الجمهورية اللبنانية
المجلس الدستوري

الكتاب السنوي ٢٠١٤

المجلد الثامن

www.cc.gov.lb

٢

مقدمة الدستور والقضاء الدستوري في لبنان

القاضي طارق زياده
نائب رئيس المجلس الدستوري

ترمي هذه الدراسة الى بيان أهمية مقدمة الدستور اللبناني بعد تعديل سنة ١٩٩٠ وإلزاميتها القانونية وكونها جزءاً لا يتجزا من احكام الدستور، والى مسح شامل لاستناد اجتهاد القضاء الدستوري الى هذه المقدمة.

ومن هنا جاء تقسيم البحث الى قسمين:

القسم الأول: مقدمة الدستور اللبناني وإلزاميتها.

القسم الثاني: إستناد اجتهاد القضاء الدستوري الى المقدمة.

لم يكن لبنان في إدراجه مقدمة للدستور اللبناني فريدا بين الدول، إذ ان التاريخ المعاصر يبيّن ان الولايات المتحدة الأميركية وضعت مقدمة لدستور ١٧٨٧ كما ان فرنسا في دستور الجمهورية الثانية سنة ١٨٤٨ وضعت مقدمة وجيزة له. إلا أن مقدمة دستور الجمهورية الرابعة في فرنسا عام ١٩٤٦ إرتكز على اعلان حقوق الانسان الصادر سنة ١٧٨٩، كما وان مقدمة دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا الصادر سنة ١٩٥٨ أشار الى تعلق الشعب الفرنسي بحقوق الانسان وبمبادئ السيادة الوطنية كما حددها إعلان ١٧٨٩ وأكدتها وأكملتها مقدمة دستور ١٩٤٦.

ثار جدل كبير في فرنسا خاصة حول القيمة الإلزامية قانونا للمقدمة، حتى فصل الأمر المجلس الدستوري في تموز سنة ١٩٧١ معطياً القوة الملزمة لها أسوة بسائر أحكام الدستور

وأصبحت تالياً جزءاً من قواعد الاسناد المعروفة تحت اسم المجموعة الدستورية او الكتلة الدستورية.

يبقى ان الفقه الدستوري فرّق بين الإعلان Déclaration والمقدّمة Préambule ورتّب على ذلك مفاعيل قانونية ليس محل دراستها في هذا المبحث.

١

مقدمة الدستور اللبناني وإلزاميتها

على غرار الدول التي ضمنت دساتيرها مقدمات، ولا سيما الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة، أدخل لبنان مقدمة لدستوره بالتعديلات الصادرة بموجب القانون الدستوري تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١، بعد ان لم يكن النص الدستوري الصادر ١٩٢٦ يتضمن مثل تلك المقدمة، وكانت هذه المقدمة ثمرة المفاهيم الوطنية التي تبلورت في ضوء التجارب التي عاناها لبنان منذ الاستقلال عام ١٩٤٣ وعكست تطويراً للميثاق الوطني ومتابعة له، وعكست المقدمة الثوابت التي اتفق عليها اللبنانيون في غالبيتهم العظمى والتي تضمنتها عشرات بل مئات الوثائق والمستندات والأوراق السياسية التي صدرت خصوصًا بعد نشوب أحداث ١٩٧٥ وتفجر الأزمة اللبنانية التي استطالت حوالي خمسة عشر عاماً.

تضمنت المقدمة نقاطاً عشر نرى من الأهمية في مكان ايرادها بنصها الحرفي، حتى يمكن الرجوع اليها عند استعراض قرارات المجلس الدستوري اللبناني الذي استند اليها كما سنبين في القسم الثالث من هذ المبحث.

أ. لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، في حدوده المنصوص عنها في هذا الدستور والمعترف بها دولياً.

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

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

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

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

و. النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة.

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

ح. إلغاء الطائفية السياسية هدف وطني أساسي يقتضي العمل على تحقيقه وفق خطة مرحلية.

ط. أرض لبنان واحدة لكل اللبنانيين فلكل لبناني الحق في الإقامة على أي جزء منها والتمتع به في ظل سيادة القانون، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين.

ي. لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك.

