

تاريخ: 2024/5/٢٨

قرار رقم: 2024-7

رقم المراجعة: 2024/و/9

تاريخ الورود: 2024/5/14

موضوع المراجعة: إبطال القانون رقم 2024/325 (تمديد ولاية المجالس البلدية والاختيارية) الصادر في 2024/4/26 والمنشور في العدد 18 من الجريدة الرسمية تاريخ 2024/5/2.

المستدعون: السيدات والسادة النواب: بولا يعقوبيان، ياسين ياسين، نجاه عون صليبا، نبيل بدر، إبراهيم منيمنة، ملحم خلف، أسامة سعد، فراس حمدان، ميشال الدويهي، شربل مسعد.

إنّ المجلس الدستوري الملتئم في مقرّه يوم الخميس الواقع فيه 2024/5/28، برئاسة رئيسه القاضي طنوس مشلب وحضور نائب الرئيس القاضي عمر حمزه والأعضاء القضاة: عوني رمضان، أكرم بعاصيري، البرت سرحان، رياض أبو غيدا، ميشال طرزي، فوزات فرحات، الياس مشرقاني وميراي نجم.

بعد الاطلاع،

على ملف المراجعة

وعلى التقرير الوارد بتاريخ 2024/5/21

ولدى التدقيق والمذاكرة،

تبين أنّ السيدات والسادة النواب الواردة أسماؤهم أعلاه، قدموا استدعاء بتاريخ 2024/5/14، سجل في قلم المجلس برقم 9/و/2024، طعنًا بالقانون رقم 2024/325، الصادر في 2024/4/26 والمنشور في العدد 18 تاريخ 2024/5/2 من الجريدة الرسمية، طالبين قبول استدعائهم شكلاً، واتخاذ القرار فوراً بتعليق نفاذ القانون لحين البت بالأساس بقرار يقضي ببطلانه وبرسم حدود البطلان زمنياً، وأدلو في الشكل باستيفاء المراجعة لجميع الشروط الشكلية وفي الأساس بمخالفة القانون:

1- للأصول الدستورية المنصوص عليها في المادتين 34 و36 من الدستور.

2- لإحكام الدستور وتحديداً مقدّمته والمبادئ الواردة فيها ولا سيّما للفقرات (ب) و(ج) و(د) منها وللمواثيق الدولية التي تعطف عليها، وكذلك للمبادئ المُستمدّة من أحكام المادة 21 من الدستور، خصوصاً في ظلّ عدم تناسب القانون المطعون فيه مع الظروف التي بُني عليها وارتكز اليها، والتي لا تُبرّر تمديد ولاية جميع المجالس البلدية والاختيارية بصورة شاملة في كلّ المناطق اللبنانية وللمدّة غير المعقولة الواردة فيه،

3- لمبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من مُقدّمة الدستور والمادة 16 من الدستور بتركه تحديد تاريخ إجراء الانتخابات البلدية والإختيارية للحكومة في أي وقت تراه ضمن الفترة التمديدية التي أقرّها.

كما أدلوا بوجوب تكييف مفاعيل الإبطال من حيث الزمان:

:(La modulation des effets de l'annulation dans le temps)

وتبين أنه بتاريخ 2024/5/15 تقرر عدم تعليق مفعول القانون،
وانه جرى ضم صورة عن محضر مناقشة القانون وقراره في الهيئة العامة،
وبتاريخ 2024/5/21 ورد التقرير وأبلغ من الأعضاء وفي 2024/5/23 بدأت مناقشته.

بِنِـبَاءٍ عَلَيْهِ

أولاً: في الشكل:

حيث إنّ القانون المطعون فيه نشر في العدد 18 من الجريدة الرسمية تاريخ 2024/5/2،
وقد ورد الطعن في 2024/5/14، موقِعاً من عشرة نواب ومستوفياً لسائر الشروط المطلوبة فيقبل شكلاً.

ثانياً: في شطب بعض العبارات:

حيث قبل التطرق للأساس تقتضي الإشارة الى أنه ورد في الصفحات 3 حتى 6 ضمناً من
المراجعة، تحت عنوان توطئة، عبارات تمس بأداب المراجعة والمخاطبة، علماً أن التوطئة
بأكملها لا تتضمن أي سبب له علاقة بالطعن ويرى المجلس شطب الصفحات المشار اليها بأكملها.

