

**الجمهورية اللبنانية**  
**المجلس الدستوري**  
**الكتاب السنوي 2016**  
**المجلد العاشر**  
**[www.cc.gov.lb](http://www.cc.gov.lb)**

## نشأة القضاء الدستوري في أوروبا ولبنان وتأثيره

### في القانون الدستوري

الدكتور وليد عبلا

أستاذ في كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية سابقاً

كانت القاعدة السائدة في أوروبا عمومًا، على الأقل حتى مطلع العشرينات من القرن الماضي، هي "ان القانون هو التعبير عن الإرادة العامة". وقد نجم عن هذه القاعدة التي نص عليها "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" الذي صدر في إثر الثورة الكبرى (في عام 1789) في مادته السادسة، جملة نتائج على قدر كبير من الأهمية طبعت القانون العام خلال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين، وكانت السبب المباشر في الحؤول دون فرض رقابة على دستورية القوانين أو على الأقل في تأخير فرض مثل هذه الرقابة كما سنرى.

مع تطور الفكر السياسي والقانوني بتأثير من رجال الفلسفة والقانون وفي طليعتهم الفقيه النمساوي هانز كلسن (Hans Kelsen) الذي كان له دور فعال في إنشاء أول محكمة دستورية بالمعنى الحديث للكلمة في أوروبا في عام 1920، وبسبب ما عرفته أوروبا من ويلات خلال الحرب العالمية الثانية أودت بحياة الملايين ومن أنظمة دكتاتورية أثبتت أن المجالس المنتخبة (البرلمانات) ليست دائماً هي الحامية للشعب الذي انتخبها، انتعشت فكرة إخضاع أعمال المشرع لرقابة دستورية تحد من تجاوزاته وتفرض عليه التقيد بأحكام الدستور وما ينص عليه من حقوق وحرّيات للأفراد. فمقولة "ان القانون لا يمكن أن يسبب ضرراً" (la loi ne peut mal faire) ولا يمكن أن يظلم المواطنين وهو من صنع ممثليهم، على غرار ما كان يقال في بريطانيا أن "الملك لا يرتكب خطأ" (The King can do no wrong)، سقطت خلال الحرب العالمية الثانية إذ أثبتت الأحداث عدم صحتها.

لذا، لم يكن من قبيل الصدفة أن تكون الدول التي عانت من الأنظمة النازية والفاشية هي أول من سيبادر إلى إنشاء محاكم دستورية لمراقبة دستورية القوانين، فأعدت النمسا بعد قيام الجمهورية الاتحادية (الثانية) في عام 1945 محاكمها الدستورية التي كانت قد أنشأتها

في عام 1920 (وخلت في عام 1938 في إثر إقدام هتلر على ضم النمسا إلى ألمانيا وسقوط دستور 1920)، وأنشأت إيطاليا محكمة دستورية في عام 1948 وتبعتها ألمانيا في عام 1949، قبل أن تعم هذه المحاكم أوروبا الغربية ومن بينها فرنسا (في عام 1958)، ثم أوروبا الشرقية بعد انهيار الاتحاد السوفياتي ومنظومة الدول الاشتراكية اعتباراً من 1989. كما أقدمت دول عديدة في أميركا اللاتينية وأفريقيا وآسيا على إنشاء محاكم دستورية<sup>1</sup> إلى أن وصلت إلينا في لبنان مع تعديل الدستور في عام 1990 تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني المعروفة باتفاق الطائف (1989) إذ نصت المادة 19 (المعدلة) على إنشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين.

نعالج في قسم أول أسباب تأخر قيام القضاء الدستوري، وفي قسم ثان المراحل التي مر بها قيام هذا القضاء، ونتناول في قسم ثالث خصائص المحاكم والمجالس الدستورية وفقاً للنموذج الأوروبي أو الكلسني (نسبة إلى هانز كلسن)، على أن نخصص القسم الرابع والأخير لإظهار مدى تأثير القضاء الدستوري في القانون الدستوري ودوره في حماية الحقوق والحريات الأساسية.

## 1

### أسباب تأخر قيام القضاء الدستوري

نادرة في العصر الحديث الدول التي ليس فيها دستور مكتوب. والمقصود بالدستور مجموعة القواعد التي تحدد شكل الدولة (بسيطة أو اتحادية) ونوع النظام (ملكي أو جمهوري)، برلماني أو رئاسي أو غير ذلك) وتنظم السلطات الدستورية في البلاد وتحدد صلاحياتها والعلاقات فيما بينها وعلاقتها بالمواطنين. أضف إلى ذلك أن الدساتير الحديثة لم تعد تكتفي بمعالجة أوضاع السلطات العامة بل لا بد أن تتضمن نصوصاً تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم تحميهم تجاه تلك السلطات، أكانت السلطة التنفيذية أم السلطة التشريعية التي يفترض أنها تشرع باسم الشعب ولمصلحته. وقد أطلق الفقيه موريس هوريو (M Hauriou) على مجموعة النصوص الدستورية التي تتعلق بحقوق الأفراد وحرياتهم تسمية "الدستور الاجتماعي" (la Constitution sociale)، كما وصفها العميد جورج فيدل (G. Vedel) بأنها "كنز" (un

<sup>1</sup> Favoreu (L), *Les Cours constitutionnelles*, Que sais-je, 2è éd., 1992, p.4.

(trésor) يزداد مع مر القرون والعقود ولا يمكن أن ينقص. ويضيف: القاضي الدستوري هو حارس هذا الكنز<sup>2</sup>.

الدستور بالمعنى الذي بيناه أعلاه هو القانون الأسمى في البلاد. ويترتب عن كونه القانون الأسمى نتيجتان. الأولى هي أن كل القواعد القانونية يجب أن تكون مطابقة لأحكامه أو، على الأقل، لا تخرج عنها<sup>3</sup>. والنتيجة الثانية، وهي منبثقة عن الأولى، أن كل قاعدة قانونية مخالفة للدستور أو تتعارض مع أحكامه ينبغي أن تكون عرضة للإبطال. وهذا الأمر يتطلب وجود هيئة خاصة تملك بمقتضى الدستور ذاته صلاحية إلغاء القاعدة القانونية المخالفة لأحكامه أو، على الأقل، تجميد تطبيقها أي هيئة تمارس الرقابة الدستورية على القوانين.

مع أنه من المسلم به أن الدستور هو القانون الأسمى، فعندما يصل الأمر إلى موضوع فرض رقابة على دستورية القوانين تبرز مسألتان متناقضتان. الأولى قانونية ومنطقية، وهي أن القانون المخالف للدستور ينبغي أن يلغى أو أن يجمد، ما دام أنه يخالف القانون الأسمى في البلاد. أما المسألة الثانية فهي سياسية. فالقانون يسنه مجلس النواب (البرلمان)، أي ممثلي الشعب صاحب السيادة. وهذا المجلس يفترض فيه عندما يشرع أنه يمارس السيادة الوطنية (la souveraineté nationale). فكيف لهيئة أخرى، قضائية أم سياسية أو مختلطة، أن تمارس رقابة على أعماله؟ وهل يقبل ممثلو الشعب بأن تفرض عليهم، أي على الإرادة الوطنية، رقابة من هيئة لا تمثل الشعب؟

في الواقع إن هذه الهيئة عندما تقرر أن القانون مخالف للدستور لا تفرض إرادتها الخاصة على ممثلي الشعب بل تفرض تفوق القاعدة الدستورية على القاعدة القانونية وضرورة احترام الدستور الذي هو التعبير الاسمي والأهم عن الإرادة الوطنية. وعندما يخالف المشرع أحكام الدستور يكون قد خرج عن الإرادة الوطنية وتجاوز الوكالة المعطاة له من الشعب.

إلا أن المنطق السياسي كثيراً ما يتغلب على المنطق القانوني. فكيف إذا كان هذا المنطق السياسي يستند إلى قاعدة قانونية، وهي أن "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة"

<sup>2</sup>. Vedel (G.), *Le Conseil constitutionnel gardien du droit positif ou défenseur de la transcendance des droits de l'homme*, *Pouvoirs*, 3è éd., 1991, p.213

<sup>3</sup>. حول التمييز بين ما هو متوافق مع الدستور وما هو غير مخالف له، أنظر:

Lucaire (F.), *Le Conseil constitutionnel*, Economica, 1980, p.119

التي كرسها في فرنسا "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" كما ذكرنا، ويدعمه أبرز رجال القانون من أمثال الفقيه كاريه دو مالبرغ كما سنبيين فيما يأتي.

**أولاً- مفهوم قاعدة القانون هو "التعبير عن الإرادة العامة" وفقاً لكاريه دو مالبرغ:**  
 كان الفقيه ريمون كاريه دو مالبرغ (R. Carré de Malberg 1861-1935) من أهم المدافعين عن هذه القاعدة والمنظرين لها في فرنسا. وحازت مؤلفاته<sup>4</sup> على شهرة واسعة وكان لها تأثير كبير في رجال القانون إن في فرنسا أو في خارجها خلال النصف الأول من القرن العشرين، لدرجة أن البعض وصفه بأنه "أحد قادة الفكر القانوني في فرنسا".  
 اعتبر دو مالبرغ ان قاعدة القانون هو التعبير عن الإرادة العامة تعني أن المجلس المنتخب من الشعب (البرلمان) يمثل الأمة جمعاء، وهو الهيئة التي تعبّر عن الإرادة الوطنية ويتقدم على كل السلطات الأخرى في الدولة. والمقصود بالإرادة العامة ليس إرادة المواطنين منظوراً إليهم كأفراد بل إرادة الأمة جمعاء. أما القانون فهو، برأي دو مالبرغ، كل عمل (acte) يصدر عن السلطة التشريعية وفقاً لإجراءات التشريع المنصوص عليها في الدستور، بصرف النظر عن مضمونه. بعبارة أخرى، إن معيار القانون هو معيار شكلي بحت لأنه يرتبط بالهيئة التي وضعته، وهي البرلمان، وليس معياراً مادياً يتوقف على نوعية القواعد التي ينطوي عليها<sup>5</sup>.  
 ورأى دو مالبرغ أن القانون العام الفرنسي في الجمهورية الثالثة يعمل بمبادئ الثورة الكبرى. ومن هذه المبادئ أن القانون هو التعبير عن الإرادة العامة. بمعنى ان البرلمان يمثل الأمة وهو الهيئة (الوحيدة) التي تعبّر عن الإرادة العامة. أكثر من ذلك، إن البرلمان اعتباراً من ثورة 1789 لا يعبّر عن الإرادة العامة فحسب بل هو الذي يصنع هذه الإرادة من خلال القوانين التي يسنها. فالأمة، كشخص معنوي، لا يمكنها أن تمارس سيادتها إلا بواسطة

<sup>4</sup>. أهم مؤلفات كاريه دو مالبرغ وفق تاريخ صدورها هي:

*La contribution à la théorie générale de l'Etat spécialement d'après les données du droit public français*, 2 vol., 1920 et 1922.

*La Loi, expression de la volonté générale*, Sirey, Paris 1931

*Confrontation de la théorie de la formation du droit par degrés avec les idées et les institutions consacrées par le droit positif français*, Sirey, Paris, 1933.

« Considérations théoriques sur les questions de la combinaison du référendum avec le parlementarisme », *Revue du droit public* (ci-après RDP), 1931, p. 225 et s.

<sup>5</sup>. حول تعريف القانون بالمعنى الشكلي والمعنى المادي:

Vedel (G.), *Manuel élémentaire de droit constitutionnel*, Sirey, Paris, 1949, p.479

البرلمان. لذا يمكن أن يُفهم مبدأ "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" على أنه: "القانون هو الإرادة العامة".

انطلاقاً من مبدأ "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة"، أي التعبير عن الإرادة الوطنية السيادية، لا يمكن فرض أي رقابة من أي نوع كان على عمل البرلمان كسلطة مشترعة. وعلى أي حال، فإن فرض رقابة على دستورية القوانين أمر غير جائز، برأي دو مالبرغ، في إطار دستور 1875. ذلك ان هذا الدستور لا يميز بين القاعدة القانونية والقاعدة الدستورية. وعدم التمييز الحقيقي بينهما، أي عدم وجود ترابنية بين القاعدة القانونية والقاعدة الدستورية، ما هو إلا نتيجة لاحتكار البرلمان لصلاحيات تفسير دستورية القوانين. وهذا الاحتكار يحول دون قيام رقابة فعلية على دستورية القوانين.

استند دو مالبرغ في تحليله المشار إليه إلى المادة 8 من دستور الجمهورية الثالثة (القانون الدستوري الصادر في 1875/2/25)<sup>6</sup>. فبمقتضى هذه المادة يحق للمجلسين، مجلس النواب ومجلس الشيوخ، تعديل الدستور بعد اتخاذ قرار بهذا الشأن في كل مجلس على حدة بالأكثرية المطلقة للأصوات. بعد ذلك يجتمع المجلسان معاً في هيئة واحدة هي "الجمعية الوطنية" (Assemblée nationale) لمباشرة إجراءات تعديل الدستور كلياً أو جزئياً، على أن يتخذ القرار بالأكثرية المطلقة للأعضاء الذين يؤلفون الجمعية الوطنية.

يستنتج دو مالبرغ من المادة 8 المذكورة أنه لا يوجد في دستور 1875 فرق حقيقي بين القواعد القانونية والقواعد الدستورية. فالقانون الدستوري لا يختلف عن القانون العادي إلا من حيث إقراره الذي يخضع لبعض الشروط الخاصة، كشرط التصويت عليه الذي يتطلب أكثرية موصوفة. وهذا الاختلاف في الإجراءات هو اختلاف في الدرجة وليس في الجوهر، ولا يكفي بنظر دو مالبرغ لقيام علاقة ترابنية بين القانون العادي والقانون الدستوري.

ويذهب دو مالبرغ إلى أبعد من ذلك عندما يعتبر أن دستور 1875 ألغى عملياً الفصل بين السلطة التأسيسية والسلطة التشريعية على اعتبار أن السلطة التشريعية (المؤلفة من مجلسي النواب والشيوخ) هي التي تعدّل الدستور. صحيح ان تعديل الدستور يتم من قبل "الجمعية الوطنية"، إلا أن هذه الجمعية تتألف من المجلسين ذاتهما اللذين يشكلان السلطة التشريعية. وإلى ذلك، فهذان المجلسان هما اللذان يوافقان، قبل انعقاد الجمعية الوطنية، على

<sup>6</sup>. دستور الجمهورية الثالثة (1875-1940) كان يتألف من ثلاثة قوانين دستورية صدرت في 24 و 25 شباط و 16 تموز 1875.

مبدأ تعديل الدستور ويحدد نطاق التعديل الذي ستقوم به الجمعية والتي لا يمكنها أن تتخطاه. هذا يعني أن إرادة "الجمعية الوطنية" خاضعة لإرادة "البرلمان" لأنه هو الذي يسمح بالتعديل ويحدد نطاقه ومضمونه سلفاً. في حين أن السلطة التأسيسية ينبغي أن تتمتع بصلاحيات تعديل غير محدودة (illimité) وغير مشروطة (inconditionné)، وبالتالي لا يمكن اعتبار "الجمعية الوطنية" بمثابة سلطة تأسيسية لأنها لا تتمتع بسلطة تعديل مطلقة.

يخلص دو مالبرغ إلى أن فرض رقابة على دستورية القوانين أمر غير ممكن في ظل دستور 1875 استناداً إلى كون القانون هو التعبير عن الإرادة العامة. فضلاً عن أن فرض مثل هذه الرقابة يتعارض مع "التقاليد القانونية والسياسية الفرنسية المستقرة والمعمول بها" منذ قيام ثورة 1789، على حد قوله.

إلا أن دو مالبرغ، على الرغم من دفاعه الشديد عن فكرة سيادة القانون الذي هو التعبير عن الإرادة العامة، عاد فانتقد هيمنة البرلمان المطلقة. ففي خاتمة مؤلفه الذي عنوانه "القانون، تعبير عن الإرادة العامة" تساءل دو مالبرغ عن نتائج هذا المبدأ، وأجاب: "يمكن تلخيصها بكلمة: لقد استُغلت فكرة سيادة الإرادة العامة بهدف بناء سيادة البرلمان ذاته"<sup>7</sup>:

"L'idée de souveraineté de la volonté générale a été exploitée en vue de fonder la puissance souveraine du Parlement lui-même."

أما السبيل إلى الحد من هيمنة البرلمان فيكون، وفق دو مالبرغ، باعتماد وسائل الديمقراطية المباشرة التي أهملها واضعو دستور 1875 لانهم كانوا "بعيدين جداً عن الأفكار الديمقراطية"<sup>8</sup>. من هذه الوسائل مثلاً الاستفتاء الشعبي (référéndum)<sup>9</sup>. كما أنه في حال الفصل بين القانون والإرادة العامة لا يعود هناك أي سبب يحول دون إقامة رقابة قضائية على القوانين للتحقق من عدم مخالفتها للدستور. أما بالنسبة لنوع الرقابة القضائية على دستورية القوانين، فكاريه دو مالبرغ لا يحد أن تكون من صلاحيات جميع المحاكم [أي وفق النموذج الأميركي] بل يفضل إنشاء هيئة خاصة يكون لأحكامها مفعول تجاه الجميع<sup>10</sup> "Une

<sup>7</sup>. Carré de Malberg. *La loi, op.cit.*, p, 215.

<sup>8</sup>. Carré de Malberg, *op.cit.*, p.203

<sup>9</sup>. Carré de malberg, *Considérations théoriques, op.cit.*, p. 225 et s.

<sup>10</sup>. لمزيد من التفاصيل:

Carré de Malberg, *La Loi, op.cit.*, pp.221 et 222.

"instance unique qui statuerait erga omnes"، أي أنه يأخذ بفكرة إنشاء محكمة دستورية وفقاً للنموذج الأوروبي على غرار محكمة النمسا التي كانت قائمة يوم ذاك. أضف إلى ذلك أنه لكي تنزع من البرلمان هيمنته وإقامة نوع من التوازن بينه وبين السلطة التنفيذية - كما كان يطالب البعض - لا يكفي أن ندعم مركز هذه السلطة أو رئيسها لأن من شأن ذلك خلق نزاعات بين البرلمان والحكومة لا يمكن حلها، بل إن الحل يكون من خلال فرض هيئة عليا عليهما. وهذه الهيئة لا يمكن إلا أن تكون الشعب، أي مجموعة المواطنين. فالشعب وحده يتمتع بالصفة التي تمكنه من القيام بهذا الدور الأعلى<sup>11</sup>.

قد يبدو أن كاريه دو مالبرغ وقع في تناقض. فهو من جهة، يعتبر أن البرلمان يجسد الإرادة الوطنية ولا يمكن أن تفرض على القوانين التي يضعها أي رقابة، ومن جهة أخرى انتهى به الأمر إلى الموافقة على فرض قيود على عمل البرلمان سواء عن طريق اعتماد طرق الديمقراطية المباشرة أو إخضاع القوانين لرقابة قضائية على دستورتها. هذا مع العلم بأنه كان يعارض فكرة أن تكون للمحاكم صلاحية النظر في دستورية القوانين التي عليها أن تطبقها في القضايا المعروضة عليها، خلافاً لما ذهب إليه معظم كبار رجال القانون في تلك الحقبة أمثال برتلمي ودوغي وهوريو ولافوربير وغيرهم، الذين أجمعوا على أنه يحق للمحاكم أن تتحقق من وجود القانون، أي أن تنتظر في مدى انطباقه من حيث الشكل على الإجراءات الدستورية. بل إن بعضهم، وفي طليعتهم العميد دوغي، كان يرى أنه يحق للمحاكم أن تنتظر في الدفع بعدم دستورية القانون (*l'exception d'inconstitutionnalité*) المطلوب تطبيقه في القضية المعروضة عليها، تماماً مثلما لها أن تنتظر في مدى مطابقة القرار الإداري للقانون<sup>12</sup>. فكيف يمكن تفسير موقف دو مالبرغ؟

برأينا، إن هذا التباين في موقف دو مالبرغ، ولا نقول التناقض كما ذكر البعض، مرده إلى نظرة دو مالبرغ إلى عمل رجل القانون ودوره. فقد كان يعتقد أن عمل رجل القانون هو عمل تقني بحت يقتصر على تفسير القانون الوضعي "كما هو" لا "كما يجب أن يكون عليه"، أي أنه يقوم بتفسير النصوص القانونية القائمة كما هي. بل اعتبر أن اقتراح تعديل

<sup>11</sup>. Carré de Malberg, *Ibid.*, pp. 202 et 203.

<sup>12</sup>. بهذا الصدد:

Maulin (E), « Le principe du contrôle de la constitutionnalité des lois dans la pensée de R. Carré de Malberg », « *Revue française de droit constitutionnel* », no 21, 1995, p. 80 et note no 1



الدستور عمل سياسي لا يدخل في نطاق عمله البحثي القانوني الصرف. وإلى ذلك، ينبغي الفصل بين القانون الوضعي من جهة، والأخلاق والقانون الطبيعي والسياسة من جهة أخرى. لذا، حصر شرح دستور 1875 وتفسير قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" بالنصوص القانونية المعمول بها والواردة في الدستور.

أما كمواطن (وليس كرجل قانون)، فقد كان يتخوف من هيمنة البرلمان المطلقة وإمكانية تعديده على حقوق الأفراد. وذكر أن هذه الهيمنة تصدم جميع الذين يتوقون إلى قيام "دولة القانون" التي تضمن الحقوق الفردية. كتب بهذا الصدد حول دولة القانون<sup>13</sup>:

"Il serait conforme à l'esprit de l'Etat de droit que la Constitution détermine supérieurement et garantisse aux citoyens ceux des droits individuels qui doivent demeurer placés au-dessus des atteintes du législateur". Et d'ajouter : "le régime de l'Etat de droit est un système de limitation, non seulement des autorités administratives, mais aussi du Corps législatif".

ولعل ما زاد من مخاوفه، كمواطن، هو أن دستور 1875 لم ينص على الحقوق والحريات الفردية. أما "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" (1789)، فليس له، برأي دو مالبرغ، قيمة دستورية لأنه ليس جزءاً من دستور 1875 بل هو مجرد "حقائق فلسفية" (des vérités philosophiques) لا يلزم المشرع<sup>14</sup>.

تعرضت آراء دو مالبرغ، بطبيعة الحال، لانتقادات كثيرة سواء من معاصريه أو من الفقهاء الذين جاؤوا بعده، وبخاصة من مؤيدي إقامة رقابة على دستورية القوانين. بعض تلك الانتقادات كان صائباً<sup>15</sup> وبعضها لم يكن محقاً أو التبتت على أصحابها بعض النقاط<sup>16</sup>. لا

<sup>13</sup>. Carré de Malberg, *Contributions, op.cit.*, t.2, p.492

<sup>14</sup>. Carré de Malberg, *Ibid.*, T.2, p.581.

<sup>15</sup>. مثلاً ما ورد في دراسة:

Maulin (E), *op.cit.*, p.79 et s.

<sup>16</sup>. أنظر مثلاً النقد الوارد في مؤلف فيليب بلاشير لأراء دو مالبرغ (خاصة بين ص 29 و 72) ومعظمه يمكن دحضه وبخاصة عندما يعتبر أن مشروع أو اقتراح القانون الذي يقره البرلمان لا يصبح قانوناً "ناجزاً" ما دام أنه يخضع للطعن أمام المجلس الدستوري، أو ما ذهب إليه من أن إصدار القانون (la promulgation) جزء من تكوين القانون وإن اقرار القانون من البرلمان لا يمنحه وحده صفة القانون

خلاقاً" لما ورد عند دو مالبرغ، وغير ذلك من الآراء التي لا نوافقه عليها ولا مجال للدخول فيها

Blacher (Ph.), *Contrôle de constitutionnalité et volonté générale*, PUF, 2001.

مجال للدخول في المآخذ التي سجلت عليه فهي تخرج عن نطاق بحثنا. حسبنا أن نشير، ولو بإيجاز، إلى ما نجم عن قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" من نتائج بالغة الأهمية ليس أقلها أنها أسهمت إسهاماً فعّالاً في منع فرض رقابة على دستورية القوانين طوال عقود من الزمن على الأخص في فرنسا.

**ثانياً- نتائج قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة":** يمكن تلخيص ما كان للقاعدة المذكورة من نتائج وفقاً للتفسير الذي أُعطي لها في القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين على الشكل الآتي:

1- إن مجلس النواب أو البرلمان (بصرف النظر عن تسميته وتركيبته) هو صاحب الولاية المطلقة في التشريع، وكل ما يصدر عنه من قوانين هو التعبير عن الإرادة العامة، أي عن إرادة الشعب صاحب السيادة الذي يمثله البرلمان.

2- كون القانون هو التعبير عن الإرادة العامة، لا يجوز للمحاكم أن تراقب عمل البرلمان، إذ ليس لهيئة غير منتخبة من الشعب أن تنظر في عمل البرلمان المنتخب من الشعب.

