بسم الله الرحمن الرحيم

ليبيا **باسم الشعب**

المحكمة العليا

الدائرة الدستورية

بجلستها المنعقدة علناً صباح يوم الأحد 13 شعبان 1444 ه الموافق 2023.03.05 ميلادية ، بمقر المحكمة العليا بمدينة طرابلس .

برئاسة المستشار: **عبدالله محمد أبورزيزة.** " رئيس المحكمة "

وعضوية المستشارين الأساتذة: **أحمد بشير بن موسى.** **فتحي حسين الحسومي.**

بشير علي العكاري. **نصر الدين محمد العاقل.**

بالنور عاشور الصول. **عمر عبدالخالق الزوي.**

مصطفى امحمد المحلس. **علي أحمد النعاس.**

محمد أحمد الخير. **د. موسى الشتيوي النايض.**

عبدالسميع محمد البحري. **شعبان ميلاد الحبيشي.**

يوسف المرتضى الشاعري. **عبدالقادر عبدالسلام المنساز.**

امحمد الفيتوري سالم.

وبحضور رئيس النيابة

بنيابة النقض الأستاذ: **مصباح نصر الجدي.**

وأمين سر الدائرة السيد: **الصادق ميلاد الخويلدي.**

أصدرت الحكم الآتي

في قضية الطعن الدستوري رقم (70/4) **ق**

بشأن استحداث محكمة دستورية بموجب قانون صادر عن مجلس النواب

بتاريخ 2022.12.06**م**

المقدم من : 1. *** ، 2. ***

3. *** ، 4. *** ، ***

(**يمثلهم المحامي/ خليفة سليمان الأطرش**)

ضـــد : **رئيس مجلس النواب بصفته**

(**تنوب عنه/ إدارة القضايا**)

www.supremecourt.gov.ly

بعد الاطلاع على الأوراق ، وتلاوة تقرير التلخيص ، وسماع المرافعة الشـــفوية ورأي نيابة النقض ، وبعد المداولة .

الوقائع

أقام الطاعنون الطعن الدستوري الماثل بصحيفة اختصموا فيها رئيس مجلس النواب بصفته، قالوا شرحا لها ما حاصله أن مجلس النواب أصدر بتاريخ 2022.12.06م قانونا باستحداث محكمة دستورية بالمخالفة للقواعد الدستورية المقررة في الإعلان الدستوري المؤقت والقواعد الدستورية العامة، وخلصوا إلى طلب الحكم بعدم دستوريته.

الإجراءات

بتاريخ 2022.12.11م قرر محامي الطاعنين الطعن بعدم دستورية القانون بإنشاء المحكمة الدستورية لدى قلم كتاب المحكمة العليا، مُسددا الرسم ومودعا الكفالة وسند وكالته عن الطاعنين ، ومذكرة بأسباب الطعن وأخرى شارحة .

وبتاريخ 2023.01.01م أودع أصل ورقة إعلان الطعن معلنة إلى المطعون ضده بصفته عن طريق إدارة القضايا بتاريخ 2022.12.15م ضمن حافظة مستندات حوت صورة من القانون المطعون فيه، وصورة من دعوة رئيس مجلس النواب أعضاءَ المجلس لانعقاد جلسة رسمية، وصورة من بيان صادر عن رئيس المجلس متضمنا صدور القانون بإنشاء المحكمة الدستورية.

وبتاريخ 2023.01.05م أودع أحد أعضاء إدارة القضايا مذكرة بدفاعه عن المطعون ضده بصفته ضمَّنها دفعاً أصلياً ببطلان الطعن للتقرير به من غير ذي صفة وبعدم قبوله لتجهيله بالمسألة الدستورية، ولرفعه علي غير ذي محل، ولانتفاء المصلحة الشخصية المباشرة لدى الطاعنين، واحتياطيا برفضه موضوعا.

