

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي

2019 - 2024

المجلد

13

الجمهورية اللبنانية

المجلس الدستوري

الكتاب السنوي

2019 - 2024

المجلد

13

المجلس الدستوري

الحدث - بولفار كميل شمعون، رقم 239

هاتف: 05/466184 - 05/466185 - 05/466186

فاكس: 05/466191

Email: info@cc.gov.lb

الموقع الإلكتروني: www.cc.gov.lb

المقدمة

القاضي طنوس مشلب - رئيس المجلس الدستوري ص ١١

الباب الأول

الدراسات والمقالات

طنوس مشلب

- ١- التوازن بين الحفاظ على الحريات ومكافحة الأعمال الارهابية، ص ١٩
- ٢- دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات، ص ٢٥
- ٣- كيفية صنع القرار في المجلس الدستوري اللبناني، ص ٣٩

عصام سليمان

- ٤- أين المجلس الدستوري من «حكم القضاة»؟، ص ٤٥

عمر حمزه

- ٥- الرقابة الدستورية على القوانين: أسسها وطبيعتها، ص ٧١

فوزات فرحات

- ٦- مسألة توقيع وزير المالية على المراسيم ذات التبعات المالية. أجراء شكلي؟ أم جوهري؟ ص ٩٧

ميراي نجم

٧- تحقيق التوازن بين حقوق الافراد والنظام العام من خلال مراقبة دستورية القوانين، ص. ١١٩

خالد قباني

٨- التداعيات الإقليمية والدولية على مفهوم اللامركزية الإدارية الموسّعة. مقارنة إقليمية: اللامركزية الإدارية الموسّعة والظروف الإقليمية، ص ١٣٣

جوديت التيني

٩- العدالة الضريبية والمساواة في التكاليف من المنظور الدستوري، ص. ١٤٣

رزق زغيب

١٠- في معنى استقلالية السلطة القضائية وتجلياتها، ص. ١٦١

أمين عاطف صليبا

١١- هل أجمع الاجتهاد والفقه الدستوري في القانون المقارن على الرقابة على دستورية القوانين المُعدّلة للدستور، ص. ١٧٩

وسام اللحام

١٢- ملاحظات جديدة حول إصدار القوانين في لبنان، ص. ١٨٩

الباب الثاني

تعليق على القرارات

أمين عاطف صليباً

تعليق فقهي على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩/٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢ المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٩. ص ٢١٣

تعليق على القرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٠/١ المتعلق بالطعن بمادة واحدة من قانون موازنة ٢٠٢٠. ص ٢٢٣

الباب الثالث

التقارير والتوصيات

تقرير عن ورشة العمل المشتركة بين المجلس الدستوري وهيئة الإشراف على الانتخابات المنعقدة في ٢٠٢٢/٣/١٨ ص ٢٣٧

توصيات ورشة العمل المنعقدة في ٢٠٢٢/٤/١٢ بعنوان «انتظام العملية الانتخابية وانعكاساتها على قرارات المجلس الدستوري»، ٢٠٢٢/٤/١٢. ص ٢٤١

توصيات ورشة العمل ٢٠٢٣/٣/٢٩ بعنوان «الدروس المستفادة من الطعون الانتخابية للعام ٢٠٢٢». ص ٢٥١

تعليق المجلس الدستوري على تقرير بعثة المفوضية الأوروبية حول الدور الوظيفي لنظام العدالة في لبنان بعنوان «Functional review of the justice system in Lebanon»، ٢٠٢٣/١٢/٧ ص ٢٥٧

الباب الرابع

المؤتمرات والنشاطات

مقدمة

القاضي طنوس مشلب رئيس المجلس الدستوري

رقي الأوطان وعظمتها رهن برقي وشفافية مؤسساتها الدستورية، وشفافية تلك المؤسسات رهن بكفاءة القيمين عليها ونزاهتهم،

وكأنّ القدر هو للبنان بالمرصاد، فلا يكاد ينهض من كبوة، ليقلع في تحصين مؤسسات تحاكي تقدّم العصر ومتطلباته، حتّى يفاجأ بعوائق وصعوبات تصدّه فتتقّص من بعض مزاياه وترتد سلباً على المؤسسات. ولكن هذا البلد الصغير في مساحته، الممتد على مساحة العالم في تطلّعاته وقدرات بنيّه، يعيد المحاولة، وهو كطائر الفينيق، في كلّ مرة يموت فيها، يجدّد نفسه ذاتياً، ومن جديد ينبعث من رماده حياً، وبتجدّده، تعود معظم مؤسساته الى مسيرتها الطبيعية الطموحة، فتتفّض عن ذاتها غبار الترهل، وتتطلق من جديد لتعوّض عن الوقت الضائع. هذا الواقع ينطبق في قسم كبير منه على المجلس الدستوري.

فالمجلس الدستوري الذي نصّت على إنشائه وثيقة الطائف، بعد أكثر من خمسة عشر سنة من المعارك والحروب، وتقرّر إنشاؤه بموجب المادة ١٩ من الدستور الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠، باعتباره خطوة إصلاحية ضرورية وواعدة، لم يبصر النور الا في ١٤/٧/١٩٩٣، بموجب القانون رقم ٢٥٠. وقد باشر فعلياً عمله في العام ١٩٩٤، بعد أن تشكّلت أول هيئة برئاسة المحامي والوزير السابق وجدي الملاط. وها نحن اليوم في العام ٢٠٢٤، نحتفل بمرور ثلاثين عاماً على بدء عمله.

إضافةً الى التأخير في إنشائه وتأليف هيئته الأولى، فقد أصيب بعدّة انتكاسات منذ بدء عمله، كانت أولاً انقطاع نشاطه الأساسي، أي البت في الطعون والمراجعات الدستورية والانتخابية في ٨/٨/٢٠٠٥، لتوقف خمسة من أعضائه عن العمل بدون أسباب واضحة. واستمرّ الوضع على حاله، لتعاقس السلطة السياسية المختصة عن انتخاب وتعيين أعضاء جدد رغم انتهاء ولاية جميع الأعضاء في العام ٢٠٠٦. وعاد المجلس الى نشاطه في ٥/٦/٢٠٠٩ حين أقسم الأعضاء الجدد اليمين وباشروا عملهم، والذين استمروا في ممارسة مهامهم حتى تاريخ ٢٣/٨/٢٠١٩، أي لأربع

سنوات اضافية، عملاً بالمادة ٤ من القانون رقم ٢٤٣/ ٢٠٠٠ (النظام الداخلي)، لعدم تعيين سواهم عند انتهاء ولايتهم قانوناً.

في ٢٣/٨/٢٠١٩، اكتمل تعيين أعضاء المجلس الحالي وأقسموا اليمين في التاريخ إيّاه. وتمّ من بعده، انتخاب القاضي طنوس مشلب (كاتب هذه المقدّمة) رئيساً والقاضي أكرم بعاصيري نائباً للرئيس بالاقتراع السري. ثمّ جرى انتخاب القاضيين عوني رمضان ورياض أبو غيدا عضوين في مكتب المجلس والقاضي عوني رمضان أميناً للسر.

على الأثر وبناء لاتفاق محدّد مع رئيس المجلس السابق الدكتور عصام سليمان، جرت عملية التسليم والتسلّم في ٢٧/٨/٢٠١٩، خلال مؤتمر صحفي تمّنّى فيه الرئيس سليمان، بحضور معظم أعضاء المجلس السابق، للمجلس الجديد التوفيق في مهمته، مبدئياً استعداده للمساعدة في أي شأن يطلب منه. وشكر الرئيس مشلب بدورره سلفه مثنياً على ما أرساه المجلس المنتهية ولايته من قواعد ومبادئ دستورية من خلال اجتهاد غني، وما تركه من دراسات معمّقة ومن إرث دستوري أغنت المكتبة الدستورية.

وبعد انتهاء عملية التسليم والتسلم، وكان من ضمنها طعنان بموازنة عام ٢٠١٩ وطعن بعملية الانتخاب الفرعية في دائرة الشمال الثانية في طرابلس، كانت لا تزال قيد النظر، بادر المجلس الى دراسة الطعون في جلسة عقدها على الفور، ثم جرى تعيين مقررّين وبالنسبة لضم طعني الموازنة وأصدر قراره فيهما بتاريخ ١٢/٩/٢٠١٩. كما أصدر قراره في الطعن الانتخابي في ٢٥/٩/٢٠١٩، مصمّماً على متابعة نشاط أسلافه واضفاء بصمة جديدة عليه وترسيخ وتطوير المبادئ والقواعد الدستورية التي جرى تكريسها، وعقد ورش عمل ومؤتمرات في الداخل والمشاركة في المؤتمرات التي يدعى اليها خارج لبنان. وكان أول تلك المؤتمرات مقررّاً في القاهرة بين ١٩ و ٢٢ تشرين الأول من العام ٢٠١٩ بمناسبة العيد الخمسين للمحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر بعنوان «التوازن بين الحفاظ على الحريات ومكافحة الاعمال الإرهابية». فتقرّر أن يتمثل المجلس برئيسه ونائب الرئيس.

ولكن، وبعد أقلّ من شهرين على بدء مسيرة واعدة وطموحة، حصلت أحداث ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩ وطال أمدها، مع ما رافقها من إقفال للطرق وأعمال شغب أدّت الى شلل معظم مؤسسات الدولة ومرافقها، لتتداخل معها، في أواخر شباط من العام ٢٠٢٠، جائحة كورونا التي إنتشرت في

معظم أنحاء الوطن. وقبل أن تخفّ وطأة أي منهما، لا بل في ذروتها، حصل انفجار مرفأ بيروت في ٤/٨/٢٠٢٠ وما نتج عنه من شهداء وجرحى وتدمير منازل ومؤسسات. وترافق كل ذلك مع الأزمة الاقتصادية والمالية الخانقة وتدني قيمة العملة الوطنية، ما انعكس سلباً على ميزانية المجلس الدستوري التي لم تعد تكفي لتأمين الحاجات الضرورية الملحة. وتوقّفت الشركة التي كانت مولجة بصيانة الموقع الإلكتروني وتحمله القرارات ونشاطات المجلس عن متابعة عملها. وتعدّرت طباعة الكتاب السنوي وطباعة مجموعة قرارات المجلس منذ ذلك التاريخ، علماً أنّ آخر منشورات صدرت عن المجلس تعود الى عهد المجلس السابق.

كل تلك الأزمات، وبنوع خاص تفشي جائحة كورونا بشكلها المخيف، لم تحل دون متابعة المجلس نشاطاته بشكل شبه عادي. فلم يقلل المجلس ابوابه، الا لمدة عشرة أيام متواصلة لنظهير مقرّه، بعد إصابة بعض الأعضاء والموظفين، ثم استأنف بعدها نشاطه ساعياً في الوقت إياه لتأمين الطاقة البديلة والحاجات اللوجستية لاستمرار عمله، بعد انقطاع التيار الكهربائي بشكل كامل والنقص المتزايد في القرطاسية. إضافة الى ذلك، قام باستلام تصاريح الذمة المالية والمصالح من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة والنواب والوزراء ورئيس وأعضاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وذلك قبل انتقال هذه الصلاحية الى الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد في أواخر العام ٢٠٢٠.

وكأنّ القدر كان يتربص بالمجلس الدستوري تحديداً لشلّ نشاطه، فغيّب الموت في ٢/١/٢٠٢١ عضو المجلس المحامي الياس بو عيد، ومن بعده في ٩ شباط ٢٠٢١ عضو المجلس، نقيب محامي الشمال السابق عبد الله الشامي. وظلّ المجلس مثابراً على نشاطه وعلى دراسة المراجعات، حتى حال المرض دون تمكّن العضو القاضي أنطوان بريدي من حضور الجلسات. فأجريت المناقشة معه بواسطة الانترنت في الطعن في القانون رقم ٢٠٢١/٢١٥ تاريخ ٨/٤/٢٠٢١ (اعطاء مؤسسة كهرباء لبنان سلفة خزينة لعام ٢٠٢١)، أملاً في اصدار القرار. لكنّه توفي في ٨/٥/٢٠٢١، ففقد المجلس نصاب جلساته وعجز عن اصدار القرار وجرى تنظيم محضر بالواقع.

بعد تعيين الأعضاء الثلاثة الجدد، القاضي ميشال طرزي الذي أقسم اليمين في ٥/٨/٢٠٢١ والقاضي ألبرت سرحان والمحامية ميري نجم اللذين أقسما اليمين في ٩/١١/٢٠٢١، اكتملت هيئة المجلس. فاستأنف مهامه محاولاً التعويض عمّا تأثّر به نشاطه وانتاجيته جراء الأزمات والمعوقات المتلاحقة السابق ذكرها. وتوصّل بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ودعمه الى تنظيم عدد

من ورش العمل قبيل الانتخابات النيابية التي جرت في أيار ٢٠٢٢ لتهيئة عمله كقاض انتخابي، كما جرى تنظيم ورشة عمل لاحقة لصدور القرارات في ٢٩/٣/٢٠٢٣، بعنوان «الدروس المستفادة من الطعون الانتخابية للعام ٢٠٢٢».

وقد تبع كل من تلك المؤتمرات وورش العمل توصيات صدرت عن المجلس الدستوري والجهات المشاركة، تضمنت اقتراحات تهدف الى تحسين العملية الانتخابية وفصل النزاعات فيها، علماً أنّ بعض تلك الاقتراحات يوجب تعديل القوانين ذات الصلة. كما ساهم المجلس في عدد من المؤتمرات وورش العمل في لبنان وفي الخارج، بمواضيع دستورية مختلفة، ممثلاً برئيسه و/أو بأعضائه (تمّ عرضها تفصيلاً مع الصور في متن هذا الكتاب).

وبعد الانتخابات التي جرت في شهر أيار من العام ٢٠٢٢، وردت الى المجلس الدستوري ست عشرة مراجعة طعن بصحّتها مقدّمة من قبل مرشحين خاسرين في دوائر مختلفة، وكان وضع المجلس، من الناحية اللوجستية قد ازداد سوءاً. فالحرارة في منتصف فصل الصيف كانت خانقة والتيار الكهربائي مقطوع بشكل شبه دائم، ولا ميزانية لصيانة المولد الكهربائي ودفع ثمن المحروقات أو شراء القرطاسية وتأهيل أجهزة الكمبيوتر وآلة التصوير.

في تلك الظروف، باشر المجلس دراسة الطعون فكان الأعضاء يتنقلون داخل ردهات المجلس الى الأماكن الأقل ظلمة من غيرها، لمتابعة عملهم، مع سعي متواصل لتأمين الحاجات اللوجستية والطاقة البديلة في الحد الأدنى اللازم لتسيير العمل، وقد تأمّن ذلك لاحقاً من قبل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي يقضي تقديم كل الشكر له.

على الرغم من تلك الصعوبات بتّ المجلس في فترة وجيزة نسبياً بجميع الطعون وأصدر قراراته فيها على ثلاث مراحل آخرها بتاريخ ٢٢/١٢/٢٠٢٢. وكان من نتيجة تلك الطعون إبطال نيابتين في دائرة الشمال الثانية (طرابلس) وإعلان فوز مرشحين غيرهما، وتصحيح أخطاء في العديد من الأرقام والحواصل التي لم يكن لها تأثير على نتيجة العملية الانتخابية النهائية، وذلك بعد التدقيق في كل ما أثير من مخالفات وتجاوزات وبنوع خاص: شراء الأصوات، الضغوط على المقترعين، التزوير في لوائح الشطب، تجاوز سقف الانفاق الانتخابي، الخطأ في فرز الأصوات، الغاء أصوات دون وجه حق، وغير ذلك... فأجريت فيها التحقيقات الموسّعة اللازمة، واستمّع الى غالبية الطاعنين والمطعون بصحة نيابتهم ومن استوجب الملف سماعه من شهود، وأعيد فرز ما يقارب ثلاثماية صندوق إقتراع.

أمّا الطعون في دستورية القوانين، فقد بلغت ١٩ طعناً، أصدر المجلس قراراته النهائية في ستة عشرة منها ونظم ثلاثة محاضر بعدم صدور القرار، أحدها بسبب عدم اكتمال النصاب لمصادفة وفاة ثلاثة أعضاء في المجلس، والآخرين لعدم تأمين الأكثرية المطلوبة.

وفي قراراته الدستورية أضاف المجلس القيمة الدستورية على مبدأ عدم رجعية القوانين الجزائية الأكثر تشدداً ومبدأ وضوح المناقشات البرلمانية، فضلاً عن تأكيده على قواعد ومبادئ ذات قيمة دستورية كرستها المجالس السابقة، كمبدأ وضوح القانون وفقهه، ومبدأ فصل السلطات ومبدأ المساواة ذات القيمة الدستورية.

وبناء للتواصل الحثيث والمستمر مع مؤسستي الـ U.N.D.P وكونراد أديناور اللتين يقتضي شكرهما، تمكّن المجلس من تنظيم عدد من النشاطات للاحتفال بمرور ثلاثين سنة على بدء عمله. فتعهدت الـ U.N.D.P بطباعة القرارات في مجلدين أحدهما للطعون الدستورية والثاني للطعون الانتخابية. إضافة الى ذلك، تعهدت بطباعة الكتاب السنوي ٢٠١٩ - ٢٠٢٤، والذي يحتوي على عدد من الدراسات في القانون الدستوري والعدالة الدستورية في اللغتين العربية والفرنسية، وتعليقات على بعض قرارات المجلس، كتبها أصحاب خبرة واختصاص وتمّ اختيارها بعناية لتشكّل مادة دسمة لكتاب يختصر مسيرة خمس سنوات للمجلس الحالي، على أمل أن نضيف ولو لبنة واحدة على ما أرساه أسلافنا، وأن يكون هذا الكتاب مرجعاً مفيداً للباحثين والطلاب. كما تضمّن هذا الكتاب تقارير وتوصيات صادرة عن المجلس بنتيجة ورش العمل، ونبذة عن نشاطاته في تلك الفترة تتخلّلها بعض الصور.

بموازاة المنشورات المنوّه عنها أعلاه، تقرّر عقد مؤتمرين بمناسبة ذكرى مرور ثلاثين عاماً على بدء عمل المجلس الدستوري:

- المؤتمر الأول يعقد في ٣ و ٤ تشرين الأول ٢٠٢٤ بدعم وتمويل من مؤسسة كونراد أديناور. وسوف يتم بث فيديو بهذه المناسبة يتتبع تاريخ المجلس الدستوري ويعرّف عنه وعن طريقة عمله،
- المؤتمر الثاني بموضوع الشفافية، يعقد في الاسبوع الأول من شهر كانون الأول ٢٠٢٤ بدعم وتمويل من الـ U.N.D.P..

وتجدر الإشارة الى كوننا، ونحن نخطّ ونجهز للمؤتمرات والنشاطات الدستورية، للاحتفال بمناسبة مرور ثلاثين سنة على بدء عمل المجلس، نبقى أيدينا على القلوب خشية معاكسة القدر لنا

وتعذّر احترام تلك المواعيد خاصة وأن الوضع السياسي ليس سليماً والوضع الأمني لا يبشّر بالخير ومناطق كثيرة تتعرض للقصف والتدمير. لكننا سنظلّ متفائلين، عاقدين العزم على إبقاء المجلس الدستوري حامٍ للحريات ولحقوق المواطنين، كونه مؤتمناً على احترام الدستور كي يظلّ الوطن موئلاً للحريات العامة، مزودين بإيمان راسخ بأن لبنان هو بالفعل كطائر الفينيق وأنّه سينهض معافى من كبوته، فتنفض مؤسساته الغبار عن ذاتها وتنطلق في تأدية أدوارها.

القاضي طنوس مشلب

رئيس المجلس الدستوري

الباب الأول
الدراسات والمقالات

التوازن بين الحفاظ على الحريات ومكافحة الأعمال الإرهابية¹

القاضي طنوس مشلب

رئيس المجلس الدستوري اللبناني

يقتضي التطرق سريعاً الى أسباب نشأة القضاء الدستوري قبل بحث دوره « في اجراء التوازن بين الحفاظ على الحريات ومكافحة الإرهاب ».

فالعنوان العريض الذي يمكن اعطاؤه لدور القضاء الدستوري هو قضاء الرقابة على دستورية القوانين وذلك انطلاقاً من قاعدة سمو الدستور على ما عداه من قوانين وتشريعات، والتي انبثقت منها فكرة الرقابة على دستورية القوانين.

فالدستور هو الوثيقة القانونية والسياسية الأسمى في الدولة، او بعبارة أخرى هو مجموعة القواعد التي تحدد نظام الحكم وسبل تنظيم السلطات العامة والعلاقات فيما بينها من جهة أولى، وفيما بينها وبين الافراد والجماعات الذين تتكون منهم من جهة ثانية، فتضمن حقوقهم وتكفل حرياتهم الأساسية وتضع الحدود والقواعد التي تحميها، وتحول دون المس بها او التعدي عليها، كي يستقر المجتمع وينمو بشكل آمن وسليم.

وبما ان الشعب، في الأنظمة الديمقراطية هو مصدر السلطات، ويمارس سلطاته بواسطة ممثليه، ولكون الأشخاص كما السلطات، عندما يعطون سلطة معينة يميلون الى التوسع والتمادي في ممارستها، فيسيئون استعمالها عن قصد او عن غير قصد، فلا يحد بالتالي من هذا التمادي الا وجود سلطة أخرى بصلاحيات واضحة بحيث تلتزم كل سلطة نطاق ما هو محدد لها دون تجاوزه.

الا أنه رغم كل ذلك يبقى امكان التجاوز وارداً، كما يظل وارداً احتمال سن قوانين قد تنتقص من حقوق الأفراد والحريات، التي كفلها الدستور بنصه وروحه، إذا لم يكن ثمة مرجع يتولى مراقبة تلك القوانين، ويدقق في مدى انطباقها على الدستور وعلى المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية، من هنا نشأت الرقابة الدستورية التي انيطت بهيئات مستقلة هي المحاكم والمجالس الدستورية.

1 موضوع المؤتمر الذي عقد في القاهرة بين ١٩ و ٢٢ تشرين الأول ٢٠١٩ بمناسبة العيد الخمسين للمحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية.

فنشأة القضاء الدستوري الفرنسي مثلاً في العام ١٩٥٨ كان من صلب مهامه، إضافة الى الانتخابات، وقف تعدي السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة التنفيذية فوصف بكونه «chien du garde de l'exécutif» وبموجب قرار أصدره في ١٦/٧/١٩٧١ وعرف ب(Décision de Liberté d'association) أثبت نفسه مراقبا لدستورية القوانين أي حاميا للحقوق الأساسية.

وغني عن البيان أن الدستور يضع المبادئ العامة والقواعد الأساسية للنظام السياسي للدولة في حياتها العادية. فمبادئه وقواعده تشكل عناوين، لأنه لا يمكنه ان يلحظ تفاصيل أمور الحياة اليومية وما يطرأ عليها من تطورات، كما لا يمكنه ان يلحظ مجمل الحوادث والمتغيرات والتقلبات التي يتعرض لها المجتمع، ليتمكن من وضع حل لكل متغير. أما تنظيم تفاصيل الأمور اليومية فهو على عاتق المشرع، الذي يقع على عاتقه أيضاً، مواكبة التطورات والمتغيرات وسن القوانين المناسبة لها، في ضوء أحكام الدستور والمبادئ الدستورية، فإذا تجاوز التشريع نطاق تلك الأحكام والمبادئ يتدخل القضاء الدستوري لاعادة الأمور الى نصابها.

وإذا كان ما يطرأ من احداث في الظروف العادية ، مثل حصول المظاهرات والاحتجاجات واعمال الشغب، لا يثير كبير عناء وغالبا ما يتنبه لها المشرعون فيحدون، ضمن المعقول، من حريات وحقوق الناس، بتدابير مقبولة نسبيا، الا ان الامر يختلف في الأوضاع الاستثنائية مثل حصول الثورات او احداث تهدد أمن المجتمع وسلامة المواطنين كالأعمال الإرهابية، ما يستدعي وضع حلول جذرية، عبر تدابير قاسية ومشددة تستوجب سن قوانين وتشريعات لا تتناغم مع الاحكام والمبادئ التي تكفلها الدساتير في الدول الديمقراطية او حتى تتناقض معها، ان لناحية التدابير الوقائية والاحتياطية، او لناحية الملاحقات والتوقيفات، او لناحية المحاكمات والعقوبات، او لناحية أماكن التوقيف او السجن، وكيفية المعاملة اثناء التوقيف وبعد صدور الاحكام.

من هنا نشأت نظرية الظروف الاستثنائية التي توجب تشريعات استثنائية، ونظرا لكون بعض الاعمال الاجرامية المشار اليها وتحديد الإرهاب، هي جرائم عابرة للحدود، فانه يقتضي ان تتضافر الجهود الدولية، لإمكان الوصول الى مكافحتها، مع أدنى حد ممكن من المساس بالحريات العامة وبالحقوق الشخصية، لاسيما منها اللصيقة بشخص الانسان، سواء لمن هم موضع شبهات، أكانت تلك الشبهات مرجحة ام بسيطة، او لعامة افراد المجتمع الذين سيطلبهم القانون في الظروف المحكي عنها.

وان أهم المشكلات التي تواجه المجتمع الدولي على هذا الصعيد هو عدم وجود تعريف موحد ومسلّم به للإرهاب ما يوجب إيجاد هذا التعريف والتسليم به، لأن مواجهة الإرهاب أصبحت أمراً دولياً، يقتضي ان يشارك فيه القانون الدولي العام والقانون الدولي لحقوق الانسان والقانون الدولي للإرهاب، علما ان ازدياد الاتفاقيات الدولية مع قرار مجلس الأمن ذي الصلة أدى الى ظهور ما يعرف بالقانون الدولي للمواجهة،

وما يثبت ضرورة التوافق على التعريف الموحد، والتسليم به، هو ان أعرق الدول في الديمقراطية تصنف الفعل الواحد او الأفعال المماثلة له وفي ظروف متشابهة، ضمن خانة الإرهاب او ضمن خانة المقاومة وحق الدفاع، بحسب الدولة او الجهة التي ارتكبته، في حين ان دولاً أخرى، ومن ضمنها، من لا تقل ديمقراطية عن الأولى، تعطيه تصنيفا مغايرا تماما، وكل ذلك من المنطلقات السياسية ومصالح الدولة التي تقوم بالتصنيف، ما يوجب إيلاء مهمة الوصف لهيئات دولية مستقلة وقادرة وعلى ان يكون وصفها ملزماً لجميع الدول والهيئات.

وان مجرد التوافق الدولي على توحيد تعريف الإرهاب وعلى الوسائل التي يجب اعتمادها لمكافحة، لا يكفي للحفاظ على الحد الأدنى اللازم من الحقوق والحريات، اذ تبقى المشكلة الكبرى في الأجهزة التي تتولى تلك المكافحة، خاصة في المرحلة الوقائية وفي المرحلة العلاجية، فيجب ان يتمتع عناصر تلك الأجهزة بمستوى عال من الأخلاقية والمهنية لان قيمة المؤسسات من قيمة من يتولى شؤونها وقد اثبتت التجارب ان بعض الدول الديمقراطية كانت من ضمن الدول الأكثر انتهاكاً للحريات والحقوق الشخصية للصيقة بالإنسان ، ليس فقط في المرحلتين المذكورتين أعلاه، انما كذلك بعد انتهاء الاعمال الإرهابية وانتهاء الملاحقات والتحقيقات وبعد صدور الاحكام، وكل ذلك بسبب مزاجية عناصر الأجهزة المولجة بالمراقبة والحراسة في تلك المراحل وعدم اعدادها الاعداد الكافي لاحترام حقوق المرتكب كإنسان.

وبالنسبة للبنان، فإن القضاء الدستوري، وتحديداً المجلس الدستوري، هو حديث العهد، نسبياً، كونه أنشئ في العام ١٩٩٣ بالقانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣، سنداً لاتفاق الطائف الذي عدّل الدستور اللبناني، وأصبح أي اتفاق الطائف الدستور المعتمد.

وفضلاً عن الحادثة، فالمجلس الدستوري اللبناني لا زال محدود الصلاحيات، تبعا لكون مراجعته محصورة بالنسبة لدستورية القوانين، برئيس الجمهورية أو برئيس مجلس النواب أو برئيس

الحكومة أو بعشرة نواب على الأقل أو برؤساء الطوائف فيما يختص بالتشريعات التي تتعلق بطوائفهم وتحديداً في الأحوال الشخصية، حرية المعتقد، ممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني.

وقد أثبتت الممارسة ضرورة توسيع طرق الطعن ليتمكن المجلس من مراقبة أكبر عدد من القوانين، ان لم يكن جميع القوانين، ووضعت عدة دراسات بهذا الخصوص وفي طليعتها دراسة أعدها الرئيس السابق للمجلس الدكتور عصام سليمان، يصح اعتمادها كمشروع متكامل لسد النقص والثغرات وتحسين أداء عمل المجلس الدستوري.

ورغم التضيق في طرق الطعن فقد أصدر المجلس ما يزيد على مائة وخمسين قراراً بدراسات معمقة، وأرسى مبادئ وقواعد دستورية، حرية الاطلاع عليها والاستناد اليها، وذلك في معرض رده لطعون أو ابطاله لنابات وإعادة الانتخابات، أو اعلان فوز الطاعن، وكذلك في معرض إبطاله لمجموعة من القوانين مبينا الخلل فيها، وملفتاً أحياناً الى ضرورة تجنب الثغرات. ومن ضمن المبادئ التي أرساها، ضرورة التوازن بين الحفاظ على الانتظام العام والحفاظ على حقوق الأفراد الأساسية والحريات، بجواز الحد من هذه الحقوق وتقييد الحريات انطلاقاً من قاعدة: «في الظروف الاستثنائية تنشأ شرعية استثنائية»، محتفظاً لنفسه بحق مراقبة ما إذا كانت تلك الظروف تستوجب كل تلك القيود.

وإذا كان لم يصدر عن المجلس الدستوري اللبناني أي قرار يبين دوره في اجراء التوازن بين مكافحة الإرهاب والحفاظ على الحريات بشكل محدد، لعدم ورود طعن في هذا الخصوص، إلا انه يصح الانطلاق من المبادئ التي أقرها وهي جواز قيام المشتري بوضع قيود وضوابط على الحقوق والحريات العامة للحفاظ على النظام العام من جهة، ووضع قواعد ومبادئ حاسمة على تلك القيود من جهة ثانية، لايجاد الحلول عندما تتطور الظروف الاستثنائية وتبلغ درجة الإرهاب. فيكون للمشتري سن قوانين تقيد الحقوق والحريات بالقدر والشكل المناسبين، ولمدة زمنية محددة، وذلك في الحد الأدنى، فلا يجرؤ مبدئياً على التماهي أو على تجاوز الحدود المناسبة، لأن المجلس الدستوري واقف له بالمرصاد

وبالعودة الى تعريف الإرهاب في القانون اللبناني فقد نصت المادة ٣١٤ من قانون العقوبات الصادر عام ١٩٤٣ على ما يلي:

«يعنى بالأعمال الإرهابية جميع الأفعال التي ترمي الى إيجاد حالة ذعر وترتكب بوسائل كالأدوات المتفجرة والمواد الملتهبة والمنتجات السامة او المحرقة والعوامل الوبائية أو الميكروبية التي من شأنها ان تحدث خطراً عاماً.

وفي العام ٢٠٠٣ أضيفت المادة ٣١٦ مكرر لمعاقبة تمويل الإرهاب او المساهمين فيه.

وقد حصلت عدة جرائم أثارت الذعر، ولكن المجلس العدلي اللبناني، وهو أعلى مرجع قضائي جزائي، نفى عنها صفة الإرهاب كونها ارتكبت بالأسلحة الفردية من نوع رشاشات وقذائف اربي جي ومسدسات، مثل جريمة اغتيال الشيخ نزار الحلبي وجريمة اغتيال الأستاذ داني شمعون وعائلته.

وقد اصطدمت الغرفة الاستئنافية في المحكمة الخاصة بلبنان، التي أنشئت للنظر في قضية اغتيال الرئيس الحريري، والتي يتوجب عليها تطبيق القانون اللبناني، لدى بحثها ببعض الجرائم التي أحيلت اليها تبعاً لجريمة اغتيال الرئيس الحريري، باجتهد المجلس العدلي، فاعتبرت، لإمكان وضع اليد عليها، ان تعداد قانون العقوبات اللبناني لوسائل الجريمة الإرهابية هو على سبيل المثال لا الحصر، مستعينة بذلك بالقانون الدولي القائم على المعاهدات والأعراف الملزمة للبنان وعلى الاتفاقية العربية لمكافحة الإرهاب.

وخلاصة القول فإنه يقتضي ان تتضافر الجهود الدولية للتصدي للإرهاب، بعيداً عن المصالح الخاصة وعن السياسة، مع التسليم بوجود التضحية أحياناً ببعض الحريات لمصلحة النظام العام، وإن طالت تلك التضحية أبرياء، لأن ممتنهي الإرهاب هم بمجملهم مدربون، ولا يمكن كشف مخططاتهم والحصول على اعترافاتهم بالطرق الحضارية المحضة إنما باستعمال القساوة وأساليب الضغط، ولكن لا يجب ان تصل تلك القساوة والأساليب الى مستوى عال من العنف والتعذيب كي لا يعالج الإرهاب بالإرهاب.

دور القضاء الدستوري في تحقيق مبدأ الفصل بين السلطات¹

القاضي طنوس مشلب

رئيس المجلس الدستوري اللبناني

الفصل بين السلطات هو ركيزة للديمقراطية، إذ يستحيل قيام ديمقراطية حقيقية في أية دولة من دون الفصل بين سلطاتها - فالدول الديمقراطية سواء أكان نظامها السياسي برلمانياً، شبه رئاسي أو رئاسياً تقوم على هذا المبدأ الذي تكرسه دساتيرها من أجل تقسيم العمل واتقانه، منع الاستبداد، صون الحقوق والحريات لأفراد المجتمع.

أول من تحدث عن هذه السلطات وقال بوجود الفصل بينها كان الفيلسوف اليوناني أرسطو في كتابه في «السياسة»، موضحاً أن كل نظام سياسي يكون مشتملاً على ثلاثة عناصر أساسية أولها مجلس الشورى الذي ينظر في الشؤون العامة، ثانيها الهيئة الحاكمة وثالثها مجلس القضاء، وأنه لا بد لهذه العناصر من التواصل المتبادل، الذي من شأنه أن يولد التوازن فيما بينها، ويؤمن بالتالي حسن سيرها،

فمجلس الشورى الذي قصده أرسطو، بحسب الصلاحيات التي يقوم بها، هو السلطة التشريعية الممثلة للشعب، والهيئة الحاكمة هي السلطة الإجرائية، ومجلس القضاء هو السلطة القضائية،

وبعد أرسطو ميز كثيرون من الفلاسفة السياسيين بين سلطات الدولة الجهورية وكان لهم فضل بتحويله هذا المبدأ إلى قاعدة عملية تقضي بالفصل فيما بينها، إلى أن جاء مونتسكيو، فاستوعب آراء من سبقه وعرض المبدأ بشكل واضح ومتوازن متطرقاً للنتائج التي تتجم عن عدم الفصل وللنفوذ التي تقتزن باعتماده وذلك في كتابه «في روح الشرائع» «l'esprit des lois» (١٧٤٨).

فاليهيات كما الأشخاص، عندما يعطون سلطة معينة، يميلون إلى التمادي والتوسع في

1 دراسة أعدها رئيس المجلس الدستوري بمناسبة الملتقى العلمي الحادي عشر لاتحاد المحاكم الدستورية بموضوع تحديثات القضاء الدستوري في أداء مهامه، المنعقد في القاهرة بين ١٩-٢٢ تشرين الأول ٢٠١٩.

ممارستها فيسيئون استعمالها، عن قصد في كثير من الأحيان، أو عن غير قصد في البعض منها، ولا يحد من هذا التمادي الا وجود سلطة أخرى عن طريق ما تملكه، كل واحدة إزاء الثانية من وسائل الرقابة- من هنا ان الفصل بين السلطات هو الوسيلة الوحيدة الفعالة التي تكفل احترام القوانين وحماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية من كل طغيان أو انتهاك

والفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام والمطلق وحصر كل سلطة ضمن نطاق صلاحياتها، انما يجب ان يظل التواصل والتعاون قائما فيما بينها من أجل تأمين التوازن وحسن سير العمل

ولكن كل ما سبق عرضه لا يستقيم ويؤتي بالنتائج المرجوة ما لم يكن ثمة رقابة رادعة على تلك السلطات، إذ ان مجرد تحديد الدساتير، المعترف بمبدأ سموها على سائر القوانين، للصلاحيات المعطاة لكل سلطة لا يكفي لوقف الجنوح المحكي عنه لدى الانسان، من هنا نشأت نظرية الرقابة على دستورية القوانين وعلى سائر الأعمال التشريعية التي تجلت في أول عهدها بشكلها القضائي في اجتهاد المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأميركية، برئاسة القاضي جون مارشال، في قرارها الصادر سنة ١٨٠٣، في دعوى ماربوري على مادسن والتي خلصت فيه الى ان الدستور هو القانون الأساسي في الدولة الاتحادية، وينصف بتفوقه على القوانين العادية، ما يجعل كل قانون صادر بعده، قانوناً معرضاً للإبطال، اذا تضمن ما يخالف هذا الدستور صراحة أو ضمناً.

ولضمان انطباق القوانين على الدستور وما تضمنه من مبادئ ومن ضمنها مبدأ الفصل بين السلطات، وجد القضاء الدستوري وانيط في غالبية الدول الديمقراطية، بمحاكم أو مجالس دستورية متخصصة.

على القضاء الدستوري ان يدقق في مدى انطباق القانون على الدستور في جميع نصوصه وما اذا كان فيه ما يمس صراحة أو ضمناً أحد تلك النصوص أو قاعدة دستورية أو مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية، مع الافتراض دائما ان الاعتبارات التي دفعت الى هذا التشريع هي تحقيق الصالح العام وهو أي القضاء لا يسعه إعمال رقابته على تلك الاعتبارات لأنه ليس له ان ينظر في ملائمة التشريع بل في دستوريته، ولا يسعه ان يحل نفسه محل المشتري في وضع التشريعات أو صياغتها عملاً بمبدأ فصل السلطات.

تسهل الرقابة ويسهل تبعا لها الحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات بقدر ما يفسح

المجال للقضاء بوضع يده على القانون، والعكس صحيح.

ففي الدول التي تنص دساتيرها على وجوب إطلاع القضاء الدستوري على مشاريع القوانين قبل صدورها لا يفترض ان تشوب القوانين اية مخالفة دستورية ولا ينبغي بالتالي ان تكون مخالفة لمبدأ فصل السلطات وكذلك يكون المجال واسعاً في الحفاظ على الدستورية في الدول التي تسمح بالطعن لأكبر شريحة من المواطنين عن طريق تقديم الطعون مباشرة ام عن طريق الدفع رغم المفعول النسبي للقرار القضائي في حالة الدفع على القضية موضوع الملاحقة.

ولكن مخالفة الدستور وخرق مبدأ الفصل بين السلطات قد يأخذ مداه ويصعب الحد منه عندما يضيق المجال أمام القضاء الدستوري بوضع يده على التشريع ان يحصر الطعن بجهات محددة قد يكون لبعضها يد في ذلك التشريع وهنا تكمن كما في الدستور اللبناني الذي نص في المادة ٩ منه على انشاء مجلس دستوري من ضمن صلاحياته مراقبة دستورية القوانين ولكنه ضيق مجال الطعن بحصره بفئات محددة، وقد أنشئ هذا المجلس بموجب القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٩٩٣/٧/١٤.

النصوص الدستورية:

تنصّ مقدّمة الدستور اللبناني، وهي جزء لا يتجزأ منه، على الفقرة جيم «ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية تقوم على احترام الحريات العامة...» وفي الفقرة هاء «ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها»

وقد حدد الدستور في الفصل الأول تلك السلطات وصلاحياتها بصورة عامة، وذلك في مواد ١٦ حتى ٢٠ ضمناً وفقاً لما يلي:

المادة ١٦: تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب.

المادة ١٧: تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

المادة ١٩: 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 أو الى عشرة أعضاء من مجلس النواب، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً في ما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية،

وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني.

تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعته بموجب قانون.

المادة ٢٠: السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها ضمن نظام ينص عليه القانون ويُحفظ بموجبه للقضاة وللمتناقضين الضمانات اللازمة.

أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتنفذ باسم الشعب اللبناني.

وخصّص الفصل الثاني للسلطة التشريعية، والثالث للأحكام العامة، والرابع للسلطة الاجرائية، وقسمه الى ثلاثة أقسام، الأول لرئيس الجمهورية والثاني لرئيس مجلس الوزراء والثالث للوزراء، محدداً الصلاحيات العائدة لكل منهم، إلا ان نصوص الدستور المصاغة بإيجاز ومبادئ عامة، كما معظم دساتير العالم، والتي لا يمكن ان تظال كل المواضيع والتفاصيل من جهة أولى، ورغبة الجنوح لدى السلطات نحو الاستئثار أحيانا بصلاحيات لا تعود لها من جهة ثانية، ووجود بعض الضعف او الثغرات في صياغة نصوص الدستور من جهة ثالثة، يفسح في المجال لمخالفة مبدأ الفصل بين السلطات، عن عدم قصد او دراية أحيانا وعن قصد أحيانا أخرى.

ففي معرض التشريع، قد تعتمد السلطة التشريعية الى التعدي على صلاحيات السلطة القضائية أو صلاحيات السلطة التنفيذية أو إعطاء هذه الأخيرة صلاحيات تعود للمشرع حصراً، وذلك إما بشكل واضح وصريح وإما ضمناً بطريقة صياغة النص بشكل يحتمل التأويل تاركة لنفسها مجالاً لتفسيره بما يلائمها، خاصة عندما لا تعطى صلاحية هذا التفسير لهيئة مستقلة كمحكمة دستورية او مجلس دستوري مثلاً.

من هنا يأتي دور القضاء الدستوري، ليقوم، عندها بإصلاح الخلل وإعادة الأمور الى نصابها ويبطل ما هو مخالف للدستور عملاً بقاعدة سمو هذا الدستور وحماية لمبدأ فصل السلطات.

والمجلس الدستوري اللبناني، رغم تضيق المجال في مراجعته بخصوص دستورية القوانين، بحصرها بأحد الرؤساء الثلاثة، او بعشرة نواب، او برؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً، فيما يتعلق حصراً بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني (المادة ١٩

من الدستور) أصدر العديد من القرارات، في موضوع فصل السلطات مرسخاً إياه كمبدأ ومبطلاً العديد من القوانين باعتبارها مخالفة له

وسنعرض بعض القرارات التي أبطل فيها المجلس الدستوري قوانين تعدت فيها السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة القضائية أو على صلاحيات السلطة التنفيذية ونستعيد التعليل الذي يؤدي الى تحقيق وحماية مبدأ فصل السلطات.

إبطال قوانين للتعدي على السلطة القضائية.

قرار رقم ٩٥/٢

١- بتاريخ ٩٥/١/١٢، صدر القانون رقم ٤٠٦ في مادة وحيدة هي التالية «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 بالجريدة الرسمية.

قدّم طعن أمام المجلس الدستوري فأصدر القرار بإبطاله تبعاً للتعليل التالي:

بما أنّ الانتقاص من الضمانات التي حفظتها المادة ٢٠ من الدستور للقضاء والمتقاضين، من أجل متطلبات استقلال القضاء وصون حق الدفاع، يشكل مخالفة دستورية.

وبما أنّ المادة ٤٥٩ من قانون تنظيم القضاء السني والجعفري نصت على ان «لا ينقل قضاة المحاكم الشرعية ولا يصرفون ولا يحالون على المجلس التأديبي الا بعد موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى»

وحيث إنّ القانون المطعون فيه، بإعطائه رئيس مجلس الوزراء منفرداً حق نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه او وضعه بالتصرف دون موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى...يكون مخالفاً للمادة ٢٠ من الدستور وينبغي ابطاله.

قرار رقم ٢٠٠٠/٥

بتاريخ ٢٠٠٠/٥/٣١، صدر القانون رقم ٢٢٧ بتعديل بعض مواد نظام شورى الدولة فنص في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ٦٤ على الآتي:

الفقرة الثانية:» لا تخضع القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء العلى للمراجعة بما في ذلك مراجعة النقض

الفقرة الثالثة: تطبق أحكام الفقرة السابقة (الثانية) على المراجعات التي لم يصدر بها حكم مبرم

طعن بالقانون لمخالفته مبدأ فصل السلطات وطلب إبطال الفقرتين المذكورتين فقرر المجلس الدستوري ذلك وأبطل الفقرة الثانية لأنها تمس بمبدأ استقلال القضاء وتنتقص من الضمانات المعطاة بالمادة ٢٠ المستعاد نصها أعلاه، وأبطل الفقرة الثالثة لمخالفة مبدأ فصل السلطات وفقاً للتعليل التالي:

-في ابطال الفقرة الثانية:

بما أنّ الفقرات الثلاث من المادة ٦٤، تقرر في قضايا التأديب، وهي لا تختلف من حيث طبيعتها ومضمونها، ففي حين تولي الأولى مجلس شورى الدولة خلافاً لأي نص آخر، حق النظر في النزاعات المتعلقة بتأديب الموظفين، تنزع الفقرة الثانية عنه النظر في القرارات التأديبية الصادرة عن مجلس القضاء الأعلى، وترفع الفقرة الثالثة يده عن المراجعات المشمولة بنص الفقرة الثانية والتي لم يصدر بها حكم مبرم

وبما أنّ الفقرة الثانية تمس بمبدأ استقلال القضاء وتنتقص من الضمانات التي أعطتها المادة ٢٠ من الدستور المستعاد نصها أعلاه للقاضي وهي هنا حق الطعن بقرارات التأديب، والتي لا يجوز إلغاؤها أو تعديلها دون ان يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً أو على الأقل تعادلها فاعلية وضمانة وقد أسهب القرار في التعليل

-في ابطال الفقرة الثالثة:

وبما أنّ الفقرة الثالثة تنص على ما يأتي «تطبق أحكام الفقرة السابقة (الثانية) على المراجعات التي لم يصدر بها حكم مبرم»

وبما أنّ هذا النص ينطوي على مفعول رجعي يؤدي الى رفع يد مجلس شورى الدولة عن النظر في مراجعات النقض التي قدمت اليه من القضاة العدليين الذين صدرت بحقهم قرارات تأديبية ويمنع على هذا القضاء اصدار الاحكام في هذه المراجعات.

وبما أنّ مبدأ الفصل بين السلطات، والذي ينبثق عنه، مبدأ استقلال القضاء، لا يجيز للمشرع ان يجري رقابته على قرارات القضاء، أو ان يوجه اليه الأوامر او التعليمات او ان يحلّ محله في الحكم في النزاعات التي تدخل في اختصاصه

وبما أنّ مبدأ فصل السلطات، الذي يتمتع بالقيمة الدستورية، يمنع إذا على أي قانون او عمل اداري ان يرفع يد القضاء عن قضية عالقة أمامه ويجعل القاضي بمنأى عن تدخلات السلطة التشريعية او السلطة التنفيذية

وبما أنّ هذه الفقرة تكون إذا مخالفة لمبدأ فصل السلطات ولمبدأ استقلال القضاء ويقتضي بالتالي ابطالها. إضافة الى ان ابطال الفقرة الثانية يستتبع حكما ابطال الثالثة في مطلق الأحوال.

قرار رقم ٢٠٠٥/١

- في ١٩ تموز ٢٠٠٥ صدر القانون رقم ٦٧٩ بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري

طعن بالقانون وكان أحد أسباب مخالفة مبدأ فصل السلطات أبطل المجلس الدستوري القانون مستندا الى التعليل التالي:

بما ان الفقرة (هـ) من مقدمة الدستور تنص صراحة على ان «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها»،

وبما أنّ المادة ١٩ من الدستور تنشئ مجلسا دستوريا وتحدد اختصاصه، فيضحي سلطة دستورية مستقلة تتمتع بالصفة القضائية،

وبما أنّ المادة ٢٠ من الدستور تنص على قيام السلطة القضائية وعلى استقلال القضاة في أداء مهامهم،

وبما أنّ المجلس يرى ان المشرع الدستوري عندما ينشئ مجلسا دستوريا انما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات بعد السلطة المشرعة والسلطة الإجرائية، انما

يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية الى سلطتين دستوريتين مستقلتين عن السلطة المشتربة والسلطة الإجرائية.

وبما أنّ مبدأ فصل السلطات هو مبدأ دستوري مكرس في الدستور اللبناني الذي يعتبر ان النظام قائم عليه أي انه 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 والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، حتى إذا توقف عمل أي من هذه السلطات الدستورية، تفقد الهيكلية الدستورية دعامة من دعائمها ويتوقف سيرها ويتعطل انتظامها الدستوري،

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

وبما أنّ المجلس يرى ان قيام السلطة المشتربة، دون اية إجازة دستورية، بكف يد للمجلس الدستوري عن النظر بالمراجعات الواردة اليه، تحت اية ذريعة كانت، انما يقع باطلا بطلانا كلياً لأنه يؤدي الى طغيان سلطة دستورية على أخرى وتعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية أخرى،

Considérant qu'aucune disposition de la Constitution non plus que»
de la loi organique... ne permet aux autorités ou aux parlementaires habilités
à déférer une loi au Conseil constitutionnel de le dessaisir en faisant obstacle
«à la mise en œuvre du contrôle de constitutionnalité engagé

Les grandes décisions du ; ١٥٥ .Rec , ١٩٩٦ .déc ٣٠ ,D.C ٣٨٦-٩٦ .C.C
.٣١١.p , ٢٣ ١١^e éd., n° ,Conseil constitutionnel

وبما أنّ نزع المشرع العادي اختصاص المجلس الدستوري بالنظر بالمراجعات الواردة اليه،
انما يؤلف تجاوزاً للمبادئ والنصوص الدستورية في حين لا يعود لأية سلطة دستورية الخروج عن
الدستور وأحكامه ومبادئه،

وبما أنّ المجلس، في ضوء كل ما سبق، يقرر ان القانون ٢٠٠٥/٦٧٩ المطعون فيه
يمس بمبدأ الفصل بين السلطات ويقتضي ابطاله لهذه الجهة ابطالا كلياً.

تعدّي السلطة التشريعية على صلاحيات السلطة التنفيذية

قرار رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤

بتاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧ صدر القانون رقم ١٤٠ «قانون صون الحق بسرية المخابرات»
المعروف بقانون التنصت، وقد نصت المادة ١٦ منه على انشاء هيئة تضم قضاة ونواباً للتنصت
من قانونية الإجراءات المتعلقة باعتراض المخابرات المتخذة بناء على قرار اداري

فاعتبر المجلس الدستوري ان اشراك نواب في هيئة إدارية وتقنية، تابعة للسلطة التنفيذية،
يشكل تدخلاً من قبل النواب في أعمال السلطة التنفيذية ويخرج النائب بالتالي من اطار مهامه
وصلاحياته التي حددها الدستور، وانه اذا كان مجلس النواب وفقاً للدستور، يتولى صلاحيات الرقابة
الشاملة على أعمال الحكومة، فليس له ان يمارس هذه الصلاحيات الا ضمن الأطر وفي نطاق
الحدود التي عينها الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب وخلص الى كون الاشتراك في هيئات
إدارية هو مخالف لمبدأ فصل السلطات وابطل المادة المذكورة.

قرار رقم ٢٠٠٠/١ تاريخ ٢٠٠٠/٢/١

بتاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٨، صدر القانون رقم ١٦٣ بنقل الملحقين الإغترابين من ملاك وزارة
الخارجية، طعن به باعتباره مخالفاً لمبدأ فصل السلطات لأن نقل الموظفين هو من اختصاص
السلطة التنفيذية، رد المجلس الدستوري الطعن ومميزاً بشكل دقيق وواضح بين صلاحيات كل من
السلطتين بقوله ان صلاحيات التشريع التي تعود لمجلس النواب وحده بحسب الدستور، هي شاملة
وغير مقيدة بأية حدود، كما ان الدستور لم يضع حدوداً فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام،
وان السلطة الإجرائية وما يتبعها من سلطة تنظيمية تولي مجلس الوزراء تطبيق القوانين التي يسنها
المشترع، وان المادة ٦٥ من الدستور أعطت مجلس الوزراء صلاحية تعيين الموظفين وصرفهم
وقبول استقالتهم وفقاً للقانون، أي ان ممارسة هذه الصلاحية مقيدة بالقواعد التي يحددها القانون
وانه يعود للمشترع، ان يلغي قانوناً نافذاً، او ان يعدل أحكام هذا القانون دون ان يشكل ذلك مخالفة
لأحكام الدستور، طالما هذا الإلغاء أو التعديل لم يمس قاعدة دستورية أساسية أو حقاً من الحقوق
الدستورية الأساسية أو مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية

وان المشترع بإقراره القانون رقم ٩٩/١٦٣ بتسوية أوضاع الملحقين الإغترابيين عن طريق إقرار قاعدة نقلهم بقي في حدود صلاحياته الدستورية ولم يتجاوز ذلك الى ما يقتضيه تنفيذ هذا القانون من إجراءات تنظيمية او قرارات تنفيذية لتطبيقه، يعود أمر اتخاذها للسلطة التنفيذية ويكون الادلاء بمخالفة مبدأ الفصل بين السلطات في غير محله.

قرار رقم ٢٠٢٠/٤ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢٢

أولى القانون رقم ٧ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٣ لجنة ثلاثية تؤلف من مجلس الخدمة المدنية ومكتب وزير الدولة لشؤون التنمية الإدارية والوزير المختص صلاحية تحديد مواصفات وشروط التعيين للوظائف الشاغرة في الفئة الأولى، وعلى ان ترفع للوزير المختص لائحة بأسماء المرشحين الثلاثة وفقاً لترتيب العلامات ليرفعها بدوره الى مجلس الوزراء ليختار أحدهم

اعتبر المجلس الدستوري ان هذا القانون يقلص من جهة أولى سلطة الوزير، بأشراك وزراء آخرين معه في حين يمنحه الدستور ولاية إدارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والأنظمة في الأمور العائدة لوزارته ويحد من جهة ثانية من صلاحية مجلس الوزراء بحصر اختيارهم بالمرشحين الثلاثة وهو صاحب الصلاحية في تعيين الموظفين في الفئة الأولى، وأبطله.

قرار رقم ٢٠٢٢/١ تاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤

في ٢٠٢٢/٢/٢١ صدر القانون رقم ٢٧١ بترقية رتباء في المديرية العامة لقوى الأمن الداخلي الى رتبة ملازم وقد أجاز للسلطة التنفيذية إنهاء خدمات الرتباء، الذين خضعوا لامتحانات ترقية عام ٢٠٠٨ ونالوا معدل ٢٠/١٠ وما فوق، برتبة ملازم متقاعد، اعتباراً من تاريخ صدور القانون مستثنياً

أ-الرتيب الذي صدر بحقه حكم قضائي بإدانته بجناية او بجرم شائن او بجلب المنفعة لنفسه

ب-الرتيب الذي ما زال قيد الملاحقة بإحدى الجرائم المذكورة، لحين صدور حكم نهائي بحقه وقضى بإدانته.

ج- كل من أحيل أمام المجلس التأديبي بجناية أو بجرم شائن وعوقب

طعن بالقانون لخرق مبدأ المساواة لأن الناجحين لم يكونوا ملاحقين عام ٢٠٠٨ أو يوجد بحقهم أحكام، فرد المجلس الدستوري الطعن مبدئياً:

ان سلطة التشريع هي سلطة شاملة ومطلقة وقد حصرها الدستور بمجلس النواب الذي يعود له ان يضع قانونا او يلغي قانونا نافذا او لم يدخل حيز التنفيذ بعد، او ان يعدل احكام هذا القانون في أي وقت، دون ان يشكل ذلك مخالفة لأحكام الدستور او يقع تحت رقابة المجلس الدستوري، طالما انه لم يمس نصاً دستورياً صريحاً او قاعدة دستورية أساسية او مبدأ من المبادئ ذات القيمة الدستورية.

ان الاعتبارات، التي يستند اليها المشتزع، المفترض ان تكون دوماً محققة للصالح العام والمجلس الدستوري لا يسعه أعمال رقابته على تلك الاعتبارات كونه لا ينظر في ملاءمة التشريع بل في دستوريته ولا يسعه ان يحل نفسه محل المشتزع في وضع التشريعات او صياغتها حفاظاً على مبدأ فصل السلطات المكرس في الدستور.

إبطال قوانين لإعطاء السلطة صلاحيات السلطة التشريعية

قرار رقم ٩٧/١ تاريخ ٩٧/٩/٢

في ١٩٩٧/٧/٢٤ صدر القانون رقم ٦٥٤ الذي مدد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية، المنتهية في ١٩٩٧/٦/٣٠ حتى تاريخ ٣٠ نيسان ١٩٩٩ بعد ان كان مددها من قبل حتى تاريخ ١٩٩٧/٦/٣٠، بعد ان كانت الحكومة قد طلبت هذا التمديد حتى تاريخ أقصاه ١٩٩٨/٤/٣٠ بالقانون.

اعتبر المجلس الدستوري ان التمديد بالشكل الذي حصل فيه قد أعطى الحكومة حق تمديد التاريخ الذي تجري فيه الانتخابات، وبالتالي تمديد موعد نهاية المجالس، وهو أمر من صلاحية المشتزع المقررة له في الدستور والتي تتناول، فيما تتناول، وضع القوانين المتعلقة بالانتخابات النيابية والمحلية والقواعد التي تجري على أساسها الانتخابات والموعود الذي تجري خلاله، بما في ذلك تحديد ولاية المجالس المنتخبة، وأبطل القانون لهذا السبب ولمخالفته مبدأ دورية الانتخابات الدستوري دون مبرر.

في كثير من الأحيان، كما سبقت الإشارة، قد يصاغ النص بطريقة يشوبها الالتباس أو الغموض ما يؤدي الى تفسيره وتطبيقه بطرق مختلفة، فيمكن للقضاء الدستوري في مثل هذه الحالات، وبدل ان يبطل القانون او البند الغامض ان يحصنه بتحفظات تفسيرية Réerves d'interprétation يقتضي التقيد بها في مراحل تطبيقه وتنفيذه فيفسره على النحو الذي يجعله متفقاً مع الدستور. (يراجع قرار رقم ٢٠٠٢/٣ تاريخ ٢٠٠٢/٧/١٥).

حيث فسّر المجلس الدستوري نص المادتين ٥ و ٦ المطعون بهما مضيفاً وجوب اخضاع الحسابات موضوعهما بصورة الزامية لأحكام المادة ٨٧ من الدستور، التي توجب عرض حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة على مجلس النواب ليوافق عليها.

وفي القرار رقم ٩٩/١

حصن المجلس الدستوري القانون، بعد ان رد الطعن وذلك بحذف كلمتين، وفي القرار رقم ٢٠٢١/٥ تاريخ ٢٠٢١/٩/١٦، حصن قانون الشراء العام بإزالة الالتباس في بند في احدى المواد، بتفسيره بأن رئيس مجلس الوزراء يحيل جميع أسماء الناجحين ويقترح المقبولين منهم لكل منصب بحسب ترتيب العلامات، وشطب كلمة واحدة في بند آخر من مادة ثانية.

عندما يضع المجلس الدستوري يده على الطعن فانه يدقق بكامل نصوصه ليبطل اية مخالفة فيها، اذ يصدف أحيانا ان الطعن يرتكز على مخالفات محددة ويرى المجلس مخالفات أخرى في القانون فيعمد الى التطرق اليها ويتخذ بشأنها القرارات المناسبة.

تتضح مما تقدّم أهمية دور المجلس الدستوري بالحفاظ على مبدأ الفصل بين السلطات بتحديدده للصلاحيات العائدة لكل منها في الدستور بشكل واضح ودقيق، وبيان مدى تقيد النص التشريعي بالحفاظ على تلك الصلاحيات ضمن الحدود المرسومة، ليعلن بالنتيجة ان النص مطابق او مخالف كلياً او جزئياً للدستور فإذا رأى ان النص مشوب كلياً او جزئياً بعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله كلياً او جزئياً بقرار يرسم حدود البطلان.

ويمكن للقضاء، عندما يشوب النص بعض الغموض او الالتباس ان يحصنه ويعطيه معناه الحقيقي الذي يجب الالتزام به في مرحلة التطبيق عن طريق التحفظات التفسيرية. ترسم قرارات المجلس الدستوري، في المجال الذي تطرقت اليه، الحدود الذي يجب على كل

سلطة التقيد بها وبنوع خاص السلطة التشريعية التي يمنع عليها التشريع، خلافاً لقرارات المجلس الدستوري، نظراً لكون هذه القرارات تتمتع بقوة القضية المحكمة وملزمة لجميع السلطات العامة وللمراجع القضائية والإدارية وهي مبرمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية عملاً بنص المادة ١٣ من قانون انشاء المجلس الدستوري.

كيفية صنع القرار في المجلس الدستوري اللبناني¹

القاضي طنوس مشلب

رئيس المجلس الدستوري

السيدات والسادة

أودّ أولاً ان أتوجه بالشكر لمؤسسة كونراد أديناور، بشخص المديرية الإقليمية لمنطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الدكتورة Anja Schoeller-Schletter على دعوتنا الى هذه الورشة وعلى ما قدمته وما تبدي من استعداد لتقديمه من مساعدات، لتسهيل الاطلاع على القوانين والاجتهادات الدستورية وتطويرها، كما أتوجه بالشكر أيضاً لجميع العاملين معها

موضوع ورشة اليوم هو إجراءات صنع القرار في المحاكم والمجالس الدستورية، ومن هنا سأحصر مداخلتي في إجراءات المجلس الدستوري اللبناني، ولكن قبل التطرق للموضوع تستحسن الإشارة سريعاً الى صلاحيات هذا المجلس الذي أنشئ عام ١٩٩٣ عملاً بدستور الطائف وحدد عدد أعضائه بعشرة أعضاء بمن فيهم الرئيس الذي ينتخبونه،

تتخصر صلاحيات المجلس الدستوري اللبناني بما يلي:

١- البت بالطعون بعدم دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون.

٢- البت بالطعون بعدم صحة الانتخابات الرئاسية أي رئاستي الجمهورية ومجلس النواب

٣- البت بالطعون بعدم صحة الانتخابات النيابية

يعني فعلياً، لا عمل للمجلس الدستوري، في حال عدم تقديم طعون

وتسهيلاً للأمور سأقسم مداخلتي الى قسمين أتناول في أولهما الشروط الشكلية الواجب توفرها في الطعن أو المراجعة، وفي ثانيها الإجراءات والمهل لإصدار القرار

1 مداخلة رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب في ورشة العمل المنعقدة بدعوة من مؤسسة كونراد أديناور بتاريخ ٢٠١٩/١١/٢٠
بعنوان «صنع القرارات في المجالس والمحاكم الدستورية».

١- في الشروط الشكلية.

أ- في الطعون بدستورية القوانين: - من يقدّم الطعن

- مهلة تقديمه

- مواصفاته

١- صلاحية تقديم الطعون تعود لأحد الرؤساء الثلاثة أي رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس الحكومة

- ولعشرة نواب

- ولرؤساء الطوائف في الأمور التي تتعلق بطوائفهم

٢ مهلة تقديمه خمسة عشر يوماً تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية.

٣- يقدّم الى رئاسة المجلس الدستوري

يجب أن يكون موقعاً من مقدّمه أو مقدميه

ويجب أن يتضمن بشكل واضح النص المطعون فيه وماهية مخالفته وذلك بتحديد النص أو المبدأ الدستوري الذي خالفه القانون المطعون به.

وان عدم توفر أي من هذه الشروط-باستثناء توجيهه لرئاسة المجلس-يوجب رده شكلاً

يسجل الطعن فور وروده في سجل خاص في قلم المجلس مخصص برقم تسلسلي ويختتم

بخاتم يشير الى تاريخ وروده

ب- الطعون بالانتخابات.

١- في الانتخابات الرئاسية.

-صلاحية الطعن ٣/١ الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً على الأقل.

-خلال ٢٤ ساعة - تلي إعلان النتائج

-يقدم لرئاسة المجلس- ويجب ان يكون موقعاً شخصياً وان يتضمن المخالفة الدستورية.

٢- في الانتخابات النيابية.

-صلاحية الطعن تعود للمرشح الخاسر في الدائرة الانتخابية إياها.

-مهلة تقديمه ٣٠ يوماً تلي اعلان النتائج في تلك الدائرة

-يجب أن يتضمن الطعن، اسم الطاعن واسم المعارض على صحة انتخابه والأسباب التي تؤدي الى ابطال الانتخاب وأن ترفق به الوثائق والمستندات المؤيدة.

١١- في إجراءات ومهل إصدار القرارات.

فور ورود استدعاء الطعن، في أي من الفئات الثلاثة، ينعقد المجلس بدعوة من رئيسه أو من نائبه في حال غيابه أو من ثلاثة من أعضائه في حال تعذر الدعوة من أحد الأولين.

١- فيما يختص بالطعون بعدم الدستورية.

- يدرس المجلس فوراً ما إذا كان يقتضي تعليق مفعول النص لحين البت بالطعن، في حال اتخاذ القرار بذلك، يبلغ الى الرؤساء الثلاثة وينشر في الجريدة الرسمية.

- يقوم الرئيس بتبليغ نسخة عن المراجعة الى كل من الأعضاء ويعين منهم مقررأ، على المقرر ان يقدم تقريره خلال عشرة أيام من تاريخ تبليغه،

يتضمن التقرير ملخص الطعن والوقائع والنقاط القانونية والدستورية المطروحة والحل المقترح ويبقى سرياً.

فور ورود التقرير يبلغ الرئيس نسخاً عنه للأعضاء ويدعوهم الى جلسة تعقد خلال خمسة أيام من تاريخ ورود التقرير للتحاور في موضوع الطعن وتظل الجلسة مفتوحة الى ان يصدر القرار، وذلك في مهلة أقصاها ١٥ يوماً من تاريخ انعقاد الجلسة بأكثرية ٧ أعضاء،

يحدد المجلس في مستهل قراره اسم الجهة الطاعنة وتاريخ ورود الطعن والنص المطعون فيه، ثم يعرض الوقائع والادلاء والمطالب التي قدمتها الجهة الطاعنة ويرى ما اذا كان مقبولاً في الشكل، كما يستعرض النص الدستوري والمبادئ الدستورية والقواعد ذات القيمة الدستورية التي

لها علاقة بالنص القانوني موضوع الطعن ولو لم تدل بها الجهة الطاعنة، وذلك في حال كان الطعن مقبولا في الشكل، وله عند الاقتضاء الاطلاع على محاضر جلسة مجلس النواب ومناقشاته بمعرض إصداره القانون المطعون فيه.

كما انه يعود للمجلس، إن لم نقل ان من واجبه، ان يتطرق الى أي نص أو بند من بنود القانون، ولو لم يتناولها الطعن، وابطاله لعدم دستوريته

أي بكلمة موجزة ان المجلس الدستوري، بخلاف المحاكم العادية، ليس مقيداً بادلاء الطاعن وبمطالبه لدى وضع يده على القانون المطعون فيه.

يجب أن يتضمن القرار رداً على جميع الادلاء والمطالب وان يكون معللاً، واضحاً، خالياً من أي التباس ومؤرخاً، وان يصدر بأكثرية سبعة أعضاء على الأقل يوقعونه كما مرّ بيانه، كما يوقعه الأعضاء المخالفون بهذه الصفة وترفق مخالفتهم موقعة أيضاً بالقرار باعتبارها جزءاً منه،

يعلن المجلس في قراره ان القانون مطابق أو مخالف كلياً أو جزئياً للدستور

إذا قرر ان النص مشوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية فانه يقضي بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلل يرسم حدود البطلان

إن النص الذي تقرر بطلانه يعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنه لم يصدر ولا يجوز لأحد التذرع به.

إذا لم يصدر القرار ضمن المهلة القانونية، يكون النص المطعون فيه ساري المفعول وينظم محضر بالواقع ويبلغ الى الرؤساء الثلاثة وينشر.

ولكن وفيما يختص بالابطال وانطلاقاً من كون المجلس حامياً للدستور وللانتظام العام ومالية الدولة العامة ومن واجبه الحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والمالي وكذلك الأمني، فإن عليه البحث في مدى ملاءمة الابطال أو عدمه فيدقق ملياً في مدى الضرر الذي يمكن ان ينتج عن الابطال، ويمكنه، لا بل من واجبه، ان يحجم عنه متى كان ذلك الضرر كبيراً جداً مقارنة مع الضرر الناتج عن الابطال-وهذا ما سار عليه اجتهاد المجلس الدستوري،

ففي قراره رقم ٢٠١٨/٢، تاريخ ٢٠١٨/٥/١٤

وبمعرض بحثه في الطعن بموازنة عام ٢٠١٩، فإنه رغم اقتناعه بوجود انتهاك فاضح للدستور نتجت عنه حالة شاذة وألحق ضرراً فادحاً بالمصلحة الوطنية العليا، فإنه لم يتم بإبطاله حفاظاً على الاستقرار المالي والاقتصادي ومنعاً للانعكاسات السلبية على الدولة وما قد يستتبع ذلك من فوضى في المالية العامة.

وفي القرار رقم ٢٠١٩/٢٣ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢

وبمعرض بحثه في الطعن بقانون موازنة العام ٢٠١٩، ورغم اعترافه بأن بعض النصوص غير مؤتلفة أو غير منسجمة مع أحكام الدستور، فإنه لم يقرر إبطالها لما قد يؤديه الإبطال من انعكاسات سلبية على المالية العامة وعلى الفترة المتبقية من موازنة تلك السنة التي يحكمها مبدأ السنوية.

علماً أنه أشير في كل من القرارين الى وجوب تصحيح الانتهاك وعدم الائتلاف المنوه عنها .

٢- فيما يختص بالطعون بالانتخابات.

نبذة أولى: الطعون بالانتخابات الرئاسية.

فور ورود الطعن ينعقد المجلس في جلسة مفتوحة ويصدر قراره في مهلة ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ ورود المراجعة، بأكثرية ٧ أعضاء على الأقل في الجلسة الأولى وفي حال التعذر بالأكثرية المطلقة ويبلغ القرار الى الرؤساء الثلاثة وينشر في الجريدة الرسمية.

يظل مجلس النواب خلال هذه الفترة منعقداً كهيئة انتخابية،

نبذة ثانية: الطعون بالانتخابات النيابية.

عند ورود الطعن يقوم رئيس المجلس بإبلاغه بالطرق الإدارية الى رئيس المجلس النيابي ووزارة الداخلية التي عليها ان تزود المجلس بجميع المستندات والوثائق الموجودة لديها،

كما يبلغ الطعن مع نسخ المستندات الى المطعون بصحة نيابته الذي له خلال ١٥ يوماً

من تاريخ تبلغه ان ييدي ملاحظاته ويقدم مستنداته،

ولكل من الطاعن والمطعون بنيابته الاستعانة بمحام واحد.

يكلف الرئيس مقررأ أو أكثر وعلى المقرر تقديم تقريره خلال مهلة ثلاثة أشهر على الأكثر من تاريخ تبلغه التكليف.

للمقرر جميع صلاحيات قاضي التحقيق ما عدا إصدار مذكرات التوقيف أي له ان يستمع الى من يشاء من الشهود إضافة الى فريقى الدعوى وان يطلع على ما يريد من المستندات لدى أي مرجع كانت.

يتضمن التقرير ملخصاً عن الطعن وأسبابه والمخالفات القانونية والإجراءات التي قام بها المقرر والحلول المقترحة لكل ما أثير من أسباب،

فور ورود التقرير يجتمع المجلس ويتذكر في الطعن وتبقى جلساته مفتوحة لحين صدور القرار على أن لا تتعدى مهلة إصداره الشهر الواحد وفقاً للنص.

القرار الذي يصدره المجلس يجب ان تتوفر فيه جميع المعطيات والمواصفات المشار اليها بالنسبة لقرارات الطعون بدستورية القوانين والتي صار بيانها أعلاه.

أما بخصوص نتيجة القرار فإن المجلس يعلن في قراره إلغاء نتيجة الانتخاب بالنسبة للمرشح المطعون بنيابته وإبطالها ومن ثم، إما تصحيح النتيجة وإعلان فوز المرشح الطاعن، وإما فرض إعادة الانتخاب على المقعد الذي خلا بالابطال.

يلاحظ ان قانون انشاء المجلس الدستوري لم يرتب نتائج على عدم التقيد بالمهل المحددة لإصدار القرار إلا بالنسبة للطعون بعدم دستورية القوانين.

من هنا اعتبر المجلس ان باقى المهل، وان وردت بصفة الإلزام، هي مهل حث وليست مهل إسقاط ولم يتقيد بها في بعض من قراراته.

آمل ان أكون قد أوفيت الموضوع بعض حقه.

أين المجلس الدستوري من «حكم القضاة»؟

الدكتور عصام سليمان

رئيس المجلس الدستوري سابقاً

أستاذ في المعهد العالي للدكتوراه في الحقوق

في الجامعة اللبنانية سابقاً

يمارس الحكم في الدولة من قبل السلطات الدستورية التي تتوزع في ما بينها آلية اتخاذ القرارات من اجل تسيير شؤون الدولة، وذلك في اطار الصلاحيات المناطة بكل منها بموجب الدستور، والعلاقات التي حددها في ما بينها، لكي يتكامل آداؤها من اجل تحقيق الانتظام العام الذي أساسه انتظام أداء المؤسسات الدستورية.

إذا ما تعدت إحدى المؤسسات الأمنية أو القضائية أو الإدارية أو المالية حدود الصلاحيات المعطاة لها، بموجب الدستور والقوانين، وتطاولت في ممارساتها على صلاحيات المؤسسات الدستورية المناطة بها حكم الدولة، تكون في الواقع تمارس الحكم. وهنا يمكننا الكلام عن حكم الأجهزة الأمنية أو العسكرية، وحكم القضاة وحكم الأجهزة الإدارية أو المالية. وقد يمارس الحكم من قبل قوى أمر واقع. وكل هذه الأمور هي ممارسات شاذة، تقود الى الفوضى وتقضي على الانتظام العام وتسيء الى المصلحة الوطنية العليا.

سنتنصر دراستنا هذه على «حكم القضاة»، وما إذا كان المجلس الدستوري اللبناني قد جنح في بعض قراراته باتجاه «حكم القضاة»، وعلى وضع القضاء الدستوري في نظام دستوري مألوم. ولا بد في البداية من تناول حكم القانون.

أولاً - حكم القانون:

لا يمكن تحقيق حكم القانون الا في دولة القانون والمؤسسات التي يضمن فيها القانون حماية الحقوق والحريات الأساسية، لذلك دولة القانون بهذا المعنى هي دولة الحق.

تمارس السلطة، على كافة المستويات، في دولة القانون والمؤسسات وفق القوانين، وعلى رأسها القانون الأسمى في الدولة أي الدستور. ولا يجوز ان يتعارض أي قانون مع الدستور حفاظاً على مبدأ تسلسل القواعد القانونية والانسجام في المنظومة القانونية في الدولة، والدستور ينبغي ان يضمن الحقوق والحريات الأساسية، ويحدد صلاحيات السلطات الدستورية والعلاقات في ما بينها بما يؤدي الى تسهيل اتخاذ القرارات التي تحقق المصلحة الوطنية العليا.

تضع السلطة التشريعية القوانين التي تنشئ المؤسسات وتحدد صلاحياتها وتنظم أداءها وسائر شؤون المجتمع بهدف تحقيق الغايات التي أنشئت هذه المؤسسات من أجلها. أما السلطة الإجرائية فمهمتها إدارة شؤون الدولة استناداً للدستور والقوانين، فتضع المراسيم وتتخذ القرارات الضرورية لذلك. ومن ثم يأتي دور القضاء الذي يتولى إصدار الأحكام إستناداً للقوانين من أجل تحقيق العدالة وايصال كل مواطن وكل مقيم على أرض الدولة الى حقوقه.

لقد اعتمدت اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون، المعروفة بلجنة البندقية، التابعة لمجلس أوروبا، في جلستها العامة رقم ١٠٦ المنعقدة في البندقية في ١١ و ١٢ مارس/آذار ٢٠١٦، المعايير التي يجب أن تتوفر في الدولة لكي يكون الحكم فيها حكم قانون.

بعض ما ورد في هذه المعايير الآتي:

١-الشرعية.

أساس الشرعية احترام القانون، وضمان مطابقة التشريع مع الدستور، وضرورة أن تتوافق تصرفات السلطة التنفيذية مع الدستور والقوانين، ووضع المراسيم واتخاذ القرارات بدون تأخير لوضع القوانين موضع التنفيذ. وإتاحة مراجعة القضاء إذا حامت الشكوك حول عدم مطابقة إجراءات وقرارات السلطة التنفيذية أو الإجرائية للقوانين. ومراجعة القضاء بشأن الإجراءات والقرارات التي تتخذها المؤسسات والهيئات المستقلة والجهات التي تؤدي مهاماً عامة. وصدر أحكام القضاء دون تأخير.

تتطلب الشرعية الامتثال للقانون ومعرفة ما إذا كانت السلطات العامة تعمل على أساس القوانين المعمول بها ووفقاً لها، وهل تُحدد صلاحيات السلطات العامة وفقاً للقانون؟ هل يُعد تحديد الصلاحيات بين السلطات المختلفة واضحاً؟ هل الإجراءات التي يجب أن تتبعها السلطات العامة موضوعة طبقاً للقانون؟ هل يمكن أن تعمل السلطات العامة بدون أساس قانوني؟ هل تُعد هذه

الحالات مبررة تبريراً وافياً؟ هل تمثل السلطات العامة لالتزاماتها الإيجابية عن طريق ضمان تطبيق حقوق الانسان والحماية الفاعلة لها؟ في الحالات التي تقوض فيها المهام العامة الى جهات فاعلة خاصة، هل تحدد الضمانات المناسبة طبقاً للقانون؟

على النظام القانوني المحلي أن يضمن التزام الدولة بواجباتها الملزمة بموجب القانون الدولي، وان يضمن الامتثال لقانون حقوق الانسان، بما في ذلك قرارات المحاكم الدولية الملزمة. يجب ضمان سيادة السلطة التشريعية. وعندما يفوض البرلمان سلطة التشريع للسلطة التنفيذية يجب ان يحدد أهداف التفويض ومضمونه ونطاقه ومدته صراحة في قانون تشريعي. فالصلاحيات غير المحددة للسلطة التنفيذية هي سمة الأنظمة الاستبدادية.

وفي حكم القانون القواعد الدستورية واضحة بشأن الاجراء التشريعي وللبرلمان اليد العليا في تحديد مضمون القانون، وعليه أن يبرر على نحو كافٍ التشريعات التي يقرها.

القرارات المتخذة في الظروف الاستثنائية، المبررة بالحفاظ على أمن الدولة وانتظامها العام، لا يجوز أن تتال من الحقوق والحريات الا بما يتناسب مع الظروف الاستثنائية ومؤقتاً. وفي دولة القانون ينبغي اتخاذ التدابير التي تضمن تنفيذ السلطات العامة القوانين بشكل فاعل، وفرض عقوبات واضحة ومحددة بحق من لا يمثل للقانون.

٢-الضمان القانوني.

ينبغي في حكم القانون نشر جميع التشريعات وتسهيل الوصول اليها والى قرارات المحاكم وإذا كان ثمة استثناءات يجب أن يكون لها مبرر كافٍ. كما ينبغي أن تكون التشريعات واضحة ولا يكتنفها أي غموض وأن تكون سهلة الفهم، وأن يحدد القانون ما إذا كان ينبغي الغاء تشريع سابق أو تعديله. وينبغي أن يكون التشريع مستقراً ومتسقاً، فقد يؤثر عدم الاستقرار التشريعي وعدم اتساق التشريعات أو الإجراءات القانونية على قدرة الشخص على التخطيط لتصرفاته. ومع ذلك فإن الاستقرار التشريعي ليس غاية في حد ذاته، بل يجب ان يكون القانون قادراً على التكيف مع الظروف المتغيرة. ولقد تناولت لجنة البندقية مسألة الاستقرار التشريعي في المجال الانتخابي.

في حكم القانون ينبغي تحذير مبدأ رجعية التشريع الجنائي، وتحديد الاستثناءات على عدم رجعية القوانين الأخرى. يجب إبلاغ الناس مقدماً بعواقب سلوكياتهم وهذا يعني إمكانية التوقع

وعدم الرجعية خاصة في التشريعات الجنائية. في القانون المدني والإداري قد تؤثر الرجعية سلباً على الحقوق والمصالح القانونية، ومع ذلك بعيداً عن المجال الجنائي، قد يكون مسموحاً بوجود قيود بأثر رجعي لحقوق الأشخاص أو فرض واجبات جديدة.

في حكم القانون ينبغي احترام مبدأ عدم جواز المحاكمة على ذات الجرم مرتين، ويعني مبدأ حجية الشيء المقضي به أنه عند صدور حكم في النهاية بخصوص طعن لا يكون ممكناً تقديم المزيد من الطعون. يجب احترام الأحكام النهائية ما لم تكن هناك أسباب مقنعة لمراجعتها.

٣- الوقاية من سوء استخدام السلطة.

ينبغي في دولة القانون وضع ضمانات قانونية ضد التعسف وسوء استخدام السلطة، وهذه الضمانات مصدرها الدستور والقانون والقضاء. ومن الضروري وضع قيود واضحة تفرض على السلطة التقديرية لاسيما عندما تمارسها السلطة التنفيذية في الإجراءات الإدارية. ويجب اعتماد آليات لمنع إساءة استخدام السلطة التقديرية وتصحيحها والمعاقبة عليها، وهذه الآليات ينبغي أن تشمل مراجعة القضاء.

في حكم القانون تلزم السلطات العامة تقديم أسباب كافية لقراراتها، وخاصة حين تؤثر على حقوق المواطنين. وعدم تقديم أسباب كافية يعرض القرار للطعن أمام المحاكم.

السلطة الاستثنائية للجهات التي تنفذ القانون تتعارض مع دولة القانون، لذلك على القانون أن يحدد بوضوح كافٍ حدود هذه السلطة وطرق ممارستها بشكل يحمي الفرد من الإستهتار.

٤- المساواة أمام القانون وعدم التمييز.

في دولة القانون يضمن الدستور مبدأ المساواة في المعاملة، والتزام الدولة بتعزيز المساواة فضلاً عن حق الأفراد في عدم التعرض للتمييز وحظر أي معاملة تمييزية غير مبررة بموجب القانون، ويكفل لكل فرد الحماية المتساوية والمضمونة من التمييز على أساس العرق أو اللون أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غير السياسي أو الأصل القومي أو الاجتماعي أو الانتماء إلى أقلية وطنية أو أي وضع آخر.

يجب ضمان المساواة في الدستور، القانون الأسمى في الدولة، وفي التشريعات، وينبغي أن يكون هناك إمكانية للطعن في التشريعات التي تنتهك مبدأ المساواة أمام القضاء. فالتشريع يجب أن يعالج الحالات المماثلة على قدم المساواة، والحالات المختلفة بشكل مختلف، فعلى سبيل المثال الحصانة البرلمانية يجب أن تقتصر بقيود، ويجب رفعها عند الضرورة وفق إجراءات واضحة ونزيهة، فالحصانة ترفع عندما تفقد مبرر وجودها ولا تعد ضرورية وتتناسب مع حماية عمل البرلمان الديمقراطي أو حماية المعارضة السياسية².

حظر التمييز لا يمنع من اتخاذ تدابير خاصة مؤقتة تهدف إما لمنع الإجحاف الذي قد يلحق بأشخاص بسبب انتماءاتهم لبعض الجماعات، أو للتعويض عليهم بسبب هذا الإجحاف، أو من أجل تسهيل مشاركتهم الكاملة في جميع المجالات. وهذه التدابير لا يجوز أن تستمر بعد تحقيق الغاية منها³.

يقضي حكم القانون بتطبيق القانون على الجميع دون تمييز، أي المساواة أمام القانون بغض النظر عن العرق واللون والجنس واللغة والدين والرأي والقومية، والانتماء إلى أقلية، والثروة أو أي اعتبار آخر. وأي تمييز أمام القانون ينبغي أن يبرر موضوعياً ويستند إلى هدف معقول ويتفق مع مبدأ التناسب.

٥- الوصول إلى العدالة.

يتطلب تحقيق العدالة عن طريق السلطة القضائية استقلالية هذه السلطة ونزاهتها، كما أن المحاكمة العادلة تتطلب توافر إمكانية الوصول إلى المحاكم وتحقيق العدالة في الأحكام.

لقد رأت لجنة البندقية أن استقلالية القضاء تتطلب طرح تساؤلات منها الآتي:

- هل المبادئ الأساسية لاستقلال القضاء، بما في ذلك الإجراءات والمعايير الموضوعية للتعينات القضائية والتنشيط والانضباط والعزل من المنصب، منصوص عليها في الدستور أم في التشريعات العادية؟

2 – CDL-AD (2014) 011, rapport sur l'étendue des immunités parlementaires ; Cour européenne des droits de l'homme Cordova c. Italie, n°1 et n°2 40877/98 et 45649/99, 30 Janvier 2003.

3 – ECRI (Commission européenne contre le racisme et l'intolérance) Recommandation n°7.

- هل يُعين القضاة مدى الحياة أو حتى سن التقاعد؟ هل تقتصر أسباب عزل القضاة على انتهاكات النظام الجسيمة أو الأحكام الجنائية التي ينص عليها القانون، أو إذا تعذر على القاضي أداء وظيفته القضائية؟ هل الاجراء المعمول به ينص عليه القانون بشكل واضح؟ هل هناك إجراءات قانونية يمكن للقاضي اتخاذها ضد قرار الفصل؟ وهل أسباب التدابير التأديبية محددة بوضوح وكذلك العقوبات على الجرائم المتعمدة والإهمال الجسيم؟

- هل هناك هيئة مستقلة مسؤولة عن هذه الإجراءات ولا تتكون من القضاة وحدهم؟

- هل يستند تعيين وترقية القضاة الى عوامل ذات صلة، مثل الكفاءة والنزاهة والخبرة. وهل هذه المعايير منصوص عليها في القانون؟

- ما هي الظروف التي يمكن بموجبها نقل القضاة الى محكمة أخرى؟ هل موافقة القاضي على النقل مطلوبة؟ هل يمكن للقاضي الطعن بقرار النقل؟

- هل هناك مجلس قضائي مستقل؟ وهل هناك ضمان لتمثيل القضاة بهذا المجلس بشكل مناسب وكذلك المحامين والجمهور؟ وهل يجوز للقضاة الطعن لدى مجلس القضاء لانتهاك استقلالهم؟

- هل الاستقلال المالي للسلطة القضائية مكفول، وهل تؤدي السلطة القضائية أو المجلس القضائي دوراً في العملية الخاصة بالموازنة؟ وهل هناك رواتب عادلة وكافية للقضاة؟

- هل مهام النيابة العامة تقتصر على مجال العدالة الجنائية؟

أما استقلالية القضاة أنفسهم فينبغي وجود نصوص في الدستور وفي القوانين لحمايتها، ومنها إخضاع الأنشطة القضائية لرقابة المحاكم العليا.

يتطلب الوصول الى العدالة عدم انحياز القضاء والقضاة أنفسهم، واتخاذ تدابير فاعلة ضد الفساد في الجهاز القضائي، وأخذ رأي الجمهور من هذه المسألة بالاعتبار، لأنه يجب أن يتوقع الجمهور تحقيق العدالة. الإعلان عن ممتلكات القاضي وسيلة لمحاربة الفساد لأنه قد يسلط الضوء على أي تضارب في المصالح وربما يؤدي الى التدقيق في أي دخل غير عادي.

غياب النزاهة من طرف النيابة العامة يمكن أن يؤدي الى محاكمة غير سليمة أو انتقائية، وبخاصة لمصلحة أشخاص في السلطة أو لمقربين منها وهذا من شأنه أن يهدد تنفيذ النظام

القانوني، وبالتالي يشكل خطراً على سيادة القانون. يُعد رأي الجمهور أساسياً في تحديد مشكلة من هذا النوع، لذلك حددت لجنة البندقية المعايير الواجب توافرها لاستقلالية النيابة العامة. كما رأت أن الاستقلالية والنزاهة ينبغي توافرها في نقابة المحامين.

أما المحاكمة العادلة فنقتضي أولاً بأن يكون لكل فرد إمكانية لمراجعة القضاء بخصوص أي عمل، من قبل السلطات العامة أو الأشخاص، ينال من حقوقه، وأن يكفل له حق الدفاع، وأن يكون له الحق بمساعدة قانونية فعالة، وأن تكون هذه المساعدة متاحة للأطراف الذين لا يملكون إمكانية دفع ثمن المساعدة، وأن تتوفر الشروط الرسمية الملائمة والرسوم المعقولة. كما أنه يجب توافر مبدأ قرينة البراءة بموجب القانون، وأن يكون هناك قواعد واضحة وعادلة لعبء الإثبات. وأن يكون هناك ضمانات ضد الاحتجاز لفترات طويلة قبل المحاكمة. وأن يكفل القانون مبدأ تكافؤ الفرص في الدفاع. وينبغي أن تنفذ الأحكام بفاعلية وسرعة.

٦- العدالة الدستورية.

في التقرير الذي وضعته لجنة البندقية، بشأن المعايير التي يجب أن تتوفر في حكم القانون، ورد تعبير العدالة الدستورية إن وجدت، ونحن نقول بأن العدالة الدستورية يجب أن تتوفر في الدولة لكي يكون الحكم فيها حكم قانون وفي غياب العدالة الدستورية لا يكون الحكم حكم قانون، فينبغي إيجاد هيئة لها صفة قضائية، وقراراتها لا تقبل أي طريق من طرق المراجعة، للنظر في دستورية القوانين، لأن الأحكام المبنية على قوانين مخالفة للدستور، لا تحقق العدالة، ولا تتوفر فيها صفات حكم القانون، لأنها مبنية على قوانين قد تكون متعارضة مع القانون الأسمى في الدولة. وغالباً ما توصي لجنة البندقية بإنشاء محكمة دستورية أو هيئة مماثلة.

أما المعايير التي وضعتها لجنة البندقية في هذا الشأن، فيُستنتج منها ما يلي:

- ينبغي أن يتاح للأفراد الوصول الى العدالة الدستورية من خلال المراجعة بشأن دستورية القوانين من خلال العمل المباشر أو عن طريق اعتراض دستوري في دعاوى تقاضي عادي.
- ينبغي أن يتاح للأفراد الوصول الفعال الى العدالة الدستورية بشأن دستورية القوانين التي تؤثر عليهم.
- ينبغي إلزام البرلمان والسلطة الإجرائية باعتماد ما ورد في قرارات المحكمة الدستورية أو الهيئة

المماثلة عند اعتماد أحكام تشريعية أو تنظيمية جديدة، والتأكد ما إذا كان يتم ذلك في الممارسة العملية.

- ينبغي على البرلمان والسلطة الإجرائية سد الفجوات التشريعية والتنظيمية التي حددتها المحكمة الدستورية أو الهيئة المماثلة في قراراتها، وذلك ضمن فترة زمنية معقولة.

- حين تلغى الأحكام الصادرة عن المحاكم العادية في قرارات المحكمة الدستورية أو الهيئة المماثلة، ينبغي على المحاكم العادية إعادة النظر في القضايا وتسويتها مع الالتزام بالحجج التي استخدمها القضاء الدستوري.

- يجب ان يخضع انتخاب وتعيين القضاة الدستوريين لشروط لجهة الكفاءة والأكثرية المطلوبة وغير ذلك من ضمانات للحصول على تركيبة متوازية تستطيع في قراراتها تحقيق العدالة الدستورية.

إضافة الى ذلك ينبغي أن يتمتع القضاء الدستوري باستقلالية تامة وبالنزاهة وممارسة مهامه دون انحياز لأية جهة.

ثانياً - حكم القانون والفساد وتضارب المصالح.

الفساد أشد أعداء حكم القانون، وتضارب المصالح يقود غالباً الى الفساد. وأفتك أنواع الفساد هو الفساد الذي يatal الجهات المناط بها تحقيق العدالة أي القضاء، وتلك المناط بها تنفيذ القوانين. والأخطر من ذلك الفساد الذي يتفشى في السلطتين التشريعية والتنفيذية، وبخاصة اذا تذرعت بالحصانة للمتاعي بفسادها بعيداً عن الملاحقة القضائية، أو اذا كانت تأمن جانب القضاء لتورطه بالفساد، بحيث لا يعد ثمة وجود لجهة تحاكم الفاسدين، فتغرق الدولة بالفساد، ويتحول الحكم من حكم القانون الى حكم الفاسدين.

طرحت لجنة البندقية المعايير المتعلقة بفساد الحكم في إطار أسئلة منها الآتي.

- عند ممارسة المهام العامة، هل يخضع العاملين في أجهزة الدولة ومؤسساتها لقواعد سلوك تأخذ بالاعتبار نزاهة دولة القانون والقطاع العام وعدم الانحياز والحيادية، ولفرض قيود على الهدايا والمزايا، وللحواجز التي تحول دون استخدام الموارد العامة والمعلومات المفترض ان لا تكون متاحة للعامة، وللقواعد المتعلقة بالاتصال بأشخاص تبحت عن التأثير على قرارات السلطات العامة وبخاصة الحكومة والبرلمان؟

- هل هناك قواعد تهدف لمنع تضارب المصالح في عملية صنع القرار من جانب العاملين في

الدولة، على سبيل المثال الإعلان عن إمكانية مثل هذا التضارب قبل حصوله؟

- هل تشمل هذه القواعد جميع الفئات التي تقوم بوظيفة عامة (موظفين من جميع الفئات، كبار المسؤولين المنتخبين على المستويين المحلي والوطني، القضاة، المدعين العامين...)?

- هل تخضع فئات من العاملين في الدولة للإعلان عن ثرواتهم ومداخيلهم، ولموجبات أخرى في بداية ونهاية ولايتهم كشروط النزاهة قبل التعيين، ومنعهم من ممارسة بعض المهن، وفرض قيود عليهم بعد مغادرة وظائفهم؟

- هل تم اتخاذ تدابير وقائية محددة في قطاعات معينة معرضة لمخاطر عالية من الفساد، لضمان درجة عالية من الشفافية، ورقابة المناقصات العامة وتمويل الأحزاب والحملات الانتخابية؟

- إلى أي مدى تشكل الرشوة التي يتورط فيها العاملين في الدولة جريمة؟

- هل تعرف النصوص المعتمدة رسمياً، الفساد وفقاً للمعايير الدولية، وهل هناك أحكام في القانون الجزائي بشأن الفساد تهدف للحفاظ على النزاهة في القطاع العام، على سبيل المثال المتاجرة بالنفوذ وإساءة استخدام السلطة والإخلال بالواجبات الوظيفية؟

- أي فئات من العاملين في الدولة معنية في هذه الخصوص: الموظفين، كبار الموظفين، المسؤولين المنتخبين بما فيهم رئيس الدولة وأعضاء الحكومة والجمعيات الوطنية، القضاة وكل العاملين في القضاء بمن فيهم من يتولون النيابة العامة، الخ.

- ما هو العقاب بحق من أدانتهم أحكام بمخالفات على علاقة بالفساد؟ هل يصل إلى منعهم من ممارسة وظيفة عامة ومصادرة ما جنوه؟

- كيف ينظر في البلاد لمستوى الإمتثال لإجراءات سياسات مكافحة الفساد؟

- هل تمتثل الدولة لنتائج المراقبة الدولية في هذا المجال؟

- هل تنص القوانين المتعلقة بالفساد وعدم الامتثال للآليات الوقائية على عقوبات جنائية وإدارية فعالة ومتناسبة ورداعة؟

- هل الجهات المسؤولة عن مكافحة الفساد والحفاظ على نزاهة القطاع العام تزود بالموارد الكافية،

بما في ذلك سلطات التحقيق والأفراد والدعم المالي؟ هل هذه الهيئات تتمتع باستقلال عملي كافٍ عن السلطة التنفيذية والتشريعية؟

كل هذا إضافة الى معايير أخرى يمكن معرفتها بالعودة الى تقرير لجنة البندقية^٤ (٣).

ثالثاً- «حكم القضاة».

السلطة القضائية هي إحدى السلطات الدستورية الى جانب السلطتين التشريعية والاجرائية. ولكل من هذه السلطات مهام نصت عليها الأنظمة الدستورية، ينبغي على كل سلطة تأديتها دون التخلي عنها لسلطة أخرى، ودون التناول على السلطات الأخرى في ممارسة وظائفها، وإحلال نفسها محلها، وذلك إلزاماً بمبدأ الفصل والتوازن بين السلطات الذي هو أحد أهم ركائز الأنظمة الديمقراطية لأنه يحول دون تحول النظام الى نظام استبدادي.

الفصل بين السلطات لا يعني الفصل التام بمعنى عدم تعاون أي سلطة مع السلطات الأخرى. فالفصل يعني عدم ممارسة وظيفة أي سلطة من جانب سلطة أخرى، والانتظام في أداء النظام الدستوري يتطلب التعاون بين السلطات. وقد نصت مقدمة الدستور اللبناني على أن النظام اللبناني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها.

وظيفة القضاء تتلخص بالفصل في النزاعات من أجل تحقيق العدالة استناداً لما نصت عليه القوانين التي تسنها السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان. وللعدالة الدور الأساسي في الحفاظ على الأمن والثبات والسلام في المجتمع والابتعاد عن شريعة الغاب والفوضى، وبالتالي للعدالة أهمية كبرى في الحفاظ على الاستقرار الذي هو شرط أساسي لتحقيق الازدهار الاقتصادي والاجتماعي. لذلك للقضاء دور كبير في الدولة. ولكي يستطيع القضاء القيام بدوره بنزاهة ينبغي أن يتمتع بالاستقلالية التامة، وهذه الاستقلالية ينبغي أن تشمل القضاء كمؤسسة، وأن تشمل القضاة وعلى هؤلاء أن يحصنوا أنفسهم ليتمكنوا من ممارسة مهامهم في تحقيق العدالة بنزاهة ودون انحياز.

استقلالية القضاء تتعرض للانتهاك بشكل خاص من قبل السلطة الإجرائية المناطة بها صلاحية تعيين القضاة وتوليهم الوظائف القضائية، كما تتعرض أيضاً للانتهاك من قبل أصحاب

4 - لجنة البندقية، قائمة معايير سيادة القانون.

Commission de Venise du Conseil de l'Europe, Liste des critères de l'Etat de droit.

النفوذ في الدولة، وأصحاب رؤوس الأموال. لذلك ينبغي إحاطة استقلالية القضاء بالضمانات اللازمة، والضمانة الأهم هي الضمانات التي ينص عليها الدستور القانون الأسمى في الدولة وتأتي من بعدها الضمانات التي تنص عليها القوانين.

خص دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، على سبيل المثال، القضاء بالعنوان الثامن منه الذي تضمن عدة مواد، من بينها المادة ٦٤ التي جاء فيها أن رئيس الجمهورية هو الضامن لإستقلالية القضاء، وهو يرأس مجلس القضاء الأعلى بموجب المادة ٦٥ من الدستور. أما الدستور اللبناني، ففي الباب الثاني المخصص للسلطات، نص في المادة ٢٠ على ما يلي: «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة وللمتقاضين الضمانات اللازمة. أما شروط الضمانة القضائية وحدودها فيعينها القانون. والقضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم، وتصدر القرارات والأحكام من قبل كل المحاكم وتتخذ باسم الشعب اللبناني.»

تضمن الدستور اللبناني مادة واحدة عن السلطة القضائية، ولم ينص صراحة على استقلالية القضاء كمؤسسة، إنما نص على استقلالية القضاة في إصدار الأحكام، مع العلم أن استقلالية القاضي في ممارسة مهامه مرتبطة باستقلالية مؤسسة القضاء. وترك الدستور اللبناني للسلطة الاشتراعية مهمة تنظيم القضاء في قوانين، وكان ينبغي أن ترد المبادئ الأساسية التي يقوم عليها التنظيم القضائي في نصوص دستورية، تتقيد بها السلطة الاشتراعية عندما تضع القوانين التي تنظم القضاء، على غرار ما ورد في دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا، وبخاصة أن المجلس الدستوري اللبناني لم يمارس دوره في الرقابة على دستورية القوانين إلا بعد تشكيله لأول مرة في العام ١٩٩٤ وفي إطار القانون المطعون فيه، وليس بإمكانه ممارسة رقابة على دستورية القوانين التي صدرت قبل هذا التاريخ.

في دولة حكم القانون على القضاء أن يفصل في النزاعات وفق ما ورد في القوانين التي وضعتها السلطة الاشتراعية، ولا يجوز لهذه السلطة ولا للسلطة الإجرائية ولا لأية سلطة تعديل أو إلغاء أحكامه، عملاً بالنقيد بمبدأ الفصل بين السلطات واستقلالية السلطة القضائية.

من ناحية أخرى، لا يجوز للقضاء عند صدور أحكامه أن يتجاوز القوانين التي وضعتها السلطة الاشتراعية. للقضاء أن يجتهد في تطبيق القوانين، ويتناول الاجتهاد النواحي الغامضة في القوانين، إستناداً الى ما ورد في الدستور، والمبادئ العامة وروحية القانون الذي يتناوله الاجتهاد، ولكن لا

يجوز ان يخرج الاجتهاد عن نص القانون وروحيته، ويذهب باتجاه معاكس له، بمعنى أن يتحرر القاضي من النص القانوني، ويصدر أحكامه بشكل استنسابي أو إعتباطي. في هذه الحالة ينصب القاضي نفسه مشرعاً مكان السلطة التشريعية، ويمارس عملياً ما يسمى «بحكم القضاة».

لقد أدرك المشرع خطورة حكم القضاة فجعل التقاضي على درجات وليس على درجة واحدة إلا في دعاوى محددة، وأكد المجلس الدستوري اللبناني في قراراتها أن التقاضي على درجة واحدة مخالف للدستور ولا يحقق العدالة التي هي مبدأ له قيمة دستورية. فالتقاضي على درجات (استئناف وتمييز) يشكل ضماناً ضد «حكم القضاة»، وبخاصة في حالة الأحكام القابلة للنظر فيها من قبل محكمة التمييز. أما اذا جاءت ممارسة «حكم القضاة» من قبل محكمة التمييز فهنا تكون الخطورة الكبرى، فيصبح القاضي حراً في إصدار الأحكام على هواه دون التقيد بالقانون فيسقط حكم القانون.

لقد نص الدستور على ان القضاة مستقلون في إجراء وظيفتهم، أي في إصدار الأحكام، ولا يجوز أن يتذرع القاضي بهذا النص ليتصرف وفق مشيئته، فعليه التقيد بالدستور بكامل نصوصه، وبخاصة مبدأ الفصل بين السلطات وتحقيق العدالة وفق ما جاء في القوانين، فاستقلالية القاضي حدودها القانون. والاستقلالية يجب ان تقتزن بالنزاهة وعدم التحيز.

إن تدخل بعض السياسيين وأصحاب النفوذ في شؤون القضاء يقود الى «حكم القضاة»، فحماية القاضي من قبل هذه الجهات، وحمله على اصدار الأحكام التي تأتي في مصلحتها، دون أن يأبه بالقوانين، يعزز نفوذ هؤلاء السياسيين وأصحاب النفوذ من خلال «حكم القضاة». كما أن فساد القضاء، إن تحت تأثير المال والرشوة أو تحت تأثير التدخلات في شؤون القضاء، يصب في نشوء «حكم القضاة»، لأن القاضي لا يعود يقيم وزناً للقانون إنما لمصلحته الشخصية ومصلحة من هو تابع لهم.

إن الحفاظ على سمعة القضاء تتطلب الإبتعاد عن «حكم القضاة»، ووضع الضوابط التي تحول دون ذلك من خلال تعزيز استقلالية القضاء وفي الوقت نفسه تشديد القيود على القاضي للالتزام بالقوانين في اصدار الأحكام، وإيجاد الوسائل التي تجبره على الالتزام بهذه القيود. فالاستقلالية يجب أن تقتزن بالضوابط وبصدور أحكام بحق القضاة الذين يستغلون هذه الاستقلالية على حساب حكم القانون.

رابعاً- القضاء الدستوري و«حكم القضاة».

يختلف القضاء الدستوري عن القضاء العادي الذي ينظر بالمنازعات حول حقوق شخصية

أو عامة ويفصل بها ويصدر أحكامه بشأنها، وذلك تحقيقاً للعدالة.

أما القضاء الدستوري فهمامه تتناول الفصل في دستورية القوانين وصحة الانتخابات الرئاسية والتشريعية. فالقضاء العادي ليس لأحكامه مردود أو تأثير سياسي لأنها تتعلق بمنازعات لا علاقة لها مباشرة أو غير مباشرة بالسياسة ولا غير مباشرة، أما قرارات القضاء الدستوري فلها مردود سياسي مباشر، فإذا كان القرار يتناول دستورية قانون، فمردوده السياسي يرتبط بأن القانون غالباً ما يكون إقراره من قبل البرلمان محل صراع بين قوى سياسية بسبب الخلافات في وجهات النظر والمصالح والرؤى السياسية المختلفة، فيأتي قرار القضاء الدستوري لمصلحة فريقاً من الأفرقاء، على الرغم من الحيادية والنزاهة والموضوعية في اتخاذ القرار. لذلك غالباً ما يتعرض القرار للانتقاد من جانب الجهة غير الراضية عنه.

أما الفصل في الطعون الانتخابية، فالقرارات بشأنها لها مردود سياسي مباشر، فرد الطعن أو إبطال نيابة أو رئاسة المطعون بصحة إنتخابه، يصب في مصلحة فريق سياسي ويتعارض مع مصلحة الفريق الآخر.

