بنـــاء عليـــه،

حيث ان المسألة المطروحة على استشارة الهيئة تتناول ابداء الرأي في مسألتين قانونيتين محددتين هما:

١. مدى جواز انتخاب غير المقيمين المسجلين خارج الاراضي اللبنانية عبر مراكز الاقتراع في السفارات و القنصليات و غيرها من الاماكن و المحددة في مرسوم دعوة الهيئات الناخبة رقم ٢٤٣٨ تاريخ ٢٠٢٦/١/٣٠، للمقاعد النيابية ال ١٢٨، كما حصل في الانتخابات النيابية الأخيرة، و ذلك في ظل عدم اقرار دقائق تطبيق احكام الفصل الحادي عشر من القانون المتعلق باقتراع اللبنانيين غير المقيمين على الأراضي اللبنانية حتى تاريخه،

٢. في حال عدم جواز انتخاب غير المقيمين عبر مراكز الاقتراع في الخارج المحددة للمقاعد النيابية ال١٢٨ وفقا للفقرة "١"، مدى امكانية اقتراعهم في لبنان بعد سقوط حقهم بذلك بنتيجة تسجيل اسمائهم في السفارات و القنصليات و على اللوائح الانتخابية المستقلة الخاصة بها تطبيقا للمادتين ١١٣ و١١٤ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤ و تعديلاته،

حيث ان السيد وزير الداخلية و البلديات ادلى في كتاب طلب الرأي بالوقائع الآتية:

أ- ان قانون انتخاب اعضاء مجلس النواب اشترط في المادة ١١٣ منه، على غير المقيمين، من اجل ممارسة حقهم في الاقتراع في الخارج، ان يتقدموا ضمن المهل القانونية بطلب تسجيل اسمائهم في السفارات او القنصليات التي يختارونها و وفقا للقواعد و الاصول التي تضعها وزارة الداخلية و البلديات بالتعاون مع وزارة الخارجية و المغتربين، بحيث يسقط بنتيجة تسجيلهم في الخارج حقهم في الاقتراع في لبنان وفقا للقانون،

ب – ان العدد النهائي للمسجلين من غير المقيمين للانتخابات النيابية لعام ٢٠٢٦ قد بلغ ١٤٤،٤٠٦ ناخبين و قد جرى تنظيم القوائم الانتخابية المستقلة بأسمائهم وفقا لأحكام المادتين ١١٤و ١١٥ من القانون المذكور،

ج – ان وزارة الداخلية والبلديات تقدمت من الامانة العامة لمجلس الوزراء باقتراح للنظر في امكانية اصدار مراسيم تطبيقية للفصل الحادي عشر من القانون ٢٠١٧/٤٤ ،

د – ان مجلس الوزراء خلص الى ان تنظيم الانتخابات النيابية على أساس تخصيص ستة مقاعد لغير المقيمين يتطلب تدخلا تشريعيا، و قد احال مجلس الوزراء الى مجلس النواب مشروع قانون

معجل يرمي الى تعديل المادتين ٨٤ و ١١٣، و تعليق العمل بأحكام المواد ١١٢ و الفقرة الاولى من المادة ١١٨، و المادتين ١٢١ و ١٢٢،

هـ – ان الانتخابات النيابية العامة على الاراضي اللبنانية جرى تعيين موعد اجرائها في العاشر من شهر أيار ٢٠٢٦ بالنسبة للمقيمين و في ١ و ٣ من شهر ايار لغير المقيمين بموجب المرسوم رقم ٢٤٣٨ تاريخ ٢٠٢٦/١/٣٠ ،

و –ان وزارة الداخلية و البلديات اعلنت بموجب تعميمها رقم ١/أ.م تاريخ ٢٠٢٦/٢/٣ عن فتح باب قبول طلبات الترشيح و تسجيل اللوائح لانتخابات اعضاء مجلس النواب، بالنسبة للمقاعد المخصصة للدوائر الانتخابية المحددة في المادة ٢ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤، غير انه تعذر عليها ذلك بالنسبة للفصل الحادي عشر من القانون المذكور، في ظل عدم صدور النصوص القانونية و التطبيقية اللازمة حتى تاريخه،

ز – ان عدم اقرار النصوص القانونية و التطبيقية اللازمة للمقاعد الست المخصصة للمرشحين غير المقيمين حتى تاريخه، يشكل للادارة الانتخابية استحالة قانونية حقيقة تحول دون تطبيق احكام الفصل الحادي عشر من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤ و تعديلاته لهذه الجهة،و يضعها امام مسؤليتها الدستورية و القانونية في اجراء الانتخابات النيابية لعام ٢٠٢٦ وفقا لما توجبه القوانين و المبادئ العامة للقانون،

