الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

8

شرعية المجلس الدستوري

الدكتور وليد عبلا

استاذ جامعي

نُشرت مقالات حول المجلس الدستوري مفادها أن التكوين الحالي للمجلس غير قانوني وبالتالي فان ما يصدر عنه من قرارات تعتبر غير قانونية.

استند أصحاب هذا الرأي إلى سببين. **الاول** هو أن أحد أعضاء المجلس تم "التجديد" له خلافاً لقاعدة عدم التجديد المنصوص عليها في المادة الرابعة من القانون 93/250 (قانون إنشاء المجلس الدستوري) والمادة الثالثة من القانون 2000/243 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) اللتين تنصان على أن "مدة أعضاء المجلس الدستوري ست سنوات غير قابلة للتجديد". والسبب **الثاني** هو أن المادة الرابعة من القانون 2008/43 (تعديل القانون 93/250 المذكور أعلاه) تنص على أن مدة ولاية نصف أعضاء المجلس الحاليين تنتهي بعد انقضاء ثلاث سنوات ويجري اختيارهم بالقرعة. وبما أن المجلس الدستوري لم يبادر إلى إجراء القرعة يكون التكوين الحالي للمجلس غير قانوني وتبعاً لذلك تكون القرارات التي تصدر عنه غير قانونية (انظر مثلاً مقالي الدكتور محفوظ سكينة في **السفير**، 11 أيلول و19 كانون الأول 2012، ص 4).

للوهلة الأولى يبدو هذا الرأي مقبولاً فأحد أعضاء المجلس الدستوري الحاليين كان عضواً في المجلس في مرحلة سابقة. ثم إن المجلس لم يبادر بعد ثلاث سنوات من تشكيله إلى إجراء القرعة لاختيار نصف أعضائه الذين تنتهي ولايتهم. لكن، عندما نتعمق أكثر في تفحص السببين المذكورين أعلاه يتبين أنهما لا يصمدان أمام تفسير سليم وموضوعي لاحكام قانونيْ إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي كما سنبين فيما يأتي.

1
في مخالفة قاعدة عدم التجديد لأعضاء المجلس الدستوري

إن قاعدة عدم التجديد لأعضاء المجلس الدستوري (أو اختصار ولايتهم) قاعدة جوهرية لضمان استقلالية أعضاء المجلس وتحصينهم ضد الاغراءات أو الضغوط التي قد تمارسها عليهم سلطة التعيين، ونجدها في معظم التشريعات الاجنبية المتعلقة بالمجالس الدستورية أو المحاكم الدستورية (حسب التسمية المعتمدة في البلد).

أخذ المشرّع اللبناني بدوره بقاعدة عدم التجديد أو اختصار ولاية أعضاء المجلس الدستوري فنصت المادة الرابعة من قانون إنشاء المجلس الدستوري والمادة الثالثة من نظامه الداخلي المشار إليهما أعلاه على أن "مدة ولاية أعضاء المجلس ست سنوات غير قابلة للتجديد ولا يجوز اختصار مدة أي منهم".

اعتمد القائلون بان قاعدة "عدم التجديد" لم تحترم في التشكيل الحالي للمجلس الدستوري على كون المجلس يضم بين أعضائه عضواً سبق أن عُين في المجلس، فاعتبروا أن تعيينه في العام 2009 يشكل مخالفة صريحة لقاعدة عدم التجديد المذكورة.

من الواضح أن أصحاب الرأي المشار إليه أخطأوا في استخدام المصطلح القانوني الصحيح الذي ينطبق على وضع عضو المجلس المعني فخلطوا بين "التجديد" من جهة، و"إعادة التعيين" من جهة أخرى، ولم يحسنوا تفسير معنى "التجديد" المنصوص عليه في قانون إنشاء المجلس الدستوري ونظامه الداخلي.

يعني التجديد في القانون والفقه إعادة انتخاب أو إعادة تعيين شخص ما في منصب أو وظيفة عامة لولاية ثانية فور انتهاء ولايته الأولى. كالتجديد لرئيس الجمهورية بشارة الخوري بعد تعديل المادة 49 من الدستور (بصورة استثنائية) بالقانون الدستوري الصادر في 1948/5/22، أو التجديد لرئيس أو أعضاء مجلس إدارة مؤسسة عامة أو لحاكم مصرف لبنان على سبيل المثال. يعني التجديد إعادة الانتخاب أو إعادة التعيين لولاية ثانية فور انتهاء الولاية الأولى وبدون حدوث انقطاع بين الولايتين.

