

إصدار القوانين ونشرها واجب دستوري على رئيس الجمهورية

بقلم

وليد عبلا

استاذ في كلية الحقوق والعلوم السياسية والادارية
الجامعة اللبنانية

نُشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٣٠ تاريخ ١٢ حزيران ٢٠٠٦ قانون تعديل بعض مواد القانون رقم ٩٣/٢٥٠ تاريخ ١٤/٣/١٩٩٣ وتعديلاته (انشاء المجلس الدستوري) وقانون تنظيم شؤون طائفة الموحدين الدروز دون توقيع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ودون رقم بعد ان اصبحا نافذين حكماً لانقضاء المهلة الدستورية لإصدارهما وذلك تطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٧ من الدستور معطوفة على المادة ٥٦ منه^(*).

وكان مجلس النواب قد أقرّ القانونين المذكورين أعلاه بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ٢٠٠٥، إلا أن رئيس الجمهورية لم يصدرهما في حينه بل طلب الى مجلس النواب اعادة النظر فيهما مستعملاً حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة ٥٧ من الدستور. وبعد مناقشة ثانية أقر مجلس النواب مجدداً في جلسته المنعقدة بتاريخ ٣ و٤ ايار ٢٠٠٦ هذين القانونين بغالبية تفوق الغالبية المطلقة من مجموع اعضائه (التي هي ٦٥ نائباً) تطبيقاً للمادة ٥٧ ذاتها اذ وافق على قانون تعديل بعض مواد القانون رقم ٩٣/٢٥٠ بأكثرية ٦٨ صوتاً وعلى قانون تنظيم طائفة الموحدين الدروز بأكثرية ٧٤ صوتاً. ولكن على الرغم من إقرارهما ثانية بأكثرية تفوق الغالبية المطلقة أصرّ رئيس الجمهورية على عدم إصدارهما ونشرهما كما يقضي بذلك الدستور تاركاً مهلة الأصدار تتقضي فيصبح القانونان نافذين حكماً وذلك كتعبير عن رفضه لمضمون هذين القانونين المخالفين برأيه للدستور.

وهذه ليست المرة الاولى منذ تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ التي ينشر فيها قانون دون توقيع رئيس الجمهورية كونه اصبح نافذاً حكماً استناداً الى المادة ٥٧ (المعدلة) من الدستور. فقد سبق ان نشر في عدد الجريدة الرسمية رقم ٢٨ تاريخ ١٧/٦/١٩٩٩ قانون تعديل بعض احكام قانون البلديات (المرسوم الاشتراعي ٧٧/١٨) دون توقيع رئيس الجمهورية (ورئيس مجلس الوزراء) ودون رقم بعد أن اصبح نافذاً حكماً وفقاً للمادة ٥٧ المذكورة (وكان مجلس النواب قد أقرّ هذا التعديل في ١٧/٣/١٩٩٩). ولم يثر نشر هذا القانون اي ردود فعل سلبية آنذاك ولم يزعم أحد ان نشر قانون من دون توقيع رئيس الجمهورية "تجاوز واضح وفاضح لمقام الرئاسة" كما صرح مؤخراً احد النواب!

(*) بعد الانتهاء من اعداد هذا البحث (في مطلع كانون الاول ٢٠٠٦) نشرت عدة قوانين اخرى وفقاً لاحكام المادة ٥٧ (فقرة ٢) من الدستور. انظر مثلاً الجريدة الرسمية العدد ٦٠ تاريخ ٢١/١٢/٢٠٠٦.

والسؤال الذي يطرح نفسه: هل يحق لرئيس الجمهورية الامتناع عن اصدار القوانين التي يقرها مجلس النواب وبخاصة تلك التي يصر عليها بعد قراءة ثانية بالغالبية المطلقة من مجموع اعضائه؟ هذا ما سنحاول الاجابة عنه مبينين حدود الصلاحيات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية بهذا الشأن، على ان نوضح قبل ذلك ما هو المقصود بالاصدار والنشر ومفاعيلهما القانونية.

اولاً: معنى الاصدار والنشر ونتائجهما

تمر "صناعة القوانين" (حسب التعبير الذي استخدمه المجلس الدستوري اللبناني)^(١) بمرحلتين: مرحلة المبادرة التشريعية التي تتمثل بمشاريع القوانين او اقتراحات القوانين التي ترد الى مجلس النواب ان من مجلس الوزراء (بالنسبة لمشاريع القوانين) او من النواب أنفسهم (بالنسبة لاقتراحات القوانين) استنادا الى المادة ١٨ من الدستور التي تمنح مجلس النواب ومجلس الوزراء حق اقتراح القوانين، ومرحلة المناقشة التشريعية وهي المرحلة التي يتم خلالها مناقشة مشروع او اقتراح القانون من الهيئة العامة لمجلس النواب تمهيداً لاقتراره (كما ورد او بعد ادخال تعديلات عليه) او رفضه.

عندما يقرّ مجلس النواب مشروع او اقتراح قانون يكتسب هذا المشروع او الاقتراح صفة القانون. لكنه لا يصبح نافذاً وواجب التطبيق الا بعد ان يجتاز مرحلتين اضافيتين هما الاصدار والنشر. وهاتان المرحلتان من اختصاص رئيس الجمهورية. ومع انهما اجراءان مختلفان تماماً، فقد حدث خلط بينهما في فرنسا في الماضي^(٢) لم يسلم منه الدستور اللبناني بدوره عند صدوره في العام ١٩٢٦ اذ وردت كلمة "نشر" بمعنى "الاصدار" في اكثر من مادة (انظر المواد ١٩ و ٥١ و ٥٦ و ٥٧ و ٧٩ القديمة) وقد تدارك التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ هذا الخطأ وعمل على تصحيحه^(٣).

