الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٣

المجلد السابع

www.cc.gov.lb

3

تعليق على القرار رقم 2013/1
الصادر عن المجلس الدستوري بتاريخ 13\5\2013
تعليق المهل الواردة في قانون الانتخاب

الدكتور امين عاطف صليبا
استاذ في كلية الحقوق، الجامعة اللبنانية

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

كنا نتمنى لو قدّر لنا الاطلاع على صحيفة الطعن التي قدّمت لكي ندقّق في الأسانيد والنقاط الدستورية التي رأى اصحاب الطعن فيها خرقاً لنصوص الدستور والمواثيق الدولية، ما دفعهم الى وصم القانون بعدم الدستورية، وبالتالي المطالبة بوجوب إبطاله من قبل المجلس الدستوري لمخالفته الدستور، لكنه يمكن استنتاج تلك الأسانيد من خلال حيثيات القرار الواردة في متنه والتي تتلخص بأن القانون المطعون فيه يخالف احكام المواد 42-27-و19 والفقرات(ب)-(ج)-(د)و(هـ) من المقدمة، وفق تقدير الجهة الطاعنة.

قبل التعليق، لا بدّ من ملاحظة أولية، وهي:

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

القانون، انما ينطوي على لزوم ما لا يلزم،على الأقل فيما يتعلق بالمادتين 19 و27 من الدستور والفقرتين(ج)و(د)من المقدمة،كما سنبين ذلك في سياق هذا الرد.

أولاً: في الشكل:

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

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

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

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

تأسيساً على ذلك نقول ان القانون لم يخرق جوهر الفقرة(هـ)من الدستور.

ثانياً: في الأساس:

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

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

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

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

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

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

"وحيث ان مجال الرقابة على دستورية القوانين لدى المجلس الدستوري مرتبط بمدلول المادتين20و21 من القانون250\1993.

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

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

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

***

بعد اعداد هذا التعليق صدر قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم669\2013 في الجريدة الرسمية بتاريخ 17\5\2013 الذي ردّ بموجبه الطعن في عدم دستورية قانون زواج مثيلي الجنس وحقهم بتبني الأطفال، وقد تضمن هذا الطعن 92 حيثية،حيث خلص المجلس الدستوري الفرنسي بأن القانون غير مخالف للدستور أو المبادىء ذات القيمة الدستورية ولا حتى قوانين الجمهورية المشار اليها في مقدمة دستور 1946 التي ما زالت تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور الفرنسي الحالي.

ومن دون التطرق الى الحيثيات التي تفّند الأسباب التي حملت المجلس الدستوري الفرنسي على اتخاذ قراره بحضور الأعضاء التسعة،اضافة الى العضو الحكمي الرئيس فاليري جسكار ديستان، فقد انتهى الى إقرار مبدأ جديد سمّاه [خيار المشرع] كما ورد في متن القرار. لقد آثرنا اقتباس حيثيتين فقط من تلك الحيثيات كونهما ترتبطان بما قد أثاره نوابنا في معرض الطعن بقانون تعليق المهل، لجهة الأسباب الموجبة،وكيفية اعتماد القانون. ولأجل الأمانة العلمية انقل حرفياً باللغة الفرنسية مضمون الحيثيتين(2و5 من القرار)، المتضمنتين الأسانيد التي استندت عليها الجهة الطاعنة للإدلاء بعدم دستورية القانون، لهذه الجهة:

-Sur la procédure d'adoption de la loi

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

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

En ce qui concerne la procédure parlementaire.

5-Considérant que selon les deputés requérants, la fixation d'un temps legislatif programmé pour l'examen au deuxième lecture du projet de loi, ā l'Assemblée Nationale …. Ont porté atteinte aux exigences de clareté et de

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

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

4- في تعليل عدم مخالفة الفقرات ب-ج ود من مقدمة الدستور: تطرقت حيثيات هذه الفقرة الى شرح عدم تعارض الغاء المادة 50 من القانون رقم 25\2008 المتعلقة بالفوز بالتزكية، مع الاتفاقية الدولية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، وما يتصل بها من مواثيق واعلانات بهذا الخصوص. فالمجلس الدستوري اصاب في تقييمه لمسألة التزكية معتبراً اياها استثناءً على الأساس لأن المواثيق الدولية والدساتير والقوانين الوضعية، إنما تتطرق الى مبدأ الانتخاب الحر النزيه والدوري، لكي يجسد الشعب سيادته من خلال تلك الانتخابات، ولذا لم يخطأ المجلس الدستوري في تقييمه للتزكية، حيث لا يمكن في مطلق الأحوال جعل الاستثناء بمثابة قاعدة تعلو الى مصاف المبادىء ذات القيمة الدستورية، مثل مبدأ دورية الانتخاب، ولا يمكن للمشرع ان يتخلىّ نهائيًا عن مسألة التزكية في القوانين الانتخابية المرتقبة، لا سيما المتعلق منها بالانتخابات البلدية والاختيارية، حيث تأتي التزكية كنتيجة حتمية لتوافق ارادة الناخبين على مرشح أو أكثر، بمعنى آخر ان التزكية تكون نتيجة توافق ضمني على جعل هذا المرشح أو ذاك فائزاً بالاجماع الشعبي بدون اللجوء الى صناديق الاقتراع. لكن المشرع في هذا القانون قرّر ذلك بصورة مرحلية، ووفق سلطته التقديرية التي لا يجوز للمجلس الدستوري أن ينصِب نفسه قيمًا

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

***

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

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

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

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