الدراسة الأولى:
دراسة دستورية حول مسألة نشر القوانين في لبنان

أ. د. أمين عاطف صليبا[1]

لقد من المتفق عليه، أن العدالة الدستورية وجدت وانتشرت في النظم الديمقراطية الحقيقية من خلال المحاكم والمجالس الدستورية التي نصت عليها مختلف الدساتير، ووضعتها في مكان خاص لا علاقة له بالسلطات الثلاث الدستورية، معتبرتها انها سلطة دستورية مستقلة[2]، موكلة اليها مسألة الحفاظ على مبدأ سمو الدستور، وعلى الحد من انحراف المُشترع في إقرار القوانين لا سيما تلك المخالفة للضمانات الدستورية للمواطن والمتعلقة بحقوقه وحرياته. لكن تجدر الإشارة الى ان القاضي الدستوري له اولوية بالسهر على حماية السلطات من بعضها البعض، وذلك بفرضه الأصول التي تُلزِم كل منها باحترام الصلاحيات الدستورية المحدّدة لكل منها. تأكيداً على هذا الرأي نقول ان الفقه الفرنسي بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة واعتماد فرنسا الرقابة على دستورية القوانين، كان الانطباع الأولي لدى غالبية هذا الفقه بأن المجلس الدستوري وُجِدَ لحماية السلطة التنفيذية من تسلط البرلمان[3]، وهذا يعني ان القاضي الدستوري يسهر على التقيد بالأصول الدستورية المنصوص عنها في الدستور وتحديد

---

[1] عميد معهد العلوم السياسية في جامعة الجنان – باحث في الاجتهاد الدستوري.

[2] لطفاً مراجعة كتابي [النظرية الجديدة لمبدأ فصل السلطات – المؤسسة الحديثة للكتاب الطبعة الأولى عام 2022]

[3] لطفاً مراجعة ما كتبه كبار الفقه الدستوري الفرنسي في حينه وفي طليعتهم جورج فيديل / فرنسوا لوتشير / جان جيكيل / جاك روبير وغيرهم في هذا المجال.

الصلاحيات وتوزيعها. حيث لم يتخطَّ الفقه الدستوري هذه النظرية المتعلقة بالشكليات، إلاّ انه بعد تعديل الدستور مطلع سبعينات القرن الماضي وإعطاء الحق لستين نائباً وستين شيخاً بالطعن بالقوانين امام المجلس الدستوري، عندها تغيّرت نظرة الفقه الدستوري الفرنسي حول دور المجلس الدستوري، والذي ادخل فرنسا دائرة دولة القانون التي تعني فيما تعنيه، خضوع السلطات للدستور قبل المواطن. وفي سياق هذا الشرح تعود بي الذاكرة الى اهمية الشروط الشكلية المنبثقة عن الدستور الفرنسي، حيث قام نواب المعارضة (في ظل ولاية الرئيس الراحل ميتران) بتقديم طعن امام المجلس الدستوري بوجه قانون قبل يوم من التصويت عليه في الجمعية الوطنية، وقد رد المجلس الدستوري الطعن استناداً الى صلاحياته الدستورية المحددة حصراً بالطعن في دستورية القوانين، معلّلاً قراره بأن تقديم الطعن الذي سعت اليه المعارضة في حينه خوفاً من ان يوقّع رئيس الجمهورية القانون في يوم صدوره كون الدستور الفرنسي يلزم الرئيس بالتوقيع خلال 15 يوماً من إقرار القانون في الجمعية الوطنية، وعند التوقيع لا يعود يحق للمجلس الدستوري النظر بالطعن كون الرقابة لديهم تتم قبل التوقيع ونشر القانون، وقد جاء القرار يومها برد الطعن، لأن القانون لم يصوت عليه في الجمعية الوطنية وبالتالي ليس لديه صفة القانون، لكي يتمكن المجلس الدستوري من قبول الطعن بوجهه!! اليس هذا القرار هو تأكيداً على تقيد المجلس الدستوري الفرنسي بصلاحياته الدستورية، من جهة ومن جهة اخرى التأكيد على التقيد بالشروط الشكلية التي تعطي القانون صيرورته وكيانه القانوني!

