

القضاء الدستوري ومبدأ الفصل بين السلطات (*)

د. عصام سليمان (**)

١

نظرية الفصل بين السلطات

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

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

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

(*) نشرت هذه الدراسة: في المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١١، من ص ٢١ - ٤٤.
(**) رئيس المجلس الدستوري.

قبله، يبين انهما ربطا الفصل بين السلطات في الحقوق المدنية والسياسية ورفض الحكم المطلق، وقد ركوا اساساً على الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية، ولم يتناولوا السلطة القضائية الا لمأماً، فمونتسكيو رأى ان القضاة ليسوا سوى الفم الذي يلفظ أقوال القانون، وأنهم كائنات جامدة فاقدة الحياة غير قادرة على تلطيف قوة القانون وصرامته:

«La bouche qui prononce les paroles de la loi; des êtres inanimés qui n'en peuvent mid-érer la force, ni la rigueur»^(١)

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

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

السلطات الثلاث برأي كانط مؤتمنة جميعها على السيادة. وهي متميزة عن بعضها ولكنها متناسقة. فهي متكاملة وتابعة لبعضها البعض بطريقة لا تستطيع فيها أي سلطة تجاوز الأخرى. وعلى أساس هذه القسمة المتوازنة للسلطة العليا تقوم استقلالية الدولة، أي أن الدولة تتكون وتحافظ على وجودها من خلال قوانين الحرية. وفي هذا تكمن سلامتها، وتحديداً في أعلى درجات الإنسجام بين الدستور والمبادئ الحقوقية أي دولة الحق التي نميل ونطمح اليها حكماً بفعل منطق العقل^(٢).

هكذا يبدو واضحاً أن التطور التاريخي ذهب

غاية الفصل بين السلطات، كما حددها مونتسكيو، هي الحيلولة دون قيام سلطة مطلقة تتحكم بمقدرات الدولة، وتمارس وظائفها اعتباطياً، فتنتهك الحقوق والحرريات. وهذا ما اشار اليه في كتابه «روح الشرائع» حين قال: لكي لا يساء استخدام السلطة ينبغي كبحها من قبل سلطة أخرى ومنعها من تجاوز حدّ السلطة. ويوجد في الدولة ثلاث سلطات: سلطة اشتراعية تضع القوانين، وسلطة اجرائية تنفذ القوانين بطريقة عامة، وسلطة قضائية تنفذ القوانين بطريقة خاصة. ويجب ان تناط كل سلطة من السلطات الثلاث، بجهاز له كيانه ومستقل عن الجهازين الآخرين، لأنه اذا ما اتحدت هذه السلطات لا يعود ثمة مجال للحرية فيخشى من اعتماد قوانين ظالمة تطبق بأسلوب ظالم، فيتحول الحكم الى حكم استبدادي.

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

هذه النظرية كان لها الأثر الكبير على واضعي الدستور الأميركي، وواضعي اعلان حقوق الانسان والمواطن، عقب الثورة الفرنسية عام 1789، اذ جاء فيه ان كل مجتمع لا تتوافر فيه ضمانه الحقوق والفصل بين السلطات ليس له دستور.

ان التعمق في دراسة نظرية مونتسكيو في الفصل بين السلطات، وفي آراء جون لوك من

Montesquieu, De l'esprit des lois, Paris, Falmmarion, 1979, p. 301.

(١)

Kant, Métaphyrique des moeurs, "Doctrin du droit", traduction A. Renault, Paris GF - Flammarion, 1994; 48 - 49.

(٢)

البرلمان والسلطة الإجرائية تمارسها الحكومة.
تبرز استقلالية السلطة التشريعية من خلال الأمور التالية:

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

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

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

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

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

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

أما استقلالية السلطة الإجرائية فتبرز

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

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

٢

الفصل بين السلطات على المستوى العملي

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

١ - الفصل بين السلطتين التشريعية

والإجرائية. يتحقق الفصل بين السلطتين التشريعية والإجرائية بممارسة كل منهما من قبل مؤسسة دستورية قائمة بذاتها مستقلة عن المؤسسة الأخرى. فالسلطة التشريعية يمارسها

الحكومة. فالمبادرة بالتشريع من قبل الحكومة تملئها السياسات التي تعتمدها، وتتطلب وضع تشريعات محددة. كما أن رقابة البرلمان على الحكومة تملئها ضرورات ضبط الأداء الحكومي.

٢ - التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية. يقترن الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية بالتوازن فيما بينهما، فالفصل بين السلطتين لا يحقق الغاية المرجوة منه، وهي حماية حقوق المواطنين وحررياتهم، والحيلولة دون جنوح الحكم باتجاه الاستبداد والتسلط، ما لم يتحقق التوازن بين السلطات، وبخاصة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية، بحيث تتمكن كل سلطة من السلطتين، بما تمتلك من صلاحيات، التصدي للسلطة الأخرى، اذا ما تجاوزت الصلاحيات المعطاة لها، وإلزامها بالعودة الى حدود هذه الصلاحيات، وهذا ما عناه مونتسكيو عندما قال أن السلطة توقف السلطة «le pouvoir arrête le pouvoir».

