

قرار رقم ٩٧/١
تاريخ ١٢/٩/١٩٩٧
طلب ابطال القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ٢٤/٧/١٩٩٧
المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة
بأعمال المجالس البلدية

نتيجة القرار	ابطال القانون لمخالفته الدستور والمبادئ الدستورية
المواد المسند اليها القرار	الفقرة (ج) من مقدمة الدستور المواد ٧ و١٦ من الدستور
الأفكار الرئيسية	المبادئ الواردة في مقدمة الدستور جزء لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية الديمقراطية تأخذ أيضاً وجهاً ادارياً يقوم على مشاركة الجماعات المحلية حق الاقتراع حق دستوري مبدأ الدورية مبدأ دستوري يتولد عن حق الاقتراع عدم جواز تعديل مدة الوكالة الانتخابية الا في حال وجود ظروف استثنائية تقدير الظروف الاستثنائية خاضعة لرقابة المجلس الدستوري لا يجوز للمشرع ان يترك للسلطة الادارية تحديد موعد الانتخاب بدون الاستعانة بمعيار معين عدم التناسب بين تمديد الولاية وحرمان المواطن من ممارسة حقه الدستوري في الاقتراع بصورة دورية يجعل قانون التمديد مخالفاً للدستور والمبادئ الدستورية

رقم المراجعة: ٩٧/١

المستدعون: النواب السادة: حسين الحسيني، سليم الحص، عمر كرامي، نايلة معوض، محمد يوسف بيضون، نسيب لحود، بطرب حرب، كميل زيادة، ابراهيم السيد، الياس الخازن، نجاح واكيم، زاهر الخطيب، منصور البون، خالد الضاهر.

القانون المطلوب ابطاله: القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٣٠، والمنشور في العدد ٣٧ تاريخ ١٩٩٧/٧/٣١، من الجريدة الرسمية.

إن المجلس الدستوري

الملتئم في مقره بتاريخ ١٩٩٧/٩/١٢ بحضور الرئيس امين نصار ونائب الرئيس مصطفى العوجي، والاعضاء: اديب علام، كامل ريدان، ميشال تركية، انطوان خير، خالد قباني، حسين حمدان، فوزي ابو مراد، سليم جريصاتي.

بعد الاطلاع على ملف المراجعة وعلى تقرير العضو المقرر المؤرخ في

١٩٩٧/٩/١

بما ان النواب المستدعين تقدموا من المجلس الدستوري بمراجعة سجلت في قلم المجلس بتاريخ ١٣ آب ١٩٩٧، يطلبون فيها ابطال القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤، المنشور بتاريخ ١٩٩٧/٧/٣١، في العدد ٣٧ من الجريدة الرسمية، والمتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ ١٩٩٩/٤/٣٠، وذلك بسبب مخالفته للدستور.

وبما ان المستدعين عرضوا الوقائع الآتية:

شهد لبنان سنة ١٩٦٣ آخر انتخابات بلدية واختيارية. ومنذ ذلك التاريخ دأبت الحكومات المتعاقبة على طلب تمديد ولايات المجالس البلدية والاختيارية، وجاءت الاحداث الاليمية التي عصفت بالبلاد تبرر هذا التوجه لتعذر اجراء الانتخابات في ظل الفلتان الامني الذي كان سائدا.

وبنتيجة هذا الامر، اصبحت معظم البلديات في لبنان منحلة بسبب وفاة اكثرية اعضائها او بسبب مخالفات دفعت سلطة الوصاية الى حلها، فتولى موظفون ادارتها، وبقي

القسم الآخر من هذه المجالس بادارة البقية الباقية على قيد الحياة من اعضائها والذين اصبح البعض منهم غير قادر على تولي شؤون هذه البلديات بحكم السن او الصحة، ما ادى الى شل قدرة هذه المجالس المحلية المنتخبة والى وضع يد السلطة التنفيذية، عبر موظفيها او عبر وزارة الشؤون البلدية والقروية، على هذه البلديات واموالها ومواردها، كما ادى الى حالة فلتان تكاد تطيح بأي امل في تطوير بلداتنا وقرانا وفي انمائها.