يختلف التجديد، وفق التفسير الصحيح الذي بيّناه أعلاه، عن تمديد الولاية اذ أن التمديد هو إطالة مدة الولاية قبل انتهائها بحيث تستمر ولاية الشخص المنتخب أو المعين بدون انقطاع بعد تعديل مدتها. المثال على ذلك تمديد ولاية الرئيس الياس الهراوي (القانون

1995/462) ثم ولاية الرئيس اميل لحود (القانون 2004/585) بعد تعديل المادة 49 من الدستور على الشكل الآتي: "لمرة واحدة وبصورة استثنائية تستمر ولاية رئيس الجمهورية الحالي ثلاث سنوات تنتهي في (...)". وفي الحالتين لم تعتبر الحكومة أنذاك مستقيلة عملاً بالمادة 69 (فقرة 1–د) من الدستور التي تنص على أن الحكومة تعتبر مستقيلة "عند بدء ولاية رئيس الجمهورية" لأنه لم يحصل تجديد، أي بدء ولاية جديدة، بل إطالة لولاية رئيس الجمهورية بجعلها (بصورة استثنائية) تسع سنوات بدلاً من ست سنوات.

من جهة أخرى، يختلف "التجديد" عن "إعادة الانتخاب أو إعادة التعيين" الذي يقع عندما يكون هناك انقطاع بين الانتخاب أو التعيين الأول والانتخاب أو التعيين الثاني. ففي هذه الحالة نكون أمام انتخاب أو تعيين لمرة ثانية وليس أمام "تجديد" بالمعنى التقني لهذه الكلمة. فالانقطاع الزمني بين الولايتين هو معيار التمييز بين التجديد من جهة، وإعادة الانتخاب أو التعيين لمرة ثانية من جهة أخرى. لذا من الخطأ وصف إعادة تعيين عضو سابق في المجلس الدستوري بعد انقطاع بين الولايتين بمثابة تجديد مخالف للقانون.

ذلك أن عضو المجلس المقصود كان قد عُين في الهيئة الأولى للمجلس في كانون الأول 1993 وبدأت ولايته بعد أن حلف اليمين مع بقية أعضاء المجلس في نيسان 1994 واستمر في المجلس حتى انتهاء ولايته في العام 2000. وعليه، فان تعيينه مرة ثانية في المجلس في العام 2009، أي بعد تسع سنوات من انتهاء ولايته الأولى، لا يعتبر تجديداً بل إعادة تعيين لا تنطبق عليه على الاطلاق قاعدة عدم التجديد.

لعل أكثر ما استوقفنا في التحليل الذي عاب على المجلس الحالي عدم قانونية تكوينه بسبب إعادة تعيين عضو سابق فيه هو استناده إلى المادة 49 من الدستور التي جاء فيها أن مدة رئيس الجمهورية ست سنوات "ولا يجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات" ليستنتج من هذا النص أنه "لو كان ثمة احتمال بقبول المشرّع لتجديد لاحق للولاية (أي لولاية عضو المجلس الدستوري) لكان أورد قياساً على نص المادة 49 من الدستور نصاً مماثلاً لنص هذه المادة"!

لا يمكن الأخذ بهذا التحليل على الاطلاق لسببين واضحين. **الأول** هو أنه يخالف قاعدة قانونية بديهية وهي أن الأصل في القانون الجواز والمنع هو الاستثناء، بمعنى أن كل ما هو غير ممنوع في القانون مسموح به وليس العكس. وبما أنه لا يوجد نص يمنع صراحة إعادة تعيين أحد أعضاء المجلس الدستوري السابقين مرة ثانية في المجلس بعد انقضاء مدة

ولايته الأولى بسنوات فهذا التعيين يعتبر جائزاً ولا يشكل مخالفة لقاعدة منع التجديد وليس بحاجة إلى نص يجيزه. المهم أنه لا يوجد نص يمنعه. ولو أراد المشرّع منع إعادة التعيين لكان أورد نصاً يمنع ذلك صراحة على غرار نص المادة 135 من الدستور الايطالي على سبيل المثال التي جاء فيها: إن مدة ولاية أعضاء المحكمة الدستورية تسع سنوات "ولا يجوز تعيينهم مرة أخرى".