هذا التقديم توسلته لهذه الدراسة المقتضبة كي اوضح الهدف منها والذي يتمحور حول صدور قراري المجلس الدستوري اللبناني رقم 4 و5 بخصوص طعن رئيس الجمهورية بالقانونين رقم 1 و2 الصادرين في الجريدة الرسمية بتاريخ 2025/4/3. والذي انتهى اليه القرار بعد ضم المراجعتين وفق الآتي:

"قبول المراجعة بالأساس واعلان عدم نفاذ القانون المطعون فيه الرامي.....".

يومها جاء تعليقي بأن المجلس الدستوري قد اعطى لنفسه صلاحية وإن كانت مقتبسة بشكلٍ او بآخر عن قرار المجلس الدستوري رقم 3 تاريخ 2014/6/13 المتعلق بطلب إبطال قانون الايجارات المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ 2014/5/8، يومها كان الطعن مقدماً من رئيس الجمهورية ومن قبل 10 نواب، حيث صدر القرار في 2014/6/13 وفق الآتي:

"وبما إن هذا النص نُشِر في تاريخ لم يكن فيه القانون الذي أقرّه مجلس النواب قد أصبح نافذاً حكماً بموجب الفقرة الأخيرة من المادة 57 من الدستور.

وبما أنه يترتب على ذلك عدم توافر عناصر المادة المذكورة وبالتالي عدم نفاذ القانون.

وبما أن هذا الواقع يحول دون النظر في دستورية قانون لم تكتمل عناصر تكوينه في تاريخ نشره، وهو بالتالي غير نافذ.

لذلك يقرّر المجلس الدستوري بالأكثرية.

عدم إمكانية النظر في الطعنين المقدمين لعدم نفاذ القانون المطعون فيه!

يومها قلت ان المجلس الدستوري قد اعترف ضمناً بدستورية النشر من دون توقيع رئيس الجمهورية، وقلت في نفسي لم يكن القرار في الموقع الدستوري الصحيح!

ثم جاءت مخالفة العضو المخالف لتزيد فوق الخطأ الاجتهادي الذي خرج به المجلس الدستوري خطأً أكبر عندما رأي العضو في نهاية مخالفته – (التي بلغت يومها صفحاتها اكثر من صفحات القرار بحد ذاته) – الآتي:

[وبما أنه من صلاحية المجلس الدستوري النظر في الطعون المتعلقة بالقوانين وليس في نشرها، الذي هو إجراء إداري لكل هذه الاسباب اعتبر الطعن مقبولاً شكلاً].

يومها لم أشأ التعليق كعادتي على القرار وعلى المخالفة، لكن اليوم وبعد مرور 11 عاماً على هذه الواقعة اردت ان اكتب هذا التعليق لوضعه قيد النقاش من قبل فقهاء في الاجتهاد الدستوري، كون هذا الاجتهاد قد أسس دعامة العدالة الدستورية، واعتذر من هذه الحصرية كونها تستند الى مفاهيم لا تتوفر عند الفقهاء الآخرين في علم القانون وعلم الاجتماع وغيرهما، حيث استند الى مفاهيم لا بُدَّ من الاحتكام اليها وفق ما يُفترض ان يسهر على تطبيقه القاضي الدستوري، الذي ارتقى بإجراءات قراراته الى المستوى الدستوري، وخروجه عن الاجراءات التي تُقيد القاضي العادي من عدلي وإداري، ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- عدم تقيده بما تُدلي به الجهة الطاعنة إن من خلال اسبابها، او من خلال تحديد المواد المطعون بها.
- عند تدقيقه بالأسباب الشكلية لقبول الطعن، لا ينحصر دوره كما هي الحال مع القضاء العادي، بالتدقيق فقط بما يخالف الانتظام العام، الذي فرضه المُشرع بموجب قوانينه،

إن لجهة الصفة والمصلحة والمهلة والضرر. بل هو يرتقي بتدقيقه الى مستوى الانتظام الدستوري وآلية تطبيقها من قبل السلطة التشريعية حصراً، لجهة تقيدها بالشروط الشكلية الدستورية باستثناء مهلة الطعن التي هي من قبيل الشروط الشكلية القانونية. ومن الطبيعي ان لا يقبل الطعن من جهة لا تتمتع بهذا الحق الدستوري كما هو محدد في المادة 19 من الدستور!