الاصدار (Promulgation)

ينطوي الاصدار على معان كثيرة وتترتب عليه نتائج قانونية بالغة الاهمية. فالاصدار يعني: ان القانون موضوع الاصدار قد تمت الموافقة النهائية عليه من مجلس النواب بصورة صحيحة وفقاً للاجراءات المنصوص عليها في الدستور، وان نص القانون الذي اصدره رئيس الجمهورية هو النص الصحيح (authentique) الذي أقره مجلس النواب دون تعديل او تحوير (انظر المادتين ٥١ و ٥٦ من الدستور)، وان رئيس الجمهورية بإصداره القانون إنما يطلب بصفته رئيس الدولة الى جميع موظفي الدولة والعاملين في مؤسساتها التقيد بأحكام هذا القانون والسهر على تطبيقه كل واحد ضمن نطاق اختصاصه وصلاحياته، واخيراً فإن الاصدار هو الذي يعطي للقانون تاريخه الصحيح، بمعنى أن القانون يأخذ تاريخ مرسوم الاصدار.

وبإصداره القانون يكون رئيس الجمهورية قد أكد رسمياً ولادة القانون الجديد بعد اكتمال مقوماته التشريعية وجعله نافذاً. بيد أن الاصدار وخلافاً لما يعتقد البعض لا يدخل في عملية

(١) قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠١/٤ تاريخ ٢٩ ايلول ٢٠٠١.

(٢) أنظر بهذا الصدد:

Colin (A) et Capitant (H), Traité de droit civil, Dalloz, T. 1, 1953, p. 138 et s.; Voir aussi: Weill (A), Droit civil, introduction générale, Dalloz, 3^{ème} éd., p. 96 et s.

(٣) حول توضيح الاجتهاد الفرنسي لمعنى الاصدار، انظر:

Massot (J.) in La Constitution de la République française (sous la direction de Luchaire (F.) et Conac (G.)), Economica, 2^{ème} éd. 1987, p. 401.

تكوين القانون^(١). فالقانون ينشأ فور إقراره من قبل مجلس النواب، وهو يكتسب قوة نفاذه (sa force exécutoire) من موافقة مجلس النواب عليه لا من مرسوم اصداره. لذا نقول أن للإصدار مفعولاً اعلانياً (déclaratif) لا انشائياً (constitutif) لأن الذي ينشئ القانون هو مجلس النواب الذي اناط الدستور به سلطة التشريع (المادة ١٦ من الدستور). أما رئيس الجمهورية فهو يعلن ان القانون قد نشأ بصورة صحيحة وانه اصبح جزءاً من تشريعات الدولة. وعليه، فالإصدار ليس جزءاً من عملية التشريع كما يرى البعض^(٢) بل هو عمل صادر عن رئيس الجمهورية في نطاق علاقته مع مجلس النواب ويعتبر لهذا السبب، بحسب اجتهاد القضاء الاداري في فرنسا ولبنان، من الاعمال الحكومية (les actes de gouvernement) التي لا تخضع للرقابة القضائية^(٣).

الا ان الاصدار لا يكفي وحده لجعل القانون مطبقاً وملزماً للناس إذ لا بد من ان يتبعه اجراء آخر هو النشر.

النشر (Publication)

اذا كان الاصدار يعطي للقانون صيغته النهائية ويجعله نافذاً (exécutoire) كقانون من قوانين الدولة، فإن القانون لا يصبح معمولاً به وملزماً للناس الا بعد اعلانه ومعرفتهم به. فالنشر اجراء مادي يلي الاصدار ويهدف الى اعلام الناس بوجود القانون الجديد وتاريخ دخوله حيز التطبيق. وهذا الاعلان يتم عن طريق النشر في الجريدة الرسمية. وعندما ينشر القانون تنشأ قرينة قانونية (présomption légale) على ان هذا القانون اصبح معلوماً من الجميع وبالتالي على كافة الناس التقيد بأحكامه تحت طائلة المسؤولية فلا يقبل من احد بعد نشر القانون التذرع بجهله لهذا القانون (Nul n'est censé ignorer la loi)^(٤).

ولعل من المفيد ان نذكر ايضاً ان نشر القانون هو الذي يطلق مهلة الطعن بعدم دستوريته امام المجلس الدستوري المحددة بخمسة عشر يوماً تلي نشره في الجريدة الرسمية (المادة ٩ من القانون ٩٣/٢٥٠ والمادة ٣١ من القانون ٢٤٣/٢٠٠٠). فإذا انقضت هذه المهلة ولم

(١)

Carré de Malberg, Contribution à la théorie générale de l'Etat, T.1, 1920, p.460 et s. ; Prétot (M.) et Boulouis (J.), Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 10ème éd., p. 728. Mais voir, Duguit(L.), Traité de droit constitutionnel, T.4, 2°éd., 1924, p.623 et s.

(٢) انظر مثلاً:

Sauvignon(E.), La promulgation des lois : réflexions sur la jurisprudence Desreumeaux, RDP, 1981, pp.989-1015. Selon cet auteur, « la promulgation est à la fois le dernier acte de la procédure législative et le premier acte d'exécution de la loi »(p.1005). Nous ne partageons pas cet avis puisque nous considérons que la procédure législative s'achève avec le vote du texte par le parlement. La promulgation n'est en fait, selon les termes du Conseil d'Etat français, que le moyen de rendre une loi exécutoire (C.E. Ass., 8 février 1974, Commune de Montory, Rec.p.93)

(٣) انظر على سبيل المثال:

C.E., 3 novembre 1933, Desreumeaux, Rec., p. 993.

مجلس شورى الدولة، قرار صادر بتاريخ ١٦ تشرين الثاني ١٩٩٥، اللواء منير مرعي/ الدولة اللبنانية- وزارة الدفاع، نشر في "النهار" بتاريخ ١١/٢١/١٩٩٥.