أما السبب **الثاني** فهو أن الهدف من المادة 49 من الدستور ليس منع التجديد لرئيس الجمهورية فور انتهاء ولايته فحسب بل أيضاً منع إعادة انتخابه مرة أخرى ما لم يكن قد مر ست سنوات على انتهاء ولايته الأولى. فالمادة 49 فرضت شرطاً مشدداً على إعادة انتخاب رئيس جمهورية سابق وهو انقضاء ست سنوات على ولايته الأولى. وعليه، لا يمكن أن نستند إلى عدم وجود نص في قانون إنشاء المجلس الدستوري شبيه بنص المادة 49 من الدستور لتحريم إعادة تعيين عضو سابق في المجلس مرة ثانية ولو بعد سنوات عديدة من انتهاء ولايته الأولى. بل إن المنطق القانوني السليم يقود إلى استنتاج العكس تماماً.

بالإضافة إلى كل ما أوردناه أعلاه نشير إلى أن الهدف من قاعدة عدم تجديد ولاية أعضاء المجلس الدستوري المحافظة على استقلاليتهم وتحصينهم ضد إغراءات سلطة التعيين أو الانزلاق إلى محاباتها. إلا أن هذه القاعدة تفقد مبررها كوسيلة ضغط أو إغراء إذا ما تم إعادة تعيين العضو بعد سنوات من انتهاء ولايته الأولى لأن سلطة التعيين ليست هي ذاتها إنما تكون قد تبدلت واختلفت سياستها وتوجهاتها كما هي الحالة بالنسبة للعضو الحالي في المجلس الذي عين في العام 1993 في مجلس الوزراء وانتخب في العام 2009 من الهيئة العامة لمجلس النواب. قد يكون من غير المستحب بنظر الكثيرين ونحن منهم إعادة تعيين عضو سابق في المجلس الدستوري ولا يوجد أي مسوّغ لذلك بصرف النظر عن كفاءة هذا العضو وخبرته ونزاهته، فالبلد لا يفتقر إلى أصحاب المؤهلات والكفاءات العالية. ولكن من المؤكد أن إعادة التعيين هذا لا يشكل مخالفة تؤثر على قانونية تكوين المجلس الدستوري ما دام قانون المجلس لا يتضمن نصاً مخالفاً.

في مطلق الأحوال، فمجلس النواب هو الذي اختار العضو المذكور لولاية ثانية بعد الاطلاع على ملفه الشخصي المرفق بطلب الترشيح وهو على أي حال ليس بالشخص المغمور الذي لا يعرفه النواب إذ سبق له أن تبوأ أعلى المناصب القضائية، ما يعني أن مجلس النواب لم يعتبر أن هذا التعيين يشكل تجديداً مخالفاً للقانون. ومجلس النواب هو

صاحب الصلاحية في تفسير القوانين التي يقرها سواء أكان التفسير صريحاً أم ضمنياً وهو المفوّض بموجب المادة 19 من الدستور بتحديد قواعد تنظيم المجلس وكيفية تشكيله وأصول العمل فيه.

وتأسيساً على ما أوردناه، لا يمكن أبداً توجيه اللوم إلى المجلس الدستوري أو مؤاخذته "لسكوته" عن "التجديد" لأحد أعضائه ولأنه "لم يلفت نظر الجهة المعنية لذلك طالباً استبداله" كما ورد في إحدى المقالات (أنظر "السفير" في 2012/12/21، ص. 3)، لسبب بسيط جداً وهو أن المجلس الدستوري لا يملك مثل هذه الصلاحية ولا يحق له الاعتراض على قرار تعيين أحد أعضائه من مجلس الوزراء أو من مجلس النواب. ومن التجني أن يُنسب إليه مثل هذا التقصير.