حيث بالاستناد الى الوقائع المذكورة أعلاه، و بمعزل عن رأي الهيئة لجهة ان تعليق العمل بالدائرة ١٦ يستوجب تدخلا تشريعيا، فان الهيئة ستجيب على السؤالين المطروحين عليها بالاستناد الى هذه الوقائع و انطلاقا منها،

حيث ان الهيئة ستعالج النقاط المطروحة في طلب الاستشارة على الشكل التالي:

– هل يسقط حق المسجلين غير المقيمين بالانتخاب لأي سبب كان، نتيجة تسجيل اسمائهم في السفارات و القنصليات و على اللوائح الانتخابية المستقلة الخاصة بها تطبيقاً للمادتين ١١٣ و ١١٤ من القانون ٢٠١٧/٤٤ وتعديلاته،

– هل ان استحالة تطبيق بعض النصوص القانونية من قانون نافذ تحول دون امكانية تطبيق النصوص الاخرى من هذا القانون التي يمكن تطبيقها،

– في حال النفي، كيف تحدد اقلام الاقتراع للمسجلين غير المقيمين و ما هو عدد النواب الذين يُمارسون حقهم بالاقتراع لهم،

حيث من نحو اول،

ان الدستور نص في :

– الفقرة "ب" من مقدمته على ان لبنان عربي الهوية والانتماء ، وانه عضو مؤسس وعامل في جامعة الدول العربية وملتزم مواثيقها ، وعضو مؤسس وعامل في منظمة الامم المتحدة وملتزم مواثيقها والاعلان العالمي لحقوق الانسان بحيث يتوجب على الدولة ان تجسد هذه المبادىء في جميع الحقول والمجالات دون استثناء .

– الفقرة " ج " من مقدمته قد نصت على ان 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 تفضيل .

– الفقرة "د" من ذات المقدمة على ان الشعب مصدر السلطات وصاحب السيادة يمارسها عبر المؤسسات الدستورية .

– المادة ٧ منه على تمتع اللبنانيين بالحقوق المدنية والسياسية .

حيث ان المجلس الدستوري خلص في قراره رقم ٩٩/٢ تاريخ ١٩٩٩/١١/٢٤ على ان مقدمة الدستور تشكل جزءاً لا يتجزأ منه وتتمتع بذات القيمة الدستورية .

حيث ان المجلس الدستوري خلص ايضاً في قراريه رقم ٩٦/٤ تاريخ ١٩٩٦/٨/٧ ورقم ٩٧/٢ تاريخ ١٩٩٧/٧/١٢ الى ان المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الانسان لا سيما العهد الدولي المتعلق بالحقوق المدنية والسياسية للعام ١٩٦٦(انضم اليه لبنان سنة ١٩٧٢) تدخل في اطار الفقرة "ب" من مقدمة الدستور وتتمتع ، اسوة بها بذات القيمة الدستورية ،

حيث ان المادة ٢٥ (b) من العهد الدولي المتعلق بالحقوق السياسية والمدنية تنص على انه لكل مواطن الحق بان يقترع او بأن يكون منتخباً خلال انتخابات دورية ، نزيهة ، بالتصويت العام وبالاقتراع السري لتأمين التعبير الحرّ عن ارادة الناخبين .

<< Tout citoyen a le droit et la possibilité, sans aucune des discriminations visées à l'article 2 et sans restrictions déraisonnables:

<< b) de voter et d'être élu , au cours d'élections périodiques, honnêtes , au suffrage universel et égal et au scrutin secret , assurant l'expression libre de la volonté des électeurs >> .

حيث تكون حرية المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً، والحق في دورية انتخابات نزيهة، عامة وبالتصويت السري ، من الحقوق الدستورية المعلن عنها في الفقرة " ب" من مقدمة الدستور وفي المادة السابعة منه ولا يحدّ من هذه الحرية الا تحقق الظروف المنصوص عليها في المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية او السياسية لا سيما وجود خطر عام استثنائي يهدد وجود الدولة ويكون قد اعلن عنه بموجب قرار رسمي .