وعليه يتوضّح الخطأ الاساسي الذي انبثق عن القرار 2014/5 اعلاه، والذي كان من اهم اسبابه هو تقيد المجلس الدستوري بأسباب الطعن الواردة في مراجعة رئيس الجمهورية، – وحتى مراجعة النواب العشرة – حيث اغفلت الدائرة القانونية في القصر الجمهوري يومها، السبب الجوهري الذي يقضي بإبطال القانون كونه قد نُشِرَ من دون تصديقه من قبل رئيس الجمهورية وطلب نشره، وفق صلاحياته الدستورية، حيث كنت اتوقع من يومها ان ينتصب القاضي الدستوري لوقف هذه المخالفة الدستورية التي تمخضت عن التفسير الخاطئ لوجوبية النشر من دون تصديق رئيس الجمهورية واعتمدت في الأزمات السياسية بين قطبي السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء) لجهة نشر المراسيم في الجريدة الرسمية ونفاذها من دون توقيع رئيس الجمهورية، الذي وحده له الحق الدستوري بتصديق القانون وطلب نشره، لكي تكتمل صيرورته الدستورية، وإلاّ يتعرض رئيس الجمهورية عند عدم النشر وفق الدستور الى الملاحقة امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء للحنث باليمين الدستوري[1].

لكن للأسف لم ينتبه المجلس الدستوري بأن قراره كما انتهى يومها قد خرَج عما كان يتوقَّع منه بأن القانون باطل بالشكل لكونه قد نُشِر من دون توقيع رئيس الجمهورية، حيث انتهى القرار بقوله انه "غير نافذ"، لأن صلاحيته لا تتعلق بمسألة النفاذ بل يتقيد بالشروط التي يحددها الدستور للنشر، إذ إن منطق الأمور يؤدي الى انه لو نشر يومها القانون بعد انقضاء الشهر المحدد في المادة 57 من الدستور، لكان نظر في الطعن وتجاوز صلاحياته بأن يكون

[1] حول هذا الموضوع الذي سبق وإن حصل في فرنسا ايام الرئيس جاك شيراك الذي امتنع عن نشر قانون بعد مضي المهلة الدستورية وكيف انتُقِدَ يومها من كبار فقهاء القانون الدستوري في حينه على صفحات جريدة اللوموند يرجى مراجعة العلامة حسن الرفاعي حول هذا الرأي في كتابه (حارس الجمهورية – احمد عياش – جوزيف باسيل – حسّان الرفاعي دار سائر المشرق للنشر والتوزيع بيروت الطبعة الأولى 2018 ص 426 وتصريحه حول ذات الموضوع في جريدة النهار تاريخ 2006/10/22.

قراره البطلان للمخالفة الشكلية للشروط الدستورية، بنشر قانون وفق نص مبهم للمادة 57 اعلاه، إذ كان يقتضي من المشرع الدستوري ان يختم وجوبية النشر بتحميل المسؤولية لرئيس الجمهورية عند التمنع عن نشره القانون في متن المادة 57، وهي صلاحية مقيدة وليست اختيارية، حيث ترك الدستور المجال له بعد التصديق والنشر بالطعن بدستوريته امام المجلس الدستوري كما حصل مؤخراً بطعن رئيس الجمهورية موضوع القرارين 4 و5 أعلاه.

هكذا تستقيم العدالة الدستورية، حيث من المفترض ان تتقيد كافة السلطات الدستورية بصلاحياتها لا سيما المقيدة منها، ولا يمكن لأي سلطة ان تعطي ذاتها صلاحية غير واردة في الدستور، كما حصل مؤخراً مع قرار المجلس الدستوري الحالي بمنح نفسه صلاحية واردة في نص قانون عادي، وغير معطاة له في نص الدستور، وهي صلاحية النظر بالنصوص التي لها قوة القانون الواردة في القانون 93/250 (قانون إنشاء المجلس الدستوري)، بالرغم من أن النظام الداخلي الذي صدر عام 2000 أسقط هذه الصلاحية عن المجلس الدستوري، وذلك للأسباب الواردة في محضر مناقشات القانون في الجلسة التشريعية يومها[1]. حيث تنبّه المشترع في حينه بأنه ارتكب خطأً دستورياً فاضحاً بإدخاله في المادة 18 من القانون 93/250 صلاحية للمجلس الدستوري غير واردة في نص المادة 19 من الدستور.

تجدر الإشارة انه من واجبنا إلقاء الضوء على ما ورد في مخالفة عضو المجلس الدستوري يومها، بأن للمجلس الدستوري الحق بالنظر بالطعون المتعلقة بالقوانين وليس في نشرها، حيث زاد الطين بلّة كونه اعتبر ان نشر القانون – من دون تصديق رئيس الجمهورية وطلب نشره – هي عملية إدارية وليست دستورية. هنا كنت اتمنى ان يرِد في المخالفة ان القانون واجب إبطاله لمخالفته الشروط الشكلية المحدّدة في الدستور، وهي تتعلق بصلاحية دستورية حصرية برئيس الجمهورية، لا ان تأتي المخالفة بشرح يتعلق بفلسفة القانون وتفسيرات لغوية لا يمكن ان تحجب الحق الدستوري عن رئيس الجمهورية، مع تقديرنا للشرح الوارد يومها في المخالفة، لكن على ما يبدو لا يزال حضرة العضو المخالف متمسكاً برأيه يوم ذاك، إذ نشر تعليقه في

[1] يرجى مراجعة مقالة الدكتور عصام اسماعيل المنشورة في هذا العدد من المجلة حيث اعتمد على محاضر مجلس النواب في الدور التشريعي التاسع عشر – العقد الاستثنائي الثالث – محضر الجلسة الثالثة المنعقدة في 25 و26 تموز 2000 ومداخلات كل من الرئيس حسين الحسيني رحمه الله وكل من النائبين نقولا فتوش وبطرس حرب

إحدى الصحف اليومية تعقيباً على القرار الذي صدر بمعرض الطعن بقانون الايجارات التجارية، الذي اعتبره واقعاً، رافضاً ان يُختزل مضمون القانون بالشكل، مستنداً على القانون 646 /1997 المتعلق بمهل النشر، حيث اتضح للمشرع تلاعب الحكومة بأصول النشر وتأخيرها، حيث من الواضح ان هذا القانون لا علاقة له ولا يمكنه حذف صلاحية التصديق والنشر اللصيقة برئيس الجمهورية.

فعلاً كنت اتمنى منذ زمن طويل، ان يعمل المجلس الدستوري على تقويم هذا الخلل المتعلق بمسألة التصديق والنشر، ويُبطِل كل قانون يُنشر من دون توقيع رئيس الجمهورية، كما صدر القرار الأخير لكن بصياغة لا تتعلق بعدم النفاذ، والمعتمد من قبل الهيئة السابقة للمجلس، لأن لا صلاحية دستورية للمجلس الدستوري تتعلق بالنفاذ من عدمه، بل الابطال إن في الشكل – والشكل في الاجتهاد الدستوري يتعلق بالانتظام الدستوري – الذي من خلاله تتوزع الصلاحيات وتتحدّد لكل من السلطات الثلاث التقليدية وللمجلس بحد ذاته، إذ لا يمكن إعطاء ذاته صلاحية لم ترِد في الدستور، وبالتالي نأمل ان يستقر الاجتهاد مستقبلاً لجهة قبول الطعن شكلاً وابطال القانون لعلة المخالفة الشكلية الدستورية، والتي تُعتبر المدخل الأساسي للدخول الى اساس الطعن والتأكد من عدم وجود مخالفة دستورية في المضمون. وعلى هذا الأساس تكون دولة القانون قد بدأت تباشيرها في النظام الدستوري اللبناني!!