2
القرعة بعد إنقضاء ثلاث سنوات على تعيين أعضاء المجلس

نصت المادة الرابعة من القانون 43 تاريخ 2008/11/3 (المعدل للقانون 93/250 المذكور أعلاه) على أنه تنتهي ولاية نصف أعضاء المجلس الدستوري بعد انقضاء ثلاث سنوات على ولايتهم ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة. وبما أن ولاية أعضاء المجلس الحالي بدأت في 2009/6/5 فقد كان من المفترض أن تنتهي ولاية خمسة منهم بالقرعة في 2012/6/5 وفقاً للمادة الرابعة المذكورة. إلا أن المجلس لم يبادر إلى إجراء القرعة، ما حمل البعض على القول إن المجلس الدستوري الحالي غير قانوني وإن القانون 242 الذي صدر في 2012/10/22 ونص على إلغاء القرعة لا يغطي هذه المخالفة.

لمعرفة ما إذا كان عدم إجراء القرعة يجعل المجلس الدستوري الحالي فاقداً للأساس القانوني يقتضي الاجابة عن سؤالين. **الأول**، لماذا لم يعمد المجلس إلى إجراء القرعة لإنهاء ولاية خمسة من أعضائه؟ والسؤال **الثاني**، هل أن القانون 2012/242 الذي ألغى القرعة يطبق على أعضاء المجلس الحالي؟ وقبل الرد على هذين السؤالين لا بد من توضيح الهدف من القرعة.

1. الغاية من إجراء القرعة: درجت التشريعات في معظم الدول التي يوجد فيها مجلس دستوري أو محكمة دستورية على عدم تبديل أعضاء المجلس دفعة واحدة عند انتهاء

مدة ولايتهم بل أن يتم التبديل على دفعتين أو أكثر حسب عدد أعضاء المجلس ومدة ولايتهم في كل بلد. الهدف من هذه القاعدة الحفاظ على استقرار عمل المجلس واستفادة الأعضاء الجدد من خبرة الأعضاء القدامى. من أجل تطبيق هذه القاعدة يعمد المشرع عند إنشاء المجلس الدستوري لأول مرة إلى تحديد كيفية إنهاء ولاية أعضاء المجلس تباعاً.

في فرنسا على سبيل المثال، عندما أنشئ المجلس الدستوري بموجب دستور الجمهورية الخامسة في العام 1958 – وهو يتألف من تسعة أعضاء يعين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ ثلاثة أعضاء لمدة تسع سنوات يُضاف إليهم حكماً رؤساء الجمهورية السابقون لمدى الحياة (المادة 56 من الدستور) – نص القانون الأساسي لتنظيم المجلس على أنه بالنسبة للهيئة الأولى للمجلس يعين كل واحد من هؤلاء الرؤساء الثلاثة عضواً لمدة ثلاث سنوات وعضواً ثانياً لمدة ست سنوات وعضواً ثالثاً لمدة تسع سنوات. وعندما تنتهي ولاية الأعضاء الثلاثة المعينين لمدة ثلاث سنوات يصار إلى تعيين ثلاثة أعضاء جدد بدلاً منهم لمدة تسع سنوات وكذلك عندما تنتهي ولاية الأعضاء الثلاثة المعينين لمدة ست سنوات. باتباع هذه الطريقة أصبح يجري تبديل ثلث أعضاء المجلس كل ثلاث سنوات. طُبقت هذه القاعدة في فرنسا بصورة منتظمة ودقيقة منذ 1959 (تاريخ تعيين أول هيئة) وحتى الآن.

لجأت دول أوروبية أخرى من أجل تبديل أعضاء المجلس أو المحكمة الدستورية إلى تحديد سن لانتهاء مدة ولاية الاعضاء حُكماً. في بلجيكا والنمسا مثلاً حُددت سن انتهاء الخدمة بسبعين عاماً، وفي المانيا بثمانية وستين عاماً على ألا تتجاوز مدة الولاية اثنتي عشرة سنة كحد أقصى. تؤدي هذه الطريقة إلى تبديل الأعضاء تباعاً بتعيين عضو جديد بدلاً من العضو الذي تنتهي ولايته. وكانت اسبانيا البلد الاوروبي الوحيد الذي اختار القرعة لتبديل أعضاء أول هيئة للمحكمة الدستورية عند إنشائها في العام 1980.