(٤) حول مدى صلاحية القضاء للتحقق من صحة النصوص القانونية المنشورة في الجريدة الرسمية، أنظر:

Laferrrière (J.), De l'authenticité du texte des lois publiées au "Journal officiel", RDP, 1949, pp.113-152.

يطعن فيه من المراجع التي يحق لها الطعن والمحددة في المادة ١٩ من الدستور اصبح القانون محصنا.

نشير اخيراً الى ان اصدار القانون يتم بمرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة فقط دون سائر الوزراء (المادة ٥٤) وينشر في الجريدة الرسمية. والصيغة المستعملة هي: "أقر مجلس النواب وينشر رئيس الجمهورية القانون التالي نصه". وهذه الصيغة تعود الى ما قبل تعديل الدستور في العام ١٩٩٠ عندما كان الدستور يستعمل كلمة "ينشر" بمعنى "يصدر" كما ذكرنا. لكنها اليوم لم تعد برأينا تتلاءم مع أحكام الدستور والأصح أن تعدل لتصبح على الشكل الآتي: "أقر مجلس النواب ويصدر رئيس الجمهورية القانون الآتي نصه". وهذه هي الصيغة المعتمدة في فرنسا منذ الجمهورية الثالثة^(١).

ثانياً: رئيس الجمهورية ملزم بإصدار القانونين وطلب نشرها

تنص المادة ٥١ (المعدلة) من الدستور على ان "يصدر رئيس الجمهورية القوانين وفق المهل المحددة في الدستور بعد ان يكون وافق عليها المجلس ويطلب نشرها...". والمهل المشار اليها في هذه المادة محددة في المادة ٥٦ من الدستور التي تنص على أن "يصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة ويطلب نشرها. اما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً بوجوب استعجال اصدارها فيجب عليه ان يصدرها في خلال خمسة ايام ويطلب نشرها".

يتبين من المادتين المذكورتين انه يتوجب على رئيس الجمهورية ان يصدر القوانين التي وافق عليها مجلس النواب في خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة ويطلب نشرها. وتخفف هذه المهلة الى خمسة ايام بالنسبة للقوانين التي يقرر المجلس عند الموافقة عليها استعجال اصدارها. كما انه بمقتضى المادة ٧٩ "على رئيس الجمهورية ان يصدر القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشكل والشروط نفسها التي تصدر وتنتشر بموجبها القوانين العادية". فصلاحيه رئيس الجمهورية بما يختص بإصدار القوانين صلاحية مقيدة (une compétence liée) على اعتبار انه ملزم بإصدارها ضمن المهلة المحددة دستوراً^(٢).

ولا يصبح رئيس الجمهورية في حل من اصدار القانون الا اذا استعمل، ضمن مهلة الاصدار، حقه الدستوري بطلب اعادة النظر في القانون. بمعنى آخر، فإن على رئيس

(١) إن الصيغة المعتمدة في فرنسا بالنسبة للقوانين التي يقرها البرلمان (بغرفتيه) هي:

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté; le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit : (texte de la loi)...

للاطلاع على الصيغ التي تستعمل في الحالات الأخرى انظر:

Lavroff (G.), Le droit constitutionnel de la V^e République, Dalloz, 3^{ème} éd. 1999, p. 805.

(٢) يجمع الفقه الفرنسي على الصفة الإلزامية لإصدار القوانين، انظر على سبيل المثال:

Payre(J.-P.), Pouvoirs discrétionnaires et compétences liées du Président de la République, RDP, 1981, p.1620; Sauvignon(E.), article précité, p.996; Steckel (M.- Ch.), Réflexions autour de la notion de controverse constitutionnelle, RDP, 2004, p. 424; Gicquel (J.-E.), La promulgation-suspension de la loi, RDP, 2006, p.569.

- A noter que le chef du Gouvernement est tenu, lui aussi, de signer les décrets promulguant les lois. V. dans ce sens : Duverger(M.), La Monarchie républicaine, éd.Robert Laffont, 1974,p.160.

الجمهورية ان يعمد ضمن المهلة المحددة للاصدار اما الى اصدار القانون او الى رده الى مجلس النواب طالبا اعادة النظر فيه ولا خيار آخر له^(١).

طلب اعادة النظر في القانون

تنص المادة ٥٧ من الدستور على أن "الرئيس الجمهورية، بعد اطلاع مجلس الوزراء، حق طلب اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لاصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من اصدار القانون الى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة ثانية في شأنه وقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الاعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا". كما يحق لرئيس الجمهورية ان يطلب ايضا اعادة النظر في القانون المتعلق بتعديل الدستور بالشروط ذاتها ولا يصبح ملزما بإصداره الا بعد موافقة مجلس النواب عليه ثانية ولكن بأكثرية ثلثي مجموع اعضائه (المادة ٧٩).

يتبين من المادة ٥٧ ان لرئيس الجمهورية حق طلب اعادة النظر في القانون ضمن المهلة المحددة دستورا لاصداره. ويعود استخدام هذا الحق الى تقدير رئيس الجمهورية المطلق. فالدستور لا يفرض على رئيس الجمهورية اخذ موافقة مجلس الوزراء بل فقط اطلاع هذا الاخير على رغبته في طلب اعادة النظر كما انه لا يفرض عليه تبيان اسباب طلب اعادة النظر. فلرئيس الجمهورية من هذه الناحية سلطة استثنائية مطلقة. كل ما ألزمه به الدستور هو ان يستعمل حقه هذا ضمن المهلة المحددة لاصدار القانون وان لا يستعمل هذا الحق بالنسبة للقانون ذاته الا مرة واحدة. ومع ذلك فقد درجت العادة على تضمين مرسوم اعادة النظر في القانون الاسباب التي استند اليها رئيس الجمهورية في طلب اعادة النظر (انظر، على سبيل المثال، المرسوم رقم ١٦٣١٦ تاريخ ٦ شباط ٢٠٠٦: اعادة قانون تعديل بعض أحكام المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي ٨٣/١٥٠ - قانون القضاء العدلي، الذي تضمن شرحا مسهبا لأسباب طلب اعادة النظر)، وذلك احتراماً منه للمجلس النيابي من جهة، ولاقناع النواب بوجهة نظره وحملهم على الاخذ بالتعديلات التي يطلبها من جهة اخرى.

