

الموضوع الرئيسي: المجلس الدستوري

كلمات مفاتيح وموضوعات قانونية مثارة

- اختصاص المجلس الدستوري (٣-١٣ - ١٤-١٥)
- انحراف تشريعي (٥-١١-١٢-٢٣)
- انحراف في استعمال السلطة (١١)
- انعدام (٢٤)
- حرية عامة (١٢)
- حق مراجعة القضاء (٢٢)
- حق الملكية (١٢)
- الخطأ الساطع في التقدير (١١-١٢-٢٣ - ٢٤)
- دستور (٢-٨)
- مقدمة الـ (١٥-١٨-١٩-٢٠)
- دستورية القوانين (٥-١٤)
- السيادة الشعبية (١٨-١٩)
- طعون انتخابية (٢-٥-١٤)
- عديم الوجود (٢٤)
- قانون عضوي (٨-١٦)
- قرار إداري (١١)
- مبدأ دستوري (١٠-٢٠)
- مبدأ دوام سير المرافق العامة (٢-٤ - ١٠-٢١)
- مبدأ فصل السلطات (٥-٩-١٧-١٨)
- مبدأ توازن السلطات (١٧-١٩)
- مبدأ وضوح النص وقابليته للفهم (٢٠-٢١)
- مسألة معترضة (١٣)
- المصلحة العامة (١٠-١٢-٢٤)
- ملزمة التشريع (٢٤)
- وثيقة الوفاق الوطني (٢)
- وقف تنفيذ (٧)

المجلس الدستوري اللبناني قرار رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦

المراجعة رقم ٢٠٠٥/١٢

الموضوع: إبطال القانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٠٥ المتعلق بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري"

١- لظروف سياسية معينة، يبدو أن خمسة من أعضاء المجلس الدستوري اللبناني انتهت مدة ولايتهم وبقي الخمسة الآخرون، وكان من المفروض أن تسارع السلطتين الإشتراعية (مجلس النواب) والإجرائية (مجلس الوزراء) بتعيين الأعضاء البدلاء، بواقع ثلاثة ينتخبهم مجلس النواب، والإثنان الآخران يختارهما مجلس الوزراء بأغلبية ثلثي أعضائه طبقاً لما قرره قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ لعام ١٩٩٣ والمعدل بالقانون رقم ١٥٠/١٩٩٩.

ويبدو أن مجلس النواب من جهته اختار الأعضاء الثلاثة الجدد بالانتخاب (يجري الانتخاب بالأكثرية المطلقة من أعضاء المجلس النيابي في الدورة الأولى للاقتراع، وإذا لم تتحقق يكون الانتخاب بالأكثرية النسبية في الدورة الثانية). ولكن، وللأسف، يبدو أن مجلس الوزراء لم يتفق بأغلبية الثلثين المطلوبة (طبقاً لقانون إنشاء المجلس الدستوري) على اختيار العضوين الباقيين، وكان لا بد من ذلك الاختيار حتى يحلف الأعضاء الخمسة الجدد اليمين ويبدأوا في ممارسة عملهم الدستوري بدلاً من الخمسة القدامى الذين انتهت ولايتهم.

٢- وإزاء هذا الوضع الغريب، نشأت مشكلة قانونية وعملية في ذات الوقت هي: كيف يمكن أن يمارس المجلس الدستوري القائم عمله المكلف به دستورياً برقابة دستورية القوانين وبالفصل في الطعون الانتخابية المثارة أمامه الآن.

هل يتعطل نشاط المجلس الدستوري انتظاراً للانتهاء من اختيار الخمسة بدلاء بالكامل وحلفهم اليمين؟ أو يبقى المجلس بتشكيله القائم أو السابق ومنهم خمسة انتهت ولايتهم

ويمارس دوره في الفصل في الطعون المرفوعة إليه نزولاً على مبدأ يمكن تسميته دوام سير المؤسسات الدستورية قياساً على مبدأ دوام سير المرافق العامة في مجال القانون الإداري؟

حسم المجلس الدستوري بتشكيلته القائمة -ودون ما انتظر أن يأتي اختيار الخمسة بدلاً من أعضائه- موقفه واختار وبحق الطريق الثاني، وهو استمراره كمؤسسة دستورية كلفها الدستور اللبناني في المادة ١٩ منه الجديدة والمضافة أو المستبدلة عام ١٩٩٠ بناء على وثيقة الوفاق الوطني وتنفيذاً لها، برقابة دستورية القوانين، والبت في الطعون الانتخابية للبرلمان والطعون في الانتخاب الرئاسي سواء رئاسة الجمهورية أو رئاسة مجلس النواب.

وهو اختيار محق من جانب المجلس الدستوري، فهو على هذا النحو مؤسسة أو سلطة دستورية مستقلة أنشأها الدستور لتراقب قوانين السلطة التشريعية، وضمان صحة الانتخابات البرلمانية والرئاسية، ومن ثم لا يمكن أن يتقاعس كسلطة دستورية عن ممارسة هذه الرقابة الدستورية بناء على نص الدستور الصريح، سيما وأن المادة (١٩) المشار إليها جاءت بعد المادتين (١٦) و (١٧) اللتان نصتا على السلطتين الأخيرتين السلطة التشريعية التي يتولاها مجلس النواب (مادة ١٦) والسلطة التنفيذية التي يتولاها مجلس الوزراء (المادة ١٨). هذه المواد الثلاث وردت في الباب الثاني من الدستور المعدل عام ١٩٩٠ تحت عنوان "السلطات".