في لبنان، نص قانون إنشاء المجلس الدستوري على تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات. واعتمد المشرع لتطبيق هذه القاعدة بالنسبة للهيئة الأولى للمجلس القرعة فنصت المادة الرابعة من القانون 93/250 على أنه "بصورة استثنائية تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة ويعين خمسة أعضاء بدلاً عنهم لمدة ست سنوات (...)". وهذا ما نصت عليه أيضاً المادة الرابعة من القانون 96/516 (النظام الداخلي للمجلس الذي حل محله القانون 2000/243).

تطبيقًا لأحكام المادة الرابعة المذكورة أعلاه، أُجريت القرعة بتاريخ 1997/5/21 (أي بعد ثلاثة أعوام من بدء ولاية الأعضاء) وشملت أربعة أعضاء فقط على اعتبار أن رئيس المجلس (الاستاذ وجدي ملاط) كان قد استقال في 1997/4/2. لا نعلم كيف تمت هذه القرعة ولكن يبدو أنها كانت قرعة "بالتراضي" أو "بالتفاهم" راعت، على الطريقة اللبنانية، التوازن الطائفي إذ خرج بموجبها العضو السني الأكبر سناً والعضو الشيعي الأكبر سناً والعضو الارثوذكسي الأكبر سناً والعضو الكاثوليكي (الوحيد). و"نجا" العضو الدرزي (الوحيد)، ولم تطل القرعة العضو الماروني (المتبقي).

تجدر الإشارة إلى أن القرعة تجري مرة واحدة وبالنسبة لأول هيئة فقط وليس كل ثلاث سنوات كما ورد خطأ عند البعض (أنظر المقالين المنشورين في **السفير** في 11 أيلول و19 كانون الاول 2012 اللذين سبقت الإشارة إليهما وقد جاء فيهما حرفياً: "إن قاعدة تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات عن طريق القرعة"). ولهذا السبب ألغى القانون رقم 150 الذي صدر في 1999/10/30 (تعديل بعض أحكام قانون إنشاء المجلس الدستوري وقانون نظامه الداخلي) القرعة لانتفاء الحاجة إليها. وهذا ما فعله أيضاً القانون 2000/243 (النظام الداخلي الحالي للمجلس).

بعد إجراء القرعة في العام 1997 أصبح يتم تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري بصورة دورية كل ثلاث سنوات. إلا أن تقاعس سلطة التعيين (مجلس الوزراء ومجلس النواب) في العام 2003 عن تعيين خمسة أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء الذين انتهت ولايتهم أدى إلى الأزمة التي عرفها المجلس الدستوري وشل عمله كلياً اعتباراً من 2005/8/8 للأسباب المعروفة من الجميع ولا مجال للخوض فيها بالتفصيل في هذه العجالة.

بقي المجلس الدستوري متوقفاً عن العمل من 2005/8/8 وإلى أن صدر القانون رقم 2008/43 (المعدل للقانون 93/250) الذي أعاد إحياء المجلس الدستوري وفرض شروطاً واجراءات جديدة لتعيين أعضاء المجلس. وقد نص على أنه "تنتهي ولاية نصف أعضاء هيئة المجلس المعينة بعد صدوره بعد ثلاث سنوات من تاريخ قسم اليمين لجميع أعضاء المجلس ويجري اختيار هؤلاء بالقرعة" (المادة الرابعة).وتطبيقاً لأحكام هذا النص وبما أن ولاية أعضاء المجلس الدستوري بدأت في 2009/6/5 كان من المفترض أن تنتهي

ولاية خمسة أعضاء بالقرعة في 2012/6/5. إلا أن المجلس لم يبادر إلى إجراء القرعة. فما هو السبب؟ وهل هناك مبرر لعدم إجرائها؟

2. سبب عدم إجراء القرعة: للوقوف على سبب عدم إجراء القرعة لا بد من ربط المادة الرابعة من القانون 2008/43 المتعلقة بإنهاء ولاية خمسة أعضاء بالقرعة بالمادة الثالثة من القانون ذاته التي جاءت بآلية جديدة لتعيين أعضاء المجلس الدستوري. ذلك أن أحكام القانون بناء مترابط ومتكامل ولا يجوز تفسير كل مادة منه على حدة وبمعزل عن بقية المواد التي تكمل بعضها البعض. بل إنه لمن بديهيات تفسير النصوص القانونية المتعلقة بموضوع واحد أن تفسر في صورة متوافقة بعضها مع بعض لكي يُستنبط منها مجتمعة المعنى الذي يفيد تطبيقها وفقاً للغاية المرجوة منها، بدلاً من تعطيل مفعولها بتفسير نص منها في صورة متعارضة أو غير متوافقة مع نص آخر. وهذا ما استقر عليه الفقه والاجتهاد.