وإذا كان الدستور قد منح رئيس الجمهورية حق طلب اعادة النظر في القوانين وترك له حرية التقدير في استعماله دون ان يفرض عليه اي شروط الا شرط استعمال هذا الحق ضمن المهلة الدستورية للاصدار فلأن رئيس الجمهورية، بصفته رئيس الدولة، هو حامي الدستور والمؤمن على مصلحة البلاد العليا (انظر المادتين ٤٩ و ٥٠ من الدستور). فرئيس الجمهورية أدري بما تقتضيه المنفعة العامة كما يفترض فيه ألا يتصرف الا من وحي المحافظة على الدستور والصالح العام، فلا يعمد الى طلب اعادة النظر في قانون ما الا اذا كانت لديه اسباب جدية ومهمة تجعله مقتنعا بضرورة اعادة النظر فيه وإلا يكون قد أساء استعمال حقه وتعمد عرقلة عمل السلطة التشريعية وتأخير وضع القانون موضع التنفيذ. لذا، فقد وصف احد الفقهاء طلب اعادة النظر بالقانون بأنه "آلية للتفكير" (un mécanisme de réflexion)^(٢)،

(١) يرى بعض الفقهاء الفرنسيين أن على رئيس الجمهورية إما ان يصدر القانون او أن يستقيل وإلا يعرض نفسه للملاحقة بجريمة الخيانة العظمى. انظر بهذا المعنى:

Gicquel (J.) et Gicquel (J.- E), Droit constitutionnel et institutions politiques, Montchrestien, 20^e éd., 2005, p. 591. V. aussi, Duguit, op.cit., p.632 ; Cohendet(M.-A.), Le Président de la République, Dalloz, 2002, p.83.

(٢)

Plouvin (J.-Y.), Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi, RDP, 1980, p. 1570. G. Vedel parle « d'invitation à la réflexion », Manuel élémentaire de droit constitutionnel, Sirey, 1949, p.488.

أي أنه دعوة لمجلس النواب لمراجعة القانون بروية ومسؤولية في ضوء الاسباب والملاحظات التي أبدتها رئيس الجمهورية. ومن الاسباب التي استند اليها رئيس الجمهورية الحالي لطلب اعادة النظر في القوانين نذكر على سبيل المثال:

مخالفة القانون للدستور واحتواؤه على مغالطات جوهرية (قانون تعديل بعض أحكام المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٨٣/١٥٠ - قانون القضاء العدلي)، ترتيب اعباء مالية كبيرة على الخزينة (قانون احتساب المعاش التقاعدي وتعويض الصرف للعسكريين المنتهية خدماتهم في العام ١٩٩٤)، الحرص على نزاهة الانتخابات النيابية وسلامتها (قانون اعتماد اخراج القيد في الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٠)، إلغاء الحق بإقامة دعوى جزائية (تطبيق العمل بأحكام بعض مواد القانون رقم ٩٩/٧٥ - حماية الملكية الادبية والفنية)، الخطأ في الصياغة: صياغة مادة في القانون بصورة مخالفة لنص المادة ٥٦ من الدستور (قانون منح اعانات غذائية وبدل ملابس للمستخدمين والاجراء المنتسبين الى الضمان الاجتماعي)، الخطأ المادي: تعديل مادة واردة في قانون سبق للمجلس أن ألغاه (تعديل المادة ٢٨ من قانون مزاوله مهنة الصيدلة الصادر في ١٩٥٠/١٠/٣١ والملغى في اول آب ١٩٩٤).

ولقد اعتبر المجلس الدستوري ان طلب اعادة النظر في القوانين المنصوص عليه في المادة ٥٧ من الدستور صلاحية محفوظة لرئيس الجمهورية ومحصورة به يمارسها منفردا وبقرار منه ولا يجوز تقييدها او ائقالها بغير ما ورد في هذه المادة (القرار رقم ٢٠٠١/٤). هذا مع العلم أن اعادة القانون الى مجلس النواب يتم بمرسوم يوقعه مع رئيس الجمهورية رئيس الحكومة (المادتان ٥٤ و ٦٤ فقرة ٥) ولكن وبحسب المجلس الدستوري، ليس لرئيس الحكومة أن يمتنع عن توقيع هذا المرسوم لأن طلب اعادة النظر في القوانين حق معطى لرئيس الجمهورية بمقتضى الدستور "ولا يجوز انكار ممارسته عليه" كما ورد في قرار المجلس الدستوري المشار اليه. وبالفعل فقد احتترم رؤساء الحكومة على الدوام (ومن قبل انشاء المجلس الدستوري) هذا الحق^(١).