3- إن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة. هذه قاعدة مسلم بها في جميع الأنظمة الديمقراطية. ولكن، عندما لا يخضع القانون لمراقبة دستورية، فهذا يعني أنه يمكن للمشرّع العادي أن يخالف أحكام الدستور بدون أن يكون القانون المخالف للدستور عرضة للإلغاء أو التجميد. وكنتيجة لذلك فإن احترام الدستور والتقيّد لأحكامه من السلطة التشريعية يصبح مجرد التزام معنوي أو أدبي يتوقف على مدى التزام هذه السلطة بأحكامه وما تفرضه على نفسها من رقابة ذاتية. وكما كتب الفقيه ايزنمان فإن الدستور يتحول عند عدم وجود رقابة دستورية على القوانين إلى "مجموعة نصائح جيدة (des bons conseils) لاستعمال المشرّع الذي يظل من الناحية القانونية حراً في الأخذ أو عدم الأخذ بها"<sup>17</sup>.

4- رب قائل: للشعب أن يحاسب ممثليه عن مخالفتهم للدستور في الانتخابات المقبلة، وهذه المحاسبة الشعبية هي من أسس النظام الديمقراطي. ولكن، على افتراض أن الناخبين كانوا على درجة عالية من الوعي السياسي والوطني بحيث عمدوا إلى محاسبة نوابهم

<sup>17</sup>. Eisenmenn (Ch.), *La justice constitutionnelle et la Haute cour constitutionnelle d'Autriche*, 1928, réimpression avec un propos de G Vedel, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, p.22

ولم يعيدوا انتخابهم، فهذا الإقصاء يطال النائب على صعيد شخصي ولا يتناول القانون المخالف للدستور. فالقانون المخالف للدستور يظل نافذاً ومطبقاً إلى أن يلغى أو يعدل بقانون آخر.

5- إن قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" هي مجرد قاعدة نظرية أو وهمية. أما في التطبيق العملي فهي غير دقيقة، لئلا نقول غير صحيحة. فالقانون عملياً، هو التعبير عن إرادة النواب، بل عن إرادة الأكثرية النيابية التي وافقت عليه. ذلك، أن وكالة النائب غير مربوطة بقيد أو شرط، والناخبون لا يحق لهم التدخل مباشرة في العملية التشريعية. وللنائب مطلق الحق والحرية في أن يوافق أو أن لا يوافق على أي مشروع أو اقتراح قانون يطرح على التصويت في الهيئة العامة للمجلس.

هذا يعني بوضوح أن البرلمان، كمؤسسة جماعية، إنما يصادر قانونياً وعملياً "إرادة الناخبين". بالطبع، يمكن لهؤلاء أن يمارسوا بعض الضغوط على النواب من خلال النقابات العمالية أو هيئات المجتمع المدني أو الأحزاب وما إلى ذلك من تجمعات شعبية. ولكن، في نهاية المطاف، النواب هم الذين يقرّون القانون وفقاً لتقديرهم ولأسباب وخلفيات قد لا تكون دائماً مرتبطة بالمصلحة العامة.

أقر دو مالبرغ نفسه بهذه الحقيقة إذ رأى أنه عندما لا يعتمد الدستور وسائل التدخل الشعبي المباشر، أي آليات الديمقراطية المباشرة، فإن البرلمان سيتمكن من "فرض إرادته الخاصة على الشعب". وفي الدساتير التي لا تمنح المواطنين إلا حق الانتخاب فقط، تتحول الانتخابات إلى مجرد طريقة لتسمية النواب. وفي هذه الحالة لا يعود باستطاعة "الإرادة العامة" أن تفرض قوتها إلا بصورة جزئية أو ضعيفة وبقدر ما تستطيع أن تؤثر مباشرة في التوجهات السياسية لنشاط الأشخاص المنتخبين<sup>18</sup>.

**ثالثاً- امتداد قاعدة القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" إلى الدستور اللبناني.**

عندما صدر الدستور اللبناني في 1926/5/23، كان من الطبيعي أن لا ينص على مراقبة دستورية القوانين. ذلك أنه في تلك الحقبة من الزمن، وإذا ما استثنينا المحكمة العليا في النمسا التي أنشئت في عام 1920 والمحكمة الدستورية في تشيكوسلوفاكيا التي أقيمت في العام ذاته، لم يكن القضاء الدستوري معروفاً ومنتشراً في أوروبا بما فيها الدولة المنتدبة على لبنان، أي

<sup>18</sup>. Carré de Malberg, *La loi, op.cit.*, p. 219

فرنسا. ومعلوم أن الدستور اللبناني مستوحى في العديد من أحكامه من دستور الجمهورية الثالثة (دستور 1875).

انتقلت إلى دستورنا من الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة المبادئ والقواعد القانونية التي كانت سائدة في تلك المرحلة في فرنسا والتي أشرنا إلى بعض منها أعلاه في معرض تقديمنا لعدد من أفكار كاريه دو مالبرغ.

بالعودة إلى الدستور اللبناني، تطالعنا أولاً المادة 16 منه التي نصت عند صدوره على أنه "يتولى السلطة التشريعية هيئتان: مجلس الشيوخ ومجلس النواب". وهذه المادة مأخوذة عن القسم الأول من المادة الأولى من القانون الدستوري الفرنسي الصادر في 1875/2/25. وعندما ألغي مجلس الشيوخ في لبنان بموجب القانون الدستوري الذي صدر في 1927/10/17، أصبح نص المادة 16 على الشكل الآتي: "يتولى السلطة التشريعية هيئة واحدة هي مجلس النواب". هذا يعني أن مجلس النواب هو الذي يضع القوانين بالنيابة عن الشعب وباسمه. ولأن المجلس هو الذي يسن القوانين نيابة عن الشعب فالقانون هو، والحالة هذه، التعبير عن الإرادة العامة.

ولا يقتصر عمل مجلس النواب على التشريع، بل هو أيضاً الذي يعدّل الدستور كلياً أو جزئياً، بمبادرة منه أو من رئيس الجمهورية (راجع المادتين 76 و77 من الدستور). ولكن، في الحالتين، مجلس النواب هو الذي يعدل الدستور بإرادته وبدون تدخل من الشعب، كطرح التعديل الدستوري على استفتاء شعبي مثلاً أو انتخاب هيئة تأسيسية لهذه الغاية. لا شك أن تعديل الدستور اللبناني يتطلب إجراءات طويلة ومعقدة خصوصاً عندما تكون مبادرة التعديل صادرة عن مجلس النواب وليس عن رئيس الجمهورية. فالدستور اللبناني يمكن وصفه من هذه الناحية بأنه دستور جامد<sup>19</sup> (rigide). هذا يعني أنه في حال أخذنا برأي دو مالبرغ، فإن السلطة التشريعية والسلطة التأسيسية هي واحدة لأنها تتألف من الهيئة ذاتها (مجلس النواب) والأشخاص ذاتهم (النواب). وينجم عن ذلك أنه لا توجد هرمية حقيقية فعلية بين القواعد الدستورية والقواعد القانونية بل مجرد فرق في الظاهر، كما قال دو مالبرغ. أضف إلى ذلك، أن مجلس النواب وحده هو المخول بتقدير دستورية القوانين، أي مدى انطباقها على الدستور أو،

<sup>19</sup>. Vedel (G.) écrit dans son *Manuel élémentaire, op.cit.*, p.117 : "Juridiquement, ce n'est qu'autant que la Constitution est rigide qu'on peut parler de sa suprématie, puisque si elle n'est pas rigide, elle ne se distingue pas du point de vue formel des lois ordinaires."

على الأقل، عدم مخالفتها لأحكامه. ومن خلال هذه الرقابة الذاتية التي يمارسها على القوانين التي يسنها، فإنه هو صاحب الصلاحية لتفسير الدستور<sup>20</sup>.

ولعل المادة التي تجسد قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" (أو، على الأصح، إرادة السلطة التشريعية كما ذكرنا)، هي المادة 27 التي تنص على أن "عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يجوز أن تربط وكالته بقيد أو شرط من قبل منتخبيه". هذه المادة هي انعكاس لنظرية "السيادة الوطنية" (*la souveraineté nationale*)، أي للنظرية القائلة بأن السيادة هي ملك الأمة جمعاء، وهي النظرية التي كانت تأخذ بها الدساتير الفرنسية إلى أن عمد واضعو دستور الجمهورية الرابعة إلى التوفيق بين "السيادة الوطنية" و "السيادة الشعبية" (*la souveraineté populaire*) - التي قال بها جان\_جاك روسو في مؤلفه "العقد الاجتماعي"، ومفادها أن السيادة هي ملك الشعب أي جميع المواطنين- فنصت المادة 3 من دستور الجمهورية الرابعة (1946) على أن "السيادة الوطنية هي ملك الشعب". وقد ورد النص ذاته في المادة 3 أيضا من دستور الجمهورية الخامسة (1958) و هو: "السيادة الوطنية هي ملك الشعب يمارسها بواسطة ممثليه وعن طريق الاستفتاء". أما الفقرة (د) من مقدمة الدستور اللبناني فتتص على أن "الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية".

يتبين من المقارنة بين الفقرة (د) المذكورة والمادة 3 من الدستور الفرنسي الحالي ان المشترك اللبناني لم يأخذ في الفقرة (د) بمبدأ "السيادة الوطنية"، بل مال إلى الأخذ بمبدأ السيادة الشعبية. ولكنه أبقى، بالمقابل، على المادة 27- التي ترمز إلى السيادة الوطنية- بدون تعديل. في أي حال، لم يعد للتمييز بين السيادة الوطنية والسيادة الشعبية فائدة في أيامنا الحاضرة، كما قال الفقيه فيليب أردان (Ph. Ardant). ومهما يكن من أمر، فإن الفقرة (د)، التي لا نذكر فيها للاستفتاء بخلاف المادة 3 من الدستور الفرنسي الحالي، تتفق مع ما ورد عند دو مالبرغ من أن الأمة (أو الشعب) ليس لها إرادة خاصة بها بل تمارس سيادتها بواسطة البرلمان الذي تنتخبه. هذه هي حال الشعب اللبناني الذي يقتصر دوره في ممارسة السيادة على انتخاب ممثلين عنه، وبعد انتخابهم يتصرفون على هواهم. وما تمديد مجلس النواب الحالي ولايته مرتين من دون أن يكون هناك أي مبرر حقيقي أو جدي للتمديد سوى عدم توصل النواب إلى

<sup>20</sup>. دراستي : "صلاحية مجلس النواب في تفسير أحكام الدستور"، "الحياة النيابية"، المجلد الخمسون، آذار 2004، ص 13 وما يليها.

اتفاق حول قانون انتخاب جديد، وهذا يتعارض مع مفهوم الوكالة النيابية(قرار المجلس الدستوري رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28)، فضلاً عن تعطيل مجموعة من النواب نصاب جلسات انتخاب رئيس الجمهورية ما يقارب السنتين ونصف السنة خلافاً للدستور ولواجبهم الوطني بل والاخلاقي، الا الدليل الساطع على عدم احترامهم للوكالة الممنوحة لهم من الشعب.

نشير أيضاً الى أن المادة 27 من الدستور كانت، ولا تزال، موضع استهجان وانتقاد من الكثيرين، إذ كيف يمثل النائب "الأمة جمعاء" والمقاعد النيابية موزعة على أساس طائفي، أي على الطوائف المعترف بها قانوناً ولكل واحدة منها عدد من المقاعد يتناسب مع حجمها الديموغرافي (انظر المادة 24 من الدستور)، والنائب إنما يحتل في مجلس النواب مقعداً مخصصاً للطائفة التي ينتمي إليها (أستعمل هنا كلمة "طائفة" وليس كلمة "مذهب" لأنها أصح في هذا المقام)؟

التفسير الصحيح للمادة 27 المذكورة هو أن النائب، وإن كان يحتل مقعداً مخصصاً لطائفته في دائرته الانتخابية، والمنافسة في الانتخابات تكون بين مرشحي الطائفة ذاتها، فهو ليس منتخباً من أبناء طائفته وحدهم. وإذا كان من واجب النائب، على الصعيد الشخصي، أن يدافع عن حقوق أبناء دائرته الانتخابية ومنطقته وربما أيضاً عن مصالح طائفته، فهو عندما يحضر جلسة مجلس النواب ويشارك في العملية التشريعية لا يمثل طائفته ولا حتى دائرته الانتخابية أو ناخبيه بل الشعب اللبناني بأسره. والقانون الذي تقره الهيئة العامة للمجلس (وفقاً للمادة 34 من الدستور) إنما هو قانون صادر عن "ممثلي الشعب" ويطبق في جميع الأراضي اللبنانية وعلى الجميع، بصرف النظر عن الانتماء الطائفي أو المناطقي أو الحزبي للنواب الذين وافقوا عليه<sup>21</sup>. وهذا هو التفسير الذي أعطاه المجلس الدستوري للمادة 27 في قراره رقم 2000/2 تاريخ 2000/6/8، وقد ورد فيه:

"إن المادة 27 من الدستور تنص على أن عضو مجلس النواب يمثل الأمة جمعاء ولا يمثل طائفته أو منطقته أو حتى أولئك الذين انتخبوه بدليل أن النائب لا يُنتخب من أبناء طائفته ولكن من جميع الناخبين في الدائرة الانتخابية على اختلاف طوائفهم. وبما أن القانون الذي يسنه مجلس النواب يتم إقراره منهم بوصفهم ممثلين للشعب اللبناني، وفقاً للمادة 27 من الدستور وليس بوصفهم ممثلين للطوائف".

<sup>21</sup>. مقالتي: "التشريع والميثاقية"، السفير، 2 آب 2016.

وعاد المجلس الدستوري فأكد تفسيره هذا للمادة 27 من الدستور في قراره رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28<sup>22</sup>.

نود في ختام هذا القسم أن نضيف أن الفقرة (د) من مقدمة الدستور نصت على أن الشعب هو صاحب السيادة ولكن يمارسها من خلال مجلس النواب، كما مر معنا. إلا أن تعديل 1990 (الذي أضاف المقدمة) وضع بالمقابل - لحسن الحظ - ضوابط على عمل مجلس النواب إذ نص في المادة 19 (المعدلة) على إنشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين. وقد شكّل إنشاء هذا المجلس إنجازاً كبيراً ونقله نوعية من حكم قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" إلى مبدأ سمو الدستور وضرورة التقيد بأحكامه، لا نظرياً أو معنوياً فحسب بل وقانونياً أيضاً، إذ إن القانون الذي لا يتوافق مع أحكام الدستور يكون عرضة للإلغاء كما سنرى لاحقاً.

## 2

### المراحل التي مر بها قيام القضاء الدستوري

القضاء الدستوري قضاء حديث إذ يعود إلى العام 1920، تاريخ إنشاء المحكمة الدستورية في تشيكوسلوفاكيا (بموجب دستور 29 شباط 1920) وبعدها بأشهر قليلة المحكمة العليا الدستورية في النمسا (بمقتضى دستور 1920/10/1). وقد أنشئت هذه المحكمة بفضل الفقيه النمساوي هانز كلسن (1881-1973) ويتأثير منه. فقد كُلف كلسن بوضع دستور النمسا الجديد، فتلقف هذه الفرصة لتطبيق أفكاره بما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين، وتضمين الدستور الجديد إنشاء محكمة دستورية وفقاً لتصوره لما يجب أن يكون عليه هذا النوع من المحاكم.

لعل ما ساعد كلسن على إدخال نظام المحكمة الدستورية إلى الدستور الجديد هو أن هذه المحكمة بدت وكأنها وريثة المحكمة الامبراطورية (Tribunal d'Empire) التي كانت

<sup>22</sup>. قرارات المجلس الدستوري منشورة في مجموعة قرارات المجلس الدستوري، 1994-2014، المجلس الدستوري، في جزأين. الجزء الأول: القرارات في دستورية القوانين، والجزء الثاني: القرارات في الطعون الانتخابية.

قد أنشئت بموجب دستور 1867 وألغيت مع سقوط الملكية. وكانت تمارس نوعاً من الرقابة على دستورية القوانين بما يتعلق بانتهاك حقوق الأفراد التي يكفلها الدستور. كوفئ كلسن على جهوده بأن عُيِّن عضواً مدى الحياة في المحكمة العليا الدستورية. إلا أنه بسبب خلاف بين المحكمة والأكثرية البرلمانية الجديدة (الحزب المسيحي-الاجتماعي) على قرار أصدرته المحكمة يتعلق بموضوع الطلاق، شنت الصحف الكاثوليكية حملة شعواء على المحكمة وعلى كلسن شخصياً، فكان أن حُلت المحكمة بموجب تعديل دستوري في عام 1929 وطُرد كلسن منها (وغادر من يومها النمسا)<sup>23</sup>. لم يتناول هذا التعديل صلاحيات المحكمة بل آلية تعيين أعضائها، إذ أصبحوا يعينون من الحكومة بدلاً من انتخابهم من البرلمان. وعينت الحكومة أعضاءً جدداً موالين لها، ففقدت المحكمة بذلك استقلاليتها<sup>24</sup>. وقد ظلت هذه المحكمة قائمة إلى أن أقدم هتلر على ضم النمسا إلى ألمانيا في عام 1938، كما مر معنا.

تكمن أهمية محكمة النمسا الدستورية وشهرتها ليس في أنها من أوائل المحاكم الدستورية في أوروبا فحسب، بل لأنها ستصبح النموذج لكل المحاكم الدستورية التي ستنشأ بعدها. ذلك أن كلسن، بعد أن درس "النموذج الأميركي"، وجد أن هذا النموذج لا يصلح للقارة الأوروبية لأسباب عديدة فكان أن وضع نموذجاً للمحاكم الدستورية في أوروبا، وهو نموذج يختلف اختلافاً جوهرياً عما هو معمول به في الولايات المتحدة الأميركية كما سنرى لاحقاً. ينتمي هانز كلسن إلى مدرسة القانون الوضعي التي ترفض القانون الطبيعي وتضمين القواعد القانونية كل ما ليس له علاقة بالقانون الوضعي. وقد إشتهر بنظرية تراتبية أو تدرج التشريعات التي انبثقت عنها "الهرم" الذي وضعه للقواعد القانونية. ويمكن تلخيص نظريته هذه بأن القواعد القانونية (les normes) تتخذ في البناء القانوني شكل هرم مؤلف من عدة طبقات يكون الدستور في قمة هذا الهرم وتليه القوانين ثم الأنظمة والقرارات الإدارية على اختلافها. هذا يعني، بنظر كلسن، أن هناك تراتبية بين القواعد القانونية تقضي بأن كل قاعدة قانونية

<sup>23</sup>. للاطلاع على تفاصيل قضية كلسن والمحكمة الدستورية النمساوية وملابساتها، أنظر التقديم الذي كتبه ميشال

تروبر لكتاب هانز كلسن :

Kelsen (H.), *La démocratie, sa nature, sa valeur*, Economica, 1988, traduction de Charles Eisenmann, présentation de Michel Troper .

<sup>24</sup>. Kelsen (H.), *Le contrôle de constitutionnalité des lois, une étude comparative des constitutions autrichienne et américaine*, traduction de Louis Favoreu, *RFDC*, no 1 1990, p. 17-30, notamment p.21. Article publié in *The Journal of Politics*, vol.4, 1942, p.183-200



هي مرتبطة بالقاعدة التي تعلوها في الدرجة بحيث لا يجوز أن تخالف القاعدة الأدنى القاعدة الأعلى منها مرتبة في السلم الهرمي. وبما أن الدستور هو على رأس الهرم فالعلاقة بينه وبين القواعد القانونية هي علاقة تبعية. والقوانين العادية تستمد صحتها وشرعيتها من الدستور وبالتالي لا يمكنها أن تخالف أحكامه. وما ينطبق على الصلة بين الدستور والقانون ينطبق أيضاً على الصلة بين القانون والأعمال الإدارية إذ لا يجوز لهذه الأعمال أن تخالف أحكام القانون.

هذه العلاقة الهرمية أو التراتبية بين القواعد القانونية تحتم إنشاء محكمة دستورية لمراقبة دستورية القوانين، تحول دون تجاوز المشرع العادي الحدود المرسومة له. وفي حال أقر المشرع قانوناً مخالفاً للدستور أو لا يتفق مع أحكامه يكون هذا القانون عرضة للإبطال. وإذا لم يتم إنشاء مثل هذه الرقابة الدستورية ينهار بنيان الهرم. وقد كتب كلسن بهذا الصدد في مؤلفه "الديموقراطية" (وهو يقع في 98 صفحة، غير معروف كثيراً) ولو أنه مهم<sup>25</sup>:

"Ce ne sont pas seulement les normes individuelles posées par les actes administratifs, ce sont encore les normes générales des règlements et plus particulièrement des lois qui peuvent et doivent être soumises à un contrôle juridictionnel, portant pour les premières sur leur conformité aux lois, pour les secondes sur leur conformité à la Constitution."

إذا أردنا المقارنة بين الهرم القانوني الذي وضعه كلسن وبين نظرية كاريه دو مالبرغ، لتبين لنا أن الأول بنى نظريته على وجود تراتبية عامودية بين القواعد القانونية. في حين أن دو مالبرغ اعتبر أن التراتبية ليست بين القواعد القانونية بحد ذاتها بل بين الهيئات (أو السلطات) التي تضع القواعد القانونية. وإذا كان القانون هو التعبير عن الإرادة العامة فلأنه من صنع البرلمان الذي هو أعلى سلطة في الدولة كونه يمثل الشعب صاحب السيادة الوطنية. أما الهيئات الأخرى (السلطة التنفيذية وأجهزتها) فإنها تصدر أنظمة وقرارات في نطاق المهمات الموكلة إليها واستناداً إلى القوانين وتنفيذاً لها. ولا يجوز أن تخالف أحكام القوانين وإلا كانت عرضة للإبطال من القضاء.

ذكرنا أن أول محكمة دستورية أنشئت في أوروبا وفق النموذج الذي وضعه هانز كلسن، كان في عام 1920. وبعد الحرب العالمية الثانية انتشرت المحاكم الدستورية في الدول

<sup>25</sup>. Kelsen (H.), *La démocratie, op.cit.*, p.73

الأوروبية. وما كاد القرن العشرين يصل إلى نهايته حتى كانت هذه المحاكم قد عمت معظم دول العالم بحيث يمكن القول أن النصف الثاني من القرن العشرين هو عهد نشوء القضاء الدستوري وازدهاره.

نتناول في هذا القسم تباعاً نشوء القضاء الدستوري في فرنسا، ثم انتشاره في الدول الأوروبية، قبل أن نتطرق إلى اعتماده في لبنان.

### أولاً- نشأة القضاء الدستوري في فرنسا : من المفارقات اللافتة أن رجال القانون

والسياسيين الفرنسيين كانوا أول من طالب بفرض رقابة على دستورية القوانين في حين أن فرنسا كانت آخر دولة ديمقراطية في أوروبا الغربية تعتمده، وكان ذلك في عام 1958. فقد طرحت فكرة إنشاء هيئة لمراقبة دستورية القوانين بعد الثورة الكبرى (1789) مباشرة وقبل قيام الجمهورية الثالثة ثم في أثناء هذه الجمهورية. وحصلت محاولة خجولة في الجمهورية الرابعة من خلال إنشاء "لجنة دستورية" تختلف اختلافاً جذرياً عن المحاكم الدستورية بالمعنى الحديث. ولم تعرف فرنسا القضاء الدستوري إلا مع قيام الجمهورية الخامسة الحالية (1958). وفيما يأتي توضيح ذلك.

#### 1- مرحلة ما قبل قيام الجمهورية الثالثة: كان رجل القانون والسياسي (الراهب)

ايمانويل-جوزيف سيّيس (Sièyes, 1748-1836) أول من طرح فكرة إنشاء رقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية دعاها "لجنة الدستور" (jury de constitution) - ثم حوّل اسمها ليعطيها تسمية فرنسية، على حد قوله، إلى: (jurie constitutionnaire) - مكونة من أعضاء في البرلمان تكون مهمتها الفصل في الشكاوى التي ترفع إليها ضد الأعمال الصادرة عن السلطات العامة والتي تمس الدستور أو تخالف أحكامه. كان ذلك خلال المناقشات التي جرت في العام الثالث (أي عام 1795)<sup>26</sup>، حول الدستور الجديد، في جلستي 2 و18 ترميدور (Thermidor).

في جلسة 2 ترميدور قال سيّيس مخاطباً النواب: "أنا أطالب بلجنة دستورية، هيئة تمثيلية مكلفة بمهمة خاصة ألا وهي الفصل في الطلبات المقدمة ضد أي انتهاك للدستور". وأضاف: أتريدون إعطاء حماية للدستور، كوابح ناجعة لكبح كل عمل من المجلس التمثيلي في حدود وكالته التمثيلية، أقيموا لجنة دستورية. وفي جلسة 18 ترميدور حث سيّيس النواب

<sup>26</sup>. صدر قرار بعد الثورة قضى بأن السنة الأولى للتقويم الجديد تبدأ في 21 أيلول 1792.

على إنشاء اللجنة الدستورية "لتكون الحارس على الدستور" (le gardien de la Constitution) وحدد عدد أعضائها بمئة وثمانية أعضاء، ودكر النواب بأن "الهدف النهائي لكل مجتمع مدني يجب أن يكون الحرية الفردية"<sup>27</sup>.

لم تلق الأفكار التي طرحها سياس بخصوص الرقابة على دستورية القوانين تجاوباً كبيراً في حينه، ربما لأنها كانت سابقة لأوانها. فيوم أطلق فكرة الرقابة الدستورية لم تكن هذه الرقابة معروفة في أوروبا، بل لم يكن معمولاً بها في الولايات المتحدة ذاتها<sup>28</sup>، أقله على الصعيد الفدرالي، حيث طبقها لأول مرة القاضي جون مارشال في القضية الشهيرة ماربوري ضد ماديسون (Marbury v. Madison) في عام 1803. وكان لهذا القرار صدى واسع داخل الولايات المتحدة الأمريكية وخارجها<sup>29</sup>.