وبتاريخ 2023.01.26م أودع محامي الطاعنين مذكرة رادة على مـــذكرة دفـــاع المطعون ضده بصفته .

وأودعت نيابة النقض مذكرة أبدت فيها رأيها بقبول الطعن شكلا، وفي الموضوع بعدم دستورية القانون المطعون فيه. وبالجلسة المحددة لنظر الطعن تمسكت النيابة برأيها.

www.supremecourt.gov.ly

الأسباب

حيث إنه عن شكل الطعن، فعن الدفع ببطلانه للتقرير به من غير ذي صفة بمقولـــة إن الطاعنين ممن يجب أن تنوب عنهم إدارة القضايا في التقرير عنهم بالطعن، فإنه ولئن تضمنت صحيفة الطعن انتساب بعض الطاعنين لعضوية مجلس النواب وبعضهم الآخر لمجلس الدولة، إلا أنها خلت مما ينبئ صراحة أو دلالة عن أن رفعهم الطعن كان بصفاتهم لا عن أنفسهم. ولذا فإن إدارة القضايا لا تكون لها صفة في تمثيلهم ، لتنعقد الصفة لأي محام مقبول للترافع أمام المحكمة العليا بموجب وكالة صادرة عنهم، شأنهم في ذلك شأن أي فرد. وعليه، فإن الطعن ــ وقد تم التقرير به من أحد المحامين المقبولين أمام المحكمة العليا، مستوفيا لشروطه القانونية ــ يكون مقرراً به من ذي صفة، ما يضحى معه الاحتجاج بنص الفقرة الأولى من المادة الرابعة من القانون رقم 87 لسنة 1981م بشأن إدارة القضايا في غير محله.

وأمّا عن التجهيل بالقاعدة الدستورية التي رُفِع على أساسها الطعنُ، فإنه من مطالعة صحيفته يبين أنها جاءت متضمنة تحديدا بمناعٍ يرى الطاعنون أنها تشكل عيوبا تردَّى فيها مُصْدِرُ القانون محل الطعن، وذلك على نحوٍ ما سيرد بمناسبة تقييم مدى دستورية القانون الطعين في ضوئها .

وحيث إنه عن الدفع بعدم قبول الطعن لانعدام محله بمقولة عدم تـــدليل الطـــاعنين على صدور القانون وقد خلت حافظة مستنداتهم منه، فإن ما تمت الإشارةُ إليه في ديباجة هذا الحكم من وجود صورة منه ضمن مفردات تلك الحافظة يُظْهِرُ عدم صحة ذلك وبعده عن محجة الصواب، ذلك أن ثبوت إصدار القانون أو عدمه – في واقعة الحال – يُعدُّ من مسائل الواقع التي للمحكمة أن تستَدِلَّ عليها وتثبتها بكافة طرق الإثبـــات المقـــررة فـــي القانون ، وأنه بمطالعة المستندات المرفقة من الطاعنين بالحافظة المودعة بملف الطعـــن بتاريخ 2023.01.01م والمتمثلة في صورةٍ من دعوةٍ لانعقاد جلســـة رســـمية موجهـــة لأعضاء مجلس النواب صادرة عن رئيس المجلس بتـــاريخ 2 ديســـمبر2022م لانعقـــاد الجلسة يوم الثلاثاء الموافق للسادس من ذات الشهر لمناقشة عددٍ من القوانين المُدْرَجةِ في جدول أعمال المجلس، وصورة من القانون المطعون فيه والذي صُدِّرت ديباجتُهُ بعبـــارة (قانون بإنشاء المحكمة الدستورية) ، وجاء في مادته الثانية والخمسين (يُنشر هذا القانون في الجريدة الرسمية ، ويعمل به من تاريخ صدوره) ، ثم ذُيِّل بعبارة (مجلس النـــواب ،