يتبين من هذه البنود العشرة انها تعكس ما انتهى اليه اللبنانيون، بعد مخاضات صعبة ومريرة هزّت بلدهم، من الاتفاق الواضح والصريح والبيّن على سيادة وطنهم واستقلاله ووحدته بشكل نهائي لا رجوع فيه، وبما يؤكد ديمومة لبنان وطناً لجميع أبنائه، ما يعني انه لهم جميعاً وانه لم يوجد لفئات منهم بعينها، وانه لم يعد لأحد منهم ان يقبل بزواله وانضمامه الى ما عداه.

كما وان المقدمة تؤكد ان لبنان عربي الهوية والانتماء، وتقيم توازناً بين عضويته في جامعة الدول العربية وفي منظمة الأمم المتحدة والتزام مواثيقها، كما الإعلان العالمي لحقوق الانسان، الذي كان للبنان شرف المساهمة المباشرة في وضعه، على ان تجسد الدولة هذه المبادئ في جميع الحقول والمجالات بدون استثناء، عملياً وليس فقط نظرياً.

لم يفت المقدمة على ان تركز على عنصرين من عناصر المصلحة الوطنية العليا هما الحرية والعدالة، وان تقرر مبدأ المساواة بين المواطنين، علماً بأن مواد الدستور كانت قد نصت منذ البدء على هذه المساواة، إلا أن المشترع الدستوري أراد سنة ١٩٩٠، عند اجراء التعديلات ووضع المقدمة، ان يصر على أهمية الحريات الأساسية والدينية والمعتقدية وفي الوقت عينه على مساواة المواطنين والعدالة بينهم ورفع الغبن عنهم.

كان من اللافت ان تتضمن المقدمة بنداً يقرر وحدة الشعب اللبناني وكونه مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية، وذلك يعني ان الشعب مؤلف من

أفراد ينتخبون نوابهم مباشرة، من دون وجود أجهزة وسيطة بينهم وبين سلطاتهم الدستورية، أكانت تلك الأجهزة طائفية أو سواها.

وأكدت المقدمة على مبدأ ديمقراطي دستوري مهم هو مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها المعروف في الدساتير الحديثة، وربما ضمناً وأيضاً في ضوء التجربة اللبنانية، التوازن والتعاون بين مختلف الفئات بحسبان التوزيع، وقسمه الأكبر عرفي، للمناصب والمراكز في هذه السلطات.

اما الإصرار على ايراد حرية النظام الاقتصادي وكفالة المبادرة الفردية والملكية الخاصة في مقدمة الدستور، فلم يكن إلا من باب تقرير واقع قبول معظم اللبنانيين بهذا المبدأ بالنظر للمعطيات الواقعية الاقتصادية والاجتماعية وأهمية المبادرة الفردية، والمكانة التي تحتلها الملكية الخاصة في الذهنية اللبنانية.

كما انه لم يفت المشترع الدستوري الإشارة الى العدالة الاجتماعية، بلفت النظر الى مسألة خطيرة هي التباين الاقتصادي والثقافي والاجتماعي بين مختلف المناطق اللبنانية، ما دعاه الى ان يورد في المقدمة أهمية الإنماء المتوازن بينها.

لأن مبادئ المقدمة عكست الهموم الوطنية التي انتابت لبنان، بخاصة بعد العام ١٩٧٥، أكدت وحدة الأرض اللبنانية وحق الإقامة البديهي لكل مواطن على أي جزء منها، رافضة أي فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، مصرة بشكل لا يقبل اللبس والغموض على رفض التجزئة والتقسيم والتوطين.

وكان حسناً ما أوردته المقدمة من إصرار على مبدأ العيش المشترك وهو من الركائز الأساسية للكيان الوطني ومصطلح مهمّ من مصطلحات المعجم السياسي اللبناني.

كل ذلك بهدف عدم إسباغ أي مشروعية على أي سلطة تعارضه وتعوقه وتناقضه.

لم يُثر جدل دستوري يذكر حول الإلزامية القانونية لهذه المقدمة، كما حصل في فرنسا وفي سواها. كما ولم يُثر في الفقه الدستوري سؤال جدي حول كونها –أي المقدمة– جزءًا لا يتجزأ من الدستور، وهي التي وردت في الباب الأول منه المعنون: أحكام أساسية.

وعلى كل، فان المجلس الدستوري في لبنان في قراراته العديدة أشار بوضوح وصراحة وبدون تحفظ الى أن المقدمة جزء لا يتجزأ من الدستور واعتمد عليها في إسناد وتعليل تلك القرارات. وهذا ما أورده المجلس في قراره رقم ٩٧/٢ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ إذ نص حرفياً:

«بما ان المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها.»