حيث بالتالي ان عدم اقرار النصوص القانونية اللازمة للمقاعد الست المخصصة للمرشحين غير المقيمين لا يمكن بأي حال من الاحوال و تحت اي ذريعة كانت ان يؤدي الى اسقاط و حرمان غير المقيمين من حقهم في انتخاب ال١٢٨ نائباً،

حيث من نحو ثان،

فانه من المسائل المسلم بها فقها و اجتهادا ان استحالة تطبيق بعض النصوص القانونية من قانون نافذ لا تحول دون امكانية تطبيق النصوص الاخرى من هذا القانون التي يمكن تطبيقها،

حيث بالفعل أن المبدأ المستقرّ فقهاً واجتهاداً يقضي بقابلية النصوص القانونية للتجزئة، بحيث إن إبطال أو تعذّر تطبيق بعض أحكام القانون لا يستتبع حكماً سقوطه بكامله، متى كانت باقي مواده مستقلة وقابلة للتطبيق بذاتها،

حيث ان الفقه المقارن قد كرس هذا الاتجاه انطلاقاً من القاعدة اللاتينية:
Utile per inutile non vitiatur، أي إنّ الجزء الصحيح لا يُبطله الجزء المعيب، طالما أمكن فصله عنه دون المساس بوحدة العمل القانوني أو الغاية منه،

حيث استقرّ الفقه الدستوري الحديث على أن القاضي، عند بحث مسألة الإبطال الجزئي (أي بشكل معاكس التطبيق الجزئي) يتحقّق من:

١. مدى استقلالية النص المطعون فيه عن باقي الأحكام،
٢. ما إذا كان المشترع ليُقرّ القانون دون هذا النص،
٣. وما إذا كان حذف النص يُخلّ بالتوازن التشريعي أو يُعطّل الغاية الأساسية منه.

وفي هذا الإطار، يُعمل بمبدأ **تغليب نفاذ القانون**، بحيث يُصار إلى الإبقاء على ما أمكن من النصوص التشريعية احتراماً لإرادة المشترع، ما لم يكن الترابط بين الأحكام ترابطاً عضوياً لا يقبل الفصل،

Le principe demeure qu'une loi ou un règlement doit s'appliquer dès sa publication si ses dispositions sont suffisamment précises pour que les autorités compétentes puissent prendre immédiatement les mesures individuelles d'application: dans cette hypothèse ,l'administration commet une illégalité en n'appliquant pas le texte considéré (1er mars 1957, de France, p. 133, A.J. 1957. II, P.211, concl. Lasry; s. 23 mai 1958, ministre de l'Education nationale c/Mgr weber, p. 293, R.D.P. 1958, p.985, note Waline; Ass. 10 mars 1961, Union départementale des associations familiales de la Haute-Savoie, P. 172; 26 février 1964, ministre des Finances et des Affaires économiques c/Sté des Etablissements Millo-Frohlich, p. 139; Ass. 16 juin 1967,
Monod, p. 256, J.C.P. 1967. II. 15268, note Doli).

Le retard à l'entrée en vigueur d'une loi ou d'un règlement résultant de ce que les règlements d'application ne sont pas encore intervenus, ne se justifie donc que si ces règlements sont nécessaires (S.10 janvier 1958, Bourgin, p. 25; 26 octobre 1960, ministre des Anciens combattants c/dame Mériot, p.556), **c'est-à-dire si l'application de la loi ou du règlement est manifestement impossible avant la publication des textes d'application** (Ass. 10 mars 1961, Union départementale des associations familiales de La Haute-Savoie, p. 172; Ass. 16 juin 1967, Monod, p. 256, J.C.P. 1967. I. 15268, note Doli; S.28 février 1969, ministre des Armées c/Furno, p. 126; 17 février 1974, ministre de la Santé Publique c/Union pharmaceutique des sociétés mutualistes de la Haute-Garonne, p. 133; 12 mars 1975, Sébé, p. 185: 7 mai 1975, département du Puy-de-Dôme, p. 281.

حيث استناداً لما تقدم، اي وجوب تطبيق القانون بالشق القابل للتطبيق منه،

يتبين ان المشترع في لبنان سواء في الانتخابات النيابية الحاصلة في العام ٢٠١٨ او تلك التي حصلت في العام ٢٠٢٢، والتي لم تتناول كلتاها الدائرة ١٦، لم يتطرق الى تعديل المادة ١١١ او الى تعليق العمل بها، بل اكتفى في القانون النافذ حكماً رقم ٨ الصادر بتاريخ ٢٠٢١/١١/٣ بتعديل لمرة واحدة المواد ١١٣ (فقرة ٣) و ١١٥ (الفقرة ١) و ١١٦ بالنسبة الى الفصل الحادي عشر من القانون ٢٠١٧/٤٤ ، و علق العمل، استثنائياً و لمرة واحدة، بالمادة ١١٢ و الفقرة الأولى من المادة ١١٨ و ١٢١ و ١٢٢ الواردة ايضاً في الفصل الحادي عشر المعنون " في اقتراع اللبنانيين غير المقيمين على الأراضي البنانية"،