لهذه الأسباب، ونظراً لطبيعة القضاء الدستوري، يبدو هذا الأخير أكثر عرضة للانزلاق باتجاه «حكم القضاة» من القضاء العادي. كما أن طريقة تعيين وانتخاب القضاة الدستوريين، وهي تختلف عن طريقة تعيين القضاة العاديين، الذين يعينون عادة نتيجة مباراة، ويتدرجون وفق نظام محدد. فالقضاة الدستوريون ينتخبون ويعينون غالباً من قبل جهات سياسية، وهذا ما قد يعرضهم لتأثير الجهات التي كانت وراء تبوئهم مراكزهم، على الرغم من أن القوانين التي تنظم القضاء الدستوري تحيط القضاة بإجراءات تهدف إلى مساعدتهم على ممارسة مهامهم باستقلالية ونزاهة وحيادية، وأن عليهم أن يحصنوا أنفسهم ليكونوا على مستوى المسؤوليات الملقاة على عاتقهم، وأن يفوا بالقسم الذي التزموا به قبل البدء بممارسة مهامهم.

كل هذا يدل على أن القضاء الدستوري عرضة للتأثر بالسياسة، وبالتالي للانزلاق باتجاه «حكم القضاة».

من ناحية أخرى، صلاحيات القضاء الدستوري واسعة عند النظر في دستورية القوانين وعند بت الطعون الانتخابية، وباب الاجتهاد عنده مفتوح على مصراعيه، وقراراته لا تقبل أي طريق

من طرق المراجعة، وهي ملزمة لكل السلطات في الدولة. وهذا ما يفتح شهيته للذهاب باتجاه «حكم القضاة». وإذا ذهب بهذا الاتجاه لا يمكن رده، لأنه لا يوجد سلطة أعلى منه في ممارسة مهامه، ولا يمكن إقالة القاضي الدستوري قبل انتهاء ولايته، وهذا الأمر يعود الى الحفاظ على استقلالية القضاء الدستوري.

لكل هذه الأسباب يجب على القضاء الدستوري أن يضع ضوابط لنفسه لكي لا ينزلق باتجاه «حكم القضاة»، أهم هذه الضوابط ما يأتي:

١ - التوقف عند الحد الفاصل بين صلاحية البرلمان بالتشريع وصلاحية القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين.

ليس للقضاء الدستوري سلطة التقدير والتقييم التي يمارسها المشرع، فالعلاقة بين المشرع والقضاء الدستوري رست على انه لا يعود لهذا الأخير صلاحية البحث في ما اذا كان الهدف الذي توخاه المشرع من القانون، كان يمكن تحقيقه بطرق أخرى غير تلك التي نص عليها، الا في الحالات التي يبدو فيها ان ما نص عليه القانون غير ملائم بشكل ساطع وواضح لتحقيق الهدف الذي اختاره المشرع. فسلطة هذا الأخير مصدرها الشعب، وهو يمارس هذه السلطة نيابة عنه ويخضع للمحاسبة من قبله في انتخابات تجري دورياً، بينما سلطة القضاء الدستوري تنبع من الدستور، وهي سلطة مؤسسة *pouvoir constitué* تماماً كسلطة المشرع، غير انها سلطة مناط بها الرقابة على دستورية القوانين، كي لا تأتي متعارضة مع الدستور، فإذا كان المشرع له صلاحية تحديد الأهداف المتوخاة من القانون، والوسائل التي تؤدي الى تحقيق هذه الأهداف، فإنه لا يجوز له ان يخالف الدستور، وعليه التقيّد بأحكامه، ومهمة القضاء الدستوري هي فرض احترام الدستور في التشريع، وهي تختلف في طبيعتها عن مهمة وسلطة المشرع، ولا يستطيع القضاء الدستوري أن يصدر حكماً على خيارات المشرع، ولا على نواياه، وقد انتقد العلامة جورج فدال Georges Vedel أحد قرارات المجلس الدستوري الفرنسي النادرة التي تناول فيها نية المشرع، فقال انه غير لائق بسبب عدم لطافته *manque de délicatesse* تجاه البرلمان، ولأنه تناول نوايا من غير الممكن تأكيد بدايتها حتى ولو كانت محتملة الى حد بعيد^(٤).

5 - Georges Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif » in. Les cahiers du Conseil constitutionnel. Dalloze, N°2, 1997, p.86.

إن الدستور اللبناني، على سبيل المثال، لم يعط المجلس الدستوري سلطة تقدير وتقرير عامة كتلك التي منحها لمجلس النواب، فالسلطتان من طبيعتين مختلفتين، وسلطة المجلس الدستوري تنحصر بصلاحيّة إصدار قرار يحدد فيه ما إذا كان القانون المطعون فيه مطابقاً أو مخالفاً للدستور، بينما سلطة مجلس النواب سلطة عامة في التقدير والتقرير، حدودها إلزام أحكام الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية.

من ناحية أخرى، القول بأن القاعدة المرجع هي الدستور، يستوجب إستخلاص المعاني التي ينطوي عليها، كخطوة أولى على طريق ممارسة الرقابة على دستورية القانون، غير أن العملية لا تقف عند هذا الحد بل تستوجب تفسير القاعدة التي ينطوي عليها القانون موضوع الرقابة. فالقاضي الدستوري يفسر الدستور والقانون ويستخرج قواعد تستند إلى القاعدة المرجع أي الدستور. وهكذا ينتقل من الرقابة الشكلية إلى الرقابة على المضمون. فالقانون هو أداة بيد من يمارس السلطة، وفي الواقع أداة في خدمة الفريق السياسي الذي تمكن من فرض برنامج له للحكم. وفي هذه المرحلة تسمح المصلحة العامة للقضاء الدستوري بشرعنة غاية العمل التشريعي، غير أن مراجعة القضاء الدستوري تأتي عامة من قبل المعارضة في البرلمان، نتيجة خلاف مع الأكثرية البرلمانية، ليس على الطريقة التي أقر بها القانون بقدر ما هو خلاف على مضمون القانون، ويصبح على القضاء الدستوري أن يقوم بدور الحكم بين مفاهيم وحقوق وحرّيات متعارضة، وأن يأخذ بالاعتبار الصراع القائم حول القانون، وهذا ما يحمله على تكوين مفهومه الخاص للمصلحة العامة، وقد يتعارض مع مفهوم المشرع، ما يدخله في عملية تنافس مع السلطة السياسية⁶ (٥).

إن استخدام تعبير المصلحة العامة، والأهداف والمبررات المرتبطة بها، قد ينطوي على نزعة ذاتية لدى المشرع، وقبول الموضوعية من قبل القاضي الدستوري في تحديد الغايات والمبررات المستندة إلى المصلحة العامة ينطوي على حكم من قبله على المشرع، فعندما يحكم، على سبيل المثال، بأن المصلحة العامة تبرر الحد من حق الملكية أو تنظيم الحق بالإضراب، فهو يعد حكمه على قانون محدّد، وعندما يرى بأن ذلك لا يتعارض مع الدستور فلاّنه يعتقد بأن هناك مصلحة عامة، وهنا يلتقي مع المشرع في تقييم ما اعتبر مصلحة عامة، فهذه الذاتية والعمل الإرادي في

6 -Marie Pauline Deswarte, «L'interêt general dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel», in RFDC, n°13, 1993, pp 23-58.

التفسير تطرحان مشكلة المضمون السياسي لقرار القاضي الدستوري^٧.

إن للمصلحة العامة مضموناً ذا طابع أيديولوجي، والقاضي الدستوري، مهما سعى لخصر دوره في المجال التقني، يرى نفسه متجها لتحمل مسؤولية سياسية^٨.

نظراً لغموض مفهوم المصلحة العامة، يفضل القضاء الدستوري عدم مراقبة الغايات التي حددها المشرع في وضعه للقانون، وربطها بالمصلحة العامة، والإكتفاء بمراقبة الوسائل التي نص عليها القانون لتحقيق الأهداف المرجوة منه، غير أنه يجد نفسه أحياناً محمولاً لتحديد المصلحة العامة في ضوء ما نص عليه الدستور وارتباط المصلحة العامة بالانتظام العام الذي له قيمة دستورية، ومراقبة الخطأ الواضح والتناسب، فللقاضي الدستوري مراقبة الخطأ الفاضح في التقدير *erreur manifeste d'appréciation*^٩.

٢- حدود التفسير والاجتهاد.

إن نصوص الدستور غالباً ما تكون مقتضبة وأحياناً غامضة، فالدستور هو أساس المنظومة القانونية في الدولة، لذلك يتضمن مبادئ عامة، تركز أحياناً على أسس فلسفية أو أخلاقية، وهذا ما يجعلها غامضة وغير دقيقة، ولكن عدم الدقة والغموض لا يعني عدم انطوائها على قواعد حقوقية. هذا ما أشار اليه جورج فدل Georges Vedel حين قال إنه ينبغي عدم الخلط بين المعيارية والدقة *Il ne faut pas confondre normativité et précision*. إن عدم الدقة يترك للمشرع سلطة تقديرية واسعة عند وضع القوانين، كما يفسح المجال أيضاً أمام القضاء الدستوري للإجتهاد في تفسير النصوص الدستورية، غير أن الاجتهاد ينبغي أن يقف عند حدود معينة لكي لا يؤدي الى قيام «حكم القضاة»، وبالتالي تجاوز مبدأ الفصل بين السلطات من قبل القاضي الدستوري، المفترض به السهر على احترام المبادئ الدستورية. رأى جورج فدل Georges Vedel أن «حكم القضاة» يكمن في الحرية التي يمنحها القاضي الدستوري لنفسه، ليس في تطبيق الدستور أو تفسيره بطريقة بناءة، إنما لإكماله أو لتصحيحه، تحت أي تسمية، بقواعد من ابتكاره.

7-op.cit, p.56.

8-D.Dupeyroux, La jurisprudence source abusive du droit, Mélauges Maury, p.377.

9-عصام سليمان، حدود صلاحيات القضاء الدستوري في الرقابة على دستورية القوانين، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٤، مجلد رقم ٨، ص. ١٧٧-٢٠٥.

فالدساتير لا تمنح القضاء الدستوري سلطة عامة في التقييم والتقرير تماماً كسلطة البرلمان. فاحترام القاضي الدستوري النص والتقيّد به هو المعيار الأساسي للطابع الديمقراطي للعدالة الدستورية^{١٠}. إما تعديل النص الدستوري فهو من صلاحية السلطة التأسيسية، وفي إطار الآليات التي نص عليها الدستور، وليس من صلاحيات القضاء الدستوري. من هنا الإشكالية التي تنجم عن تفسير القضاء الدستوري للنصوص الدستورية في معرض الفصل في دستورية القوانين.

إن الأخذ بالاعتبار المعطيات الحقوقية وغير الحقوقية، واعتماد طرق التفسير المنتظمة والتي تتناول أساساً ترابط النص المراد تفسيره مع سائر نصوص الدستور وبنيته، وترابطه مع المنظومة الحقوقية في الدولة، والعودة الى روح الدستور، والى الحالات المشابهة والمنطق والفلسفة المتحكمين في صياغة نصوص الدستور تقضي على الجانب الذاتي في عملية التفسير^{١١}.

٣- تفسير القانون المطعون فيه.

يذهب القضاء الدستوري باتجاه توضيح النصوص غير الواضحة في القانون المطعون فيه، وذلك في معرض البت في دستوريته، وتفسيرها لكي لا يعود ثمة شك في مخالفتها للدستور، ويعتبر تفسير القضاء الدستوري للقانون ملزماً للجهات التي تطبقه، وهذا ما يسمى بالتفسير البناء. وقد تعرض للنقد من قبل البعض فاعتبر أن القضاء الدستوري يحل نفسه مكان المشتري، غير أن هذا النقد لا يبدو في محله، فالتفسير الذي يضعه القضاء الدستوري لنص قانوني يأخذ بالإعتبار الأعمال التمهيدية والمناقشات التي سبقت إقرار النص من قبل المشتري، وهذه الطريقة اعتمدها المجلس الدستوري الفرنسي في عدة قرارات، كما اعتمدها المجلس الدستوري اللبناني في قراره بشأن دستورية القانون المتعلق بإنشاء حساب الإدارة وخدمة وتخفيض الدين العام وحسابات أخرى لعمليات التسديد، وقد جاء في هذا القرار أن المجلس الدستوري، إستناداً الى اختصاصه التفسيري، والى المادة ٦٥ من الدستور، يرى أن ما ورد في المادتين التاليتين أدناه من القانون المطعون فيه انما يفسر ويجب ان يطبق كآلاتي... (المجلس الدستوري قرار رقم ٣/٢٠٠٢)^{١٢}

10 – Georges Vedel, Colloque au Conseil constitutionnel, 25 et 26 mai 1998, Paris, PUF, 1998, pp.54 et 63.

11 – عصام سليمان، إشكاليات الرقابة على دستورية القوانين، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٢، المجلد رقم ٦، ص. ٤٧-٥٧.

12 – عصام سليمان، حدود صلاحيات... المرجع السابق، ص. ١٨٠.

يرى جورج فدال G.Vedel ان لجوء القضاء الدستوري الى تفسير النص القانوني، في معرض بت دستوريته، لا يكون ضرورياً إلا اذا شابه الغموض، أو اذا كان من الممكن تفسيره بطريقة تجعله متعارضاً مع قاعدة دستورية أو غير متلائم معها. فإذا توافر هذان الشرطان يستطيع القاضي الدستوري تفسير النص في قراره بدل إبطاله^{١٢}، وذلك لتبديد الغموض الذي يعتريه وإعطائه المعنى الذي يجعله متطابقاً مع الدستور.

من خلال ما تقدّم نستنتج ان القضاء الدستوري يمارس «حكم القضاة» عندما يتخطى حدود صلاحياته ويتعدى على صلاحيات البرلمان، ويصدر أحكامه على ملاءمة القانون للأهداف المتوخاة منه، ويأتي بتفسيرات واجتهادات لا تستند الى نصوص دستورية، ولا علاقة لها بالمبادئ ذات القيمة الدستورية، وعندما يعمد في قراراته الى تعديل القانون الذي ينظر في دستوريته، وعندما يلجأ في قراراته الى تفسير نصوص في القانون المطعون فيه لا حاجة لتفسيرها لأنها واضحة، وقد لا يتلاءم التفسير الذي جاء به مع ما قصده المشتري في النص القانوني.

في هذه الحالات يحل القضاء الدستوري نفسه مكان البرلمان، ويمارس «حكم القضاة». وهكذا يكون قد تخطى الصلاحيات المعطاة له بموجب الدستور وانتهك هذا الأخير في الوقت الذي وجد فيه القضاء الدستوري من أجل الحفاظ على الدستور ومنع السلطة التشريعية من وضع قوانين تتعارض معه.

خامساً- المجلس الدستوري اللبناني و«حكم القضاة».

رأى البعض أن المجلس الدستوري مارس «حكم القضاة» في القرارين اللذين اتخذهما بالطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب في العام ٢٠١٤ (القرار رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٠١٤/١١/١١)، والطعن بقانون الموازنة العامة في العام ٢٠١٨ (القرار رقم ٢٠١٨/٢، تاريخ ٢٠١٨/٥/١٤).

سنرى ما إذا كان المجلس الدستوري في القرارين المذكورين أعلاه قد تخطى حدود صلاحياته ومارس «حكم القضاة». أم أنه التزم حدود صلاحياته وتحمل مسؤولياته في الحفاظ على الانتظام العام في الدولة الذي هو مبدأ دستوري يتقدم على أي مبدأ آخر لأن المصلحة الوطنية العليا ترتبط به، ولأن الدساتير نظمت السلطات بما يؤدي الى انتظام أداء المؤسسات الدستورية وسائر مؤسسات الدولة ومرافقها العامة حفاظاً على الانتظام العام.

Georges Vedel, « Excès de pouvoir législatif et excès de pouvoir administratif », in les- 13 cahiers du Conseil constitutionnel, Dalloz. N°2, 1997, p.88

١- القرار بالطعن بقانون تمديد ولاية مجلس النواب في العام ٢٠١٤.

تمديد ولاية مجلس النواب بالمطلق، وفي غياب ظروف استثنائية فعلية تحول دون إجراء الانتخابات النيابية، أمر مخالف للدستور لأن الوكالة النيابية منحت للنواب، بواسطة الانتخابات، لمدة زمنية محددة. والظروف الاستثنائية يحددها مجلس النواب تحت رقابة المجلس الدستوري الذي عليه أن يقرر ما إذا كان هناك فعلاً ظروف إستثنائية تستدعي تمديد ولاية مجلس النواب. والظروف الإستثنائية تنتج عن أسباب واقعية موضوعية خارج الإرادة البشرية، وهي تختلف عن الحالات الشاذة الناجمة عن عوامل ذاتية أدت، بفعل التقاعس وإهمال الواجبات وعدم تحمل المسؤولية، الى اضطراب الإنتظام العام وإمكانية الدخول في فوضى.

قرار المجلس الدستوري الأنف الذكر لا يمكن فصله عن الواقع السياسي، وتحديداً واقع المؤسسات الدستورية، في اللحظة التي اتخذ فيها القرار. فالقضاء الدستوري يختلف عن القضاء العدلي في إصدار أحكامه. القضاء العدلي يفصل في منازعات تتناول حقوق خاصة أو عامة، وهو يصدر أحكامه وفق القوانين، بغض النظر عن الظروف القائمة. أما القضاء الدستوري، وانطلاقاً من مسؤولياته التي تملّي عليه تفسير الدستور وتطبيقه بما يؤدي الى الحفاظ على الانتظام العام الذي وجد الدستور من أجله، عليه أن يأخذ بالاعتبار جميع المعطيات التي تؤثر في هذا الانتظام.

في العام ٢٠١٣ مدد المجلس النيابي ولايته، ولم يكن هناك ظروف استثنائية جدية تستدعي التمديد، فالحكومة التي كانت مستقيلة وتقوم بتصريف الأعمال، اجتمعت واتخذت كل القرارات التي يتطلبها إجراء الانتخابات في موعدها، بما في ذلك تعيين هيئة الإشراف على الانتخابات وفتح الاعتمادات الضرورية. وصرّح وزير الداخلية آنذاك أن الأمن مستتب في جميع المناطق وأن الحكومة جاهزة لإجراء الانتخابات في موعدها، وكرر ذلك في عدة مناسبات. وعندما طُعن بقانون التمديد، ذهب المجلس الدستوري باتجاه اتخاذ قرار بإبطال التمديد غير أنه مُنع من اتخاذ القرار بسبب تعطيل النصاب نتيجة ضغوط سياسية، فأصبح القانون نافذاً عند انتهاء المهلة المعطاة للمجلس الدستوري، وفقاً للمادة ٢١ من القانون رقم ١٩٩٣/٢٥٠ والمادة ٣٧ من القانون رقم ٢٤٣/٢٠٠٠.

في العام ٢٠١٤ مدد مجلس النواب ولايته الممددة، في وقت شغرت فيه سدة رئاسة الجمهورية، بسبب تقاعس مجلس النواب عن القيام بواجبه الدستوري وانتخاب رئيس الدولة. وفي

ظل حكومة جمعت الأضداد تحت شعار «حكومة وحدة وطنية»، وعصفت فيها الخلافات بسبب تناقض المصالح، ومما زاد في الطين بلة توليها وكالةً صلاحيات رئيس الجمهورية، فاعتبر كل واحدٍ من أعضائها أن له جزءاً من هذه الصلاحيات، كأن رئاسة الجمهورية شركة تجارية مساهمة وليست رئاسة الدولة التي هي مؤسسة المؤسسات. فحدد وزير الداخلية فيها شكلياً موعداً للانتخابات، ولم يُقدم هو ومجلس الوزراء على اتخاذ الإجراءات الضرورية لإجراء الانتخاب، فلم تعين هيئة الاشراف على الانتخابات، ولم تُفتح الاعتمادات، فتصرفت الحكومة وكأن لا انتخابات في موعدها، والمجلس سيمدد حتماً ولايته الممددة¹⁴. والنواب بدورهم كانوا مرتاحين لما يجري ولم يُقدم أي منهم على المطالبة بإجراء الانتخابات، ولا على التحرك انتخابياً في دائرته الانتخابية. واستمر تعطيل جلسات مجلس النواب المخصصة لانتخاب رئيس للدولة، في وقت اضطرب فيه الأمن في بعض المناطق بسبب الأحداث الدامية الدائرة في سوريا نتيجة تصرف الجماعات الإرهابية المتسترة بالدين، وتسربها الى لبنان وتمركزها في بعض المناطق المتاخمة لسوريا.

السبب الأساسي الذي ورد في الأسباب الموجبة لقانون التمديد هو الظروف الاستثنائية الناجمة عن الوضع الأمني والتي تحول دون إجراء الانتخابات، ما يؤدي الى فراغ قاتل يضاف الى شغور رئاسة الجمهورية وقد ورد في الأسباب الموجبة لقانون التمديد ما يلي: «في هذا المناخ التأمري الذي يعيشه الشرق الأوسط برمته، ولا يستبعد أن تكون الخطة بالدفع باتجاه الانتخابات في هذه الظروف الاستثنائية، ولا تحصل هذه الأخيرة وتكون قد انتهت ولاية المجلس وعندها نكون نحن قد نفذنا المؤامرة والفراغ الكبير. ولقد أثبتت الأيام والتاريخ أن سبب بقاء لبنان واستمراره رغم الحروب المتعددة الوجوه هو استمرار المجلس النيابي منذ سنة ١٩٧٢ حتى سنة ١٩٩٢... فالتمديد للمجلس في الظروف الاستثنائية بأوسع مشتملاتها هو للصالح العام ومصلحة البلاد العليا والسلام الأهلي والعيش المشترك وليس لأي مصلحة أخرى وليس موضوع صفقة كما يحلو للبعض أن يقول، بل ممارسة قانونية سليمة تحفظ البلاد وسلامتها وسلمها الأهلي وعيشها المشترك وتبعد الأخطار الداهمة واجتياز الظروف الصعبة...».

الظروف الاستثنائية، التي تذرع بها مجلس النواب لتمديد ولايته، تراكمت مع حالة شاذة مسؤول عنه مجلس النواب نفسه الذي انتهك الدستور ولم ينتخب رئيساً للجمهورية ضمن المهلة

14 - عصام سليمان، النهوض في مواجهة الانهيار، تجربتي في المجلس الدستوري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٢٢، ص. ١٩٩-٢٢٢.

الدستورية، فالشغور في سدة رئاسة الجمهورية تسبب به النواب الذين لم يقوموا بواجبهم الدستوري وينتخبوا رئيس الدولة. وقد أخذوا من الشغور في سدة الرئاسة حجة لتمديد ولايتهم.

أزاء هذا الوضع كان المجلس الدستوري في وضع حرج، فالتמיד مخالف للدستور من الناحية المبدئية، وهذا ما أكد عليه في قراره وفي الحثيات التي استند إليها هذا القرار، غير أن الظروف الاستثنائية التي اقترنت بالحالة الشاذة الناجمة عن تقاعس مجلس النواب عن القيام بواجبه الدستوري، جعلت المجلس الدستوري يأخذ بالاعتبار ضرورة الحفاظ على الانتظام العام الذي هو مبدأ دستوري أساسي، فغياب الانتظام العام يغرق البلاد في فوضى نتيجة شلل المرافق العامة. وما يهدد الانتظام في الظروف التي أقر فيها التمديد، وبغض النظر عن الظروف الاستثنائية، هو شغور رئاسة الجمهورية وتفكك الحكومة بفعل الصراعات في داخلها وعدم إقدامها على اتخاذ الإجراءات الضرورية لإجراء الانتخابات، يضاف إليها الفراغ في مجلس النواب في حال أبطل قانون التمديد، فيعم الفراغ عملياً المؤسسات الدستورية المناط بها إدارة شؤون البلاد.

من ناحية أخرى، تذرع مجلس النواب بالظروف الإستثنائية ليمدد ولايته سنتين وسبعة أشهر، ورأى المجلس الدستوري في قراره أنه لا يجوز التكهن باستمرار الظروف الاستثنائية طوال هذه المدة الطويلة. وكان بإمكان المجلس الدستوري إبطال قانون التمديد لهذا السبب، وحمل المجلس النيابي على التصويت على قانون جديد يقصر فيه مدة التمديد ربطاً بالظروف الاستثنائية، غير أن المجلس الدستوري لم يكن أمامه الوقت لإصدار قراره قبل انتهاء ولاية مجلس النواب. ففانون التمديد المطعون فيه نشر في الجريدة الرسمية بتاريخ ١١/١١/٢٠١٤، ومراجعة الطعن سُجلت في المجلس الدستوري بتاريخ ١٣/١١/٢٠١٤، وولاية مجلس النواب تنتهي في ٢٠/١١/٢٠١٤، فبين تاريخ تقديم الطعن وتاريخ انتهاء ولاية مجلس النواب لم يكن سوى سبعة أيام. وكان ذلك مقصوداً فلم يقدم مجلس النواب على تمديد ولايته إلا قبل أيام من انتهاء ولايته بقصد حشر المجلس الدستوري في الوقت لكي لا يستطيع أن يتخذ قراره قبل انتهاء الولاية.

المجلس الدستوري لم يكن بمقدوره اتخاذ قرار بتقصير مدة التمديد مستنداً بذلك إلى أنه لا يمكن التكهن باستمرار الظروف الاستثنائية لوقت طويل. فالمجلس الدستوري ليس من صلاحياته تعديل القانون المطعون بدستوريته، فلو فعل ذلك لكان أحل نفسه مكان مجلس النواب، ومارس في قراره «حكم القضاة». فلقد ألزم المجلس الدستوري حدود صلاحياته.

إن المجلس الدستوري، انطلاقاً من مسؤوليته في حماية الدستور قدّم في قراره مبدأ الحفاظ على الانتظام العام على مبدأ عدم جواز تمديد ولاية مجلس النواب، على الرغم من أن هذا التمديد لسنتين وسبعة أشهر، استناداً الى الظروف الاستثنائية مخالف للدستور، وقد أكد على ذلك في قراره، كما أكد على الأمور التالية:

- دورية الانتخابات مبدأ دستوري لا يجوز المس به مطلقاً.

- إن ربط إجراء الانتخابات النيابية بالاتفاق على قانون انتخاب جديد، أو بأي اعتبار آخر، عمل مخالف للدستور.

- إن التدابير الاستثنائية ينبغي أن تقتصر على المدة التي توجد فيها ظروف استثنائية فقط.

- إجراء الانتخابات النيابية فور انتهاء الظروف الاستثنائية وعدم انتظار انتهاء الولاية الممددة.

- إن تعطيل المؤسسات الدستورية، وعلى رأسها رئاسة الجمهورية، إنتهاك فاضح للدستور.

المجلس الدستوري في قراره هذا لم يمارس «حكم القضاة» إنما التزم حدود صلاحياته وتحمل مسؤوليته في الحفاظ على الانتظام العام، في إطار ما تسمح به هذه الصلاحيات، ولا يجوز أن يتخذ قراراً يتسبب بالإخلال في هذا الانتظام لكونه مبدأ دستوري أساسي لا بل الأساسي. وقام بواجبه بالتأكيد على مبادئ دستورية يجري انتهاكها، وما أكد عليه المجلس الدستوري في هذا القرار هو ملزم لكل السلطات في الدولة. فالمجلس الدستوري في قراره هذا تجنب إطلاق رصاصة الرحمة على الدولة من خلال تعميم الفراغ في المؤسسات الدستورية.

٢- القرار بالطعن بقانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٨.

تقاعس مجلس الوزراء ومجلس النواب عن القيام بواجبهم بوضع قطع حساب كل سنة وإقراره في مجلس النواب قبل التصويت على قانون الموازنة العامة السنوية، وفق ما جاء في الدستور، فبقيت الدولة من دون موازنة عامة سنوية ما بين العام ٢٠٠٦ والعام ٢٠١٧، وجرى

الاتفاق على أساس القاعدة الإثني عشرية، خلافاً للدستور، وبقي قطع الحساب غائباً منذ العام ١٩٩٣ حتى يومنا هذا. ومن المعروف أنه لا انتظام للمالية العامة من دون قطع حساب سنوي وموازنة عامة سنوية، وانتظام المالية العامة هو ركن أساسي في الانتظام العام في الدولة.

المجلس الدستوري ليس من صلاحيته إلزام مجلس الوزراء ومجلس النواب بوضع قطع حساب سنوي وموازنة عامة سنوية، فصلاحيته في هذا المجال تقتصر على النظر في دستورية قانون الموازنة السنوية، إذا ما تلقى طعناً في دستورية هذا القانون.

تلقف المجلس الدستوري فرصة تقديم طعن بقانون زيادة الضرائب والرسوم واستحداث ضرائب ورسوم جديدة في العام ٢٠١٧، وهو القانون رقم ٤٥ تاريخ ٢١/٨/٢٠١٧، وقد أقرّ قبل إقرار موازنة العام ٢٠١٧ التي كانت موازنة شكلية أُقرّت في نهاية السنة، فأكد المجلس الدستوري في قراره أنه لا يجوز إقرار قانون بزيادة الضرائب والرسوم واستحداث ضرائب جديدة في غياب الموازنة العامة وقطع الحساب لعدة سنوات فقطع الحساب والموازنة يبينان ما إذا كان هناك حاجة لزيادة الضرائب والرسوم واستحداث ضرائب ورسوم جديدة ومقدار هذه الزيادة.. وأكد في قراره أن عدم إقرار موازنة عامة سنوية وقطع حساب أمر مخالف للدستور لأنه يؤدي الى الاخلال بالانتظام العام المالي، وانه على مجلس الوزراء الإسراع في إعداد موازنة عامة وقطع حساب، وإقرار قانون الموازنة العامة وقطع الحساب في مجلس النواب، وذلك من أجل وضع حد للتمادي في انتهاك الدستور وعودة المالية العامة للانتظام.

ما قام به المجلس الدستوري في قراره هذا، أي القرار رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٢/٩/٢٠١٧، لا يندرج في إطار «حكم القضاة»، فهو تناول موضوع غياب الموازنة السنوية وقطع الحساب السنوي في معرض النظر في دستورية قانون، وهذا يندرج ضمن صلاحياته ومسؤولياته في الحفاظ على الانتظام المالي الذي هو جزء أساسي من الانتظام العام، وفي إطار ما تسمح به هذه الصلاحيات.

الطعن في قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٨ تضمن عدة أمور من بينها إقرار هذه الموازنة من دون قطع حساب خلافاً لما جاء في الدستور.

إبطال قانون الموازنة العامة، بعد غياب هذه الموازنة طيلة إحدى عشر سنة، وإقرار موازنة العام ٢٠١٧ شكلياً وفي نهاية السنة، يتوجب عليه مسؤولية كبرى لأنه يؤدي الى الاستمرار

في عدم انتظام المالية العامة. لذلك جاء المجلس الدستوري في قراره باجتهاد يرتكز على نصوص في الدستور، بيّن فيه أن الأولوية للموازنة وأهميتها تتقدّم على أهمية قطع الحساب، وأن هذا الأخير وضع من أجلها لكي يسترشد مجلس الوزراء ومجلس النواب به عند إعداد وإقرار الموازنة العامة، ولم توضع هذه الأخيرة من أجل قطع الحساب، وبين الاجتهاد الذي وضعه المجلس الدستوري أهمية الموازنة العامة. فلم يتخذ قراراً بإبطال قانون الموازنة العامة للعام ٢٠١٨ برمته بسبب غياب قطع الحساب السنوي، على الرغم من أهميته ومن أن عدم إقراره قبل إقرار الموازنة العامة أمر مخالف للدستور. فالوضع الشاذ الذي تعاني منه المؤسسات الدستورية بسبب التقاعس عن القيام بمهامها وغياب الشعور بالمسؤولية لدى من يتولى شؤونها، حمل المجلس الدستوري الى المفاضلة بين مبادئ وقواعد دستورية، لكي يعوض عن هذا التقصير والتقاعس، انطلاقاً من تحمل مسؤولياته في الحفاظ على الانتظام العام، مع تأكيده على ضرورة الالتزام بالنقيد بكل ما نص عليه الدستور وبالمبادئ التي لها قيمة دستورية، لذلك أكد في قراره على وجوب وضع قطع حساب سنوي عملاً بما نص عليه الدستور دون تباطؤ، وعمد الى إبطال ثمانية مواد من قانون الموازنة بسبب عدم دستورتها^{١٥}.

ما أقدم عليه المجلس الدستوري في هذا القرار لا يدخل في إطار «حكم القضاة»، لأنه لم يتجاوز صلاحياته ويتناول على صلاحيات مجلس الوزراء ومجلس النواب، إنما تحمل مسؤولياته في عودة المالية العامة الى الانتظام العام في دولة تعاني من عدم الانتظام في أداء مؤسساتها الدستورية لعلها تعود الى المسار الصحيح الذي رسمه الدستور.

سادساً- القضاء دستوري في نظام دستوري مأزوم.

نشأ القضاء الدستوري من أجل فرض تقيد المشتري، بما نص عليه الدستور، عند وضعه القوانين، فقبل هذه النشأة لم يكن للقانون الدستوري قاضي يصدر الأحكام بناءً عليه، وكانت موازين القوى السياسية تتحكم بالمطلق بأداء المؤسسات الدستورية، لذلك اعتُبر القانون الدستوري أقرب الى العلوم السياسية منه الى القانون. غير أن القضاء الدستوري، وعلى الرغم من تطوره وتوسيع صلاحياته، لم يلعب دوراً أساسياً في انتظام أداء المؤسسات الدستورية وبقي انتظام هذا الأداء، الى حد كبير، محكوماً باللعبة السياسية المتأثرة بموازين القوى، وبقي دوره محصوراً بالرقابة على

دستورية القوانين بشكل أساسي، إضافة الى الفصل في صحة الانتخابات حيث يلعب القاضي الدستوري دور قاضي انتخابات.

لذلك للقضاء الدستوري دوراً في انتظام أداء المؤسسات الدستورية، ولكن الدور الأكبر في هذا المجال يبقى لإلتزام القوى السياسية بما نص عليه الدستور.

للقضاء الدستوري دوراً أساسياً بإلزام المشتري التقيد بالمبادئ والقواعد الدستورية، ومنع السلطة الاشتراعية من تجاوز صلاحياتها والتعدي على صلاحيات السلطة الإجرائية والسلطة القضائية، ومنعها من التخلي عن صلاحياتها لسلطة أخرى، في الوقت نفسه، ويتوقف دور القضاء الدستوري في إنتظام أداء المؤسسات الدستورية على الصلاحيات المعطاة له، لذلك نرى أن للقضاء الدستوري في ألمانيا الاتحادية، وفي فرنسا بعد توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، دوراً بارزاً في هذا المجال، غير أن إنتظام أداء المؤسسات الدستورية يبقى مرهوناً بأداء القوى السياسية الممثلة في السلطة، وبممارسة السلطات مهامها تحت الرقابة، التي نصت عليها دساتير الدول الديمقراطية، وبالمحاسبة. ففي الأنظمة الديمقراطية البرلمانية الشعب يراقب ويحاسب من تولوا السلطة الاشتراعية، والبرلمان الذي يتولى هذه السلطة يراقب ويحاسب السلطة الإجرائية. وفي الأنظمة الديمقراطية الرئاسية، الشعب يحاسب أعضاء البرلمان ورئيس الجمهورية الذي يتولى السلطة الإجرائية، في انتخابات تجري دورياً. فالرقابة والمحاسبة الجدية يلعبان دوراً أساسياً في انتظام أداء المؤسسات الدستورية الذي هو أساس الانتظام العام.

لقد نشأ القضاء الدستوري ليحقق الغاية المرجوة منه في نظام تعمل مؤسساته الدستورية بانتظام وتتكامل في أدائها. فعندما تتقاعس هذه المؤسسات عن القيام بمهامها، أو تخرج عن نصوص الدستور في تسيير شؤون الدولة وتتمادى في انتهاك الدستور، ولا أحد يحاسب أحد، تضطرب العلاقة بين المؤسسات الدستورية ويضطرب معها انتظام أداء هذه المؤسسات، فتصاب بحالة من التآزم يصبح النظام بمجمله مأزوماً، ويغدو القضاء الدستوري في حالة حرجة جداً، بسبب صلاحياته المحدودة، ومواجهته حالات شاذة، فيضطر الى ابتكار اجتهادات تستند الى الدستور والمبادئ ذات القيمة الدستورية، والمفاضلة بين مبدأ وآخر، وذلك من أجل العودة الى الانتظام العام، أو فتح الباب أمام من هم في السلطة ودفعهم الى العودة الى الطريق القويم في ممارسة مهامهم. والقضاء الدستوري، عندما يقدم على ذلك، لا يمارس «حكم القضاة» لأنه يبقى ضمن الصلاحيات المنوطة به، ويتحمل مسؤوليته في الحفاظ على الانتظام العام.

ونظراً لأهمية إنتظام أداء المؤسسات الدستورية كونه أساس الإنتظام العام، عمدت الدول المتقدمة على إعطاء رئيس الجمهورية صلاحيات يستخدمها في الظروف الإستثنائية، وعندما تتأزم العلاقات بين السلطات، أو بين الأحزاب التي تتولى السلطة، وذلك بهدف الحيلولة دون شلل المؤسسات الدستورية، والحفاظ على إنتظام أدائها. وأبرز هذه الدول ألمانيا الاتحادية، وفرنسا، وإيطاليا. أما لبنان فليس في دستوره مرجعية دستورية منوطة بها صلاحيات كهذه، ونظامه يتطلب أكثر من غيره مثل هذه الصلاحيات لأن أداء مؤسساته الدستورية خاضع لموازن قوى مركبة ومعقدة تقود غالباً الى الأزمات التي تشل أداء مؤسساته الدستورية¹⁶.

16 –Issam Sleiman, « La Constitution en temps de crise », conférence à la Faculté de droit de l'Université de Bucarest, 21/4/2016, Annuaire du Conseil constitutionnel 2016, Vol.10, pp.27-36.

الرقابة الدستورية على القوانين: أسسها وطبيعتها

القاضي عمر حمزه

نائب رئيس المجلس الدستوري

من المسلم به ان النظام القانوني في أي دولة يقتضي النظر اليه كوحدة متكاملة مترابطة فيما بينها، ترابطاً عامودياً، يحترم الأدنى فيها الأعلى درجة وصولاً الى الدستور الذي يتربع على أعلى سلم الهرم القانوني داخل الدولة الواحدة.

ولو فرضنا أنّ قانوناً ما قد صدر وهو مخالف للدستور سواء في نصه أو روحه، فما السبيل لحماية الدستور من انحراف السلطة التشريعية التي قامت بسن هذا القانون في ممارستها التشريعية ؟

ان الإجابة على هذا التساؤل تكمن في وجود رقابة دستورية تتولاها هيئة دستورية مستقلة ينحصر عملها في مقارنة النص الأدنى مع النص الأعلى، فإذا جاءت النتيجة غير متطابقة، يعدّ القانون غير دستوري، ووجب توقيع الجزاء الذي يتراوح بين الامتناع عن تطبيق النص القانوني أو إلغاؤه، وذلك بحسب النظم الدستورية المطبقة في الدول.

فهذه الهيئة ملزمة بتطبيق النظام القانوني كله، والنظام القانوني على درجات بعضها فوق بعض، وأعلاها الدستور الذي يتمتع بمبدأ سمو على ما عداه من تشريعات، فيغدو من هنا ان الأسس التي تقوم عليها الرقابة الدستورية على القوانين، تكمن في سمو الدستور وعلوّه وتدرج القواعد القانونية.

ويستفاد مما تقدّم ان الرقابة الدستورية على القوانين لا تثار إلا إذا انعدم التمييز بين الدستور والتشريعات العادية، بحيث يكونان في مرتبة قانونية واحدة.

ليس هذا فحسب بل ان تطبيق مبدأ سمو الدستور، يفرض مبدأ آخر، هو مبدأ الشرعية، والشرعية التي نعنيها، هي تلك المبادئ الدستورية الواجب النقيذ بها في عمليات سن القوانين كي تأتي متطابقة مع الدستور.

ان هذه المطابقة، تسمى بالمشروعية القانونية، تمييزاً لها عن الشرعية الدستورية. فالشرعية تبقى ساكنة الى ان تأتي المشروعية فتحيلها الى مرحلة التطبيق.

ومن هنا يتضح ان الشرعية الدستورية والمشروعية القانونية، وجهان لعملة واحدة، وهي مناط الرقابة الدستورية على القوانين، وسواء اطلعت بهذه المهمة، هيئة سياسية أو قضائية أو هيئة دستورية مستقلة لا تتدرج تحت عنوان السلطة القضائية وان حصل التشابه بين الهيئتين في صفتها وإجراءات العمل لديهما.

ويستفاد أيضاً ان عملية الرقابة هي عملية ضرورية لتدعيم النظام القانوني القائم على مطابقة النصوص القانونية لأحكام الدستور. وهذا ما يبرر طبيعة الرقابة الدستورية بكونها ضمانة حقيقية لحماية واحترام سمو الدستور وسمو قواعده على التشريعات الأخرى، وهو يتم عبر قيام الهيئة المولجة بالرقابة بتعيين المسألة الدستورية محل البحث، ليصار بعدها الى تفسير النصوص القانونية، ومنها الى إيجاد الحل للمراجعة المتمثلة بالظعن بعدم دستورية القانون. ان هذا الأمر يوضح أكثر فأكثر الطبيعة القانونية الصرفة للرقابة الدستورية والتي تشكل حقلاً أساسياً من حقول تحرك وعمل الهيئة الدستورية للرقابة على القوانين.

وسنقوم في ضوء ما تقدّم بعرض موضوع الدراسة في فصلين متتاليين، نتناول في الفصل الأول، أسس الرقابة، على ان نبحث في الفصل الثاني في خصائص هذه الرقابة.

لكن نرى لزماً علينا قبل الغوص في تفاصيل هذين الفصلين، ان نعرض بقليل من التفصيل للمقصود بالرقابة الدستورية على القوانين، اذ ان الأسس والطبيعة لا يدوران في الفراغ بل انهما لا بد وان يكونا مرتبطان بموضوع معين وهو الرقابة الدستورية على القوانين.

ليس هذا فحسب بل لا بد وفي إطار الدراسة من تبيان المقصود بالقانون المراد دستوريته، سيما بعد تغير النظرة الى مفهوم القانون. وخير مثالاً على تفسير مفهوم القانون يؤخذ من لبنان، فالمادة ١٨ من الدستور تنص على ان «لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب». وهكذا يتبين ان الدستور اللبناني قد انطلق من المعنى العضوي أو الشكلي للقوانين، أي تلك التي يقرها مجلس النواب، واذا ما عدنا الى نص المادة ١٨ من قانون إنشاء المجلس الدستوري، نراها تنص على ان «يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون». بحيث نرى انه لم يعد مفهوم القانون مقتصرأ على الشكل بل تعداه الى الموضوع.

تمهيد: الرقابة الدستورية: ماهيتها ونظمها والقانون المراد رقابة دستوريته.

ان الرقابة الدستورية على القوانين، أضحت اليوم من المبادئ الدستورية، المسلم بها في مختلف الدول المعاصرة، وغالباً ما تنص عليها تلك الدول في وثائقها الدستورية، وتعهد بالقيام بها الى هيئة دستورية، سواء كانت ذات طابع سياسي، كما هو الحال في المجلس الدستوري في فرنسا، أو قضائي متخصص، كما هو في مصر، بحيث يسند هذا الاختصاص الى المحكمة الدستورية العليا ويظهر ما هو بَيّن، وجود أكثر من نظام للرقابة علماً انها في جوهرها تهدف الى غرض واحد وهو التحقق من مطابقة نصوص القانون الطعين للدستور. وهذا ما سنبينه في بحثين متتاليين.

المبحث الأول: الرقابة الدستورية: ماهيتها ونظمها وأهدافها.

المطلب الأول: ماهية الرقابة الدستورية على القوانين.

تعنى الرقابة الدستورية خضوع القوانين العادية للشرعية الدستورية، وهي تتم بالتحقق من مدى تطابقها مع أحكام الدستور.

إذاً الرقابة الدستورية على القوانين، تعتبر بمثابة ضابط للعمل التشريعي، وتهدف بالنتيجة الى ضمان احترام الدستور بحيث تغدو الشرعية الدستورية، والمشروعية القانونية وجهان لمعدن واحد.

إنّ التجارب العملية في مختلف النظم القانونية، قد دلت على انه لا يكفي لوجود الشرعية الدستورية مجرد النص عليها ومن ثم تغييبها على أرض الواقع، اذ انه مهما تجرد المشرع في عمله فلا يمكنه ان يتخلص من طبيعته الإنسانية، فيعتمد من منطلق الغالبية البرلمانية الى سن قوانين تحمي مصالح هذه الغالبية ومن يدور في فلكها الأمر الذي يفضي بالنهاية الى سن قوانين مخالفة للدستور.

فالديمقراطية ليست حكم العدد بل حكم القانون وقد اهدت مختلف الدول بعد تطورات ومراحل متعددة الى الرقابة الضامنة لمشروعية القوانين واولتها الى هيئات دستورية مستقلة تقوم بفرض الجزاء على القانون المخالف للدستور من خلال ابطاله او الامتناع عن تطبيقه.

إنّ اعمال هذا الجزاء هو المقصود بدوره بالرقابة الدستورية على القوانين.

وفي هذا الاطار أصبحت الرقابة الدستورية على القوانين، وظيفة أساسية، عندما تتوافر الأغلبية البرلمانية التي بإمكانها سن قوانين غير متفقة مع الدستور، الأمر الذي يقتضي موازاتها بهيئة مستقلة عن السلطة التي قامت بالتشريع.

فإعادة هذه الأغلبية الى حدودها المرسومة في الدستور هو جوهر الرقابة على دستورية القوانين.

وفي الدول التي لا تعرف أكثرية برلمانية، كإيطاليا، مثلاً، يكون تدخل تلك الهيئة أمراً ضرورياً لتعويض القدرة المطلقة للسلطة التشريعية.

ونرى قبل انهاء دراسة ماهية الرقابة الدستورية ضرورة الإشارة الى بعض الآراء المعارضة لمثل هذا النهج، فقد تساءل بعض الفقهاء، ايهما يعتد به الشعب عبر ممثليه في البرلمان، أم أعضاء المجلس الدستوري؟

وقيل أيضاً بأنه اذا كان الجنرال ديغول، قد قال ان الشعب هو المحكمة العليا، فإن الرقابة بواسطة المجلس الدستوري سوف تفقد البرلمان وبالتالي الشعب أولويته.

ومهما يكن من أمر فان مبدأ الرقابة، أصبح مبدأ راسخاً، سيما في فرنسا وقد أنشئ المجلس الدستوري فيها لكي يلتزم البرلمان بمزاولة اختصاصه في إطار الدستور. وقد استقر الأمر على تفضيل استخدام المجلس الدستوري في إشارة الى الهيئة المختصة بالرقابة حتى لا يقال ان البرلمان يخضع لرقابة المحكمة.

المطلب الثاني: القانون موضوع الرقابة.

ذهب فريق من الفقهاء الى تحديد مسار القانون المراد رقابة دستوريته، بالنظر الى الجهة التي أصدرته والإجراءات التي اتبعت في إصداره، أي ان المعيار هو معيار شكلي، ومنطلقه النظرة التقليدية الى مبدأ الفصل بين السلطات التي أعطت للقانون والمشرع سيادة دون سقف او حدود.

لكن مع النظرة الحديثة لمبدأ الفصل بين السلطات كونه فصل محدد وليس فصل مطلق، باتت النظرة مختلفة وبات ينظر الى معيار القانون بالاعتماد على طبيعة العمل ذاته وجوهره بصرف النظر عن السلطة التي أصدرته وعن الشكليات والإجراءات التي اتبعت في إصداره.

وخير مثال على ذلك ما نصت عليه المادة الثامنة عشر من قانون إنشاء المجلس الدستوري من ان «يتولى المجلس الدستوري الرقابة على دستورية القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون».

ان عبارة النصوص القانونية او التي لها قوة القانون، تشمل بالإضافة الى القانون المقر من مجلس النواب والصادر عن رئيس الجمهورية، بقية النصوص التي لها قوة القانون، كالمراسيم الاشتراعية التي تصدرها السلطة التنفيذية، بتقويض من مجلس النواب وكذلك ما يقوم به مجلس الوزراء بالنسبة لمشاريع القوانين المحالة منه الى مجلس النواب، مصحوبة بصفة المعجل، دون ان يبيت به خلال مدة محددة، تبدأ من طرحه على المجلس وبعد ادراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها، اذ يعود لرئيس الجمهورية بعد موافقة مجلس الوزراء ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه.

ان هذين النوعين من النصوص لا يفترقان عن القوانين العادية الصادرة عن السلطة التشريعية، الا في كونهما صادرين من السلطة التنفيذية.

والخلاصة ان المعيار الشكلي لا يقارب حقيقة الأمور وهو لا يلامس أعماق العمل بل يقف عند شكله الخارجي، ويكتفي بمصدره ولا يتناول موضوعه، وجوهره، في الوقت الذي تطلب فيه صفة القانون الغوص في موضوع العمل وفحواه، ولا يهم بعد ذلك صفة من أصدر القاعدة القانونية.

فالمفهوم الحديث للقانون ليس سوى فهم جديد لمبدأ الفصل بين السلطات الذي يتسم باستقلال السلطات وتعاونها وتوازنها. وقد أخذ بهذا المفهوم معظم الفقهاء والاجتهاد الدستوريين، لتعود الوثائق الدستورية في غالبية الدول المعاصرة لتعتمد هذا المفهوم.

المبحث الثاني: أنواع الرقابة الدستورية.

يمكن رد نظم الرقابة الدستورية على القوانين الى نظامين رئيسيين، تبعاً لصفة الهيئة التي تتولى الرقابة، فإذا كانت هذه الهيئة جهة سياسية، فيطلق عليها حينئذ رقابة سياسية. أما إذا كانت هذه الهيئة، جهة قضائية، فيطلق على الرقابة، رقابة قضائية، مع بيان ان هناك نظم قانونية، قد اعتمدت نظاماً خاصاً، مآله الرقابة بواسطة هيئة دستورية مستقلة ليست في عداد السلطات الثلاث، سيما السلطة القضائية وان أعطيت الصفة القضائية.

المطلب الأول: الرقابة الدستورية: رقابة سياسية؟

الرقابة السياسية هي التي تتم ممارستها من قبل هيئة سياسية خاصة، أنشأها الدستور، وذلك للتحقق من مطابقة أعمال السلطات رسمياً السلطة التشريعية لأحكام الدستور.

فهي سياسية كون انه يعهد بها الى سلطة سياسية. حددها الدستور، ومكونة من مجموعة مستقلة او خارجة عن البرلمان او الحكومة أو القضاء. اذ ان السلطة التشريعية هي التي تشرع والتفذية تنفذ والقضائية تحكم.

ان هذا النوع من الرقابة قد نشأ لأول مرة في فرنسا، بموجب الدستور الصادر عام ١٧٩٩ والذي أنشأ مجلساً للرقابة، أطلق عليه اسم «مجلس الشيوخ الحامي للدستور».

وتتميز هذه الرقابة عادة بقيام المجلس المولج بها بمهمته بعد إقرار القوانين من السلطة التشريعية، وقبل إصدارها من رئيس الدولة. ولهذا فقد عرفت بالرقابة الوقائية، كونها تهدف الى الحيلولة دون إصدار القوانين غير الدستورية. وقد أخذ بهذا النوع بعض الدول، منها المغرب في دستورها لعام ١٩٧٢.

المطلب الثاني: الرقابة الدستورية رقابة قضائية؟

ينطلق هذا النظام من صفة الهيئة التي تتولى الرقابة بحيث يعهد بها الى هيئات قضائية. ان هذا النظام من الرقابة قد شق طريقه الى الوجود على أثر التطورات المتلاحقة التي حصلت في المجتمعات الديمقراطية، وتغير المفهوم الخاص بمبدأ الفصل بين السلطات.

إذا كانت بعض الدول قد أخذت بهذا النظام الا ان منها أخذ برقابة الإلغاء، أي إلغاء القانون غير الدستوري في مواجهة الجميع، وعده كأنه لم يكن، في الوقت الذي تبنت فيه دول أخرى رقابة الامتناع، والتي تعني الامتناع عن تطبيق القانون غير الدستوري، ومن الدول التي أخذت برقابة الإلغاء، جمهورية مصر العربية، في حين ان الولايات المتحدة الأميركية تعتبر المثال الأبرز لرقابة الامتناع. فعلى مستوى الولايات المتحدة الأميركية يوجد ثلاث سلطات ودستور اتحادي ينظم هذه السلطات. فالسلطة القضائية على مستوى الاتحاد تباشرها محكمة اتحادية عليا، ومحاكم اتحادية، أدنى درجة، منشأة من قبل الكونغرس.

وتمارس المحاكم الأميركية، جميعها الرقابة الدستورية على القوانين كل بحسب اختصاصها.

وتتميز هذه الرقابة أي رقابة الامتناع بأنها لاحقة على إصدار القانون وليست سابقة على إصداره. كما ان للحكم الذي يصدر حجة نسبية تقتصر في مواجهة الطرفين فقط وفي نطاق القضية التي صدر فيها، أي ان حكم القاضي لا يحول دون استمرار نفاذ القانون بالنسبة للمنازعات الأخرى.

الفصل الأول: أسس الرقابة دستورية على القوانين.

لا خلاف على ان القواعد الدستورية في دولة القانون تسمو على ما عداها من قوانين، وان على الأخيرة ان تأتي متطابقة مع الأولى.

وعليه فلا وجود للرقابة الدستورية على القوانين إذ انعدم الفرق ما بين تلك النصوص الدستورية والقانونية العادية. ومن هنا كان سمو الدستور أساس الرقابة على دستورية القوانين. كما انه من المتعارف عليه، هو ان تدرج القواعد القانونية، هو أحد أوجه مبدأ سمو الدستور.

ومن المفيد قبل تفصيل أسس الرقابة الشرعية، العرض للأساس الفلسفي لهذه الرقابة.

المبحث الأول: الأسس الفلسفية.

تتعلق الرقابة على دستورية القوانين من عدة أسس فلسفية هي:

المطلب الأول: الرقابة في الأنظمة الديمقراطية.

حيث ما قبل الثورة الفرنسية، كانت سيادة البرلمان هي المسيطرة في النظم القانونية، لمختلف الدول، مما حدا بأحد كبار الفقهاء (فيكتور هيغو) الى وصف النظام البرلماني على أنه النجم الساطع للأنظمة السياسية، الديمقراطية وليس هو الوحيد الذي ذهب في هذا الاتجاه، إذ ان آخرين ذهبوا الى القول ان بإمكان البرلمان ان يسن ما يريد من قوانين دون معقّب عليه، والاستثناء الوحيد هو تحويل الرجل الى امرأة او المرأة الى رجل، وقد حال هذا الأمر ويحول دون وجود رقابة على دستورية القوانين.

ان نظرية سيادة البرلمان، كان لها أثرها البالغ في النظم السياسية البرلمانية، وتجلّت سميتها الأساسية، بأن الأغلبية البرلمانية يجب ان تحكم والأقلية تعارض.

ومع الزمن ومن خلال الممارسة الفعلية، ظهر ان الأكثريات البرلمانية صارت تفرض رأيا ليست على الأقلية البرلمانية، فحسب بل على الشعب أيضاً حتى لم يعد أحد يميز ما بين صاحب

السيادة الحقيقية، أي الشعب، وإرادة ممثليه، وقد حمل هذا الواقع الكثيرين من الفقراء من مؤيدي الديمقراطية. ودولة القانون الى المناداة بأن الديمقراطية، ليست حلم العدد بل حكم القانون.

ومن هنا راحت الدول الديمقراطية تبحث عن وسيلة لحماية القانون ليس من بطش السلطة التنفيذية، وانما من تعسف وتحكم السلطة التشريعية، فكان ان اهتمت الى الوسيلة الفعالة المتمثلة بالرقابة الدستورية على القوانين، والتي أصبحت احدى أهم وظائف النظام السياسي، عندما يكون في الدولة أغلبية برلمانية مستقرة ومستمرة تمكنها من سن القوانين التي تراعي مصالحها ومصالح من ينتمي اليها، أو يدور في فلكها، حتى ولو كانت مخالفة للقواعد الدستورية.

وهكذا صار بالإمكان الوقوف بوجه أي انحراف من السلطة التشريعية، عبر هذه الهيئات الدستورية التي أنيط بها مراقبة دستورية القوانين، وفرض عدالة التشريع ومشروعياته الدستورية، في موازنة الأغلبية البرلمانية.

أما في الدول التي لا تعرف الأكثرية البرلمانية المثمرة، والمستقرة، فتكون الرقابة ضرورية لتعويض القدرة الحاسمة للسلطة التشريعية.

المطلب الثاني: الرقابة وتطور المجتمعات.

من المنطقي القول ان الدستور لا يحاكي الماضي، بل هو على الدوام عملاً حياً لا يتوقف نبضه لاشباع حاجات المجتمع المتغيرة والمتطورة.

ومن هذا المنطلق، كانت الفكرة، ان للرقابة الدستورية على القوانين، وظيفة إبداعية، مرتكزها الأساسي، تفسير الدستور سيما عندما تتصف بعض النصوص الدستورية بالغموض وعدم الدقة بخاصة عند عدم التحديد، اذ انه كلما ازداد الغموض وعدم دقة النصوص وتوسعت سلطة المشرع، وخضع في ممارستها للرقابة الدستورية. ناهيك عن الجمود الذي يصيب بعض الدساتير، مما يتيح للهيئات الرقابة الدستورية عند تفسيرها لهذه النصوص، وباعتبارها عملاً حياً لا يتوقف أبداً معها التجاوب مع حاجات المجتمع المتطورة.

والجديد ذكره في هذا الصدد ما ذهب اليه بعض الفقهاء في الولايات المتحدة الأميركية، مع الإشارة الى ان الدستور الأمريكي على جانب كبير من التحديد، بقولهم ان هذه الصفة سمحت للدستور الأمريكي، بأن يتجاوب مع مجتمع حر متطور.

كما ان المحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر، قد قضت في قرارها الصادر في العام ١٩٩٢، «ان الدستور وثيقة تقدمية لا تترد مفاهيمها الى حقبة ماضية، وانما تمثل القواعد التي يقوم عليها والتي صاغتها الإرادة الشعبية، انطلاقاً الى تغيير لا يصد عنه التطور الى آفاقه الواسعة».

المطلب الثالث: الرقابة والاستقرار السياسي والقانوني.

ان من شأن الرقابة الدستورية على القوانين ان تؤدي الى حسم الخلاف بين التيارات السياسية حول مضمون بعض القوانين، وذلك عندما يثور الخلاف بين القوى السياسية المتمثلة في البرلمان حول بعض القوانين ومدى تطابقها مع أحكام الدستور.

في مثل هذه الحالة، يكون من شأن الرقابة الدستورية على القوانين، وضع حد لهذه الخلافات، طالما ان القضاء الدستوري او الهيئة الدستورية التي تتولى الرقابة قد قالت كلمتها في مدى مطابقة هذا القانون للدستور.

ولا شك في ان هذه الرقابة تساعد في تحقيق الاستقرار ضمن النظام القانوني الواحد، وذلك عن طريق فض النزاعات حول الحقوق والمراكز القانونية، التي تنشأ عن طريق القانون، طالما ان هيئة الرقابة، قد قالت كلمتها، مع التأكيد على ان قرارها غاية في ذاته، وليس وسيلة، مع إضافة الى ان الحل الذي وصلت اليه الهيئة المولجة بالرقابة، قد تم بلوغه بقوة الحقيقة، مما يعطي لقرارها الحجة المطلقة، ويحول دون تجدد النزاع مجدداً بالنسبة للمسائل التي تم الفصل فيها.

والخلاصة ان الرقابة الدستورية على القوانين من شأنها ان تفضي الى استقرار قانوني، سيما إذا ما جاءت أغلبية برلمانية جديدة تريد المس بالقانون الذي قالت فيه هيئة الرقابة كلمتها فيه.

المبحث الثاني: الأسس الموضوعية للرقابة الدستورية.

من الراهن ان سمو الدستور وتفوقه على جميع التشريعات الأخرى، أصبح من المبادئ المسلم بها في مختلف النظم القانونية في العالم، وما قاعدة تدرج القواعد القانونية الا احدى أوجه مبدأ سمو الدستور.

ان المبدأ المشار اليه أعلاه، يفترض بالتشريعات العادية، ان تأتي متوافقة ومتطابقة،

مع أحكام الدستور، ولذلك جاءت الرقابة الدستورية على القوانين، من هذا الأساس المتمثل بسمو الدستور، على ان يصار بواسطتها الى التحقق من المطابقة.

وهنا لابد من طرح السؤال عن المقصود بالدستور الواجب التقيد بنصوصه عند التشريع، فهل هو مجموعة النصوص المبرمة ام ان هناك الى جانبه مبادئ عامة دستورية واجب أيضاً التقيد بها؟

من هذا المنطلق سنقوم بدراسة الأساس الشرعي للرقابة الدستورية في مطلبين على ان نعرض في مطلب ثالث الى أساس الرقابة الدستورية في لبنان.

المطلب الأول: مبدأ سمو الدستور.

ان مبدأ سمو الدستور يعد أهم مظهر من مظاهر الشرعية في أية دولة. كما ان الدستور هو الذي يحدد سلطات الدولة ويبين اختصاصاتها، فعليها ان تخضع لأحكامه، ولا تخرج عليها، كونه علة وجودها.

وبما ان الدستور هو الذي يعين السلطات، ويضع لها الحدود والقيود، التي لا يحق لها ان تتعداها، سيما السلطة التشريعية في عملية سنها للقوانين، وجب اذن بالنسبة للقوانين، ان تأتي متوافقة مع الدستور وإلا فإنه بنتيجة الرقابة، التي تتحدر من سمو الدستور، ان تعمد الى إبطالها او الامتناع عن تطبيقها. وذلك بحسب النظم الدستورية.

ومن هنا يتضح ان مبدأ سمو الدستور هو الأساس الموضوعي للرقابة الدستورية على القوانين.

ان هذا الأساس الذي يصور البناء القانوني في كل دولة تصويراً هرمياً متتابع الدرجات، وتقيد فيه كل درجة بما يتلوها، لا قيمة حقيقية له إذا انعدمت الرقابة الدستورية على القوانين، والتي تقف سداً منيعاً في وجه مخالفة القانون للدستور. وفي مثل هذه الحالة يغدو الدستور مجرد عزاء او كلمة جوفاء غير ذي أهمية.

وعليه يمكن القول، انه لا يتصور وجود رقابة دستورية على القوانين، إذا انعدم التمييز ما بين القواعد الدستورية والقوانين العادية، والثاني عندما تكون القواعد الدستورية في مرتبة القوانين العادية، لن يعود هناك من داعٍ للرقابة الدستورية.

وانطلاقاً مما تقدّم ذهب بعض الفقهاء الى القول إن الرقابة الدستورية على القوانين قد وجدت قبل وجود الهيئات الدستورية التي تتولى أعمال الرقابة.

والجدير ذكره ان الدستور كوثيقة مكتوبة ومرقمة. هو المقصود، بمرجعية الهيئات الدستورية في عملها في الرقابة، الا ان الواقع العملي يشير الى ان المرجعية الدستورية في عملية الرقابة قد توسعت في معظم النظم القانونية، فتخطت الدستور كوثيقة مكتوبة الى مجموعة من المبادئ، اصطلاح على تسميتها بالكتلة الدستورية، وبالتالي أصبح الى جانب تلك النصوص الدستورية، مجموعة أخرى من المبادئ التي اعترفت لها هيئات الرقابة بقيمة دستورية، رابطة إياها بمقومات الدساتير او اعلان حقوق الانسان العالمية، وسواء استمدت هذه المبادئ الدستورية من الوثيقة الدستورية او من قيم المجتمع العليا.

ولا بد من الإشارة الى ان المجلس الدستوري الفرنسي كان السباق في هذا المضمار، فيفضل اجتهاداته، اتسعت المجموعة الدستورية لتشمل الى جانب الدستور بمعناه الشكلي، إعلان الحقوق الصادر عام ١٧٨٩، ومقدمة الدستور وبعض المبادئ العامة القانونية. والملاحظ انه بعد الثورة الفرنسية جاء دستور عام ١٧٨٩، وعلى الأخص مقدمته، مليئة بالمبادئ التي لم يكن بالإمكان التغاضي عن قيمتها الدستورية.

فالمجلس الدستوري الفرنسي في قرار له صادر في العام ١٩٧٥، قد استند الى قواعد ذات قيمة دستورية، بحيث جاء في هذا القرار ما مؤداه بأنه «عندما يطعن أمامه بأي قانون عملاً بأحكام المادة الواحدة والستون من الدستور فدوره لا يقتصر على مطابقة القانون الدستوري، بل عليه أيضاً ان يرى فيما إذا كان هذا القانون قد احترم القواعد ذات القيمة الدستورية».

والمثال، نفسه قد اعتمده أيضاً المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له صادر في ١٩٨٠/٧/٢٢ وقد جاء فيه ما مفاده ان «ضمان الأمن للشخص، وممتلكاته، له قوة المبادئ ذات القيمة الدستورية».

وكذلك الأمر، فان المجلس الدستوري الفرنسي في أحد قراراته قد أعطى مفهوم النظام العام وصفاً جديراً بالاعتبار، بحيث جعل منه أحد الأهداف ذات القيمة الدستورية، المفروض بالمشعر مراعاتها عند سنّه لقوانين تتعلق بالحقوق الأساسية للإنسان.

ومن ناحيته فإن الفقه الدستوري الفرنسي الحديث، ذهب الى القول بأن الدستور لا

يقتصر على نصوصه المرقمة في الوثيقة الدستورية، سيما ان هذه النصوص تتصف بالاقتضاب والعموميات، بل يجب ان يتعداه الى مقدمته لما تتضمنه من ضمانات للحقوق والحريات.

ولا بد من الإشارة الى الدراسة التي أعدها الفقيه الفرنسي جورج فيدل عام ١٩٨٩ عن «مكانة الإعلان الفرنسي لحقوق الانسان والمواطن بين عناصر المجموعة الدستورية» والتي شدد فيها...

ولم يكن الأمر قاصراً على فرنسا وحدها في هذا الإطار بل تعداها الى معظم الدول التي توجد بها نظم للرقابة الدستورية على القوانين، ولكن مع فارق في حجم الكتلة الدستورية في كل منها.

المطلب الثاني: تدرج القواعد القانونية.

ان النظام القانوني في أي دولة من الدول المعاصرة، هو عبارة عن مجموعة قواعد قانونية، ونظاماً قانونياً متكاملأ تحكم وتسير الدولة.

لكن هذا النظام لا يمكن ان يؤدي الغاية المرجوة منه إذا كانت تلك القواعد داخل النظام القانوني الواحد على نفس المستوى وتتمتع بذات القيمة الدستورية. فالتفرقة واجبة بين القواعد لسببين رئيسيين: أولهما يتمثل بأهمية المواضيع التي تنظمها بعض القواعد دون البعض الآخر، اذ ان القواعد الدستورية ترسم اختصاص السلطات بقواعد عامة. لتأتي القواعد القانونية العادية او القوانين العادية الأدنى، بقواعد تفصيلية لهذه القواعد العامة، شرط الا تخالف في مضمونها الإطار العام الذي رسمه الدستور.

أما السبب الثاني، فيتمثل بأنه إذا كانت جميع القواعد الدستورية والقوانين العادية في مستوى واحد، وداخل النظام القانوني الواحد لوجدنا أنفسنا أمام مجموعة من الجزر القانونية، وبالتالي فوضى في التشريع، وتضعف الاستقرار السياسي والقانوني.

ومن هنا ضرورة ان تكون القواعد القانونية داخل النظام القانوني الواحد، مترابطة فيما بينها بشكل عامودي ومتسلسل يحترم فيها الأدنى الأعلى درجة. فإذا صدر أي قانون وكان مخالفاً للأعلى وهو الدستور، فانه يكون غير شرعي او غير متسم بالمشروعية ومن ثم كانت الحاجة لمراقبة هذا التطابق والاحترام، فكانت الرقابة الدستورية على القوانين وفي أساسها تدرج القواعد القانونية.

والخلاصة ان مبدأ تدرج القواعد القانونية، يربط كافة القواعد القانونية، بمصدرها الأساسي، وهو الدستور. ومن هنا دخل هذا التسلسل في أساس الرقابة الدستورية على القوانين، بمعنى آخر ان الرقابة الدستورية هي احدى ثمار التدرج في التشريع ونتيجة لسمو القاعدة الدستورية على أية قاعدة قانونية عادية أخرى وحتى لا تصبح قواعد الدستور مجرد توصيات بلا قيمة حقيقية لها. المطلب الثالث: أسس الرقابة الدستورية على القوانين في لبنان.

يمكننا التمييز في هذا الصدد بين مرحلتين: المرحلة الأولى وهي الممتدة من عام ١٩٢٦ حتى عام ١٩٩٠، والمرحلة الثانية هي التي تلت العام الأخير.

نلاحظ في المرحلة الأولى عدم وجود أي نص في دستورنا يتحدث عن الرقابة الدستورية على القوانين، وبالتالي غابت الرقابة خلال تلك الفترة.

ان ما يؤكد هذا القول، هو مضمون المادة الثانية من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر في العام ١٩٣٣ ونصها هو «لا يجوز للمحاكم النظر في صحة أعمال السلطة التشريعية، سواء أكان من جهة انطباق القوانين على الدستور ام من جهة انطباق المعاهدات السياسية على قواعد القانون الدولي العام».

وما يؤكد أكثر فأكثر التوجه الأنف الذكر، هو ما جاء في قرار مجلس شوري الدولة رقم ١٧٩ تاريخ ٢٣/٤/١٩٧٠، من ان القوانين «على فرض مخالفتها للدستور، فلا يمكن اجراء الرقابة القضائية عليها لان الدستور اللبناني لم يلحظ أية رقابة على دستورية القوانين».

والجدير ذكره في هذا الإطار ما هو ممنوحاً لرئيس الجمهورية، من منطلق قسمه اليمين الدستورية، بالحفاظ على الدستور المنصوص عنه في المادة ٥٧ من الدستور، من ان يمارس لوحده نوعاً من الرقابة بمقدار محدود على القوانين المحالة اليه لإصدارها بحيث انه إذا ارتأى ان هذا القانون مخالف للدستور يطلب الى المجلس النيابي إعادة النظر فيه، فإذا أصر المجلس على القانون، كان بوسع رئيس الجمهورية حل المجلس.

أما في المرحلة التالية، فإنه من المعروف ان النواب اللبنانيون قد توافقوا على ما يسمى بوثيقة الوفاق الوطني في العام ١٩٨٩، وان هذه الوثيقة، قد أشارت الى إنشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين.

هذا وقد تم ترجمة تلك الوثيقة عملياً بالقانون الدستوري رقم ١٨ لعام ١٩٩٠ الذي نص على ان «ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين».

كما انه في ١٤/٧/١٩٩٣، صدر القانون رقم ٢٥٠ المتعلق بإنشاء المجلس الدستوري. وهكذا شهد لبنان تغييراً أساسياً في نظامه القانوني، بإقراره الرقابة الدستورية التي أُنْتُ برأينا في إطار تدعيم الإطار القانوني للمؤسسات على حساب أوجهها السياسية.

وبالرجوع الى نص المادة ١٨ من القانون رقم ٢٥٠، نرى انها تنص على ان «يتولى المجلس الدستوري وحده مهمة الرقابة على دستورية القوانين». وقد جاءت الفقرة الثانية من المادة ذاتها لتتنص على انه «خلفاً لأي نص مغاير لا يجوز لأي مرجع ان يقوم بهذه الرقابة مباشرة او عن طريق الطعن او بصورة غير مباشرة عن طريق الدفع بمخالفة الدستور او مخالفة مبدأ تسلسل القواعد والنصوص».

ان الواضح من النصوص المتقدمة ان المشرع قد أقر الرقابة الدستورية على القوانين والغاية منها التحقق من تطابق القوانين العادية مع نصوص الدستور، مما يعني ان المشرع عندنا وانسياً مع التوجه العام للعديد من الدول الديمقراطية، قد اعتبر الدستور في قمة القواعد القانونية وان على كل القوانين ان تأتي مطابقة لأحكامه. ليس هذا فحسب بل لقد نص بصراحة على تدرج القواعد القانونية، والتي هي احدى وجوه مبدأ سمو الدستور، وبالتالي تكمن الأسباب الموضوعية للرقابة الدستورية عندنا كما هي الحال في مختلف الدول او النظم القانونية العالمية في تدرج القواعد القانونية وسمو الدستور.

ولقد جاء اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، ليصب في هذا الاتجاه، ففي قرار له صدر تحت رقم ٢٠٠٥/١٢ جاء «وبما ان المجلس الدستوري يرى انه في حال عدم إعمال رقابته على دستورية القانون رقم ٢٠٠٥/٦٧٩، المطعون فيه...» لينتهي الى ابطال القانون لعدم دستوريته. وقد أضاف القرار المذكور في حيثية أخرى «ان القانون لا يعبر عن السيادة الا بحدود توافقه مع أحكام الدستور».

ليس هذا فحسب بل انه بخصوص المرجعية الدستورية التي اعتمدها المجلس الدستوري، نجد أن هذا المجلس قد عمد الى توسيع مرجعيته بحيث انها لم تعد قاصرة على بنود الدستور فحسب بل تعداها الى ما يسمى بالكتلة الدستورية التي شملت مقدمة الدستور والمواثيق الدولية

المعطوف عليها في مقدمته، بما فيها مواثيق الأمم المتحدة والجامعة العربية والاعلان العالمي لحقوق الانسان.

ففي احدى حيثيات قرار المجلس رقم ٩٥/٣ تاريخ ١٨/٩/١٩٩٥، جاء «وحيث ان النظام الدستوري المقرر للسلطة القضائية والمشار اليه في البند ه من مقدمة الدستور يتكامل مع نص المادة ٢٠ من الدستور».

وفي ذات النهج نرى قرار المجلس رقم ٩٥/٣ تاريخ ١٨/٩/١٩٩٥ وقد أشار فيه الى المبادئ الدستورية العامة. وذلك بالإضافة الى العديد من القرارات التي ذهبت أيضاً بنفس الاتجاه، ومنها القرار رقم ٢ تاريخ ١٠/٥/٢٠٠١ والقرار رقم ٥/٥/٢٠٠٠ والقرار رقم ١/٢٠٠٣.

الفصل الثاني: خصائص الرقابة الدستورية على القوانين.

ان عملية تحديد الطبيعة القانونية للرقابة الدستورية على القوانين، تتضح من خلال وظيفتها المتمثلة بمقارنة النصوص التشريعية العادية، مع النصوص الدستورية (مما يجعل منها عملية قانونية ويبعدها عن الرقابة السياسية) وذلك بهدف إعمال الدستور وإلغاء القانون الضعيف (الجزء) وكذلك الأمر فان شكل المراجعة الدستورية، إعمالاً للرقابة، (عينية وليست شخصية) وحدود الرقابة (ابعاد الأمور السياسية ودوافع التشريع وحكمته وملاءمته وضرورته) وأخيراً حجية القرار الصادر بنتيجة الرقابة الدستورية (مطلقة أم نسبية) كل ذلك يحدد طبيعة الرقابة الدستورية على القوانين وانطلاقاً مما تقدّم أعلاه فاننا سنتناول طبيعة الرقابة الدستورية على القوانين من النقاط التي تم عرضها على ان نخصص مطلباً خاصاً لما هو عليه الوضع في لبنان.

المبحث الأول: طبيعة المراجعة الدستورية وأثارها.

بما ان مشروعية النص القانوني العادي يتحدد بالنظر الى النص الدستوري، فعلى هيئات الرقابة الدستورية، عند قيامها بوظيفتها تفسير تلك النصوص المعروضة عليها ان لا تتعداها الى رقابة ملاءمة التشريع من حيث ضرورته وحكمته والدوافع اليه. لكن ذلك لا يعني انه ليس من حق تلك الهيئات تناول نصوصاً ليست محل طعن في القانون الطعين او إحلال أسباب غير الأسباب التي استند اليها الطاعنون.

المطلب الأول: طبيعة المراجعة الدستورية.

بات واضحاً أن تحديد أبعاد الرقابة الدستورية، يرتكز على احترام القوانين وسائر النصوص التي لها قوة القانون، للدستور والمبادئ العامة الدستورية، الأمر الذي من خلاله تبني دولة القانون. من هذا المنطلق، يبدو أن العملية الشائكة في الرقابة الدستورية على القوانين تكمن في سلامة تفسير النصوص المعروضة على هيئات الرقابة، ومن ثم مقابلتها ببعضها البعض، توصلاً لإصدار القرار بالمطابقة من عدمها أو بدستورية القانون من عدمه.

وبما أن تفسير النصوص يعد عملية قانونية صرفة لا يداخلها أي شيء آخر

وبما أن جوهر أو لب الرقابة يغدو متمثلاً بالعملية المتقدمة فيصبح أمراً مسلماً به أن طبيعة الرقابة الدستورية على القوانين المرتبطة بهذه الوظيفة، هي الفصل في مسائل قانونية، وبالتالي تغدو عملية قانونية خالصة.

أن الهيئات الدستورية المولجة بوظيفة الرقابة، ملزمة على الدوام بتطبيق النظام القانوني كله، والنظام القانوني درجات بعضها فوق بعض وأعلى هذه الدرجات هو الدستور، وإن دلّ هذا الأمر على شيء فعلى الطبيعة القانونية للرقابة الدستورية.

وفي الإطار الأنف الذكر، يجدر القول أن احترام الدستور لا يكون في حرفيته بل في روحه، أي في مبادئه، ومن هنا كان لازماً في عملية التفسير عدم الوقوف عند ظاهر النصوص بل يجب سبر أغوارها للوقوف على حقيقتها، وما إذا كانت تتطوي في داخلها على مخالفة لنص من نصوص الدستور أو لروحه ولو كان ظاهره سليماً.

فالسطة التشريعية المولجة أو المختصة بالتشريع ليست بالبساطة التي تجعلها تسن قانوناً، مخالفاً، بشكل واضح وصريح، للدستور، مع علمها أن الرقابة الدستورية، ستعتمد إلى إلغائه عند الطعن به.

لممارسة هذا وقد ذهبت هيئات الرقابة الدستورية على القوانين في كل من ألمانيا وإيطاليا وفرنسا على أنه يعد كشرط أول لممارستها رقابتها على الدستورية، أن تستوثق مما إذا كان ممكناً تأويل النص التشريعي المطعون فيه، على نحو يجنبها الحكم بعد دستوريته.

فقررت المحكمة الدستورية الألمانية أن القانون لا يعتبر غير دستوري إذا أمكن تفسير القانون بما يتفق مع الدستور، وإذا استمرت الجدوى من القانون عند اختيار هذا التفسير. وهذا

النهج أتبعته المحكمة الدستورية الإيطالية. عندما ردت طعناً بنص قانوني لعدم دستوريته، إذا كان بالإمكان استخلاص توافقه مع نصوص الدستور.

والأمر نفسه سار عليه المجلس الدستوري الفرنسي. وبعد التفسير المعروض نهجاً لتلافي الحكم بعدم دستورية القانون الطعين، وهو ما يعد استخلاصاً من المحكمة الدستورية من النصوص الدستورية من خلال تفسير قواعد قانونية، تتفق مع الدستور.

ليس هذا فحسب بل ان تفسير النصوص التشريعية يجب ان ينطلق من الوقوف على المقاصد الحقيقية لهذه النصوص، عملاً بمبدأ «العبرة للمقاصد والمعاني وليست للألفاظ والمباني».

وفي ضوء التفسير الذي تنتهي اليه هيئات الرقابة تعمد الى إصدار قرارها بمدى مطابقة النص التشريعي للنص الدستوري.

والخلاصة ان الرقابة الدستورية على القوانين سواء كانت ذات طابع سياسي، كما هو الحال بالنسبة للمجلس الدستوري الفرنسي أو ذات طابع قضائي سواء أكانت قضاءً عادياً أم متخصصاً له صفة قضائية، كما هي الحال في جمهورية مصر العربية حيث تسند هذه الرقابة الى المحكمة الدستورية العليا او هيئات دستورية مستقلة لا تنتمي الى السلطة القضائية، كما هي الحال في لبنان، تعتبر ضمان لمبدأ الشرعية الدستورية، وأداة لتدعيم النظام القانوني، القائم على مطابقة النصوص التشريعية، لأحكام الدستور. كما ان الهيئات الدستورية صاحبة الولاية بالرقابة مدعوة للفصل في مسألة قانونية، تتطلب الإجابة عليها، تقرير المطابقة من عدمها. ويمكن الإضافة لما تقدم التكوين القانوني لأعضاء هيئات الرقابة وتمتعهم بالملكات والمؤهلات القانونية وضمانات الحياد والموضوعية والاستقلال، فضلاً عن تسبب قراراتهم الأمر الذي يؤشر الى طبيعة مهمتهم وبالتالي طبيعة الرقابة.

المطلب الثاني: أنواع الرقابة الدستورية.

إذا كانت الرقابة محصورة في حماية الشرعية الدستورية والمشروعية القانونية، كان من الضروري وحتى تظل الرقابة في مجالها الطبيعي، فلا تكون مفرطة في أدائها او قاصرة عن الإحاطة بموجباتها، ان ترسم حدوداً لهذه الرقابة، فلا تمتد لتشمل دوافع التشريع او ضرورته، او

حكمته او ان تمتد لتتطرق الى مسائل سياسية، فهذه الأمور من عناصر السياسة التشريعية وبعيدة كل البعد عن الأعمال القانونية.

ان قاعدة الحل المشار اليها، جاءت نتيجة اجتهاد من المحكمة الدستورية العليا الأميركية، كما ان جانباً من الفقه الفرنسي قد عبر عنها بقوله، ان المجلس الدستوري لا يمارس على القوانين سوى رقابة فنية ذات طابع قانوني مجرد.

فما لا شك فيه، ان السلطة التشريعية، وحدها تختص بمسألة مدى ملاءمة التشريع او ضرورته، للأحوال الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وهو يختار المكان والزمان المناسبين دون معقب عليه من هيئات الرقابة على دستورية القوانين، وبالتالي اذا ما أدخلت هذه الأمور في إطار الرقابة. فهذا يعني ضرب طبيعة الرقابة، وإلغاء مبدأ الفصل بين السلطات ويمثل الاتجاه الخاطئ في توسيع نطاق الرقابة.

فالرقابة الدستورية تقتصر على المسائل الدستورية ولا يجوز ان تتعداها الى البحث فيما وراء القوانين باعتبار ان هذه الأمور تعد من أخص مظاهر السلطة التقديرية للمشرع وهي تدخل في صميم عمله، وتقديره المطلق. ففي مصر قضت المحكمة الدستورية العليا في حكمها الصادر في ١٦/٢/١٩٨٠، بان «ملاءمة التشريع والبواعث على إصداره من إطلاقات السلطة التشريعية، ما لم يقيدوا الدستور بحدود وضوابط معينة.

والخلاصة ان الرقابة الدستورية على القوانين هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة، فإذا ما تجاوزت الأولى الى الثانية، او لم تقتصر على الناحية الفنية القانونية، عند النظر في مخالفة القانون الطعين للدستور، تكون قد انحرفت عن الغاية الأساسية من وجودها.

المطلب الثالث: طبيعة المراجعة الدستورية.

ان التصدي لطبيعة المراجعة الدستورية في إطار دراسة الطبيعة القانونية للرقابة الدستورية على القوانين، فرضته الآراء المتعارضة بخصوص طبيعة المراجعة، الأمر الذي يشكل ارتداداً على طبيعة الرقابة نفسها.

ويلاحظ في هذا المجال ما قيل بأنه إذا كان للجهاز القائم بالرقابة صفة قضائية، كان من الواجب ان يكون عمله قضائياً

وهناك من ذهب الى ان الوظيفة القضائية تتطلب وجود مسألة قانونية، قائمة على حق شخصي، او ذاتي، ويجب ان تتدخل السلطة من أجل حل المسألة القانونية المطروحة. وبحسب هذه النظرية، فان خلو المراجعة الدستورية من عنصر المنازعة، يجعل من الرقابة الدستورية، نفسها، عملية ذات طبيعة مزدوجة، قانونية وسياسية.

لكن النظريات المتقدمة لا تراعي الواقع القائم في غالبية الدول التي أخذت بنظام الرقابة الدستورية من حيث إسناد هذه الرقابة الى هيئات مركزية متخصصة، لا تدخل في إطار السلطات الثلاث، التشريعية والتنفيذية القضائية، الا ان عمل هيئات الرقابة الدستورية وان شابه عمل الهيئات القضائية، الا ان هناك اختلاف بين عمل الهيئتين. وفي هذا السياق نشير الى ان الهيئات الدستورية لا تنقيد بمضمون مراجعة الطعن الدستورية، وحدودها، وفقاً لما جاء في الطعن. كما ان تلك الهيئات الدستورية لا تحكم لصالح أصحاب المراجعة أو الطعن.

كما انه بالنظر لفكرة المنازعة والقول بغيابها في المراجعة الدستورية، فهذا قول يجافي الحقيقة، سيما إذا ما أدركنا الطابع الموضوعي للمراجعة أو الطعن الدستوري فأصحاب المراجعة لهم دور واحد هو حماية الدستور، وليس لهم مصالح خاصة أو شخصية يدافعون عنها. فعند تقديم طعن بقانون ما، فلأنه يفترض انه غير دستوري، وبالتالي فان أصحاب الطعن لا يفعلون ذلك بمخاصمة من قام به.

والجدير ذكره ان التفرقة القائمة بين الدعوى العينية والدعوى الشخصية، هذه التفرقة التي تنتج آثارها على أكثر من صعيد. ولا يوجد شك في ان المراجعة الدستورية ذات طابع عيني، باعتبار ان هيئات الرقابة الدستورية على القوانين لا تقصل في حقوق فردية متعارضة، بل تقصل في مدى اتفاق التشريع الخاضع لرقابتها لأحكام الدستور.

ليس هذا فحسب بل ان الهيئات الدستورية القائمة بالرقابة، لا يدخل في نطاق عملها، العناصر المادية للنزاع على خلاف الهيئات القضائية، العدلية، والإدارية، فهي تحصر عملها بالمسائل القانونية وحسب.

وفي هذا الخصوص، قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن «الخصومة الدستورية عينية بطبيعتها، ذلك ان قوامها مقابلة النصوص القانونية المدعى مخالفتها للدستور بالقواعد...

ومن ثم تكون هذه النصوص ذاتها هي موضوع الخصومة الدستورية او بالأحرى محلها، وهي لا تبلغ غايتها الا بإهدار تلك النصوص بقدر تعارضها مع الدستور . والصفة العينية للمراجعة الدستورية، قائمة بصرف النظر عن الأسلوب المتبع في الرقابة الدستورية، وسواء أكانت رقابة مسبقة أم لاحقة على دخول التشريع محل الرقابة مجال التنفيذ.

كما ان أهم نتائج الصفة العينية للمراجعة الدستورية، هي عدم تقيد هيئات الرقابة الدستورية، بالنطاق المحدد من قبل الطاعنين، إذا رأت ان هناك نصاً تشريعياً، تابعاً للقانون الطعين، وغير مطعون فيه، مشكوك بدستوريته، اذ انه يعود لها ان تثير دستورية هذا النص من تلقاء نفسها ولو لم يثره الطاعنون، اما لعدم تنبهم له، او لعدم رغبتهم في اثارته.

والخلاصة ان للمنازعة في الرقابة الدستورية على القوانين، طبيعتها القانونية الخاصة، ولا شك ان هذه الطبيعة الخاصة بالمراجعة تنسحب على طبيعة الرقابة، فتجعلها عملية قانونية، ذات طبيعة خاصة، تكمن الإجابة عليها في مدى مطابقة النصوص القانونية المطعون فيها لأحكام الدستور .

المبحث الثاني: ضوابط وحجية الرقابة الدستورية.

ان الثابت مما مرّ، هو ان الهدف الأساسي للرقابة على دستورية القوانين على اختلاف انظم القانونية، يتمثل في تحقيق مفهوم دولة القانون وبالتالي حماية النظام القانوني، داخل الدولة، بإعطاء الحياة لمبدأ الشرعية، وذلك يتم عن طريق مقارنة النصوص التشريعية العادية مع النصوص الدستورية، للخلوص الى نتيجة مؤداها دستورية او عدم دستورية القانون محل الطعن.

ثم ما الهدف من كشف عدم دستورية القانون إذا لم يصار الى اصدار قرار بإلغائه واخراجه نهائياً من النظام القانوني (الجزاء) مع تمتع هذا القرار بالحجية المطلقة وسريانه على كل السلطات في الدولة، افلا يحيل هذا الواقع الرقابة الدستورية الى رقابة شكلية وينحصر عندئذ دور الهيئات التي تتولى الرقابة بالدور الاستشاري، مما يحيل قرارات الرقابة الى توصيات لا قيمة فعلية لها؟

وعليه فإننا سنتناول هذا المبحث من خلال النقاط المثارة في مطلبين، على ان نعرض لطبيعة الرقابة الدستورية في لبنان بمطلب خاص ومستقل.

المطلب الأول: رقابة مشروعية أم رقابة ملاءمة؟

بديهي القول ان لا حاجة للشرعية الدستورية ولا للمشروعية القانونية، من دون وجود رقابة دستورية على القوانين. كما انه لا حاجة للرقابة الدستورية، إذا لم يصار من خلالها الى الغاء النصوص القانونية، عند ثبوت مخالفتها للدستور .

ومن هنا يجب ان يكون هناك جزاء، يترتب على مخالفة القوانين لأحكام الدستور، وإعمال هذا الجزاء هو المقصود بالرقابة الدستورية على القوانين. فالقواعد الدستورية تحتل مكانة الصدارة بين كل القواعد القانونية، وما الرقابة الدستورية على القوانين إلا الجزاءات المتصورة لهذا التمييز ومما يجب التأكيد عليه، هو ان الهيئات المولجة بالرقابة الدستورية في بعض الدول الأوروبية لا تتورّع عن إلغاء كامل قواعد القانون إذا ما أدى إلغائها للبعض منها الى حالة من الاضطراب وعدم الاستقرار في بنية القانون بمجمله.

ان المرتكز الأساسي لهذا النهج يتجلى بإعمال فكرة النظام العام الدستوري، وهو ما يعرف بعدم الدستورية، بطريق التبعية، او عدم الدستورية بطريق الارتباط.

كما ان المسلك الذي سلكته غالبية الدول الأوروبية، قد وجد طريقه الى المحكمة الدستورية العليا في مصر. ولذلك نجدها تقضي بعدم دستورية النصوص المرتبطة بالنصوص المطعون فيها والتي تقرر عدم دستوريته، متى كانت كل هذه النصوص تشكل معاً وحدة لا تتجزأ .

ونود أن نشير الى ما يمثله مسلك هذه المحكمة من دلالات يمكن اسنادها الى الصفة العينية. للمراجعة، او الدعوى الدستورية، خصوصاً تلك التي تمس الحقوق والحريات الأساسية.

المطلب الثاني: مصير القانون موضوع الرقابة.

من نافل القول ان تنتهي الرقابة على دستورية القوانين، لدى تفحصها للطعون المقدمة اليها الى نهايته الطبيعية، عبر إصدار القرار بدستورية أو بعدم دستورية القانون المطعون فيه.

وبما ان للطعون الدستورية، طابع موضوعي أو عيني، مؤداه قيام المنازعة على أساس مخالفة القانون للدستور، مما يضيف على الرقابة طابع العملية القانونية، فهل يأتي قرار هيئة الرقابة منسجماً مع هذا المفهوم؟

من الثابت في الفقه والاجتهاد الدستوريين، ان أي قرار يصدر في مراجعة ذات صفة عينية او موضوعية، يتمتع بالحجية المطلقة للشيء المقضي به، بخلاف الأحكام الصادرة من الهيئات القضائية في الدعاوى العادية والتي لا تتمتع سوى بحجية نسبية.

كما ان للقرار الصادر في الطعن الدستوري، الصفة النهائية، وبالتالي فهو غير قابل للطعن بأي طريق من الطرق.

ومما لا شك فيه ان القرارات الصادرة عن هيئات الرقابة الدستورية على القوانين تتمتع بهاتين الصفتين.

فتلك القرارات وسواء جاء النص على تمتعها بحجية الشيء المقضي به، ام لم ينص على ذلك في النصوص الدستورية والقانونية، فهي تتمتع بالحجية المطلقة، انطلاقاً من عدة عوامل، أهمها مركزية هيئات الرقابة وعدم تعدد درجاتها ونهائية هذه القرارات، وعدم قابليتها للطعن واللجوء او النص على نشرها في الجريدة الرسمية.

ان من شأن القول بغير ذلك ان يبقي الباب مفتوحاً لمنازعات جديدة حول القانون برغم التقرير بدستوريته او عدم دستوريته، مما يهدد وحدة التفسير التي ابتغاها النظام القانوني من خلال انشائه لهيئات الرقابة المركزية، والتطبيقات القانونية والقضائية في الدولة.

ليس هذا فحسب بل ان الحجية المطلقة لقرارات هيئات الرقابة تتوافق مع الغاية التي من أجلها وجبت الرقابة، نفسها والتي تتكفل بقرارات حاسمة ونهائية، لموضوع كل نزاع يثور بشأن دستورية القوانين، والقضاء على إشاعة القلق وعدم الاستقرار القانوني.

وإضافة لما تقدّم، فان هذه الحجية المطلقة تأتي بالاتساق مع شمولية الرقابة الدستورية، حيث انها لا تقتصر على النصوص المطعون فيها، بل تمتد الى كل نصوص القانون المطعون ببعض بنوده، وتنتهي الى التقرير بعدم الدستورية او بالدستورية لسلامته من جميع أسباب البطلان. كما يجدر الذكر بأن الحجة المطلقة لا تكون قاصرة على الفقرة الحكيمة للقرار بل تمتد لتشمل جميع حيثياته، بالقوة الملزمة، والتي تمتد بمفاعيلها الى المستقبل وذلك بخروج النص المقرر عدم دستوريته نهائياً من النظام القانوني للدولة.

ان النهج الأنف الذكر هو ما قرره المجلس الدستوري الفرنسي في قرارات عديدة له، ومنها

القرار رقم ١٣ تاريخ ١٦/١/١٩٦٢ والذي رسم بهذا الخصوص خطوطاً عريضة فحواها ما يلي:

أ-قرارات المجلس الدستوري لها مفعولها على كافة السلطات العامة الإدارية والقضائية.

ب-ان قوة القرارات المذكورة تطال ليس فقط الفقرة الحكيمة، بل وتتسحب لتمتد الى الأسباب التي شكلت الأساس القانوني لها.

وتختصر هذه الفكرة بأن قرارات المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكوم بها.

كما ان أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر قد تواترت بهذا الخصوص معتبرة ان الحجية المطلقة تلحق بسائر أحكامها، سواء انتهت الى عدم دستورية النص التشريعي المطعون فيه ام الى دستوريته. ومما أوردته في هذا الإطار «ان الأحكام الصادرة في الدعوى الدستورية وهي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها الى النصوص التشريعية المطعون فيه بعيد دستوري -تكون لها حجية مطلقة- ينصرف هذا الأثر الى الكافة وتلتزم به جميع سلطات الدولة. ولأن الرقابة القضائية على دستورية القوانين التي اختصت بها المحكمة الدستورية العليا دون غيرها هي رقابة شاملة تمتد الى الحكم بعدم دستورية النص فتلغي قوة نفاذه او الى تقرير دستوريته. وهذا المبدأ الذي أسسته المحكمة الدستورية العليا منذ بداية عهدها رددته في أحكامها المتعاقبة.

والخلاصة ان قرارات المجالس الدستورية الصادرة بنتيجة رقابتها، وفي ظل مركزية الرقابة، التي انبثق من خلالها المشرعون إلزام الكافة بها مع ما يستتبع ذلك من إلزام النشر الذي يتم بموجبه افتراض علم الكافة بها، تحوز حجية الشيء المقضي به مما يجعلها عنواناً للحقيقة المحقق للعدالة الدستورية باحترام القوانين لأحكام الدستور.

المطلب الثالث: مدى حجية القانون موضوع الرقابة.

ان دراسة هذا المقطع من الموضوع يجب ان تأتي في ضوء النصوص الدستورية والقانونية، وعلى هدى مما سبق بيانه، عند دراسة الطبيعة القانونية للرقابة الدستورية بشكل عام. فالمادة ١٩ المعدلة من الدستور تنص على ان «ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين...»

كما ان المادة الأولى من نظام المجلس الدستوري تنص على ان «المجلس الدستوري هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية تتولى مراقبة دستورية القوانين...»

ونصت المادة الأولى من قانون انشاء المجلس الدستوري على انه هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية...»

ويستفاد من تلك النصوص، ان المجلس الدستوري هو هيئة دستورية مستقلة، لها الصفة القضائية، ووظيفتها مراقبة دستورية القوانين.

بخصوص استقلالية المجلس الدستوري، فلم تكن في يوم من الأيام محل نقاش أو تأويل، وقد جاء النص على ذلك بشكل واضح وصريح، وهذا أيضاً ما أكدته المجلس بنفسه في العديد من قراراته.

أما بخصوص الصفة القضائية، وهل بالإمكان الانطلاق منها لاعتبار الهيئة والتي هي المجلس الدستوري، هيئة قضائية كسائر الهيئات القضائية؟

ان إضفاء الصفة القضائية على الهيئة (المجلس) لا يمكن بأي حال من الأحوال ان تجعل منه هيئة قضائية على الرغم من التكوين القانوني لأعضائه، وإلا لكان النص قد أوضح ذلك بصراحة، وطالما لم يفعل فلا يمكن ان تنسب الى المشرع الخطأ او النسيان.

ان الاتجاه أعلاه هو ما أكدته المجلس بنفسه في عدة قرارات صادرة عنه، ومنها القرار رقم ٢٠٠٥/١٢، بحيث أورد في احدى حيثياته «ذلك ان للمجلس الدستوري كياناً دستورياً مستقلاً واختصاصاً دستورياً محدداً وان تمتع بالصفة القضائية...». وفي حيثية أخرى من ذات القرار جاء «وبما ان المشرع، عندما ينشئ مجلساً دستورياً، انما ينشئ سلطة دستورية، وهو عندما يصف الوظيفة القضائية بالسلطة القضائية، ويورد المجلس الدستوري، ومن ثم السلطة القضائية بالتسلسل في عداد السلطات، بعد السلطة المشرعة والسلطة الإجرائية، انما يرتقي بالمجلس الدستوري والسلطة القضائية، الى سلطتين دستوريتين عن السلطة المشرعة والسلطة الإجرائية...»

ويرأينا ان الصفة القضائية للمجلس تنسحب على أمرين، أولهما يتعلق بالمؤهلات والكفاءات والخبرات القانونية الواجب توفرها في أعضائه، بمعنى ان المقصود بهذه الصفة الشروط الواجب توفرها في أعضاء المجلس من حيث التكوين القانوني السليم والعميق، إضافة الى الحياد والنزاهة والاستقلال، وهي صفات مطلوبة أيضاً في أعضاء السلطة القضائية.

والأمر الثاني، هو ان المجلس الدستوري عند تفحصه للمراجعة الدستورية او الطعن الدستوري، انما يعتمد أسلوباً شبيهاً بالأسلوب القضائي مع الاحتفاظ بالطابع الخاص للمراجعة الدستورية، وللإجراءات المتبعة من قبله عند مراقبة نص قانوني مطعون بدستوريته.

الخاتمة

على الرغم من أهمية الرقابة الدستورية على القوانين، سواء في أساسها أو طبيعتها، انطلاقاً من كونها تعمل على تحويل منطق القوة الى قوة المنطق، الا انها بحاجة لكي تكون فاعلة رسمياً عندنا، الى التطوير، فالمجلس الدستوري في بلدنا لا يمكنه النظر في دستورية القوانين إلا إذا طعن بها من قبل مرجعيات سياسية. وبالتالي فان القانون المخالف الموافق لمصلحة السياسيين لا يصار الى الطعن به.

ليس هذا فحسب بل ويتعذر الطعن أيضاً لابطال القوانين اللاحقة لانشاء المجلس الدستوري .

وفي الحالتين سيكون النظام القانوني اللبناني، معرضاً لاحتوائه لبعض القوانين المخالفة للدستور. كما انه قد يجعله أشبه ما يكون يهيئة تحكيم لفض النزاعات بين السلطات.

مما يدفعنا الى المناداة بتطوير عمل المجلس عن طريق إعطائه الحق بالنظر بدستورية القانون من تلقاء نفسه سواء كانت تلك القوانين المخالفة للدستور سابقة او لاحقة. هذا الأمر لا يخفف من غلواء القوانين المخالفة غير الدستورية فحسب، بل ويدعم أيضاً المسيرة الدستورية لدولة القانون والحق أيضاً.

وإضافة الى ما تقدّم وان كان المشرع الدستوري قد حرم المجلس الدستوري من حق تفسير الدستور، بالرغم مما كان منصوباً عليه في وثيقة الوفاق الوطني، الا انه عند إعماله لرقابته، ومقارنة النصوص التشريعية بالنصوص الدستورية، فانه يقوم بتفسير النصوص الدستورية المتعلقة بالمراجعة العالقة لديه. ومن خلال هذا التفسير وهذه الرقابة، يعمد الى إصدار قراره الذي يلزم كل السلطات والكافة.

فالمجلس الدستوري يعمل جاهداً على حماية الدستور من النصوص القانونية غير

الدستورية، عندما يصار في المراجعة الدستورية الى الطعن ببعض نصوص القانون دون بعضها الآخر، فلا تكون النصوص التي لم يجر الطعن بها بعيدة عن الحماية. فهي وان حرمت من الطعن الا انها باتت تحظى بالرقابة وبالتالي بالحماية.

ان هذا ما يجعل من المجلس الدستوري ومن الرقابة الدستورية، الحامي الأول والأساسي للدستور، فتكون الرقابة على دستورية القوانين رقابة مشروعية، مما يجعلها من طبيعة قانونية واضحة على هذا النحو تتولاها هيئة دستورية مستقلة (المجلس الدستوري)

والخلاصة ان الرقابة الدستورية لها طبيعة قانونية لا تنكر، فهي بطبيعتها عمل قانوني ارادي، مؤداه تحديد مدى تطابق القوانين مع الدستور، وأحكامه. ومن هنا اعتبرت ولادة حقيقية لمبدأ الشرعية، ولا تمتد بأي شكل الى التقرير فيما يختص بالوظيفة السياسية للسلطات العامة.

ان القول بأن حصر حق المراجعة الدستورية، لجهات سياسية معينة كما هو الحال حالياً من شأنه ان يحرف الرقابة عن طبيعتها وهدفها الأساسي، كما يمكن ان يكون دلالة نقص في الدولة السائرة على طريق الديمقراطية، بيد ان إعطاء عشرة أعضاء من مجلس النواب حق المراجعة، يوفر دون أدنى شك للأقلية البرلمانية إمكانية الوقوف بوجه الأغلبية ويحول دون إمكانية انحراف الرقابة عن هدفها.

مسألة توقيع وزير المالية على المراسيم ذات التبعات المالية

إجراء شكلي ؟ أم جوهري ؟

الدكتور فوزات فرحات

عضو المجلس الدستوري

ارتبطت المشاركة في التوقيع منذ القدم بنشأة الكتابة، ودرجت العادة عند العامة بتوثيق التزاماتهم بالتوقيع في أسفلها، أما توقييع الرؤساء والملوك فكانت دائماً بحاجة الى من يشهد عليها أو يوثقها. وهكذا ظهرت وثيقة الموثق Chancelier أو المقرر Reférendaire أو حامل الأختام Garde des sceaux في الامبراطوريات الشرقية القديمة. وانتقلت منها الى الغرب عبر الإمبراطورية الرومانية، فكانت تلي توقييع الملوك الميروفانجيين عبارات الإقرار بها أو الشهادة على صحتها، Jussus optolit, recognoset et subscripfit.¹

وكان من نتيجة التحولات العميقة التي شهدتها تلك الفترة ان تبدّل المدلول القانوني للمشاركة في التوقيع، فبات يدل على الجهة التي نظمت الوثيقة تمهيداً لمساءلتها أمام الملك² أو تكريساً الى ان القرار قد صدر بطريقة مشروعة بعيداً كل البعد عن الإعتباطية والإنفعالية.

C'est la subscription d'un chancelier ou référendaire au-dessous de la signature, ou du sceau du monarque pour certifier que la décision a été prise bureaucratiquement et n'est pas la manifestation arbitraire du personnel.³

ومع نشأة الأنظمة البرلمانية وخصوصاً في بريطانيا هجر مدلول المشاركة التوثيق

1 – voir tchen yon-sung «Le contreseing sous la constitution de 1875 » thèse Lyon 1943 p.21 et s.

ذكرها ضاهر غندور في «مشاركة الوزراء في التوقيع على مقررات رئيس الجمهورية (وبخاصة المراسيم بإحالة مشاريع القوانين المتعلقة بالقروض التي يعقدها مجلس الانماء والاعمار). مجلة القضاء الإداري العدد العاشر ١٩٩٧.

2 – Lbid p.18 et s.

3 –voir Haurou (M) «précis du droit constitutionnel » Paris, Recueil sirey 1918 p.42

القانوني لمصلحة البعد السياسي، إذ أنه ومع استقرار الأنظمة البرلمانية وما رافقها من إقرار صريح بإلقاء تبعية المسؤولية على عاتق الوزراء بدلاً من رئيس الدولة، تبدّلت العلاقات جذرياً بينهما وانقلبت رأساً على عقب، فبعد أن كان الرئيس هو الذي يتخذ القرار بشرط أن يشاركه الوزراء في التوقيع، باتوا هم من يتخذونه مع وجوب حصولهم على توقيع الرئيس.