وهذا ما عاد وأكّده المجلس الدستوري في قراره رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ إذ أورد:

«وبما ان مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمة دستورية موازية لأحكام الدستور».

كما واستمر المجلس على ذات الاجتهاد في قراره رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ٢٠١٣/٥/١٣ إذ قال: «وبما ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه.»

لا بد من الإشارة الى ان تقرير هذا المبدأ بصراحة ووضوح من قبل المجلس اللبناني يعود الى اعترافه بالقيمة الدستورية للمقدمة التي أدخلت بالقانون الدستوري المعدل عام ١٩٩٠، خلافاً للمجلس الدستوري في فرنسا، مثلاً، الذي لم يعترف بما ورد في مقدمة دستور سنة ١٩٤٦ الا بما له علاقة بحقوق الانسان وكرامته وبمبادئ السيادة الوطنية وذلك في قراريه رقم ٧٤/٥٤ تاريخ ١٩٧٥/١/١٥ ورقم ٩٣/٣٢٥ تاريخ ١٩٩٣/٨/١٣، لأنه اعتبر : «ان مقدمة دستور ١٩٤٦ ليست إعلاناًDéclaration للحقوق والحريات بل بياناً Proclamation يتضمن حقوقاً إقتصادية وإجتماعية جديدة ومبادئ سياسية وإقتصادية ومرامي وطنية يمكن ان تكون ذات قيمة دستورية يؤكد واضعوه ان له ضرورة خاصة في عصرنا.» معتبراً ان الضمانات الواردة في مقدمة دستور ١٩٤٦ تتطلب على الغالب تدخلاً من المشترع لتمكين المواطنين من الاستفادة منها، وإلا فان تمنع المشترع عن إقرارها بقوانين يؤدي الى حرمانهم منها.

على انه لا بد من التساؤل بصدد الإجتهاد الدستوري حول كون مقدمة الدستور جزءاً لا يتجزأ منه والإسناد اليها في تعليل قراراته، عما إذا كان ذلك يعني حتماً اعتبار مواثيق جامعة الدول العربية ومنظمة الأمم المتحدة والاعلان العالمي لحقوق الانسان جزءاً من المنظومة الدستورية او الكتلة الدستورية، او انه يبقى للمجلس الدستوري صلاحية استنسابية وتقدير لملائمة الاستناد الى هذه المواثيق في معرض مراقبة دستورية القوانين ؟

طرحت المسألة على المجلس الدستوري اللبناني فأورد في قراره رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١ ما يوحي من انه أخذ بالنظرية الواسعة إذ أورد بعبارات عامة أنه :

« من المعتمد ان هذه المواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدمة الدستور تؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ وتتمتع معاً بالقوة الدستورية ».

إلا أن المجلس عاد وأوضح في قراره رقم ٢٠٠٣/١ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢١ ما يوحي انه أخذ بنظرية أكثر تقييداً إذ أورد :

« بما أن المواثيق الدولية المدلى بها، وإن كانت تنص على وجوب توفير أسباب الاستخدام المتصل لكل فرد، وان لكل شخص الحق في العمل وحق الحماية من البطالة، وان تتاح له فرصة الارتزاق بعمل يرتضيه وان لبنان ملتزم تلك المواثيق عملاً بالفقرة "ب" من مقدمة الدستور وتتمتع تالياً بالقيمة الدستورية، لكن ليس من شأن نصوصها ان تنشئ للأفراد حقاً قانونياً Prérogative juridique أو حقاً ذاتياً ملزماً Droit subjectif contraignant قابلاً للتنفيذ أو للتحصيل بمقتضى أصول لا وجود لها، وان غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد...وان المواثيق الدولية التي تنص على الحق في العمل وعلى حق كل انسان في انتقاء العمل الذي يرغب به او يرتضيه بشكل تكون المبادئ ذات قيمة توجيهية للدول الموقعة على هذه المواثيق بحيث تعمل على إدخالها في تشريعاتها وسياساتها الاقتصادية ولا تؤلف حقاً فردياً للشخص تجاه دولته يمكنه من إلزامها به كموجب مدني تجاهه.»

«Le préambule de la Constitution de 1946 – repris par celui de la Constitution de 1958 – va consacrer cette évolution en énonçant, parmi les droits particulièrement nécessaires à notre temps, celui d'obtenir un emploi auquel s'ajoute le devoir de travailler. Mais ces formules n'ont pas le sens qu'elles suggèrent. Le droit d' obtenir un emploi n'existe pas comme prerogative juridique et le devoir de travailler n'est pas positivement contraignant juridiquement, travailler est-et demeure- une simple faculté."