٣- وهو ما عني المجلس الدستوري على إبرازه بصدد تأسيس إبطال القانون رقم ٢٠٠٥/٦٧٩ المطعون فيه. سيما وأن القانون المشار إليه وهو ينص في مادته الوحيدة على أن يؤجل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها، يفيد أن المشرع حجب عن المجلس الدستوري إلى حين تحقق أجل أو شرط غير مفهوم أو غير مفقوه ممارسة اختصاصه، بالنظر في المراجعات الواردة إليه، ومنها مراجعة الإبطال هذه على وجه الخصوص.

إذ لا يستطيع المشرع الذي تجري الرقابة الدستورية على أعماله، أن يحمي نفسه من مغبة قاعدة دستورية قد وضعت بغية ردعه. وهو قول استشهد به المجلس الدستوري من الحكم

وذكره الأستاذ إدمون رباط في مقالة بعنوان "نظرية دستورية القوانين ودورها في لبنان"، الحياة النيابية، المجلس التاسع، كانون الأول ١٩٩٣ ص ٥١.

٤- ويلاحظ أنه المشرع نفسه كان عام ٢٠٠٠ قد وضع القاعدة المنطقية المؤتلفة مع مبدأ دوام سير المؤسسات العامة الدستورية بانتظام، وذلك بموجب القانون رقم ٢٤٣/٢٠٠٠ المتضمن النظام الداخلي للمجلس الدستوري، والذي قضى في مادته الرابعة بوجوب استمرار الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين.

ثم يأتي المشرع في القانون محل التعليق والمطعون فيه رقم ٢٠٠٥/٦٧٩ ليقرر العكس، ويقضي بتأجيل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري لحين تعيين الأعضاء البدلاء وحلفهم اليمين. أي تأجيل لأجل غير محدد ويمكن أن يطول.

والأهم هو المبدأ في ذاته، إذ لا يسوغ لسلطة دستورية أن تعطل عمل سلطة دستورية أخرى، كما أشار بحق المجلس الدستوري في قراره محل التعليق، سيما وأن هذه السلطة هي البرلمان الذي جاء المجلس الدستوري ليكلف بمراقبته طبقاً للدستور نفسه. فالأمر يخالف المنطق ليس المنطق الدستوري بل المنطق العادي القانوني المجرد، فكيف للجهة الخاضعة الرقابة أن تصدر قراراً بتعطيل الجهة ذاتها التي تتولى رقابتها؟!

٥- إن هذا التعطيل مخالف لمبدأ الفصل بين السلطات وهو عماد النظام الدستوري كله، إذ لو ضعف أو انتهك هذا المبدأ لأنهار البنيان الذي أنشأه الدستور من أساسه، ولصار عمل السلطات فوضى من غير ضابط ومنطق يحكم ويضبط انتظام عملها. هذا فضلاً عن انتهاك مبدأ ضرورة انتظام ودوام سير المؤسسات العامة الدستورية والتي من بينها المجلس الدستوري، بل والذي يتبوأ المركز الاستقلالي الرقابي على عناصر أساسية في تطبيق الفصل بين السلطات وانتظام الحياة الدستورية - كما أشار المجلس في قراره - لجهة رقابة دستورية قوانين ولجهة الفصل في منازعات صحة عضوية أعضائه وصحة وسلامة الانتخابات الرئاسية ذاتها.

وقد أشار المجلس الدستوري في قراره محل التعليق أن سبق له بهيئته الحاضرة، ورغم انتهاء ولاية خمسة من أعضائه العشرة وعملاً بما سبق، أن حفظ اختصاصه وأصدر القرار رقم ٢٠٠٣/١ (تصميم وتمويل تطوير وإعادة إعمار مصفاتي طرابلس والزهراني وتشغيلهما)، كما تلقى الطعون النيابية بالعمليات الانتخابية الأخيرة وياشر باتخاذ الإجراءات الآيلة إلى دراستها، مما يدل على أنه لم يشك يوماً في تكوينه أو ينكفى عن ممارسة اختصاصه.

لذا، يجد المعلق نفسه مدفوعاً لدرجة أن يضع من بين عيوب عدم الدستورية من القانون المطعون فيه عيب "الانحراف التشريعي" رغم عدم أخذ المجلس الدستوري في قراره محل التعليق بهذا العيب الذي أورده النواب العشرة الطاعنون في القانون من بين عيوب أخرى أساسية. ونؤسس عيب الانحراف التشريعي من جانبنا على أن الغاية من سن هذا القانون هو حجب تعدي المجلس الدستوري القائم عن الفصل في صحة عضوية بعض النواب في الطعون الانتخابية التي قدمت مؤخراً إلى المجلس. فهذا القانون لم يستهدف تحقيق المصلحة العامة الدستورية التي تقضي بسرعة البت في هذه الطعون سيما وقد وصل بحثها إلى المرحلة الأخيرة للبت بها.

٦-وبعد هذا العرض العام لقرار الإبطال الذي اتخذه بحق للقانون الخطير موضوع الطعن والذي أزاحه المجلس الدستوري، لأنه يعطل ممارسته لاختصاصه الدستوري الذي كلفه به التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، وعرض الظروف العامة التي في إطارها صدر هذا القانون غير الدستوري. نعرض الآن بإيجاز وبصورة موضوعية ومحددة من ناحية أولى لأسباب الإبطال من وجهة نظر النواب العشرة الطاعنة في هذا القانون، ومن ناحية أخرى موقف المجلس الدستوري والأسباب المحددة المتنوعة التي قررها لتأسيس هذا الإبطال أي لتأسيس عدم دستورية هذا القانون:

أولاً: أسباب الإبطال من وجهة نظر النواب الطاعنين في القانون

٧- طلب النواب العشرة الطاعنون في القانون رقم ٦٩٧ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٠٥ والمتضمن تأجيل النظر في المراجعات أن المجلس الدستوري لحين يتم استكمال تشكيله، ما يلي في مراجعهم:

- اعتبار هيئة المجلس الدستوري الحالية صاحبة الاختصاص لبت هذه المراجعة أي أن المجلس بتشكيله الحالي ورغم انتهاء عضوية نصف أعضائه العشرة هو المختص بتقدير مدى دستورية القانون المطعون فيه رقم ٢٠٠٥/٦٧٩.
- تعليق مفعول نص هذا القانون فوراً. أي باعتبار هذه المسألة أمراً مستعجلاً، وهو ما يوازي ويشابه طلب وقف تنفيذ القرار الإداري أمام مجلس شورى الدولة بصورة مؤقتة إلى حين البت في مسألة مشروعية في الأساس. ويلاحظ أن قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ لغام ١٩٩٣ المعدل بالقانون رقم ١٥٠/١٩٩٩ قد أوجب على المجلس عفواً وحتماً فور تسجيل المراجعة في قلم كتاب المجلس أن يلتزم فوراً بدعوة من رئيسه أو نائبه في حال غيابه لدرس ما إذا كان الأمر يقتضي "تعليق مفعول القانون" موضوع المراجعة كإجراء مؤقت لحين البت في موضوع دستورية أو عدم دستورية القانون. وإذا تم تعليق مفعول القانون يتم نشر قرار التعليق في الجريدة الرسمية، وبالتأكيد أثر ذلك بوقف نفاذ هذا القانون المطعون فيه حتماً وفوراً. ومن هذا نفهم أن هذا البحث الأولي الوقتي واجب قانوناً على المجلس الدستوري سواء طلب ذلك الطاعن أم لا.
- قبول المراجعة في الشكل، وفي الأساس إبطال القانون رقم ٢٠٠٥/٦٧٩ - وهو ما يهمنا هنا - وذلك للأسباب التالية:

وعن أسباب الطعن، فقد كانت منحصرة بالأسباب الآتية:

• السبب الأول: تعارض القانون المطعون فيه مع الفقرة الثانية من

المادة ١٩ من الدستور ونصوص ذات طابع دستوري.

٨- وهذا السبب الأول لعدم دستورية القانون موضوع الطعن كان للأسف محاولة فاشلة من الطاعنين، فكما سنرى لم يأخذ به المجلس الدستوري من تأسيسه لإبطال وعدم دستورية القانون.

إذ يستهدف إضفاء طابع القانون العضوي أو الأساسي Loi organique المعروف في الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، على قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم ٢٥٠ لعام ٩٣ المعدل بالقانون رقم ٩٩/١٥٠ وكذلك القانون رقم ٢٠٠٠/٢٤٣ المتضمن النظام الداخلي للمجلس والذي قضى بوجه خاص من مادته الرابعة على استمرار الأعضاء الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين البدلاء عنهم وحلفهم اليمين.

والنواب الطاعنون يعتبرون إذن هذين القانونين، بمثابة قانون عضوي بالمفهوم الفرنسي الذي يعلو من الناحية الشكلية والموضوعية على القانون العادي، ويعتبران مكملان للدستور. نظراً لأن المادة ١٩ من الدستور في تعديل ١٩٩٠ أحالت إلى قانون خاص تحدد قواعده، تنظيم هذا المجلس الدستوري وأصول العمل به وكيفية تشكيله ومراجعته. فيكون هذان القانونان - أي قانون إنشاء المجلس وقانون تنظيمه الداخلي - ذو طابع دستوري أو قانون عضوي مكمل لنص الدستور. ومن ثم لا يجوز للقانون المطعون فيه وهو قانون عادي أن يتناقض معه تحت طائلة مخالفة الدستور - أي المادة ١٩ الجديدة. ولكن لا يمكن في لبنان الأخذ بنظام القانون العضوي (أو الأساس) حيث لم ينص عليه الدستور اللبناني صراحة، ولم يحدد مجالاته وقواعد إقراره الشكلية مثلما فعل الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨. ولهذا لم يأخذ بهذا السبب المجلس الدستوري كما سنرى وهو محق تماماً في ذلك.

• السبب الثاني: القانون المطعون فيه مخالف لمبدأ الفصل بين

السلطات

٩- وهو العيب الحقيقي الذي يصلح سنداً دستورياً لإبطال القانون المطعون لأن القانون المعني ينتهك بالفعل مبدأ الفصل بين السلطات، إذ هو يهدر استقلال المجلس الدستوري

بحسبانه هيئة مستقلة تمثل جزء لا يتجزأ من السلطة القضائية المستقلة دستورياً عن السلطتين الأخريين التشريعية والتنفيذية.

وقد أخذ المجلس الدستوري في قراره بإبطال القانون المعني بعيب مخالفة وانتهاك هذا المبدأ الدستوري، من بين عيوب دستورية أخرى، ولكن بمفهوم أوسع من المفهوم الذي قدمه الطاعنون كما سنرى.

وإذا جئنا لتأسيس هذا العيب في نظر النواب الطاعنين في القانون، نقول أن طعنهم يبدأ من نص المادة الأولى من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم ٢٥٠/عام ٩٣ المعدل بالقانون ٩٩/١٥٠، حيث نصت على أن المجلس الدستوري هيئة مستقلة ذات صفة قضائية. وبالتالي فهو ضمن السلطة القضائية التي كفل الدستور من المادة (٢٠) استقلاليتها في مواجهة السلطتين الأخريين وبموجب مبدأ الفصل بين السلطات لا يجوز أن تتدخل في سير وعمل سلطة دستورية أخرى بحيث يمنعها من ممارسة مهماتها بصورة منتظمة.