صدر بتاريخ الثلاثاء الموافق 2022.12.06م) ، وصورة ضوئية لبيانٍ (منشور في صفحة المركز الإعلامي لرئيس مجلس النواب الليبي) صادرٍ عن رئيس المجلس بتاريخ 7 ديسمبر 2022م جاء فيه (نؤكد بأن إصدار مجلس النواب لقانون إنشاء المحكمة الدستورية هو تأكيدٌ على حماية الحريات والحقوق وإضافة قضاء متخصصٍ في الشأن الدستوري...) ، ثم اختُتِم بعبارة (وأخيراً نؤكد بأن ما اتخذه مجلس النواب من إصداره لقانون المحكمة الدستورية هو أمرٌ يحقق العدالة...) ، كل ذلك كان مبعث اطمئنانِ هذه المحكمة تولّد عنه ما يكفي لديها دليلا على صدور القانون سيما إزاء عدم منازعةِ الحاضر عن المطعون ضده بصفته في حجية تلك الوثائق في الإثبات. ولا يُغيّر من ذلك ما جاء – عقب كل ما تقدم – في بيانٍ مُشتَرَك لرئيسي مجلسي النواب والدولة ذهبا فيه إلى القول بأنهما اتفقا على عدم إصدار ذلك القانون ، ولا صدور بيانٍ من المكتب القانوني لمجلس النواب يفيد عَدَمَ صدوره ، وذلك لعدم صلاحية أي منهما لترتيب أي أثرٍ قانوني منتجٍ لما سعياً للوصول إليه ، لافتقار أولهما لسندٍ يخول مُصْدِريْه الاتفاق على ترك العمل بقانون بعد إصداره ، ولأن ثانيهما لا يعدو كونه رأياً لا قيمة له صدر عن مخالفٍ لبيان سبق صدوره عن رئيسه .

وحيث إنه عن الدفع بانتفاء المصلحة الشخصية المباشرة للطاعنين ، فإنه لما كان قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن للمصلحة في الدعوى الدستورية مفهوماً خاصاً ؛ فهي تتحقق في جانب الطاعن متى كان التشريع موضوع الطعن واجب التطبيق عليه أو أن تطبيقه عليه سيكون حتمياً . ولا تنتفي هذه المصلحة عن الطعن في أي تشريع أو إجراء مخالف للدستور إلا إذا كان تطبيقه منحصراً في فئة لا ينتمي إليها الطاعن . وإذ كان محل الطعن الماثل قد انصب على عدم دستورية قانون بإنشاء محكمة دستورية ، وهو قانونٌ يخاطب عموم الأشخاص لا فئة منهم فحسب، وكان الطاعنون – وهم ممن يندرجون في عموم ذلك – فإن مصلحة شخصية مباشرة في الطعن بعدم الدستورية تكون قائمة في جانبهم .

لما كان ما تقدم ، فإن ما أقامت عليه إدارة القضايا مناعيها للحيلولة دون قبول الطعن يضحى مردوداً بما يتعين معه الالتفات عنها.

وحيث إن الطعن استوفى أوضاعه المقررة قانوناً ، فهو مقبول شكلاً .

وحيث ينعى الطاعنون على القانون المطعون بعدم دستوريته من عدة وجوه وهي :