Droits et Libertés fondamentaux, ouvrage collectif, Dalloz, 4e éd.,Thierry Revet, « La liberté de travail », pp.522, 523, 533.

ومع ان النص الفرنسي هذا لم ينصب مباشرة على المعاهدات والمواثيق الدولية، إلا أن الاستشهاد اللبناني به ممكن التساهل فيه من باب المقارنة والتقريب القانونيين، وقد سبق للمجلس الدستوري أن أورد في قراره رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ ما يلي:

« وبما ان إدراج "العدالة الاجتماعية" في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور بين مرتكزات النظام الجمهوري الديمقراطي يجعل من هذا المرتكز مبدأ دستورياً نصياً يصار الى التحقق من تقيد أي قانون به بمعرض إعمال الرقابة على دستوريته، أي على إلتزامه أحكام الدستور ومبادئه.»

ما يعني ضمناً ان المجلس الدستوري في معرض تحققه من دستورية القانون وإنطباقه على المبادئ المقررة في المقدمة يترك لنفسه هامشاً أكيدا من التفسير والتدقيق، إلا اذا كانت هذه المبادئ مكرسة بمواد الدستور ذاته كما هو الأمر بالنسبة للحقوق والحريات الأساسية فلا يعود من مجال لأي استنساب.

٢

استناد اجتهاد القضاء الدستوري الى المقدمة

خلال عقدين من السنين، بعد قيام المجلس الدستوري، استند اجتهاد القضاء الدستوري، بصورة واضحة لا لبس فيها ولا غموض، الى البنود الواردة في مقدمة الدستور، في قراراته العديدة الصادرة منذ ذاك.

ففي قراره رقم ٩٥/٣ تاريخ ١٩٩٥/٨/١٧، بشأن القانون الصادر عام ١٩٩٥ والمتعلق بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي السني والجعفري، أكد المجلس على ما يلي:

« وحيث ان النظام الدستوري المقرر للسلطة القضائية والمشار اليه في البند (هـ) من مقدمة الدستور يتكامل مع نص المادة /٢٠/ من الدستور التي تدعو المشترع الى سنّ التشريع الذي « يُحفظ بموجبه للقضاة و المتقاضين الضمانات اللازمة ».

« وحيث ان المادة /٢٠/ من الدستور أرادت أن يأتي عمل السلطة القضائية وفي ضوء الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور متناسقاً ومتوازناً مع مهام سائر السلطات والهيئات العامة في الدولة.

« وحيث ان القوانين المتصلة بتنظيم القضاء العدلي أو الشرعي وسائر القضاآت غير المذهبية في نصوصها المتعاقبة عبر الزمن، أخذت بهذا المدلول المستمد من المادة العشرين هذه، مع اتجاه مستمر لتوفير المزيد من الاستقلال للجسم القضائي العام، دون أن يبلغ هذا الاتجاه حتى اليوم كامل مداه المرتجى.»

في قراره رقم ٩٦/٤ تاريخ ١٩٩٦/٨/٧ بشأن الطعن بالقانون رقم ٥٣٠ (تعديل بعض أحكام قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ ١٩٦٠/٤/٢٦ وتعديلاته)، المنشور في **الجريدة الرسمية** عدد ٢٩ تاريخ ١٩٩٦/٧/١٢، أورد المجلس الدستوري الحيثيات التالية:

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

«وحيث **ان الفقرة (د) من هذه المقدمة** تنص أيضاً على أن الشعب هو مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.»

«وحيث ان الانتخاب هو التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهو لا يكون كذلك إلا اذا تأمنت من خلال المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخاب، ولاسيما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون.

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

« وحيث ان هذا القانون في المادة الثانية الجديدة منه يكون قد اعتمد مقاييس مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية.... مما جعل هذا القانون مخالفاً لمبدأ المساواة الذي نصّت عليه المادة السابعة من الدستور **وأكدته مقدمته.**»

عاد القرار نفسه وأكد بصدد المادة الثلاثين من القانون المطعون فيه والمتعلقة بعدم حق الموظف المرشح للانتخابات والمستقيل من العودة الى وظيفته بالمطلق: « وحيث ان المادة

السابعة من الدستور، **وكذلك الفقرة (ج) من مقدمته،** قد أقرتا المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين دون ما فرق بينهم. »، وأبطلت المادة ٣٠ من المادة الثالثة من القانون مع مراعاة المادتين ٥٠ و ٥١ من قانون التنظيم القضائي الصادر بتاريخ ١٩٨٣/٩/١٦.

