحقوقية أي دولة الحق التي نميل ونطمح اليها حكماً بفعل منطق العقل².

هكذا يبدو واضحاً أن التطور التاريخي ذهب باتجاه التحول، على مستوى الغاية من الفصل بين السلطات، من منع قيام سلطة مطلقة مستبدة تنتهك الحقوق والحریات، الى قيام سلطة تلتزم بصون الحقوق والحریات في إطار دولة الحق، أي دولة ديمقراطية، تضع السلطة الإشتراعية فيها القوانين التي تحمي الحقوق والحریات، تنفذها السلطة الإجرائية، ويفصل القضاء في الخلافات الناجمة عن تنفيذ أو عدم تنفيذ القانون، وهذا يتطلب قضاءً مستقلاً له من السلطة ما يمكنه من القيام بمهامه.

إن نظرية الفصل بين السلطات لم تأت نتيجة تصور ذهني لما يجب أن تكون عليه السلطة في الدولة لكي تحقق العدالة على طريقة أفلاطون في كتاب الجمهورية، إنما جاءت نتيجة دراسة تطور نظام الحكم في بريطانيا وما حدث من تطورات أخرى في واقع مؤسسات الحكم في بريطانيا والولايات المتحدة الأميركية وغيرهما من الدول الأوروبية، فنظرية الفصل بين السلطات استنبطت من دراسة الواقع، وتطورت تحت تأثير هذا الواقع، لذلك لا يمكن النظر اليها كنظرية جامدة إنما كنظرية متحركة، لأن الجمود في فهمها يجعلها في غربة عن الواقع وبالتالي عاجزة عن تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها.

2

الفصل بين السلطات على المستوى العملي

². Kant, *Métaphysique des moeurs*, «Doctrin du droit», traduction A.Renault, Paris GF – Flammarion, , 1994; 48-49.

نتناول الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية كونه فصلاً مرناً، والسلطات متوازنة ومتعاونة. وهذه الأنظمة هي الأكثر انتشاراً في العالم.

1- الفصل بين السلطتين الإشرافية والإجرائية. يتحقق الفصل بين السلطتين

الإشرافية والإجرائية بممارسة كل منهما من قبل مؤسسة دستورية قائمة بذاتها مستقلة عن المؤسسة الأخرى. فالسلطة الإشرافية يمارسها البرلمان والسلطة الإجرائية تمارسها الحكومة. تبرز استقلالية السلطة الإشرافية من خلال الأمور التالية:

- الصفة التمثيلية التي يتمتع بها البرلمان، فهو لم ينشأ في الأساس من أجل تحقيق التوازن مع الحكومة وحسب، إنما من أجل تمثيل المواطنين أيضاً. فالصفة التمثيلية تعطي البرلمان استقلالية إزاء الحكومة لكون البرلمانين غير مدينين بوجودهم للحكومة، وهي بالتالي غير قادرة على إنهاء ولاية أي منهم، ما عدا في الحالة التي يتم فيها حل البرلمان، الذي يجب أن يقترن حكماً بالدعوة لانتخابات مبكرة، يكون فيها مصير البرلمانين رهناً بإرادة الهيئة الناجبة وليس بالحكومة.

- حصر صلاحية التشريع في البرلمان بمعنى أنه لا يصدر أي قانون إلا بعد إقراره في البرلمان، ولا يجوز لأي جهة غير البرلمان إدخال تعديلات عليه أو إلغائه.

- للبرلمان حق الانعقاد في دورات عادية، محددة في الدستور لجهة تاريخ بدء العقد وتاريخ انتهائه. وتفترض استقلالية السلطة الإشرافية عدم تدخل السلطة الإجرائية لجهة تأخير بدء العقد العادي وإنهائه.

- لكل مجلس في البرلمان حرية وضع جدول أعماله في الجلسات التي تعقد في الدورات العادية.

- ينفرد البرلمان في إدارة شؤونه، فيضع نظامه الداخلي، ويحدد موازنته السنوية وينفقها، ويقوم بتعيين الموظفين العاملين فيه، ويضع نظاماً لهم، ويحدد أجورهم، وطريقة ترفيتهم، والإشراف عليهم، كما يتولى البرلمان ضبط أمنه بواسطة قوى أمن تابعة له.

- يتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة النيابية ولا يجوز رفعها عن أحدهم إلا بقرار من البرلمان نفسه.

أما استقلالية السلطة الإجرائية فتبرز تحديداً من خلال الصلاحيات التي ينيهاها الدستور حصراً برئيس الدولة غير المسؤول سياسياً أمام البرلمان، وبالحكومة، وتستمد هذه الأخيرة اختصاصاتها من طبيعة الوظيفة الإجرائية، وهي في الواقع سلطة سياسية وإدارية في آن معاً، بصرف النظر عن النصوص الدستورية أو الأنظمة التي تحدد هذه الاختصاصات، فعلى الحكومة أن تواجه المستجدات وتجد العلاج الملائم، وتتخذ الإجراءات التي تقتضيها الوظيفة الإجرائية، ولكن ضمن نطاق القواعد القانونية وفي إطار المشروعية³.

إن الفصل بين السلطات ليس فصلاً مطلقاً، فالفصل القاطع بينها، وبخاصة بين السلطتين الإشرافية والإجرائية، يحول دون انتظام الحياة الدستورية وإدارة شؤون الدولة. فالفصل بين السلطات يقترن بوسائل التواصل والتعاون فيما بينها وبوسائل الصد والإيقاف، وهو ما يعرف في الفقه الأميركي بـ *cheks and balances*.

إن الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية هو فصل مرن، وهذه المرونة ناجمة عن وسائل التعاون بين السلطتين الإشرافية والإجرائية ووسائل التأثير المتبادل، التي تمكن كل سلطة من السلطتين من تهديد وجود الأخرى إذا أصبح التعاون بينهما غير ممكن. فوظائف السلطات تتداخل، في الأنظمة البرلمانية، وكل سلطة، على الرغم من ممارستها وظائف خاصة بها، تجد نفسها مضطرة للمشاركة في وظائف السلطة الأخرى، فعلى سبيل المثال، تستطيع الحكومة المبادرة بالتشريع، كما يستطيع البرلمان مراقبة الحكومة. فالمبادرة بالتشريع من قبل الحكومة تملئها السياسات التي تعتمدها، وتتطلب وضع تشريعات محددة. كما أن رقابة البرلمان على الحكومة تملئها ضرورات ضبط الأداء الحكومي.