www.supremecourt.gov.ly

1. عدم اختصاص مجلس النواب ولائياً ، ذلك أن المادة الثانية من القانون رقم 4 لسنة 2014م بشأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب حصرت اختصاصه بقولها: [يتولى مجلس النواب إقرار تشريعات المرحلة الانتقالية...] . ومعنى ذلك أن التشريعات الدائمة تخرج عن ولايته ، ومن باب أولى أن تخرج من ولايته ما يتعلق منها بالمسائل الدستورية الصرفة التي هي أعلى وأسمى من التشريعات العادية التي يختص بها مجلس النواب، بدليل أنّ الهيئة المنتخبة لصياغة مشروع الدستور الجديد هي من تولت النص على إنشاء المحكمة الدستورية في المادة 147 من الباب الخامس ، كما أن الإعلان الدستوري وتعديلاته والاتفاق السياسي الموقع بمدينة الصخيرات لم يمنحا المجلس حق إنشاء هذه المحكمة ولم يفوضاه في ذلك .
2. مصادرته حق التقاضي الذي هو من الحقوق الأساسية والأصلية والقديمة لكل المجتمعات ، ومنصوص عليه في كافة الدساتير . وقد نُص عليه في المادة 14 من الدستور الصادر سنة 1951م ، وتأكد بالمادة 33 من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر في 2011.8.03م ، كما تضمنه مشروع الدستور الجديد في المادة 71 منه ، لأن أهمية هذا الحق تكمن في إقامة العدل والمساواة بين الناس وتحقيق السلم والأمن الاجتماعيين والتي هي من مقومات دولة القانون .
3. عدم جواز تحصين أي تشريع من رقابة القضاء ، ذلك أن القانون المطعون بعدم دستوريته قيدّ رفع الدعوى على إذن من السلطة التي أصدرت التشريع ، بأن علق رفع الدعوى على موافقة رئيس مجلس النواب أو بناء علي طلب عشرة نواب أو رئيس الحكومة أو عشرة وزراء وفق ما تضمنته المادة 21 من ذلك القانون ، وهو ما يحرم المواطنين من حقهم في التقاضي المنصوص عليه في الإعلان الدستوري والمكفول بكافة الشرائع ، والذي هو من الحقوق الطبيعية للأفراد والتي لا يجوز المساس بها .

وحيث إن الطعن في مجمل أسبابه سديد ، ذلك أن السلطة ليست امتيازاً شخصياً لأحد يمارسها بمشيئته الخاصة دون اعتبار للقواعد الأساسية التي تضبط عمل السلطات في الدولة وتنظم علاقات بعضها ببعض ، بل يباشرها الذي يتقلدها نيابة عن الجماعة ولصالحها ، متقيدا في ذلك بقيمها ، غير متجاوز للحدود المرسومة له بموجب التشريع

www.supremecourt.gov.ly

الذي أوجده ، فيكون من مقتضيات التزام السلطة بمبدأ المشروعية ألاّ تخل تشريعاتها بحقوق صارت مصانة من العبث بها واستقرت باستقرار فكرة خضوع السلطات الحاكمة بالدولة وامتثالها لقواعد تسمو عليها وتحد من سلطاتها وفقا لنصوصها الآمرة بغية تحقيق مصالح عامة يقوم عليها هذا التنظيم . فإذا انقطع اتصال هذه القواعد بأهدافها ، وقع الإجحاف بحق المواطنين الذي كفلته الدساتير ، مما يقتضي رَدّ هذه السلطات إلى حدود المشروعية حال مجاوزتها ما رُسِمَ لها .