إن التوازن بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية يقوم على مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، وصلاحيات هذا الأخير في حجب الثقة عنها وإسقاطها، من جهة، وصلاحيات السلطة الإجرائية باتخاذ قرار بحل المجلس المسؤولة أمامه في البرلمان، والدعوة الى انتخابات مبكرة، تكون فيها الهيئة الناخبة الحكم بين الحكومة والبرلمان، من جهة أخرى^(٤).

٣ - الفصل والتوازن بين السلطة القضائية والسلطتين الإشتراعية والإجرائية. لم يعر مونتسكيو أهمية للقضاء فكان همّه منصباً على منع الحاكم من التمتع بسلطة مطلقة، وتقيد سلطته بواسطة البرلمان، ممثل الشعب مصدر

تحديداً من خلال الصلاحيات التي ينيطها الدستور حصراً برئيس الدولة غير المسؤول سياسياً أمام البرلمان، وبالحكومة، وتستمد هذه الأخيرة اختصاصاتها من طبيعة الوظيفة الإجرائية، وهي في الواقع سلطة سياسية وإدارية في آن معاً، بصرف النظر عن النصوص الدستورية أو الأنظمة التي تحدد هذه الاختصاصات، فعلى الحكومة أن تواجه المستجدات وتجد العلاج الملائم، وتتخذ الاجراءات التي تقتضيها الوظيفة الاجرائية، ولكن ضمن نطاق القواعد القانونية وفي إطار المشروعية^(٣).

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

إن الفصل بين السلطات في الأنظمة البرلمانية هو فصل مرن، وهذه المرونة ناجمة عن وسائل التعاون بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية ووسائل التأثير المتبادل، التي تمكن كل سلطة من السلطتين من تهديد وجود الأخرى إذا أصبح التعاون بينهما غير ممكن. فوظائف السلطات تتداخل، في الأنظمة البرلمانية، وكل سلطة، على الرغم من ممارستها ووظائف خاصة بها، تجد نفسها مضطرة للمشاركة في وظائف السلطة الأخرى، فعلى سبيل المثال، تستطيع الحكومة المبادرة بالتشريع، كما يستطيع البرلمان مراقبة

(٣) عصام سليمان، الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٠، ص ٢٧ - ٢٩.

(٤) لمزيد من المعلومات يراجع المرجع السابق نكرهن ص ٣١ - ٧٨.

والإجرائية وعدم الإلتفاف على أحكامه أو تعديلها أو إلغائها بقرارات تتخذها الحكومة أو البرلمان.

٣

الفصل بين السلطات في ضوء التجربة

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

رأى كاري دو مالبرغ Carré de Malberg أن بعض الفقه الدستوري يرى أن النظام البرلماني لا يقوم على الفصل بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية إنما على الترابط بينهما، فهو ينحو باتجاه نوبان عضوي fusion organique بينهما، ورفض كاري دو مالبرغ

السيادة. لذلك جرى التركيز على العلاقة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية. وساد في فرنسا، في القرن الثامن عشر، الرأي القائل بمنع القضاة من التدخل في أمور السلطتين الإشتراعية والإجرائية، وألزم الدستور الفرنسي للعام ١٧٩١ محكمة التمييز باللجوء الى البرلمانين لتفسير النصوص القانونية إذا ما شابها غموض. وساد التقليد الفرنسي مفهوم جامد للفصل بين السلطات، وبخاصة لجهة تأثير السلطة القضائية على السلطة الإجرائية، أما بالنسبة لتأثير السلطة الإجرائية على السلطة القضائية فكان المجال متاحاً. والدستور الفرنسي لم يمنح القضاء صفة السلطة فلم ينص على سلطة قضائية pouvoir judiciaire كما نص على سلطة إشتراعية وسلطة إجرائية، إنما نص على .autorité judiciaire ولا يزال الجدل محتدماً حول طبيعة القضاء، فهل هو سلطة أو وظيفة مرتبطة بالسلطة الإجرائية؟ والعلاقة بين القضاء والسلطة الإجرائية تجعل هذه الأخيرة تنحو باتجاه التأثير على القضاء، وكل مواجهة بين السلطة الإجرائية والقضاء تنطوي على خطورة تفوق الأولى، كونها تتمتع بشرعية يفقدها القضاء، فالسلطة الإجرائية منبثقة من البرلمان المنتخب من الشعب مصدر السلطة ومسؤولة أمامه، بينما القضاة معينون من قبل السلطة الإجرائية. وهناك خوف من أن يتحول القضاء الى سلطة يقوم تدريجياً الى «حكومة القضاة» Gouvernement des juges أي حكم يمتلك فيه القضاة ناصية السلطة، فيسيطرون على الحياة السياسية على حساب الشرعية الديمقراطية والمسؤولية السياسية.

