



الفصل الرابع
كفالة احترام
مبدأ سمو الدستور

كفالة احترام مبدأ سمو الدستور

إن الدستور هو القانون الأسمى في الدولة، وهذا السمو يستوجب بطبيعة الحال أن تتقيد بأحكامه السلطات العامة في الدولة، وأن تكون جميع القواعد القانونية غير متعارضة مع القوانين الدستورية

ولكن كيف السبيل إلى ضمان احترام مبدأ سمو الدستور؟ إذ من الواضح أن هذا التفوق و قدسية الدستور يفقدان معناهما إذا أمكن للسلطات المؤسسة، وبصورة خاصة السلطة التشريعية، أن تخالف أحكامه بدون رادع، لابدأً إذن من قيام سلطة تستهدف صون الدستور القائم وتأكيد احترامه وحمايته من الخروج على أحكامه، وذلك من خلال التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود، ومن ثمّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها، حتى يتم بذلك انتظام سير الدستور المقيد لسلطة القوانين العادية، ومن هنا نشأت فكرة « الرقابة على دستورية القوانين »^(١).

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع يراجع :

د. أحمد كمال أبو المجد، الرقابة على دستورية القوانين...، مرجع سابق، ص ١٨٤ وما بعدها .

د. محمد أنس قاسم جعفر، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة تطبيقية" (القااهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة ١٩٩٨)، ص ٩ وما بعدها .

د. عمر العبد الله، الرقابة على دستورية القوانين "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني ٢٠٠١ .

وهذه الرقابة لا تتناول سوى أعمال السلطة التشريعية، لأن أعمال السلطة التنفيذية على اختلاف أنواعها (اللَّهُمَّ إِلَّا إذا استثنينا أعمال السيادة) تخضع للرقابة والإبطال عند الاقتضاء من جانب القضاء، سواء أكان هذا القضاء قضاءً إدارياً كمجلس الدولة وسائر المحاكم الإدارية على النمط الفرنسي، أم قضاءً عادياً يملك النظر في جميع المنازعات، بما فيها ما يقع منها مع الإدارة، كما هو الحال في البلاد الأنجلوسكسونية كإنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية^(١).

ومن الجدير بالذكر أن مشكلة التأكد من مطابقة القوانين العادية للقواعد الدستورية لا تثور إلا في البلاد ذات الدساتير الجامدة (كما هو الحال بالنسبة لدساتير كل من الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسة وسورية ومصر... الخ) لأنه لا يتصور البحث في الرقابة على دستورية القوانين في البلاد ذات الدساتير المرنة (كما هو الحال بالنسبة للدستور الانجليزي)، وذلك لأن مرونة الدستور تعني أن يكون في وسع السلطة التشريعية تعديل أحكامه وقواعده عن طريق نفس الإجراءات التي تتبعها بشأن تعديل القوانين العادية، فلا يستطيع القضاء أو أي جهة أخرى الامتناع عن تطبيق القانون بحجة مخالفته للدستور، لأن نصوص الوثيقة الدستورية تعد في مرتبة مساوية للنصوص التشريعية العادية، ولذا يعتبر التشريع العادي فيما خالف فيه الدستور أنه قد عدله؛ أما

د. أحمد إسماعيل، حول تفعيل دور المحكمة الدستورية العليا السورية "دراسة مقارنة"، بحث منشور في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد ١٧، العدد الثاني ٢٠٠١.

(١) انظر في ذلك : د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، مرجع سابق، ص ١٩٢.

بالنسبة للدساتير الجامدة فلا يمكن تعديلها إلا بإتباع إجراءات خاصة تختلف عن تلك الإجراءات اللازمة لتعديل القوانين العادية، وتكون أكثر شدةً وتعقيداً منها، ولهذا فإن مسألة فحص دستورية القوانين تحوز على أهمية خاصة في ظل هذه الدساتير^(١).

ولاشك أن الأخذ بالرقابة على دستورية القوانين يمثل وسيلة قانونية فعالة لضمان الالتزام بالمبادئ والقواعد التي قررتها الوثيقة الدستورية، ومن ثم احترام الدستور نصاً وروحاً، كما يمثل الجزاء المنطقي على خروج المشرع العادي عن الحدود التي يفرضها الدستور وإذا ما رجعنا إلى الأنظمة الدستورية المقارنة نجد أن طرق الرقابة على دستورية القوانين قد اختلفت باختلاف هذه الأنظمة، وتعدد اتجاهاتها، وتسلك النظم الدستورية سبلاً متعددة في هذا الصدد، فمنها ما يجعل مهمة رقابة الدستورية منوطة بهيئة سياسية **L'organe politique**، ومنها ما يوكل تلك المهمة إلى هيئة قضائية **L'organe juridictionnel**، وهو الأمر الذي يدعونا إلى القول بأن الرقابة على دستورية القوانين قد تكون رقابة سياسية، أو رقابة قضائية، وذلك تبعاً لاختلاف طبيعة الجهة القائمة بالرقابة.

الرقابة السياسية على دستورية القوانين

ترجع نشأة الرقابة السياسية على دستورية القوانين إلى عهد الثورة الفرنسية، عندما أنشأ دستور السنة الثامنة للجمهورية مجلساً خاصاً للقيام بهذه المهمة، واستمرت فرنسا في تطبيق أسلوب الرقابة السياسية حتى يومنا هذا.

(١) راجع ما سبق ذكره، ص ١٨٨ (مع الهامش رقم ١).

هذا و تعهد دساتير بعض الدول مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية تتولى التحقق من التزام سلطة التشريع بما يورده الدستور في مختلف نصوصه من ضوابط وقيود ، ومن ثمَّ الحكم على مدى انطباق القوانين العادية على أحكام الدستور أو مخالفتها لها .

وتنظم الدساتير عادة كيفية تشكيل هذه الهيئة السياسية .

وتتميز الرقابة على دستورية القوانين بواسطة هيئة سياسية بالأمور الآتية^(١) :

الأمر الأول: أنها رقابة سابقة على صدور القانون ، أي أنها تباشر بعد إقرارها من البرلمان وقبل إصدار رئيس الجمهورية لها . وينتج عن ذلك أن هذه الرقابة ينتهي أمرها إذا ما تم إصدار القانون ، وينجو القانون بذلك من أية منازعة قد تثور حول دستوريته .

الأمر الثاني: أنها رقابة وقائية ، حيث تستهدف منع صدور أي قانون يثبت مخالفته لأحكام الدستور ، وبالتالي تكون هذه الرقابة أكثر فاعلية من غيرها من صور الرقابة اللاحقة لصدور القانون ، إعمالاً للمبدأ القائل بأن الوقاية خير من قنطار علاج .

الأمر الثالث: أن مَنْ يتولى هذه الرقابة ليس هيئة قضائية تتكون من قضاة متخصصين ، وإنما هيئة سياسية ، حيث يغلب الطابع السياسي على الأعضاء المكلفين بمباشرتها .

(١) انظر في ذلك : د. محمد رفعت عبد الوهاب، القانون الدستوري، مرجع سابق،

النموذج الفرنسي^(١) لتطبيقات الرقابة السياسية على دستورية القوانين

تعتبر فرنسا من الدول التي تميل تقليدياً إلى إبعاد القضاء عن معترك الرقابة على دستورية القوانين، وتكليف هيئة سياسية بمهمة التحقق من مطابقة القانون للدستور؛ وقد شهدت فرنسا عدة تطبيقات لأسلوب الرقابة السياسية منذ دستور السنة الثامنة الصادر سنة ١٧٩٩ إلى دستورها الحالي الصادر سنة ١٩٥٨، مروراً بدستور سنة ١٨٥٢، ودستور سنة ١٩٤٦،

تجربة مجلس الشيوخ الحامي للدستور في ظل دستور السنة الثامنة للجمهورية

أنشأ دستور السنة الثامنة لإعلان الجمهورية الفرنسية - بناء على اقتراح من فقيه الثورة الفرنسية سيبس **Sieyès** - هيئة أطلق عليها اسم « **Le Sénat conservateur de la Constitution** »، ويتكون من ثمانين عضواً يعينون مدى الحياة، دون أن يكونوا قابليين للعزل، وأعطى لهذا المجلس الحق في رقابة دستورية القوانين قبل إصدارها، بحيث يملك إلغاء ما يعد منها مخالفاً لأحكام الدستور.

(١) راجع في التفاصيل : د. ربيع أنور فتح الباب، الرقابة على أعمال السلطة التشريعية ودور المجلس الدستوري في فرنسا (القاهرة؛ دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩. ٢٠٠٠)، ص ٧ وما بعدها .

Raymond Ferretti; Droit Constitutionnel, op.cit., pp.42-49.

ويلاحظ أن تشكيل هذا المجلس كان يتم عن طريق التعيين بواسطة الإمبراطور، وكان لا يتصدى لبحث دستورية القانون إلا إذا طلب منه ذلك بواسطة الحكومة أو المجلس النيابي، ولا يتصور أن تدعو الحكومة المجلس للنظر في دستورية قانون إذا كان لها صالح في إعماله، كما لا يتصور أن يدعوه المجلس النيابي كي يباشر رقابة عليه؛ وقد ترتب على ذلك أن فشل هذا المجلس في مهمته، فلم يحدث خلال العهد الإمبراطوري أن قرر المجلس إبطال عمل واحد من أعمال السلطة التشريعية أو التنفيذية، بل على العكس من ذلك عمل على تعديل أحكام الدستور وفقاً لما تمليه عليه أهواء نابليون بونابرت الذي فرض سيطرته الكاملة عليه.

مجلس الشيوخ الحامي للدستور في ظل الإمبراطورية الفرنسية الثانية

أعاد الإمبراطور لويس نابليون تجربة مجلس الشيوخ مرة أخرى على نسق المجلس القديم الذي كان قائماً في عهد عمه نابليون بونابرت، ومنح دستور الإمبراطورية الفرنسية الثانية لسنة ١٨٥٢ المجلس الجديد اختصاصات أوسع من المجلس القديم، إذ جعل من سلطته التحقق من مطابقة جميع القوانين للدستور قبل إصدارها، وإلغاء القوانين التي يثبت عدم دستورتها، كما كان له الحق في تعديل الدستور طبقاً لشروط معينة، وكان للأفراد الحق في طلب إلغاء القوانين غير الدستورية من المجلس؛ ولكن فشلت التجربة أيضاً مثلما فشلت التجربة السابقة، ولنفس السبب وهو سيطرة الإمبراطور على المجلس وأعضائه، فلم يذكر له أنه ألغى أي قانون لعدم دستوريته.

اللجنة الدستورية المشكلة طبقاً لدستور الجمهورية الفرنسية الرابعة

أنشأ دستور الجمهورية الفرنسية الرابعة الصادر سنة ١٩٤٦ هيئة سياسية عهد إليها بمهمة فحص دستورية القوانين قبل إصدارها، وأطلق عليها اسم « اللجنة الدستورية » **Le Comité constitutionnel**، ونص على أن تشكل اللجنة برئاسة رئيس الجمهورية، وعضوية رئيس الجمعية الوطنية (مجلس النواب)، ورئيس مجلس الجمهورية (رئيس مجلس الشيوخ)، وسبعة أعضاء يختارهم الجمعية الوطنية من غير أعضائها في بداية كل دورة سنوية على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية (الأحزاب) وثلاثة أعضاء يختارهم مجلس الجمهورية من غير أعضائه بنفس الطريقة السابقة.

وكانت هذه اللجنة تختص بالتحقق من مدى دستورية القوانين التي أقرتها الجمعية الوطنية، وذلك قبل إصدارها، فإذا وجدت اللجنة أن قانوناً ما (أو بالأحرى مشروع قانون) يتضمن مخالفة للدستور أو تعديلاً لنصوصه، أعادت القانون إلى الجمعية الوطنية، وامتنع على رئيس الجمهورية إصداره إلى أن تقوم الجمعية الوطنية إما بتعديل القانون بحيث يتفق مع أحكام الدستور، وإما أن تقوم بتعديل الدستور ذاته وفقاً للإجراءات المقررة.

وقد انتقدت هذه اللجنة انتقاداً شديداً، سواء من حيث تشكيلها أو من حيث اختصاصاتها، فمما لا شك فيه أن قيام البرلمان باختيار عشرة أعضاء في اللجنة يفقدها استقلالها في مواجهة البرلمان،

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى ، يؤدي مراعاة التمثيل النسبي للأحزاب إلى اختيار أعضاء لا تتوافر فيهم الدراية القانونية التي تتطلبها مهمة فحص دستورية القوانين.

ومن جهة اختصاص اللجنة ، فقد كانت رقابة هذه اللجنة متواضعة جداً ، خاصة وأنها لا تباشر إلا بصدد القوانين ذات الأهمية الضئيلة للأفراد؛ إذ قصرها المشرع الدستوري على المسائل التي تضمنتها أحكام الأبواب العشرة الأولى من الدستور ، وهي التي تنظم السلطات العامة في الدولة ، وخرج بذلك من نطاق الرقابة ، القوانين التي تصدر مخالفة لمبادئ الحرية أو لأحكام الباب الحادي عشر الخاص ببيان الإجراءات الواجب إتباعها لتعديل الدستور.

وهكذا انتهى الفقه إلى الحكم على هذه اللجنة بضآلة مهمتها وانعدام فائدتها وجدواها ، لأنها كانت عبارة عن مجرد وسيلة للتوفيق والتحكيم داخل البرلمان الفرنسي ، ولم تحقق نجاحاً يذكر في المهمة التي أنشأت من أجلها ألا وهي الرقابة على دستورية القوانين قبل إصدارها.

دستور الجمهورية الخامسة وإنشاء المجلس الدستوري

أخذ دستور الجمهورية الفرنسية الخامسة الحالي الصادر في الرابع من أكتوبر/تشرين الأول عام ١٩٥٨ بنظام الرقابة الدستورية بواسطة هيئة سياسية أيضاً ، وأطلق على هذه الهيئة اسم « المجلس الدستوري » **Le Conseil Constitutionnel** ، وقد أفرد له الدستور المذكور باباً خاصاً هو الباب السابع نص فيه على الأحكام المتعلقة بهذا المجلس ، وخصص له المواد من ٥٦ إلى ٦٣.

وطبقاً لنص المادة / ٥٦ / من الدستور الفرنسي فإن المجلس الدستوري يتكون من تسعة أعضاء، تستمر عضويتهم تسع سنوات غير قابلة للتجديد، ويتجدد ثلث أعضائه كل ثلاث سنوات، ويقوم كل من رئيس الجمهورية ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ بتعيين ثلاثة أعضاء. وبالإضافة إلى هؤلاء الأعضاء التسعة، فإن رؤساء الجمهورية السابقين بحكم منصبهم سيكونون أعضاء في المجلس الدستوري لمدى الحياة؛ ويختص رئيس الجمهورية بحق تعيين رئيس المجلس الدستوري من بين أعضاء المجلس الدستوري بما فيهم الأعضاء بحكم المنصب^(١)، ولا شك أن لهذا الحق أهمية خاصة، لأن الدستور ينص على أن لرئيس المجلس الدستوري صوت مرجح في حالة تساوي الأصوات^(٢).

كما أوضح الدستور أن اختصاصات المجلس الدستوري تتركز في فحص دستورية القوانين قبل إصدارها (المادة ٦١)، والفصل في المنازعات المتعلقة بصحة انتخابات أعضاء مجلسي البرلمان النواب والشيوخ (المادة ٥٩)، وكذلك الفصل في الطعون الخاصة بعملية انتخاب رئيس الجمهورية (المادة ٥٨)، والاستفتاءات الشعبية عند إجرائها (المادة ٦٠).

(١) انظر الفقرة الثانية من القسم الأول من الباب الأول من القانون الأساسي للمجلس الدستوري *Institutional (organic) Act on the Constitutional Council* الصادر في ٧ نوفمبر سنة ١٩٥٨ . الذي أحال إليه الدستور في المادة ٦٣ منه مهمة وضع القواعد التنظيمية والإجرائية الناظمة له . وهو متوفر على الرابط التالي :

<http://www.conseil-constitutionnel.fr/langues/anglais/texts.paf>

(٢) انظر الفقرة الثالثة من المادة ٥٦ من الدستور الفرنسي الحالي لسنة ١٩٥٨ .

وطبقاً للمادة /٦١/ من الدستور الفرنسي فإنه يجب أن تعرض على المجلس الدستوري القوانين العضوية (الأساسية) قبل إصدارها، ولوائح مجلسي البرلمان قبل تطبيقها ليقرر مدى مطابقتها للدستور.

ويجوز أن يعرض كل من رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول، أو رئيس أي من مجلسين البرلمان القوانين العادية على المجلس لفحص دستوريته قبل إصدارها، كما يجوز طبقاً للتعديل الدستوري الصادر في ٢٩/١٠/١٩٧٤ لستين نائباً من أعضاء الجمعية الوطنية، أو لستين شيخاً من أعضاء مجلس الشيوخ التقدم بطلب إلى المجلس الدستوري لفحص مدى دستورية القوانين التي يسنها البرلمان.

فإذا قرر المجلس الدستوري أن مشروع القانون المعروض عليه يتطابق مع أحكام الدستور، ففي هذه الحالة يقوم رئيس الجمهورية بالمصادقة عليه وإصداره. أما إذا قرر خلاف ذلك، أي عدم مطابقة مشروع القانون مع أحكام الدستور، ففي هذه الحالة يلزم التفرقة بين فرضين^(١):

الفرض الأول: أن يتضمن القانون المحال إلى المجلس الدستوري نصاً أو بنداً غير دستوري، ولا يمكن فصله عن القانون ككل، ففي هذه الحالة لا يجوز لرئيس الجمهورية إصدار القانون الذي تقرر عدم دستوريته.

(١) راجع في التفاصيل :

Institutional (organic) Act on the Constitutional Council: Title II (functioning of the Constitutional Council), Chapter II (Declarations of constitutionality), Section 22 & 23.

Section 22: «Where the Constitutional Council declares that a statute referred to it contains a provision that is unconstitutional and inseparable from the statute as a whole , the statute shall not be promulgated».

الفرض الثاني: أن يتضمن القانون المحال إلى المجلس الدستوري نصاً أو بنداً غير دستوري، ويمكن فصله عن القانون ككل، ففي هذه الحالة يحق لرئيس الجمهورية إما أن يصدر القانون فيما عدا النص المخالف للدستور، أو أن يطلب من مجلسي البرلمان إجراء مداولة جديدة في القانون.

Section 23:«Where the Constitutional Council declares that a statute referred to it contains a provision that is unconstitutional but does not declare that it is inseparable from the statute as a whole , the President of the Republic may either promulgate the statute without the provision in question or ask the two Houses to proceed to a further reading».

وقد نصت المادة / ٦٢ / من الدستور على أنه إذا أعلن المجلس الدستوري عدم دستورية نص من النصوص المعروضة عليه فلا يجوز إصداره أو تطبيقه، كما نصت أيضاً على أن قرارات المجلس الدستوري نهائية وملزمة، أي لا يُقبل الطعن فيها بأي وجه من أوجه الطعن، ومن ثم تصبح واجبة التطبيق من قبل السلطات العامة والهيئات الإدارية والمحاكم القضائية. ويلاحظ أن معظم الانتقادات التي وجهت إلى

المجالس واللجان السابقة تنطبق على هذا المجلس كذلك، فمن ناحية يغلب على تكوينه الطابع السياسي، ومن ناحية أخرى فإن المجلس لا يستطيع أن يباشر من تلقاء نفسه مهمة الرقابة، وأخيراً، ليس للأفراد الحق في الطعن أمام المجلس بعدم دستورية مشروعات القوانين المعروضة على البرلمان^(١).

(١) انظر : د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٤١٦ .