يلاحظ أن سياس طالب بإنشاء هيئة سياسية وليس قضائية لممارسة الرقابة على دستورية القوانين. ذلك أنه لم يكن ليثق بالقضاء، شأنه شأن معظم الفرنسيين آنذاك. ويعود عدم الثقة بالقضاء إلى عهد المحاكم في النظام القديم (النظام الملكي) التي كانت تعرف بالبرلمانات (les Parlements) والتي كانت تعارض كل إصلاح. لذا، صدر بعد الثورة قانون بتاريخ 16-24 آب 1790 يمنع القضاة من أن يستدعوا للمثول أمامهم الإداريين بسبب أعمال الوظيفة أو أن يتدخلوا في عمل الإدارات العامة تحت طائلة ملاحقتهم بجرم تجاوز حد السلطة. وهذا التحريم كرسته أيضاً المادة 3 من الفصل الخامس من دستور 1791 التي نصت على أنه لا يحق للمحاكم أن تتدخل في أعمال السلطة التشريعية أو وقف تنفيذ القوانين أو التدخل مع الموظفين الإداريين أو استدعاء المسؤولين الإداريين لأسباب تتعلق بوظائفهم. فإذا كان ممنوع على القضاة التدخل مع الموظفين الإداريين، من باب أولى ألا يمنحوا صلاحية استحضار كبار رجال الدولة للمثول أمامهم، على ما ورد في خطاب سياس في جلسة 18 ترميدور المذكورة.

لم تذهب أفكار سياس سدى إذ وجدت تطبيقاً عملياً لها في دستور 22 فريمار عام ثمانية (13 كانون الأول 1799) الذي نص في المادة 21 منه على أن لمجلس الشيوخ أن

<sup>27</sup> .مداخلات سياس أثناء مناقشة دستور العام الثالث (1995) منشورة في كتيب بعنوان:

*Les discours de Sièyes dans les débats constitutionnels de l'An III* (2 et 18 thermidor) Librairie Hachette, 1939.

<sup>28</sup> . Bastid (P.), *Sièyes et sa pensée*, Librairie Hachette, 1939, p.597-598.

<sup>29</sup> . بهذا الصدد :

Fromont (M.), *La justice constitutionnelle dans le monde*, Dalloz, Paris, 1996.

يقر أو أن يلغي جميع الأعمال التي يحيلها إليه مجلس النواب أو الحكومة لعدم دستورتيتها<sup>30</sup>. كما أن دستور 1852 (دستور نابوليون الثالث) منح بدوره مجلس الشيوخ صلاحية الاعتراض على إصدار القوانين (la promulgation des lois) التي تخالف الدستور أو تتعارض مع أحكامه (راجع المادة 26 منه).

إلا أن منح صلاحية الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية لم يحقق النجاح المطلوب. ففي عهد الامبراطورية الأولى لم يتجاسر مجلس الشيوخ على إلغاء القرارات الامبراطورية المخالفة بصورة فاضحة للدستور، بل كان أداة طيعة في يد نابوليون بونابرت. وفي عهد الامبراطورية الثانية لم يعترض مجلس الشيوخ على إصدار أي قانون مخالف للدستور مثل القانون المتعلق بالسلامة العامة الذي صدر في عام 1858<sup>31</sup>. وفشل تجربة إنطة الرقابة على دستورية القوانين بهيئة سياسية مثل مجلس الشيوخ سيشكل فيما بعد سبباً مهماً لمنح هذه المهمة إلى هيئة قضائية لا إلى هيئة سياسية كما سنرى.

## 2- في الجمهورية الثالثة (1875-1940): كان دستور الجمهورية الثالثة مقتضياً

جداً (تتألف القوانين الدستورية الثلاثة التي أشرنا إليها إعلاه من 34 مادة فقط) ، وهو الدستور الوحيد بعد الثورة الذي لا يتضمن إعلان حقوق وحرّيات أو مقدمة أو أي نص يتعلق بحقوق الأفراد وحرّياتهم وليس فيه أي توجه فلسفي، بل كان دستوراً عملياً وتسوية سياسية بين الملكيين والجمهوريين وأنصار نابوليون الثالث (الامبراطور من 1852 إلى 1870)<sup>32</sup>. إلا أن هذا الدستور جاء بشيء غير مسبوق وهو أنه أقام جمهورية برلمانية في عصر لم يكن فيه إلا أنظمة ملكية برلمانية<sup>33</sup>. وإذا كان الشيء بالشيء يذكر، فإن الدستور اللبناني (1926) المستوحى منه أقام أول جمهورية برلمانية في العالم العربي وفي المنطقة. ومن الطبيعي أنه

<sup>30</sup>. بقي دستور 1799 معمولاً به إلى أن سقطت امبراطورية نابوليون بونابرت في عام 1814، فحلت محله "الشرعة الدستورية" تاريخ 4 حزيران 1814. تشير إلى أنه بموجب المادة 24 من دستور 1799، عين سياس عضواً في "مجلس الشيوخ المحافظ" (Sénat conservateur) الذي كان يتألف من ثمانية أعضاء يعينون لمدى الحياة (المادة 15 من الدستور).

<sup>31</sup>. Bastid (P.), *op.cit.*, p.598

<sup>32</sup>. صدر في فرنسا منذ عام 1791 وحتى الآن ثلاثة عشر دستوراً، اثنان لم يطبقا، وبعضها طبق لمدة قصيرة ثم ألغي. حول هذه الدساتير، أنظر:

Duverger (M.), *Les constitutions de la France*, PUF, 14<sup>e</sup> éd., 2004.

<sup>33</sup>. Ardant (Ph.), *Institutions politiques et droit constitutionnel*, 14<sup>e</sup> éd., 2002, p. 385.

لم يشر، على غرار الدستور الفرنسي، من قريب أو بعيد إلى الرقابة على دستورية القوانين، ما جعل قاعدة "القانون هو التعبير عن الإرادة العامة" هي السائدة كما مر معنا. وإلى ذلك فإن النظام البرلماني في الجمهورية الثالثة ما لبث أن تحول إلى نظام مجلسي، أي أن البرلمان (ونقصد مجلسي النواب والشيوخ) أصبح هو السلطة المهيمنة في البلاد. وقد بدأ البرلمان يفرض نفسه بعد المواجهة التي حصلت بينه وبين رئيس الجمهورية المارشال دو ماكماهون على أثر إقدام هذا الأخير على حل مجلس النواب في 25 حزيران 1877. فقد أدت الانتخابات التي جرت في 14 تشرين الأول إلى انتصار اليسار، ونظراً للضغوط التي مارستها الأكثرية البرلمانية الجديدة على ماكماهون اضطر هذا الأخير إلى الاستقالة في 30 كانون الثاني 1879 وانتخب في اليوم ذاته جول غريفي (J. Grevy) مكانه.

كان أول ما فعله الرئيس الجديد أن وجّه رسالة إلى البرلمان يعلمه فيها أنه "لن أدخل أبداً في نزاع ضد الإرادة الوطنية التي تعبّر عنها السلطات الدستورية". وقد أطلق على هذه الرسالة تسمية "دستور غريفي"<sup>34</sup>. وكان من نتائجها أن ضعف مركز رئيس الجمهورية، وباتت السلطة التنفيذية تحت رحمة البرلمان، وسقط عملياً حق رئيس الجمهورية في حل البرلمان طوال عهد الجمهورية الثالثة الذي استمر خمسة وستين عاماً. وذهب الفقيه موريس دوفرجيه إلى القول أنه بسقوط حق رئيس الجمهورية بحل مجلس النواب (عملياً) ان لم يكن دستورياً) تغير النظام برمته (مؤلفه المذكور في الهامش رقم 32 ص 79).

إلا أن الجمهورية الثالثة ستشهد مطالبة حثيثة من النواب بتعديل الدستور. فقد قدّم هؤلاء، اعتباراً من 1894، ما لا يقل عن سبعة وسبعين اقتراحاً لتعديل الدستور، بعضها تناول إلغاء مجلس الشيوخ الذي وُصف يومذاك بأنه "نسخة بائسة عن مجلس النواب"، وبعضها الآخر طالب بإدخال "إعلان حقوق الإنسان والمواطن" (الصادر في 1789) في صلب الدستور على اعتبار أن دستور 1875 هو لجهة الحقوق والحريات "دستور أخرس". إلا أن تلك الاقتراحات أجمعت كلها تقريباً على المطالبة، بالإضافة إلى ذلك، بإنشاء رقابة على دستورية القوانين لوضع حد لهيمنة البرلمان المطلقة. ولعل أهم اقتراح قدم بهذا الصدد هو اقتراح النائب بونوا (Benoist) الذي تضمن إنشاء "هيئة قضائية" تتألف من رئيس وثمانية أعضاء يعينون بمرسوم في مجلس الوزراء تقترحهم هيئات قضائية. ويتمتع أعضاء الهيئة المذكورة باستقلالية

<sup>34</sup> حول "دستور غريفي" و ما نجم عنه من نتائج، أنظر

Pactet (P.), *Institutions politiques. Droit constitutionnel*, Colin, 15<sup>e</sup> éd. 1996, p.282; Chantebout (B.), *Droit constitutionnel*, Armand Colin, 22<sup>e</sup> éd. 2005, p. 155 et s.

تامة من خلال تمتعهم بحصانة ولا يجوز نقلهم أو إنهاء مهماتهم كما لا يحق لهم الجمع بين عضوية الهيئة وأي منصب آخر<sup>35</sup>. ولا شك أنه كان لكتاب ألكسي دو توكوفيل (A. de Tocqueville) الشهير (De la démocratie en Amérique) تأثيره في أوساط المثقفين، من سياسيين وسواهم، من خلال ما نقله عن الديمقراطية المعمول بها في الولايات الاميركية المتحدة والرقابة التي تمارسها المحاكم على دستورية القوانين. وقد ورد في مؤلفه بهذا الصدد:

«Le pouvoir accordé aux tribunaux américains de prononcer sur l'inconstitutionnalité des lois forme encore une des plus puissantes barrières qu'on ait jamais élevées contre la tyrannie des assemblées politiques».

كل الاقتراحات التي قدمت لم يكتب لها النجاح<sup>36</sup>، بل إنها لم تناقش في الهيئة العامة لمجلس النواب، وذلك لعدة أسباب. منها مثلاً، أن النواب الذين تقدموا باقتراحات القوانين المشار إليها كانوا من اليمين المحافظ في حين أن الأكثرية النيابية كانت من اليسار الجمهوري. كما أن معظم الاقتراحات كانت تشير إلى النموذج الأميركي وإلى ضرورة أن يتولى القضاء ممارسة الرقابة على دستورية القوانين، وفي فرنسا حذر، إن لم نقل عدم ثقة، بالقضاء تعود إلى أيام "البرلمانات" التي كانت تعارض كل إصلاح، وذهنية النقابات القضائية المناهضة لكل تجديد كما مر معنا<sup>37</sup>. وفوق هذا وذاك، هل يتوقع من البرلمان أن يوافق طوعاً على فرض رقابة على أعماله بعد أن أصبح السلطة العليا في البلاد، والحكومة سلطة تنفيذية اسماً على مسمى تنفذ ما يصدر عنه من قوانين ويقبلها ساعة يشاء؟

إلى ذلك، لا بد من الإشارة إلى سبب سياسي مهم جداً انتقت معه الحاجة إلى إقامة رقابة على دستورية القوانين أو إلى إعطاء هذا الموضوع أولوية، وهو أنه في الجمهورية الثالثة لم تكن هناك أكثرية نيابية ثابتة ومستقرة ومتماسكة، وأقلية من لون واحد تعارض وتسعى إلى

<sup>35</sup>. للاطلاع على الاقتراحات التي قدمت لتعديل الدستور في الجمهورية الثالثة، أنظر هذه الدراسة المهمة: Granero (A.), "Les révisions constitutionnelles non abouties sous la Troisième République", *RDP*, 2013, p.835-856 :

<sup>36</sup>. لم يعدل دستور الجمهورية الثالثة خلال 65 عاماً إلا ثلاث مرات في 1879 و 1884 و 1926. وكان أهم تعديل هو تعديل 1884 الذي ألغى فئة الشيوخ المنتخبين من "الجمعية الوطنية" مدى الحياة وعددهم 75 شيخاً من أصل 300 يتألف منهم مجلس الشيوخ (المادتان 1 و 7 من القانون الدستوري تاريخي (1875/2/24).

<sup>37</sup>. Bastid (P.), *op.cit.*, p.603

الوصول إلى الحكم، وهذا من سمات النظام البرلماني. ذلك أنه لم يكن يوجد يومذاك أحزاب كبيرة منظمة ومنضبطة، والأكثرية كانت تتألف من تحالفات ظرفية وهشة بين أحزاب صغيرة لا يلبث أن ينفرد عقدها بعد ستة أو سبعة أشهر. لذا، يمكن القول أنه لم تكن توجد أكثرية وأقلية نيابية بالمعنى الحالي للكلمة وكما في الجمهورية الخامسة في الوقت الحاضر. فقد شهدت فرنسا خلال الجمهورية الثالثة حوالي مئة وأربع حكومات. أي أن المعدل الوسطي لعمر الحكومات لم يكن ليتجاوز الثمانية أشهر. وبالتالي لم تكن الأقلية بحاجة ملحة إلى إقامة رقابة على دستورية القوانين تعوض عليها هيمنة أكثرية نيابية ثابتة ومسيطر على مقاليد الحكم والتشريع<sup>38</sup>. وهناك إجماع من الفقهاء الفرنسيين على وصف النظام في الجمهورية الثالثة بأنه كان نظاماً ديموقراطياً، ولو غير مستقر، وأن الحريات كانت، بصورة عامة، مؤمنة.

وكما أن الرقابة على دستورية القوانين لم تكن من الأولويات السياسية للنواب للأسباب التي ذكرناها، فهي لم تكن أيضاً مطلباً شعبياً، لا لأن هذه الرقابة لم تكن معروفة من السواد الأعظم من المواطنين فحسب، بل لأنه يوجد في فرنسا قضاء إداري منفصل عن القضاء العدلي يتولى النظر في "قانونية الأعمال الإدارية"، أي أن المرجع الإداري الذي تصدر عنه، يمكن للأفراد أن يلجأوا إليه. وقد أثبت هذا القضاء، وعلى رأسه مجلس الدولة (Conseil d'Etat)، جدارته وفعالته في الحفاظ على حقوق الأفراد تجاه تجاوزات الإدارة العامة أو تصرفاتها غير القانونية. وبذلك يكون مجلس الدولة قد وضع المدماك الأول في بناء قاعدة تراتبية القواعد القانونية وحماية الحقوق والحريات الفردية.

يبقى أن نشير إلى أنه إذا كانت الاقتراحات التي تقدم بها النواب لم تسفر في حينه عن نتيجة عملية بالنسبة لإقرار الرقابة على دستورية القوانين أو فرض أي ضوابط على هيمنة البرلمان<sup>39</sup>، فقد كانت رائدة بما تضمنته (وبخاصة في أسبابها الموجبة) من أفكار اصلاحية متقدمة تهدف إلى وضع حد للتسلط والتجاوزات وحماية حقوق الأفراد وحرياتهم ودحض مقولة

<sup>38</sup>. Favoreu (L.), *Actualité et légitimité du contrôle juridictionnel des lois en Europe occidentale*, RDP, 1984, p. 1147-1201, notamment p.1180.

<sup>39</sup>. من الاقتراحات التي قدمها النواب اعطاء رئيس الجمهورية حق "فيتو" على القوانين شبيه بالحق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية. لمزيد من التفاصيل، أنظر:

Verpeaux (M.), « Le contrôle de la loi par la voie d'exception dans les propositions parlementaires sous la III<sup>e</sup> République », RDP, 1990, p. 688.

ان البرلمان لا يخطئ وأنه لا يسن قوانين جائرة، سيكون لها تأثير فيما بعد على واضعي دستور 1946 ثم دستور 1958.

### 3- الجمهورية الرابعة (1946-1958): تضمّن دستور الجمهورية الرابعة الصادر

في 1946/10/27 مقدمة مهمة بالنسبة لضمان حقوق الأفراد وحرّياتهم (وكان الشعب قد رفض في استفتاء جرى بتاريخ 1946/5/5 الدستور الأول تاريخ 1946/4/19). وقد كرس الدستور في المادة 3 منه مبدأ "الشعب هو صاحب السيادة الوطنية" وهو يمارس هذه السيادة في المواضيع الدستورية من خلال تصويت ممثليه وأيضاً عن طريق الاستفتاء الشعبي. أما في جميع المواضيع الأخرى فإنه يمارسها بواسطة نوابه في "الجمعية الوطنية" المنتخبين بالاقتراع العام والمباشر والسري. ويلاحظ أن هذه المادة تؤكد بصورة جلية مبدأ أن السيادة الوطنية لا تمارس في أمور التشريع إلا بواسطة ممثلي الشعب أي "الجمعية الوطنية". وهنا يبرز مدى التقارب بين دستور 1946 ودستور 1875 وتأثير فكر كاريه دو مالبرغ<sup>40</sup>.

إلا أن دستور الجمهورية الرابعة جاء بآلية مبتكرة لمراقبة دستورية القوانين ولو بطريقة غير مباشرة ومحدودة جداً. فقد نص في المواد 91 و92 و93 على إنشاء "لجنة دستورية" (Comité constitutionnel) تتألف من رئيس الجمهورية رئيساً، وعضوية رئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الجمهورية (Conseil de la République) وعشرة أعضاء، سبعة تنتخبهم "الجمعية الوطنية" وثلاثة أعضاء ينتخبهم "مجلس الجمهورية". هذه اللجنة مهمتها النظر في القوانين التي تصوّت عليها "الجمعية الوطنية" لمعرفة ما إذا كانت تستوجب تعديل الدستور، وذلك وفق الإجراءات الآتية:

يقدم طلب الطعن إلى "اللجنة" من رئيس الجمهورية ورئيس "مجلس الجمهورية" معاً خلال المهلة المخصصة لإصدار القانون (وهي بحسب المادة 36 من الدستور عشرة أيام من تاريخ إحالة القانون الذي وافقت عليه الجمعية الوطنية إلى الحكومة، ويمكن جعل هذه المهلة خمسة أيام في حال قررت الجمعية الوطنية استعجال إصداره) بعد أن يكون مجلس الجمهورية قد اتخذ قراراً بتقديم المراجعة بالأكثرية المطلقة للأعضاء الذين يؤلفونه. تحاول اللجنة أن تتوصل إلى تسوية بين الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية، أي أنها تقوم بدور توفيق بينهما. فإذا لم تتمكن من ذلك تبتّ بالطعن في مهلة خمسة أيام. في حال تبين لها أن القانون ينطوي على تعديل للدستور تعيده إلى الجمعية الوطنية لقراءة ثانية. فإذا أخذ البرلمان برأي اللجنة وعدّل القانون أصبح بالإمكان إصداره. أما إذا أصر "البرلمان" (أي الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية) على التصويت الأول، فلا يمكن إصدار هذا

<sup>40</sup>. Vedel (G.), *Manuel élémentaire, op.cit.*, p. 480



القانون إلا بعد تعديل الدستور. بالمقابل، إذا وجدت اللجنة ان القانون موافق لأحكام الدستور، ففي هذه الحالة يصار إلى إصداره في المهلة المحددة للإصدار في المادة 36 المذكورة.

تستدعي هذه الآلية إبداء أربع ملاحظات. الأولى، هي ان الدستور تحاشى استعمال عبارة "رقابة على دستورية القوانين" باعتبار أن الجمعية الوطنية إنما تشرع باسم الشعب صاحب السيادة الوطنية. والملاحظة الثانية، هي أن هذه الآلية وجدت تحت الباب II وعنوانه "تعديل الدستور"، وإذا أصر "البرلمان" على القانون المخالف للدستور، يتوقف إصدار القانون إلى حين تعديل الدستور. ما يعني أن للقانون أفضلية على الدستور. فالقانون المخالف للدستور لا يلغى بل ان الدستور هو الذي يعدل لإزالة التعارض بينه وبين القانون. الملاحظة الثالثة، هي أنه إذا لم يوافق "مجلس الجمهورية" بالأكثرية المطلقة لأعضائه على تقديم طعن إلى "اللجنة الدستورية" قبل إصدار القانون، لا يحق لرئيسه أن يوقع الطعن مع رئيس الجمهورية، وبالتالي يصبح هذا القانون محصناً لعدم امكانية الطعن في دستوريته ويتوجب على رئيس الجمهورية إصداره. أما الملاحظة الرابعة والأهم، فهي أن "اللجنة" لا تملك صلاحية النظر في مدى إنطباق القانون على مقدمة الدستور (المادة 92)، أي ان القانون يمكن أن يخالف أحكام المقدمة. هذا يعني، ان الآلية المنصوص عليها لا تضمن عدم انتهاك حقوق الأفراد وحررياتهم الواردة في مقدمة الدستور. وبالتالي فهي لا تقدم للأفراد أي حماية ولا تصون الحقوق والحرريات الفردية. علماً بأن هذه الحماية هي من صلب مهمات المحاكم والمجالس الدستورية.

يتبين مما عرضناه أعلاه أن الإجراءات التي نص عليها دستور 1946 في المواد 91 و92 و93 هي أقرب إلى وسيلة لإيجاد تسوية بين الجمعية الوطنية ومجلس الجمهورية حول القانون المخالف للدستور منها إلى آلية للرقابة على دستورية القوانين. هذا يدل على ان الدستور، كما في الجمهورية الثالثة، هو أعلى من القانون من الناحية النظرية فقط. وان دستور 1946 كرس مبدأ سيادة القانون وبالتالي سيادة السلطة التشريعية<sup>41</sup>.

لم تعمّر الجمهورية الرابعة طويلاً إذ استمرت اثنتي عشرة سنة وخمسة أشهر فقط وتميزت هذه السنوات بعدم استقرار حكومي شبيه بما كان عليه الوضع في الجمهورية الثالثة - التي أطلق عليها اسم "جمهورية النواب" - ان لم يكن أسوأ، إذ شهدت البلاد خلالها قيام

<sup>41</sup>. Vedel (G.), *Ibid.*, p. 554 et s.

أربع وعشرين حكومة<sup>42</sup>. ونظراً للخلافات السياسية بين الأحزاب، لم يعد النظام قادراً على معالجة المشاكل الخطيرة التي تواجهها البلاد الخارجة حديثاً من حرب واحتلال مدمرين وتعاني من أزمة مالية ونقدية حادة. وكانت الأحداث التي وقعت في الجزائر اعتباراً من أيار 1958 كافية لانتهيار الجمهورية الرابعة غير مأسوف عليها من الشعب<sup>43</sup>.

4- الجمهورية الخامسة (اعتباراً من 1958): الدستور الفرنسي الحالي (دستور الجمهورية الخامسة) الصادر في 4 تشرين الأول 1958 هو أول دستور في تاريخ فرنسا ينص على إنشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين وأُفرد له العنوان السابع (المواد 56 إلى 63). لكن، لا بد من الإشارة إلى أن أكثرية الذين شاركوا في صياغة الدستور (ومعظمهم من غير السياسيين) لم يكن همهم الأول إنشاء محكمة دستورية بصلاحيات واسعة لحماية الدستور والدفاع عن الحريات العامة بقدر ما كان قصدهم بالدرجة الأولى إنشاء محكمة تمنع البرلمان من تجاوز صلاحياته والاعتداء على صلاحيات السلطة التنفيذية. كان هذا رأي الجنرال ديغول وفق ما أفصح عنه بعد إنشاء المجلس الدستوري وفي أكثر من مناسبة أحد أقرب المستشارين إلى الجنرال (ريمون جانو). كما ان ميشال دوبريه، وهو من أشد المتحمسين لإنشاء مجلس دستوري وصديق الجنرال ديغول (وأول رئيس وزراء في عهده) والذي كان له اليد الطولى في صياغة الدستور الجديد، عبّر عن هذا الهدف بقوله: "إن إنشاء المجلس الدستوري يدل على الرغبة في إخضاع عمل البرلمان للقاعدة العليا التي يملئها الدستور. وبذلك يكون الدستور قد أوجد "سلاحاً ضد انحراف النظام البرلماني" (une arme contre la déviation du régime parlementaire). أو كما كتب مؤخرًا رئيس المجلس الدستوري الأسبق روبير بادنتير (R.Badinter): لقد أنشئ المجلس الدستوري "ليشكل متراساً" في وجه سيادة البرلمان"، وليعتمد عليه في ضبط البرلمان داخل حدود المادة 34 من الدستور (RFDC, no 100, décembre 2014, p.778).

ذلك أن واضعي الدستور، وبتوجيه من الجنرال ديغول، إنطلقوا في وضع الدستور من فكرة سياسية أساسية وهي الحد من هيمنة البرلمان مقابل تعزيز السلطة التنفيذية وبخاصة

<sup>42</sup>. Pactet (P.). *op.cit.*, p.318 et s. et un tableau des gouvernements de la IVe, p.316-317.

<sup>43</sup>. لمزيد من التفاصيل:

Ardant (Ph), *op.cit.*, p. 415 et s.