Entre le chef de l'Etat et ses ministres la relation telle qu'elle se présentait d'abord avec la simple responsabilité ministérielle est renversée dans le gouvernement parlementaire. Jadis, c'était la première qui décidait, mais à condition d'obtenir le contreseing des seconds ; maintenant, ce sont ceux-ci qui décident, mais il faut obtenir la signature du premier.⁴

ومنذ ذلك الحين أصبحت المشاركة في التوقيع واقعاً دستورياً ترتب مسؤولية الوزراء وحدهم أمام البرلمان. فالوزراء هم من يتولون بأنفسهم إدارة مصالح الدولة، ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين في كل ما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارتهم وبما خصّ بها. وتجسيدا لهذا الأمر جاءت المادة ٥٤ من الدستور اللبناني لتؤكد على أن توقيع الوزير المختص على المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية، رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصون هي الطريقة الدستورية الوحيدة التي تتيح لهذا الوزير تولي إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين فيما يتعلق بالأمور العائدة إلى وزارته. يستفاد من هذا الأمر أنه وعندما يكون من الواجب إصدار مرسوم معين فإن توقيع الوزير المختص ليس من الأمور الشكلية، وإنما هو من المقومات الجوهرية والتي يساهم في التكوين الشرعي للمرسوم الصادر. وبالتالي، فإن خلو هذا الأخير من توقيع الوزير المختص يجعل منه عملاً إدارياً باطلاً.

Le défaut de contreseing d'un ministre, entraîne la nullité du décret lorsque le contreseing est imposé par un texte légal.⁵

كما يقع على القاضي إثارة هذه المسألة عفواً لتعلقها بالنظام العام.

4 –Esmein (A)«Element de droit constitutionnel » Larose et Forcel, paris, 1928 TI p.75 et s.

5 –Auby (J-M) «L'inescistence des actes administratif» note sous C.E. carrière 19 Mai 1905 RDP 1905 p.45 et s.

Le contreseing des ministres intéressés est donc absolument indispensable pour la validité des actes du président de la République, que c'est là une obligation formellement édictées par la constitution, par conséquent essentiellement d'ordre public est dont l'inobservation entraine la nullité de l'acte.⁶

ولكونه رأس الهرم الإداري في وزارته فقد أولى الدستور وزير المالية شأنه في ذلك شأن سائر الوزراء إدارة مصالح وزارته، منيطاً به تطبيق الأنظمة والقوانين المرعية الإجراء، مما يعني حقه في التوقيع أو عدم التوقيع على جميع الأعمال الإدارية التي يترتب عنها نتائج مالية أو أعباء على الخزينة العامة. وهكذا حصرت اختصاصات وزير المالية بكل ما يتصل بالشؤون المالية. مما أثار التساؤل حول المدى الذي يمكن أن يصله تفسير معنى «الشؤون المالية». خصوصاً وأنه أثيرت وتثار وفي أكثر من مناسبة إشكاليات عديدة حول الزامية ام عدم الزامية توقيع وزير المالية على بعض المراسيم⁷. فماذا نعني بالشؤون المالية؟ وما مدى صلاحية وزير المالية بهذا الشأن؟ وهل تقع عليه المسؤولية من جراء إدارته للأموال العامة؟ وهل للوزير دور محوري هنا نتيج له تبوأ مكانة مميزة في الحياة السياسية والإدارية؟ وهل ان توقيع على المراسيم ذات التداعيات المالية هو جوهري وأساسي؟

ان المال كما نعرف هو عصب الحياة وأساسها الاقتصادي وهو مؤشر تقدّم ونهوض المجتمعات والدول، انه العمود الفقري للحكومة والدولة، انه من السبل الحقيقية الذي يتيح للدولة إنشاء مرافق عامة وشبكة أمان اجتماعي. وتكمن أهمية وزارة المالية بكونها الجهة المخولة قانوناً والمسؤولة الوحيدة عن التعاطي بشؤون المالية العامة للدولة التي تعني أكثر ما تعني العمل على تحقيق التوازن الاقتصادي، القيام بدور محوري بإعداد مشروع الموازنة العامة بناءً على الخطة الاستراتيجية وبالتنسيق مع الوحدات التنظيمية بالوزارة، والمسؤولة الوحيدة عن تحديد مصادر الدخل،

6 – Calagéropoulos (A) «Le contrôle de la légalité externe des actes administratifs unilatéraux» en RDP tome 145 1983 p.83 et s.

7 – لاسيما المرسوم المتعلق بدورة ضباط لعام ١٩٩٤ حيث انقسمت الآراء بين الزامية توقيع وزير المالية على هذا المرسوم أم عدم الزاميته. وبالفعل فقد صدرت إشارات عديدة من هنا توضح بأن مراسيم عديدة مماثلة صدرت في الماضي دون ان تحمل توقيعات وزير المالية، بالمقابل صدرت آراء معاكسة من هناك تفيد بوجود مترتبات مالية على هكذا مرسوم مما يحتم توقيع وزير المالية.

وعن جميع عمليات الصرف والانفاق. هذا الدور المتنامي في إدارتها للشؤون المالية أعطاها صلاحيات واسعة في هذا المضمار (القسم الأول)، وأيدها الفقه وباركها الاجتهاد (القسم الثاني).

القسم الأول: صلاحيات واسعة بموجب النص

أعطت معظم الدول أهمية خاصة لإدارة الشؤون المالية، لكنها انقسمت حول طريقة إدارتها، ففي حين منح النظام الأميركي هذه الصلاحية لرئيس الدولة، عمد النظام الأوروبي الى حصر هذا الأمر بيد وزارة المالية. ففي فرنسا على سبيل المثال، اعتبر ان ادارتها للأموال العامة لا يعطي لهذه الوزارة مكانة الصدارة في الحياة السياسية، الإدارية فحسب، بل ويجعل منها «دولة ضمن دولة» عبر سلطة ومكانة الكثير من أجهزتها.

La responsabilité de la gestion des finances publiques, du ressort traditionnel du ministère des finances, a toujours confère à celui-ci une place prééminente dans la vie politique et administrative française...Aux fonctions et prérogatives s'ajoutent ce que l'on peut appeler les moyens administratifs de la puissance... L'ensemble de ces services représente un système de pouvoir en soi, ou comme on a pu le dire encore un « Etat dans L'Etat »⁸.

ولم يشذ لبنان عن هذه القاعدة، فأعطيت وزارة المالية صلاحيات واسعة في هذا المجال ولم يشذ جعلها تتبوأ مركز الصدارة في إدارتها للشؤون المالية العامة.

⁸ –Bourrier (M), Esclassan (M.C), Lassale (J.P) «Finances publiques» 16 éd LGDJ, paris 2017-2018 p.254 et s.

المبحث الأول: وزارة في مركز الصدارة

في سبيل تأدية مهمتها على أكمل وجه خصّ قانون المحاسبة العمومية⁹، وزارة المالية بهيكل تنظيمي متعدد الأهداف منها رسم وتطوير السياسات والخطط المالية للدولة، وتنسيق الموازنات، وترشيد الانفاق الحكومي، وتنمية حصيلة الضرائب وتطوير نظمها بما يحقق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. درجت العادة ان تتركز اختصاصات وزارة المالية على محاور أساسية هي:

محور سياسي، رقابي، تشريعي، وتنفيذي... الخ

أ-محور سياسي، ويقوم على تقديم اقتراحات ورسم سياسة مالية حديثة الهدف منها، العمل على تحقيق أهداف تنمية إقتصادية واجتماعية متوازنة، مع المشاركة بفعالية في وضع السياسة النقدية العامة بالاشتراك مع الجهات المعنية لتحقيق التنااسب والانسجام.

ب-محور رقابي، ويمكن تلخيصه بالإشراف على تنفيذ الموازنة العامة للدولة بعد التصديق عليها ومتابعة تنفيذها، وتقييم النتائج بما يكفل المزيد من فعالية سياسة الدولة العامة. من ناحية ثانية ولنجاح هذه الخطة لابد من ممارسة أعمال الرقابة والمتابعة والإشراف الفني على كافة الأجهزة المالية والمحاسبية في حدود القوانين والأنظمة المرعية الاجراء.

ج-محور تشريعي ويتمثل في إعداد الدراسات والتشريعات المالية، على ان يرافق ذلك إلقاء نظرة وإبداء الرأي في التشريعات التي تعدها الوزارات والإدارات الأخرى، خصوصاً تلك التي قد يترتب عليها مفاعيل والتي من شأنها التأثير على أحوال الخزينة العامة، على ان يرافق ذلك إجراء كافة الدراسات والأبحاث الخاصة والتي تتعلق بالسياسات المالية مع دراسة خطط الإصلاح التشريعي الضروري في هذا المضمار. وأخيراً المشاركة في مراجعة كافة الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالشؤون المالية (منح، قروض) بالاشتراك مع الجهات الأخرى المختصة بهدف المساهمة في تطوير السياسة المالية للدولة وضرورة تناغمها مع السياسات المالية التي تتبعها الدول الأخرى.

9 - بالرغم من ان هذا القانون هو الاطار التشريعي المنظم لقانون المالية العامة والذي هو الدستور المالي الفعلي للدولة اللبنانية الا انه ومع كل أسف فانه لم يحظ بالاهتمام الكافي، إذ انه وضع موضع التنفيذ بمشروع معجل بعد ان أحيل على مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ١٤٣١٥ تاريخ ١٩٦٣/١١/٤ ولم يبت به. لمزيد من التفاصيل راجع دراستنا «دور القاضي الدستوري في مراقبة القوانين المالية» المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ١٩١٧.

دور تنفيذي يقع على عاتقه اتخاذ تدابير لايجاد موارد مالية ضرورية، وتجميع الفائض من الإيرادات والاحتياطات العامة لاستخدامها في تمويل خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

هذا، ولا تتحصر صدارة هذه الوزارة ومكانتها المميزة، Une position privilégiée في سلسلة الإجراءات والقرارات المالية décisions budgétaires التي قد تتخذها، وإنما أيضاً من خلال قيادتها للإصلاح الاقتصادي للحكومة من خلال مساهمتها في رسم ومحاولة تطبيق إدارة سليمة للسياسة المالية وللدین العام، ما يعزّز النمو الاقتصادي المستدام ويتماشى مع الأولويات الوطنية. وفي سبيل القيام بالمهام الملقة على عاتقها فرض قانون المحاسبة العمومية على وزارة المالية مسألة تحضير مشروع الموازنة (المواد ١٣-١٩) مما يمنحها سلطة إكراه إزاء الوزارات الأخرى إبان تحضيرها لمشاريع اتفاق وحداتهم الإدارية التابعة لهم^{١٠}،

Elle occupe une place centrale dans le processus de l'élaboration budgétaire, notamment avec les pouvoirs de contrainte qu'elle exerce sur les autres ministères au moment des choix et arbitrage budgétaires.

كما يظهر ذلك في كيفية تقدير الواردات والنفقات، وكذلك الصيغة التي يقدم بها هذا المشروع الى مجلس النواب ليتمكن هذا الأخير من درسها ومناقشتها تمهيداً لاعتماده. من ناحية أخرى، ومن خلال إجراءات متابعتها لتنفيذ الموازنة، فإن وزارة المالية تتابع وعن كثب، ومن خلال دوائرها الإدارية المختلفة (المصالح الإقليمية في المحافظات، مديرية الموازنة ومراقبة النفقات، مديريات الخزينة، الواردات، الصرفيات والمحاسبة العامة الخ...) مراقبة عمليات إدارة الاعتمادات في مختلف الوزارات الأخرى. la gestion des credits dans les différents ministères.

صحيح ان الطابع الإداري قد يغلب في الكثير من الأحيان على عملية تحضير الموازنة، لكنه يجب ان لا يغيب عن أذهاننا ان الجانب التقني كذلك يلعب دوراً مهماً في هذا التحضير، خصوصاً في عمليات تقدير النفقات واليرادات، واللجوء الى أحدث الطرق المستعملة لتأتي هذه التقديرات قريبة كل القرب من الصدق والوضوح^{١١}. وهذا ما يسهم كذلك في إعطاء وزارة المالية أهمية تفوق بكثير مكانة باقي الوزارات الأخرى، مما يجعلها محط أنظار الكتل النيابية إبان تشكيل الحكومات وميداناً لتسابقها للحصول على الموقع البارز في الحكومة العتيدة.

10 - راجع كتابنا «المالية العامة: الاقتصاد المالي» من دون دار نشر طبعة ٢٠١٤. ص. ١٠٦ وما يليها

11 -Bourrier (M) Esclassan (M.C), et Lassale (J.P) «Finance publiques» op-cit p.258 et s.

المبحث الثاني: دور بارز لوزير المالية

إن إعطاء وزارة المالية دوراً واسعاً في مسألة تحضير وتنفيذ الموازنة إنعكس إيجاباً على من يترأس هذه الوزارة، إذ حظي وزير المالية بسلطة واسعة إزاء غيره من الوزراء، فهو وبالإضافة الى المكانة المرموقة التي تعود اليه في القرارات المتعلقة بموازنة الدولة، تمتد صلاحيته أيضاً لتشمل كافة القرارات المالية، سواء ما يعود منها على المستوى الوطني أو المحلي أو حتى الاجتماعي.

Outre une position privilégiée dans le processus de décision budgétaire de l'Etat, il a une compétence qui embrasse l'ensemble des Finances publiques et qui concerne donc un secteur extrêmement vaste : Finances de l'Etat, Finances locales, Finances sociales¹².

هذا الأمر سهّل الى حد بعيد تمتع وزير المالية بسلطة واسعة بالنسبة لغيره من الوزراء، وقد تجلّى هذا الأمر ضمن إطارين إثنين: قانوني وعملي.

من الناحية القانونية، أعطى قانون المحاسبة العمومية وزير المالية جملة من الحقوق خولته القيام بمهام عديدة ومنها على سبيل المثال: الشروع بإعداد نفقات وزارته شأنه في ذلك شأن سائر الوزراء الآخرين، على ان يودعها مع مشاريع نفقات الوزارات الأخرى لدى إدارة الموازنة لكنه، وبالمقابل، فإنه يتميز عنهم بأنه يختص وحده بمسألة تحضير تقديرات الإيرادات العائدة للسنة التالية. كما يتحمل وحده مسؤولية تأمين التعادل بين إيرادات الموازنة ونفقاتها، لذلك، يطلق عليه في بعض الأحيان بوزير تعادل الموازنة¹³. ومن هنا حرصه الشديد على دراسة طلبات الاعتمادات وانكبابه على التمهيص والتدقيق بها وتشديده للوقوف على الأسباب الموجبة لها، لاسيما لجهة تضمينها المستندات والوثائق التي تبررها. وقد يضطر في بعض الأحيان الى مناقشة الإدارات

12 -Lbid p.258.

13 -راجع صلاحيات أخرى لوزير المالية في قانون المحاسبة العمومية مذكورة في دراستنا «دور القاضي الدستوري في مراقبة القوانين المالية العامة» مرجع سابق. وكذلك انظر كتابنا «المالية العامة: الاقتصاد المالي» مرجع سابق ص. ١٠٣

المختصة في صحة وجدوى بعض النفقات ومدى ضرورتها، وعندما يتوصل الى وضع مشروع الموازنة في صيغته النهائية يعرضه على مجلس الوزراء تمهيداً لإحالاته على السلطة التشريعية. ويرافق ذلك عادة خطاب الموازنة أو «الفذلقة التفسيرية». ولعل الدور الرئيسي الذي يلعبه وزير المالية يتمثل هنا في مسألة طغيان النفقات على الإيرادات: ففي هذه الحالة، ونظراً لعدم قدرته على زيادة الإيرادات، فإنه يسعى جاهداً للعمل على إنقاص النفقات. وهنا تبدأ أهمية الوزير وبراعته في المناقشة والاقناع، إذ يقع على عاتقه وحده القيام بإقناع زملائه الوزراء بالحجة والمنطق وضرورة إنقاص بعض النفقات أو حتى إلغائها¹⁴. حتى إذا لم ينجح في مهمته وتمسك الوزراء بأرائهم، عُرض الأمر على مجلس الوزراء الذي يبت بالخلاف، وقد يؤدي هذا الأمر في بعض الأحيان الى نشوب أزمات وزارية خصوصاً في حال انقسام أعضاء أو مجلس الوزراء بين مؤيد أو معارض لموقف وزير المالية. صحيح انه قد يبدو متعذراً في بعض الأحيان ترجيح كفة وزير المالية¹⁵، ألا أن هذا الأمر قد يبدو ممكناً من الناحية العملية.

من الناحية العملية، يحظى وزير المالية بالمزيد من الفعالية إزاء زملائه الوزراء، يتمثل ذلك في وجود مراقبي عقد النفقات أو المراقبين الماليين. إن هؤلاء المراقبين المنتشرين في سائر مرافق الدولة ومؤسساتها يقومون بممارسة رقابتهم المحلية أثناء تنفيذ الموازنة وذلك باسم وزير المالية. أن هذه الرقابة تشمل أكثر ما تشمل جميع عمليات عقد النفقة التي تقوم بها هذه الإدارات والمؤسسات العامة¹⁶. ويعود لكل منهم إبداء رأيه في كل اعتماد تطلبه الوزارة التي يراقب عقد نفقاتها، ومقدماً في الوقت نفسه ملاحظاته واقتراحاته الى وزارة المالية. أن هؤلاء المراقبين هم كالعين الساهرة لوزير المالية التي تنقل له كل شاردة وواردة في هذه الأحداث والمؤسسات، ومدى حاجاتهم الحقيقية لبعض النفقات.

14 - قد تعطي بعض الدول صلاحيات واسعة لوزير المالية في هذا الشأن، ففي إنكلترا مثلاً يحق لوزير المالية في حال رفض زملائه اجراء التعديلات اللازمة لإنقاص نفقات وزاراتهم ان يقوم هو بنفسه باجراء مثل هذه التعديلات ومن دون ان يعبر أراؤهم أي اهتمام.

15 - وهذا عائد بالطبع لتبذل المزاج والأوزان السياسية لبعض الكتل النيابية المتمثلة في مجلس الوزراء.

16 - أي العمليات الإدارية (عقد، تصفية، صرف) والعمليات الحسابية (الدفع). وقد أكد هذا التوجه قانون المحاسبة العمومية الموضوع موضع التنفيذ بموجب المرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٢١، إذ تنص المادة ٦٤ منه على أن يتولى هذه الرقابة باسم وزير المالية مدير الموازنة العامة، ومراقبته عقد النفقات بصفة مراقب مركزي لعقد النفقات، ومراقبون لدى الوزارات يمثلون المراقب المركزي، كما حوّل هذا الأخير أن يعهد بتمثيله في بعض الوزارات الى موظفين تابعين له يتولون التدقيق في المعاملات المعروضة عليه، وله أن يفوض اليهم بعض صلاحياته.

En plus de sa domination administrative puisque ce ministre est le caissier et le banquier de l'Etat, s'ajoute l'inspection des finances et surtout le corps des contrôleurs financiers qui permette au ministre de s'infiltrer à l'intérieur même de tous les autres départements¹⁷.

ان مثل هذا الأمر، ساهم الى حد بعيد في إعطاء وزير المالية إمكانية كبيرة للاطلاع عن كثب على الأوضاع المالية لكل وزارة ومقارعة الحجج بالحجج، لاسيما تلك التي يمكن ان تثار حول الجدوى من بعض النفقات او مشاريع النفقات لهذه الوزارة أو لأخرى. هذا الدور المتنامي لوزير المالية مقارنة بغيره من الوزراء أثار حفيظة الكثيرين فاندفعوا للمطالبة بوضع حد لهذا الدور لمصلحة رئيس الحكومة¹⁸.

ان السير بهذا الاتجاه وبحسب زعمهم يتفق مع الدستور، ومع المفهوم الحديث للمالية العامة التي هي في نهاية المطاف وسيلة من وسائل الدولة للمضي قدماً في رسم سياستها العامة في الميادين الاقتصادية والاجتماعية. ان هذا الموقف لا يثير استهجاننا فقط بل وانزعاجنا أيضاً، لأن وضعه موضع التطبيق لن يسفر فقط عن زيادة أعباء رئيس الحكومة، الذي يزرع عادة تحت ثقل المهمات، الإدارات و الصناديق المنوطة به فحسب، بل وعن عدم امكانيته فيما لو كان مسؤولاً عن تحضير الموازنة في أن يكون خصماً وحكماً في آن واحد¹⁹. ودليلنا على ذلك ما عكسته معظم التشريعات المالية اللبنانية، العربية والأجنبية حيث أنطت أمر تحضير الموازنة بوزير المالية تحت إشراف رئيس مجلس الوزراء²⁰. على ان يتبعها فيما بعد تحضير مشروع الموازنة ورفعها الى مجلس الوزراء ضمن المهل الدستورية والقانونية، ما يمكن الحكومة من دراسته وانجازه واحالته لاحقاً الى

17 – Bourrier (M) Esclaman (M.C) et Lassale (J.P.) «Finances publiques» op.-cit p.250 et s.

18 – voir Duverger (M) Finances publiques p.u.f. paris 1989 p. 125 et s.

19- voir Gicquel (J) «Droit constitutionnel et institutions politiques. Ed. Monchrestien paris, 2015 p.150. Cet auteur qualifié le ministre des finances du ministre universel». Voir aussi en ce sens Saidy (L) «reflexion sur le statut du ministre en droit financier français» in ouvrage collectif Melanges offerts à Beltrame (P) PUAM 2020 ; aussi voir Marguiraz (M) «ministre des Finances personnalité structure, conjoncture» Revue pouvoir n°53, 1990.

20 – Le ministre des Finances est chargé de préparer le projet de loi de Finances sous l'autorité et l'arbitrage du premier ministre voir Bourrier (n) et autres op. cit. p.258.

السلطة التشريعية ضمن المهل المحددة في المادة ٤١ من الدستور²¹ هذه الصلاحيات الواسعة لوزارة المالية في هذا المجال أعطت الفرصة لوزير المالية للمشاركة في معظم المشاريع التي تدقق من قبل رئاسة مجلس الوزراء، لاسيما تلك المتعلقة بالشؤون المالية والوظيفية لجهة تنفيذ الاعتمادات أو قبض الأموال العمومية أو القيام بإجراءات النفقة العامة من تصفية صرف أو دفع الخ...إن مشاركة الوزير هنا ليست اختيارية، بل واجبة قانوناً لكونه الوزير المختص بالمشاريع ذات التبعات المالية سواء كان ذلك بصورة مباشرة أم غير مباشرة.

Le ministre de Finance participe à l'étude de tous les projets élaborés ou examinés par la présidence du Conseil, le ministre de Finances signe ou contresigne tous les textes relatifs entre autres à la fonction publique ou aux fonctionnaires qui ont des répercussions financières directes ou indirectes.

وهذا عائد بالطبع الى مسؤولية هذا الوزير عن إدارته للضرورات والاكراهات المالية:

Le ministre de Finances a toujours la responsabilité de la gestion de la contrainte financière.

علماً بأن اعتراضات الوزير على البعض من هذه المشاريع تؤخذ دائماً بعين الاعتبار.

Les objections du ministre de Finances seront largement entendues²².

ان هذا الدور البارز لوزير المالية يطيح بكل عمل إداري لا يحمل توقيعه، لأنه يهدر صلاحية دستورية لا يمكن إلغاؤها أو تفويضها فهي صلاحية، فرضها الدستور وكرسها الفقه والإجتihad.

21 - في لبنان مثلاً يقدم مشروع الموازنة الى السلطة التشريعية قبل بدء العقد العادي المخصص لدرسها ب ١٥ يوماً (يبدأ عقد الخريف المخصص لدرس وإقرار الموازنة بأول ثلاثاء بعد الخامس عشر من تشرين الأول وينتهي بنهاية السنة).

22 – voir Bourrier (M), Esclassam (M.C.) et Lassale (J.P) «Finances publiques» Lbid p.259 et s.

القسم الثاني: صلاحيات كرسها الفقه والاجتهاد

إن هذه الدراسة لطبيعة مهمة وزارة المالية^{٢٣} أفضت الى خلاصة مفادها بأن معيار اختصاص هذه الوزارة يتحدّد كلما ترتب عن عمل إداري ما أثر أو عبء مالي سواء أكان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، ما يعني إلزامية توقيع وزير المالية على مثل هذا العمل تحت طائلة اعتباره غير نافذ. وهذا ما حدث بالفعل مع مرسوم دورة ضباط عام ١٩٩٤ والذي منح سنة أقدمية للبعض منهم. وبالرغم من انه حظي بموافقة المجلس العسكري آنذاك إلا ان وزير المالية رفض، وعن وجه حق، تنفيذ هذا المرسوم بسبب خلوه من توقيعه، هذا على الرغم من التبعات المالية التي يرتبها ولو بعد حين، إذ أنه وبمجرد إعطاء أقدمية سنة لبعض من هؤلاء الضباط فإن تعويضهم النهائي لخدماتهم وتقاعدهم لابد من ان يدخل أعباء مالية إضافية أو دفع أموال معينة حتى ولو تم ذلك في نهاية الخدمة. وهنا نعود ونؤكد إلزامية توقيع وزير المالية على أي عمل إداري يترتب عنه أعباء مالية أنيّه أو مستقبلية تحت طائلة اعتباره باطلاً وغير موجود.

ليس هذا فحسب، بل من حق هذا الوزير رفض تنفيذ هذا العمل،^{٢٤} أو حتى إلزامه القيام بدفع مبلغ من المال غير متوجب قانوناً لتعلق الأمر بالنظام العام والذي يقتضي اثارته عفواً.

Considérant que les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas ; que cette interdiction est d'ordre public et qu'elle doit être soulevée d'office par la juridiction à laquelle une telle condamnation est demandée²⁵ .

ان تكييفنا القانوني لمرسوم منح الأقدمية لضباط دورة عام ١٩٩٤ تبعده كل البعد عن المادة ٤٧ من قانون الدفاع الوطني التي استند اليها المجلس العسكري^{٢٦}، وتقربه من عقد مصالح

23 - كما هي محددة في قانون انشائها وفي قانون المحاسبة العمومية كذلك.

24 - إذ ان كل وزير مستقل بتدبير أمر وزارته، ورئيس الحكومة هو رئيس لمجلس الوزراء وليس للوزراء.

25 Jacques (J.P.) «Le moyens d'ordre public dans le contentieux de pleine juridiction en France», un mélange slamnopoulos, paris, 1974, p.229 et s.

26 - قانون الدفاع الوطني صدر بموجب مرسوم اشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتنص المادة ٤٧ منه على ما يلي:

١- يعيّن الضباط بمرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير

ومنح حقوق لأشخاص حرموا منها وذلك منذ عام ١٩٨٩. فنحن إذاً، إزاء مرسوم تسوية أوضاع مالية لرواتب عدد من الضباط من دورة عام ١٩٩٤؛ علماً أن الأثر المالي أو التبعات المالية لمثل هذا العمل الإداري هي واضحة للعيان، وإلا فأين «تصرف» أقدمية لا تسهم فعلاً في إعادة تخمين الراتب.

L'ancienneté génère certains avantages tels que par exemple primes, avancement, congés... elle entre en compte pour la réévaluation de la rémunération²⁷

ان هذا المرسوم الذي يتوخى اذا منح حقوق لموظفين حرموا منها، يحتم توقعه من قبل الوزير المختص، وإلا فقد عنصراً جوهرياً من عناصر تكوينه، واعتبر عملاً إدارياً منعماً y nexistant لصدوره عن سلطة غير صالحة. ان التشديد على إلزامية توقيع الوزير المختص على جميع الأعمال ذات التبعات المالية الأنية والمستقبلية قد أيدّه الفقه (المبحث الأول) وكرسه الاجتهاد (المبحث الثاني).

المبحث الأول: إتجاه فقهي مؤيد للتوقيع

أمام اتساع مهمات وزارة المالية والدور البارز لوزيرها في الأعمال الإدارية التي لها تبعات مالية تعددت الآراء حول الدور الذي يجب ان يعود لوزير المالية، خصوصاً وأن الكثير من المراسيم تستوجب توقعه عليها. وهذا عائد بالطبع الى ان جميع نفقات الدولة تحصل عن طريق وزارة المالية. وإذا كانت المساواة بين الوزراء هي السمة البارزة للأنظمة البرلمانية^{٢٨} فإن معظم الفقهاء

٢- يعين الملائمون من بين: أ- تلامذة المدرسة الحربية الذين نالوا شهادة الكفاءة لرتبة ملازم على أثر الامتحانات النهائية.

ب- المعاونين الذين أكملوا سنتين في الرتبة والمعاونين الأول.

٣- تحدّد شروط أصول تعيين الضباط في مختلف ملاكات المؤسسات الرئيسية بموجب مرسوم يتخذ بمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الدفاع وبعد استطلاع رأي مجلس شوري الدولة.

27 - Décret 17/1/1986 J.O de la République Française.

28 - تطال المسؤولية كافة الوزراء في الحكومة البرلمانية، في حين انهم متساوون من الناحية الدستورية. Dans le gouvernement parlementaire tous les ministres étant également responsables sont constitutionnellement égaux. Barthélemy (J) et Duez (P), *Traité de droit constitutionnel*, éd. Assas 1993 p. 803 ; Laferrière (J)» Manuel de droit constitutionnel ed. jolibois 1943 paris, p.1055.

شددوا بالمقابل على توقيع الوزير المختص على العمل الإداري العائد لوحده تحت طائلة استحالة تنفيذها.

Aucune délibération du Conseil ne pourront être exécutées, s'ils ne sont pas signés par le ministre chargé de la division à laquelle appartiendra la nature de l'affaire²⁹.

ويصاحب عادة الصلاحية في التوقيع المشاركة بالمصادقة على التدابير التنظيمية أو الفردية لتنفيذ المرسوم موضوع البحث.

Les ministres chargés de l'exécution sont ceux qui ont compétence pour signer ou contresigner les mesures réglementaires ou individuelles que comportent nécessairement l'exécution de ces actes³⁰.

ان هذه المشاركة تتمثل اذاً في التوقيع من قبل الوزير الذي يقع عليه بصفة رئيسية تحضير القرار وتطبيقه.

Le ministre responsable est celui auquel incombe à titre principal la préparation...et l'application de la décision³¹.

وهذا الأمر ما زال معتمداً في فرنسا وكذلك في لبنان، لذلك لم يكن من الممكن تطبيق أو تنفيذ مرسوم إعطاء أقدمية سنة لدورة عام ١٩٩٤ (موضوع دراستنا) لتجاهله توقيع وزير التطبيق (وزير المالية)^{٣٢}. وتجسيدا لهذا الأمر فإن القروض التي يعقدها مجلس الانماء والإعمار لتمويل

29- Langarant (E) Le contreseing des actes du président de la République AJDA, 1960, p.50.

30- Kahn, conclusion sous l'arrêt du conseil d'Etat du 25/1/1963 S. 1963 221

31- Galabert Conclusion sous l'arrêt du conseil d'Etat du 10 Juin 1966 AJDA, 1966, p.492.

32 - تجدر الإشارة الى ان هذا المرسوم انتقل من قيادة الجيش الى وزارة الدفاع حين قام الوزير بتوقيعه، لكنه وبدلاً من ارساله الى وزير المالية (وزير التنفيذ) لأنه وزير مختص أيضاً نظراً لأنه يرتب أعباء مالية على الخزينة، وانه تم ارساله الى رئاسة الحكومة حيث وقع عليه رئيس الحكومة متجاهلاً توقيع وزير المالية المختص، ليرسله بعد ذلك الى رئاسة الجمهورية. وبالفعل فقد وقع عليه رئيس الجمهورية وارسل بعد ذلك الى وزارة المالية للتنفيذ، لكن وزير المالية رفض توقيع هذا المرسوم مقررراً بالتالي عدم تنفيذه.

المشاريع التي تدخل ضمن مهامه والتي تحال على المجلس النيابي، كمشاريع مراسيم للتصديق عليها كقروض والتي تطبق عليها أحكام المادة ٨٥ من الدستور يجب ان توقع فقط من رئيس مجلس الوزراء باعتباره وزير الوصاية على مجلس الانماء والاعمار ومن وزير المالية بصفته والوزير المختص^{٣٣}.

هذا ولم يتردد المجلس النيابي في لبنان برّد وعدم الموافقة على مشاريع القوانين التي تحال اليه والتي ينجم عنها مفاعيل مالية ما لم تقترن بتوقيع وزير المالية. ففي جلسة عقدها مجلس النواب بتاريخ ٢٠٠١/٣/٢٠ تمّ رد مشروع القانون الوارد بالمرسوم رقم ٤٧٨٥ الرامي الى الاجازة للحكومة إبرام الاتفاقية المسماة «اتفاق التبادل التجاري والتعاون الاقتصادي والفني» بين حكومة الجمهورية اللبنانية وحكومة دولة قطر، وكان السبب الرئيسي والجوهري لهذا الأمر خلو هذا المرسوم من توقيع الوزير المختص (وزير المالية). وفي جلسة أخرى عقدها المجلس بتاريخ ١٩٩٨/٣/٤ ردّ أيضاً مشروع قانون وارد بالمرسوم رقم ١٠٩٤٤ الرامي الى ابرام بروتوكول تعاون بين لبنان ورومانيا بشأن التعاون في حقل الأشغال، وكان الدافع الرئيسي والجوهري لذلك خلو هذا المرسوم من توقيع وزير المالية المختص، وخصوصاً ان الأعباء والمترتبات المالية في هذا المرسوم كانت واضحة وظاهرة للعيان. ليس هذا فحسب بل أن عدداً من النواب نبّه الى انتفاء صفة الدستورية عن كل مشروع مرسوم محال على المجلس النيابي والذي له تبعات مالية بسبب خلوه من توقيع وزير المالية. ففي جلسة له عقدت بتاريخ ٢٠٠١/٧/٢٥ والمتعلقة بإبرام اتفاق تعاون علمي وتقني بين حكومة الجمهورية اللبنانية وحكومة دولة المكسيك، طلب الرئيس الحسيني رد المشروع لأنه يتضمن عبارة «مؤازرة مالية»، ما اعتبر ان للمرسوم جانباً مالياً يوجب توقيع وزير المالية مشدداً على عدم دستورية هذا النص. وبالفعل فقد أيد عدد من النواب هذا المنحى بمن فيهم رئيس الحكومة آنذاك^{٣٤}، حيث شدّد المجتمعون على وجوب إحترام أحكام الدستور بصورة مطلقة، معتبرين ان هذا الشكل من مشاريع المراسيم غير الموقعة من الوزراء المختصين تشكل بالفعل مخالفة دستورية صريحة، وبالتالي تقادي وقوع الحكومة في مثل هذه «المطبات» الدستورية في المستقبل.

خلاصة القول، وأمام صراحة النص شدّد الفقه على ان العمل الإداري الذي لا يحمل توقيع الوزير المختص يعتبر باطلاً. إن مردّ هذا البطلان ليس لعيب في الشكل، وانما لعيب عدم

33 -راجع ضاهر غندور "مشاركة الوزراء في التوقيع..." مرجع سابق ص. ١٥

34 -الرئيس سليم الحص

الصلاحيّة الذي يتمثل بعدم توقيعهِ من الوزير أو الوزراء الذي يوجب القانون موافقتهم ومشاركتهم.

L'acte qui ne porte le contreseing d'un ministre est nul, ce n'est pas pour vice de forme, mais pour incompétence ... L'acte ...est nul pour incompétence s'il ne porte pas le contreseing de tous les ministres dont une loi ou un règlement exige la collaboration et l'approbation³⁵.

ان صراحة النص الدستوري فرضت توقيع الوزير أو الوزراء المختصين على المراسيم الصادرة عن رئيس الجمهورية، لكن تبريرات مشاركة الكثير من الوزراء بهذا التوقيع (لاسيما من كل وزير له علاقة جانبية بتطبيق المرسوم) بدأت تخفت في الفترة الأخيرة³⁶ (٣٦)، لمصلحة حصر المشاركة في التوقيع بالوزير المعني بصفة رئيسية في تحضير المرسوم والإشراف على تنفيذه.

Le ministre responsable est celui auquel incombe à titre principal la préparation et l'application de la décision

هذا المنحى الأخير كرسه الإجتهد الإداري الفرنسي ومن بعده الاجتهاد اللبناني.

35-voir Jeze (G) vote sous c.e 10 mars 1905 Mac Donal, 19 mai 1905 Carrière et autres RDP 1906, p.45 et s.

٣٦ - فقد قيل مثلاً ان عدداً لا بأس به من توافيق الوزراء يحقق الانسجام في الأعمال الوزارية *assurer la cohérence des travaux ministériels*، والتضامن الوزاري *Solidarité ministérielle* أو انه أداة لتلاقي التباين في وجهات النظر الذي يسيء الى الانسجام في العمل الحكومي، كما يبدو عاملاً في التنسيق ووسيلة لحسن الإدارة

Le contreseing tend ainsi à prévenir les divergences de vues qui nuiraient à la»
cohérence de l'action gouvernementale et apparait comme un facteur de coordination et
« une technique de bonne administration

Vedel (G) « Droit constitutionnel » P.U.F. 1948 p.443

Chapeur (R) "Droit constitutionnel" Ed راجع كذلك

Monchrestien 1995 paris, t.I n° 218

المبحث الثاني: تكريس اجتهادي للتوقيع

على ضوء النصوص الدستورية والقانونية واستثناساً بأراء الفقهاء، شدّد الاجتهاد الإداري على توقيع الوزير المختص على المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية، منبهاً على ان هذا التوقيع ليس من الأمور الشكلية اللازمة لمشروعيته فحسب، بل انه أيضاً من المقومات الجوهرية لتكوين هذا المرسوم لتعلقه بالصلاحية. بناءً على ذلك اعتبر ان خلو مرسوم معين من توقيع الوزير المختص يجعل منه عملاً إدارياً باطلاً لصدوره عن سلطة غير صالحة³⁷.

...Le défaut de contreseing d'un ministre entraine la nullité du décret lorsque le contreseing est imposé par un texte légal³⁸, ... Le contreseing des ministres intéressés est donc absolument indispensable pour la validité des actes du président de la République, que c'est là une obligation formellement édictée par la constitution, par conséquent essentiellement d'ordre public et dont l'inobservation entraine la nullité de l'acte³⁹

تجسيدا لهذا المنحى أكدت مختلف الاجتهادات الإدارية اللبنانية على وجوب توقيع الوزير المختص على سبيل المثال بأن «مرسوم استملاك عقار لجعله مركزاً ترفيهياً لاحدى ثكنات قوى الأمن الداخلي بناءً على اقتراح وزير الأشغال العامة هو في محله القانوني ولا لزوم بالتالي لتوقيع وزير الداخلية، باعتبار ان شؤون المباني الحكومية تتولاها المديرية العامة للطرق والمباني التابعة لوزارة الأشغال العامة»، كذلك، قضت في عام ١٩٨٤ بأن «وزير الأشغال العامة هو أيضاً الوزير المختص وفق أحكام قانون التنظيم المدني لاقتراح النصوص أو التصاميم وتنظيم المدن والقرى وان توقيعه على المرسوم المتعلق بتعديل التخطيط بناءً على اقتراح المجلس البلدي المختص يعتبر صحيحاً دونما حاجة الى توقيع وزير الداخلية⁴⁰»، أما فيما يتعلق بصلاحية وزير المالية

37 -راجع المادة ٥٤ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ والتي تنص على ما يلي: «مقررات رئيس الجمهورية يجب ان يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير او الوزراء المختصون...»

38 -Auby (J.M) « L'inescistance des actes administratif » Dalloz, paris, 1967.

39 - Waline (J) "Droit administrative". Dalloz, paris, V754, p.461.

40 -راجع ضاهر غندور «مشاركة الوزراء في التوقيع على مقررات رئيس الجمهورية» مرجع سابق ص.١٤

بالتوقيع على المراسيم، فقد اعتبر مجلس شورى الدولة بشكل واضح وصريح بأن هذه الصلاحية تطال كل المراسيم التي يترتب عليها بصورة مباشرة أو حتى غير مباشرة نتائج مالية أو أعباء على الخزينة خصوصاً وإن هذا التوقيع هو الدلالة الواضحة على المصادقة على القرار،

Le contreseing du ministre des finances est bien l'expression d'une approbation d'une sanction donné⁴¹.

فضلاً عن إعطائه المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر لتعلقه بالصلاحية.

في ضوء ما ورد أعلاه، نستنتج أن أي مرسوم يبقى في نهاية المطاف كياناً قانونياً متكاملاً ينتج مفاعيل قانونية مشروعة شريطة أن يصدر وفقاً للأصول الجوهرية التي رسمها الدستور تحت طائلة اعتباره صادراً عن سلطة غير صالحة. بالعودة إلى مرسوم الأقدمية (دورة ضباط ١٩٩٤) موضع اهتمامنا هنا نجد أنه قد خلا من توقيع وزير المالية على الرغم من نتائجه المالية الظاهرة. وبالفعل، فقد نجم عن هذا المرسوم منح سنة أقدمية إلى بعض الضباط (بصرف النظر عن تضحياتهم والتي لا يمكن لأحد تجاهلها)، وهذا ما سمح بترفيعهم إلى رتبة عميد من قبل المجلس العسكري، وما تبع ذلك من زيادة محتمة في رواتبهم، وهنا نجد أنفسنا أمام مرسوم لم تكتمل بعد مقوماته الجوهرية، ومع ذلك نطلب من وزارة المالية القيام بدفع هذه الزيادة المقررة بمرسوم لم يوقعه كوزير مختص (وزير المالية). أن خلو المرسوم المذكور من توقيع وزير المالية يجعل منه عملاً قانونياً غير نافذ، ولا يمكنه أن ينشئ أي حق مكتسب لا في الماضي ولا في الحاضر ولا في المستقبل، أضف إلى ذلك، فإنه لا يمكن إلزام أي شخص من أشخاص الحق العام بدفع أي مبلغ من المال غير متوجب قانوناً لتعلق هذا الأمر بالنظام العام ويقتضي إثارته عفواً.

Considérant que les personnes morales de droit public ne peuvent jamais être condamnées à payer une somme qu'elles ne doivent pas, que cette interdiction est d'ordre public et qu'elle doit être soulevée d'office par la juridiction à laquelle une telle condamnation est demandée⁴² على الرغم من التسليم بهذا المسار القانوني المشار إليه أعلاه، اعتبر البعض أن مرسوم الأقدمية هذا لا يترتب

41-Abou Sakr (Habib) "L'exécution des dépenses de l'Etat en droit libanais" thèse d'Etat, paris, 1967, p.172

42- Gacques (JP), "Les moyens d'ordre public dans le contentieux de pleine juridiction en France" un mélange stassinopoulos, Paris, 1974, p.229 et s.

أعباء مالية، وبالتالي فهو ليس بحاجة الى توقيع وزير المالية المختص، وانه صدرت في الماضي العديد من المراسيم من هذا النوع ومن دون توقيع وزير المالية^{٤٣}. وقد دُعم هذا الرأي بفتوى لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل والتي اعتبرت بأنه لا حاجة لتوقيع وزير المالية على مرسوم منح الأقدمية^{٤٤}. هذا، وقد عززت الهيئة رأيها بقرار لمجلس شورى الدولة الذي ينص على انه: «لا يوجد أي نص في الدستور أو في القوانين والأنظمة المالية والإدارية يجعل من وزير المالية قيماً ومراقباً على أعمال سائر زملائه الوزراء، ذلك ان المادة ٦٤ القديمة من الدستور أو المادة ٦٦ فقرتها الثانية من الدستور المعدل عام ١٩٩٠ جعلت من كل وزير القيم على شؤون وزارته (اسوة بسائر الدساتير المعمول بها في الأنظمة البرلمانية في جميع بلدان العالم) فهو المرجع الأول والأعلى في إدارته لا يشترك معه لممارسة صلاحيته ولجعل قراراته قانونية وأصولية ونافذة وزير المالية»، وبالتالي فان القول بان لوزارة المالية صلاحية النظر فيما اذا كان قرار وزير من الوزراء مطابقاً للقانون ام لا كونها المرجع الصالح لإعطاء النتائج المادية الناجمة عن هذا القرار هو قول مردود، لأنه يجعل من وزارة المالية وزارة تشرف تسلسلياً على جميع وزارات الدولة وعلى القرارات التي يتخذها في كل وزارة الوزير المختص... بما في ذلك تعديل أو الغاء جميع القرارات التي يتخذها الوزير القيم على شؤون وزارته... الأمر الذي يتنافى والمبادئ العامة الدستورية والقانونية^{٤٥}. وبصرف النظر عن مدى الزامية هذا الرأي أو حتى عن صلاحية هذه الهيئة بالتصدي لأمر دستورية^{٤٦}، فإننا نعتقد جازمين بأن تقييمها لقرار مجلس الشورى والتي استندت اليه لم يكن موفقاً، فالقضية المثارة هنا لا تتعلق بوزير للمالية يعتبر قيماً ومراقباً لأعمال سائر زملائه الوزراء بل بوجود عقد نفقة يرتب ديناً على الدولة ناجماً عن صدور مرسوم تسوية أوضاع أنشأ بصورة غير مباشرة تبعات مالية على الدولة ولصالح عدد من ضباط دورة عام ١٩٩٤ (المادة ٥٥ من قانون المحاسبة العمومية). ولكي يكون عقد النفقة صحيحاً يقتضي توفر شرطين أساسيين:

43 - راجع الصحف اللبنانية تاريخ ٢٨/١٢/٢٠١٧

44 - رأي رقم ٢٠١٨/٢٤ تاريخ ٢٠١٨/١/٣

45 - شورى لبنان (مجلس القضاة) قرار رقم ٩١/٢٢-٩٢ تاريخ ١٦/١٢/١٩٩١.

46 - لم يكتف البعض بإثارة عدم الزامية هذا الرأي بل شكك أيضاً بصلاحية هذه الهيئة بالتصدي لإشكالية دستورية ناشئة عن تعارض المرسوم مع الدستور (المادة ٥٤) وليس مع القانون، باعتبار ان وظائفها لا تتعدى إعداد مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات التنظيمية والتعاميم ومشاريع المعاهدات الدولية التي يطلب منها وضعها، أو ابداء الرأي فيها، علاوة على تفسير النصوص القانونية، ما يخرج تفسير النص الدستوري من نطاق استشاراتها أو صلاحياتها. راجع جهاد إسماعيل، مجلة المحكمة تاريخ ٢٠١٨/١/١٦،

الأول، ان يصدر العقد عن سلطة صالحة (المادة ٥٦ من قانون المحاسبة العمومية)

والثاني، ان يتقيد عاقد النفقة بالاعتماد المفتوح في الموازنة ولا يجوز استعمال هذا الاعتماد لغير الغاية التي أرصد من أجلها (المادة ٥٧ من قانون المحاسبة العمومية). ومن المعلوم بان وزير المالية هو صاحب الصلاحية الذي يتولى وحيداً عقد النفقة مع إمكانية تفويض الأمر الى المدير العام أو أحد رؤساء الوحدات الإدارية المرتبطين به بقرار خاص منه بتوقيع هذا العقد (المادة ٥٦ والمادة ٧ المعدلة من المرسوم الاشتراعي رقم ١١/١٩٥٩). لذلك فان صلاحية وزير المالية بالتوقيع على هذا المرسوم يفرضها القانون ليس في الأمور العائدة لأمر وزارته فحسب بل وفي الأمور الداخلة في قضايا الوزارات والإدارات الأخرى. إن وزير المالية يمارس هنا رقابة مالية هي من صلاحياته وحقوقه الدستورية، فله حق التدقيق في قانونية النفقة وفيما إذ كانت معقودة وفقاً للقوانين والأنظمة المرعية الاجراء، وله حق مراقبة صحة الحسابات المالية والاطلاع من خلالها على جميع المستندات والقيود المدونة في السجلات، وعلى كافة عمليات الانفاق للتأكد من دقة وشفافية الحسابات وعلى مدى انطباقها على الاعتماد المفتوح او عدم استعماله لغير الغاية التي أرصد من أجلها. وقد تلامس هذه الرقابة حدود الملاءمة *opportunité* لأن الاهتمام ينصب هنا على معرفة النتائج القانونية التي يحدثها تقرير إجراء عمل ما على مالية الدولة العامة.

Toutefois, cette vérification s'étend aussi dans une certaine mesure à l'opportunité de l'acte, puisque le verificateur doit se preoccuper des conséquences que la mesure proposée peut entraîner pour les finances publiques⁴⁷.

وقد أُنيطت هذه الرقابة بمراقب عقد النفقات (م ٦٤ من قانون المحاسبة العمومية). اذ انه العين الساهرة لوزير المالية في كافة وزارات الدولة واداراتها، وبالتالي، فانه وبحكم وظيفته ينقل كل شاردة وواردة الى وزير المالية باعتباره منسقاً للسياسة المالية للدولة والمسؤول عن تنفيذ سليم للنفقات العامة؛ إضافة الى مسؤوليته كحارس للتوازن المالي للموازنة العامة *Gardien de l'équilibre budgétaire*. ان هذه الصفة التي يسبغها القانون على وزير المالية تمنحه حق التدخل في شؤون عمل وزارات أخرى، لا لكونه مشرفاً تسلسلياً على قرارات هذه الوزارات، بل بوصفه

47-Martinez (J.C.) et Di Malta (P) « Droit budgétaire » op.cit. p. 615

مسؤولاً عن كافة نفقات الدولة العامة والمنظم لعملية دفعها Régulateur des opérations de dépense. ان تدخله إذاً الذي يتم عبر موظفي وزارته بوصفه مدققاً vérificateur وليس مراقباً contrôleur والتدقيق يعني هنا انطباق معاملة تصفية النفقة على القوانين والأنظمة المعمول بها، وان يكون الاعتماد متوفراً، وهذا الأمر يختلف عن الرقابة Contrôle والتي تعني من جملة ما تعنيه إطلاق صلاحية وزير ما لتقرير ما اذا كان قرار القيام بنفقة ما ضمن نطاق وزارة معينة مطابقاً للقانون أم لا. فالفرق شاسع إذاً بين الرقابة Contrôle والتدقيق vérification، ومجلس شورى الدولة كان واضحاً في قراره (التي استندت اليه الهيئة) عندما اطلق يد وزير المالية بالتدقيق في قانونية النفقة وبمدى انطباقها على القوانين والأنظمة المرعية الاجراء وفي حدود الاعتماد المفتوح.

Vérifier que l'engagement ne doit porter que sur la régularité de la dépense, celle-ci est elle engagée en conformité des lois et règlement en vigueur, et notamment est-elle dans la limite des crédits accordés par la loi⁴⁸ du budget

صحيح ان المادة ٦٦ فقرتها الثانية من الدستور المعدلة عام ١٩٩٠ أعطت لكل وزير المسؤولية عن تطبيق القوانين والأنظمة في وزارته. وله ان يتخذ في سبيل ذلك جميع التدابير اللازمة لحسن سير العمل في ادارته؛ كما ان المادة ٨٧ من الدستور شددت على وجوب عرض حسابات الإدارة المالية النهائية لكل سنة على المجلس النيابي ليوافق عليها قبل نشر موازنة السنة التالية، فيما يعني عملياً إطلاق يد الوزير بالتحقق من أمور معينة تسبق عادة معاملة صرف النفقات العمومية والتي تتولاها كافة الوزارات (المادة ٨٢ من قانون المحاسبة العمومية). لكي يتمكن من تقديم الحسابات المالية الإلزامية. وهذا ما دفع مجلس شورى الدولة لاعتبار ان وزير المالية يجب ان يوقع على المراسيم التي ترتب بصورة مباشرة او غير مباشرة أعباء مالية على الخزينة⁴⁹، حتى اذا خلا المرسوم الذي يرتب أعباء مالية على الدولة من توقيع الوزير المذكور فانه يعتبر عملاً إدارياً باطلاً لصدوره عن سلطة غير مختصة⁵⁰ (٥٠). وبالتالي، فان منح سنة أقدمية بموجب

48- Abou Sakr (H), « L'exécution des dépenses de l'Etat en droit libanais », op. cit., p. 172 et s.

49- شورى لبنان قرار رقم ١٩٩٥/٧٤ تاريخ ١٩٩٥/١١/١٦ «مدى قانونية المرسوم الذي يصدر عن مجلس الوزراء بصفته رئيساً للجمهورية بدون توقيع الوزراء المختصين.

50- Ibid

مرسوم غير نافذ، وغير مكتمل في جميع عناصره، لا ينشأ عنه أي حق مكتسب، ولا يكون له أيضاً أي أثر قانوني تسمح بالمطالبة بالترافع من رتبة الى رتبة، ولا حتى بأية صفة للطعن^{٥١}.

نخلص من هذا كله للاستنتاج بأن المراسيم ذات التوقيع المجاور Le contresigne (ومنها مرسوم الأقدمية موضوع دراستنا)، هي كيانات قانونية متكاملة يتوجب صدورها وفقاً للأصول الجوهرية التي حدّتها النصوص الدستورية القانونية والاجتهادية تحت طائلة اعتبارها باطلة لصدورها عن سلطة غير صالحة، وإن أي تفسير يخالف هذا المنحى سيناقض حتماً مبدأ تفسير النصوص القانونية، لأنه وعندما تكون أحكام قانونية متعددة ومتضاربة مع بعضها البعض فيقتضي عندها تفسير تلك النصوص بصورة متوافقة مع بعضها بدلاً من تعطيلها وتجريدها من مفاعيلها بصورة غير متلائمة وغير متجانسة. ان الطريقة الرائجة لتفسير القوانين توجب توفيق النص المطلوب تفسيره، مع سائر النصوص المتعلقة بذات الموضوع او بمواضيع متشابهة. فهل يمكن ان نستبعد صلاحية وزير مختص عن عملية تدقيق في عقد نفقة ما؟ طريقة انشائه، صرفه، او تصفيته، وحتى إجراءات دفعه بشكل صحيح؟ وهل يمكن تحميله بعد ذلك مسؤولية التقاعس في اعداد حسابات الإدارة المالية النهائية؟ وهل يمكن ان نحرم هذا الوزير من صلاحية التوقيع على مرسوم يحمل في طياته ولو بصورة غير مباشرة نفقة عامة؟ وهل يمكن اعتبار هذا الوزير غير مختصاً لهذه الناحية ونحمله من بعدها وزر اختلال التوازن في الموازنة العامة؟

الأجوبة على هذه الأسئلة تفرض بحسب رأينا تموضع الرقابة المالية قبل المناكفات السياسية لتقرير نفقة معينة، صحيح ان الالتزام بالنفقة قد يبرئ ذمة الدولة إزاء دائنيها لكن الرقابة المالية تعزّز مكانتها وشفافيتها.

تحقيق التوازن بين حقوق الأفراد والنظام العام

من خلال مراقبة دستورية القوانين

ميراي نجم - شكر الله

عضو المجلس الدستوري - لبنان

أستاذة في القانون الدستوري - كلية الحقوق والعلوم السياسية في جامعة القديس يوسف - بيروت

إنّ المعضلة القائمة بين حماية حقوق الأفراد ومقتضيات النظام العام ليست وليدة اليوم، وهي مسألة جدلية كانت قائمة منذ القرن الثامن عشر في أوروبا¹. ولا شك أنّ هناك ترابطاً وثيقاً بين المفهومين، ف«الحرية لا توجد بدون نظام، والنظام لا قيمة له بدون حرية»². هذه المقولة للفيلسوف الفرنسي آلان تتوافق مع الرأي الفقهي الذي يعتبر أنّ الحفاظ على النظام العام، والذي يهدف الى تأمين استقرار المجتمع وسلامته، هو شرط أساسي لممارسة الحريات والحقوق الأساسية على الصعيد الفردي. غير أنّه في المقابل، هناك رأي آخر يخشى أن يشكّل النظام العام ذريعة بيد السلطة من أجل الحدّ المفرط من الحريات والحقوق الأساسية، والتي يضمنها الدستور.

لا بدّ لنا بادئ ذي بدء، قبل الخوض في هذا الموضوع، من العودة الى تطوّر مفهوم الدولة

1- V. en ce sens : Pierre Mazeaud, « Libertés et ordre public : Les principaux critères de limitation des droits de l'homme dans la pratique de la justice constitutionnelle », présentation lors 8ème séminaire des cours constitutionnelles tenu à Erevan du 2 au 5 octobre 2003, URL : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/les-membres/libertes-et-ordre-public> ; Pauline Gervier, « La limitation des droits fondamentaux constitutionnels par l'ordre public », Les Nouveaux Cahiers du Conseil constitutionnel, vol. 45, n° 4, 2014, pp. 105-112.

2- Alain, Propos d'un Normand de 1912, Vol. 7, 1912 : « Résistance et obéissance, voilà les deux vertus du citoyen. Par l'obéissance il assure l'ordre; par la résistance il assure la liberté. Et il est bien clair que l'ordre et la liberté ne sont point séparables, car le jeu des forces, c'est-à-dire la guerre privée à toute minute, n'enferme aucune liberté: c'est une vie animale, livrée à tous les hasards. Donc les deux termes, ordre et liberté, sont bien loin d'être opposés; j'aime mieux dire qu'ils sont corrélatifs. La liberté ne va pas sans l'ordre; l'ordre ne vaut rien sans la liberté ».

الحديثة المرتكزة على مبدأ سيادة القانون، وتحديدًا منذ أواخر القرن الثامن عشر. وقد ترسّخت مع الأيام فكرة ضرورة سنّ دساتير مدوّنة تتّظّم عمل السلطات العامة وفقاً لمبدأ الفصل بينها، وتضمّن حريات الأفراد وحقوقهم الأساسية. فانطلق مفهوم الدستور المدوّن من فكرة الحدّ من جنوح السلطة واستبدادها: بوجود الدستور، ننقل من السلطة المطلقة والتي لا حدود لها، إلى ما يسمّى بسيادة القانون، حيث الدولة وأجهزة الحكم فيها تخضع جميعها للقانون. وقد اختصرت المادة ١٦ من الإعلان الفرنسي لحقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٨٩ مفهوم الدستور بعبارات وجيزة، فنصّت على أنه «لا دستور لأي مجتمع لا يكفل الحقوق ولا يؤمّن فصل السلطات»^٢. فتكون بذلك جمعت المادة ١٦ الشقّين السياسي والاجتماعي لمفهوم الدستور كما عرّف عنه العلامة مورييس هوريو^٣: الشقّ السياسي أولاً وهو يتعلّق بتنظيم السلطات العامة وعلاقاتها فيما بينها على أساس الفصل بين السلطات، والثاني هو الشقّ الاجتماعي، حيث يكفل الدستور حقوق الأفراد تجاه السلطة.

في المقابل، إنّ مجرّد وجود دستور على رأس هرمية المنظومة القانونية في الدولة، قد لا يكون كافياً بحدّ ذاته لضمان احترام أحكامه من قبل السلطات العامة^٤. من هنا تطوّر مفهوم دولة القانون بظهور فكرة العدالة الدستورية، إذ كان لا بدّ من إيجاد هيئة أو جهة تتمتع بسلطة مراقبة احترام الدستور من قبل السلطات العامة، كي لا تنجح هذه الأخيرة في استخدام السلطة على حساب مصالح الأفراد والمجتمع. وقد نشأت المحاكم والمجالس الدستورية لهذه الغاية بالذات^٥.

لكن ماذا نعني بحقوق الأفراد ؟

3- L'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789: «Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution».

4- Maurice Hauriou, Droit constitutionnel, 1929, p. 624.

5- عصام سليمان، «دور القضاء الدستوري في مجال الحقوق والحريات»، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٣، عدد ٧، ص. ٩١-١١٠.

6- وهذا ما عبّر عنه المجلس الدستوري في قراره الشهير رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦، (القانون رقم ٦٧٩ تاريخ ١٩ تموز ٢٠٠٥: تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، الجزء الأول، القرارات في دستورية القوانين، ص. 259، حيث جاء: «(...) ان القانون لم يعد بحد ذاته العمل المعبر عن الإرادة العامة، أي إرادة الشعب، على ما كانت القاعدة تقليدياً، إذ ان هذه القاعدة أضحت، بفعل انشاء المجلس الدستوري وفي ضوء غاية انشائه دستورياً وممارسته الفعلية لاختصاصه، «أن القانون لا يمثل الإرادة العامة الا بقدر توافقه وأحكام الدستور».

أخذت الحقوق والحريات الفردية طابعاً مقدساً في الديمقراطيات الحديثة منذ القرن الثامن عشر، على ضوء أفكار فلاسفة عصر الأنوار في أوروبا. وتجلت أهميتها بشكل خاص على الصعيد الدولي بعد نشوب الحربين العالميتين الأولى والثانية في القرن العشرين. فتجسدت مبادئها في الاعلان العالمي لحقوق الانسان للعام ١٩٤٨، والذي شارك اللبناني شارل مالك في صياغته، بصفته عضو لجنة صياغة هذا الاعلان. وقد تبعت هذا الاعلان مواثيق أممية عديدة متممة له، صادق لبنان على مجملها.

على الصعيد الداخلي، نصّت مقدّمة الدستور اللبناني على أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على احترام الحريات العامة، وفي طبيعتها حرية الرأي والمعتقد، وعلى العدالة الاجتماعية والمساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل. علماً أن الدستور أفرد للحريات والحقوق فصلاً خاصاً هو الفصل الثاني وعنوانه « في اللبنانيين وحقوقهم وواجباتهم »^٧. وقد حجز الدستور صراحة تلك المواد للقانون وحفظها حصراً له، ما شكّل نوعاً من الضمانة لها إذ يضحى القانون المصدر الرئيسي للحماية^٨. غير أنّ هذه الضمانة قد لا تكون كافية، إذ قد يقرّ القانون أيضاً قيوداً للحقوق والحريات تشكّل مساساً بها، بذريعة الحفاظ على النظام العام أو المصلحة العامة. وهنا يدخل دور العدالة الدستورية، المتمثلة بالمجلس الدستوري في لبنان، للتوفيق بين حماية الحقوق والحريات الفردية من جهة، ومقتضيات النظام العام من جهة أخرى^٩.

أوجد القضاء الدستوري في لبنان ضوابط وآليات تهدف إلى ضمان نوع من التوازن بين النظام

7- نذكر بشكل خاص مبدأ المساواة (المادة ٧) والحرية الشخصية (٨) وحرية المعتقد التي وصفتها المادة ٩ بأنها مطلقة (٩) وحرية التعليم (١٠) و الحق في تولي الوظيفة العامة على قدم المساواة (١٢) و حرية ابداء الرأي وحرية الاجتماع وتآليف الجمعيات (١٣) و حرمة المنزل (١٤) والملكية الفردية (١٥)، وحق المواطن في الانتخاب (المادة ٢١).

8- قرار المجلس الدستوري رقم ١ تاريخ ٢٠٠٢/١/٣١، (القانون رقم ٣٧٩ الصادر بتاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤، الضريبة على القيمة المضافة)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، الجزء الأول، القرارات في دستورية القوانين، ص. ١٩٥، حيث أقرّ المجلس الدستوري مبدأ الاختصاص المحجوز الذي يستتبع أن بعض المواضيع المحددة صراحة في الدستور هي محفوظة للقانون ومحجوزة لمجلس النواب دون سواه. ما يعني أنه لا يجوز التفويض من مجلس النواب الى مجلس الوزراء الا في المواد القانونية التي لا تدخل في الصلاحيات المحفوظة للسلطة التشريعية وحدها بموجب الدستور.

9- اعتمدت دول عربية عديدة نظام الرقابة الدستورية المركّزة من خلال انشاء محاكم ومجالس دستورية تتبع النموذج الاوروبي المركز للعدالة الدستورية، ومن بينها: المغرب، موريتانيا، الجزائر، مصر، فلسطين، الاردن، لبنان، الكويت والبحرين.

العام والحقوق الأساسية، من خلال تفسيره للدستور. فاعتمد، على غرار ما فعله نظيره الفرنسي، مفهوماً واسعاً للحريات وحقوق الأفراد، يتعدى أحكام الدستور النصية. واستقرّ اجتهاده على اعتبار مقدّمة الدستور، كما والمواثيق والمعاهدات الدولية التي تحيل إليها تلك المقدمة، جزءاً لا يتجزأ من الدستور ولها قيمة دستورية موازية لأحكامه. وقد قضى بأنّ الاعلان العالمي لحقوق الانسان يشكل جزءاً لا يتجزأ من الدستور، وله القيمة الدستورية عينها، وأن الالتزام بمبادئه هو إحدى الضمانات التي نصّ عليها الدستور لحماية الحريات والحقوق. ما شرّع الباب واسعاً لاضفاء القيمة الدستورية على حقوق وحريات نصّ عليها هذا الاعلان، والمعاهدات الأممية المكّلة له، إضافة الى تلك المنصوص عليها صراحة في متن الدستور. وهذا ما يعرف بمبدأ الكتلة الدستورية¹⁰ (bloc de constitutionnalité) والتي كرّسها المجلس الدستوري اللبناني في عدد من قراراته. فموجب هذا المفهوم الشامل للدستور، قام المجلس الدستوري بتوسيع قائمة الحقوق والحريات ذات القيمة الدستورية، بحيث لا تقتصر رقابته على أحكام الدستور فحسب، بل تمتد ايضاً الى مقدّمة الدستور والحقوق والحريات الأساسية التي تضمّنتها، والى الاعلان العالمي لحقوق الانسان والمواثيق الدولية المعطوف عليها صراحة في مقدّمة الدستور. ما عزّز دوره الحامي للحقوق الأساسية والحريات العامة في وجه التجاوزات التي قد يرتكبها المشرّع في معرض سنّه القوانين.

أمّا النظام العام، فماذا يعني؟

إن النظام العام مفهوم فضفاض، قد تعثره معانٍ عدّة تختلف باختلاف المادة القانونية التي تلحظه، كالقانون الجنائي، والقانون الاداري، والقانون المدني، والقانون البيئي، وغيرها من القوانين. ففي مجال القانون المدني مثلاً، هناك قاعدة تحظرّ على المتعاقدين الاتفاق على شروط تخالف القواعد التي تتعلق بالانظام العام، والتي تتسم بالطابع الالزامي. أمّا لناحية القانون الاداري، فقد حدّد الاجتهاد عناصر النظام العام الأساسية بثلاثة، هي السلامة العامة، والصحة العامة، والسكينة العامة. غير أنّنا سنحصر دراستنا بمفهوم النظام العام في القانون الدستوري، كما ورد في الدستور وفي اجتهاد المجلس الدستوري. فلجهة الدستور اللبناني، فقد ورد مصطلح النظام العام مرتين في

10- يعرف العلامة لويس فافورو الكتلة الدستورية (وهو عَرَاب هذا المصطلح) بأنها مجموعة المبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية والتي يعود للسلطة التشريعية التقدير بها، وكذلك الأمر بالنسبة الى السلطة التنفيذية وسائر المراجع الادارية والقضائية بشكل عام.

Louis Favoreu, "Bloc de constitutionnalité", in Dictionnaire constitutionnel, PUF, 1992, p.

المادتين ٩ و ١٠ منه. وهو لم يحدّد فحوى هذا المفهوم، بل اكتفى بالنص على وجوب ألاّ تخلّ ممارسة حرية إقامة الشعائر الدينية وحرية التعليم، والتي يكفلهما الدستور، بالنظام العام^{١١}. أمّا المجلس الدستوري، فقد عزّف النظام العام بشكل أوسع على أنّه يعني «حقوق المجتمع على الفرد والجماعة»^{١٢}، وأقرنه في العديد من القرارات بمفهومَي العدالة والمصلحة العامة. كما اعتبره مبدأً ذا قيمة دستورية^{١٣}، فجعله بموازاة أحكام الدستور نظراً للأهمية التي يضطلع بها بإعتبار أنّه يؤمّن الحفاظ على استقرار المجتمع وسلامته واستمرارية مؤسسات الدولة.

ومن التعمّق في مجمل قرارات المجلس الدستوري اللبناني، نرى أنّ القاضي الدستوري تناول مفهوم النظام العام، والذي يبرز جواز تقييد المشرّع للحريات والحقوق العامة، من زاويتين: فطبّق في مفهومه التقليدي الذي طوّره القانون الإداري، والذي يتعلّق إجمالاً بمفهوم السلامة العامة. وفي حالات أخرى، أخذ بعين الاعتبار مقتضيات النظام العام في إطار نظرية الظروف الاستثنائية. غير أنّه في الحالتين، أوجد القاضي الدستوري ضوابط وفرض ضمانات لحماية الحقوق والحريات الأساسية للحدّ من إستتبابية المشرّع في تقييده للحقوق والحريات.

لذا فإنّنا سنتناول بدايةً مسألة التوفيق بين حقوق الأفراد والنظام العام في اجتهاد المجلس الدستوري بمعزل عن الظروف الاستثنائية (أولاً)، ومن ثمّ نعرض كيف تمّ التوفيق بينهما في إطار الظروف الاستثنائية (ثانياً).

أولاً: التوفيق بين حقوق الأفراد والنظام العام بمعزل عن الظروف الاستثنائية

أقرّ المجلس الدستوري مبدأ جواز وضع قيود وضوابط على الحقوق والحريات العامة حفاظاً على

11- نصت المادة ٩ من الدستور على أنّ «حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى تحترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام وهي تضمن أيضاً للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية.

ونصت المادة ١٠ منه: «التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافي الآداب أو يتعرض لكرامة أحد الأديان أو المذاهب ولا يمكن أن تمس حقوق الطوائف من جهة إنشاء مدارسها الخاصة، على أن تسير في ذلك وفقاً للأنظمة العامة التي تصدرها الدولة في شأن المعارف العمومية.

12- قرار المجلس الدستوري رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤، طلب تعليق مفعول وإبطال بعض أحكام القانون رقم ٩٩/١٤٠ تاريخ ١٩٩٩/١٠/٢٧: صون الحق بسرية المخابرات (المعروف بقانون التنصّت)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. 81.

13- قرار المجلس الدستوري رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤، (المذكور آنفاً).

النظام العام من قبل المشرع (١). غير أنه في المقابل أخضع تقييد الحقوق والحريات لرقابته وأحاطه بضوابط وقواعد صارمة (٢).

1) جواز وضع قيود على الحريات العام والحقوق الأساسية حفاظاً على النظام العام

يعتبر المجلس الدستوري أنه يعود للمشرع أن ينظم الحقوق الجوهرية والحريات الشخصية، والتي تشمل تلك المنصوص عليها في الدستور وفي المواثيق الدولية المعطوف عليها في مقدمته. فاعتبر في القرار رقم ١٩٩٩/٢ المتعلق بقانون صون الحق بسرية المخابرات الهاتفية (المعروف بقانون التتصت)، أنه: «إذا كان الدستور ينيط بالمشرع حق وضع القواعد العامة التي توفر الضمانات الأساسية للحقوق وللحريات التي ينص عليها لكي يتمكن الافراد من ممارسة هذه الحريات، فإنه يبقى للمشرع أن يعمل على التوفيق والمواءمة بين احترام هذه الحريات من جهة والحفاظ على النظام العام من جهة ثانية، الذي يجيز تقييد الحرية الفردية من أجل ملاحقة مرتكبي الجرائم والحفاظ على سلامة المواطنين وأمنهم وحماية ممتلكاتهم، والذي بدونه لا يمكن تأمين ممارسة هذه الحريات، على أن يحيط ممارسة هذه الحريات بالضمانات الكافية».

في العام ٢٠٠٣، صار الطعن في دستورية المادة ٧ من قانون خصخصة مصفاتي الزهراني وطرابلس، والتي نصت على انتهاء جميع عقود العمل الفردية وعقد العمل الجماعي وعلاقات العمل في هاتين المصفايتين. وكان الطاعنون أدلوا بأن تلك المادة مستوجبة الابطال لمخالفتها لحق الانسان في لبنان بالاستخدام والعمل، وحمايته من البطالة، وفقاً لاحكام الدستور والمواثيق الدولية التي تعطف عليها مقدمته. فقضى المجلس الدستوري أن جميع الحقوق التي يكفلها الدستور «هي في حمي القانون الوضعي الذي يؤمن لها مستوياتها من الحماية وإن لم تنشأ اصلاً من رحمه، هذا القانون الذي يمكنه أن يضع حدوداً أو ضوابط لهذه الحقوق الفردية أو الجماعية عملاً بمقتضيات المصلحة العامة أو النظام العام، أي حقوق المجتمع على الفرد والجماعة». وقد اعتبر في القرار عينه أن «تولي الوظائف العامة يخضع للشروط التي ينص عليها القانون، وأن الفرد يخضع في ممارسة حقوقه وحرياته للقيود التي يقرها القانون، ضماناً للاعتراف بحقوق الغير وحرياته، وتحقيقاً للمقتضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة»^٤.

14- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٣/١ تاريخ ٢٠٠٣/١١/٢١ (القانون رقم ٥٤٩ تاريخ ٢٠ تشرين الاول ٢٠٠٣: تصميم وتمويل تطوير وإعادة اعمار مصفاتي طرابلس والزهراني وتشغيلهما وبناء محطة نهائية لتصدير واستيراد الغاز الطبيعي المسال وبناء تجهيزات لتخزين الغاز الطبيعي وانشاء شبكات لبيعه وتوزيعه)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. 247.

فيكون بذلك اشترط المجلس الدستوري أن تكون القيود التي يقرّها القانون ضامنةً لحقوق الغير، وأقرنها بمقتضيات العدالة وتحقيق المصلحة العامة. كما اشترط في القرار الصادر بموضوع قانون التنصت على المخابرات الخاصة المذكور أنفاً، أنه يجوز تقييد الحرية الفردية حفاظاً على النظام العام شرط أن يقترن باهداف محدودة، وهي «ملاحقة مرتكبي الجرائم والحفاظ على سلامة المواطنين وأمنهم وحماية ممتلكاتهم»، معتبراً هذه القيود ضرورية لممارسة هذه الحريات، على أن يحيط المشرّع ممارسة هذه الحريات بالضمانات الكافية¹⁵.

بالتالي، لقد أكدّ المجلس الدستوري بأنّه يعود للمشرّع أن ينظّم الحريات والحقوق الأساسية التي يكفلها الدستور، وأن يضع قيوداً لها. غير أنّه في المقابل، نرى أنّه مارس رقابة مشدّدة على القوانين عندما تتناول الحقوق والحريات الأساسية.

2) رقابة المجلس الدستوري على تقييد الحريات وحقوق الأفراد

لم يكتف المجلس الدستوري بتوسيع دائرة الحقوق والحريات باعتبار أنّ مقدّمة الدستور والمواثيق الدولية التي تحيل إليها المقدّمة، هي جزء لا يتجزأ من الدستور. بل مارس رقابة على القيود التي تمسّ بالحريات والحقوق الأساسية وتقيدها، مبدئياً تشدّداً أكبر في حماية بعضها بحسب ماهيتها. كما أقرّ قواعد وضوابط تحدّد من استثنائية المشرّع عندما يتناول تلك الحقوق والحريات.

أ- تشدّد المجلس في صون بعض الحقوق والحريات نظراً لماهيتها:

أكدّ المجلس الدستوري، بموجب القرار ٢٠٠٣/١ المذكور آنفاً، على دوره الحامي للحقوق والحريات الأساسية، علماً أن حرصه على هذه الحقوق والحريات أتى على درجات متفاوتة. فميّز بين الحريات العامة والحريات ذات الطابع الاقتصادي أو الاجتماعي، مبدئياً تشدّداً أكبر في حماية الفئة الأولى منها. وقد ورد عنه بهذا الخصوص: «وبما أنّ اجتهاد القضاء الدستوري، الذي يميّز بحرصه الشديد على حماية ما يتعلق بالحريات العامة كحرية الصحافة وحرية التعليم وحرية تأليف الجمعيات التي تنص المادة ١٣ من الدستور على أنّها مكفولة ضمن دائرة القانون، لكن تشدّده هذا يبدو أقلّ ظهوراً عندما يتعلق الأمر بحق الملكية، او حرية النشاط الاقتصادي، او الحقوق الاجتماعية . ولأجل ذلك جاء اجتهاده، في حقل الحقوق الاجتماعية وحرية النشاط الاقتصادي، يميّز بشيء من التباين بحسب الحالات المعروضة عليه، والتي تخضع كل مرة لتمحيصه حالة

15- قرار المجلس الدستوري رقم ١٩٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤، (المذكور آنفاً).

بحالة ، اذ أقرّ أنّ بإمكان المشتري، ودون المساس بالحق في الاستخدام، أن يخالف مبادئ أخرى ذات قيمة دستورية، بدون أن يشوّهها، كحرية النشاط الاقتصادي، أو مبدأ المساواة، فيسمح مثلاً، وفي سبيل تحسين استخدام الشبان، بتدابير خاصة بهذه الفئة من العمال، وبأن يعالج مسائل مختلفة كل مرة بطريقة مختلفة». كما اعتبر في القرار رقم ٢٠٠١/٢ أنّ المصلحة العليا يمكنها أن تبرّر أي قيد لحق الملكية، حتى فيما يتعلق بالمواطنين أنفسهم، على رغم أن حق الملكية هو حق مصان دستورياً^{١٦}.

في السياق عينه، أكّد المجلس في قرار حديث يعود للعام ٢٠٢٢، ما ورد في اجتهاد مستمر بأن مبدأ المساواة، وإن شكّل حقاً أساسياً، إلا أنّه ليس مطلقاً. فيعود للمشتري أن يميّز في المعاملة بين المواطنين إذا كان هذا التمييز ناشئاً عن الدستور أو اذا وجد المواطنون في أوضاع قانونية مختلفة أو اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حفاظاً على النظام العام شرط أن يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون المشروعة. غير أنّه أبدى في هذا القرار موقفاً متشدداً حيال حالات التمييز المبنية على المحظورات المحددة في المادة ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨، والتي تمنع التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر^{١٧}.

في السياق عينه الرامي الى ايجاد توازن بين الحقوق والحريات ومقتضيات النظام العام، أحاط المجلس الدستوري القيود التي يستلزمها المشرع على تلك الحقوق والحريات بضوابط وقواعد صارمة.

16- قرار رقم ٢٠٠١/٢ تاريخ ٢٠٠١/٥/١٠، (القانون رقم ٢٩٦ الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٤/٣: الرامي الى تعديل بعض أحكام القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١١٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١/٤: اكتساب غير اللبنانيين الحقوق العينية العقارية في لبنان)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. 149.

17- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٢٢/١٩ تاريخ ٢٠٢٢/١٢/٢٢ (القانون رقم ٢٠٢٢/٣٠٦ تاريخ ٢٠٢٢/١١/٣، الرامي إلى تعديل بعض مواد قانون سرّية المصارف الصادر بتاريخ ١٩٥٦/٩/٣، وقوانين أخرى ذات الصلة)، حيث جاء: "وحيث إنّ مبدأ المساواة ، وإن كان حقاً أساسياً، إلا أنّه ليس مطلقاً وغير مشروط، إذ يعود للمشتري أن يميّز في المعاملة بين المواطنين إذا كان هذا التمييز ناشئاً عن الدستور أو اذا وجدوا في أوضاع قانونية مختلفة أو اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، حفاظاً على النظام العام شرط أن يكون هذا التمييز في المعاملة متوافقاً مع غاية القانون المشروعة، علماً أن المجلس الدستوري يتشدد في حالات التمييز المبنية على المحظورات المحددة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام ١٩٤٨ الذي تحيل اليه مقدمة الدستور، والذي يؤلف مع هذه المقدمة والدستور جزءاً لا يتجزأ ويتمتع أسوة بهما بالقوة الدستورية، ويمنع في المادة ٢ منه بشكل خاص التمييز بسبب العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي السياسي وغير السياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي وضع آخر".

ب- فرض ضوابط صارمة تحدّ من امكانية المس المفرط بالحقوق والحريات

أكّد المجلس الدستوري من خلال اجتهادات وفيرة على أهمية الحريات العامة والحقوق الأساسية، فوضع قواعد صارمة وشروط محدّدة تحدّ من امكانية المساس بها من قبل المشتري. وسوف نعرض أبرزها في ما يلي:

- تكريس مبدأ عدم جواز الانتقاص من الحريات العامة والحقوق الاساسية.

لقد أقرّ المجلس الدستوري المبدأ الآيل الى عدم جواز الانتقاص من الحريات العامة والحقوق الأساسية، بحيث أنّه لا يسع المشرّع عندما يسنّ قانوناً يتناول هذه الحقوق والحريات الاساسية أن يعدّل او يلغي النصوص القانونية النافذة الضامنة لهذه الحريات دون أن يحلّ محلّها نصوصاً أكثر ضماناً او تعادلهما على الاقل فاعلية وضمانة.^{١٨}

- ارساء قاعدة التفسير الضيق للقيود التي يضعها المشرّع على ممارسة الحقوق الأساسية.

أرسى المجلس الدستوري قاعدة عامة تتعلّق بكيفية تفسير القيود التي يضعها المشرّع على الحقوق والحريات الأساسية، مألها أن كل قيد على ممارسة تلك الحقوق والحريات يفسّر بشكل ضيق. فنقرأ في هذا الصدد في القرار رقم ١٩٩٦/٤ ما يلي: «وحيث أنّ الترشيح للانتخابات هو اذاً حق مدني ودستوري، وإن كل قيد يأتي من قبل المشتري على ممارسة هذا الحق لا يمكن تفسيره الا بصورة ضيقة».

- إقرار عدم جواز أن يأتي المنع مطلقاً وعماماً.

اعتبر المجلس الدستوري في القرار رقم ١٩٩٦/٤ أنّه إذا كان يعود للمشرّع أن ينظّم ممارسة الحقوق والحريات الأساسية وأن يضع قيوداً وموانع عليها لأسباب مشروعة، غير أنّه لا يجوز أن يأتي القيد أو المنع الذي يضعه على ممارسة تلك الحقوق والحريات مطلقاً وعماماً.^{١٩}

18- قرار رقم ١ تاريخ ١١/٢٣/١٩٩٩، (المذكور آنفاً)، حيث جاء: « بما أنّه لا يجوز للمشتري أن يضعف من الضمانات التي أقرّها بموجب قوانين سابقة لجهة حق او حرّية أساسية سواء عن طريق الغاء هذه الضمانات أو تعديلها، دون التعويض عنها او احلال ضمانات أكثر قوة وفاعلية محلها. وايضاً: القرار رقم ٥ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١.

19- قرار المجلس الدستوري رقم ٩٦/٤ تاريخ ٨/٧/١٩٩٦، (القانون رقم ٥٣٠/١٩٩٦: تاريخ ١١/٧/١٩٩٦)، : تعديل أحكام قانون إنتخاب أعضاء مجلس النواب الصادر بتاريخ ٢٦/٤/١٩٦٠)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري

- ضرورة إحاطة ممارسة الحريات بالضمانات الكافية.

أخضع المجلس الدستوري القيود التي يضعها المشتري على ممارسة الحقوق والحريات العامة التي يضمنها الدستور لشروط احاطتها بالضمانات الكافية. فأقر قاعدة عامة مفادها أنه إذا كان يعود للمشرع أن يضع القواعد العامة التي توفر الضمانات الأساسية للحقوق وللحريات لكي يتمكن الأفراد من ممارسة هذه الحريات، فإنه يبقى له أن يعمل على التوفيق والمواءمة بين احترام هذه الحريات من جهة والحفاظ على النظام العام من جهة ثانية، على أن يحيط ممارسة هذه الحريات بالضمانات الكافية^{٢٠}.

ففضى على سبيل المثال أن اعتراض المخبرات بناء على قرار اداري منوط بسلطة ادارية، هو أمر غير مبرر، لأنه لا يشكل ضمانة تحول دون اساءة استعمال السلطة، ولأنه لا يجوز ايلاء وزير، وهو سلطة ادارية، سلطة الرقابة على سلطة ادارية اخرى مماثلة او تعلوه سلطة. فيصبح الأمر أشد خطراً عندما يناط بالسلطة الادارية حق التنصت على مخبرات النواب، لأن النائب بمقتضى الدستور، يتمتع بحصانة نيابية لكي يمارس وظيفته التمثيلية، بحرية وبعبداً عن تدخلات وضغوط السلطة التنفيذية، التي يمكن ان تحول دون قيامه بمهامه على الوجه المطلوب.

وذهب أبعد من ذلك في حماية الحياة الشخصية، فاعتبر أنه لا يمكن القول بأنه تمت إحاطة المادة التاسعة من القانون المتعلقة بالاعتراض على المخبرات الهاتفية بناء على قرار اداري، بضمانات معينة، كموافقة رئيس مجلس الوزراء، ومراقبة هيئة مستقلة مؤلفة من قضاة ونواب، لأن رئيس مجلس الوزراء هو سلطة ادارية، ولأن هيئة الرقابة هي هيئة ادارية، لا تتمتع بسلطة اتخاذ قرارات نافذة وملزمة، وصلاحياتها تقتصر على ابداء الرأي بصورة لاحقة اي بعد ان يكون قرار الوزير باعتراض المخبرات قد أخذ طريقه الى التنفيذ.

وقضى بالنتيجة أن التنصت على المخبرات بناء على قرار اداري بالنسبة لرئيس مجلس النواب

١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. 37، حيث جاء: "إذا كان للمشتري أن يضع موانع وقيوداً على ممارسة حق الترشيح للانتخابات وأن يحدد طبيعتها ومداه بالنسبة الى من يشغلون بعض الوظائف العامة، منعاً من استغلالها لأغراض انتخابية، وتحقيقاً لتكافؤ الفرص بين المرشحين، فإنه لا يجوز أن يأتي المنع مطلقاً وعماماً، بل عليه ان يحدد فئات الموظفين الذين يجب أن يشملهم المنع، وان يكون المنع متوافقاً مع الهدف الذي يتوخاه المشتري".

ولرئيس مجلس الوزراء وللنواب وللوزراء يكون مخالفاً للدستور في حين أن التنتصت الذي يجري بناء على قرار قضائي فيما عني هذه الجهات لا يكون مخالفاً للدستور شرط أن يتم في اطار ملاحقة قضائية وفي الحدود التي ينص عليها الدستور أيضا. فقرّر بالنتيجة ابطال المادة ١٥ من القانون ٩٩/١٤٠ المطعون فيه كليا لأنها جاءت مطلقة ولم تميز بين التنتصت على المخابرات بناء على قرار اداري وتلك التي تجري بناء على قرار قضائي.

- اعمال مبدأ التناسب في ما يختص بموازاة الحقوق والحريات في ما بينها، وموازاتها مع مقتضيات النظام العام والمصلحة العامة.

لقد أعمل المجلس الدستوري مبدأ التناسب في عدد من قراراته، لا سيما تلك المتعلقة بالحقوق والحريات الأساسية. فقضى على سبيل المثال أن «تدخل المشتري للمحافظة على النظام العام الداخلي، يجب أن يبقى في حدود الدستور، وشرطه، في ما خص تنظيم شؤون الطوائف، أن لا يؤدي الى المساس باستقلالها الذاتي او الحلول محلها في ادارة هذه الشؤون». فاعتبر أن «الوسيلة او الأداة القانونية التي استعملها المشتري في المادة ١٦ من القانون المطعون فيه، لا تتناسب ولا تتلاءم مع الهدف الذي توخى تحقيقه، وهو احترام النظام العام، لأن هذه الوسيلة أخلت بمبدأ دستوري اساسي، هو مبدأ الاستقلال الذاتي للطائفة الدرزية، ومبدأ الانتخاب في تكوين مؤسسات هذه الطائفة الدينية»^{٢١}.

وبشكل عام، حرص المجلس في قرارات عديدة على احترام مبدأ فصل السلطات، وصون استقلالية القضاء تجاه السلطتين التشريعية والتنفيذية. فاعتبر في القرار رقم ٢٠١٢/٢، « أن الفصل بين السلطات ركن أساسي في الأنظمة الديمقراطية، وضمانة من الضمانات الدستورية للحقوق والحريات». كما أنه وصف السلطة القضائية بأنها حامية الحقوق الدستورية والحريات العامة، علماً أن القاضي الدستوري لعب هذا الدور بشكل خاص من خلال اجتهاد وفير في هذا المجال.

رأينا إذاً أنه تسنى للمجلس الدستوري، في معرض النظر في الطعون التي تعرض عليه، أن يحقق توازناً بين الحقوق والحريات والقيود التي توضع عليها حفاظاً على النظام العام. وفي المقابل، طبّق على الظروف الاستثنائية نظاماً خاصاً بها، معتبراً أنه يتولّد عنها شرعية استثنائية تبرّر الخروج عن أحكام الدستور، ضمن حدود وشروط معينة حدّدها في اجتهاده.

21- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٠/٢ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٨، (طلب وقف تنفيذ وابطال القانون رقم ٢٠٠٨ تاريخ ٢٠٠٠/٥/٢٦: تنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري، ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. ١٠١.

ثانياً: التوفيق بين حقوق الأفراد ومقتضيات النظام العام في الظروف الاستثنائية

أخذ المجلس الدستوري بنظرية الظروف الاستثنائية التي تبرّر في بعض الأحيان الخروج عن أحكام الدستور حفاظاً على النظام العام والمصلحة العامة وضماناً لاستمرار سير المرافق العامة. غير أنه في المقابل أخضع تقدير الظروف الاستثنائية لرقابته وأحاطها بشروط محدّدة.

1- جواز مخالفة أحكام الدستور والمبادئ الدستورية في الظروف الاستثنائية

مرّ لبنان منذ إنشاء المجلس الدستوري في العام ١٩٩٤ بظروف استثنائية شتّى، تعود أسبابها أحياناً الى أحداث داخلية، وطوراً الى ظروف اقليمية متأزمة أثّرت عليه داخلياً. ما أدّى بالسلطة التشريعية الى إقرار قوانين برّرتها بالظروف الاستثنائية، فتمّ الطعن بدستورية بعض تلك القوانين أمام المجلس الدستوري. في سياق النظر في تلك الطعون، أقرّ المجلس أنّه «في الظروف الاستثنائية تتولّد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع أن يخالف أحكام الدستور والمبادئ الدستورية او القواعد ذات القيمة الدستورية، حفاظاً على النظام العام او ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا»^{٢٢}.

عرّف المجلس الظروف الاستثنائية في القرار رقم ٢٠١٤/٧، المتعلّق بقانون تمديد ولاية مجلس النواب، بأنّها « ظروف شاذة خارقة تهدّد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرّض كيان الأمة للزوال». فرتبّ مفاعيل على توقّر تلك الظروف، معتبراً أنّه « تنشأ بفعل الظروف الاستثنائية شرعية استثنائية غير منصوص عليها محلّ الشرعية العادية، ما دامت هناك ظروف استثنائية». وقضى أنّ الظروف الاستثنائية تقتضي اتخاذ اجراءات استثنائية بغية الحفاظ على الانتظام العام الذي له قيمة دستورية^{٢٣}.

22- قرار المجلس الدستوري رقم ٩٧/١ تاريخ ١٢ ايلول ١٩٩٧، (القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤: تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. ٤٥، حيث جاء: « وبما أنه اذا كان يعود للمشرع ان يقدّر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سنّ قوانين لا تتوافق واحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فان ممارسته لهذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري.» وفي المعنى عينه: القرار رقم ٩٧/٢ تاريخ ١٢ ايلول ١٩٩٧.

23- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٨/١١/٢٠١٤ (القانون رقم ١٦ الصادر في ١١/١١/٢٠١٤: تمديد ولاية مجلس النواب)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. 379.

ألا أنه، إذا جاز للمشروع أن يخرج عن أحكام الدستور ويقيد الحريات العامة والحقوق الأساسية في الظروف الاستثنائية، فإنه بالمقابل لا يكون هذا التقييد متقللاً من رقابة المجلس الدستوري الذي أخضعه لرقابته وفقاً لشروط معينة.

2- إخضاع الظروف الاستثنائية لرقابة المجلس الدستوري وفق شروط محددة

كرّس المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠١٤/٧ المذكور آنفاً نظرية الظروف الاستثنائية، واعتبر أنه يعود للمشروع أن يقدّر وجود تلك ظروف. لكنّه عاد وحدّد اطار الظروف الاستثنائية فعزفها بأنها « ظروف شاذة خارقة تهدّد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرّض كيان الأمة للزوال ». كما حدّد الغايات التي قد تحدو بالمشروع الى اتخاذ اجراءات استثنائية وهي « الحفاظ على الانتظام العام الذي له قيمة دستورية ». فقرّر أنّه « في الظروف الاستثنائية، الناجمة عن أحداث خطيرة جداً وغير متوقّعة، يجوز للمشروع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية او القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام واستمرارية المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا ».

وقد أحاط القوانين المبرّرة بالظروف الاستثنائية بشروط محدّدة، ففضى بأنّه اذا كان يعود للمشروع أن يقدّر وجود هكذا ظروف تستدعي منه سنّ قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها تلك الظروف، فإنّ ممارسته لهذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري. كما اعتبر في حالات أخرى أنّ « الإستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في اطار محصور »²⁴.

وقد قرّر في العام ١٩٩٧ ابطال قانون تمديد ولاية المجالس البلدية، معتبراً أنّ المشروع لم يراعِ صلاحياته الدستورية. فاعتبر أنّ المشروع قد مدّد بموجب القانون المذكور ولاية المجالس البلدية لمدة طويلة دون أن يضع على الأقل شروطاً او حدوداً لتطبيقه، وقضى بأنّه لا توجد ظروف استثنائية تبرّره بدليل قيام الدولة باجراء انتخابات نيابية سنة ١٩٩٢ وسنة ١٩٩٦ وانتخابات فرعية في سنة ١٩٩٤ وسنة ١٩٩٧، « فيكون هذا التمديد قد عطّل مبدأ دستورياً هو مبدأ دورية الانتخاب وحرّم الناخب من ممارسة حق الاقتراع خلافاً للمادة ٧ من الدستور، وحال دون حقّ الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية بحرية تطبيقاً للمفهوم الديمقراطي الذي نصّت عليه

24- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٢/٢ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧، (القانون رقم ٢٠١٢/٢٤٤ الصادر بتاريخ ٢٠١٢/١١/١٣، ترقية مفتشين في المديرية العامة للامن العام)، مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤-٢٠١٤، القرارات في دستورية القوانين، الجزء الأول، ص. 293.

مقدمة الدستور». وبنتيجة ذلك، قرّر أنّ القانون المطعون فيه مخالفٌ لأحكام الدستور ومتعارضٌ مع المبادئ ذات القيمة الدستورية.

وقد طوّر المجلس الدستوري نظرية الظروف الاستثنائية في القرار رقم ٢٠١٤/٧، في معرض النظر في قانون تمديد ولاية مجلس النواب. فاعتبر أنّ تطبيق نظرية الظروف الاستثنائية يتطلب أسباباً موضوعية حقيقية وظاهرة، تحول دون تأمين الانتظام العام من خلال تطبيق القوانين العادية. كما اشترط أنّ تتحدّد الظروف الاستثنائية في المكان والزمان، وأن تكون حالة الضرورة مقيدة في حدود المدة الزمنية التي ترتبط بتلك الحالة. وختم بأنّه اذا كان يعود للمشرع أن يقدّر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فإن ممارسته لهذا الحق تبقى خاضعةً لرقابة المجلس الدستوري. علماً أنّ قرار المجلس هذا لاقي انتقاداً شديداً في بعض الأوساط القانونية والسياسية، بسبب النتيجة التي توصّل إليها برّد الطعن على الرغم من اعتباره أنّ القانون مخالفٌ للدستور. وقد برّر المجلس الدستوري موقفه هذا، والذي اعتبر البعض انه يتسم بالتناقض، بعدم جواز تعطيل المؤسسات الدستورية، وبخاصة رئاسة الجمهورية، ما قد يؤدي الى إحداث خلل في انتظام المؤسسات الدستورية وبالتالي الى خلل في الانتظام العام.

في الختام، يتبيّن أنّ المجلس الدستوري اللبناني، على الرغم من حداثة تجربته ومحدودية الصلاحيات المناطة به، لعب دوراً هاماً في حماية حقوق الأفراد وصون الحريات العامة. وهو، إذ أقرّ بوجوب تنظيم الحقوق والحريات من قبل المشرّع وجواز تقييدها حفاظاً على النظام العام، وبجواز الخروج عن القاعدة الدستورية في الظروف الاستثنائية، إنما أحاط أي تقييد للحريات والحقوق بضوابط صارمة تحدّ من امكانية المساس بها بشكل مفرط. فدأب منذ البداية على ايجاد توازن بين مقتضيات النظام العام وحماية الحقوق الأساسية والحريات. لذا يمكننا التأكيد من مجمل ما سبق عرضه، على أنّ ميزان العدالة الدستورية في بلاد الأرز مال دوماً الى ترجيح الحريات والحقوق الأساسية وحمايتها. فقد أرسى المجلس الدستوري من خلال اجتهادات عديدة صدرت في مجالات مختلفة قواعد عامة حاميةً للحريات أضحت مترسّخة في القانون الدستوري، وهي تصلح لأن يبنى عليها مستقبلاً من أجل تعزيز مفهوم دولة القانون في لبنان.

التداعيات الإقليمية والدولية على مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة

مقاربة إقليمية: اللامركزية الإدارية الموسعة والظروف الإقليمية

د. خالد قباني

عضو المجلس الدستوري سابقاً ووزير سابق

أدرك اللبنانيون في أعماقهم ومن خلال تجربتهم التاريخية الطويلة قيمة العيش المشترك في انتظام اجتماعهم السياسي ووحدهم بحيث أصبح يشكل الضمانة الحقيقية لحريتهم وسيادتهم واستقلالهم.

وجاءت مقدمة الدستور لتؤكد في كل بند من بنودها على أهمية العيش المشترك وتؤمن كل المقومات والضمانات لتحصينه وتعزيزه.

والجدير بالذكر أن الإصلاحات التي تضمنها اتفاق الطائف، والتي أصبح معظمها جزءاً من الدستور، جاءت لتحاكي المبادئ الأساسية والجوهرية التي شكلت مقدمة للدستور، ومنها الانماء المتوازن واللامركزية الإدارية، فنص اتفاق الطائف على اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة، والمقصود بالموسعة، رفع مستوى اللامركزية من مستوى البلدية الى مستوى القضاء وما دون، وذلك لتمكين الجماعات المحلية من إدارة شؤونها الذاتية عن طريق مجالس منتخبة محلياً (Autonomie) بهدف تحقيق الديمقراطية على الصعيد المحلي، ومشاركتها في انماء المناطق مع اعتماد خطة إنمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييزها اقتصادياً واجتماعياً تحقيقاً للعدالة.

وتتطلب هذه الخطة تجنيد جميع الطاقات والإمكانات البشرية وتهيئة الأطر الجغرافية المناسبة على مستوى الوحدات الإقليمية المختلفة لاستيعاب عملية التنمية الشاملة والمشاركة فيها، بحيث ينظر الى إقليم الدولة كوحدة إنمائية متكاملة، وبما يحقق هدف الانماء المتوازن، والذي يعتبر من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، ومن هنا يتبين ما للامركزية الإدارية من آثار إيجابية على العيش المشترك وهي بهذا المعنى تشكل عنصر وأداة جذب وليس أداة طرد.

الا أن الظروف الإقليمية والدولية المستجدة، ولا سيما ما يتم تداوله من إعادة نظر في

خريطة الشرق الأوسط، وبالتالي إعادة هندسة الكيانات السياسية، بعد الاحداث الخطيرة التي ألمت في هذه المنطقة، ربما رسمت علامات استفهام حول موضوع اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان، سواء من حيث مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة أو من حيث تداعيات هذه الاحداث على هذا المفهوم.

الفصل الأول: في مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة:

تنطوي اللامركزية الإدارية على جوانب وأبعاد، تظهر مضامينها وجوهرها وتساعد على فهم حقيقة مكوناتها، والتي عادة ما يتناولها الدارسون والباحثون من جانبها الإداري، في حين أن اللامركزية تتضمن ابعاداً ثلاثة:

- البعد التنظيمي الإداري.
- البعد السياسي الديمقراطي.
- البعد الاقتصادي الإنمائي.

أولاً: في البعد التنظيمي الإداري للامركزية:

ما من دولة في عصرنا الحاضر الا وتعتمد نظاماً لا مركزياً، على الصعيد الإداري، الى جانب النظام المركزي. وتقوم اللامركزية على تنظيم الجهاز الإداري في الدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإداريين على أساس إقليمي ومؤداها استقلال جزء من أرض الدولة بإدارة مرافقه ويكون للشخص الإداري اللامركزي في هذه الحالة اختصاص عام بالنسبة لهذا الجزء المحدد من أرض الدولة.

ويفترض التنظيم الإداري تحديد العلاقة بين السلطة المركزية والسلطات اللامركزية المتمثلة بالمجالس المحلية، وبالتالي، توزيع الصلاحيات الإدارية بين السلطة المركزية من جهة، والسلطات المحلية من جهة ثانية، بما يحقق الاستقلال الذاتي للهيئات المحلية بإدارة نفسها بنفسها، دون المساس بوحدة الدولة، ذلك أن اللامركزية الإدارية وان كانت تؤمن استقلالاً ذاتياً للجماعات المحلية، الا انها تعيش في حضان السلطة المركزية، وعليه يجب فهم اللامركزية على أنها ليست تبعية وليست استقلالاً.

أ- ليست تبعية بكون علاقة الوحدات والمجالس المحلية بالسلطة المركزية ليست علاقة رئاسية ولا علاقة خضوع، وتالياً ليس للإدارة المركزية سلطة تسلسلية على الإدارة المحلية اللامركزية.

ب- ليست استقلالاً بمعنى أن المجالس المحلية ليست سلطات سيده (Pouvoirs souverains) وهي لا تحدد لنفسها مجال اختصاصها أو صلاحياتها، بل يبقى هذا الأمر من اختصاص السلطة المركزية (السلطة التشريعية).

فالتبعية والسلطة الرئاسية يؤديان الى اهدار مفهوم اللامركزية، كما أن الاستقلال يعني زعزعة وحدة الدولة الإدارية والسياسية التي حرص عليها اتفاق الطائف بالتأكيد على ان الدولة اللبنانية دولة واحدة موحدة ذات سلطة مركزية قوية.

وعليه، فإن هناك مبدئين أو قاعدتين تحكم البعد التنظيمي الإداري للامركزية:

-أولاهما الاستقلال الذاتي Autonomie للجماعات المحلية أي للهيئات اللامركزية بإدارة شؤونها الذاتية بنفسها، وهذا يعني اناطة هذه الهيئات بصلاحيات محددة ينص عليها القانون، تمارسها بالاستقلال عن السلطة المركزية، وتتخذ فيها قرارات نافذة بذاتها، الا ما استثني منها بنص صريح، أي باختصار كلي، تمتع الهيئات اللامركزية بسلطة التقرير، أي اتخاذ القرارات النافذة، بمعزل عن تدخل السلطة المركزية، مع ما يستتبع ذلك من تمتع هذه الهيئات بالشخصية المعنوية والاستقلالين المالي والإداري.

-وثانيهما احتفاظ السلطة المركزية بحق الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية، ضماناً لتحقيق المصالح العامة المحلية واحترام القانون، وذلك في إطار الحد الأدنى الذي لا يهدر الاستقلال الذاتي الذي تتمتع به الهيئات المحلية.

ويصطدم هذا التنظيم الإداري بمشكلات كثيرة ومعقدة يقتضي حلها، وذلك من خلال اعتماد تقسيمات إدارية مناسبة لأغراض الإدارة المحلية، ومنها:

-مشكلة تحديد عدد الوحدات الإدارية التي تضمونها الدولة وحجمها (محافظات، أفضية، بلديات...).

-مشكلة تحديد مستويات الوحدات الإدارية اللامركزية، وهل تتكون من مستوى واحد، مثل البلدية في لبنان أو من عدة مستويات (مجالس، محافظات، مجالس أفضية، مجالس بلدية)، كما هو الشأن في فرنسا وبريطانيا.

- مشكلة تحديد أنسب وضع للعلاقات بين الوحدات، وهل يكون ذلك عامودياً وعلى شكل تسلسل هرمي، أم أفقياً، بمعنى المساواة بين الوحدات.

- مشكلة توزيع الصلاحيات بين السلطة المركزية والسلطة المحلية وتحديد طبيعة العلاقة ومداها التي تجمع بين المركز والأطراف، والدور المعطى للسلطات المحلية.

ثانياً: البعد السياسي-الديموقراطي للامركزية:

تقوم اللامركزية على مشاركة المواطن في إدارة الشأن العام، وبالتالي، فهي تركز الى قاعدة ديموقراطية مؤداها مشاركة الأهالي في القرار وفي إدارة شؤونهم الذاتية بأنفسهم من خلال الانتخابات، وقيام الدولة بتعزيز المناخ الديموقراطي في البلاد وتوفير مناخ الحرية الذي يكفل التعبير عن إدارة المواطن وإطلاق قدراته وامكاناته وملكاته الفكرية والإنتاجية.

والانتخاب، على الصعيد المحلي هو شرط أساسي لتحقيق اللامركزية، لأن النظام اللامركزي هو امتداد للفكرة الديموقراطية على المستوى المحلي. هذا الانتخاب هو الذي ينمي مستوى معين من الثقافة الديموقراطية ويحقق قدراً من المشاركة الشعبية ويقوي الولاء الاجتماعي ويدفع المواطن الى الاهتمام بالشؤون العامة وحمل المسؤولية.

ويقول العلامة مورييس هوريو **Maurice Hauriou** في هذا الصدد:

«ان اللامركزية تنحو الى خلق مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها عن طريق الجسم الانتخابي للوحدة الإدارية ليس بهدف اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وإنما من أجل مشاركة أكثر ديموقراطية للمواطنين. فاللامركزية، من جهة النظر الإدارية، تؤمن للبلاد إدارة أكثر حذقا وتجرداً وتكاملاً واقتصاداً من اللامركزية. ولكن الوطن ليس بحاجة فقط الى إدارة حسنة ولكنه بحاجة أيضاً الى حريات سياسية. والحريات السياسية والناخبون كما وأعضاء المجالس لا تكتمل تربيتهم وثقافتهم السياسية الا عن طريق الانتخابات المحلية وفي المجالس المحلية».

فكما أن هناك ديموقراطية سياسية تقوم على مشاركة المواطنين في الحكم عن طريق

الانتخابات، كذلك برز على الصعيد الإداري، ما عرف بالديموقراطية الإدارية التي تحقق مشاركة المواطنين على الصعيد المحلي في إدارة شؤونهم الذاتية بعيداً وبالأستقلال عن السلطة الإدارية المركزية.