هذا، واستمر المجلس الدستوري على اجتهاده في القرار ٩٧/١ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ بشأن الطعن الموجه الى القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٢٠ إذ تضمن الآتي:

« و بما أن **المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءاً لا يتجزأ منه و تتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن أحكام الدستور نفسها»**

استند القرار الى الفقرة "ج" من المقدمة ليؤكد أن « مبدأ الانتخاب هو التعبير الأمثل عن الديموقراطية وبه تتحقق ممارسة الشعب لسيادته من خلال ممثليه، باعتباره مصدر السلطات جميعاً، ومنه تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها الدستورية». وقد انتهى المجلس الى إبطال القانون ٦٥٤.

وعاد المجلس الدستوري وأكد الاجتهاد نفسه في قراره رقم ٩٧/٢ تاريخ ١٩٩٧/٩/١٢، بشأن القانون رقم ٦٥٥ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى ١٩٩٩/٤/٢٠ و أبطل القانون المطعون فيه.

ولم يتوان المجلس الدستوري عن الاستمرار في اجتهاده في قراره رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ المتعلق بطلب ابطال المادة ١٥ كلياً والمادة ١٦جزئياً من القانون رقم ١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧ والمتعلقة بصون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة اية وسيلة من وسائل الاتصال وقد أورد:

« بما أن الطعن الموجه ضد المادة /١٥/ من هذا القانون يستند الى مخالفة نص هذه المادة **لأحكام الفقرة "ج" من مقدمة الدستور** والمادة السابعة منه، أي لمخالفتهما مبدأ المساواة أمام القانون.

«وبما أن مبدأ المساواة امام القانون هو من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية، وهو يجد أساسه الدستوري في صلب الدستور نفسه، **ولا سيما في مقدمة الدستور** وفي المادة السابعة منه، ومؤدى ذلك أن يكون القانون واحداً في معاملته للجميع، سواء كان يقرر حماية او كان يضع قيوداً.

«وبما أن التنصت على المخابرات بناء على قرار اداري بالنسبة لرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء وللنواب وللوزراء يكون مخالفاً للدستور في حين أن التنصت الذي يجري بناءً على قرار قضائي فيما عنى هذه الجهات نفسها لا يكون مخالفاً للدستور شرط أن يتم في اطار ملاحقة قضائية وفي الحدود التي ينص عليها الدستور ايضاً.

«وبما ان المادة /١٥/ من القانون ٩٩/١٤٠ قد جاءت مطلقة ولم تميز بين التنصت على المخابرات بناءً على قرار اداري وتلك التي تجري بناءً على قرار قضائي مما يقتضي ابطالها كلياً».

أكد المجلس الدستوري في القرار نفسه وبشأن المادة ١٦ من القانون المطعون فيه والمذكور آنفاً والتي نصت على انشاء هيئة مستقلة من الرئيس الأول لمحكمة التمييز ورئيس مجلس شورى الدولة ونائبين يسميهما رئيس مجلس النواب مهمتها التثبت من قانونية الإجراءات المتعلقة باعتراض المخابرات المتخذة بناء على قرار إداري ولإجراء التحقيقات اللازمة،: « ان اشتراك نواب في هيئات إدارية للتحقيق مع أجهزة السلطة الإدارية خارج الاطار الذي حدده الدستور والنظام الداخلي للمجلس، لا يدخل ضمن صلاحيات النائب الدستورية ويكون إذن مخالفاً لمبدأ الفصل بين السلطات ويأتي بالتالي غير متوافق مع أحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية ». **وقد استند المجلس في ذلك الى الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور،** المتعلقة بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

أما في القرار رقم ٢٠٠٠/١ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١ فقد أكد المجلس من باب العكس اجتهاده المستمر بشأن الطعن الموجه الى القانون رقم ١٦٣ تاريخ ١٩٩٩/١/٢٨ والرامي الى نقل الملحقين الاغترابيين من ملاك وزارة المغتربين الى ملاك وزارة الخارجية، معتبراً بالاستناد الى مقدمة الدستور نفسها ان ذلك النقل لا يخل بمبدأ المساواة المنصوص عليه في الفقرة "ج" من مقدمة الدستور، ولا بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها المنصوص عنه في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور، وان ذلك النقل بقي في حدود الصلاحيات الدستورية المعطاة للسلطة التنفيذية.