إن قضية استقلالية القضاء تعترضها إشكاليات عدة، وبخاصة لجهة علاقتها بالسلطة الإجرائية. وكون القضاء المرجع الأخير في حماية الحقوق والحريات، لا بد من احترام استقلاليته من قبل السلطتين الإشتراعية

في القرن العشرين باتجاه توسيع وظائفها، تحت تأثير الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية الناجمة عن الحربين العالميتين الأولى والثانية، وعن الأزمة الاقتصادية والمالية في العام ١٩٢٩، كل ذلك أدى الى تضخم مهام السلطة الإجرائية وتعاضم دورها. فهذه السلطة هي التي تدير مرافق الدولة، وهي التي ترسم السياسات وتنفذها. وإذا كانت هذه السياسات تطلب موافقة البرلمان، فإن مصدرها هو الحكومة، وإذا كان التنفيذ يتم تحت رقابة البرلمان فإن الأداة التنفيذية تابعة للحكومة أو خاضعة لإشرافها مباشرة. كما ان تنفيذ هذه السياسات يتطلب قوانين، الحكومة أقدر على اتخاذ مبادرة بوضعها من البرلمان، لأن لديها خبراء وكوادر تتمتع بمعارف تقنية واسعة غير متوفرة في البرلمان، حتى في الدول التي يوجد في برلماناتها كتل نيابية كبيرة ومنظمة وتابعة لأحزاب. وهذا ما جعل التشريع يأتي بمعظمه بمبادرات حكومية من طريق مشاريع قوانين وليس بمبادرات نيابية من طريق اقتراحات قوانين.

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

تحليل واقع الحكومة البرلمانية إنطلاقاً من ثنائية السلطة^(٥). وقد رأى رينه كابيتان René Capitant في العام 1934 أن النظام البرلماني هو عكس الفصل بين السلطات Le régime parlementaire est le contre-pied de la separation des pouvoirs^(٦). كما أن جورج فيدل Georges Videl ركّز، في سلسلة مقالات كتبها في جريدة Le Monde الفرنسية في العام 1958، على عدم الفهم التقليدي لفكرة مونتسكيو، إنطلاقاً من النظام البرلماني، وقد قال لنكن حذرين من الرؤية الجميلة المسبقة للفصل بين السلطات، وانتقد مونتسكيو ومريديه، معتبراً أن الفصل بين السلطات كما ورد حرفياً لا وجود له:

"Méfions-nous des belles vues a priori sur la séparation des pouvoirs. Montesquieu, réaliste s'il en fut et observateur aigu de la vie politique concrète, doit se retrouver dans sa tombe s'il a connaissance des dogmes que de prétendus disciples veulent couvrir de son nom. La séparation des pouvoirs, à la lettre, n'existe pas"^(٧).

ان اتساع دائرة وظائف الدولة، بدءاً من منتصف القرن التاسع عشر، تحت تأثير التحولات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، الناجمة عن الثورة الصناعية وما رافقها من ضغوط على الدولة، من أجل التدخل في مختلف المجالات، بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي ومعالجة الاختلالات في البنى الاقتصادية والاجتماعية، وإكمال الدولة مسيرتها

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

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

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

الآليات الدستورية التي تحكمها موازين القوى، للأكثرية البرلمانية. فالمعارضة تعجز عن إسقاط الحكومة لكونها أقلية برلمانية، والحكومة التي تتمتع بدعم أكثرية برلمانية ثابتة ومستقرة لا ترى حاجة لحل المجلس المسؤولة أمامه في البرلمان، غير أنها تلجأ الى حله عندما ترى أن الظرف أكثر ملاءمة لفوزها في انتخابات مبكرة من انتخابات تجري في موعدها الطبيعي.

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

٤

القضاء الدستوري ضمانات الفصل بين السلطات

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

من ناحية ثانية، يبدو أن التحول، على صعيد الممارسة، من الفصل بين السلطتين الإشرافية والإجرائية وتوازنهما الى فصل وتوازن بين الأكثرية البرلمانية المتحكمة بالقرار التشريعي والتنفيذي من جهة، والمعارضة البرلمانية من جهة أخرى، يبدو هذا التحول غير

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

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

هذا الواقع أدى عملياً الى تحول التوازن بين السلطتين الإشرافية والإجرائية الى توازن بين الأكثرية والمعارضة، والفصل بينهما الى تحاور بين الفريقين، غير أن الغلبة بقيت، على صعيد

على الأحكام القضائية أو التدخل بأعمال القضاء بأي شكل كان، والإلتزام باحترام استقلاليتها. ان القضاء الدستوري، في ممارسته الرقابة على دستورية القوانين، ينظر في مدى التزام المشتري مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن القائم فيما بينها واحترام استقلالية كل منها. فهو يستطيع وضع الإجتهاادات واتخاذ القرارات التي تلزم المشتري التقيّد بهذا المبدأ، مع الأخذ بالإعتبار المصلحة العليا، والإنتظام العام، وضرورات تسيير مرافق الدولة، في ضوء المعطيات المتوافرة. أما السلطة الإجرائية، فهي خاضعة، لجهة الإلتزام لحدود صلاحياتها، لرقابة البرلمان وهي رقابة سياسية، ولرقابة القضاء أيضاً.