2. التوازن بين السلطتين الإشرافية والإجرائية. يقترن الفصل بين السلطتين

الإشرافية والإجرائية بالتوازن فيما بينهما، فالفصل بين السلطتين لا يحقق الغاية المرجوة منه، وهي حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، والحيلولة دون جنوح الحكم باتجاه الاستبداد والتسلط، ما لم يتحقق التوازن بين السلطات، وبخاصة بين السلطتين الإشرافية والإجرائية، بحيث تتمكن كل سلطة من السلطتين، بما تمتلك من صلاحيات، التصدي للسلطة الأخرى، إذا ما تجاوزت الصلاحيات المعطاة لها، والزمها بالعودة إلى حدود هذه الصلاحيات، وهذا

³. عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي

ما عناه مونتسكيو عندما قال أن السلطة توقف السلطة " Le pouvoir arrête le pouvoir".

إن التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وصلاحيه هذا الأخير في حجب الثقة عنها وإسقاطها، من جهة، وصلاحيه السلطة الإجرائية باتخاذ قرار بحل المجلس المسؤولة أمامه في البرلمان، والدعوة الى انتخابات مبكرة، تكون فيها الهيئة الناخبة الحكم بين الحكومة والبرلمان، من جهة أخرى⁴.

3. الفصل والتوازن بين السلطة القضائية والسلطتين الإشتراعية والإجرائية. لم

يعر مونتسكيو أهمية للقضاء فكان همّه منصباً على منع الحاكم من التمتع بسلطة مطلقة، وتقيد سلطته بواسطة البرلمان، ممثل الشعب مصدر السيادة. لذلك جرى التركيز على العلاقة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية. وساد في فرنسا، في القرن الثامن عشر، الرأي القائل بمنع القضاء من التدخل في أمور السلطتين الإشتراعية والإجرائية، وألزم الدستور الفرنسي للعام 1791 محكمة التمييز باللجوء الى البرلمانين لتفسير النصوص القانونية إذا ما شابها غموض. وساد التقليد الفرنسي مفهوم جامد للفصل بين السلطات، وبخاصة لجهة تأثير السلطة القضائية على السلطة الإجرائية، أما بالنسبة لتأثير السلطة الإجرائية على السلطة القضائية فكان المجال متاحاً. والدستور الفرنسي لم يمنح القضاء صفة السلطة فلم ينص على سلطة قضائية pouvoir judiciaire كما نصّ على سلطة إشتراعية وسلطة إجرائية، إنما نصّ على autorité judiciaire. ولا يزال الجدل محتدماً حول طبيعة القضاء، فهل هو سلطة أو وظيفة مرتبطة بالسلطة الإجرائية؟ والعلاقة بين القضاء والسلطة الإجرائية تجعل هذه الأخيرة تنحو باتجاه التأثير على القضاء، وكل مواجهة بين السلطة الإجرائية والقضاء تنطوي على خطورة تفوق الأولى، كونها تتمتع بشرعية يفنقدها القضاء، فالسلطة الإجرائية منبثقة من البرلمان المنتخب من الشعب مصدر السلطة ومسؤولة أمامه، بينما القضاء معيّنون من قبل السلطة الإجرائية. وهناك خوف من أن تحوّل القضاء الى سلطة يقود تدريجياً الى "حكومة القضاء" «Gouvernement des juges»، أي حكم يمتلك فيه القضاء ناصية السلطة، فيسيطرون على الحياة السياسية على حساب الشرعية الديمقراطية والمسؤولية السياسية.

⁴. لمزيد من المعلومات يراجع المرجع السابق ذكره، ص 31-78.

إن قضية استقلالية القضاء تعترضها إشكاليات عدّة، وبخاصة لجهة علاقتها بالسلطة الإجرائية. وكون القضاء المرجع الأخير في حماية الحقوق والحريات، لا بدّ من احترام استقلاليته من قبل السلطتين الإشتراعية والإجرائية وعدم الإلتفاف على أحكامه أو تعديلها أو إلغائها بقرارات تتخذها الحكومة أو البرلمان.

3

الفصل بين السلطات في ضوء التجربة

عندما وضع مونتسكيو نظرية الفصل بين السلطات كانت وظائف الدولة لا تزال بسيطة ودور السلطة الإجرائية محدوداً، فكانت وظائف الدولة تقتصر على الحفاظ على الإنتظام العام ومعاينة الخارجين على القانون والدفاع عن حدود الدولة. ولم تكن الأحزاب قد تكوّنت وتنظّمت، لذلك جاءت هذه النظرية معبّرة عن الواقع السياسي في الزمن الذي وضعت فيه، وعن المرحلة التاريخية التي تحوّلت فيها الملكية المطلقة الى ملكية مقيدة، واقترن هذا التحوّل بالفصل بين السلطات وبروز الملكية الدستورية التي شكّل الفصل بين السلطات نواتها الأساسية، وقد سبقت هذه المرحلة نشوء النظام البرلماني، ولكن عندما تبدّل الواقع السياسي بسبب اتساع وظائف الدولة، وتدخل السلطات العامة في مختلف المجالات، الإقتصادية والإجتماعية والثقافية والإنمائية، حتى في الدول الليبرالية، وعندما نشأت الأحزاب السياسية المنظمة تنظيمياً مركزياً واتسعت دائرة انتشارها، أصبحت نظرية الفصل بين السلطات مقصّرة عن التعبير عن حركة الواقع السياسي ومجاراته. وهذا ما بدأ بالظهور في أوروبا منذ ثلاثينيات القرن العشرين، وعبر عنه عدد من كبار فقهاء القانون الدستوري.

رأى كارى دى مالبرغ Carré de Malberg أن بعض الفقه الدستوري يرى أن النظام البرلماني لا يقوم على الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية إنما على الترابط بينهما، فهو ينحو باتجاه ذوبان عضوي fusion organique بينهما، ورفض كارى دى مالبرغ تحليل واقع الحكومة البرلمانية إنطلاقاً من ثنائية السلطة⁵. وقد رأى رينه كابيتان

⁵. Raymond Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données fournies par le droit constitutionnel français, Paris, Dalloz, 2004, t.2, n°285, pp.47-48 et n°294, p.68

René Capitant في العام 1934 أن النظام البرلماني هو عكس الفصل بين السلطات ⁶ Le régime parlementaire est le contre-pied de la separation des pouvoirs. كما أن جورج فيدل Georges Vedel ركّز، في سلسلة مقالات كتبها في جريدة *Le Monde* الفرنسية في العام 1958، على عدم الفهم التقليدي لفكرة مونتسكيو، إنطلاقاً من النظام البرلماني، وقد قال لنكن حذرين من الرؤية الجميلة المسبقة للفصل بين السلطات، وانتقد مونتسكيو ومريديه، معتبراً أن الفصل بين السلطات كما ورد حرفياً لا وجود له:

« Méfions-nous des belles vues a priori sur la séparation des pouvoirs. Montesquieu, réaliste s'il en fut et observateur aigu de la vie politique concrète, doit se retrouver dans sa tombe s'il a connaissance des dogmes que de prétendus disciples veulent couvrir de son nom. La séparation des pouvoirs, à la lettre, n'existe pas. »⁷

ان اتساع دائرة وظائف الدولة، بدءاً من منتصف القرن التاسع عشر، تحت تأثير التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، الناجمة عن الثورة الصناعية وما رافقها من ضغوط على الدولة، من أجل التدخل في مختلف المجالات، بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ومعالجة الاختلالات في البنى الاقتصادية والاجتماعية، وإكمال الدولة مسيرتها في القرن العشرين باتجاه توسيع وظائفها، تحت تأثير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحربين العالميتين الأولى والثانية، وعن الأزمة الاقتصادية والمالية في العام 1929، كل ذلك أدى الى تضخم مهام السلطة الاجرائية وتعاضم دورها. فهذه السلطة هي التي تدير مرافق الدولة، وهي التي ترسم السياسات وتنفذها. واذا كانت هذه السياسات تطلب موافقة البرلمان، فان مصدرها هو الحكومة، واذا كان التنفيذ يتم تحت رقابة البرلمان فان الأداة التنفيذية تابعة للحكومة او خاضعة لإشرافها مباشرة. كما ان تنفيذ هذه السياسات يتطلب قوانين، الحكومة أقدر على اتخاذ مبادرة بوضعها من البرلمان، لأن لديها خبراء وكوادر تتمتع بمعارف تقنية واسعة غير متوفرة في البرلمان، حتى في الدول التي يوجد في برلماناتها كتل نيابية كبيرة ومنظمة وتابعة لأحزاب. وهذا ما جعل التشريع يأتي

⁶ René Capitant, la réforme du parlementarisme", in *Ecrits d'entre-deux – guerres* (1928-1940), Paris, Ed. Panthéon – Assas, p.327

⁷ Georges Vedel, « La Constitution de 1958 », *Le Monde*, 19 juillet 1958, ap. Jean-Philippe Feldman, La séparation des pouvoirs et le constitutionnalisme. Mythes et réalités d'une doctrine et de ses critiques », *Revue française de Droit constitutionnel*, Paris, PUF, n°83, juillet 2010, p.486.

بمعظمه بمبادرات حكومية من طريق مشاريع قوانين وليس بمبادرات نيابية من طريق اقتراحات قوانين.

من ناحية ثانية، فرضت الظروف الإستثنائية، في ظل تعاظم مسؤوليات الدولة، نقل صلاحيات من البرلمان الى الحكومة لمواجهة هذه الظروف، مع احتفاظ البرلمان بصلاحيته ودوره في مراقبة الاجراءات الحكومية، وذلك لكون الحكومة أكثر قدرة من البرلمان على مواجهة المستجدات الطارئة والقيام بالمهام المعقدة.

أما على صعيد انبثاق الحكومة، في الانظمة البرلمانية، من أكثرية نيابية، فان اعتماد الاقتراع العام في الأنظمة الديمقراطية، وتطور العمليات الانتخابية من جهة، واتساع حجم المطالب الشعبية، ومطالبة الدولة بتبنيها، واعتماد السياسات الآيلة الى تحقيق هذه المطالب، من جهة أخرى، دفع باتجاه نشوء الأحزاب المنظمة تنظيمياً مركزياً، والقائمة على الالتزام والانضباط الحزبي، واتساع حجم القواعد الشعبية الحزبية. فأصبحت الحكومة، في العديد من الأنظمة البرلمانية، منبثقة من أكثرية برلمانية حزبية منظمة او من إئتلاف حزبي.

ان أكثر الأنظمة البرلمانية تعبيراً عن هذا الواقع هو نظام الحزبين، حيث تنبثق الحكومة من حزب الأكثرية البرلمانية، وتكون القيادة الحزبية متحركة بالقرار على مستوى السلطتين الاشتراعية والإجرائية، ولا يعود ثمة فصل بين السلطتين على الصعيد العملي، ولا يعود بمقدور المعارضة ممارسة رقابة فاعلة على الحكومة، فالدعم الذي تحظى به هذه الأخيرة، من أكثرية برلمانية ثابتة ومنظمة، يجعلها قادرة على تمرير مشاريعها في البرلمان، ولا يكون بمقدور المعارضة البرلمانية عرقلة هذه المشاريع او السياسات التي ترسمها الحكومة، ولا حتى إدخال تعديلات عليها. وكون الحكومة من لون حزبي واحد بينما البرلمان ليس من لون واحد، تختل العلاقة بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية لصالح الثانية، لدرجة أن بعض فقهاء القانون الدستوري ذهبوا الى حد القول بامتصاص السلطة الاشتراعية من قبل السلطة الاجرائية، او ذوبان السلطة الاشتراعية بالسلطة الإجرائية، أو ذوبان السلطتين بعضهما ببعض.

هذا الواقع أدى عملياً الى تحول التوازن بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية الى توازن بين الأكثرية والمعارضة، والفصل بينهما الى تحاور بين الفريقين، غير ان الغلبة بقيت، على صعيد الآليات الدستورية التي تحكمها موازين القوى، للأكثرية البرلمانية. فالمعارضة تعجز عن إسقاط الحكومة لكونها أقلية برلمانية، والحكومة التي تتمتع بدعم

أكثرية برلمانية ثابتة ومستقرة لا ترى حاجة لحل المجلس المسؤولة أمامه في البرلمان، غير أنها تلجأ الى حله عندما ترى ان الطرف أكثر ملاءمة لفوزها في انتخابات مبكرة من انتخابات تجري في موعدها الطبيعي.

هنا لابد من التساؤل عن تحقيق الغاية الأساسية من الفصل بين السلطات أي حماية الحقوق والحريات، والحيلولة دون تحوّل النظام الديمقراطي الى نظام استبدادي؟ كيف تحمي الحقوق والحريات في ظل أكثرية مهيمنة على السلطتين الإشتراعية والإجرائية في الوقت نفسه؟

4

القضاء الدستوري ضمانة الفصل بين السلطات

إن نظرية الفصل بين السلطات لا تزال القاعدة المعمول بها في الأنظمة الديمقراطية، والمعتمدة كأساس لتنظيم السلطات، ويجري تأكيدها في دساتير الدول الديمقراطية، وليس ثمة نظرية بديلة منها حتى الآن، غير ان التطورات على مستوى بنية الدولة وبالتالي بنية نظامها السياسي، وعلى مستوى واقع القوى السياسية وتحديداً الحزبية منها، جعلت نظرية الفصل بين السلطات قاصرة عن تحقيق الغاية التي وجدت من أجلها، وهي حماية الحقوق والحريات.