هذا ما فعله المجلس الدستوري أيضاً في قراره رقم ٢٠٠٠/٣ تاريخ ٢٠٠٠/٦/١٥ بشأن القانون رقم ٢١٧ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٩ المتعلق بالدفاع الوطني وباستقالة العمداء في الجيش وتصفية حقوقهم على أساس رتبة لواء اذ اعتبر ان **مبدأ المساواة** أمام القانون المنصوص عليه

في المقدمة وفي المادة /٧/ من الدستور هو من المبادئ الدستورية العامة، ولكنه« ليس مبدأ مطلقاً وهو يطبق على من هم في الوضع أو المركز القانوني نفسه، وهو يجيز للمشترع ان يميز في المعاملة بين من هم في أوضاع قانونية مختلفة كما يسمح له بخرق مبدأ المساواة لأسباب تتعلق بالمصلحة العامة»، منتهياً الى اعتبار القانون المطعون فيه غير مخالف لأحكام الدستور او للمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

كما وان المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٠/٤ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٢ بشأن القانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١ المتعلق بتنظيم عمليات الخصخصة وتحديد شروطها ومجالات تطبيقها، مستنداً الى الفقرة (و) من المقدمة التي تنص على ان النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية والملكية الخاصة والى مراعاة القانون المطعون فيه لشروط المادة /١٥/ من الدستور، مقرراً ان ذلك القانون غير مخالف للدستور.

تابع المجلس الدستوري اجتهاده من باب النفي في قراره رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠ بصدد الطعن المقدم ضد بعض مواد القانون رقم ٢٩٦ تاريخ ٢٠٠١/٤/٢ القاضي بتعديل بعض أحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١١٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١/٤ المتعلق باكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان، معتبراً ان نص الفقرة الثانية من المادة الأولى من ذلك القانون والتي جاءت كالتالي: لا يجوز تملك أي حق عيني من أي نوع كان لأي شخص لا يحمل جنسية صادرة عن دولة معترف بها أو لأي شخص إذا كان التملك يتعارض مع أحكام الدستور لجهة التوطين، **لا يخالف مبدأ المساواة الملحوظ في مقدمة الدستور ولا يخالف الفقرة "د" من المقدمة** لأن السلطة المشترعة مارست السيادة الوطنية في المحافظة على الأرض اللبنانية التي تؤلف القاعدة الأساسية التي تقوم عليها هذه السيادة، **ولا يخالف المادة /١٧/ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان ولا المادة /٢/ فقرة ٣ من العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ولا يخالف أيضاً الفقرة /٢/ من المادة الأولى من الاتفاقية الدولية للقضاء على التمييز العنصري بجميع أشكاله**، وكلها مواثيق ومعاهدات انضم اليها لبنان.

أتيح للمجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠١/٤ تاريخ ٢٠٠١/٩/٢٩ بشأن الطعن الموجه ضد القانون رقم ٣٥٩ تاريخ ٢٠٠١/٨/١٦ والمتعلق بتعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية ان يقرر انه يعود له :

« ان ينظر في عيوب عدم الدستورية التي قد تشوب أصول التشريع المنصوص عنها في الدستور او المكرسة في القواعد العامة الأساسية الواردة **في مقدمته** او في متنه...»

في قراره رقم ٢٠٠٢/١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١ بشأن الطعن في القانون رقم ٣٧٩ (الضريبة على القيمة المضافة) الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤ عالج المجلس الدستوري مسألتين مهمّتين تتعلق الأولى منهما **بالعدالة الاجتماعية والمساواة** في الحقوق والواجبات بين جميع اللبنانيين (الفقرة "ج" من مقدمة الدستور والمادة ٧ منه) وتتعلق المسألة الثانية بمبدأ **الفصل بين السلطات** (فقرة هـ من مقدمة الدستور)، وأضاف بأن ما يدلي به المستدعون من أن: (« لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك (الفقرة "ي" من مقدمة الدستور) لا يعني هذه المراجعة لان أسبابها لا تتعلق بشرعية أي سلطة تناقض في ممارستها ميثاق العيش المشترك بمفهوم ما تضمنته الفقرة "ط" من مقدمة الدستور، ما يقصر البحث على المسألتين المشار اليهما أعلاه»).