توسيع صلاحيات رئيس الجمهورية وتدعيم مركزه. وقد جاء دستور 1958 بابتكار جديد قلب القاعدة المعمول بها في النظام البرلماني "الكلاسيكي" والتي مفادها أن البرلمان هو صاحب الولاية الشاملة في التشريع ويحق له أن يشرّع في أي موضوع (أنظر بهذا المعنى مثلاً قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10) ليجعل منه صاحب اختصاص محدد. فقد نص الدستور الجديد في المادة 34 منه على المواضيع التي يمكن للبرلمان أن يشرّع فيها، وكل موضوع غير وارد في هذه المادة يعتبر من المواضيع التنظيمية ومن اختصاص السلطة التنفيذية. لا شك أن المواضيع التي يحق للبرلمان أن يشرّع فيها أو أن يضع مبادئها الأساسية كثيرة و"أساسية" (إذا أردنا استعمال التعبير الوارد في الدستور اللبناني). ولكن، هذا لا ينفي أن البرلمان لم يعد صاحب الولاية الشاملة في التشريع، بل ان الاختصاص التشريعي المحفوظ له محدد في الدستور (compétence d'attribution) ولا يحق له أن يتجاوزه. وهنا، برز أمام واضعي الدستور سؤال جوهري: في حال لم يتقيد البرلمان بالصلاحيات التي أوكلها إليه الدستور وتعدى على صلاحيات السلطة التنفيذية، ما هي الجهة التي ستردعه، وتبطل تجاوزه، وتعيد التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية؟

ما حمل واضعي الدستور على طرح السؤال المذكور أعلاه هو أن المحاكم في فرنسا، العدلية منها والإدارية، رفضت على الدوام ومنذ الجمهورية الثالثة النظر في "الدفع بعدم دستورية القانون" بدون وجود نص صريح يمنحها مثل هذه الصلاحية. واعتبرت أن عليها أن تطبق القانون (الذي أقره البرلمان وأصدره رئيس الجمهورية) كما هو وليس لها أن تنظر في دستوريته، أي في مدى انطباقه على أحكام الدستور<sup>44</sup> (وهذا هو موقف القضاء العدلي والإداري في لبنان كما سنرى). فكان لا بد، والحالة هذه، من إيجاد هيئة تُعطى صلاحية النظر في دستورية القوانين التي يقرها البرلمان. ولما كانت تجربة إناطة هذه المهمة بهيئة سياسية في دستوري 1799 و1852 ماثلة أمام الجميع وهي تجربة لم تكن موفقة، وفشل الآلية التي جاء بها دستور 1946 مازالت عالقة في الازدهان، استقر الرأي على إنشاء مجلس دستوري على غرار ما هو معمول به في النمسا وإيطاليا وألمانيا وغيرها من الدول، ولو بصلاحيات أضيق، للنظر في تجاوزات البرلمان المحتملة للدستور، على أن يحصر حق مراجعة هذا المجلس بأعلى أربع مرجعيات دستورية في الدولة، أي رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة (الوزير الأول) ورئيس

<sup>44</sup> حول الفرق بين الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع بعدم دستورية القانون أو عن طريق إقامة دعوى أمام محكمة خاصة وخصائص كل طريقة:

الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ. كان هذا المجلس الدستوري هو إذن التدبير الذي لجأ إليه واضعو الدستور لمنع البرلمان من الهيمنة على السلطة الإجرائية.

لم يلق إنشاء المجلس الدستوري ترحيباً واسعاً. فمعارضو النظام الجديد لم يرضوا عن مجمل التدابير التي أتى بها الدستور الجديد والهادفة إلى الحد من نفوذ السلطة التشريعية، ممثلة الشعب، لمصلحة السلطة التنفيذية وتحديداً رئيس الجمهورية الذي بات يتمتع بصلاحيات واسعة، بل قد يتحول إلى شبه ديكتاتور في حال وقوع أحداث خطيرة تهدد البلاد وعمل المؤسسات الدستورية وقرر تطبيق أحكام المادة 16 من الدستور (وهذا ما فعله الجنرال ديغول عندما طبق المادة 16 من نيسان إلى أيلول 1961 على أثر محاولة الانقلاب التي قام بها الضباط الفرنسيون في الجزائر)<sup>45</sup>. كما أن رجال القانون، على الرغم من أنهم كانوا بأغليبيتهم من مؤيدي إنشاء مجلس دستوري، انتقدوا مسائل كثيرة تتعلق بتعلق بالمجلس كطريقة تعيين أعضاء المجلس وعدم اشتراط توافر أي مؤهلات قانونية أو غيرها فيهم، وصلاحيات المجلس، ومهلة المراجعة القصيرة جداً، فضلاً عن حصر مراجعة المجلس في أربعة أشخاص (رأسي السلطة التنفيذية ورأسي السلطة التشريعية) لن يكون لهم مصلحة مباشرة في الطعن في دستورية القوانين نظراً لموقعهم (وبالفعل لم يرد المجلس بين 1959 و1974 إلا تسعة طعون فقط) وغيرها من الأمور. باختصار، لقد خيب نظام المجلس آمالهم ولم يتوقعوا له نجاحاً كبيراً<sup>46</sup>.

عندما تنشأ مؤسسة عامة جديدة لا يمكن التكهن بما سيكون عليه مستقبلها. فنجاحها أو فشلها يتوقف على الرجال الذين سيتولون زمام إدارتها، والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية في البلاد، ومدى حاجة الناس إليها، والخدمات التي تقدمها إليهم ونوعيتها، وغيرها من العوامل المساعدة على النجاح أو المناوئة له. وهذا الأمر ينطبق على المجلس الدستوري الفرنسي. فقد أريد له أن "يراقب البرلمان" كما كتب فيما بعد الفقيه فرنسوا لوشير (F. Lucaire) فيمنعه من تجاوز صلاحياته أو الافتئات على صلاحيات السلطة الإجرائية، ويقوم بتصحيح الوضع وفرض التقيد بأحكام الدستور. وقد التزم المجلس منذ مباشرة عمله في

<sup>45</sup>. حول الأسباب التي أدت إلى وضع المادة 16 من الدستور وشروط تطبيقها:

Hamon (F.) et Troper (M.), *Droit constitutionnel*, LGDJ, 35<sup>è</sup> éd., 2014, p. 543-548

<sup>46</sup>. Rivero (J.), *Pouvoirs*, no 13, 3<sup>è</sup> éd. 1991, p.10 ; V. aussi dans le même numéro l'article de Favoreu (L.) qui cite des critiques acerbes formulées par François Mitterrand, avant de devenir Président de la République. à l'endroit du Conseil constitutionnel, pp. 187 et 188.

مطلع عام 1959 وطوال اثني عشر عاماً المهمة التي حُددت له، فعمل في الظل وبقي نشاطه محدوداً" ولم يرفع إليه إلا عدد قليل جداً من الطعون على اعتبار ان مراجعة المجلس كانت محصورة بالرؤساء الأربعة دون سواهم كما ذكرنا.

إلا أن عام 1971 كان تاريخاً مفصلياً في مسيرة المجلس الدستوري. فقد سنحت للمجلس فرصة مؤاتية عندما طعن رئيس مجلس الشيوخ في دستورية قانون يكمل أحكام قانون صادر في عام 1901 ويتعلق بحرية التجمع. فكان أن أبطل المجلس بقرار أصدره في 16 تموز 1971 عدداً من مواد القانون المطعون فيه ليس استناداً إلى المواد الواردة في متن الدستور وحدها، بل أيضاً" إلى مقدمة الدستور والمبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية. من هنا تكمن أهمية هذا القرار الذي وسع المجلس بموجبه رقابته لتشمل مدى انطباق القوانين على أحكام مقدمة الدستور وعلى النصوص التي تعطف عليها المقدمة وهي: مقدمة دستور 1946 وإعلان 1789. فأصبح المجلس حامي الحقوق والحريات الأساسية.

التطور الثاني المهم الذي سيحصل فيتيح للمجلس أن يقوم بدور فعال في مراقبة دستورية القوانين كان صدور قانون 1974/10/29 الذي يسمح لستين نائباً أو لستين عضواً في مجلس الشيوخ الطعن في دستورية القانون قبل إصداره من رئيس الجمهورية. هذا القانون سيزيد عدد الطعون التي ستقدم إلى المجلس بنسبة عالية جداً، كما سيجعل منه حامي الأقلية النيابية من أي تجاوز للدستور قد تقدم عليه الأكثرية النيابية. ذلك أنه مع قيام الجمهورية الخامسة، وخلافاً لما كان عليه الوضع في الجمهوريتين الثالثة والرابعة، أصبح البرلمان الفرنسي منقسماً إلى كتلتين كبيرتين متماسكتين ومنضبطتين إلى حد بعيد، واحدة تضم أحزاب اليمين وأخرى تتألف من أحزاب اليسار وعلى رأسها الحزب الاشتراكي. وبعد أن حكم اليمين طوال ثلاث وعشرين سنة (1958-1981) وصل اليسار إلى الحكم في عام 1981 مع انتخاب رئيس الحزب الاشتراكي فرنسوا ميتران رئيساً للجمهورية. ومنذ ذلك التاريخ هناك تناوب على السلطة بين اليسار واليمين. وهذا ما يعطي لتعديل 1974 المذكور أعلاه أهمية خاصة في تعزيز الديمقراطية وبتيح للمجلس الدستوري أن يقوم بدور الناظم للحياة السياسية في البلاد. أما التطور الثالث المهم فهو التعديل الدستوري تاريخ 2008/7/23 الذي يسمح للمتقاضين أن يثيروا في معرض دعوى عالقة أمام أي محكمة (باستثناء محكمة الجنايات) أن النص القانوني الذي يستند إليه الخصم يخالف الحقوق والحريات التي يكفلها الدستور، وذلك

عن طريق ما يعرف بمسألة أولية دستورية (Question prioritaire de constitutionnalité).

يقدم هذا الدفع بموجب استدعاء خطي مستقل ومعلل تحت طائلة الرد. فإذا تبين للمحكمة أن القانون المعترض على تطبيقه في النزاع لم يسبق أن أعلن مطابقته للدستور بصورة صريحة، وأن ما أدلي به لمنع تطبيقه جدي، تعتمد إلى رفع المسألة الاعتراضية إلى محكمة التمييز أو إلى مجلس الدولة، بحسب ما إذا كانت تنتمي إلى القضاء العدلي أو الإداري، إذ لا يحق لها إحالتها مباشرة إلى المجلس الدستوري. ولمحكمة التمييز أو مجلس الدولة أن يقرر خلال ثلاثة أشهر إحالة المسألة إلى المجلس الدستوري أو عدم إحالتها، وللمجلس الدستوري أن يبتها في مهلة ثلاثة أشهر أيضاً (راجع المادة 61-1 الجديدة). والهدف من حصر الاحالة بمحكمة التمييز ومجلس الدولة هو، من جهة، تمكين الهيئة القضائية العليا في كل من القضاء من ضبط الامور من خلال اعمال رقابتها على المسائل التي تعتبرها المحاكم الأدنى درجة مسائل دستورية. ومن جهة ثانية، للقيام بدور "المصفاة" للحؤول دون اغراق المجلس الدستوري بمسائل لا تستدعي تدخل هذا الاخير لكون النص المعترض على تطبيقه لا يخالف الدستور (وقد نبه العميد جورج فيدال الى ضرورة أن لا تتحول المصفاة الى "سداة" bouchon فتفقد هذه الآلية فعاليتها).

اما النص الذي يعتبره المجلس الدستوري مخالفاً للدستور بناءً على المادة 61-1، فإنه يلغى اعتباراً من تاريخ نشر قرار المجلس الدستوري أو من تاريخ لاحق يحدده المجلس في قراره. كما يعين المجلس الشروط والحدود التي يمكن أن يعاد النظر وفقاً لها بالنتائج التي ترتبت عن القانون الملغى (المادة 62 الجديدة).

هذا باختصار ما جاء به التعديل الدستوري في عام 2008، ولن نتوسع أكثر في تفاصيل المسألة الأولية (التي نظمها القانون الأساسي الصادر في 2009/12/10). لأنها تخرج عن نطاق بحثنا<sup>47</sup>. يكفي أن نشير إلى أن هذه المسألة تختلف اختلافاً جوهرياً عن الدفع بعدم دستورية القانون على اعتبار أن الدفع بعدم الدستورية يبتّه القاضي الذي ينظر في النزاع وفقاً للقاعدة المعروفة وهي "ان قاضي الأصل هو قاضي الفرع". في حين أن المسائل الدستورية يبتّها في نهاية المطاف المجلس الدستوري.

<sup>47</sup>. Carcassonne (G.), *La Constitution*, Seuil, 11e éd., 2013, art. 61-1, p.298 et s.

يتبين مما ورد أعلاه، ان المجلس الدستوري أصبح يقوم بدور مهم وأساس إن بالنسبة لفرض احترام الدستور أو لجهة حماية الحقوق والحريات الفردية. وقد صح ما كتبه الفقيه جان ريفيرو (J. Rivero) بهذا المعنى بعد إنشاء المجلس الدستوري: "الآن اكتمل في فرنسا بناء دولة القانون".

**ثانياً- انتشار المحاكم والمجالس الدستورية في أوروبا:** ذكرنا أن كل الدول الحديثة عندها دستور مكتوب، وان الدستور لم يعد يقتصر في عصرنا الحاضر على تنظيم السلطات العامة والعلاقات فيما بينها، بل أصبح يتضمن لائحة بالحقوق والحريات الفردية. ولكن، ما مدى فعالية الدستور إن لم يكن مصاناً ومحماً من أي انتهاك لأحكامه؟ وما هي الجهة التي تستطيع وضع حد لمخالفته وفرض احترامه غير هيئة ذات صفة قضائية مستقلة وبعيدة من السياسة؟ فقد دلت التجارب في الماضي على أن هيئة سياسية مثل مجلس الشيوخ لا يمكنها أن تقوم بهذه المهمة على الوجه المطلوب وسرعان ما تنزلق إلى الغوص في الاعتبارات السياسية وتقدير ملاءمة القانون بدلاً من تقدير مدى انطباقه على أحكام الدستور. لذا عمدت الدول الأوروبية وتبعتها دول كثيرة إلى إنشاء هيئات مستقلة ذات صفة قضائية لمراقبة دستورية القوانين.

وبالعودة إلى الماضي نجد أن إنشاء مثل تلك الهيئات في أوروبا قد مر في ثلاث مراحل. المرحلة الأولى كانت ما بين الحرب العالمية الأولى والثانية. وقد جرى فيها إنشاء عدد قليل من المحاكم، كان أولها محكمة تشيكوسلوفاكيا والنمسا في عام 1920 كما مر معنا. ثم اقيمت محكمة في ايرلندا (1922) وأخرى في رومانيا (1923). كما ان دستور اليونان الصادر في عام 1927 فرض على المحاكم الامتناع عن تطبيق أي قانون مخالف للدستور<sup>48</sup>. ونص الدستور الاسباني الصادر في 1931 على إنشاء محكمة دستورية استمرت حتى تسلم الجنرال فرنكو مقاليد الحكم (في 1938).

المرحلة الثانية تقع بعد الحرب العالمية الثانية. فقد مر معنا ان النمسا أعادت إحياء محكمتها الدستورية في عام 1945، كما ان إيطاليا انشأت محكمة دستورية في 1948 وتبعتها المانيا في 1949. ثم انشأت يوغوسلافيا محكمتها في 1961 ثم كان دور فرنسا في عام 1958.

<sup>48</sup>. Bastid (P.), *op.cit.*, p. 601.

المرحلة الثالثة بدأت في السبعينيات من القرن الماضي، عندما أقدمت كل من البرتغال (1976) وإسبانيا (1978)، اللتين تحررتا من الدكتاتورية، واليونان (1975) وبلجيكا (1983) على إنشاء محاكم دستورية. إلا أن فكرة الرقابة الدستورية شهدت ازدهاراً غير مسبوق بعد انهيار الاتحاد السوفياتي ومنظومة الدول الاشتراكية التي كانت تدور في فلكه إذ عمدت هذه الدول، بعد أن تغيرت الأنظمة فيها واعتمدت دساتير ديمقراطية، إلى إنشاء محاكم دستورية نذكر منها: بولونيا وهنغاريا ورومانيا وبلغاريا والبنانيا وجمهورية تشيك وبروسيا وأرمينيا وغيرها. وقد أنشئت هذه المحاكم في أواخر الثمانينيات ومطلع التسعينيات من القرن الماضي<sup>49</sup>.

عمدت تلك الدول الخارجة بمعظمها من أنظمة ديكتاتورية إلى إنشاء محاكم مستقلة لتتولى الرقابة على دستورية القوانين معتمدة النموذج الذي وضعه هانز كلسن لأسباب عدة. منها، أن التجربة في أثناء الحرب أثبتت في العديد من الدول أن القضاء العادي لم يقم بواجبه على الوجه المطلوب منه، وأن البرلمان نفسه تصرف في كثير من الحالات بصورة قمعية. ثم إن إنشاء مثل هذه المحاكم لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات لأنها هيئات دستورية، أي منشأة بموجب الدستور ومن خارج التنظيم القضائي، ما يعني أن من يقوم بمراقبة عمل السلطة التشريعية ليس القضاء العادي، بل هيئة دستورية لها صفة قضائية. وإلى ذلك، وكما كتب كلسن منذ عام 1928، لا يمكن أن نعتمد على البرلمان ليخضع ذاته للدستور. بل يجب إنشاء هيئة مستقلة عنه وعن جميع السلطات الأخرى في الدولة لتتولى إلغاء الأعمال غير الدستورية، أي إنشاء محكمة دستورية.

لم تقتصر فكرة الرقابة على دستورية القوانين على الدول الأوروبية وحدها بل تعدتها في الوقت الحاضر إلى عدد كبير جداً من الدول في العالم وفي مختلف القارات، من بينها العديد من الدول العربية نذكر منها: الكويت (1973) ومصر (1979) وتونس (1990) والمغرب (1994). ولم يتخلف لبنان عن هذا الركب فأنشأ مجلساً دستورياً لمراقبة القوانين في عام 1990 كما سنبين فيما يأتي.

**ثالثاً- إنشاء المجلس الدستوري اللبناني:** قبل إنشاء المجلس الدستوري لم يكن في لبنان رقابة على دستورية القوانين. فالدستور الصادر في عام 1926 لم ينص، بطبيعة الحال،

<sup>49</sup>. Favoreu (L.), *Les Cours constitutionnelles*, PUF, 2e éd., 1992, p. 4.



على أي نوع من الرقابة. كما أن المحاكم، العدلية منها والإدارية (مجلس شورى الدولة)<sup>50</sup>، كانت ترفض على غرار القضاء في فرنسا النظر في دستورية القوانين سواء من ناحية الشكل، أي في مدى توافق الإجراءات التي إتبعته في عملية سن القانون مع الدستور، أم من الناحية المادية أي فيما إذا كان مضمون القانون يخالف أحكام الدستور. واستقر هذا الاجتهاد إلى حين إنشاء المجلس الدستوري كما سنرى لاحقاً.

الحماية الوحيدة للدستور من عدم انتهاك أحكامه من السلطة التشريعية كانت آنذاك (ولانتزال) المادة 57 من الدستور التي تمنح رئيس الجمهورية "حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره [وهي شهر، المادة 56]. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً". هذه المادة التي تمنح رئيس الجمهورية صلاحية مهمة جداً في عملية التشريع تستدعي إبداء أربع ملاحظات. الملاحظة الأولى هي أن طلب إعادة النظر في القانون هو "حق" لرئيس الجمهورية يمارسه منفرداً "ولا يجوز إنكار ممارسته عليه" كما ورد في قرار للمجلس الدستوري (قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). والملاحظة الثانية هي أنه يحق لرئيس الجمهورية أن يطلب إعادة النظر في أي قانون ولأي سبب كان بما في ذلك، بالطبع، مخالفة القانون للدستور. والملاحظة الثالثة هي أنه عندما يستعمل رئيس الجمهورية حقه هذا فإنه يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة ثانية. والملاحظة الرابعة هي أن رئيس الجمهورية لا يكون ملزماً بإصدار القانون بعد المناقشة الثانية إلا إذا أقره مجلس النواب كما هو، أي بدون الأخذ بطلب رئيس الجمهورية بدون ادخال أي تعديل عليه وبالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً<sup>51</sup>.

يتبين مما أوردناه أعلاه أن حق رئيس الجمهورية برد القانون قبل إصداره إلى مجلس النواب لإعادة النظر فيه إنما أعطي له بصفته رئيس الدولة والمؤتمن على حماية الدستور وعلى فرض احترامه على الجميع كما تنص على ذلك المادة 49 من الدستور. وهذا الحق

<sup>50</sup>. حول انشاء مجلس شورى الدولة في لبنان (في عام 1924) وما تعرض له من الغاء وإعادة أكثر من مرة والنصوص القانونية التي تنظمه، أنظر : شفيق حاتم، القانون الإداري، الاهلية للنشر والتوزيع، بيروت 1979، ص 190 و 191.

<sup>51</sup>. دراستي: "إصدار القوانين ونشرها واجب على رئيس الجمهورية"، العدل، 2007، العدد 2، ص 526-536.

على قدر كبير من الأهمية، وقد لجأ إليه رؤساء الجمهورية في مناسبات عديدة ولأسباب شتى. وإذا كان هذا الحق لا يرقى إلى مرتبة حق "الفيتو" الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الأمريكية الذي من شأنه أن يعطل صدور القانون ما لم توافق عليه أكثرية ثلثي أعضاء مجلسي النواب والشيوخ بدون مناقشة، فهو أكثر فعالية من الحق الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في فرنسا (سواء في الجمهورية الثالثة أو الرابعة أو الخامسة). ذلك انه في فرنسا إذا أعاد رئيس الجمهورية القانون إلى السلطة التشريعية يكفي أن توافق عليه بعد المناقشة الثانية أكثرية عادية (انظر المادة 7 من القانون الدستوري تاريخ 1875/7/16، والمادة 36 من دستور 1946، والمادة 10 من دستور 1958). أما في لبنان، فإن رئيس الجمهورية لا يكون ملزماً بإصدار القانون إلا إذا وافق عليه المجلس بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً. أما إذا وافق المجلس عليه بعد مناقشته ثانية بالغالبية العادية وليس بالغالبية المطلقة لرئيس الجمهورية أن يصدره إذا شاء، أي بدون أن يكون ملزماً بذلك. نذكرنا ان المجلس الدستوري اللبناني أنشئ في عام 1990. إلا أن مسألة مراقبة دستورية القوانين كانت قد أثرت منذ العام 1960 من بعض النواب في إثر الانتخابات النيابية التي جرت في ذلك العام. يومها كتب الدكتور ادمون نعيم مقالاً نُشر في جريدة "الاوريان" بتاريخ 6 آذار 1961 اقترح فيه فرض رقابة على دستورية القوانين. إلا أن عدداً من النواب ورجال القانون إعترضوا على إنشاء مثل هذه المراقبة. وجرى سجال حول هذا الموضوع بين الدكتور نعيم والأستاذ شارل حلو (الذي أصبح كما هو معلوم رئيساً للجمهورية في عام 1964) على صفحات الجريدة المذكورة. وطوي الموضوع يومذاك<sup>52</sup>.

بقي الوضع على حاله إلى ان كان اتفاق الطائف (1989)، فعُدّل الدستور في عام 1990 تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني. ومن الإصلاحات الدستورية "النوعية" التي جاءت بها هذه الوثيقة إنشاء مجلس دستوري "لمراقبة دستورية القوانين وتفسير الدستور".

في الجلسة التي عقدها مجلس النواب في 1990/8/21 لتعديل الدستور، رفض النواب بشبه إجماع منح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور التي اعتبروها من صلاحيات مجلس النواب السيادية التي لا يمكن التنازل عنها. وأقر مجلس النواب الصيغة

<sup>52</sup>. ادمون نعيم، "لمحة في هيكلية المجلس الدستوري اللبناني واختصاصاته"، الحياة النيابية، المجلد الثامن، 1993، ص 99-103.

الواردة في الوثيقة كما هي بعد حذف عبارة: "تفسير الدستور" (المادة 19 من الدستور)<sup>53</sup>. إلا أنه أبقى للمجلس الدستوري صلاحية النظر في الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية (انتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب) والنيابية. ويمكن اعتبار إنشاء المجلس الدستوري خطوة مهمة تؤسس لإقامة دولة القانون والمؤسسات ويستحق أن يُنعت بأنه من أهم الإصلاحات التي جاءت بها وثيقة الوفاق الوطني.

لم يخصص الدستور للمجلس الدستوري إلا مادة واحدة فقط هي المادة 19 التي نصت على إنشائه وحددت صلاحياته وعيّنت المراجع التي يحق لها مراجعة المجلس، وهي: رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس مجلس الوزراء، وعشرة نواب. يضاف إليهم رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً أما حصراً بأربعة مواضيع هي: الأحوال الشخصية، وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني. وتركت المادة المذكورة تحديد كل ما يتعلق "بقواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته" إلى المشرع العادي. تلتأت الحكومة في اعداد مشروع قانون تنظيم المجلس الدستوري وفقاً للمادة 19 من الدستور وإرساله إلى مجلس النواب، فلم يصدر هذا القانون إلا بعد حوالي ثلاث سنوات من تعديل الدستور، وهو القانون رقم 250 تاريخ 14/7/1993 (قانون إنشاء المجلس الدستوري). كما ان تعيين أعضاء المجلس العشرة (خمسة من قبل مجلس الوزراء وخمسة من مجلس النواب) لم يتم الا في نهاية العام 1993 (93/12/23).