من ناحية ثانية، يبدو ان التحوّل، على صعيد الممارسة، من الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية وتوازنهما الى فصلٍ وتوازنٍ بين الأكثرية البرلمانية المتحكمة بالقرار التشريعي والتنفيذي من جهة، والمعارضة البرلمانية من جهة أخرى، يبدو هذا التحوّل غير كافٍ ولا يفي بغرض الدفاع عن الحقوق والحريات وصونها. فالمعارضة غير قادرة على إسقاط الحكومة وهي تقوم بمتابعة أعمال الأكثرية البرلمانية وممارساتها، وتوجيه النقد لها، بهدف تنوير الرأي العام، وتقليبه ضدها وخلق قوة شعبية ضاغطة على الحكومة لتصحيح أداؤها، ومحاسبة الأكثرية الحاكمة في الانتخابات النيابية وإسقاطها، ولكن لا شيء يضمن قيام مثل هذه القوة الشعبية، لأن الولاءات الحزبية والتقليدية تلعب دوراً أساسياً في تحديد خيارات الناخبين يوم الانتخاب. فلا يمكن التعويل بالمطلق على دور المعارضة في حماية الحقوق والحريات، هذا اذا كانت مصممة على حمايتها. مع التأكيد على ان للمعارضة دوراً

أساسياً في تصويب مسار الحكم ونهجه وضبط ادائه، وبخاصة في الأنظمة البرلمانية، غير انه لا يمكن الركون لهذا الدور بالمطلق على أهميته.

إن التطورات التي ذهبت باتجاه الحد من الفصل بين السلطات ومن التوازنات القائمة بينها، تقتضي ضمان حد معين من الفصل وبالتالي من استقلالية السلطات وتوازنها، وهذا ما يوفره القضاء الدستوري من خلال الرقابة على دستورية القوانين، ويتطلب تضمين الدستور نصوصاً تؤكد الفصل والتوازن بين السلطات، مع العلم ان اجتهادات المحاكم والمجالس الدستورية ذهبت باتجاه اعتبار مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها مبدأ ذات قيمة دستورية، ينبغي التزامه من قبل المؤسسات الدستورية، ما يعني انه لا يجوز للسلطة الإشتراعية ان تتجاوز حدود صلاحياتها، او تتنازل ضمناً عن صلاحيتها في التشريع للسلطة الإجرائية عن طريق وضع قوانين تترك للسلطة الإجرائية مهام إكمالها او سد الثغرات فيها، كما لا يجوز للسلطة الإشتراعية ان تتجاوز حدود صلاحياتها لجهة ممارسة رقابة على الأحكام القضائية او التدخل بأعمال القضاء بأي شكل كان، والإلتزام باحترام استقلاليته.

ان القضاء الدستوري، في ممارسته الرقابة على دستورية القوانين، ينظر في مدى التزام المشتري مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن القائم فيما بينها واحترام استقلالية كل منها. فهو يستطيع وضع الاجتهادات واتخاذ القرارات التي تلزم المشتري التقيد بهذا المبدأ، مع الأخذ بالإعتبار المصلحة العليا، والإنتظام العام، وضرورات تسيير مرافق الدولة، في ضوء المعطيات المتوفرة. أما السلطة الإجرائية، فهي خاضعة، لجهة الإلتزام لحدود صلاحياتها، لرقابة البرلمان وهي رقابة سياسية، ولرقابة القضاء أيضاً.

لعب القضاء الدستوري في فرنسا، على سبيل المثال، دوراً بارزاً في العلاقة القائمة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية لصالح الأولى، فوسّع المجال الذي حصر دستور الجمهورية الخامسة مهامها في الإشتراع في إطاره، وذلك من خلال تفسير المادة 34 من الدستور، التي عدّدت حصراً المواضيع التي يضع البرلمان الفرنسي القوانين بشأنها، ففك الطوق الذي ضربه واضعو دستور الجمهورية الخامسة حول صلاحية البرلمان في التشريع. ذهبت إجتهدات المجلس الدستوري الفرنسي باتجاه إلغاء التمييز، الذي نصّت عليه المادة 34 من الدستور، بين القضايا التي يحدد القانون بشأنها قواعد، وتلك التي يقتصر القانون بشأنها على تحديد المبادئ الأساسية. ويستنتج من هذا التمييز ان صلاحيات التشريع في الأولى واسعة بينما هي محدودة في الثانية.

توسّعت إجتهدات المجلس الدستوري الفرنسي في تفسير مفهوم " المبادئ الأساسية " من أجل إفساح المجال أمام المشتري لإدخال الحد الأعلى من القواعد في إطار "المبادئ الأساسية"، والغوص بالتالي في تفاصيل القوانين المتعلقة بهذه القضايا، ما وسّع إمكانيات تدخل البرلمان في مجال كان دوره فيه مقتصرًا على تحديد المبادئ الأساسية، وهذا ما جرى في مجال المبادئ الأساسية لحرية إدارة الهيئات المحلية، والمبادئ الأساسية لقانون العمل، والمبادئ الأساسية للضمان الاجتماعي، الخ. فاجتهد القضاء الدستوري فتح الباب أمام المشتري للتدخل في تنظيم قطاعات النشاطات التي يشرع بشأنها، وعدم حصر مهامه فقط في وضع قواعد عامة. كما ان المجلس الدستوري الفرنسي، ومن خلال ربط بنود المادة 34 بعضها ببعض، وسّع سلطة البرلمان، ففي القرار الذي اتخذه في 19 آذار "مارس" 1964، اعتبر ان القواعد المتعلقة بتنظيم البث الإذاعي والتلفزيوني، تدخل في إطار القانون لأن بث الأفكار والمعلومات يرتبط بالحرية العامة، التي تعود صلاحية ضمانها للسلطة التشريعية.

من ناحية ثانية، وسّع المجلس الدستوري الفرنسي نطاق مجال البرلمان في التشريع، عندما اتخذ قراراً، في 2 تموز " يوليو" عام 1965، اعتبر بموجبه ان قضية ما تدخل في إطار القانون إذا ما ورد في مادة من مواد الدستور او في نصوص إعلان حقوق الانسان والمواطن للعام 1789 او في مقدمة دستور العام 1946، ما يشير الى ضرورة تدخل المشتري بشأنها. وهذا ما برر تدخل البرلمان في تنظيم العديد من القضايا بقوانين، ومنها على سبيل المثال، الحق بالإضراب، وذلك استناداً الى الفقرة السابعة من مقدمة دستور 1946.