فاللامركزية بحد ذاتها نظام ذو طابع ديموقراطي، لا سيما إذا نظر إليها من زاويتها التاريخية والاجتماعية والسياسية. وهي ليست نهجا أو أسلوباً من الأساليب الإدارية فحسب، ولكنها موقع اجتماعي لممارسة الحريات الديموقراطية على الصعيد المحلي.

ولعل ألكسي دو تو كفيل هو خير من عبر عن وجهة النظر هذه، حين اعتبر أن اللامركزية مؤسسة ديموقراطية ومدرسة للحريات السياسية.

“C’est pourtant dans la commune que réside la force des peuples libres. Les institutions communales sont à la liberté ce que les écoles primaires sont à la science. Elles se mettent à la portée du peuple. Elles lui en font goûter l’usage paisible et l’habituent à s’en servir. Sans institutions communales, une nation peut se donner un goût libre, mais elle n’a pas l’esprit de la liberté ».

فالعلاقة بين اللامركزية والديموقراطية إذن هي علاقة عضوية وليست علاقة عارضة أو سطحية، وهذه العلاقة قد أفرزت علاقة أخرى متممة، وهي علاقة اللامركزية بالانتخاب نظراً لارتباط الديموقراطية بفكرة الانتخاب.

وعلى هذا الأساس تحكم البعد السياسي الديموقراطي للامركزية فكرتان:

-فكرة المشاركة في إدارة الشأن العام الإداري على الصعيد المحلي.

-فكرة انتخاب الهيئات المحلية من قبل الجماعات المحلية.

ثالثاً: البعد الاقتصادي-الإنمائي للامركزية:

لقد ذهبت مقدمة الدستور في تركيزها على الانماء المتوازن للمناطق وأهميته في بناء الوطن ومستقبله، اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً، الى حد اعتباره ركناً أساسياً من أركان وحدة الدولة واستقرار النظام، ومن هنا نفهم عناية اتفاق الطائف باعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة.

والانماء المتوازن للمناطق يفترض امرين:

١- دور أساسي للدولة في القيام بعملية الانماء المتوازن يؤكد على وحدة الدولة والمجتمع ويؤمن التوازن بين المناطق والفئات الاجتماعية.

٢- دور للمناطق في عملية الانماء يؤكد على مشاركة المناطق من جهة، وتكتمل بها الخطة الإنمائية الموحدة الشاملة للبلاد من جهة ثانية.

وينطوي هذا البعد الاقتصادي والانمائي للامركزية على فكرة التضامن الاجتماعي وعلى فكرة العدالة اللتين تعتبران ركيزة أساسية من ركائز بناء الدولة ووحدتها والسلام الاجتماعي، فضلاً عما تنطويان عليه من تعزيز وتحسين للعيش المشترك واستقرار النظام.

ومقتضى هذا الانماء المتوازن، أن ينظر الى إقليم الدولة كوحدة إنمائية متكاملة، بحيث لا تنمو منطقة على حساب منطقة أخرى، ولا قطاع اقتصادي على حساب قطاع اقتصادي آخر، بل أن تأتي الخطة الإنمائية موحدة وشاملة للبلاد، وقادرة على تطوير المناطق اللبنانية قاطبة، وتنميتها اقتصادياً واجتماعياً، دون أن تغفل امداد البلديات والوحدات اللامركزية الإقليمية، بالإمكانات المالية اللازمة لتعزيز دورها ولتمكينها من مواكبة خطة الدولة الإنمائية الشاملة.

وقرار الانماء، هو قرار سياسي، وهذا يعني أنه من مسؤولية الدولة، وعلى عاتقها تقع عملية البناء والاعمار والانماء، ولكن هذه العملية لا تكتمل الا بمشاركة المواطنين جميعاً ومختلف القوى السياسية ومؤسسات المجتمع المدني في تحمل هذه المسؤولية.

ولا يجوز اهمال البعد الاقتصادي في اللامركزية لان هذا الإهمال يؤدي الى التفاوت بين المناطق في حال عدم قيام السلطة المركزية بضبط عملية التنمية على المستوى الوطني. ففي وضع من التفاوت الاجتماعي والاقتصادي يجب أن تتدخل السلطة المركزية لتحقيق المساواة والعدالة لضمان حد أدنى من المصالح العامة الحياتية، لان الانسجام الاقتصادي هو أساسي وضروري للانسجام الاجتماعي.

فكلما تعمقت المصالح المشتركة وتشابكت، وكلما تعزز التعاون بين القطاعات الإنتاجية المختلفة، وكلما قربت الوشائج بين المواطنين وشعر كل بحاجته للآخر، وكلما توسعت دائرة المجال العام وشارك الجميع في تنفيذ المشاريع التنموية العامة، وترافق مع إحساس بالمسؤولية العامة وبالدور، كلما أدى ذلك الى تعزيز العيش المشترك وضرورته، وهذا ما تؤمنه اللامركزية الإدارية الموسعة.

الفصل الثاني: في تداعيات الظروف الإقليمية والدولية على مفهوم اللامركزية:

ربما ما جرى ويجري على الساحة الإقليمية، وليس بعيداً عما يجري على الساحة الدولية، من أحداث وتطورات أثرت على كيانات الدول ووجدتها السياسية في المنطقة العربية ومنطقة الشرق الأوسط، ووصلت الى دول أوروبية، ما برر طرح هذا الموضوع، وما أثار الهواجس والمخاوف، حول تطبيق اللامركزية منذ ما يزيد عن العقدين من الزمن.

ومما لا شك فيه، أن ما حصل في إقليم كردستان مؤخراً لجهة الانفصال عن الدولة العراقية، الذي يجمعه مع هذه الدولة نظام فدرالي وبالتالي اعلان كيان سياسي مستقل تحت اسم الدولة الكردية، وما حصل أيضاً في إقليم كاتالونيا الاسباني الذي يتمتع وفقاً للدستور، بالحكم الذاتي ضمن الدولة الاسبانية، وإعلان البرلمان الانفصال عن الدولة وإنشاء كيان سياسي مستقل تحت اسم دولة كاتالونيا، وما يجري الآن في سوريا من وضع خرائط متعددة لكيان الدولة تحاكي الواقع الجغرافي المستجد، وتجزئتها الى كيانات مستقلة، على غرار إقليم كردستان، او إعطاء بعض مناطقها حكماً ذاتياً تحت عنوان اللامركزية الإقليمية، أو تجميع هذه المناطق في اطار دولة فدرالية، كل ذلك يطرح السؤال حول تأخر أو تعثر تطبيق اللامركزية الإدارية الموسعة في لبنان، ويشير مخاوف وهواجس الكثيرين حول ما اذا كان لهذه التداعيات الإقليمية والدولية من تأثير على مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة وأبعادها في لبنان.

ولا بد من الإشارة هنا الى أن بعض الدول الأوروبية قد عرفت نماذج من الأنظمة اللامركزية التي تجاوزت النطاق الإداري ولا مست الحدود السياسية، وعرضت وحدة الدول ومركزيتها للخطر، وقد عرفت في فقه القانون الإداري والسياسي باللامركزية السياسية او بنظام المناطق السياسية او بأنظمة الحكم الذاتي، وهي ما زالت تثير في هذه البلدان الكثير من المشاكل

والمخاوف على وحدة الدولة وكيانها السياسي، ومنها نظام المناطق في الجنوب الإيطالي ولا سيما منطقة صقلية وسردينيا، أو في كورسيكا في جنوب فرنسا حيث تزداد المطالبة بمزيد من الحكم الذاتي، وفي بعض الأحيان بالانفصال، أو في اسبانيا، كما شهدنا مؤخراً، وفي بلجيكا حيث تحولت الى دولة فدرالية.

وغني عن البيان، أنه عندما تشعر القوميات والطوائف الدينية والجماعات الثقافية بقوتها وقدرتها على التحرك والاستقلال، لا تتوانى عن المطالبة بالانفصال، وهي تسعى الى تحقيقه بالقوة ان هي آمنت في نفسها القوة والقدرة ووجدت من يساعدها ويمدها بالعون المادي والمعنوي، وهو ما حصل مؤخراً في إقليم كردستان العراقي وفي إقليم كاتالونيا الاسباني، وما يخشى ان يحدث في سوريا، مع تنامي المشاعر والخلافات القومية والطائفية.

وهذا ما دفع واضعي اتفاق الطائف عند البحث في اللامركزية الإدارية على التأكيد على وحدة الدولة، فنص على ان الدولة اللبنانية دولة موحدة ذات سلطة مركزية قوية وحصر اعتماد اللامركزية الإدارية الموسعة على مستوى الوحدات الإدارية الصغرى (القضاء وما دون)، بعد أن كان قد أكد في المبادئ العامة لوثيقة الوفاق الوطني (اتفاق الطائف) على ما ينفي كل جدل حول وحدة الدولة او مفهوم اللامركزية الموسعة، هذا فضلاً عن أن نماذج اللامركزية المعتمدة في بعض الدول كما أشرنا، لا تتلاءم مع جغرافية لبنان وتكوينه المجتمعي وتداخل مناطقه وتمائل العادات والتقاليد فيه، ولا مع تجربته العميقة والغنية في العيش المشترك.

وقد أحاط اتفاق الطائف، والذي ركز على العيش المشترك وجعله جوهر وجود لبنان، وحدة الدولة وطبيعة النظام السياسي الديموقراطي البرلماني، بضمانات دستورية نص عليها الدستور اللبناني وفقاً لهذا الاتفاق. وقد شكلت تلك الضمانات حماية لميثاق العيش المشترك وتحصيئاً لوحدة الدولة، بحيث لا تسمح بأية تداعيات قد تحدث، اقليمياً أو دولياً، فلا يكون بالتالي لتلك التداعيات أي أثر على مفهوم اللامركزية الإدارية في لبنان او على مضمونها أو أبعادها، على النحو الذي تضمنه ورسمه اتفاق الطائف الذي نص في المادة الأولى من المقدمة على أن لبنان وطن سيد حر مستقل، وطن نهائي لجميع أبنائه، واحد أرضاً وشعباً ومؤسسات، وأن هذه الوحدة تتعزز بالإتماء المتوازن، ثقافياً واجتماعياً واقتصادياً وأن أرض لبنان أرض واحدة لكل اللبنانيين، فلا فرز للشعب على أساس أي انتماء كان، ولا تجزئة ولا تقسيم ولا توطين، وبالتالي فلا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، هذا فضلاً عن القواعد والمبادئ الدستورية التي اعتمدها الدستور اللبناني

والتي تجلت في تنظيم السلطات وتوزيع الصلاحيات، ومنها قاعدة المشاركة في الحكم وقاعدة المناصفة في التمثيل السياسي وقاعدة وحدة الهيئة الانتخابية.

خاتمة: لا مركزية إدارية إنمائية، من جهة، تعطي للأهالي حق المشاركة في إدارة شؤونهم الذاتية وتنمية مناطقهم، في إطار وحدة الأرض والشعب والمؤسسات، أي في إطار وحدة الدولة وقيام السلطة المركزية الجامعة بمسؤولياتهم الوطنية، ومشاركة سياسية ديمقراطية حقيقية، من جهة ثانية، تقوم على مبادئ الحرية والحق والعدالة والمساواة في إطار نظام سياسي برلماني قائم على مبدأ الفصل بين السلطات والالتزام بالدستور واحترام القانون، وتكوين للسلطات على أساس مبدأ السيادة الشعبية والتمثيل السياسي المرتكز على مبدأ الشرعية، أي مبدأ الانتخاب الحر، المبني على قانون انتخاب يؤمن صحة التمثيل السياسي وفعالية هذا التمثيل، وانبثاق مجلس نيابي نتيجة انتخابات حرة ونزيهة وقيام سلطة قضائية مستقلة، ولا مركزية إدارية إنمائية موسعة تقيم توازناً اقتصادياً واجتماعياً وتماسكاً وطنياً وعدالة بين اللبنانيين، وتحقق الأمن والأمان الاجتماعي والاستقرار في البلاد، هي مقومات ومرتكزات تؤسس لعيش مشترك سليم ومعافى، بل لحياة طبيعية يسودها السلام والوئام والاطمئنان.

يتكامل الشأن الإداري والانمائي الاقتصادي والشأن الدستوري السياسي، ليشكلاً معاً نواة دولة مستقرة ومزدهرة وأمنة، وفي ذلك اعلاء للإدارة الوطنية الجامعة، فحين يتكامل الشأن الأول، بوجهه الاقتصادي والاجتماعي عبر تنظيم لا مركزي انمائي، تحقيقاً للعدالة، والشأن الثاني، بوجهه السياسي والدستوري، عبر انتخابات حرة ونزيهة، تأميناً للمشاركة الديمقراطية في الحكم، ويكون للمؤسسات دورها في القيادة وفي رسم السياسات العامة في إطار سلطة مركزية قوية وموثوقة، حينذاك تنتظم أمور الدولة ويتعزز مفهوم الشأن العام ويغطي على الشأن الخاص، ويتحقق الاستقرار، وحينها يأخذ العيش المشترك معناه ومضمونه، ويصبح حقيقة وواقعاً صمام الأمان للكيان اللبناني ولوحدة الدولة واستقرار النظام، ولا خوف بعدئذ على أية تداعيات إقليمية ودولية، من أن تؤثر على مفهوم اللامركزية الإدارية الموسعة ومضمونها أو على كيان الدولة ووحدتها، ويصبح العيش المشترك، وهو جوهر وجود لبنان واستمراره، الضمانة الحقيقية للحرية والسيادة والاستقلال.

العدالة الضريبية والمساواة في التكليف من المنظور الدستوري

جوديت التيني
محامية في الاستئناف ودكتورة في الحقوق

تقليدياً، ارتبط مبدأ العدالة الضريبية بمفهومين اثنين: الأول هو العدالة التوزيعية justice distributive، أما الثاني فهو العدالة الاجتماعية justice sociale. تركز العدالة التوزيعية على رؤية نسبية تفرض توزيع الثروات وفقاً لمزايا كل منها، فيحصل المواطن من المجتمع الذي يعيش فيه على ما يتناسب مع ما يقدمه في هذا المجتمع. ويترتب على ذلك أنّ المواطن نفسه، باعتباره مكلفاً، يخضع للضريبة حسب افادته من الثروة المنتجة. والنظام الضريبي الأكثر انطباقاً على المنطق المذكور هو الذي يدور حول الضرائب النسبية. أما العدالة الاجتماعية، فيمكن وصفها بعدالة إعادة توزيع الثروات justice redistributive، وهي الأكثر ارتباطاً بمبدأ العدالة الضريبية. تهدف العدالة الضريبية الى التخفيف من حدة عدم المساواة في الدخل، وإعادة توزيع الثروات من خلال التكليف العام. وعرف ارتباط العدالة الضريبية بالعدالة الاجتماعية شرعيةً دون منازعة، منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية، حتى بات من المعايير اللصيقة بمفهوم دولة-الرعاية l'Etat - providence¹.

١

مفهوم وخصائص العدالة الاجتماعية

يتفرّع مفهوم العدالة الضريبية من مفهوم العدالة الاجتماعية، غير أنّ الدستور اللبناني لم يحدّد معنى للعدالة الاجتماعية بل اكتفى بالنص عليها في الفقرة ج من مقدمته: «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 تفضيل²».

1-Michel Bouvier, « Quelle justice fiscale pour un monde en transition ? », Revue Française de Finances Publiques, No 147, Septembre 2019, pages 151 et 152.

2- لمقدمة الدستور اللبناني نفس القيمة الدستورية العائدة لنصوص الدستور وقد استحدثت لأول مرة في العام ١٩٩٠ بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ٢١-٩-١٩٩٠.

إنّ افتقار النص الدستوري لتعريف وتحديد مفاهيم المبادئ التي ينص عليها، ومنها العدالة الاجتماعية، يخلق ثغرة فيه، ويجعل للوهلة الأولى من هذه المبادئ مفاهيماً يكتنفها الغموض³. من هنا يأتي دور العدالة الدستورية لتحديد المعايير وتستخلص من النصوص نية المشرع التي تأتلف وتتفق مع النصوص والمبادئ الدستورية الأخرى. للفقرة ج من مقدمة الدستور اللبناني أهمية كبيرة لأنها، بالإضافة الى مواد أخرى في الدستور وفقرات أخرى في المقدمة، تشكل القاعدة الدستورية الأساسية لممارسة المجلس الدستوري صلاحيته في الرقابة على دستورية القوانين⁴.

يتفق الفقه والاجتهاد على أنّ العدالة الاجتماعية تشكل مبدأً سياسي وأخلاقي يهدف الى تحقيق المساواة في الحقوق بين المواطنين والتضامن الاجتماعي، ونتيجة لذلك، إعادة توزيع دقيق ومنصف للثروات المادية وغير المادية بين مختلف شرائح المجتمع، في سبيل تعويض حالات عدم المساواة، وتطوير مكونات المجتمع على الصعيد الاجتماعي، الاقتصادي والثقافي. وتدور أنظمة إعادة توزيع الثروات، المعمول بها في منظور العدالة الاجتماعية، بين المبدئين التاليين: مبدأ المساواة في الحقوق الذي يضمن نفس المعاملة للجميع، ومبدأ الانصاف الذي يأخذ بالاعتبار الاوضاع الشخصية للأفراد.

في النظام الليبرالي، كالنظام الاقتصادي اللبناني الحرّ المكرس صراحةً في الفقرة «و» من مقدمة الدستور، تتحقق العدالة الاجتماعية في خلق الفرص وحماية المبادرات الفردية. اما في النظام الاشتراكي، فيتطلب تحقيق العدالة الاجتماعية تدخّل الدولة عبر نظام ضريبي يخفّف من الارباح المفرطة التي قد تعتبر «غير اخلاقية» والمحقة من قبل فئة صغيرة من المجتمع.

يسير توجّه الاجتهاد الدستوري اليوم في غالبية الدول نحو تكييف احكام الأنظمة الضريبية وفقاً لمنطق العدالة الاجتماعية. اكد المجلس الدستوري اللبناني أنّ «جباية الاموال العمومية، اي مصلحة الدولة بأن تستحصل على ايرادها الواجب والمشروع لتغطية نفقاتها، لا تعتبر بحد ذاتها هدفاً يتوخاه القانون بمنحه حمايته دون ان يوازنه مع سواه من الاعتبارات واهمها اعتبار تحقيق

3- Julien Jeanneney, Les Lacunes Constitutionnelles, Dalloz- Nouvelle Bibliothèque de Thèse, 2016, pages 134 et suites.

4- زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، طبعة ٢٠٠٦، ص ١٠٣٠.

العدالة الاجتماعية». كما أكد الاجتهاد الدستوري المصري أنّ «الأعباء التي يجوز فرضها على المواطنين بقانون أو في الحدود التي يبينها القانون، سواء كان بنيانها ضريبية أو رسماً أو تكليفاً آخر، هي التي نظمها الدستور، وهو ما يتطلب أن تكون العدالة الاجتماعية مضموناً لمحتوى النظام الضريبي وغيره من التكاليف العامة، فلا تتفصل عنها النصوص القانونية التي يقيم عليها المشرع هذه النظم، ويتعين بالتالي أن يكون العدل - من منظور اجتماعي - مهيمناً عليها بمختلف صورها»^٦.

تكرّس مواد الدستور اللبناني التوفيق بين مصلحة الدولة في الجباية وضرورة تحقيق العدالة الاجتماعية. وتتجلى تطبيقات العدالة الاجتماعية بما يلي:

- **قانونية الضريبة:** «لا ضريبة بدون قانون يقرّها» وهي قاعدة برلمانية عريقة. غير أنّ المادة ٨١ من الدستور تضمن الحق لمجلس النواب بأن يضع تشريعات ضريبية خارج قانون الموازنة. في القرار رقم ٥ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٢ المتعلق بالطعن المقدم بدستورية قانون تمويل سلسلة رتب ورواتب موظفي القطاع العام، لم يتبنّى المجلس الدستوري نظرية أن «لا ضرائب خارج الموازنة» بل اجمع على أنه من الأفضل أن يقر البرلمان القانون الضريبي في ظل وجود موازنة عمومية. فلا يجوز فرض ضرائب بصورة ظرفية بل في إطار موازنة سنوية تشكل برنامجاً اصلاحياً وإنمائياً واقتصادياً واجتماعياً فتكون الضرائب مفروضة وفق ما تطلبه الخطة الموضوعية في الموازنة.
- **عمومية الضريبة:** كرسّت هذا المبدأ المادة ٨١ من الدستور. وهو يعني عدم جواز استثناء أحد من الضريبة ممن تتوافر فيه الشروط القانونية المطلوبة والتي ترعى في الأساس الأوضاع المشابهة.
- **شمولية القانون الضريبي لجميع الأراضي اللبنانية دون استثناء، وفقاً للمادة ٨١ من الدستور.**

5- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٢/١، تاريخ ٢٠٠٢-١-٣١.

6- القضية رقم ١٠ لسنة ١٦ قضائية «دستورية»، الاحكام التي أصدرتها المحكمة من اول يوليو ٢٠١٣ حتى آخر يونيو ٢٠١٦، المحكمة الدستورية العليا، الجزء الخامس عشر، المجلد الاول، ص ١٨٤.

وكرّس المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٠٢/١ حول الطعن بقانون الضريبة على القيمة المضافة، بعض المعايير التي تضمن العدالة الاجتماعية وإهمها:

- النص في القانون على اسس فرض الضريبة والحسم الذي هو من مرتكزاتها.
- تحديد معدلا « ثابتا » وموحدا « للضريبة بشكل قاطع وغير قابل للتعديل الا بموجب قانون.
- وصف مختلف الموجبات الملقة على عاتق المكلفين بهذه الضريبة.
- النص على اصول تأدية الضريبة كما وعلى اصول الرقابة وتحصيلها وعلى غرامات التأخير في تسديدها وعلى مختلف المخالفات والغرامات وعلى الاعتراضات ومروور الزمن وما شابه من احكام تتعلق بتحصيل الضرائب.
- النص على استرداد الضريبة كليا « او جزئيا » في حالات معينة تقضي بها العدالة الضريبية.

٢

مفهوم وخصائص مبدأ المساواة امام الضريبة

تكرس المادة ٧ من الدستور اللبناني مبدأ المساواة امام الاعباء العامة، ما يعني المساواة في التكليف، وهذا تجسيد للعدالة الضريبية. فكل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم. ويتفرع مبدأ المساواة امام الضريبة من مبدأ المساواة امام القانون الذي هو المبدأ الاساسي، وله القيمة الدستورية الكاملة عملا « بالاجتهاد الثابت للمجلس الدستوري اللبناني أسوة » بنظيره الفرنسي. على العموم، تترجم المبادئ العامة للقانون حريات فردية كرستها اعلانات حقوق الانسان^٧ او وردت في مقدمات الدساتير، او هي مبادئ تم استنتاجها من مجموعة القواعد الشرعية والأخلاقية *règles de droit* et *règles morales*، او انها تعود الى وجود امور جوهرية تغفلها الدساتير والقوانين وهي

7- يكرّس العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ١٩٦٦ مبدأ العدالة الاجتماعية، وهو يتمم الاعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨ ويدخل في الكتلة الدستورية التي يستند اليها المجلس الدستوري اللبناني لدى البت بدستورية القوانين.

جوهرية لانتظام المجتمع فيتدخل القاضي ويعلمها من عنده^٨.

ومبدأ المساواة منصوص عليه في النصوص الفرنسية ذات القيمة الدستورية، لا سيما في اعلان ١٧٨٩ (المواد ١، ٦ و ١٣) ومقدمة دستور عام ١٩٤٦ (الفقرات ١٣، ١٢، ١، ٣ و ١٦ و ١٨) ودستور عام ١٩٥٨ (المواد ١، ٢، ٣ و ٤). والمعلوم ان الكتلة الدستورية التي يركز اليها المجلس الدستوري الفرنسي لرقابته دستورية القوانين تتألف من: دستور الجمهورية الخامسة ١٩٥٨، مقدمة دستور ١٩٤٦، اعلان حقوق الانسان والمواطن ١٧٨٩، المرسوم الاشتراعي لعام ١٥٩٥، شرعة البيئة لعام ٢٠٠٤ والقانون الأساسي الفرنسي رقم ٦٩٢/٢٠٠١ حول قوانين الموازنات^٩.

غير انه لا يعمل بمبدأ المساواة امام الضريبة الا ضمن شرطين:

1- وحدة الاوضاع بين المكلفين بنفس الضريبة او تشابها او تماثلها.

حيث يقتضي ان يخضع للضريبة نفسها، على جميع الاراضي اللبنانية وفي جميع المناطق، جميع المكلفين الذين تتوافر فيهم شروط مشابهة دون استثناء. على سبيل المثال، فيما يتعلق بضريبة الدخل والأعباء المتأتية عنها، أرسى المشرع قواعد ضريبية مختلفة تتلاءم مع نشاط وقدرة الذين يكلفون بهذه الضريبة، مقسماً إياهم الى فئات متعددة بحيث تحتسب الضريبة على أساس نوعية دخل كل منهم، أو على أساس الطرق المعتمدة لاحتساب الارباح للتكليف بالضريبة، وبالتالي لا يطبق مبدأ المساواة الا على المكلفين الذين هم ضمن الفئة ذاتها دون سواهم من سائر المكلفين من الفئات الأخرى. واعتبر المجلس الدستوري اللبناني في قرار له ان القانون المطعون فيه امامه لا يؤمن المساواة أمام الضريبة فيما بين المكلفين بضريبة الباب الأول لاختلاف طرق احتساب الأرباح للتكليف بالضريبة على أساسها، بين مكلف على أساس الربح الحقيقي ومكلف على أساس الربح المقطوع ومكلف على حساب الربح المقدّر، كذلك لا وجود للمساواة بالطبع بين هؤلاء وبين المكلفين بضريبة البابين الثاني والثالث لاختلاف نوعية دخل كل منهم^{١٠}.

8- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، المجلد الأول، طبعة ٢٠٠٦، ص ٢٨٢.

9- من المفارقة أنّ الكتلة الدستورية الفرنسية لا تحوي على الإعلان العالمي لحقوق الانسان ١٩٤٨، في حين أنّ هذا الإعلان يدخل في الكتلة الدستورية للمجلس الدستوري اللبناني.

10- قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٧/٥ تاريخ ٢٢-٩-٢٠١٧.

2- قانونية الضريبة: «لا ضريبة بدون قانون».

يتأتى ذلك عن مبدأ مشروعية الضريبة، إذ تعتبر الضريبة مظهراً من مظاهر سيادة الدولة، لذلك يقتضي فرضها من خلال اصدار قانون يعبر عن سيادة الدولة ويمنح اختصاص تقرير الضرائب الى السلطة المختصة بإصدار القوانين.

« Le principe de légalité de l'impôt veut que seule la loi soit à l'origine »
« de l'impôt ».

تأتي قاعدة المشروعية من ضرورة قبول الشعب (عبر من يمثلونهم) بالتكليف العام، وكرس الدستور اللبناني صراحةً مبدأ مشروعية الضرائب والرسوم في المادة ٨١ منه. في حين كرست المادة ١٤ من اعلان حقوق الانسان والمواطن لعام ١٧٨٩ الفرنسي (وهو يدخل في الكتلة الدستورية في فرنسا) انه يعود لجميع المواطنين الحق في إثبات، من تلقاء أنفسهم أو من خلال ممثليهم، الحاجة إلى المساهمة العامة، والموافقة عليها بحرية، ورصد استخدامها، وتحديد الحصص، الوعاء، الجباية والمدة.

٣

معيار العدالة الضريبية وتجلياته

يطرح التساؤل حول وجود معيار العدالة الضريبية. ويتفق الفقه والاجتهاد على أنّ المعيار هو قدرة المكلف على المساهمة في النفقات العامة، التي يقتضي فرض الضرائب سنداً إليها.

la répartition de l'impôt selon la capacité (facultés) contributive¹².

يلتزم الاجتهاد الدستوري الفرنسي بهذا المعيار لتمتعه بالقيمة الدستورية، ذلك أنّ المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الانسان والمواطن تاريخ ٢٦ آب ١٧٨٩ تنص عليه صراحةً^{١٣}.

11-Bernard Catagnède, Nature et caractères du Droit fiscal, L'année fiscale, Droit Fiscal 2007, Comm. 623.

12- القرار رقم ٢٠٠٢/١، مرجع سابق.

13-Article 13 : « Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administra-

ويدخل هذا الإعلان بالكتلة الدستورية التي يستند اليها المجلس الدستوري الفرنسي لرقابته دستورية القوانين. وقرّر المجلس الدستوري أنّ معيار قدرة المكلف يطبق على مطرح الضريبة وتصفيته^{١٤}.

في الحقيقة، يقتضي ان تسعى الدولة الى إقامة التوازن بين التكلفة المالية للخدمات والمهام المطلوبة منها، وقدرات المكلفين على تحمل اقتطاع ضريبي يوازي تلك التكلفة. ويقتضي ايضاً على الدولة، ان تسعى الى تحقيق التوازن في توزيع الاقتطاع على جميع المكلفين والقطاعات الاقتصادية، فلا يرفع معدل الضريبة على الطبقات المتوسطة والفقيرة ويخفض عن أصحاب المداخل العالية، ولا ينمو قطاع خدماتي او انتاجي او ثقافي او قطاع من نوع آخر على حساب آخر او منطقة على حساب أخرى. ويستند في كل ذلك الى الضريبة وتقبل المواطنين لها والاقبال على دفعها، من هنا ايضاً تبرز أهمية عامل الثقة في بناء العلاقة بين الإدارة الضريبية والمكلفين^{١٥}.

يرتبط تحقيق التناسب مع القدرة على المساهمة في الأعباء العامة بمبدأ **شخصنة الضريبة** la personnalisation de l'impôt. ما يعني، من جهة أولى، ضرورة الاخذ بالاعتبار لدى احداث الضريبة بالوضع العائلي للمكلف، ومن جهة ثانية، ضرورة تكييف مساهمته نسبةً الى وضعه المالي العام. ومع ذلك يمكن للتخصيص المفرط ان يؤثر سلباً على فعالية التكليف^{١٦} Efficacité du prélèvement.

اما بالنسبة لتجليات معيار العدالة الضريبية، نورد منها:

اولاً، وبعد ان عارضه بعض الفقه، بات مبدأ **تصاعدية الضريبة** la progressivité de l'impôt من اهم التطبيقات العملية للعدالة الضريبية. وكان من المعارضين، فقهاء، أبرزهم: ادام سميث،

tion, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ».

14-Taxation à 75\$, Cons. const., 29 déc. 2012, no 2012-662 Dc, Loi de finances pour 2013, les grandes décisions du Conseil Constitutionnel, Dalloz, 19e édition-2018, page 751.

15- جان العلّية، التوازن بين حقوق الخزينة وحقوق المكلفين في التشريع والاجتهاد الضريبي اللبناني، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى ٢٠١٨، ص ١.

16-Pierre Beltrame, La fiscalité en France, Hachette SUPERIEUR, 19e édition 2013, P 153 et 155.

لدينك فن ميز، ج. س ميل، ب. ليروي-بولي، ف. باريتي^{١٧}. ويرى الأخير، أنّ خطر الضريبة التصاعدية يكمن بشكل خاص في البلدان التي تسودها عمليات الاقتراع العام والبرلمانية، حيث يتم الاقتراع على الضرائب، من قبل اشخاص، ليس فقط لا يدفعون، لكنهم بالرغم من ذلك يتشاركون منتوج الضرائب التي يحملونها للآخرين. في حين يعتبر لدينك فن ميز أنّ تصاعدية الضريبة تتناقض و«اقتصاد السوق»^{١٨}.

اما اليوم، يؤخذ على السياسات الضريبية لبعض الدول عدم تطبيقها لمبدأ تصاعدية الضريبة. هذا هو حال جمهورية البرازيل الاتحادية، مثلاً، إذ أنّ السياسات الضريبية لولايات الاتحاد، المتنافسة على استقطاب الاستثمارات، تسيء الى العدالة الضريبية. فهذه الاخيرة تقوّن الضرائب الرجعية *impôts régressifs* والاعفاءات الضريبية الكبيرة للاستثمارات، في حين أنّ الولايات ملزمة، بموجب الدستور الاتحادي، على ان تتدخل في الميادين الاجتماعية الأساسية للمواطنين. ما يحذو بها الى رفع الضرائب على الاستهلاك التي تطل واقعياً الفئات الفقيرة، في ظل ارتفاع الاستدانة، وبالتالي يُنتهك مبدأ العدالة الاجتماعية^{١٩}.

ويعني مبدأ تصاعدية الضريبة زيادة معدل الضريبة كلما ارتفع المطرح الخاضع للتكليف. اما الإشكالية التقليدية في التفريق بين الضريبة النسبية *impôt proportionnel, flat tax* والضريبة التصاعدية فيبدو انها حسمت.

يبقى معدل الضريبة النسبية كما هو بغض النظر عن قيمة المطرح الخاضع للتكليف؛ بمعنى آخر، يتم حساب الضريبة لجميع المكلفين بنفس المعدل. تخضع، على سبيل المثال، أرباح شركات الاموال (الشركات المغفلة والشركات المحدودة المسؤولية والتوصية بالأسهم بالنسبة للشركاء الموصين)، في لبنان، لضريبة نسبية قدرها ١٥٪^{٢٠}. إنّ الربح الصافي الخاضع للضريبة هو مجموع واردات المكلف بعد تنزيل جميع النفقات والاعباء التي تقتضيها ممارسة التجارة او الصناعة

17-Adam Smith, Ludwig von Mise, J. S Mill, P. Leroy-Beaulieu, V. Pareto.

18- Dictionnaire de la culture juridique, sous la direction de Denis Alland et Stephane Rials, PUF, 1ère édition, 2003, page 812.

19- Misabel Abreu Machado Derzi, « les défis de la justice fiscale au sein du fédéralisme brésilien », Revue Française De Finances Publiques, No 147, Septembre 2019, page 140.

20- المادة ٤٥ من قانون ضريبة الدخل الصادر بالمرسوم الاشتراعي ١٩٥٩/١٤٤ وتعديلاتها.

او المهنة^{٢١}. تنتهك الضريبة النسبية في هذه الحالة مبدأ العدالة الضريبية، لأنها تخضع الشركات الصغيرة والمتوسطة الحجم (PME) لنفس المعدل الذي تخضع له الشركات والمؤسسات الكبيرة. لذا يقتضي احداث ضريبة تصاعدية، ٢٠٪ على سبيل المثال، على أرباح الشركات الكبرى، كالبنوك الكبرى والمؤسسات المالية والعقارية التي تتجاوز أرباحها مبلغ خمسين مليون دولار أميركي في السنة^{٢٢}.

تكون الضريبة النسبية «حيادية» Neutre لأنها لا تأخذ بالأوضاع الشخصية للمكلفين ولا يكون لها بالتالي أثر على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي^{٢٣}. وكانت المادة ١٥ من الدستور الفرنسي لعام ١٨٤٨ تعتبر أنّ كل ضريبة تفرض للصالح العام وأنّ الكل يساهم فيها بما يتناسب (en proportion) مع قدراته وثروته.

اما بالنسبة للضريبة التصاعدية، فمعدلها يرتفع بالشطور كلما ارتفعت قيمة مطرح الضريبة؛ بمعنى آخر، كلما ازداد المطرح تزداد الضرائب المفروضة وهي تتقل على الشطور الأعلى^{٢٤}.

في لبنان، ٧٨٪ من الضرائب هي غير مباشرة، في حين انه في البلدان الأوروبية تشكل الضرائب على الاستهلاك ٣/١ فقط من الواردات الضريبية، و ٣/٢ المتبقية تتكوّن من الضرائب على الدخل ومن الاشتراكات التي يدفعها صاحب العمل والاجير. ما يعني والحال، ضرورة اصلاح النظام الضريبي اللبناني، كي تصبح، ثلث الواردات الضريبية فقط من الضرائب على الاستهلاك، الثلث الثاني من الضرائب على الدخل والثلث الأخير من الضرائب على القطاع العقاري الذي يحوي على الأكثرية (٧٠٪) من الاستثمارات في لبنان^{٢٥}.

٢١- المادة ٧ من قانون ضريبة الدخل، مرجع سابق.

22- Jad Chaaban, « Faut-il rééquilibrer la fiscalité au Liban ? » KENZA Ouazzani-OLJ, 06/03/2017, disponible sur : <https://www.lorientlejour.com/article/1038811/faut-il-reequilibrer-la-fiscalite-au-liban-.html>

23- Sébastien Jeannard, « La justice des impôts sur le revenu en France », Revue française de finances publiques, No 124, Novembre 2013, p. 43.

24- « Qu'entend-on par proportionnalité et progressivité de l'impôt ? », disponible sur : <https://www.vie-publique.fr/fiches/21834-impot-proportionnel-et-impot-progressif-quelles-differences>

25-Kamal Hamdan, « Faut-il rééquilibrer la fiscalité au Liban ? », op. cit.

ويرى صندوق النقد الدولي أنّ الضرائب المباشرة تكوّن ٤٪ من الناتج المحلي اللبناني، مقابل ٨٪ للضرائب غير المباشرة. علمياً، إنّ عدم التوازن لصالح الضرائب غير المباشرة، لا سيما الضرائب على الاستهلاك، يرتدّ سلباً على الاسر صاحبة الدخل المحدود^{٢٦}.

بموازاة ذلك، أكد المجلس الدستوري الفرنسي بقراره DC ٢٨٥ أنّ المعدل الثابت للضريبة يتعارض ومبدأ تصاعدية الضريبة، وبالتالي، فإنه ينتهك مبدأ العدالة الضريبية ومبدأ المساواة في تحمل الأعباء العامة^{٢٧}.

من جهة أخرى، يرى بعض الفقه الفرنسي، أنّ الخروج عن قدرة المكلف على تحمل التكاليف العام نسبةً الى دخله او ثروته او حتى استهلاكه، يجعل للضريبة طابع «المصادرة» **impôt à caractère confiscatoire**، ما يشكل مساساً بحقوق الملكية ومداخل المكلفين. فقدرة المكلف على التحمل او المساهمة في الأعباء العامة ترتكز الى فكرة الحد الأدنى الحيوي "minimum vital" الذي يقتضي حفظه وصونه لكل انسان^{٢٨}. وما يخفف من حدة ذلك هو انه يعود للمجلس الدستوري ان يراقب انتقاء طابع الافراط (excessif) او المصادرة للضريبة^{٢٩}.

26-IMF Country Report No 17/20, January 2017, available on: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2017/eng/assets/cr1720.pdf>

27- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٩٠-٢٨٥ DC تاريخ ١٢/٢٨/١٩٩٠، متوافر على: <http://conseil-constitutionnel.fr/les-decisions/decision-n-90-285-dc-du-28-decembre-1990-saisine-par-60-deputes>

28-Jean-Paul Pastorel, « Qu'est-ce qu'un impôt confiscatoire ? », Revue du Droit Public et de la science politique en France et à l'étranger, No 2, 2016, pages 695 et 700.

29-Taxation à 75\$, Cons. const., 29 déc. 2012, no 2012-662 Dc, Loi de finances pour 2013, op. cit., page 761.

وقد أخذ على السياسات الضريبية للحكومات العمالية لبريطانيا العظمى والاجتماعية-الديمقراطية للسويد، في الأعوام ١٩٧٠، انها طبقت معدلات هامشية مرتفعة جداً، تعطيها صفة «المصادرة»^{٣٠}.

ثانياً، بالإضافة الى العدالة الضريبية، يبرز النهج الذي يعتمد الاسرة كالمكلف الوحيد لا سيما في الضريبة على الدخل، من ضمن التطبيقات العملية لمبدأ العدالة الضريبية.

واعتمد كيان الاسرة كمعيار في العام ١٩٦٠ في كندا، فيما يعرف بتقرير كارتر، ومن قبل اللجنة الملكية، بصرف النظر عن اختيار العائلة العزوبية او الزواج، مع او دون أولاد قاصرين على عائقها. في حين أنّ وضع سقف لنظام حاصل الاسرة ضروري كي لا تستفيد منه بصورة متعسفة العائلات الأكثر ثراءً.

ونظام حاصل الاسرة يكرّس العدالة الضريبية لأنّ الحاصل ليس من عداد المساعدة العائلية بل هو وسيلة لتقييم قدرة العائلة على المساهمة في الأعباء العامة. ويطبق هذا النظام على وعاء ضريبي موزّع وتكون الضريبة فيه تنازلية^{٣١}.

في لبنان، ينص قانون ضريبة الدخل الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ١٤٤ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، في المادة ٣١، على التنازل العائلي التي تخضع له أرباح المهن الصناعية والتجارية وغير التجارية والرواتب والأجور ومعاشات التقاعد.

وسنذكر الى المادة ٣١، تفرض الضريبة على الربح الحقيقي أو المحدد بصورة مقطوعة بعد أن ينزل منه لكل شخص طبيعي من المكلفين مبلغ /٧,٥٠٠,٠٠٠ ل.ل. سبعة ملايين وخمسمائة ألف ليرة، يضاف الى هذا التنازل مبلغ /٢,٥٠٠,٠٠٠ ل.ل. مليونين وخمسمائة ألف ليرة للمكلف المتزوج و/٥٠٠,٠٠٠ ل.ل. وخمسمائة ألف ليرة لكل ولد شرعي ما يزال على عائقه ضمن الشروط التي تحددها المادة المذكورة. وفي حال كان كل من الزوجين يتعاطى مهنة او يشغل وظيفة يستفيد كل منهما من التنازل المعطى للعازب أي مبلغ /٧,٥٠٠,٠٠٠ ل.ل.

30- Dictionnaire de la culture juridique, op. cit., page 812.

31- Dictionnaire de la culture juridique, op. cit., page 812.

المذكور وإذا كان للزوجين اولاد على عاتقهما يستفيد الزوجان مناصفةً فيما بينهما وعلى قدم المساواة من التنزيل المعطى عن الأولاد وفقاً لما هو مذكور أعلاه.

في فرنسا، وبما أنّ ضريبة الدخل هي ضريبة شخصية، فإنّها لا تفرض على دخل كل فرد بل بكل الدخل الذي تم توفيره للأشخاص الذين يشكلون أسرة ضريبية (foyer fiscal)، أي دخل الوالدين وجميع من هم على عاتقهم مثل أولادهم، سنداً الى المادة ٦ من قانون الضرائب العام. بالإضافة الى ذلك، يتضمن حساب هذه الضريبة تحديد حاصل الاسرة. لا يتم حساب ضريبة الدخل فقط من الدخل الخاضع للضريبة ولكن ايضاً من عدد من الحصص المحددة في القانون استناداً الى الوضع العائلي للأسرة الضريبية. ويشتمل النظام القانوني لهذه الضريبة على عدد معيّن من الاحكام التي تجعل من الممكن تخفيف العبء الضريبي على العائلات ومراعاة أفضل للقدرات المساهمة لمؤدي الضريبة. الدخل الخاضع للضريبة هو في الحقيقة دخل إجمالي صافٍ، أي الدخل الإجمالي الذي تُخصم منه جميع المبالغ التي مكّنت من الحصول عليه او الاحتفاظ به^{٣٢}.

وفي قرار له، أعلن المجلس الدستوري الفرنسي، عدم دستورية المساهمة التضامنية الاستثنائية بنسبة ١٨٪ على مداخيل النشاط الذي يتجاوز المليون يورو، والتي تفرض علاوةً على المساهمة الاستثنائية على المداخيل المرتفعة بنسبة ٤٪. واعتبر المجلس أنّ تلك الضريبة تفرض، بموجب القانون، على مداخيل كل شخص طبيعي يشكل اسرة ضريبية، ما يعني انها امتداد للضريبة على الدخل، وذلك يعارض الفلسفة العامة للضريبة التي تقضي بأن تفرض الضريبة على مجموع مداخيل أعضاء الاسرة الضريبية. وإنّ المشرّع لم يراعي الشرط اللازم بالأخذ بالاعتبار قدرات المكلفين، وأعلن اخيراً أنّ تلك الضريبة، التي تضاف الى الضريبة على دخل الأشخاص الطبيعيين، تخالف مبدأ المساواة امام الأعباء العامة^{٣٣}.

32- Sébastien Jeannard, op. cit., pages 44 et 45.

33- قرار المجلس الدستوري الفرنسي رقم ٦٦٢-٢٠١٢ تاريخ ٢٩/١٢/٢٠١٢ المتعلق بقانون موازنة ٢٠١٣.

ثالثاً، بالإضافة الى مبدأ تصاعدية الضريبة ونظام حاصل الاسرة للتكليف، يبرز توجه عالمي ترعاه منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية OCDE، وهو ضرورة اخضاع الشركات متعددة الجنسيات والشركات عبر الوطنية، كالشركات الرقمية الكبرى^{٣٤}، الى التكليف وفق مفهوم حديث ومرن لمبدأ إقليمية الضريبة.

اخضاع تلك الشركات للضريبة، من شأنه تعزيز العدالة الضريبية والحالة العامة للشعوب، كما وتحديث المبادئ الضريبية الأساسية. وقد دعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية الدول (١٢٧) التي تمثل ٩٠٪ من الاقتصاد العالمي الى اقتراح، بنهاية العام ٢٠٢٠، الإجراءات والحلول التي تسمح بتكليف الشركات متعددة الجنسيات^{٣٥}.

٤

الاستثناءات على مبدأ العدالة الضريبية

بحسب اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني، اسوةً بنظيره الفرنسي، تكمن الاستثناءات على مبدأ العدالة الضريبية، في ارادة المشرّع بما يمتلك من سلطة تقديرية ان يميّز بين المواطنين اذا كانوا في أوضاع قانونية مختلفة، او في حال توافرت مبررات المصلحة العامة التي تسمح بالخروج عن المبدأ^{٣٦}.

34-GAFAM: Google, Amazon, Facebook, Microsoft. BATX : Baidu, Alibaba, Tencent, Xiaami.

35- Michel Bouvier, op. cit., pages 154 et 155.

36- القرار رقم ٢٠٠٢/١، مرجع سابق.

Olivier Fouquet, " Le Conseil constitutionnel et le principe d'égalité devant l'impôt", NOUVEAUX CAHIERS DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL N° 33 (DOSSIER : LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL ET L'IMPÔT) - OCTOBRE 2011, disponible sur : <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/le-conseil-constitutionnel-et-le-principe-d-egalite-devant-l-impot>

عملياً نجد الاستثناءات فيما يلي:

أ- **الاعفاءات الضريبية** التي لا تبررها المصلحة العامة المالية والاقتصادية والاجتماعية. وفي قرار للمجلس الدستوري حول الطعن بقانون الضريبة على القيمة المضافة^{٣٧}، ابطال المجلس المادة ٦١ من القانون التي تقرّر إعفاء من الضريبة على القيمة المضافة لعدم دستوريتها. وجد المجلس أنّ هذا الاعفاء يتناقض ومبدأ المساواة بالمثل كما وتحديداً «مساواة المواطنين امام الفرائض العامة والضرائب، وذلك دون اي مبرر او مرتكز، والمادة المذكورة تكون بالتالي مشوبة بعيب عدم الدستورية لانتهاكها مبدأ المساواة المنصوص عنه في مقدمة الدستور وفي المادة ٧ من مته، بحيث تكون واجبة الابطال.

ب- **الازدواج الضريبي** الذي يعني تكراراً في التكليف وذلك عندما يكلف شخص واحد بالضريبة نفسها أكثر من مرة عن مادة تكليف واحدة. وشروط توافر الازدواج الضريبي هي^{٣٨}:

- 1- وحدة الشخص المكلف بالضريبة، اذ تختلف، مثلاً، شخصية الشركة المساهمة عن شخصية المساهمين فيها.
- 2- وحدة المطرح الخاضع للضريبة، فلا يكون هناك ازدواج ضريبي، إذا فرضت كل دولة ضريبة على ارباح الفرع من فروع المؤسسة الام المحققة لديها.
- 3- وحدة الواقعة المنشئة للضريبة، فالرسوم الجمركية المؤداة عن سلعة واحدة في عدة دول، لا تشكل ازدواجاً «ضريبياً».

37- القرار رقم ٢٠٠٢/١، مرجع سابق.

38- حسن عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة-دراسة مقارنة منشورات الحلبي الحقوقية الطبعة الأولى ٢٠١٣، صفحة ٤٤٠.

4- وحدة الضريبة المفروضة، اذ يجب ان تكون الضرائب المدفوعة عن المطرح نفسه واحدة او على الاقل متشابهة. فلا ازدواج ضريبي عندما يدفع، مثلاً»، عن الارباح، ضريبة دخل وضريبة تداول ورسم طوابع.

يتمتع مبدأ عدم جواز تكليف نفس المبلغ مرتين بالضريبة او ما يعرف بالازدواج الضريبي او مبدأ عدم تراكم الضرائب النوعية، بالقيمة القانونية ولا يرقى الى عداد المبادئ ذات القيمة الدستورية، بحسب الاجتهاد الدستوري اللبناني والفرنسي الثابت. في حين انه كان لمجلس شورى الدولة اللبناني دور بارز في مجال تكريس القيمة القانونية لهذا المبدأ ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

كرّس مجلس شورى الدولة أنّ المبدأ المذكور هو من المبادئ العامة للقانون التي تتمتع بالقيمة القانونية، ولا يجوز الشذوذ عن تلك المبادئ القانونية الا بمقتضى نص له قوّة القانون يجيز مثل هذا التراكم وفي حالات محددة حصراً ومع مراعاة أصول معيّنة، كما الحالة المنصوص عليها في البند ١ من المادة ٧٢ (مكرّر) من قانون ضريبة الدخل معطوفة على المادة ٧٣، وهي توزيعات الأرباح على المساهمين في شركات الأموال بالاستناد الى قرار صريح صادر عن الجمعية العمومية للمساهمين او بالاستناد الى قرار ضمني يتبلور من خلال التعويضات او المخصصات المصروفة مباشرة الى المساهمين في الشركة دون أي مقابل^{٣٩}.

تمثّل دور مجلس شورى الدولة في تكريس القيمة القانونية للمبدأ، أولاً، من خلال ابطاله القرار رقم ٦٨١/ص ١ الصادر عن وزير المالية بتاريخ ٢٠١١/٣/١٧ لعله مخالفته مبدأ الازدواج الضريبي، معتبراً أنّ «تكليف الشركات الضامنة بالرسم النسبي عن عقود وساطة التأمين وعقود إعادة التأمين، وبالتحديد على العمولات الناتجة عنها، يؤدي فعلياً الى استيفاء الرسم النسبي مرتين عن العمولات المذكورة، المرة الأولى من المضمونين والمرة الثانية من الشركات الضامنة، الامر الذي يتعارض مع مبدأ عدم جواز تكليف نفس المبالغ مرتين بالضريبة او ما يعرف بالازدواج الضريبي المكرّس قانوناً واجتهاداً»^{٤٠}.

39- ميراي داود، قضايا الضرائب والرسوم في اجتهاد مجلس شورى الدولة، المؤسسة الحديثة للكتاب، الطبعة الأولى ٢٠١٩، ص ١٤٦ و ١٥٠.

40- ميراي داود، مرجع سابق، ص ١٤٧.

تمثّل دور مجلس شورى الدولة، ثانياً، في استبعاد تطبيق التعليمات رقم ٢٤٩٨/ص الصادرة عن وزير المالية بتاريخ ١٨/١١/٢٠٠٨، معتبراً أنّ «هذه التعليمات بما تضمنته من احكام، لجهة إعادة المصاريف غير المقبولة او المصاريف الشخصية الى الأرباح واخضاعها لضريبة الباب الأول وضريبة الباب الثالث ايضاً، تكون قد اضافت جديداً الى قانون ضريبة الدخل وخالفت مضمونه، وهذا من شأنه المساس بالأوضاع المالية للمكلفين بهذه الضريبة، الامر الذي يقتضي معه استبعاد تطبيقها لمخالفتها القانون»^{٤١}.

تمثّل دور مجلس شورى الدولة، ثالثاً، بتفسير الاحكام الواردة في النصوص القانونية او في الكتابات لا سيما تلك الصادرة عن المؤسسات والافراد والمتبادلة فيما بينهم بما يتوافق مع مبدأ تلافي الازدواج الضريبي، وبالتالي ابطال التكاليف الصادرة خلافاً لهذا المبدأ^{٤٢}.

وكان المستدعون قد أثاروا في مراجعة الطعن امام المجلس الدستوري ما أسموه «الازدواج الضريبي»، معتبرين أنّ المكلفين بضريبة الدخل على أساس الربح المقطوع سيكلفون، ووفقاً لأحكام المادة ١٧ من القانون المطعون فيه، بدفع الضريبة مرتين عن أموالهم المتمثلة بالفوائد والعائدات والايرادات العائدة لهم مرة أولى عندما يكلفون بضريبة الباب الثالث وهي سبعة بالمئة، ومرة ثانية عندما يكلفون بضريبة الباب الأول، بعد ضم صافي قيمة أموالهم المذكورة، بعد حسم قيمة ضريبة الباب الثالث، الى الایرادات السنوية لهؤلاء المكلفين، ليطبق عليها معدل للربح المقطوع لاستخراج الربح الصافي الخاضع لضريبة الباب الأول^{٤٣}.

واعتبر المجلس الدستوري أنّ مطرح الضريبة يكون كلياً من الأموال التي أخضعت لضريبة الباب الثالث، وسوف يخضع مرة جديدة لضريبة الباب الأول، وعن الفترة الزمنية نفسها، الأمر الذي سيؤدي الى دفع الضريبة مرتين على الدخل نفسه. لذلك قرّر المجلس الدستوري عدم دستورية النص المطعون فيه، ليس لأنه ينشئ حالة ازدواج ضريبي (مبدأ منع الازدواج الضريبي لا يدخل في الكتلة الدستورية)، بل لأنه ينتهك مبدأي المساواة والعدالة الاجتماعية اللذين يتمتعان بالقيمة الدستورية.

41- ميراي داود، مرجع سابق، ص ١٤٨ و ١٤٩

42- ميراي داود، مرجع سابق، ص ١٥١.

43- القرار رقم ٢٠١٧/٥، مرجع سابق.

ج- التسويات الضريبية التي تميّز بين اللبنانيين لصالح المتخلفين عن القيام بواجبهم بتسديد الضرائب المتوجبة عليهم قانوناً». يترجم ذلك بإعفاء هؤلاء من جزء من الضريبة، في حين التزم مواطنون في موقع مماثل لهم بتسديد ما توجب عليهم ضمن المهل المحددة.

استناداً الى ذلك أبطل المجلس الدستوري المادة ٢٦ من قانون موازنة ٢٠١٨ لدى الطعن به امامه^{٤٤}، لأنها تسمح للمكلفين بضريبة الدخل المسجلين والذين صرّحوا عن اعمالهم بإجراء تسوية ضريبية، في حين أنّ المكلفين في وضع مماثل لهم كانوا قد ادّوا الضريبة المتوجبة عليهم، ما يخالف مبدأ المساواة ويشجّع المواطنين على التخلف عن تسديد الضرائب المتوجبة عليهم ويحمل الذين دأبوا على الالتزام بتأدية واجبهم الضريبي على التهرّب من تسديد الضرائب المتوجبة عليهم أملاً» بصدر قوانين إعفاء ضريبي لاحقاً».

في معنى استقلالية السلطة القضائية وتجلياتها

رزق زغيب

دكتور في الحقوق

مجاز في العلوم السياسية

أستاذ مشارك في كلية الحقوق والعلوم السياسية

لدى جامعة القديس يوسف في بيروت

محام في الاستئناف

كرّس الدستور اللبناني القضاء سلطة من سلطات الدولة العامة، واحاطته التقاليد الديمقراطية في البلاد والتي تعود الى ما يزيد عن القرن من الزمن، والممارسة الطويلة والمديدة التي خطها قضاة كبار منذ ايام المتصرفية، راكموا الخبرات، ومزجوا العلم بالحسّ السليم، والاخلاق بالشجاعة، فارتقوا الى مصافي انصاف الآلهة¹، احاطته بهالة فيها شيء من الجلال وكثير من الوقار والرصانة، وزيّنت اقواصه بعبارة «العدل اساس الملك»، فجنبته حتى في أحلك ظروف الحرب الأهلية ظاهرة قضاء فاضل عباس المهداوي كما أبعدت عنه شبح التطاول والتعدي على غرار ما حصل لرئيس مجلس الدولة في مصر العلامة عبد الرزاق السنهوري، فلم ينكسر ميزان العدالة ولم تغب دولة القانون على ما عنونت على اثر هذه الحادثة كبريات الصحف في القاهرة. الا ان هذه الصورة الزهية لا تحجب ظاهرة التدخل السياسي وغير السياسي في القضاء، وقد علت وتيرة هذه التدخلات على وقع ترهل مؤسسات الدولة وقبض أحزاب الطوائف على مفاصلها بشكل

1 - نذكر منهم على سبيل التعداد لا الحصر ، نجيب ابو صوان وشكري القرداحي ووفيق القصار وبشاره طباع واميل التيان وزهدي يكن وجواد عسيران وعاطف النقيب وقبلهم سليم رستم باز وسليم المعوشي، وبعدهم فيليب خيرالله وجوزف شاوول ومصطفى العوجي . ولمن يرغب التبحر اكثر في تاريخ المؤسسة القضائية في لبنان ، يمكن مراجعة يوسف الحكيم ، ذكريات II ، بيروت ولبنان في عهد آل عثمان ، دار النهار للنشر ، الطبعة الرابعة ، بيروت ١٩٩١ ، ٣٢٧ صفحة ؛ فؤاد الخوري ، سوانح خمسين ، مكتبة صادر ، طبعة ثانية ٢٠٠٩ ، ٤٤٦ صفحة ؛ عصام الخوري ، «تطور القضاء في لبنان» ، مجلة العدل، ٢٠١١ ، عدد ٣، صفحة ١٠١٥.

محكم الى أن بلغت حداً سافراً على أثر انفجار المرفأ حيث وصلت الى حدّ ضرب انتظام عمل المؤسسة، فعلت الاصوات تطالب تكريس استقلالية السلطة القضائية وجعلها بمنأى عن أي تدخل في شؤونها، مدفوعة بنبض انتفاضة تشرين ومصحوبة بمطالبات دولية تشترط الاصلاح العام مدخلاً لفتح باب النهوض.

وانفاذاً لهذه الرغبات طُرحت عدة مشاريع واقتراحات قوانين اصلاحية ينادي جلّها بتكريس استقلالية السلطة القضائية والتوسّع في مفهوم هذه الاستقلالية عبر مزوجة معناها الوظيفي التقليدي ببعد مؤسساتي يرتكز على استقلال ومنعة القضاء كمؤسسة تجاه السلطات الأخرى بحيث يتعزز معه المعطى الاول مع ما يستجبه هذا الأمر من تزخيم وتفعيل لمكانة ودور هيئات معينة أولها مجلس القضاء الأعلى في القضاء العدلي ومجلس القضاء الاداري الأعلى الذي سيحل محل مكتب مجلس شورى الدولة في القضاء الاداري.

ان هذا المنحى محمود للوهلة الاولى الا أن دونه محاذير يقتضي على اصحاب الحل والربط من مشرعين ومؤثرين في العملية التشريعية أخذها بعين الاعتبار كونها ترتبط من جهة بضرورة مراعاة المبادئ الدستورية التي يقوم عليها النظام السياسي في لبنان من جهة وبخصوصية السلطة القضائية من جهة اخرى. فبعد سبراغوار مدلول هذه الاستقلالية يقتضي التطرق الى تجلياتها الممكنة والمحاذير التي قد ترافقها .

اولاً . في معنى ومدى استقلالية السلطة القضائية :

أوردت الفقرة «هـ» من مقدمة الدستور ان النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. هذا وقد ناط الدستور السلطة القضائية في مادته العشرين بالمحاكم التي تتولاها وفقاً لنظام ينص عليه القانون وتحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة، على ان يكون القضاة مستقلين في اجراء وظيفتهم، مما يعني، بداية واولاً، ان القضاء سلطة وان النظام المعتمد في لبنان يستند الى مبدأ اساسي قوامه استقلال السلطات في إطار من التوازن الحائل دون طغيان

احداها على الاخرى، ومن التعاون المتجلي في سعي مشترك الى تحقيق الاهداف العليا التي تصبو اليها المجتمعات الديمقراطية في الدول الحديثة^٢، ويدلّ ثانياً وإساساً، وعلى ما استقرّت عليه القوانين الوضعية والاجتهاد المستمر والمستقر، ان استقلال القضاء، بمفهوم هذه المادة الدستورية الاخيرة التي ابقاها المشرع الدستوري دون تعديل منذ العام ١٩٢٦، انما يتحقق او على الاقل يتعزز من باب تحصين قيام القضاة بوظيفتهم عن طريق ازالة أي حد او عائق لسلطانهم القضائي عند فصلهم النزاعات المعروضة عليهم .

وبعبارات أوضح ان الاستقلالية تنحصر بالوظيفة القضائية اي عند قيام السلطة القضائية بمهامها، ولا تتسحب على انشاء هذه السلطة وتبدير أمورها بذاتها أي الامور التي تتصل بحياة القضاة المهنية كتحسينهم وتشكيلاتهم والتدابير المسلكية الخاصة بهم اذ تبقى خاضعة لرقابة السلطة التنفيذية مع توفير الضمانات اللازمة لهم في هذا الشأن بواسطة وجود هيئة ادارية تسهر على استقلال القضاء وحسن سير العمل فيه هي مجلس القضاء الاعلى (او مكتب مجلس شورى الدولة حسب الحالة)^٣، فضلاً عن جعل صلاحية السلطة التنفيذية مقيدة تجاه قرارات هذا المجلس في نواحٍ عديدة . وقد استقرّ العلم والاجتهاد على هذا التفسير :

2 - اكدّ المجلس الدستوري على هذا المنحى وكوّسه في سلسلة قرارات ورد في احداها : «وبما ان مبدأ فصل السلطات، والذي ينبثق عنه مبدأ استقلال القضاء ، لا يجيز للمشترع ان يجري رقابته على قرارات القضاء، او ان يوجّه اليه الاوامر او التعليمات ، او ان يحلّ محله في الحكم في النزاعات التي تدخل في اختصاصه ، ويستوي في ذلك القضاء العدلي والقضاء الاداري . وبما ان مبدأ الفصل بين السلطات الذي يتمتع بالقيمة الدستورية يمنع اذن على اي قانون او عمل اداري ان يرفع يد القضاء عن قضية عالقة امامه ويجعل القاضي بمنأى عن تدخلات السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية. » ؛ يراجع القرار رقم ٢٠٠٠/٥ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٧ ، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٢٨ تاريخ ٢٠٠٠/٦/٢٩ وفي مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤ - ٢٠١٤ ، الجزء الاول ، صفحة ١٢٩ ؛ يراجع ايضاً القرار رقم ٢٠١٢/٢ تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧ ، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٥٣ تاريخ ٢٠١٢/١٢/٢٠ وفي مجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤ - ٢٠١٤ ، الجزء الاول ، صفحة ٢٩٥ حيث ورد صراحة ايضاً «ان الدستور نص على استقلالية السلطة القضائية» .

3 - كرّس اجتهاد المجلس الدستوري دور الهيئات المستقلة التي ترعى ادارة شؤون القضاة في ضمان استقلال القضاء، حيث اعتبر ان انشاء مجلس قضاء اعلى ومكتب مجلس شورى الدولة لدى كل من القضائين العدلي والاداري يشكل احدي ابرز الضمانات لحماية استقلال القضاء في مفهوم المادة ٢٠ من الدستور . يراجع في هذا الخصوص القرار رقم ٢٠٠٠/٥ المذكور اعلاه؛ وايضاً ميراى نجم شكر الله ، «مبدأ استقلال القضاء عبر اجتهاد المجلس الدستوري اللبناني» ، المجلس الدستوري، الكتاب السنوي ٢٠١٦ ، المجلد ١٠ ، صفحة ٢٩٥ .

«... ان استقلال السلطة القضائية . اكانت عدلية ام ادارية . تنحصر بالوظيفة القضائية . وقد نصّت الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من الدستور : «... والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم ...»^٤

وبهذا المعنى ايضاً :

« Seule l'activité judiciaire, c'est-à-dire l'exécution du service, est distincte et indépendante du gouvernement comme du pouvoir législatif. »⁵

وطالما ان المادة ٢٠ من الدستور تحيل الى القانون مسألة تنظيم تولي المحاكم السلطة القضائية وتأمين الضمانات اللازمة للقضاة والمتقاضين معاً، وتحتصر الاستقلالية بالوظيفة القضائية، فيحكم القاضي باسم الشعب اللبناني وهو غير مرؤوس في حكمه هذا، يتبين لنا أن النصوص القانونية المعنية بهذه الاستقلالية انما جاءت صدى للنص الدستوري اعلاه : فالمادة الاولى من قانون اصول المحاكمات المدنية تنص على ان القضاء مستقل في تحقيق الدعوى والحكم فيها،

4 - مجلس شورى الدولة ، قرار رقم ١٧ تاريخ ١٠/٩/١٩٩٧ ، القاضي السابق زاهي حداد/ الدولة - وزارة العدل ، مجلة القضاء الاداري في لبنان ، المجلد الثالث عشر ١٩٩٩ ، صفحة ٢٣ ؛ يراجع ايضاً في هذا الخصوص قرار مجلس شورى الدولة المرجعي رقم ٢٠ تاريخ ١/٢٣/١٩٥٩ ، الياس الرئيس/ الدولة، المجموعة الادارية ١٩٥٩ ، صفحة ٢٢ حيث ورد :

”وحيث ان الجهة المدعى عليها تعتبر ان استقلال السلطة القضائية يشمل كل ما يتعلق بالقضاء من شؤون سواء منها ما يختص بالوظيفة القضائية او ما يعود لمجلس القضاء الاعلى من صلاحيات بشأن الاوضاع المسلكية للقضاة .
وحيث ان استقلال السلطة القضائية تنحصر في الوظيفة القضائية ، فقد نصت الفقرة الثانية من المادة ٢٠ من الدستور ... والقضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم « .

5. René CHAPUS, Droit administratif général, Tome1, 15ème éd., 2001, p.971 n° 1166 .

وايضاً القرار المرجعي في هذا الخصوص :

C.E.F. (Ass) 17 avril 1953 Falco et Vidallac

Daloz 1953 note EISENMANN . RDP 1953 p. 448 concl. J. DONNEDIEU DE VABRES.

6 - الوارد في المرسوم الاشتراعي رقم ٩٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ ، المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٤٠ تاريخ ١٠/٦/١٩٨٣ ، صفحة ٣ - ١٢٨ .

والمادة ٤٤ من قانون القضاء العدلي^٧ تنصّ على ان القضاة مستقلون في اجراء وظيفتهم، كما ان المادة ٤ من نظام مجلس شورى الدولة^٨ تشير الى ان القضاة الاداريين مستقلون في اجراء وظائفهم القضائية .

يستتبع هذا المعطى الدستوري خصوصية تمتاز فيها السلطة القضائية وتتجلى في كون انها سلطة غير مركزية Pouvoir diffus، وان كل قاضي اثناء ممارسته سلطته القضائية يشكل بذاته «السلطة القضائية» على ما اشار صراحة اليه الاجتهاد الدستوري المقارن، بحيث ان السلطة القضائية تتحقق في كل هيئة قضائية تمارس وظيفة قضائية، ولا يمكن اختزالها بهيئة معينة على غرار مجلس النواب للسلطة التشريعية ورئيس الدولة ومجلس الوزراء للسلطة التنفيذية. وعليه تسمي السلطة القضائية مبعثرة غير محصورة في جهاز عضوي معين. الامر الذي دفع العلامة ادمون رباط تحت عنوان معبر هو «التفاوت في دستورية السلطتين التشريعية والاجرائية، بالنسبة الى السلطة القضائية» الى ايراد التالي :

«من الاطلاع على المواد ١٦ و ١٧ و ٢٠ من الدستور، تظهر النية جلياً بأن الدستور قد اعتمد مبدأ الفصل بين السلطات، مع الفارق بأنه حدد مباشرة القواعد التي تسود السلطتين التشريعية والاجرائية، في حين ان القضاء، وان جعله الدستور سلطة ناشئة عنه، فانه قد اخضعه في نظامه، ليس الى الدستور، أسوة بالسلطتين الاخيرتين، وانما الى القانون الوضعي.

ان الدستور قد حرص على القول، في المادة ١٦ منه، بأنه «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة في مجلس النواب»، وفي المادة ١٧ منه، على انه «تتاط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية، وهو يتولاها بمعاونة الوزراء، وفقاً لأحكام الدستور»، مما يدل اذن على أن كلا من هاتين السلطتين تستمد وجودها من الدستور، المنطوي، في الوقت ذاته، على الأحكام التي تنظم اختصاصات كل

7 - الوارد في المرسوم الاشتراعي رقم ١٥٠ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ والمنشور في الجريدة الرسمية عدد ٤٥ تاريخ ١٠/١١/١٩٨٣، صفحة ١٥٢٩ - ١٥٤٣ .

8 - الوارد في مشروع القانون المنفذ بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ وتعديلاته المنشور في الجريدة الرسمية عدد ٤٦ تاريخ ١٩/٦/١٩٧٥، صفحة ١ - ٢٢ .

منهما، وكيفية ممارستها لهذه الاختصاصات .

أما السلطة القضائية ، فقد اكتفى الدستور ، في المادة ٢٠ منه ، بأن يقول بشأنها ان «السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، ضمن نظام ينص عليه القانون ويحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة...» .

مما يدلّ على ان الدستور قد اعتبر ان القضاء انما يؤلف، من جهة أساسه وحسب، سلطة دستورية، أسوة بالسلطتين الاخيرتين، ولكنه، وخلافاً لما فعل بشأن هاتين السلطتين ، قد أثر ان يترك للقانون الوضعي أمر تنظيم السلطة القضائية، مكتفياً فقط باعلان بعض المبادئ التي يقتضي على النظام القضائي ، الخاضع للقانون، أن يتضمنها.

ومن هذا التمييز بين السلطتين التشريعية والاجرائية من نحو، وبين السلطة القضائية من نحو آخر، يتبين بأنه، اذا كان للسلطات الثلاث أساساً دستورياً، لكون الدستور قد لحظ وجود كل منها على حدة ، فانه لم ينظم الا السلطتين الاوليين، تنظيماً شاملاً، دون السلطة القضائية، التي عهد للقانون العادي أمر تنظيمها، على أساس المبادئ التي قررها^٩ .

وفي هذا السياق وللدلالة على خصوصية السلطة القضائية اشار مدير عام وزارة العدل السابق ، القاضي الدكتور وجيه خاطر الى التالي :

«اعتبر الدستور اللبناني القانون خير ضامن لاستقلالية القضاء تجاه السلطة التنفيذية طالما أن لا خطر على هذه الاستقلالية من السلطة التشريعية التي تضع القوانين من حيث المبدأ. فأحال تحديد وتنظيم الضمانات القضائية الى التشريع متخلياً عن دوره في وضع شرعة عامة لهذه الضمانات تلزم المشتري بالذات. وكان ذلك نتيجة للتصور اللاتيني للقضاء لدى السلطة التأسيسية في الدولة اللبنانية»^{١٠}.

9 - الدكتور ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، دار العلم للملايين ، بيروت ، ١٩٧٠ ، صفحة ٨١٥ و٨١٦.

10 - القاضي الدكتور وجيه خاطر ، «السلطة القضائية في لبنان وعلاقتها بالسلطتين التنفيذية والتشريعية» ، النشرة القضائية اللبنانية ، ١٩٩٣ ، صفحة 13 - 14 .

ثانياً . في تجليات هذه الاستقلالية ومحاذيرها :

انطلاقاً مما تقدم ، يقتضي التنبيه لدى مقارنة اصلاح تكوين وصلاحيات مجلس القضاء الاعلى (او مكتب شورى الدولة) من الوقوع ببعض العثرات. فهذه «الهيئة الادارية الضامنة في نطاق صلاحيتها لاستقلالية السلطة القضائية وحسن سير القضاء» لا تشكل هيئة من هيئات السلطة القضائية ولا تجسّد او تمثل او تختزل حتى هذه السلطة^{١١}، فلا يجدر من جهة اولى منحها سلطة تنظيمية عامة وشاملة، ولا يجوز من ناحية ثانية ان لا تقتزن قراراتها الملزمة والنهائية باجراء التشكيلات والمناقلات القضائية بالقرارات الادارية اللازمة لوضعها موضع النفاذ، كما يُستحسن من جهة ثالثة ان لا يكون مبدأ الانتخاب الذي سيعتمد كإحدى آليات اختيار اعضائها متقلّناً من أي ضوابط ومتروكاً على عواهنه .

١ . لجهة السلطة التنظيمية :

يتبدّى من مختلف اقتراحات القوانين المقدّمة بخصوص السلطة القضائية انها تمنح مجلس القضاء الاعلى ونظيره في القضاء الاداري سلطة تنظيمية في مجال اختصاصه الواسع مما يشكل تقييداً بموجب قانون عادي للاختصاص الدستوري لوزير، ويتعارض تحديداً مع احكام المادة ٦٦ من الدستور التي نصت على تولي الوزراء ادارة مصالح الدولة واناطت بهم تطبيق الانظمة والقوانين كل بما يتعلق بالامور العائدة الى ادارته وما خص به على ان يتحملوا اجمالياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة وافرادياً تبعة افعالهم الشخصية، مما ينطبق على وزير العدل الذي له صفتان، صفة كرئيس للشؤون الذاتية للقضاة (Chef du personnel des magistrats) وصفة كرئيس للمرفق القضائي والساھر على حسن سيره (Chef du service public de l'exercice) (de la fonction juridictionnelle et veillant à son bon déroulement).

11 - للدلالة على هذا المفهوم الخاطئ والشائع ، يراجع القاضي أنور الحجار ، "السلطة القضائية في لبنان" مجلة العدل ٢٠٠٦، عدد ٢ صفحة ٤٨٨ ، لا سيما صفحة ٤٩٠ حيث ورد صراحة التالي : «ولكن في زحمة هذه النصوص وتنوعها يبقى الجوهر، وهو استقلال القضاء . وفي هذا السياق ... ان المادة ٢٠ من الدستور نصت على ان القضاء هو سلطة ، والبند هـ من المقدمة شمل هذه السلطة بمبدأ فصل السلطات (الامر الذي يعني استقلالها) ، ثم جاءت المادة الرابعة المعدلة من قانون تنظيم القضاء العدلي واناطت بمجلس القضاء الاعلى مهمة السهر على استقلال القضاء (من حيث هو سلطة) . ويتّزنب على هذا التحليل ان رئيس مجلس القضاء الاعلى في نظر الدستور والقانون رئيس هذه السلطة المستقلة ... » .

«وبما ان العلم والاجتهاد متفقان حول المسألة المتعلقة بالصلاحيات التي يتمتع بها وزير العدل، على اعتبار انه يقتضي التفريق بين التدابير المتعلقة بالتنظيم الاداري للمرفق العام القضائي وتلك المتعلقة بسير هذا المرفق العام، بحيث يُعتبر وزير العدل المرجع الاداري الرقابي الاعلى (Chef suprême de l'ordre judiciaire) لاتخاذ التدابير الادارية التنظيمية التي تهدف الى تأمين حسن سير العمل في المرفق القضائي، في حين تخرج عن نطاق صلاحياته الاعمال المتعلقة بسير المرفق المذكور. وان وزير العدل يمارس بصفته تلك، نوعاً من السلطة الرقابية على الاعمال الخاصة بالتنظيم الاداري للمرفق، وهو ما يصفه الفقيه الفرنسي «غور Gour» بالرقابة الشبيهة بسلطة الوصاية الادارية على الجماعات العامة

(Le contrôle de tutelle exercé par le ministre de la justice sur les actes d'auto-administration du service judiciaire) .

Claude Gilles Gour : le contentieux des services judiciaires et le juge administratif – L.G.D.J 1960 p.373 et s.

وبما انه يعود لوزير العدل، في ضوء ما تقدم ، وبصفته الرئيس الاداري الاعلى لوزارته، اتخاذ التدابير الآلية الى تنظيم المرفق العام القضائي، بحيث تخرج عن إطار صلاحياته ولا تخضع ايضاً لمراقبة مجلس شورى الدولة، الاعمال المتعلقة بسير العمل القضائي في المحاكم، كالاحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم على اختلاف درجاتها واختصاصاتها، هذا فضلاً عن اعمال المرفق العام العدلي التنفيذية المرتبطة بسير القضاء، كمذكرات الجلب والاحضار والتوقيف وكذلك التدابير المؤدية الى تحريك دعوى الحق العام وتلك المتعلقة بتنفيذ الاحكام العدلية، وايضاً التدابير التي تؤدي الى تأمين حسن سير المرفق العام القضائي والصادرة مثلاً عن الرؤساء الاول للمحاكم او رؤساء الدوائر القضائية .

T.C. 27 novembre 1952 , Préfet de la Guyane, Rec. 642 : G.A.J.A. 13^{ème} édition – 2001, p. 469 et s.

C.E. (Ass.) 17 avril 1953, Falco et Vidallac, Rec. 175.

Francine BATAILLER : Le conseil d'Etat juge constitutionnel, L.G.D.J. 1966, 336-337 et pp. 338- 399 »¹² .

12- مجلس شورى الدولة ، قرار رقم ٢٠١ تاريخ ٢١/١٢/٢٠٠٦، الدكتور محمد مغربي/الدولة ، مجلة القضاء

فيكون، والحال هذه، قد حُجب عن وزير العدل اختصاصه التنظيمي بتسيير المرفق العام وفقاً لاحكام الدستور، وذلك بموجب قانون عادي، مع ما يشكله من انتهاك لمبدأ تعاون السلطات وتوازنها المنصوص عنه دستورياً .

« C'est aux ministres qu'appartient cet ordonnancement de manière à ce qu'il soit exactement adapté aux circonstances et aux besoins que le service doit couvrir... il appartient aussi aux ministres d'organiser les services de leur ministère de manière à ce que les multiples tâches qui leur incombent puissent être remplies de manière satisfaisante. »¹³

علماً ان هذه السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير تتبع من سلطته الدستورية على الوزارة على ما أكدته مجلس القضايا في مجلس شورى الدولة بخصوص علاقة ديوان المحاسبة برئيس الحكومة والذي ينطبق قياساً على علاقة القضاء العدلي والاداري بوزير العدل :

«وبما أن رئيس ديوان المحاسبة اتخذ القرار ٧٣/١٢٢ بالاستناد لاحكام المادة ١٤ من المرسوم الاشتراعي ٩٥/١١٨ المتعلق بتنظيم ديوان المحاسبة والتي تنص على أن رئيس الديوان ينظم الادارة الداخلية وله تفويض دائم لكي يمارس فيما خص ديوان المحاسبة الصلاحيات المالية والادارية التي تنيطها القوانين والانظمة بالوزير، باستثناء الصلاحيات الدستورية .

وبما ان السلطة التنظيمية التي يمارسها الوزير يستمدّها من صفته رئيس المرفق العام الذي يتولى ادارته ومن القواعد الدستورية المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وإذا كانت

الاداري في لبنان، العدد الثالث والعشرون ، ٢٠١٢ ، صفحة ٤٦٥ .

13- Céline WIENER, Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres, L.G.D.J., 1970, p. 250 – 251.

ضرورة تأمين استمرار سير المرفق العام تترر ممارسة هذه السلطة ، فأنها تتبع من سلطة الوزير الدستورية على الوزارة المسؤول عنها اكثر من سلطته الادارية المعترف بها لكل رئيس في الادارة ...

وبما ان ديوان المحاسبة يرتبط ادارياً برئيس مجلس الوزراء على ما هو وارد في الفقرة الاخيرة من المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي ٥٩/١١٨ فيكون رئيس مجلس الوزراء هو المرجع الصالح لممارسة السلطة التنظيمية في ديوان المحاسبة»^{١٤} .

هذا الاختصاص الذي اكد الاجتهاد على انه يبقى محفوظاً للوزير لتمكينه من اتخاذ التدابير اللازمة لحسن سير المرفق العام دون حاجة حتى لنص تشريعي يمنحه له .

« Même dans le cas où les ministres ne tiennent d'aucune disposition législative un pouvoir réglementaire, il leur appartient, comme à tout chef de service, de prendre les mesures nécessaires au bon fonctionnement de l'administration placée sous leur autorité. »¹⁵

فيتضح جراء ذلك أنّ السلطة التنظيمية مناطة حصراً بالوزير وبرؤساء المرافق الادارية وفق اختصاصهم كالمدعين العامين والرؤساء الاول للمحاكم ورؤساء الدوائر القضائية، الأمر الذي لا ينسحب بتاتاً على مجلس القضاء الاعلى الذي لا يتمتع بهذه الصفة بأي حال من الأحوال، ولا يرد على ذلك ان القانون يمكن ان ينص على خلاف ذلك، ذلك ان منح السلطة التنظيمية لأي هيئة بموجب نص تشريعي لا يجوز ان يؤدي الى تفويض صلاحيات الوزير الدستورية، الامر الذي ينطبق حتى على الهيئات التي يوليها القانون الشخصية القانونية والاستقلالين المالي والاداري، فكم بالحري ان كان الجهاز المعني هيئة ادارية لا تتمتع بهذه الخصائص .

14 - مجلس شورى الدولة (مجلس القضاة) ، قرار رقم ٤٢٩ تاريخ ٧ تموز ١٩٧٥ ، قرارات محكمة حل الخلافات ومجلس شورى الدولة ، الجزء الثاني ، ١٩٧٣ - ١٩٨٢ ، صفحة 629.

15- C.E.F, 7 février 1936, Jamart, Recueil Lebon p. 172, note RIVERO.

« 431. Le conseil constitutionnel en a ainsi fixé les limites. Dans une décision du 18 septembre 1986, à propos de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), il a estimé que la Constitution ne fait pas obstacle à ce que législateur habilite d'autres autorités de l'Etat que le premier ministre à « fixer dans un domaine déterminé et dans le cadre défini par les lois et règlements des normes permettant de mettre en œuvre une loi ». Mais c'est à la condition que ce pouvoir réglementaire spécial ne subordonne pas le pouvoir réglementaire propre du gouvernement (même décision) et ne soit pas « trop étendu en raison de sa portée » (C. const, 17 janvier 1989), ou encore « n'aille pas au-delà de mesures de portée limitée tant par leur champ d'application que par leur contenu » (C. Const, 28 juillet 1989) » .

Yves Gaudemet, Droit administratif, 24^{ème} éd, LGDJ, Paris, 2022, p. 208.

ان استقلالية السلطة القضائية تؤمن في هذا المضممار عبر جعل سلطة الوزير مقيدة ضماناً لهذه الاستقلالية وليس عبر الغائها تماماً، بحيث يجري تقييد السلطة عبر فرض اجراءات استشارية اجبارية وأمرة تتاط بمجلس القضاء الاعلى وتفرض بالتالي وجودها قبل اتخاذ القرار، فتؤمن الضمانة القضائية بالطريقة الفضلى مع مراعاة الاختصاص الدستوري .

٢ . لجهة التشكيلات والمناقلات القضائية :

يذهب كثيرون من أصحاب الافكار الاصلاحية مذهب المطالبة بمنح مجلس القضاء الاعلى صلاحيات مستقلة في مجال التشكيلات والمناقلات القضائية الشاملة او الفردية. فيقوم بتعيين قضاة الحكم في المراكز القضائية كما واعضاء النيابة العامة بموجب قرار صادر عنه نافذ بحد ذاته ولا يستوجب استصدار قرار اداري بهذا الخصوص .

الا انه ينبغي حقيقة عدم الخلط بين مبدأ استقلال القاضي في ايدائه لرسالته القضائية وبين ضرورة ممارسة الرقابة الادارية على السلك القضائي من قبل السلطة الاجرائية بهدف ضمان استقلاله وتأمين حسن سير العدالة وتطبيق القوانين والانظمة، اذ لا يجوز تفلت المراجع القضائية كلياً من اية رقابة ادارية بالحد الأدنى في ظل نظام برلماني يركز ليس فقط على مبدأ فصل السلطات، انما ايضاً على مبدأ تعاون هذه السلطات وتوازنها ودون ان يعني ذلك جواز تدخل السلطة السياسية، سواء كانت السلطة التشريعية او السلطة الاجرائية، في شؤون القضاة المتصلة بعملية احقاق الحق .

«وبما انه قد حددت الفقرة الاولى من المادة ٢٠ دستور المذكورة مضمون هذه الوظيفة [القضائية] بانها تشمل اعمال الحاكم وهي تشمل ايضاً كل ما يتصل بهذه الاعمال والتي تتعلق بإمكانية اداء وظائفها. واما الاوضاع الاخرى المتعلقة بحياة القضاة المسلكية كالتعيين والترج والترقية والصرف والاخراج من السلك . بالطرق التأديبية القضائية ام بغير تلك الطرق . فانها تبقى خارجة عن الوظيفة القضائية المحددة دستورا او قانوناً لانها تؤثر على مساهمهم الوظيفي»^{١٦} .

وبعبارات اخرى، ان تولي مجلس القضاء الاعلى اجراء التشكيلات والمناقشات القضائية واحتفاظه بالكلمة الاخيرة في هذا المجال في حال وقوع نزاع مع وزير العدل أمر متاح حالياً، ومنشود اصلاً، لتأمينه الضمانة اللازمة لاستقلالية السلطة القضائية^{١٧} شريطة عدم المس بصلاحيات

16 - مجلس شوري الدولة ، قرار رقم ١٧ تاريخ ١٠/٩/١٩٩٩ السابق الذكر .

17 - علماً انه لا يجوز الانتقاص من هذه الضمانة تحت طائلة مخالفة المادة ٢٠ من الدستور التي اعتبر المجلس الدستوري انه يستفاد من احكامها «ان ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة والمتقاضين من اجل تأمين متطلبات استقلال القضاء ...» ، قرار رقم ٩٥/٢ تاريخ ١٩٩٥/٢/٢٧ والمنشور في الجريدة الرسمية عدد ٩ تاريخ ١٩٩٥/٣/٢ ومجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤ - ٢٠١٤ ، الجزء الاول ، صفحة ١٧ ؛ هذا وقد كرّس المجلس الدستوري في هذا السياق ما يعرف اجتهداً وفقهاً بال *Effet cliquet* اي أن المشرع لا يستطيع انقاص الضمانات في أي قانون كان او تغييرها الا اذا قام بإيجاد ضمانات اكبر من الضمانات الموجودة في القانون المطلوب تعديله . يراجع قرار رقم ٩٩/١ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٣ والمنشور في الجريدة الرسمية عدد ٥٦ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٥ ومجموعة قرارات المجلس الدستوري ١٩٩٤ - ٢٠١٤ ، الجزء الاول ، صفحة ٦٩ ، حيث ورد الآتي :

«وبما ان المشرع عندما سن قانوناً يتناول الحقوق والحريات الاساسية فلا يسعه ان يعدل او يلغي النصوص القانونية النافذة الضامنة لهذه الحريات دون ان يحل محلها نصوصاً اكثر ضماناً او تعادله على الأقل فاعلية

السلطة التنفيذية المتعلقة في الرقابة الادارية على حسن سير المرفق القضائي، والتي تتجلى عبر صدور تلك التشكيلات والمناقلات شأنها شأن التعيينات بمرسوم سيما ان هذه الصلاحية تبقى مقيدة ولا ترهن صلاحية المراجع القضائية في هذا الشأن بشيء، ومن المحبذ ايضاً اقترانها بمهلة لإصدار المرسوم. فلا يمكن الزعم ان مجرد اشتراط صدور مرسوم عن السلطة الاجرائية لجعل التشكيلات نافذة كما هو الواقع حالياً يعتبر غير مطابقاً للمعايير الدولية لهذه الناحية. ذلك ان هذه التشكيلات تصبح ملزمة ونهائية بمجرد صدور قرار باكثرية موصوفة عن مجلس القضاء الاعلى منفرداً. وبحسب العلامة النائب والوزير السابق الاستاذ حسن الرفاعي «النهائية تعني انه لا مجال بعد لاعادة النظر فيها الغاءً او تعديلاً، وكلمة ملزمة تشمل بالزامها، في ما تشمل، الجسم القضائي اولاً، والسلطة التنفيذية ثانياً ... فتعتبر صلاحية كل المعنيين بتوقيع المرسوم من وزراء ورئيس حكومة ورئيس جمهورية صلاحية مقيدة (compétence liée) اي ملزمة»^{١٨}.

فقد استقرّ العلم والاجتهاد على اعتبار ان هكذا نوعية من الاعمال تشكل اجراءات استشارية اجبارية وأمرة يفرض نص صريح دستوري او تشريعي او تنظيمي وجودها وتشكل رأياً مقيداً للسلطة المولجة اعطائها صيغة النفاذ فلا يمكن ان يصدر قرارها الا موافقاً له مما يجعل قانوناً الجهة التي اتخذته، وهي في حالتنا الحاضرة مجلس القضاء الاعلى، شريكة في الصلاحية .

وبالفعل ان استقلالية السلطة القضائية المكرسة في المادة ٢٠ من الدستور لا يجب ان تحول دون مراعاة احكام الدستور الاخرى لجهة صلاحية السلطة التنفيذية المختصة بالتعيين (سواء تناول الموظفين بشكل عام او القضاة بشكل خاص) وما يستتبعه من موجبات مالية تلقى على عاتق الدولة .

و ضمانات ، بمعنى انه لا يجوز للمشرع ان يضعف من الضمانات التي أقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق او حرية اساسية سواء عن طريق الغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها او باحلال ضمانات محلها اقل قوة وفعالية» ؛ يراجع ايضاً في هذا الخصوص ، الدكتور وسيم منصور ، «العلاقة بين السلطة السياسية والسلطة القضائية» ، مجلة العدل ، ٢٠٠٨ ، عدد ٣ ، صفحة ٩٨٣ .

والتشكيلات والمناقلات القضائية تعتبر امتداداً مباشراً لتعيين القضاة الذي يتم بمراسيم ويقتضي معه حفظ صلاحية السلطة التنفيذية في هذا المجال أيضاً لكونه السبيل لتمكينها من ممارسة رقابتها الإدارية في هذا المجال دون المسّ بالضمانات الممنوحة للقضاة .

« Il ya nomination non seulement lorsque le nouveau fonctionnaire entre au service de la collectivité mais aussi lorsque l'autorité compétente attribue à une personne qui a déjà la qualité de fonctionnaire, un nouveau poste à la suite soit d'une promotion soit d'une mutation, soit d'une permutation »¹⁹.

وفي هذا الإطار ، يقتضي التنويه بأنه قد يكون من الاجدى فصل تشكيلات ومناقلات قضاة النيابة العامة عن تشكيلات ومناقلات القضاء الجالس. ان هذا الفصل الذي لا يحول بأي شكل من الاشكال دون تمتع القضاء الواقف بالضمانات الواردة في المادة ٢٠ من الدستور، يجد مبرره في خضوع اعضاء النيابة العامة لمبدأ التسلسلية ولسلطة وزير العدل على ما تشير اليه حالياً المادة ٤٥ من قانون القضاء العدلي. وذلك أمر طبيعي وليس مستهجن على ما اعتبر المجلس الدستوري الفرنسي في قراره رقم ٢٠١٧ . ٦٨٠ تاريخ ٨ كانون الاول ٢٠١٧ حيث وجد أن هذا الارتباط لا يخالف مبدأ فصل السلطات بل يراعي اختصاص مجلس الوزراء في تحديد السياسة

19 - A. PLANTEY, Traité pratique de la fonction publique, Tome I, p. 270 et 271 n° 779.

20 - قرار المجلس الدستوري الفرنسي ٢٠١٧ - 680 QPC du 8 décembre 2017 ، « Décision n°2017 - 680 QPC du 8 décembre 2017 » ولا يرد على ذلك بأن المادتين ١٣ و ١٤ من قانون اصول المحاكمات الجزائية الجديد تحت رقم ٣٢٨ تاريخ ٢٠٠١/٨/٢ قد الغتا ضمناً المادة ٤٥ من قانون القضاء العدلي بمجرد انها اغفلت ذكر خضوع قضاة النيابة العامة لسلطة وزير العدل ذلك ان للإلغاء الضمني شروط حددها الاجتهاد وهي وجود تعارض جوهري وساطع بين النصين، الامر غير المتحقق في حالتنا الحاضرة ذلك ان المادة ١٤ الجديدة اكتفت بتقنين السلطة التسلسلية لوزير العدل في مجال المطالبة باجراء التعقبات بشأن الجرائم حصراً دون ان تلغي هذه السلطة بأي شكل من الاشكال، والى هذا الاتجاه انصرفت نية المشرع ذلك انه بالعودة الى تقرير لجنة الادارة والعدل النهائي تاريخ ٢٠٠١/٢/١٩ حول اقتراح القانون المذكور يتبين ان اللجنة استندت الى مبادئ عديدة منها «اعتبار النائب العام التمييزي قِماً على النيابة العامة كلها تحت سلطة وزير العدل» ؛ يراجع في هذا الخصوص سليمان تقي الدين ، المقدمة في اصول المحاكمات الجزائية الجديد ، اصدارات معهد حقوق الانسان في نقابة المحامين في بيروت ، ٢٠٠١ ، صفحة 96.

العامة للدولة بما فيها الجنائية، وعليه، ان من ينقل هذه السياسة الجنائية بواسطة المدعي العام التمييزي الى سائر اعضاء النيابة العامة هو وزير العدل مما يقتضي معه التنبيه الى وجوب مراعاة تشكيلات ومناقلات القضاء الواقف لهذا المعطى منعاً لحصول صدمات لا مبرر لها²¹.

٣. لجهة تكوين مجلس القضاء الاعلى :

يسعى الساعون ، وبهدف تعزيز مكانة مجلس القضاء الاعلى العدلي والاداري على حد سواء الى اجترح آليات لتشكيل هذا المجلس تهدف الى ابعاد تدخل السلطة التنفيذية في تعيين اعضائه الى حدودها القصوى صوناً لاستقلالية هذه الهيئة وتدعيماً لشرعيتها والتزاماً بالمعايير الدولية.

ان هذا المسعى اساسي كونه يمس جوهر المشكلة. ذلك ان واقع الضمانات الحالية الممنوحة للقضاة لناحية اصول تعيينهم وتأديبهم كما المناقلات والتشكيلات التي يخضعون لها دورياً، وان كان يحتمل التطوير والتدعيم دوماً، بات مرضٍ الى حد بعيد ذلك ان لمجلس القضاء الاعلى الكلمة الفصل في هذه المواضيع مع مراعاة اختصاصات السلطة التنفيذية في هذا الاطار والتي تبقى على ما اشرنا مقيّدة لا تمس جوهر هذه الضمانات ولا ضير على سبيل المثال في تقييدها زمنياً أكثر. الا ان مكن الخلل يبقى في كيفية تشكيل مجلس القضاء الاعلى اذ ان الاكثرية الساحقة من اعضائه وجميع اعضاء مكتب مجلس شوري الدولة معينين تعييناً من قبل السلطة التنفيذية.

فما معنى ان تتاط بمجلس القضاء الاعلى صلاحيات واسعة في ادارة شؤون القضاة اذا كان اعضاءه يعينون بغالبيتهم الساحقة وبشكل دوري من قبل السلطة التنفيذية، في ما يجدر بهم ضمان استقلالية القضاء عبر الحد من تدخلاتها في شؤونهم. فتلافياً لهذا الواقع، يتم التشديد على

21- عن علاقة القضاء الواقف تحديداً بالسلطة التنفيذية ، يرجى مراجعة Hassan – Tabet RIFAAT, « Les rapports du pouvoir exécutif et du pouvoir judiciaire en Droit libanais », Proche-Orient, études juridiques, janvier – avril, p. 65.

ارساء مبدأ الانتخاب في تشكيل مجلس القضاء الاعلى اكان عدلياً او ادارياً من الباب العريض بحيث تمسي غالبية من الاعضاء منتخبة من قبل هيئة ناخبة واحدة مؤلفة من القضاة جميعهم.

من الواضح ان الغاية من وراء انتخاب قسم وافر من اعضاء هذه المؤسسات من قبل زملائهم القضاة لا تنحصر فقط في ابتكار وسيلة تحد من تدخل السلطة التنفيذية في عملية تشكيل هذه المجالس، بل ترمي اساساً من خلال توسيع إطار الهيئة الناخبة الى تأمين مشروعية معينة لها في ادارة شؤون القضاء بكامله بحيث يتمتع هذا الاخير بصفة تمثيلية تضعه في موقع الندية مع هيئات دستورية اخرى لا سيما مجلس النواب المنتخب اعضاؤه بواسطة الاقتراع العام.

لقد فات اصحاب هذه النظرية أمران، الاول أن اعضاء المجلس المنتخبين لا يتمتعون بشرعية الاقتراع العام، فهم منتخبون من هيئة ناخبة مهما جرى توسيعها تبقى محصورة ومؤلفة من قضاة معينين، فلا يمكن بالتالي قياس الصفة التمثيلية للمجلس على قياس تلك التي يتمتع بها نواب الأمة بحيث تبقى منقوصة ولا تؤمن مشروعية كاملة في هذا الإطار، والامر الثاني والأهم هو ان مسألة المشروعية التمثيلية لا تتلاقى تماماً مع خصائص الوظيفة القضائية التي تستلزم مواصفات محددة ابرزها المهابة والكفاءة والرصانة والتحفظ وعدم التأثر بافكار الزمن الرائجة والبعد عن الديماغوجيا والمجاملة والمحاباة او السعي وراء كسب الرضى واثارة الاعجاب. فان الاصرار على جعل القضاة هيئة ناخبة واحدة بدل تجريعهم الى هيئات ناخبة وفق درجات المحاكمة كما وانصواء القضاة المرشحين في لوائح تتنافس في معركة انتخابية قد تصبح ضارية يطرح تساؤلات جدية حول جدوى ادخال الجسم القضائي في إطار لعبة انتخابية بما قد تحمله من تدخلات وتشعبات خارجة عن الاطار القضائي، بحيث يُخشى ان يؤدي هذا الانتخاب المباشر المقترح اساساً من اجل تعزيز الاستقلالية، الى عكس ما يرمي اليه في بعض الاحيان .

« L'élection paraîtrait plus démocratique, mais elle risquerait d'aggraver l'inconvénient le plus patent du système électif : la politisation. Politisation partisane, au pire ; au mieux ; intensification d'un débat passionnel sur la justice : votera-t-on « faucons » contre « colombes » ? ».²²

22 - Alain PEYREFITTE, Les chevaux du lac Ladoga, la justice entre feu et glace, Plon, Paris, 1981, p. 167.

فلا غرو في القول أن آلية الانتخاب المقترحة تستوجب حملة انتخابية تتطلب بدورها تمويلاً ، على محدوديته. فمن سيؤمن هذا التمويل، هل القضاة انفسهم، على ما بات هو الحال لدى المحامين، مع ما يشكل ذلك من مس بمبدأ مساواة المرشحين امام الاعباء الانتخابية او الجهات الخارجية التي تصطف لتتبرع بذلك، فتنتفي معها الغاية المنشودة من وراء اعتماد مبدأ الانتخاب وسيلة لتكوين مجالس القضاء العليا. كما ان هذه الآلية تحتم برنامجاً انتخابياً مع ما يتضمنه من اعدا لعود تفتح المجال واسعاً امام الغلو في الطروحات والسعي المحموم لكسب الاصوات مع ما يستتبع ذلك من ممارسات ومزايدات تصطدم بالسلوكيات المعتادة لاهل البيت القضائي. الامر الذي يتعارض كلياً مع الهدف المنشود في حالتنا الحاضرة وهو اختيار اكفى واجدر القضاة لتبؤ المنصب. ان هذه المحاذير لا يجب ان تدفع بالطبع الى الغاء مبدأ الانتخاب كوسيلة من وسائل متعددة لتكوين مجلس القضاء الاعلى. الا ان آليات الانتخاب يجب ان تلحظ ضوابط صارمة تجنب القضاء ما هو غريب عن عاداته. فيمكن مثلاً تفريع الهيئة الناجبة الى هيئات متعددة قائمة بذاتها تتحدد وفق اساس درجات المحاكمة، كما يمكن اعتماد نظام الاقتراع لمرشح واحد دون غيره، او حتى تعزيز وسائل اخرى غير الانتخاب كاعتماد الاختيار الذاتي cooptation او تأمين آلية لوصول نسبة من الاعضاء الى مجلس القضاء الاعلى من بين الرؤساء الاول في المحافظات بصورة حكمية وانتخاب الباقيين»^{٢٣} .

واخيراً نقول ان اعتماد قانون جديد يكرّس استقلالية القضاء يبقى أمراً مرغوباً ومنشوداً شرط مراعاته الاحكام الدستورية التي سبق وذكرناها ودون الركون الى الشعبوية والتملق ومحاولة مجارة ما هو شائع دون النظر الى واقع الحال لكي لا يصح ما قاله الشاعر (عنتره ابن شداد) :

«ناموا على اصوات الجدل حول القضاء

فافاقوا عليه نازلاً في ساحة الوغى»

كما ان استقلال القاضي يبقى اولاً واخيراً ، ومهما تغيّرت الازمنة ، من صنع يديه، فان لم يقتنع بانه مستقل، فاي نص قانوني سيقنعه بذلك يا ترى²⁴. وقد لخصّ وزير العدل الفرنسي السابق وعضو الاكاديمية الفرنسية التي يحتل مركز أمينها الدائم حالياً مواطن من لبنان الان بيرفيت تجربته في وزارة العدل وعصارة علاقته بالقضاة بالآتي :

« Si les textes garantissent l'indépendance, seuls les hommes peuvent l'exercer »²⁵

«إذا كانت النصوص تضمن الاستقلالية ، فان الاشخاص وحدهم يمارسونها» ، فاذا اراد القاضي ان يظهر خاضعاً ، فهل من سبيل لردعه عن ذلك؟

24 - عن الحصانة الذاتية للقضاة ، يرجى مراجعة القاضي الدكتور خليل سعيد ابورجيلي «في استقلال القضاء» ، مجلة القضاء الاداري في لبنان ، العدد ١٥ ، ٢٠٠٣ ، المجلد الاول ، صفحة 120 ، خاصة صفرحة 132 و 133 .

25 -Alain PEYREFITTE, Les chevaux du lac Ladoga ..., op. cit., p. 174.

هل أجمع الإجتهد والفقه الدستوري في القانون المقارن على الرقابة على دستورية القوانين المعدلة للدستور؟

د. أمين عاطف صليباً

رئيس هيئة الأركان الأسبق في قوى الأمن الداخلي

محام وأستاذ جامعي

تمهيد:

إشكالية القبول بأن يُجري القاضي الدستوري رقابته على دستورية القوانين المعدلة للدستور - والتي تُقرها السلطة التأسيسية المشتقة، مجلس النواب أو مباشرة من الشعب عن طريق الريفندوم - ليست وليدة اليوم، بل هي مستمرة منذ أكثر من نصف قرن على الأقل في فرنسا والدول الأوروبية ذات الأنظمة القانونية والسياسية المتشابهة، حتى ان هذا النقاش أمتد الى منظومة الدول الأفريقية التي تعتمد النظام الفرنسي في مسألة الرقابة على دستورية القوانين.

لقد ظهرت هذه الإشكالية بداية في فرنسا، وتحديداً مع لجوء الرئيس شارل ديغول، الى تعديل الدستور الفرنسي عام ١٩٦٢، بهدف جعل انتخاب رئيس الجمهورية مباشرة من قبل الشعب، وتعديل دستور الجمهورية الخامسة الذي كان ينص على انتخاب الرئيس من قبل البرلمان. لأن الرئيس ديغول أستاذ منذ تسلمه رئاسة الجمهورية - بالرغم من تقليص صلاحيات البرلمان الفرنسي والحد من تأثيره على السلطة التنفيذية - أنه بحاجة الى هذا التعديل الدستوري لكي يقوى موقع رئاسة الجمهورية، حيث تحول النظام الفرنسي من برلماني الى نظام شبه رئاسي. ومنذ ذاك التاريخ انطلق الجدل الفقهي حول هذه المسألة، لأن المجلس الدستوري الفرنسي رفض يومها أعمال رقابته على قانون تعديل الدستور!

المراحل التي مرَّ بها هذا الجدل:

طبعاً دراستنا المقتضبة هذه ستتخصر في الإشكالية التي ما زالت قائمة، والتي بسببها الفقه الدستوري في القانون المقارن لا يزال منقسماً حولها لجهة الطرح التالي: «هل يجوز للقضاء الدستوري النظر في دستورية القوانين المعدلة للدستور، والأسباب التي تحول دون ذلك؟».

المسألة أنطلقت مع قرار المجلس الدستوري الفرنسي، الصادر في معرض الطعن بتعديل الدستور الفرنسي عام ١٩٦٢ [CC no ١٩٦٢/١١/٦٢,٦/٢٠] إذ حسم يومها عدم صلاحيته النظر بدستورية هذا القانون، لسببين: الأول صلاحيته محصورة بالقوانين التي يُقرّها البرلمان، والثاني أن الريفندوم هو المعبر عن الإرادة الشعبية التي ينظره تعني: L'expression directe de la souveraineté nationale

يومها لم يتأجج النقاش الفقهي حول موقف المجلس الدستوري، وبقي كامناً حوالى ثلاثة عقود، ليظهر بقوة عام ١٩٩٢ مع قراره رقم ١٩ تاريخ ١٩٩٢/٩/٢ المتعلق بتعديل الدستور الفرنسي في معرض تطبيق إتفاقية الاتحاد الأوروبي المعروفة بإتفاقية ماسترخت. يومها قرّر المجلس الدستوري ما يلي:

Le pouvoir constituant est souverain, sous réserve de certaines”
limitations, il était loisible au pouvoir constituant d’abroger, de modifier ou de compléter des dispositions de valeur constitutionnelle dans la forme qu’il
“estime appropriée

الأسباب الكامنة وراء قرار المجلس الدستوري الفرنسي:

لقد أنقسم الفقه الفرنسي من جراء هذا القرار، لكن مع التأكيد أن الرأي المؤيد له بقيادة العلامة «Georges Vedel» كان أقوى من الرأي الذي عاب على المجلس الدستوري عدم التصدي، قياساً على وجود قواعد واردة في الدستور الفرنسي، تعتبر عصية على التعديل، مثل الفقرة الأخيرة من المادة ٨٩ المتعلقة بشكل النظام السياسي الفرنسي، وقد توافق الرأي المناهض على تسميتها – Supra “constitutionnel

بقيادة العلامة «François Luchaire». حيث جاء موقف العلامة «فيديل» واضحاً وفق التالي:

“La décision Maastricht II est parfaitement cohérente et ne mérite pas les critiques qui lui ont été adressées”

هذا الجدل الفقهي، فرض نفسه من خلال دراسات وآراء متبادلة يومها كان أهمها ما تضمنه عدد مجلة *Le Pouvoirs* n° ٦٤ - ١٩٩٣ من نقاش فقهي على مستوى عالٍ تحت عنوان 'Souveraineté et supra-constitutionnalité'، يومها رد العميد «جورج فيديل» بمقالة مطولة على مقالة العلامة «فرنسوا لوتشير» ضمن سياق النقاش، حول إمكانية أن يُجري المجلس الدستوري الفرنسي رقابته على القوانين المُعدّة للدستور الفرنسي، وذلك ضمن سياق النقاش حول عدم جوازية تصدي القاضي الدستوري للسيادة الوطنية التي يجسدها الشعب أو المجلس النيابي الذي يمثل الإرادة العامة التي تنبثق منها السيادة الوطنية، لأن العلامة فيديل لم يعترف بوجود مواد في الدستور الفرنسي عصية عن التعديل من قبل السلطة المخولة بذلك دستورياً - حيث أستتبع ذلك طاوله مستديرة عُقدت في Aix - en - Province في ايلول ١٩٩٤ بعنوان: *Révision de la Constitution: et justice constitutionnelle*، بمشاركة ١٧ دولة، ١٥ أوروبية بالإضافة الى الولايات المتحدة الأميركية واليابان، والتي وردت بكاملها في العدد العاشر «١٩٩٥» للموسوعة الدستورية: *Annuaire International de Justice Constitutionnelle*. وقد كان للعلامة Louis Favoreu مداخلة واضحة (ص ١٠٥ - ١١٨) عبّر من خلالها عن رأيه في هذا الطرح، بعد أن ناقش فكرة العميد فيديل، ولينهي مداخلته بالتالي:

“Le contrôle des lois constitutionnelles par rapport à l'héritage républicain”
“soulève une difficulté plus grande

هذا الجدل أعاده المجلس الدستوري الفرنسي الى المربع الأول عام ٢٠٠٣ من خلال قرار لاحق له [القرار رقم CC no ٢٦/٤٦٩، ٢٠٠٣/٣/٢٠٠٣] حيث قرر وفق الفقيه الفرنسي «Jean - Pierre Camby» نهاية الوهم القائل بوجود قواعد ما فوق الدستور، من خلال مقالته بعنوان «Supra - constitutionnalité; la fin d'un mythe - R.D.P ٢٠٠٣ pp ٦٧١ - ٦٨٨».

إذ جاء قراره صريحاً يوم ذاك مستنداً على المادتين ٦١ و ٨٩ من الدستور الفرنسي في معرض الطعن بالقانون الدستوري الناطم لمسألة اللامركزية، ليؤكد أن صلاحيته:

“Sa compétence est strictement délimitée par la Constitution”

ولغاية الان لا يزال الإجتهد الدستوري الفرنسي مُتمسك بهذا المبدأ، ربما هذا يعود الى قاعدتين أساسيتين وضعتهما كل من الثورة الفرنسية، ونابليون بونابرت، مقرونتين بنظرية « Carré De Malberg » حول مبدأ السيادة الوطنية، المشبعة بنظرية روسو في هذا المجال، القاعدة الأولى نص وارد في إعلان حقوق الإنسان والمواطن لعام ١٧٩٣ ، والثانية مقولة لبونابرت، وفق التالي:

١- « لا يمكن لأي جيل أن يخضع عن طريق القوانين الصادرة عنه، الأجيال المقبلة ». ٢- « لا يوجد أي دستور بقي على حاله كما نُظِمَ، ان مسيرته دائماً هي خاضعة للرجال والظروف » [أورده العلامة. Jean Gicquel في كتابه القانون الدستوري والمؤسسات الدستورية - الطبعة ١٤ عام ١٩٩٥ ص ١٤]

“Aucune constitution n’est pas restée telle qu’elle a été faite. Sa marche est toujours subordonnée aux hommes et aux circonstances”.

إن المتابعة لهذا الموضوع تؤكد على أن الجدل في فرنسا وبعض الدول الأوروبية حول هذه المسألة لا يزال قائماً بالرغم من أنه في ألمانيا والنمسا وإيطاليا، أجاز القضاء الدستوري لنفسه أعمال رقابته على دستورية القوانين المعدلة للدستور، في مجال حريات وحقوق الإنسان. هذا الواقع يؤكد مضمون كتاب صادر عام ٢٠١٩ بعنوان: Le juge, la doctrine et le contrôle des lois. Balla Cissé L’harmattan للفقير الفرنسي الذي أعاد طرح المسألة منذ بدايتها ولغاية اليوم، حيث من اللافت التوصل في خلاصة الكتاب الى أن رفض الرقابة على دستورية القوانين المعدلة للدستور، يتمحور حول المحاذير التي قد تنتج عن إجراء مثل هذه الرقابة، لا سيما الأنزلاق في خضم مفهوم «حكومة القضاة» Gouvernement des juges التي حذر منها Edward Lambert منذ بداية القرن الماضي، إثر عودته من أميركا ودراسته لصلاحيات المحكمة العليا هناك، حيث ورد في النهاية الرأي التالي:

“En definitive, la doctrine dans sa majorité considère que l’exercice du contrôle des lois de révision par le juge constitutionnel est formellement impossible au regard du droit positif.... La recherche a révélé deux choses; D’une part, le refus du contrôle des lois de révision ne manqué pas d’arguments sérieux aussi bien doctrinaux que jurisprudentiels; et d’autre part, ces arguments et les obstacles qu’ils dressent au contrôle des lois de

révision ne peuvent en définitive l'emporter sur la justiciabilité de ces lois"

بهذا التلخيص ننهي الجدل الذي لم يحسم بعد في فرنسا، التي ما زال غالبية الفقه وتحديداً إجتهد المجلس الدستوري رافضاً لإعمال أي رقابة على دستورية القوانين المعدلة للدستور!

وعليه سنتطرق الى التجربة اللبنانية في هذا المجال وفق التالي:

الواقع اللبناني والتجربة السابقة في هذا المجال:

من البديهي أن إنشاء المجلس الدستوري بموجب المادة ١٩ من الدستور اللبناني الذي عدّل بموجب إتفاق الطائف، جاء بروحية ما هو معتمد في فرنسا حينذاك، لكن مع خلل واضح وهو أن المشرع الدستوري ترك مسألة تكوينه وشروط عضويته الى المشرع العادي، الذي صال وجال في تعديلاته المتلاحقة، التي كانت تحتزن رغبة سياسية في هذا التعديل القانوني أم ذاك. المهم أنه قد أصبح لدى لبنان قضاء دستوري، أطلقت عليه يومها تسمية «لؤلؤة الطائف». وعليه سنتخطى كل تلك المعوقات التي أضعفت إستقلالية المجلس الدستوري، الذي لم يتردد من الإنتفاض على تدخل السياسة في عمله، وذلك بموجب قراره رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ المتعلق بكف يده مرحلياً، على أمل أن لا يتردد هذا المجلس أو من خلفه من إتخاذ مواقف وقرارات جريئة عند الضرورة تُعيد الأمل بأحياء وتجذير دولة القانون في لبنان. لأنه لا دولة قانون بغياب قضاء دستوري فاعل، يُحدّد للسلطتين التشريعية والتنفيذية الأطر الدستورية التي لا يمكنهما تجاوزها!

المجلس الدستوري لم يواجه أي إشكالية في هذا المجال إذ أن التعديل الدستوري الوحيد الذي حصل بعد تأسيسه كان لجهة تعديل المادة ٤٩ من الدستور اللبناني (على مرحلتين) لكي يتم التجديد للرئيس الراحل الياس الهراوي والذي لحقه تعديل دستوري آخر للتمديد للرئيس أميل لحود. كلا التعديلين لم يتم الطعن بهما أمام المجلس الدستوري، وذلك لعدة أسباب لا داعٍ للعودة إليها، وبذلك أبعدَ هذا الكأس عن المجلس الدستوري يومها.

إلا أنه بالمقابل صدرت بعض الدراسات الفقهية تؤكد على عدم دستورية التعديل، وكان أهمها الدراسة التي نشرها الدكتور الراحل «إدمون نعيم» في جريدة L'orient Le Jour في عددها الصادر بتاريخ ٨ نيسان ١٩٩٥ بعنوان:

“Art 49: une modification anticonstitutionnelle, dans le contexte actuel”

وقد أيده في ذلك الرئيس الراحل شارل حلو، على صفحات الجريدة عينها في مقالة بعنوان: Au: tribunal des lecteurs

بالمقابل ظهر موقف قانوني يناقض رأي الدكتور «ادمون نعيم» وكان في مقدمة هذا الموقف كل من النائب والوزير الراحل «جوزاف مغيزل» - جريدة النهار ١٣ نيسان ١٩٩٥. والعلامة معالي الأستاذ «حسن الرفاعي» الذي قال: «ان السلطة المؤسسة لها أن تقرر ما تشاء ودون ضوابط....» [الحياة النيابية مجلد كانون الأول ١٩٩٥ ص ٩] ولا يمكن إجراء أي رقابة على هذا التعديل. هذا الموقف الفقهي أيده الدكتور أبراهيم عبد العزيز شياً وفق التالي: «بدون تردد ان المجلس الدستوري في لبنان لن يكون له صلاحية النظر بدستورية القوانين المعدلة للدستور التي لها قيمة دستورية، إذ تنحصر رقابته في بحث دستورية التشريعات التي تصدر عن مجلس النواب باعتباره سلطة مُشرعة». [د. ابراهيم عبد العزيز شياً - النظم السياسية والقانون الدستوري - الدار الجامعية - بيروت - طبعة رابعة - ١٩٩٧ ص ٩٦٢].

هنا وللأمانة العلمية أقول أنني قد أيدت الموقف الراض لإجراء أي رقابة من قبل المجلس الدستوري يومها من خلال رسالتي في الماجستير عام ١٩٩٨ التي كانت بعنوان: «الرقابة على دستورية القوانين - دور المجلس الدستوري في حماية مبدأ سمو الدستور». ولا زلت عند هذا الرأي لأن هذه الصلاحية - غير المذكورة لا في الدستور ولا في قانون إنشاء المجلس الدستوري - لا يمكن لها التصدي والغوص في دستورية قانون تعديل الدستور، وما هو السند الدستوري الذي من خلاله سيقدر مجلسنا الدستوري عدم الدستورية!!

النظرة المستقبلية:

علينا أن نتوقع يوماً ما في المستقبل القريب أو البعيد، إضطرار السلطة التأسيسية المشتقة (مجلس النواب) إجراء تعديل لبعض مواد الدستور، على سبيل المثال لا الحصر جعل سن الإقترع ١٨ سنة [تعديل المادة ٢١ من الدستور]. وهذا أمر طبيعي ومتوقع، لأنه كما تمّ تعديل الدستور عام ١٩٩٠ لا بُدّ من أن نتوقع تعديلات مستقبلية تفرضها الثغرات التي ظهرت من جراء التطبيق للدستور الحالي، أو لجهة مواكبة التطور الاجتماعي والسياسي، كتعديل سن الانتخاب الأنف ذكره. فالدساتير إن لم تواكب التطور، تصبح عرضة لنقضها من قبل الشعب. وهذا ما تحسبت له الثورة الفرنسية عندما أقرت فرضية التعديل في إعلان حقوق الإنسان عام ١٧٩٣ وكذلك رأي «نابليون بونابرت» بخصوص عدم جوازية بقاء الدستور على ما هو عليه، وفق ما ذكرناه آنفاً.

هنا وقبل أن نتوجه الى المجلس الدستوري، والذي بطبيعة الحال ليس له صلاحية المبادرة التلقائية

للنظر في أي طعن حتى المتعلق منه بدستورية القوانين العادية، ما لم يُحرك الطعن من قبل المرجعيات السياسية والدينية التي حددتها المادة ١٩ من الدستور، نقول لتلك المرجعيات أن تتبصر قبل أن تُعجم نفسها بتقديم أي طعن بوجه القانون المعدل للدستور، لأن طعنها لن يصل الى نتيجة تأسيساً على ما تم توضيحه أعلاه، لأن المجلس اللبناني لن يخرج عما هو معمول به في فرنسا لجهة عدم قبول المجلس الدستوري الفرنسي النظر بأي طعن يُوجّه ضد قانون مُعدّل للدستور. إذ أقصى ما يمكن تحقيقه هو الطعن بقانون التعديل من الناحية الشكلية، أي لجهة عدم احترام قواعد وأصول التعديل المنصوص عنها في المواد ٧٦/٧٧/٧٨/٧٩ من الدستور، هذه الرقابة تُسمى بعلم الفقه الدستوري بـ«الرقابة الخارجية» أي الشكلية، ولا يمكن أن يتدخل المجلس الدستوري لإعمال رقابته الموضوعية على قانون تعديل الدستور، أي على مضمون قانون التعديل.

لماذا هذا التمني على المرجعيات المخولة الطعن أمام المجلس الدستوري، لأنه غالبية الشعب ليس لديها الإلمام الكافي بعلم القانون الدستوري - وقسم كبير من القانونيين غير المختصين بعلم القانون الدستوري -، إذ في حال التصدي لهذه المسألة كما حصل عند تعديل المادة ٤٩ من الدستور، وتقديم طعن أمام المجلس الدستوري، حيث من المرجح أن يكون من قبل عشرة نواب من المعارضين للتعديل الدستوري، عندها قد يُفهم - أو بالأحرى سيروج - من ان إحجام المجلس الدستوري اللبناني، لجهة عدم قبوله الطعن بدستورية القانون المعدل للدستور، قد جاء نزولاً عند رغبة الجهات السياسية القائمة في حينه، وبالتالي تزداد الشكوك حول صدقية وإستقلالية المجلس الدستوري اللبناني!!! الذي يكفي في الماضي ما تعرض له من شكوك وحتى مقالات هاجمته بالأسم وبتوصيفات حادة وغير مسبقة في مجال التعليقات القانونية، حيث نتذكر التعليقات المتعددة - من رجال قانون وسياسيين - التي أعقبت قراره رقم ١٩٩٦/٤ المتعلق بإبطال بعض مواد القانون رقم ٥٣٠ تاريخ ١٩٩٦/٧/١١ [إنتخاب أعضاء مجلس النواب]، ونُعت يومها بأنه قدّم توصياته الى السلطة التشريعية - وفق الطلب - للخروج من عدم دستورية المادة الثانية الجديدة من المادة الأولى من القانون [المتعلقة بتقسيم الدوائر الانتخابية]، حيث من اللافت أن مهاجمي قرار المجلس الدستوري - لا سيما القانونيين منهم - قد غفلوا عن تقنيات التفسير المعتمدة من قبل القضاء الدستوري في العالم وتحديداً الفرنسي منه، والتي من بينها تقنية «التفسير الموجه» *Interprétation directive* الذي كان قد تطرق اليه العلامة Dominique Rousseau في كتابه عن العدالة الدستورية في أوروبا عام ١٩٩٦ طبعته الثانية [ص ٩٩ - ١٠٤] عن دار Montchrestien، ولو أُطلعوا على ذلك لما هاجموا المجلس الدستوري يومها بذاك الموقف القانوني المُجحف، والمستمد من

التجاذبات السياسية القائمة في حينه!!.

والى المجلس الدستوري، نقول طالما أنك أنت حارس الدستور والساهر على عدم المساس به من قبل السلطة التشريعية، وفي حال تمّ تقديم طعن أمامك بدستورية قانون يُعَدّل الدستور، ومستوفٍ للشروط المنصوص عنها في المادة ١٩- [من الطبيعي أن لا يكون أي من الرؤساء الثلاثة، إذ من دون موافقتهم المسبقة وتواقيعهم لن يرى قانون تعديل الدستور، النور] - التوقف عند نقطة واحدة هي التأكيد من أن التعديل قد تمّ وفق الأصول الشكلية المنصوص عنها في الدستور، أما المضمون فمن غير الجائز التصدي له، لكن برأينا المتواضع، وأستناداً الى ما بلوره الفقه الدستوري الأوروبي حول «الهوية الدستورية» [Identite constitutionnelle] التي تسعى الفقه الدستوري الأوروبي لجعلها قاعدة أساسية وحيدة لا يجوز المساس بها، حتى من قبل السلطة التأسيسية المشتقة، والتي أستنبتها الفقه الدستوري، الذي يُنادي بإمكانية إعمال رقابة المجلس الدستوري الفرنسي على قوانين تعديل الدستور، أسوة بإيطاليا والنمسا وألمانيا، شرط الحفاظ على تلك الهوية التي حددها العلامة «Michel Tropper» عام ٢٠١٧ وفق التالي:

L'argument de l'identité constitutionnelle est (...)le produit d'une" contrainte,(car) il apparaît comme le seul moyen de justifier(...)qu'il y a,(d'une part)des limites au pouvoir constituant dérivé qui ne peut toucher aux principes essentiels(...) et ,d'autre part,qu'il y a des limites à la suprématie "du droit européen

لقد تمسك الفقه الدستوري بالهوية الدستورية بالرغم من أن الدستور الفرنسي لم يلحظ أي شيء بهذا الخصوص، لأنه وفق Pierre Mazeaud يمكن أستنباط الهوية الدستورية بنظره، من أنها تلك التي تشكل الخاصية الدائمة التي يقوم عليها النظام الدستوري في البلد المعني، وهذا ما أيده Edouard Dubout في دراسته بعنوان:

Les règles ou principes inhérents à l'identité constitutionnelle de la"

"?France;une supra-constitutionnalité

والتي تتجسد بنظرنا لبنانياً في الجملة السحرية والميثاقية الواردة في مقدمة الدستور، عنيت بذلك الفقرة «ي» التي تنص على انه: « لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك». عليك

السهر على عدم تجاوزها لأنها أيقونة تُجسد أستمراية لبنان وبقاء نظامه السياسي القائم منذ عهد القائمقاميتين، على مبدأ التوافق والتضامن بين مكونات الشعب اللبناني، الذي كرّسه دستور ١٩٢٦ وأكد عليه الميثاق الوطني الذي أقرّ فجر الأستقلال، فمن واجبنا الحفاظ على هذه الهوية الدستورية، أما خلافها فأى تعديل قد يطرأ على الدستور اللبناني، يبقى مُحصناً بمبدأ السيادة الوطنية المنبثقة عن الإرادة الشعبية، التي لها الحرية بتعديل ما تشاء في نصوص الدستور، خاصة وأنه في لبنان لا يمكن أن يتم التعديل إلاّ بغالبية موصوفة من ٨٦ نائب على الأقل، وموافقة ثلثي مجلس الوزراء ونزولاً عند طلب رئيس الجمهورية؛ وكلنا ثقة بأن المجلس الدستوري سيبقى العين الساهرة على التمسك بالهوية الدستورية للنظام الدستوري اللبناني.

ملاحظات جديدة حول إصدار القوانين في لبنان

د. وسام اللحام

استاذ محاضر في معهد العلوم السياسية- جامعة القديس يوسف، بيروت

إصدار القوانين صلاحية تقليدية تمنحها عادة الدساتير إلى السلطة التنفيذية عامة وإلى رئيس الدولة تحديدا. وقد نصت المادة ٥١ من الدستور اللبناني على تلك الصلاحية إذ أناطتها برئيس الجمهورية الذي يتولى إصدار القوانين وطلب نشرها، بينما أضافت المادة ٥٦ من الدستور على أن مهلة إصدار القانون هي شهر من تاريخ إحالتها إلى الحكومة على أن تصبح هذه المهلة خمسة أيام في حال اتخذ مجلس النواب قرارا باستعجال إصدارها.

ومن الصلاحيات التقليدية أيضا المرتبطة بالإصدار حق رئيس الجمهورية عملا بالمادة ٥٧ من الدستور بإعادة القانون إلى مجلس النواب خلال مهلة الإصدار من أجل التناقش فيه مرة ثانية وإقراره مجددا لكن بالأغلبية المطلقة من مجموع أعضاء هذا الأخير وإلا لا يكون رئيس الجمهورية ملزما بإصداره. وقد أضافت المادة ٥٧ بعد تعديلها سنة ١٩٩٠ عملا بوثيقة الوفاق الوطني على أن القانون يعتبر «نافذا حكما ووجب نشره» في حال انقضت المهلة دون إصداره أو إعادته إلى مجلس النواب.

بالحقيقة لا يهدف هذا المقال إلى البحث مجددا في كيفية إصدار القوانين كون هذا الموضوع قد أشبع درسا وكل عناصر الإجابة باتت معروفة ولا تحتاج إلى مزيد من الشرح أو التوضيح. لذلك سنحاول في هذا المقال الخروج من المقاربة التقنية لمفهوم إصدار القوانين التي تهيمن عليها الرتبة بحيث يتم تكرار الأفكار ذاتها من دون التنبيه إلى الإشكاليات الحقيقية التي يتوجب طرحها من أجل تكوين فهم حقيقي لصلاحية الإصدار من خلال تحديد الخصائص الأساسية المعروفة له واستعراض تطوره النظري وتطبيقاته في الدستور اللبناني والإشكاليات المنسية التي يطرحها.

أولاً: الإصدار كتعبير إعلاني عن وجود القانون.

تقوم الدولة الحديثة على احتكار السلطة التشريعية التي تنتج القانون بتعبير حر يصدر عن محض إرادتها. فالأفعال التي من شأنها أن تكون منتجة للقانون تصدر بشكل مقصود عن جهات أو أشخاص يتمتعون بالصلاحيات اللازمة بحيث يمكن للجميع التسليم بأن إرادة تلك الجهات أو الأشخاص هي كفيلة بإيجاد القواعد الأمرة المطبقة في المجتمع.

فالدولة الحديثة تعتبر أن التشريع هو عمل إرادي يصدر عن العقل الانساني وأن المؤسسات الاجتماعية والسياسية يمكن تعديلها عبر القانون لأنها أيضاً وليدة الإرادة الانسانية ذاتها التي تنتج التشريعات. لذلك تصبح صلاحية إصدار القانون بمثابة الاعلان عن الإرادة التشريعية الوضعية التي اتخذتها الجهة المخولة في الدستور اقرار التشريعات في الدولة.

وهذا ما يظهر جلياً من خلال مقارنة التشريع اليوم مع مفهوم القانون في العصور التي سبقت ظهور الدولة الحديثة. فالنظام القانوني القائم على التقاليد والأعراف هو في الحقيقة نظام لا يعترف أن التشريع هو عمل إرادي حر يصدر عن جهة تحتكر السلطة التشريعية كون تلك السلطة لم تكن موجودة أصلاً. فالمجتمع في هذه الحالة هو عبارة عن تقاليد وممارسات عرفية قديمة لا يمكن تعديلها لأن القانون موجود مسبقاً بحيث تنحصر مهمة السلطة السياسية بالمحافظة عليه وتطبيقه.

فالملك في العصور الوسطى الأوروبية لم يكن يمارس سلطة تشريعية بالمعنى الحديث للكلمة بل كان في الحقيقة عندما يتولى إصدار (promulgation) القانون يكتفي بالإعلان عن التعرف على قانون موجود مسبقاً، ما يعني أن الملك ومن يعاونه من المستشارين كانوا لا يعبرون عن إرادة تشريعية كفيلة وحدها بإنتاج القوانين بل كانوا في الحقيقة يعلنون أن فهمهم للقانون هو الفهم الأفضل الذي يعكس واقع المجتمع.

فتبني تشريع معين كان في العصور الوسطى أقرب إلى القرارات التي تصدرها المحاكم. فكما أن المحكمة تعلن وجود العرف وتقوم بتطبيقه كذلك الملك في مجلسه يعلن وجود عرف معين واجب التطبيق لكن ذلك يتم وفقاً لصيغة عام بينما قرار المحكمة يختص بقضية محددة. حتى تبني مجموعة من الأحكام الجديدة كان يتم تبريره بأن سوء تطبيق القوانين أدى إلى انحرافها مع الوقت ما حتم العودة إلى مقاومة القانون الأصلية¹.

1- Ewart Lewis, Medieval Political Ideas, Volume I, Routledge, 2013, p. 4.

وهكذا نفهم لماذا لا تحتاج الأعراف إلى إصدار كونها لا تعبر عن إرادة سلطة تشريعية محددة. والأمر نفسه ينسحب على النظم القانونية التي لا توجد فيها سلطة تشريعية مركزية كالشريعة الإسلامية مثلا قبل العصر الحديث حيث كان كل قاض يقوم بتطبيق أحكام الشريعة وفقا لإجتهاده الذي توصل اليه من مراجعة كتب الفقه أو اجتهاد أحد المفتين. وقد عبر ابن المقفع عن انزعاجه من هذا الواقع الذي أدى إلى التضارب في قرارات القضاة والفوضى في أحكامهم ما دفعه إلى مطالبة الخليفة العباسي أبو جعفر المنصور بأن يجمع هذه الأحكام المختلفة كي ينظمها في تشريع واحد وهو مرادف ما نطلق عليه اليوم التقنين كاتبا:

«فلو رأى أمير المؤمنين أن يأمر بهذه الأفضية والسير المختلفة فترفع إليه في كتاب، ويرفع ما يحتج به كل قوم من سنة وقياس، ثم نظر أمير المؤمنين وأمضى في كل قضية رأيته الذي يلهمه الله، ويعزم عليه عزما وينهي عن القضاء بخلافه، وكتب بذلك كتابا جامعا، لرجونا أن يجعل الله هذه الأحكام المختلطة الصواب بالخطأ حكما واحدا صوابا، لرجونا أن يكون اجتماع السير قرينة لإجماع الأمر برأي أمير المؤمنين وعلى لسانه، ثم يكون ذلك من إمام إلى آخر آخر الدهر، إن شاء الله»².

ولا شك أن موقف ابن المقفع حتى لو لم يمنح صراحة السلطة التشريعية للخليفة ولا طور أصلا نظرية تتعلق بتلك السلطة لكنه يشكل موقفا يستبق عصر الحداثة لأنه يطالب السلطة السياسية «بتقنين الشريعة»³ وتوجيه أمر إلى القضاء بمنع الحكم خلافا لما «أمضاه» الخليفة وأن يتم الإعلان عن ذلك بكتاب جامع وأن لا تقتصر هذه الصلاحية على الخليفة المنصور بل أن تنتقل إلى من يخلفه حتى، وهي كلها عناصر شبيهة بالسلطة التشريعية الحديثة التي تتسم بالوحدة والديمومة وقدرتها على إلغاء الأعراف وفرض إرادتها على المحاكم.

وتظهر الطبيعة الإعلانية للإصدار في تحليل القديس توما الأكويني لهذا المفهوم عندما تناول مفهوم القانون في خلاصته اللاهوتية الشهيرة إذ يجيب على الاعتراضات التي تعتبر أن إصدار القانون لا يعتبر داخلا في حقيقته. والترجمة العربية الصادرة سنة ١٨٩٨ تستخدم مصطلح الإذاعة للتعبير عن مقابله اللاتيني «promulgation»، وهو مصطلح أبلغ وأقن من الإصدار المعتمد اليوم.

2- ابن المقفع، رسالة الصحابة، منشورات مكتبة البيان، بيروت، ١٩٦٤، ص. ٢٠٨.

3- وتقنين الشريعة ظاهرة حديثة بدأت في القرن التاسع عشر بتأثر أوروبي لا سيما خلال حقبة التنظيمات في السلطنة العثمانية ولعل أبرز مثال هو تقنين الفقه الحنفي في مجلة الأحكام العدلية.

ويقول القديس توما الأكويني أن البعض قد يعتقد بأن «إذاعة الشريعة» (أي اصدار القانون) لا يدخل في حقيقة القانون لأن الشريعة الطبيعية (loi naturelle) «وهي أخص الشرائع لا تحتاج إلى إذاعة»، وأن من شأن الشريعة «أن تلزم فعل شيء أو عدم فعله» علما أنها «لا تلزم من تداع عليهم فقط بل غيرهم أيضا»، كذلك الشريعة تلزم في الأمور المستقبلية مع أن الإذاعة «تقع على الحاضرين» فقط.

ويرد القديس توما الأكويني رافضا عدم اعتبار إذاعة القانون داخلا في تعريفه قائلا أن المبدأ الذي يعلن بأن « وضع الشرائع يتم متى أذيعت» يفرض على كل من يتوجب عليه أن يسلك بحسب الشريعة أن يتم اطلاعه عليها بواسطة إذاعتها. فالشريعة الطبيعية تتم إذاعتها مباشرة من قبل الله الذي ألقى معرفتها بالفطرة في عقول الناس، بينما الذين كانوا غائبين لحظة إذاعة الشريعة يمكن لهم معرفتها بواسطة من ينقل لهم خبرها تحديدا لأنها أذيعت. وفي النهاية الإذاعة لا تقتصر على الحاضر بل تتناول المستقبل وذلك «ببقاء الكتابة المسطورة بها والتي تتكفل بإذاعتها دائما على نحو ما»^٤.

وهكذا يصبح جليا أن إذاعة القانون وفقا لهذا الفهم تعني اتاحته لجمهور الرعية كي يكون على بينة من وجوده وما يتضمنه من أحكام إذ لا يعقل أن يتم وضع القانون في سرية تامة كون ذلك يؤدي إلى الاعتباطية والاستبداد في تطبيق نصوص لا يعلم بها إلا من اتخذها.

ويتابع اللاهوتي اليسوعي الكبير الاسباني فرانسوا سيواريز (Suarez) في سفره الضخم حول القانون الصادر سنة ١٦١٢ هذا التحليل فيميز بين الحالة الداخلية للقانون والحالة الخارجية له. فالقانون في حالته الداخلية يوجد فقط في ذهن المشرع بينما الحالة الخارجية تعني أن القانون بات يوجد خارج ذهن المشرع عبر علامات تظهر إرادته الصريحة. فإصدار القانون تحيل إلى نشر هذا الأخير التي تسمح للرعية بمعرفته. وبما أن القانون هو تشريع عام ملزم للجميع لا بد له أن يتمتع بالفعالية الضرورية وهذا لا يتم دون إذاعته بشكل علني كي يعطي نتائجه الكاملة^٥.

٤ - القديس توما الأكويني، كتاب الخلاصة اللاهوتية، المجلد الرابع، ترجمة الخوري بولس عواد، المطبعة الأدبية، بيروت، ١٩٩٨، ص. ٥٦٧.

5- « Donc la promulgation, comme son nom l'indique, se réfère à la loi externe, puisqu'elle fait allusion à une publication de la loi par l'intermédiaire de laquelle les sujets pourront en prendre connaissance » (François Suarez, Des lois et du Dieu législateur, Dalloz, Paris, 2003, p. 257).

فالمشرع يتوجب عليه التعبير علنا للجمهور عن وجود القانون مباشرة أو عبر غيره علما أن القانون نفسه لا يملك تحديد طريقة إذاعته بل ذلك متروك للمشرع كون ذلك هو الخيار الوحيد المتاح. فالقوانين الالهية لا تحتاج إلى إذاعة كون الله يجعلها ملزمة للجميع عبر القاء معرفتها في داخل كل واحد من البشر بينما القانون الوضعي البشري يتطلب حكما إذاعته. فصاحب السلطة التشريعية حتى لو «اتخذ القانون ونشره» لا يمكن أن يعتبره ملزما للآخرين طالما ان إذاعته لم تتم بعد، ما يعني أن القانون يصبح ملزما لحظة إذاعته حين يتمكن من يطبق عليهم أخذ العلم بوجوده⁶. لذلك غالبا ما تتخذ القوانين البشرية شكلا مكتوبا كون ذلك يكسبها الديمومة والوضوح، علما أن إذاعة القوانين قد تتم أيضا بطريقة شفوية فقط عبر المناداة بحيث يطلع عليها الجمهور الذي يحفظها في ذاكرته.

والمهم ختاماً هو التمييز بين نشر القانون وإذاعته إذ قد يصعب أحيانا جدا التفريق بينهما. فسيواريز يقول أن القانون قد يتم نشره دون إذاعته، لأن الإذاعة هي إشهار القانون بشكل تطلع عليه الرعية وتعلم بوجوده إذ قد يعمد العاهل إلى اتخاذ القانون وإبلاغه إلى المحيطين به فقط أو حتى وضعه كتابة من دون أن يذيعه على جمهور رعيته ما يعني انه لن يكون ملزما لهم.

ثانيا: صيغة الإصدار.

الإصدار صلاحية لا تهتم بمضمون القانون بل بمنح هذا الأخير الشكل الضروري الذي يسمح للجميع بالتعرف عليه. لذلك يقترن القانون دائما عند إصداره بمجموعة من العلامات التي تثبت أن النص المعني هو قانون عبر عن الإرادة التشريعية للجهات المختصة بإقرار القوانين ووضعها موضع التنفيذ. فالتواقيع والعناوين والأختام كلها تهدف إلى التأكيد أن القانون يتمتع بالشرعية المطلوبة في النظام القانوني القائم. لذلك يعطي القانون دائما معلومات تتعلق بالجهات المعنية التي كان لها دور دستوري في اقراره وفقا لصيغ محددة.

6- « Bien que le souverain ait décrété une loi et l'ait publiée, tant que la promulgation n'aura pas lieu, elle n'obligera pas bien qu'elle soit connue en privé. Cependant, à partir du moment où elle est promulguée, elle oblige tout ceux qui ont eu par soi en savoir connaissance » (François Suarez, Des lois et du Dieu législateur, p. 261).

جراء ما تقدم يصبح جليا أن الإصدار هو الوسيلة التي تعبّر بها السلطة عن نفسها والصورة التي تريد أن تظهر بها أمام المواطنين. فالثورات والتحولات التي تؤدي إلى سقوط النظام السياسي تحتم تعديل صيغة الإصدار كي تصبح متوافقة مع الشرعية الجديدة التي حلت مكان الشرعية القديمة. فمرسوم الجمعية الوطنية الفرنسية بتاريخ ٧ تشرين الأول ١٧٨٩ خلال الثورة الفرنسية نص في الفقرة الخامسة من مادته الأولى أن إصدار القوانين يجب أن يتم وفقا للصيغة التالية: «لويس، بنعمة الله والقانون الدستوري، ملك الفرنسيين، إلى الكل حاضرا ومستقبلا، تحية. لقد رسمت الجمعية الوطنية ونحن نريد ونأمر التالي». وبعد سقوط الملكية أقرت الجمعية الوطنية مرسوما بتاريخ ١٥ اب ١٧٩٢ نص في الفقرة الخامسة من مادته الأولى أن القانون حين إصداره لا يجب أن يسبقه أي صيغة محددة على أن يتم ذكر في النهاية أن القانون يجب تنفيذه بإسم الأمة الفرنسية.

وهكذا مع كل تبديل للنظام كان يصدر تشريع يحدد الصيغة الواجب اعتمادها من أجل إصدار القوانين. والنص النافذ اليوم في فرنسا هو المرسوم رقم ٦٣٥-٥٩ تاريخ ١٩ أيار ١٩٥٩ الذي حدد الصيغ المختلفة الواجب اعتمادها عند إصدار القوانين العادية والقوانين العضوية والقوانين التي يوافق عليها بالاستفتاء وجميعها تنص على ضرورة ذكر التالي: «لقد أقرت الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ، ويصدر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه»^٧.

وعلى الرغم من أن الصيغة المتبعة في لبنان لإصدار القوانين هي منقولة عن الجمهورية الثالثة الفرنسية (١٨٧٥-١٩٤٠) لكنها تقتصر إلى أي سند قانوني نظرا لعدم وجود نص رسمي يحدد صيغة الإصدار. وقد عرفت هذه الصيغة اختلافات طفيفة مع مرور الزمن إذ كانت كالآتي: «أقر مجلسا الشيوخ والنواب، ونشر رئيس الجمهورية القانون الاتي»^٨ وذلك عندما كان البرلمان يتألف من مجلسي الشيوخ والنواب بين ١٩٢٦ ونهاية ١٩٢٧ كي تستقر بعد الغاء مجلس الشيوخ على الصيغة المتبعة حتى اليوم: «أقر مجلس النواب، وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه».

وبما أن الإصدار صلاحية أناطها الدستور برئيس الجمهورية فإن السلطة التنفيذية هي مخولة

7- « Les lois sont promulguées dans la forme suivante : » L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté, Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit »

8- بعض القوانين صدرت سنة ١٩٢٧ وفق صيغة مختلفة هي: «قد صدق مجلسا الشيوخ والنواب، وينشر رئيس الجمهورية القانون الاتي نصه». علما انه بات يشار الى رئيس الجمهورية برئيس الجمهورية اللبنانية بين ١٩٤٣ وأيلو ١٩٤٨ في صيغة الإصدار، كما أن عند تعديل الدستور تذكر صيغة الإصدار أن رئيس الجمهورية ينشر «القانون الدستوري التالي نصه».

عملا بسلطاتها التنظيمية تحديد صيغة الإصدار بمرسوم وهو الأمر المنسي كلياً في لبنان حتى اليوم. ويظهر ذلك في اعتماد صيغ مختلفة للإصدار عند خلو رئاسة الجمهورية وانتقال صلاحية الإصدار إلى مجلس الوزراء. ففي سنة ١٩٨٩ صدرت القوانين وفقاً للصيغة التالية: «أقر مجلس النواب، وينشر مجلس الوزراء في المنعقدة بتاريخ...» بينما بين ٢٠١٤ و ٢٠١٦ صدرت القوانين على الشكل التالي: «أقر مجلس النواب، وينشر مجلس الوزراء استناداً إلى المادة ٦٢ من الدستور القانون التالي نصه» أما سنة ٢٠٢٣ فقد أصبحت صيغة الإصدار: «أقر مجلس النواب، وينشر مجلس الوزراء استناداً إلى المادة ٦٢ من الدستور القانون التالي نصه، وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ...».

كذلك الأمر عندما لا يمارس رئيس الجمهورية صلاحياته بإصدار القانون أو رده خلال المهلة الدستورية إذ يتم نشر القانون في الجريدة الرسمية بصيغة المجهول وفقاً للصيغة التالية: «أقر مجلس النواب، ويُنشر القانون التالي نصه» علماً أنه في هذه الحالة يسبق القانون مقدمة تشرح كيف انقضت المهلة الدستورية منذ استلام الحكومة للقانون وهي مقدمة تعدها المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء كون الجريدة الرسمية تابعة لها.

ثالثاً: «الخطأ» بين النشر والإصدار في دستور ١٩٢٦ وصيغة الإصدار.

نص الدستور اللبناني عندما تم تبنيه سنة ١٩٢٦ على أن رئيس الجمهورية ينشر القوانين بينما النص الفرنسي يستخدم مصطلح «promulgation» بينما النشر في الفرنسية هو «publication» الأمر الذي قد يفهم منه أن النص العربي للدستور أخطأ ترجمة مفهوم الإصدار. وقد تم تعديل هذا المصطلح سنة ١٩٩٠ عبر «إصلاح الخطأ» من خلال استبدال كلمة «ينشر» بكلمة «يصدر» بحيث أصبح رئيس الجمهورية «يصدر القوانين ويطلب نشرها» كون النشر هو كما يقال عملية مادية بينما العمل القانوني الذي يتخذه رئيس الجمهورية يجب وصفه دستورياً بالإصدار.

وهنا لا بد من التذكير أن الدستور السوري الصادر سنة ١٩٣٠ خلال الانتداب الفرنسي والشبيه جداً بالدستور اللبناني يستخدم أيضاً تعبير النشر. فالمادة ٩٧^٩ مثلاً لا تنص فقط على أن رئيس

9 « Le Président promulgue les lois votées par la Chambre sans pouvoir modifier aucune de leurs dispositions. Il ne peut dispenser personne de l'observation de ces lois. Le mode de

الجمهورية ينشر القوانين لكنها تضيف أيضا انه سيوضع «قانون خاص بكيفية نشر القوانين وإذاعتها» علما أن النص الفرنسي يستخدم تعبير «promulgation» و «publication» كمقابل للنشر والإذاعة. وبالفعل صدر هذا القانون بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ٥ تاريخ ١١ شباط ١٩٣٦.

وبالفعل يستمر هذا الخلط في المصطلحات في صيغة إصدار القوانين التي ما تزال حتى اليوم تكتب على الشكل التالي: «أقر مجلس النواب، وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه» على الرغم من أن الدستور جرى تعديله لكن بحكم العادة لا تزال الصيغة ذاتها متبعة منذ ١٩٢٦.

لكن التدقيق في هذه المصطلحات يظهر أن الإصدار كان يستخدم بمعنى النشر من الناحية القانونية خلال الجمهورية الثالثة الفرنسية. صحيح أن الفقهاء خلال هذه الفترة كانوا يميزون بشكل واضح بين الإصدار والنشر لكن الاجتهاد الفرنسي المستند إلى نصوص قانونية كان يعتبر أن مصطلح الإصدار يعني النشر. فالمرسوم الصادر في الخامس من تشرين الثاني ١٨٧٠ حول إصدار القوانين ينص في مادته الأولى على أن إصدار القوانين يتم بإدخالها في الجريدة الرسمية للجمهورية الفرنسية¹⁰.

وبغض النظر عن الأسباب التي دفعت مجلس شورى الدولة ومحكمة التمييز في فرنسا خلال الجمهورية الثالثة إلى اعتبار في أكثر من قرار أن إصدار القانون يتم بإدخاله في الجريدة الرسمية، يمكن الافتراض أن مصطلح «promulgation» الفرنسي عندما جرى إقرار الدستور اللبناني كان يتم ترجمته بالنشر بشكل صحيح عملا بالفهم الذي كان سائدا حينها.

وقد ظل هذا الالتباس من دون إثارة مشاكل محددة حتى جلسة مجلس النواب بتاريخ ١٧ أيار ١٩٥٦ عندما يعلن النائب جوزف شادر التالي: «حضره الرئيس المحترم، توضيحا أقول ان القوانين يوقع عليها من رئيس الجمهورية وتنتشر في الجريدة الرسمية فمنعنا للالتباس أريد أن يسجل ذلك في المحضر لنقهم معنى الكلمات في المستقبل، نحن في اللجنة المالية عندما نقترح اضافة مادة نورد فيها عبارة : « فور توقيعه» نعني بها انه يعمل بالقانون عندما يوقع رئيس الجمهورية عليه

promulgation et de publication des lois fera l'objet d'une loi spéciale ».

10 « Dorénavant, la promulgation des lois et décrets résultera de leur insertion au journal officiel de la République française... »

أي ابتداء من تاريخ التوقيع على القانون، فالغاية منع الالتباس بين النشر والتوقيع، فالنشر معناه الفرنسية publication والتوقيع معناه promulgation». ويضيف: «النشر يكون في الجريدة الرسمية فقط، أيها السادة هذه القضية مهمة جدا لان مبدأ تطبيق القوانين يتعلق عليها، أقول لغاية اليوم استعملنا كلمة النشر بمعنى promulgation والان يجب ان نغير كلمة نشر بكلمة توقيع لانه اصح، فلا تترك مجالا للالتباس».

لكن وزير العدل سيرفض هذا الموقف قائلا: «إن رئيس الجمهورية عندما يوقع يعني «ينشر»، أما النشر في الجريدة الرسمية فهو شيء آخر، أكرر ان توقيع رئيس الجمهورية يعني النشر، لذلك انا اقول بأن يذكر في المادة فور نشره».

وبالفعل سيوافق مجلس النواب على تفسير وزير العدل وسيقر نص المادة الثانية التي تقول بأن يعمل بالقانون فور نشره ما يفهم منه فور توقيعه من رئيس الجمهورية.

ولا بد من الإشارة أن الفقهاء في لبنان ميّزا بين الإصدار والنشر. فعبدو عويدات يقول أن «رئيس الجمهورية يصدر القوانين» وأن «مرسوم الإصدار هو العمل الذي يقر صحة نصوص القانون ويثبت اتمام الاجراءات الخاصة بإقراره» لكنه لا يشرح استخدام الدستور لمصطلح النشر على رغم من استشهاده بنصوص المواد الدستورية التي تتكلم عن النشر لا بل هو يضيف أن الدستور «لم يشر إلى عملية النشر ومفاعيلها»^{١١} والمقصود هنا بالنشر أي النشر المادي في الجريدة الرسمية.

كذلك الأمر بالنسبة إلى ادمون رباط الذي يقول بأن النص العربي للمادة ٥١ من الدستور «استعمل كلمة النشر بمعنى الإصدار»^{١٢} وأيضا أنور الخطيب الذي اعتبر «كلمة promulgation ترجمت في الدستور اللبناني خطأ بالنشر»^{١٣}.

إن هذا الخلط بين الإصدار والنشر لا سيما في المادة الأخيرة المعتادة من كل قانون التي تقول أن يعمل به «فور نشره» سيكون له تداعيات قانونية لا بد من دراستها في الفقرة اللاحقة.

11- عبده عويدات، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم، منشورات عويدات، بيروت، ١٩٦١، ص. ٥٣٩.

12- أدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، ١٩٧٠، ص. ٧٠٤.

13- أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، القسم الثاني، دستور لبنان، الجزء الثاني، بيروت، ١٩٧٠، ص. ١٢٦.

رابعاً: طلب نشر القانون.

لم تقتصر تعديلات ١٩٩٠ على استبدال النشر بالإصدار لكنها أضافت أيضاً مفهوماً جديداً يتعلق بطلب النشر. فرئيس الجمهورية في المادتين ٥١ و ٥٦ يصدر القوانين «ويطلب نشرها». والظاهر أن هذا المفهوم المبتكر أدخل بشكل عرضي على نص الدستور من دون التمعن فيه أو فهم تداعياته. لذلك سنتناول في هذه الفقرة تحليل طلب النشر لكن يتوجب علينا قبل ذلك معالجة بشكل سريع مسألة النشر في النظام القانوني اللبناني.

لا يثير نشر القوانين مشكلة محددة إذ أنه في المبدأ يتوجب نشر جميع القوانين في الجريدة الرسمية كي تدخل حيز التنفيذ. وقد أشار الدستور في مواده المختلفة أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين ويطلب نشرها أي أن النشر (publication) هو حكماً الخطوة التي تعقب الإصدار (promulgation). فالإصدار يختم العملية التشريعية ويعلن أن النص استوفى شكلاً كافة الشروط الدستورية وحاز على عناصره التكوينية المكتملة، بينما النشر هو إجراء قانوني-مادي تتولى السلطات الإدارية المختصة القيام به بغية اطلاع الجمهور ومن أجل اكتساب القانون لقوة النفاذ:

« La publication est l'acte du pouvoir exécutif par lequel la loi votée et promulguée est portée à la connaissance des citoyens; elle a pour but de rendre la loi *obligatoire* à leur égard » (A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Tome 2, 1921, p. 67).

لكن هذا المبدأ العام يعرف مجموعة من الاستثناءات لحظتها بعض النصوص شبه المنسية لعل أقدمها القرار رقم S/٩٦ الصادر عن المفوض السامي في ١٤ نيسان ١٩٢٥. فقد نظم هذا القرار كيفية نشر الأعمال التشريعية والتنظيمية التي يصدرها المفوض السامي فأشار في المادة الثالثة منه أن الإشهار (publicité) قد يتم في الظروف الطارئة وعند الحاجة عبر وسائل غير النشر في الجريدة الرسمية كالتعليق (affichage) أو المناداة (criée) أو غيرها. يلاحظ هنا أن هذا القرار لم يتكلم عن الأعمال الفردية بل فقط تطرق للأعمال التشريعية والتنظيمية.

لم يعد القرار S/٩٦ مطبقاً كونه يتعلق بقرارات المفوضية السامية الصادرة زمن الانتداب لكن ذلك لم يمنع أن يتشكل النظام القانوني اللبناني وفقاً للمبادئ التي أرساها هذا القرار. فقد أصدر الرئيس

اميل اده في ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٣٩ المرسوم الاشتراعي رقم ٩ (تعيين الموعد الذي تصبح فيه القوانين والمراسيم نافذة) الذي لا يزال ساري المفعول حتى اليوم. ونصت المادة الأولى منه صراحة على التالي: « ان القوانين والمراسيم تصبح من الآن فصاعدا مرعية الاجراء في جميع انحاء الجمهورية اللبنانية في اليوم الثامن الذي يلي نشرها^{١٤} في الجريدة الرسمية ما لم يكن هناك نص مخالف. على أن المراسيم التي لا تختص بجمهور الرعية تصبح نافذة من تاريخ تبليغها».

وبموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٦ تاريخ ١٣ نيسان ١٩٤٣ أضيفت فقرة إلى المادة الأولى بحيث بات من الجائز اختصار المدة المعينة في الفقرة الأولى «شرط أن يؤمن نشر القوانين والمراسيم والقرارات بطريقة من طرق الاعلان غير التي ذكرت في الفقرة المشار اليها».

جراء ما تقدم يتبين لنا أن النظام القانوني في لبنان يسمح عند العجلة إشهار (أو إعلان) القوانين والمراسيم التنظيمية عبر وسيلة غير النشر في الجريدة الرسمية وهو ما حدث فعلا مرارا من خلال تعليق النص على مدخل رئاسة الحكومة كما حصل خلال سنة ١٩٧٦ خلال الحرب الأهلية.

هذا وقد استخدمنا تعبير «إشهار» عمدا كون المرسوم الاشتراعي رقم ١٦ أجاز «نشر» القوانين بطريقة غير «النشر» في الجريدة الرسمية. فكلية النشر الأولى لا يمكن منطقيا أن تعني النشر المادي عبر طبع القانون بل هي تعني أي وسيلة من وسائل الإشهار والإعلان (publicité). وقد تنبه مجلس شورى الدولة إلى هذه الملاحظة إذ اعتبر في قرار له التالي: «وبما انه يجمع تحت اسم «النشر» Publication مختلف الطرق التي تجيز او تسمح بايصال عمل اداري معين - عام او خاص - لمعرفة وعلم عدة اشخاص غير محددين» (قرار رقم ٣١ تاريخ ١٧/١٠/١٩٩٦).

والمشكلة التي يتوجب التنبه لها تتعلق بالطبيعة القانونية للموجب الذي يفرض نشر القوانين. فالدستور الفرنسي الحالي (كما دستور الجمهورية الثالثة) لا يتضمن نصا يوجب نشر القانون لكن هذا الموجب يجد سنده اليوم في الأمر التشريعي الصادر في ٢٠ شباط ٢٠٠٤ الذي ينص في مادته الثانية^{١٥} على نشر القوانين في الجريدة الرسمية بينما تضيف المادة الثالثة أن هذا النشر يتم في اليوم نفسه ورقيا والكترونيا.

14- والنص الفرنسي لهذا المرسوم الإشتراعي يستخدم تعبير «publication» لأن المقصود هو فعل النشر نفسه كما هو محدد في الجريدة الرسمية.

15- « Sont publiés au Journal officiel de la République française les lois, les ordonnances, les décrets et, lorsqu'une loi ou un décret le prévoit, les autres actes administratifs » (Ordonnance n° 2004-164 du 20 février 2004 relative aux modalités et effets de la publication des lois et de certains actes administratifs).

والواقع في لبنان كان مشابها قبل ١٩٩٠ كون الدستور لم يكن يفرض نشر القوانين في الجريدة الرسمية بل كان هذا الموجب يجب سنده في المرسوم الاشتراعي رقم ٩ الذي يفهم منه ضرورة نشر القوانين كي تصبح نافذة. وسنة ١٩٩٧ صدر القانون رقم ٦٤٦ الذي اقترحه الرئيس حسين الحسيني والذي يفرض نشر القوانين والمراسيم خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ إصدارها.

وهكذا نصل إلى الإشكالية التي بات يطرحها النص الدستوري عندما تم تعديله سنة ١٩٩٠ حول طلب النشر. فهل يعني أن طلب^{١٦} النشر بات يجعل من نشر القوانين في الجريدة الرسمية موجبا دستوريا. في هذه الحالة لا يمكن إشهار القانون إلا عبر نشره ماديا في الجريدة الرسمية ما يجعل من المرسوم الاشتراعي رقم ٩ الصادر سنة ١٩٣٩ مخالفا للدستور كونه يسمح بإشهار القوانين من دون طبعها في الجريدة الرسمية. والظاهر أن هذا هو المقصود من القانون رقم ٦٤٦ كونه ينص في مادته الأولى على التالي: « تطبيقا لاحكام المادة ٥١ ولاحكام الفقرة الاولى من المادة ٥٦ والمادة ٥٧ من الدستور، تنشر جميع القوانين في الجريدة الرسمية، خلال مهلة اقصاها خمسة عشر يوما من تاريخ اصدارها» ما يعني أن هذا القانون فسر الدستور بشكل يجعل من طلب النشر صلاحية مقيدة لا يمكن اتمامها إلا في طبع القانون في الجريدة الرسمية وهو كما رأينا ما يخالف قرار مجلس شورى الدولة الذي اعتبر أن النشر هو تعبير عام يقصد به الإشهار.

ولا بد من الإشارة ختاماً أن القوانين الفرنسية لا تحتوي عادة على نص يقول بنشرها أو متى يعمل بها كون الأمر التشريعي لسنة ٢٠٠٤ المذكور سابقاً هو الذي يفرض موجب النشر كما رأينا وهو أيضاً عدّل المادة الأولى من القانون المدني التي باتت تنص على أن القوانين تصبح نافذة في التاريخ التي تحدده وإذا لم يتم تحديد هكذا تاريخ في اليوم الذي يلي تاريخ نشرها. بينما القوانين اللبنانية تذكر دائماً في مادتها الأخيرة ضرورة نشر القانون وتحدد متى العمل به وفقاً لصيغ مختلفة إذ بعضها يقول «يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية» وبعضها يكتفي بالقول: «ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية» ما قد يفهم منه في هذه الحالة أن القانون لا يصبح نافذاً إلا بعد ثمانية أيام من نشره عملاً بالمرسوم الاشتراعي رقم ٩ لسنة ١٩٣٩.

16- نضع جانباً مسألة استخدام الدستور مصطلح «طلب» إذ هل يمكن رفض طلب رئيس الجمهورية بنشر القانون. فرنيس الجمهورية يوجه في الحقيقة أمراً بالنشر وليس مجرد طلب.

والغريب أن بعض القوانين قبل ١٩٩٠ تذكر فقط انه يعمل بها فور نشرها، فهل المقصود هنا نشرها في الجريدة الرسمية أو فور إصدارها من رئيس الجمهورية كون تعبير النشر قبل ١٩٩٠ كان يفهم منه الإصدار. كذلك نصت المادة الأخيرة من القانون رقم ٣٣ الصادر في ٢٩ آب ١٩٨٧ على التالي: «ينشر هذا القانون ويعمل به فوص صدوره» ما يعني أن القانون يصبح نافذا فور توقيعه من رئيس الجمهورية بينما تم نشره في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٧ ايلول من السنة نفسها، لا بل أن بعض القوانين نصت على التالي: «ينشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ويعمل به فور نشره» كقانون إنشاء المجلس العدلي الصادر في ٤ أيار ١٩٤٤ وقانون المتعلق بإدخال أحكام استثنائية في قانون الانتخابات الصادر في ٢٨ نيسان ٢٠٠٥.

ولا شك أن توقف الجريدة الرسمية عن الصدور بسبب الحرب بين آذار ١٩٧٦ ونهاية شباط ١٩٧٧ طرح مشكلة نشر القوانين بشكل جدي. ففي جلسة التاسع من آذار ١٩٧٦ التي أقر بها قانون تمديد ولاية مجلس النواب تنبّه النائب ريمون إده انه لا يمكن تضمين القانون كالمعتاد مادة أخيرة تنص على أن يعمل به فور نشره لذلك اقترح أن ينص القانون على أن يعمل به فور توقيعه ما يعني فور إصداره من رئيس الجمهورية.

وقد تضمن اقتراح النائب إده التالي:

«لما كانت المادة الثانية من مشروع قانون تمديد ولاية مجلس النواب، قد نصت على العمل بهذا القانون فور نشره، أي فور اعلانه في الجريدة الرسمية وفقاً لنص الفقرة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٣٩. ولما كانت الظروف الاستثنائية والخطيرة التي تمر بها البلاد توجب بما خص قانون تمديد ولاية المجلس النيابي، اعتماد اصول خاصة لا اعتبار هذا القانون نافذا ومعمولا به، وهذا خلافا لاحكام المرسوم الاشتراعي المذكور. لذلك اقترح تعديل المادة الثانية من مشروع القانون كما يلي:

«خلافا لاحكام المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ٢١ تشرين الثاني سنة ١٩٣٩. يعمل بهذا القانون فور توقيعه من قبل رئيس الجمهورية.»

وبالفعل سيقر مجلس النواب هذا التعديل وسيصدر القانون بتاريخ ١٣ آذار ١٩٧٦ علما انه لن يتم نشره في الجريدة الرسمية إلا في ٢٤ شباط ١٩٧٧ عندما تم استئناف طبعها بعد توقف دام لسنة تقريبا. ومن الملاحظ أن ريمون إده فسر النشر بوصفه حصرا للنشر في الجريدة الرسمية بينما

التعديل الذي أدخل سنة ١٩٤٣ على المرسوم الاشتراعي رقم ٩ يسمح بإشهار القوانين بوسائل أخرى. وبالفعل هذا ما حدث مع قانون منح الحكومة حق إصدار مراسيم اشتراعية الصادر في ٣٠ كانون الأول ١٩٧٦ والذي نص في فقرته الأخيرة على ان يعمل به «اعتبارا من اليوم التالي لتعليقه على باب مركز رئاسة الحكومة».

إن التخبط في نشر القوانين وتحديد تاريخ العمل بها هو نتيجة غياب تشريع واضح يفرق بين الإشهار والنشر لا سيما وأن قانون سنة ١٩٩٧ منع إشهار القوانين إلا عبر نشرها في الجريدة الرسمية. ويزداد الأمر تعقيدا كون القوانين اللبنانية تحدد بشكل شبه دائما في مادتها الأخيرة وجوب العمل بها فور نشرها ما يعني انها لا تحتاج إلى مرور ثمانية أيام كي تصبح مرعية الإجراء وفقا للمرسوم الاشتراعي رقم ٩. فالحل السليم هو عدم تضمين القوانين هكذا مادة بل الاكتفاء بوجود قانون عام كما في فرنسا يشرح كيف ومتى تصبح القوانين نافذة وفقط في حال وجود استثناء على القاعدة العامة يتم تحديد في كل قانون على حدة شروط وتاريخ نفاذه.

خامسا: إصدار القوانين الدستورية

تنص الفقرة الثانية من المادة ٧٩ من الدستور على التالي: «على رئيس الجمهورية أن يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية ويحق له خلال المدة المعينة للإصدار أن يطلب إلى المجلس بعد اطلاع مجلس الوزراء إعادة المناقشة في المشروع مرة أخرى ويصوّت عليه بأكثرية ثلثي الأصوات أيضاً».

الإشكالية التي لا يتم التنبيه لها هي لماذا أراد الدستور معالجة مسألة إصدار القوانين الدستورية بنص خاص يختلف عن إصدار القوانين العادية. بالحقيقة لا يمكن فهم المادة ٧٩ من الدستور اللبناني إلا على ضوء الجدل الذي دار في الجمهورية الثالثة الفرنسية حول وجوب إصدار القوانين الدستورية، إذ ذهب البعض إن الإصدار يتعلق فقط بالقوانين العادية ولا يشمل القوانين الدستورية.

ولا شك أن سبب الخلاف في فرنسا كان يعود إلى خلو القوانين الدستورية لسنة ١٨٧٥ من أي نص حول إصدار قوانين تعديل الدستور. فالمادة الثالثة من القانون الدستوري تاريخ ٢٥ شباط ١٨٧٥ كانت تنص على أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين التي يقرها مجلس الشيوخ ومجلس النواب، بينما القوانين الدستورية يتم اقرارها من قبل هيئة واحدة تعرف بالجمعية الوطنية وتتألف من أعضاء مجلسي الشيوخ والنواب ما قد يفهم منه أن رئيس الجمهورية لا يمكن له إصدار القوانين الدستورية

كونها لا تقر من المجلسين بل من مجلس واحد.

كذلك الأمر بالنسبة إلى طلب إعادة النظر بالقوانين الدستورية كون هذه الصلاحية التي يتمتع بها رئيس الجمهورية تخص فقط القوانين العادية التي يتم لإقرارها في المجلسين ولا يمكن تطبيقها على التعديلات الدستورية. لذلك ذهب بعض الفقهاء إلى القول حتى لو سلمنا بضرورة إصدار رئيس الجمهورية للقوانين الدستورية لكنه لا يحق له طلب إعادة النظر بها والمهلة الدستورية لإصدار القوانين العادية (شهر) لا يمكن تطبيقها بل يتوجب على رئيس الجمهورية إصدار القانون الدستوري في أسرع وقت ممكن^{١٧}.

وهكذا نفهم النص الخاص في المادة ٧٩ من الدستور اللبناني الذي كان سنة ١٩٢٦ يقول بأن رئيس الجمهورية ينشر (يصدر) القوانين بعد أن يكون وافق عليها مجلسا الشيوخ والنواب. ومن أجل تقادي الوقوع في الجدل نفسه الذي كان سائدا في فرنسا، تنبه من صاغ الدستور اللبناني، الذي كان بلا شك على دراية كبيرة بالنقاشات الدستورية الفرنسية، لهذه الإشكالية وحلها عبر تضمين الدستور نصا خاصا يقول بأن رئيس الجمهورية يصدر القوانين الدستورية ضمن المهلة ذاتها للقوانين العادية وله أن يطلب إعادة النظر بها.

سادسا: الاستعجال في الإصدار.

تنص المادة ٥١ من الدستور أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين خلال شهر إلا إذ قرر مجلس النواب استعجال الإصدار عندما يتوجب إصدار القانون خلال خمسة أيام فقط. وتجد هذه المادة مصدرها في المادة السابعة من القانون الدستوري الفرنسي الصادر في ١٦ تموز ١٨٧٥ والتي كانت تنص على أن رئيس الجمهورية يصدر القوانين خلال شهر، بينما تخفض هذه المهلة كي تصبح ثلاثة أيام فقط في حال اتخذ المجلس قرارا باستعجال الإصدار.

ولم يستخدم مجلس النواب في لبنان إمكانية استعجال الإصدار لسنتين طويلة إذ أول مرة جرى هذا الأمر كان مع قانون تعليق المهل في قانون الانتخابات الصادر في ١٢ نيسان ٢٠١٣ الذي نص في فقرته الأخيرة على التالي: « عمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية مع استعجال إصداره وفقاً لأحكام المادة ٥٦/ من الدستور ».

17- Joseph-Barthélemy et Paul Duez, Traité de droit constitutionnel, Librairie Dalloz, paris, 1933, p.897.

والغريب هنا تضمين الاستعجال في القانون نفسه علماً أن المادة ٥٦ من الدستور أن الاستعجال يتم بقرار يتخذه مجلس النواب ما يعني أن هذا القرار يجب أن يكون منفصلاً عن نص القانون ذاته ويتم التصويت عليه وحده. وهذا ما تذهب اليه المراجع^{١٨} الفقهية المعتبرة التي تشير أن التصويت على استعجال الإصدار يجب أن يتم بقرار منفصل بعد اقرار القانون.

لذلك لا يجب تضمين طلب استعجال الإصدار في القانون نفسه بل يمكن الإكتفاء بإبلاغ الحكومة قرار مجلس النواب عندما تتم إحالة القوانين اليها لإصدارها وهذا ما يحدث فعلياً في لبنان أيضاً إذ تتم الإشارة ان مجلس النواب طلب الاستعجال في إصدار القانون.

ولا بد من الإشارة هنا انه في جلسة ٥ تشرين الثاني ٢٠١٤ تم التصويت على عدد كبير من القوانين من دون التصويت على طلب الاستعجال في الإصدار لكل قانون بشكل منفصل، ومن ثم في نهاية الجلسة يعلن رئيس المجلس التالي:

«قبل أن نستأنف الجلسة، قد اتفقت مع دولة الرئيس تمام سلام اذا أمكن أن نقوم باستعجال القوانين التي أقرت في هذه الجلسة، اذا سمحت بذلك. لأننا اذا أردنا الانتظار شهراً للتوقيع، فزملأونا كتلة الكتائب لا يوقعون، وبالتالي نحن مضطرون أن ننتظر شهراً لكي يتم نشرها فتكون قد فقدت قيمتها».

وبالفعل سيوافق مجلس النواب على طلب استعجال الإصدار من دون وجود مادة في القانون تشير إلى ذلك. وسيتم نشر هذه القوانين في الجريدة الرسمية من دون إصدارها من مجلس الوزراء الذي كان حينها يتولى صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة كون مجلس الوزراء لم يتمكن من الاجتماع لإصدارها خلال خمسة أيام.

18- « L'autre déclaration d'urgence est celle prévue par l'article 7 de la loi du 16 juillet 1875 : elle ne concerne que l'abréviation des délais de promulgation. Elle doit intervenir dans chaque Chambre après que la loi a été votée (...). Elle porte seulement, mais nécessairement, sur ce point, que la promulgation est urgente » (A. Esmein, *Éléments de droit constitutionnel français et comparé*, Tome 2, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1921, p. 71).

وأيضاً في المعنى نفسه:

«La promulgation d'urgence peut être demandée dans chaque Chambre, par un ou plusieurs membres, après le vote définitif d'un projet de loi » (Eugène Pierre, *Traité de droit politique, électoral et parlementaire*, Librairies-Imprimeries réunies, Paris, 1924, p. 561).

سابعا: إشكاليات نظرية في تعريف الإصدار.

لم تقدم هذه الدراسة عمدا تعريفا للإصدار لأن الغاية لم تكن تكرار الأفكار نفسها ومعالجة الإشكاليات ذاتها التي تشغل عادة الحياة السياسية في لبنان ومن يدور في فلكها. وبالحقيقة أن تعريف الفقهاء للإصدار يمكن حصره في مقاربتين أساسيتين:

- الإصدار بوصفه الأمر بتنفيذ القانون: الإصدار هو الأمر الذي يوجهه رئيس الجمهورية لكافة أجهزة الدولة لتطبيق القانون. ولما كان تطبيق القانون هو من اختصاص السلطة التنفيذية كان إصدار القوانين صلاحية تخص هذه الأخيرة التي عادة ما كانت تتجسد بشخص الملك أو رئيس الدولة، إذ أن مجلس النواب صحيح أنه يقر القوانين لكن لا يحق له تنفيذها عملا بمبدأ الفصل بين السلطات، ما يعني أن الإصدار هو نتيجة لضرورة الفصل بين الأجهزة التشريعية والأجهزة التنفيذية في الدولة¹⁹.
- الإصدار كالتثبت من وجود القانون وصحته: الإصدار هو الوسيلة التي تسمح بالتثبت من وجود القانون أي التأكد من أن النص المحال إلى رئيس الجمهورية هو فعلا النص النهائي الذي أقره البرلمان. والتثبت يكتسي قيمة مضاعفة عندما يكون البرلمان مؤلفا من غرفتين، بحيث يكون التثبت من وجود القانون يعني أن النص ذاته تم إقراره في مجلسي الشيوخ والنواب في حالة الجمهورية الثالثة الفرنسية ولبنان بين ١٩٢٦ ونهاية ٢٠١٩٢٧.

19- « La promulgation est l'acte par lequel le chef du pouvoir exécutif déclare exécutoire une loi régulièrement votée par le Corps législatif, et donne aux agents de l'autorité publique l'ordre de veiller à son exécution et d'y prêter main-forte au besoin. La nécessité de la promulgation est une conséquence logique du principe de la séparation des pouvoirs. La loi est bien parfaite et définitive lorsqu'elle a été votée par le pouvoir législatif, mais elle n'est pas exécutoire tant que la promulgation n'a pas eu lieu. Le droit et le devoir de veiller à son exécution appartiennent, en effet, au pouvoir exécutif; tant que celui-ci n'a pas donné l'ordre d'y procéder, aucune des autorités publiques ne saurait en tenir compte. » (A. Esmein, *Eléments de droit constitutionnel français et comparé*, Tome 2, Librairie de la Société du Recueil Sirey, Paris, 1921, p. 66).

20 "Du moment que la loi est la volonté concordante des deux chambres, il est nécessaire qu'une troisième autorité constitutionnelle différente constate que cet accord existe,

ودون الدخول في الجدل الفقهي حول ضرورة الإصدار من أجل اكتمال عناصر القانون لا بد من الإشارة أن الفقيه الألماني الكبير «لابند» ميّز في النظام القانون للإمبراطورية الألمانية بين الأمر الملكي (sanction) وإصدار القانون (promulgation) إذ عملاً بالمبدأ الملكي (principe monarchique) الذي تقوم عليه الدولة الألمانية، فقط الإمبراطور يملك السلطة العليا التي تخوله إصدار الأوامر الملزمة للجميع. فالمجالس النيابية تقوم فقط بتحديد المحتوى الفكري للقواعد القانونية بينما سيادة الدولة تتجسد في الأمر الملكي الذي بموجبه يعطي الإمبراطور لهذا المحتوى قوته التشريعية^{٢١}. بينما الإصدار هو الإعلان الصريح عن الإرادة التشريعية الذي يختلف عن النشر، كون الإصدار لا يهدف إلى تمكين الجميع من معرفة القانون بل إلى تثبيت الإرادة التشريعية والتصديق على صحتها، الأمر الذي كان يتم في النظام القانون الألماني، والمتبع اليوم في جميع الدول تقريباً، بمستند مكتوب ينتج عنه الأمر التشريعي ومحتواه.

ولا شك أن نظرية «لابند» لم تعد صالحة اليوم لكنها مهمة كونها تظهر الفرق بين تعريف الأصدار كأمر موجه من السلطة التنفيذية (وهو التعريف الشائع في الفقه الفرنسي واللبناني) لتنفيذ قانون أقرته السلطة التشريعية وبين الأمر الملكي الذي وحده يجسد سيادة الدولة.

في مطلق الأحوال، أن تعريف الإصدار بإعتباره نتيجة لفصل السلطات أو وسيلة للتثبيت من وجود القانون يطرح مجموعة من الإشكاليات النظرية التي يتم إغفالها والتي سنستعرضها بإختصار من دون الإدعاء بقدرتنا على تقديم حلول لها هنا.

فإذا كان الإصدار نتيجة لفصل السلطات كي يمكن فهم مثلاً أن بعض الدساتير في فرنسا نصت على أنه في حال عدم قيام رئيس الدولة بإصدار القانون في المهلة المحددة تنتقل تلك الصلاحية إلى رئيس الجمعية الوطنية. وهذا ما تعبر عنه المادة ٥٩ من دستور الجمهورية الثانية^{٢٢}

que le même texte a été adopté par les deux chambres (...) La promulgation constate officiellement l'existence de la loi. (Joseph-Barthélemy et Paul Duez, Traité de droit constitutionnel, Librairie Dalloz, paris, 1933, p. 740).

21- « La souveraineté de l'Etat ne s'affirme pas par la détermination du contenu de la loi, mais par la sanction de la loi ; cet acte seul est un acte législatif » (Paul Laband, Le droit public de l'Empire Allemand, Tome II, Paris, 1900, p.267).

22- A défaut de promulgation par le président de la République, dans les délais déterminés par les articles précédents il y serait pourvu par le président de l'Assemblée nationale».

(١٨٤٨-١٨٥٢) وكذلك المادة ٣٦ من دستور الجمهورية الرابعة^{٢٣} (١٩٤٦-١٩٥٨) في فرنسا. ففي هذه الحالة يقوم ممثل عن السلطة التشريعية بإصدار القانون ولا يمكن لنا القول أن ذلك يشكل تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

مشكلة إضافية تظهر أيضاً في حال اعتبرنا أن الإصدار هو أمر يوجهه رئيس الجمهورية لتنفيذ القانون. فالأمر يصدر عن سلطة تسلسلية عليا، وإذا كان ذلك ممكناً عندما يتم توجيه الأمر إلى الأجهزة التنفيذية في الدولة (الإدارة والقوى المسلحة) لكن لا يمكن تخيله عندما يتعلق الأمر بالسلطة القضائية. فالمحاكم تطبق القوانين لكنها لا تخضع لأي سلطة تسلسلية تعود للجهة المخولة بإصدار القانون كون رئيس الجمهورية لا يحق له توجيه الأوامر إلى القضاء.

وترتدي هذه المشكلة بعداً إضافياً في لبنان كون اتفاق الطائف نقل السلطة التنفيذية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، لا بل أن المادة ٦٥ من الدستور أناطت صراحة السلطة التنظيمية بمجلس الوزراء مخولة إياه أيضاً «السهر على تنفيذ القوانين»، ما يعني أن إصدار القانون، في حال كان الإصدار هو أمر بتنفيذ القانون، يجب أن يكون من ضمن صلاحيات مجلس الوزراء، وهو من الأمور غير المألوفة في النظم البرلمانية، وهذه نقطة تضاف إلى التناقضات المنطقية المتعددة التي أدخلت على الدستور بعد تعديله سنة ١٩٩٠.

أما المقاربة التي ترى في الإصدار وسيلة للتثبيت من وجود القانون وصحته فإنها تصطدم بحقيقة أن رئيس الجمهورية لا يتحقق فعلياً من أن النص المحال إليه هو ذاته الذي أقره مجلس النواب إذ أن هذا الأمر يقوم به الجهاز الإداري في المجلس التابع لرئيس مجلس النواب. فحتى لو استلم رئيس الجمهورية نصاً يختلف عن النص الذي صوت عليه النواب، وفي حال افترضنا أن هذا الاختلاف كان فقط نتيجة خطأ غير مقصود، فإن رئيس الجمهورية يظل مرغماً بإصداره خلال المهلة الدستورية ويمكن لدوائر مجلس النواب لاحقاً أن تصحح هذا الخطأ بنشر الصيغة الصحيحة في الجريدة الرسمية.

23- «A défaut de promulgation par le président de la République dans les délais fixés par la présente Constitution, il y sera pourvu par le président de l'Assemblée nationale».

ولا يرد على ذلك بأن رئيس الجمهورية يمكن له أن يعيد القانون إلى مجلس النواب لتصحيح الخطأ كون دوائر مجلس النواب حتى لو قام هذا الأخير بالتصويت مجدداً على القانون، يمكن لها أن تحيل القانون مع الخطأ نفسه مجدداً أو مع أخطاء جديدة بحيث يصبح رئيس الجمهورية ملزماً بإصدار القانون كونه لم يعد يحق له إعادة القانون إلى المجلس مرة ثانية.

ولا شك أن مسألة استلام رئيس الجمهورية لنص مختلف عن النص الذي أقره مجلس النواب تطرح إشكاليات دستورية مهمة لا يمكن لنا التوسع بها هنا لكنها تحد جداً من قيمة تعريف الإصدار كوسيلة للتثبيت من صحة القانون²⁴.

هذا وقد عرّف المجلس الدستوري اللبناني في قراره رقم ٦ تاريخ ٦ آب ٢٠١٤ الإصدار بأنه «الإثبات الرسمي لوجود القانون الذي أقره مجلس النواب، وذلك بتوقيع رئيس الجمهورية عليه، لوضعه موضع التنفيذ» مضيفاً في قرار سابق له أن طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر في القانون يؤدي إلى تجميده «دون أن يفقد هذا التجميد القانون كيانه» (قرار رقم ٤ تاريخ ٢٩ أيلول ٢٠٠١) لأن رئيس الجمهورية يصبح ملزماً بإصدار القانون في حال أقره مجلس النواب مجدداً بالغالبية المطلوبة وإلا اعتبر نافذاً حكماً من دون توقيعه ووجب نشره في حال انقضت المهلة الدستورية للإصدار²⁵.

وهكذا نلاحظ أن التعريف الذي أعطاه المجلس الدستوري يجمع بإقتضاب عناصر كل من التعريفين

24- للقرءاء حول إشكالية سحب مرسوم إصدار قانون تم نشره يحتوي على نص لم يقره مجلس النواب وإشكالية تصحيح الأخطاء التي تقع خلال نشر القانون في الجريدة الرسمية مراجعة المقال التالي:

Gaston Gèze, la promulgation de la loi, *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, Tome XXXV, No 1, Jan.-Fév.-Mars 1918, paris, pp. 378-400.

25- وهذا ما حدث بالفعل أكثر من مرة إذ انقضت المهلة الدستورية دون إصدار رئيس الجمهورية للقانون فتم اعتباره نافذاً حكماً ونشر في الجريدة الرسمية خالياً من أي توقيع.

السابقين، فالإصدار هو إثبات رسمي بوجود القانون، وهو أيضا يؤدي إلى وضع هذا الأخير موضع التنفيذ. وقد شرحنا الإشكاليات النظرية المرتبطة بهذه المقاربات لذلك نرى في ختام هذه الدراسة اعتماد تعريف أشمل مفاده أن الإصدار هو العمل القانوني الذي يختم العملية التشريعية ويعطي للقانون تاريخه الذي يسمح بمعرفة متى سيدخل حيز التنفيذ.

في الختام، يتبين أن إصدار القوانين هي عملية غنية جدا من الناحية النظرية وتسمح بتحليل تطور الفكر القانوني والدستوري عبر السنوات لا بل القرون. لذلك لم تهدف هذه الدراسة إلى تكرار الإشكاليات نفسها التي يتم طرحها دائما في لبنان كونها تتسم بالرتابة الفكرية والنظرة التقنية المفصولة عن تاريخ الأفكار السياسية والقانونية. فمن خلال صلاحية إصدار القانون يمكن فهم ليس فقط النظام الدستوري السائد في دولة ما بل أيضا الشرعية السياسية التي تقف خلف السلطة التشريعية وتبرر دورها في المجتمع.

الباب الثاني
تعليق على القرارات

تعليق فقهي على قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠١٩/٢٣
تاريخ ٢٠١٩/٩/١٢ المنشور في الجريدة الرسمية
عدد ٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٩/١٩

د. أمين عاطف صليباً

رئيس هيئة الأركان الأسبق في قوى الأمن الداخلي

محام وأستاذ جامعي

بداية أود التوضيح أن هذا التعليق لن أنشره سوى في مجلة علمية قانونية، لأنني أتوجه من خلاله الى القراء المتخصصين والملمين في علم القانون بصورة عامة وعلم القانون الدستوري بصورة خاصة.

كما يقتضي التنويه أن علم القانون أصبح اليوم يركز على التخصص الذي يختلف من قانون الى آخر لأن القانون المدني يختلف عن نظيره الجزائي، حيث يتبدى الخلاف كذلك عند التطرق الى القانون الإداري، الذي له أصوله وآلياته المختلفة كلياً عن بقية القوانين، وإذا كان الأمر كذلك مع القانون الاداري، الذي يُعد جزءاً من المنظومة القانونية المرعية الإجراء، فكم بالحري مع القانون الدستوري - غير الكلاسيكي - الذي يتكأ عليه إجتهد القضاء الدستوري حول العالم، والذي أسس لنظريات ومبادئ غير مسبوقة بهدف الحفاظ على حقوق الإنسان وحياته، ولضبط العلاقة بين مختلف السلطات الدستورية، بحيث أصبح فقه القانون الدستوري يشغل موقعاً غير مسبوق في علم القانون، حيث يجمع الرأي أنه لا وجود لدولة القانون - التي تعني خضوع الحاكم قبل المحكوم للقانون - من دون وجود قضاء دستوري فاعل. وعلى هذه الأسس سأدخل في كتابة تعليقي على باكورة قرارات المجلس الدستوري (القرار رقم ٢٣) الذي عُيِّن مؤخراً لنضع النقاط على الحروف ولنوضح لمن يرغب أين هي مكامن الخلل في هذا القرار الذي عالج المجلس الدستوري مسألة الطعن في قانون الموازنة لعام ٢٠١٩ برقم ١٤٤ تاريخ ٢٠١٩/٧/٣١.

سأسعى للتعليق على أهم ما ورد في متن القرار لأن تفصيله بالكامل يتطلب عدة صفحات!! لذا سأركز على المهم مما ورد فيه، وذلك وفق التالي:

أولاً: البت بدستورية المادة ٢٦ من القانون [ص ٣٠٨٥ وما يليها من الجريدة الرسمية]

**** نصت تلك المادة على ما يلي:**

«خلفاً لأي نص آخر تلغى الإعفاءات الممنوحة لبعض الأشخاص والجهات على رسوم تسجيل وسير جميع المركبات والآليات باستثناء الإعفاءات المعطاة للجهات التالية: (٥ جهات محددة بكل وضوح لا داعٍ لذكرها).»

**** هنا نبدأ بالحديث التي أستند لها المجلس الدستوري للإبطال الجزئي لهذه المادة فيما يتعلق بعدم ذكر القضاة من جملة الواجب إعفائهم أسوة بالجهات الخمس المذكورة.**

*** حيث أن المادة ٢٠ من الدستور تنص على التالي: (لا ضرورة لذكرها)**

*** حيث أن الدستور في المادة ٢٠ أودع السلطة التشريعية أمانة وضع قانون يحدد شروط وحدود الضمانة القضائية..... فيكون الدستور بذلك قد ارتقى بالضمانة القضائية الى مستوى الضمانة الأساسية الجوهرية ذات القيمة الدستورية.**

*** حيث أن المشرع إعمالاً لموجب الضمانة القضائية، وضع عدة نصوص منها المادة ١١ من نظام صندوق التعاضد [المرسوم الإشتراعي ٨٣/٥٢] التي تنص على إستفادة القضاة شخصياً من الإعفاءات الواردة في المادة ٥٨ من قانون الجمعيات، ومنها الإعفاء من رسوم السير والميكانيك حيث..... أنها لم تحدد أو توضح من هم هؤلاء الأشخاص والجهات دون أن يشمل الأستثناء القضاة شخصياً المنتسبين الى صندوق تعاضدهم.**

*** حيث أن المادة ٢٦ المطعون فيها تكون قد عادت عن ضمانة قضائية جوهرية وأساسية، من الضمانات ذات القيمة الدستورية، متجاوزةً بالتالي الصلاحية التي منحها الدستور في مادته ٢٠ للسلطة التشريعية ...**

*** حيث أن حظر العودة عن ضمانة أساسية ذات قيمة دستورية، أو الانتقاص منها، هو من المبادئ المتعارف عليها في الفقه والإجتهد الدستوريين وهو المبدأ المعروف**

L'effet Cliquet أي الإطار الذي لا يمكنه أن يدور إلا في اتجاه واحد.

لينتهي القرار بالحشية الأخيرة المتعلقة بهذه المادة وفق التالي:

*[«حيث ان المادة ٢٦ المطعون فيها بإلغائها إحدى الضمانات الأساسية ذات القيمة الدستورية المكرسة قانوناً للقضاة، تكون قد خالفت المادة ٢٠ من الدستور، الأمر الذي يقتضي معه إعلان عدم دستوريته جزئياً وبالتالي إبطالها جزئياً لجهة عدم ذكر القضاة شخصياً»].

أنتهى القرار

بداية أود أن أبدأ التعليق من آخر القرار وفق التالي:

- لا يوجد في فقه القانون الدستوري ما يُعرف بالإبطال الجزئي لمادة قانونية، هناك فعلاً إبطال جزئي لمادة بكاملها شرط أن لا تؤثر على تكامل بقية مواد القانون المطعون فيه [هذا ما هو مستقر عليه الاجتهاد الدستوري حول العالم].

في هذا المجال لا بُد لي من الإحتكام الى رأي فقهاء القانون الدستوري الفرنسيين ومنهم الفقيه Guillaume Drago في كتابه: *Contentieux constitutionnel français* الذي أوضح مفهوم الإبطال الجزئي [ص ٤٢٣ من الكتاب Puf ١٩٩٨] وفق التالي:

”Décisions de non-conformité partielle”

La déclaration d'inconstitutionnalité ne peut concerner que quelques articles
Dans ce cas ,les dispositions inconstitutionnelles sont déclarées .de la loi
 “séparables du reste de la loi

ما معناه: «أن الإبطال الجزئي لا يمكن أن يسري سوى على بعض مواد القانون، في هذه الحالة تعتبر المواد غير الدستورية منفصلة عن بقية مواد القانون».

هذا ما أشرنا اليه أعلاه، أضف الى كل ذلك إن متابعة رأي الفقيه نفسه في ذات الصفحة، يوضح بأن هذا الإبطال الجزئي يُتيح للرئيس الفرنسي وفق أحكام المادة ١٠ من الدستور الفرنسي، إما نشر القانون المجتزأ كونه لا تأثير على تكامله، أو يعيده الى السلطة التشريعية لقراءة ثانية تأخذ بعين الإعتبار ما أُبطل في قرار المجلس الدستوري، وذلك حفاظاً على وحدة القانون.

هذا جائز في فرنسا حيث يمكن للرئيس أن يحيل القانون مجدداً الى المجلس السلطة التشريعية لأن الطعن في القانون وفق الدستور الفرنسي يتم قبل النشر، وهذا غير ممكن في لبنان، حيث أن الطعن يتم بعد النشر، وهنا نسأل كيف يستقيم هذا الإبطال الجزئي ضمن المادة عينها، والقانون قد نشر وفق صيغته التي أقرها المجلس النيابي.

-أضف الى ذلك أن الإبطال الجزئي في الإجتهد الدستوري، يخالف الإبطال الجزئي لأي قرار يصدره مجلس الشورى، الذي يُلزم الادارة على تعديل قرارها الإداري وفقاً لمنطوق الإبطال الجزئي، لكن في الواقع التشريعي، لا يوجد إبطال جزئي ضمن مادة قانونية، لأن النص سيبقى على حاله ولن يقدم المشرع على تعديله، وإذا قام بذلك يكون الإبطال الجزئي قد حقق نتائجه وعُدلت المادة وفقاً لقرار المجلس الدستوري الملزم، كما هي الحال في فرنسا، وليس في لبنان.

وتأكيداً على ما شرحناه أعلاه، نورد رأي الفقيه أعلاه [ص ٤٢٢ ذات الكتاب] حيث قال:

“Cette technique (non-conformité partielle) est inspirée du contentieux administratif qui connaît les notions de divisibilité et d’indivisibilité des actes administratifs, déclarées par le juge administratif à l’occasion d’un litige”.

-من المستغرب أن يصنف المجلس الدستوري مسألة الإعفاء من رسوم السير والميكانيك على أنها من الضمانات (garanties) الأساسية ذات القيمة الدستورية، لأن الإعفاء يصنف من باب الإمتياز (Privilège) الممنوحة للقضاة وشتان ما بين التوصيفين، لأن القضاء في لبنان هو بأمرس الحاجة الى ضمانات أساسية تحصنه وتمنع تدخل السلطتين التشريعية والتنفيذية في أعماله وفق ما تنص عليه المادة ٢٠ من الدستور.

-لأجل الصدف أن من أبتدع نظرية Effet Cliquet هو الفقيه الدستوري الفرنسي Dominique Rousseau الذي أورده في كتابه (فقه القانون الدستوري، الموجود في مكتبة المجلس الدستوري) حيث كان يقصد فعلاً عدم المساس بالضمانات التي يكون المشرع قد لحظها في قانون سابق، حيث لا يجوز له عملاً بهذه النظرية أن يعود عنها، وقد أعمدت هذه النظرية في تسعينات القرن الماضي، بعد صدور قرار المجلس الدستوري الفرنسي المتعلق بإعادة تنظيم قانون المرئي والمسموع، حيث سعى المشرع أن يقلل أو بالأحرى يعود عن ضمانات وردت في قانون سابق، تتعلق بحق جوهرى لصيق بالإنسان منذ ولادته، والمتعلق بحرية إبداء الرأي. حيث أبطل المجلس الدستوري الفرنسي

يومها المواد التي أنقصت من الضمانات السابقة!! طبقاً للنظرية أعلاه.

لكن الأرتكاز على هذا المبدأ من قبل مجلسنا الدستوري لم يكن في موقعه القانوني، لا بل أنه قلل من قيمة الضمانات الأساسية والجوهرية التي يتوق إليها القضاء وفق المادة ٢٠ من الدستور. لأن الضمانات شيء والأميازات شيء آخر.

- هنا يعتبر ما أنتهى اليه المجلس الدستوري - في الحثيتين ما قبل الأخيرة - من أن رجوع المشرع عن ما كان قد قرّره في هذا المجال، هو مخالفة دستورية. لم يكن في موقعه الصحيح قياساً على تفسير الفرق بين الأمتياز والضمانة الجوهرية الوارد أعلاه، وبالتالي يكون المجلس الدستوري قد مسّ بصلاحيّة المشرع وسلطته التقديرية، والفقه والأجتهد الدستوري متفقان على عدم جوازية المساس بالسلطة التقديرية للمشرع، خاصة كما كانت الحال عند إقرار موازنة ٢٠١٩ بروحية التشف وضبط الصرف من مالية الدولة.

بالتالي يكون الإبطال - الجزئي - في غير موقعه الدستوري ولا الوصفي وليس من صلاحية المجلس الدستوري أن يحل نفسه مكان المشرع لا سيما لجهة سلطته التقديرية.

- وأخيراً أسأل وبكل موضوعية كيف أستند القرار الى مسألة عدم ذكر القضاة شخصياً ضمن هذه المادة، ليعتبر ذلك أنه سبب من أسباب الإبطال، إذ منذ متى كان التشريع يخرج عن مبدأ العمومية، وفي حال خروجه يؤدي ذلك الى إبطاله لخرق مبدأ العمومية، ولهذا من المستغرب الاستناد الى مثل هذا السبب [عدم ذكر القضاة شخصياً] من قبل المجلس الدستوري للإبطال الجزئي للمادة المذكورة!!

أنتهى من التعليق على المادة ٢٦ لأنتقل الى التعليق على ما أنتهى اليه القرار بخصوص الفقرة الثانية من المادة ٨٠ من قانون الموازنة موضوع الطعن:

ثانياً: في مدى دستورية الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠ من القانون ٢٠١٩/١٤٤. [نقل حرفي عن القرار].

*) (حيث أن المادة ٨٠.....

ثم نصت في فقرتها الأخيرة على ما يلي:

«يحفظ حق الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بناء على قرار مجلس الوزراء وأعلنت نتائجها حسب الأصول بتعيينهم في الإدارات العامة».

* حيث أن الدستور نصّ في الفقرة ج من مقدمته على المساواة في الحقوق والواجبات بين جميع المواطنين دون تمايز أو تفضيل وفي مادته ٧ على أن اللبنانيين سواء لدى القانون ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم وفي مادته ١٢ على أن لكل لبناني الحق في تولي الوظائف العامة لا ميزة لأحد على آخر إلا من حيث الاستحقاق والجدارة حسب الشروط التي ينص عليها القانون.

* حيث من نحو أول، ان حفظ حق الناجحين في المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية بناء على قرار مجلس الوزراء وأعلنت نتائجها حسب الأصول بتعيينهم في الإدارات المعنية دون تحديد مدة أوسقف زمني لحفظ حق هؤلاء يخرق مبدأ مساواة اللبنانيين في تولي الوظائف العامة المنصوص عليه في المادة ١٢ من الدستور عبر قطع الطريق أمام سائر اللبنانيين لتقديم ترشيحاتهم لتولي الوظائف المحفوظ حق الناجحين في اشغالها الى أجل غير مسمى.

* حيث من نحو ثانٍ ان الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠ هي غير واضحة وغامضة تثير الالتباس واحتمال التطبيق الاعباطي لأحكامها لأنها تتضمن تحديد أو حتى عناصر تحديد المباريات والامتحانات التي أجراها مجلس الخدمة المدنية ولا تتضمن تعيين قرار مجلس الوزراء الذي بالاستناد اليه أجريت المباريات والامتحانات فضلاً عن عدم الإشارة الى ما اذا كانت المهلة المحددة للتعيين بعد إعلان النتائج قد أنقضت أو لا تزال سارية.

* حيث من نحو ثالث اذا كان وقف التوظيف والتعاقد الجديد بجميع أشكاله يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالموازنة العامة، لما في الاستمرار به في زيادة الأنفاق العام الا ان حكم الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠ يشكل بصورة بديهية فارساً من فرسان الموازنة.

* حيث إن الاجتهاد الدستوري اللبناني والفرنسي مجمع على القول بعدم دستورية النصوص التشريعية غير الواضحة وغير المحددة التي تتيح للإدارة التطبيق الإعتباطي لهذه النصوص وكذلك الأمر بالنسبة لفرسان الموازنة التي لا علاقة لها لبته لا مباشرة ولا غير مباشرة بالموازنة ومفهومها. ولكن

* حيث إن الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠ على الرغم من عدم انسجامها مع الدستور تثير موضوعاً شائكاً مرتبطاً ولو بصورة غير مباشرة بتفسير المادة ٩٥ من الدستور.

*حيث إن رئيس الجمهورية أرسل الى المجلس الدستوري طلباً يرمي الى تفسير المادة ٩٥ من الدستور .

*حيث ان المجلس النيابي أصبح واضعاً يده على الموضوع [حدد موعد جلسة تفسير المادة ٩٥ في ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩]

*إذلك لم يقض المجلس الدستوري بإبطال الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠.

[انتهى نص القرار فيما يتعلق بالمادة ٨٠] وقد أدرجته بحرفيته لكي يتمكن القارئ من مقارنة الوقائع الواردة فيه مع التعليق عليه!!

-بداية لا بُد من التوضيح أن المادة ٨٠ لم تكن عرضة للطعن المباشر من قبل المراجعين ٤ و٥/٢٠١٩. فقط ورد في الطعن رقم ٥ عبارة و«سائر المواد التي يراها المجلس غير دستورية».

-في مطلق الأحوال المجلس الدستوري، ليس بحاجة في معرض الطعون الدستورية لذكر تلك العبارة، لأنه من واجبه ووفق صلاحياته أن لا يتوقف عند المواد المطعون بدستوريتها لأن القاضي الدستوري في معرض الطعون الدستورية يعتبر قاضٍ بصلاحيات (Ultra Petita) بحيث لا يُترك أي نص في القانون دون إخضاعه للرقابة الدستورية! خلافاً لصلاحيته كقاضٍ إنتخابي (Extra Petita)، أي قاضٍ مقيد بنص قانون الإنتخاب وما يتصل به من قوانين!

وعلى هذا الأساس أبدأ تعليقي الموضوعي وبكل تجرد وفق التالي:

للأسف التناقض والإرباك لا يحتاج الباحث الى جهد للوقوف عليهما:

1- بالنسبة للتناقض لا نرى أي تبرير بين قرار المجلس بإبطال المادة ٢٧ جزئياً في البند (رابعاً من القرار ص ٣٠٩٢ و٣٠٩٣ من الجريدة الرسمية) في الحيثية الرابعة من هذه الفقرة، بسبب الغموض والالتباس والتناقض، ثم يناقض المجلس نفسه فيما يتعلق بالفقرة الأخيرة من المادة ٨٠ [التي تطرق اليها في الحيثية الرابعة من الفقرة ب (ص ٣١٠٩ من الجريدة عينها) حيث أكد بأن هذه الفقرة غامضة وغير واضحة!!! ولم يُبطلها.

2- في سياق التناقض أيضاً، نرى أن المجلس بالرغم من إقراره بأن هذه الفقرة تُدرج

تحت عنوان «فرسان الموازنة» لكنه تجاوز الإبطال بالرغم من أنه قرر الإبطال الجزئي للمادة ٨٩ في سياق الحيثية الثانية (ص ٣٠٩٠ أي في فقرة سابقة من القرار عينه) لأن المادة ٨٩ المطعون فيها تعتبر «وفق تعبيره»، [بإستثناء ما سبق، فارساً من فرسان الموازنة وبالتالي مخالفة للدستور، تحديداً مادته ٨٣ فيقتضي إعلان عدم دستوريته وإبطالها جزئياً].

3- أما الإرباك فحدث ولا حرج، إذ عندما يتم التدقيق في هذه الفقرة من القرار، يتبين الإرباك بصورة جلية، وكأنه هروب الى الأمام إذ ورد في متن القرار النقاط التالية:

- خرق مبدأ المساواة بين اللبنانيين (الحيثية الثالثة ص ٣١٠٨). «حرفياً في القرار»

[سيما وأن هناك فئة من المواطنين تقدمت بأمتحانات للأنخراط في قوى الأمن الداخلي منذ أكثر من سنة ونصف، لم تُعلن النتائج، ولم تشملهم هذه الضمانة، التي حُصرت بالناجحين في أمتحانات مجلس الخدمة المدنية].

- الفقرة الأخيرة غير واضحة وغامضة (الحيثية الرابعة ص ٣١٠٩) «حرفياً في القرار».

- الفقرة الأخيرة تشكل بصورة بديهية فارساً من فرسان الموازنة (الحيثية الخامسة) «حرفياً في القرار».

- الإرباك بادٍ في مجمل (الحيثية السادسة) التي جمعت كل المخالفات الدستورية في متنها.

- والأكثر غرابة ما ورد في (الحيثية السابعة) من أن الفقرة الأخيرة من المادة ٨٠ بالرغم من عدم إنسجامها مع الدستور!!!!!!

الانسجام تعبير غريب عن الفقه الدستوري في العالم، لأنه إما أن تكون المادة المطعون فيها مُطابقة للدستور أم مخالفة له. أو تتطلب تفسيراً موجهاً أو بناءً لها!!

أضف الى كل ذلك لقد مهد هذا القرار الى ذلك مبدأ دستوري واضح لا لبث فيه والمتعلق بمبدأ سنوية الموازنة وفق المادة ٨٣ من الدستور، حيث أن هذه الفقرة الثانية لا بُدَّ من أن تسقط مع انتهاء قانون الموازنة موضوع الطعن بنهاية ٢٠١٩ وإقرار موازنة ٢٠٢٠. وعلى هذا الأساس أبتدع الاجتهاد الدستوري الفرنسي توصيف «فرسان الموازنة» الذي يشمل كل مادة قانونية لا علاقة لها بالموازنة، كجباية وصرف، والتي لها مفاعيل تتخطى مبدأ السنوية للموازنة! [هذا الموقف من مبدأ سنوية الموازنة كان المجلس قد سبق له وأعترف به عندما تصدى للطعن بالمادة ٩٤ من القانون عينه (لطفاً مراجعة القرار ص ٣٠٨٨ عندما قرّر الإبطال الجزئي لكلمتي تدريجياً والتدريجي لمخالفتهما مبدأ سنوية الموازنة. تتناقض بهذا الشكل غير مقبول إطلاقاً!!

في نهاية هذا التعليق نود أن نبدي رأينا الدستوري المتمحور حول وجوب إبطال هذه الفقرة من المادة ٨٠ وذلك للأسانيد التي أوردها المجلس الدستوري والمبينة أعلاه، أضف الى كل ذلك أن هذه المادة قد خرقت مبدأ من المبادئ الدستورية المسلم بها في الفقه الدستوري ألا وهو: عمومية التشريع، حيث يبطل كل قانون قد لحظ فئة معينة من المواطنين، لأنه ينطوي على تمييز سلبي، يخرق مبدأ المساواة بين المواطنين. إذ أن هذا التمييز لا يمكن تصنيفه بأي شكل من الأشكال تحت خانة التمييز الإيجابي، الذي يقبله الاجتهاد الدستوري عندما يتعلق الأمر بفئة من المواطنين ذات الإحتياجات الخاصة!!

وعليه كنت أتمنى على المجلس الدستوري، أن يحزم أمره لجهة إبطال هذه الفقرة، لأن بقائها - بالرغم من عدم دستوريته - ستشكل صراعاً دفيناً بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، حيث لا يمكن للأولى إلزام الإدارة بإقرار مرسوم أو قرار التعيين طبقاً لهذا النص «حفظ الحق»، سيما وإن هناك فئة من الناجحين قد سقط حقهم بالتوظيف بالتقادم لأن القانون القديم والذي لم يلغى يحفظ حق الناجحين بالتوظيف لمدة سنتين فقط، حيث كان بإمكان المجلس الدستوري في باكورة قرارته، أن يُجسد دوره الأساسي كحارس لتوزيع الصلاحيات الدستورية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بإلغاء تلك الفقرة، لأن دوره وفق ما هو مجمع عليه الفقه الدستوري الفرنسي، من أنه « الناظم لتلك الصلاحيات - Régulateur و(الساھر على التقيد بها، وفق النص الدستوري). إذ من أولى أولويات دور المجلس الدستوري هو الحفاظ على مبدأ فصل السلطات وتعاونها وتوازنها، ومنع تعدي أي سلطة على أخرى. ولنزع أي فتيل يؤسس للصراع بين السلطتين المذكورتين، لأن لبنان بغنى عن ذلك في هذه المرحلة الدقيقة من حياته السياسية وحتى القانونية.

أكتفي بهذا القدر من التعليق على القرار رقم ٢٣ حيث أنه بنظري متابعة التعليق على بقية المواد، ٨٩ - ٢٧ - ٧٢ - ٨٢ - ٨٣ - ٩٠ - ٢٣ - ٤٧ - ٤٨ - ٦٧ - ٨٤ - مسألة تُثير القلق لدى كل باحث في القانون والفقه الدستوري في لبنان أو خارجه، من حيث صدقية وجدية القرار رقم ٢٠١٩/٢٣ حيث تتزاحم فيه نقاط التناقض وعدم دقة الأسانيد المُتكأ عليها لجهة الإبطال من عدمه، آملي أن يصوب المجلس الدستوري نهجه في هذا المجال لأن قرارته مُلزِمة لكل السلطات وهي تبقى محفوظة للأجيال القادمة، حيث يكفي قرار إبطال نيابة «كبريال المر» عام ٢٠٠٠ وما شكَّله يومها من نقطة سوداء في تاريخ المجلس الدستوري اللبناني.

ختاماً أضع هذا التعليق بتصرف الباحثين الدستوريين لمناقشته، وأنا جاهز للحوار في كل نقطة تطرقت إليها، ولا مشكلة لدي من التراجع عند مواجهة إجماع بعدم صحة ما تطرقت إليه، وذلك لما فيه تمتين دور المجلس الدستوري اللبناني وتحسينه، والذي طالته الإنتقادات عند تعيين أعضائه !

تعليق على القرار الدستوري رقم ٢٠٢٠/١ المتعلق بالطعن بمادة واحدة من قانون موازنة ٢٠٢٠.

د. أمين عاطف صليباً

رئيس هيئة الأركان الأسبق في قوى الأمن الداخلي

محام وأستاذ جامعي

قبل الدخول في مضمون التعليق أود أن أتوقف أمام نقطة مفصلية وجوهرية، متعلقة بمخالفة دستورية شكلية شابت نشر قانون الموازنة موضوع الطعن، وذلك من خلال ما يعرف بالفقه الدستوري، بالمخالفة الشكلية، والتي تنحصر بمسألة نشر القانون في الجريدة الرسمية دون إصداره بتوقيع رئيس الجمهورية، حيث كنت أتوقع من المجلس الحالي أن يعود عن إجتهاذه نظيره السابق، الذي تجاوز هذه النقطة الجوهرية، عندما نُشِرَ قانون الإجراءات من دون توقيع الرئيس سليمان في حينه. إذ نرى أنها مخالفة دستورية متكررة يجب وضع حد لها لأنها تتصل بإحدى الصلاحيات الدستورية التي أوكلها الدستور للرئيس دون غيره، ولا يجوز وفقاً لما سنشرحه أدناه، التسليم بمقولة أن الرئيس تخلى عن تلك الصلاحية وبالتالي يتوجب نشر القانون وفق نص المادة ٥٧ من الدستور.

الصلاحيات الدستورية ليست بصلاحيات شخصية بل هي حق دستوري لا يمكن التنازل عنه، كما هي الحال مع الحصانة النيابية التي لا يمكن للنائب أن يتخلى عنها بقرار شخصي منه، بل تُنزع وفق الآليات المحددة في الدستور. وعليه نُبدي رأينا وفق التالي:

بداية عند الإلتباس بتفسير معنى لأي كلمة، يجب العودة الى القاموس الذي يُحدّد ذاك المعنى، ولأن كلمتي الإصدار (Promulgation) وبالتالي النشر (Publication) الواردتين في الدستور اللبناني، مصدرهما فرنسي ومقتبس من القانون الدستوري، وعليه لا بُدّ من تفسيرهما وفق القاموس الدستوري، الذي حدّدتهما بالتالي:

“Promulgation: par un acte de promulgation, le chef de l’Etat:

- atteste l'existence de la loi.

-en ordonne la publication et le respect par les autorités publiques.

La promulgation concerne la loi..elle précède la publication (l'entrée en vigueur de la loi) dont elle est alors distincte matériellement et juridiquement."

Olivier Duhamel/Yves Meny, Dictionnaire constitutionnel, PUF, p.836.

هنا تجدر الإشارة الى أن مفهوم الاصدار والنشر قد تم التطرق اليه من قبل الفقه الفرنسي منذ دستور الجمهورية الثالثة - الأب الروحي لدستورنا الحالي - حيث ورد الشرح بهذا الخصوص في أهم مرجع برلماني عالج الأصول الواجب إتباعها من قبل السلطات الدستورية وفق التالي:

Eugène Pierre, *Traité de droit politique*, Editions Loyssel, 1989, p.560 et s. (du droit et du délai de promulgation)

يقول ما حرفيته أنه ما قبل صدور القانون الدستوري عام ١٨٧١ كان العرف يقضي بأنه في حال لم يصدر رئيس الجمهورية القانون، كان يتولى ذلك رئيس الجمعية الوطنية، لكن بعد إعادة تدعيم الجمهورية تغيرت الأمور وفق التالي:

A défaut de promulgation par le président de la République dans les délais déterminés, il y était pourvu par le Président de l'Assemblée nationale.

"Depuis le rétablissement de la République, le droit de promulgation, resserré dans d'étroites limites, est un devoir plutôt qu'un droit...(art 2 de la loi constitutionnelle du 31/8/1871) se bornait à dire(Le président de la République promulgue les lois dès qu'elles lui sont transmises par le président de l'Assemblée nationale.)

Par conséquent, la promulgation des lois votées par les deux Chambres est obligatoire; elle constitue, pour le Président de la République un devoir qu'il est tenu de remplir.

تأكيداً على أهمية الإصدار والنشر من الناحية الدستورية، من أنها صلاحية خاصة برئيس الجمهورية، أستقر الفقه الفرنسي على هذه القاعدة، ودعمها لاحقاً المجلس الدستوري الفرنسي، فقد جاء في إحدى حيثيات قرار له، الذي أبطل مادة قانونية في قانون عضوي (يتعلق بالقوانين المالية الفرنسية) مخالفتها أصول الإصدار والتي وردت في القانون العضوي تاريخ ١/٨/٢٠٠١ المتعلق بتعديل لقواعد قوانين المالية:

“art 33 alinéa 1: (Aucune loi, aucun décret ayant une incidence financière pour l’Etat ne peut être publié sans une annexe financière précisant ses conséquences au titre de l’année d’entrée en vigueur et de l’année suivante”
جاءت الحثية ٦٤ من القرار ٤٤٨ تاريخ ٢٥/٧/٢٠٠١، لتبطل هذه الفقرة وفق التعليل التالي:

“considérant qu’en instituant une formalité préalable à la publication des lois, ces dispositions sont contraires au principe, résultant notamment de l’article 10 de la constitution, selon lequel la promulgation de la loi par le président de la République vaut ordre à toutes les autorités et à tous les services compétents de la publier sans délai.”

....Décide; Art. premier; Sont déclarés contraires à la constitution

Le premier alinéa de l’article 33.

«ما ترجمته: [حيث إنه من خلال إقرار آلية مسبقة تتعلق بنشر القوانين، إن ذلك يُعد مخالفاً للمبدأ الوارد في المادة ١٠ من الدستور، التي من خلالها يأتي إصدار القانون من رئيس الجمهورية بمثابة «أمر» إلى كل السلطات وإلى الإدارات المعنية لنشره دون تأخير].» وعليه قرّر المجلس الدستوري الفرنسي إبطال الفقرة الأولى من المادة ٣٣ لمخالفتها الدستور !!!

للتوضيح أكثر، نقول إن ذاك القانون العضوي بعد تصديقه من المجلس الدستوري كان رئيس الجمهورية سيصدقه وينشره، لكنه رغم ذلك رفض المجلس الدستوري، خلق قاعدة دستورية تخالف نص المادة ١٠ من الدستور الفرنسي، ولذا أبطل هذا النص رغم أنه كان سينشر بعد تصديق الرئيس، وبذلك يكون قراره جاء متوافقاً مع ضرورة التقيد بالصلاحيات الدستورية الموكولة لمختلف السلطات الدستورية على أساس أنها سلطات مقيدة وليست أستثنائية لأي منها (Compétence liée) ولهذا لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يوقع على قانون يؤسس لشروط مالية مستقبلية.

فعلى هذا الأساس نعتبر أن نشر قانون الموازنة لعام ٢٠٢٠ يشوبه عيب دستوري شكلي لا يمكن السكوت عنه، ويقتضي تصحيحه في أول فرصة تتاح للمجلس الدستوري، للتأكيد على أنه من الواجب الدستوري الملقى على رئيس الجمهورية هو إصدار القانون وطلب نشره، وبالتالي يمكنه الطعن بدستوريته وفق المادة ١٩ من الدستور، ويترك الأمر للمجلس الدستوري أن يُقرّر الموقف النهائي من دستورية القانون، واضعاً آياه بعهدة من أولاهم الدستور صلاحية البت بتلك المسائل.

أولاً التعليق على مضمون القرار:

من الواضح أن المجلس الدستوري بقراره هذا، قد أكد على صلاحيته المتفق عليها في الإجتهد الدستوري، بأن مجرد الطعن بأي مادة يطرح القانون برمته تحت مجهر رقابته، عملاً بمبدأ *Ultra petita* ولا يتقيد بمطالب الجهة الطاعنة، والتي حصرت في هذا الطعن بعدم دستورية الفقرة ٢ من المادة ٢٢ من الموازنة العامة التي مدّدت مهلة العمل بمضمون المادة ٩٦ من قانون موازنة ٢٠١٩.

لقد أصاب المجلس الدستوري في قراره رد الطعن، وبالتالي أصاب أيضاً بإبطال حرف R من مضمون المادة ٢٠٢٠، لكن كنت أتمنى لو سلك القرار منحى آخر لجهة التعليل لا سيما فيما يتعلق برد الطعن الذي ورد في لائحة الجهة الطاعنة، وذلك وفق التالي:

[أ] فيما يتعلق بدستورية المادة ٩٦ من موازنة ٢٠١٩ الممددة بموجب الفقرة ٢ من المادة ٢٢

وحيث أن الفقرة المطعون بها تقوم على تمديد المهلة القانونية للعمل بأحكام المادة ٩٦ من موازنة ٢٠١٩ والتي لم يطرأ أي تعديل عليها عما ورد في تلك الموازنة.

وحيث أن هذه المادة (ذات النص) قد سبق ولم يُبطلها هذا المجلس في معرض الطعن السابق، مما يعني أنه قرّر يومها عدم مخالفتها للدستور، أي أنها أصبحت تتمتع بالحجية الدستورية.

وحيث أن قرارات المجلس الدستوري وفق المادة ٥٢ من نظامه الداخلي «القانون ٢٤٣/٢٠٠٠». تتمتع بقوة القضية المحكوم بها، وهي ملزمة لجميع السلطات العامة.

وحيث أن المجلس الدستوري الفرنسي قد سبق له أن أبدى موقفه من خلال طعن طُرح أمامه لجهة عدم النظر بدستورية نص سبق وعرض عليه (قراره رقم ٣٧٣ تاريخ ٩/٤/١٩٩٦) إذ قرر التالي:

Il n'y a pas lieu de procéder à un examen de la constitutionnalité des" dispositions de la loi organique soumise à l'examen du Conseil constitutionnel ayant une rédaction ou un contenu identique à ceux des dispositions "déclarées conformes à la constitution par les décisions précitées

(Voire Guillaume Drago, *Contentieux constitutionnel français*, PUF, 2^{ème} éd., 2006, p.598)

هذا الموقف المتعلق بأن المجلس الدستوري لا يعيد النظر بما سبق له وأبداه في قرارات سابقة، كان قد أتخذ في معرض قرار سابق له - قبل ثلاثة عقود تقريباً - هو القرار الصادر بتاريخ ١٦/١/١٩٦٢ رقم L ١٨ المتعلق (Loi d'orientation agricole) والذي ورد في كتاب القرارات الكبرى للمجلس الدستوري الفرنسي بعنوان واضح - القرار رقم ١٢ - هو

"Autorité de chose jugée des décisions du Conseil constitutionnel"

يرجى مراجعة: "L.G.D.J. le pouvoir du Conseil constitutionnel-Jacques Meunier; ١٩٩٤"

وذلك من خلال دراسة تتعلق بهذا الخصوص ص.ص. ٣٢٠-٣٣١ تؤكد على قوة قرارات المجلس الدستوري، وعدم البحث مرة ثانية بمضمون أي نص سبق وطرح أمامه.

وعليه يقتضي رد الطعن بدستورية المادة ٩٦ موضوع الطعن الحالي. كونه سبق ومنحها هذا المجلس حجتها الدستورية. (Brevet de constitutionnalité)

[ب] بالنسبة الى تمديد مهلة العمل بالمادة ٩٦ الآتفة الذكر.

حيث ان تمديد المهل هي من الصلاحيات الموكولة للمجلس النيابي يُعملها ساعة يشاء لتأمين المصلحة العامة.

وحيث أن المجلس الدستوري لا رقابة له على السلطة الاستثنائية للمشرع.

وحيث أن تمديد المهل لا علاقة له بأي نص دستوري، ولا يوجد مخالفة دستورية عند إقرار المشرع لأي تمديد طالما لا يمس بجوهر المبادئ الدستورية.

عليه يقتضي رد الطعن بشأن تمديد المهلة كونه لا مخالفة دستورية في هذا الشأن.

[ج] بالنسبة لإبطال البند ٨ من المادة ٢٥ من القانون «حذف R» منها:

حيث ان إيراد حرف R في المادة ٢٥ يخالف قرار هذا المجلس رقم ٢٣/٢٠١٩ تاريخ ١٢/٩/٢٠١٩.

وحيث أن قرارات المجلس الدستوري تتمتع بقوة القضية المحكوم بها، وملزمة لكل السلطات.

لذلك يقتضي إبطال هذه المادة جزئياً وبالتالي حذف الحرف R منها للمخالفة الواضحة لقرار المجلس الدستوري.

برأينا كان من الأفضل أن يأتي الرد بهذه الشكل، ليكون رسالة للمستقبل لمنع أي طعن في مادة سبق للمجلس الدستوري أن وردت في معرض طعن أمامه ولم يُبطلها، مما يعني أنها تتمتع بالحجية الدستورية، والإختصار يكون مقصوداً في بعض الأحيان، لوضع النقاط على الحروف بالنسبة للسلطات التي لها حق الطعن أمام المجلس الدستوري، ولنا في إجتهد حديث للمجلس الدستوري الفرنسي خير مثال، إذ جاء قراره رقم ٤٦٩ تاريخ ٢٦/٣/٢٠٠٣. [القرارات الكبرى رقم ٤٩] برد الطعن بثلاثة حيثيات لا غير – كون ذاك الطعن كان يتعلق بدستورية قانون تعديل دستوري، حيث كان قد سبق لذاك المجلس أن رد طعون مماثلة في الأعوام ١٩٦١/١٩٩٢/١٩٩٩ - وعليه كانت رسالة حاسمة، ولم يتقدم أي طعن بقانون تعديل الدستور الفرنسي الذي حصل لاحقاً عام ٢٠٠٨.

نكتفي بهذا التعليق المؤيد للقرار لننتقل الى التعليق على المخالفة التي وردت في متن القرار والمتعلقة بوجوب إبطال قانون الموازنة بسبب عدم التقيد بنص المادة ٨٧ من الدستور «عدم تقديم قطع الحساب قبل نشر الموازنة» ومسألة عدم التقيد بمفهوم «فرسان الموازنة».

مفهوم الموازنة ومفهوم فرسان الموازنة:

أولاً بالنسبة لمفهوم الموازنة: الموازنة هي صك تشريعي يجاز بموجبه صرف الأموال وجبايتها للسنة القادمة، أي أنها توضع للمستقبل ولا علاقة لها بما مضى، وفق التعريف التالي:

“Traditionnellement, le budget était l’acte unique par lequel le Parlement prévoyait et autorisait l’ensemble des recettes et dépenses nouvelles de l’Etat”.

(Olivier Duhamel – Yves Meny: Dictionnaire constitutionnel PUF 1992 P 93)

بغض النظر عن ان الموازنة في فرنسا تصدر بطريقة مختلفة عما هو معتمد في لبنان، لكن المبادئ الأساسية تبقى على حالها بالنسبة الى الأصول الواجب التقيد بها عند إقرار الموازنة.

لكن من الواضح ان فرنسا ما قبل دستور الجمهورية الخامسة كانت تعتمد نفس المبادئ التي تحكم إصدار الموازنة، حيث يتضح بأن نص المادة ٨٧ من دستورنا لم يكن لها شبيه في دستور الجمهورية الثالثة ولا في القوانين الدستورية المعدلة لذلك الدستور، وقبل اعتماد دستور الجمهورية الرابعة.

من اللافت أيضاً ان المشرع الدستوري اللبناني بقي غافلاً عن تعديل هذه المادة بالرغم من إقرار قانون إنشاء «ديوان المحاسبة العمومية» الذي يقوم على عائقه التدقيق في صرف الموازنة، مرحلياً وبصورة نهائية.

ربما البعض لا يعول على ما يقوم به ديوان المحاسبة من دور أساسي في ضبط الموازنة وفعالية رقابته، حيث نرى ان القانون الفرنسي يعطيه أهمية قصوى وقد تبلورت من خلال إبطال المجلس الدستوري مادة في القانون الأساسي المتعلق بالقوانين المالية [المذكور أعلاه] حيث أبطل الفقرة الأولى من المادة ٥٨ من ذاك القانون [بموجب قراره رقم ٤٤٨ تاريخ ٢٥/٧/٢٠٠١]، لمخالفتها الدستور، كونها تمس باستقلالية ديوان المحاسبة «كسلطة قضائية مستقلة» عندما فرضت تلك المادة على ديوان المحاسبة تقديم نسخة عن مشروع تقريره الرقابي على الموازنة قبل تصديقه الى كل من رئيسي ومقرري لجنتي المال في المجلسين، حيث أعطاهما ذاك النص مهلة ١٥ يوماً لإبداء رأيهما، وحتى لطلب التحقيقات بشأن مسودة القرار النهائي، بشكل يؤسس الى رقابة من السلطة التشريعية على السلطة القضائية المستقلة. حيث جاء النص كالتالي:

‘Art 58 –al 1: Avant d’arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l’Assemblée nationale et du Senat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leur avis ainsi les demandes d’enquête mentionnées au 2’.

وقد جاءت الحيثية وفق التالي:

“Considérant qu’il résulte des dispositions de l’article 64 de la constitution en ce qui concerne la juridiction administrative,...que l’indépendance des juridictions est garantie ainsi que le caractère spécifique de leurs fonctions. Considérant qu’en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative ... la constitution garantit son indépendance par rapport au pouvoir législatif et au pouvoir exécutif...et les conditions prévues par l’alinéa 1 de l’art 58 sont de nature à porter atteinte a son indépendance ;

Qu’il s’ensuit que le premier alinéa n’est pas conforme a la constitution.”

[لطفاً مراجعة الحيثيات ١٠٤ - ١٠٨ من القرار ٤٤٨ رقمه ٤٨ في القرارات الكبرى للمجلس الدستوري الفرنسي].

تطرقنا الى هذا الاجتهاد لنؤكد على ان مسألة قطع الحساب في الدستور والقانون الفرنسيين هما على عاتق ديوان المحاسبة، وعليه لا يكون هناك أي ترابط بين الوجوبية الواردة في نص المادة ٨٧ من الدستور، لجهة تقديم «قطع الحساب»، وبالتالي لا علاقة مالية بما تم صرفه في الموازنة السابقة مع أرقام الموازنة الجديدة، لكي نعول على عدم تقديم قطع الحساب، برد الموازنة. المشرع الدستوري - القديم ما زال على قدمه - اللبناني كان يهدف الى منح المجلس النيابي بغياب تأسيس «ديوان المحاسبة» سلطة رقابية غير مباشرة على تقيد الحكومة بتنفيذ الموازنة السابقة، حيث أنقذت هذه السلطة بوجود ديوان محاسبة مفروض عليه تقديم أرقامه الى المجلس النيابي، الذي يعمل على التصديق عليها، وله أن يطلب فتح أي تحقيق بخصوص تنفيذ الموازنة السابقة.

لن أطيل في الشرح، حيث الاجتهاد الفرنسي الحديث يؤكد على هذا الرأي، وعليه لا يوجد أي مانع دستوري - بغض النظر عن الواقع الحالي لديوان المحاسبة في لبنان - يحول دون الموافقة من قبل مجلس النواب على الموازنة الجديدة، وفي حال سلمنا بأنه هو صاحب الصلاحية بإقرار الموازنة، وطالما أن الدستور لم يفرض عليه أي إجراء دستوري، لمواجهة تلك الوجوبية، فهو له الحرية بالإقرار وعدم عرقلة إصدار الموازنة، والذي يمكن أن تكون رغبة السلطة التنفيذية بذلك، لكي يُتاح لها الصرف وفق القاعدة الأتني عشرية على هواها دون رقيب أو حسيب!!

على كل ولأجل توثيق التعليق نحتكم في هذا المجال الى ما ورد في كتاب Eugène Pierre الشهير بعنوان "Traité de droit politique – tome ١" من الصفحة ٥٧١ حتى ٦٢٤ في القسم الثالث من كتابه Des finances publiques. ربما لكون هذا الكتاب قد شمل كل الصلاحيات ما بين السلطة التشريعية الفرنسية والسلطة التنفيذية في ظل الجمهورية الثالثة وكل التعديلات الدستورية التي حصلت ما قبل اعتماد دستور الجمهورية الرابعة.

من الواضح أنه ومن خلال الخمسين صفحة التي تناول بها الكاتب، وبالتفصيل الدقيق، كيفية إقرار الموازنة من قبل المشرع الفرنسي، وتضمنه الكتاب مقتطفات من النقاش حول الموازنة داخل المجلسين [بصفته كان يشغل الأمين العام للجمعية الوطنية ما يزيد عن ٤٠ عاماً - توفي في ٧ تموز ١٩٢٥] حيث لم نجد أي إشارة الى أن السلطة التشريعية قد عمدت الى إلغاء أي مشروع موازنة بسبب عدم تقديم قطع الحساب لمجلسي الشيوخ والنواب. حيث أن المسألة منوطة بديوان المحاسبة الذي عليه ان يتولى مسألة التدقيق في حسابات السنة المنصرمة، وقد ورد في الكتاب الأساليب المطبقة في بلجيكا والسويد وانكلترا فيما يتعلق بمسألة تدقيق حسابات الموازنة، حيث هناك شبه تطابق في آليات التدقيق، والتي نستنتج منها أنه ليس هناك ما يمنع من إصدار الموازنة الجديدة قبل إقرار قطع الحساب.

ولكي لا نتخم دراستنا بما ورد من شرح في هذا المجال، نفتطف بعض ما ورد في هذا الكتاب على الشكل التالي:

"page 612 (préparation et présentation des lois de finances)

L'état de situation des dépenses engagées au 31 décembre de l'année expirée doit être distribué aux chambres en même temps que le projet de loi de finances." art. 52 Loi 28/12/1895".

"page 616 op.cit. (contrôle financier des Assemblées politiques)

A la fin de chaque année, le ministre des finances propose au Président de la République la nomination d'une commission composée de neuf membres choisis dans le sein du Senat et de la chambre des députés, du conseil d'Etat et de la Cour des comptes, laquelle est chargée d'arrêter le journal et le grand livre de la comptabilité générale des finances au 31 décembre.....

Avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture de l'exercice expiré, la Cour des comptes remet au ministre des finances la déclaration générale de conformité relative à cet exercice, pour qu'elle soit imprimée et distribuée au Senat et à la chambre des députés..... (p617...le compte général de l'administration des finances....de chaque année doit être publié pendant le premier trimestre de l'année suivante..."

ومن دون التوسع أكثر يتبين لنا أنه لم يكن هناك من وقائع تؤكد على أن عدم تأخير تقديم قطع الحساب من شأنه الحؤول دستورياً دون إصدار الموازنة الجديدة، والتي وفق السطر الأخير من الفقرة أعلاه ينشر التدقيق في الفصل الأول من السنة اللاحقة - أي لا مانع دستوري من نشر الموازنة الجديدة قبل قطع حساب الموازنة القديمة - حيث يأخذنا الكتاب (ص ٦١٨ - ٦١٩ الى ما هو مطبق في بلدان مجاورة لفرنسا:

بلجيكا: المادة ١١٥ من دستورها حددت تشكيلة ديوان المحاسبة ودوره في التدقيق لجهة صرف الموازنة عن العام الفائت، ويرفع تقريره وفق التالي:

"Le compte général de l'Etat est soumis aux Chambres avec les observations de la Cour des compte".

انكلترة: مجلس العموم يسمي في بداية كل دورة لجنة من ١١ عضو مهمتها التدقيق في صرف موازنة السنة المنصرمة ومطابقتها على البنود التي وافق عليها المجلس، ويمكنها أن تدعو أي كان للمثول أمامها، وتقدم تقريرها النهائي الى مجلس العموم.

السويد: اعطى الدستور السويدي الحق للجنة المال في Riksdag بالتدقيق بكل آليات صرف الموازنة، لمطابقتها وفق الأرقام المصدق عليها من قبل مجلس النواب، وفي حال إكتشافها أي خلل في الصرف أو زيادة عما هو محدد، حيث يجب عليها التالي:

"Le comité dénonce aux Chambres le fonctionnaire qui a contresigné l'ordonnancement".

خلاصة هذا الشرح أعلاه، يؤكد لنا أن التدقيق في صرف الموازنة السابقة هو مستقل تماماً عن إقرار الموازنة الجديدة، وإن ما ورد في دستورنا حول وجوبية تقديم قطع الحساب قبل نشر الموازنة

الجديدة، لا يعتبر عائفاً دستورياً بحول دون نشر الموازنة الجديدة، كون أي خلل في صرف الموازنة السابقة يترتب عنه محاسبة من أخلّ بذلك، ولا ترابط مع الموازنة الجديدة.

ثانياً: مفهوم «فرسان الموازنة».

لكي نوضح معنى هذا التعبير علينا العودة الى التحديد الوارد في القاموس الدستوري، لكي يُبنى على الشيء مقتضاه، وخير ما نستعين به هو القاموس التالي:

(Olivier Duhamel – Yves Meny: Dictionnaire constitutionnel PUF 1992)

“Cavalier Budgétaire: On appelle (cavalier), en droit parlementaire, une disposition abusivement incorporée dans une loi ou elle n’a pas sa place. Ainsi, une disposition sans rapport avec le budget mais figurant dans la loi de finances est dénommée (cavalier budgétaire), et sera, en principe, censuré par le Conseil Constitutionnel.

Symétriquement une disposition relevant de la loi de finances, mais insérée dans une autre loi, est un (cavalier législatif) et risque la même sanction”.

/Op cité p 116/

إضافة الى هذا التعريف المُجمع عليه في الفقه والإجتihad في فرنسا، نرى أن المجلس الدستوري الفرنسي متمسك منذ قراره (رقم ٥١ تاريخ ١٢/٢٧/١٩٧٣) حيث أكد ان القوانين المالية:

“Ne peuvent contenir que des dispositions de nature financière”

ولذلك لم يتردد المجلس الدستوري الفرنسي من إبطال كل المواد من فئة «فرسان الموازنة»، حيث أجمع الفقه على أن قوانين المالية – الموازنة – ممكن أن تتضمن الأمور التالية:

- Aux ressources et aux charges de l’Etat
- à l’organisation de l’information et du contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques.
- aux responsabilités pécuniaires des agents des services publics.
- à l’assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature.

–aux créations et transformations d'emplois.

Tout article qui n'entre pas dans le cadre de cette énumération constitue nécessairement un "cavalier budgétaire", ou selon les termes utilisés par le C.C une "disposition étrangère à l'objet des lois de finances" et peut, dès lors être frappé d'inconstitutionnalité.

Le C.C. accepte que figurent dans une loi de finances les dispositions qui, sans être des ressources ou des charges de l'Etat, ont cependant une incidence sur le montant de ces ressources ou de ces charges.

(L.Favoreu/L.Philip; Les grandes décisions du C.C. 13ème éd 2005 p804 – 805 notes concernant la DC 351–29/12/1994."lois des finances)

بعد هذا الشرح، نؤكد بأن المادة ٩٦ القديمة – وبغض النظر عن حصانتها من خلال القرار السابق – لا تعتبر من فرسان الموازنة، وبالتالي يكون المجلس الدستوري قد أصاب في قراره بهذا الخصوص.

ختام هذا التعليق، أود أن أوضح بأنني كتبت ليس من باب المجاملة، حيث أن تعليقي على قرار المجلس الدستوري المتعلق بنتيجة الطعن بوجه موازنة ٢٠١٩ (نشر في مجلة «أصداء نقابية» العدد الأول ٢٠١٩ الصادرة عن نقابة المحامين في طرابلس، كما نشر على صفحة مجلة كلية الحقوق في الجامعة اللبنانية) كان يتضمن نقداً دستورياً لبعض ما ورد من حيثيات في ذلك القرار، وعليه أتمنى أن تعطى قرارات المجلس الدستوري في لبنان حقها من خلال المناقشات الموضوعية والدستورية، أسوة بما يحصل في فرنسا، حيث لا يمر أي قرار للمجلس الدستوري دون أن يتعرض لعشرات التعليقات من رجال الفقه الدستوري في فرنسا.

الباب الثالث
التقارير والتوصيات

تقرير عن ورشة العمل المشتركة بين المجلس الدستوري وهيئة الإشراف على الانتخابات المنعقدة في راديسون بلو، فردان، بيروت - في ٢٠٢٢/٣/١٨

بتاريخ ٢٠٢٢/٣/١٨، عقد المجلس الدستوري وهيئة الإشراف على الانتخابات، بالتعاون مع مشروع دعم الانتخابات اللبنانية، UNDP ورشة عمل في فندق Radisson blue -فردان. افتتح رئيس المجلس الورشة بكلمة حدد فيها الدوافع الى عقدها وتلاه رئيس الهيئة بكلمة مماثلة.

ثم جرى عقد ثلاث جلسات:

الأولى موضوعها رقابة الإنفاق وتمويل الحملة الانتخابية وتضمنت:

- 1- عرضاً موجزاً لأهم العوائق والاشكاليات.
- 2- نقاشاً حول كيفية معالجتها وتفعيل دور كل من الهيئة والمجلس.

الثانية موضوعها رقابة الاعلام والإعلان الانتخابيين وتضمنت:

- 1- عرضاً موجزاً لأهم العوائق والإشكاليات.
- 2- نقاشاً حول تأثيرها على الطعون المقدمة أمام المجلس الدستوري وحول سبل تفعيل الرقابة.

وخرج المجتمعون في الجلسة الثالثة بالتوصيات والاقتراحات التالية:

أولاً- توصيات لتمكين الهيئة من أداء دورها في ظل القانون الحالي

١-تزويد الهيئة بالامكانات المادية واللوجستية والبشرية الكافية.

ومن أجل ذلك:

ألف-فتح الاعتمادات بوقت مبكر

باء-تحويلها لتوظيف وتعيين أصحاب اختصاص في التدقيق والمراقبة بأعداد كافية بالاستقلال عن وزارة الداخلية.

٢-وضع جهاز أمني كافٍ بتصرفها لتتمكن من رصد المخالفات وإتمام التبليغات اللازمة.

٣-التواصل مع القوى الأمنية المختلفة لتزويدها بالمخالفات المتعلقة بالانتخابات بموجب محاضر.

٤-التنسيق مع هيئات المجتمع المدني لمساعدتها في الوقوف على المخالفات.

٥-إصدار تعميم للمرشحين الذين يقدمون مساعدات عينية لتزويد الهيئة بأسماء الجمعيات العائدة لهم أو لأزواجهم وأولادهم وإثبات تاريخ بدء تلك التقديرات.

٦-إصدار تعميم إلى جميع وسائل الإعلام لتزويد الهيئة خلال يومين بعد انتهاء الانتخابات، بجدول تفصيلي بجميع العقود مع المرشحين من أجل مقارنتها مع البيان الحسابي الشامل الذي قدمه المرشح ومع الجدول التحليلي الذي قامت به الهيئة.

٧-نشر البيانات الحسابية والشكاوى والمخالفات على البريد الإلكتروني

ثانياً- توصيات تسهила لعمل المجلس في بت الطعون الانتخابية.

١-إبلاغ الهيئة من قبل المجلس بمراجعات الطعن التي ترده فور ورودها.

٢-إعطاء الهيئة الأولوية في درس البيانات إلى تلك العائدة للمرشحين المطعون بصحة نياباتهم وتزويد المجلس بها مرفقة بالمستندات الثبوتية.

٣-تزويد المجلس بلائحة الشكاوى التي وردتها والمخالفات التي رصدتها بالنسبة للمرشحين المطعون بنياباتهم فور تبليغها أسماءهم.

٤-بيان مدى مسؤولية المرشحين واللوائح عن المخالفات المتعلقة بالإعلان والإعلام الانتخابيين.

ثالثاً- توصيات يلزمها تعديل تشريعي.

- إعطاء الهيئة الاستقلال المالي والإداري.

- رفع السرية المصرفية عن جميع حسابات المرشحين وحسابات أزواجهم وأولادهم القاصرين.

- إعادة العمل بالمادة ٦٠ من قانون الانتخاب رقم ٢٠٠٨/٢٥ التي تعطي الهيئة:

أ-صلاحية الاطلاع في أي وقت على حساب الحملة الانتخابية للمرشح او اللائحة وطلب أي إيضاحات او معلومات او مستندات من المصرف الذي تم فتح حساب المرشح لديه، وابلاغه من دون حق التذرع بالسرية المصرفية.

ب-فرض غرامات.

-على مدقق الحسابات الذي يتخلف عن تقديم البيان الحسابي الشهري بمهلة أسبوع من انقضاء كل شهر.

-على كل مؤسسة إعلام او إعلان تتخلف عن تقديم تقرير اسبوعي يتضمن بياناً بالدعايات والاعلانات الانتخابية التي تمت بنهاية الأسبوع المنصرم مع مواقيت بث ونشر كل منها والبدل المستوفى.

-على المرشح الذي تخلف عن تسليم أشرطة الدعاية والاعلان .

-ترتيب عقوبات على المرشحين واللوائح الذين يتخلفون عن تقديم البيانات والحسابات المتعلقة بالانفاق في كل مراحل الحملة.

-ترتيب عقوبات على مدققي حسابات المرشحين في حال ثبوت ارتكابهم المخالفات او التأخر في تقديم التقارير.

-اعتبار ان صلاحية المراقبة والاشراف تبدأ قبل ستة أشهر من تاريخ نشر مرسوم دعوة الهيئات الناخبة وليس من تاريخ تقديم الترشيح ولا من تاريخ الدعوة.

-الزام المرشحين بتزويد الهيئة بعنوان إدارة الحملة الانتخابية التي تتضمن اجراء المحاسبة والانفاق على الا يكون للمرشح الا مركزاً واحد وكذلك اللائحة وعلى ان يكون للهيئة الحق بإرسال مراقبين

الى المركز لمراقبة الانفاق.

-تعديل المهلة المحددة بشهر في المادة ٦٤ من قانون الانتخاب وجعلها ٣ أشهر.

-إعطاء الهيئة صلاحية الوقف الفوري لاي برنامج مخالف وصلاحيه تعليق مشاركة الوسيلة الإعلامية المخالفة لمدة محددة.

واختتمت الورشة بكلمة لكل من رئيس المجلس ورئيس الهيئة شكرا فيها الحضور وأوصى كل منهما بالعمل على عقد ورش مماثلة مع جميع القائمين بالعملية الانتخابية مثل وزارتي الداخلية والخارجية والعدل ومجلس القضاء الأعلى والهيئات المدنية.

توصيات ورشة العمل بعنوان

«انتظام العملية الانتخابية وانعكاساتها على قرارات المجلس الدستوري»

راديسون بلو، فردان، بيروت - ٢٠٢٢/٤/١٢

التوصيات والمقترحات

أولاً- توصيات متعلقة باستقلالية هيئة الإشراف على الانتخابات وفعاليتها:

- يقضي تعزيز استقلالية هيئة الإشراف على الانتخابات من الناحيتين الإدارية والمالية وفصلها عن وزارة الداخلية والبلديات، ومنحها الشخصية المعنوية. فيكون لها موازنتها الخاصة المستقلة عن موازنة وزارة الداخلية والبلديات. كما يقضي توفير ديمومة الهيئة، من خلال تحديد موقع ثابت لها ولتجهيزاتها، ولناحية أعضائها.
- بانتظار منح الهيئة استقلالية مالية وإدارية كاملة (بموجب تعديل قانوني):
- فتح الاعتمادات الكافية بوقت مبكر لكي تتمكن الهيئة من المباشرة بعملها بشكل فعلي وفعال.
- تمكين الهيئة من توظيف وتعيين اصحاب الاختصاص في التدقيق والمراقبة، بعدد كاف وبوقت مبكر بالاستقلال عن وزارة الداخلية والبلديات.
- يستحسن نشر الشكاوى التي ترد الى الهيئة على موقعها الالكتروني، كما والمخالفات والانتهاكات التي ترصدها بهدف توفير الشفافية.
- منح الهيئة صلاحية اتخاذ تدابير فورية وتنفيذ قراراتها بواسطة جهاز أمني تابع

لها مباشرة، لتسهيل عمل الاستقصاء والتحقيق.

- تحديد مهلة الفصل في البيانات الحسابية الشاملة العائدة للمرشحين بخمسة أشهر، (بدلاً من شهر واحد عملاً بأحكام المادة ٦٢ - فقرة (٢) من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤)، كي يتاح للهيئة الوقت الكافي للتدقيق في هذه البيانات والفصل بها. غير أنه ينبغي أيضاً إعطاء الأولوية للفصل في البيانات الحسابية العائدة الى المرشحين الوارد بوجههم طعون انتخابية أمام المجلس الدستوري.
- إسقاط الحصانة عن النواب والوزراء طيلة فترة الحملة الانتخابية أقله في ما يتعلق بالأفعال التي يقومون بها كمرشحين للانتخابات.

ثانياً - توصيات متعلقة بمراقبة الانفاق الانتخابي:

- يقتضي تعزيز الشفافية وسبل مراقبة الانفاق الانتخابي من خلال رفع السرية المصرفية عن المرشح وأفراد عائلته.
- إدخال إنفاق الأحزاب ضمن سقف الانفاق الانتخابي المنصوص عنه في القانون.
- ترتيب عقوبة على المرشحين (واللوائح) الذين لم يتقدموا بالبيانات المالية وحسابات متعلقة بالانفاق الانتخابي في كل مرحلة من مراحل الحملة، وليس فقط في ما يتعلق بالبيان النهائي، وجعل تلك البيانات متاحة للمرشحين المنافسين وللعمامة، من أجل اضفاء الشفافية على عملية الانفاق وضبطها بشكل فعال.
- إعتبار أن الحملة الانتخابية تبدأ ستة أشهر قبل تاريخ فتح باب الترشيح، أو أقله من تاريخ نشر مرسوم دعوة الهيئات الناخبة المنصوص عليه في المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤، لتمكين هيئة الاشراف من بسط رقابتها الى فترة ما قبل تقديم طلبات الترشيح وبشكل متساو بين جميع المرشحين، كما ورد في تقرير الهيئة النهائي.

- وضع قانون بشأن الشفافية في تمويل العمل السياسي، وبخاصة قانون يضبط مالية الأحزاب كما هو الحال في فرنسا مثلاً، حيث يتم مراقبة الإنفاق بشكل صارم من قبل مراقبين تابعين لهيئة الإشراف. كما يقتضي رفع السرية المصرفية عن هذه الأحزاب بشكل مطلق، كي يتم العمل الحزبي بشفافية تامة.
- تعديل قانون الانتخاب بشكل يضع ضوابط صارمة للإنفاق الانتخابي، مع الغاء الفقرة الثانية من المادة ٦٢ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤.
- الغاء الفقرة (٥) من المادة ٦٥ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤، والتي تسقط الملاحقة الجزائية عن الجرائم الانتخابية بمرور الزمن بعد ستة أشهر من تاريخ اعلان النتائج لا بل يقتضي تشديد العقوبات على هكذا مخالفات وجرائم تشوب العملية الانتخابية.
- رفع قيمة الغرامات لكي تحافظ على طابعها الرادع بما يتلاءم مع انخفاض قيمة الليرة اللبنانية.
- تضمين مهام هيئة الاشراف على الانتخابات، أو المجلس الدستوري، صلاحية اعداد مدونة قواعد سلوك يتقيد بها طوعياً مختلف أطراف العملية الانتخابية، وبخاصة الأحزاب السياسية والمرشحين، وغيرهم من المتنافسين، مع آلية خاصة لتسوية النزاعات تعزز الحوار والوساطة بين الاطراف المتنازعة.
- التواصل بين الاجهزة الأمنية والادارية والبلديات مع هيئة الاشراف بخصوص تفاصيل النشاطات الانتخابية والمخالفات في المناطق والمدن لتمكين الهيئة من تقدير قيمتها بشكل عادل، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الامن العام لضبط الاعلام والبرامج الاعلامية المتعلقة بالمرشحين.
- الزام المرشحين بتقديم لائحة تفصيلية عن الحصص في الشركات والمؤسسات والجمعيات المملوكة من قبلهم ومن قبل افراد عائلاتهم حتى الدرجة الأولى والنثبت من صحة هوية أصحاب الحقوق الإقتصادية الحقيقيين.
- اصدار تعميم بالزام المرشحين بتقديم لائحة تتضمن أسماء وصور عن هويات

الأجراء والمتطوعين على حد سواء بالإضافة الى أرقام هاتفهم المحمول بغية تمكين الهيئة من مراقبة الانفاق وضبطه وتقديره.

- اصدار تعميم يؤكد ضرورة ان تتطابق مجاميع البيانات الشهرية المقدمة من المرشحين مع البيان الحسابي الشامل في نهاية الحملة الانتخابية.
- اصدار تعميم الى كافة وسائل الاعلام لتزويد الهيئة بموعد اقصاه يومان بعد الانتخابات بجدول تفصيلي بكافة العقود مع المرشحين بغية مقارنة الجدول المقدم من وسائل الاعلام مع ما جاء في البيان الحسابي الشامل للمرشح من انفاق على الاعلام ومقارنته مع الجدول التحليلي الذي قامت به الهيئة من خلال الرقابة على ظهور المرشحين على وسائل الاعلام والاعلان.

ثالثاً - توصيات متعلّقة بالقضاء :

بالنسبة إلى محكمة المطبوعات:

البتّ ضمن مهل قصيرة وحثّ المشتري على وضع أصول موجزة وواضحة تتعلق بالشكاوى الانتخابية (يراجع التقرير المرسل من وزارة العدل بهذا الخصوص في ذيل هذا التقرير).

في العلاقة بين محكمة المطبوعات وهيئة الاشراف على الانتخابات (عملاً بالمادة ٨١ من قانون الانتخابات):

- تضمين احالات هيئة الاشراف اسم الشخص المعنوي مرتكب المخالفة وكامل هويات الاشخاص الطبيعيين مع عناوينهم الواضحة.
- احالة كل مخالفة ضمن ملف مستقل ورافاق المستندات المتعلقة بالمخالفة موضوعه.
- لائحة مرفقة بالملف تتضمّن تحديد المستندات منعاً لضياعها.

- تقيد هيئة الاشراف بمهلة الثلاثة أشهر القانونية للاحالة.
- ايداع محكمة المطبوعات عنوان هيئة الاشراف لامكان التواصل معها.
- بالنسبة الى القضاء الجزائي:
- استحداث قضاء جزائي مختص في القضايا الانتخابية أو تكليف قضاة جزائيين في كل محافظة في النيابة العامة أو القضاء الجزائي.
- تطبيق الأصول الموجزة في القضايا الانتخابية.
- بالنسبة الى قضاء العجلة:
- تكليف قضاة منفردين في كل محافظة للبت حصراً بالأمور الانتخابية خلال فترة الحملة والعملية الانتخابية
- بالنسبة إلى لجان القيد:
- تدريب أعضاء لجان القيد.
- إبلاغ رؤساء لجان القيد العليا هيئة الإشراف على الانتخابات نتائج أعمالهم وفقاً للقانون.
- رابعاً- توصيات مختلفة:
- يقتضي توعية المرشحين ومندوبيهم إلى ضرورة تدوين الملاحظات والاعتراضات بشأن المخالفات والتجاوزات في محاضر الانتخاب ومحاضر لجان القيد يوم الانتخاب، ما يضيف طابع الجدية والدقة على المخالفات والتجاوزات المدلى بها أمام المجلس الدستوري من قبل الطاعنين.

- يقتضي تدريب القيمين على سير العملية الانتخابية من رؤساء أقلام وكتابة وغيرهم.
- عدم تعديل قانون الانتخابات في السنة الأخيرة التي تسبق الانتخابات من ضمن الممارسة الرشيدة والجيدة
- انشاء الميغاسنتر لتخفيف الضغوط على الناخبين .
- تحديد تاريخ الاعلان عن نتائج الانتخابات النهائية والرسمية من قبل وزارة الداخلية بشكل رسمي.

عوائق البت بالملفات المتعلقة بالانتخابات النيابية

تنص المادة ٨١ من قانون الانتخابات رقم ٢٠١٧/٤٤ على ما يلي:

في العقوبات والغرامات

1- مع مراعاة أحكام قانون العقوبات وقانون المطبوعات وقانون الاعلام المرئي والمسموع، للهيئة ان تتخذ ما تراه مناسباً من الاجرائين الاتيين بحق أي من وسائل الاعلام والاعلان المخالفة لأحكام هذا الفصل المتعلق بالاعلام والاعلان الانتخابيين:

أ- توجيه تنبيه الى وسيلة الاعلام المخالفة أو الزامها ببث اعتذار أو الزامها تمكين المرشح المتضرر من ممارسة حق الرد.

ب- إحالة وسيلة الاعلام المخالفة الى محكمة المطبوعات المختصة التي يعود اليها اتخاذ ما تراه مناسباً من التدابير الآتية:

- فرض غرامة مالية على وسيلة الاعلام المخالفة تتراوح قيمتها بين خمسين ومئة مليون ليرة لبنانية.
- وقف وسيلة الاعلام المخالفة عن العمل جزئياً مدة لا تتعدى خمسة أيام، بحيث يشمل هذا الوقف جميع البرامج والنشرات والمقابلات والندوات السياسية والإخبارية.
- في حال تكرار المخالفة وقف وسيلة الاعلام المخالفة عن العمل كلياً وأقال جميع برامجها إقفاً تاماً لمدة أقصاها ثلاثة أيام.

تلاحق النيابة العامة الوسيلة المخالفة امام محكمة المطبوعات تلقائياً أو بناء على طلب المتضرر، ولوسيلة الاعلام المشكو منها أن تقدم الى

المحكمة مذكرة في مهلة ٢٤ ساعة من وقت تبليغها.

على محكمة المطبوعات أن تصدر قرارها في مهلة ٢٤ ساعة على الأكثر، ولكل من النيابة العامة والمحكوم عليها أن تستأنف القرار امام محكمة التمييز في مهلة ٢٤ ساعة تبدأ بالنسبة للنيابة العامة من وقت صدوره والمحكوم عليها من وقت تبليغه.

لا يوقف الاستئناف تنفيذ القرار ما لم تتخذ محكمة التمييز قراراً بوقف تنفيذه في مهلة ٢٤ ساعة، من وقت تقديم الطعن امامها.

2- مع مراعاة أحكام قانون العقوبات، للهيئة ان تتخذ ما تراه مناسباً من الإجراءات الآتية بحق أي من مؤسسات استطلاع الرأي أو أي شخص آخر يخالف المادة ٧٩ من هذا القانون:

- أ- توجيه تنبيه.
- ب- الالتزام ببث اعتذار أو تصحيح عبر وسائل الإعلام.
- ج- غرامة مالية تتراوح بين عشرة ملايين وخمسة وعشرون مليوناً تفرض بموجب امر تحصيل يصدر عن وزارة الداخلية والبلديات بناءً على طلب الهيئة.
- وتضاعف هذه الغرامة في حال وقوع المخالفة خلال فترة الصمت الانتخابي.

يطرح تطبيق المادة ٨١ من قانون الإنتخاب رقم ٢٠١٧/٤٤ من قبل محكمة المطبوعات العديد من العوائق التي يقتضي تذليلها لجعلها أكثر فعالية في التطبيق انسجاماً مع روحية قانون الإنتخابات المرعي الاجراء:

- ان مهلة ال ٢٤ ساعة للبت الممنوحة للمحكمة، وان كانت مهلة حث، الا انها تبقى غير منطقية وغير قابلة للتطبيق عملياً، لا سيما ان التبليغات المرسلة الى المدعى عليهم غالباً ما تتأخر بسبب تقاعس الجهات الأمنية

المولجة بالتبليغ خاصّة في ظلّ غياب أي مدّع شخصي في الملفات يأخذ على عاتقه موضوع التبليغات ونفقاتها، هذا فضلاً عن أن دراسة كل ملف تستوجب مهلة أطول وإن كانت قصيرة وذلك لتمكين محكمة المطبوعات من ممارسة دورها كمحكمة ضامنة لحرية التعبير.

- اصف الى ما تقدم أنه لو وسيلة الاعلام مهلة اربع وعشرين ساعة لكي تقدم مذكرة الى المحكمة، وغالباً ما يصار الى تقديم مذكرات دفع شكلية يحتاج البت فيها وقتاً اضافياً، دون أن ننسى مسالة الطعن بالقرارات الباتة بالدفع الشكلية امام محكمة التمييز الناطرة في استئناف قرارات محكمة المطبوعات، الأمر الذي يؤدي عملياً الى تجاوز مهلة الأربع وعشرين ساعة (!).

- ان نصّ المادة ٨١ ليس واضحاً لجهة استثناء قضايا إحالات هيئة الإشراف على الإنتخابات من مبادئ علانية ووجاهية وشفافية الدعوى الجزائية، الأمر الذي يتحمّ معه عقد جلسة محاكمة يمكّن خلالها المدعى عليه من ممارسة حقه بالدفاع عن نفسه، باعتبار أن محكمة المطبوعات تفصل في القضايا المعروضة أمامها بموجب محاكمات تطبّق بشأنها أصول المحاكمات الجزائية بما لا يتعارض مع قانون جرائم المطبوعات (مادة ٣١ من المرسوم رقم ١٩٧٧/١٠٤). يبقى أنّ موعد جلسة المحاكمة ينبغي أن يكون ضمن أقرب تاريخ ممكن بالنظر للعجلة التي تتسم بها إحالات هيئة الإشراف على الإنتخابات وضرورة البت فيها بأقصى سرعة ممكنة.

- تجدر الإشارة أيضاً من ناحية أخرى، أن إحالات جانب هيئة الإشراف على الإنتخابات لبعض المخالفات تأتي أحياناً ناقصة لجهة البيانات المتعلقة بوسائل الإعلام والإعلان المخالفة (بيانات هوية واضحة، مكان إقامة واضح ...)، كما أنه وفي كثير من الأحيان، لا يتمّ تحديد الطبيعة القانونية للمؤسسة الإعلامية (في حال عدم تمتّع المؤسسة بالشخصية المعنوية

يمسي من الواجب الادعاء على صاحب المؤسسة). وقد لوحظ في عدد كبير من الملفات، أنه لدى إحالة المؤسسة الإعلامية المخالفة لا يتم إرفاق القرص المدمج المتعلق بالمخالفة (الحلقة التلفزيونية، المقابلة، الإعلان وغيرها...) وإن مراسلة محكمة المطبوعات للجهات المختصة أو حتى تكليف المؤسسة الإعلامية بإبرازها قد يستغرق وقتاً، وبالتالي يشكل عائقاً يحول دون إمكانية إصدار قرار محكمة المطبوعات بالسرعة المطلوبة. لذلك لا بد من إحالة المؤسسة الإعلامية مع كامل البيانات المتعلقة بالمؤسسة، وإرفاق المستندات والأقراص المدمجة التي تثبت حصول المخالفة وذلك بغية تمكين محكمة المطبوعات من البت في الملف وإصدار قرارها بالسرعة الممكنة وفقاً للإمكانات المتاحة.

القاضي نبال محيو

القاضي ناديا جدایل

ورشة عمل

بمعنوان «الدروس المستفادة من الطعون النيابية لانتخابات عام ٢٠٢٢»

راديسون بلو، فردان، بيروت - ٢٩ آذار ٢٠٢٣.

التوصيات والمقترحات

أولاً- توصيات متعلقة باستقلالية هيئة الإشراف على الانتخابات وفعاليتها:

- تعزيز استقلالية هيئة الإشراف على الانتخابات من الناحيتين الادارية والمالية وفصلها عن وزارة الداخلية والبلديات، ومنحها الشخصية المعنوية. فيكون لها موازنتها الخاصة المستقلة عن موازنة وزارة الداخلية والبلديات. كما يقتضي توفير ديمومة الهيئة، من خلال تحديد موقع ثابت لها ولتجهيزاتها، ولناحية أعضائها.
- بانتظار منح الهيئة استقلالية مالية وإدارية كاملة (بموجب تعديل قانوني):
- فتح الاعتمادات الكافية بوقت مبكر لكي تتمكن الهيئة من المباشرة بعملها بشكل فعلي وفعال.
- تمكين الهيئة من توظيف وتعيين اصحاب الاختصاص في التدقيق والمراقبة، بعدد كاف وبوقت مبكر بالاستقلال عن وزارة الداخلية والبلديات.
- نشر الشكاوى التي ترد الى الهيئة على موقعها الالكتروني، كما والمخالفات والانتهاكات التي ترصدها بهدف توفير الشفافية.
- منح الهيئة صلاحية اتخاذ تدابير فورية وتنفيذ قراراتها بواسطة جهاز أمني تابع لها مباشرة، لتسهيل عمل الاستقصاء والتحقيق.
- تحديد مهلة الفصل في البيانات الحسابية الشاملة العائدة للمرشحين بخمسة أشهر، (بدلاً من شهر واحد عملاً بأحكام المادة ٦٢-فقرة (٢) من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤)، كي يتاح للهيئة الوقت الكافي للتدقيق في هذه البيانات والفصل بها. غير أنه ينبغي أيضاً إعطاء الأولوية للفصل في البيانات الحسابية العائدة الى المرشحين الوارد بوجههم طعون انتخابية أمام المجلس الدستوري.

- إسقاط الحصانة عن النواب والوزراء طيلة فترة الحملة الانتخابية أقله في ما يتعلق بالأفعال التي يقومون بها كمرشحين للانتخابات.

ثانيًا - توصيات متعلقة بمراقبة الانفاق الانتخابي:

- تعزيز الشفافية وسبل مراقبة الانفاق الانتخابي من خلال رفع السرية المصرفية عن المرشح وأفراد عائلته.
- إدخال إنفاق الأحزاب ضمن سقف الانفاق الانتخابي المنصوص عنه في القانون.
- ترتيب عقوبة على المرشحين (واللوائح) الذين لم يتقدّموا بالبيانات المالية وحسابات متعلقة بالانفاق الانتخابي في كل مرحلة من مراحل الحملة، وليس فقط في ما يتعلق بالبيان النهائي، وجعل تلك البيانات متاحة للمرشحين المنافسين وللعمامة، من أجل اضعاف الشفافية على عملية الانفاق وضبطها بشكل فعال.
- إعتبار أن الحملة الانتخابية تبدأ ستة أشهر قبل تاريخ فتح باب الترشيح، أو أقله من تاريخ نشر مرسوم دعوة الهيئات الناخبة المنصوص عليه في المادة ٤٢ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤، لتمكين هيئة الاشراف من بسط رقابتها الى فترة ما قبل تقديم طلبات الترشيح وبشكل متساو بين جميع المرشحين، كما ورد في تقرير الهيئة النهائي.
- وضع قانون بشأن الشفافية في تمويل العمل السياسي، وبخاصة قانون يضبط مالية الأحزاب كما هو الحال في فرنسا مثلاً، حيث يتمّ مراقبة الإنفاق بشكل صارم من قبل مراقبين تابعين لهيئة الإشراف. كما يقتضي رفع السرية المصرفية عن هذه الأحزاب بشكل مطلق، كي يتم العمل الحزبي بشفافية تامة.
- تعديل قانون الانتخاب بشكل يضع ضوابط صارمة للإنفاق الانتخابي، مع الغاء الفقرة الثانية من المادة ٦٢ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤.
- الغاء الفقرة (٥) من المادة ٦٥ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤، والتي تسقط الملاحقة الجزائية عن الجرائم الانتخابية بمرور الزمن بعد ستة أشهر من تاريخ اعلان النتائج لا بل يقتضي تشديد العقوبات على هكذا مخالفات وجرائم تشوب العملية الانتخابية.
- رفع قيمة الغرامات لكي تحافظ على طابعها الرادع بما يتلاءم مع انخفاض قيمة الليرة اللبنانية.

- تضمين مهام هيئة الاشراف على الانتخابات، أو المجلس الدستوري، صلاحية اعداد مدونة قواعد سلوك يتقيد بها طوعياً مختلف أطراف العملية الانتخابية، وبخاصة الأحزاب السياسية والمرشحين، وغيرهم من المتنافسين، مع آلية خاصة لتسوية النزاعات تعزز الحوار والوساطة بين الاطراف المتنازعة.
- التواصل بين الاجهزة الأمنية والادارية والبلديات مع هيئة الاشراف بخصوص تفاصيل النشاطات الانتخابية والمخالفات في المناطق والمدن لتمكين الهيئة من تقدير قيمتها بشكل عادل، وكذلك الأمر بالنسبة إلى الامن العام لضبط الاعلام والبرامج الاعلامية المتعلقة بالمرشحين.
- الزام المرشحين بتقديم لائحة تفصيلية عن الحصص في الشركات والمؤسسات والجمعيات المملوكة من قبلهم ومن قبل افراد عائلاتهم حتى الدرجة الأولى والتثبت من صحة هوية أصحاب الحقوق الاقتصادية الحقيقيين.
- اصدار تعميم بالزام المرشحين بتقديم لائحة تتضمن أسماء وصور عن هويات الأجراء والمتطوعين على حد سواء بالاضافة الى أرقام هاتفهم المحمول بغية تمكين الهيئة من مراقبة الانفاق وضبطه وتقديره.
- اصدار تعميم يؤكد ضرورة ان تتطابق مجاميع البيانات الشهرية المقدمة من المرشحين مع البيان الحسابي الشامل في نهاية الحملة الانتخابية.
- اصدار تعميم الى كافة وسائل الاعلام لتزويد الهيئة بموعد اقصاه يومين بعد الانتخابات بجدول تفصيلي بكافة العقود مع المرشحين بغية مقارنة الجدول المقدم من وسائل الاعلام مع ما جاء في البيان الحسابي الشامل للمرشح من انفاق على الاعلام ومقارنته مع الجدول التحليلي الذي قامت به الهيئة من خلال الرقابة على ظهور المرشحين على وسائل الاعلام والاعلان.

ثالثاً - توصيات متعلّقة بالقضاء :

بالنسبة إلى محكمة المطبوعات:

البتّ ضمن مهل قصيرة وحثّ المشترع على وضع أصول موجزة وواضحة تتعلق بالشكاوى الانتخابية (يراجع التقرير المرسل من وزارة العدل بهذا الخصوص في ذيل هذا التقرير).

في العلاقة بين محكمة المطبوعات وهيئة الاشراف على الانتخابات (عملاً بالمادة ٨١ من قانون الانتخابات):

- تضمين احالات هيئة الاشراف اسم الشخص المعنوي مرتكب المخالفة وكامل هويات الاشخاص الطبيعيين مع عناوينهم الواضحة.
 - احوالة كل مخالفة ضمن ملف مستقل وارفاق المستندات المتعلّقة بالمخالفة موضوعه.
 - لائحة مرفقة بالملف تتضمن تحديد المستندات منعاً لضياعها.
 - تقيّد هيئة الاشراف بمهلة الثلاثة أشهر القانونية للحالة.
 - ايداع محكمة المطبوعات عنوان هيئة الاشراف لامكان التواصل معها.
- بالنسبة الى القضاء الجزائي:
- استحداث قضاء جزائي مختص في القضايا الانتخابية أو تكليف قضاة جزائيين في كل محافظة في النيابات العامة أو القضاء الجزائي.
 - تطبيق الأصول الموجزة في القضايا الانتخابية .

بالنسبة الى قضاء العجلة:

- تكليف قضاة منفردين في كل محافظة للبت حصراً بالأمور الانتخابية خلال فترة الحملة والعملية الانتخابية.

بالنسبة إلى لجان القيد:

- تدريب أعضاء لجان القيد.
- إبلاغ رؤساء لجان القيد العليا هيئة الإشراف على الانتخابات نتائج أعمالهم وفقاً للقانون.

رابعاً - توصيات مختلفة:

- توعية المرشحين ومندوبيهم إلى ضرورة تدوين الملاحظات والاعتراضات بشأن المخالفات والتجاوزات في محاضر الانتخاب ومحاضر لجان القيد يوم الانتخاب، ما يضفي طابع الجدية والدقة على المخالفات والتجاوزات المدلى بها أمام المجلس الدستوري من قبل الطاعنين.
- تدريب القيمين على سير العملية الانتخابية من رؤساء أقلام وكتبة وغيرهم.
- عدم تعديل قانون الانتخابات في السنة الأخيرة التي تسبق الانتخابات من ضمن الممارسة الرشيدة والجيدة
- انشاء الميغاسنتر لتخفيف الضغوط على الناخبين .
- تحديد تاريخ الاعلان عن نتائج الانتخابات النهائية والرسمية من قبل وزارة الداخلية بشكل رسمي.

تعليق المجلس الدستوري على تقرير بعثة المفوضية الأوروبية حول الدور الوظيفي لنظام العدالة في لبنان

Functional review of the justice system in Lebanon

الحدث، في ٧ كانون الأول ٢٠٢٣

مقدمة

صدر التقرير موضوع هذا التعليق عن مجموعة من الخبراء المكلفين من قبل المفوضية الأوروبية بمهمة تهدف الى إجراء تقييم شامل لنظام العدالة في لبنان والشغرات التي تعثره، وتحديد الاحتياجات واستخلاص النتائج حول كيفية المضي قدماً في زمن الأزمات. وقد امتدّت هذه المهمة على حقتين زمنيتين: الأولى من ١٢-٢٠ أيلول ٢٠٢٢ والثانية من ١٤-١٨ تشرين الثاني ٢٠٢٢. خرجت النتائج التي توصّل إليها الخبراء بتوصيات ومقترحات بشأن سبل تطوير النظام القضائي في لبنان وتعزيز فعاليته. وقد تمّ تنظيم وتمويل هذه المهمة من قبل «المساعدة الفنية وتبادل المعلومات» (TAIEX) التابعة للمفوضية الأوروبية وبالتنسيق من فريق DG NEAR لسيادة القانون والديمقراطية.

وقد شملت هذه الدراسة العدالة الدستورية، فخصّص لها الفصل السابع من القسم الرابع من التقرير (٧.D)، من الصفحة ١٢٥ الى ١٢٨ منه). وقد تمّ إعداد القسم المتعلّق بالمجلس الدستوري من قبل الخبير المحاضر الاستاذ في القانون الدستوري المقارن في جامعة ترنتو-ايطاليا Università di Trento، السيد جينس وولك Jens Woelk. وكان هذا الأخير قد قام بزيارة المجلس الدستوري مع وفد من الخبراء وممثلي الاتحاد الأوروبي قبل وضع التقرير، في ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٢٢. كما شارك رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب مع عضو المجلس الدستوري القاضية ميراى نجم في الاجتماع الختامي المنعقد في وزارة العدل في ٢١ حزيران ٢٠٢٣، بدعوة من وزير العدل القاضي هنري خوري، والذي صار خلاله الى عرض التقرير ومناقشته وتسليم نسخة عنه الى رئيس المجلس.

أولاً - الإطار العام للتقرير

تدخل هذه المهمة في إطار اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي ولبنان، والتي أوضحت حيّز التنفيذ في نيسان/أبريل ٢٠٠٦. وكان الاتحاد الأوروبي قد اعتمد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٦ مع لبنان أوليات الشراكة والاتفاق Partnership Priorities and Compact ، الذي يحدّد إطار الالتزام السياسي للاتحاد الأوروبي مع لبنان وتعزيز التعاون معه. وتشمل أوليات الشراكة الحوكمة وسيادة القانون.

في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٢٠ وضع «إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار» (٣RF Recovery and Reconstruction Framework)، وتم اعتماده، بالتعاون مع الأمم المتحدة والبنك الدولي، للاستجابة للاحتياجات الناجمة عن انفجار مرفأ بيروت والأزمات المتعددة في لبنان. كما تمّ تطوير هذا البرنامج من خلال جسر الاتحاد الأوروبي للمساعدة الإنسانية الفورية مع برنامج الإنعاش وإعادة الإعمار المتوسط المدى، مع إعطاء الأولوية للإصلاحات. اعتمد الاتحاد الأوروبي للعام ٢٠٢١ «وثيقة العمل لمساعدة الاتحاد الأوروبي في الالتزامات المتعددة ودعم التعافي والذي يركز على الأفراد في لبنان».

في السنوات الأخيرة، أطلق الاتحاد الأوروبي عدة برامج في مجال العدالة (تزيد كلفتها عن ١٤ مليون يورو). وفي كانون الأول/يناير ٢٠٢٣، أطلق الاتحاد الأوروبي برنامجاً جديداً بقيمة ٦ ملايين يورو ينفذه برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (UNDP) مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (UNODC)، والذي يسعى إلى دعم أنشطة العدالة وحقوق الإنسان ضمن «إطار الإصلاح والتعافي وإعادة الإعمار» (٣RF)، لا سيما لتعزيز آليات الرقابة المستقلة لنظام العدالة، وتوفير المساعدة والدعم لضحايا انفجار مرفأ بيروت ولفئات الضعيفة في النزاعات القانونية، لتحسين ضمانات الحقوق الأساسية في نظام العدالة الجنائية، ومنع التطرف والعنف.

ثانياً- عرض الوضع العام الحالي للقضاء اللبناني

عرض التقرير في مقدّمته أنّ لبنان يعاني من أسوأ أزمة عرفها منذ عقود. فمنذ احتجاجات ١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٩، يواجه لبنان أكبر أزمة اجتماعية واقتصادية ومالية في زمن السلم، والتي تفاقم مع مرور الوقت واشتدّت بسبب تأثير جائحة كوفيد ١٩ على القطاعات الرئيسية

للاقتصاد. وتستمر الأزمة المتعددة الأبعاد، كما أنه لا يزال هناك نقص في الإجماع السياسي بشأن تحقيق الإصلاحات الفعّالة وتنفيذها، بما في ذلك تعزيز الحوكمة والمساءلة في القطاع العام لتحسين إيرادات الدولة وخفض النفقات.

وبالنسبة الى النظام القضائي اللبناني، فإنه يعاني من مشاكل خطيرة للغاية اذ تواجه الدولة اللبنانية بشكل عام: أزمة اقتصادية حادة، وعدم استقرار سياسي، وتخفيضات حادة في الموازنة، وانعدام ثقة المواطنين بمؤسسات الدولة، وما إلى ذلك. منذ نهاية آب/أغسطس ٢٠٢٢ وحتى نهاية العام المذكور، توقفت الغالبية العظمى من القضاة والمساعدين القضائيين عن العمل، بسبب عدم توافر الظروف والوسائل المادية اللازمة لمواصلة عملهم بشكل اعتيادي. واستمرت وزارة العدل وبعض المؤسسات وكذلك المحامون وكتاب العدل في العمل، رغم الصعوبات المذكورة، إلا أنّ القطاع القضائي يشهد حالة واضحة من الاحباط. وفي ظلّ هذه الخلفية المأساوية، هناك حاجة ماسة إلى دعم النظام القضائي لتجنب الانهيار الكامل وإعطاء الأمل للقضاة والمواطنين. وهذا أمر ضروري للأخيرين الذين ينشدون العدالة لضحايا انفجار مرفأ بيروت الحاصل في ٤ أغسطس ٢٠٢٠، وكذلك لتعزيز ثقتهم في المؤسسات العامة.

من خلال المقارنة مع الوضع الدولي، فإنّ أداء لبنان ضعيف على صعيد استقلال القضاء. بحسب تقرير التنافسية العالمية (٢٠١٩)، حصل لبنان على معدّل ٣٤,٦ ويحتلّ المرتبة ٩٨ من أصل ١٤١ دولة. ويميّز مشروع العدالة العالمية أيضًا بين العدالة المدنية والعدالة الجنائية. فيما يتعلق بمستوى التأثير الحكومي غير المناسب على العدالة المدنية، سجل لبنان ٠,٣٦ بعد أن كان سجّل علامة ١,٠ في العام ٢٠٢٠، وهو أقل بكثير من المعدلات الإقليمية والعالمية (٠,٤٩ و ٠,٥٢ على التوالي). ويؤدي ذلك إلى احتلاله المرتبة ٩٥ من أصل ١٢٨ دولة عالميًا، والمرتبة الثامنة من بين ٨ دول إقليميًّا، والمرتبة ٣٣ من بين ٤٢ دولة ذات مستوى دخل مماثل. وكانت النتائج أسوأ بالنسبة للعدالة الجنائية، حيث سجّل لبنان معدّل ٠,٢٣ مقارنة بالمعدلات الإقليمية والعالمية البالغة ٠,٣٥ و ٠,٤٧ على التوالي، ما أدى إلى احتلاله المرتبة ١١١ من أصل ١٢٨ عالميًا، و ٨ من أصل ٨ إقليميًا، و ٣٧ من أصل ٤٢ من بين الدول ذات الدخل المماثل.

وتضمن التقرير، انه على الرغم من الحاجة إلى دعم فوري في بعض المجالات، تتوقف المساعدة الرئيسية، المقدمة من الاتحاد الأوروبي، على إحراز تقدّم ملموس في الإصلاحات الضرورية (في مجالات استقرار الاقتصاد الكلي ومكافحة الفساد وإدارة المالية العامة والمشتريات العامة وقطاع الكهرباء واستقلال القضاء). مضيفاً ان التوصل إلى اتفاق مع صندوق النقد الدولي يكتسي أهمية بالغة لتحقيق الاستقرار المالي الكلي الذي تشتد الحاجة إليه. وان الاستفادة من فرص الدعم التي يقدمها الاتحاد الأوروبي مرتبط بالتتفيذ الفعّال لبرنامج إصلاح اقتصادي جدي تضطلع به الحكومة.

وقد لاحظ واضعو التقرير أنّ للسلطة القضائية أهمية استراتيجية في هذه العملية، إذ يمكنها أن تساهم بشكل كبير في استقرار الاقتصاد والمجتمع، وكذلك في إعادة بناء الثقة بالمؤسسات العامة، وان القضاء يحتاج بدوره إلى استعادة القدرة والسلطة لممارسة وظائفه على أكمل وجه. ومن أجل ذلك، يجري الإعداد لإصلاحات هامة في هذا المجال، وتمّ طلب المشورة الدولية (أبرزها من لجنة البندقية) لوضع مشروع قانون بشأن إصلاح النظام القضائي.

ثالثاً- تعليق المجلس الدستوري على القسم السابع من التقرير المتعلّق بالعدالة الدستورية في لبنان

يقتصر التعليق على القسم من التقرير المختص بالمجلس الدستوري حصراً (ص. ١٢٥-١٢٨). مع الملاحظة بأنّ التقرير تطرق بشكل رئيسي الى صلاحيات المجلس الدستوري المتعلقة برقابة دستورية القوانين، دون أي اقتراح بشأن النزاعات الانتخابية.

١- تعريف المجلس الدستوري ومهامه

نصت المادة ١٩ من الدستور اللبناني المعدلة بموجب القانون الدستوري رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ على انشاء مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية، وحصرت حق الطعن امام المجلس، برئيس الجمهورية، ورئيس مجلس النواب، ورئيس الوزراء، وما لا يقلّ عن عشرة أعضاء في البرلمان في ما يختص بمراقبة

دستورية القوانين (في مهلة ١٥ يوماً بعد نشرها). بالإضافة إلى ذلك، مُنح رؤساء الطوائف الدينية المعترف بها قانوناً الحق في تقديم الطعون امام المجلس بشأن المسائل المتعلقة على وجه التحديد بالأحوال الشخصية، وحرية المعتقد، وممارسة الشعائر الدينية، وحرية التعليم الديني (القانون ٥٥٣ لسنة ١٩٩٩). علماً أن القانون يعترف بثماني عشرة طائفة دينية، تتألف من اثنتي عشرة طائفة مسيحية، وخمس طوائف اسلامية، وطائفة يهودية واحدة، ولكل منها قانون للأحوال الشخصية خاص بها. ومن الناحية العملية، يعرض التقرير أنه لم ترد حتى اليوم الا مراجعتان مقدمتان من رؤساء الطوائف الدينية، بينما في الحقيقة ورد للمجلس ثلاث مراجعات من هذا النوع: مراجعتان مقدمتان من رئيس الطائفة الدرزية الشيخ بهجت غيث (القرار رقم ٩٩/١ تاريخ ١١/٢٣/١٩٩٩، والقرار رقم ٢٠٠٠/٢ تاريخ ٨/٦/٢٠٠٠)، ومراجعة مقدّمة من رئيس الطائفة العلوية الشيخ محمد خضر عصفور (القرار رقم ٢٠١٩/٢٢ تاريخ ٨/١٩/٢٠١٩).

تطبيقاً للمادة ١٩ من الدستور أنشئ المجلس الدستوري بالقانون رقم ٢٥٠ لسنة ١٩٩٣ (تاريخ ١٤ يوليو ١٩٩٣). وهو بحسب المادة الأولى من القانون «هيئة دستورية مستقلة ذات صفة قضائية»، فهو هيئة قضائية تتمتع بقراراتها بقوة القضية المحكمة وهي مبرمة وغير قابلة لأي طريق من طرق المراجعة العادية أو غير العادية.. وملزمة للسلطات كافة.

لفت التقرير النظر الى أنّ النص الدستوري لا يتضمّن أية إشارة بالنسبة لتأليف المجلس الدستوري: فالقانون رقم ٢٥٠ وهو قانون عادي قد نص، على أنّ المجلس يتألف من عشرة أعضاء، يعيّن خمسة منهم في البرلمان بالأغلبية المطلقة من النواب في الدورة الأولى وبالأكثرية النسبية في الدورة الثانية، وخمسة يعيّنون بأغلبية الثلثين في مجلس الوزراء (المادة ٢). ووفقاً للمادة ٣ منه المعدلة بموجب القانون رقم ٢٠٠٨/٤٣ (الصادر في ٣ نوفمبر ٢٠٠٨)، يتم اختيار الأعضاء العشرة من بين الأشخاص التاليين الذين يتمتعون بخبرة مهنية لا تقل عن ٢٥ عاماً في مجال تخصصهم: القضاة الذين مارسوا القضاء العدلي أو الإداري أو المالي؛ الأكاديميون الذين قاموا بتدريس القانون أو العلوم السياسية أو الإدارية؛ ومن بين المحامين؛ وتتراوح أعمارهم بين ٥٠ و٧٤ سنة. تحدد مدة ولايتهم بست سنوات غير قابلة للتجديد او للاختصار (المادة ٤). وتقدياً

للشغور، نصت المادة ٤ من النظام الداخلي للمجلس (القانون رقم ٢٤٣ المؤرخ في ٧/٨/٢٠٠٠) على استمرار الأعضاء في ممارسة أعمالهم إلى حين تعيين بدلاء عنهم. كما نصت المادة ٧ منه على انتخاب رئيس المجلس الدستوري من قبل أعضاء المجلس لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.

٢ - الثغرات والصعوبات

ألقى التقرير الضوء على الصلاحيات المحدودة للمجلس الدستوري مقارنة بالمحاكم الدستورية الأخرى، بما فيها محاكم العالم العربي. فهو يفتقر إلى السلطات التي تتمتع بها العديد من المحاكم الدستورية في بلدان أخرى: فلا يسعه التحرك إلا من خلال مراجعات الطعن التي تتقدم بها بعض المراجع السياسية والدينية، ولا يمكنه بالتالي إجراء الرقابة على القوانين إلا من خلال المراجعة المجردة abstract review procedure. كما أشار إلى ثغرات، مثل عدم صلاحية المجلس الدستوري تفسير الدستور أو البت في مدى توافق التشريعات العادية مع الدستور عفواً وعدم الإجازة للقضاة مراجعته في القضايا المعروضة أمامهم، والتي يتعين عليهم الفصل فيها، وعدم صلاحية النظر في النزاعات القائمة بين السلطات الدستورية،

ويتضمن التقرير أن نسبة المراجعات تتراوح سنوياً بين خمس وسبع مراجعات حتى قبل نشوء الإزمات الراهنة، ملاحظاً أن قلة المراجعات مرده تقاسم السلطة بين الأحزاب بحيث إذا تم التوافق على قانون ما، تتعذر المراجعة، ويشير في الوقت إياه إلى كون النصاب القانوني للجلسة هو ١٠/٨ وإلى كون الأكثرية الواجبة لصدور القرار هي سبعة، وأنه بتعطيل أية من الأكثرين يصبح القانون نافذاً.

وأضاف أن المناقشات التي أجراها منظموه توصلت إلى وجوب توسيع صلاحيات المجلس الدستوري بإعطائه حق مراجعة القانون عفواً، وبمنح حق الطعن لعشرة قضاة أو لمجلس القضاء الأعلى، كما للمواطنين عن طريق الدفع، ملاحظاً أن ثمة تحديات وصعوبات تحول دون هذا التوسع لما يستوجبه ذلك من تعديلات قانونية.

يتابع التقرير أنه منذ العام ١٩٩٠ ولغاية تاريخه، لم يبذل البرلمان ولا مجلس الوزراء أي جهد لإنشاء محكمة دستورية تتمتع بصلاحيات الفصل في دستورية القوانين أو حماية الحقوق الدستورية. إضافة إلى ذلك، لم يتم تضمين المادة ١٩ من الدستور صلاحية تفسيره ضمن اختصاصات

المجلس الدستوري على الرغم من ورود صلاحية التفسير في وثيقة الوفاق الوطني. علماً أنه في معظم البلدان، إلى جانب الالتزام الواضح للسلطتين التنفيذية والقضائية باحترام الدستور والقانون، فإن البرلمان أيضاً ملزم، عندما يمارس مهامه التشريعية، باحترام الدستور باعتباره «القانون السامي في الأقاليم». ويتم التحقق من هذا الالتزام بشكل فعال من قبل المحكمة العليا أو الدستورية.

ان المجلس الدستوري الذي يثمن الجهود التي تقوم بها بعثة المفوضية الأوروبية ويقدر دعمها في سبيل الإصلاح القضائي ومساعدتها لتوسيع صلاحيات القضاء الدستوري وتمكينه من القيام بالدور المنوط به في لبنان، الدولة الديمقراطية البرلمانية يبدي ما يلي:

١- ان قلة قرارات المجلس الدستوري تعود لسببين الأول قلة التشريع في المجلس النيابي، والثاني قلة الطعون، خاصة عند وجود توافق بين الكتل النيابية.

٢- ان توسيع صلاحيات المجلس الدستوري، التي توجب تعديل القانون يكفي ان تقتصر:

أ- على إعطاء المجلس حق تفسير الدستور.

ب- على وجوب ابلاغ القانون فور صدوره من قبل المجلس النيابي الى المجلس الدستوري، وان يعود لهذا الأخير حق وضع يده عليه وبحث مدى دستوريته عفواً، وان هذه الصلاحية وحدها تعالج القسم الأكبر من النقص.

ج- إعطاء نقابات المهن الحرة المنظمة بقانون صاحبة الشخصية المعنوية مثل نقابة المحامين والأطباء والمهندسين حق الطعن بالقانون الذي يتناول مهنهم.

د- إعطاء المتقاضين لدى القضاء العادي (عدلي اداري او مالي) حق الدفع امام القضاء المذكور بعدم دستورية القانون، وعلى ان تكون مهل الدفع والبت به قصيرة جداً، مع امكان فرض الغرامات عند عدم الجدية، حتى لا يصبح الدفع وسيلة للمماطلة في الفصل في الدعاوي.

هـ- إعطاء مجلس القضاء ومكتب مجلس شورى الدولة وديوان المحاسبة حق الطعن في القوانين المتعلقة بهذه الهيئات دون سواها، علماً ان قانون التنظيم القضائي يوجب أخذ رأي هذه الهيئات عند التشريع في أمور تخصها.

ملاحظة: ان هذه التعديلات يجب ان تترافق مع تشريع يتناول توسيع ملاك المجلس الدستوري

وزيادة عدد الموظفين فيه وتزويده بعدد من الاستشاريين يقوم باختيارهم لمساعدته، وكذلك تجهيز المجلس من الناحية اللوجستية بشكل كامل، علما ان الملاك الحالي للمجلس مؤلف بحسب القانون، من خمسة عشر موظفا الا انه يعمل في الواقع بخمسة موظفين وانه لولا الدعم الذي قدّمته الـ UNDP في العام ٢٠٢٢ بتزويده بكامل القرطاسية وصيانة آلة التصوير وأجهزة الكمبيوتر، وتركيب طاقة شمسية في حده الأدنى لما كان تمكن من انجاز الطعون الانتخابية في الوقت المناسب. كما قامت بتركيب جهاز تدفئة وتبريد في قاعة الاجتماعات وآخرين في مكتب الرئيس، فلها نكرّر الشكر ونتمنى دوام التواصل والتعاون.

رئيس المجلس الدستوري

القاضي طنوس مشلب

نشاطات المجلس الدستوري بين
٢٠١٩ و ٢٠٢٤

بموازاة المهام المناطة به، قام المجلس الدستوري بنشاط ملموس على الصعيدين العلمي والعملية وعقد مؤتمرات وورش عمل وشارك في أخرى داخل لبنان وخارجه.

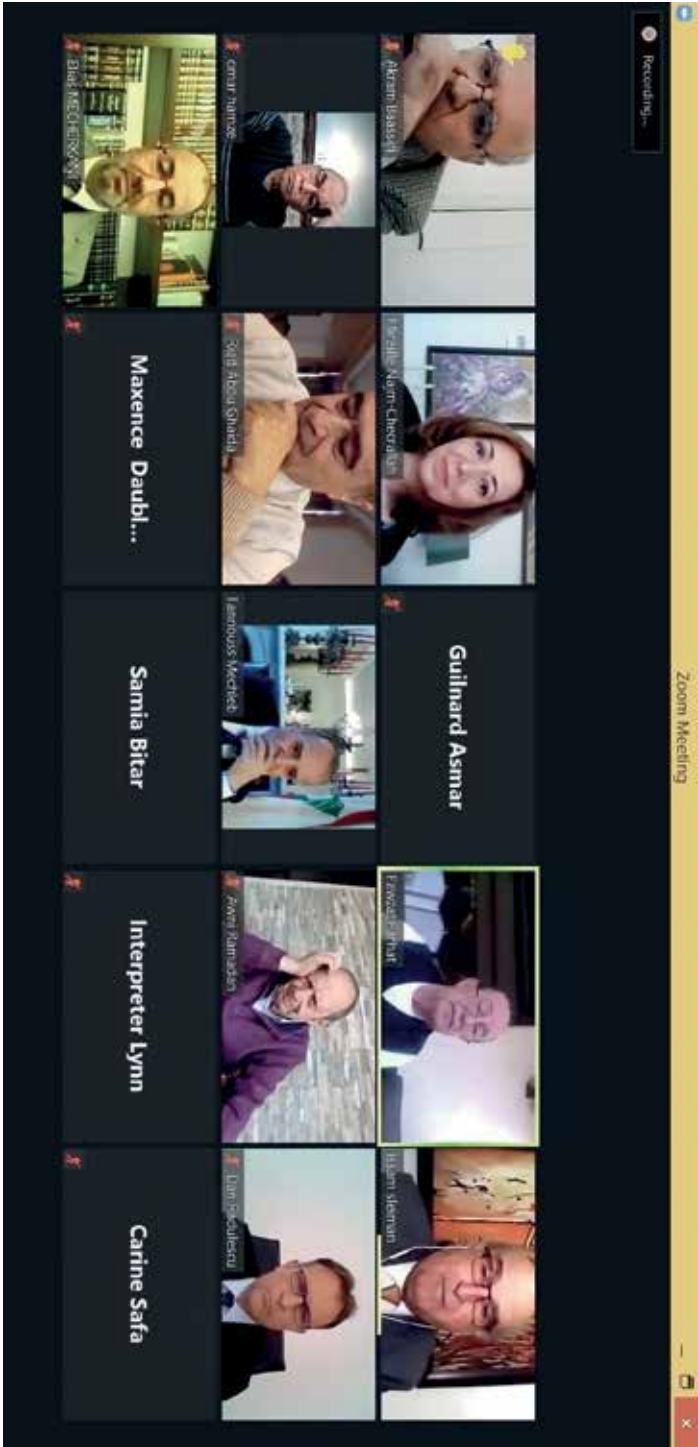
وفي سياق انفتاحه على الرأي العام وجيل الشباب، استقبل وفوداً من الطلاب الجامعيين والحقوقيين والقضاة الشباب والناشطين في مجال الاعمال وغيرهم.

أولاً - المؤتمرات وورش العمل

في لبنان

أ | الورش التي نظّمها المجلس بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية.

نظم المجلس بالتعاون مع الأمم المتحدة الإنمائي والاتحاد الأوروبي والوكالة الأميركية للتنمية الدولية ورش العمل التالية:



ورشة عمل بواسطة الانترنت يومي ٣٠ و ٣١ آذار ٢٠٢١، موضوعها دور المجلس الدستوري في حل النزاعات الانتخابية، بعدما تعذر انعقادها حضورياً رغم تأجيل موعدها مراراً. وقد شارك في الجلسة ستة أعضاء من المجلس، رئيس المجلس السابق الدكتور عصام سليمان والمحامية ميرايا نجم، ولم تكن بعد عصماً في المجلس، وكانت قد وضعت تقريراً مفصلاً حول الموضوع، فاستعرض الرئيس سليمان والسيدة نجم العوائق التي تواجه المقرر وتاك التي تواجهها الهيئة العامة عند إصدار قراراتها، ولاحظت أهمية تواصل المجلس مع المعنيين بالعملية الانتخابية ومع جميع فئات المجتمع.



ورشة عمل مشتركة مع هيئة الاشراف على الانتخابات بتاريخ ٢٠٢٢/٣/١٨ في فندق راديسون - بلو

نظمت هذه الورشة تمهيداً لتجنب الصعوبات التي قد تتجمل عن الطعون في الانتخابات النيابية في شهر أيار من العام ٢٠٢٢. وتضمنت ثلاث جلسات تمت خلالها مناقشة سبل الرقابة على الانتخابات وتفعيل دور المجلس وهيئة الرقابة بالنسبة للإنفاق والتمويل، والرقابة على الاعلام والاعلان الانتخابيين وخلص المجتمعون الى توصيات واقتراحات.



ورشة عمل في ٢٠٢٢/٤/١٢ حول «انتظام العملية الانتخابية وانعكاساتها على قرارات المجلس الدستوري»

تمّ افتتاح ورشة العمل من قبل رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب، والممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي السيدة ميلاني هاونشتاين، ومدير الوكالة الوطنية للتنمية الدولية في لبنان السيد كلود زولو، ومسؤولة الشؤون السياسية في الاتحاد الأوروبي السيدة هانا سيفيرين، بحضور ممثلين عن كلّ من وزارة الخارجية والمغتربين ووزارة العدل ومجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة وهيئة الاشراف على الانتخابات وعدد من منظمات المجتمع المدني المحلية والدولية المعنية بالرقابة على الانتخابات النيابية. وانتهت الورشة باقتراحات وتوصيات عملية لاعتمادها في الانتخابات المزمع إجراؤها في ١٥ أيار ٢٠٢٢.



ورشة عمل في ٢٠٢٢/٤/١٢ حول «انتظام العملية الإنتخابية
وانعكاساتها على قرارات المجلس الدستوري»





ورشة عمل في ٢٠٢٢/٤/١٢ حول «انتظام العملية الانتخابية
وانعكاساتها على قرارات المجلس الدستوري»



ورشة عمل تدريبية حول النظام الالكتروني لإدارة نتائج الانتخابات في ٢٠٢٢/٦/١٤

في سياق ورش العمل التحضيرية التي قام بها المجلس الدستوري في المرحلة التي سبقت تقديم الطعون بالانتخابات النيابية للعام ٢٠٢٢، شارك رئيس وأعضاء المجلس في جلسة تدريب تقنية حول النظام الالكتروني لإدارة نتائج الانتخابات، جرت في مقر المجلس في الحدث.

وحضر الجلسة فريق عمل برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الذي ضمّ كل من مدير مشروع دعم الانتخابات اللبنانية السيد دان رادولسكو، ومسؤولة التواصل والإعلام السيدة جلنار الأسمر، ومسؤولة الإحصاء وإعداد التقارير السيدة اولغا عيد.





ورشة عمل في ٢٩/٣/٢٠٢٣ حول «الدروس المستفادة من الطعون الانتخابية للعام ٢٠٢٢»، بعد صدور القرارات في الطعون بالانتخابات النيابية.

شارك في الجلسة رئيس وأعضاء المجلس الدستوري، ووزير العدل القاضي هنري خوري، وممثل رئيس مجلس النواب النائب أشرف بيضون، والممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان السيدة ميلاني هاونشتاين، ورئيسة قسم التعاون في بعثة الاتحاد الأوروبي في لبنان السيدة أليساندرا فييزر، والأمين العام لوزارة الخارجية والمغتربين السفير هاني شميطي، ورئيس هيئة الإشراف على الانتخابات القاضي نديم عبد الملك، وممثلين عن مجلس القضاء الأعلى ومجلس شورى الدولة والدول المانحة والجمعيات غير الحكومية المعنية بالانتخابات النيابية.

افتتحت الجلسة بكلمة لرئيس المجلس الدستوري، القاضي طنوس مشلب، رحّب فيها بالمشاركين وأوضح أن «الهدف من الورشة هو محاولة الوصول الى انتخابات نيابية ديمقراطية شفافة، يتمكن فيها الناخب من الإدلاء بصوته بطريقة صحيحة وبعيدة عن كل المؤثرات، وتضمن للمرشح صحة وسلامة أصوات ناخبيه دون أي خلل، ما يعزز النظام البرلماني ويصون الدستور ويؤدي الى استعادة ثقة الشعب به وبالمؤسسات، وأوضح أنه جرى تحديد الورشة في هذا التاريخ بالذات ليكون ثمة متسع من الوقت لإتمام النواقص وسدّ الثغرات التي اعترت العملية الانتخابية، وصولاً الى التخفيف من الطعون غير المسندة الى أسباب وجيهة.

وتبع ذلك كلمات لكل من رئيسة قسم التعاون في بعثة الاتحاد الأوروبي في لبنان، السيدة أليساندرا فييزر والممثلة المقيمة لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي في لبنان السيدة ميلاني هاونشتاين.

ثم جرى عرض الأسباب الرئيسية التي ارتكزت عليها الطعون الواردة إلى المجلس الدستوري والنتائج التي خلصت إليها القرارات، ومناقشة التحديات التي واجهت المجلس وأخيراً تمّ إصدار توصيات للانتخابات النيابية المقبلة، منها ما يستوجب تعديلاً تشريعياً ومنها ما يتطلب مضاعفة الإجراءات التي تساهم في تحسين الإشراف والرقابة على العملية الانتخابية.



ب | الورش التي شارك فيها المجلس الدستوري

- ورشة العمل التي عقدت في فندق Small Ville بدعوة من مؤسسة كونراد ايديناور (٢٠١٩)

حضر هذه الورشة خبراء ألمان في القانون الدستوري وممثلين عن المحكمة الدستورية العليا في مصر وعن المحكمة الدستورية في الكويت. وقد شارك فيها رئيس المجلس وجميع الأعضاء.

- ورشة العمل التي دعت إليها مؤسسة كونراد ايديناور في مقرها في بدارو في ٢٠/١١/٢٠١٩ بموضوع « اجراءات صنع القرارات في المحاكم والمجالس الدستورية »

حضر الورشة ممثلون عن كل من المحكمة الدستورية العليا في مصر والمحكمة الدستورية في الكويت واختصاصيون في القانون الدستوري في لبنان وألمانيا. وشارك فيها المجلس بشخص رئيسه القاضي طنوس مشلب وأمين السر عوني رمضان وكان للرئيس مداخلته «اجراءات صنع القرار في المجلس الدستوري اللبناني».

ورشة عمل في وزارة العدل في ٢٠٢٣/٦/٢١

ورشة العمل التي عقدت في وزارة العدل بدعوة من الوزير هنري خوري والاتحاد الأوروبي، حضرها الرؤساء القضاة طنوس مشلب (المجلس الدستوري) وسهيل عبود (مجلس القضاء الأعلى) وفادي الياس (مجلس شوري الدولة)، لمناقشة دعم الاتحاد الأوروبي للنظام القضائي اللبناني واستعداده لتقديم المساعدة المستمرة لإنجاز الإصلاحات التي تساهم في تعزيز المؤسسات القضائية، ومن ضمنها المجلس الدستوري، واستعادة ثقة المواطنين بالقضاء.



خارج لبنان

أ | اتحاد المحاكم والمجالس الدستورية العربية

المؤتمر المنعقد في القاهرة بمناسبة العيد الخمسين للمحكمة الدستورية العليا في جمهورية مصر العربية، بين ١٩-٢٢ تشرين الأول ٢٠١٩، بعنوان «التوازن بين الحفاظ على الحريات ومكافحة الأعمال الإرهابية» شارك في هذا المؤتمر رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب ونائب الرئيس القاضي أكرم بعاصيري. وكان لرئيس المجلس مداخلة بهذه المناسبة (منشورة في هذا الكتاب).



رئيس المجلس يقدّم درع المجلس الدستوري اللبناني للأمين العام للاتحاد
المستشار سعيد مرعي عمرو.



الملتقى العلمي الحادي عشر
لاتحاد المحاكم والمجالس
الدستورية العربية المنعقد في
القاهرة بين ١٣ و ١٥ كانون
الأول ٢٠٢٢

تمثل المجلس الدستوري
في هذا المؤتمر برئيسه
القاضي طنوس مشلب
وعضو المجلس الدستوري
الدكتور فوزات فرحات.

ب | المحاكم الدستورية الفرنكوفونية A C C F



المؤتمر التاسع لرؤساء المحاكم الدستورية الفرنكوفونية،
بعنوان “الطابع الجماعي للقرارات” ”La collégialité“،
المنعقد عن بعد بواسطة الانترنت في ٢٥ أيار ٢٠٢١،
شارك فيه رئيس المجلس طنوس مشلب والعضوان فوزات
فرحات والياس مشرقاني.

وتطرق البحث الى نظام الهيئات الجماعية والاطار التقريري الجماعي
والنهج المعتمد في كل من البلدان المشاركة والفوارق وأوجه الشبه
في ما بين أنظمتها. وكان لعضو المجلس الياس مشرقاني مداخله.



المؤتمر التاسع لاتحاد المحاكم الدستورية الفرنكوفونية (ACCF)

بعنوان «القاضي الدستوري وحقوق الانسان»

Le juge constitutionnel et les droits de l'homme

المنعقد في داکار- السنغال في ٣١ أيار - ١ حزيران ٢٠٢٢

حضر هذا المؤتمر كل من عضوي المجلس الدستوري القاضيان الياس مشرقاني وميراي نجم.

وكان للقاضية ميراي نجم مداخلة تحت عنوان «الاعلان العالمي لحقوق الانسان، مرجعية دستورية في رقابة القوانين في لبنان»



La Déclaration universelle des droits de l'homme,
norme de reference de la constituionnalité des lois au Liban.

يمكن الاطلاع عليها في متن هذا الكتاب (القسم الفرنسي).



المؤتمر العاشر لرؤساء المحاكم الدستورية الفرنكوفونية، بعنوان
«الحماية الدستورية لحرية التعبير»

La protection constitutionnelle de la liberté d'expression

المنعقد في مقرّ المجلس الدستوري الفرنسي في باريس - فرنسا، من
١٣-١٥ حزيران ٢٠٢٤

حضر المؤتمر كل من رئيس المجلس طنوس مشلب والأعضاء فوزات فرحات والياس
مشرقاني وميراي نجم، التي كان لها مداخلة في هذا الموضوع، تحت عنوان «الحماية
الدستورية لحرية التعبير في لبنان» (منشورة في هذا الكتاب، القسم الفرنسي).



ثانياً - الزيارات

زيارات الطلاب والحقوقين الشباب للمجلس الدستوري



زيارة طلاب الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق في ٢٤/١/٢٠٢٣

زارت مجموعة من طلاب الجامعة اللبنانية -كلية الحقوق - المجلس الدستوري برفقة الدكتور عقل عقل، حيث استقبلهم رئيس المجلس القاضي طنوس مشلب وعضو المجلس ميراي نجم.



زيارة مجموعة من طلاب جامعة القديس يوسف - كلية الحقوق، في ٢٠٢٣/٩/١٢

زارت مجموعة من طلاب جامعة القديس يوسف - كلية الحقوق - المجلس الدستوري، حيث استقبلهم رئيس المجلس القاضي
طنوس مشلب والعضوان ميري نجم وإيلي مشرقاني.



زيارة مجموعة من القضاة والحقوقيين الشباب ، ضمن برنامج «قادة من أجل العدالة 2024 Leaders for justice» (مؤسسة كونراد أديناور) ، في ٢٠٢٤/٦/٥

استقبل رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب، بحضور عضو المجلس الدستوري ميرياني نجم، وفداً من القضاة والقانونيين ضمن برنامج قادة من أجل العدالة برفقة ممثلي مؤسسة كونراد أديناور ، السادة فيليب بريمير وبول سعاد ووثام محمود.

زيارات الجهات الرسمية للمجلس الدستوري



زيارة البروفسور دومينيك روسو مع الدكتور وسيم منصور في ٢٨/١١/٢٠١٩

زار البروفسور الفرنسي دومينيك روسو Dominique Rousseau ، استاذ القانون الدستوري ، مقرّ المجلس الدستوري برفقة الدكتور وسيم منصور، حيث كان في استقبالهما رئيس المجلس القاضي طنوس مشلب ونائب الرئيس القاضي أكرم بعاصيري والأعضاء القضاة عوني رمضان والياس وفرحات وفوزت فرحات وعيد ورياض أبو غيدا .



تكریم رئیس بلدية الحدث السيد جورج عون من قبل المجلس الدستوري وتقديم درع المجلس له، تقديراً
للخدمات التي قّمتها البلدية للمجلس .



زيارة لجنة البندقية في ٢٧ نيسان ٢٠٢٢

استقبل رئيس المجلس الدستوري، القاضي طنوس مشلب، وعضو المجلس ميراي نجم، في مقرّ المجلس مقرري لجنة البندقية السيد مايكل فرنزو والسيدة نالدا برنوسي، والسيدة رينا قسطنطين من قبل وزارة العدل، بخصوص ابداء الرأي الاستشاري لجهة امكانية الأخذ ببعض المعايير الدولية واعتمادها بمشروع قانون استقلالية السلطة القضائية.



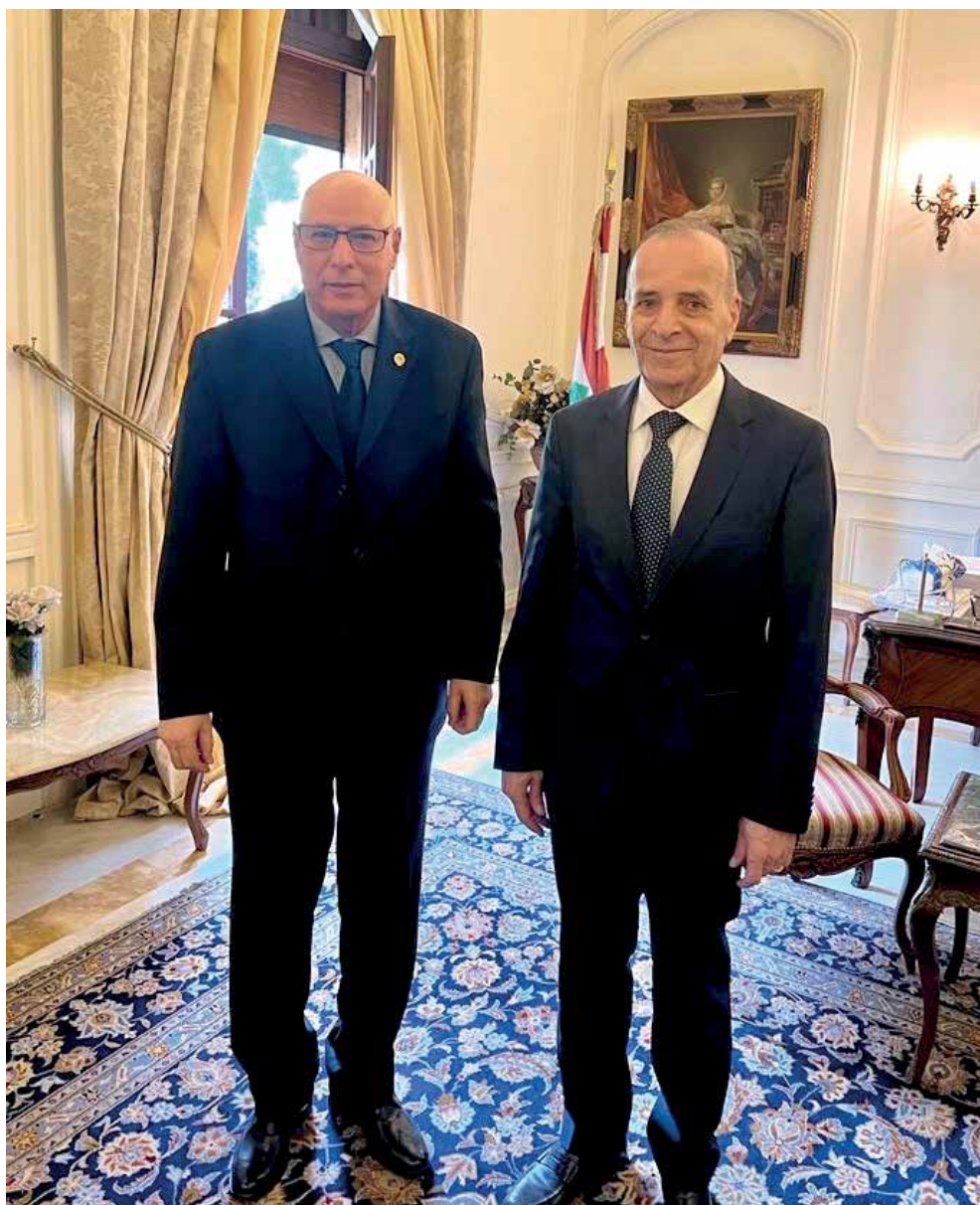
زيارة البعثة الانتخابية للفرانكوفونية في ١١ أيار ٢٠٢٢

استقبل رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب مع عضو المجلس الدستوري القاضي ميراي نجم البعثة الانتخابية للفرانكوفونية، المدعوة للانتشار في لبنان من ٩ إلى ١٧ أيار /مايو ٢٠٢٢، لمراقبة سير العملية الانتخابية.



زيارة بعثة مراقبة الانتخابات التابعة لجامعة الدول العربية في ١٢ أيار ٢٠٢٢

استقبل رئيس المجلس الدستوري القاضي طونس مشلب، بحضور عضو المجلس الدستوري القاضي مبراي نجم، بعثة مراقبة الانتخابات التابعة لجامعة الدول العربية في ١٢ أيار ٢٠٢٢ برئاسة السفير أحمد رشيد خطابي، الأمين العام المساعد لجامعة الدول العربية ورئيس البعثة. وجرى التداول في دور المجلس الدستوري وأسلوب عمله في معرض الطعون الانتخابية والإجراءات المتبعة منذ بدء الطعن لحين صدور القرار.



زيارة بعثة مراقبة الانتخابات التابعة لجامعة الدول العربية

في ١٢ أيار ٢٠٢٢



زيارة بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في لبنان لعام ٢٠٢٢ في ٢٠٢١/١٧/٢٠

في ٦ تموز ٢٠٢٢، زارت بعثة الاتحاد الأوروبي لمراقبة الانتخابات النيابية في لبنان لعام ٢٠٢٢ المجلس الدستوري برئاسة جورجى هوليفني، الذي سَلَّم رئيس المجلس الدستوري الفاضلي طنوس مشلب التقرير النهائي للبعثة وذلك بحضور عصوي المجلس الدستوري الفاضلين الياس مشرقاني وميراني نجم. وحررت مناقشة بعض الأمور المتعلقة بالانتخابات بالتوصيات للبعثة للانتخابات المقبلة عام ٢٠٢٦،

في ما يلي الرابط نحو التقرير النهائي باللغتين العربية والانكليزية:

[www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU_EOM_Lebanon 2022 Final report Arabic_2.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU_EOM_Lebanon_2022_Final_report_Arabic_2.pdf)

[www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU_EOM_Lebanon 2022 Final report English.pdf](http://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/EU_EOM_Lebanon_2022_Final_report_English.pdf)



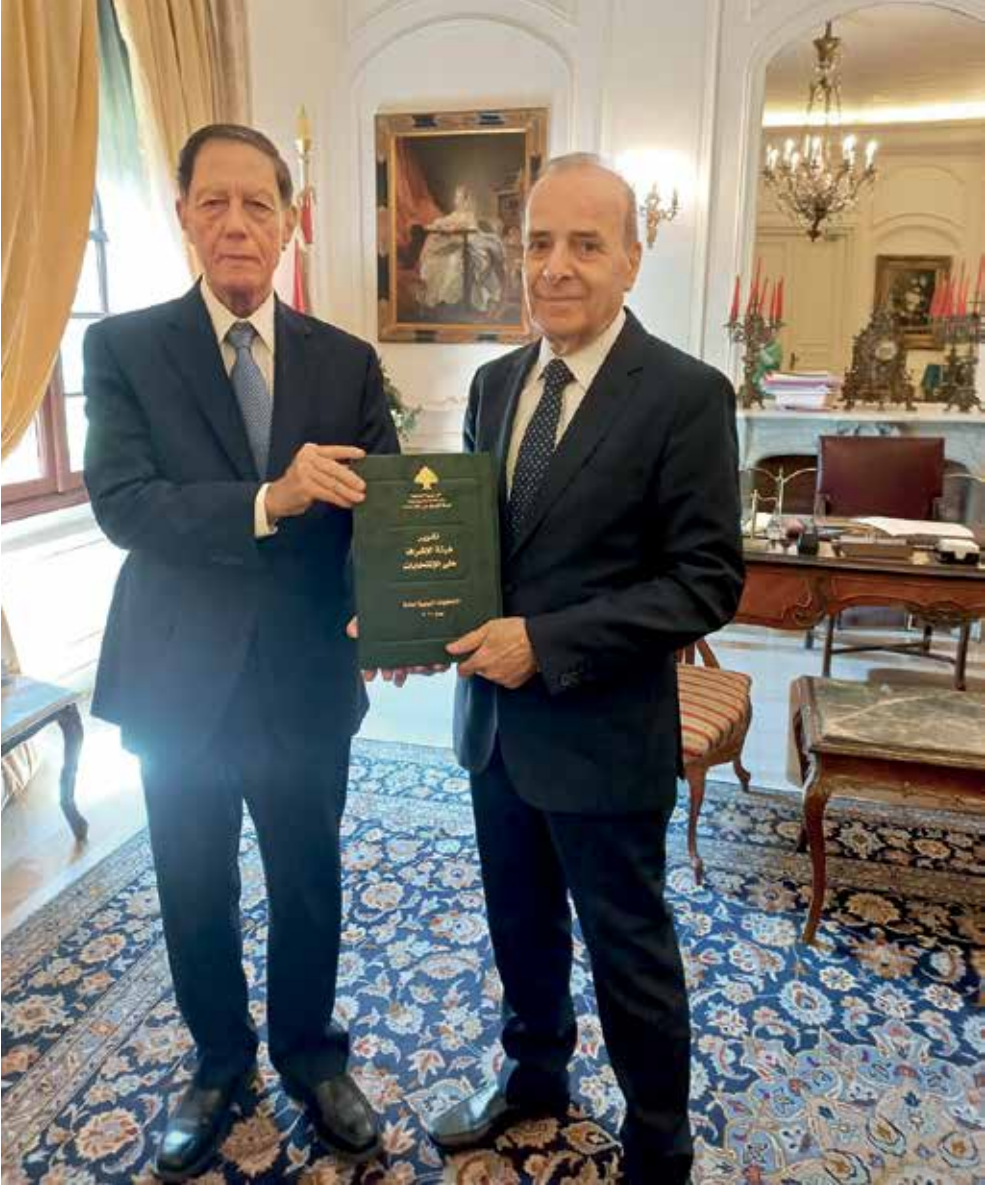
زيارة وفد تجمع رجال وسيدات الاعمال اللبنانيين (RDCL) في ٢٠٢٣/١/٣١

زيارة وفد تجمع رجال وسيدات الاعمال اللبنانيين للمجلس الدستوري برئاسة السيد نقولا بو خاطر وعضوية السادة فادي صوليا ورولا غاريوس زهار ونديم ضاهر ، حيث كان في استقبالهم رئيس المجلس القاضي طنوس مشلب والمضمان ميري نجم والياس مشرقاني .



زيارة لازلو تروكساني وبرتران ماتيوي في ٢٨ نيسان ٢٠٢٣

استقبل رئيس المجلس الدستوري القاضي طنوس مشلب، في ٢٨ نيسان ٢٠٢٣، السيد لازلو تروكساني، László Trócsányi، عضو البرلمان الأوروبي، رئيس جامعة كارولي غاسبار التابعة للكنيسة الإصلاحية في هنغاريا وأستاذ القانون الدستوري ووزير العدل الهنغاري سابقاً، والسيد برتراند ماتيوي Bertrand Mathieu، أستاذ القانون الدستوري وعضو لجنة البندقية والمستشار السابق في مجلس الدولة الفرنسي والعضو السابق في المجلس الأعلى للقضاء في فرنسا، (كلاهما عضوان في المنظمة الأوروبية للقانون الأوروبي)، وذلك بحضور عضوي المجلس الدستوري القاضيين ميراى نجم والياس مشرقاني.



زيارة رئيس هيئة الاشراف على الانتخابات القاضي نديم عبد الملك

في ٢٠٢٣/٦/٧

استقبل رئيس المجلس الدستوري، القاضي طنوس مشلب، رئيس هيئة الاشراف على الانتخابات القاضي نديم عبد الملك واستلم منه تقرير الهيئة عن الانتخابات النيابية ٢٠٢٢.

sur le fondement de la décision interprétative du Conseil constitutionnel. Si jamais le Conseil rejette le recours du justiciable, la décision de la juridiction ordinaire serait désormais considérée définitive et la procédure auprès de la juridiction ordinaire suivrait normalement son cours. Un nouveau cadre conceptuel émerge en matière de recours interprétatif, qui pourrait être dénommé « *un recours en responsabilité du fait de la violation des tribunaux ordinaires de la décision interprétative du Conseil constitutionnel* ».

Cette réforme vient renforcer en même temps, les attributions du Conseil constitutionnel, et donc, par son intermédiaire, les droits fondamentaux du citoyen, face aux abus du pouvoir législatif. Mais aussi, elle contribue au renforcement de ce même pouvoir législatif, par l'octroi d'attributions de saisines en matière interprétative à l'opposition parlementaire. Il s'agit donc d'une tangente, qui renforcerait en même temps, le pouvoir constituant et un des pouvoirs constitués, à savoir, le Conseil constitutionnel. En somme, un grand pas vers la démocratie serait franchi, et les crises institutionnelles et politiques, fondées sur les interprétations alambiquées de la norme suprême des uns et des autres, seront révolues à tout jamais.

Ce volet de la réforme se matérialiserait par l'ajout des textes précités au niveau d'un alinéa supplémentaire qui viendrait compléter les articles 13 de la loi relative à la création du Conseil constitutionnel numéro 250/1993, et 51 du règlement interne du Conseil, en l'occurrence, la loi numéro 243 du 7 aout 2000. Cet ajout aurait pour conséquence de renforcer et de consolider efficacement l'autorité de la chose interprétée par le Conseil constitutionnel, en insistant sur le fait que cette autorité serait désormais **absolue** et concernerait toutes les juridictions libanaises.

Un appel à l'ordre s'impose à tout prix au Liban. Face à cette anarchie constitutionnelle répétitive, nul ne pourrait jouer ce rôle, si ce n'est qu'un Conseil constitutionnel fort, aux compétences interprétatives élargies, dont les décisions bénéficieraient de l'autorité de la chose interprétée, opposables à tous les pouvoirs publics, et à toutes les autorités juridictionnelles.

est saisi, **avant** que la décision interprétative du Conseil constitutionnel de ladite norme n'ait été rendue, et (2) le cas où le juge ordinaire se trouve dans l'obligation d'interpréter une norme suprême à l'occasion du litige dont il est saisi, **après** que la décision interprétative du Conseil constitutionnel de ladite norme ait été rendue.

Ainsi, lorsque le juge ordinaire se trouve dans une situation où l'interprétation d'une norme suprême s'impose à lui pour pouvoir trancher le litige dont il est saisi, et qu'il n'existe toujours pas de décision interprétative du Conseil constitutionnel de ladite norme, son interprétation, même si elle s'avèrera ultérieurement erronée, ne pourra pas faire l'objet d'un recours auprès du Conseil constitutionnel, puisque l'interprétation de la norme suprême par ce Conseil n'a pas encore eu lieu. Dans ce cas, une fois que le juge ordinaire tranche le litige, après avoir octroyé sa propre interprétation, cette décision bénéficierait désormais de l'autorité de la chose jugée. Ainsi, si jamais le Conseil constitutionnel interprète la même norme après que la décision de ce juge ordinaire a été rendue, cette interprétation ne serait pas applicable antérieurement sur l'affaire du juge ordinaire, désormais clôturée, même si l'interprétation du juge ordinaire s'avère différente de celle du Conseil.

En revanche, si l'interprétation de la norme suprême par le Conseil constitutionnel existe déjà au moment où le juge ordinaire statue sur le litige dont il est saisi, ce juge a donc l'obligation de s'informer par le biais de la publication au journal officiel de l'existence de cette interprétation, et de s'y conformer à sa teneur, faute de quoi il serait possible d'engager sa responsabilité, et d'ouvrir les voies de recours auprès du Conseil constitutionnel pour violation de la décision interprétée par ce Conseil. Ainsi, le justiciable bénéficierait de 7 jours à compter de la date à partir de laquelle la décision du juge ordinaire a été rendue sur la base d'une interprétation erronée et contraire à celle antérieurement émise par le Conseil constitutionnel pour le saisir et requérir l'annulation de la décision de ladite juridiction, désormais infondée. Le Conseil constitutionnel bénéficierait à son tour de 14 jours à compter de la date de sa saisine pour trancher la question.

Si jamais le justiciable obtient gain de cause auprès du Conseil constitutionnel, la juridiction ordinaire serait dans l'obligation, dans un délai n'excédant pas 14 jours à compter de la date de sa saisine, de rejuger l'affaire

Ce mécanisme interprétatif a fait ses preuves en droit comparé. Certains États comme l'Allemagne, la Jordanie depuis 2012¹⁷, le Koweït¹⁸ ou le Cambodge ont adopté ce mécanisme interprétatif infaillible, immunisant ainsi la constitution contre tout empiètement des pouvoirs publics, limitant ainsi considérablement la survenance des crises institutionnelles. Il en est ainsi pour les Émirats Arabes Unis (article 99 de la constitution fédérale), du Soudan, (article 122 de la constitution), de l'Iraq (article 90 de la constitution fédérale), et de la Palestine (article 94 de la constitution).

Enfin, cette réforme contribuerait dans la foulée, à la reconnaissance et à l'octroi d'un Statut constitutionnel à l'opposition libanaise, Statut qui jusqu'à ce jour, n'existe pas. L'opposition serait désormais un contre-pouvoir constitutionalisé, ce qui constitue un grand pas vers la démocratie.

L'importance de cette réforme ne se limite pas à l'interprétation limitative de la norme suprême, mais a le mérite d'établir une procédure imposant au juge ordinaire de se rallier à l'interprétation du juge constitutionnel de ladite norme par souci d'homogénéisation.

B. Dialogue entre juge ordinaire et juge constitutionnel

Cette réforme s'étendra sur les relations entre juge ordinaire et juge constitutionnel. Ainsi, il va falloir différencier entre deux cas : (1) le cas où le juge ordinaire, afin d'éviter de tomber dans le déni de justice, se trouve dans l'obligation d'interpréter une norme suprême à l'occasion du litige dont il

17 L'interprétation de la constitution était du ressort du Conseil suprême pour l'interprétation de la constitution. Avec l'adoption des nouveaux amendements en 2011, créant ainsi la Cour constitutionnelle dont les attributions sont clairement mentionnées à l'article 59 de la constitution, celle-ci s'est vue octroyée le droit exclusif d'interpréter la norme suprême. Ainsi, c'est au niveau du second alinéa de cet article que les compétences interprétatives sont mentionnées. À la suite d'une décision du Conseil des ministres ou des deux chambres qui forment le pouvoir législatif, à la majorité absolue des membres, la Cour constitutionnelle est habilitée à interpréter la constitution, et sa décision bénéficie de l'autorité de la chose interprétée.

18 L'article 173 de la constitution délègue au législateur le soin de déterminer l'organe compétent en matière d'interprétation de la constitution. En effet, la loi numéro 14 de 1973 a créé la Cour constitutionnelle dont la mission se résume exclusivement à interpréter la constitution, à contrôler la constitutionnalité des lois, des décrets et des règlements, et à trancher les litiges relatifs aux élections législatives. La décision de la Cour bénéficie de l'autorité de la chose jugée.

possible que le Conseil constitutionnel requière la convocation des députés ayant discuté et adopté la norme constitutionnelle contestée, afin de s'assurer de la teneur des travaux préparatoires ayant eu lieu à l'époque, préalablement à son adoption. Comme c'est actuellement le cas en matière de recours pour inconstitutionnalité, les décisions du juge constitutionnel en matière interprétatives ne sont susceptibles d'aucun recours.

Cette réforme propose que le Conseil constitutionnel ne puisse rendre que deux sortes de décisions : Une décision de rejet du recours dans la forme, ou une décision interprétative qui aurait pour mérite d'interpréter la norme ambiguë une bonne fois pour toute, décision qui servirait de guide constitutionnel dans l'avenir aux pouvoirs publics libanais dans l'application de la constitution.

Pour cela, il faudrait initier les amendements législatifs et constitutionnels adéquats, sans lesquels cette réforme ne serait qu'utopie. Il faudrait tout d'abord envisager la modification de l'article 19 alinéa premier de la constitution libanaise, l'amendement devrait prévoir l'ajout de la prérogative interprétative octroyée au Conseil constitutionnel. Ainsi, le Conseil constitutionnel libanais serait créé pour « *l'interprétation de la constitution par voie directe, le contrôle de la constitutionnalité des lois et le contentieux de validation des élections présidentielles et parlementaires* ». Ensuite, et par souci d'homogénéité, au niveau du second alinéa, il va falloir modifier l'article 19 de la constitution de la manière suivante, « *La saisine du Conseil constitutionnel en ce qui concerne l'interprétation de la constitution et le contrôle de la constitutionnalité des lois relève du Président de la République, du Président de la Chambre des députés et du Président du Conseil des ministres ou de 10 membres de la Chambre des députés, de 5 ministres au moins en fonction, du Conseil supérieur de la magistrature, ou des chefs des communautés religieuses légalement reconnues, en ce qui concerne limitativement le statut personnel, la liberté de croyance, exercice des cultes religieux, et la liberté de l'enseignement religieux* ».

À cela, et pour refléter les amendements opérés, s'ajoute la modification de l'article 1 et 18 de la loi portant création du Conseil constitutionnel numéro 250/93, et l'intitulé du chapitre III du règlement intérieur du Conseil constitutionnel.

Dans cet ordre d'idées, un projet de réforme peut être envisagé, mais qui ne peut en aucun cas se réaliser au Liban, sans satisfaire à une double exigence : une première liée à la garantie de l'indépendance et de l'impartialité des juges constitutionnels, et une autre liée à la mise en œuvre des amendements législatifs et constitutionnels de l'ordonnancement du droit positif libanais. Ainsi plusieurs amendements législatifs et constitutionnels devront être proposés, et un véritable procès constitutionnel se met désormais en place.

En somme, il s'agit de proposer que, toute norme constitutionnelle litigieuse, pourrait être déférée par les pouvoirs publics au Conseil constitutionnel pour être interprétée. Il incombe donc au Président de la République, au Président de la Chambre des députés, au Président du conseil, à l'opposition parlementaire formée de 10 députés au moins, à 5 ministres en fonction au moins, au Conseil supérieur de la magistrature, ou aux chefs des communautés religieuses légalement reconnues, en ce qui concerne limitativement le statut personnel, la liberté de croyance, et l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux, de saisir le Conseil. Un justiciable ne pourrait saisir directement le Conseil constitutionnel afin d'éviter tout risque d'engorgement du Conseil.

Ainsi, une fois que la paralysie institutionnelle est constatée par les pouvoirs publics, un recours au Conseil constitutionnel dans un délai qui ne doit pas excéder les 7 jours à compter de la date de la survenance du dysfonctionnement institutionnel serait présenté par un des pouvoirs publics mentionné, afin de permettre au Conseil de procéder à la phase de l'instruction contradictoire de l'affaire.

Cependant, le recours en interprétation de la norme contestée doit présenter le caractère sérieux et nouveau, et la décision du Conseil constitutionnel doit être motivée et rendue dans un délai de 14 jours à compter de la date de sa saisine. Elle devra être ensuite notifiée aux justiciables, et à tous les pouvoirs publics, et publiée au journal officiel et sur le site officiel du Conseil constitutionnel libanais avec les opinions dissidentes si elles existent.

Dans le cadre de cette instruction, le Conseil constitutionnel peut recourir à des auditions, exactement comme c'est actuellement le cas en matière de contentieux électoral par exemple. En matière de recours interprétatif, il serait

Désormais, il n'y aurait plus de multitudes d'interprètes constitutionnels, et de procédures interprétatives discordantes, comme c'est actuellement le cas. Ainsi, lorsque le juge constitutionnel interprète la norme constitutionnelle, il ne s'oppose pas à la volonté du Parlement, il ne fait que guider les pouvoirs constitués dans l'application de leurs compétences dans le cadre défini par le pouvoir constituant.

Seconde Partie : Réalisation de la Réforme

A. Mécanismes procéduraux

Actuellement les attributions du Conseil constitutionnel libanais sont réduites au maximum, et il souffre de conjonctures politiques défavorables à un moment où la justice constitutionnelle comparée a effectué des avancées considérables en matière de prérogatives. À titre purement comparatif, il apparaît que les Conseils et Cours constitutionnelles européennes, africaines et même arabes participent activement à la réalisation de la justice constitutionnelle, au contrôle des normes constitutionnelles, et surtout à la régularité du fonctionnement des institutions¹⁶. Cependant, le Liban semble avoir pris du retard par rapports à ses homologues internationaux.

Les interprétations de la norme constitutionnelle émises par les pouvoirs politiques, pour des raisons de pure opportunité politique, perturbent le fonctionnement des institutions de l'État, et contribuent à la paralysie totale du fonctionnement institutionnel en raison des profonds conflits politiques. Cette problématique impose la proposition d'une solution, qui prend forme sous l'angle de l'élargissement des attributions interprétatives du Conseil constitutionnel sur recours direct des pouvoirs publics. Ainsi, ce Conseil pourrait être considéré à ce moment-là comme une référence juridictionnelle en la matière, impartiale, objective, et surtout spécialisée. Seul un Conseil constitutionnel aux compétences interprétatives élargies serait habilité à trouver des issues évitant dérapage et paralysie institutionnels.

¹⁶ Les systèmes jordaniens koweïtiens, allemands et espagnols en sont des exemples.

Certains considèrent¹⁵ « *qu'une majorité absolue suffit pour adopter le texte par la Chambre en vertu de l'article 34 de la constitution* ». Cependant, ces auteurs conditionnent l'application de ce quorum au fait que le texte interprété soit revêtu d'une décision interprétative de la Chambre et non pas d'une loi ordinaire. Il s'agit bien pour ces auteurs d'un texte dont la portée est législative, mais pas d'une loi au vrai sens du terme. Le mécanisme de l'interprétation émise par la Chambre des députés lors de la séance consacrée à l'interprétation de l'article 57 de la constitution tenue le 29 mai 1980 l'atteste bien.

En même temps, l'interprétation par le biais d'une décision de la Chambre contient des risques d'une ampleur considérable sur la plan politique, dans la mesure où une majorité relative à la Chambre des députés, à savoir la majorité des présents à une séance ordinaire tel que prévu à l'article 34 susmentionné, serait habilitée à interpréter la constitution, sans que ladite décision ne soit entachée d'une immunité identique à celle de la loi constitutionnelle dans une constitution rigide. Mais aussi, sans qu'elle ne bénéficie des garanties qui entachent la loi ordinaire, que ce soit sur le plan du droit octroyé au Président de la République de requérir une seconde délibération du texte en vertu de l'article 57 de la constitution, ou sur le plan du recours en annulation contre ce texte auprès du Conseil constitutionnel.

Pour ces raisons, et pour palier à cet enchevêtrement, il serait judicieux de concevoir un mécanisme interprétatif de la norme suprême, cohérent et efficace, qui serait adapté à la situation complexe du Liban, et qui immuniserait la constitution contre les abus exhaustifs des acteurs politiques.

Pour défendre la thèse de l'adoption de la réforme au Liban, il va tout d'abord falloir plaider pour la consécration du principe de l'autorité de la chose interprétée du Conseil constitutionnel libanais, par la création d'une structure ordonnée autour de la constitution, en créant à la fois, une consolidation, une centralisation du Conseil constitutionnel, et surtout une continuité à cette juridiction, tout en renforçant les effets normatifs de la décision interprétée, par sa généralité et surtout par son caractère législatif.

15 À l'instar de ZEIN, A. « Le succès de la séance parlementaire consacrée à l'interprétation des articles 60 et 70, lié à la détermination des notions », article publié dans la quotidien El Safir du 7/1/2004.

ordinaire ou d'une décision interprétative, le problème du quorum requis pour l'adoption du texte interprété demeure d'actualité. Aucun mécanisme étant prévu en la matière, il serait absurde de concéder à une interprétation normative de la norme suprême en se basant sur des principes généraux, ambigus et flous. Les lois ordinaires étant adoptées en vertu de l'article 34 de la constitution à la Chambre des députés par la majorité absolue de ses membres¹³, une large partie de la doctrine critique le fait que l'interprétation de la norme suprême ait lieu « *par le biais d'un texte adopté par la Chambre à cette même majorité* »¹⁴. Par conséquent, quel devrait donc être la majorité requise pour l'adoption du texte interprété par la Chambre ? S'agit-il d'une majorité absolue, d'une majorité relative, ou d'une majorité qualifiée, étant donné que ladite interprétation risque de provoquer, même à titre postérieur, des amendements de la norme suprême ?

13 Article 34 : « *La Chambre ne peut valablement se constituer que par la présence de la majorité des membres qui la composent légalement. Les votes sont acquis à la majorité des voix. En cas de partage égal, la question mise en délibération est rejetée.* » La majorité absolue se compose de la moitié plus un des membres du Parlement. Nul texte de la constitution n'en définit le sens, cependant que l'article 28 tel que modifié en 1927, avait précisé in fine que « *l'on entend par majorité absolue la moitié plus un.* » Cette phrase n'a plus figuré dans le texte actuel de ce même article tel qu'il a été révisé par la loi constitutionnelle de 1929. Voir en ce sens, RABBATH, E. *La constitution libanaise, Origines, textes et commentaires*, Publications de l'Université libanaise, section des études juridiques, politiques et administratives, Beyrouth 1982, pp 246 et s. Voir aussi en ce sens l'interprétation de l'article 34 de la constitution par le Bureau de la Chambre en date du 18 avril 1977, ayant pris la résolution de considérer que le quorum est atteint en faisant le décompte non pas du nombre des sièges à la Chambre, mais des députés restés en vie. La justification du Bureau de la Chambre procédait du raisonnement suivant : voter, ou s'abstenir de se rendre à une séance, procède d'attitudes conformes à une volonté. Cependant qu'en la mort, bien que s'apparentant à l'absence, n'est pas une attitude volontaire et par suite, ne devrait pas entrer en ligne de compte pour le calcul des voix. En d'autres termes, le Bureau de la Chambre considère que la majorité prévue à l'article 34 doit être calculée par rapport au nombre effectif des membres de la Chambre, les décédés n'étant pas comptés dans ce calcul. À l'appui de cette décision, le Bureau s'était borné à invoquer l'impossibilité de pourvoir à leur remplacement, les élections partielles, prévues l'article 41 se heurtant dans les conditions actuelles à une impossibilité politique absolue. Interprétation douteuse, non seulement parce qu'elle va à l'encontre des termes de l'article 34, mais aussi en raison de l'incompétence du Bureau, la Chambre, seule, étant, pour RABBATH, E. en séance plénière, habilitée à statuer sur les questions touchant à l'interprétation de la constitution. Voir aussi la consultation de VEDEL G. du 8 Décembre 1979 sur l'interprétation de l'article 57 de la constitution publiée dans ce même ouvrage de M. RABBATH.

14 HUSSEIN EL H., du 24 Janvier 2004, sur « l'interprétation de l'article 70 de la constitution, » El Nahar.

saisi d'interpréter les dispositions de la constitution en cas de besoin, pour être habilité de trancher le litige dont il est saisi. Cependant les effets de cette interprétation se limitent au procès dont il est saisi, et n'accède au rang de règle générale, comme c'est le cas de l'interprétation émise par la Chambre des députés par le biais d'une loi ordinaire explicative¹².

Il est vrai que le Conseil constitutionnel libanais s'est vu privé de cette attribution d'interprétation par voie contentieuse, puisque c'est à la Chambre des députés d'exercer ce droit, mais le problème qui se pose actuellement, réside dans le fait qu'il n'y a absolument aucune procédure établie permettant à la Chambre des députés de faire interprétation des dispositions constitutionnelles, ce qui a mené à une anarchie procédurale en la matière. Ainsi, selon quels mécanismes cette interprétation serait-elle effectuée par la Chambre des députés ? Faudrait-il que la Chambre des députés exerce le droit d'interprétation par le biais d'un amendement constitutionnel, d'une loi explicative ordinaire ou bien une d'une décision explicative parlementaire ? Sous quelle forme cette interprétation serait rendue par la Chambre des députés ? Le texte, malgré l'importance du domaine abordé semble silencieux à cet effet, et ouvre pleinement le débat aux protagonistes incompétents en la matière pour trancher la question.

Encore pire, certains députés avaient proposé de mettre en application les dispositions des articles 76 et 77 de la constitution comme palliatif à la carence constitutionnelle concernant le mécanisme interprétatif devant être appliqué par la Chambre des députés, ce qui est considéré comme une aberration, étant donné que ces articles ont trait aux mécanismes relatifs aux amendements de la constitution et non pas aux mécanismes de son interprétation. Il est impossible de raisonner par analogie sur ce point.

Cela n'est évidemment pas dû uniquement à l'absence de méthodes interprétatives harmonieuses, mais aussi à l'absence d'un organe spécialisé, juridiquement et techniquement habilité à le faire par voie directe.

Quel que soit le procédé entrepris par la Chambre des députés pour interpréter la norme constitutionnelle, que ce soit par voie d'une loi explicative

12 Assemblée plénière de la Cour de cassation libanaise, Chambre pénale, Affaire Fouad Siniora, 27/10/2000 publiée dans le quotidien Al Nahar le 28/10/2000.

D'autres affaires comme celles des deux ministres *Jamil Kebbé et Adel Cortas*⁹, illustrent encore plus « cette *schizophrénie interprétative émise par la Chambre des députés dans l'interprétation de la constitution*¹⁰ ». Ces deux affaires se sont produites en 1996, après que la loi relative à la procédure suivie devant la Haute-Cour pour les crimes et délits commis par les ministres eut été promulguée, à savoir la loi numéro 13/90. Les deux arrêts relatifs à ces deux affaires prononcées par le procureur général financier Ahmad Takieddine se réfèrent à la constitution ainsi qu'à la loi numéro 13/90, pour disposer que la seule instance ayant la compétence de traduire les ministres devant la Haute-Cour ou les autres instances publiques pour des crimes et délits commis durant l'exercice de leur fonction est la Chambre des députés.

Certaines décisions de justice ont même considéré que les tribunaux ordinaires avaient le droit au Liban d'interpréter la constitution lorsque se posait à eux une question de droit qui ne pouvait être résolue sans effectuer cet exercice. Ainsi, le premier juge d'instruction de Beyrouth¹¹, dans l'affaire *Fouad Siniora*, considère que les modalités d'application de l'article 70 de la constitution imposent l'interprétation de l'article 60 relatif aux immunités octroyées aux présidents de la république. Il est clairement mentionné dans la décision qu'« *Il ne fait aucun doute que l'interprétation des tribunaux ordinaires de la constitution ressort de leurs compétences lorsque est posé devant eux une question relative à l'application d'un texte constitutionnel, ce que nous appelons l'interprétation judiciaire dont l'objectif est de découvrir la vraie signification du texte interprété. Cette interprétation ne constitue pas un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif, qui bénéficie, à lui seul, du droit d'inclure cette interprétation dans le texte constitutionnel, par le biais d'un amendement constitutionnel* ».

Dans cette même affaire, l'Assemblée Plénière de la Cour de cassation déclare que l'interprétation de la constitution revient en principe à la Chambre des députés, par le biais des décisions interprétatives qu'elle émet. Cependant, en l'absence de telles décisions, rien n'empêche le juge pénal

9 MENASSA B. dictionnaire de la constitution libanaise, édition dar el Nahar, Septembre 2010, p 368 et s.

10 *Idem*.

11 Affaire Fouad Siniora, Premier juge d'instruction de Beyrouth, 24/2/2000.

Nous en déduisons donc que la Chambre des députés interprète la constitution suivant des procédés disparates qui n'ont rien d'harmonieux, d'où cette instabilité juridique qui affecte l'ordonnement constitutionnel. Ainsi, la multitude des méthodes adoptées par une multitude d'organes, mettent en péril l'harmonie des résultats requis, qui ne sert en rien le principe sacro-saint de l'autorité de la chose interprétée de la norme suprême. Des techniques interprétatives discordantes, émergeront des résultats décevants.

B. Des résultats décevants

Il nous importe de démontrer, au moins à travers un seul exemple, l'échec cuisant de l'exercice interprétatif de la Chambre des députés, pour justifier les motifs de notre attachement à l'octroi de cette prérogative au Conseil constitutionnel, selon des normes harmonieuses.

En 1999, et lors d'une divergence d'opinion entre les différentes factions politiques libanaises sur la question de la compétence des juridictions de l'ordre judiciaire pour engager des poursuites à l'encontre d'un député, un grand nombre de députés avait requis la convocation d'une séance interprétative des articles 39, 40, 66, 70 et 80 de la constitution. Ainsi, cette tragédie s'achève de la façon suivante : une multitude de ministres ayant commis les mêmes actes criminels se sont vus déférés devant deux juridictions distinctes pour être jugés.

Dans la première affaire du ministre *Chahé Barsoumian*, une accusation de malversation et de falsification de documents officiels ayant été portée contre lui, la Haute Cour s'est vue chargée d'engager les poursuites judiciaires à son encontre et d'émettre l'acte d'accusation à la suite du vote des deux tiers de la Chambre des députés. Tandis que dans l'affaire du ministre de l'Agriculture Ali Abdallah, des documents accablants sur sa gestion de son ministère furent publiés par le quotidien *Annahar* en 1999. L'affaire portait sur un cheptel de taureaux, don du ministère de l'agriculture américain pour l'amélioration de la race bovine au Liban. Il était reproché au ministre d'avoir trouvé moyen de refiler ce cheptel à une coopérative bidon appartenant à son frère, qui avait aussitôt livré les précieux bovins à l'abattoir. C'est la Cour criminelle de Beyrouth qui s'est vu octroyée la compétence de le juger.

C'est dans le cadre de la première méthode que sont intervenues toutes les interprétations constitutionnelles émises par la commission de l'administration et de la justice, notamment concernant le calcul du quorum et de la majorité requise pour l'élection du Président de la République libanaise en date du 28 Janvier et du 1er février 1980, lorsque la Chambre des députés, réunie en Assemblée plénière a approuvé l'interprétation émise par la Commission de l'administration et de la justice. Cette interprétation a été reprise et mise en œuvre lors des élections présidentielles de 1982 en vertu desquelles le président Bachir Gemayel a été élu. Il ne fait aucun doute que cette méthode interprétative, qui génère une loi interprétative ordinaire comme outil interprétatif, intègre le bloc de constitutionnalité et bénéficie désormais de l'autorité de la chose interprétée.

La seconde méthode par contre, intervient sans l'adoption d'une loi ordinaire comme outil interprétatif, mais uniquement par le biais d'une interprétation individuelle extensive d'une disposition lors de la séance, comme ça a été le cas à l'occasion de l'interprétation de l'alinéa (d) de l'article 69 de la constitution par exemple, lorsque la Chambre des députés avait considéré que le Conseil des ministres n'est considéré démissionnaire qu'à partir de la date du déclenchement du mandat présidentiel, et non pas du déclenchement des délais constitutionnels pour l'élection du nouveau président en vertu de l'article 73 de la constitution⁶.

Il en est de même pour l'interprétation des articles 56 et 65 de la constitution⁷ relatifs à la nature juridique des décisions émises par le Conseil des ministres et de la date de leur entrée en vigueur. La Chambre des députés a confirmé sa compétence en matière d'interprétation constitutionnelle. Enfin, cette même méthode fut aussi employée concernant l'interprétation de l'article 32 de la constitution libanaise relatif à la détermination temporelle des sessions parlementaires⁸.

discussions avant le déclenchement de la séance qui suit, sauf si le président de la Chambre en décide autrement. Voir aussi les articles 58-59 et 60 du règlement intérieur de la Chambre du 18/10/1994.

6 Voir le Procès-verbal de la Séance plénière du 27/5/1999.

7 Voir le Procès-verbal de la Séance plénière du 30/3/2000.

8 Voir le Procès-verbal de la Séance plénière du 4/12/2001.

L'histoire constitutionnelle libanaise a démontré que la Chambre des députés, le Bureau de la Chambre et les blocs parlementaires, ayant eu recours à de multiples méthodes interprétatives de la constitution, ont bien échoué dans leurs tentatives interprétatives, dans un contexte où, l'organe suprême à qui devrait revenir cette attribution, n'a qu'un rôle indirect en matière interprétative. Une carence, ou un mauvais choix du constituant libanais de 1990, qui a coûté cher à la justice constitutionnelle libanaise, bien avant la création du Conseil constitutionnel.

La Chambre des députés a eu, à plusieurs reprises à se prononcer sur l'interprétation des dispositions constitutionnelles mentionnées, et sur tant d'autres. Cependant les méthodes interprétatives n'ont jamais été harmonieuses, ce qui rendait les résultats insatisfaisants. Bien au contraire, elles étaient très différentes et disparates, ce qui compliquait évidemment l'application du principe de l'autorité de la chose interprétée.

Les méthodes entreprises par la Chambre des députés pour l'interprétation de la constitution sont au nombre de deux : La première intervient par le biais de l'adoption d'une loi ordinaire explicative qui a pour objectif d'interpréter la disposition constitutionnelle, comme ça a été le cas de la loi No 11 du 8/8/1990⁴, et la seconde en se contentant de noter les différentes interprétations des députés intervenants dans le procès-verbal de la séance consacrée pour la discussion de la loi débattue en vertu de l'article 58 du règlement intérieur de la Chambre⁵, d'où émergerait une décision interprétative.

4 La loi No 11 du 8/8/1990 a interprété une disposition constitutionnelle sur laquelle un débat historique avait eu lieu concernant l'article 49 de la constitution libanaise. La Chambre des députés a interprété le quorum requis par la constitution en vertu de cette loi ordinaire qui dispose qu'« *Qu'exceptionnellement, et jusqu'à la survenance d'élections partielles ou générales, le nombre des membres de la Chambre des députés concernant le quorum requis par la constitution est celui des membres toujours en vie* ». Les députés décédés étant exclus du décompte. JO, no 32 du 9/8/1990. L'explication octroyée par cette loi a été émise de manière provisoire et exceptionnelle, et n'est plus adoptée depuis les élections législatives de 1992. Ensuite, à la suite de la démission de 8 députés de la Chambre des députés après les événements tragiques survenus à Beyrouth le 4 Aout 2020, quel est donc le quorum requis par la Chambre des députés ?

5 L'article 58 du règlement intérieur de la Chambre des députés dispose qu'à chaque séance parlementaire, un procès-verbal détaillé qui reflète tous les faits, les décisions et les discussions qui ont lieu pendant la séance doit être mis à la disposition de la Chambre. Ce procès-verbal est imprimé et distribué aux députés dans un délai de quinze jours à compter de la date de la séance tout au plus. La Chambre des députés valide ce procès-verbal à la fin des

Désormais, le cadre interprétatif du Conseil constitutionnel ne se limiterait plus à la loi visée par le recours, et aux limites imposées par l'article 19 de la constitution qui impose une saisine restreinte, mais s'étendrait à toutes les normes suprêmes déjà en vigueur.

Nous examinerons tout d'abord l'imminence de la réforme qui s'impose au Liban (Partie I), notamment suite aux techniques d'interprétations discordantes utilisées et qui ne cessent de créer une anarchie, voire un morcellement interprétatif disparate de la norme suprême (A), et desquelles émergent des résultats décevants et contradictoires (B), qui ne contribuent en rien à créer de l'ordre autour de la constitution. Nous étudierons ensuite les modalités de la mise en œuvre d'une telle réforme en cas d'adoption (Partie II), sous deux angles, à savoir, les mécanismes procéduraux proposés d'une part (A), et le dialogue entre le juge ordinaire et le juge constitutionnel d'autre part (B), comme palliatifs contribuant à l'homogénéisation de la norme interprétée.

Première partie : Imminence de la Réforme

A. Des Techniques d'interprétations discordantes

À l'heure actuelle, la Chambre des députés interprète la constitution par voie indirecte, donc, à l'occasion d'un recours pour inconstitutionnalité, et ceci, sans aucune procédure pré- établie par la constitution, et sans normes détaillées à cet effet. Les députés interprètent la norme suprême en se basant sur les articles qui traitent de la modification constitutionnelle, ce qui est en soit, est une aberration.

à toutes les autorités publiques et juridictionnelles. La décision interprétative de la cour donne satisfaction au conseil des ministres, considérant « *que les prérogatives de cette Cour découlent de l'article 173 de la constitution lui ouvrant la voie pour interpréter directement la constitution sur recours direct d'une autorité publique lorsqu'il existe une divergence sur l'interprétation d'une disposition constitutionnelle. Ainsi, considérer ou prétendre que la cour ne peut être compétente en matière interprétative uniquement à l'occasion d'un recours pour inconstitutionnalité ou pour trancher les litiges relatifs aux élections parlementaires est dénué de tous sens* ».

Mais aussi, les tenants de cette doctrine considèrent qu'une telle réforme provoquerait une intrusion abusive du Conseil constitutionnel sur le pouvoir législatif. En somme, une dérive vers un gouvernement des juges se manifesterait par un juge constitutionnel créateur de la norme suprême, qui pourrait se manifester par l'adoption de la théorie réaliste de l'interprétation qui lui donnerait plus de prérogatives. Il s'agirait donc, d'un juge constitutionnel, gouverneur suprême, ce qui peut paraître insensé dans un régime de démocratie parlementaire. Enfin, interpréter la norme suprême, aboutirait de facto, pour cette école doctrinale, à sa modification, car il est apparu, qu'interpréter c'est modifier. Le juge serait donc, pour les tenants de cette doctrine, un créateur de la norme suprême, puisqu'en l'interprétant, il crée une disposition parallèle.

Pourtant, il s'agit donc bien d'une mesure réformatrice, qui se justifie en raison de la polémique qui ne cesse d'émerger au Liban à chaque échéance constitutionnelle, et ceci pour des raisons connues, à savoir, cette confusion entre la participation des communautés au pouvoir et la mise en œuvre des principes de démocratie parlementaire, sans compter la multitude de concepts à savoir le « pacte de vie commune » par exemple et autres, qui figurent dans la constitution ou dans son préambule, auxquels aucune définition claire n'a été rendue par les autorités compétentes, et qui font l'objet d'interprétation disparates sur des bases d'opportunité politique, paralysant ainsi le bon fonctionnement des institutions.

Afin de palier à cette carence, il va falloir prévoir des mécanismes procéduraux, en octroyant au Conseil constitutionnel libanais des compétences interprétatives élargies, sur recours direct des pouvoirs publics, qui permettraient au Conseil de lever toute ambiguïté qui entacherait les textes, à l'instar des modèles Koweïtiens, jordaniens et allemands par exemple³.

3 Au Koweït, La Haute Cour Constitutionnelle a interprété l'article 173 de la constitution dans sa décision numéro 3/1986 sur demande du Conseil des ministres. La question concernait la détermination de la compétence de cette Cour pour interpréter la constitution. Le Conseil de la Nation considérait que la cour ne peut interpréter la constitution qu'à l'occasion d'un recours qui lui est présenté. Au contraire, le Conseil des ministres considérait que la cour est habilitée à interpréter la constitution sur recours direct d'une autorité publique, sans qu'il n'y ait un recours présenté auprès d'elle, cette interprétation s'imposant *erga omnes*

lieu à cette époque, c'est à la Chambre des députés à qui incombait la tâche d'interpréter la constitution, non pas en vertu d'un texte constitutionnel ou législatif, mais uniquement en vertu des Procès-verbaux de la Chambre des députés.

Plus tard, la question de l'interprétation constitutionnelle fut mise à l'ordre du jour, et le déclenchement du débat trouvera ses racines dans le document d'entente nationale de 1989, adopté dans la ville Saoudienne de Taëf par les députés de l'époque.

C'est en effet sous le paragraphe relatif aux « autres réformes » alinéa B- 1 -2 qu'il y est fait mention pour la première fois d'un Conseil constitutionnel libanais « qui sera créé pour interpréter la constitution, contrôler la constitutionnalité des lois, et trancher les litiges relatifs aux élections présidentielles et parlementaires, et les parties citées ci-dessous ont le droit de consulter le Conseil constitutionnel en ce qui concerne l'interprétation de la constitution et le contrôle de la constitutionnalité des lois : Le président de la république, le président de la Chambre des députés, le président du Conseil des ministres, un nombre déterminé de députés et les chefs des communautés religieuses dans les domaines du statut personnel, la liberté de croyance, la liberté de l'enseignement religieux... ».

Malheureusement, et malgré création du Conseil constitutionnel libanais par le biais de la loi numéro 250/1993, les amendements constitutionnels de 1990, intervenus postérieurement à l'accord de Taëf de 1989, n'ont pas inclus l'amendement le plus efficace, à savoir, l'octroi au Conseil, le droit d'interpréter la norme constitutionnelle suprême, sur recours direct des autorités publiques. Au contraire, la Chambre des députés réunie le 21 août 1990, a radié cette mesure réformatrice pour s'arroger ce droit exclusif d'interprétation, sous prétexte que la Chambre est souveraine, et qu'il serait inadmissible que, dans le cadre d'un régime de démocratie parlementaire, un pouvoir judiciaire constitué de juges nommés par le pouvoir politique, exerce un pouvoir rationalisant et encadrant le pouvoir absolu et sacro-saint de la Chambre en matière législative, elle qui est directement élue par le peuple, qui lui a conféré une légitimité inconstatable.

L'interprétation de la Constitution par le Conseil constitutionnel libanais sur recours direct des autorités publiques : De l'amendement de l'ordonnancement constitutionnel et législatif au dialogue des juges.

Edgard A. Abawatt¹

Avant la proclamation du Grand -Liban, le territoire libanais était sous occupation ottomane, et ceci depuis 1515, date de la défaite des mamluks. Le Liban était donc soumis, comme toutes les autres provinces de l'Empire, à la constitution ottomane, entrée en vigueur le 23 décembre 1876 à l'époque du Sultan Abdelhamid II, inaugurant la monarchie constitutionnelle voulue par les réformateurs turcs. La nouvelle Constitution ne prétendait pas émaner de la souveraineté du peuple mais de la volonté du sultan. L'organe chargé d'interpréter les dispositions de cette constitution était le Sénat, en vertu de l'article 117 de la loi fondamentale de 1876².

Avec la fin de la première guerre mondiale, et la proclamation du grand Liban, la constitution libanaise a été adoptée en 1926 dans un contexte multicommunautaire et dans un esprit pluraliste, reconnaissant les communautés religieuses sociétales comme entités socio-politiques incorporées au sein de l'entité étatique unitaire. Les pères fondateurs avaient donc pour mission d'établir un équilibre entre cette sensibilité religieuse, si spéciale dans ce monde arabe d'une part, et l'instauration d'institutions politiques et juridiques modernes, régies par les principes de démocratie parlementaire. Cette formule a été établie pour la simple raison qu'au Liban, et face à ce fédéralisme personnel, il fallait trouver une solution médiane pour lier traditions multicommunautaires et progressisme institutionnel.

Après la proclamation du Grand Liban, et l'adoption de la constitution de 1926, en passant par 1943 et les amendements constitutionnels qui ont eu

¹ AVOCAT À LA COUR ET DOCTEUR EN DROIT PUBLIC.

² Art. 117. *"The Court of Cassation will interpret the civil and penal laws; the Council of State administrative laws; and the Senate the articles of the Constitution."*

d'expression auxquelles les premières sont associées. Par ailleurs, la liberté de l'enseignement et la liberté de conscience, qualifiée d'« absolue » par le constituant, devraient bénéficier à leur tour d'une protection accrue pour les mêmes raisons.

Dans cette partie du monde où les libertés, les droits fondamentaux et la dignité humaine sont bafoués au quotidien, il faudrait garder à l'esprit que la liberté n'est jamais totalement acquise et qu'il nous appartient de toujours la chérir et la protéger

Par ailleurs, on décèle une approche casuistique du principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel libanais, à travers l'application, de manière éparse et non ordonnée, des exigences matérielles propres à cette notion (adéquation, nécessité, proportionnalité *stricto sensu* pouvant se traduire dans la recherche d'un certain équilibre entre les différentes libertés ou droits fondamentaux d'une part, et, d'autre part, certaines exigences telles que la préservation de l'ordre public ou de l'intérêt général, par exemple). A titre d'exemple, dans la décision n° 2/1999 (Ecoutes téléphoniques) susmentionnée, le Conseil met en œuvre le principe de proportionnalité (sans le mentionner explicitement) en considérant que le législateur est tenu de concilier et d'harmoniser (*al tawfik wal mouaama*) la protection des libertés avec la sauvegarde de l'ordre public³².

Pour conclure,

En cette période de crise aigüe que traverse le Liban, il appartient au Conseil constitutionnel, gardien de la Constitution, de veiller à la bonne application de celle-ci. En dépit de son domaine de compétence limité, l'autorité absolue de la chose jugée que revêtent ses décisions à l'égard de toutes les autorités publiques, et en premier lieu du législateur, en font le premier rempart contre les atteintes qui peuvent lui être portées. En sa qualité de protecteur des libertés et droits fondamentaux, il est tenu d'accorder une « attention ultime », pour emprunter ses propres termes, aux libertés d'opinion et d'expression, vu que celles-ci occupent une place quasi-sacrée dans la Constitution. Il lui incombe également d'apporter le même degré de protection aux libertés de la presse, de réunion et d'association, au même titre que la liberté d'opinion et

de droits réels fonciers, Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois, V. 1, pp. 161-168: « Considérant que cette appréciation de l'intérêt général par le législateur libanais n'est pas exclue du contrôle du Conseil constitutionnel et qu'il appartient à ce dernier de s'assurer de l'existence de cet intérêt à la lumière des objectifs de la législation sur laquelle il exerce son contrôle, et ce en vue de s'assurer de sa constitutionnalité, surtout si cet intérêt général a des fondements constitutionnels, comme il en est le cas en ce qui concerne la loi contestée».

32 CCL, Déc. n° 2/1999, *précitée*.

constitutionnelle dans la même décision. Toutefois, les contraintes apportées à l'exercice des droits et libertés au nom de l'ordre public sont soumises à certaines conditions : elles doivent poursuivre certains objectifs qui permettent d'assurer l'exercice effectif des libertés, telles que la poursuite des criminels, la préservation du bien-être des citoyens ainsi que de leur sécurité et la protection de leurs biens. Elles doivent par ailleurs être accompagnées des garanties essentielles et suffisantes. Le juge évoque ainsi la fonction conciliatrice de l'ordre public, ainsi que sa fonction de condition d'effectivité des libertés et droits fondamentaux, qui sont deux caractéristiques propres aux objectifs à valeur constitutionnelle en droit français³⁰.

Dans le même esprit, le Conseil considère que l'appréciation faite par le législateur de l'intérêt général, qui peut justifier les restrictions apportées à des droits fondamentaux, reste soumise à son contrôle et qu'il lui appartient de s'assurer de l'existence de cet intérêt à la lumière des objectifs de la législation contestée, et ce en vue de s'assurer de sa constitutionnalité, surtout si l'intérêt général a des fondements constitutionnels³¹.

bliques », *Archives de philosophie du droit*, vol. 58, n° 1, 2015, p. 5.

30 On peut ainsi y lire : « *Considérant que si la Constitution accorde au législateur le droit d'élaborer les règles générales qui garantissent les droits et libertés prévus à la Constitution en vue de permettre aux individus d'exercer lesdites libertés, il est également tenu de concilier et d'harmoniser le respect de ces libertés avec la préservation de l'ordre public, ce qui permet de poser des contraintes à la liberté individuelle afin de poursuivre les criminels, de préserver le bien-être des citoyens ainsi que leur sécurité et de protéger leurs biens et sans lequel l'exercice desdites libertés ne peut être assuré, à condition toutefois d'accompagner l'exercice des libertés des garanties essentielles et suffisantes.*

[...]

Considérant que la protection et le respect de la vie privée de l'individu sont les fondements essentiels de la liberté individuelle garantie par la Constitution, qui ne peut être sujet à aucune contrainte sauf dans le but de préserver l'ordre public et de fournir les garanties nécessaires à l'exercice de ladite liberté. ».

31 CCL, Déc. n° 2/2001 du 10 mai 2001, *Acquisition des non-Libanais*

cas d'une loi nouvelle, le Conseil s'assure que la loi contestée fournit les « garanties essentielles et suffisantes » à l'exercice des libertés et droits fondamentaux auxquels il apporte des restrictions, sous peine d'annuler partiellement ou intégralement la loi contestée (Déc. n° 2/1999 précitée).

Le Conseil a par ailleurs soumis l'appréciation des circonstances exceptionnelles, qui permettent au législateur de déroger aux exigences constitutionnelles, à son contrôle. Dans la décision n° 7/2014, le Conseil donne une définition précise des circonstances exceptionnelles en l'encadrant de conditions strictes (de nécessité et de temps), tout en affirmant que son appréciation demeure soumise à son contrôle²⁸.

Outre les différents mécanismes de protection déployés par le juge constitutionnel, celui-ci procède avec pondération et mesure lors de la confrontation de différentes exigences constitutionnelles, notamment en matière de liberté d'expression.

B- La conciliation entre les différentes exigences constitutionnelles et la mise en œuvre du principe de proportionnalité

Dans le même cas d'espèce de 1999, le Conseil constitutionnel considère que les différentes contraintes prévues par la loi contestée, qui permettaient d'intercepter les écoutes téléphoniques, pourraient être justifiées si elles visaient à sauvegarder l'ordre public²⁹, élevé au rang de principe à valeur

88. Également, CCL, Déc. n° 23/2019 du 12 sept. 2019, *Budget de l'année 2019 et budgets annexes*, publiée sur le site du Conseil.

28 CCL, Déc. n° 7/2014 du 28 nov. 2014, *Prorogation du mandat de la Chambre des députés*, *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 391-402.

29 « Au sens le plus large, explique Bernard Stirn, l'ordre public recouvre les valeurs essentielles du consensus social et du système juridique. L'excision, la polygamie, la répudiation sont contraires à l'ordre public français. La prohibition de l'inceste fait partie des « règles d'ordre public régissant le droit des personnes ». Bernard Stirn, « Ordre public et libertés pu-

Outre les limitations prévues par les textes constitutionnels, notamment celles posées par l'article 19 du Pacte international précité, le juge constitutionnel pose différents garde-fous aux restrictions posées par le législateur. Ainsi, la liberté d'expression fut abordée dans la jurisprudence du Conseil dans le cadre de la protection de la liberté individuelle, à l'occasion d'un recours relatif à la loi sur les écoutes téléphoniques dont il fut saisi en 1999. Il estime en l'espèce que l'interception des communications conformément à une décision judiciaire n'est pas contraire à la Constitution, le juge étant considéré comme le « protecteur des droits fondamentaux et des libertés publiques », à condition toutefois que cette interception soit effectuée dans le cadre d'une poursuite judiciaire et dans les limites prévues par la Constitution. En revanche, il considère « *qu'il en est autrement et que l'interception des communications est complètement injustifiée lorsqu'elle intervient suite à une décision administrative, étant donné que ceci ne constitue aucune garantie permettant d'éviter tout abus de pouvoir et qu'il n'est pas raisonnable de confier à un ministre, qui représente une autorité administrative, le pouvoir de contrôler une autre autorité administrative similaire ou plus élevée* »²⁵. Cette décision n'est pas sans rappeler la célèbre décision de son homologue français du 16 juil. 1971 susmentionnée, en vertu de laquelle celui-ci relève qu'il existe une incompatibilité entre un régime juridique de liberté et l'exigence d'une autorisation préalable de l'administration publique²⁶.

Par ailleurs, le Conseil a recours de manière constante à la théorie dite de « l'effet cliquet », qui lui permet de s'assurer que le législateur, lorsqu'il modifie ou abolit une loi ou une disposition relative aux droits et libertés fondamentaux, la remplace par une autre qui présenterait des garanties au moins équivalentes à celles qui sont abolies ou modifiées²⁷. Même dans le

25 CCL, Déc. n° 2/1999, précitée.

26 Conseil constitutionnel français, Déc. n° 71-44 DC du 16 juillet 1971, dite décision Liberté d'association, (J.O., 18 juil., p. 7114). Dans le même sens : CCF, déc. n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, (J.O. 13 oct. 1984, p. 3206).

27 CCL, Déc. n° 1/1999 du 23 nov. 1999, *Conseil des conservateurs des Wakfs de la communauté druze*, *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 77-

jours montre que le Conseil constitutionnel a tendance à accorder aux libertés individuelles et aux droits fondamentaux un régime de protection accru, et ce de manière générale²³. Il rappelle dans différentes décisions la place fondamentale que les libertés publiques occupent au cœur de la Constitution, ainsi que dans les instruments internationaux auxquels son Préambule se réfère, notamment la DUDH. Il encadre en outre les contraintes apportées par le législateur à l'exercice de telles libertés et droits fondamentaux de conditions strictes, et les soumet à une interprétation restrictive²⁴.

23 V. en ce sens, CCL, Déc. n° 1/2003 du 21 nov. 2003, (*Raffineries de Tripoli et Zahrani*), *op. cit.*, pp. 263-274 : « Considérant que la jurisprudence constitutionnelle caractérisée par l'attention ultime qu'elle accorde à la protection des libertés publiques telles la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement et la liberté d'association, qui sont garanties par l'article 13 de la Constitution dans les limites fixées par la loi, cependant, cette intransigeance apparaît moins visible quand il s'agit par exemple du droit à la propriété, de la liberté de l'activité économique ou des droits sociaux (Nicolas Molfessis, *op. cit.* p. 69) ». V. également, Déc. n° 19/2022 du 22 déc. 2022, (*Prorogation des mandats municipaux et ikhtiaris*), publiée sur le site du Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel se montre notamment très strict dans les cas de discrimination basées sur les interdictions énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à laquelle fait référence le préambule de la Constitution, dont l'article 2 prohibe spécifiquement les discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou de toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

24 CCL, Déc. n° 19/2022 du 22 juin 2022, (*Secret bancaire*), publiée sur le site du Conseil constitutionnel : « Considérant que l'expression « ayant préalablement assumé les responsabilités qui y sont mentionnées le 23 septembre 1988 » constitue une exception par rapport à la règle de la prescription décennale adoptée en droit libanais, qui est considérée comme une sorte de garantie judiciaire pour les personnes, et qu'il est donc nécessaire de l'interpréter de manière restrictive afin qu'elle n'inclue pas ceux qui ont assumé cette responsabilité avant la date susmentionnée ».

A- *Un régime de protection accrue*

Si la liberté d'opinion, et la liberté d'expression qui en découlent, occupent une place privilégiée dans la Constitution parmi les libertés publiques, leur exercice demeure soumis à certaines limites. Celles-ci doivent toutefois être fixées par la loi, et sont soumises au contrôle strict du juge constitutionnel.

L'article 13 de la Constitution laisse le soin au législateur d'encadrer l'exercice de cette liberté, ainsi que les libertés qui lui sont associées, à savoir les libertés de la presse, de réunion et d'association, en en fixant les limites. Cette disposition est complétée par celle de l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui prévoit, à son 3^{ème} alinéa, les limites qui pourraient y être apportées²². Il rappelle que l'exercice de la liberté d'expression comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. *Il précise que cet exercice « peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :*

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle depuis 1995 jusqu'à nos

22 L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 énonce ce qui suit :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

en matière législative n'était absolue que dans le respect de la Constitution²¹. Il incombe dès lors au juge, et notamment au juge constitutionnel, de veiller à assurer une protection constitutionnelle à la liberté d'expression.

II- La protection assurée par le juge constitutionnel

Bien que le contrôle que le juge constitutionnel exerce sur les lois au Liban demeure limité du fait de son domaine de compétence réduit, l'analyse de la jurisprudence constitutionnelle montre pourtant qu'il a fixé des points d'ancrage pour une protection accrue des libertés, tout en prévoyant certains garde-fous aux limites posées par le législateur. Par ailleurs, le juge constitutionnel opère un subtil dosage entre les différentes exigences constitutionnelles en jeu et soumet l'examen des restrictions au principe de proportionnalité.

21 V. en ce sens : CCL, Déc. n° 1/2005 du 6 août 2005, *Ajournement de l'examen des recours soumis au Conseil constitutionnel*, Rec. fr. V.1, p. 275 : « Le Conseil estime que la loi n'est plus en elle-même un acte exprimant la volonté générale ou la volonté du peuple, comme la règle le prévoyait traditionnellement; que, du fait de la création du Conseil et à la lumière de l'objectif pour lequel il a été créé constitutionnellement, et de l'exercice effectif de ses prérogatives, cette règle est devenue comme suit : « La Loi n'exprime la volonté générale que dans le respect de la Constitution » ; que cette règle demeure toutefois relative dans le régime libanais, puisque le contrôle de la constitutionnalité des lois se limite à celles qui font l'objet d'un recours dûment présenté au Conseil et que la règle n'a de portée absolue que lorsqu'un recours y est déféré » ; V. également : Les deux décisions n°s 1/97 et 2/97 relatives consécutivement à la loi de prorogation des mandats municipaux et celle des Conseils *ikhtiaris*, et qui consacrent pour la première fois les limites de la souveraineté absolue de la loi. Le législateur est tenu, suivant cette jurisprudence, de se conformer à la Constitution, ainsi qu'aux règles et principes à valeur constitutionnelle. V. aussi : Déc. n° 1/2001 du 10 mai 2001, *Fusion et création de ministères et de conseils*, Rec. fr. V.1, p.153.

notamment celles relatives au Statut de la fonction publique et celles organisant les forces armées. Dans le domaine artistique, plusieurs lois soumettent l'industrie cinématographique à un régime d'autorisation préalable. Par ailleurs, la législation répressive sanctionne, en des termes considérés pour le moins « élastiques », le blasphème, l'outrage et le mépris des cultes¹⁸. Toutefois, les textes de loi qui régissent ces infractions étant antérieurs à la création du Conseil constitutionnel qui date de 1990, ce dernier n'a pas eu l'occasion d'en contrôler la constitutionnalité¹⁹.

Tel qu'on peut le constater, si la loi est censée protéger la liberté d'expression, elle peut aussi lui porter atteinte par l'édiction de contraintes qui en limitent sévèrement l'exercice. Ainsi que le relève Ariane Vidal-Naquet, « les deux aspects de protection des libertés contre la loi et de promotion des libertés par la loi ne sont pas exclusifs l'un de l'autre : une même liberté, un même droit peut être à la fois mis en œuvre et mis en cause par le législateur »²⁰. Le juge constitutionnel a d'ailleurs affirmé dans de nombreuses décisions que si le domaine de compétence législative était illimité, la souveraineté parlementaire

18 Articles 317, 473 et 474 du Code pénal, et l'article 25 du D.L. n° 104 du 30 juin 1977 portant modification de certaines dispositions de la loi sur les imprimés du 14 septembre 1962.

19 Il faut noter que le contrôle de la constitutionnalité des lois au Liban est un contrôle abstrait. De plus, la saisine du Conseil constitutionnel en inconstitutionnalité des lois n'est ouverte qu'à quelques instances politiques, que sont le Président de la République, le Président de la Chambre des députés, le Premier ministre, ainsi que dix députés au moins. Les chefs des communautés religieuses officiellement reconnues peuvent également saisir le Conseil, en ce qui concerne exclusivement les lois relatives au statut personnel, à la liberté de conscience, l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux. Le recours devant le Conseil est de plus encadré par des délais très courts ; la requête doit être soumise au Conseil dans le délai de 15 jours suivant la promulgation de la loi contestée et sa publication au Journal Officiel, sous peine d'irrecevabilité.

20 Ariane Vidal-Naquet, *Les « garanties légales des exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Ed. Panthéon-As-sas, 2007, p. 271, n° 000.

la compétence à d'autres pouvoirs publics, notamment au pouvoir exécutif¹⁶. Cette exigence répond par ailleurs à celle posée dans l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 qui prévoit que l'exercice de la liberté d'expression peut « *être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi* ».

Certaines lois ont admirablement rempli ce rôle. A titre d'exemple, la loi ottomane sur les associations de 1909 soumet la constitution d'une association au Liban à une simple déclaration informative présentée aux autorités, sans aucune exigence d'autorisation préalable¹⁷. Tout en notant que l'association peut prendre toutes les formes possibles, allant de l'activité caritative jusqu'aux partis politiques.

En revanche, certaines lois spéciales limitent la liberté d'expression,

16 V. en ce sens : CCL, Déc. n° ٢٠٠١/١ du ١٠ mai ٢٠٠١, *Fusion et création de ministères et de conseils*, Rec. fr. VI, p. 153: « Considérant que la Chambre des députés jouit de pleins pouvoirs en matière de législation, non seulement en ce qui concerne les matières prévues à la Constitution et qui sont exclusivement du ressort de la Chambre des députés et réservées à sa seule compétence en tant que législateur, mais également en ce qui concerne tout sujet à l'égard duquel la Chambre des députés souhaiterait promulguer une loi. »

17 Les associations sont régies par la loi ottomane relative à l'association du 3 août 1909, toujours en vigueur. Elle définit, dans l'article 1, les associations comme « un groupe formé de plusieurs personnes en vue d'unir leur savoir et leurs efforts de façon permanente et dans un but non lucratif. L'association se constitue par la volonté de ses fondateurs, lorsque deux ou plusieurs personnes se réunissent, forment un groupe et informent l'autorité publique, par un récépissé, de l'adresse du groupe ainsi formé, son activité, son siège central, les noms des membres qui l'administrent ou qui en ont la gestion ». L'autorité doit être saisie également des statuts de ces membres, de leur résidence et de deux exemplaires des règlements de l'association. Un des membres dirigeants doit être responsable de l'association auprès de l'autorité publique (le ministère de l'Intérieur ou ses représentants dans les régions) (article 2).

l'unique garant des libertés publiques. Tout contrôle des lois par une autorité juridictionnelle paraissait alors inadmissible¹³, jusqu'à l'avènement du Conseil constitutionnel français, créé en 1958, et qui s'imposa dès 1971 comme le protecteur des libertés publiques avec la célèbre décision dite Liberté d'association¹⁴.

Dans ce même ordre d'idée, le constituant libanais de 1926 confia la protection de la liberté d'expression et les libertés qui y sont associées à la loi. L'article 13 de la Constitution énonce que la liberté d'expression, ainsi que les libertés de la presse, de réunion et d'association sont « garanties dans les limites fixées par la loi ». Le juge constitutionnel en a déduit, dans une décision rendue en 1999 que la liberté d'expression, et plus généralement toutes les libertés et droits garantis explicitement par la Constitution, appartiennent au domaine réservé de la loi¹⁵. Il ne revient donc pas au législateur d'en déléguer

13 Marco Fioravanti, « Sieyès et le jury constitutionnaire : perspectives historico-juridiques », *Annales historiques de la Révolution française*, n° 349, juillet-septembre 2007, pp. 87-103.

14 Conseil constitutionnel français, Déc. n° 44-71 DC du 16 juillet 1971, dite décision *Liberté d'association*, (J.O., 18 juil., p. 7114). Dans le même sens : CCF, Déc. n° 84-181 DC du 11 octobre 1984, *Loi visant à limiter la concentration et à assurer la transparence financière et le pluralisme des entreprises de presse*, (J.O. 13 oct. 1984, p. 3206).

15 Dans la décision n° 2/1999, le Conseil reconnaît le domaine réservé du législateur en matière de protection des libertés et droits fondamentaux. : Considérant que la liberté individuelle est un droit fondamental protégé par la Constitution, dont découlent la liberté d'aller et de venir, la liberté d'exprimer sa pensée, la liberté de correspondre, l'inviolabilité du domicile, le respect de la vie privée, également garantis par la Constitution et par conséquent par la loi, et tels que prévus au Chapitre 2 de la Constitution : article 8 (la liberté individuelle), article 13 (la liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume) et article 14 (l'inviolabilité du domicile). Conseil constitutionnel, Déc. n° 2/1999 du 24 nov. 1999 (dite loi des écoutes téléphoniques), *Rec. fr.* V1, p. 89.

sont des droits absolus et imprescriptibles tels le droit à la vie et à la protection de l'intégrité physique et morale, le droit au mariage et à la reproduction, le droit de travailler, le droit à la propriété et toutes les libertés publiques d'une part, et d'autre part, les droits économiques et sociaux, qui bénéficient d'une protection moindre¹¹.

Le Conseil constitutionnel conclut que certaines libertés, telles les libertés énumérées dans l'article 13 de la Constitution (*qui nous intéressent en l'espèce*), font l'objet d'un degré supérieur de protection par rapport à d'autres, et appellent une « attention ultime » et une certaine intransigeance de la part du juge constitutionnel¹².

Outre la place privilégiée accordée dans la Constitution à la liberté d'opinion et d'expression qui en découle, celle-ci prévoit une protection supplémentaire à la liberté d'expression en confiant au législateur le soin d'en encadrer l'exercice.

B- *L'encadrement par la loi*

Le législateur est traditionnellement considéré comme le protecteur des libertés et des droits fondamentaux. On le sait, la conception rousseauiste de la souveraineté législative a longtemps prévalu en France, faisant du législateur

11 Cette distinction entre les régimes juridiques de ces deux catégories de droits est très intéressante à plusieurs égards. Le juge constitutionnel relève de manière explicite les critères suivant lesquels cette distinction est fondée : celle-ci se fait sur la base de la nature de ces droits, de leur substance, et non leur source formelle (internationale, onusienne), et qui justifie la « variabilité » du régime juridique propre à chaque catégorie. C'est le contenu qui intéresse le juge constitutionnel, plus que la forme ou le contenant. Le critère matériel l'emporte sur le critère formel.

12 CCL, déc. n° 1/2003, *précitée* : « Considérant que la jurisprudence constitutionnelle caractérisée par l'attention ultime qu'elle accorde à la protection de ce qui a trait aux libertés publiques comme la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement et la liberté d'association, qui sont garanties par l'article 13 de la Constitution dans les limites fixées par la loi, cependant, cette intransigeance apparaît moins visible quand il s'agit par exemple du droit de propriété, de la liberté de l'activité économique ou des droits sociaux (Nicolas Molfessis, *op. cit.* p. 69). A cette fin, la jurisprudence constitutionnelle est, concernant le domaine des droits sociaux et de la liberté de l'activité économique, caractérisée par une sorte de variabilité selon les cas exposés à chaque fois à son examen, vu que celle-ci considère que le législateur peut, sans porter atteinte au droit à l'emploi, méconnaître d'autres principes à valeur constitutionnelle, sans les dénaturer, comme la liberté de l'activité économique ou le principe d'égalité, ce qui permet par exemple, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, de prendre des mesures propres à cette catégorie de travailleurs et de traiter différemment certaines catégories d'entreprises. »

la liberté d'expression des parlementaires. Il dispose qu'« aucun membre de la Chambre [*des députés*] ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes qu'il aurait émis pendant la durée de son mandat ».

Ces normes de référence ne se limitent pas au corps de la Constitution. Elles s'étendent en vertu du renvoi opéré par l'alinéa B du Préambule⁸, à la DUDH et à d'autres conventions onusiennes et régionales⁹. Le bloc de constitutionnalité se trouve par conséquent enrichi de ces normes externes qui complètent les dispositions de la Constitution.

La primauté des droits énumérés à l'article 13 a par ailleurs été relevée par le Conseil constitutionnel, à l'occasion d'une décision rendue en 2003¹⁰. Le juge constitutionnel reconnaît en l'espèce, que les droits fondamentaux consacrés dans les conventions internationales puisent leur source dans le droit naturel, indistinctement. Toutefois, il instaure une hiérarchie entre les droits fondamentaux en fonction de leur substance et non de leur source formelle. Concernant le régime juridique régissant les droits prévus dans la DUDH, il distingue à cet effet entre deux catégories de droits fondamentaux consacrés par les conventions onusiennes : les droits de l'homme transcendants, qui

tives, Actes du Colloque international de Beyrouth, 2-3 mars 2017, CEDROMA, Editions de l'USJ, 2017, pp. 15-17 : « Evoquer ici la liberté d'expression, à quelques kilomètres des totalitarismes laïcs ou religieux qui sévissent dans les pays voisins, permet de ne pas perdre de vue sa signification originaire, celle d'une liberté fondamentale particulièrement précieuse parce qu'elle commande l'effectivité de beaucoup d'autres : la liberté d'association et de manifestation, la liberté de réunion, la liberté de la presse. Une liberté qui, pour reprendre les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ».

8 V. en ce sens : CCL, déc. n° 4/1996 du 7 août 1996 (Modification de la loi relative à l'élection des députés du 26/4/1960), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 45-52 : « Considérant que le principe de l'égalité devant la loi est un principe prévu de façon claire et explicite dans la Constitution ainsi qu'à son Préambule qui en constitue une partie intégrante ».

9 Il est utile de noter que le Conseil constitutionnel a, dès ces premières décisions, et suivant une jurisprudence constante, considéré que le Préambule de la Constitution ainsi que les textes auxquels il se réfère, forment partie intégrante de la Constitution, et que leurs dispositions revêtent une valeur constitutionnelle au même titre que celles de la Constitution. V. en ce sens : Mireille Najm, « La Déclaration universelle des droits de l'Homme, norme de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois au Liban », 9^{ème} Congrès triennal de l'Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF), Dakar, Sénégal, 30 mai-3 juin 2022 (publié sur le site du Conseil constitutionnel-Liban, et dans cet annuaire).

10 CCL, déc. n° 1/2003 du 21 nov. 2003, (*Raffineries de Tripoli et Zahrani*), *op. cit.*, Rec. pp. 263-274.

I- La protection garantie par les textes constitutionnels

En plaçant la liberté d'opinion et de conscience en tête des libertés publiques et en confiant au législateur le soin d'organiser la liberté d'expression et les libertés qui y sont associées, le constituant a entendu assurer les garanties nécessaires à leur exercice.

A- *Une place privilégiée parmi les libertés publiques*

La prééminence que le Constituant a accordée aux libertés publiques en vertu de la révision constitutionnelle de 1990, revêt une importance capitale. Celles-ci, proclame l'alinéa C du Préambule, et à leur tête les libertés d'opinion et de conscience, forment l'un des piliers du régime démocratique libanais, avec l'égalité des citoyens et la justice sociale.

Par ailleurs, l'article 13 de la Constitution associe la liberté d'expression à d'autres libertés telles que celles de la presse, de réunion et d'association⁴. L'article 9 de la Constitution garantit la liberté de conscience⁵ et l'article 10 celui de la liberté de l'enseignement⁶. Il ressort donc du texte même de la Constitution, ainsi que de son Préambule, que les libertés d'opinion et d'expression constituent le socle sur lequel reposent d'autres libertés publiques, telles les libertés de conscience, de l'enseignement, de la presse, de réunion, d'association, qui y sont étroitement rattachées, et desquelles elles puisent leur essence⁷. Par ailleurs, l'article 39 de la Constitution garantit

4 Article 13 de la Constitution : « La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association sont garanties dans les limites fixées par la loi ».

5 L'article 9 de la Constitution : « La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'Etat respecte toutes les confessions et en garantit et protège le libre exercice à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux ».

6 L'article 10 de la Constitution : « L'enseignement est libre tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'Etat. »

7 V. en ce sens : Léna Gannagé, « Allocution du Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques », in *La liberté d'expression et ses juges : nouveaux enjeux, nouvelles perspec-*

notamment avec l'expansion continue des réseaux sociaux, nous assistons de manière paradoxale à une restriction croissante de la liberté d'expression. Celle-ci peut se produire de manière directe, par la prévention ou la sanction pénale, dans les régimes les plus autoritaires. Elle peut également prendre un aspect plus insidieux, même dans les régimes démocratiques, quelquefois sous forme d'autocensure ou de sanction déguisée. Que n'a-t-on vu récemment de contrats résiliés en raison de prise de position politiquement « dérangeantes » pour le co-contractant. Sur un autre plan, des propos qui nous faisaient sourire naguère, paraissent choquants et sont même interdits aujourd'hui. On assiste à une sorte d'aseptisation de la pensée, devenue presque uniforme.

Certes, on en convient, comme la plupart des libertés, la liberté d'expression n'est pas absolue. Elle ne peut pas s'exercer de manière débridée, car « la liberté des uns s'arrête là où commence celle des autres », comme l'observe si justement John Stuart Mill. Tout abus peut causer des dégâts indélébiles à la réputation des personnes. Il pourrait même quelquefois conduire la victime à commettre l'irréparable. Les cas de harcèlement sur les réseaux sociaux ont récemment fait l'objet d'un grand débat en France. Et les fameuses « fake news » n'ont-elles pas proliféré ces dernières années ? Des propos hargneux peuvent par ailleurs inciter à la haine raciale, religieuse, ou autre, causer des troubles sociaux voire mener à des actes de violence.

Un encadrement paraît dès lors nécessaire, et c'est là que réside le nœud du problème, car les contours de la liberté d'expression ne sont pas toujours aisément traçables. La Doyenne Marie-Claude Najm s'interrogeait déjà en 2017, lors d'un colloque tenu sur ce même thème à l'Université Saint-Joseph, à Beyrouth, sur la frontière qui sépare l'espace intouchable de la liberté d'expression du domaine d'intrusion légitime des autorités publiques. Où se situe le seuil de tolérance, où commence l'intolérable ? se demandait-elle.

Afin de répondre au mieux à ces interrogations, la Constitution libanaise (I) ainsi que la jurisprudence libérale du Conseil constitutionnel nous livrent des éléments de réponse précieux (II).

Peut-on dès lors s'étonner de voir les libertés d'opinion et de conscience inscrites au premier rang des libertés publiques, dans le préambule de la Constitution libanaise ?

En effet, le Constituant de 1990 a tenu, au lendemain d'une longue guerre, à proclamer que le régime républicain libanais, démocratique et parlementaire, est fondé sur le respect des libertés publiques, en tête desquelles sont placées la liberté d'opinion et la liberté de conscience (*alinéa (C) du Préambule*). Celles-ci sont, comme on le sait, indissociables de la liberté d'expression, prévue à l'article 13 de la Constitution.

La liberté d'expression, proclame la Cour européenne des droits de l'homme, constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ». Elle est définie par l'article 19 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) qui énonce que « *tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ». Selon les termes de cet article, les libertés d'opinion et d'expression présenteraient un double visage, puisqu'elles doivent bénéficier aussi bien à celui qui cherche et reçoit les informations et les idées, qu'à celui qui les diffuse. Elle se conçoit donc des deux points de vue de l'émetteur et du destinataire³. En outre, la liberté d'expression ne se limite pas à l'écriture, elle épouse toute forme d'expression de la pensée humaine, qu'elle soit orale, écrite, imprimée, ou artistique. D'ailleurs, les modalités orale et écrite sont toutes deux prévues à l'article 13 de la Constitution, qui garantit la liberté d'exprimer sa pensée « par la parole ou par la plume ».

Pourtant, que vaudraient les libertés exprimées dans les textes et garanties par la constitution, sans l'aménagement et la mise en œuvre des conditions de leur exercice effectif ? Or, à l'heure où les moyens d'expression se multiplient,

3 « Le principe de la liberté d'expression est en effet, comme beaucoup d'autres, un principe à double face. Il consacre la liberté de celui qui parle, mais aussi celle de celui qui écoute, de celui qui écrit et de celui qui lit, de celui qui émet et de celui qui reçoit. Pour le premier de ces deux acteurs l'exigence de liberté se traduira par la demande d'une suppression ou, à tout le moins, d'une diminution des entraves ou des procédures contraignantes. Pour le second, elle consistera, d'abord, dans le droit d'accepter ou de refuser de recevoir ces messages. Dans la première hypothèse, elle suppose aussi une possibilité de choix éventuels, le respect d'un pluralisme considéré comme inhérent au système des démocraties libérales ». Jean Morange, « La protection constitutionnelle et civile de la liberté d'expression », *Revue internationale de droit comparé*, Vol. 42, n° 2, Avril-juin 1990, *Etudes de droit contemporain*, p. 774.

La protection constitutionnelle de la liberté d'expression au Liban¹

Mireille Najm-Checraallah

Membre du Conseil constitutionnel- Liban

M. le Président de L'ACCF,

M. le Président du Conseil constitutionnel français,

Mesdames et Messieurs les Présidents et membres des Cours et conseils constitutionnels francophones,

Madame la Secrétaire générale de l'ACCF,

Mesdames et Messieurs,

J'ai l'immense honneur de parler ce matin au nom du Liban, ce petit pays à peine perceptible sur la mappemonde, mais grand par son patrimoine historique, culturel et social... Le Liban, terre d'accueil et de refuge, terre d'échange entre les civilisations, terre de dialogue entre les religions... Et s'il ne fallait se rappeler que d'une seule chose, dans le cadre de la thématique d'aujourd'hui, c'est de l'héritage laissé par nos ancêtres les Phéniciens qui, depuis près de 3000 ans, emportaient au loin à bord de leurs navires le premier Alphabet consonantique, père de tous les alphabets modernes dans le monde². Cette invention allait indubitablement marquer l'Histoire, puisque cet outil précieux allait permettre de diffuser la pensée humaine, et de la pérenniser à travers les âges.

1 Intervention de l'auteure lors de la Conférence des chefs d'institution de l'Association des cours constitutionnelles francophones (ACCF) tenue au siège du Conseil constitutionnel à Paris, les 13, 14 et 15 juin 2024, sur le thème de « La protection constitutionnelle de la liberté d'expression ».

2 En 2005, l'UNESCO a enregistré l'alphabet phénicien sur le programme de la Mémoire du monde comme héritage du Liban.

à titre subsidiaire, ait voulu ainsi consolider la légitimité de ses décisions. Pourtant, la décision n° 6/2014 marque un tournant dans la jurisprudence du Conseil, car celui-ci s'y réfère pour la première fois aux normes onusiennes à titre principal pour le contrôle de la constitutionnalité de la loi contestée⁶. Ainsi, en l'absence d'un texte constitutionnel qui lui servirait de fondement, le Conseil consacre le caractère fondamental du droit au logement sur la base de la Déclaration universelle de 1948. Il lui adjoint un objectif à valeur constitutionnelle que constitue la garantie du logement au citoyen, et qui s'analyse en une obligation à la charge du législateur de mettre en œuvre le droit au logement.

Ainsi, la jurisprudence du Conseil constitutionnel marque une double évolution dans le sens, d'une part, de l'élargissement du champ des principes onusiens qui seront graduellement intégrés dans le bloc de constitutionnalité et, d'autre part, de l'usage à titre principal et supplétif des normes onusiennes dans le silence de la Constitution.

Pour conclure, nous ne pouvons que saluer l'œuvre jurisprudentielle de nos prédécesseurs au Conseil constitutionnel libanais, qui ont, malgré les soubresauts qu'a connus cette institution, donné vie aux principes de la Déclaration universelle de 1948 et à ceux des deux Pactes internationaux de 1966, par le biais de leur intégration aux normes de références constitutionnelles. Toutefois, ainsi que le rappelle Mireille Delmas-Marty, c'est leur mise en œuvre effective qui demeure le véritable défi. Dans un récent rapport sur le Liban⁷, le rapporteur spécial des Nations-Unies, M. Olivier de Schutter, relevait qu'« une feuille de route claire basée sur les droits humains était nécessaire pour permettre la relève du Liban ». Dans ce pays où la Constitution ne représente qu'un « point de vue » pour la plupart des gouvernants, et où les droits des citoyens et la dignité humaine sont quotidiennement bafoués, en présence d'une crise économique et sociale aiguë, il appartient au Conseil constitutionnel de toujours rester vigilant. Il devra continuer de s'ériger en forteresse gardienne des libertés fondamentales et des droits humains afin de résister contre vents et marées à toutes les forces contraires.

⁶ CCL, déc. n° 6/2014, (Loi sur les loyers), *précitée*.

⁷ Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté pour les Nations-Unies, M. Olivier De Schutter, du 11 mai 2022.

L'extension de cette Déclaration aux pactes internationaux de 1966, porteurs de droits politiques et civils pour le premier, et économiques, sociaux et culturels pour le second, permet d'enrichir le bloc de constitutionnalité de tout un éventail de principes touchant à des domaines très variés, lesquels ne sont pas nécessairement prévus dans le texte de la Constitution. Il en va ainsi du droit au logement, du droit à fonder une famille et du droit au travail, à titre d'exemples.

Cependant, le recours aux conventions d'origine onusienne ne s'arrête pas aux deux pactes internationaux de 1966 qui complètent la Déclaration, mais il s'étend également à d'autres conventions onusiennes plus spécifiques. Ainsi, dans la même décision de 2001, le Conseil constitutionnel se réfère aux dispositions de la Convention internationale sur l'élimination de la ségrégation raciale sous toutes ses formes, datée du 7/3/1966. Toutefois, le juge constitutionnel ne se prononce pas de manière explicite sur la valeur constitutionnelle de cette convention, comme il l'avait fait pour les deux Pactes de 1966. Il évoque par ailleurs de manière vague et incidente « les conventions onusiennes relatives aux droits des femmes et des enfants », dans une décision rendue en 2017⁵. Ce faisant, il ouvre la voie, quoique de manière encore aléatoire, vers l'intégration d'autres conventions onusiennes parmi ses normes de référence constitutionnelles.

La ligne évolutive tracée par la jurisprudence du Conseil ne se limite pas au champ des conventions onusiennes qui lui servent de normes de référence. Elle procède également du passage d'une référence subsidiaire, vers un recours à titre principal et supplétif à ces normes, pour pallier les silences de la Constitution.

B. D'un caractère subsidiaire à un caractère supplétif

L'extension du bloc de constitutionnalité aux différentes conventions des Nations-Unies, en raison de leur complémentarité avec les dispositions de la Déclaration universelle, s'accompagne d'une autre ligne d'évolution. Nous remarquons ainsi que, dans un premier temps, la référence à ces textes en tant que normes de référence ne se fait pas à titre principal, mais en guise de renfort à des dispositions constitutionnelles internes. Il se pourrait que le Conseil nouvellement institué, en ayant recours aux dispositions onusiennes

⁵ CCL, déc. n° 3/2017 du 30 mars 2017 (Loi sur les loyers).

II. La double évolution de la jurisprudence constitutionnelle dans l'intégration des normes onusiennes

Le Conseil constitutionnel reconnaît donc la valeur constitutionnelle de la Déclaration universelle de 1948, et il l'intègre parmi les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois. Cette constitutionnalisation s'accompagne d'une double évolution dans la jurisprudence du Conseil : celle de l'affirmation de la complémentarité entre la Déclaration universelle et les deux pactes internationaux de 1966 (A), et celle de la référence aux normes onusiennes de manière supplétive (B).

A. La complémentarité entre la Déclaration universelle de 1948 et les deux Pactes internationaux de 1966

Le caractère général et déclaratoire des dispositions de la Déclaration universelle porte le Conseil constitutionnel à recourir aux deux pactes internationaux de 1966 qui précisent le sens de la Déclaration, en arguant de leur caractère complémentaire. Dans deux décisions rendues en 1997⁴, le Conseil se réfère au Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 en tant que fondement du principe de la périodicité des élections, élevé au rang constitutionnel. Quelques années plus tard, dans sa décision n° 2/2001 susmentionnée, le Conseil constitutionnel s'appuie dans ses considérants sur les textes onusiens, en sus des dispositions de la Constitution régissant le droit de la propriété et le principe d'égalité. Il se réfère notamment aux dispositions de la Déclaration universelle des droits de l'Homme (articles 17-1 et 29-2) et au Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (article 2). C'est dans le cadre de cette dernière décision que le Conseil justifie son recours aux dispositions du second Pacte de 1966, vu son caractère complémentaire avec les dispositions de la Déclaration universelle : « Considérant que le Pacte international susmentionné complète la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme et qu'il définit le cadre juridique de l'exercice des droits économiques prévus dans le pacte ainsi que dans la Déclaration, y compris le droit de propriété ».

4 CCL, déc. n° 1/1997 du 12 sept. 1997 (Prorogation du mandat des conseils municipaux) et déc. n° 2/1997 du 12 sept. 1997 (Prorogation des mandats des *Mukhtars* et des conseils *ikhthiaris*), Recueil des décisions du Conseil constitutionnel 1994-2016, V.1, p. 51 et p. 63.

norme de référence au Conseil à titre subsidiaire, à l'appui des dispositions de la Constitution, celui-ci ne se prononçait pas pour autant sur sa valeur constitutionnelle. Il faudra attendre la décision n° 2/2001² pour que le Conseil proclame de manière solennelle que les textes internationaux mentionnés explicitement au Préambule font partie intégrante de la Constitution avec ledit Préambule, et revêtent la même force constitutionnelle que ses dispositions. Il rappellera également la valeur constitutionnelle des pactes onusiens visés par l'alinéa B du Préambule dans certaines décisions ultérieures³.

Ainsi, et de manière progressive, le bloc de constitutionnalité s'enrichit de principes dégagés des dispositions de la Déclaration universelle ou des deux pactes internationaux qui y sont rattachés. Ce faisant, le juge constitutionnel leur octroie une valeur constitutionnelle équivalente à celles des dispositions de la Constitution. A titre d'exemple, les dispositions des conventions onusiennes servent de fondement à différents principes ou objectifs spécifiques à valeur constitutionnelle, tels que la périodicité des élections, le droit au logement, le droit au travail, le droit de fonder une famille, etc.

Cette intégration de la Déclaration universelle de 1948 parmi les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois, s'accompagne d'une double évolution qui marquera la jurisprudence du Conseil constitutionnel.

2 CCL, déc. n° 2/2001 du 10 mai 2001 (Acquisition des non-Libanais de droits immobiliers), Recueil des décisions du Conseil constitutionnel 1994-2016, V.1, p. 161.

3 Notamment : CCL, déc. n° 4/2001 du 29 sept. 2001, Recours visant à l'annulation de la loi n° 359 datée du 16 août 2001 (Amendement de certains articles du Code de la procédure pénale), CCL, déc. n° 1/2003 du 21/11/2003, Recours visant à l'annulation de l'article 7 de la loi n° 549 du 20/10/2003 (Raffineries de Tripoli et Zahrani), où l'on peut lire : « Considérant que les conventions internationales dont il est allégué, bien qu'elles prévoient qu'il est nécessaire de préciser les raisons de l'embauche de chaque individu, que chaque personne a le droit au travail et à la protection contre le chômage, qu'il lui soit donné la chance de gagner son pain à travers un travail convenable, et que le Liban respecte ces conventions conformément à l'alinéa B du Préambule de la Constitution, et que celles-ci acquièrent par conséquent une valeur constitutionnelle, toutefois les textes y relatifs ne donnent pas aux individus une prérogative juridique ou un droit subjectif contraignant susceptible d'être mis en application ou revendiqué en vertu de procédures inexistantes, et que ceux-ci ont pour but et fonction de rappeler l'importance des questions sociales et leurs objectifs à cet égard », et CCL, déc. n° 6/2014 du 6 août 2014, Recours visant à l'annulation de la loi publiée à l'Annexe du n° 27 du Journal officiel en date du 26/6/2014 (Loi sur les loyers).

« dans tous les champs et domaines sans exception ». Cette disposition répond à celle prévue dans le Préambule de la Déclaration universelle, laquelle met à la charge des Etats membres des Nations-Unies l'obligation d'« assurer, en coopération avec l'Organisation des Nations-Unies, le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales ».

Tout porte donc à croire que l'alinéa B du Préambule, par la référence explicite faite à la Charte des Nations-Unies et autres conventions onusiennes, ainsi qu'à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, a entendu intégrer les dispositions de ces normes internationales ainsi que les principes que ces textes véhiculent, dans l'ordre interne de l'Etat. L'obligation d'« incarner ces principes » s'analyse nécessairement en une obligation de leur mise en œuvre qui incombe à l'Etat. Bien entendu, elle s'adresse en premier lieu au législateur, sans toutefois le concerner exclusivement. La généralité de l'énonciation laisse entendre que tous les pouvoirs publics, y compris le Conseil constitutionnel, sont les destinataires de cette obligation, posée en tant qu'objectif à caractère général.

Le juge constitutionnel, en sa qualité de destinataire de cette obligation, n'hésite donc pas à faire une application directe des dispositions et des principes proclamés dans la Déclaration universelle, en les intégrant parmi ses normes de référence à valeur constitutionnelle.

B. La reconnaissance par le juge constitutionnel de la valeur constitutionnelle de la Déclaration universelle

Le Conseil constitutionnel fait une application directe des dispositions et des principes contenus dans la Déclaration universelle de 1948. Sa démarche est progressive et s'analyse en plusieurs étapes. En premier lieu, et dès ses premières décisions, il reconnaît la valeur constitutionnelle du Préambule et proclame que ce dernier forme une partie intégrante de la Constitution. Il pose ainsi les premiers jalons de la constitutionnalisation des principes de source internationale auxquels se réfère l'alinéa B du Préambule, « clause passerelle » entre les deux ordres interne et international.

En second lieu, et dès 1997, le Conseil s'est référé à l'alinéa (b) de l'article 25 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques des Nations-Unies du 16/12/1966, ratifié par le Liban en 1972, comme fondement du principe de la périodicité des élections. Toutefois, s'il était clair que ce Pacte servait de

Toutefois, les textes onusiens auraient pu garder une valeur purement déclaratoire et morale, n'eût-ce été l'intervention du Conseil constitutionnel. En effet, c'est au fil des décisions de ce dernier que la valeur normative des divers principes contenus dans la Déclaration universelle se trouve affirmée de manière progressive. Du point de vue du juge constitutionnel, la réforme profonde de l'État ne pouvait être envisagée que dans le respect des droits et des libertés fondamentales, en réaction aux quinze années de conflits qui avaient témoigné de toutes sortes de violations des droits humains. De plus, le Conseil constitutionnel n'a pas hésité à faire une lecture extensive des « pactes » onusiens, auxquels se réfère son Préambule, en élargissant le domaine du bloc de constitutionnalité aux deux pactes internationaux de 1966. Tous ces textes lui servent ainsi de normes de référence pour le contrôle de la constitutionnalité des lois.

Au regard de ce qui précède, l'accent est mis, dans un premier temps, sur l'intégration des principes de la Déclaration universelle parmi les normes de référence du contrôle de la constitutionnalité des lois, par le biais de leur constitutionnalisation (I). Dans un second temps, nous soulignons le double mouvement évolutif de la jurisprudence constitutionnelle dans l'intégration de ces principes (II).

I. L'intégration des principes de la Déclaration universelle parmi les normes de références constitutionnelles

L'alinéa B du Préambule pose une obligation à la charge de l'État libanais d'incarner en droit interne les principes des textes internationaux auxquels il renvoie (A). Le Conseil constitutionnel, en tant que destinataire de cette obligation, en fera une application directe, en intégrant les textes onusiens parmi ses normes de référence (B).

A. L'obligation posée par l'alinéa B du Préambule d'incarner les principes onusiens en droit interne

L'alinéa B du Préambule ne se contente pas de proclamer l'attachement du Liban aux textes onusiens qu'il énumère. Il pose à la charge de l'État une obligation de concrétiser (*toujassed el dawla*) les principes qui y sont contenus

**LA DECLARATION UNIVERSELLE DES DROITS DE L'HOMME,
NORME DE REFERENCE DU CONTRÔLE DE LA CONSTITU-
TIONNALITÉ
AU LIBAN**

Mireille Najm-Checrallah

Membre du Conseil constitutionnel – Liban¹

Lors de la révision constitutionnelle de 1990, il apparaissait naturel au constituant de rappeler, dans le Préambule nouvellement inséré à la Constitution, l'attachement du Liban à la Charte des Nations-Unies, dont il est l'un des membres fondateurs, ainsi qu'à ses conventions. Plus particulièrement, la référence faite à la Déclaration universelle des droits de l'homme (DUDH) devait rendre hommage de manière tacite à l'un de ses rédacteurs, le Libanais Charles Malek, à laquelle son nom reste définitivement attaché, à côté de ceux d'Eleanor Roosevelt, de René Cassin et des autres membres du Comité rédactionnel.

Par ailleurs, le renvoi de l'alinéa B du Préambule aux textes onusiens coïncidait avec l'instauration d'une justice constitutionnelle au Liban. La référence à la Déclaration universelle de 1948 et la création du Conseil constitutionnel devaient toutes deux inaugurer une ère nouvelle, au lendemain d'une longue guerre fratricide. Ces deux nouveautés, introduites à la Constitution à un moment crucial de l'histoire constitutionnelle du Liban, revêtent ainsi une valeur hautement symbolique. Elles s'inscrivent dans le cadre du projet ambitieux de la reconstruction de l'Etat de droit, garant des libertés et des droits fondamentaux.

¹ Communication de l'auteure lors du 9^{ème} Congrès triennal de l'ACCF, « Le juge constitutionnel et les droits de l'homme », tenu à Dakar, du 30 mai au 2 juin 2022.

ARTICLES

toutes les autorités publiques, et en premier lieu le législateur, ainsi qu'à l'égard des juridictions de l'ordre judiciaire et administratif.

11. Concevez-vous la liberté d'expression comme un outil important au service de la construction d'une société plus démocratique dans les années à venir ? Si oui, en quoi ? Si non, pourquoi ?

La prééminence que le Constituant a voulu accorder aux libertés publiques en vertu de la révision constitutionnelle de 1990, au lendemain de la guerre civile qu'a connue le Liban durant quinze années, revêt une importance extrême. Ces libertés publiques, et à leur tête les libertés d'opinion et de conscience, forment l'un des piliers du régime démocratique libanais.

Dans un récent rapport sur le Liban datant de 2022³⁸, le rapporteur spécial des Nations-Unies, M. Olivier de Schutter, relevait qu'« une feuille de route claire basée sur les droits humains était nécessaire pour permettre la relève du Liban ». En cette période de crise aigüe que traverse le Liban, sur les plans institutionnel, économique et social, il est du devoir du Conseil constitutionnel, gardien de la Constitution, de veiller à la bonne application de celle-ci. En sa qualité de protecteur des libertés et droits fondamentaux, il est tenu de prendre en compte la place prééminente qui est faite aux libertés d'opinion et d'expression par le constituant. Celles-ci occupent une place quasi-sacrée parmi les libertés publiques. Il lui incombe également d'apporter le même degré de protection aux libertés de la presse, de réunion et d'association, au même titre que la liberté d'opinion et d'expression auxquelles les premières sont associées dans l'article 13 de la Constitution. La liberté de l'enseignement, garantie par l'article 10 de la Constitution, doit également jouir d'un régime de protection identique. Par ailleurs, la liberté de conscience, qui est qualifiée d'« absolue » par le constituant, et qui occupe une primauté parmi les libertés publiques au même titre que la liberté d'opinion, devrait bénéficier d'une protection accrue pour les mêmes raisons.

En conclusion, nous estimons qu'il appartient au Conseil constitutionnel de faire preuve de vigilance, et de veiller à ce que les libertés publiques, et notamment la liberté d'expression, soient toujours respectées, afin que le Liban demeure un phare de lumière et d'espoir dans cette partie du monde où les libertés, les droits fondamentaux et la dignité humaine sont bafoués au quotidien.

³⁸ Rapport du rapporteur spécial sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté pour les Nations-Unies, M. Olivier De Schutter, du 11 mai 2022.

journaux, publications, bulletins divers, radio, télévision, films et pièces de théâtre (alinéa 11).

Par ailleurs, et en vertu de l'article 5 de ce même décret-loi, l'autorité militaire suprême peut déférer devant le tribunal militaire les crimes contre la sûreté de l'État, contre la Constitution et contre la sécurité et la sûreté publiques, même si ces crimes se sont produits en dehors du territoire sur lequel l'état d'urgence est déclaré ou de la zone militaire concernée, et les délits de franchissement de la frontière avec l'intention de commettre des actes d'agression ou de violation de la sécurité. Toutes les violations des dispositions de l'article quatre du présent décret législatif seront également déferées au tribunal militaire.

Ce décret-loi étant antérieur à la date de création du Conseil constitutionnel, il n'a pas pu faire l'objet d'un contrôle de constitutionnalité.

8. En période de troubles, retenez-vous une définition de la notion d'ordre public qui soit plus restrictive de la liberté d'expression ? Si oui, par quels fondements juridiques justifiez-vous ce changement de champ matériel de la notion d'ordre public ?

L'état d'urgence étant régi par une loi (en l'occurrence le décret-loi n° 52/1967 précité), c'est le Conseil d'Etat, plus haute juridiction administrative au Liban, qui est appelé à connaître des mesures prises en temps de troubles par l'Administration.

9. Comment concevez-vous votre place institutionnelle et votre légitimité à protéger la liberté d'expression en période de troubles ?

Comme sus-indiqué, le Conseil constitutionnel n'est pas compétent pour connaître des mesures prises par les autorités militaires ou administratives en vertu de la loi sur l'état d'urgence.

10. La liberté d'expression est-elle un instrument qui permet d'asseoir la légitimité et le rôle de la juridiction constitutionnelle ?

La jurisprudence libérale du Conseil constitutionnel a, au fil des décisions, renforcé son rôle de protecteur des libertés publiques et droits fondamentaux. En dépit de ses compétences limitées et des moyens de saisine restreints, cette jurisprudence permet d'asseoir une certaine légitimité au Conseil, grâce à la force absolue que revêtent ses décisions, et leur effet obligatoire à l'égard de

Toutefois, dans la pratique, le contrôle des sources de financement de la campagne électorale est quasiment impossible en période électorale. Ces difficultés sont dues en partie au peu d'autonomie et de moyens dont jouit la Commission de supervision des élections pour effectuer un contrôle efficace, mais également à l'absence de législation régissant le financement des partis politiques et des médias. La loi sur le secret bancaire se dresse également en obstacle à l'application de l'article 60 susmentionné, et au contrôle du financement de la campagne électorale de manière générale.

7. La liberté d'expression connaît-elle des restrictions particulières en période de troubles (ex : restriction de l'accès à Internet, limitation du pluralisme dans les médias, etc.) ? Si oui, comment les abordez-vous ? Avec quels outils juridiques traitez-vous ces restrictions ?

Le décret-loi n° 52 du 5 août 1967 relatif à la déclaration de l'état d'urgence et de zone militaire, permet à l'autorité militaire de restreindre drastiquement les libertés publiques de manière générale, et en particulier la liberté d'expression³⁷. En vertu de l'article 4 de ce décret-loi, l'autorité militaire a le droit d'interdire les réunions qui perturbent la sécurité (alinéa 8), de donner l'ordre de fermer temporairement les cinémas, théâtres, parcs d'attractions et divers lieux de rassemblement (alinéa 9), d'empêcher la circulation des personnes et des voitures dans des lieux et à des moments déterminés par décision (alinéa 10), d'interdire les publications qui portent atteinte à la sécurité et de prendre les mesures nécessaires pour imposer la censure aux

37 Article 4 - L'autorité militaire suprême, en cas de déclaration de l'état d'urgence ou d'une zone militaire, a le droit de : 1- Imposer des frais militaires par la confiscation, qui comprennent : les personnes, les animaux, les choses et les biens. 2- Enquête sur les maisons jour et nuit. 3- Donner l'ordre de remettre les armes et munitions, de les rechercher et de les confisquer. 4- Imposer des amendes globales et collectives. 5- Expulser les suspects. 6- Prendre les décisions de désignation de régions défensives et de précaution dans lesquelles la résidence devient soumise à un régime spécifique. 7- Imposer l'assignation à résidence aux personnes qui se livrent à des activités qui constituent une menace pour la sécurité publique et prendre les mesures nécessaires pour assurer les moyens de subsistance de ces personnes et de leurs familles. 8- Empêcher les réunions qui perturbent la sécurité. 9- Donner l'ordre de fermer temporairement les cinémas, théâtres, parcs d'attractions et divers lieux de rassemblement. 10- Empêcher la circulation des personnes et des voitures dans des lieux et à des moments déterminés par décision. 11- Empêcher les publications qui portent atteinte à la sécurité et prendre les mesures nécessaires pour imposer la censure aux journaux, publications, bulletins divers, radio, télévision, films et pièces de théâtre. 12- Appliquer les règles militaires liées aux actes de guerre lorsque les militaires conduisent des opérations armées et lorsqu'ils utilisent les armes et équipements de toutes manières leur permettant d'accomplir la mission qui leur est assignée

pression, d'intimidation, de trahison, d'excommunication, de tentation ou la promesse de gains matériels ou moraux.

- S'abstenir de déformer, retenir, falsifier, supprimer ou déformer des informations.
- S'abstenir de transmettre ou de rediffuser tout matériel montrant les violations mentionnées ci-dessus, sous peine de tenir l'institution pour responsable de la violation de cette loi.

Par ailleurs, les fonctionnaires de l'État, les institutions publiques, les municipalités et conseils municipaux, ainsi que ceux qui occupent leur poste ne sont pas autorisés à promouvoir des élections en faveur d'un candidat ou d'une liste, ni à distribuer des tracts en faveur ou contre un candidat ou une liste. De même, il est interdit de distribuer des tracts ou tout autre document favorable ou défavorable à un candidat ou une liste pendant toute la journée du scrutin aux portes du centre de vote ou en tout autre lieu situé à l'intérieur du centre de vote, sous peine de confiscation sans préjudice des autres sanctions prévues par cette loi.

Une période de silence électoral de 24 heures est prévue à l'article 78 de la loi n° 44/2017³⁶. Toutefois, les restrictions qui y sont prévues durant la période de silence électoral s'adressent principalement aux médias et non aux candidats ou partis politiques.

Enfin, les sondages d'opinion sont strictement encadrés et sous le contrôle de la Commission. Durant les dix jours précédant le jour du scrutin et jusqu'à la fermeture de toutes les urnes, il est interdit de publier, diffuser ou distribuer tous sondages d'opinion et commentaires à leur sujet sous quelque forme que ce soit (art. 79).

6. Plus particulièrement : un traitement spécifique est-il réservé aux acteurs étrangers pour éviter des ingérences étrangères ?

L'article 60 de la loi n° 44/2017 intitulé « Dépenses et financement » dispose qu'il « est strictement interdit à un candidat ou à une liste d'accepter ou de recevoir des contributions ou des aides émanant d'un pays étranger ou d'une personne physique ou morale non libanaise, directement ou indirectement ».

³⁶ Article 78- La période de silence électoral :

À partir de zéro heure la veille du jour du scrutin jusqu'à la fermeture des urnes, il est interdit à tous les médias de diffuser toute publicité, propagande, appel et/ou image lors de la couverture en direct du déroulement du processus électoral. Le jour du scrutin, la couverture médiatique se limite à rapporter les faits du processus électoral.

les programmes médiatiques pendant la période de campagne électorale, en émettant des recommandations contraignantes aux médias, en vue de garantir l'égalité, l'équilibre et l'impartialité dans le traitement entre les candidats et les listes. Ces conditions s'appliquent à tous les programmes d'information politique et publique, y compris les bulletins d'information, les programmes de débats politiques, les interviews, les réunions, les dialogues, les tables rondes et la retransmission en direct des fêtes électorales, qui restent gratuits. La Commission doit assurer un équilibre dans les apparitions médiatiques entre les listes et les candidats en compétition, de sorte que le média, lorsqu'il accueille un représentant d'une liste ou un candidat, soit tenu de veiller, en contrepartie, à accueillir ses concurrents dans des conditions similaires, en termes de « timing », de durée et de type de programme. (art. 72). La loi prévoit également qu'il « appartient à chaque liste ou candidat d'organiser diverses activités légitimes afin d'expliquer le programme électoral de manière appropriée et selon des modalités qui ne soient pas contraires aux lois et règlements ». Les médias et agences de publicité qui désirent mener une activité publicitaire ou promotionnelle payante liée aux élections sont soumis à une déclaration préalable auprès de la Commission, sous peine d'interdiction. Par ailleurs, toute liste ou candidat a le droit de recourir gratuitement aux médias officiels pour présenter des programmes électoraux (art. 73).

Concernant les restrictions à la liberté d'expression imposées aux moyens médiatiques privés, aux listes et aux candidats, l'article 74 de la loi électorale prévoit ce qui suit :

- 1- Il n'est permis à aucun média privé d'annoncer son soutien à un candidat ou à une liste électorale. Compte tenu du principe d'indépendance, les médias susmentionnés doivent, pendant la période de campagne électorale, clairement différencier entre les faits vérifiés d'une part, et les opinions et commentaires d'autre part, dans leurs différents bulletins d'information ou programmes politiques.
- 2- Pendant la période de campagne électorale, les médias privés, les listes et les candidats doivent respecter les obligations suivantes :
 - S'abstenir de toute diffamation, calomnie ou insulte envers l'une des listes ou des candidats.
 - S'abstenir de diffuser tout ce qui inclut une incitation aux conflits confessionnels, sectaires ou ethniques, une incitation à commettre des actes de violence ou des émeutes, ou un soutien au terrorisme, à la criminalité ou à des actes de vandalisme.
 - S'abstenir de diffuser tout ce qui pourrait constituer un moyen de

définition. à l'expiration du délai imparti. Le juge d'instruction ou le tribunal compétent qui connaît de l'affaire peut en décider provisoirement jusqu'à ce que la décision définitive soit rendue dans l'affaire. L'autorité judiciaire peut également revenir sur sa décision si de nouvelles circonstances le justifient. La décision du juge d'instruction et du tribunal d'interrompre des services électroniques, de bloquer des sites Internet ou de geler des comptes sur ceux-ci est susceptible de recours selon les procédures et délais requis pour la décision de mise en liberté ».

Cet article pourrait éventuellement porter atteinte à la liberté d'expression par le biais de la sanction prise sur décision du ministère public avant tout procès, ce qui constituerait un moyen de pression préalable sur les sites Internet. Il faut noter ici que les pouvoirs du ministère public sont largement plus étendus que ceux du juge du fond qui prononce la peine, puisque l'article 125 autorise le tribunal saisi de l'affaire, par sa décision finale, à suspendre des services électroniques, à bloquer des sites Internet ou à supprimer des comptes sur Internet «exclusivement» dans les cas où ils sont liés à des délits déterminés, notamment ceux relatifs au « terrorisme, à la pornographie sur mineurs ou aux jeux de hasard interdits, à la fraude électronique organisée, au blanchiment d'argent, aux délits affectant la sécurité intérieure et extérieure, ou liés à la violation de l'intégrité des systèmes d'information, tels que la diffusion virus.»

4. Abordez-vous différemment la liberté d'expression selon qu'elle est exercée par les individus via les réseaux sociaux ou via les modes d'expressions classiques (conversations en public, manifestations, interviews, etc.) ?

Le Conseil constitutionnel n'a pas eu à ce jour l'occasion de se prononcer sur des lois mettant en cause la liberté d'expression exercée par les individus via les réseaux sociaux.

5. Existe-t-il un renforcement de la limitation ou de la protection de la liberté d'expression en période électorale ?

La loi électorale n° 44/2017³⁵ régit l'activité des médias, dans leurs diverses déclinaisons (audio-visuelle, presse écrite, électronique/ publiques ou privées), durant la période de la campagne électorale, sous le contrôle de la Commission de supervision des élections. Celle-ci doit veiller au respect de la liberté d'expression des diverses opinions et tendances politiques dans

35 Loi n° 44 du 17 juin 2017 relative à l'élection des membres de la Chambre des députés.

transactions électroniques et les données à caractère personnel³³.

Concernant la cybercriminalité, le texte comporte un chapitre consacré aux infractions liées aux systèmes d'information et aux données (Chapitre 6), dont les plus importantes sont l'accès illégal à un système d'information, l'atteinte à l'intégrité d'un système d'information ou à l'intégrité des données, et l'ingérence ou l'obstruction d'un système d'information. L'article 453 a également modifié le Code pénal afin de définir la contrefaçon électronique.

L'une des modifications les plus importantes introduites au Code pénal dans le Chapitre 6 est l'article 118, qui modifie l'article 209 du Code pénal afin d'élargir les moyens de publication pour y inclure les « moyens électroniques ». Cette modification était attendue afin de créer une base légale permettant de poursuivre les blogueurs sur les pages électroniques et les pages de réseaux sociaux pour les délits de diffamation et de calomnie. Ces infractions n'étant pas prévues par le Code pénal, leurs auteurs ne pouvaient pas être poursuivis pénalement en vertu du principe fondamental de la légalité des délits et des peines, énoncé à l'article 8 de la Constitution. Les règles de procédure y afférentes ont également été modifiées.

Cette loi ne fut pas l'objet d'un recours en inconstitutionnalité devant le Conseil constitutionnel. Toutefois, certains auteurs ont relevé le caractère attentatoire à la liberté d'expression de certaines de ses dispositions³⁴. Dans le chapitre six notamment, consacré aux délits d'information, la loi a introduit des dispositions réglementant les pouvoirs du ministère public dans le contexte des infractions commises par voie électronique. Son article 126 dispose ce qui suit : « Le ministère public peut décider d'interrompre les services électroniques, de bloquer des sites Internet ou de geler temporairement les comptes sur ceux-ci pour une durée maximale de trente jours, renouvelable une fois par décision motivée, à condition que cette mesure expire par

33 Loi n° 81 du 10 octobre 2018 relative aux transactions électroniques et aux données à caractère personnel. Cette loi est divisée en huit chapitres, respectivement : les principes de l'écriture et de la preuve par voie électronique, le commerce électronique et les contrats, la communication publique par des moyens numériques, les noms des sites Web sur Internet, la protection des données personnelles, les infractions liées aux systèmes informatiques et aux données et aux cartes bancaires (ce chapitre a modifié le Code pénal et les lois procédurales), les amendements à la loi sur la protection des consommateurs et des dispositions finales.

34 Myriam Mehanna, « *Moulahazat hawla kanun al mouamalat al electroniya : huriyat al taabir tahta rahmat al niyaba al aamma* » (Remarques sur la loi portant sur les transactions électroniques : la liberté d'expression à la merci du Ministère public), in *Legal Agenda*, n° 59, Avril 2019.

12. Avez-vous recours à d'autres outils jurisprudentiels pour procéder au contrôle du respect de la liberté d'expression ?

V. réponses n^{os} 10 et 11 ci-dessus.

Sous-thème 3 : La liberté d'expression au cours du XXI^e siècle

Ce dernier sous-thème porte sur les perspectives de la protection de la liberté d'expression, placée face aux défis du XXI^e siècle. Toutes les juridictions constitutionnelles sont confrontées, à des degrés divers, à de nouvelles exigences démocratiques dans nos sociétés en mutation (voir, par ex., le rôle et la place des réseaux sociaux). Certains observateurs avertis parlent même de « menaces contre la démocratie ».

L'objectif de ce dernier sous-thème est de savoir comment les juridictions constitutionnelles comptent y faire face dans les années à venir; chacune ayant à travailler dans un contexte politique, économique, social et culturel qui lui est propre.

1. Quelles sont les circonstances de temps et de lieu qui vous conduisent à réserver un régime juridique particulier à la liberté d'expression ? À quelles conditions ?