تأسيساً على ما أوردناه أعلاه، وبالعودة إلى أحكام القانون 2008/43 يتبين أن المادة الثالثة منه اشترطت (ولأول مرة منذ إنشاء المجلس) على من يرغب في أن يكون عضواً في المجلس الدستوري أن يتقدم بطلب ترشيح مرفقاً بسيرة ذاتية وبالمستندات الثبوتية المطلوبة. وحددت الفقرة (د) من هذه المادة مهلة للترشيح فنصت على أن "مهلة تقديم الترشيح تسعين يوماً قبل موعد إنتهاء ولاية الأعضاء وتنتهي بعد ثلاثين يوماً من بدئها". هذا يعني أنه لا يمكن تعيين أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء الذين تنتهي ولايتهم إلا من المرشحين ضمن المهلة المحددة في الفقرة (د) المذكورة دون سواهم. وهذه المهلة هي مهلة إسقاط لا يجوز تعديلها أو تمديدها إلا بقانون. وبما أن ولاية نصف أعضاء المجلس الحالي كان يفترض أن تنتهي في 2012/6/5 كما أسلفنا، كان ينبغي أن تقدم الترشيحات وفقاً للمادة الثالثة فقرة (د) في مهلة تبدأ قبل تسعين يوماً من هذا التاريخ (أي 2012/6/5) وتنتهي بعد ثلاثين يوماً من بدئها.

أرسل رئيس المجلس الدستوري، حرصاً منه على تطبيق القانون، كتاباً إلى الأمانة العامة لرئاسة مجلس الوزراء في 2012/3/1 سجل في قلم رئاسة مجلس الوزراء تحت الرقم 2/534 تاريخ 2012/3/2 يلفت فيه نظر الأمانة العامة إلى نص المادة الثالثة من القانون 2008/43 كي تبادر إلى الاعلان عن موعد الترشيح لعضوية المجلس الدستوري ضمن

المهلة القانونية على اعتبار أن الجهة التي تُعين هي الجهة التي تعلن عن موعد الترشيح، إلا أن الأمانة العامة لم تعلن عن موعد الترشيح.

إزاء هذا الوضع وجد المجلس الدستوري نفسه أمام خيارين. **الأول** أن يجري القرعة في موعدها لإنهاء ولاية نصف أعضائه تمسكاً منه بحرفية نص المادة الرابعة من القانون 2008/43. وفي هذه الحالة ستسقط عضوية خمسة أعضاء من دون أن يكون بإمكان مجلس الوزراء ومجلس النواب تعيين خمسة أعضاء جدد بدلاً عنهم لأن آلية التعيين قد تعطلت وأصبح هناك استحالة مطلقة للتعيين ما لم يصدر قانون جديد يحدد مهلة جديدة لتقديم طلبات الترشيح. أما الخيار **الثاني** فهو تأجيل إجراء القرعة ريثما يصدر قانون جديد يفتح مجدداً باب تقديم طلبات الترشيح ويحدد لها مهلة جديدة أو ينص على إلغاء القرعة، وهناك اقتراح قانون بإلغاء القرعة مقدم منذ العام 2011 كما سيأتي بيانه.

اختار المجلس الدستوري وعن حق الحل الثاني حرصاً منه على استمرارية أداء المجلس، فاتخذ قراراً بالاجماع بتاريخ 2012/6/5 بالتريث في إجراء القرعة ريثما يصدر قانون جديد يضع حلاً للمأزق القانوني الذي نشأ عن عدم الإعلان عن موعد تقديم طلبات الترشيح وأدى إلى تعطيل آلية التعيين.