أما النظام الداخلي للمجلس الدستوري، فقد تأخر صدوره إلى 6 حزيران 1996 (القانون رقم 96/516 الذي ألغي وحل محله القانون رقم 243 تاريخ 7/8/2000). إلا ان المجلس لم ينتظر صدور نظامه الداخلي ليباشر عمله إذ أصدر أول قرار له في 11/2/1995.

لن نتوقف عند كل التفاصيل المتعلقة بإنشاء المجلس الدستوري وما صادفه من عقبات ولا عند النكسات التي تعرض لها. كما لن نتطرق إلى التعديلات التي طرأت على قانون إنشائه ونظامه الداخلي. حسبنا أن نشير إلى أنه صدر بين عامي 1993 و2012، أي في أقل من عشرين عاماً، عشرة قوانين تتعلق بالمجلس الدستوري، يتناول معظمها شروط

<sup>53</sup>. راجع محضر جلسة مجلس النواب بتاريخ 21/8/1990، تعديل الدستور، محاضر مناقشات الدستور اللبناني وتعديلاته 1926-1995، اعداد أحمد زين و ماجد ماجد، الطبعة الأولى، 1995، ص 305 وما يليها.

تعيين أعضاء المجلس وكيفية اتخاذ القرارات وتدوين أو عدم تدوين الرأي المخالف، وكل قانون يعدّل القانون الذي سبقه وليس بالضرورة نحو الأفضل. وما كان هذا الأمر ليحصل لو أن الدستور تناول بالتنظيم عدداً من المسائل التي ترك معالجتها للقانون<sup>54</sup>.

أضف إلى ذلك أن الحصانة والضمانات الممنوحة لأعضاء المجلس الدستوري هي ضمانات قانونية وليست ضمانات دستورية لأن الدستور لا ينص عليها، ما يجعلها قابلة للتعديل أو حتى للإلغاء - على الأقل نظرياً - من مجلس النواب. كما ان قاعدة إلزامية قرارات المجلس الدستوري لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية هي أيضاً قاعدة قانونية وليست دستورية كما في فرنسا حيث تنص عليها المادة 62 من الدستور الحالي.

نود أن نشير أيضاً إلى أنه لو لم يترك الدستور للسلطة التشريعية تنظيم كل الأمور التي ذكرناها لما كان صدر القانون رقم 679 في 19/7/2005 الذي قضى بتجميد عمل المجلس، إذ نص في مادة وحيدة "يؤجل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها". ومع أن المجلس الدستوري أبطل هذا القانون بموجب قراره رقم 1/2005 تاريخ 6 آب 2005، فقد أدى هذا القانون (ولأسباب أخرى باتت معروفة) إلى توقف المجلس الدستوري عن العمل كلياً من 8 آب 2005 وإلى حين تعيين الهيئة الحالية وحلف الأعضاء اليمين الدستورية في 5 حزيران 2009.

إنتهت ولاية أعضاء الهيئة الحالية منذ حزيران 2015 (دفعة واحدة بموجب القانون 242 تاريخ 22/10/2012 الذي ألغى إجراء القرعة لتغيير نصف الأعضاء). ولكن، بما انه لم يتم تعيين أعضاء جدد بسبب شغور سدة الرئاسة، استمر أعضاء الهيئة الحالية في ممارسة أعمالهم إلى أن يتم تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين عملاً بأحكام المادة 4 من النظام الداخلي للمجلس (القانون رقم 2000/243) وذلك لتأمين استمرارية عمل المجلس الدستوري<sup>55</sup>.

<sup>54</sup>. القوانين العشرة التي صدرت حتى الآن وتتعلق بالمجلس الدستوري هي: 93/250 و 94/305 (ألغى) و 96/516 (ألغى) و 99/150 و 2000/243 (حل محل القانون 96/516) و 2005/650 و 2005/679 (ألغاه المجلس الدستوري بقراره رقم 1/2005 تاريخ 6/8/2005) و قانون صدر في 9/6/2006 (اعتبر نافذاً حكماً عملاً" بالمادة 57 من الدستور) و 2008/43 (ألغى القانون الصادر في 9/6/2006 و عدل القانون 93/250) وأخيراً القانون 2012/242.

<sup>55</sup>. تعرضت الهيئة الحالية للمجلس الدستوري الى الانتقاد لأنها لم تبادر الى إجراء القرعة بعد ثلاث سنوات من تعيينها لاختيار نصف أعضاء المجلس الذين تنتهي ولايتهم بعد ثلاث سنوات وفقاً لأحكام المادة 4 من القانون

أصدر المجلس بين عام 1995 وعام 2014 تسعة وثلاثين قراراً في دستورية القوانين، بعضها على جانب كبير من الأهمية إن لناحية تفسير الدستور أم لجهة حماية الحقوق والحريات. كما أصدر واحداً وخمسين قراراً في الطعون الانتخابية (بما فيها طلب تنحي أحد أعضاء المجلس الدستوري)، يُضاف إليها إثنا عشر قراراً متعلقة بطعون انتخابية مقدمة قبل تأليف المجلس الدستوري الحالي (حزيران 2009) وتعود إلى انتخابات 2005 والانتخابات الفرعية في بيروت لعام 2007. فكان لهذه القرارات فائدة كبيرة في إظهار الثغرات في قوانين الانتخاب المتعاقبة والأخطاء في إدارة العمليات الانتخابية<sup>56</sup>.

<--

---

رقم 2008/43، وذهب البعض الى حد التشكيك، بدون وجه حق، بشرعية المجلس الدستوري. راجع مقالي "شرعية المجلس الدستوري"، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري للعام 2013، ص 251 وما يليها.  
<sup>56</sup>. دراستي: "المجلس الدستوري قاضي الانتخابات النيابية"، الكتاب السنوي للمجلس الدستوري لعام 2015، ص 187-239.

## 3

## مميزات المحاكم والمجالس الدستورية في أوروبا ولبنان

للرقابة على دستورية القوانين طرق متعددة وهي تتوزع بين نموذجين: النموذج الأميركي، الذي لم تأخذ به الدول الأوروبية، والنموذج الأوروبي الذي أسسه هانز كلسن.

**أولاً- طرق الرقابة الدستورية: النموذج الأميركي والنموذج الأوروبي:** تختلف آليات الرقابة على دستورية القوانين من بلد إلى آخر إن من حيث توقيت إجراء الرقابة أو الهيئة التي تتولاها أو نتائج القرار الذي تصدره، وما إلى ذلك. ويمكن أن نجمل تلك الطرق على الشكل الآتي:

- 1- إذا كان الطعن يقدم قبل إصدار رئيس الجمهورية القانون فالمراجعة تكون مسبقة (a priori)، أما إذا كانت تقدم بعد الإصدار فهي مراجعة لاحقة أو مؤخرة (a posteriori).
- 2- إذا كان الطعن في دستورية القانون يتم في معرض قضية عالقة أمام محكمة ما، أي لا يكون نوعها، ويهدف إلى منع تطبيق نص قانوني قد تستند إليه المحكمة في الحكم الذي ستصدره، يكون الطعن وسيلة دفاع تقدم عن طريق الدفع بعدم دستورية القانون. أما إذا كان الطعن في دستورية القانون يقدم بمعزل عن أي نزاع ويهدف إلى إلغاء القانون، فيكون مراجعة أصيلة ومجردة (abstrait) وموضوعية (objectif). وينجم عن كونها مراجعة موضوعية أنه لا يشترط في مقدم المراجعة أن تكون له مصلحة شخصية بل أن تكون له صفة (qualité) لتقديمها، أي أن الدستور يمنحه حق تقديمها.
- 3- إذا كانت الرقابة تتولاها محكمة خاصة تحتكر صلاحية النظر في دستورية القوانين، فهي مراجعة مركزية أو متخصصة. أما إذا كانت تتولاها أي محكمة بمناسبة النظر في قضية مرفوعة إليها، فهي مراجعة غير مركزية أو شائعة (diffus).
- 4- إذا كان يحق للمحكمة أن تلغي القانون المخالف للدستور، يكون لقرارها حجة مطلقة تجاه الكافة (erga omnes). أما إذا كانت صلاحيتها تقتصر على الامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور في الدعوى التي تنظر فيها، يكون لقرارها مفعول نسبي يقتصر على الفراء في هذه الدعوى وحدهم، ويظل القانون قائماً وناظراً.
- 5- إذا كانت الهيئة التي تتولى النظر في دستورية القانون من خارج التنظيم القضائي ومستقلة عن السلطات الدستورية الأخرى فهي محكمة دستورية. أما إذا كانت جزءاً من التنظيم القضائي، ولو أنها تقع في رأس الهرم القضائي وأحكامها مبرمة - كمحكمة التمييز، أو مجلس [شورى] الدولة، أو محكمة فدرالية عليا كما في الولايات المتحدة الأميركية أو سويسرا - فهي ليست محكمة دستورية أو مجلساً دستورياً بالمعنى المقصود في بحثنا.

هذه هي بصورة عامة الطرق التي تمارس بموجبها الرقابة على دستورية القوانين. وعندما نعمن النظر فيها يمكن أن ننسبها إلى نموذجين للرقابة مطبقين في العالم: النموذج الأميركي كما هو معمول به منذ صدور قرار المحكمة الفدرالية العليا الشهير ماريوري ضد ماديسون في عام 1803، والنموذج الأوروبي كما وضع مواصفاته الفقيه هانز كلسن وطبقه على المحكمة العليا الدستورية في النمسا في عام 1920.

يتصف النموذج الأميركي بأنه رقابة لاحقة، تتم عن طريق الدفع بمخالفة القانون للدستور في معرض دعوى عالقة أمام أي محكمة محلية أو فدرالية (وقد تصل القضية في بعض الحالات إلى المحكمة الفدرالية العليا)، أي انها رقابة شائعة. وللقرار الذي يصدر عن المحكمة قوة قضائية محكمة نسبية أي بين أطراف النزاع. ولا يؤدي إلى إلغاء القانون المخالف للدستور بل إلى الامتناع عن تطبيقه في الدعوى التي تنظر فيها المحكمة. فلا يوجد والحالة هذه، وفق هذا النموذج، محكمة دستورية مستقلة عن المحاكم القضائية الأخرى تتولى وحدها اختصاص النظر في دستورية القوانين.

أما النموذج الأوروبي فهو يختلف عن النموذج الأميركي اختلافاً بيناً. فالرقابة الدستورية فيه تمارسها محكمة خاصة من خارج النظام القضائي ومستقلة عن السلطات الدستورية الأخرى. وهي تملك صلاحية إلغاء القانون المخالف للدستور كلياً أو جزئياً، وقراراتها مبرمة وتتمتع بقوة القضية المحكمة، وملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية. ويحظر على المحاكم القضائية الأخرى مراقبة دستورية القوانين، إذ ان هذه المهمة هي حكراً عليها. هذا مع الإشارة إلى انها تمارس رقابتها بناءً على مراجعة ترفع إليها من مراجع رسمية يعينها الدستور وضمن مهلة محددة هي عادة قصيرة. وليس لها أن تضع يدها من تلقاء ذاتها على القانون الذي تعتبره مخالفاً للدستور. وقد اعتمد لبنان هذا النموذج عندما قرر فرض رقابة على دستورية القوانين، فأنشأ لهذه الغاية هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية هي المجلس الدستوري (المادة الأولى من القانون 2000/243).

**ثانياً - استبعاد النموذج الأميركي في أوروبا:** عندما طرح بعض النواب في فرنسا فكرة فرض رقابة على دستورية القوانين إبان الجمهورية الثالثة كما مر معنا، كان النموذج الأميركي (الذي نشأ في عام 1803 بفضل اجتهاد القاضي جون مارشال) هو الذي يتطلعون إليه ويحاولون نقله إلى فرنسا. كما أن معظم كبار الفقهاء الفرنسيين كانوا يعتبرون أنه يحق

لأي محكمة عند النظر في دعوى مقامة أمامها أن تبت الدفع بعدم دستورية القانون المطلوب تطبيقه من أحد أطراف النزاع. إلا ان اجتهاد المحاكم، العادية والإدارية، في فرنسا إستقر على عدم النظر في دستورية القانون، ولو عن طريق الدفع بمخالفة القانون للدستور. وإلى ذلك، ففي ألمانيا في ظل دستور فيمار (Weimar) كان بإمكان المحاكم العادية أن تتحقق من دستورية القانون من ناحية الشكل أي فيما إذا كان صادراً وفقاً للإجراءات الدستورية وذلك استناداً إلى قرار بهذا المعنى أصدرته المحكمة العليا (في 1925). إلا أن هذه المحاكم لم تذهب إلى بتّ دستورية القانون من الناحية المادية، أي مدى انطباق نصوصه على أحكام الدستور خصوصاً لجهة حماية الحقوق الأساسية. لذا، فهي لم تقف في وجه ما أرتكب من مخالفات دستورية في تلك المرحلة.

عندما طرح بعد الحرب العالمية الثانية موضوع فرض رقابة دستورية في أوروبا، كان يفترض أن تأخذ الدول الأوروبية بالنموذج الأميركي لأنه لا ينطوي على مواجهة مع البرلمان ولا يثير حساسيته، إذ أن المحاكم تكتفي بالامتناع عن تطبيق القانون المخالف للدستور من دون أن تعتمد إلى إلغاءه متحدياً بذلك سلطة البرلمان ممثل الشعب صاحب السيادة كما مر معنا أعلاه. ومع ذلك، فقد استبعدت هذه الدول النموذج الأميركي لتعتمد النموذج الأوروبي أو "الكلسني" الذي كان قد وضع خصائصه الفقيه هانز كلسن بعد أن درس نظام الرقابة الدستورية في الولايات المتحدة الأميركية ووجد أنه لا يصلح للتطبيق في الدول الأوروبية. أما أسباب استبعاد النموذج الأميركي فعديدة ويمكن أن نجملها على الشكل الآتي:

السبب الأول هو عدم الثقة بالقضاء العادي للقيام بالرقابة على دستورية القوانين، إذ أن قضاة المحاكم العادية هم في نهاية المطاف موظفون حريصون على مستقبلهم المهني، وليسوا مهئين لممارسة الرقابة الدستورية لأنهم اعتادوا على تطبيق القانون الصادر عن السلطة التشريعية من دون التدقيق في دستوريته. لذا، هم يوصفون بأنهم "خدام القانون"، أو كما قال مونتسكيو "انهم ينطقون بكلام القانون". وإلى ذلك ففي فرنسا تعود عدم الثقة بالقضاة إلى زمن "البرلمانات" في النظام القديم (أي ما قبل ثورة 1789). وقد برهنوا خلال الحرب العالمية الثانية عن تخاذلهم وخصوصاً في الدول التي عرفت أنظمة دكتاتورية من نازية وفاشية وما إلى ذلك.

يضاف إلى ذلك أن الفكرة الشائعة عن القضاة أنهم عادة محافظون جداً، وقد لا يتقبلون بسهولة الإصلاحات التي تنوي الدول القيام بها بعد الحرب. ففي الولايات المتحدة



الأميركية مثلاً كثيراً ما جمدت المحكمة العليا القوانين الاجتماعية بحجة أنها تمس الحريات أو الملكية الفردية بل انها أعلنت عدم دستورية بعض القوانين التي أصدرها الرئيس الأمريكي روزفلت (Roosevelt) في نطاق سياسة الإصلاحات التي كان ينوي تنفيذها فيما عُرف بـ (New Deal) على أثر الكارثة المالية الي وقعت في عام 1929<sup>57</sup>. وهذا ما جعل الدول الأوروبية تفكر باستبعاد إناطة الرقابة الدستورية بالقضاء العادي وإنشاء محاكم خاصة لهذا الغرض.

أما بخصوص البرلمان، فقد ثبت مما حصل في العديد من الدول أن البرلمان يمكن أن يسن قوانين مضرّة بالشعب وإن الأكثرية النيابية قد تتحول (في ظروف معينة) إلى أكثرية قمعية. فمقولة إن البرلمان هو صاحب السيادة سقطت. فالسيادة لا تملكها أي سلطة من السلطات العامة في الدولة، بل تعود إلى الشعب وحده. ومن الضروري فرض رقابة على أعمال البرلمان.

من أهم الأسباب التي أدت أيضاً إلى استبعاد النموذج الأمريكي للرقابة هو أن الرقابة الشائعة، أي تلك التي تمارسها جميع المحاكم، تتطلب أن تكون هذه المحاكم منضوية في نظام قضائي موحد على رأسه محكمة عليا تكون قراراتها ملزمة لجميع المحاكم الأدنى وتقوم بتوحيد الاجتهاد، وإلا لأصبحت مواد الدستور عرضة لتفسير مختلف وربما متناقض بحسب المحكمة التي يصدر عنها. هذه هي الحال في الولايات المتحدة الأمريكية حيث تنقيد المحكمة الأدنى درجة في الترتيبية القضائية بالمحكمة التي تعلوها، وجميع المحاكم تنقيد بقرارات المحكمة العليا الفدرالية.

هذا الوضع غير متوافر في الدول الأوروبية حيث يوجد قضاء عدلي وقضاء إداري وكل واحد منهما مستقل عن الآخر ويمكن أن تصدر عنه قرارات مخالفة للقرارات التي تصدر عن القضاء الآخر. وإلى ذلك، فإن المحكمة الدنيا غير ملزمة قانوناً باجتهاد المحكمة الأعلى منها ولها أن تخالفه شريطة ان تعلق قرارها وتبين الأسباب التي حملتها على عدم الأخذ به. ويضرب كل من مثلاً على ذلك فيقول أنه في النمسا قرارات المحكمة العليا- التي هي أعلى سلطة قضائية في البلاد- المتعلقة بدستورية القوانين أو الأنظمة (Règlements) لا تنقيد المحاكم الأدنى درجة<sup>58</sup>.

<sup>57</sup>. Vedel (G.), *Manuel élémentaire, op.cit.*, p. 124.

<sup>58</sup>. Kelsen (H.), *Revue française de droit constitutionnel*, no 1, 1990, p. 19.

واجهت كلسن مسألتان كان لا بد من إيجاد حل لهما لفرض نظريته. الأولى تتعلق بمبدأ سيادة البرلمان المتجذر في أوروبا، والثانية تختص بمبدأ الفصل بين السلطات الذي هو عماد الأنظمة البرلمانية الديمقراطية.

بالنسبة لمبدأ سيادة البرلمان أجاب كلسن ان التشريع ينبغي أن يخضع للدستور الذي هو رأس الهرم القانوني، مثلما تخضع الأعمال الإدارية للقانون. أما القول بأنه يوجد تعارض بين القضاء الدستوري وسيادة البرلمان فالغاية منه هي إخفاء عدم رغبة القوة السياسية الأهم في الدولة - أي السلطة التشريعية - في أن تضع القواعد الدستورية حدوداً "لسلطتها المطلق". أما بالنسبة لمبدأ الفصل بين السلطات، فقد طرح كلسن نظريته حول "المشرع السلبي" (le législateur négatif) ومفادها أن القضاء الدستوري عندما يلغي قانوناً يكون قد وضع قاعدة عامة. إلا أن الفرق الأساسي بين إلغاء قانون وسن قانون هو أنه في الحالة الأخيرة يكون المشرع (الإيجابي) مالكاً "لحرية الخلق" (la libre création)، أي انه يصنع القانون الذي يريد، في حين أن عمل "المشرع السلبي"، أي القضاء الدستوري، يحدده الدستور، بمعنى أنه مقيد بأحكام الدستور. فهو لا يبتدع القانون ولا ينشئه بل ينظر فيما إذا كان القانون (الذي صنعه المشرع) مطابقاً أو مخالفاً للدستور.

لكل الأسباب التي ذكرناها استبعدت الدول الأوروبية النموذج الأميركي باستثناء عدد قليل منها اعتمد طرقاً للرقابة الدستورية قريبة مما هو معمول به في الولايات المتحدة الأمريكية (اليونان، الدانمارك، السويد، النرويج). وقد وضعت الدول الأوروبية نموذجاً لها مستوحى من النموذج الذي كان هانز كلسن قد وضع أسسه منذ أن كُلف بصياغة دستور النمسا في عام 1920 وشرحه فيما بعد في أكثر من مقال، ثم دافع عنه وروّج له الفقيه ايزنمان (الذي ترجم إلى الفرنسية كل ما كتب كلسن حول القضاء الدستوري). فما هي مميزات هذا النموذج؟ فيما يأتي بيان ذلك.

**ثالثاً- ميزات النموذج الأوروبي:** المحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري (حسب التسمية المعتمدة في الدستور) هي هيئة قضائية أنشئت خصيصاً وحصرياً للنظر في النزاعات الدستورية، وهي من خارج النظام القضائي العادي ومستقلة عنه مثلما هي مستقلة عن السلطات العامة الأخرى.

هذا التعريف إستنبطه الفقيه فافورو<sup>59</sup> (Favoreu) من المواصفات التي حددها هانز كلسن للنموذج الذي إبتدعه ويات المعتمد في أوروبا (وفي لبنان كما سنرى). ويتبين عند تحليله أن المحاكم أو المجالس الدستورية في أوروبا تتصف بالميزات الآتية:

- هي هيئات دستورية.
- ذات طابع قضائي.
- من خارج التنظيم القضائي ومستقلة عنه.
- أعضاؤها من خارج الجسم القضائي.
- تتمتع بحصرية النظر في دستورية القوانين.
- ذات صلاحيات محددة في الدستور.

فيما يأتي تفصيل ما أجملناه أعلاه، مع بيان مدى انطباق هذه الخصائص على المجلس الدستوري اللبناني.

1- المحاكم أو المجالس الدستورية هي هيئات دستورية: تنشأ المحاكم أو المجالس الدستورية المناط بها ممارسة الرقابة على دستورية القوانين بموجب نص دستوري وليس بقانون عادي. والسبب في ذلك هو منحها حصانة واستمرارية بحيث لا يمكن إلغاء هذه الهيئات الدستورية أو تعديل صلاحياتها وأصول عملها بقوانين عادية فلا تكون تحت تحكّم البرلمان ومشيبته، هذا من جهة. ومن جهة أخرى، لأنه بدون نص دستوري لا يمكن لأي هيئة قضائية أو غير قضائية إلغاء القانون المخالف للدستور كلياً أو جزئياً لأن إلغاء القانون أو تعديله من صلاحية السلطة التشريعية وحدها. بل ان المحاكم العدلية والإدارية في فرنسا (وفي لبنان أيضاً) رفضت النظر في دستورية القانون عن طريق الدفع بعدم دستوريته كما مر معنا. أضف إلى ذلك، أن ممارسة هذه المحاكم أو المجالس الرقابة على دستورية القوانين لا تتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات كونها هيئات دستورية أنشأها الدستور وجعل منها سلطة دستورية تضاف إلى باقي السلطات وحدد صلاحياتها وأصول عملها وفوض إليها مهمة

<sup>59</sup>. Favoreu (L.), *Les Cours constitutionnelles*, op.cit., p. 3.

حمايته من أي إنتهاك لأحكامه. هذا مع العلم أن المحكمة أو المجلس لا يضع يده من تلقاء ذاته على القانون بل ينتظر أن يأتي القانون إليه.

في لبنان انشئ المجلس الدستوري في عام 1990 بموجب نص دستوري هو المادة 19 (ولهذا السبب انتقدنا في أكثر من بحث لنا تسمية القانون 93/250 "قانون إنشاء المجلس الدستوري" وهي تسمية مغلوطة كما بينا) التي حددت اختصاصه وجعلت منه سلطة دستورية مختلفة ومستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية (قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6). إلا ان معضلة المجلس الدستوري في لبنان تكمن في كون الدستور نص في المادة 19 منه على إنشائه واكتفى بتحديد صلاحياته والمراجع التي يحق لها الطعن في دستورية القوانين، وترك للقانون كل الأمور المتعلقة بتنظيمه وأصول العمل فيه ومراجعته. وقد سبق لنا أن تناولنا أعلاه هذه المسألة فلا ضرورة للاستفاضة فيها.

2- المحكمة الدستورية لها صفة قضائية: عندما أنشئ المجلس الدستوري في فرنسا (1958) أثارت مسألة صفته، هل هو محكمة قضائية أم مجرد هيئة دستورية منحها الدستور صلاحية خاصة هي مراقبة دستورية القوانين. إلا أن معظم رجال القانون اعتبروا أن للمجلس صفة قضائية، وكان لدراسات الفقيه فرنسوا لوشير (عضو المجلس الدستوري 1965-1974) وغيره من الفقهاء دور مهم في تثبيت هذه الصفة.

في لبنان، عندما صدر القانون رقم 93/250 المار ذكره، نصت المادة الأولى منه على أن "المجلس الدستوري هيئة مستقلة مقرها بيروت". فأثارت هذه المادة تساؤلات حول الطبيعة القانونية للمجلس وما إذا كان يتمتع بالصفة القضائية. إلا أن القانون 516 الذي صدر في 1996/6/6 (النظام الداخلي للمجلس الدستوري) حسم نهائياً هذه المسألة إذ نص في المادة الأولى على أن "المجلس الدستوري هيئة دستورية ذات صفة قضائية". وهذا ما نص عليه النظام الداخلي للمجلس رقم 2000/243 (الذي حل محل القانون 96/516) في المادة الأولى.