NA

2. Comment faites-vous le départ entre liberté d'expression et censure ? Entre liberté d'expression et diffamation ?

NA

3. Comment sont abordés les textes restrictifs de la liberté d'expression ? Notamment, avez-vous eu à vous prononcer – et si oui dans quel sens – sur les lois de régulation d'internet visant les grands fournisseurs dans votre pays ou encore sur la réglementation en matière de réseaux sociaux ?

Il est intéressant de noter qu'une loi fut adoptée en 2018 pour régir les

général par le législateur libanais n'est pas exclue du contrôle du Conseil constitutionnel et qu'il appartient à ce dernier de s'assurer de l'existence de cet intérêt à la lumière des objectifs de la législation sur laquelle il exerce son contrôle, et ce en vue de s'assurer de sa constitutionnalité, surtout si cet intérêt général a des fondements constitutionnels, comme il en est le cas en ce qui concerne la loi contestée. »

les contraintes apportées à l'exercice des droits et libertés au nom de l'ordre public sont soumises à certaines conditions : elles doivent poursuivre certains objectifs qui permettent d'assurer l'exercice effectif des libertés, telles que la poursuite des criminels, la préservation du bien-être des citoyens ainsi que de leur sécurité et la protection de leurs biens. Elles doivent par ailleurs être accompagnées des garanties essentielles et suffisantes. Le juge évoque ainsi la fonction conciliatrice de l'ordre public, ainsi que sa fonction de condition d'effectivité des libertés et droits fondamentaux (qui sont deux caractéristiques propres aux objectifs à valeur constitutionnelle en droit français). On peut ainsi y lire : « *Considérant que si la Constitution accorde au législateur le droit d'élaborer les règles générales qui garantissent les droits et libertés prévus à la Constitution en vue de permettre aux individus d'exercer lesdites libertés, il est également tenu de concilier et d'harmoniser (le respect de ces libertés avec la préservation de l'ordre public, ce qui permet de poser des contraintes à la liberté individuelle afin de poursuivre les criminels, de préserver le bien-être des citoyens ainsi que leur sécurité et de protéger leurs biens et sans lequel l'exercice desdites libertés ne peut être assuré, à condition toutefois d'accompagner l'exercice des libertés des garanties essentielles et suffisantes.*

[...]

Considérant que la protection et le respect de la vie privée de l'individu sont les fondements essentiels de la liberté individuelle garantie par la Constitution, qui ne peut être sujet à aucune contrainte sauf dans le but de préserver l'ordre public et de fournir les garanties nécessaires à l'exercice de ladite liberté. »³¹

Dans le même esprit, le Conseil considère que l'appréciation faite par le législateur libanais de l'intérêt général, qui peut justifier les restrictions apportées à des droits fondamentaux, reste soumise à son contrôle. Il lui appartient dès lors de s'assurer de l'existence de cet intérêt à la lumière des objectifs de la législation contestée, et ce en vue de s'assurer de sa constitutionnalité, surtout si cet intérêt général a des fondements constitutionnels (à l'instar du principe de non-implantation des réfugiés, prévu à l'alinéa (I) du Préambule³²).

31 CCL, déc. n° 2/1999 précitée.

32 CCL, déc. n° 2/2001 du 10 mai 2001 (Acquisition des non-Libanais de droits réels fonciers), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 161-168: «Considérant que cette appréciation de l'intérêt

part, certaines exigences telles que la préservation de l'ordre public ou de l'intérêt général, par exemple). A titre d'exemple, dans la décision n° 2/1999 (Ecoutes téléphoniques) susmentionnée, le Conseil met en œuvre le principe de proportionnalité (sans le mentionner explicitement) en considérant que le législateur est tenu de concilier et d'harmoniser (*al tawfik wal mouaama*) la protection des libertés avec la sauvegarde de l'ordre public.

- Le Conseil constitutionnel interprète de manière stricte les contraintes apportées aux libertés et droits fondamentaux²⁹.

- Le Conseil a par ailleurs soumis l'appréciation des circonstances exceptionnelles, qui permettent au législateur de déroger aux exigences constitutionnelles, à son contrôle. Dans la décision n° 7/2014, le Conseil donne une définition précise des circonstances exceptionnelles en l'encadrant de conditions strictes (de nécessité et de temps), tout en affirmant que son appréciation demeure soumise à son appréciation³⁰.

11. Quels sont les rapports existant dans votre jurisprudence entre la liberté d'expression et l'ordre public ? Dans quelle mesure l'ordre public vous permet-il d'encadrer la liberté d'expression ?

Dans la décision n° 2/1999 (Ecoutes téléphoniques) susmentionnée, le Conseil reconnaît le domaine réservé du législateur en matière de protection des libertés et droits fondamentaux. Il énumère dans sa décision les libertés individuelles prévues aux articles suivants : article 8 (la liberté individuelle), article 13 (la liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume) et article 14 (l'inviolabilité du domicile).

Le Conseil constitutionnel admet qu'il appartient au législateur d'encadrer l'exercice des libertés et d'y apporter des limites en vue de la préservation de l'ordre public, auquel il accorde la valeur constitutionnelle. Toutefois,

29 CCL, déc. 19/2022 du 22 juin 2022, (Secret bancaire), publiée sur le site du Conseil constitutionnel: « Considérant que l'expression « ayant préalablement assumé les responsabilités qui y sont mentionnées le 23 septembre 1988 » constitue une exception par rapport à la règle de la prescription décennale adoptée en droit libanais, qui est considérée comme une sorte de garantie judiciaire pour les personnes, et qu'il est donc nécessaire de l'interpréter de manière restrictive afin qu'elle n'inclue pas ceux qui ont assumé cette responsabilité avant la date susmentionnée ».

30 CCL, déc. n° 7/2014 du 28 nov. 2014 (Prorogation du mandat de la Chambre des députés), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 391-402.

ou l'intention du législateur ?

Le Conseil constitutionnel a étendu et renforcé le contrôle exercé sur les lois mettant en cause les droits et libertés fondamentaux de manière générale, et ce de plusieurs manières :

- D'abord, dès les premières décisions le Conseil a recours aux dispositions du Préambule en tant que normes de référence, et dès 1996, il proclame la valeur constitutionnelle dudit Préambule en affirmant qu'il fait partie intégrante de la Constitution ;

- Le Conseil a incorporé les dispositions de la DUDH parmi les normes de référence du bloc de constitutionnalité, par le biais de l'alinéa B du Préambule qui y renvoie. De plus, il n'a pas hésité à faire une lecture extensive des « pactes » onusiens auxquels se réfère son Préambule, en élargissant le domaine du bloc de constitutionnalité aux deux pactes internationaux de 1966. Les textes onusiens lui servent ainsi de normes de référence pour le contrôle de la constitutionnalité des lois. Il a récemment reconnu la valeur constitutionnelle de la Charte des pays de la Ligue arabe ;

- Le Conseil a recours de manière constante à la théorie dite de « l'effet cliquet », qui lui permet de s'assurer que le législateur, lorsqu'il modifie ou abolit une loi ou une disposition relative aux droits et libertés fondamentaux, la remplace par une autre qui présenteraient des garanties au moins équivalentes à celles qui sont abolies ou modifiées²⁸. Même dans le cas d'une loi nouvelle, le Conseil s'assure que la loi contestée fournit les « garanties essentielles et suffisantes » à l'exercice des libertés et droits fondamentaux auxquels il apporte des restrictions, sous peine d'annuler partiellement ou intégralement la loi contestée (Déc. n° 2/1999 précitée) ;

- Par ailleurs, on décèle une approche casuistique du principe de proportionnalité dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel libanais, à travers l'application, de manière éparse et non ordonnée, des exigences matérielles propres à cette notion (adéquation, nécessité, proportionnalité *stricto sensu* pouvant se traduire dans la recherche d'un certain équilibre entre les différentes libertés ou droits fondamentaux d'une part, et, d'autre

28 CCL, déc. n° 1/1999 du 23 nov. 1999 (Conseil des conservateurs des Wakfs de la communauté druze), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 77-88/ Déc. n° 23/2019 du 12 sept. 2019 (Budget de l'année 2019), publiée sur le site du Conseil.

constitutionnelle montre que le juge libanais a tendance à s'inspirer de la jurisprudence de son homologue français, ainsi que de la doctrine constitutionnelle française, notamment en matière de libertés publiques. Il y fait souvent référence de manière explicite dans ses décisions.

8. Comment envisagez-vous la conciliation entre liberté d'expression et droits et libertés (ex : liberté de la vie privée, critique de la religion, etc.) ?

La liberté d'opinion revêtant une primauté parmi les libertés publiques en vertu de l'alinéa (C) du Préambule, la liberté d'expression qui en découle devrait bénéficier d'une protection accrue auprès du juge constitutionnel. Le Conseil constitutionnel se doit donc de prendre en considération cette prééminence lorsqu'il aura à concilier la liberté d'expression avec d'autres droits et libertés, ou avec les objectifs à valeur constitutionnelle qui viendraient en limiter l'exercice, telle que la préservation de l'ordre public à titre d'exemple.

9. L'encadrement de la liberté d'expression établi par votre jurisprudence conduit-il à protéger davantage l'État (via l'intérêt général ou un droit objectif) ou l'individu (droits et libertés individuels) ?

L'analyse de la jurisprudence constitutionnelle depuis 1995 jusqu'à nos jours montre que le Conseil constitutionnel a tendance à mettre en avant les libertés individuelles et les droits fondamentaux, et à leur accorder un régime de protection accru, et ce de manière générale²⁷.

10. Quels outils jurisprudentiels utilisez-vous en vue de la protection de la liberté d'expression ? Le contrôle de proportionnalité ? Si oui, comment l'utilisez-vous ? Faites-vous varier l'intensité de ce contrôle selon le titulaire

27 V. en ce sens, CCL, déc. n° 1/2003 du 21 nov. 2003, (*Raffineries de Tripoli et Zahrani*), *op. cit.*, pp. 263-274 : « Considérant que la jurisprudence constitutionnelle caractérisée par l'attention ultime qu'elle accorde à la protection des libertés publiques telles la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement et la liberté d'association, qui sont garanties par l'article 13 de la Constitution dans les limites fixées par la loi, cependant, cette intransigeance apparaît moins visible quand il s'agit par exemple du droit à la propriété, de la liberté de l'activité économique ou des droits sociaux (Nicolas Molfessis, *op. cit.* p. 69) ». V. également, Déc. n° 19/2022 du 22 déc. 2022, (Prorogation des mandats municipaux et *ikhthiaris*), publiée sur le site du Conseil constitutionnel : « Le Conseil constitutionnel se montre notamment très strict dans les cas de discrimination basées sur les interdictions énoncées dans la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, à laquelle fait référence le préambule de la Constitution, dont l'article 2 prohibe spécifiquement les discriminations fondées sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'opinion politique ou de toute autre opinion, l'origine nationale ou sociale, la fortune, la naissance ou toute autre situation ».

qui ne sont susceptibles d'aucun recours, jouissent de l'autorité absolue de la chose jugée. Elles ont un effet *erga omnes* et s'imposent à tous les pouvoirs publics, y compris les juridictions de l'ordre judiciaire et administratif²⁴. Dès lors, et en raison de cette autorité, les juridictions judiciaires et administratives sont tenues de prendre en compte les décisions du Conseil. Celles-ci s'imposent non seulement par les effets de leur dispositif, mais leur force obligatoire s'étend également aux considérants déterminants de la décision²⁵.

Par ailleurs, on a pu observer que les juridictions de l'ordre judiciaire et administratif ont de plus en plus tendance à citer les décisions du Conseil constitutionnel et à adopter les principes déclarés à valeur constitutionnelle par notre juridiction²⁶. Ce dialogue entre les différentes juridictions favorise la constitutionnalisation des différentes branches du droit, notamment le droit administratif et le droit pénal.

7. Vous inspirez-vous de jurisprudences de cours d'autres ordres juridiques nationaux voisins, régionaux ou internationaux (définitions, outils jurisprudentiels, etc.) ? Si oui, cela vous conduit-il à adapter ces jurisprudences aux particularités de votre office et de votre jurisprudence ?

Le droit libanais est largement inspiré du droit français, et la Constitution libanaise de 1926 est inspirée en partie de la Constitution française de la troisième République. Conséquemment, l'analyse de la jurisprudence

24 Article 13 de la loi n° 250 du 14 juillet 1993 portant création du Conseil constitutionnel : Les décisions rendues par le Conseil Constitutionnel ont force de chose jugée et s'imposent à tous les pouvoirs publics ainsi qu'aux autorités judiciaires et administratives. Les décisions du Conseil constitutionnel sont définitives et ne sont susceptibles d'aucun recours ordinaire ou extraordinaire.

Article 52 du Règlement intérieur du Conseil constitutionnel (Loi n° 243 du 8 juill. 2000) : Les décisions du Conseil Constitutionnel ont force de chose jugée. Elles sont obligatoires pour tous les pouvoirs publics, et pour les autorités judiciaires et administratives, et sont publiées au Journal Officiel.

25 V. à ce propos : CCL, Déc. n° 7/2014 du 28 nov. 2014 (Prorogation du mandat parlementaire) : Le dispositif s'appuie sur les motifs de la décision, en faisant mention des considérants : « Sur base des motifs invoqués dans les considérants, le Conseil constitutionnel décide à l'unanimité : 1. La recevabilité du recours en la forme. 2. Le rejet du recours afin d'éviter l'extension de la vacance au sein des institutions constitutionnelles. »

26 A titre d'exemple, la décision récente du Conseil d'Etat n° 209/2023-2024 du 6 fév. 2024, s'appuie sur la décision n° 4/2000 du 22 juin 2000 du Conseil constitutionnel qui consacre la valeur constitutionnelle du droit de propriété des entités publiques, et la décision n° 4/2001 du 29 sept. 2001, qui affirme que les conventions internationales auxquelles renvoie le préambule font partie intégrante de la Constitution avec ce même préambule.

« Considérant que la jurisprudence constitutionnelle caractérisée par l'attention ultime qu'elle accorde à la protection de ce qui a trait aux libertés publiques comme la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement et la liberté d'association, qui sont garanties par l'article 13 de la Constitution dans les limites fixées par la loi, cependant, cette intransigeance apparaît moins visible quand il s'agit par exemple du droit de propriété, de la liberté de l'activité économique ou des droits sociaux (Nicolas Molféssis, op. cit. p. 69). A cette fin, la jurisprudence constitutionnelle est, concernant le domaine des droits sociaux et de la liberté de l'activité économique, caractérisée par une sorte de variabilité selon les cas exposés à chaque fois à son examen, vu que celle-ci considère que le législateur peut, sans porter atteinte au droit à l'emploi, méconnaître d'autres principes à valeur constitutionnelle, sans les dénaturer, comme la liberté de l'activité économique ou le principe d'égalité, ce qui permet par exemple, en vue d'améliorer l'emploi des jeunes, de prendre des mesures propres à cette catégorie de travailleurs et de traiter différemment certaines catégories d'entreprises. »

4. La protection accordée par votre jurisprudence à la liberté d'expression a-t-elle varié (question de stabilité de la jurisprudence, de traitement casuistique) ? Si oui, quelles sont les grandes périodes que vous pouvez identifier ? Si non, quelles sont, d'après vous, les raisons qui expliqueraient l'absence de variation ?

Le Conseil n'a eu à connaître que très rarement de lois mettant en cause la liberté d'expression. Pour cette raison, sa position n'a pas pu varier ou évoluer dans le temps.

5. Qu'est-ce qui vous conduit à modifier votre jurisprudence en matière de liberté d'expression ?

NA

6. Votre jurisprudence sur la liberté d'expression influence-t-elle la jurisprudence des juridictions du fond ? (influence mutuelle éventuellement) ?

Comme il a été indiqué, le Conseil n'a pas eu à connaître de manière spécifique de la liberté d'expression. Toutefois, les décisions du Conseil constitutionnel,

droits fondamentaux qui tient à leur régime juridique et non à leur source formelle. Concernant le régime juridique régissant les droits prévus dans la déclaration universelle de 1948, il distingue à cet effet entre deux catégories de droits fondamentaux consacrés par les conventions onusiennes :

- Les droits de l'homme transcendants, qui sont des droits absolus et imprescriptibles qui échappent par leur nature même à leur soumission continue aux variables du temps et de l'espace, tels le droit de l'homme à la vie et à la protection de l'intégrité physique et morale, le droit au mariage et à la reproduction, le droit au travail, le droit à la propriété et toutes les libertés publiques.
- Les droits économiques et sociaux, tel le droit au travail, le droit de propriété et le mariage, qui ne peuvent être considérés comme absolus du fait qu'ils existent et sont obligatoires dans des régions et à des temps définis et qui sont liés organiquement à des régimes et situations circonstanciels et historiques, et sont par conséquent plus susceptibles à l'émaciation (précarité) et la disparition, comme il est expressément prévu à l'alinéa 2 de l'article 29 de la Déclaration universelle des droits de l'homme²³.

Cette distinction entre les régimes juridiques de ces deux catégories de droits est très intéressante à plusieurs égards. Le juge constitutionnel relève de manière explicite les critères suivant lesquels cette distinction est fondée : celle-ci se fait sur la base de la nature de ces droits, de leur substance, et non leur source formelle (internationale, onusienne), et qui justifie une « variabilité » dans le régime juridique propre à chaque catégorie. C'est le contenu qui intéresse le juge constitutionnel, plus que la forme ou le contenant. Le critère matériel l'emporte sur le critère formel.

Enfin, le Conseil constitutionnel conclut que certaines libertés, telles les libertés énumérées dans l'article 13 de la Constitution (*qui nous intéressent en l'espèce*), font l'objet d'un degré supérieur de protection que d'autres, tels le droit de propriété, la liberté de l'activité économique ou les droits sociaux :

23 Article 29-alinéa 2 de la DUDH: « Dans l'exercice de ses droits et dans la jouissance de ses libertés, chacun n'est soumis qu'aux limitations établies par la loi exclusivement en vue d'assurer la reconnaissance et le respect des droits et libertés d'autrui et afin de satisfaire aux justes exigences de la morale, de l'ordre public et du bien-être général dans une société démocratique ». (Toutefois, l'alinéa 3 rajoute : « Ces droits et libertés ne pourront, en aucun cas, s'exercer contrairement aux buts et aux principes des Nations Unies »).

(protection comme limitation) la liberté d'expression.

1. Depuis quelle date, à partir de l'installation de votre juridiction, encadrez-vous la liberté d'expression ?

La première décision en vertu de laquelle le Conseil aborda la liberté d'expression est la décision n° 2/1999 du 24 nov. 1999 susmentionnée²⁰.

2. La liberté d'expression occupe-t-elle une place particulière dans votre jurisprudence ? Si oui, en quoi ?

Tel qu'indiqué plus haut, le Conseil constitutionnel n'a eu que rarement à connaître d'une loi mettant spécifiquement en cause (ou en œuvre) la liberté d'expression. Toutefois, le juge constitutionnel rappelle dans différentes décisions la place importante faite aux libertés publiques en général dans la Constitution et dans les instruments internationaux auxquels son Préambule se réfère, notamment la DUDH²¹. Il encadre les contraintes apportées par le législateur à l'exercice de telles libertés et droits fondamentaux de conditions strictes, et les soumet à une interprétation restrictive.

3. La protection que vous accordez à la liberté d'expression conduit-elle à établir une hiérarchie entre droits et libertés ?

Dans sa décision n° 1/2003²², le juge constitutionnel reconnaît que les droits fondamentaux consacrés dans les conventions internationales puisent leur source dans le droit naturel, indistinctement. Il affirme également, de manière explicite, et suivant une jurisprudence devenue constante, que le Liban doit se conformer aux conventions auxquelles le Préambule se réfère en vertu de son alinéa (B), et que ces conventions revêtent une valeur constitutionnelle identique du fait de ce renvoi. Toutefois, il instaure une hiérarchie entre les

20 CCL, déc. n° 2/1999 du 24 nov. 1999 (Ecoutes téléphoniques), *op. cit.*

21 V. en ce sens, CCL, déc. n° 1/2003 du 21 nov. 2003, (*Raffineries de Tripoli et Zahrani*), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 263-274 : « Considérant que la jurisprudence constitutionnelle caractérisée par l'attention ultime qu'elle accorde à la protection des libertés publiques telles la liberté de la presse, la liberté de l'enseignement et la liberté d'association, qui sont garanties par l'article 13 de la Constitution dans les limites fixées par la loi, cependant, cette intransigeance apparaît moins visible quand il s'agit par exemple du droit à la propriété, de la liberté de l'activité économique ou des droits sociaux (Nicolas Molfessis, *op. cit.* p. 69) ».

22 CCL, déc. n° 1/2003 du 21 nov. 2003, (*Raffineries de Tripoli et Zahrani*), *op. cit.*, pp. 263-274.

grèves ou d'organiser des pétitions collectives liées au travail ou de participer à leur organisation, quels qu'en soient les motifs. Il faut noter que cette loi datant de 1959, et modifiée en 1992, n'a jamais été soumise à l'examen du Conseil constitutionnel.

La liberté d'expression des forces armées (armée, sûreté générale, forces de la sécurité intérieure, sécurité de l'Etat) est également strictement encadrée par la loi, et ceux-ci sont interdits de voter. Les lois régissant le statut des différents corps militaires n'ont jamais été soumises au contrôle de constitutionnalité.

Les juges de l'ordre judiciaire et administratif sont soumis à un devoir de réserve¹⁹. De même, l'article 9 de la loi relative à la Création du Conseil constitutionnel interdit à ses membres, pendant la durée de leur mandat, « d'exprimer des opinions et des avis ou de donner des consultations sur des questions qui pourraient leur être soumises. De même ils sont tenus au devoir de réserve et de confidentialité dans leur travail ». Les juges judiciaires et administratifs sont également tenus par les textes, ainsi que par le serment prêté lors de leur prise de fonction, d'observer strictement le secret des délibérations.

Sous-thème 2 : Les mécanismes jurisprudentiels élaborés en matière d'encadrement de la liberté d'expression

Ce deuxième sous-thème porte sur l'effectivité de la protection juridictionnelle de la liberté d'expression. Son objectif est de mettre en exergue les méthodes, les techniques et les outils que les juridictions utilisent pour encadrer

¹⁹ Article 132 de la loi organisant les juridictions judiciaires (Décret-loi n° 150 du 16/09/1983) : Le statut de la Fonction publique s'applique aux juges dans tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions du présent décret législatif. Toutefois, la soumission des juges à l'article 15 de la loi organisant le statut des fonctionnaires publics suscite un débat au Liban. En effet, si l'article 132 de la loi organisant les juridictions judiciaires (Décret-loi n° 150 du 16/09/1983) dispose que le « statut de la Fonction publique s'applique aux juges dans tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions du présent décret législatif », on peut penser que cette extension n'a pas lieu d'être au sujet du devoir de réserve, la liberté d'expression des juges étant une des garanties d'indépendance judiciaire et un instrument pour eux pour défendre cette indépendance. Toujours est-il que la pratique a longtemps étendu à ces derniers ce devoir propre aux fonctionnaires, avant que des changements profonds ne se produisent sur la scène judiciaire notamment avec la création du premier Club des juges d'après-guerre en 2019, et le rôle prépondérant que cette association de magistrats a joué avec la crise multidimensionnelle à laquelle le Liban est confronté depuis 2019.

ils selon l'individu/l'institution qui en est titulaire (mineurs, personnes physiques privée/publique, personnes morales privée/publique ?

L'article 13 de la Constitution, formulé en termes généraux, ne distingue pas entre les personnes qui bénéficient de la liberté d'expression. S'il est placé sous le chapitre II intitulé « Des Libanais, leurs droits et leurs devoirs », cela ne signifie pas pour autant que les étrangers ne jouissent pas de cette liberté sur le sol libanais, dans les limites édictées par la loi. Par ailleurs, certaines lois spéciales, à l'instar de celles régissant le statut des fonctionnaires publics ou les forces armées, prévoient des restrictions à la liberté d'expression (v. réponse suivante no 9).

9. Quid de la liberté des agents de l'État (fonctionnaires, militaires) ?

Comme susmentionné dans les réponses n^{os} 7 et 8, la Constitution ne distingue pas entre les personnes bénéficiaires de la liberté d'expression. Toutefois, la loi organisant le Statut de la fonction publique¹⁸ interdit aux fonctionnaires de l'État d'adhérer à des partis, organismes, conseils ou associations politiques, ou confessionnels à caractère politique, ou d'y exercer une quelconque responsabilité ou mission (article 14 de la loi). De même, il leur est défendu d'adhérer à des organisations professionnelles ou à des syndicats. Il est également interdit au fonctionnaire de prononcer ou de publier, sans autorisation écrite de son chef de service, des discours, articles, déclarations ou écrits sur quelque sujet que ce soit, de divulguer les informations officielles auxquelles il a accès dans l'exercice de ses fonctions, même après la fin de son mandat, à moins que son ministère ne l'y autorise par écrit, de participer à des

18 L'article 15 de la loi organisant le statut des fonctionnaires publics (Décret-loi n° 122 du 6/12/1959), modifié par la loi n° 144/1992, et par la loi mise en œuvre par le décret n° 15703/1964 : « Activités interdites : Il est défendu au fonctionnaire d'effectuer tout travail interdit par les lois et règlements applicables, notamment : 1 - Prononcer ou publier, sans autorisation écrite du chef de son service, des discours, articles, déclarations ou écrits sur quelque sujet que ce soit. 2- Adhérer à des organisations professionnelles ou à des syndicats. 3- Faire grève ou inciter d'autres à faire grève. 4 - Exercer toute profession commerciale ou industrielle ou toute autre profession ou artisanat rémunéré, sauf les cas expressément prévus par les droits privés, ou être membre du conseil d'administration d'une société par actions ou d'une société en commandite, ou avoir un intérêt matériel, directement ou par autrui, dans un établissement soumis à sa surveillance ou à la surveillance de l'administration à laquelle il appartient. 5 - Cumuler sa fonction avec les fonctions parlementaires, municipales et électorales, tel que prévu par les lois relatives à ces fonctions. [...] 8 - Divulguer les informations officielles auxquelles il a accès dans l'exercice de ses fonctions, même après la fin de son mandat, à moins que son ministère ne l'y autorise par écrit. 9 - Organiser des pétitions collectives liées au travail ou participer à leur organisation, quels qu'en soient les motifs ».

les juridictions répressives, ainsi que les juridictions administratives (Conseil d'Etat), ont eu à connaître de litiges relatifs à la liberté d'expression et de conscience¹⁶.

7. Existe-t-il des domaines dans lesquels la liberté d'expression est plus large/ plus restreinte ? (politique, militaire, régalien, art, médias) ?

Les textes des alinéas (C) du Préambule ainsi que de l'article 13 de la Constitution sont formulés en termes généraux, et ne déterminent pas les domaines dans le cadre desquels s'exerce la liberté d'expression. Toutefois, l'article 13 précité laisse le soin au législateur d'encadrer l'exercice de cette liberté, ainsi que les libertés qui lui sont associées, à savoir les libertés de la presse, de réunion et d'association, et d'y poser des limites. Or certaines lois spéciales limitent la liberté d'expression, notamment celles relatives au Statut de la fonction publique et celles organisant les forces armées (V. réponse n° 9). Dans le domaine artistique, plusieurs lois soumettent l'industrie cinématographique à un régime d'autorisation préalable¹⁷.

8. À quels titulaires la liberté d'expression est-elle reconnue (personnes privées et personnes publiques) ? Son contenu et son encadrement différent-

verte qu'à quelques instances politiques, que sont le Président de la République, le Président de la Chambre des députés, le premier ministre, ainsi que dix députés au moins. Les chefs des communautés religieuses officiellement reconnues peuvent également saisir le Conseil, en ce qui concerne exclusivement les lois relatives au statut personnel, à la liberté de conscience, l'exercice des cultes religieux et la liberté de l'enseignement religieux. Le recours devant le Conseil est de plus encadré par des délais très courts ; la requête doit être soumise au Conseil dans le délai de 15 jours suivant la promulgation de la loi contestée et sa publication au Journal Officiel, sous peine de rejet.

16 V. à ce propos : Pierre Gannagé, « L'exercice de la liberté de conscience dans un Etat multicommunautaire », *POEJ*, 1971, p. 779 ; Nadi Abi Rached, « Liberté d'expression, liberté de conscience et ordre public devant le juge libanais », in *La liberté d'expression et ses juges, Nouveaux enjeux, Nouvelles perspectives*, Actes du Colloque international de Beyrouth, 2 et 3 mars 2017, CEDROMA, Editions de l'USJ, pp. 159-171 ; Jad Maalouf, « Liberté d'expression et contrôle préalable du juge des référés au Liban », in *La liberté d'expression et ses juges, Nouveaux enjeux, Nouvelles perspectives*, op. cit., pp. 75-86 ; Mireille Najm-Checrallah, « Le juge libanais, protecteur de la liberté de conscience », in *Mélanges en l'honneur du professeur Bertrand Mathieu, Pouvoirs et contre-pouvoirs*, L.G.D.J., Lextenso, 2023, pp. 177-184.

17 Arrêté du haut-commissaire français du 18 oct. 1934, Décret n° 2873 du 16 déc. 1959 et la loi du 27 oct. 1947. V. à ce propos : Marie-Claude Najm-Kobeh, « Censure préalable et liberté d'expression cinématographique au Liban », in *La liberté d'expression et ses juges, Nouveaux enjeux, Nouvelles perspectives*, op. cit., pp. 217-234.

par la loi contestée, qui permettait d'intercepter les communications téléphoniques, peuvent être justifiées si elles visent à protéger les libertés ainsi que la propriété des citoyens, à condition d'être accompagnées de garanties suffisantes. La préservation de l'ordre public, considéré comme un principe à valeur constitutionnelle, est ainsi encadrée par les finalités posées par le Conseil et qui visent à protéger d'autres libertés ainsi que la propriété des citoyens. Celui-ci distingue en outre entre les autorisations accordées par les autorités judiciaires et celles décidées par l'Administration. Il estime que l'interception des communications conformément à une décision judiciaire n'est pas contraire à la Constitution, le juge étant considéré comme le « protecteur des droits fondamentaux et des libertés publiques », à condition toutefois qu'elle soit effectuée dans le cadre d'une poursuite judiciaire et dans les limites prévues par la Constitution. En revanche, il considère *« qu'il en est autrement et qu'il est complètement injustifié lorsque l'interception des communications conformément à une décision administrative est confiée à un pouvoir administratif, étant donné que ceci n'offre aucune garantie permettant d'éviter tout abus de pouvoir et qu'il n'est pas raisonnable de confier à un ministre, qui représente une autorité administrative, le pouvoir de contrôler une autre autorité administrative similaire ou plus élevée »*.

6. Êtes-vous confrontés à une conciliation entre liberté d'expression et blasphème ? Avez-vous été confrontés à des recours relatifs à la liberté d'expression en matière religieuse ?

La législation répressive sanctionne, en des termes considérés pour le moins « élastiques », le blasphème, l'outrage et le mépris des cultes¹⁴. Toutefois, les textes de loi qui régissent ces infractions étant antérieurs à la création du Conseil constitutionnel en 1990, ce dernier n'a pas eu l'occasion de contrôler leur constitutionnalité¹⁵. A ce jour, seules les juridictions judiciaires, notamment

Considérant qu'il en est autrement et qu'il est complètement injustifié lorsque l'interception des communications conformément à une décision administrative est confiée à un pouvoir administratif, étant donné que ceci ne constitue aucune garantie permettant d'éviter tout abus de pouvoir et qu'il n'est pas raisonnable de confier à un ministre, qui représente une autorité administrative, le pouvoir de contrôler une autre autorité administrative similaire ou plus élevée ».

14 Articles 317, 473 et 474 du Code pénal, et l'article 25 du D.L. n° 104 du 30 juin 1977 portant modification de certaines dispositions de la loi sur les imprimés du 14 septembre 1962.

15 Il faut noter que le contrôle de la constitutionnalité des lois au Liban est un contrôle abstrait. De plus, la saisine du Conseil constitutionnel en inconstitutionnalité des lois n'est ou-

parlementaire, est fondé sur les libertés publiques (alinéa (C) du Préambule). Or, suivant le même alinéa (C), la liberté d'opinion occupe une place première, avec la liberté de conscience à laquelle elle est associée, parmi les libertés publiques. De même, la liberté d'expression est associée dans l'article 13 de la Constitution à d'autres libertés telles que la liberté de la presse, de réunion et d'association. Il ressort donc du texte même de la Constitution, ainsi que de son Préambule, que les libertés d'opinion et d'expression constituent le socle sur lequel reposent d'autres libertés publiques, telles les libertés de conscience, de la presse, de réunion ou d'association, qui y sont étroitement associées, et desquelles elles puisent leur essence¹². Nous pouvons également ranger la liberté de l'enseignement, garantie par l'article 10 de la Constitution, au nombre des libertés associées à la liberté d'opinion et d'expression.

Le juge constitutionnel n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer de manière spécifique sur cette question. Toutefois, il a abordé la liberté d'expression dans un cadre plus global, qui est celui de la protection de la liberté individuelle, à l'occasion d'un recours relatif à la loi sur les écoutes téléphoniques dont il était saisi en 1999¹³. Le Conseil a considéré que les contraintes prévues

12 V. en ce sens, Léna Gannagé, « Allocution du Doyen de la Faculté de droit et de sciences politiques », in *La liberté d'expression et ses juges : nouveaux enjeux, nouvelles perspectives, Actes du Colloque international de Beyrouth, 2-3 mars 2017*, CEDROMA, Editions de l'USJ, 2017, pp. 15-17 : « Evoquer ici la liberté d'expression, à quelques kilomètres des totalitarismes laïcs ou religieux qui sévissent dans les pays voisins, permet de ne pas perdre de vue sa signification originare, celle d'une liberté fondamentale particulièrement précieuse parce qu'elle commande l'effectivité de beaucoup d'autres : la liberté d'association et de manifestation, la liberté de réunion, la liberté de la presse. Une liberté qui, pour reprendre les termes de la Cour européenne des droits de l'homme, constitue « l'un des fondements essentiels d'une société démocratique ».

13 CCL, déc. n° 2/1999 du 24 nov. 1999 (Ecoutes téléphoniques), *précitée* : « Considérant que l'écoute des communications porte atteinte, en particulier, à la liberté du député d'exprimer son opinion, prévue à l'article 39 de la Constitution et, en général, à la vie privée de tout citoyen, cependant cette mesure est justifiée tant qu'elle vise à protéger les libertés ainsi que les propriétés des citoyens et s'accompagne des garanties suffisantes qui imposent la préservation de l'ordre public, considéré comme un principe ayant valeur constitutionnelle.

Considérant que l'article 2 de la loi n° 140/99 a accompagné l'exercice du droit à l'écoute et les procédures y relatives de garanties sûres qui préservent les libertés fondamentales du citoyen et du pouvoir public, et ce en conférant ce droit au pouvoir judiciaire qui protège les droits constitutionnels et les libertés publiques. D'autre part, la loi a également limité ce droit aux cas d'extrême nécessité, ce qui ne justifie pas le fait de distinguer les personnes visées à l'article 15, à l'exception du Président de la République, des autres citoyens en raison de leurs références ou fonctions puisque l'écoute ne vise pas l'homme en sa fonction mais en sa qualité de citoyen.

Par ailleurs, l'article 9 précité garantit et protège l'exercice de la liberté de conscience, *à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public*. L'ordre public est donc posé par le constituant comme une limite à l'exercice de la liberté de conscience, entendu implicitement dans ses deux manifestations, aussi bien individuelle que collective.

3. Quelle définition donnez-vous à la liberté d'expression ?

Le Conseil n'a pas encore eu l'occasion de définir la liberté d'expression. Toutefois, toute définition de la liberté d'expression en droit libanais doit nécessairement être conforme à celle qui en est donnée dans les textes constitutionnels susmentionnés et aux éléments qui y sont fournis. Elle devrait en premier lieu prendre en compte les deux modalités orale et écrite de cette expression, prévues à l'article 13 de la Constitution, et intégrer les autres libertés qui y sont associées dans le même article, à savoir les libertés de la presse, de réunion et d'association.

De même, la définition qui en est donnée par l'article 19 de la DUDH pourrait également être retenue par le Conseil constitutionnel : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ». L'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques susmentionné pourrait par ailleurs servir de support à une définition plus développée de la liberté d'expression.

4. La définition et le contenu que vous donnez à la liberté d'expression diffèrent-ils de ceux retenus par les jurisprudences d'autres ordres juridiques (régional, international) ? Si oui, vous y réferez-vous, et dans quel sens (pro ou contra) ?

NA

5. Concevez-vous la liberté d'expression comme une liberté matricielle, terreau duquel l'on pourrait faire découler d'autres libertés ? Quelles sont selon votre jurisprudence, les différentes déclinaisons de la liberté d'expression dont vous êtes saisies ?

Le Constituant proclame que le régime républicain libanais, démocratique et

public parait ainsi encadrée par les limites nécessaires à la réalisation de certains objectifs déterminés tels que la poursuite des auteurs de crimes, la préservation du bien-être des citoyens et leur sécurité, et enfin la protection de leurs biens. Tous ces objectifs viseraient à assurer l'exercice effectif desdites libertés. Par ailleurs, le Conseil constitutionnel s'assure que lesdites libertés sont accompagnées des « garanties essentielles et suffisantes » à leur exercice⁸.

Dans un autre registre, la vie privée jouit d'une protection constitutionnelle en vertu de l'article 8 (liberté individuelle/légalité des infractions et des peines)⁹ et de l'article 14 de la Constitution (inviolabilité du domicile)¹⁰. De même, l'article 12 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH)¹¹ et l'article 17 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, prévoient que nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires ou illégales dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes illégales à son honneur et à sa réputation. Le juge constitutionnel pourrait donc être porté à l'avenir à procéder à une conciliation entre ces deux libertés fondamentales, à savoir la liberté d'expression d'une part, et la vie privée, d'autre part, sur base des textes référentiels précités.

aux individus d'exercer lesdites libertés, il est également tenu de concilier le respect de ces libertés avec la préservation de l'ordre public, ce qui permet de poser des contraintes à la liberté individuelle afin de poursuivre les criminels, de préserver le bien-être des citoyens ainsi que leur sécurité et de protéger leurs biens et sans lequel l'exercice desdites libertés ne peut être assuré, à condition toutefois d'accompagner l'exercice des libertés des garanties essentielles et suffisantes ».

8 V. également dans ce sens : CCL, déc. n° 2/1995 du 25 fév. 1995 (Juridictions *char'i*, sunnite et jaafarite), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp.21-24 : « Considérant qu'il ressort clairement du texte de cet article qu'il existe des garanties qui doivent être assurées aux juges et aux justiciables afin de garantir les exigences (*moutatallibat*) de l'indépendance judiciaire et de sauvegarde des droits de la défense,

Considérant que porter atteinte à ces garanties conduirait à une violation de la disposition constitutionnelle qui prévoit explicitement leur nécessité ».

9 Article 8 de la Constitution : « La liberté individuelle est garantie et protégée. Nul ne peut être arrêté ou détenu que suivant les dispositions de la loi. Aucune infraction et aucune peine ne peuvent être établies que par la loi ».

10 Article 14 de la Constitution : Le domicile est inviolable. Nul ne peut y pénétrer que dans les cas prévus par la loi et selon les formes prescrites par elle.

11 Article 12 de la DUDH : Nul ne sera l'objet d'immixtions arbitraires dans sa vie privée, sa famille, son domicile ou sa correspondance, ni d'atteintes à son honneur et à sa réputation. Toute personne a droit à la protection de la loi contre de telles immixtions ou de telles atteintes.

L'exclusivité de la compétence législative dans les matières relevant des libertés fondamentales est traditionnellement considérée comme une garantie de ces droits et libertés. Toutefois, le juge constitutionnel contrôle également la méconnaissance des dispositions constitutionnelles par le législateur, notamment en matière de libertés et droits fondamentaux, dont il demeure l'ultime protecteur⁶.

Si le juge constitutionnel admet qu'il appartient au législateur de fixer certaines limites à l'exercice des libertés, ces restrictions, nécessaires à la préservation de l'ordre public, doivent toutefois être conformes à certains objectifs qui en assurent l'exercice. Ainsi, dans la décision no 2/1999, le Conseil considère que « *si la Constitution accorde au législateur le droit d'élaborer les règles générales qui garantissent les droits et libertés prévus par la Constitution en vue de permettre aux individus d'exercer lesdites libertés, il est également tenu de concilier le respect de ces libertés avec la préservation de l'ordre public, ce qui permet de poser des contraintes à la liberté individuelle afin de poursuivre les criminels, de préserver le bien-être des citoyens ainsi que leur sécurité et de protéger leurs biens et sans lequel l'exercice desdites libertés ne saurait être assuré, à condition toutefois d'accompagner l'exercice des libertés des garanties essentielles et suffisantes* »⁷. La préservation de l'ordre

« normes essentielles » (la traduction au français de l'expression arabe « *kawaéd assassiya* » est citée dans la décision même) relatives aux citoyens et aux affaires publiques, le sujet en question est également soumis aux dits principes et règles. En d'autres termes, tant que ledit sujet concerne les libertés individuelles ou que la création d'un service public aurait pour résultat de limiter lesdites libertés pour répondre aux besoins de la société ou que les moyens adoptés pour sa création relèvent du pouvoir public ou que sa création requiert l'utilisation des fonds du Trésor public, la Chambre des députés reste seule compétente en la matière ».

6 V. en ce sens Ariane Vidal-Naquet, *Les « garanties légales des exigences constitutionnelles dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, Ed. Panthéon-Assas, 2007, p. 505 : « Les deux aspects de protection des libertés contre la loi et de promotion des libertés par la loi ne sont pas exclusifs l'un de l'autre : une même liberté, un même droit peut être à la fois mis en œuvre et mis en cause par le législateur ».

7 CCL, déc. n° 2/1999 du 24 nov. 1999 (Ecoutes téléphoniques), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp.89-102 : « Considérant que la liberté individuelle est un droit fondamental protégé par la Constitution, dont découlent la liberté de déplacement, la liberté d'exprimer sa pensée, la liberté de correspondre, l'inviolabilité du domicile, le respect de la vie privée, également garantis par la Constitution et par conséquent, par la loi, et tels que prévus au Chapitre 2 de la Constitution, article 8 (la liberté individuelle), article 13 (la liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par la plume) et article 14 (l'inviolabilité du domicile). Considérant que si la Constitution accorde au législateur le droit d'élaborer les règles générales qui garantissent les droits et libertés prévus à la Constitution en vue de permettre

d'opinion dans l'alinéa (C) du Préambule précité, est « absolue »⁴.

L'article 10 de la Constitution consacre la liberté de l'enseignement, qui peut être également considérée comme une déclinaison de la liberté d'expression. Il dispose que « *L'enseignement est libre en tant qu'il n'est pas contraire à l'ordre public et aux bonnes mœurs et qu'il ne touche pas à la dignité des confessions. Il ne sera porté aucune atteinte au droit des communautés d'avoir leurs écoles, sous réserve des prescriptions générales sur l'instruction publique édictées par l'Etat.* »

Par ailleurs, l'article 39 de la Constitution garantit la liberté d'expression des parlementaires. Il dispose qu'« aucun membre de la Chambre ne peut être poursuivi ou recherché à l'occasion des opinions ou votes qu'il aurait émis pendant la durée de son mandat ».

2. La formulation qui consacre la liberté d'expression est-elle immédiatement suivie, dans le même article, d'une notion qui viendrait la limiter, à l'image de la vie privée ou de l'ordre public ?

L'article 13 de la Constitution précité garantit la liberté d'expression, ainsi que les autres libertés qui lui sont associées dans le même article, telles que la liberté de la presse, de réunion et d'association, *dans les limites fixées par la loi*. Ainsi, la réglementation des libertés susmentionnées relève du domaine réservé à la loi. Il appartient donc au législateur d'en réglementer l'exercice ainsi que de fixer des limites à leur exercice. Par ailleurs, le Conseil pose une règle générale suivant laquelle les libertés et droits fondamentaux sont du domaine exclusif de la loi (règle qui est induite des différents textes constitutionnels relatifs aux libertés et droits fondamentaux, et qu'on retrouve de manière éparse dans la Constitution, notamment dans son Chapitre second)⁵.

4 Article 9 de la Constitution : « *La liberté de conscience est absolue. En rendant hommage au Très-Haut, l'Etat respecte toutes les confessions et en garantit et protège le libre exercice à condition qu'il ne soit pas porté atteinte à l'ordre public. Il garantit également aux populations, à quelque rite qu'elles appartiennent, le respect de leur statut personnel et de leurs intérêts religieux.* »

5 Le Conseil constitutionnel pose une règle générale concernant le domaine réservé à la loi en matière de libertés publiques dans la décision n° 1/2001 du 10 mai 2001 (Fusion et création de ministères et de conseils), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 154-160 : « Considérant que tant que la Constitution ainsi que les principes à valeur constitutionnelle prévoient des

de la Constitution qui y fait référence, fait partie intégrante de la Constitution. Ses dispositions lui servent de normes de référence au même titre que celles de la Constitution et de son préambule. Aux sources textuelles de la liberté d'expression susmentionnées, nous pouvons donc ajouter l'article 19 de la DUDH qui dispose ce qui suit : « *Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répandre, sans considérations de frontières, les informations et les idées par quelque moyen d'expression que ce soit* ».

De même, l'article 19 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques de 1966 énonce ce qui suit :

« 1. Nul ne peut être inquiété pour ses opinions.

2. Toute personne a droit à la liberté d'expression ; ce droit comprend la liberté de rechercher, de recevoir et de répandre des informations et des idées de toute espèce, sans considération de frontières, sous une forme orale, écrite, imprimée ou artistique, ou par tout autre moyen de son choix.

3. L'exercice des libertés prévues au paragraphe 2 du présent article comporte des devoirs spéciaux et des responsabilités spéciales. Il peut en conséquence être soumis à certaines restrictions qui doivent toutefois être expressément fixées par la loi et qui sont nécessaires :

a) Au respect des droits ou de la réputation d'autrui ;

b) A la sauvegarde de la sécurité nationale, de l'ordre public, de la santé ou de la moralité publiques. »

Il est important de noter que l'article 9 de la Constitution libanaise proclame solennellement que la liberté de conscience, qui est associée à la liberté

des lois au Liban », 9^{ème} Congrès triennal de l'Association des Cours constitutionnelles francophones (ACCF), Dakar, Sénégal, 30 mai- 3 juin 2022 (publié sur les sites de l'ACCF et du Conseil constitutionnel-Liban). Il a reconnu récemment la valeur constitutionnelle des Chartes de la ligue des pays arabes, dans la décision n° 6/2023 du 30 mai 2023, où l'on peut lire : « *Considérant que, selon le paragraphe (b) du Préambule, le Liban est engagé par les chartes de la Ligue des pays arabes, des Nations-Unies et la Déclaration universelle des droits de l'homme, ce qui leur confère à toutes une valeur constitutionnelle en vertu de la référence qui en est faite dans le préambule de la Constitution, en outre, l'État, dans tous ses organes et institutions, doit incarner les principes consacrés par ces textes dans tous les champs et domaines* ».

l'alinéa (B) du Préambule :

Le Préambule de la Constitution libanaise, qui lui fut adjoint en 1990, proclame à son alinéa (C) que « *Le Liban est une république démocratique, parlementaire, fondée sur le respect des libertés publiques **et en premier lieu la liberté d'opinion² et de conscience**, sur la justice sociale et l'égalité dans les droits et obligations entre tous les citoyens sans distinction ni préférence* ». Ainsi, selon les termes de l'alinéa (C) précité, le régime libanais est fondé sur le respect des libertés publiques, en tête desquelles le constituant place les deux libertés d'opinion et de conscience. Ces libertés forment les piliers du régime démocratique au Liban, aux côtés de la justice sociale et l'égalité des citoyens.

Par ailleurs, l'article 13 de la Constitution énonce que : « *La liberté d'exprimer sa pensée par la parole ou par écrit, la liberté de la presse, la liberté de réunion et la liberté d'association sont garanties dans les limites fixées par la loi* ».

De plus, il est important de souligner que le Conseil constitutionnel accorde une valeur constitutionnelle à la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948 (DUDH)³. Celui-ci considère que la DUDH, à l'instar du Préambule

intégrante de la Constitution, et que ses dispositions revêtaient une valeur constitutionnelle au même titre que celles de la Constitution. V. en ce sens : CCL, Déc. n° 4/1996 du 7 août 1996 (Modification de la loi relative à l'élection des députés du 26/4/1960), *Rec. des décisions du Conseil constitutionnel, 1994-2016, Décisions relatives à la constitutionnalité des lois*, V. 1, pp. 45-52 : « Considérant que le principe de l'égalité devant la loi est un principe prévu de façon claire et explicite dans la Constitution ainsi qu'à son Préambule qui en constitue une partie intégrante ».

2 Francis Delpérée associe la liberté de religion à la liberté d'opinion, qu'il distingue de la liberté d'expression, « *qui se veut plus générale tant par ses objets que par ses méthodes* ». Selon lui la liberté d'opinion c'est « *la liberté de pensée, de conscience ou de religion. Elle offre à toute personne le droit d'acquiescer à un ensemble de vérités, de valeurs ou de préoccupations. Cette liberté proprement intellectuelle peut rester dans le domaine intime. Elle est l'un des éléments de la vie privée de chaque individu (article 22). Mais elle doit aussi pouvoir se manifester au grand jour. Une personne doit pouvoir révéler ses opinions et leur donner une résonance publique. Elle doit éventuellement les confronter avec celles d'autres personnes* ». (Francis Delpérée, « Constitution et liberté d'expression. Belgique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, 23-2007, 2008, p. 134).

3 Le Conseil constitutionnel a reconnu la valeur constitutionnelle de la Déclaration universelle des droits de l'homme et les autres pactes onusiens auxquels se réfère l'alinéa (B) du Préambule dans une jurisprudence constante. V. en ce sens : Mireille Najm, « La Déclaration universelle des droits de l'Homme, norme de référence du contrôle de la constitutionnalité



Conférence des chefs d'institution 2024

Paris – du 13 au 15 juin 2024

LA PROTECTION CONSTITUTIONNELLE DE LA LIBERTE D'EXPRESSION

Rapport du Conseil constitutionnel- Liban

Mireille Najm-Checrallah

Membre du Conseil constitutionnel

Sous-thème 1 : Le cadre normatif et le contenu de la liberté d'expression

L'objectif de ce premier sous-thème est de renseigner sur ce qui permet aux juridictions de dégager leur perception de la liberté d'expression. Chaque juridiction entretenant avec les normes un rapport qui lui est propre, l'identification des normes de référence et de la substance qui y est attachée permettra ainsi de rendre compte de la diversité du droit applicable en matière de protection de la liberté d'expression.

1. Sur quels textes et/ou quels principes vous fondez-vous en matière de liberté d'expression ? Existe-t-il une déclaration de droits protégeant la liberté d'expression ?

Plusieurs textes constitutionnels fondent les libertés d'opinion et d'expression, et les libertés qui leur sont associées, telles les libertés de conscience, d'association ou de la presse. Ces normes de référence ne se limitent pas au corps de la Constitution, mais s'étendent aux dispositions de son Préambule

¹ et celles des conventions internationales et régionales auxquelles se réfère

¹ Le Conseil constitutionnel libanais a, dès ces premières décisions, et suivant une jurisprudence constante, considéré que le Préambule de la Constitution formait partie

14-16 nov. 2016, Université Saint-Joseph, Cedroma, 2013, pp. 273-294.

Jean-Pierre Puissochet, Hubert Legal, « La sécurité juridique dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes », *Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 11, déc. 2001, site du Conseil constitutionnel français.

*Pour aller plus loin **

Outre les références indiquées dans le Rapport :

Le principe de sécurité juridique : La Cour constitutionnelle de Bosnie-Herzégovine, *Les Cahiers du Conseil constitutionnel*, n° 1, Dalloz, 2001, et notamment : François Luchaire, « La sécurité juridique en droit constitutionnel français », pp. 67-69.

Sécurité juridique-Imprévisibilité du droit, Dossier, *Revue du droit public*, n° 3, 2016, notamment : Benoit Plessix, « Sécurité juridique et confiance légitime », pp. 799-814.

Brahim Dalil, *Le droit administratif face au principe de la sécurité juridique*, thèse de doctorat en droit, Université de Paris-Ouest Nanterre la Défense, 2015.

Racha el-Herfi, « Les principes de confiance légitime et de sécurité juridique en droit européen » - www.courdecassation.fr

Fabien Grech, « Le principe de sécurité juridique dans l'ordre constitutionnel français », www.droitconstitutionnel.org/congrèslyon/commLC/c-grech-T2pdf

Charlotte Lemieux, « Jurisprudence et sécurité juridique : Une perspective civiliste » - www.usherbrooke.ca

A. Messarra, « L'application dans le temps de la Question prioritaire de constitutionnalité. Problématique et perspective comparée », in *De la pérennité et de la temporalité du droit*, colloque international de Beyrouth,

* Nous remercions la regrettée Rita Saadé Aouad, conservatrice de la Bibliothèque spécialisée du Conseil constitutionnel pour sa contribution à la préparation documentaire de ce Rapport.

Parlement libanais a publié un guide de légistique¹⁷. Des efforts considérables doivent être entrepris au Liban et en perspective comparée¹⁸.

Le principe : *Nemo censetur ignorare legem* (Nul n'est censé ignorer la loi) implique une obligation pour le citoyen, et aussi une obligation pour le législateur et pour le juge de formuler des lois et des jugements qui remplissent les trois conditions de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité.

La notion de sécurité juridique, en général limitative aux processus de légifération, s'avère extensible au Liban et dans les sociétés arabes en général en ce qui concerne les régimes du statut personnel, en conformité avec les articles 9, 10, 19 de la Constitution libanaise. Ces régimes sont régis par la théorie du pluralisme juridique et de l'autonomie personnelle ou fédéralisme personnel pour la gestion du pluralisme religieux et culturel.

En cas de changement de religion, souvent sous couvert de liberté de croyance, un contrat de mariage antérieur se trouve remis en question pour le remariage, la polygamie, le droit successoral... Le changement de religion, en conformité avec le principe de sécurité juridique, ne doit avoir aucun effet sur les engagements qu'il implique¹⁹.

17. République libanaise, Parlement libanais, *Dalil mabâdi' al-siyâgha al-qânûniyya* (Guide de la rédaction juridique), présentation par le président Nabih Berri, en coopération avec la Commission de l'Union européenne, 2017, 102 p.

18. L'ancien président du Conseil constitutionnel français relève nombre d'observations à ce propos : Jean-Louis Debré, *Ce que je ne pouvais pas dire 2007-2016*, Paris, Laffont, 2016, 360 p., et notre Commentaire : A. Messarra, « La justice constitutionnelle dans un monde déboussolé », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 10, 2016, pp. 115-120.

19. Des détails à ce propos dans notre ouvrage : A. Messarra et Rabih Kays (dir.), *Ta'zîz mafâhîm huqûq al-insân fî al-mahâkim al-mazhabîyya al-lubnâniyya* (Les principes des droits de l'homme dans les tribunaux communautaires au Liban), Fondation libanaise pour la paix civile permanente et Norwegian Centre for Human Rights-University of Oslo, Beyrouth, Librairie Orientale, vol. 50, 2023, pp. 289-290.

**4 - Avez-vous des observations particulières
ou des points spécifiques que vous souhaiteriez évoquer ?**

Il est important de souligner, pour éviter les dérives, que la notion de sécurité juridique,

relève de la *philosophie* du droit et de la loi,

en tant qu'injonction au *législateur*,

et donc contrôlable par la *justice constitutionnelle*,

et peut justifier un recours par voie d'exception devant la justice constitutionnelle,

mais qu'elle n'est pas normalement invocable dans des jugements et la mise en application des lois.

La sécurité juridique et la confiance légitime constituent un apport original, pertinent et démocratique, de la justice constitutionnelle.

L'apport constitutionnel du Liban est fort riche en perspective comparée. Il a fallu déborder le légalisme formel et l'approche exclusivement technique, aujourd'hui souvent dominante dans l'enseignement du droit professionnel et la pratique de la justice ordinaire, pour se ressourcer à l'essence des notions de loi et de droit régulateur des institutions et de la vie en société.

Les exigences de clarté, d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi sont souvent peu respectées. Dans la décision n° 2/2018 du 14/5/2018 relative au Budget général, le Conseil constitutionnel libanais relève : « L'article 26 de la loi budgétaire 2018 est incompatible avec les normes de légifération. »

Dans la loi de 2014 sur les anciens baux résidentiels, figurait dans un seul article quatre renvois à d'autres dispositions. Un seul article s'étalait sur 6 pages à propos de la régulation des propriétés publiques maritimes. Le

-
- 1.29. Existe-t-il une procédure en cas d'inexécution des décisions de votre Cour ? Cette situation s'est-elle produite ? Merci de l'expliquer.

Les attributions du Conseil constitutionnel du Liban sont limitées. Tout un travail a été entrepris en vue de l'extension des attributions en conformité avec l'évolution mondiale de la justice constitutionnelle, et même par rapport aux Cours et Conseils constitutionnels dans les autres pays arabes¹⁶.

Le Conseil constitutionnel a dû, dans un Etat de droit perturbé pour des raisons imbriquées à la fois internes et externes, proposer des *orientations générales*, notamment comme dans les cas précités sur la prorogation du mandat parlementaire et la prorogation des anciens baux résidentiels et commerciaux.

16 . *L'extension des attributions du Conseil constitutionnel*, actes du séminaire organisé en partenariat avec la Fondation Konrad Adenauer, le 6/5/2016, pour un débat autour du projet élaboré par le président du Conseil constitutionnel, Issam Sleiman, 2017, 248 p. + 48 p. en français et anglais.

toute prorogation d'un mandat parlementaire et constitutionnel, souligne « *le rejet du recours en invalidation pour éviter l'extension de la vacuité dans les institutions* ». En cette période en effet, l'élection à la présidence de la République était bloquée et le gouvernement était dans une phase transitoire d'expédition des affaires courantes.

3. *Admission de la prorogation provisoire de la loi sur les anciens baux commerciaux* : Le Conseil constitutionnel du Liban, tout en rejetant la prorogation de la loi sur les anciens baux commerciaux, par sa décision n° 1/2019 du 8/1/2019, loi jugée incompatible avec la notion de loi, d'ordre, de stabilité et de sécurité juridique, admet la prorogation « *pour éviter l'application du Code général des obligations et des contrats dans la situation présente, ce qui entraînerait des perturbations juridiques et des litiges judiciaires* ».

4. *La loi électorale de 2017* : Il n'y a pas eu de recours en invalidation devant le Conseil constitutionnel, mais lors de l'examen de 17 recours électoraux à la suite des élections législatives du 6/5/2018, des requérants ont soulevé l'inconstitutionnalité de la loi. L'impact sur les institutions de l'annulation de toute l'opération électorale de 2018, après trois prorogations successives du mandat du Parlement, doit être pris en considération¹⁵.

1.27. La mise en œuvre de ce pouvoir, sur le fondement de la sécurité juridique, est-elle fréquente ? Merci de compléter votre réponse par des données statistiques ou chiffrées.

1.28. Votre Cour peut-elle accompagner ses décisions par des injonctions adressées au législateur ou aux autorités juridictionnelles afin de garantir la sécurité juridique ?

15. Sylvie Salles, *Le conséquentialisme dans la jurisprudence du Conseil constitutionnel*, avant-propos de Laurent Fabius, préface de Dominique Rousseau, Paris, LGDJ, 2016, 780 p.

3 L'aménagement des effets des décisions d'inconstitutionnalité

- 1.25. Votre Cour dispose-t-elle d'un pouvoir de modulation des effets des décisions qu'elle prononce en contentieux incident ?
- 1.26. Comment la sécurité juridique est-elle prise en compte dans l'appréciation des conséquences des décisions prises par vos Cours ?

Le Conseil constitutionnel du Liban a au moins à *quatre reprises* pris en considération les conséquences des décisions.

1. Les décisions 1 à 12 du 8/7/2009 relatives aux recours électoraux des années 2005-2007 antérieurs à la formation intégrale du nouveau et actuel Conseil constitutionnel : Il a été souligné que le recours auprès du Conseil constitutionnel porte sur la protection judiciaire d'une *situation juridique*. Après la formation intégrale du Conseil constitutionnel actuel et le commencement de son activité en date du 5/6/2009, il est apparu que les recours relatifs aux élections de 2005 et aux élections partielles de Beyrouth de 2007 ne furent pas examinés. Ce délai étant assez court, il était impossible de statuer sur ces recours avant la fin du mandat du Parlement. Les décisions relatives à ces recours furent rendues le 8/7/2009 après l'expiration du mandat de la Chambre des députés élue en 2005 et dont le mandat expire le 20/6/2009¹⁴.

2. *La prorogation du mandat du Parlement* : Le Conseil constitutionnel du Liban, par sa décision n° 7/2014 du 28/11/2014, tout en s'opposant à

14. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, Liban, 2 vol. vol. 2, pp. 387-389.

- 1.20. Quelle protection accordez-vous à la protection des contrats légalement conclus ?
- 1.21. Quelle protection accordez-vous à la protection de la chose jugée et aux décisions de justice ? (Notamment à l'égard des lois de validation)
- 1.22. Quelle protection accordez-vous à l'exigence de non-rétroactivité de la loi ? Comment s'opère, dans votre jurisprudence, l'encadrement de la rétroactivité législative ?
- 1.23. Votre Cour appréhende-t-elle les problèmes d'application des lois dans le temps de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.
- 1.24. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.

Le langage juridique compliqué, la préciosité du langage, la juxtaposition d'attendus et de considérants... ne favorisent pas la clarté, l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi et des décisions judiciaires et celles de la justice constitutionnelle.

Il y a une écriture à la fois hautement scientifique et technique, mais claire, compréhensible et de haute qualité. Le Conseil constitutionnel en France, depuis l'accession de M. Laurent Fabius à la présidence du Conseil constitutionnel français, a innové sur ce point. En réalité, cela exige plus d'effort. Il est plus pénible d'écrire *autrement* que dans le style tournoyant conventionnel. Tout autre style exige des phrases qui ne soient pas d'une longueur infinie, des phrases non subordonnées à des subordonnées, avec un classement cohérent des idées et non un étalage d'attendus superposés.

Des jugements dans des pays arabes, en Irak, en Egypte, en Jordanie... sont des fois illisibles, incompréhensibles, même par des spécialistes chevronnés, avec une phrase d'une page entière, sans ponctuation, des idées superposées, en vrac..., le tout sous couvert de scientificité légaliste et précieuse. Des doctorants, influencés par le prestige de hautes instances judiciaires, reproduisent de tels jugements, dans des mémoires et des thèses, et infligent au lecteur, même averti, une torture. Tout cela est complètement incompatible avec l'essence même du droit, du style du Code civil français du temps de Napoléon, de la clarté, la précision et la nuance du langage juridique.

La confiance dans la magistrature constitutionnelle ne réside pas seulement dans l'indépendance effective de cette magistrature, ni dans la qualité des décisions. La *confiance*, fondement de la légitimité, du développement et de la sécurité juridique associée à la notion de *confiance légitime*, est d'ordre psychologique. Elle implique transparence et communication.

- 1.19. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.
Exigences constitutionnelles en matière de non-rétroactivité des lois

1.17. Avez-vous consacré une exigence de normativité de la loi ?

Il ressort de la Table ronde organisée par le Conseil constitutionnel du Liban et la Fondation Konrad Adenauer, le 17/12/2018, sur le thème : « Dialogue constitutionnel 2018 : Promouvoir la règle de droit au Moyen-Orient et en Afrique du Nord » que les transformations de la démocratie aujourd'hui, les dérives du droit, le relativisme à outrance, les efforts de la magistrature constitutionnelle pour rétablir l'autorité des normes... impliquent nombre d'orientations qui, pour la plupart, sont nouvelles par rapport à la pratique professionnelle quotidienne de la justice.

La lecture des jurisprudences constitutionnelles comparées montre des convergences qui témoignent de l'universalité des droits de l'homme, universalité aujourd'hui menacée¹². Mais tout cet effort normatif, quand il se limite aux Cours et Conseils constitutionnels, n'irrigue pas tout le droit et la société.

Sommes-nous aujourd'hui une *société* (*socius*, compagnon)? La société n'est pas une addition d'individus. La société a ses exigences et ses normes¹³. Le relativisme à outrance, l'individualisme forcené, l'affaiblissement des Etats... brisent les acquis démocratiques de plusieurs siècles. Des principes de la démocratie sont malmenés avec des manifestations et des grèves où domine le populisme, au lieu du recours aux procédures démocratiques institutionnelles, bien plus opérationnelles pour ceux qui ont vraiment compris ce qu'est la défense des droits et en quoi consiste la civilité de la société civile.

1.18. Quelle valeur accordez-vous à la promotion de la simplification du droit ? Est-ce une exigence mobilisée au contentieux ?

12. Gérard Fellous, *Les droits de l'homme, une universalité menacée*, Paris, La Documentation française, 2010, 272 p.

13. Zygmunt Bauman, *La vie liquide*, Paris, Le Rouergue/ Chambon, 2006.

t-elle la « confiance légitime »
ou les situations légalement
acquises ?

La loi est souvent exploitée symboliquement pour donner aux citoyens l'illusion du changement, et souvent sans que l'effectivité de la loi ne soit garantie. Plus de quarante lois au Liban, approuvées par le Parlement libanais, sont enfouies dans des administrations publiques sans que des décrets d'application, exigés par ces mêmes lois, ne soient élaborés et approuvés par le Conseil des ministres et mis en application. Une commission a été formée par le Parlement libanais en 2017 pour le suivi de l'application des lois, commission présidée par l'ancien ministre et député Yassin Jaber.

Nombre de « situations légalement acquises », notamment en ce qui concerne les propriétés maritimes, la fourniture collective de courant électrique par des particuliers... sont préjudiciables à l'argent public, à l'environnement, à la prestation de services d'intérêt général...

- 1.13. Votre Cour appréhende-t-elle la protection de ces situations de manière objective et abstraite ou, à l'inverse, de manière subjective et concrète ? Merci d'illustrer votre réponse.
- 1.14. Merci d'indiquer le nombre de déclarations d'inconstitutionnalité fondées sur ces exigences.
- 1.15. Exigences constitutionnelles en matière de qualité de la loi
- 1.16. Quelle protection accordez-vous aux exigences de clarté, d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi ?

2 Les exigences constitutionnelles en matière de sécurité juridique

Dans cette partie du questionnaire, il est attendu que soit dressé un état – à la fois *quantitatif* et *qualitatif* – de la jurisprudence de votre Cour sur les exigences constitutionnelles en matière de sécurité juridique. Compte tenu de l'ampleur de la notion, il est opéré une distinction indicative entre trois groupes de composantes de la sécurité juridique. Cette distinction peut ne pas correspondre à votre jurisprudence ; merci de l'indiquer en décrivant de façon plus appropriée votre jurisprudence en la matière.

Confiance et attentes légitimes

- 1.11. Quelle protection accordez-vous aux droits acquis, à la stabilité du droit et à la prévisibilité du droit ?

« Le droit est malade », disait Jean Carbonnier, malade de nombre de perversions, souvent victime de son propre progrès : inflation juridique, instrumentalisation du droit, judiciarisation du droit, exploitation politique de la symbolique de la loi pour donner l'illusion du changement... Il en découle l'exigence d'une relecture de *L'Esprit des lois* de Montesquieu (1748), de *La politique* d'Aristote (384-322 av. J.-C) afin de ramener la loi à son essence. Il s'agit de *L'esprit démocratique des lois*¹¹.

- 1.12. Comment votre Cour protège-

11. Dominique Schnapper, *L'esprit démocratique des lois*, Paris, Gallimard, 2014, 322 p.

particuliers qui favorisent l'extension du principe de sécurité juridique à l'exigence du « vivre-ensemble » garanti par le nouveau Préambule de la Constitution libanaise en ces termes : « Aucune légitimité n'est reconnue à un quelconque pouvoir qui contredise le pacte de vie commune » (a. J).

L'article 49 intégré dans la loi budgétaire 2018 au Liban et qui porte sur le droit de propriété et de résidence des étrangers menace le tissu pluraliste du Liban. En outre la loi électorale de 2017 rompt avec le principe séculaire du collège électoral unique en vertu duquel des candidats de différentes communautés sont élus par des électeurs de différentes communautés, de sorte que la compétition est intracommunautaire et non intercommunautaire. Ces deux cas débordent le principe de sécurité juridique et portent sur les fondements du Pacte libanais et de la Constitution de 1926 amendée en 1990. C'est dire qu'à l'extrême, le principe de sécurité juridique, dans une application extensive, relève des principes fondamentaux du droit¹⁰.

10. A. Messarra, « La notion du vivre-ensemble. Jurisprudence constitutionnelle de la Cour européenne des droits de l'homme et perspectives libanaises », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 12, 2018, pp. 67-84.

Contentieux de la sécurité juridique

- 1.8. Le principe de sécurité juridique est-il pleinement invocable dans le contentieux constitutionnel incident ?

Il ne l'a pas été jusqu'à ce jour au Liban.

- 1.9. Le principe de sécurité juridique est-il fréquemment invoqué dans les contentieux portés devant votre Cour ? Merci d'indiquer les données statistiques chiffrées (nombre/taux d'invocation selon le contentieux, domaines des affaires concernées...).
- 1.10. Le principe de sécurité juridique est-il mobilisé par vos Cours en tant que motif d'intérêt général pouvant justifier une atteinte portée à un droit protégé par la Constitution ? Si oui, dans quels cas ? Est-ce fréquent ? Merci de l'illustrer.

Le régime parlementaire pluraliste du Liban, pluraliste du fait qu'il est pleinement parlementaire, mais associe à la fois des processus compétitifs et coopératifs (autonomie personnelle en matière de statut personnel et d'enseignement, et règle de discrimination positive), pose des problèmes

- *Généralité* : La sécurité juridique doit être partagée et non en faveur d'une partie au détriment d'une autre.

- *Légalité* : La sécurité juridique implique la conformité à des normes juridiques qui ne découlent pas de dispositions transitoires et conjoncturelles.

- *Confiance* : L'exigence de sécurité juridique se fonde sur la confiance qui est par essence relationnelle et donc dépouillée de l'exploitation et du préjudice, et aussi légitime et non exclusivement légale au sens formel.

- *Prévisibilité* : L'exigence de sécurité juridique et de confiance légitime implique de la part des bénéficiaires une sagesse face à des mutations législatives ultérieures.

Un projet de la loi au Liban, en 14 articles, ayant déjà été élaboré régissant les anciens baux commerciaux et dont la durée prorogée a expiré, il est possible d'examiner ce projet et de l'amender sans nouvelle prorogation -ajournement. Lors des débats parlementaires à propos de la loi contestée, des parlementaires ont insisté sur l'obligation de mettre fin à une situation cumulative.

Proroger, ajourner, reporter sont incompatibles avec les normes de gouvernance législative. Ils génèrent à l'avenir une situation plus complexe à résoudre en raison même des cumuls. L'exigence de sécurité juridique et de confiance légitime permet l'élaboration d'une *législation graduelle dans son application, avec éventuellement une phase transitoire en raison de la situation économique signalée dans l'Exposé des motifs.*

Le Conseil constitutionnel du Liban considère dans ses décisions, surtout celles n° 6/2004 et n° 1/2019, que la politique générale de légifération, entamée par la loi sur les anciens loyers du 28/2/2017, doit être poursuivie en vue du rétablissement des normes contractuelles et des principes juridiques et constitutionnels et sans prorogation.

La prorogation, qui n'est pas un principe de légifération et de légistique, débouche sur le maintien d'un statu quo après une période qui doit être clôturée. On proroge, par exemple, le délai d'une procédure ou d'une autorisation arrivée à son terme ou un contrat d'une application échelonnée et en accord avec les contractants.

Des prorogations répétées, cumulées et conjoncturelles, *dépouillent la loi de sa qualité normative et de sa constance. Le concept de loi ne peut être dissocié de celui d'ordre*. La loi a vocation à produire de l'ordre, à corriger le désordre, à remettre en ordre ce que le temps a altéré.

Les prorogations successives de la loi sur les anciens loyers n'avaient pas le caractère de lois expérimentales, du fait même des prorogations successives qui les dépouillent de ce caractère. En allant même au-delà d'une prorogation unique, la prorogation stabilise une situation de fait incompatible avec les normes juridiques et constitutionnelles, *situation qui devient avec le temps rebelle à une remédiation juste et proportionnelle en raison même du cumul des violations*. En outre, l'abus de protection se répercute négativement sur les bénéficiaires en les portant à un *défaut de prévention et de disposition à se garantir d'une constance effective*.

L'Exposé des motifs : Ce qui est qualifié d'Exposé des motifs de la loi n° 111 du 30/11/2018, constitue plutôt une justification formelle. En effet « la situation économique instable et ses répercussions sur les divers secteurs » et « la non élaboration d'une loi régissant cette catégorie de locataires », comme indiqué dans l'Exposé des motifs, témoignent d'une carence de légifération. *Ce qui est aussi indiqué dans l'Exposé des motifs « en vue de sauvegarder un état de stabilité (hâlat iştirâr) » constitue l'instabilité même par le maintien d'un état de fait conjoncturel prorogé*.

La sécurité juridique : La relation contractuelle non équilibrée entre les anciens propriétaires et locataires ne peut se fonder sur les principes de sécurité juridique et de confiance légitime, du fait que le déséquilibre contractuel provoque un abus dans cette confiance. La sécurité juridique implique trois conditions : accessibilité, prévisibilité et stabilité. L'exigence de sécurité juridique ne s'applique pas au présent cas de la loi sur les anciens baux commerciaux pour quatre motifs au moins :

et locataires n'a pas été élaborée au Liban sur des bases stables. On a eu recours à la prorogation de lois exceptionnelles, alors qu'il est du devoir de la légifération de régler les problèmes en suspens entre anciens propriétaires et locataires sur des bases constantes et stables, garantes de la justice⁹.

Cependant le vide législatif en ce qui concerne les anciens loyers non affectés à l'habitation et l'application du Code des obligations et des contrats, sans prendre en considération la situation particulière des anciens locataires des lieux non affectés à l'habitation et ceux qui y travaillent, n'assurent pas la justice dans la relation contractuelle. Aussi en dépit du défaut de sécurité juridique dans la prorogation de la loi sur les anciens baux commerciaux, il y a une justification toute provisoire dans la prorogation dans les circonstances exceptionnelles actuelles.

La décision 1/2019 du 8/1/2019 sur les anciens baux commerciaux incite à poser trois questions fondamentales : Quelle est la fonction de la *loi* ? Que signifie *légiférer* ? Que signifie *proroger* ?

Prorogation et caractère permanent de la loi : Les prorogations successives de la loi sur les anciens loyers sont un indicateur de carence législative et d'ajournement de la remédiation. Elles consolident un état de fait cumulatif et une *situation d'instabilité*, à l'encontre de l'exigence de stabilité législative et de sécurité juridique.

La loi se définit en tant que « règle écrite générale et *permanente* élaborée par le Parlement ». Il en découle l'exigence de légiférer, et non d'ajourner, et donc de *régir avec constance des rapports sociaux*. La loi, par essence, n'est pas un *expédient conjoncturel*, constamment soumise à des remises en question, avec des prorogations et des changements, mais *constance dans l'édification de liens fondés sur des données à caractère général et des normes*.

9 . A. Messarra, « Le temps et le droit : La nature des délais constitutionnels, garantie de la légitimité et de la sécurité juridique », *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, vol. 4, 2009-2010, pp. 445-470 (en arabe, avec résumé en français).

En outre, c'est l'usage par des requérants de la notion de sécurité juridique (*amân tashrî'î*) pour la stabilisation d'une situation de facto en matière d'*anciens loyers d'habitation et commerciaux* qui a incité à expliciter la notion et à délimiter quatre conditions pour son application, comme précisé dans la décision 6/2014 précitée.

Plus tard dans la décision 1/2019 du 8/1/2019 relative à la prorogation des anciens loyers commerciaux, le Conseil a explicité trois notions : Loi, stabilité, et sécurité juridique.

Les prorogations successives d'une loi qualifiée dans ses fondements d'exceptionnelle sont un indicateur d'incapacité du législateur, d'ajournement du règlement de problèmes cumulatifs, et d'une déficience à trouver des aménagements sur la base d'une législation nouvelle qui institue véritablement un *ordre juridique* et donc « ordonnante ».

L'habitude de proroger, incompatible avec les principes de légifération, signifie le maintien d'un statu quo après l'expiration d'un délai où l'application doit prendre fin. La prorogation cumulative de la loi sur les anciens loyers consacre un état de fait et d'*instabilité*. La fonction de la loi, et par suite de la légifération, est de *garantir constance et stabilité dans les rapports juridiques et sociaux et non la prorogation, l'ajournement et la tergiversation à propos d'un état de fait en violation, par essence, au droit de propriété, à l'équilibre du contrat et à la sécurité juridique*.

Il en découle qu'il n'est pas licite de proroger la loi exceptionnelle sur les anciens baux commerciaux en tant qu'expédient auquel recourt le législateur de façon répétitive. La loi est ainsi dépouillée de sa qualité normative à travers des prorogations répétées, cumulatives et conjoncturelles. Elle perd sa *fonction de garantir la constance*. L'intérêt général implique en outre le développement de la légifération en conformité avec des données nouvelles et la garantie de la sécurité législative. Les prorogations cumulatives sont incompatibles avec l'essence de la légifération et de la sécurité juridique. Elles débouchent sur la consécration d'un état de fait incompatible avec la Constitution et qui deviendrait par la suite rebelle à une juste remédiation.

Durant plus d'un demi-siècle, une loi régissant le contrat entre propriétaires

la formation du Conseil. Le droit ne peut ignorer le temps, du fait que le droit se déroule et s'applique dans le temps. Les délais, étudiés par les juristes dans les procédures civiles et pénales, impliquent une philosophie.

Sur le plan de la sécurité juridique, trois procès-verbaux du Conseil constitutionnel, no 4, 5 et 6 du 6/7/2009 relatifs à des recours antérieurs à la formation du Conseil constitutionnel, fournissent une jurisprudence originale au Liban et à l'échelle comparative.

Quant à la corrélation entre délais constitutionnels et légitimité, le Conseil constitutionnel, par sa décision n° 1/97 du 12/9/1997, a invalidé la loi n° 654 du 24/7/1997 (*J.O.*, n° 37 du 31/7/1997) relative à la prorogation du mandat des conseils municipaux. Cette décision confirme la nature spécifique des délais constitutionnels et le devoir de recours périodique à la consultation populaire pour la légitimité des gouvernants.

A partir de l'enquête menée en 2000 par l'Association des Cours Constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français – ACCPUF, et qui a couvert 32 pays dont le Liban, on peut dresser un tableau des délais constitutionnels et dégager une philosophie juridique comparative⁸.

- 1.7. La jurisprudence constitutionnelle étrangère et/ou le droit international régional ont-ils eu une influence significative sur votre jurisprudence en matière de sécurité juridique ?
Merci de le préciser.

L'approche pragmatique du problème des délais et du temps en droit, la complexité du contexte libanais, et les perturbations juridiques et constitutionnelles au Liban ont été les principaux stimulants. Cela a commencé par la documentation approfondie sur la problématique des rapports entre temps et droit.

8 . *Annuaire du Conseil constitutionnel*, Liban, 2009-2010, pp. 89-92.

Les délais constitutionnels, surtout ceux concernant l'élection du chef de l'Etat et du président du Parlement, les recours en matière de constitutionnalité des lois... sont limités et délimités, courts, impératifs et de forclusion parce qu'ils sont liés à la légitimité du pouvoir et, dans des cas législatifs, au principe de sécurité juridique. L'observation de ces délais doit être stricte et absolue. L'interprétation de ces délais est restrictive en raison même des rapports entre ces délais et la *stabilité de l'ordre juridique*. Aristote met en garde contre le laxisme dans les délais constitutionnels. Il écrit :

« Une fois qu'on a abandonné quelqu'un des points de la Constitution, il est plus aisé par la suite de faire accepter un autre changement un peu plus important, jusqu'à ce qu'enfin on ait ébranlé *l'ordre politique tout entier* (...) Il existait, en effet, une loi selon laquelle on ne pouvait être réélu stratège (à Thurium) qu'après un intervalle de cinq ans ; or certains jeunes officiers (...) entreprirent pour commencer d'abroger la loi en question, de façon à permettre aux mêmes citoyens de demeurer stratèges sans interruption (...) Les magistrats, préposés à la garde des lois (...) finirent par s'incliner, dans la pensée qu'après avoir changé cette seule loi, les intéressés respecteraient le reste de la Constitution ; mais plus tard ils voulurent s'opposer à d'autres changements, il n'était plus en leur pouvoir de le faire, et l'appareil de l'Etat passa tout entier sous l'autorité personnelle de ceux qui avaient tenté ces innovations »⁷.

Le mandat des élus et des gouvernants en général est strictement délimité dans le temps, après lequel ils ne jouissent plus de l'autorité légitime.

Pour la première fois, la corrélation entre le droit et le temps a été soulevée au Liban en ce qui concerne la recevabilité dans le fonds par le Conseil constitutionnel, dont la composition a été complète le 5/6/2010, de recours en invalidation présentés par des candidats malheureux aux élections de 2005 et de recours en invalidation à l'encontre de lois promulguées antérieurement à

7 . Aristote, *La politique*, Paris, Vrin, éd. 1995, 598 p., V, 7, no 1307, pp. 374-375.

« - La confiance légitime se fonde sur la *confiance* qui est par nature relationnelle, et donc dépourvue d'exploitation ou de préjudice et aussi sur la légitimité et non simplement la légalité.

« - La sécurité juridique et la confiance légitime exigent du bénéficiaire l'exercice par lui-même aussi de la *sagesse* face à l'éventualité de changement de législation.

« Considérant que la relation entre anciens propriétaires et locataires, si elle se caractérise par le déséquilibre et le défaut d'équité, ne peut être régie en dépit de sa longue continuité par les notions de sécurité juridique et de confiance légitime, mais en ce qui concerne le bénéficiaire par les exigences de prévisibilité, de prudence et de disponibilité à des mutations.

« Considérant que la mutation dans les contrats locatifs anciens se trouve accompagnée de délais au cours desquels les concernés pourraient s'adapter au nouveau contexte juridique, avec l'adoption de normes progressives quant au calcul du loyer équitable, passant ainsi à une nouvelle étape où les normes contractuelles générales sont rétablies ainsi que la liberté contractuelle par rapport aux anciens loyers.

« Aussi les motifs invoqués relatifs à l'incompatibilité de la loi avec la sécurité juridique et les droits acquis sont irrecevables⁶. »

1.6. Merci d'indiquer les aspects qui sont aujourd'hui débattus, au sein de votre Cour, quant à la protection de la sécurité juridique.

La notion de sécurité juridique relève de la théorie générale du temps et du droit. Il fallait absolument se référer à la dimension temporelle du droit à propos de violations de délais constitutionnels garants de la légitimité et aussi de la sécurité juridique.

6. *Recueil des décisions du Conseil constitutionnel*, traduction en français, Liban, 2 vol., vol. 1, pp. 369, 377-338.

Dans la décision 6/2014 relative à la loi sur les anciens loyers d'habitation (*Journal officiel*, no 27, 26/6/2014), le Conseil constitutionnel du Liban n'avait pas une autre norme de référence que le principe de sécurité juridique. Voici les considérants de la décision.

« La sécurité juridique doit être à caractère général, régie par *quatre exigences*, et non servir l'intérêt d'une partie au détriment d'une autre.

« Considérant que la sécurité juridique n'implique pas la fixité de situations établies, mais la prise en compte de ces situations en vue d'une législation temporalisée qui contribue au transfert vers une situation juridique plus équitable et conforme aux normes contractuelles générales.

« Considérant que la sécurité juridique ne crée pas un droit acquis dans le cadre de lois exceptionnelles sur les loyers, du fait que la confiance légitime inhérente à l'exigence de sécurité juridique exige fondamentalement une légitimité fondée sur une situation juridique équitable dans la relation contractuelle, et non la simple existence de textes exceptionnels successifs qui prorogent d'anciens contrats locatifs.

« Considérant que la relation contractuelle non équilibrée entre anciens propriétaires et locataires, et qui s'est longtemps prolongée, ne justifie pas la référence à l'obligation de confiance légitime car son caractère non équilibré sur le plan contractuel constitue un cas d'abus de confiance.

« Considérant que l'obligation de sécurité juridique ne s'applique pas au cas présent pour *quatre motifs* au moins :

« - La sécurité juridique doit être *générale* et non à l'avantage d'une partie aux dépens de l'autre, ce qui entraîne la sécurisation d'une partie aux dépens de l'insécurité de l'autre.

« - La sécurité juridique exige la conformité à des *conditions légales* ne découlant pas de lois exceptionnelles, bien que continues, lois par nature circonstanciées.

« ... remettre en ordre ce que le temps a altéré⁴. »

- 1.3. Merci d'indiquer les principales étapes de cette reconnaissance et ce qui a pu justifier les orientations retenues.

En 2009, lors de l'examen d'un problème, quand la notion de sécurité juridique a été soulevée, elle fut considérée par certains comme une invention fantaisiste étrangère au droit. Il a fallu exhiber les actes de la Table ronde internationale de 1999 sur le thème : « La sécurité juridique » pour faire admettre, sans vraiment convaincre, qu'il s'agit bien d'une exigence juridique et constitutionnelle non dénuée de fondement⁵.

- 1.4. A défaut, qu'est-ce qui justifie, selon la Cour, l'absence de reconnaissance formelle du principe de sécurité juridique ?
- 1.5. Votre jurisprudence a-t-elle connu des évolutions récentes sur cette matière ?

Il faut considérer, en se référant aux pères fondateurs, que la notion de sécurité juridique est inhérente au droit, qu'elle n'a pas besoin d'être explicitée dans un texte formel, mais doit l'être, quant aux conditions de son exercice, par la jurisprudence. La contribution du Conseil constitutionnel du Liban est pertinente en raison surtout des cas litigieux qui lui étaient soumis, notamment à propos de deux recours sur les anciens loyers d'habitation et commerciaux.

4 . Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *op.cit.*, p. 962.

5 . Table ronde internationale précitée.

La notion de sécurité juridique, non connue autrefois dans le droit en général et qui ne figure pas dans la plupart des dictionnaires juridiques¹, est produite par la jurisprudence constitutionnelle. Le principe de sécurité juridique et de confiance légitime a commencé à émerger dans la jurisprudence constitutionnelle depuis surtout 1999. Le principe a été considéré partie intégrante de principes matriciels. Le principe protège la confiance des citoyens qui adaptent leur conduite à la législation en vigueur, par rapport aux changements normatifs « non raisonnablement prévisibles »².

1.2. Est-ce un principe formellement reconnu dans la jurisprudence de votre Cour ? Depuis quand ? Sur quels fondements textuels ?

Le fondement de la sécurité juridique réside dans la philosophie même de la loi :

« Loi : règle écrite, générale et *permanente*, élaborée par le Parlement³. »

La notion de loi est corrélatrice de celle d'ordre :

« Faire la loi, c'est ordonner.

« La loi a vocation à produire de l'ordre (...) »

« L'ordre résulte de la loi qui corrige le désordre intrinsèque du monde.

1. On ne trouve pas la notion dans : Denis Alland et Stéphane Rials (dir.), *Dictionnaire de la culture juridique*, Paris, Quadrige/Lamy-PUF, 2003, 1650 p.

Raymond Guillien et Jean Vincent (dir.), *Lexique des termes juridiques*, Paris, Dalloz, 12^e éd., 1999, 560 p.

Ibrahim Najjar (dir.), *Nouveau dictionnaire juridique français-arabe*, Beyrouth, Librairie du Liban, 2009, On y trouve : Sécurité collective, industrielle, internationale, nationale, sociale.

2. XVe Table ronde internationale des 10-11/9/1999 : « Constitution et sécurité juridique », *Annuaire international de justice constitutionnelle*, Economica et Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999, pp. 71-312.

3. Raymond Guillien et Jean Vincent (dir.), *op.cit.*, p. 325.

Constitution et sécurité juridique *

Antoine Messarra

Membre du Conseil constitutionnel, 2009-2019

1 Protection constitutionnelle de la sécurité juridique

Situation générale

- 1.1. Le principe de « sécurité juridique » est-il, en tant que tel et de façon autonome, expressément garanti par le texte de votre Constitution ?

Le principe de sécurité juridique, non mentionné dans la Constitution libanaise, ne doit pas l'être à notre sens parce qu'il découle de l'essence même de droit et de la notion de loi. Son explicitation formelle risque des dérives par son assimilation à la notion de *droit acquis* dont il diffère. L'expérience du Liban, dans des jurisprudences constitutionnelles récentes, comme indiqué plus loin dans ce Rapport, montre que la notion a été instrumentalisée en vue de la stabilisation d'une situation au départ incompatible avec les principes fondamentaux de la notion de contrat (volonté partagée, équilibre contractuel...).

* Rapport national du Liban présenté au 8e Congrès triennal de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français – ACCPUF : « Constitution et sécurité juridique », Montréal, 30 avril -3 mai 2019.

Les questions en marge à droite sont celles adressées par l'ACCPUF aux Cours et Conseils constitutionnels.

RAPPORTS

Parallèlement aux publications du Conseil, deux conférences sont prévues à l'occasion de ce trentième anniversaire :

- La première aura lieu les 3 et 4 octobre 2024, avec le soutien et le financement de l'Institut Konrad Adenauer. Une vidéo retraçant l'historique du Conseil constitutionnel, ainsi que son fonctionnement, sera diffusée à cette occasion.
- La deuxième conférence, qui porte sur le thème de la transparence, se tiendra la première semaine du mois de décembre 2024, en coopération avec la PNUD.

Il convient de noter que pendant que nous planifions et préparons les conférences et activités afin de célébrer le trentième anniversaire du Conseil, de nombreuses régions libanaises sont à ce jour bombardées et détruites. Nous craignons donc d'être empêchés, à tout moment, de respecter ces dates, d'autant plus que la situation politique est instable et la situation sécuritaire n'augure rien de bon. Nous gardons toutefois l'espoir de pouvoir persévérer dans notre noble entreprise, et demeurons déterminés à maintenir le rôle du Conseil constitutionnel en tant que protecteur des libertés publiques et droits fondamentaux, afin que le Liban demeure une terre d'asile pour les libertés. Nous restons convaincus que ce pays, tel un phénix, se relèvera de ses cendres, et que ses institutions reprendront bientôt leurs fonctions normales.

Tannous Mechleb
Président du Conseil constitutionnel

Dans ses décisions en contrôle de la constitutionnalité, le Conseil a attribué une valeur constitutionnelle à deux nouveaux principes : le principe de non-rétroactivité des lois pénales les plus strictes et le principe de la clarté des débats parlementaires. Il a de plus confirmé la valeur constitutionnelle de certains principes et règles qui avaient été consacrés dans une jurisprudence précédente, tels le principe de la clarté de la loi, le principe de la séparation des pouvoirs, le principe d'égalité...

Grâce à une coopération étroite et continue avec la PNUD et l'Institut Konrad Adenauer, auxquels nous adressons nos remerciements les plus chaleureux, le Conseil a pu organiser un certain nombre d'activités pour célébrer l'anniversaire de ses trente ans. Ainsi, la PNUD s'est engagée à imprimer les recueils des décisions en deux volumes, l'un relatif aux recours en inconstitutionnalité des lois et l'autre concernant les recours électoraux. L'Annuaire du Conseil 2019-2024 sera également édité, et contiendra de nombreuses études en droit constitutionnel et contentieux constitutionnel, dans les deux langues arabe et française, ainsi que des commentaires de certaines décisions du Conseil, dont les auteurs sont des experts en droit constitutionnel. Les sujets traités furent soigneusement sélectionnés pour former un matériau riche qui résume le parcours de cinq ans du Conseil. Aujourd'hui, nous espérons ajouter ne serait-ce qu'une brique à ce que nos prédécesseurs ont entrepris, et que cet annuaire constituera une référence utile pour les chercheurs et les étudiants.

L'Annuaire comprendra également les rapports ACCF du Conseil libanais et les recommandations relatives au contentieux électoral, ainsi qu'un aperçu des différentes activités du Conseil durant ces dernières années avec leurs photos.

Durant cette période, les membres du Conseil avaient commencé à examiner les recours, et se déplaçaient dans ses dédales vers les lieux les moins sombres afin de poursuivre leur travail, avec un effort continu pour pourvoir aux besoins logistiques les plus nécessaires. L'énergie solaire fut finalement assurée dès octobre par le PNUD, à qui nous devons tous nos remerciements.

Malgré toutes ces difficultés, le Conseil examina dans un délai relativement court tous les recours et rendit ses décisions en trois étapes, dont la dernière en date du 22 décembre 2022. A l'issue de l'un des recours, les élections de deux députés furent annulées dans la deuxième circonscription nord (Tripoli), ce qui a entraîné la proclamation de la victoire de deux autres candidats. Dans d'autres cas, le Conseil procéda à la rectification des résultats du scrutin, sans que ces modifications n'aient eu d'incidence sur le résultat final du scrutin. Ces décisions furent rendues après un examen minutieux de tous les motifs d'irrégularités soulevés par les parties, notamment : l'achat de voix, les pressions exercées sur les électeurs, la falsification des listes électorales, le dépassement du plafond des dépenses électorales, l'erreur dans le décompte des voix, l'invalidation injustifiée des bulletins de vote, etc. De plus, la majorité des requérants, ainsi que des témoins furent entendus, et près de trois cents urnes furent recomptées.

Quant aux recours en inconstitutionnalité des lois, leur nombre s'est élevé à dix-neuf. Le Conseil a rendu ses décisions définitives dans seize d'entre eux et a dressé trois procès-verbaux relevant les faits conduisant à l'absence de décision. L'une d'entre elle était due à l'absence du quorum requis en raison du décès de trois membres du Conseil, et les deux autres à l'incapacité de réunir la majorité des sept voix requise pour statuer.

ses fonctions, en essayant de compenser ce qui avait affecté son activité et sa productivité. En coopération avec le Programme des Nations-Unies pour le développement (PNUD), il a réussi à organiser un certain nombre d'ateliers de travail avant les élections législatives prévues en mai 2022, afin de se préparer au contentieux électoral. De plus, un atelier fut ultérieurement organisé en date du 29 mars 2023, après les décisions, sur le thème des « Leçons tirées des recours électoraux de 2022 ».

Chacune de ces conférences et ateliers fut suivie de recommandations émises par le Conseil constitutionnel et les différents participants, y compris des propositions visant à améliorer le processus électoral et à résoudre les différends y attenants, notant que certaines de ces suggestions nécessitent de modifier les lois y relatives. Le Conseil a également participé activement à un certain nombre de conférences et ateliers au Liban et à l'étranger, portant sur divers sujets de droit constitutionnel, représenté par son président et/ou ses membres (ces activités sont détaillées avec leurs photos dans l'Annuaire).

Après les élections qui eurent lieu en mai 2022, le Conseil constitutionnel reçut seize recours soumis par des candidats perdants en contestation de la validité de l'élection de leurs rivaux dans différentes circonscriptions. La situation du Conseil, du point de vue logistique, s'était dégradée. Les températures de l'été étaient élevées, l'électricité était coupée de manière quasi permanente et le budget réduit du Conseil ne suffisait plus à entretenir le générateur électrique, à payer le carburant ou même à acheter de la papeterie et réhabiliter les ordinateurs et les caméras de surveillance.

« déclarations de patrimoine et d'intérêts » du Président de la République, du Président de la Chambre des députés, du Premier Ministre, des députés, des ministres, du président du Conseil économique et social et des membres. Cette compétence devait être transférée plus tard à la Commission nationale de lutte contre la corruption, vers fin 2020.

Mais le destin décida de s'acharner encore une fois contre le Conseil constitutionnel, conduisant à la paralysie de son activité. Le décès du membre du Conseil, l'avocat Elias Bou Eid, survint le 2 janvier 2021, suivi du décès d'un autre membre du Conseil, l'ancien bâtonnier de l'Ordre des avocats du Nord, Abdallah Al-Chami, le 9 février 2021. Malgré ces deux décès regrettables, les autres membres du Conseil ont persisté dans leur activité et dans l'examen des recours qui leur étaient soumis. Toutefois, en raison de sa maladie, le juge Antoine Bridi ne pouvait plus assister aux séances, et des discussions informelles eurent lieu avec lui via Internet concernant le recours contre la loi n° 215/2021 du 08 avril 2021 (accordant à la Société Electricité du Liban une avance de trésorerie pour l'année 2021), dans l'espoir de rendre la décision à son retour. Mais le sort devait en décider autrement, et il est décédé le 8 mai 2021. Avec ce troisième décès, le Conseil, en perdant l'un de ses éminents membres, perdait également son quorum, qui requiert la présence de huit membres pour la validité de ses séances plénières. Ainsi, le Conseil ne put rendre la décision et un procès-verbal fut dressé à cet effet.

Après la nomination des trois nouveaux membres, - le juge Michel Tarazi, qui a prêté serment le 5 août 2021, le juge Albert Serhan et l'avocate Mireille Najm, qui ont prêté serment le 9 novembre 2021 -, la formation du Conseil fut de nouveau complète. Il a ainsi pu reprendre

Cependant, moins de deux mois après le début d'un processus prometteur et ambitieux, les événements du 17 octobre survinrent, accompagnés de la fermeture des routes et d'émeutes qui ont entraîné la paralysie de la plupart des institutions et services de l'État. Vers la fin du mois de février 2020, la pandémie de Covid s'est répandue dans la plupart des régions du pays, pendant que les deux précédentes crises étaient à leur apogée. Un événement tragique devait s'ajouter aux précédents le 4 août 2020 : l'explosion du port de Beyrouth, entraînant dans son sillage son lot de martyrs, de blessés et la destruction massive d'une partie de la capitale. Tous ces événements furent vécus au sein d'une crise économique et financière étouffante, qui se manifesta dans la dévaluation de la monnaie nationale, et se répercuta négativement sur le budget de l'État. Par conséquent, le Conseil constitutionnel ne parvenait plus à assurer les besoins matériels les plus élémentaires. L'entreprise chargée de maintenir le site Internet et de mettre en ligne les décisions et les activités du Conseil avait rompu son contrat. De plus, le Conseil n'avait plus les moyens de publier son annuaire ainsi que les recueils de ses décisions. Les derniers en date avaient été publiés en 2018, par les soins du précédent Conseil.

Toutes ces crises, en particulier la pandémie de Covid qui s'est propagée de manière effrayante, n'ont pas empêché le Conseil de poursuivre ses activités de manière quasi normale. Le Conseil n'a fermé ses portes que pour une période de dix jours consécutifs pour désinfecter son siège, après que certains de ses membres et employés aient été infectés. Mais il a vite repris son activité, cherchant à la fois à assurer une source d'énergie alternative et les besoins logistiques nécessaires à la poursuite de son travail, après une panne de courant majeure. En outre, il a reçu les

de la plupart des membres du Conseil précédent, lors d'une conférence de presse au cours de laquelle l'ancien président du Conseil, le Dr. Issam Sleiman, souhaita au nouveau Conseil le succès dans sa prochaine mission, offrant son aide pour toute question qui pourrait lui être posée. Le Président Mechleb remercia à son tour son prédécesseur, louant le travail de la formation sortante qui, grâce à une riche jurisprudence, a consacré des règles et principes à valeur constitutionnelle de la plus haute importance, et qui, à travers les études approfondies et l'héritage constitutionnel qu'ils ont laissés, ont contribué à enrichir le droit constitutionnel libanais.

A l'issue de la passation de pouvoir, qui comprenait entre autres deux recours contre le budget 2019 et une requête pour annulation des élections partielles du deuxième district nord de Tripoli, en cours d'examen, le nouveau Conseil s'attela à examiner ces recours durant une séance plénière qui s'est tenue sans tarder. Deux rapporteurs furent nommés et les deux recours budgétaires furent joints. La décision y relative fut rendue le 12 septembre 2019. Le Conseil a également rendu sa décision concernant le recours électoral le 25 septembre 2019, déterminé à poursuivre le travail de son prédécesseur en y ajoutant sa propre empreinte, et à consolider et développer les règles et principes à valeur constitutionnelle qui avaient été ultérieurement consacrés. Par ailleurs, le nouveau Conseil entreprit d'organiser des ateliers de travail au Liban et de participer aux conférences internationales et régionales à l'étranger. Ainsi, le président et le vice-président représentèrent le Conseil à la conférence du Caire entre le 19 et le 22 octobre 2019, à l'occasion du cinquantième anniversaire de la Cour constitutionnelle suprême égyptienne, sur le thème de « L'équilibre entre la préservation des libertés et la lutte contre les actes terroristes ».

le jour que le 14 juillet 1993, en vertu de la loi n° 250. Elle débute ses travaux en 1994, après la nomination de la première formation présidée par l'avocat et ancien ministre Wajdi Mallat. Et nous voilà aujourd'hui, en l'an 2024, célébrant son trentième anniversaire.

Outre le retard dans sa création et dans la désignation des premiers membres, le Conseil a subi durant ses années d'activité plusieurs revers. Ainsi, ses activités principales, à savoir le contrôle de la constitutionnalité des lois et le contentieux électoral, furent suspendues le 8 août 2005, en raison de l'interruption injustifiée de cinq de ses membres dans l'exercice de leurs fonctions. Cette suspension dura plus de quatre années, en raison de l'abstention de l'autorité politique compétente de désigner de nouveaux membres malgré l'expiration du mandat de tous les membres en 2006. Le déblocage survint enfin le 6 mai 2009, lorsque les membres nouvellement nommés prêtèrent serment et reprirent le travail au sein de cette institution. Ils exercèrent leurs fonctions jusqu'au 23 août 2019 conformément à l'article 4 de la loi n° 243/2000 (Règlement intérieur du Conseil), soit près de quatre années supplémentaires, car les autorités politiques avaient de nouveau négligé de nommer d'autres membres à la fin de leur mandat.

Le 23 août 2019, une fois la formation actuelle du Conseil complétée, les nouveaux membres prêtèrent serment. Les juges Tannous Mechleb (l'auteur de cette introduction) et Akram Baasiri furent élus au scrutin secret respectivement président et vice-président du Conseil. Ensuite, les juges Awni Ramadan et Riad Abu Ghida furent élus membres du bureau du Conseil, et le juge Awni Ramadan au poste de secrétaire.

Le processus de passation de pouvoir eut lieu le 27 août 2019 en présence

Préface

Tannous Mechleb

Président du Conseil constitutionnel

La grandeur des nations dépend du développement et de la transparence de leurs institutions constitutionnelles, et la transparence de ces institutions est à son tour tributaire de la compétence et de l'intégrité de ceux qui en ont la charge.

Comme si le sort s'acharnait contre le Liban ; à peine s'est-il relevé d'une épreuve mortifère et commencé à réédifier ses institutions, qu'il se trouve de nouveau confronté à des obstacles et difficultés qui se répercutent négativement sur ces mêmes institutions. Mais ce pays, quoique de petite superficie, s'étend au monde entier par ses aspirations infinies et les talents de ses fils. Il reprend de nouveau vie, à chaque coup qu'on lui assène, et renaît tel un phénix de ses cendres. A chaque renouveau, la plupart de ses institutions reprennent tant bien que mal leur fonctionnement normal, en tentant de s'adapter à l'évolution de la vie moderne et ses exigences. Cette réalité s'applique en grande partie au Conseil constitutionnel.

Après plus de quinze ans de guerre et de conflits, la création du Conseil constitutionnel, prévue à l'Accord de Taëf, est consacrée à l'article 19 de la Constitution en vertu de la loi de révision constitutionnelle du 21 septembre 1990. Pourtant cette institution prometteuse, considérée comme l'une des réformes les plus essentielles de l'après-guerre, ne voit

Table des matières

1- *Préface*

- Tannous Mechleb, Président du Conseil constitutionnel, *page 9*.

2- *Rapports ACCF*

- « **Constitution et sécurité juridique** », Rapport du Conseil constitutionnel libanais soumis au 8^e Congrès triennal de l'Association des Cours constitutionnelles ayant en Partage l'Usage du Français – ACCPUF : « Constitution et sécurité juridique », Montréal, 30 avril -3 mai 2019, *page 23*.
- « **La protection constitutionnelle de la liberté d'expression** », Rapport du Conseil constitutionnel libanais soumis à l'occasion de la Conférence des Chefs d'institution 2024, ACCF, sur le thème de « La protection constitutionnelle de la liberté d'expression » Paris, 13-15 juin 2024, *page 49*.

3- *Articles*

- Mireille Najm-Checrallah, « **La Déclaration universelle des droits de l'homme, norme de référence** du contrôle de la constitutionnalité au Liban », Communication de l'auteure lors du 9^{ème} Congrès triennal de l'ACCF, « Le juge constitutionnel et les droits de l'homme », tenu à Dakar, du 30 mai au 2 juin 2022, *page 79*.
- Mireille Najm-Checrallah, « **La protection constitutionnelle de la liberté d'expression au Liban** », Communication de l'auteure lors de la Conférence des Chefs d'institutions de l'ACCF, sur le thème de « La protection constitutionnelle de la liberté d'expression » Paris, du 13-15 juin 2024, *page 87*.
- Edgard A. Abwatt, « L'interprétation de la Constitution par le Conseil constitutionnel libanais sur recours direct des autorités publiques : De l'amendement de l'ordonnancement constitutionnel et législatif au dialogue des juges », *page 107*.

**Les opinions exprimées dans les études, articles,
commentaires et informations n'engagent pas nécessairement
le Conseil constitutionnel**

République Libanaise

**Annuaire
du
Conseil constitutionnel
2019-2024**

**Volume
13**

Conseil constitutionnel
239 Av. Camille Chamoun
Hadat - Liban
Tél: +961 5 466184/5/6
Fax: +961 5 466191
Email: info@cc.gov.lb
Site internet: www.cc.gov.lb

République Libanaise
Annuaire
du
Conseil constitutionnel
2019-2024
Volume
13

