

قراءة نقدية في تكوين المجلس الدستوري وصلاحياته

القاضي طارق زياده (*)

وانفاذا لوثيقة الوفاق نصت المادة ١٩ من الدستور بعد تعديله بالقانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ٢١ ايلول ١٩٩٠ على ما يلي:
«ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين الى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء او الى عشرة اعضاء من مجلس النواب والى رؤساء الطوائف المعترف بها قانونا في ما يتعلّق حصرا بالاحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

تحدد قواعد تنظيم المجلس واصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون»
وتطبيقا للفقرة الاخيرة صدر القانون رقم /

نصت وثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف سنة ١٩٨٩) على ما يلي:
«ينشأ مجلس دستوري لتفسير ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية. للجهات الآتي ذكرها حق مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين.

أ - رئيس الجمهورية
ب - رئيس مجلس النواب
ج - رئيس مجلس الوزراء
د - نسبة معينة من اعضاء مجلس النواب
وتأمينا لمبدأ الانسجام بين الدين والدولة يحق لرؤساء الطوائف اللبنانية مراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بـ: ١ - الاحوال الشخصية ٢ - حرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية ٣ - حرية التعليم الديني»

(*) نائب رئيس المجلس الدستوري.

اخيرا في تعديل قانون سادس حمل الرقم / ٤٣ / تاريخ ٢٠٠٨ / ١١ / ٣ على اختيار اعضاء المجلس الدستوري العشرة وفقا لما يلي:
- من بين قضاة الشرف الذين مارسوا القضاء العدلي او الاداري او المالي مدة / ٢٥ / سنة على الاقل.

- او من بين اساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون او العلوم السياسية او لادارية مدة / ٢٥ / سنة على الاقل، على الا يقل عمر العضو عن الخمسين سنة ولا يزيد عن اربع وسبعين سنة،
وتطبيقا لهذا القانون الاخير رقم ٢٠٠٨ / ٤٣ انتخب المجلس النيابي بتاريخ ١٨ كانون الاول ٢٠٠٨ خمسة اعضاء في المجلس الدستوري، وبعد اكثر من خمسة اشهر وبتاريخ ٢٠٠٩ / ٥ / ٢٦ اختارت الحكومة الاعضاء الخمسة الآخرين،

ان العرض السابق يدل دلالة واضحة على تردد السلطتين الاشتراعية والتنفيذية تجاه تكوين المجلس الدستوري، وقد تخلل المدة من سنة ٢٠٠٣ الى سنة ٢٠٠٩ شغور في عضوية المجلس الدستوري دون ان تقدم السلطتان التشريعية والتنفيذية على اعادة تكوين المجلس الدستوري بالنظر للازمات السياسية الحادة التي مر بها لبنان من جهة، وللموقف المتردد لتلك السلطتين ازاء فكرة المجلس الدستوري ذاتها، التي انعكست اول ما انعكست في التعديل الدستوري القاضي بانشاء المجلس الدستوري ونزع صلاحية تفسير الدستور منه، وكان ذلك من اوائل المخالفات لوثيقة الوفاق الوطني التي صدرت عقب اتفاق الطائف. وبتحديد صلاحياته وبحصر حق المراجعة امامه.

والواقع ان انشاء المجلس الدستوري في لبنان لم يكن بعيدا عن الاتجاهات الحديثة في الدول الديموقراطية التي آل التطور فيها الى ضرورة وجود مرجعية دستورية كحل الاشكالية

٢٥٠ / بتاريخ ١٩٩٣ / ٧ / ١٤، ونصت المادة الثانية منه على ان المجلس يتألف من عشرة اعضاء يعين مجلس النواب نصفهم بالغالية المطلقة ويعين مجلس الوزراء النصف الآخر بأكثرية ثلثي عدد اعضاء الحكومة.

كما ونصت المادة الثالثة من القانون ذاته على ان يتم اختيار اعضاء المجلس الدستوري من بين القضاة العاملين او السابقين الذين مارسوا القضاء العدلي او الاداري لمدة عشرين سنة على الاقل او من بين اساتذة التعليم العالي الذين مارسوا تعليم مادة من مواد القانون منذ عشرين سنة على الاقل برتبة استاذ اصيل، او من بين المحامين الذين مارسوا مهنة المحاماة عشرين سنة على الاقل وحددت المادة الرابعة من القانون مدة ولاية اعضاء المجلس بست سنوات غير قابلة للتجديد، ونصت على انه، بصورة استثنائية، تنتهي ولاية نصف اعضاء اول هيئة للمجلس بعد ثلاث سنوات يجري اختيارهم بالقرعة ويعين خمسة اعضاء بدلا منهم لمدة ست سنوات من قبل المرجع الذي اختار الاعضاء الاصليين.

