مداخلة ألقيتها خلال جلسة العصف الفكري الثانية التي نظمها المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة بعنوان:اجراءات مراجعة المجلس الدستوري في النظام اللبناني والتي جرت في فندق (Smallville) – المتحف يوم الخميس 27 تموز 2017 .

أدار الجلسة العميد د. وسيم حرب وترأس الجلسة رئيس المجلس الدستوري د. عصام سليمان وبحضور ومشاركة كلٍ من د. غالب غانم- د. غالب محمصاني- د. عمر حوري- الأستاذ جورج شاهين- الأستاذ نقولا ناصيف.

وناقش المجتمعون الورقة البحثية التي أعدها د. انطونيوس بو كسم بعنوان: التوعية على دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق في لبنان".

نص المداخلة:

أتوجه بالشكر إلى المركز العربي لتطوير حكم القانون والنزاهة الذي شرفني بمشاركة أستاذتي وفقهاء الدستور في هذه الجلسة الفكرية.

وأنوه العمل الجاد الذي أداه الزميل الدكتور انطونيوس بو كسم، الذي أؤيد مضمون دراسته، مع اقتراح بعض الإضافات حول نقاطٍ مثارة، وفق ما يأتي:

تحدث الزميل العزيز حول التكامل بين مهمة المجلس النيابي والمجلس الدستوري، هي عبارة وجدتها ملفتة إذ يتحدث الاجتهاد الدستوري عن تكامل بين المجلس الدستوري ومجلس شورى الدولة وذلك في إطار توحيد قواعد الرقابة على السلطتين التشريعية والتنفيذية الذي اطلق نظرية دسترة المبادئ العامة.

أما التكامل بين مجلس النواب والمجلس الدستوري فلها منحى آخر إذ في الدعوى الدستورية لا يوجد مستدعى ضده، ومجلس النواب ليس طرفاً في الدعوى ولا يتمثّل فيها ولا يبدي دفاعه في المراجعة المطروحة، ولهذا يفترض بالمجلس النيابي أن يعتبر عمل المجلس الدستوري مكملاً لعمله في حفظ الدستور لناحية ضمان انطباق التشريعات الصادرة عنه على أحكام الدستور.

أشار الزميل إلى أن المجلس الدستوري هو سلطة دستورية مستقلاً مستنداً إلى حكم المجلس رقم 1 لعام 2005 الذي قضى صراحة بأن المجلس أنه سلطة دستورية مستقلة، فلم يقبل أنه جزء من السلطة القضائية ولا التبعية للسلطات الأخرى (كديوان المحاسبة الذي جرى ربطه برئاسة الحكومة، والمجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء الذي جرى ربطه بمجلس النواب).

وحيث أن المجلس الدستوري كرّس نفسه كسلطةٍ دستورية مستقلة، كان له أن يفرض على بقية السلطات احترام الغاية من إنشائه وإلزام السلطات بوضع القواعد التي تتيح له ممارسة مهماته بدون قيود.

وهنا لا بد من معرفة الغاية من وجود المجلس الدستوري وعلى ضوء هذه الغاية يفترض أن تتحدد آلية عمله.

لقد ورد في وثيقة الوفاق الوطني اللبناني التي أقرّت بموجب قانون 22/10/1989 النص الآتي: ضمانا لخضوع المسؤولين والمواطنين جميعا لسيادة القانون وتأمينا لتوافق عمل السلطتين التشريعية والتنفيذية مع مسلمات العيش المشترك وحقوق اللبنانيين الاساسية المنصوص عنها في الدستور:

2- ينشأ مجلس دستوري لتفسير الدستور ومراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

إن الدستور اللبناني ترك للقانون تحديد اصول عمل هذا المجلس وكيفية تكوينه، دون أن يتطرّق إلى بحث غاية المجلس، ما يعني أن من السهولة إعادة تعديل قانون المجلس الدستوري بما يضمن تحقيق المجلس للهدفين الذي أنشأ لأجلهما وهما: "حفظ العيش المشترك، وضمان حقوق المواطنين المكرسة في الدستور".