اعتبر المجلس جوابه على المسألة الأولى:« ان المعيار في توافر **العدالة الاجتماعية** في نص قانوني ما هو عدم انفصام غايتها عن القانون المعني باعتباره أداة لتحقيقها فلا يكون القانون، أي قانون منصفاً وبمنأى عن الطعن إلا إذا كان قانوناً عادلاً وشاملاً، أي ضامناً غايات العدالة المذكورة، بالمساواة بين جميع المناطق وجميع المعنيين به في أوضاع مشابهة.»

أما جواباً على المسألة الثانية المتعلقة بمبدأ **الفصل بين السلطات وحصر السلطة المشترعة بمجلس النواب** ولا سيما الاختصاص المالي بفرض الضرائب وإحداثها والترخيص بجبايتها وتعديلها وإلغائها فهي من الاختصاصات المحجوزة له دون سواه.

أما في قراره رقم ٢٠٠٢/٢ تاريخ ٢٠٠٢/٧/٣ المتعلق بالطعن رقم ٢٩٣ تاريخ ٢٠٠٢/٦/١ بشان الاجازة للحكومة بمنح رخصتين لتقديم خدمات الهاتف الخليوي، فقد أورد:

« وبما أن مقدمة الدستور في الفقرة "و" منها، تنص على ان النظام الاقتصادي حر يكفل المبادرة الفردية

« وبما ان الدستور لم يضع قيداً أو شرطاً على رأس المال في مشروع إدارة المرفق العام موضوع الامتياز أو الالتزام العام موضوع القانون المطعون

« وبما ان المرفق فيه ليس مرفقاً عاماً دستورياً أو وطنياً لا يجوز ان يكون موضوع امتياز او التزام من غير قطاع الدولة، بينما ان المرافق العامة الاقتصادية هي التي يمكن ان تخصخص أو ان تكون موضوع امتياز او التزام من القطاع الخاص بموجب قانون

«وبما ان القانون المطعون فيه لا يكون قد خالف مبدأ سيادة الدولة والسيادة في الدولة.»

عاد المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٢/٣ الى معالجة **مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها**، معتبراً ان القانون المطعون فيه رقم /٤٣٠/ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦، المتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسنيد .

« قد راعى الضوابط الدستورية بأن حدد أوجه التخصيص وأهدافه ووسائل الاطلاع والرقابة التشريعية وألزم بها السلطة الإجرائية، وهو يندرج بالتالي صحيحاً في نطاق **سلطة التشريع المطلقة المحفوظة** دستوراً لهيئة واحدة هي مجلس النواب بحدود التقيد بأحكام الدستور.»

أعاد المجلس الدستوري تأكيد موقفه من **المواثيق الدولية** التي تنص على وجوب توفير **أسباب الاستخدام** المتصل لكل فرد، في قراره رقم ٢٠٠٣/١ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢١ بما لا يخرج عن قراراته السابقة بأن نصوص هذه المواثيق تتمتع بالقيمة الدستورية عملاً بالفقرة "**ب**" **من مقدمة الدستور**، ولكن ليس من شأنها أن تنشئ للأفراد حقاً قانونياً أو حقاً ذاتياً ملزماً للتنفيذ أو للتحصيل بمقتضى أصول لا وجود لها، «**وان غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف اليه على هذا الصعيد**» متبعاً في ذلك تفسير المجلس الدستوري والفقه الفرنسيين لمقدمة دستور ١٩٤٦.

أقرّ المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ في معرض الطعن بالقانون رقم /٦٧٩/ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري، ان هذا القانون مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعادلها المنصوص عنه

في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور، مؤكداً ان اختصاصه بمراقبة دستورية القوانين يعزز الديمقراطية البرلمانية بحسب الفقرة "ج" من مقدمة الدستور، مشدداً على ان :

«هذا الحرص الدستوري الشديد على عدم إحداث أي فراغ في السلطتين الاشتراعية والاجرائية أنما ينسحب حكماً على المجلس الدستوري الذي هو أيضاً سلطة دستورية مستقلة أنشأها الدستور ونص على اختصاصها، وذلك عملاً بقاعدة توازن السلطات.»