وبالتالي ان المشرع لدى تعليقه تطبيق المادة ١١٢ المتعلقة بالمقاعد الست المخصصة لغير المقيمين لم يعلق العمل بالفصل الحادي عشر بأكمله بل علق العمل بالمواد او فقرات المواد المتعلقة بها،

حيث يستفاد من هذا الامر أن المشترع على يقين ان المادة ١١١ قابلة للتطبيق بمعزل عن المادة ١١٢ وان تطبيقها يستوجب الاستناد الى المواد التي تتعلق بعملية اقتراع غير المقيمين

في شقها غير المتعلق بالمادة ١١٢ تماما كما حصل في الانتخابات النيابية السابقة خلال العامين ٢٠١٨ و ٢٠٢٢،

حيث من نحو ثالث،

ان قانون الانتخاب رقم ٢٠١٧/٤٤ نص في :

-المادة ١١١ على انه " يحق لكل لبناني غير مقيم على الاراضي اللبنانية ان يمارس حق الاقتراع في مراكز انتخابية في السفارات او القنصليات او في اماكن اخرى تحددها الوزارة وفقاً لاحكام هذا القانون وبالتنسيق مع وزارة الخارجية والمغتربين ، شرط ان يكون اسمه وارداً في سجلات الاحوال الشخصية وان لا يكون ثمة مانع قانوني يحول دون حقه في الاقتراع عملاً باحكام المادة الرابعة من هذا القانون" .

-المادة ١١٤ على انه : " تقوم الدوائر المختصة في المديرية العامة للاحوال الشخصية بالتثبت من ورود الاسم في السجل وتنظم ، بعد انتهاء المهلة المعطاة للتسجيل ، قوائم انتخابية مستقلة لكل سفارة او قنصلية بأسماء الذين ستتوافر فيهم الشروط القانونية ، على ان لا يقل عدد المسجلين في المركز الانتخابي الواحد عن ٢٠٠ ناخباً ، وتضع اشارة تحول دون امكانهم الاقتراع في محل اقامتهم الاصلي اضافة الى ذكر مكان التسجيل في الخارج "

-الفقرة ٢ من المادة ١١٥ على انه : " على وزارة الخارجية والمغتربين ان تنشر وتعمم القوائم اعلاه بكل الوسائل الممكنة وتدعو الناخبين الى الاطلاع عليها وتنقيحها عند الاقتضاء . تقوم كل سفارة وقنصلية بتوفير نسخ من هذه القوائم في مقراتها وتنشرها في موقعها الالكتروني في حال توفره " .

-المادة ١١٦ على انه : " ترسل الوزارة، بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين، عدد الناخبين الذي يحق لهم ممارسة حق الاقتراع في كل سفارة او قنصلية ، بحيث يجب على كل منها تحديد قلم للاقتراع او اكثر من قلم واحد في حال تجاوز عدد المسجلين في المركز الاربعماية ناخب . تحدد اقلام الاقتراع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية والبلديات بعد التنسيق مع وزير الخارجية والمغتربين وذلك قبل عشرين يوماً على الاقل من التاريخ المقرر

لاجراء الانتخابات ولا يجوز تعديل هذا التوزيع خلال الاسبوع الذي يسبق تاريخ اجراء الانتخابات الا لاسباب جدية وبمرسوم معلل " .

حيث يتبين من الاحكام المذكورة :

- أن للّبناني المقيم خارج لبنان حق التسجيل للاقتراع وحق اختيار السفارات او القنصليات لممارسة حقه في التصويت .

- ان القانون ٢٠١٧/٤٤ لو اراد تخويل غير المقيمين الذين عبروا عن رغبتهم بالاقتراع أن يصوّتوا في غير اماكن تسجيلهم لكان ذكر ذلك صراحة ،

حيث ان ما يعزز هذا المنحى:

١ -ان القوانين الانتخابيـــة يجب ان تفسر بشكل ضيق وحصري لانها ترتبط بالحقوق الدستورية.

٢-ان المهل المحددة فيها هي مهل دستورية .