لعب القضاء الدستوري في فرنسا، على سبيل المثال، دوراً بارزاً في العلاقة القائمة بين السلطتين الإشتراعية والإجرائية لصالح الأولى، فوسّع المجال الذي حصر دستور الجمهورية الخامسة مهامها في الإشتراع في إطاره، وذلك من خلال تفسير المادة 34 من الدستور، التي عدّت حصراً للمواضيع التي يضع البرلمان الفرنسي القوانين بشأنها، ففك الطوق الذي ضربه واضعو دستور الجمهورية الخامسة حول صلاحية البرلمان في التشريع.

ذهبت إجتهاادات المجلس الدستوري الفرنسي باتجاه إلغاء التمييز، الذي نصّت عليه المادة 34 من الدستور، بين القضايا التي يحدد القانون بشأنها قواعد، وتلك التي يقتصر القانون بشأنها على تحديد المبادئ الأساسية، ويستنتج من هذا التمييز ان صلاحيات التشريع في الأولى واسعة بينما هي محدودة في الثانية.

توسّعت إجتهاادات المجلس الدستوري الفرنسي في تفسير مفهوم «المبادئ الأساسية» من أجل إفساح المجال أمام المشتري لإدخال الحد الأعلى من القواعد في إطار «المبادئ الأساسية»، والغوص بالتالي في تفاصيل

كافٍ ولا يفي بغرض الدفاع عن الحقوق والحريات وصونها. فالمعارضة غير قادرة على إسقاط الحكومة وهي تقوم بمتابعة أعمال الأكثرية البرلمانية وممارساتها، وتوجيه النقد لها، بهدف تنوير الرأي العام، وتقليبه ضدها وخلق قوة شعبية ضاغطة على الحكومة لتصحيح أدائها، ومحاسبة الأكثرية الحاكمة في الانتخابات النيابية وإسقاطها، ولكن لا شيء يضمن قيام مثل هذه القوة الشعبية، لأن الولاءات الحزبية والتقليدية تلعب دوراً أساسياً في تحديد خيارات الناخبين يوم الانتخاب. فلا يمكن التعويل بالمطلق على دور المعارضة في حماية الحقوق والحريات، هذا إذا كانت مصممة على حمايتها. مع التأكيد على أن للمعارضة دوراً أساسياً في تصويب مسار الحكم ونهجه وضبط ادائه، وبخاصة في الأنظمة البرلمانية، غير أنه لا يمكن الركون لهذا الدور بالمطلق على أهميته.

إن التطورات التي ذهبت باتجاه الحد من الفصل بين السلطات ومن التوازنات القائمة بينها، تقتضي ضمان حد معين من الفصل وبالتالي من استقلالية السلطات وتوازنها، وهذا ما يوفره القضاء الدستوري من خلال الرقابة على دستورية القوانين، ويتطلّب تضمين الدستور نصوصاً تؤكّد الفصل والتوازن بين السلطات، مع العلم ان إجتهاادات المحاكم والمجالس الدستورية ذهبت باتجاه اعتبار مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها مبدأ ذات قيمة دستورية، ينبغي التزامه من قبل المؤسسات الدستورية، ما يعني انه لا يجوز للسلطة الإشتراعية أن تتجاوز حدود صلاحياتها، أو تتنازل ضمناً عن صلاحيتها في التشريع للسلطة الإجرائية عن طريق وضع قوانين تترك للسلطة الإجرائية مهام إكمالها أو سد الثغرات فيها، كما لا يجوز للسلطة الإشتراعية أن تتجاوز حدود صلاحياتها لجهة ممارسة رقابة

يجعل القانون غير دستوري، وهذا ما أدى الى تحول في تحديد مفهوم القانون، فالقانون لا يعرف بالمادة التي يتناولها انما بالشكل الذي يعتمد به، أي بالتصويت عليه في البرلمان وقراره بالأكثرية المطلوبة، وكان دستور الجمهورية الخامسة قد حصر القانون في مجال محدد نصت عليه المادة ٣٤.