تمادى المجلس الدستوري الفرنسي في توسيع مجال القانون، وذلك في العام 1982، في ثلاثة قرارات صدرت عنه، اعتبر فيها ان وضع قوانين في أمور تدخل ضمن المجال المتروك للسلطة التنظيمية، وعدم احترام البرلمان المجال المخصص لهذه السلطة، لا يجعل القانون غير دستوري، وهذا ما أدى الى تحول في تحديد مفهوم القانون، فالقانون لا يعرف بالمادة التي يتناولها انما بالشكل الذي يعتمد به، أي بالتصويت عليه في البرلمان وقراره بالأكثرية المطلوبة، وكان دستور الجمهورية الخامسة قد حصر القانون في مجال محدد نصت عليه المادة 34.

ان المجلس الدستوري الفرنسي وسّع مجال القانون، غير أنه حافظ في الوقت نفسه في اجتهاداته على دور السلطة الإجرائية وبخاصة لجهة صلاحياتها في التدخل في عملية الاشتراع، محافظاً بذلك على حد من التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية.

أما بالنسبة لاستقلالية القضاء، فقد صدرت قرارات عن المجلس الدستوري الفرنسي أكدت انه لا يجوز للسلطة الإشتراعية ولا للسلطة الإجرائية ممارسة رقابة على الأحكام القضائية، أو توجيه أوامر للقضاء، أو الحلول محله في الفصل في الأمور التي تدخل في إطار صلاحياته. كما أكد في قراره الصادر في 29 تموز "يوليو" 1998 المبدأ القائل بأن " كل قرار قضائي له قوة التنفيذ"، غير ان المجلس الدستوري الفرنسي أخذ بالإعتبار الضرورات التي تجعل المشتري قادراً على تأكيد قواعد كان القضاء الإداري قد ألغاهها وإعطائها شرعية. فعلى الرغم من تأكيده مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء، رأى المجلس الدستوري الفرنسي انه لا يستطيع التصدي للمشتري في ممارسة صلاحياته تحت تأثير الضرورة، ووضع تشريعات ذات مفعول رجعي، ما عدا في الأمور الجزائية، تتناول تعديل قواعد lois de validation ارتكز عليها القاضي في ممارسة مهامه (قرار 22 تموز-يوليو 1980)، ما يعني ان ذلك لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، غير انه اعتبر ان المشتري لا يستطيع ان يقدم على عمل كهذا الا اذا توافرت شروط ثلاثة، الأول احترام القانون المقتضيات الدستورية وتحديد قوة القضية المحكمة التي تمنع إحياء مرسوم ملغى بقرار قضائي، ومبدأ عدم الرجعية في الأمور الجزائية. الثاني وجود مصلحة عامة تبرر اتخاذ القانون، والثالث عدم تعارض القانون مع أية قاعدة او مبدأ له قيمة دستورية.

من ناحية ثانية، أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته استقلالية القضاء وعدم إمكانية عزلهم، جاعلاً ذلك من المبادئ ذات القيمة الدستورية، كون القاضي هو حارس الحرية الفردية. وفي قراره الصادر في 22 تموز "يوليو" 1980 اعتبر استقلالية القضاء مبدأً دستورياً، يرتكز بالنسبة للقضاء العدلي على نص المادة 64 من الدستور، وبالنسبة للقضاء الإداري على المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية. وكان قد اعتبر، في قراره بتاريخ 17 تموز "يوليو" 1980، ان مبدأ استقلالية القضاء عنصر من عناصر السيادة الوطنية. وكان قد رأى في قرار سابق ان استقلالية القضاء تقاس بمدى استقلالية أعضاء الجسم القضائي.

أما عدم إمكانية عزل القضاة فقد اعترف به المجلس الدستوري الفرنسي للمرة الأولى كمبدأ دستوري في قراره بتاريخ 26 كانون الثاني 1967، غير ان هذا المبدأ لا يجوز، وفق قرارات المجلس الدستوري، ان يشكل حاجزاً أمام مناقلات القضاة، وهذا ما ورد في القرار الصادر في 19 حزيران "يونيو" 2001.

ان مهمة القضاء كحارس للحرية الفردية، نصت عليه المادة 64 من دستور الجمهورية الخامسة، وأكدت عليه قرارات المجلس الدستوري الفرنسي وهي تتوقف على فاعلية التطبيق العملي، غير ان المجلس الدستوري رأى انه يمكن للمشتري ان يتجاوز ذلك اذا كانت هناك ضرورات يجب أخذها بالاعتبار من أجل الحفاظ على الإنتظام العام، او على أمور ترتبط بالمصلحة العامة ولها قيمة دستورية⁸.

هكذا يبدو ان القضاء الدستوري يلعب دوراً أساسياً في الحفاظ على حد معين من الفصل بين السلطات وتوازنها، في ضوء المعطيات والمستجدات، وضرورات الحفاظ على الحقوق والحريات، وفي الوقت نفسه على المصلحة العامة والإنتظام العام.

5

القضاء الدستوري ضماناً للتوازن بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة

ان التحولات التي أدت الى تحول التوازن عملياً بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية الى توازن بين الأكثرية البرلمانية المشكلة الحكومة منها، والمعارضة الطامحة الى ان تصبح أكثرية برلمانية عبر الانتخاب واكتساب ثقة شرائح واسعة من الشعب، هذا التوازن هو توازن مختل أساساً كون المعارضة تشكل الأقلية البرلمانية، غير القادرة على حجب الثقة عن الحكومة وإسقاطها، ويتركز أدائها على مراقبة الحكومة وتوجيه النقد لسياساتها وممارساتها، بهدف تقليب الرأي العام ضدها بانتظار الانتخابات التي تحسم الصراع بين الفريقين المتنافسين، غير ان هذا لا يمنع الأكثرية البرلمانية والحكومة من وضع قوانين تأتي لمصلحتها بدون التقيد بالمبادئ والقواعد التي نص عليها الدستور، ما يشدد قبضتهما على السلطة وهيمنتها على مقدرات الدولة. ما يمنع ذلك هو القضاء الدستوري.

⁸. Dominique Rousseau, *Droit du contentieux constitutionnel*, Montechrestien, Paris, 7^e édition, 2006, pp.265-326

ان لجوء المعارضة البرلمانية الى القضاء الدستوري، في كل مرة تتخطى فيها الأكتريية والحكومة الاعتبارات الدستورية، يؤدي الى ردع الأكتريية والزامها بالتقيّد بما نص عليه الدستور، وضبط ادائها، وبالتالي الى انتظام أداء المؤسسات الدستورية ما يقود الى تصحيح التوازن المختل بين الأكتريية والمعارضة من جهة، وبحول دون هيمنة الأكتريية المنبثقة منها الحكومة، والدمج من خلالها بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية.