في أي حال، فإن صفة المجلس القضائية يدل عليها كون القرارات التي تصدر عنه لها قوة القضية المحكمة تجاه الكافة، وهي مبرمة لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية (أي الاعتراض والاستئناف) أو غير العادية، (اعتراض الغير والتميز وإعادة المحاكمة)، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإدارية (المادة 13 من القانون

93/250 والمادة 52 من القانون (2000/243)، بما فيها (في لبنان وفرنسا) محكمة التمييز ومجلس [شورى] الدولة. هذا، مع الإشارة مجدداً إلى أن المجلس الدستوري ليس محكمة فوق هاتين الهيئتين القضائيتين أو أعلى مرتبة منهما، بل هو سلطة دستورية ذات صفة قضائية مستقلة ومن خارج التنظيم القضائي في الدولة، أي ليس له علاقة بالتراتبية القضائية. أما وجوب تقييد الهيئات القضائية بقراراته فمرده إلى أنه يحتكر اختصاص الرقابة على دستورية القوانين. وسنعود إلى مبدأ الزامية قرارات المجلس بالنسبة للهيئات القضائية لاحقاً.

### 3- هيئة دستورية ذات طابع قضائي إنما من خارج التنظيم القضائي في الدولة:

المحاكم أو المجالس الدستورية هي هيئات دستورية ذات صفة قضائية ولكنها من خارج التنظيم القضائي ومستقلة تمام الاستقلال عن القضاء العدلي أو الإداري. أما في حال كانت جزءاً من التنظيم القضائي فلا تعود محكمة دستورية وفقاً للنموذج الأوروبي بل تكون مجرد محكمة عادية أنيطت بها صلاحية النظر في دستورية القوانين. فمن شروط إنشاء المحكمة الدستورية وفق النموذج الأوروبي أن تكون مستقلة عن بقية الأجهزة القضائية على اختلافها.

إلا أن استقلال المحكمة الدستورية عن المحاكم العادية، العدلية منها والإدارية، لا يعني بالضرورة الانفصال التام بينها وبين بقية المحاكم. ففي كثير من الدول الأوروبية تتولى المحكمة الدستورية إلى جانب وظيفتها الأصلية، وهي الرقابة على دستورية القوانين، بعض المهام القضائية الإضافية. كأن تعمل مثلاً كمحكمة لحل الخلافات بين المحاكم على اختلافها (النمسا)، أو قد تقوم بدور "محكمة تمييز عليا" تنظر في دستورية الأحكام التي تصدر عن المحكمة الأعلى درجة في التراتبية القضائية (ألمانيا)، أو قد تكون الملجأ الأخير لحماية حقوق الأفراد وحررياتهم المنصوص عليها في الدستور من أي تعدي يقع عليها من أجهزة الدولة أو من أي هيئة قضائية، كما هي الحال في إسبانيا عن طريق ما يعرف بدعوى أمبارو (le recours d'amparo). أو أيضاً عن طريق إحالة مسألة دستورية اعتراضية من القاضي الناظر في دعوى ما مباشرة إلى المحكمة الدستورية، سواء من تلقاء ذاته أو بناء على طلب أطراف النزاع، ويتوقف على حلها بتّ النزاع المعروض على القاضي (كما في إيطاليا مثلاً).

في فرنسا كان الانفصال تاماً بين المجلس الدستوري والمحاكم الأخرى، العدلية منها والإدارية، إلى أن صدر التعديل الدستوري في 2008/7/23 الذي جاء في المادة 61-1 (الجديدة) بما سمي المسألة الأولية الدستورية (QPC) ثم نظم أحكامها بموجب القانون

الأساسي الذي صدر في عام 2009، وسبق أن تناولنا هذه المسألة أعلاه. هذا التعديل أقم "قناة اتصال" - إذا جاز التعبير - بين المجلس الدستوري من جهة، ومحكمة التمييز ومجلس الدولة من جهة أخرى، ومن شأنه أن يؤسس لقيام حوار ايجابي مفيد بين القضاة. أما في لبنان، فلا يزال الفصل بين المجلس الدستوري والمحاكم الأخرى، من عدلية وإدارية، تاماً. فالمجلس الدستوري لا يملك صلاحية التدخل في عمل القضاء العادي، وهو مستقل تماماً عنه (وعن وزارة العدل). وليس للمحاكم أن تتواصل مع المجلس الدستوري كأن تطلب منه مثلاً رأياً استشارياً في دستورية نص مدلى به أمامها، لا مباشرة ولا عن طريق محكمة التمييز أو مجلس شورى الدولة. وقد منعت المادة 18 من القانون 93/250 جميع المحاكم من القيام بالرقابة الدستورية لا "مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص". أي ان المادة 18 المذكورة حصرت الرقابة على دستورية القوانين بالمجلس الدستوري وحده. وسنعود إلى هذه المسألة بعد قليل.

4- أعضاء المحكمة الدستورية من خارج الجسم القضائي: ذكرنا ان المحكمة الدستورية هي من خارج التنظيم القضائي في الدولة. وكنتيجة لذلك، فإن أعضاء هذه المحكمة - الذين يختلف عددهم وشروط تعيينهم من بلد إلى آخر - هم من خارج الجسم القضائي، أي ليسوا قضاة محترفين (ولو أن البعض منهم قضاة سابقون)، بل تعيينهم السلطة السياسية لمدة محددة قد تتراوح بين ست سنوات (لبنان) وتسع سنوات (فرنسا وإيطاليا) أو إلى أن يبلغوا سناً معيناً (مثلاً: في ألمانيا مدة الولاية 12 عاماً ويظل عضواً في المحكمة إلى أن يبلغ سن 68 عاماً). كما ان المؤهلات العلمية والخبرة العملية المطلوب توافرها في عضو المحكمة تختلف باختلاف الدول. وتجدر الإشارة إلى أن الفقيه كلسن لم يحدد شروطاً معينة لعضوية المحاكم الدستورية بل اقترح فقط أن يكون لرجال القانون "مكان مرموق" عند تأليف المحكمة. في فرنسا، لا يشترط دستور 1958 أو القانون التنظيمي للمجلس (رقم 58-1067 تاريخ 1958/11/7) أي شروط خاصة بل يكفي أن يكون فرنسياً يحق له الترشح لعضوية البرلمان. وعليه، فقد ضم المجلس الدستوري منذ إنشائه صيدلياً ومهندساً وطبيباً وأستاذة في التاريخ أو في علم الاجتماع أو الاقتصاد أو السياسة فضلاً عن بعض كبار الموظفين الإداريين، بالإضافة إلى سياسيين محترفين بعضهم تبوأ مراكز سياسية عليا (رئيس المجلس

الحالي لوران فاييوس هو رئيس وزراء ووزير خارجية سابق. كما يضم المجلس حالياً رئيس وزراء سابق آخر هو ليونيل جوسبن). كما عُين في المجلس أيضاً أشخاص لا يحملون أي شهادة جامعية. ويُضاف إلى الأعضاء التسعة المعيّنين رؤساء الجمهورية السابقون، وهم أعضاء حكماً في المجلس مدى الحياة. ويكاد يجمع الفقهاء حالياً على أن هذا التنوع في الاختصاصات والخبرات المهنية أثبت أنه مصدر غنى ثقافي للمجلس الدستوري، كما أنهم متفقون على ضرورة إلغاء عضوية رؤساء الجمهورية السابقين الحكمية. ويرى البعض أنه في حال ألغيت العضوية الحكمية، لا شيء يمنع من تعيين رئيس الجمهورية السابق عضواً في المجلس بالطريقة ذاتها التي يعين فيها أي عضو آخر، وعلى أن يحلف قبل مباشرة مهامته القسم المفروض على بقية الاعضاء، وأن يتقيد بموجب التحفظ.

ذكرنا أنه لا يشترط أن تتوافر في عضو المجلس الدستوري أي شروط خاصة، إلا أن المجلس يضم على الدوام عدداً من كبار رجال القانون كان لهم دور أساس في إغناء اجتهاد المجلس في المواضيع كافة وتعزيز الثقة بهذه المؤسسة التي هي على تماس مع السياسة، نذكر منهم على سبيل المثال لا الحصر: رينه كسان (R. Cassin) نائب رئيس مجلس الدولة (في فرنسا رئيس مجلس الدولة هو وزير العدل) وحائز على جائزة نوبل للسلام (1968)، ومارسيل فالين، وجورج فيدل، وجاك روبير، وفرنسوا لوشير، وروبير بادنتير وغيرهم من جهابذة القانون. وقد ذهب العبارة التي أطلقها بادنتير بعد تعيينه عضواً ورئيساً للمجلس الدستوري (في عام 1986) من قبل صديقه الرئيس فرنسوا ميتران مضرب مثل وقاعدة أخلاقية تحتذى، إذ قال: علينا واجب تجاه من يعيننا وهو أن نكون ناكري الجميل!

في لبنان، تعدلت شروط العضوية في المجلس الدستوري عدة مرات. فبعد أن كان من الممكن تعيين القضاة العاملين والسابقين (المادة 3 من القانون 93/250، وبالفعل عين في أول هيئة للمجلس عضوين من القضاة العاملين)، أصبح التعيين محصوراً في القضاة السابقين فقط (المادة 3 المعدلة بالقانون 99/150). ويشترط حالياً أن يكونوا من قضاة الشرف (المادة 3 المعدلة للمرة الثانية) بالقانون 2008/43). وبعد أن كان القانون يشترط أن يعين أعضاء المجلس، من قضاة ومحامين وأساتذة التعليم العالي في القانون، ممن لهم خبرة عشرين عاماً في مهنتهم، رفعت هذه المادة إلى خمسة وعشرين عاماً. وبعد أن كان تعيين أساتذة التعليم العالي محصوراً بأساتذة القانون أصبح من الممكن تعيين الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية (المادة 3 المعدلة بالقانون

2008/43، نشير الى أن المجلس الحالي يتألف من خمسة من قضاة الشرف، وثلاثة محامين أحدهم قاض ووزير سابق، واستاذين جامعيين أحدهم (الدكتور عصام سليمان) هو رئيس المجلس منذ عام 2009).

أضف إلى ذلك ان القانون 93/250 حدد في المادة 4 منه مدة ولاية الأعضاء بست سنوات على ان تنتهي ولاية نصف أعضاء أول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات ويجري اختيار هؤلاء الأعضاء بالقرعة. وهذا ما نص عليه أيضاً القانون 2008/43 في مادته الرابعة بالنسبة لهيئة المجلس الدستوري المعينة بعد صدوره (أي الهيئة الحالية). إلا ان القانون رقم 2012/242 تاريخ 2012/10/22 ألغى القرعة وأصبحت ولاية أعضاء المجلس العشرة تنتهي معاً في موعد واحد<sup>60</sup>. هذا يدل على عدم الاستقرار التشريعي بما يتعلق بالمجلس الدستوري إذ ان التعديلات لم تقتصر فقط على شروط التعيين بل شملت أيضاً آلية التعيين بما في ذلك الأكتريية النيابية المطلوبة لانتخاب الأعضاء الخمسة في الدورة الثانية وغيرها من المسائل كما سبقت الإشارة.

يؤخذ على المحاكم والمجالس الدستورية أن تعيين أعضائها يتم - في جميع الدول - من السلطات السياسية، وأن إختيار هؤلاء الأعضاء يجري في الغالب الأعم على أساس سياسي وليس وفق معايير الكفاءة والخبرة. ولكن، يمكن الرد على هذا المأخذ بأنه إذا كان الأعضاء يعينون من السلطات السياسية، فإنهم يتمتعون بحصانات و ضمانات تمكنهم من مواجهة الضغوط التي قد تمارس عليهم ومن المحافظة على استقلاليتهم وتجردهم. من هذه الضمانات مثلاً، أنه لايجوز اختصار مدة ولاية أعضاء المحاكم والمجالس. كما ان هذه الولاية غير قابلة للتجديد وذلك لئلا يخضع الأعضاء لأي ضغط أو إغراء من السلطات السياسية. وإلى ذلك، فإنهم يتمتعون بحصانة قضائية إذ لا يجوز توقيفهم أو إقامة دعوى جزائية على عضو المجلس أو اتخاذ إجراء جزائي بحقه أو إلقاء القبض عليه (في ما خلال حالة الجريمة المشهودة - وفي لبنان تحديداً: الجنائية المشهودة) طوال مدة ولايته إلا بإذن الهيئة العامة للمجلس الدستوري (انظر المادة 9 من القانون 2000/243).

<sup>60</sup>. راجع ما ورد في الهامش رقم 55 أعلاه. نشير الى أعضاء المجلس الدستوري الحاليين انتهت ولايتهم معاً في 2015/6/5. الا أنهم ما زالوا مستمرين في ممارسة أعمالهم بسبب عدم تعيين بدلاء عنهم عملاً بالمادة 4 من النظام الداخلي للمجلس (قانون رقم 2000/243).



ولكن، بصرف النظر عن الحصانات والضمانات الدستورية أو القانونية، فإن ما يحصّن القاضي (ومثله عضو المجلس الدستوري) هو القاضي نفسه. فيقدر ما يكون عضو المجلس نزيهاً ومرتفعاً وصلباً في مواجهة الضغوط والتدخلات يظل محافظاً على حريته بل يصبح بمنأى عن تدخل أهل الحكم في شؤونه لأنه يكتسب مهابة تحصّنه، ومن شروط ذلك أن يكون "ناكر الجميل" للمرجعية السياسية التي عينته أو التي سعت إلى تعيينه. ومن المؤسف أن بعض أعضاء المجلس الدستوري عندنا لم يتخلوا عن ولائهم لمن كان له الفضل في تعيينهم، فعطلوا نصاب جلسات المجلس الدستوري وحالوا بذلك بدون النظر في قانون تمديد ولاية مجلس النواب الحالي (القانون رقم 246 تاريخ 2013/5/31) فاعتبر القانون نافذاً لتعذر صدور قرار عن المجلس الدستوري ضمن مهلة الخمسة عشر يوماً (انظر محضر رقم 1 الذي نظمه رئيس المجلس بتاريخ 2013/6/21).

قد يكون لأعضاء المجلس الدستوري الذين قاطعوا جلسات المجلس أسبابهم. ولكن، أياً تكن تلك الأسباب وأهميتها، فإن مقاطعة الجلسات تتعارض مع القسم الذي أدوه أمام رئيس الجمهورية (الوارد في المادة الخامسة من القانون رقم 93/250) وتشكل استكفافاً عن إحقاق الحق، خصوصاً أنه أصبح يحق للعضو أو الأعضاء المخالفين لقرار المجلس أن يسجلوا مخالفتهم "في ذيل القرار ويوقعون عليها وتعتبر المخالفة جزءاً لا يتجزأ منه وتنتشر وتبلغ معه" (المادة 12 الجديدة من القانون 93/250 كما نص عليها القانون رقم 2008/43). وما كان عليهم إلا أن يدونوا مخالفتهم مع أسبابها في ذيل القرار ان لم يوافقوا عليه لا أن يعطلوا صدوره<sup>61</sup>.

##### 5- المحكمة الدستورية صلاحية حصرية للنظر في دستورية القوانين: تتمتع المحاكم

والمجالس الدستورية بصلاحيه حصرية للنظر في دستورية القوانين، أي أنها تحتكر هذا الاختصاص دون سائر المحاكم الأخرى. هذا تدبير منطقي لأن من الأسباب الرئيسة التي جعلت الدول الأوروبية تعتمد هيئة خاصة لتولي الرقابة على دستورية القوانين بدلاً من الرقابة

<sup>61</sup>. صدرت جريدة النهار في 12 حزيران 2013، (العدد 25101، بعنوان كبير (مانشيت) على صفحتها الأولى: "تفاهم بري-جنبلات يعطل المجلس الدستوري. ورقة" تعلل أسباب غياب الاعضاء الثلاثة". نكتفي بإيراد هذا العنوان بدون تعليق!

الشائعة توحيد الاجتهاد من خلال حصره بهذه الهيئة دون سواها. واعتمدت الدول الأخرى التي اختارت النموذج الأوروبي الحل عينه.

سبق أن ذكرنا أنه في فرنسا رفضت المحاكم، العدلية والإدارية، منذ الثورة الفرنسية ممارسة رقابة على دستورية القوانين بما في ذلك النظر في الدفع بعدم دستورية القانون الذي يدلي به أحد أطراف النزاع في معرض دعوى معروضة عليها، وذلك خلافاً لرأي معظم الفقهاء. وبقي الاجتهاد على هذا المنوال إلى أن صدر التعديل الدستوري في عام 2008. وكما ورد آنفاً فإن هذا التعديل لم يمنح المحاكم العدلية والإدارية صلاحية النظر في الدفع بعدم دستورية القانون الذي يدلي به أحد المتقاضين وبتّ، بل أجاز لها رفعه، إذا كان جدياً وتتوافر فيه بقية الشروط، إلى محكمة التمييز أو مجلس الدولة وفقاً للقضاء الذي تنتمي إليه المحكمة المعنية. ويعود لمحكمة التمييز أو لمجلس الدولة أن يحيل المسألة إلى المجلس الدستوري ليقرر ما يراه مناسباً. هذا عني أن صلاحية بتّ دستورية القانون تعود في نهاية الأمر إلى المجلس الدستوري.

في لبنان، حذت المحاكم العدلية والإدارية حذو المحاكم في فرنسا فكانت ترفض دوماً ممارسة أي رقابة على دستورية القوانين حتى عن طريق الدفع بمخالفة الدستور. وقد استتدت المحاكم العدلية في إحكامها عن النظر في دستورية القوانين إلى المادة 2 من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر في 1933/3/28 والتي كانت تنص على أنه "لا يجوز للمحاكم أن تنظر في صحة أعمال السلطة التشريعية سواء أكان من جهة انطباق القوانين على الدستور أم من جهة انطباق المعاهدات السياسية على قواعد القانون الدولي العام". واستند مجلس شورى الدولة من جهته، إلى المادة 95 من نظامه (المرسوم الاشتراعي رقم 119 تاريخ 1959/6/12) والتي تنص أيضاً على أنه لا يجوز قبول مراجعة الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة فيما يتعلق بأعمال لها صفة تشريعية (وقد ورد النص ذاته في المادة 105 من نظام مجلس شورى الدولة الجديد، الموضوع موضع التنفيذ بالمرسوم رقم 10434 تاريخ 1975/6/14).

وقد انتقد البعض موقف القضاء وفي طليعة هؤلاء الدكتور ادمون رباط الذي رأى أن هناك اختلافاً بين النص الفرنسي للمادة 2 والنص العربي، إذ إن الحظر كما ورد في النص الفرنسي يقتصر على البحث في "أصولية" (régularité) أعمال السلطة التشريعية وليس "بصحة" (validité) هذه الأعمال. واستنتج الدكتور رباط "أن المقصود بالتحريم لا يتناول

سوى دستورية القوانين من الوجهة الخارجية، أي الشكلية، وهي تختلف علمياً عن الدستورية الداخلية لهذه القوانين"، أي لجهة مضمونها<sup>62</sup>. إلا أن المحاكم على أنواعها لم تأخذ بهذا الرأي وبقي اجتهادها على حاله.

في عام 1983 صدر قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد (المرسوم الاشتراعي رقم 83/90). وقد نصت المادة 2 (الجديدة) منه على ما يأتي:  
"على المحاكم أن تتقيد بمبدأ تسلسل القواعد. عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي تتقدم، في مجال التطبيق، الأولى على الثانية.  
لا يجوز للمحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية".

إن هذا النص مهم جداً، وقد خطا المشرع بموجبه خطوة واسعة على طريق اعتماد الرقابة الدستورية على أعماله. وهو يستدعي (أي نص المادة 2) ابداء الملاحظات الآتية.  
أ- إن المشرع أخذ بمبدأ تراتبية القواعد القانونية وألزم المحاكم ("على المحاكم") بأن تتقيد بمبدأ تسلسل القوانين. ويأتي الدستور بطبيعة الحال في قمة الهرم القانوني. كما إن المشرع قدّم المعاهدات الدولية التي يرتبط بها لبنان على القوانين العادية وفقاً لقواعد القانون الدولي العام.

ب- إن الرقابة الدستورية التي أدخلها المشرع هي الرقابة عن طريق الدفع بعدم دستورية القوانين. وبما أن نص المادة 2 (الجديدة) جاء مطلقاً من دون تحديد الجهة التي يمكنها الادلاء بالدفع، يمكن، برأينا، أن يقدم الدفع أي فريق في الدعوى، كما يمكن للمحكمة أن تثير مخالفة القانون للدستور عفواً، أي من تلقاء ذاتها. وبذلك، يكون المشرع قد أخذ بالرقابة الشائعة.

ج- منع المشرع على المحاكم أن تعلن بطلان أعمال السلطة الاشتراعية لعدم انطباق القوانين العادية على الدستور أو المعاهدات الدولية. وهذا تحصيل حاصل! فالمحاكم العادية لا يمكنها أن تبطل القانون إلا في حال منحها الدستور مثل هذه الصلاحية، والدستور لا يعطي هذه الصلاحية إلا للمحاكم الدستورية التي تُنشأ خصيصاً لممارسة الرقابة الدستورية. أما في طريقة الرقابة الدستورية الشائعة فإن المحكمة تكتفي بعدم تطبيق القانون الذي تعتبره

<sup>62</sup>. ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 882.

مخالفاً للدستور . وهذا القرار له قوة قضائية محكمة نسبية، أي بين أطراف النزاع. ولا يلزم المحاكم الأخرى. أما القانون فيظل قائماً إلى أن يلغيه أو يعدّله المشرّع.

صدر قانون أصول المحاكمات المدنية الجديد كما ذكرنا في العام 1983، أي خلال الحرب التي كانت تعصف بالبلاد، فلم تسمح الظروف للمحاكم بأن تطبق نص المادة 2 (الجديدة). والحكم الوحيد الذي صدر استناداً إلى هذه المادة هو - على حد علمنا - القرار الذي أصدرته محكمة جنابات بيروت (برئاسة القاضي منيف حمدان) بتاريخ 1991/8/21 وامتنعت بموجبه عن تطبيق قانون اعتبرته غير دستوري.

بتاريخ 1993/7/14 صدر القانون 250 (إنشاء المجلس الدستوري) الذي نصت المادة 18 (فقرة 2) منه على ما يأتي: "خلفاً لأي نص مغاير، لا يجوز لأي مرجع قضائي أن يقوم بهذه الرقابة مباشرة عن طريق الطعن أو بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور أو مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص".

واضح أن المادة 18 استهدفت إلغاء نص المادة 2 (الجديدة) من قانون أصول المحاكمات المدنية وحصر الرقابة على دستورية القوانين في المجلس الدستوري وحده. وهذه هي القاعدة التي تتبعها الدول التي تعتمد إنشاء محاكم أو مجالس دستورية للنظر في دستورية القوانين إذ تمنحها حصرية ممارسة الرقابة الدستورية. إلا أن المشكلة في لبنان تكمن في ان الدستور (المادة 19) حصر حق المراجعة في أضيق نطاق إذ هي وقف على مراجع رسمية بعضها ليس بحاجة إليها (مثلاً الرؤساء الثلاثة). كما ان المادة 18 من القانون 93/250 حظرت على المحاكم النظر في مخالفة القانون للدستور عن طريق الدفع. وبذلك سدت كل السبل أمام المواطن للطعن في دستورية قانون دفاعاً عن الحقوق والحريات التي يكفلها له الدستور. ويا حبذا لو يتم تعديل المادة 19 من الدستور على غرار التعديل الذي حصل في فرنسا في عام 2008 وسبقت الإشارة إليه. وقد وضع رئيس المجلس الدستوري الحالي الدكتور عصام سليمان اقتراح تعديل للمادة 19 بهذا المعنى فضلاً عن تعديلات أخرى تصب كلها في خانة توسيع صلاحيات المجلس الدستوري وتفعيل دوره.

6- المحاكم الدستورية محاكم ذات صلاحيات محددة: المحاكم والمجالس الدستورية محاكم ذات صلاحيات محددة صراحة في الدستور ومحفوظة لها (compétence d'attribution). وتشارك هذه المحاكم والمجالس في جميع الدول التي تعتمد النموذج

الأوروبي في اختصاص واحد هو النظر في دستورية القوانين، وإلغاء (في لبنان وغيره من الدول التي تأخذ بالرقابة المؤخرة) القانون المخالف للدستور كلياً أو جزئياً، أو إعلان عدم دستورية القانون (كما في فرنسا التي تعتمد الرقابة المسبقة). وفي هذه الحالة الأخيرة يكون رئيس الجمهورية ملزماً بالامتناع عن إصدار القانون. هذا الاختصاص هو من سمات المحاكم والمجالس الدستورية وهو الذي يميز الرقابة الدستورية المركزية أو المتخصصة عن الرقابة الدستورية الشائعة كما أوضحنا سابقاً. أما إذا اقتصر صلاحية هيئة الرقابة على دستورية القوانين على إعلان عدم دستورية القانون بدون أن يكون لها حق إلغائه كلياً أو جزئياً، أو بدون أن يؤدي هذا الإعلان إلى منع إصداره من رئيس الجمهورية، أو إذا انحصرت صلاحيتها في إعادة القانون الذي اعتبرته مخالفاً للدستور إلى البرلمان لإلغائه أو تعديله، فلا تكون محكمة دستورية وفقاً للنموذج الأوروبي (الكلسني)، بل مجرد هيئة استشارية.

والرقابة الدستورية التي تمارسها هذه المحاكم والمجالس هي عادة رقابة لاحقة أو مؤخرة، أي بعد أن يكون القانون قد صدر وأصبح نافذاً. فإذا اعتبرت أن القانون غير مخالف للدستور، ترد المراجعة. أما إذا تبين لها أنه مخالف للدستور (أو للكتلة الدستورية bloc constitutionnel) عمدت إلى إلغائه كلياً أو جزئياً. وهذا الإلغاء يكون بمفعول رجعي، أي أن النص الذي يقضى بإبطاله يعتبر كأنه لم يكن ولا يرتب أثراً قانونياً (المادة 22 من القانون 93/250 والمادة 37 من القانون 2000/243). وقد شدّت فرنسا عن هذه القاعدة إذ اعتمدت الرقابة المسبقة (a priori)، بمعنى أن الطعن في دستورية القانون ينبغي أن يحصل في المهلة الواقعة بين إقراره من البرلمان وإصداره من رئيس الجمهورية. وإذا تبين للمجلس الدستوري أن القانون المطعون فيه مخالف للدستور كلياً أو جزئياً يعلن ان القانون أو بعض مواده لا تتفق مع أحكام الدستور أو مخالفة له، وفي هذه الحالة لا يمكن إصدار القانون أو تطبيقه (المادة 62).

ألا أن المجلس الدستوري الفرنسي لجأ إلى ما يعرف بالتحفظات التفسيرية (les réserves d'interprétations) المعمول بها في القضاء الدستوري الألماني و الإيطالي، أي أنه يقرر في حالات معينة رد مراجعة الطعن ولكن مع تسجيل تحفظات تتوقف دستورية القانون على التقيد بها. بعبارة أخرى، بدلاً من أن يقبل الطعن ويعلن أن القانون مخالف للدستور، يفضل اعتبار القانون غير مخالف للدستور ويقرنه بتفسير توجيهي أو معطل لموضع الخلل الدستوري في القانون. وقد أخذ المجلس الدستوري اللبناني بهذا الحل فقضى في أحد

قراراته بأن " رد الطعن لعدم مخالفة الدستور أو القواعد ذات القيمة الدستورية لا يعني أنه يتمتع على المجلس الدستوري أن يحصن القانون المطعون فيه بتحفظات دستورية يتعين التقيد بها في مراحل تطبيقه وتنفيذه" (قرار رقم 2002/3 تاريخ 2002/7/15).

في جميع الأحوال، ليس للمحكمة الدستورية أو المجلس الدستوري أن يعيد صياغة النص الدستوري، أو أن يدخل تعديلات عليه، وإلا يكون قد حل محل السلطة التشريعية، وهذا غير جائز. وقد عبّر العميد جورج فيدل عن هذا الواقع يوم كان عضواً في المجلس الدستوري بقوله: "On a droit à la gomme et non à la plume" أي انه يحق للمجلس أن يعلن عدم دستورية نص ما فيحول دون إصداره، ولكن لا يحق له أن يتدخل في صياغته. وهذا ما قال به المجلس الدستوري اللبناني الذي اعتبر ان صلاحيات المجلس الدستوري تتناول النظر في دستورية القوانين وإبطال النصوص المتعارضة مع الدستور وليس للمجلس "صلاحية تعديل القانون المطعون فيه، والتعدي بالتالي على صلاحيات مجلس النواب" (قرار رقم 2014/4 تاريخ 2014/6/3).

تجدر الإشارة أيضاً إلى أنه لكون صلاحيات المجلس الدستوري تقتصر على النظر في دستورية القوانين، ليس له أن ينظر في ملاءمة التشريع بل فقط في مدى انطباقه على الدستور (قرار رقم 2001/4 تاريخ 2001/9/29). وتأكيداً على ان صلاحية المجلس الدستوري هي صلاحية محددة ورد في أكثر من قرار للمجلس الدستوري الفرنسي التعليل الآتي: "ان الدستور لا يمنح المجلس صلاحية عامة للتقدير والتقرير كتلك التي يتمتع بها البرلمان إنما منحه فقط صلاحية بتّ مدى انطباق القانون الذي يطعن فيه أمامه على أحكام الدستور"، أنظر مثلاً: (C.C. 75-54 DC 15 janvier 1975).

بالإضافة إلى الاختصاص المشترك بين جميع المحاكم والمجالس الدستورية الذي أشرنا إليه، يمنح دستور كل دولة لهذه المحاكم والمجالس صلاحيات إضافية تتسع أو تضيق وفق رغبة المشرع الدستوري. فقد مر معنا ما تتمتع به المحاكم الدستورية في إيطاليا وألمانيا واسبانيا من صلاحيات قضائية تجعل منها محكمة تمييز عليا، ومحكمة لحل الخلافات بين المحاكم، أو بين السلطات الدستورية الاتحادية فيما بينها أو بينها وبين سلطات المقاطعات (ألمانيا).

في فرنسا يتمتع المجلس الدستوري، بالإضافة إلى صلاحية الرقابة الدستورية، بصلاحية النظر في الطعون الانتخابية، وهو الذي يُعد قائمة المرشحين المقبولين لانتخابات

رئاسة الجمهورية، وهو الذي يعلن نتيجة الانتخاب والشخص الفائز بمنصب الرئاسة، وهو أيضاً الذي يقرر خلو سدة الرئاسة بسبب الوفاة أو المرض أو اي سبب آخر. ومن صلاحيات المجلس الدستوري الإضافية ان على رئيس الجمهورية أن يستشيريه قبل أن يطبق المادة 16 من الدستور التي تمنح رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية صلاحيات واسعة جداً (وقد طبق الجنرال ديغول هذه المادة في نيسان 1961)، كما عليه ان يستشيريه أثناء العمل بأحكام المادة 16 في كل تدبير ينوي اتخاذه، علماً بأن رأي المجلس الدستوري هو رأي استشاري لا يلزم رئيس الجمهورية.

في لبنان، منح الدستور في المادة 19 المجلس الدستوري صلاحية النظر في الطعون الرئاسية (انتخاب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب) والطعون الانتخابية بعد أن كان للنواب وحدهم "الحق بالفصل في صحة نيابتهم" (المادة 30 القديمة)، وجعل من المجلس الدستوري قاضي الانتخابات النيابية.

نشير أخيراً الى أن المجلس الدستوري لا يتورع عن لفت نظر السلطات المعنية الى تقصير من جهتها كعدم وضع سقف أعلى للنفقات الانتخابية لتحقيق المساواة بين المرشحين (قرار رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7) او تحميل مجلس النواب، بلا مواربة، المسؤولية عن الشغور في سدة رئاسة الجمهورية (قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28).

بينما أعلاه خصائص المحاكم والمجالس الدستورية وفقاً للنموذج الأوروبي (أو الكلسني). ومن نافلة القول أنه من الصعب أن تنطبق هذه الخصائص مجتمعة وكما أردناها على جميع المحاكم والمجالس الدستورية بعد أن كثر عددها وأصبحت تناهز حالياً في أوروبا وحدها أكثر من خمس وثلاثين محكمة ومجلساً. ولكن القاسم المشترك بينها أنها هيئات دستورية ذات صفة قضائية وأنها مستقلة عن السلطات الأخرى من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وأن صلاحية النظر وبث دستورية القوانين تعود لها وحدها وقراراتها لهذه الناحية مبرمة وملزمة للجميع.

كتب الفقيه فافورو يوماً "أن خصائص المحاكم وفق النموذج الأوروبي الذي كان وراء وضعه الفقيه هانز كلسن تنطبق كلها على المجلس الدستوري الفرنسي. ولكن، إذا كان هذا القول صحيحاً قبل تعديل الدستور في عام 2008 وإدخال المسألة الاعتراضية (أو الأولية) الدستورية (QPC)، فإنه لم يعد ينطبق عليه بعد هذا التعديل. بالمقابل يمكن الجزم بأن

الخصائص التي شرحناها في هذا القسم إنما تنطبق بحذافيرها على المجلس الدستوري اللبناني بوضعه الحالي.

**رابعاً - الزامية قرارات المجلس الدستوري:** قرارات المجلس الدستوري ملزمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والادارية وتنتشر في الجريدة الرسمية (المادة 13 من القانون 93/250 والمادة 52 من القانون 2000/243). ويلاحظ أن القانون لم يستثن أي سلطة عامة أو هيئة قضائية، أي أن مبدأ الزامية قرارات المجلس تخضع له جميع السلطات الدستورية، التشريعية منها والإجرائية، وجميع المحاكم وعلى رأسها محكمة التمييز من جهة، ومجلس شورى الدولة من جهة أخرى. وكما ذكرنا أعلاه، ان المجلس الدستوري في لبنان ليس محكمة فوق هاتين الهيئتين القضائيتين أو أعلى مرتبة منهما وليس له علاقة بالتراتبية القضائية وفق التنظيم القضائي المعمول به. وإذا كانت الهيئات القضائية ملزمة بقراراته فلكون المجلس يحتكر بمقتضى الدستور صلاحية الرقابة على دستورية القوانين.

لا يقتصر المفعول الالزامي لقرارات المجلس على الفقرة الحكمية ((le dispositif) فحسب بل يتعداه ليشمل أيضاً "حيثيات القرار (les motifs) شرط أن تكون مرتبطة مباشرة بالفقرة الحكمية، أي أن يكون ما قضى به القرار مبنياً" عليها. أما حيثيات "الزائدة"، أي تلك التي تتضمن رأياً "معيناً" أو أفكاراً" لا علاقة مباشرة لها بالفقرة الحكمية ولا تؤسس لها، فقد اعتبرت محكمة التمييز الفرنسية في قرار شهير لها بتاريخ 2001/10/10 (يتعلق بالرئيس جاك شيراك) أنها غير ملزمة لها و لا تأخذ بها. وبالرجوع الى قرارات محكمة التمييز ومجلس الدولة في فرنسا، يتبين أن هاتين الهيئتين تلتزمان، بصورة عامة، بقرارات المجلس الدستوري، بل تعمدان الى الرجوع عن اجتهاد سابق، اذا لزم الامر، لتصبح قراراتهما منسجمة مع قرارات المجلس الدستوري. كما ان النيابات العامة ودوائر التحقيق القضائي تلتزم بدورها بقرارات المجلس.

ما ذكرناه عن فرنسا ينطبق أيضاً على قرارات المحاكم في لبنان. ولعل أهم مثل على تقيد المحاكم عندنا بقرارات المجلس الدستوري القرار الذي صدر عن مجلس شورى الدولة واعتبر فيه أنه استناداً الى المادة 13 من القانون رقم 93/250، اذا أبطل المجلس الدستوري نصاً "تشريعياً" فان هذا الابطال لا يؤدي فقط الى بطلان هذا النص فحسب، بل ينسحب على كل نص مماثل أو قاعدة قانونية مشابهة للقاعدة التي قضى المجلس بابطالها، سواء أكانت



متزامنة مع قرار المجلس أو سابقة له. ذلك أن القاعدة التي ألغاها المجلس تكون قد خرجت من الانتظام العام القانوني بصورة نهائية (قرار مجلس الشورى رقم 2001/71-2002 تاريخ 2001/10/25، الدولة/السفير الياس غصن). ان قرار مجلس الشورى جريء ويذهب الى أبعد مما ذهب اليه اجتهاد المحاكم في فرنسا بكثير. وهو يتفق مع الهدف من انشاء المجلس الدستوري ومهماته.

من المفيد أن نشير أيضا" الى أن قرارات المجلس الدستوري تخلق ثقافة دستورية عند القضاة ورجال القانون بل وفي المجتمع من خلال وسائل الاعلام، وتشجع المحاكم على تبني المبادئ التي يقررها المجلس، خصوصًا تلك المتعلقة بالحقوق والحريات الفردية. على سبيل المثال، فقد حكم القاضي المنفرد الجزائي في بيروت بكف التعقبات عن ثلاثة شبان كانوا قد أوقفوا بجرم توزيع أوراق صادرة عن "اتحاد الشباب الديموقراطي اللبناني" تندد بالوضع الاقتصادي والغلاء المعيشي في البلاد. وقد استند القاضي في تعليقه للحكم على المادة 13 من الدستور التي تكفل حرية ابداء الرأي قولاً وكتابة. ولا يمكن الحد من ممارسة الحريات المكفولة بموجب الدستور وحدودها ترسم في اطار القانون فقط (منشور في "النهار" بتاريخ 2007/3/30).

لا بد من التنويه أيضا" في هذا السياق بالحكم الذي أصدره قاضي الامور المستعجلة في بيروت بتاريخ 2016/6/23 واعتبر فيه ان احتفاظ أصحاب العمل بجوازات سفر عاملات المنازل يخل بحقوق أساسية مضمونة في الاتفاقيات الدولية التي أقرها لبنان وفي مقدمتها حرية التنقل (وأكد على قراره هذا بقرار آخر بتاريخ 2016/7/27). ألا نجد في مثل هذه القرارات روحية اجتهاد المجلس الدستوري؟

## 4

## دور المجلس الدستوري في تعزيز الديمقراطية وحماية حقوق الأفراد وحررياتهم

أصدر المجلس الدستوري من عام 1995 (تاريخ أول قرار صدر عنه) إلى العام الحالي (2016)، أي في غضون أكثر من عشرين عاماً تسعة وثلاثين قراراً تتعلق بدستورية القوانين أي بمعدل أقل من قرارين في السنة. وهذه القلة في القرارات تعود إلى عدة أسباب، أولها أن الدستور حصر حق المراجعة بجهات محددة بعضها ليس له مصلحة في أن يطعن هو شخصياً في دستورية القوانين، وثانيها ان عمل مجلس النواب التشريعي لم يكن دائماً مستقراً في العقد الأخير بل إن نشاطه كان مشلولاً في السنوات الثلاث الماضية وتحديداً في مرحلة الفراغ الرئاسي (من 2014/5/25 إلى 2016/10/31). إلى ذلك، فإن الحكومات بعد الطائف كانت في أكثريتها حكومات توافقية، (أو حكومات وحدة وطنية كما يحلو للبعض تسميتها!) ما جعل وجود معارضة فاعلة ومنظمة وأكثرية حاكمة من لون واحد ومتماسكة غير متوافر في معظم الحالات (ويذكرنا هذا الواقع بما كان عليه الوضع السياسي في الجمهوريتين الثالثة والرابعة في فرنسا كما مر معنا). لذا، فإن مراجعات الطعن المقدمة إلى المجلس الدستوري تكون في أغلب الحالات خصوصاً عندما يتعلق القانون بموضوع اجتماعي يهم المواطنين، مثل قانون الإيجارات، موقعة من نواب ينتمون إلى أحزاب وكتل برلمانية من جميع التوجهات والانتماءات السياسية. ولا يستثنى إلا حالات قليلة (مثلاً: الطعن في دستورية القانون 246 تاريخ 2013/6/1 ورقم 16 تاريخ 2014/11/11 المتعلقين بتمديد ولاية المجلس الحالي مرتين، وقعه نواب كتلة التغيير والإصلاح وحدهم الذين عارضوا تمديد ولاية المجلس). يضاف إلى كل هذا أن المجلس الدستوري ذاته توقف عن العمل بسبب فقدان النصاب من 2005/8/8 وإلى حين تعيين الهيئة الحالية للمجلس وحلفها اليمين في 2009/6/5، لأسباب سبقت الإشارة إليها.

لكن، إذا كانت قرارات المجلس الدستوري قليلة العدد نسبياً، فإن أكثريتها على جانب كبير من الأهمية إن لجهة تفسير العديد من مواد الدستور، أو لجهة تثبيت دعائم النظام البرلماني الديمقراطي وحماية الحقوق والحرريات الأساسية. كما ان المجلس الدستوري أصدر مجموعة قرارات في الطعون النيابية أسهمت في إظهار الثغرات في قوانين الانتخابات النيابية

ودلت على مواضع الخلل والتقصير في إدارة العمليات الانتخابية فضلاً عن إرساء العديد من القواعد المتعلقة بشروط قبول الطعون الانتخابية. إلا أننا لن نتطرق إليها في هذا البحث لأنه سبق لنا أن تناولناها في بحث سابق (نشر في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري الصادر في عام 2015).

من الصعب الإحاطة بالتفصيل في بحث بهذا الحجم بكل ما صدر عن المجلس الدستوري من اجتهاد في شتى المواضيع التي تسنى له أن يعالجها وأن نضع "قائمة جرد" كاملة بها. لذا، سنكتفي فيما يأتي بتبيان أهم ما صدر عن المجلس الدستوري من قرارات تتعلق أولاً، بالنظام السياسي. وثانياً، بالانتخابات النيابية والمحلية. وثالثاً، بحماية حقوق الأفراد وحررياتهم.

#### 1- قرارات المجلس الدستوري المتعلقة بالنظام السياسي: قبل أن نبين قرارات

المجلس الدستوري المتعلقة بالنظام السياسي وتعزيز الديمقراطية، لا بد من الإشارة إلى أن المجلس، ومنذ بداية عهده، قضى بأن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه وأن المبادئ الواردة فيها تتمتع بقيمة دستورية شأنها شأن أحكام الدستور نفسها. وكرر اجتهاده هذا في عدد كبير من قراراته (أنظر على سبيل المثال: أول قرار بهذا المعنى وهو رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7، وآخر قرار وهو القرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28).

كان لاجتهاد المجلس المشار إليه أهمية كبرى إذ أن المجلس سوف يستند فيما بعد وفي العديد من قراراته إلى المبادئ الواردة في مقدمة الدستور والمتعلقة بالنظام السياسي ومنها أن النظام في لبنان نظام ديمقراطي برلماني (الفقرة ج) قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها (فقرة هـ) وأن الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية (فقرة د)، ليبنى عليها قراراته.

أما بالنسبة لوثيقة الوفاق الوطني (المعروفة باتفاق الطائف - 1989)، التي ذهب الحماس ببعض السياسيين إلى اعتبارها من صلب الدستور بل فوق الدستور، فقد وضع المجلس الدستوري الأمور في نصابها الدستوري الصحيح إذ اعتبر أنه "بمقدار ما تتضمن وثيقة الوفاق الوطني نصوصاً أدرجت في مقدمة الدستور أو في متنته أو مبادئ عامة ذات قيمة دستورية، تكون مخالفة تلك النصوص والمبادئ خاضعة لرقابة المجلس" (قرار رقم 2002/1 تاريخ 2002/1/31، بالمعنى ذاته قرار رقم 2002/2 تاريخ 2002/7/3).

إنطلاقاً من مقدمة الدستور وما تتضمنه من مبادئ، واستناداً إلى أحكام الدستور وإلى المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية التي يستنبطها من تلك الأحكام، أصدر المجلس الدستوري عدداً من القرارات التي تتناول طبيعة النظام وعلاقات السلطات الدستورية فيما بينها. ونورد فيما يأتي عدداً منها.

- اعتبر المجلس الدستوري "ان مجلس النواب يتمتع بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع ليس فقط بالنسبة إلى المواضيع التي عددها الدستوري في مواده وجعلها حكراً لمجلس النواب ومحجوزة لاختصاصاته الواسعة كمشرع، بل في أي موضوع يريد مجلس النواب ان يشرعه بقانون يصدر عنه إذا شاء. وان صلاحيته هذه تشمل من جملة ما تشمله حتى الشؤون التنظيمية والتطبيقية". إلا انه يحق لمجلس النواب ان يفوض إلى السلطة الإجرائية اتخاذ المراسيم التنظيمية والتطبيقية للقوانين التي يسنها، وهذا "تهج دارج في التشريع يقوم على عدم انتقال السلطة التشريعية بأمر تفصيلية لا تتلاءم مع الأصول التي ترعى سير أعمالها" (قرار رقم 2001/1 تاريخ 2001/5/10).

إلى ذلك، لا يصح تقييد سلطة مجلس الوزراء وبخاصة في المواضيع التي اعتبرها الدستور أساسية عندما يكون من شأن هذه القوانين الانتقاص من هذه السلطة أو فرض شروط مقيدة لممارستها. كتقييد سلطة مجلس الوزراء مثلاً في تعيين الموظفين ولاسيما موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها (قرار رقم 2001/5 تاريخ 2001/9/29).

- استناداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات، اعتبر المجلس الدستوري أنه عندما يقوم بإبطال نص تشريعي يتعلق باختصاص دستوري لسلطة دستورية مستقلة، "انما يكون في ذلك ساهراً على تقييد السلطة المشترعة بمبدأ الفصل بين السلطات بحيث يكون سمة هذا الإبطال تصحيحاً لمسلك وليس اقتصاصاً من السلطة المشترعة" (قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6). يلاحظ ان المجلس الدستوري حاول في هذا القرار عدم استفزاز مجلس النواب أو إثارة حساسيته فبرر إبطال القانون بأنه تصحيح لمسلك وليس اقتصاصاً من مجلس النواب لإصداره القانون رقم 679 تاريخ 2005/7/19 المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري. وكنا قد توقعنا سابقاً بشيء من التفصيل عند هذا القانون الذي أثار لغطاً واسعاً عند صدوره وكان من نتائجه (ولو أن المجلس الدستوري أبطله)، على الأقل بطريقة غير مباشرة، أن توقف المجلس الدستوري عن العمل من 2005/8/8 إلى 2009/6/5. وكان هذا التعطيل أسوأ أزمة تعرض لها المجلس الدستوري منذ إنشائه.

- تطرق المجلس الدستوري في القرار 2005/1 ذاته إلى الهدف الذي حمل المشرع الدستوري على النص صراحة على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها، فاعتبر أن الهدف من تكريس هذا المبدأ الدستوري إنما هو تقادي المحظور المتمثل في تعطيل عمل سلطة مستقلة (كالمجلس الدستوري) بفعل سلطة دستورية مستقلة أخرى خارج الأطر الدستورية. "ولا يجوز بالتالي لأي سلطة دستورية أن تعطل عمل سلطة دستورية أخرى لأن مبدأ استمرارية السلطات الدستورية منعاً لحدوث أي فراغ هو مبدأ ذو قيمة دستورية".

- ان مبدأ الفصل بين السلطات يحتم أن تمارس كل سلطة صلاحياتها في الميدان الذي أوكله إليها الدستور، وان لا تتجاوز سلطة على صلاحيات سلطة أخرى وأن تلتزم كل سلطة حدود اختصاصاتها التي رسمها الدستور حفاظاً على قاعدة التوازن في إطار التعاون خاصة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

وتأسيساً على ذلك، اعتبر المجلس ان إشراك نواب في تشكيل هيئة إدارية يشكل تدخلاً من قبل النواب في أعمال السلطة التنفيذية ويُخرج النائب عن إطار مهماته وصلاحياته التي حددها الدستور. وبالتالي فهو مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات وغير متوافق مع أحكام الدستور والمبادئ العامة ذات القيمة الدستورية.

- ان مبدأ استمرارية المرفق العام هو من المبادئ العامة التي أقرها الاجتهاد الإداري واعتبره المجلس الدستوري من المبادئ ذات القيمة الدستورية. نلاحظ ان المجلس الدستوري أخذ في قراره هذا بالمبدأ القانوني الذي أقره الاجتهاد الإداري ورفعته إلى مرتبة مبدأ دستوري.

- ان انتظام أداء المؤسسات الدستورية هو أساس الانتظام العام في الدولة. ويقضي انتظام أداء المؤسسات الدستورية ان تقوم كل مؤسسة بالمهام المناطة بها ضمن الصلاحيات المعطاة لها في الدستور. اما الفراغ في المؤسسات الدستورية فهو يتعارض والغاية التي وجد من أجلها الدستور ويهدد النظام بالسقوط ويضع البلاد في المجهول.

ولم يتردد المجلس الدستوري في توجيه اللوم إلى مجلس النواب وتحمله مسؤولية الشغور في سدة الرئاسة الذي هو "انتهاك فاضح للدستور" (قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/11).

## 2. قرارات المجلس الهادفة إلى تعزيز الديمقراطية من خلال الانتخابات النيابية

والمحلية: تسنى للمجلس الدستوري بعد مباشرته لمهامه بوقت قصير أن ينظر في دستورية

قانون "تعديل أحكام قانون أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ 1960/4/26" (وهو القانون رقم 530 تاريخ 1996/7/11) فكانت فرصة ثمينة أتاحت للمجلس أن يضع مجموعة قواعد ومبادئ على المشترك أن يتقيد بها في المستقبل عند سن اي قانون يتعلق بالانتخابات النيابية وذلك في قراره رقم 96/4 الذي أصدره في 1996/8/7. وأصدر بعد هذا القرار بسنة قرارين آخرين، يتعلق الاول بقانون "تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية" (القانون 654 تاريخ 1997/7/24) هو القرار 97/1 تاريخ 1997/9/12، ويتناول الثاني (وهو القرار رقم 97/2 الذي صدر في التاريخ ذاته) "تمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية" (قانون 655 تاريخ 1997/7/24 وهو مشابه تماماً للقرار 97/1).

بعد مرور ما يناهز سبع عشرة سنة على صدور القرار 96/4 المذكور، أُتيح للمجلس النظر في دستورية قانونين يتعلقان بالانتخابات النيابية. الأول قانون تعليق المهل في قانون الانتخابات الحالي رقم 2008/25 (وهو القانون رقم 245 تاريخ 2013/4/12)، والقانون الثاني يتعلق بتمديد ولاية مجلس النواب الحالي للمرة الثانية (القانون رقم 16 تاريخ 2014/11/11). ومع ان المجلس رد (بالأكثرية) طلب إبطال القانون 2013/245 لعدم مخالفته للدستور (قرار رقم 2013/1 تاريخ 2013/5/13)، كما رد أيضاً (بالإجماع) الطعن في القانون 2014/16 "للحيلولة دون التمادي في حدوث الفراغ في المؤسسات الدستورية" (قرار رقم 2014/7 تاريخ 2014/11/28)، شكّل الطعنان المشار اليهما مناسبة ليؤكد المجلس فيها مجموعة قواعد تتعلق بالانتخابات النيابية.

وفيما يأتي ملخص لأهم ما ورد في القرارات المذكورة أعلاه بخصوص الانتخابات:

- ان الديمقراطية تقوم على مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي إدارة الشؤون العامة. وينسحب ذلك على المستوى المحلي أيضاً" (التمثّل في لبنان في البلديات التي يتجسد فيها النظام الإداري اللامركزي).
- ان حق الاقتراع، وبالتالي حق المواطن في أن يكون ناخباً أو منتخِباً، هو من الحقوق الدستورية الذي يجسد المبدأ الديمقراطي الذي يرتكز عليه النظام الدستوري في لبنان.
- يتولد عن حق الاقتراع مبدأ دستوري آخر هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخابات بصورة دورية وضمن مهلة معقولة. ودورية الانتخابات مبدأ دستوري لا يجوز المس به مطلقاً.
- ان المشترك عندما مدد ولاية المجالس البلدية لمدة طويلة وجرم المواطن من ممارسة حقه الدستوري في الاقتراع دون أن يضع شروطاً أو حدوداً لتطبيق قانون التمديد يكون قد خرج عن صلاحياته الدستورية.

- إن صلاحيات المشرع في قضايا الانتخابات صلاحيات شاملة تتناول كل ما له علاقة بوضع القوانين المتعلقة بالانتخابات النيابية والمحلية والقواعد التي تجري على أساسها هذه الانتخابات والموعود الذي تجري خلاله بما في ذلك تحديد ولاية المجالس المنتخبة. ولا يحق له أن يترك للحكومة هذه الأمور لأنها من صلاحيته المقررة له في الدستور (63).

- إذا كان يعود للمشرع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية، لأن وضع الأنظمة الانتخابية، النيابية أو المحلية، يدخل في اختصاصه، فهو لا يستطيع أن يعدل في مدة الوكالة الجارية إلا لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، أي في حال وجود ظروف استثنائية. ويبقى حق المشرع في تقدير وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري.

- ان الترشيح للانتخابات هو حق مدني ودستوري وكل قيد يأتي من قبل المشرع على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره إلا بصورة ضيقة.

- ان الانتخابات هي التعبير الديمقراطي الصحيح والسليم عن سيادة الشعب، وهي لا تكون كذلك إلا إذا تأمنت من خلال المبادئ العامة الدستورية التي ترعى الانتخابات ولاسيما مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون. والانتخابات الحرة والنزيهة هي الطريقة الوحيدة لانبثاق السلطة من الشعب وهي أساس الديمقراطية البرلمانية والوسيلة الوحيدة لتحقيقها.

- ان صدقية النظام التمثيلي لا يتوقف فقط على حق التصويت، بل يرتكز أيضاً على قاعدة تقسيم للدوائر الانتخابية تكون ضامنة للمساواة في التمثيل السياسي. وهذه المساواة تقتضى إعطاء كل صوت القيمة الاقتراعية ذاتها في مختلف الدوائر الانتخابية (64).

- ان المبدأ الأساس في تقسيم الدوائر الانتخابية والتمثيل السياسي يجب أن ينطلق من قاعدة ديموغرافية. إلا ان هذه القاعدة ليست مطلقة، إذ يبقى للمشرع أن يأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المصلحة العامة التي من شأنها التخفيف من قوة هذه القاعدة الأساسية.

- ان قانون انتخاب أعضاء المجلس النيابي عندما يعتمد معايير مختلفة في تحديد الدوائر الانتخابية يكون قد أوجد تفاوتاً بين الدوائر وميَّز في المعاملة بين المواطنين، ناخبين أو مرشحين، في الحقوق والواجبات. ان ربط إجراء الانتخابات النيابية بالاتفاق على قانون انتخاب جديد، أو بأي اعتبار آخر، عمل مخالف للدستور. فالانتخابات يجب أن تحصل في موعدها.

### 3- الحقوق والحريات الأساسية: من يطلع على قرارات المجلس الدستوري اللبناني

يتبين له مدى الحيز الواسع الذي احتلته مسألة الحقوق الأساسية والحريات التي كانت راقدة في الدستور فكرسها المجلس وأعطاهها معناها القانوني الملزم، فباتت من "الحقوق المكتسبة" - إذا جاز التعبير - التي لا يمكن للمشرع العادي مخالفتها أو تجاوزها وإلا يكون قد خالف الدستور. والمقصود "بالحقوق الأساسية" (les droits fondamentaux)، كما عرفها الفقيه السويسري أندرياس أوور (A. Auer) في دراسة له في مجلة Pouvoirs العدد 43، 1987،

ص 87 وما يليها) وتبنى هذا التعريف الوفد الفرنسي إلى المؤتمر الثامن للمحاكم الدستورية الذي عقد في أنقره من 7 إلى 10 أيار 1990) "مجموعة الحقوق والضمانات التي يعترف بها النظام الدستوري للأفراد في علاقتهم مع السلطات في الدولة. وهذه الحقوق هي "أساسية" لأنها، من جهة، تتعلق بالإنسان الذي هو أساس كل حق، ومن جهة أخرى، لأن نتائج الاعتراف بها تشق - أو ينبغي أن تشق - طريقها إلى المنظومة القانونية بأكملها". وهذه الحقوق تضم الحريات الدستورية بما فيها الحقوق التي توصف بالاجتماعية وكل ما يتضمنه مبدأ المساواة.

قبل أن نتناول قرارات المجلس المتعلقة بالحقوق والحريات، نود أن نبدي ملاحظتين للدلالة على دور المجلس الدستوري في إرساء الحقوق والحريات وتوسيع نطاقها، بحيث أصبح من الممكن الحديث عن "دستور اجتماعي" - وفقاً للتسمية التي أطلقها العميد موريس هوريو منذ عشرينيات القرن الماضي - في طور النشوء في لبنان بفضل اجتهاد المجلس الدستوري ( إلى جانب "الدستور السياسي" الذي يتعلق بتنظيم السلطات الدستورية وتحديد صلاحياتها وعلاقتها فيما بينها).

الملاحظة الأولى، هي أن المجلس الدستوري، عندما قضى بأن مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه وبأن للمبادئ الواردة فيها المفعول ذاته لأحكام متن الدستور، إنما وسّع نطاق الحقوق والحريات ولم تعد محصورة فقط في الفصل الثاني من الدستور الذي عنوانه "في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم" (المواد من 6 إلى 15)، إذ أضيفت إلى ما هو منصوص عليه في الفصل المذكور ما ورد في الفقرة (ب) من المقدمة. فهذه الفقرة جعلت من الدستور اللبناني دستوراً مفتوحاً على المجتمع الدولي، وتتيح للمجلس الدستوري ان يغرف من المواثيق الدولية ما يحتاج إليه لتعزيز الحقوق والحريات في الداخل كلما أعوزه النص في الدستور. وهذه المواثيق هي، بالدرجة الأولى، الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (1948)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وقد إنضم لبنان إليهما في عام 1972، وأشار المجلس صراحة في أكثر من قرار إلى هذه المواثيق الدولية بل إلى مواد معينة منها.

الملاحظة الثانية تتعلق باجتهاد للمجلس الدستوري على جانب كبير من الأهمية لأنه وضع قاعدة لحماية الحقوق والحريات للمستقبل مفادها أنه لا يسع المشرع "عندما يسن قانوناً يتناول الحقوق والحريات الأساسية أن يعدل أو أن يلغي النصوص القانونية النافذة



الضامنة لهذه [الحقوق] والحريات من دون أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً أو تعادلاً على الأقل فاعلية وضمناً. بمعنى انه لا يجوز للمشرع أن يضعف من الضمانات التي أقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية أساسية" (قرار رقم 99/1 تاريخ 1999/11/23، وقرار رقم 2000/5 تاريخ 2000/6/27). أي لا يجوز للمشرع بالنسبة للحقوق والحريات الأساسية أن يعود إلى الوراء سواء عن طريق إلغاء هذه الضمانات أو بإحلال ضمانات محلها أقل قوة وفعالية، وهذا مع يعرف في فرنسا بـ(Effet cliquet).

وفيما يأتي أهم قرارات المجلس الدستوري المتعلقة بالحقوق والحريات إن بالنسبة للطوائف أو للأفراد.

**أ- حقوق الطوائف.** استند المجلس الدستوري إلى المادة 9 من الدستور ليعتبر أن موقف الدولة اللبنانية من الأديان موقف محايد، وأنها تعترف بالاستقلال الذاتي للطوائف في إدارة شؤونها ومصالحها الدينية. ويترتب على هذا الاستقلال ان الطوائف تتمتع بالشخصية المعنوية، ما يعطيها الحق في الدفاع عن استقلالها ومصالحها الدينية.

- إن الأوقاف تعتبر جزءاً من الأحوال الشخصية. لذا، فإن شؤون الأوقاف تدخل في صلب مهمات الطوائف وتعتبر بالتالي شأناً دينياً على الرغم من أن نشاطها يتعلق بأمور مالية وعقارية.

- إن الدستور يعترف للطوائف، بالإضافة إلى أمور الأحوال الشخصية، وشؤون التعليم والأوقاف، بحقوق مختلفة نصت عليها المواد 10 و24 و95 وبخاصة المادة 19 منه التي تولي رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً حق مراجعة المجلس الدستوري، ما يؤكد اعتراف الدستور للطوائف بالشخصية المعنوية من جهة، وبالاستقلال الذاتي في إدارة شؤونها بنفسها من جهة ثانية.

- ان مجلس النواب هو صاحب الولاية الشاملة في التشريع ويحق له إذن أن يشرع في ما يتعلق بتنظيم أوضاع الطوائف، إنما ضمن الحدود التي عينها الدستور ودون أن يتعدى ذلك إلى المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن يؤدي إلى الحل محلها في إدارة هذه الشؤون.

ب- **حقوق الأفراد وحررياتهم.** تسنى للمجلس الدستوري ان يتناول عدداً من الحقوق والحریات الفردية ومنها الحياة الخاصة، وحق المساواة أمام القانون، وحق الملكية، وحق الدفاع الممنوح للقضاة وللمتقاضين.

- اعتبر المجلس الدستوري ان الحرية الفردية هي "حق من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور". ويتفرع عنها: حرية التنقل، وحرية إبداء الرأي، وحرية المراسلات، وحرمة المنزل، واحترام الحياة الخاصة. هذه الحريات صانها الدستور وجعلها في حماية القانون وقد جاء النص عليها في الفصل الثاني من الدستور (المواد 8 و13 و14). كما ان حماية الحياة الخاصة للإنسان واحترام خصوصيته من المكونات الأساسية للحرية الفردية التي كفلها الدستور ولا يجوز تقييدها إلا من أجل الحفاظ على النظام العام. وتكمن أهمية قرار المجلس الدستوري في أنه جعل من كل حرية من تلك الحريات حرية دستورية لا يمكن للمشرع العادي أن يتجاوزها أو أن يحد منها الا لسبب يتعلق بمصلحة عليا كالحفاظ على النظام العام. وبذلك يكون المجلس الدستوري قد وضع نظرية دستورية للحريات العامة يقتضي التقيد بها.

- تطرق المجلس إلى مبدأ المساواة أمام القانون في عدة قرارات، فقضى بأن هذا المبدأ من المبادئ العامة ذات القيمة الدستورية وهو يجد أساسه الدستوري في صلب الدستور نفسه ولاسيما في مقدمة الدستور وفي المادة السابعة منه. ومؤداه أن يكون القانون واحداً في معاملته للجميع دون ما فرق أو تمييز.

إلا ان مبدأ المساواة ليس مبدأ مطلقاً، وفق اجتهاد المجلس الدستوري، إذ يبقى بوسع المشرع أن يخرج عنه ويميز في المعاملة بين المواطنين إذا وُجد هؤلاء في أوضاع قانونية مختلفة أو إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، شرط أن يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون. هذا يعني ان المشرع يستطيع أن يميز في المعاملة بين المواطنين اذا توافر شرطان: وجود المواطنين في أوضاع ومراكز قانونية مختلفة، ووجود مصلحة عامة تبرر عدم المساواة، على أن يبقى هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون. هذا مع العلم، ان تقدير المصلحة العامة من قبل المشرع يخضع لرقابة المجلس الدستوري.

وتأسيساً على ذلك، اعتبر المجلس أن التمييز في المعاملة بما يتعلق باعتراض المخابرات (الذي ورد في المادة 8 من قانون صون الحق بسرية المخابرات - المعروف بقانون التنصت رقم 99/140) بين المحامين وبقية المواطنين مخالفاً لمبدأ المساواة أمام القانون لأنه لا يستند إلى أي مبرر مستمد من أحكام الدستور أو من مصلحة عامة أو من وجودهم في

أوضاع أو مراكز قانونية مختلفة عن غيرهم من المواطنين. والأمر ذاته ينطبق على تمييز رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء والنواب والوزراء عن بقية المواطنين في معاملتهم تجاه قانون التنصت في الحالة التي يجري فيها اعتراض المخابرات بناء على قرار قضائي. إلا أن الأمر يختلف عندما يتم اعتراض المخابرات بناء على قرار إداري بالنسبة لهؤلاء الأشخاص لأن النواب يتمتعون بمقتضى الدستور بحصانة نيابية لكي يمارس النائب وظيفته التمثيلية بحرية وبعيداً من تدخلات السلطة التنفيذية وضغوطها، وبالتالي يمكن التمييز في هذه الحالة بين النواب وسائر المواطنين.

نشير أخيراً إلى أن مبدأ المساواة المنصوص عليه في مقدمة الدستور وفي المادة 7 منه إنما يقتصر، وفق المجلس الدستوري، على المساواة بين اللبنانيين وهو من مرتكزات نظام لبنان السياسي. بمعنى آخر، يمكن أن يميز المشتري في المعاملة بين اللبنانيين والأجانب.

- استناداً إلى نص المادة 12 من الدستور التي تنص على أن "لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة (...)", إعتبر المجلس الدستوري أن النص الذي يمنح إعادة جميع الموظفين الذين يترشحون للانتخابات النيابية إلى الوظيفة - علماً بأن الترشيح للانتخابات هو حق مدني ودستوري - مخالف للمادة 12 من الدستور لحرمانه الموظف المستقيل من أجل الترشيح للانتخابات من العودة إلى الوظيفة ولو توافرت فيه شروط التعيين، علماً بأن هذه العودة ليست حكومية ولا ملزمة للسلطة التنفيذية وإنما تخضع لمطلق سلطتها الاستثنائية.

- تسنى للمجلس الدستوري أن يتناول حق الملكية، فاعتبر أن حق الملكية هو من الحقوق الأساسية التي يحميها الدستور، في الحدود التي لا تتعارض مع المصلحة العامة والتي وحدها تبرر انتزاع الملكية الفردية، في إطار القانون، مقابل تعويض عادل.

وأضاف المجلس: أن حق الملكية المصان بموجب الدستور لا يقتصر فقط على الملكية الفردية، بل ينسحب أيضاً على الملكية الجماعية، أي الملكية العامة، التي يجب أن تحظى بالحماية ذاتها. وكما أنه من الجائز انتزاع الملكية الفردية من الأفراد (عن طريق الاستملاك مثلاً) وتحويلها إلى ملكية عامة، يمكن قياساً على ذلك تحويل الملكية الجماعية إلى ملكية خاصة أو تحويل مشروع عام إلى مشروع خاص عندما تقضي المصلحة العليا، وذلك عن طريق الخصخصة، وهذا الأمر يتعلق بالسياسة العامة للدولة. ويمتنع على المجلس الدستوري أن يراقب المصلحة العليا التي استدعت التشريع أي أن ينظر في ملاءمة التشريع. ولكن، هناك مرافق عامة غير قابلة للخصخصة وهي "المرافق العامة الدستورية أي المرافق

العامة الوطنية" التي يتطلب الدستور وجودها وتلك التي يجب أن تبقى حقلًا محفوظًا للقواعد العام، أي حكرًا على الدولة ومؤسساتها كالمرافق العامة ذات الصلة الإدارية.

وإذا كان يحق للسلطة المشتركة أن تنظم حق الملكية للمواطنين وإن تفرض على هذا الحق أي قيد تبرره المصلحة العليا، فمن باب أولى أن تسن تشريعات تنظم تملك غير اللبنانيين للأموال غير المنقولة. وهي عندما تفعل ذلك إنما تمارس السيادة الوطنية في المحافظة على الأرض اللبنانية.

- نشير أخيراً إلى أن المجلس الدستوري اعتبر أن لبنان ملتزم بالمواثيق الدولية عملاً بالفقرة (ب) من مقدمة الدستور وتتمتع تالياً بالقيمة الدستورية، لكن ليس من شأن نصوصها أن تنشئ للأفراد في جميع المواضيع حقاً قانونياً (prérogative juridique) أو حقاً ذاتياً ملزماً (un droit subjectif contraignant) قابلاً للتنفيذ أو للتحصيل بموجب أصول لا وجود لها، بل إن غايتها ووظيفتها التذكير بأهمية الشأن الاجتماعي وما تهدف إليه.

وخطا المجلس الدستوري خطوة مهمة على الصعيد الاجتماعي عندما اعتبر في حيثيات أحد القرارات (رقم 2014/6) أن الديمقراطية لا تقتصر على الحقوق السياسية والمدنية إنما يتطلب تحقيقها تأمين الحقوق الاقتصادية والاجتماعية أيضاً للمواطنين. لذلك يعتبر توفير السكن للمواطن هدفاً ذا قيمة دستورية ينبغي على السلطتين التنفيذية والتشريعية رسم السياسات ووضع القوانين الآلية إلى تحقيق هذا الهدف. لا حاجة للقول إن هذه حيثيات ليس لها الصفة الملزمة للسلطات عامة، بل مجرد قيمة معنوية، لأنها عبارة عن أفكار تهدف إلى التوجيه نحو المصلحة العامة، وهي ليست مرتبطة بالفقرة الحكمية للقرار، كما إن رسم السياسة الاجتماعية ليس من اختصاص المجلس الدستوري كما ذكر هو نفسه.

عرضنا أعلاه أهم القرارات التي أصدرها المجلس الدستوري حتى نهاية عام 2014 (لم يصدر عنه أي قرار بعد ذلك التاريخ بسبب الشلل الذي أصاب مجلس النواب والذي نجم عن الفراغ في سدة رئاسة الجمهورية). وهي غنية بما تضمنته من تفسير لأحكام الدستور وما أرسنه من قواعد ومبادئ تصب في خانة تثبيت دعائم النظام الديمقراطي وحماية حقوق المواطنين وحرّياتهم.

إلا إن الموضوعية تفرض علينا ألا نبالغ في تضخيم دور القضاء الدستوري في لبنان وذلك لسبب جوهري سبقته الإشارة إليه وهو أن هذا القضاء لا يملك صلاحية وضع يده من تلقاء ذاته على القوانين التي يستنها البرلمان. وهذا أمر طبيعي وإلا تحوّل إلى رقيب على

السلطة التشريعية بل إلى سلطة تشريعية رديفة، إن لم نقل إلى غرفة ثانية أو ثالثة (في الدول التي تتألف منها السلطة التشريعية من غرفتين). فضلاً عن أن الدستور حصر صلاحياته في نطاق ضيق.

لذا يمكن القول أن قاعدة "القانون لا يمثل الإرادة العامة إلا بقدر توافقه وأحكام الدستور" هي قاعدة نسبية على اعتبار أن مراقبة دستورية القوانين تقتصر على تلك التي تحال أصولاً إلى المجلس الدستوري (قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6). أما القوانين التي لا يُطعن في دستورتها أمام المجلس الدستوري في المهلة المحددة لتقديم الطعن، فإنها تصبح محصنة ونافذة ولو كانت مخالفة للدستور. إلا أن المجلس الدستوري الفرنسي عمد إلى التخفيف من وقع هذه النتيجة إذ قضى في أكثر من قرار بأنه يحق له النظر في دستورية قانون نافذ لم يسبق أن طُعن في دستوريته وذلك في معرض النظر في قانون مطعون فيه أمامه يعدل أو يكمل أحكام القانون السابق أو يتعرض لها ، أنظر بهذا المعنى: C.C. no 5-186 DC du 25 janvier 1985 ; V. aussi, C.C. no 9-256 Dc du 25 juillet 1989.

\*\*\*

يقوم النظام السياسي في كل دولة على مجموعة من القواعد والمبادئ والقيم (valeurs) السياسية والاجتماعية والاقتصادية تحدد طبيعته وأهدافه وترسم له "خارطة الطريق"، إذا جاز التعبير، التي عليه أن يسلكها لتحقيق الأهداف المنشودة. إلا أن الدستور لا يشكل ضماناً حقيقية للمواطنين، أيأ تكن الحقوق والضمانات التي ينطوي عليها، ما لم تكن هناك رقابة على دستورية القوانين، تحول دون انتهاك هذه القوانين لأحكام الدستور. إذ لا يمكن أن يترك احترام الدستور والتقييد بمضمونه لإرادة النواب الحسنة وضميرهم. وعندما لا توجد رقابة على عمل البرلمان هناك احتمال جدي بأن لا يطبق كل ما نص عليه الدستور من حقوق وحرّيات للمواطنين أو أن تنتهك أو تحوّر. وعندما لا يطبق الدستور بحذافيره نصاً وروحاً يتحول الدستور من "دستور-قانون"، أي القانون الأسمى الواجب التطبيق والذي يعلو جميع القواعد القانونية الأخرى، إلى مجرد "دستور-برنامج" (constitution-programme) على حد تعبير الفقيه موريس دو فرجيه.<sup>63</sup>

<sup>63</sup> رجع المجلس الدستوري في قراره 97/1 و 97/2 تاريخ 1997/9/12 عن اجتهاده في القرار رقم 96/4 تاريخ 1996/8/7 الذي اعتبر فيه أن تحديد مدة ولاية المجلس النيابي بأكثر من أربع سنوات "يخل

لا يأخذ مبدأ سمو الدستور إذن كل أبعاده إلا بوجود رقابة على دستورية القوانين. وهذه الرقابة لا تكون مجردة وفعالة وموضوعية إلا إذا تولتها هيئة مستقلة لها صفة قضائية لا هيئة سياسية. وكلما ازدادت صلاحيات هيئة الرقابة هذه واتسعت دائرة الذين يحق لهم مراجعتها، ازدادت فعالية الرقابة وأهميتها، والعكس صحيح. وهذا ما نشكو منه في لبنان. يا حبذا لو يعاد إلى المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور (التي نصت عليها وثيقة الوفاق الوطني) بناء على طلب من المراجع الرسمية الوارد ذكرها في المادة 19، لكننا تجنبنا كل الانقسامات حول مواد الدستور التي نشهدها منذ تعديل الدستور في عام 1990، وأن تحال القوانين المتعلقة بالمواضيع "الأساسية" (المنصوص عليها في الفقرة الأخيرة من المادة 65 من الدستور) بصورة إلزامية على المجلس الدستوري قبل إصدارها. وما دما في لبنان نستوحي في تشريعاتنا القوانين الفرنسية، وعن الجمهورية الخامسة أخذنا مؤسسة المجلس الدستوري، فلم لا نحذو حذوها ونقتبس التعديل الدستوري الذي جرى في عام 2008 المتعلق بالمسألة الأولى الدستورية؟

أثبت المجلس الدستوري اللبناني على الرغم من الخضات والنكسات والمصاعب التي تعرض لها منذ إنشائه أنه مؤسسة ضرورية جداً ومؤهلة لأن تقوم بواجباتها على أكمل وجه وبأعلى مستوى إذا أحسنت سلطتها التعيين (مجلس النواب ومجلس الوزراء) اختيار أعضائها. ألم يكتب الفقيه والمفكر الفرنسي روايه-كولار (Royer-Collard, 1763-1845) قيل أكثر من قرن ونصف: "حيث لا يوجد قضاة مستقلون يوجد مندوبون عن السلطة".<sup>64</sup>

بالقاعدة العامة والعرف البرلماني". وقد سبق لي أن انتقدت ما ورد في القرار رقم 96/4 لجهة "العرف البرلماني" في مقال بعنوان: "حول مدة ولاية مجلس النواب"، النهار، 2003/7/12.

<sup>64</sup>. قضت المحكمة العليا الفدرالية في الولايات المتحدة الاميركية في عام 1964 (قضية *Wesberry v. Sanders*) بأنه "يجب في انتخابات الكونغرس أن يتمتع كل صوت بقيمة تساوي على أقرب وجه ممكن قيمة أي صوت آخر". وتتطلب قاعدة "على أي وجه ممكن" as nearly as practicable وفق قرار المحكمة، من الولاية المعنية أن تبذل "جهداً" حسن النية ("good-faith effort") لتحقيق مساواة دقيقة. وإذا بقي الفارق الديموغرافي بين الدوائر الانتخابية قائماً على الرغم من هذا الجهد، يتوجب على الولاية أن تبرر كل تفاوت مهما كان صغيراً (the State must justify each variance no matter how small).