مفاعيل طلب اعادة النظر في القانون

عندما يطلب رئيس الجمهورية اعادة النظر في قانون ما يصبح في حل من اصداره ولو مؤقتاً. فطلب اعادة النظر في القانون يؤدي الى تجميد القانون وتعليق نفاذه ريثما يتخذ مجلس النواب موقفاً منه ولكنه يظل قائماً بحد ذاته ومحتفظاً بكيانه (قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠١/٤). ولقد كانت المادة ٥٧ من الدستور موضوع نقاش معمق في مجلس النواب في العام ١٩٨٠ واتخذت اللجان المشتركة (هيئة مكتب المجلس ولجنة النظام الداخلي ولجنة الادارة والعدل) في اجتماعين عقدتهما في ٢٨ كانون الثاني وأول شباط ١٩٨٠ سلسلة قرارات فسرت فيها المادة ٥٧ مستندة بصورة خاصة الى مطالعة قانونية أعدها العميد جورج فيدال (G. Vedel)^(١).

(١) قارن بين هذا القرار وقرار المجلس الدستوري الفرنسي:

Décision no. 85-197 du 23 août 1985, Les grandes décisions du Conseil constitutionnel, 13^e éd. 2005, p. 610.

أنظر بالمعنى ذاته لقرار المجلس الدستوري اللبناني:

Auvret (P.), La faculté d'empêcher du Président de la République, RDP, 1986, p.160

(٢) قرارات اللجان المشتركة مع مطالعة العميد فيدل ومطالعة للدكتور ادمون رباط منشورة في كتاب: بشارة منسى، الدستور اللبناني، احكامه وتفسيرها، الدراسات والوثائق المتعلقة به، بيروت ١٩٩٨، (لا ذكر لدار نشر)، ص. ٣٢٦ وما يليها.

اعتبرت اللجان المشتركة في قراراتها المذكورة انه اذا اعاد رئيس الجمهورية القانون الى مجلس النواب وفقاً للمادة ٥٧ فأصدر المجلس عليه بالأكثرية المطلقة من مجموع اعضائه كما كان أقره بنتيجة المناقشة الاولى يكون رئيس الجمهورية ملزماً بإصداره. كما ان رئيس الجمهورية يكون ملزماً ايضاً بإصداره اذا وافق المجلس بالأكثرية المطلقة على التعديلات التي طلبها رئيس الجمهورية. اما اذا اصر المجلس على القانون بالأكثرية النسبية او اذا وافق على التعديلات التي طلبها رئيس الجمهورية بالأكثرية النسبية فلا يكون رئيس الجمهورية ملزماً بإصداره ولكن يمكنه اصداره اذا شاء لأن هذا القانون تمت الموافقة عليه بصورة صحيحة إنما بالأكثرية العادية المنصوص عليها في المادة ٣٤ من الدستور. بمعنى آخر، فإن رئيس الجمهورية لا يكون ملزماً بإصدار القانون ونشره الا في الحالة التي يصر فيها المجلس على القانون (مثلاً: قانون تعديل بعض مواد قانون اصول المحاكمات الجزائية الذي أصر عليه المجلس في جلسة ٢٦ تموز ٢٠٠١ فاضطر رئيس الجمهورية الى اصداره وطلب نشره. وقد صدر تحت رقم ٣٢٨ تاريخ ٢/٨/٢٠٠١) او يوافق على التعديلات التي طلبها رئيس الجمهورية بالأكثرية المطلقة من مجموع اعضائه.

والى ذلك فقد اعتبرت اللجان المشتركة انه اذا اعاد رئيس الجمهورية القانون الى المجلس عملاً بالمادة ٥٧ يحق لمجلس النواب إقرار التعديلات والاضافات التي يريد دون التقيد بأسباب اعادة القانون. ولكن في هذه الحالة يصبح القانون بمثابة قانون جديد يحق لرئيس الجمهورية طلب اعادة النظر فيه مجدداً سندا للمادة ٥٧ ذاتها^(١).

تجدر الإشارة اخيراً الى ان مجلس النواب غير مقيد بمهلة لمناقشة القانون الذي اعاده رئيس الجمهورية وإقراره. كما يمكنه اذا شاء ان يصرف النظر عن مناقشته ثانية فيدخل القانون في غياهب النسيان (مثلاً: قانون اعتماد اخراج القيد في الانتخابات النيابية لعام ٢٠٠٠ الذي أقره مجلس النواب في ١٠/٥/٢٠٠٠)^(٢).

خلاصة القول ان رئيس الجمهورية يستطيع تأجيل اصدار القانون عن طريق طلب اعادة النظر فيه ضمن المهلة المحددة للاصدار. ولا يكون ملزماً بإصدار القانون بعد اعادته الى مجلس النواب الا اذا وافق المجلس عليه في خلال المناقشة الثانية بالغالبية المطلقة لمجموع اعضائه (غالبية الثلثين بالنسبة للقانون المتعلق بتعديل الدستور). ففي هذه الحالة يصبح رئيس الجمهورية ملزماً بإصداره وطلب نشره في المهلة الدستورية وليس له سلطة استئنائية من هذه الناحية والحرية الوحيدة المتروكة له هي توقيت اصداره ضمن المهلة الدستورية الملزمة له. وليس لرئيس الجمهورية ان يمتنع عن اصدار القانون بحجة انه غير موافق على القانون لأن الاصدار لا يعني الموافقة على مضمون القانون (l'approbation de son contenu)^(٣) ولأن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن مضمونه وعليه ان ينصاع لارادة مجلس النواب بعد ان استنفد الوسيلة الوحيدة التي منحه اياها الدستور لتأجيل اصدار القانون ألا وهي طلب اعادة

(١) يختلف طلب اعادة النظر في القانون عن حق النقض (Veto) الذي يتمتع به رئيس الجمهورية في الولايات المتحدة الاميركية في ان الكونغرس (بغرفتيه) لا يحق له سوى الاصرار على القانون الذي رده رئيس الجمهورية بأكثرية ثلثي اعضاء كل غرفة دون ان يدخل عليه اي تعديلات.