6

القضاء الدستوري ضمانة الحقوق والحريات

نشأ الفصل بين السلطات كوسيلة للحفاظ على الحقوق والحريات ومنع قيام سلطة مستبدة، غير ان تحكّم موازين القوى السياسية والمصالح الشخصية والفئوية بمبدأ الفصل بين السلطات، نتيجة توزيع الكتل النيابية بين أكثرية تحكّم وأقلية تعارض، حدّ من دور الفصل بين السلطات وتوازنها في صون الحقوق والحريات الأساسية. وكان لا بد لهذه الضمانة من ضمانة أخرى أكثر فاعلية، وهذه الضمانة الأخيرة تتمثل في القضاء الدستوري. فهو يصون الحقوق والحريات التي كفلها الدستور إضافة الى صون مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها ما يعني ضرورة تضمين الدستور نصوصاً تضمن الحقوق والحريات لكي يستطيع القضاء الدستوري بناء قراراته عليها، وتحقيق العدالة الدستورية.

ان العدالة الدستورية هي أساس العدالة، فالقضاء يبني أحكامه على القوانين، وإذا كانت القوانين غير عادلة تأتي الأحكام القضائية غير عادلة. والقضاء الدستوري هو الذي ينظر في عدالة القوانين في ضوء النصوص الدستورية والمبادئ ذات القيمة الدستورية فيشكل من خلال هذا الدور ضمانة أساسية للعدالة لا تكتمل الا بصور أحكام قضائية عادلة.

إن دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة الدستورية رهن بعدة أمور، من بينها إمكانية وضع يده على القانون للنظر بدستوريته، فلا بد من إفساح المجال أمامه للقيام بدوره من خلال آليات تسهل الوصول اليه، وتوسيع دائرة صلاحياته.

7

استقلالية القضاء الدستوري

ان الدور المناط بالقضاء الدستوري يتطلب ممارسة مهامه باستقلالية تامة عن جميع السلطات في الدولة. وإذا كانت استقلالية القضاء العدلي والاداري شرطاً لتحقيق العدالة، فإن القضاء الدستوري هو ضمانة احترام استقلالية القضاء في القوانين التي ترعاه وتنظم عمله، وبالتالي في ارساء أسس استقلالية القضاء في نصوص قانونية.

ان استقلالية المحاكم والمجالس الدستورية تقتضي تأسيسها بنص دستوري كسائر المؤسسات الدستورية، وتحديدًا كمجلس النواب ومجلس الشيوخ والحكومة. وهذا ما يكرس وجودها كمؤسسات في صلب النظام الدستوري، بحيث لا يمكن التعرض لها بالإلغاء تماماً كما لا يمكن التعرض للبرلمان والحكومة.

تأسيس المحاكم والمجالس الدستورية على هذا الأساس، يمنحها سلطة تحقيق استقلاليتها عن سائر السلطات في الدولة، بحكم المهام المناطة بها بموجب الدستور، وذلك من خلال، إعطائها بنص دستوري، استقلالية تنظيمية لكي تضع أنظمتها الداخلية، واستقلالية مالية لكي تتولى وضع موازنتها السنوية وإنفاقها وفق الأصول المعتمدة في الدولة، واستقلالية إدارية تمكنها من تعيين موظفيها وتحديد مهامهم والإشراف على أدائهم.

كما ان استقلالية القضاء الدستوري تقتض عدم ملاحقة اعضاء المحاكم والمجالس الدستورية امام القضاء الا بعد رفع الحصانة عن العضو المتهم من قبل المحكمة أو المجلس الدستوري المنتمي اليه. اما العقوبات المسلكية بحق اعضاء المحاكم والمجالس الدستورية فتبقى من صلاحيات هذه المحاكم والمجالس كمؤسسات دستورية مستقلة.

ان استقلالية القضاء الدستوري رهن ايضاً باستقلالية القاضي الدستوري، فاستقلاليتها جزء لا يتجزأ من استقلالية المؤسسة التي ينتمي اليها. وهذه الاستقلالية تتحقق عبر أمور عدة، منها منع السلطة التي انتخبت او عيّنت القاضي الدستوري من إقالته، ومنعها من تجديد ولايته في الوقت نفسه، ما يحرره من هم إرضاء السلطة من أجل تجديد ولايته. كما ان منع القاضي الدستوري من تولي مهام في القطاعين العام والخاص وفي الأحزاب، وتخصيصه بالتعويض المالي الملائم من أجل عيش لائق، يحصّن استقلاليتها ويساعد على رفع مستوى ادائه.

يبقى ان يحصن القاضي الدستوري نفسه، فتحصين الاستقلالية في النصوص لوحده لا يكفي، وينبغي تعزيز الاستقلالية في الممارسة العملية⁹.

⁹. لمزيد من المعلومات يراجع تقرير المجلس الدستوري اللبناني المقدم الى المؤتمر العالمي الثاني للعدالة الدستورية في ريو دي جينيرو-البرازيل 16-18 كانون الثاني 2011، منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري 2009-2010، ص 565-572.

8

المجلس الدستوري اللبناني والفصل بين السلطات

لقد نص الدستور اللبناني في مقدمته على ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، وأن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل، وأن لبنان ملتزم الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة المبادئ الواردة فيه في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء.

أنشئ المجلس الدستوري بموجب التعديل الدستوري في العام 1990 وبأشرف ممارسة مهامه في العام 1994.

أول طعن تلقاه المجلس الدستوري بني على مبدأ الفصل بين السلطات. فقد صدر القانون رقم 406 في 1995/1/12 بمادة وحيدة ونص على ما يلي: "بصورة استثنائية، ولمرة واحدة وخلافاً لأي نص آخر يمكن لرئيس مجلس الوزراء نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه أو وضعه بالتصرف. ويعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية".

جرى الطعن بدستورية هذا القانون من قبل ثلاثة عشر نائباً، طالبوا بتعليق مفعول القانون المطعون فيه، وإبطاله لمخالفته مبادئ وأصول التشريع وللانحراف التشريعي، ومخالفة مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه بالدستور، إلخ...

اتخذ المجلس الدستوري قراراً رقم 95/1 تاريخ 1995/2/11 قضى بتعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته. ومن ثم اتخذ قراراً رقم 95/2 تاريخ 1995/2/25 أبطل بموجب القانون المذكور أعلاه، والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السني والجعفري، بسبب مخالفته أحكام الدستور.

ورد في حيثيات القرار ان المادة 20 من الدستور نصت على

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

39 المجلس الدستوري

وحيث انه يستفاد من نص هذه المادة ان ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة والمتقاضين من أجل تأمين متطلبات استقلال القضاء وصوص حقوق الدفاع،

وحيث ان الانتقاص من هذه الضمانات يؤدي الى مخالفة المادة الدستورية التي نصت صراحة على وجوب توافرها،

وحيث ان أحكام الدستور، المتقدم ذكرها، تطبق على المحاكم الشرعية السنية والجعفرية، التي تعتبر جزءاً من تنظيمات الدولة القضائية، وفقاً لما نصت عليه المادة الأولى من تنظيم هذه المحاكم،

وحيث ان المادة 459 من قانون التنظيم القضائي السني والجعفري نصت على ما يأتي: "لا ينقل قضاة المحاكم الشرعية ولا يصرفون ولا يحالون على المجلس التأديبي الا بعد موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى"،

وحيث ان القانون موضوع المراجعة قد أعطى رئيس مجلس الوزراء منفرداً حق نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه، او وضعه بالتصرف، موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى، خلافاً لأحكام الدستور ولأحكام المادة 459 المذكورة أعلاه،

وحيث ان هذا القانون ينطوي على انتقاص من استقلال القضاء ومن الضمانات التي أعطاها الدستور في مادته العشرين للقضاة والمتقاضين،

وحيث انه من المعلوم ان هذه الضمانات المكفولة في الدستور، تقابلها تبعات يتولى التشريع تنظيمها وتحديد وجوه المساعدة فيها،

وحيث ان القانون موضوع المراجعة يكون، والحالة هذه، قد خالف أحكام المادة 20 من الدستور والمبادئ الدستورية العامة المقررة بالنسبة الى استقلال القضاء وتوفير الضمانات للقضاة وللمتقاضين.

لكل هذه الأسباب اتخذ المجلس الدستوري قراراً بعدم دستورية القانون وإبطاله".

9

المجلس الدستوري اللبناني
والتوازن بين الأكثرية والمعارضة.

رأينا ان الفصل بين السلطتين الاشرافية والاجرائية والتوازن فيما بينهما تحول عملياً، بفعل توزع الكتل النيابية، الى توازن بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة. ورأينا ان القضاء الدستوري يقوم بدور أساسي في تحقيق حد معين من هذا التوازن يحول دون هيمنة الأكثرية البرلمانية وتجاوز الدستور.

قام المجلس الدستوري بهذا الدور في القرارين الصادرين عنه في الثاني عشر من شهر أيلول (سبتمبر) 1997 اللذين قضيا بإبطال القانون رقم 654 تاريخ 1997/7/24 المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ 1999/4/30، والقانون رقم 655 تاريخ 1997/7/24 المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى تاريخ 1999/4/30.

ومن المعروف انه في تلك المرحلة لم يتجاوز عدد النواب الذين شكلوا المعارضة الخمسة عشر نائباً من أصل مئة وثمانية وعشرين نائباً تشكل منهم مجلس النواب اللبناني. الأكثرية النيابية كانت ترغب بعدم إجراء انتخابات بلدية وإختيارية وتطلب تأجيلها متذرة بأن الظروف لا تسمح بإجراء هذه الانتخابات، على الرغم من انه جرت الانتخابات النيابية في العام 1996 ولم يحدث ما يعكّر الأمن، ولم تجر انتخابات بلدية وإختيارية منذ العام 1963.

جرى الطعن في دستورية القانونين المذكورين أعلاه من قبل اربعة عشر نائباً. فصدر عن المجلس الدستوري قراران، القرار رقم 97/1 والقرار رقم 97/2، قضيا بإبطال القانونين المطعون في دستوريتهما، ما أدى الى إلزام الحكومة بإجراء الانتخابات البلدية والإختيارية في ربيع العام 1998.

ومن الحثيات التي بني عليها القراران ما يأتي:

41 المجلس الدستوري

بما ان حق الاقتراع، وبالتالي حق المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً هو من الحقوق الدستورية، الذي يجسد المبدأ الديمقراطي الذي يركز عليه النظام الدستوري في لبنان، وله القيمة نفسها في حال ممارسته على مستوى الانتخابات النيابية ام على مستوى الانتخابات المحلية.

وبما انه يتولد عن حق الاقتراع، كما هو متفق عليه علماً واجتهاداً، مبدأ دستوري آخر، هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخاب بصورة دورية وضمن مدة معقولة. وقد كرست هذا المبدأ أيضاً الفقرة "ب" من المادة 25 من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ 16/12/1966 والتي انضم اليها لبنان سنة 1972.

وبما انه اذا كان يعود للمشرع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية، لأن وضع الأنظمة الانتخابية النيابية او المحلية يدخل في اختصاصه، فهو لا يستطيع ان يعدل في مدة الوكالة الجارية الا لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، أي في حال وجود ظروف استثنائية. وبما انه في الظروف الاستثنائية تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع ان يخالف أحكام الدستور والمبادئ الدستورية او القواعد ذات القيمة الدستورية، حفاظاً على النظام العام أو ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا.

وبما أنه اذا كان يعود للمشرع أن يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فان ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري.

وبما أنه من الواضح ان المشرع قد مدد بموجب القانون المذكور، ولاية المجالس البلدية لمدة طويلة بدون ان يضع على الأقل شروطاً أو حدوداً لتطبيقه، فانه بذلك لم يراع صلاحياته الدستورية. وبما ان هذا التمديد لم يبرر بأية ظروف استثنائية، ولا توجد على كل حال ظروف استثنائية تبرره، بدليل قيام الدولة باجراء انتخابات نيابية سنة 1992 وسنة 1996 وانتخابات فرعية في سنة 1994 وسنة 1997، فيكون هذا التمديد قد عطل مبدأ دستورياً هو مبدأ دورية الانتخاب وحرمة الناخب من ممارسة حق الاقتراع خلافاً للمادة 7 من الدستور، وحال دون حق الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية بحرية تطبيقاً للمفهوم الديمقراطي الذي نصت عليه مقدمة الدستور.

وبناءً على هذه الحثيات وغيرها أبطل المجلس الدستوري القانونين المطعون في دستوريتهما لأنهما خالفا أحكام الدستور وتعارضوا مع المبادئ ذات القيمة الدستورية.

10

المجلس الدستوري اللبناني وصون استقلالته

ان العلاقة بين البرلمان والمحاكم والمجالس الدستورية، وما تتعرض له أحياناً من توترات، بسبب صدور قرارات عن القضاء الدستوري لا ترضي الأكتريّة البرلمانية، قد تؤدي الى اتخاذ قرارات في البرلمان تحد من صلاحيات المحاكم والمجالس الدستورية، او تقود الى شلل عملها، او ممارسة ضغوط عليها والنيل من استقلاليتها. وقد يصل الأمر الى حد إلغاء المحكمة او المجلس الدستوري.