ثالثاً: في الأساس:

حيث يقتضي التطرق الى أسباب الطعن الواردة في المراجعة، سنداً لادعاءات الطاعنين
ولما يمكن أن يثيره المجلس عفوياً إذا لزم الأمر، وذلك في ضوء أحكام الدستور والمبادئ والقواعد
الدستورية التي ترعى الموضوع.

1- في مخالفة القانون لأحكام المادتين 34 و36 من الدستور.

حيث يدلي المستدعون تحت هذا السبب بأن جلسة إقرار القانون كانت فاقدة للنصاب الدستوري إذ جرى احتساب نواب كانوا مقاطعين لها، متواجدين خارج القاعة العامة وتم افتتاحها على هذا الأساس، كما جرى التصويت على القانون في ظل فقدان النصاب الدستوري بدليل عدم تلاوة أسماء النواب المتغييبين بعذر وبدون عذر وذلك خلافاً لنص المادتين 55 و56 من النظام الداخلي لمجلس النواب كما يدلون بأن التصويت على القانون بمجمله لم يجر بالمناداة بالأسماء كما توجبه المادة 36 من الدستور،

وحيث تقتضي الإشارة سريعاً الى وجوب التفريق بين مخالفة المواد الدستورية أي المادتين 34 و36 التي تخضع لرقابة المجلس الدستوري ومخالفة النظام الداخلي لمجلس النواب التي تخرج عن تلك الرقابة،

وحيث إنّ اجتماع المجلس النيابي لا يكون قانونياً، بحسب المادة 34 من الدستور ما لم تحضره الأكثرية من الأعضاء الذي يؤلفونه، أي 65 نائباً، وإنّ التصويت على القوانين عموماً تكون بالمناداة بالأسماء بصوت عالٍ بحسب المادة 36،

وحيث بالنسبة للنصاب فإنه يتبين من الصفحة 5/ من محضر جلسة مناقشة القانون وإقراره، أن رئيس المجلس قد أكد أن النصاب متوفر بـ 72 نائباً جواباً على إشارة النائبة بولا يعقوبيان لعدم اكتماله،

وحيث فيما يختص بالتصويت تبين أنه ورد في الصفحة 26/ من المحضر حرفياً ما يلي:

-القانون المطروح على التصويت بالمناداة بالأسماء.

-نودى السادة النواب بأسمائهم.

-أكثرية.

-الرئيس صدق القانون بالأكثرية.

وحيث لا يكون ثمة مخالفة للمادتين 34 و36 من الدستور ويكون السبب الأول مردوداً علماً أن أقوال الجهة الطاعنة بقيت مجردة من أي إثبات.

2- في مخالفة القانون المطعون فيه أحكام الدستور وتحديدًا مقدمته والمبادئ الواردة فيها ولا سيما للفقرات (ب) و(ج) و(د) منها وللمواثيق الدولية التي تعطف عليها وكذلك للمبادئ المُستمدّة من أحكام المادة 21 من الدستور.

حيث يدلي المستدعون تحت هذا السبب بمخالفة القانون لمبدأ الديمقراطية ودورية الانتخابات لأن النظام اللبناني نظام ديمقراطي برلماني والشعب صاحب السيادة فيه، يمارسها بانتخاب ممثليه في المؤسسات الدستورية لفترة محددة، وإنه بانتهاء تلك الفترة تنتهي وكالة ممثليه ويجب اجراء انتخابات جديدة، ليمارس حقه في محاسبتهم وبالتالي إعادة انتخابهم أو اختيار سواهم وان ذلك يسري على المستوى السياسي بالنسبة للانتخابات النيابية كما على المستوى الإداري بخصوص اختيار الممثلين في المجالس البلدية والاختيارية، وان القانون المطعون فيه، بتمديده ولاية تلك المجالس في كل المناطق دون توفر ظروف استثنائية موجبة، قد حرمهم من ذلك الحق، وانه كان بالإمكان اقتصار التمديد على محافظة الجنوب لحين انتهاء الأوضاع الاستثنائية فيها، كما أنه لو اعتمد المجلس النيابي والحكومة نظام الميغاسنتر وإجراء الانتخابات في جميع المناطق دون عائق.

وحيث إن القانون المطعون فيه قد صدر بمادة وحيدة كما يلي:

"- تمدّد ولاية المجالس البلدية والاختيارية القائمة حتى تاريخ أقصاه 2025/5/31.