ولما كانت الغاية من هذه الندوة هي بيان دور القضاء الدستوري في بناء دولة الحق، فإن علينا المطالبة بإعطاء النص المحدد للغاية من إنشاء المجلس الدستوري مفاعيله الكاملة. وإن تطبيق وثيقة الوفاق الوطني التي حددت الغاية من إنشاء المجلس الدستوري، يوجب إعادة النظر بكافة القوانين وإبطال ما يتعارض منها مع الاتفاقيات الدولية ذات الصلة بحقوق الإنسان.

كتب الزميل حول الدفع بعدم دستورية القانون أمام المحاكم العدلية والإدارية، وهنا نؤيد ما ذكره الزميل العزيز عن أن إحالة المراجعة أمام المجلس الدستوري بعد الدفع بعدم دستورية القانون يحتاج إلى تعديل دستوري، أما مجرّد الدفع بعدم دستورية القانون دون طلب إبطال النص، فهو لا يحتاج إلى تعديل دستوري، حيث يمكن بموجب تعديل تشريعي تعطيل النص غير الدستوري دون إبطاله

وإن قانون أصول المحاكمات المدنية يجيز عند تعارض أحكام المعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية.

وهنا نسأل: أليس الدستور أولى بالرعاية من المعاهدة الدولية، وانطلاقاً من هذه الأولوية ألا يمكن وضع النص الآتي في أصول المحاكمات المدنية: عند تعارض أحكام الدستور والمعاهدات الدولية مع أحكام القانون العادي، تتقدم في مجال التطبيق الأولى على الثانية.

مع العلم أن القسم الأكبر من المعاهدات الدولية إنما تقرّ بموجب مراسيم فكيف نقبل بتقدم مرسوم على قانون، ولا نقبل بتقدم دستور في التطبيق على قانون؟.

سؤال مشروع آمل بالحصول على إجابة حوله.

وبعد السؤال أطرح هاجساً، حول قدرة المجلس الدستوري على إصدار الأحكام بالسرعة المطلوبة إذا وسّعنا قاعدة الجهات صاحبة الحق بالدفع بعدم الدستورية، وهل سيؤدي ذلك إلى إغراق المجلس الدستوري بآلاف المراجعات التي قد يكون منها مراجعات نابعة عن عدم ملاءمة القانون وليس دستوريته.

بل إن التوجه الحديث في الاجتهاد الإداري بخاصة طعون الجمعيات يقتضي إثبات الضرر اللاحق بالجمعية لقبول الطعن، إذ تعمد الجمعيات الى التقدم بمراجعات تؤدي إلى عرقلة مشاريع عامة لا لسبب إلا لأسباب سياسية أو لعدم رضاها عن المشروع.

لذا من الممكن تحقيق الأهداف ذاتها من خلال أمرين:

الأمر الأول: دفع الجهات المختصة على ممارسة حق الطعن، وللأمانة فإن الرئيس ميشال سليمان مارس هذا الحق ثلاثة مرات بينما لم يقدم غيره من الرؤساء على التقدم بمراجعة وكانت الفرصة متاحة أمام فخامة الرئيس ميشال عون للطعن بعدة قوانين بدا ظاهراً عدم دستوريتها إلا أنه اكتفى بعدم بتوقيع القوانين لتنشر بدون بتوقيعه ولم يطعن بها لعدم الدستورية.

أما رئيس مجلس الوزراء ورئيس مجلس النواب فلم يصادف أنهما مارسا هذه الصلاحية حتى تاريخه.

الأمر الثاني: إلغاء مهلة الطعن المحددة بخمسة عشر يوماً من تاريخ نشر القانون في الجريدة الرسمية، بحيث يصبح متاحاً لأصحاب الاختصاص الطعن بأي قانون يتعلق بحقوق الإنسان المقررة في الدستور أو بالعيش المشترك، وإن إلغاء مهل الطعن لا يحتاج إلى تعديل دستوري لأن الدستور لم يحدد أي مهلة للطعن.