على انه بتاريخ ١٩٩٤ / ٣ / ٢١ صدر القانون / ٣٠٥ / الذي قضى بتعديل المادة الثالثة من القانون ٩٣ / ٢٥٠ بأن اضاف اليها فقرة تعتبر مدة الخدمات السابقة في ممارسة المحاماة للقضاة العدليين والاداريين جزءا من مدة الممارسة المؤهلة للتعين.

والجدير ذكره انه تم اختيار اول عشرة اعضاء في المجلس الدستوري بتاريخ ١٩٩٣ / ٢٣ / ١٢.

الا ان قانون المجلس الدستوري رقم ٩٣ / ٢٥٠ خضع لتعديلات عديدة يتعلق معظمها بشروط العضوية، وقد بلغ عدد هذه التعديلات خمسة بين سنتي ١٩٩٤ و ٢٠٠٨ مما يدل على عدم الاستقرار التشريعي وعلى التدخلات السياسية في النصوص القانونية، واستقر الامر

للدستور، على ان التشريع اللبناني حصر النظر في مراقبة دستورية القوانين في المجلس الدستوري دون اعطاء القضاء العادي امكانية النظر بدفع الدستورية (Exception).

ومن اجل تأمين استقلالية القضاء الدستوري يتمتع اعضاء المجلس الدستوري بحصانات تتلخص في شروط العضوية والتفرغ وعدم الجمع بينها وبين النيابة او الوزارة او الوظيفة او عضوية مجالس منتخبة او غير منتخبة وعدم جواز ملاحقة الاعضاء امام القضاء الا بعد رفع الحصانة من المجلس الدستوري المنتمي اليه، كما ويحاط اسم المقرر في كل طعن بالسرية، ويحق لكل عضو ابداء مخالفته خطيا، ويتوجب على اعضاء المجلس التحفظ والحيدة والنزاهة والعلم والتجرد، وكذلك يتمتع المجلس الدستوري بالاستقلال الاداري والمالي وتتمتع قرارات القضاء الدستوري بقوة القضية المحكمة والنفاذ تجاه العموم.

ولكن للاستقلالية حدود، اذ يعين اعضاء المجلس الدستوري او يختارون في لبنان مناصفة من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. كما وان هناك نوعا من التصادم والحساسية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من جهة والقضاء الدستوري في ميدان التشريع، اذ يظهر الاخير بمظهر المشارك في التشريع Colégislateur أم بالمراقبة اللاحقة، كما في لبنان وسواه، بمراقبة دستورية القوانين ووضع قواعد normes، خصوصا اذا كان للقضاء الدستوري صلاحية تفسير الدستور الذي حرم منه في لبنان، او بالمراقبة المسبقة او الدور الاستشاري في حالة اقتراح القوانين من قبل السلطتين التشريعية والتنفيذية (في دول غير لبنان).

ويدخل في باب حدود الاستقلالية حصر حق المراجعة بهيئات (رؤساء الطوائف) او

القائمة حول مطابقة القوانين التي يسنها المجلس النيابي (كسلطة مؤسسة pouvoir constitué) والدستور (الموضوع من قبل السلطة التأسيسية Pouvoir constituant) اذ لا يكفي وضع النصوص الدستورية بل لا بد من احترامها وتطبيقها وجعل القوانين موافقة لها، وايضا في ضرورة ان تكون تلك المرجعية مؤسسة دستورية (قضاء دستوري، محكمة عليا او مجلس دستوري) وليست سلطة دستورية رابعة تضاف الى السلطات الثلاث المعروفة ولذا فمن الواضح ان لهذه المؤسسة طبيعة قضائية وطبيعة سياسية. ولا بد ان تكون هذه المؤسسة الدستورية مستقلة، وان ينبع استقلال القضاء الدستوري من الدستور ذاته الذي يعطي الشرعية والاستقلالية لهذه المؤسسة سواء كانت محكمة او مجلسا كما وان هذه الاستقلالية تتبع من الدور المناط دستوريا بهذا القضاء: احترام مبادئ الدستور في التطبيق وليس فقط في النصوص، واحترام وضمن مبدأ الفصل والتوازن بين السلطات ومشاركة السلطة الاشتراعية في وضع القواعد القانونية normes عبر دورين وقائي: Préventif وردعي répressif ويشكل القضاء الدستوري في الآن نفسه ضابطا وناظما للعلاقات بين السلطات Régulateur de le vie politique في ضوء تطبيق احكام الدستور والفصل والتوازن والتعاون بين السلطات حماية الاقلية من الاكثرية بتأمين مراجعة للأقلية البرلمانية ضد القوانين غير المنطبقة على الدستور، وحماية المعارضة من الحاكمين لتأمين حماية الحقوق والحريات الاساسية من قيام الاكثرية الحاكمة باصدار تشريعات مناقضة للدستور في هذه الشؤون.

كما ويشكل القضاء الدستوري (محكمة عليا او مجلس دستوري) حامي الاختصاص التشريعي من تنازل البرلمان للسلطة التنفيذية عن التشريع، وحامي اداء البرلمان وفقا

سوى عن الحساب المخصص للحملة دون سواها من الحسابات التي يمكن الصرف منها دون رقابة، مما جعل دور المجلس الدستوري في هذا المجال غاية في الصعوبة وشبه مستحيلة، وبالرغم من ذلك فان الطعون الانتخابية التي قدمت للمجلس منذ سنة ١٩٩٤ وحتى سنة ٢٠٠٩ بلغ مجموعها /٦٣/ طعنا، وقد اعطي للمجلس ان يقضي، خلال سنوات عمله، بقبول عدد قليل منها، علما ان الطعون العائدة لانتخابات عام /٢٠٠٥/ والبالغ عددها /١٢/ طعنا لم ينظر بها الا بعد انتهاء ولاية المجلس النيابي بالنظر للفرغ الذي كان سائدا في المجلس الدستوري، وقد جرى ردها لزوال موضوعها بانتهاء ولاية المجلس النيابي ولم تعد الحماية القانونية لذلك الوضع واردة.

واذا كان ايجابيا الاستفادة من تجربة المجلس الدستوري فلا بد من: اناطة تفسير الدستور به وفقا لمراجعة تحدد اصولها، وإعطائها هيئات من مثل: مجلس القضاء الاعلى ومجلس شورى الدولة (بشأن القوانين المتعلقة بالقضاء) ونقابتي المحامين في بيروت وطرابلس (بشأن دستورية القوانين المتعلقة بالحقوق الاساسية والحريات العامة)، واعتبار القوانين العضوية Lois organiques (قوانين البلديات واللامركزية واللاحصرية الادارية والانتخابات العامة) خاضعة لرقابة المجلس الدستوري عفوا، وقرار الدفع بعدم الدستورية فرنسا ومصر Exception question prioritaire de constitutionnalité باعطائه للأفراد وعبر ما يسمى في جديا يحيله القضاء، وفق آلية محددة، الى المجلس الدستوري للبت فيه، مما يفسح المجال لتناول دستورية القوانين المنطبقة من قبل قيام المجلس الدستوري وعلى صعيد الطعون الانتخابية، لا بد ان يأتي قانون الانتخابات

اشخاص معينين (رؤساء الجمهورية والبرلمان والوزارة) او بعدد معين من النواب (عشرة نواب)، وتعدم اعطاء حق المراجعة للأفراد في لبنان وكثير من الدول.

كما وتتجلى محدودية الاستقلالية ايضا بحصر وتضييق اختصاصات المجلس الدستوري وعدم اعطائه مثلا حق تفسير الدستور او الطعن بالتعديل الدستوري ذاته او عدم اعطائه حق المراقبة المسبقة.

وقد اجتهد المجلس الدستوري في لبنان في توسيع مدى وضع يده على قرارات عديدة عندما رفض رجوع بعض النواب عن طعنهم امامه بالقرار ٢/٩٥ او عندما اعتبر نفسه ذا صلاحية في النظر بكل مواد القانون المطعون فيه لعدم الدستورية ولو تناول الطعن بعض المواد دون سواها.

لم ينقض وقت طويل على تجربة المجلس الدستوري في لبنان وبالرغم من ذلك لعب دورا اساسيا في صياغة مبادئ دستورية القوانين وفصل السلطات وتعاونها وضمانة الحريات والحقوق الاساسية والحفاظ على استقلال السلطة القضائية، بالرغم من ضيق صلاحياته وحصر حق المراجعة امامه وحرمانه من صلاحية تفسير الدستور.

وعلى صعيد الطعون الانتخابية، فان قوانين الانتخابات المتعاقبة ومنها القانون الاخير الذي جرت على اساسه انتخابات سنة ٢٠٠٩ لم تترك كبير هامش للمجلس الدستوري ليلعب دوره كاملا على هذا الصعيد سواء فيما يتعلق بتمويل الحملات الانتخابية اذ حدد احتساب مصاريف الحملة الانتخابية من تاريخ تقديم الترشيح، اي قبل شهرين من موعد الانتخابات، كما واجاز استمرار المساعدات الاجتماعية اثناء الحملة لمن دأب على تقديمها بانتظام قبل ثلاث سنوات، ولم يقض برفع السرية المصرفية

ان هذه الاقتراحات تضع لبنان على الطريق الصحيح لتعزيز الدولة الديمقراطية، دولة الحق والقانون.

محققا للأمال في قيام تمثيل صحيح، عبر اقرار مواد تتيح للمجلس الدستوري اجراء اختصاصه في الطعون الانتخابية بشكل جدي.