- يعمل بهذا القانون فور نشره في الجريدة الرسمية."

وحيث إن مقدّمة الدستور تشكل جزءاً لا يتجزأ منه وقد نصت في الفقرة "ج" " ان لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية" وفي الفقرة "د" على أن " الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية"،

وحيث بموجب الفقرة "ب" من المقدمة ان لبنان ملتزم بمواثيق جامعة الدول العربية، ومنظمة الأمم المتحدة، والاعلان العالمي لحقوق الانسان، ما يضيف عليها جميعها القيمة الدستورية بفعل الاحالة اليها في مقدّمة الدستور، فضلاً عن أنه على الدولة، بسلطاتها وأجهزتها كافة، أن تجسد المبادئ التي كرّستها تلك النصوص في جميع الحقول والميادين،

وحيث بموجب المادة 21 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان إن إرادة الشعب، التي تشكل مصدر السلطات، يعبر عنها بانتخابات نزيهة ودورية، الأمر الذي كرّسته أيضاً الفقرة "ب" من المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الصادر عن الأمم المتحدة في 1996/12/16 والذي كان قد انضم اليه لبنان سنة 1972، التي نصت على أن لكل مواطن الحق في ان يَنتخب ويَنتخب في انتخابات دورية على أساس من المساواة،

وحيث ان المادة 7 من الدستور تنص على ما يلي:

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

وحيث إن اجراء الانتخابات البلدية والاختيارية او تمديد ولاية تلك المجالس المحلية انما يسري على جميع اللبنانيين دون تمييز، فلا يكون ثمة مخالفة لهذه الجهة لمبدأ المساواة المنصوص عليه في المادة 7 أعلاه،

وحيث إن حق الاقتراع، وبالتالي، حق المواطن في أن يكون ناخباً أو منتخِباً، هو من الحقوق الدستورية ويجسد المبدأ الديمقراطي الذي يرتكز عليه النظام الدستوري في لبنان، وله القيمة الدستورية نفسها سواء عند ممارسته على مستوى الانتخابات النيابية أم على مستوى الانتخابات المحلية،

وحيث إن حق الاقتراع، المكرّس في المادة 21 من الدستور، يتولّد عنه مبدأ دستوري آخر هو مبدأ الدورية في ممارسة الناخبين لحقهم في الاقتراع، ما يوجب دعوة الناخبين لممارسته بصورة دورية وضمن مدة معقولة. وقد كرّست هذا المبدأ أيضاً الفقرة "ب" من المادة 25 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وفق ما جرى بيانه أعلاه،

وحيث إنه يعود للمشترع أن يحدد مدة الولاية الانتخابية، لأن وضع الأنظمة الانتخابية النيابية أو المحلية يدخل في اختصاصه، كما يعود له أن يُعَدّل في مدة الولاية الجارية لأسباب مستمدة من ضرورات قصوى وفي حدود المدة التي تستدعيها هذه الضرورات، أي في حال وجود ظروف استثنائية حيث تتولّد شرعية استثنائية يجوز معها للمشترع أن يخالف أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، حفاظاً على النظام العام أو ضماناً لاستمرار سير المرافق العامة وصوناً لمصالح البلاد العليا، التي لا يعود بالإمكان صيانتها من خلال القوانين العادية، علماً إنّ المجلس الدستوري قد أكّد على كل هذه الحقوق في أكثر من قرار وآخرها القرار رقم 2023/6 تاريخ 2023/5/30،

وحيث إنّ ممارسة المشترع لحقه في تقدير وجود الظروف، الاستثنائية وسن القوانين التي لا تتوافق وأحكام الدستور، في حدود المدة التي تستوجبها تلك الظروف تبقى خاضعة لرقابة المجلس الدستوري، الأمر الذي يستتبع البحث في مدى توفر تلك الظروف، لترتيب النتيجة بالنسبة لمدى دستورية القانون المطعون فيه، بما في ذلك لناحية مداه الزمني والجغرافي.

وحيث إنّه من الثابت ان ولاية المجالس البلدية والاختيارية المنتخبة عام 2016 كانت تنتهي مبدئياً في شهر أيار 2022، وانه جرى تمديدها لغاية 2023/5/31 بموجب القانون رقم 258 تاريخ 2022/4/12 ثمّ جرى تمديدهما مرة ثانية حتى تاريخ 2024/5/31 بموجب القانون رقم 2023/10، وإنّ القانون المطعون به حالياً مدّدها حتى تاريخ أقصاه 2025/5/31 مبرراً ذلك بالأسباب الموجبة التالية:

أولاً- قيام ظرف أمني وعسكري وسياسي معقد نتيجة العدوان الإسرائيلي المفتوح على لبنان والذي يطال معظم قرى محافظتي الجنوب والنبطية ومناطق بعلبك الهرمل والبقاع الغربي.