ويمكن الاستئناس باجتهاد لمجلس شورى الدولة قضى بالالتفاف على مادة قانونية تمنع سماع مراجعة القضاء الشامل التي تستند على عدم شرعية قرار إداري أوصدت بشأنه مهلة الطعن ". حيث حصر الاجتهاد تطبيق هذا الحظر في القضايا المالية البحتة كحالة دفع علاوة مالية أو حسم راتب، وأما إذا لم تكن ذات طابع مالي بحت كعدم تصنيف الموظف أو تخفيض رتبته فإن مراجعة التعويض تكون مقبولة (م.ش. قرار رقم: 637/2016-2017 تاريخ 15/5/2017 نعمى عبد العزيز الحاج مواسي/ مجلس الإنماء والإعمار).

كتب الزميل أن الدستور اللبناني أنشأ مجلساً للرقابة على دستورية القوانين، ولكن تبين لاحقاً أن قانون إنشاء المجلس الدستوري وسّع رقابة المجلس لتشمل سائر النصوص التي لها قوة القانون، والظاهر من اجتهاد المجلس الدستوري أنه قد يرفض هذه التوسعة، عندما قضى في أحكامه إلى المساواة بين المراسيم العادية والمراسيم الصادرة وفقاً للمادة58 من الدستور (م.د. قرار رقم1/2001 تاريخ10/5/2001 الصادر في طلب ابطال الفقرة (ثالثاً) من المادة الاولى من القانون رقم 295 تاريخ 3/4/2001)، دون أن يستفاد من هذه المساواة أن المراسيم الأخيرة لا تخضع لرقابته. أما المراسيم الاشتراعية فإن اجتهاد المجلس كان حاسماً بأن التفويض التشريعي بحد ذاته غير جائز دستورياً وباطلاً (م.د. قرار رقم1/2002 تاريخ 31/1/2002 الصادر في مراجعة إبطال القانون رقم 379/2001 "الضريبة على القيمة المضافة" ج.ر. عدد 8 تاريخ 7/2/2002 ص871.)

وحول صلاحية المجلس الدستوري بتفسير الدستور، أويد ما طرحه الزميل العزيز، من ضرورة أن يتصدى المجلس لتفسير الدستور، واللافت أن المجلس الدستوري فعل ذلك أكثر من مرة بصورة غير مباشرة عندما أبدى موقفاً من قضايا دستورية مثارة: مثلاً يمكن استخلاص من حكمٍ للمجلس الدستوري أن بالإمكان ملاحقة الوزير أمام القضاء العدلي عندما قضى أن التنصت الذي يجري بناء على قرار قضائي بالنسبة لرئيس مجلس النواب ولرئيس مجلس الوزراء وللنواب وللوزراء لا يكون مخالفاً للدستور شرط ان يتم في اطار ملاحقة قضائية وفي الحدود التي ينص عليها الدستور ايضاً(م.د. قرار رقم2/99 تاريخ24/11/1999- االصادر في مراجعة إبطال مواد من القانون رقــم 140 الصادر بتاريخ 27 تشرين الأول 1999، المتعلق بصون الحق بسرية المخابرات التي تجري بواسطة أية وسيلة من وسائل الاتصال).

كما تطرق المجلس الدستوري لحالة دستورية غير مقررة بالنص وهي حالة متصلة بعلاقة النائب بمجلس النواب (ويمكن أن نستخلص من هذا الحكم عدم جواز امتناع النائب عن حضور جلسات مجلس النواب)، حيث ورد في إحدى حيثيات قرار صادر عن المجلس الدستوري أنه:"إذا قدر لنائب او اكثر ان يشل قدرة مجلس النواب بالذات على اطلاق التشريع .. (م.د. قرار رقم 4 تاريخ 29 أيلول 2001 الصادر في مراجعة إبطال قانون تعديل بعض مواد قانون أصول المحاكمات الجزائية).

وبخصوص تفسير المجلس الدستوري بصورة مباشرة للدستور، من الممكن في حال الاعتراف بالقوة الدستورية لوثيقة الوفاق الوطني منح المجلس لهذه الصلاحية حيث تضمنت هذه الوثيقة نصاً يمنح المجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور.