تابع المجلس الدستوري في عام ٢٠١٢ خطه بالاعتماد على مقدمة الدستور في الطعن المقدم بالقانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ بشأن ترقية مفتشين في المديرية العامة للأمن العام التي تقدم بها رئيس الجمهورية، معللاً في قراره رقم ٢٠١٢/٢ فيما يتعلق بمبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والاجرائية التالي:

« وبما ان الدستور نص في مقدمته على ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها.

«وبما ان الدستور نص في مقدمته على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية

« وبما ان التوازن بين السلطات يعني إلتزام كل سلطة حدود صلاحياتها وعدم طغيان أي سلطة على أخرى.

« وبما ان التعاون بين السلطات لا يجوز انيؤدي الى حلول سلطة مكان السلطة الأخرى وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً ».

كما وان المجلس في ذات القرار استند الى مبدأ الفصل بين السلطتين الاشتراعية والقضائية، معتبراً انه:

« لا يجوز للسلطة الاشتراعية ان تستبق قرار القضاء بشأن المباراة المطعون في صحتها، ووضع قانون يستند الى هذه المباراة.»

أما في قراره رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ٢٠١٣/٥/١٣ بشأن الطعن بالقانون رقم ٢٤٥ الصادر في ٢٠١٣/٤/١٢ المتعلق بتعليق المهل في قانون الانتخاب، فقد قرر الآتي:

« بما ان الفقرة "ب" من مقدمة الدستور نصت على ان لبنان عضو مؤسس وعامل في منظمة الأمم المتحدة وملتزم مواثيقها والإعلان العالمي لحقوق الانسان...

« وبما ان الفقرة "ج" من المقدمة نفسها نصت على ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجباتبين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل.

«وبما ان الفقرة "د" من مقدمة الدستور نصت على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية.

« وبما ان مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه.

«وبما ان الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية وبخاصة الاتفاقية بشأن الحقوق المدنية والسياسية، نصت على ان إرادة الشعب هي مصدر السلطة، وعلى قدم المساواة بين الجميع أو حسب أي اجراء مماثل يضمن حرية التصويت، وان لكل مواطن الحق بأن ينتخِب ويُنتخب في انتخابات تجري دورياً.

« وبما انه لم يأت في الإعلان العالمي لحقوق الانسان وفي المواثيق الدولية ان التزكية مبدأ في العمليات الانتخابية كما ورد في مراجعة الطعن...

« و بما ان إلغاء التزكية لا يؤدي الى حرمان المرشح من حقوقه المدنية والسياسية التي ضمنها الدستور والاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية.»

هكذا يتبين من القرار السابق انه ركّز في تعليله على الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية، مؤكداً النهج المستمر للمجلس للاعلاء من شأن ذلك الإعلان وسائر المواثيق الدولية والأخذ بها في قراراته، كلما تسنى له ذلك، بعد أن أقرتها مقدمة الدستور اللبناني بعد التعديل.

***

أعطي للمجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٤/٦ تاريخ ٢٠١٤/٨/٦ (المنشور في ملحق **الجريدة الرسمية**، العدد ٣٤، ٢٠١٤/٨/١٩ بشأن قانون الإيجارات، ان يؤكد، في جملة ما أكده في هذا القرار: «ان الحق في السكن هو من الحقوق الدستورية الأساسية استناداً الى الشرعات الدولية واجتهادات دستورية مستقرة»، وعاد المجلس في قراره المذكور الى الاستناد الى مقدمة الدستور بشأن العدالة الاجتماعية والمساواة (الفقرة "ج")، والى الانماء المتوازن للمناطق ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً كركن أساسي من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام (الفقرة "ز" من المقدمة)، وان الحق بتأسيس الأسرة والحق بالسكن هما من الحقوق التي نص عليها الإعلان

العالمي لحقوق الانسان، الذي التزمه لبنان في مقدمة دستوره، وكذلك الامر بشأن تأمين الضمانات للمتقاضين أو لمقدمي الطلبات الى اللجان ذات الصفة القضائية.

يجدر استخلاص المفاعيل القانونية التي ترتبت على تضمين الدستور مقدمة تضمنت المبادئ الأساسية التي تحكم النظام اللبناني، اذ اعتبر المجلس الدستوري ان هذه المقدمة جزء لا يتجزأ من أحكام الدستور، واستند اليها المجلس في قراراته بدون تردد وبشكل لا لبس فيه ولا غموض. كما وان الفقه الدستوري اللبناني واكب اجتهاد القضاء الدستوري بهذا الصدد مؤيداً ومسانداً وبدون تحفظ.