(٢) هذا ما حصل في فرنسا في العام ١٩٨٣ عندما استعمل رئيس الجمهورية لأول مرة في الجمهورية الخامسة حق طلب اعادة النظر في قانون فلم يناقشه البرلمان ثانية وطواه النسيان. حول ملابسات هذه القضية، انظر:

Baufumé (B.), Le droit présidentiel de demander une nouvelle délibération de la loi, le précédent du 13 juillet 1983, RDP, 1985, p. 1239 et s.

(٣) انظر بهذا المعنى:

Gicquel (J.) et Gicquel (J.-E), op. cit, p. 591.

النظر فيه لمرة واحدة. ويصبح اصدار القانون وطلب نشره واجباً عليه في هذه الحالة وإلا يكون قد خرق الدستور. ويبقى له اذا كان يعتقد ان القانون الذي أقره المجلس بالغالبية المطلقة ينطوي على مخالفة للدستور ان يطعن فيه امام المجلس الدستوري عملاً بأحكام المادة ١٩ من الدستور والمادة ١٩ ايضاً من قانون انشاء المجلس الدستوري (القانون ٩٣/٢٥٠). وحق تقديم طعن امام المجلس الدستوري حق مطلق لرئيس الجمهورية يمارسه منفرداً ولا يحتاج الا الى توقيعه.

ما اوردناه اعلاه يقودنا الى سؤال في غاية الاهمية: ماذا لو اغفل رئيس الجمهورية، لأي سبب كان، اصدار القانون ضمن المهلة الدستورية او أصرّ على عدم اصدار القانون رغم موافقة المجلس عليه بعد مناقشة ثانية بالغالبية المطلقة كما حصل بالنسبة للقانونين اللذين اشرفنا اليهما في مطلع هذا البحث؟ هل يظل القانون غير نافذ؟

ان التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ احتاط لمثل هذا الامر فنصّ على انه في مثل هذه الحالة يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب نشره.

ثالثاً: النفاذ الحتمي ونتائجه

كانت المادة ٥٦ قبل تعديلها في العام ١٩٩٠ تنص على ان "رئيس الجمهورية ينشر القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد احالتها الى الحكومة. اما القوانين التي يتخذ المجلس قراراً خاصاً بوجوب استعجال نشرها فيجب عليه ان ينشرها في خلال خمسة ايام".

يتبين من نص المادة ٥٦ القديمة - الذي لا يختلف عن نص المادة ٥٦ المعدلة الا من حيث ابدال كلمة "ينشر" بكلمة "يصدر" ليستقيم المعنى كما ذكرنا اعلاه - ان رئيس الجمهورية كان ملزماً بإصدار القانون في خلال شهر بعد احالته الى الحكومة. الا ان الدستور لم يكن يرتب على عدم اصدار القانون ضمن المهلة نتيجة عملية. لذا كان يحصل احياناً ان يتكأ رئيس الجمهورية في اصدار القانون او يمتنع عن اصداره دون ان يطلب من مجلس النواب اعادة النظر فيه فيظل القانون غير نافذ الى ان يقرر فخامته الافراج عنه. وبذلك كان بمقدور رئيس الجمهورية تعطيل تطبيق القوانين التي تسنها السلطة التشريعية بإهماله او تمنعه عن اصدارها دون ان يخشى عاقبة عمله. صحيح ان رئيس الجمهورية يكون في هذه الحالة قد خرق الدستور، لكن محاسناته لم تكن وارادة لاسباب عديدة لا مجال للخوض فيها. ولعل المرة الاولى والوحيدة التي تصدى فيها المجلس النيابي لعدم اصدار القانون في المهلة الدستورية كان في عهد الرئيس امين الجميل يوم طلب هذا الاخير اعادة النظر في قانون بعد انقضاء اكثر من شهر على احالته اليه. فكان ان رفضت هيئة مكتب المجلس هذا الطلب ثم اصدرت هيئة مكتب المجلس ولجنة الادارة والعدل على أثر جلسة مشتركة (بتاريخ ١٨ كانون الثاني ١٩٨٨) قراراً اكدتاً فيه على ضرورة تقيد رئيس الجمهورية بمهلة الشهر الممنوحة له دستورياً كي يصدر القانون او يطلب من المجلس اعادة النظر فيه ورفضت طلب اعادة النظر لوروده بعد انقضاء المهلة الدستورية^(١).

للحوول دون تمكين رئيس الجمهورية من حجز القانون تحت يده (خلافاً للدستور) والتحكم بمصيره، أضيفت الى المادة ٥٧ بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ فقرة جديدة تنص على انه "في حال انقضاء المهلة دون اصدار القانون او اعادته يعتبر القانون نافذاً حكماً ووجب

(١) لمزيد من التفاصيل، انظر: بشارة منسى، المرجع السابق، ص ٣١٧ وما يليها.

نشره". ولتفسير هذه الفقرة وإدراك ابعادها ونتائجها القانونية لا بد من التوقف عند عبارتي: "يعتبر القانون نافذاً حكماً" و"وجب نشره".

العبرة الاولى: "يعتبر القانون نافذاً حكماً".

ماذا تعني هذه العبارة؟ انها تعني ان القانون الذي لا يصدره رئيس الجمهورية او يطلب اعادة النظر فيه ضمن المهلة الدستورية، ترفع يد رئيس الجمهورية عنه فور انتهاء هذه المهلة ويصبح نافذاً بحكم الدستور دون حاجة الى معاملة اصدار وفق الآلية العادية لاصدار القوانين اي الى مرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء. انه اصدار استثنائي يتم تلقائياً عند انتهاء المهلة بسبب صمت رئيس الجمهورية وتركه المهلة تنقضي دون اتخاذ قرار صريح فيخرج القانون من دائرة صلاحياته ليتابع مسيرته الى التنفيذ مستمداً قوة نفاذه من نصّ دستوري لا من اجراء صادر عن رئيس الجمهورية.