برأيي أن للمجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور، ولا يحتاج لممارسة هذه الصلاحية لإقرار أي قانونٍ او تعديلٍ دستوريٍ جديد وذلك للأسباب الآتية:

**السبب الأول**: إن القانون الدستوري رقم 18 تاريخ 21/9/1990 الدستور اللبناني لم يلغِ النص الوارد في ويثقة الوفاق الوطني، حيث تضمّن هذا القانون في عنوانه: القانون الدستوري الرامي الى اجراء تعديلات على الدستور تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني، وفي مادته الأولى:تعدل احكام الدستور وفقاً لما يأتي..، وفي مادته الثانية: الغيت كل الاحكام الاشتراعية المخالفة لهذا القانون الدستوري.

يبدو واضحاً من السياق المذكور، أن القانون الدستوري المشار إليه لم يلغِ المواد الواردة في وثيقة الوفاق الوطني التي لم يدرجها في متن الدستور. بل لا زلت هذه الوثيقة تقرأ بكافة بنودها بما فيها البند المتعلق بتفسير الدستور، كذلك فإن هذا البند لم يلغَ ضمناً لأنه لا يخالف أي نصٍ واردٍ في القانون الدستوري المذكور، إذ ان ميدان رقابة دستورية القوانين هو مختلف عن ميدان تفسير الدستور والصلاحية الأولى لا تتضمّن ولا تحجب الثانية.

**السبب الثاني:** وثيقة الوفاق الوطني لها قوة الدستور

من المسلم به أن ما أدرج في متن الدستور من بنود الميثاق الوطني، قد اكتسبت بهذا الإندماج قوة النص الدستوري، بل هي ذاتها أضحت الدستور. لكن السؤال هو حول البنود التي استبعدت ولم تُدرج في الدستور او في مقدمته.

فإذا اعتبرنا ان احكام هذه الوثيقة تتمتع بقيمة دستورية وجب ضمها الى ما يسمى بالكتلة الدستورية"، أما اذا قلنا إن احكام هذه الوثيقة لا تتمتع بقيمة دستورية، فإن بإمكان المشرع سن قوانين مخالفة لها وتكون بمنأى عن رقابة المجلس الدستوري. والواقع ان الرأي منقسم حول مدى اعتبار احكام هذه الوثيقة تتمتع بقيمة دستورية ام لا. يقول الدكتور ادمون نعيم ان وثيقة الطائف لا تلزم الدولة اللبنانية ولا مؤسسات الدولة اللبنانية، صحيح انها طرحت على المجلس النيابي، والمجلس النيابي وافق عليها، انما الموافقة المذكورة ليست بالقانون ولا يمكن بشكل من الاشكال ان تعتبر ملزمة للدولة اللبنانية بأية مؤسسة من مؤسساتها.

بالمقابل هناك وجهة نظر مغايرة تعطي لأحكام الوثيقة قيمة دستورية، وهي تستند في موقفها إلى الحجج الاتية:

1. بعد التصديق على وثيقة الوفاق الوطني، جرى تكليف الدكتور سليم الحص تأليف حكومة الوفاق الوطني بتاريخ 13/11/1989. وقد جاء في كتاب التكليف الذي وقعه الرئيس الراحل رينيه معوض :"ان رئيس الجمهورية، بناء على الدستور، التزاماً بوثيقة الوفاق الوطني، يكلف الرئيس سليم الحص بتشكيل حكومة الوفاق الوطني...". ومعنى ذلك أن تشكيل الحكومة إنما تمّ بالاستناد إلى نصّين لهما الطبيعة الدستورية ويتمتعا بالقوة الإلزامية، وإلا لما كان من حاجة للارتكاز للوثيقة أدبية لا قيمة لها.
2. جرى تعديل الدستور عام 1990 حيث جاء في عنوان القانون الدستوري رقم 18 الصادر في 21/9/1990 "القانون الدستوري الرامي الى اجراء تعديلات على الدستور تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني". وهذا يعني ان الدستور قد عدّل تنفيذا لوثيقة الوفاق الوطني، وهذا إن دل على شيء، فإنه يدل على ان الدستور قد عدّل وفقا لقانون مساو له في سلم البناء القانوني الذي تتألف منه القواعد القانونية في لبنان.
3. إن قانون البث التلفزيوني والإذاعي رقم 353 تاريخ 28/7/1994 قد أوجب على المؤسسات الإعلامية الالتزام بوثيقة الوفاق الوطني ومقتضيات العيش المشترك والوحدة الوطنية. إن إدراج هذه الوثيقة القانون في متن قانون يكون قد حصّنها من الإلغاء ومنحها قوة هذا القانون على أقل، وإن كنّا نرى بأن هذا القانون يتحدث عن مبادئ عليا يتعذّر القول بأن لها قوة أقل من قوة النص الدستوري.
4. إن القانون رقم 57 تاريخ 29/5/1991 المتعلق بالإجازة للحكومة إبرام معاهدة الأخوة والتعاون والتنسيق بين لبنان وسوريا، قد نصَّ أن هذه المعاهدة قد أبرمت استجابةً لتطلعات شعبي البلدين تحقيقاً للميثاق الوطني اللبناني الذي صدقه المجلس النيابي بتاريخ 5/11/1989. ونكرر ما أعلاه، ونضيف بأن من الفقه والاجتهاد ولقانون يتحدّث عن سمو المعاهدة على القانون، ولهذا فإن إقرار اتفاقية تنفيذاً لوثيقة الوفاق الوطني يحصّن هذه الوثيقة من الإلغاء ويرفع بنودها إلى مرتبة المعاهدة على الأقل أو تسمو على هذه المعاهدة أي يكون لها قوة النص الدستوري.

وبحسب الوجهة الأخيرة الراجحة الحجج، فإنه يكون للبند الذي ينيط بالمجلس الدستوري صلاحية تفسير الدستور قوة النص الدستوري.

وعليه، نخلص من كلّ ما تقدّم أن صلاحية المجلس الدستور لم تعد مقتصرة على الصلاحية الواردة في المادة 19 من الدستور بل أضيف إليها صلاحية الرقابة على النصوص التي لها قوة القانون، وبتوسعة صلاحية المجلس الدستوري بموجب قانون عادي يكون من بابٍ أولى تطبيق النص الموجود المتعلق بصلاحية تفسير الدستور بخاصةٍ وأن هذا البند الوارد في وثيقة الوفاق الوطني لا زال مرعي الإجراء لم يلغَ صراحة ولا ضمناً، وله كما أثبتنا قوّة النص الدستوري.

وفيما خصّ الإشكاليات المطروحة،

فإن تعدد أنظمة الأحوال الشخصية لا صلة له بحق الدفع بعدم دستورية قانون، ذلك أن صفة المواطن تجيز له الدفع بعدم دستورية أي قانون يصار إلى تطبيقه في منازعة عالقة أمام القضاء بمعزلٍ عن طائفته. أما بخصوص قضايا الأحوال الشخصية فيحق للمستدعى الدفع بعدم دستورية القانون المطبق عليه، وهذا لا يشكل خرقاً لمبدأ المساواة وفق الاجتهاد المستقر للمجلس الدستوري

ذلك أن بدأ المساواة بين المواطنين امام القانون ليس مبدأ مطلقاً، ويمكن للمشترع ان يشذ عنه ويميز بالتالي في المعاملة بينهم اذا كان هذا التمييز ناشئاً عن الدستور او اذا وجد المواطنون في اوضاع قانونية مختلفة او اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حفاظاً على النظام العام شرط ان يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون (المجلس الدستوري قرار رقم 2/1999 تاريخ24/11/1999 الصادر في الطعن بالقانون رقم 140 تاريخ 27/10/1999- مجموعة قرارات المجلس الدستوري 1997-2000 ص410 و م.د. قرار رقم1/2003 تاريخ20/10/2003 الصادر في الطعن بالقانون رقم549 تاريخ20/10/2003).

وفيما خصّ التمييز في تقسيم الدوائر والقوة الاقتراعية لأصوات الناخبين فهو بحسب اجتهاد المجلس الدستوري مخالف للدستور(م.د. قرار رقم4/96 تاريخ7/8/1996 الصادر بالطعن في القانون رقم 530 تعديل بعض أحكام قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب، الصادر يتاريخ 26/4/1960 وتعديلاته).