ثانياً- الإرباك في سير عمل المؤسسات في المناطق المذكورة آنفاً والتأثير على المناطق الأخرى وعلى قدرة المرشحين والناخبين بممارسة حقهم ودورهم في الترشح والإقتراع، ما يترك تداعيات تفقد العملية الانتخابية أهميتها ودورها وديمقراطيتها.

ثالثاً- تأجيل الانتخابات لسنة كحد أقصى يحول دون حدوث فراغ في البلديات والمجالس الإختيارية بما يحفظ مصالح المواطنين وانتظام عمل الإدارات المحلية.

رابعاً- مراعاة مقتضيات المصلحة العامة والحفاظ على سلامة ونزاهة العملية الانتخابية. وحيث إن الظروف الاستثنائية هي الظروف الشاذة التي تهدد السلامة العامة والامن والنظام العام في البلاد وهي تنجم عن احداث خطيرة جداً وغير متوقعة.

وحيث أنه منذ 8 تشرين الأول من العام 2023 تشهد المناطق الحدودية الجنوبية من لبنان حرباً واقعية، وتتعرض معظم المدن والقرى للتدمير المتواصل من طائرات ومسيرات ومدفعية الكيان الإسرائيلي ما أدى الى تهجير أهاليها،

وحيث أن الاعتداءات تتوسع يوماً بعد يوم، وقد بلغت قرى متعددة في محافظة النبطية كما طالت مراراً كثيرة مناطق بعيدة جداً عن الحدود مثل مناطق بعلبك والهرمل والبقاع الغربي وعدة مناطق في محافظة جبل لبنان،

وحيث إن التهديدات شبه اليومية بتوسيع رقعة الاعتداء وتدمير لبنان وبناء التحتية وعاصمته بحرب شاملة، وما تسببه من عدم استقرار، تنعكس سلباً على العملية الانتخابية على مساحة الوطن،

وحيث إن الظروف التي تعيشها البلاد حالياً هي ظروف شاذة واستثنائية تحول دون امكان إجراء الانتخابات، في المناطق التي تهجر سكانها، كما تحول دون إجرائها بشكل طبيعي آمن وسليم، في المناطق التي لا تزال بمنأى عن الاعتداءات، مع الإشارة الى أن تقصير مدة القانون المطعون فيه او تطبيقه في مناطق دون أخرى، أو وجوب تطبيق نظام الميغاسنتر كما يطلب الطاعون، يخرج عن نطاق صلاحية المجلس الدستوري الذي لا يسعه ان يحل نفسه مكان مجلس النواب،

وحيث تبعاً لكل ما تقدم تكون جميع إدلاءات الطاعنين الواردة ضمن السبب موضوع البحث مردودة.

3- في مخالفة القانون المطعون فيه لمبدأ فصل السلطات المنصوص عليه في الفقرة (هـ) من مقدّمة الدستور والمادة 16 من الدستور.

حيث يدلي المستدعون تحت هذا السبب بأن تحديد التاريخ الذي تجري خلاله الانتخابات يدخل ضمن دائرة القانون ولا يملك المشترع ان يترك للسلطة الإدارية تحديد هذا التاريخ في الوقت الذي تراه،

وحيث إن الفقرة " هـ " من مقدمة الدستور تنص على الفصل بين السلطات وتنص المادة 16 منه على أنه " تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب"،

وحيث إن مبدأ الفصل بين السلطات يقضي بأن تمارس كل سلطة صلاحياتها في النطاق الذي أوكل اليها بموجب الدستور، بحيث لا تتجاوز سلطة دستورية على صلاحيات سلطة دستورية أخرى، وبحيث تلتزم كل سلطة حدود اختصاصها الذي حدده الدستور، فلا تطغى أي سلطة على سلطة أخرى،

وحيث أنّ التعاون بين السلطات لا يجوز أن يؤدي الى حلول سلطة محل السلطة الأخرى، وممارسة صلاحياتها جزئياً أو كلياً،