وجاءت وثيقة الوفاق الوطني تعيد تكريس دور المواطنين في حكم مجتمعهم وتقرير مصيرهم ومستقبلهم دون اي تمييز بين الشؤون السياسية العامة للبلاد والشؤون المحلية للمدن والقرى ولا سيما في الفقرات ب-ج-هـ- ز من المبادئ العامة، كما نصت الوثيقة في باب الاصلاحات الاخرى وتحت عنوان اللامركزية الادارية على (اعتماد اللامركزية الادارية الموسعة على مستوى الوحدات الادارية الصغرى) القضاء وما دون (عن طريق انتخاب مجلس قضاء يرأسه القائمقام تأميناً للمشاركة المحلية).

كما واعتماد خطة انمائية موحدة شاملة للبلاد قادرة على تطوير المناطق اللبنانية وتمييتها اقتصاديا واجتماعيا وتعزيز موارد البلديات والبلديات الموحدة والاتحادات البلدية بالامكانات المالية اللازمة.

وقد ادخل القسم الاول من المبادئ العامة في مقدمة الدستور فأصبح جزءا من الدستور اللبناني ولا يزال القسم الثاني دون تنفيذ.

وبعد تحسن الوضع الامني وبسط سيادة الدولة على معظم الاراضي اللبنانية باستثناء القسم من الجنوب والبقاع الغربي المحتل من قبل العدو الاسرائيلي، اجرت الحكومات المتعاقبة الانتخابات النيابية عام ١٩٩٢ و١٩٩٦. كما اجرت انتخابات نيابية فرعية في عامي ١٩٩٤ و١٩٩٧، اما على صعيد الانتخابات البلدية والاختيارية فقد عمدت الحكومات المتعاقبة الى تعيين رئيس لبلدية مدينة بيروت وتعيين لجان لتقوم بأعمال المجالس البلدية في مدينة طرابلس والميناء ومدينة زحلة دون سائر المدن الاخرى، وطلبت تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية بموجب مشاريع قوانين وافقت عليها الاكثرية النيابية تباعا، وسلكت المسلك ذاته بالنسبة للمخاتير واعضاء الهيئات الاختيارية، فكانت النتيجة الاولى لهذه السياسة الاطاحة بحق المواطنين في ادارة شؤونهم المحلية بذاتهم ومصادرة هذا الحق من قبل الحكومة، كما ادى هذا الامر الى تردي الوضع الانمائي في المدن والبلدات

اللبنانية، والى تبديد الاموال العائدة للبلديات دون معرفة المواطنين، والى استعمال هذه الاعتمادات لغايات لا تمت بصلة الى المصلحة العامة.

وتجاه تصاعد المطالبة النيابة والشعبية باجراء الانتخابات البلدية والاختيارية، قررت الحكومة بتاريخ ١٩٩٦/١٢/٤، احالة مشروع قانون معجل بتعديلات على قانون الانتخاب وقانون البلديات وقانون المختارين والمجالس الاختيارية، واحيل المشروع الى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ٩٨٩١ تاريخ ١٩٩٧/٢/١٨ ولكن ما لبث ان فوجئ المجلس بطلب رئيس الحكومة استرداد مشروع القانون لاعادة درسه على الرغم من ان وزير الداخلية قد اعلن في جلسة المجلس النيابي ان وزارة الداخلية على الصعيد الاداري والامنّي جاهزة لاجراء الانتخابات وانه "اذا لا سمح الله تقرر انه لن تحصل الانتخابات انا شخصيا انزل من مقعد الحكومة واجلس مع النواب حتى اصوت ضد لأن موقفي هو مع اجراء الانتخابات ومع هذه العملية الديمقراطية".

وبالنتيجة قرر مجلس النواب بالاكثرية الموافقة على طلب رئيس الحكومة والتمديد للمجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ اقصاه ١٩٩٧/٦/٣٠، على ان تعتبر جميع المجالس البلدية واللجان القائمة بها، بحلول هذا التاريخ شاغرة، وكذلك بالنسبة للمختارين والهيئات الاختيارية.

وبتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٢، اي قبل حوالي الشهرين من انتهاء ولاية البلديات والمختير، قرر مجلس الوزراء اجراء الانتخابات البلدية والاختيارية في مهلة اقصاها ١٩٩٨/٤/٣٠ وانه بغية تفادي حصول فراغ خلال الفترة الواقعة بين ١٩٩٧/٧/١ و١٩٩٨/٤/٣٠، طلب الى المجلس النيابي اقرار مشروع قانون معجل بتمديد ولاية هذه المجالس واللجان حتى تاريخ اقصاها ١٩٩٨/٤/٣٠.

وبتاريخ ١٩٩٨/٧/٩، انعقد المجلس النيابي وقر التمديد حتى تاريخ اقصاها ١٩٩٩/٤/٣٠ وذلك بالقانونين رقم ٦٥٤ بالنسبة للمجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية ورقم ٦٥٥ بالنسبة لولاية المختارين والمجالس الاختيارية.

وبما ان المستدعين طلبوا ابطال القانون رقم ٦٥٤ لمخالفته الدستور، وادلوا بتأييدا لذلك، بالاسباب القانونية الآتية:

١- ان الديمقراطية تقضي بالعودة دوريا الى الهيئة الناخبة لتتمكن من التعبير عن ارادتها ومحاسبة اعضاء هذه المجالس وتجديدها.

- ٢- عدم وجود ظروف استثنائية تبرر تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية، لان الاوضاع الامنية مستتبة، بدليل اجراء الانتخابات النيابية في عامي ١٩٩٢ و ١٩٩٦، وانتخابات فرعية عامي ١٩٩٤ و ١٩٩٧.
- ٣- عدم وجود ضرورات تتعلق بالوفاق الوطني لان الانتخابات البلدية تسهل الوفاق الوطني، كما اكد رئيس الجمهورية في المؤتمر الصحفي الذي عقده في ٩ نيسان ١٩٩٧.
- ٤- ان الغاية غير المعلنة للتمديد تختلف عن الغاية المعلنة، لان المعظم النواب كانوا قد الحوا على الحكومة بضرورة الاسراع في اجراء الانتخابات البلدية ونزولا عند طلبهم اعلن عن اجراء الانتخابات البلدية في مطلع حزيران ١٩٩٧. وهذا التمديد يعتبر تعطيلا لارادة الشعب وتمويها لهذه الغاية باعتبارات غير صحيحة.
- ٥- تعارض القانون مع المبادئ العامة التي نصت عليها مقدمة الدستور والمواثيق والمعاهدات التي التزم لبنان بها، والمادة السابعة منه، وتناقضه مع مضمون وثيقة الوفاق الوطني التي تعتبر بمثابة احكام منطوية على تعهدات وطنية.
- ٦- مخالفة القانون للقرات ب، ج، د، هـ، ز، من مقدمة الدستور.
- ٧- مخالفة القانون للمادة ٧ وللمادة ١٦ من الدستور ولمبادئ واصول التشريع المنصوص عنها في الدستور.
- ويما ان المستدعين قد خلصوا الى طلب اصدار القرار باعتبار القانون موضوع المراجعة مشوبا بعيب عدم الدستورية وبالتالي ابطاله.

بناء على ما تقدم،

اولا: في الشكل:

بما ان المراجعة قد وردت ضمن المهلة ومستوفية جميع الشروط القانونية فتكون مقبولة شكلا.

ثانيا: في الاساس:

بما ان المستدعين يطلبون ابطال القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية لمخالفته احكام الدستور، ولا سيما المواد ٧ و ١٦ منه، والمبادئ الواردة في مقدمته.

وبما ان القانون رقم ٩٧/٦٥٤ يتضمن مادة وحيدة تنص على ما يأتي:
"يمدد العمل بأحكام القانون رقم ٥٩٧ تاريخ ١٩٩٧/٢/٢٨ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ اقصاه ١٩٩٩/٤/٣٠".
وبما ان المبادئ الواردة في مقدمة الدستور تعتبر جزءا لا يتجزأ منه وتتمتع بقيمة دستورية شأنها في ذلك شأن احكام الدستور نفسها.

وبما ان المادة ١٦ من الدستور تنص على ما يأتي:

"تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب".

وبما انه اذا كان مجلس النواب يتمتع بصلاحيات شاملة على صعيد التشريع باعتبار ان الدستور قد حصر به وحده سلطة الاشراف، فان المجلس في ممارسته لهذه السلطة يبقى مقيدا باحترام الدستور والمبادئ والقواعد ذات القيمة الدستورية.

وبما ان الفقرة "ج" من مقدمة الدستور تنص على ما يأتي:

"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 او تفاضل".

وبما ان قوام الديمقراطية يكون في مشاركة الشعب في سير الحياة العامة وفي ادارة الشؤون العامة وايضا في احترام الحقوق والحريات العامة وينسحب ذلك على المستوى المحلي كما هو على المستوى الوطني.

وبما ان مبدأ الانتخاب هو التعبير الامثل عن الديمقراطية وبه تتحقق ممارسة الشعب لسيادته من خلال ممثليه، باعتباره مصدر السلطات جميعا، ومنه تستمد مؤسسات الدولة شرعيتها الدستورية.

وبما ان الديمقراطية لا تأخذ فقط وجهها سياسيا يقوم على مشاركة الشعب في الحكم عبر ممثليه وفي ادارة الشؤون الوطنية، ولكنها تأخذ ايضا وجهها اداريا يقوم على مشاركة الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية من خلال مجالس منتخبة تولى هذه الشؤون.

وبما ان الجماعات المحلية تتمثل مبدئياً في لبنان، في ظل التشريع القائم حالياً، في البلديات التي تعتبر ادارات محلية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الذاتي، المالي والاداري، وتمارس صلاحياتها المحددة في القانون تحت رقابة ووصاية السلطة المركزية، وفيها يتجسد النظام الاداري اللامركزي.

وبما ان المادة ٧ من الدستور تنص على ما يأتي:

"كل اللبنانيين سواء لدى القانون وهم يتمتعون بالسواء بالحقوق المدنية والسياسية ويتحملون الفرائض والواجبات العامة دون ما فرق بينهم."

وبما ان حق الاقتراع، وبالتالي، حق المواطن في ان يكون ناخبا ومنتخبا، هو من الحقوق الدستورية، الذي يجسد المبدأ الديمقراطي الذي يركز عليه النظام الدستوري في لبنان، وله القيمة نفسها في حال ممارسته على مستوى الانتخابات النيابية ام على مستوى الانتخابات المحلية.

وبما انه يتولد عن حق الاقتراع، كما هو متفق عليه، علماً واجتهاداً، مبدأ دستوري آخر، هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، والذي ينطوي على وجوب دعوة الناخبين لممارسة حقهم في الانتخاب بصورة دورية وضمن مدة معقولة. وقد كرست هذا المبدأ ايضا الفقرة "ب" من المادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية لحقوق المدنية والسياسية الصادرة عن الامم المتحدة بتاريخ ١٦/١٢/١٩٩٦ والتي انضم اليها لبنان سنة ١٩٧٢.

وبما انه اذا كان يعود للمشرع ان يحدد مدة الوكالة الانتخابية، لان وضع الانظمة الانتخابية النيابة او المحلية يدخل في اختصاصه، فهو لا يستطيع ان يعدل في مدة الوكالة الجارية الا لاسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، اي في حال وجود ظروف استثنائية.

وبما انه في الظروف الاستثنائية تتولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع ان يخالف احكام الدستور والمبادئ الدستورية او القواعد ذات القيمة الدستورية، حفاظاً على النظام العام او ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا.

وبما انه اذا كان يعود للمشرع ان يقدر وجود ظروف استثنائية تستدعي منه سن قوانين لا تتوافق واحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها هذه الظروف، فان ممارسته لهذا الحق يبقى خاضعاً لرقابة المجلس الدستوري.

وبما ان القانون المطعون فيه رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ قد مدد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ ٣٠ نيسان ١٩٩٩، بعد ان كانت هذه الولاية قد انتهت بتاريخ ١٩٩٧/٦/٣٠ بعد سلسلة متوالية من التمديد كان آخرها بموجب القانون رقم ٥٩٧ تاريخ ٢٨ شباط ١٩٩٧.

وبما أن قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الإشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ٣٠ حزيران سنة ١٩٩٧، قد حدد مدة ولاية المجالس البلدية في المادة ١٠ منه بست سنوات على ان تطبق في الإنتخابات البلدية احكام قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب بما في ذلك القائمة الإنتخابية المعتمدة لإنتخاب اعضاء مجلس النواب.

وبما انه من الواضح ان المشتري قد مدد بموجب القانون المذكور، ولاية المجالس البلدية لمدة طويلة دون ان يضع على الاقل شروطا او حدودا لتطبيقه، فانه بذلك لم يراع صلاحياته الدستورية.

وبما ان هذا التمديد لم يبرر بأية ظروف استثنائية، ولا توجد على كل حال ظروف استثنائية تبرره بدليل قيام الدولة باجراء انتخابات نيابية سنة ١٩٩٢ وسنة ١٩٩٦ وانتخابات فرعية في سنة ١٩٩٤ وسنة ١٩٩٧ فيكون هذا التمديد قد عطل مبدأ دستوريا هو مبدأ دورية الانتخاب وحرم الناخب من ممارسة حق الاقتراع خلافا للمادة ٧ من الدستور وحال دون حق الجماعات المحلية في ادارة شؤونها الذاتية بحرية تطبيقا للمفهوم الديمقراطي الذي نصت عليه مقدمة الدستور.

وبما ان القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ يكون اذن مخالفا لاحكام الدستور ومتعارضا مع المبادئ ذات القيمة الدستورية.

وبما انه فضلا عما تقدم، يتبين ان الاسباب الموجبة لمشروع القانون الذي طلبت الحكومة بموجبه تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ اقصاها ١٩٩٨/٤/٣٠، تقتصر على تفادي الفراغ خلال الفترة الواقعة ما بين ١٩٩٧/٧/١، اي التاريخ الذي تعتبر فيه جميع المجالس البلدية واللجان القائمة بها شاغرة نظرا لان القانون رقم ٥٩٧ تاريخ ١٩٩٧/٢/٢٨، قد مدد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها حتى تاريخ اقصاها ١٩٩٧/٦/٣٠، باعتبار ان مجلس الوزراء قرر في جلسته المنعقدة بتاريخ ١٩٩٧/٤/٢٢ اجراء الانتخابات في مهلة اقصاها ١٩٩٨/٤/٣٠.

وبما ان مجلس النواب قرر بموجب القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ تمديد العمل بأحكام القانون رقم ٥٩٧ تاريخ ١٩٩٧/٢/٢٨ حتى تاريخ اقصاها ١٩٩٩/٤/٣٠، وبما ان تحديد التاريخ الذي تجري خلاله الانتخابات، سواء النيابية او البلدية تدخل في دائرة القانون، ولا يملك المشتري ان يترك للسلطة الادارية، تحديد هذا التاريخ في وقت الذي تراه ودون الاستناد الى معيار معين وذلك لكي تتسم الانتخابات بطابع الموضوعية وتكون بمنأى عن سوء استعمال السلطة.

وبما ان قانون البلديات نفسه، وأسوة بما جاء في قانون الانتخاب، قد اثبت هذه القاعدة في احكامه فحدد في المادة ١٤ منه موعد اجراء الانتخابات البلدية بالنص الآتي:
"تدعى الهيئات الانتخابية البلدية بقرار من وزير الداخلية خلال الشهرين السابقين لنهاية ولاية المجالس البلدية. يذكر في القرار مراكز الاقتراع وتكون المهلة بين تاريخ نشره واجتماع الهيئة الانتخابية ثلاثين يوما على الاقل".

وبما ان المشتري قد مدد بموجب القانون المطعون فيه ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بها استنادا الى الاسباب الموجبة التي تقدمت بها الحكومة وحدد المهلة القصوى لاجراء الانتخابات البلدية تاريخ اقصاه ١٩٩٩/٤/٣٠ تاركا لها حق تحديد التاريخ الذي تجري خلاله هذه الانتخابات في الوقت الذي تراه وبالتالي تحديد موعد نهاية ولاية هذه المجالس، فيكون قد ترك للسلطة الادارية امرا هو من صلاحيته المقررة له في الدستور وهي صلاحيات شاملة تتناول في ما تتناول، وضع القوانين المتعلقة بالانتخابات النيابية والمحلية والقواعد التي تجري على اساسها هذه الانتخابات والموعود الذي تجري خلاله، بما في ذلك تحديد ولاية المجالس المنتخبة.

وبما انه مهما كانت الاسباب وطبيعتها التي املت على المشتري اقرار القانون رقم ٩٧/٦٥٤، سواء الواردة في الاسباب الموجبة لمشروع القانون او تلك التي كانت محل نقاش النواب في الجلسة التي اقر فيها هذا القانون، فانها لا تبرر تمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمالها للمدة غير المعقولة التي وردت فيه، مما يحمل على القول بوجود عدم تناسب واضح بين التمديد للمجالس البلدية ومقتضياته، وحرمان المواطن من ممارسة حقه الدستوري في الاقتراع بصورة دورية، مما يجعل هذا القانون مخالفا للدستور وللمبادئ الدستورية.

لهذه الأسباب

ويعد المداولة،
يقرر بالأكثرية:

اولا: قبول المراجعة شكلا.

ثانيا: ابطال القانون رقم ٦٥٤ تاريخ ١٩٩٧/٧/٢٤ المتعلق بتمديد ولاية المجالس البلدية واللجان القائمة بأعمال المجالس البلدية حتى تاريخ اقصاها ١٩٩٩/٤/٣٠.

ثالثا: ابلاغ هذا القرار الى المراجع الرسمية المختصة ونشره في الجريدة الرسمية.

قرارا صدر في الثاني عشر من شهر ايلول ١٩٩٧.