لما كان ذلك ، وكان يبين من الإعلان الدستوري المؤقت الصادر بتاريخ 2011.8.03م أنه أورد في ديباجته "وإلى أن يتم التصديق على الدستور الدائم في استفتاء شعبي عام ، فقد رأى المجلس الوطني الانتقالي المؤقت أن يصدر هذا الإعلان الدستوري ليكون أساسا للحكم في المرحلة القادمة". كما نصت مادته الثلاثون (المتعلقة بنظام الحكم خلال المرحلة الانتقالية) وما طرأ عليها بموجب التعديل الأول لسنة 2012م الصادر بتاريخ 2012.3.13م على أنه بعد إعلان التحرير ، يقوم المجلس الانتقالي بالآتي : إصدار قانون خاص بانتخاب المؤتمر الوطني العام ، وتعيين المفوضية العليا للانتخابات ، والدعوة إلى انتخاب المؤتمر الوطني العام الذي بدوره يقوم بتعيين رئيس الوزراء ، واختيار هيئة تأسيسية من غير أعضائه لصياغة مشروع دستور للبلاد تسمى الهيئة التأسيسية لصياغة الدستور ، إلخ ، ويطرح مشروع الدستور للاستفتاء عليه ، ويصدر المؤتمر الوطني العام قانون الانتخابات العام وفقا للدستور . ثم وفي التعديل الرابع نص في مادته الأولى على تعديل العبارة الأخيرة من الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري رقم (1) لسنة 2012م مانحاً المؤتمر الوطني العام سلطة التشريع في المواضيع التالية : إقرار الموازنة العامة والحساب الختامي ، إعلان حالة الطوارئ ورفعها إعلان الحرب وإنهائها، إقالة رئيس المؤتمر الوطني العام أو أحد نائبيه أو أحد أعضاء المؤتمر ، سحب الثقة من الحكومة ، المصادقة على المعاهدات الدولية ، التشريعات المنظمة لشؤون الإدارة المحلية والانتخابات العامة ، التشريعات التي ترتب على الخزانة العامة التزامات مالية غير واردة بالموازنة العامة ، التشريعات التي تضع شروطا لتولي المناصب العامة والسيادية ، كل ما يعرض السلم الأهلي والوحدة الوطنية للخطر . ثم وفي ذات السياق نص التعديل الخامس الصادر بتاريخ 11- أبريل – 2013م ، في مادته الثالثة على أن يقوم المؤتمر الوطني العام بالآتي : تعيين رئيس للوزراء ، إعادة تشكيل المفوضية العليا لانتخاب هيئة تأسيسية بموجب قانون خاص بتحديد معايير وضوابط انتخابها .

وبالبناء على ما تقدم ، فإن الذي يبين هو أن المشرع الدستوري حدد اختصاصات السلطات التشريعية ، بمختلف مسمياتها ، في هذه المرحلة الانتقالية والمؤقتة بإطار عام لعملها

www.supremecourt.gov.ly

في هاتين المرحلتين ، وذلك بحصره في إصدار القوانين والتشريعات التي تستلزمها المرحلة وصولا إلى المرحلة الدائمة ، الأمر الذي كان ينبغي معه على مجلس النواب – باعتباره خلفا لمن سبقه من تلك السلطات – أن يَقصِرَ عمله على ما أراده له المشرع الدستوري ، وفي نطاق حدود ما كان مرسوما لسلفه ، ومن ثم ، فإن أي تشريع يصدر عنه لا تقتضيه حاجة البلاد في هذه المرحلة ، ولا يؤدي إلى تسريع الانتقال إلى المرحلة الدائمة، أو ليس من شأنه أن يعالج مسائل حياتية عاجلة لعموم الناس ، يخرج عن الولاية التشريعية لهذا المجلس . وإذ كان استحداث محكمة دستورية ليس شأناً عاجلاً أو ضرورياً لوجود مؤسسة دستورية تزاول هذا العمل منذ سبعة عقود ، ولا وجود لتفويض دستوري لإنشائها ولا تستلزمها المرحلة بحسبان وجود جسم قضائي قائم يختص بمراقبة دستورية القوانين ، فإن إصدار المجلس للقانون المطعون عليه – مع ما فيه من مخالفة لمدلول نص المادة الثانية من القانون رقم 4 لسنة 2014م في شأن اعتماد النظام الداخلي لمجلس النواب الذي يتحدد به اختصاص المجلس في تشريعات التي تستلزمها المرحلة الانتقالية – يشكل مخالفة صريحة لنصوص الإعلان الدستوري التي لم تتضمن أي تخويل له بإصدار ما يمس سلطة قضائية ويقوض استقلالها بإنشاء جسم قضائي انتقاصاً من ولاية جهة قضائية قائمة ، علاوة على ما ينطوي عليه عمله هذا من مصادرة لحق التقاضي الذي أكد عليه الإعلان ذاته بالنص في المادة السادسة منه على أن : (الليبيون سواء أمام القانون ومتساوون في التمتع بالحقوق السياسية والمدنية) ، وفي المادة 33 على أن (التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي) . لذلك فإنّ مجلس النواب بنصه في المادة 21 من القانون المطعون عليه على أن "تختص المحكمة الدستورية دون غيرها بما يأتي : أ- الرقابة علي دستورية القوانين واللوائح الصادرة والمنظمة لعمل السلطة التشريعية علي النحو المنصوص عليه في المواد التالية ، ولا يجوز لها قبول الطعن بعدم دستورية أي نص قانوني أو إجرائي بدعوى مبتدأة إلا من قبل رئيس مجلس النواب ، أو عشرة نواب علي الأقل ، أو رئيس الحكومة أو عشرة وزراء) ، يكون بنصه هذا قد أوجد نظاماً خاصاً للنظر في دستورية القوانين حظر من خلاله على عموم الأفراد والأشخاص الاعتبارية رفع الدعاوى الدستورية ليجعلها رهناً بمشيئة من لا تنشأ المحاكم الدستورية إلا لمراقبة ما يصدر عنه من تشريعات . وحيث إنه من غير المتصور ممن أصدر تشريعاً أن يطعن فيه حقيقةً بعدم الدستورية ، لذا فإن نص المادة 21 من قانون إنشاء المحكمة الدستورية المشار إليه ، من شأنه الانتقاص من حق اللجوء للقضاء الذي كفلته كافة الدساتير والشرائع السماوية، ويكون – من ثم – قد نال من حق التقاضي ، وحرم كافة