ان تحصين المحاكم والمجالس الدستورية بنصوص دستورية، تؤكّد وجودها كمؤسسات دستورية من مؤسسات النظام، يجعل البحث في إلغائها او تقليص صلاحياتها متعارضاً مع الفلسفة التي نشأت على أساسها، ومع المبادئ التي يراها القضاء الدستوري، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، واحترام استقلاليتها. وهذا ما بنى عليه المجلس الدستوري اللبناني حيثياته في القرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6 الذي أبطل القانون المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم تعيين أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء المنتهية ولايتهم، وكانت عضوية خمسة أعضاء قد انتهت في العام 2003، ولم يقدم البرلمان والحكومة على تسمية أعضاء جدد بدلاً منهم، فاستمروا بممارسة مهامهم في المجلس الدستوري عملاً بالقانون الذي ينص على ان العضو المنتهية ولايته يستمر في ممارسة أعماله الى حين تعيين بديل منه وحلف اليمين أمام رئيس الجمهورية. ان تعليق عمل المجلس الدستوري، بقرار اتخذه البرلمان، يشكل انتهاكاً لاستقلالية هذا المجلس، ويعطل مرفقاً دستورياً هو جزء لا يتجزأ من النظام الدستوري اللبناني.

جرى الطعن في دستورية هذا القانون، أي قانون رقم 679 تاريخ 19 تموز (يوليو) 2005 المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري. وأصدر المجلس قراراً بإبطال القانون المطعون في دستوريته.

من الحيثيات التي بنى المجلس الدستوري قراره عليها ما يأتي:

"بما ان المادة 19 من الدستور تنشئ مجلساً دستورياً وتحدد اختصاصه، فيضحي سلطة دستورية مستقلة تتمتع بالصفة القضائية.

وبما ان المادة عشرين من الدستور تنص على قيام السلطة القضائية وعلى استقلال القضاة في

اداء مهامهم،

43 المجلس الدستوري

وبما ان المجلس يرى ان المشرع الدستوري عندما ينشئ مجلساً دستورياً انما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات بعد السلطة المشتقة والسلطة الاجرائية، انما يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية الى سلطتين دستوريتين مستقلتين عن السلطة المشتقة والسلطة الاجرائية،

وبما ان مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ دستوري، مكرس في الدستور اللبناني، الذي يعتبر ان النظام قائم عليه أي انه ركن من أركان هذا النظام، فيكون المجلس الدستوري سلطة دستورية مختلفة ومستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية، واختصاصه محدد في الدستور ذاته بمراقبة دستورية القوانين وبتّ النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، حتى اذا توقف عمل أي من هذه السلطات الدستورية، تفقد الهيكلية الدستورية دعامة من دعائمها ويتوقف سيرها ويتعطل انتظامها الدستوري،

وبما ان المشرع الدستوري اللبناني عند نصه على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، انما هدف، من خلال هذا التكريس النصي لمبدأ دستوري، الى تفادي المحذور الأخطر، والمتمثل في تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية مستقلة أخرى خارج الأطر الدستورية،

وبما ان المجلس يرى ان قيام السلطة المشتقة، بدون اية اجازة دستورية، بكف يد المجلس الدستوري عن النظر بالمراجعات الواردة اليه، تحت أية ذريعة كانت، انما يقع باطلاً بطلاناً كلياً لأنه يؤدي الى طغيان سلطة دستورية على أخرى، وتعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية أخرى،

وبما ان نزع المشرع العادي اختصاص المجلس الدستوري بالنظر بالمراجعات الواردة اليه، انما يؤلف تجاوزاً للمبادئ والنصوص الدستورية في حين لا يعود لأية سلطة دستورية الخروج عن الدستور وأحكامه ومبادئه،

أما لجهة التوازن بين السلطات، فقد رأى المجلس الدستوري ان القانون المطعون في دستوريته يؤدي الى خلل فاضح بقاعدة توازن السلطات، ليس فقط لأن السلطة المشتقة تطغى على المجلس الدستوري بقانون عادي يشل اختصاصه الدستوري، بل والأدهى من ذلك، لأن هذا القانون يحدث فراغاً دستورياً من جراء تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة تحرص كل الحرص على تفادي هذا الفراغ من خلال استمرار أعضائها في ممارسة مهامها،

وبما ان المجلس يرى ان مبدأ استمرارية السلطات الدستورية منعاً لحدوث أي فراغ فيها مبدأ ذو قيمة دستورية (...)،

وبما أنه، تأكيداً لما سبق، نص الدستور اللبناني في مواد مختلفة منه على ملء الفراغ في السلطتين التشريعية والاجرائية،...

وبما أن المجلس يرى أن هذا الحرص الدستوري الشديد على عدم إحداث أي فراغ في السلطتين الإشرافية والإجرائية، إنما ينسحب حكماً على المجلس الدستوري الذي هو أيضاً سلطة دستورية مستقلة أنشأها الدستور ونصّ على اختصاصها، وذلك عملاً بقاعدة توازن السلطات.

خلص المجلس الدستوري الى إبطال القانون رقم 2005/679 إبطالاً كلياً لمخالفته أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرّسة فيه أو المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية.

نستنتج مما سبق أن القضاء الدستوري في علاقته بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، يتخطى دوره عملياً في مراقبة دستورية القوانين الى العمل على انتظام أداء المؤسسات الدستورية والمساهمة في ضبط أدائها، وبالتالي في انتظام الحياة السياسية، فهو يشكّل ركناً أساسياً في دولة القانون والمؤسسات، وصون الحقوق والحريات، وتحقيق العدالة الدستورية التي هي أساس العدالة. من هنا ضرورة توسيع صلاحياته، وتوسيع الحق بمراجعته، وصون استقلاليته عن جميع السلطات في الدولة.

أما الذين يخشون من أن تعزيز القضاء الدستوري وتوسيع صلاحياته يقود الى "حكم القضاة" "Gouvernement des juges"، فنقول لهم أن الحكم يتحوّل حكم القضاة إذا وضعت إرادة القضاة القانون جانباً في حين أنه يعبر عن إرادة الشعب، أي عندما يتخذ القضاة قرارات سياسية تتعارض وقرارات ممثلي الشعب. ولا يمكن الكلام على حكم القضاة، على مستوى القضاء الدستوري طالما أن المحاكم والمجالس الدستورية تنتظر في قراراتها بدستورية القانون ومدى تطابقه والنصوص والمبادئ والقواعد الدستورية وذات القيمة الدستورية، ودستورية الإجراءات المتخذة في اعتماد القانون، وليس النظر في ملاءمة القانون للأهداف التي وضع القانون من أجلها، فهناك حدود تقف عندها صلاحيات القضاء الدستوري كما أن هناك حدوداً تقف عندها صلاحية البرلمان، وعلى كل طرف التزام حدود صلاحياته.