تجدر الاشارة في هذا السياق الى ان النفاذ الحكمي يطبق ان بالنسبة للقوانين التي لم يبادر رئيس الجمهورية الى اصدارها او اعادتها الى المجلس ضمن المهلة الدستورية او بالنسبة للقوانين التي طلب اعادتها فأقرها المجلس بعد مناقشة ثانية بالاكثريّة المطلقة.

أما القول بأن القانون الذي طلب رئيس الجمهورية اعادته الى المجلس يخرج من دائرة النفاذ الحكمي ولا يمكن نشره استناداً الى الفقرة الثانية من المادة ٥٧ بل تطبق عليه القاعدة العامة التي تستوجب الزاماً اصداره بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية^(١)، فهو زعم مردود من الناحية القانونية ويخالف ارادة المشتري لأنه، من جهة، يتنافى مع الهدف الذي من أجله عدلت المادة ٥٧ في العام ١٩٩٠ والذي أوضحناه أعلاه، ومن جهة ثانية، لأنه اذا كان القانون الذي لا يبادر رئيس الجمهورية الى اصداره ضمن المهلة الدستورية يعتبر نافذاً حكماً بانقضائها فمن باب اولى ان يعتبر نافذاً حكماً القانون الذي وافق عليه المجلس بعد مناقشة ثانية بالغالبيّة المطلقة من مجموع اعضائه. فالنفاذ الحكمي يلحق بكل قانون لا يبادر رئيس الجمهورية الى اصداره بعد انقضاء المهلة الدستورية والا تكون الفقرة الجديدة من المادة ٥٧ قد افرغت من مضمونها وأصبح بمقدور رئيس الجمهورية ان يلتفت عليها وذلك بأن يطلب في مرحلة اولى اعادة النظر في القانون فيؤخر اصداره ثم يمتنع في مرحلة لاحقة عن اصداره بعد ان يكون المجلس قد أقره ثانية بأغلبية موصوفة فيعطل تنفيذه وهذا يجافي التفسير الصحيح للمادة ٥٧ (المعدلة) والغاية من تعديلها في العام ١٩٩٠^(٢).

واذا كان الاصدار الحكمي يختلف عن الاصدار العادي من حيث الشكل فإنه يلتقي معه بالنسبة للمفاعيل: اضافة قوة النفاذ على القانون وتأهيله للانتقال الى المرحلة النهائية وهي النشر.

العبرة الثانية: "وجب نشره"

ما هو المقصود بهذه العبارة وكيف تطبق عملياً؟ ان هذه العبارة مرتبطة بالعبارة الاولى (يعتبر القانون نافذاً حكماً) ومتممة لها ولا يجوز تفسيرها الا في ضوء الغاية من الاصدار

(١) أنظر ما ورد في مراجعة الطعن التي قدمت الى المجلس الدستوري بشأن قانون تعديل بعض مواد القانون ٩٣/٢٥٠ المذكور اعلاه المنشورة في "النهار" بتاريخ ١٩ حزيران ٢٠٠٦، ص ٥.

(٢) حول طرق تفسير النصوص القانونية انظر:

Troper (M.), La signature des ordonnances ; fonctions d'une controverse, Pouvoirs, no. 41, 1987, pp. 75-91; Aguila (Y.), Cinq questions sur l'interprétation constitutionnelle, RFDC, n°21, 1995, pp.9-46.

الحكومي ألا وهي جعل القانون الذي تقره السلطة التشريعية نافذاً في حال لم يصدره رئيس الجمهورية ضمن المهلة. وبما ان وضع القانون موضع التطبيق لا يكتمل الا بنشره لاعلام الناس به والزامهم بالتقيد بأحكامه نصت الفقرة الجديدة من المادة ٥٧ على وجوب نشره ليخرج الاصدار الحكومي كافة مفاعيله. فوجوب النشر نتيجة طبيعية في هذه الحالة لنفاذ القانون الحكومي. والسؤال الذي يطرح نفسه: من هي الجهة الصالحة لنشر القانون بعد ان يصبح نافذاً حكماً؟

يلاحظ ان النص لم يحدد صراحة جهة معينة تتولى عملية النشر بل جاء بصيغة المجهول وهو يشدد على ضرورة النشر بحد ذاته ولا يركز على الجهة التي تتولى النشر الذي هو عمل مادي كما ذكرنا يتمثل بإرسال القانون الى الجريدة الرسمية. ولكن هذا لا يعني انه من الصعب تحديد الاشخاص المعنيين بعملية النشر.

يمكن اولا لرئيس الجمهورية نفسه اليعاز بنشر القانون الذي اصبح نافذاً حكماً خاصة اذا كان عدم اصدار القانون ضمن المهلة لم يكن متعمداً بل نجم عن اهمال غير مقصود او نتيجة خطأ ما وليس على رئيس الجمهورية اي حرج اذا ما تدارك التقصير الذي حصل بعد ان فوت على نفسه عملية اصداره.

اما اذا ظل رئيس الجمهورية مصراً على رفضه للقانون ولم يمثل لارادة الاكثرية المطلقة من اعضاء مجلس النواب، وهو موقف مخالف للدستور كما سبقت الاشارة، ففي هذه الحالة يصبح من واجب رئيس الحكومة بصفته رئيس السلطة الاجرائية ان يبادر الى ارسال القانون الى الجريدة الرسمية لنشره وذلك للأسباب الآتية:

- لأن مجلس الوزراء هو الذي يسهر على تنفيذ القوانين (المادة ٦٥ فقرة ٢) بعد ان فقد رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بموجب التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ولم تعد له سلطة تنظيمية (راجع المادة ٥١ القديمة). كما ان رئيس الجمهورية لا يملك اصلاً "سلطة نقض التشريع وازالته من الوجود" كما قال صراحة المجلس الدستوري (القرار رقم ٢٠٠١/٤). لذا، فمن واجب رئيس الحكومة ان يبادر الى نشر القانون النافذ حكماً ليُدخل حيز التطبيق^(١) والا بقي القانون دون تنفيذ وانتقت الفائدة من الفقرة الثانية الجديدة من المادة ٥٧ من الدستور.