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

أما بالنسبة لاستقلالية القضاء، فقد صدرت قرارات عن المجلس الدستوري الفرنسي أكدت انه لا يجوز للسلطة الإشتراعية ولا للسلطة الإجرائية ممارسة رقابة على الأحكام القضائية، أو توجيه أوامر للقضاء، أو الحلول محله في الفصل في الأمور التي تدخل في إطار صلاحياته، كما أكد في قراره الصادر في ٢٩ تموز «يوليو» ١٩٨٨ المبدأ القائل بأن «كل قرار قضائي له قوة التنفيذ»، غير ان المجلس الدستوري الفرنسي أخذ بالإعتبار الضرورات التي تجعل المشتري قادراً على تأكيد قواعد كان القضاء الإداري قد ألغاهها وإعطائها شرعية. فعلى الرغم من تأكيده مبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية القضاء، رأى المجلس الدستوري الفرنسي أنه لا يستطيع التصدي للمشتري في ممارسة صلاحياته تحت تأثير الضرورة، ووضع تشريعات ذات مفعول رجعي، ما عدا في الأمور الجزائية، تتناول تعديل قواعد lois de validation ارتكز عليها القاضي في ممارسة مهامه (قرار ٢٢ تموز - يوليو ١٩٨٠)، ما يعني ان ذلك لا يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات، غير انه اعتبر ان المشتري لا يستطيع أن يقدم على عمل كهذا إلا إذا توافرت

القوانين المتعلقة بهذه القضايا، ما وسّع إمكانيات تدخل البرلمان في مجال كان دوره فيه مقتصرًا على تحديد المبادئ الأساسية، وهذا ما جرى في مجال المبادئ الأساسية لحرية إدارة الهيئات المحلية، والمبادئ الأساسية لقانون العمل، والمبادئ الأساسية للضمان الإجتماعي، إلخ. فاجتهاد القضاء الدستوري فتح الباب أمام المشتري للتدخل في تنظيم قطاعات النشاطات التي يشرع بشأنها، وعدم حصر مهامه فقط في وضع قواعد عامة. كما ان المجلس الدستوري الفرنسي، ومن خلال ربط بنود المادة ٣٤ بعضها ببعض، وسّع سلطة البرلمان، ففي القرار الذي اتخذه في ١٩ آذار «مارس» ١٩٦٤، اعتبر ان القواعد المتعلقة بتنظيم البث الإذاعي والتلفزيوني، تدخل في إطار القانون لأن بث الأفكار والمعلومات يرتبط بالحرية العامة، التي تعود صلاحية ضمانها للسلطة الإشتراعية.

من ناحية ثانية، وسّع المجلس الدستوري الفرنسي نطاق مجال البرلمان في التشريع، عندما اتخذ قراراً في ٢ تموز «يوليو» عام ١٩٦٥، اعتبر بموجبه ان قضية ما تدخل في إطار القانون إذا ما ورد في مادة من مواد الدستور أو في نصوص إعلان حقوق الإنسان والمواطن للعام ١٧٨٩ أو في مقدمة دستور العام ١٩٤٦، ما يشير الى ضرورة تدخل المشتري بشأنها. وهذا ما برر تدخل البرلمان في تنظيم العديد من القضايا بقوانين، ومنها على سبيل المثال، الحق بالإضراب، وذلك استناداً الى الفقرة السابعة من مقدمة دستور ١٩٤٦.

تمادى المجلس الدستوري الفرنسي في توسيع مجال القانون، وذلك في العام ١٩٨٢، في ثلاثة قرارات صدرت عنه، اعتبر فيها ان وضع قوانين في أمور تدخل ضمن المجال المتروك للسلطة التنظيمية، وعدم احترام البرلمان المجال المخصص لهذه السلطة، لا

الدستوري الفرنسي وهي تتوقف على فاعلية التطبيق العملي، غير أن المجلس الدستوري رأى أنه يمكن للمشترع أن يتجاوز ذلك إذا كانت هناك ضرورات يجب أخذها بالاعتبار من أجل الحفاظ على الإنتظام العام، أو على أمور ترتبط بالمصلحة العامة ولها قيمة دستورية^(٨).

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

٥

القضاء الدستوري ضماناً للتوازن بين الأكثرية البرلمانية والمعارضة

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

شروط ثلاثة، الأول احترام القانون المقتضيات الدستورية وتحديد قوة القضية المحكمة التي تمنع إحياء مرسوم ملغى بقرار قضائي، ومبدأ عدم الرجعية في الأمور الجزائية. الثاني وجود مصلحة عامة تبرر اتخاذ القانون، والثالث عدم تعارض القانون مع أي قاعدة أو مبدأ له قيمة دستورية.

من ناحية ثانية، أكد المجلس الدستوري الفرنسي في قراراته استقلالية القضاة وعدم إمكانية عزلهم، جاعلاً ذلك من المبادئ ذات القيمة الدستورية، كون القاضي هو حارس الحرية الفردية. وفي قراره الصادر في ٢٢ تموز «يوليو» ١٩٨٠ اعتبر استقلالية القضاء مبدأً دستورياً، يركز بالنسبة للقضاء العدلي على نص المادة ٦٤ من الدستور، وبالنسبة للقضاء الإداري على المبادئ الأساسية المعترف بها في قوانين الجمهورية. وكان قد اعتبر، في قراره بتاريخ ١٧ تموز «يوليو» ١٩٨٠، أن مبدأ استقلالية القضاء عنصر من عناصر السيادة الوطنية. وكان قد رأى في قرار سابق أن استقلالية القضاء تقاس بمدى استقلالية أعضاء الجسم القضائي.

أما عدم إمكانية عزل القضاة فقد اعترف به المجلس الدستوري الفرنسي للمرة الأولى كمبدأ دستوري في قراره بتاريخ ٢٦ كانون الثاني ١٩٦٧، غير أن هذا المبدأ لا يجوز، وفق قرارات المجلس الدستوري، أن يشكّل حاجزاً أمام مناقلات القضاة، وهذا ما ورد في القرار الصادر في ١٩ حزيران «يونيو» ٢٠٠١.

إن مهمة القضاء كحارس للحرية الفردية، نصت عليه المادة 64 من دستور الجمهورية الخامسة، وأكّدت عليه قرارات المجلس

(٨) Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, Paris, 7e édition, 2006, pp. 265-326.

عدالة القوانين في ضوء النصوص الدستورية والمبادئ ذات القيمة الدستورية فيشكل من خلال هذا الدور ضماناً أساسية للعدالة لا تكتمل إلا بصور أحكام قضائية عادلة. إن دور القضاء الدستوري في تحقيق العدالة الدستورية رهن بعدة أمور، من بينها إمكانية وضع يده على القانون للنظر بدستوريتها، فلا بد من إفساح المجال أمامه للقيام بدوره من خلال آليات تسهل الوصول إليه، وتوسيع دائرة صلاحياته.

٧

استقلالية القضاء الدستوري

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

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

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

وهيمنتها على مقدرات الدولة. ما يمنع ذلك هو القضاء الدستوري.

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

٦

القضاء الدستوري ضماناً للحقوق والحريات

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

إن العدالة الدستورية هي أساس العدالة، فالقضاء يبني أحكامه على القوانين، وإذا كانت القوانين غير عادلة تأتي الأحكام القضائية غير عادلة. والقضاء الدستوري هو الذي ينظر في

وتوازنها وتعاونها، وأن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طليعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل، وأن لبنان ملتزم الاعلان العالمي لحقوق الانسان، وتجسد الدولة المبادئ الواردة فيه في جميع الحقوق والمجالات بدون استثناء. أنشئ المجلس الدستوري بموجب التعديل الدستوري في العام ١٩٩٠ وبأشهر ممارسة مهامه في العام ١٩٩٤.

أول طعن تلقاه المجلس الدستوري بني على مبدأ الفصل بين السلطات. فقد صدر القانون رقم ٤٠٦ في ١٢/١/١٩٩٥ بمادة وحيدة ونص على ما يلي: «بصورة استثنائية، ولمرة واحدة وخلافاً لأي نص آخر يمكن لرئيس مجلس الوزراء نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه أو وضعه بالتصرف. ويعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية».

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

اتخذ المجلس الدستوري قراراً رقم ٩٥/١ تاريخ ١١/٢/١٩٩٥ قضى بتعليق مفعول القانون المطعون في دستوريته. ومن ثم اتخذ قراراً رقم ٩٥/٢ تاريخ ٢٥/٢/١٩٩٥ أبطل بموجبه القانون المذكور أعلاه، والمتعلق بتعديل

تمكنها من تعيين موظفيها وتحديد مهامهم والاشراف على أدائهم.

كما أن استقلالية القضاء الدستوري تفترض عدم ملاحقة أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية أمام القضاء إلا بعد رفع الحصانة عن العضو المتهم من قبل المحكمة أو المجلس الدستوري المنتمي اليه. أما العقوبات المسلكية بحق أعضاء المحاكم والمجالس الدستورية فتبقي من صلاحيات هذه المحاكم والمجالس كمؤسسات دستورية مستقلة.

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

يبقى أن يحصّن القاضي الدستوري نفسه، فتحصين الاستقلالية في النصوص لوحده لا يكفي، وينبغي تعزيز الاستقلالية في الممارسة العملية^(٩).

٨

المجلس الدستوري اللبناني والفصل بين السلطات

لقد نص الدستور اللبناني في مقدمته على أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات

(٩) لمزيد من المعلومات يراجع تقرير المجلس الدستوري اللبناني المقدم الى المؤتمر العالمي الثاني للعدالة الدستورية في ريو دي جينيرو - البرازيل ١٦ - ١٨ كانون الثاني ٢٠١١، منشور في الكتاب السنوي للمجلس الدستوري ٢٠٠٩ - ٢٠١٠، ص ٥٦٥ - ٥٧٢.

من استقلال القضاء ومن الضمانات التي أعطاهما الدستور في مادته العشرين للقضاء والمتقاضين،

وحيث أنه من المعلوم أن هذه الضمانات المكفولة في الدستور، تقابلها تبعات يتولى التشريع تنظيمها وتحديد وجوه المساءلة فيها، وحيث أن القانون موضوع المراجعة يكون، والحالة هذه، قد خالف أحكام المادة 20 من الدستور والمبادئ الدستورية العامة المقررة بالنسبة الى استقلال القضاء وتوفير الضمانات للقضاة والمتقاضين.

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

٩

المجلس الدستوري اللبناني والتوازن بين الاكثريّة والمعارضة

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

قام المجلس الدستوري بهذا الدور في القرارين الصادرين عنه في الثاني عشر من شهر أيلول (سبتمبر) ١٩٩٧ اللذين قضيا بإبطال القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٧٩/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ ٣٠ / ٤ / ١٩٩٩ والقانون رقم ٦٥٥ تاريخ ٢٤ / ٧ / ١٩٩٧ المتعلق بتمديد ولاية المختارين والمجالس الاختيارية حتى تاريخ ٣٠ / ٤ / ١٩٩٩.

ومن المعروف أنه في تلك المرحلة لم يتجاوز عدد النواب الذين شكلوا المعارضة

بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، السني والجعفري، بسبب مخالفته أحكام الدستور.

ورد في حيثيات القرار ان المادة 20 من الدستور نصت على «ان السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون، ويحفظ بموجبه للقضاء وللمتقاضين، الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم، وتصدر القرارات والأحكام من قبل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني».

وحيث أنه يستفاد من نص هذه المادة أن ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة والمتقاضين من أجل تأمين متطلبات استقلال القضاء وصون حقوق الدفاع،

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

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

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

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

وحيث أن هذا القانون ينطوي على انتقاص

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.

وبما أنه في الظروف الاستثنائية تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع أن يخالف أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، حفاظاً على النظام العام أو ضمناً لاستمرار سير المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا.

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

وبما أنه من الواضح أن المشرع قد مدد بموجب القانون المذكور، ولاية المجالس البلدية لمدة طويلة بدون أن يضع على الأقل شروطاً أو حدوداً لتطبيقه، فإنه بذلك لم يراع صلاحياته الدستورية.

وبما أن هذا التمديد لم يبرر بأيّ ظروف استثنائية، ولا توجد على كل حال ظروف استثنائية تبرره، بدليل قيام الدولة باجراء انتخابات نيابية سنة ١٩٩٢ وسنة ١٩٩٦ وانتخابات فرعية في سنة ١٩٩٤ وسنة ١٩٩٧، فيكون هذا التمديد قد عطل مبدأً دستورياً هو مبدأ دورية الانتخاب وحرمة الناخب من ممارسة حق الاقتراع خلافاً للمادة ٧ من الدستور، وحال دون حق الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية بحرية تطبيقاً للمفهوم الديموقراطي الذي نصت عليه مقدمة الدستور.

وبناءً على هذه الحثيات وغيرها أبطل المجلس الدستوري القانونين المطعون في

الخمس عشرة نائباً من أصل مئة وثمانية وعشرين نائباً تشكّل منهم مجلس النواب اللبناني. والأكثرية النيابية كانت ترغب بعدم اجراء انتخابات بلدية واختيارية وتطلب تأجيلها متذرة بأن الظروف لا تسمح باجراء هذه الانتخابات، على الرغم من أنه جرت الانتخابات النيابية في العام ١٩٩٦ ولم يحدث ما يعكّر الأمن، ولم تجر انتخابات بلدية واختيارية منذ العام ١٩٦٣.

جرى الطعن في دستورية القانونين المذكورين أعلاه من قبل أربعة عشر نائباً. فصدر عن المجلس الدستوري قراران، القرار رقم ٩٧ / ١ والقرار رقم ٩٧ / ٢، قضيا بإبطال القانونين المطعون في دستوريتهما، ما أدى الى إلزام الحكومة اجراء الانتخابات البلدية والاختيارية في ربيع العام ١٩٩٨.

ومن الحثيات التي بني عليها القراران ما يأتي:

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

وبما أنه يتولد عن حق الاقتراع، كما هو متفق عليه علماً واجتهاداً، مبدأ دستوري آخر، هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخاب بصورة دورية وضمن مدة معقولة. وقد كرست هذا المبدأ أيضاً الفقرة «ب» من المادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الأمم المتحدة بتاريخ ١٦ / ١٢ / ١٩٦٦ والتي انضم إليها لبنان سنة ١٩٧٢.

وبما أنه كان يعود للمشرع أن يحدد مدة

ان تعليق عمل المجلس الدستوري، بقرار اتخذه البرلمان، يشكل انتهاكاً لاستقلالية هذا المجلس، ويعطل موقفاً دستورياً هو جزء لا يتجزأ من النظام الدستوري اللبناني.

جرى الطعن في دستورية هذا القانون، أي قانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩ تموز (يوليو) ٢٠٠٥ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري. وأصدر المجلس قراراً بإبطال القانون المطعون في دستوريته. من الحيثيات التي بنى المجلس الدستوري قراره عليها ما يأتي:

«بما أن المادة ١٩ من الدستور تنشئ مجلساً دستورياً وتحدد اختصاصه، فيضحي سلطة دستورية مستقلة تتمتع بالصفة القضائية.