إن القرار الذي اتخذه المجلس الدستوري بالتريث في إجراء القرعة قرار صائب وواقع في موقعه القانوني السليم لسببين على الأقل. **الأول**، هو أنه لو أجرى القرعة على الرغم من عدم وجود مرشحين للتعيين في المجلس لأدى ذلك إلى انهاء عضوية خمسة أعضاء من دون امكانية تعيين بدلاء عنهم. وعلى الرغم من أن النظام الداخلي للمجلس ينص على أن "يستمر الاعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين" (المادة 4 من القانون 2000/243)، فاحتمال التشكيك بقانونية بقائهم في المجلس وارد، تماماً كما حصل في العام 2005 وأدى إلى انقطاع الاعضاء المنتهية ولايتهم عن العمل وتعطيل النصاب في المجلس الدستوري وشل عمله اعتباراً من 2005/8/8 وإلى 2009/6/5 (تاريخ بدء ولاية الاعضاء الحاليين). والسبب **الثاني** هو أن اجراء القرعة على الرغم من أن آلية التعيين مُعطلة من شأنه أن يؤدي إلى شل عمل المجلس للأسباب التي أوردناها أعلاه، وهذا أمر غير جائز دستورياً وقانونياً وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري ذاته وحرص المجلس على تفادي وقوعه.

ذلك أن المجلس الدستوري "سلطة دستورية مستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية" ولا يجوز على الاطلاق "تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية أخرى خارج الأطر الدستورية". هذا ما قضى به المجلس الدستوري في قرار أصدره في العام 2005 وكرس بموجبه مبدأ استمرارية عمل الهيئات المعنوية وفي طليعتها المجلس الدستوري. ومما جاء في هذا القرار أيضاً:

"إذا كان وجود هيئة معنوية ضرورياً لحسن سير مرفق عام فإنه ليس ما يحول دون استمرار هذه الهيئة في عملها رغم انتهاء أجل ولايتها وذلك تأميناً لمتطلبات المصلحة العامة والاستمرار بالرغم من عدم وجود نص صريح، فكيف الحال إذا كان هناك نص صريح بهذا المعنى مثل النص الوارد في المادة الرابعة من القانون رقم 2000/243" (قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6).

تنص المادة الرابعة من القانون 2000/243 المشار إليها في القرار على أنه عند انتهاء الولاية يستمر الاعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين كما مر معنا.

ومعلوم أن قرارات المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكمة وهي ملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والادارية (المادة 13 من القانون 93/250). والمجلس الدستوري بعدم إجرائه القرعة تفادياً لاحتمال تعطيل عمله يكون منسجماً مع الاجتهاد الصادر عنه والملزم لجميع السلطات العامة.

مهما يكن من أمر، فقد صدر في 2012/10/22 القانون رقم 242 الذي نص على إلغاء القرعة (وكان مجلس النواب قد أقره في جلسته المنعقدة في 2012/7/2). فما هو مفعول هذا القانون بالنسبة للقرعة التي كان من المفترض أن تجري قبل صدوره؟

3. إلغاء القرعة بموجب القانون 2012/242: اعتبر البعض أن القانون 2012/242 "لا يمكن تطبيقه بصورة رجعية على أعضاء الهيئة الدستورية الحاليين" لأن القوانين تطبق بعد نشرها ولا يجوز أن يعطى لها مفعولاً رجعياً إلا إذا تضمنت نصاً صريحاً على ذلك" (انظر المقالين المنشورين في السفير المذكورين سابقاً). إلا أن هذا المبدأ لا ينطبق بنظرنا على القانون 242 المذكور لأنه لا يتفق مع الغاية منه ويفرغه من مضمونه ولا يمكن الأخذ به للأسباب الآتية.

أ. إن القرعة التي نص عليها القانون 2008/43 في مادته الرابعة هي استثنائية ولمرة واحدة فقط. وبذلك يكون القانون 2012/242 الذي نص على إلغاء المادة الرابعة المذكورة قد ألغى القرعة بصورة نهائية ولا حاجة لأن يصدر بمفعول رجعي لأن القصد منه إلغاء القرعة الاستثنائية والوحيدة والا يكون بلا جدوى ولا فائدة منه.