www.supremecourt.gov.ly

الليبيين وعموم الأشخاص من الدفاع عن حقوقهم، والمناضلة من أجلها بالطريق القانوني ، مما يصم – لكل ما سبق – القانون محل الطعن بعدم الدستورية ، ويتعين معه القضاء بذلك .

فلهذه الأسباب

حكمت المحكمة بقبول الطعن شكلا وبعدم دستورية القانون الصادر عن مجلس النواب بتاريخ 2022.12.06م بإنشاء المحكمة الدستورية ، وإلزام المطعون ضده بصفته المصاريف ، وينشر هذا الحكم في الجريدة الرسمية .

المستشار **عبدالله محمد أبورزيزة** **" رئيس المحكمة "**	**المستشار** **أحمد بشير بن موسى**	**المستشار** **فتحي حسين الحسومي**
المستشار **بشير علي العكاري**	**المستشار** **نصر الدين محمد العاقل**	**المستشار** **بالنور عاشور الصول**
المستشار **عمر عبدالخالق الزوي**	**المستشار** **مصطفى امحمد المحلس**	**المستشار** **علي أحمد النعاس**
المستشار **محمد أحمد الخير امبارك**	**المستشار** **د. موسى الشتيوي النايض**	**المستشار** **عبدالسميع محمد البحري**
المستشار **شعبان ميلاد الحبيشي**	**المستشار** **يوسف المرتضى الشاعري**	**المستشار** **عبدالقادر عبدالسلام المنساز**
المستشار **امحمد الفيتوري سالم**		

الصادق ميلاد خويلدي
أمين سر الجلسة

* **ملاحظة** : نطق بهذا الحكم الهيئة المنعقدة من المستشارين الأساتذة :

عبدالله محمد أبورزيزة ، أحمد بشير بن موسى ، فتحي حسين الحسومي ، فرج عبدالله بن عائشة نصر الدين محمد العاقل ، بالنور عاشور الصول ، مصطفى امحمد المحلس ، علي أحمد النعاس د. موسى الشتيوي النايض ، عبدالسميع محمد البحري ، شعبان ميلاد الحبيشي، يوسف المرتضى الشاعري عبدالقادر عبدالسلام المنساز ، امحمد الفيتوري سالم ، محمد عامر الزعلوك ، عبدالتواب محمد أبوسعد .

ط / سعاد ..

www.supremecourt.gov.ly