وبالتالي فالقانون المطعون فيه، وقد قضى بتأجيل نظر المراجعات ريثما يتم استكمال تعيين الهيئة الجديدة للمجلس الدستوري، فهو قد حرم الهيئة القضائية (المجلس الدستوري) من ممارسة مهامه القضائية لوقت محدد أو غير محدد مما يمثل تعويضاً لأركان الدولة عن طريق إهدار اختصاص إحدى السلطات الثلاث فيها وهي السلطة القضائية.

• السبب الثالث: مخالفة مبدأ استمرارية المرافق العامة.

١٠- يعتمد الطاعنون على ما سبق تأكيده في المجلس الدستوري الفرنسي للصفة الدستورية لمبدأ دوام سير المرافق العامة، الذي كان في الأصل لدى مجلس الدولة الفرنسي مبدأ قانوني عام ذا قيمة معادلة للقانون، فأصبح مبدأ دستورياً وهو ما أكدته أيضاً المجلس الدستوري اللبناني.

والقانون المطعون فيه أخل بشدة بهذا المبدأ، لأنه - في رأي الطاعنين وبحق - إذا كان وجود هيئة معنوية عامة ضرورياً لحسن سير المرفق العام، فإنه ليس ما يحول دون استمرار هذه الهيئة في عملها رغم انتهاء أجل ولايتها. وذلك تأميناً لاستمرار تحقيق

المصلحة العامة، وحتى مع عدم وجود نص صريح يقضي بذلك. وقد سبق للقانون رقم ٢٤٣/٢٠٠٠ أن نص على هذه الاستمرارية صراحة بالنسبة للمجلس الدستوري تحديداً إذ قضى من مادته الرابعة . كما سبقت الإشارة . إلى استمرار هيئة المجلس رغم انتهاء ولاية بعض أعضائها من ممارسة وظيفتها لحين تعيين البدلاء والهيئة بتشكيلها الجديد. وجاء القانون المطعون فيه على عكس ذلك، فأهدر مبدأ استمرارية هذا المرفق العام القضائي بتعطيله عن أداء مهامه مما يعيبه بعدم الدستورية.

وقد أخذ المجلس الدستوري . كما سنرى . بمبدأ دوام سير المرافق العامة كمبدأ دستوري لكن ليس كعيب مستقل بذاته بل ليكمل عيب رئيسي وهو اهدار مبدأ الفصل بين السلطات.

ومن جانبنا نحن نرى سلامة هذا التأسيس لاخلال القانون المطعون فيه بمبدأ دوام سير المرافق العامة، ولكن نفضل تسميته هنا بمبدأ دوام سير المؤسسات الدستورية وانتظامها بالنظر للوظيفة الدستورية للمجلس الدستوري.

• السبب الرابع: القانون المطعون فيه مشوب بالخطأ الساطع في التقدير.

١١- معروف أن المجلس الدستوري الفرنسي . على أثر مجلس الدولة في مجال الطعن بالقرارات الادارية المتخذة في ظل السلطة الاستثنائية . أخذ بهذا العيب الدستوري في القانون مما يجعله باطلاً.

والطاعون يؤسسون مراجعتهم على هذا العيب ومزجوا بينه وبين ما يسمى "بالانحراف التشريعي" على غرار الانحراف في استعمال السلطة في القضاء الاداري. وذلك لأن هذا القانون عطل المصلحة العامة بدلاً من أن يسيرها على نحو حسن ومنظم، لأنه عطل مرفقاً عاماً دستورياً يتمثل في وظيفة المجلس الدستوري.

وكما سنرى رفض المجلس الدستوري الأخذ بعيب الخطأ الساطع في التقدير من بين أسباب الإبطال الدستورية، كما رفض الانحراف التشريعي، وللغرابة في رأينا وجد أنه بالأحرى يمكن أن يوجد انحراف في الاجراءات.

١٢- لكننا شخصياً نرى، على العكس، وإن كان يصعب في نظرنا الأخذ بعيب الخطأ الساطع كعيب مستقل في القانون يصمه بعدم الدستورية، إلا أننا نرى من الممكن الأخذ به كقرينة على تحقق عيب الانحراف التشريعي كعيب مستقل في ذاته يبطل القانون أو التشريع، وذلك إذا ظهر واضحاً من عبارة القانون أو النص ما يشير بوضوح أو بشكل ظاهر تحقيق غرض يتنافى مع مصلحة عامة معتبرة في نص دستوري أو بعض النصوص الدستورية أو روحها. مثل حالتنا الراهنة، فالقانون استهدف تعطيل المجلس الدستوري ولو مؤقتاً ولكن لفترة غير مرئية وغير محددة سيما وقد مر قدر هام من الوقت ولم يتم تعيين البدلاء عن طريق المراجع المختصة دستورياً لاستبدال أعضاء المجلس الذين انتهت ولايتهم.

وكمثال آخر على الانحراف التشريعي عموماً. قياساً على الانحراف بالسلطة الإدارية. في مجال الحريات العامة التي كفلها الدستور اللبناني وكل دستور على قدر من الديمقراطية. فإذا جاء المشرع وتحت ستار تنظيم إحدى الحريات ووضع قيوداً شديدة تتعدى التنظيم المعقول، بحيث أهدر الحرية العامة أو جعل تمتع المواطنين بها شاقاً ومرهقاً أصبح بلا شك في رأينا غير دستوري، أي حرية عامة أو حق الملكية عند تقييدها تشريعياً على نحو شديد.

ثانياً. موقف المجلس الدستوري وأسباب بطلان القانون لديه:

• في إختصاص المجلس في أعمال رقابته على القانون المطعون فيه:

١٣- كان يتعين على المجلس الدستوري قبل التعرض الى قبول المراجعة المقدمة في الشكل ثم فحص القانون المطعون فيه في الاساس، كان عليه أن يتصدى أولاً لمسألة اعتراضية question préalable وهي مدى أحقيته أو إختصاصه أصلاً بالنظر في دستورية القانون المطعون فيه رقم ٢٧٩/٢٠٠٥، حيث أن هذا القانون المتضمن مادة وحيدة ينص على أن "يؤجل النظر في المراجعات أمام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها".

وهنا خلص المجلس الى أحقيته بالتصدي لفحص دستورية القانون والنظر في المراجعة القائمة. فعلى أي أساس انتهى الى ذلك؟

١٤- بعد أن استعرض اختصاصاته التي حددتها المادة ١٩ من الدستور وهي مراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، محيلاً الى المشرع وضع قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته، وهو ما تحقق بإصدار قانون إنشاء المجلس الدستوري وقانون تنظيمه الداخلي. وبالإضافة لاختصاصه الدستوري برقابة دستورية القوانين وهو ما لم يتحقق من قبل في لبنان، أصبح المجلس أيضاً مختصاً وحده بمنازعات صحة عضوية أعضاء مجلس النواب بعد أن كان المجلس النيابي هو ذاته المختص بالفصل في صحة عضوية أعضائه، بجانب نزاعات الانتخابات لرئاسة الجمهورية ورئاسة مجلس النواب وهو ما لم يكن منظماً من قبل إنشاء المجلس الدستوري.

وهكذا بعد ذلك انتهى المجلس الى ان اختصاصه المقرر بنص دستوري يجعل منه سلطة دستورية نص عليها الدستور في الباب الثاني تحت عنوان "السلطات"، وفي الفصل الأول منه تحت عنوان "أحكام عامة" نص على المجلس الدستوري سلطة دستورية مثل مجلس النواب الذي يتولى السلطة التشريعية ومجلس الوزراء الذي يمثل السلطة التنفيذية ومثل أخيراً السلطة القضائية التي تتولاها المحاكم مع حرص الدستور على استقلال هذه السلطة القضائية وقضاتها (مادة ٢٠).

وبالتالي، نظراً لأن المجلس الدستوري سلطة دستورية يتولى اختصاصات كلفه بها الدستور (في المادة ١٩) يستحيل المس بها بمجرد صدور قانون عادي، اللهم فقط بتعديل الدستور ذاته. ولا يمكن أن يقال أنه طالما أن الدستور يحيل على القانون لتنظيم المجلس الدستوري وأصول العمل به، فيمكن إذن لمثل القانون المطعون فيه أن يسنه مجلس النواب ليلغي أو يعطل المجلس الدستوري.

١٥- لكن نفى المجلس الدستوري مثل هذا التدليل، لأن القانون المطعون فيه تعدى على إختصاص المجلس وعطله، إذ قضى بتأجيل ممارسته لاختصاصاته ريثما يتم استكمالته دون تحديد لمدى زمني محدد. وسواء لأجل زمني محدد أو غير محدد. هذا القانون ليس من شأنه تعطيل ممارسة المجلس لما أنيط به دستورياً من مراجعات دستورية وغيرها، لأن الممارسة لا تتفصل عن مضمون الاختصاص.

وحسناً فعل المجلس إذ حرص على تحديد وظيفة المجلس الدستوري متعددة الأوجه بين مراقبة دستورية القوانين والفصل في منازعات إنتخابات رئاسة الدولة ورئاسة مجلس النواب وعضوية أعضائه من النواب، تلك الوظيفة الدستورية المتنوعة تجعل منه سلطة فاعلة في نظام الدولة الدستوري وتعطيله عن وظيفته أو إرجاء ممارسته لها يهد توازن السلطات ويعطل مظاهر السيادة الشعبية التي قررتها الفقرة "د" من مقدمة الدستور.

كما حرص المجلس على إبراز . كما سبق القول . بأنه بهيئته الحالية ورغم عدم تعيين البدلاء من أعضائه المنتهية ولايتهم سبق له ممارسة اختصاصه برقابة دستورية احد القوانين.

كما تلقى طعوناً إنتخابية كان في سبيله لبحثها والبت فيها وبدأت فعلاً الاجراءات لدى المجلس بشأنها.

وفي النهاية، ولكل ذلك قرر المجلس حفظ إختصاصه بالبت في المراجعة الحاضرة بالبت في دستورية القانون موضوع المراجعة.

• أسباب عدم دستورية القانون المطعون فيه في نظر المجلس

الدستوري:

١٦- في البداية استبعد المجلس . كما سبق القول . السبب الأول المبدى من النواب الطاعنين من أن قانون إنشاء وتنظيم المجلس الدستوري صادرا بناء على تفويض دستوري من المادة ١٩ التي نصت على وجود وإنشاء المجلس الدستوري. فهما ينتميان في رأيهم الى فئة القوانين العضوية المكملة للدستور، وبالتالي لا يجوز تعديلها بقانون عادي كالقانون موضوع الطعن بل بقانون عضوي له الطابع والقيمة الدستورية.

وعلة استبعاد المجلس لهذا السبب وبحق، أن الدستور اللبناني لا يعرف نظام القوانين العضوية المكملة للدستور على عكس الدستور الفرنسي. ويمكن أن نضيف أيضاً أن القوانين وإن كانت شكلاً وموضوعاً أعلى قيمة من القوانين العادية في فرنسا، إلا أنها رغم ذلك ليس لها قيمة دستورية، بدليل أنها هي نفسها مثل القوانين العادية تخضع لرقابة دستوريته من المجلس الدستوري الفرنسي، وإن كانت القوانين العضوية يجب عرضها حتماً فور إقرارها وقبل إصدارها على المجلس الدستوري بناء على ما أقر به الدستور، عكس القوانين العادية التي لا تعرض عفواً وحتماً على المجلس بل بناء على الطعن من أحد المراجع المختصة دستورياً خلال مهلة خمسة عشر يوماً بعد إقرارها بشكل إصدارها من رئيس الجمهورية. بعد ذلك بدأ المجلس الدستوري يستعرض أسباب البطلان الدستورية للقانون المطعون فيه من نظره وتقديره، وهي كما يلي:

• السبب الأول: مخالفة القانون رقم ٢٠٠٥/١٧٩ لمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

١٧- قسم المجلس هذا السبب لعدم دستورية القانون المعني إلى قسمين: مبدأ الفصل بين السلطات في ذاته، ومن ناحية أخرى توازن السلطات وتعاونها باعتبار هذا التوازن عنصراً ضرورياً مكماً لمبدأ الفصل.

١٨- فعن مخالفة القانون المطعون لمبدأ الفصل بين السلطات، فهو يعني أن كل سلطة يجب في علاقتها بالسلطة الأخرى لا تتعدى على صلاحياتها حتى وإن أمكن أن تراقب كل سلطة الأخرى (كما قال مونتسكيو).

ولكن إذا كان هذا السبب لعدم الدستورية قدمه أيضاً النواب العشرة الطاعنون هو اعتبار المجلس الدستوري جزءاً من ذات السلطة القضائية المستقلة طبقاً للمادة (٢٠) من الدستور، إلا أن المجلس الدستوري يختلف في ذلك إذ مع اعتبار أن له صفة قضائية إلا أن استقلاله ينبع من اعتباره سلطة دستورية مستقلة بذاتها عن السلطة القضائية. لأن

الدستور في عرضه للسلطات العامة ذكر في بند السلطة التشريعية، ثم السلطة الإجرائية، ثم المجلس الدستوري، وأخيراً السلطة القضائية. وحدد اختصاص المجلس في حدود وظيفة أو اختصاص دستوري متميز. ونحن نشاطر هذا التحليل الأكثر دقة من الطاعنين لأنه يتفق مع خصوصية وضع المجلس الدستوري باعتباره أميناً على الشرعية الدستورية (دستورية القوانين) والطعون الرئاسية والانتخابية النيابية.

وهكذا وحيث أن القانون المطعون فيه وقد استهدف كف يد المجلس الدستوري عن ممارسة اختصاصه الدستوري كسلطة مستقلة، فإن ذلك يتضمن عدواناً من السلطة المشتربة على المجلس الدستوري بتعطيل صلاحياته الدستورية، ما يمثل خروجاً على الدستور من ناحية اهدار مبدأ الفصل بين السلطات. فالمرشح تجاوز دوره وصلاحياته الدستورية وأهدر استقلال المجلس ومنعه من ممارسة وظيفته واختصاصه. فالمجلس الدستوري مثل باقي السلطات الدستورية يعبر عن السيادة الشعبية في الدولة الديمقراطية البرلمانية التي كرستها الفقرة (ج) من مقدمة الدستور وأهدر مبدأ الفصل بين السلطات المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من الدستور بصفة أساسية.

• إن الفصل بين السلطات يكمله مبدأ دستوري آخر مكمل له وهو توازن

هذه السلطات وتعاونها.

١٩- لأن الفقرة "هـ" من الدستور قرنت الفصل بين السلطات مع توازنها وتعاونها. والإخلال بعنصر أو مبدأ توازن السلطات أتى من أن القانون المطعون فيه بتعطيله ممارسة المجلس الدستوري لوظيفته الدستورية واختصاصه كسلطة عامة مستقلة، يكون قد أحدث فراغاً دستورياً لأنه عطل سلطة أخرى سيما وأن وظيفته مراقبة قوانين السلطة التشريعية التي عطلت إختصاصه تحديداً. وبهذا الفراغ من ناحية المجلس الدستوري يمثل إهداراً لتوازن السلطات وتعاونها.

وهنا يتدخل مبدأ استمرارية السلطات الدستورية، لأن هذا القانون بإحداثه هذا الفراغ الدستوري يكون أخل أيضاً بهذا المبدأ لأن القانون عطل مرفق عام دستوري. ولكن مبدأ الاستمرارية أو الدوام كمبدأ دستوري لم يأت مستقلاً كعيب في ذاته، بل جاء بصورة

إعتراضية مكملة لأن الفراغ الدستوري يتضمن تعطيلاً لاستمرارية سلطة المجلس الدستوري، وهو في النهاية أهدر التوازن بين السلطات وبوجه خاص التوازن بين السلطة المشتركة وسلطة المجلس الدستوري المكلف أصلاً برقابتها أو رقابة دستورية قوانينها. وهذا هو السبب الأول والأهم الذي يكفي لتأسيس إبطال القانون المطعون فيه لعدم دستوريته.

السبب الثاني: إبطال القانون المطعون فيه لمخالفته أيضاً لمبدأ آخر دستوري هو "وجوب أن يكون النص التشريعي واضحاً وقابلاً للفقه" (أي للفهم والإدراك العقلي).

"Princepe de l'intelligibilite et de l'accessibilité de la loi"

٢٠- أشار المجلس الى ان هذا المبدأ الدستوري الذي يفرض ان يكون نص القانون واضحاً وهدداً بحيث يقبل الفهم والإدراك من الأفراد والهيئات في الدولة تحت طائلة إبطاله، هذا المبدأ سبق أن قرره قرار المجلس رقم ٢٠٠٢/٣ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥ بالمراجعة المتعلقة بإبطال القانون رقم ٤٣٠ تاريخ ٢٠٠٢/٦/٦ المتعلق بإنشاء حساب لإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسديد. ويبدو أن المجلس الدستوري استقى هذا المبدأ من مقدمة الدستور اللبناني . كما أشار . التي أدخلها التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠. وقد أبرز المجلس بالمناسبة أن تلك المقدمة "تتضمن المبادئ الدستورية العامة التي يقوم عليها النظام الدستوري اللبناني".

وقد طبق المجلس هذا المبدأ الدستوري على القانون المطعون فوجده مخالفاً لهذا المبدأ مما يجعله سبباً آخر لإبطاله لعدم دستوريته. وجه مخالفة القانون لمبدأ وضوح القانون وقابليته للفقه والإدراك، هو أن القانون قضى بتأجيل نظر المراجعات أمام المجلس الدستوري "ريثما يتم استكمالها". وهي عبارة رأى فيها غموضاً ومحلاً لتأويلات عدة تجعله مشوباً بالغموض، وله الحق تماماً في ذلك. إذ يمكن تفسيرها طبقاً لما أشارت الأسباب الموجبة الى ان مجلس النواب انتخب الثلاثة أعضاء البدلاء في حين أن مجلس الوزراء لم يختار بعد العضوين الجديدين العائدين اليه، بحيث يكتمل المجلس الدستوري بعد حلف اليمين ويخرج

من الهيئة الأعضاء المنتهية ولايتهم. ولكن يمكن أيضاً تفسير هذه العبارة الغامضة "ريثما يتم استكمالها" حسب ما ذكرته الأسباب الموجبة للقانون أن وضع المجلس غير دستوري وغير قانوني مما يستدعي استكمال الهيئة وانتخاب رئيسها للنظر بالمراجعات والطعون. مما يعني أن الهيئة الحاضرة للمجلس غير مكتملة، بحيث يتعين رفع يده عن ممارسة اختصاصه لحين استكمال الهيئة. والنص من هنا غير واضح وغير مفهوم ويصعب ربط عدم اكتمال هيئة المجلس بكف يده عن النظر في المراجعات. ويمكن أن المجلس يشير ضمناً في تحقق عدم فقه النص أن ذات المشرع من قبل في قانون ٢٠٠٠/٢٤٣ الذي نص على "استمرار الذين انتهت ولايتهم في ممارسة أعمالهم لحين تعيين بدلاء عنهم وحلفهم اليمين".

٢١- كذلك أبرز المجلس أن عدم وضوح النص وعدم فهم حقيقة معناه يأتي كذلك بالنسبة لعدم تحديد الشرط أو الأجل اللذين تتوقف عليهما استعادة المجلس الدستوري لاختصاصه الذي انتزعه منه المشرع، وغير مفهوم كذلك ما إذا كان التأجيل تعليقاً للاختصاص أو تعطيلاً له.

وهكذا فإن عدم فهم النص وكونه غير قابل للإدراك يعيبه بعدم الدستورية كسبب مستقل في ذاته، سيما أخيراً أن المجلس كيانه حالياً مكتمل ويمكن وأمكن له ممارسة اختصاصاته وهو ما يستمر حتى تعيين البدلاء وحلفهم اليمين وذلك نزولاً على المبدأ الدستوري الذي يقضي باستمرارية السلطات العامة.

وهنا يلاحظ أن المجلس استخدم أيضاً بصورة عرضية مبدأ دوام سير المرافق العامة وتعبيره الدستوري وهو دوام سير السلطات أو المؤسسات العامة الدستورية. ونعتبر شخصياً أن تعليل الإبطال . بجانب السبب العائد للإخلال بمبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها . بمبدأ دوام سير المؤسسات العامة الدستورية أو السلطات الدستور كان يجب أن يعتمد المجلس الدستوري كسبب مستقل لعدم دستورية القانون المطعون فيه وإبطاله لذلك، مثلما ذهب النواب الطاعنون كما سبق ورأينا.

فمبدأ دوام سير السلطات يفهم ضمناً ولكن بصورة مؤكدة كمبدأ دستوري من الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور المضافة عام ١٩٩٠ التي تعلن قيام النظام الدستوري على "مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها"، كما يفهم أيضاً من الفصل الأول للباب الثاني من "السلطات" حينما عدد السلطات العامة الدستورية ومن بينها "المجلس الدستوري". ولا شك أن النص المطعون فيه حينما أرجأ نظر المجلس للمراجعات المقدمة إليه ريثما يتم استكمال المجلس يكون قد أهدر مبدأ دوام السلطات العامة، لأنه عطل ممارسة سلطة دستورية لاختصاصها الدستوري. وكان هذا أفضل من السبب العائد لعدم فقه وعدم وضوح القانون.

• **مخالفة القانون رقم ٢٠٠٥/١٧٩ المطعون فيه للمادة ١٩ من الدستور لجهة حق رئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدستوري في مراقبة دستورية القوانين.**

٢٢- وتعليل هذا السبب . الذي نراه ضعيفاً نسبياً إذ كانت تكفي الأسباب القوية السابقة، لذلك السبب يتعلق بالإخلال بالفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها والسبب الذي لم يبرزه باستقلال المجلس الدستوري وهو دوام سير المؤسسات أو السلطات الدستورية، المهم يعلل المجلس هذا السبب كما يلي: حيث أن القانون المطعون فيه تم إقراره وإصداره في وقت كانت فيه الحكومة مستقلة، وحيث أن حق الطعن المقرر دستورياً طبقاً للمادة ١٩ من الدستور تقرر لرئيس مجلس الوزراء ولكن ممارسة هذا الحق لا يدخل في مهام الحكومة المستقلة لكون الطعن أمام المجلس الدستوري عملاً انشائياً يخرج عن المفهوم الضيق لتصرف الأعمال الجارية، فمن هنا يكون النص المطعون فيه خالف المادة ١٩ من الدستور لجهة تعطيل حق رئيس مجلس الوزراء كأحد المراجع المختصة في الطعن ضد هذا القانون أمام المجلس الدستوري. ولكن كما رأينا وأعتقد قد يكون من يشاطرنا الرأي نقول أن هذا السبب لإبطال القانون ضعيف ولا ينهض كسبب مستقل في رأينا لإبطال القانون، سيما وقد أمكن للنواب العشرة الطعن أمام المجلس الدستوري. ثم إن ما يؤكد ضعف هذا السبب أنه منذ ١٩٩٥ حيث بدأ فعلاً نشاط المجلس الدستوري لم يحدث ولو لمرة واحدة أن

طعن أحد الرؤساء الثلاثة ضد أي قانون أمام المجلس الدستوري لا رئيس الجمهورية ولا رئيس المجلس النيابي ولا رئيس الحكومة.

٢٣- وأخيراً، اكتفى المجلس الدستوري بالأسباب السابقة الدستورية لإبطال القانون المطعون فيه، واهتم في النهاية أن يرد السببين السابق إبدائهما من النواب الطاعين من ناحية عيب الانحراف التشريعي وعيب الخطأ الفاضح من التقدير.

أما عن عيب الانحراف التشريعي لجهة عدم سلوك مجلس النواب في هذا القانون العادي لتأجيل ممارسة المجلس الدستوري لاختصاصه هو مسلك خاطئ دستورياً، وكان ممكناً له فقط أن يسلك مسلك وإجراءات التعديل الدستوري لو أراد. فهذا في نظر المجلس الدستوري بحق هو إنحراف في الإجراءات وليس إنحرافاً تشريعياً يتصف بالصفة الموضوعية لا الإجرائية. وكان المجلس ضمناً اعتمد هذا السبب الإنحراف الإجرائي وليس التشريعي. ونحن كما سبق وقلنا، أننا نرى أن الإنحراف التشريعي متحقق لجهة أخرى: وهي أن المشرع حينما أرجأ وبالتالي عطل سلطة دستورية هي المجلس الدستوري عن ممارسة اختصاصها يكون بذلك وحده قد انحرف عن الممارسة التشريعية التي تتوافق وروح الدستور، وهي استهداف المصلحة العامة أو المصالح التي تغيتها روح النصوص الدستورية في شأن ممارسة الوظيفة التشريعية. فيقين حينما يستهدف القانون تلك الغاية المعطلة لوظيفة سلطة دستورية يكون خرج عن الغايات الدستورية لتنظيم الدستور للسلطات العامة والعلاقة بينها وفي إطار ذلك غايات ممارسة العمل التشريعي للبرلمان.

٢٤- أما عن الخطأ الفاضح (أو الساطع) للتقدير، فرآه المجلس الدستوري . وهنا عن حق في رأينا . يقع في غير موقعه لسببين: الأول هو أن مجرد مخالفة أحكام الدستور والمبادئ الدستورية لا تؤلف بذاتها خطأ تشريعياً فاضحاً في التقدير، حتى لا يقع القاضي الدستور في الاتهام بممارسة رقابة على الملائمة التشريعية. وأبرز المجلس أن الخطأ الفاضح في التقدير هو الذي يخرج التشريع عن طبيعته كقواعد عامة مجردة ليواجه حالة خاصة أو شخصية، وهو ما لا يتوافر في المراجعة الراهنة. ونحن نخالف المجلس الدستوري في هذا

التكليف أو التقدير لأنه في نظرنا حين تتحقق هذه الحالة الأخيرة، نكون ازاء "انحراف تشريعي" وليس خطأ فاضح في التقدير، لأن المشرع يكون قد خرج عن طبيعة التشريع كقواعد عامة ومجردة وتلك قرينة مؤكدة أنه لم يفعل ذلك إلا لغاية خاصة سياسية أو غيره وليس للمصالح العام للمجتمع. أما إطار الخطأ الساطع في التقدير . مثلما هو معتمد لدى مجلس الدولة كقضاء اداري، يقع في إطار العلاقة بين مضمون التشريع أو أسلوب التنظيم الموضوع في النص وبين أسباب التشريع فيكون التقدير يتضمن شططاً ومغالاة لا تتوازن إطلاقاً مع الاسباب الداعية اليه، ونحن نرى انه من الاوفق ألا يقحم القضاء الدستوري رقابته الى حد هذا المجال حتى لا يتهم انه يمارس السياسة ويعتدي على السلطة الاستثنائية للبرلمان.

والسبب الثاني الذي من أجله استبعد المجلس الدستوري عيب الخطأ الفادح أو الساطع هو أن القانون . في رأي المجلس . إذا انحدر الى حد الخروج عن الطبيعة العامة والمجردة للتشريع لمواجهة حالة خاصة لم ينص عليها الدستور في أي من مواده، يكون قد هوى الى حد الانعدام اي يصبح عديم الوجود. والمجلس لم يعتقد ذلك، إذ ان العيوب الدستورية التي أسست في رأيه بطلان القانون لا تصل به لحد الانعدام.