ب. إن القانون 2012/242 **لا يشرّع للمستقبل** لأنه لن تكون هناك قرعة بعد صدوره بل هو يهدف إلى إلغاء القرعة التي نص عليها القانون الذي سبقه أي القانون 2008/43 وجَعْل ولاية جميع أعضاء الهيئة الحالية للمجلس ست سنوات. هذا هو التفسير السليم للقانون 2012/242 الذي يتفق مع غايته.

ج. إن نية المشرع عندما أقر القانون 2012/242 كانت منصرفة إلى منع حدوث خلل في عمل المجلس الدستوري في حال تأخر تعيين أو انتخاب أعضاء المجلس الخمسة الجدد – في حال الإبقاء على القرعة – لأسباب أمنية أو سياسية أو غير ذلك. ورد في الأسباب الموجبة لاقتراح القانون الذي قدمه النائب ميشال موسى في العام 2011 لإلغاء القرعة المنصوص عنها في المادة الرابعة من القانون 2008/43 والذي أقره مجلس النواب ما حرفيته:

"بما أن عضوية نصف أعضاء المجلس الدستوري تنتهي كل ثلاث سنوات وأن ضم خمسة أعضاء جدد لمجلس يتطلب انتظاماً دقيقاً في عملية انتخاب الأعضاء الجدد وتعيينهم لكي يتسلموا مهماتهم.

"وبما أن تشكيل المجلس الدستوري في لبنان يتم في مجلس النواب ومجلس الوزراء ويصادفه أحياناً صعوبات تؤدي إلى التأخر في اكتمال عقد المجلس الدستوري،

" لكل هذه الأسباب ومن أجل تجنب الخلل في استقرار انتظام أداء المجلس، يلغى العمل بالقرعة"، **النهار**، تاريخ 2011/8/10.

فعن أي قرعة يتحدث اقتراح القانون إن لم تكن القرعة الوحيدة الواردة في المادة الرابعة من القانون 2008/43؟ وقد أقر مجلس النواب اقتراح القانون المشار إليه في جلسته المنعقدة بتاريخ 2012/7/2 كما ذكرنا بعد أن اطلع على أسبابه الموجبة واقتنع بضرورة إلغاء القرعة. وبإلغائها يكون قد ألغى أيضاً قاعدة تبديل نصف أعضاء المجلس الدستوري كل ثلاث سنوات. ولو كان مجلس النواب ينوي إلغاء القرعة بدون مفعول رجعي – وهذا مجرد افتراض – ويصر على إنهاء ولاية نصف أعضاء المجلس الدستوري الحاليين لما كان

اكتفى فقط بإلغاء القرعة بدون تضمين القانون الجديد ما يفيد ذلك صراحة كفتح باب تقديم طلبات الترشيح مثلاً أو أي تدبير آخر وهو صاحب الصلاحية الوحيد في هذا المجال عملاً بأحكام المادة 19 من الدستور كما ذكرنا، لئلا يؤدي إلغاء القرعة للمستقبل فقط بدون أي تدبير آخر إلى إحداث خلل في انتظام عمل المجلس الدستوري.

***

يتبين مما أوردناه أنه لا مجال للتشكيك في قانونية تكوين المجلس الدستوري وبالتالي في قانونية القرارات التي تصدر عنه. وكان من الاجدى بدلاً من التشكيك في قانونية المجلس الترحيب بإعادة إحياء هذه المؤسسة الدستورية التي هي من أهم إنجازات وثيقة الوفاق الوطني والتي كرسها التعديل الدستوري لعام 1990. ذلك أن إنشاء المجلس الدستوري شكّل خطوة رائدة وجريئة على طريق تأسيس دولة الحق والمؤسسات وحماية الحقوق والحريات العامة. أثبت المجلس الدستوري دوره هذا من خلال القرارات المميزة التي أصدرها منذ إنشائه (ولو أنها قليلة نسبياً لأسباب خارجة عن إرادته). ويا حبذا لو يصار إلى تعديل المادة 19 من الدستور لزيادة صلاحيات المجلس الدستوري وتوسيع دائرة الجهات التي يمكن لها أن تطعن أمامه في دستورية القوانين ليصبح مؤسسة أكثر حضوراً وفعالية في تعزيز النظام الديمقراطي وفرض سيادة الدستور وحماية حقوق المواطنين.