وحيث إنه بموجب المادة 14 من قانون البلديات " 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 الهيئات الانتخابية ثلاثين يوماً على الأقل"،

وحيث إذا كان يعود للمجلس النيابي تكليف السلطات الإدارية بمواضيع تنظيمية او بتنفيذ القوانين ضمن اطرها بتفصيل ما ورد فيها، الا ان الامر يختلف في المواضيع المحجوزة بموجب الدستور للقانون والتي لا يجوز التفويض بشأنها نظرا لأهميتها ولحرص المشترع الدستوري على الضمانات التي يوفرها القانون، ومن ضمن هذه المواضيع سيادة الشعب التي يمارسها عبر السلطات الدستورية التي يختارها بطريقة الانتخاب، بإرادته ولمدة زمنية محددة،

(يراجع قرار المجلس الدستوري رقم 2002/1 تاريخ 2002/1/3)

وحيث إن القانون المطعون فيه، بتمديده ولاية المجالس البلدية والاختيارية القائمة، حتى تاريخ أقصاه 2025/5/31، يشوبه الغموض ويحمل على الالتباس، إذ قد يفهم أنه يعود للسلطة الإدارية أي وزارة الداخلية، خلال فترة التمديد، ان تدعو الى الانتخابات ساعة ترى الظرف مناسباً، وتكون هي التي تحدد موعد نهاية الولاية، وهذا أمر مخالف للدستور، كما يمكن أن يفسر بأن المجلس النيابي يعود مجدداً، عند زوال الظرف الاستثنائي، الى تحديد الموعد،

وحيث يقتضي إزالة هذا الالتباس بتحسين النص بالتحفظ التفسيري التالي: " خلال فترة التمديد، وعند زوال الظرف الاستثنائي، يحدد المجلس النيابي موعداً جديداً للانتخابات بقانون جديد".

4- في تكييف مفاعيل الإبطال من حيث الزمان.

حيث يدلى المستدعون تحت هذا السبب بأنه عملاً بالمادة 22 من قانون إنشاء المجلس الدستوري رقم 1993/250 يمكن للمجلس الدستوري أن يحدد تاريخاً لاحقاً لنفاذ قراره القاضي بالبطلان ويعطي للمشترع الوقت اللازم لسن قانون جديد يستدرک فيه المخالفات الدستورية الواردة في القانون المطعون فيه.

وحيث إن المادة 22 تنص على ما يلي:

"يعلن المجلس الدستوري في قراره أن القانون مطابق أو مخالف كلياً أو جزئياً للدستور. إذ قرر المجلس الدستوري أن النص موضوع المراجعة مشوب كلياً أو جزئياً بعيب عدم الدستورية فإنه يقضي بإبطاله كلياً أو جزئياً بقرار معلن يرسم حدود البطلان. إن النص الذي تقرّر بطلانه يعتبر، في حدود قرار المجلس، كأنه لم يصدر ولا يجوز لأي كان التذرع به.

وحيث إن رسم حدود البطلان المنصوص عنه في المادة 22 من القانون 250 ينحصر كما يتبين من صراحة النص، بتجديد البطلان بالنسبة للقانون المطعون فيه، أي إذا كان هذا البطلان يطاله كلياً أم في جزء منه، الأمر الذي يؤكد نص الفقرة الثانية من المادة المذكورة أعلاه. وحيث لم يبق من موجب للاستفاضة في البحث أو التعليل.

لـذـك،

تقرّر بالأكثرية ما يلي:

- 1- قبول المراجعة شكلاً.
- 2- شطب الصفحات 3 و4 و5 و6 من المراجعة.
- 3- رد المراجعة أساساً وتحصين القانون المطعون فيه بتفسيره بأنه خلال فترة التمديد، وعند زوال الظرف الاستثنائي، يسن المجلس النيابي قانوناً جديداً يحدد فيه موعد الانتخابات.
- 4- إبلاغ هذا القرار من رئاسة الجمهورية، رئاسة مجلس النواب، رئاسة مجلس الوزراء ونشره في الجريدة الرسمية.

ميشال طرزي

(مخالف)

فوزات فرحات

الياس مشرقاني

(مخالف)

ميراي نجم

أكرم بعاصيري

ألبرت سرحان

رياض أبو غيدا

(مخالف)

نائب الرئيس

الرئيس

طنوس مشلب

عوني رمضان

عمر حمزه