وبما أن المادة عشرين من الدستور تنص على قيام السلطة القضائية وعلى استقلال القضاء في أداء مهامهم،

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

وبما أن مبدأ الفصل بين السلطات هو مبدأ دستوري مكرّس في الدستور اللبناني، الذي يعتبر أن النظام قائم عليه أي أنه ركن من أركان هذا النظام، فيكون المجلس الدستوري سلطة دستورية مختلفة ومستقلة عن مجلس النواب وعن مجلس الوزراء وعن السلطة القضائية، واختصاصه محدد في الدستور ذاته بمراقبة دستورية القوانين وبث النزاعات والطعون

دستوريتها لأنها خالفاً أحكام الدستور وتعارضاً مع المبادئ ذات القيمة الدستورية.

١٠

المجلس الدستوري اللبناني وصون استقلاليته

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

ان تحصين المحاكم والمجالس الدستورية بنصوص دستورية، تؤكد وجودها كمؤسسات دستورية من مؤسسات النظام، يجعل البحث في الغائها أو تقليص صلاحياتها متعارضاً مع الفلسفة التي نشأت على اساسها، ومع المبادئ التي يربعاها القضاء الدستوري، ومنها مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها، واحترام استقلاليتها. وهذا ما بني عليه المجلس الدستوري اللبناني حيثياته في القرار رقم ١ / ٢٠٠٥ تاريخ ٦ / ٨ / ٢٠٠٥ الذي أبطل القانون المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم تعيين أعضاء جدد بدلاً من الأعضاء المنتهية ولايتهم، وكانت عضوية خمسة أعضاء قد انتهت في العام ٢٠٠٣، ولم يقدم البرلمان والحكومة على تسمية أعضاء جدد بدلاً منهم، فاستمروا بممارسة مهامهم في المجلس الدستوري عملاً بالقانون الذي ينص على أن العضو المنتهية ولايته يستمر في ممارسة أعماله الى حين تعيين بديل منه وحلف اليمين امام رئيس الجمهورية.

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

وبما أن المجلس يرى أن هذا الحرص الدستوري الشديد على عدم إحداث اي فراغ في السلطين الإشتراعية والإجرائية، انما ينسحب حكماً على المجلس الدستوري الذي هو أيضاً سلطة دستورية مستقلة أنشأها الدستور ونص على اختصاصها، وذلك عملاً بقاعدة توازن السلطات».

خلص المجلس الدستوري الى إبطال القانون رقم ٦٧٩ / ٢٠٠٥ إبطالاً كلياً لمخالفته أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرسة فيه أو المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية.



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

أما الذين يخشون من أن تعزيز القضاء الدستوري وتوسيع صلاحياته يقود الى «حكم القضاة» *Gouvernement des juges* فنقول لهم أن الحكم يتحوّل حكم القضاة اذا وضعت إرادة القضاة القانون جانبا في حين أنه يعبر عن إرادة الشعب، أي عندما يتخذ القضاة قرارات سياسية تتعارض وقرارات ممثلي الشعب. ولا يمكن الكلام على حكم القضاة، على مستوى القضاء الدستوري طالما أن المحاكم والمجالس

الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، حتى اذا توقف عمل أي من هذه السلطات الدستورية، تفقد الهيكلية الدستورية دعامة من دعائمها ويتوقف سيرها ويتعطل انتظامها الدستوري،

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

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

وبما أن نزع المشرع العادي اختصاص المجلس الدستوري بالنظر بالمراجعات الواردة اليه، انما يؤلف تجاوزاً للمبادئ والنصوص الدستورية في حين لا يعود لأي سلطة دستورية الخروج عن الدستور وأحكامه ومبادئه، أما لجهة التوازن بين السلطات فقد رأى المجلس الدستوري أن القانون المطعون في دستوريته يؤدي الى خلل فاضح بقاعدة توازن السلطات، ليس فقط لأن السلطة المشتزعة تطغى على المجلس الدستوري بقانون عادي يشل اختصاصه الدستوري، بل والأدهى من ذلك، لأن هذا القانون يحدث فراغاً دستورياً من جراء تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة تحرص كل الحرص على تفادي هذا الفراغ من خلال استمرار اعضائها في ممارسة مهامها،

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

القانون من أجلها، فهناك حدود تقف عندها
صلاحيات القضاء الدستوري كما أن هناك
حدوداً تقف عندها صلاحية البرلمان، وعلى كل
طرف التزام حدود صلاحياته.

الدستورية تنظر في قراراتها بدستورية القانون
ومدى تطابقه والنصوص والمبادئ والقواعد
الدستورية وذات القيمة الدستورية، ودستورية
الإجراءات المتخذة في اعتماد القانون، وليس
النظر في ملاءمة القانون للأهداف التي وضع