- ان العدد الاكبر من القوانين التي يقرها مجلس النواب ترد اليه كمشاريع قوانين من مجلس الوزراء وهي تتعلق بتنفيذ السياسة العامة التي يرسمها مجلس الوزراء في كافة المجالات (المادة ٦٥ فقرة ١). فللحكومة ولرئيسها مصلحة اكيدة في وضع هذه القوانين موضع التنفيذ لأن بقاءها معطلة يعيق تنفيذ سياسة الحكومة ويعرقل عملها.

- ان الحكومة مسؤولة تجاه مجلس النواب عن سياستها العامة (المادة ٦٦) وقد تتعرض للمحاسبة بسبب عدم اصدار القوانين ونشرها في المهلة الدستورية ولو ان رئيس الجمهورية هو الذي تسبب في هذا التقصير. فمسؤولية رئيس الجمهورية عن خرقه الدستور لا تنفي مسؤولية رئيس الحكومة السياسية تجاه مجلس النواب.

- ان رئيس الحكومة يشترك مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مرسوم اصدار القانون كما ذكرنا. فإذا تمنع هذا الاخير عن توقيع مرسوم الاصدار مسجلاً على نفسه مخالفة دستورية يصبح من حق رئيس الحكومة بل من واجبه ارسال القانون النافذ بموجب نصّ

(١) تجدر الاشارة إلى انه بمقتضى المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ٩ تاريخ ١١/٢١/١٩٣٩ يصبح القانون مرعي الاجراء في اليوم الثامن الذي يلي نشره في الجريدة الرسمية ما لم يتضمن نصاً مخالفاً. الا ان معظم القوانين باتت تتضمن مادة تنص على انه "يعمل بهذا القانون فور نشره" ..

دستوري الى الجريدة الرسمية (التابعة لرئاسة الحكومة) لنشره كي يدخل حيّز التطبيق (وهذا ما فعله الرئيس سليم الحص، بالنسبة لقانون تعديل بعض احكام قانون البلديات الذي أشرنا اليه اعلاه). كما يتوجب على الوزير المختص (اي الذي يتعلق القانون بوزارته) ان يطلب الى رئيس الحكومة تدارك هذا الاهمال.

اما اذا لم يقدم رئيس الحكومة على نشر القانون فإن من واجب رئيس مجلس النواب ان يلفت نظره الى هذه المخالفة الدستورية ويطلب اليه المبادرة الى تصحيحها تحت طائلة محاسبة الحكومة على هذا التقصير^(١). ويبدو ان هذا ما فعله رئيس مجلس النواب الاستاذ نبيه بري بالنسبة لقانون تعديل بعض احكام قانون البلديات المار ذكره ولو بصورة غير رسمية^(٢). كما يحق ايضاً لكل نائب ان يثير هذا الموضوع اذ لا يعقل ان يرضى مجلس النواب بأن لا تأخذ القوانين التي يسنها طريقها الى التنفيذ وتظل حبرا على ورق.

الخلاصة

اذا كان اصدار القوانين وطلب نشرها من صلاحية رئيس الجمهورية فإن من واجبه وهو حامي الدستور ان يمارس هذه الصلاحية ضمن الحدود التي رسمها الدستور وليس له ان يستتكف عن القيام بواجبه بإصدار القوانين ونشرها كتعبير عن موقف سياسي لأن هذا التصرف يشكل خرقاً صريحاً للدستور. ولعل أفضل ما نختم به هذا البحث تصريح للرئيس الفرنسي الراحل فرنسوا ميتران أدلى به في العام ١٩٨٦ على أثر فوز اكثرية برلمانية مناوئة له لما ينطوي عليه من مغزى ديموقراطي عميق:

"لست مضطراً للانصياع لمقررات الاكثرية [النيابية] ما دام ان القانون لم يقر بعد. ولكن في اللحظة التي تتم فيها الموافقة عليه فأنا كمواطن، شأني شأن سائر المواطنين، انحنى امام هذا القانون وان يكن مدعاة أسف لي. هذا على ما اعتقد هو الدور المدني لرئيس الجمهورية"^(٣).



(١) كان الدستوران الفرنسيان الصادران في العام ١٨٤٨ والعام ١٩٤٦ ينصان على انه اذا لم يصدر رئيس الجمهورية القانون في المهل الدستورية ناب عنه حكماً في ذلك رئيس الجمعية الوطنية.

(٢) انظر وقائع جلسة مجلس النواب بتاريخ ٢٧ ايار ١٩٩٩ وما ورد على لسان الرئيس بري بهذا الشأن (النهار في ١٩٩٩/٥/٢٨، ص ١١).

(٣) وارد في مجلة: Pouvoirs, no. 40, 1986, p. 181

تجدر الاشارة الى ان الرئيس ميتران اضطر في العامين ١٩٨٦ و١٩٩٣ (خلال المساكنة cohabitation) الى اصدار قوانين تتعلق بالخصخصة لم يكن موافقاً على مضمونها. كما أن الرئيس الحالي جاك شيراك اضطر بدوره في العام ١٩٩٨ الى اصدار قانون تخفيض عدد ساعات العمل الاسبوعية الى ٣٥ ساعة (الذي أقرته الاكثرية النيابية المناوئة له) رغم معارضته له. انظر بهذا الصدد:

Gicquel (J.-E.), article précité, p. 569.