٣- ان البيان المشترك الصادر عن وزارتي الداخلية والبلديات والخارجية والمغتربين بتاريخ ٢٠٢٥/٩/٣٠ دعا اللبنانيين غير المقيمين على الاراضي اللبنانية للمشاركة في الانتخابات النيابية المقبلة وممارسة حقهم في الاقتراع بالمطلق ولم يحددها بالنواب المذكورين في المادة ١١٢ من القانون،

٤-ان المادة ١١٥ اوجبت على وزارة الداخلية والبلديات ان ترسل بواسطة وزارة الخارجية والمغتربين الى سفارات وقنصليات لبنان في الخارج القوائم الانتخابية الاولية بأسماء الاشخاص الذين ابدوا رغبتهم بالاقتراع في الخارج وهذا النشر يبين حكماً عدد الناخبين المحتملين في كل قلم وتَوَفُر او عدم تَوَفُر شروط انشاء اقلام اقتراع،

حيث ان عدد المسجلين من غير المقيمين للانتخابات النيابية لعام ٢٠٢٦ قد بلغ ١٤٤،٤٠٦ ناخباً ، وقد جرى تنظيم القوائم الانتخابية المستقلة بأسمائهم وفقاً لأحكام المادتين ١١٤ و ١١٥ من القانون رقم ٢٠١٧/٤٤ ،

أي ان هنالك ١٤٤،٤٠٦ ناخباً قد أعربوا عن نيتهم بالاقتراع في مراكز انتخابية في السفارات او القنصليات، فيكون حرمانهم من حقهم الدستوري من شأنه ان يعرض السلطة التنفيذية للمساءلة عن مخالفتها الدستور،

حيث انطلاقاً من كافة ما تقدم تقول الهيئة الآتي:

١ – ان رأي الهيئة أعطي استناداً الى الوقائع المذكورة في كتاب طلب الاستشارة ووفق توصيف واقع الحال المذكور ضمنه،

٢ – ان حرية المواطن في ان يكون ناخباً ومنتخباً، والحق في دورية انتخابات نزيهة ، عامة وبالتصويت السري ، هي من الحقوق الدستورية المعلن عنها في الفقرة " ب" من مقدمة الدستور وفي المادة السابعة منه ولا يحدّ من هذه الحرية الا تحقق الظروف المنصوص عليها في المادة الرابعة من العهد الدولي للحقوق المدنية او السياسية لا سيما وجود خطر عام استثنائي يهدد وجود الدولة ويكون قد اعلن عنه بموجب قرار رسمي و بالتالي ان عدم اقرار النصوص القانونية اللازمة للمقاعد الست المخصصة للمرشحين غير المقيمين لا يمكن بأي حال من الاحوال و تحت اي ذريعة كانت ان يحول دون امكانية ممارسة الناخبين غير المقيمين لحقهم في الانتخاب،

٣ – أن المبدأ المستقرّ فقهاً واجتهاداً يقضي بقابلية النصوص القانونية للتجزئة، بحيث إن إبطال أو تعذّر تطبيق بعض أحكام القانون لا يستتبع حكماً سقوطه بكامله، متى كانت باقي مواده مستقلة وقابلة للتطبيق بذاتها،

٤ – ان ١٤٤،٤٠٦ ناخباً أعربوا عن نيتهم بالاقتراع في مراكز انتخابية في السفارات أو القنصليات و ان حرمانهم من حقهم الدستوري هذا سيعرّض السلطة التنفيذية للمساءلة عن مخالفتها الدستور،

٥ – ان عدم اقرار النصوص اللازمة للمقاعد الست المخصصة للمرشحين غير المقيمين لا يشكل استحالة قانونية تحول دون تطبيق سائر احكام الفصل الحادي عشر من القانون ٢٠١٧/٤٤ و تعديلاته انما يحتم على الادارة اتخاذ كافة الاجراءات التي تكفل و تؤمن حق الناخبين غير المقيمين في ممارسة حقهم بالانتخاب في المراكز التي اختاروها عن طريق تطبيق أحكام الفصل الحادي عشر التي لا تتناول و لا تتعارض مع استحالة تطبيق المادة ١١٢ تماماً كما حصل خلال انتخابات العامين ٢٠١٨ و ٢٠٢٠، على ان يقوموا بالاقتراع للمقاعد النيابية ال١٢٨،

لـــــذلك،

تبدي الهيئة استشارتها على الوجه المبين اعلاه.

بيروت في ١٣/١/٢٠٢٦

القاضي في هيئة التشريع والاستشارات

ماريز النعم

٢٠٢٦/٢/١٢
١١٨/أ/ح

٢٠٢٦ ١٨١
٢٠٢٦/٣/١٣

رئيس هيئة التشريع والاستشارات
في وزارة العدل

القاضي جويل فواز

تعرض هذه الاستشارة على حضرة المدير العام لوزارة العدل للتفضل باتخاذ الموقف المناسب.

بيروت في ١٣/١/٢٠٢٦

رئيس هيئة التشريع والاستشارات
في وزارة العدل

القاضي جويل فواز

١٢/٣/٢٠٢٦

رئيس هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل