

المراسيم الإشتراعية (لبنان وفرنسا نموذجاً)

د. عمر شحادة (*)

مقدمة

وقام عرف برلماني في لبنان، وجرى العمل فيه من دون وجود نص في الدستور اللبناني يجيز ذلك على أن تصدر السلطة التنفيذية بناءً على تفويض من مجلس النواب مراسيم بموافقة مجلس الوزراء يكون لها قوة القانون، أطلق عليها المراسيم الإشتراعية تخرج أصلاً عن صلاحية السلطة الإجرائية لأنها تدخل ضمن مهمة السلطة التشريعية.

والمراسيم الإشتراعية هي في واقع الأمر عمل تنفيذي. ذلك أن مجلس النواب يفوض الحكومة بالتشريع بمراسيم يكون لها قوة القانون في بعض المسائل المعينة خلال مدة زمنية معينة ومواضيع معينة ينص عليها قانون التفويض الذي يقره المجلس النيابي. «اعتمد لبنان طريقة المراسيم الإشتراعية منذ عهد الإنتداب. حيث أخذ هذا التقليد عن

لقد أوجد العرف في الأنظمة الديمقراطية وسيلة للتشريع عن طريق الحكومة، تسمى بالمراسيم الإشتراعية. وإذا كانت الولايات المتحدة الأميركية التي تعتمد النظام الرئاسي قد وضعت حدّاً لصلاحية التفويض عملاً بمبدأ الفصل الجامد بين السلطات، فإن النظم البرلمانية، وفي مقدمتها فرنسا لجأت منذ الجمهورية الثالثة إلى وسيلة المراسيم الإشتراعية، إلا أن دستور الجمهورية الرابعة نص صراحة على منع البرلمان صلاحية تفويض التشريع إلى الحكومة، ومع ذلك استمر اللجوء إليها، ولذلك فإن دستور الجمهورية الخامسة أعاد العمل بنظام المراسيم الإشتراعية تحت اسم جديد، القرارات التنظيمية (Ordonnances)^(١).

(*) أمين سر في مجلس النواب اللبناني ودكتور محاضر في الجامعة اللبنانية.

(١) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، نشأة ومسار النظام السياسي والدستوري، المؤسسات الدستورية، دار بلال، بيروت- لبنان، كانون الثاني ٢٠٠١، ص ٧٢٢ وما يليها.

وغيرها، وهكذا يبدو أن المجلس كان يتخلى في أحيان كثيرة عن دوره التشريعي للحكومة»^(٣).

كما طلبت الحكومة عام ١٩٥٨ من مجلس النواب تفويضها سلطات معينة تصدر بمقتضاها مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر على أن تعرض هذه المراسيم خلال المدة المذكورة على مجلس النواب وذلك في موضوعات أهمها: التشريع المالي والإقتصادي، قانون الموازنة، المحكمة الإدارية الخاصة، الأمن العام والسلامة العامة، التنظيم الإداري وتنظيم الإدارة والإدارات العامة وأنظمة الموظفين^(٤). واستمر مجلس النواب في تفويض السلطة التنفيذية بالتشريع بواسطة المراسيم الاشتراعية، وكان ذلك بالقانون رقم ٤١ الصادر في ٣ حزيران عام ١٩٦٧ عند حدوث أزمة بنك (أنترا) وتوقفه عن الدفع حيث فوّض المجلس النيابي السلطة التنفيذية لمدة شهر واحد إصدار مراسيم اشتراعية في مسائل اقتصادية ومالية. واستمر مجلس النواب على هذا النحو في مسائل تتعلق بالسلامة العامة والأمن والداخلي والأمن العام^(٥).

إن السؤال الذي يطرح في هذا السياق: هل تتوافق المراسيم الاشتراعية مع أحكام الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦، وهل أن هذه المراسيم كرست عرفاً دستورياً برلمانياً؟ وهكذا، فإن الموضوع المطروح للمعالجة يستوجب درس ومناقشة المواضيع الآتية: وعليه، يمكننا تقسيم الدراسة إلى فصلين:

الجمهورية الفرنسية الثالثة، ومورس منذ عام ١٩٣٠، وقد صدر أول قانون تفويض للحكومة لإصدار المراسيم الاشتراعية في عام ١٩٢٩، عندما فوضت حكومة الرئيس إميل إده إصدار تنظيمات جديدة بشأن إدارات الدولة، ومن ثم صدر التفويض الثاني لصالح حكومة الأمير خالد شهاب عام ١٩٥٢ الذي أناط بالحكومة تعديل قانون الانتخاب والبلديات، ومنح المرأة حقوقها السياسية، وإعادة التنظيم القضائي وذلك لمدة ستة أشهر، على أن تعرض على مجلس النواب، واستمرت مسألة التفويض في كل عهد من عهود الرئاسة لدرجة أنه أصبحت معظم التشريعات الحديثة وليدة هذا المصدر ومرتبدة شكل المراسيم الاشتراعية»^(٢).

«غالباً ما جرى التشريع في لبنان، قبل العام ١٩٩٠، بمراسيم اشتراعية، فمنذ الإستقلال، نادراً ما لجأوا إلى هذه الطريقة من أجل تحريك إدارات الدولة وتفعيلها، فقد استهل الرئيس فؤاد شهاب عهده بعدد كبير من المراسيم الاشتراعية التي تناولت إصلاح مؤسسات الدولة وإدارتها، كما منح مجلس النواب الحكومة، في مطلع عهد الرئيس الياس سركيس، صلاحية إصدار مراسيم اشتراعية لمدة سنة، وقد صدر عنها حوالي ١٣٠ مرسوماً اشتراعياً، كما أن الرئيس أمين الجميل أفتتح عهده بحصول الحكومة على صلاحية إصدار مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر في مجال الأمن والجيش والدفاع والتربية والإقتصاد

(٢) قبلان قبلان: المؤسسات الدستورية في لبنان بين النص والممارسة في ضوء اتفاق الطائف، منشورات صادر الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ٥٥ وما بعدها.

(٣) عصام سليمان: الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠١٠، ص ٢٦١.

(٤) عبده عويدات: النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية، منشورات عويدات، بيروت، لبنان، ١٩٦١، ص ٥٣٠.

(٥) أنور الخطيب: الأصول البرلمانية في لبنان وسائر البلاد العربية، مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع، ١٩٧٠، ص ٢٦٥ وما يليها.

الموضوعات والمدة الزمنية التي تصدر خلالها المراسيم الإشتراعية.

إلا أن الدستور اللبناني لم ينص على التفويض في كل نصوصه. الأمر الذي يدعو إلى التساؤل عن الأساس القانوني للمراسيم الإشتراعية في لبنان وفي فرنسا.

إن النظام الدستوري في لبنان قد استوحى أحكامه من دستور الجمهورية الثالثة الفرنسية الصادر عام ١٨٧٥ حتى اعتبر الدستور الفرنسي لهذه الجمهورية مصدراً هاماً للدستور اللبناني. ولما كان الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة قد سكت عن التفويض التشريعي الذي لم ينص عليه ورغم ذلك ظهر التفويض وأسرف في استعماله إلى حد كبير، فإن الفقه الفرنسي قد أرجع أساس المراسيم بقوانين التفويضية الفرنسية الصادرة في هذا الوقت إلى العرف الدستوري الذي اعتبره أساس وجودها. وتمثال الوضع اللبناني مع الوضع الفرنسي إبان الجمهورية الثالثة حتى يمكن القول إن المراسيم الإشتراعية، وهي لا سند لها في نصوص الدستور اللبناني حيث لم ينص على التفويض بين مواد المختلفة، تستند إلى العرف الدستوري الذي يعتبر الأساس القانوني للمراسيم الإشتراعية التي تصدر تبعاً لقانون التفويض^(٧).

هذا ولقد ظهرت المراسيم بقوانين التفويضية في فرنسا بعد الحرب العالمية الأولى عام ١٩١٤ نظراً للصعوبات الإقتصادية، إذ ظهرت الحاجة إلى ضرورة تجنب تعقيد العملية البرلمانية التي تؤدي إلى تأخير التشريع عن الحد المعقول. وهو ما يمكن تحقيقه بتوسيع الإختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية بالنسبة

الفصل الأول: الطبيعة القانونية للمراسيم الإشتراعية.

الفصل الثاني: عرض المراسيم الإشتراعية على مجلس النواب.

الفصل الأول

الطبيعة القانونية

للمراسيم الإشتراعية

«بالإضافة إلى الصلاحية التشريعية الخاصة التي تقرّها المادة ٥٨ من الدستور لرئيس الجمهورية والحكومة، وإلى الصلاحية المالية التي تقرّها أيضاً المادة ٨٦ من الدستور، فإن العرف البرلماني قد وجد وسيلة للتشريع، عن طريق السلطة الإجرائية، باتت معروفة بالمراسيم الإشتراعية، أو التشريعية كما يقال في بعض الأحيان»^(٦).

يبين الواقع بأن المرسوم الإشتراعي هو عمل تشريعي لأنه يعدل أو يلغي قوانين موجودة، وهو بنفس الوقت عمل إداري لأنه صادر عن السلطة التنفيذية ويمكن الطعن به لإبطاله.

المبحث الأول

الأساس القانوني للمراسيم الإشتراعية

المراسيم الإشتراعية هي في واقع الأمر مواد قانونية، إذ يفوض مجلس النواب، كما أشرنا، بعضاً من سلطاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية بالتشريع بمراسيم يكون لها قوة القانون وذلك بقيود محدّدة يعينها قانون التفويض بأن ينص هذا الأخير على

(٦) أمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، لبنان، ١٩٧٠، ص ٧٦٩.

(٧) محسن خليل: الطائفية والنظام الدستوري في لبنان، الدار الجامعية، بيروت، لبنان، ١٩٩٢، ص ٣٥٨، وما بعدها.

القانونية الفرنسية^(٨).

وسادت قوانين التفويض طوال الجمهورية الثالثة رغم المعارضة الشديدة لها لعدم استنادها إلى نص دستوري معين. ذلك أن النظام الدستوري قد التزم السكوت بالنسبة لمراسيم التفويض. وهكذا استندت المراسيم بقوانين إلى العرف الدستوري الذي اعتبره الفقه أساس وجودها^(٩).

وأتى دستور الجمهورية الرابعة ١٩٤٦ الفرنسي الذي لم ينظر بعين الإرتياح إلى قوانين السلطة التامة، فكان أن نصّت المادة ١٣ على أن الجمعية الوطنية «تقرّر القوانين وحدها ولا تملك تفويض هذا الحق».

وإزاء الاختلاف حول تفسير نص المادة السابقة، طلبت الحكومة من مجلس الدولة الفرنسي (Conseil d'Etat) إبداء رأيه في مدى حق الحكومة في إصدار المراسيم بقوانين التي من شأنها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة. ولقد قرّر المجلس في قراره أن هناك بعضاً من الموضوعات التي تتميز بصفة تشريعية، على خلاف بعض الموضوعات الأخرى التي لا تتميز بهذه الطبيعة. فالمسائل الأولى هي التي تكون من اختصاص البرلمان وحده وذلك بأن يقرر المشرع الدستوري أو العرف الدستوري ضرورة تنظيمها بقانون، ومن ثم فلا يمكن التشريع فيها إلا بقانون يصدره البرلمان ولا يمكن بالتالي التفويض في مثل هذه المسائل. أما بالنسبة للموضوعات الأخرى التي لا تنصف بطبيعة تشريعية حيث لم ينص المشرع الدستوري أو العرف الدستوري على ضرورة تنظيمها بقانون، فأن المشرع ولو أن له حق

لبعض الموضوعات العامة التي لا تحتل تأخير وبطء سير العملية التشريعية داخل البرلمان.

وهكذا بدأ تطور جديد في مفهوم الفصل النسبي بين السلطات، وفي الفكر السياسي التقليدي. وكان ذلك بظهور قوانين التفويض (Lois d) أو قوانين السلطة التامة (Lois de pleins pouvoirs) حيث يسمح البرلمان للسلطة التنفيذية أن تقوم بالتشريع في بعض الموضوعات ولمدة معينة بواسطة لوائح عرفت باسم المراسيم بقوانين (Décrets- Lois).

وتبيّن ظهور قوانين التفويض أو قوانين السلطة التامة منذ أعوام الحرب العالمية الأولى وخاصة منذ سنة ١٩٣٧.

فلقد أصدر البرلمان عام ١٩١٦ و١٩١٨ قوانين التفويض تحت اسم قوانين السلطة التامة بالنسبة لموضوعات خاصة بالرسوم الجمركية. كما ظهرت هذه القوانين بين الحربين العالميتين بمناسبة مواجهة الأزمات النقدية وما تمليه من ضرورة اتخاذ بعض التشريعات السريعة لإصلاح الحالة المالية في البلاد. فكان أن ظهر الكثير من التشريعات الحكومية استناداً على تفويض البرلمان عام ١٩٢٤- وعام ١٩٢٦ في عهد حكومة (Poincaré) وعام ١٩٣٤، في عهد حكومة (Laval).

ثم ظهرت معارضة شديدة لقوانين السلطة التامة حتى رفض البرلمان الموافقة عليها عام ١٩٣٧. ثم ما لبثت أن ظهرت من جديد في هذا العام منتصرة على معارضيها، وكان ذلك بقانون ٣٠ حزيران عام ١٩٣٧، واستمرت هذه القوانين بعد ذلك في الصدور في السنوات التالية تأكيداً على استقرارها وثباتها في الحياة

(٨) نقلاً عن محسن خليل: المرجع السابق، ص ٣٥٩ وما يليها.

(٩) Waline: Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la constitution de 1958. R.D.P, 1959, p. 703.

التنفيذية بالتشريع لمواجهة بعض المسائل الإقتصادية والمالية.

إن دستور الجمهورية الخامسة الصادر عام ١٩٥٨، أكد صراحة في المادة ٣٨ منه^(١٣) على قوانين التفويض وأوامر التفويض، وبذلك أنهى المشرع الدستوري الفرنسي أمر الخلاف حول قانونية التفويض الذي ساد سابقاً على نحو عرفي. وأصبح مقررأً على نحو تشريعي دستوري في الدستور الفرنسي.

ويعتبر د. أحمد سرحال بأنه: «لا يصح قانوناً في إطار القانون العام التنازل عن الإختصاصات المكرسة في الدستور لصالح هيئة ثانية حددت صلاحياتها كذلك بواسطة هذا الأخير، حتى أن معظم تشريعاتنا الحديثة أضحّت وليدة المراسيم الإشتراعية.

إن مختلف المراسيم الإشتراعية الصادرة عام ١٩٧٧ عن حكومة الدكتور سليم الحص والمفوضة بذلك من قبل البرلمان في دورة ١٩٧٦، كذلك مختلف المراسيم الإشتراعية الصادرة عام ١٩٨٣ عن حكومة الرئيس شفيق الوزان بناءً على قانون التفويض تاريخ ١٧-

التشريع فيها، إلا أنه يملك إعطاء السلطة التنفيذية الحق في ذلك، ومن ثم يجوز التفويض في مثل هذه الموضوعات. على أنه يجب أن يكون هذا التفويض من الدقة والتحديد حتى لا يؤدي إلى تنازل البرلمان عن ممارسة وظيفته الأصلية للسلطة التنفيذية^(١٠).

وإذا استقر مبدأ التفويض في ظل الجمهورية الرابعة بالرغم من نص المادة ١٣ من دستور سنة ١٩٤٦، صدر الكثير من القوانين التفويضية التي تعطي للسلطة التنفيذية حق التشريع بمراسيم لها قوة القانون بحيث يكون لهذه السلطة الأخيرة حق تعديل أو إلغاء القوانين القائمة.

هذا مع ملاحظة تقييد قانون التفويض للسلطة التنفيذية بالتشريع في مسائل معينة بالذات وخلال فترة لا يجوز تجاوزها، بحيث تعرض هذه المراسيم على البرلمان بعد إصدارها للموافقة عليها. ومثال هذه القوانين التفويضية: القانون الصادر في ١٧ آب ١٩٤٨^(١١) والقانون الصادر في ١١ تموز عام ١٩٥٣^(١٢). وقد صدر بمناسبة تفويض السلطة

Avis du conseil d'Etat: R.D.P. 1953, p. 170-171, Donnedieu de Vabres: **l'article 13 et les décrets lois**. (١٠) D. 1953, chr. P. 137.

Donnedieu de Vabres: **Décrets Lois et pouvoirs règlementaires d'après la loi du 17 Août 1948**. D. 1949 (١١) chr. p. 5 et S.

Roger Pinto: **La loi du 17 Août 1948 tendant au redressement économique et financier**. R.D.P. 1948, p. 517 et S.

René Chapus: **La loi d'habilitation 11 Juillet 1953 et la question des décrets- lois**. R.D.P. 1953, p. 954 (١٢) et S.

Article 38: « Le gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi. (١٣)

Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat.

Elles entrent en vigueur dès leur publication, mais deviennent caduques, si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

تشرع في غيرها. فإن فعلت أصبحت هذه المراسيم غير مشروعة لتجاوزها قانون التفويض الصادر عن البرلمان.

وفي هذا المعنى، صدر في العام ١٩٥٥ قراراً عن مجلس شورى الدولة اللبناني بإبطال مرسوم اشتراعي يتعلق بتنظيم الأوقاف الإسلامية، وقرار آخر يتعلق برواتب القضاة كانت واردة ضمن المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٥ حزيران ١٩٥٩، وذلك لأن هذين الموضوعين كانا خارجين عن المواد المرخص للحكومة بالتشريع فيها^(١٦).

وتحديد نطاق على هذا النحو، يملي تحريم التفويض الكلي، إذ لا يجوز أن يفوض مجلس النواب جميع اختصاصاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية، لأن ذلك معناه تنازل السلطة التشريعية عن صلاحياتها، وهذا الأمر لا يجوز لمخالفة أمر توزيع الاختصاص أو الصلاحيات الذي نص عليه الدستور.

يقول آدمون رباط: «... وهذا التمديد للمواضيع في قانون التفويض، الذي يعطي للسلطة الإجرائية التشريع، هو من مستلزمات طريقة المراسيم الاشتراعية التي هي استثنائية بل وشاذة عن الدستور، ولذلك لا يبدو من الجائز دستورياً أن يأتي التفويض عاماً، وشاملاً كل شيء، كما جاء في قانون ٥ حزيران عام ١٩٦٧، بتأثير الحرب التي كانت قد اشتعلت على حدود فلسطين، بمادة واحدة، لا شك وأنها فريدة بنوعها.

وهو تفويض يكتفي بإعطاء حق التشريع للسلطة الإجرائية في مواضيع جد عامة

١١-١٩٨٢ أثارت موجة كبيرة من الإنتقادات والمناقشات حول صحتها وقانونيتها^(١٤).

المبحث الثاني

شروط مشروعية المراسيم الاشتراعية

عارض الفقه مبدأ التفويض التشريعي، ذلك أن الوظيفة التشريعية ليست ملكاً لصاحبها حتى يتنازل عنها سواء بشكل كلي أو جزئي، ولكنها هي عبارة عن اختصاص عهد به الدستور إلى الهيئة التشريعية التي لا يمكن لها أن تتنازل عن هذا الاختصاص أو تنيب هيئة أخرى لممارسته. وإلا اعتبرت مخالفة لما قرره الدستور في أمر تنظيم وتوزيع الاختصاص. وبلغ من عداء البعض لمسألة التفويض، أن أعلن أنها تدلّ على أن مبدأ المشروعية يصبح في عطلاة^(١٥).

ولذلك، يجب تقييد التفويض الذي يمنحه مجلس النواب بضوابط أو بقيود عديدة بحيث تصبح المراسيم الاشتراعية غير مشروعة إذا خالفت هذه الشروط الآتية:

الفقرة الأولى: تحديد نطاق التفويض:

إذا تقيدت المراسيم الاشتراعية بقانون التفويض يكتسب القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية.

وهذا يعني أن يتحدد التفويض في نطاق معين لا يمكن تجاوزه، بأن يحدّد مجلس النواب في قانون التفويض الموضوعات التي تكون محل المراسيم الاشتراعية، بحيث لا يمكن لهذه الأخيرة أن تخرج عن هذه الموضوعات وأن

(١٤) أحمد سرحال: النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية، دار الفكر العربي، بيروت، لبنان، ١٩٩٠، ص ١٧٥.

(١٥) هذا الوصف أورده Léon Blum ولقد ذكره الفقيه Waline في دراسته، نقلاً عن محسن خليل، المرجع السابق، ص ٢٦٢.

(١٦) قرار رقم ٥٢٢ تاريخ ٩-١١-١٩٥٥، المجموعة الإدارية، ١٩٥٧، ص ٦٣.

الإشتراعية خلال وقت مباشرة البرلمان اختصاصه التشريعي، فإنه يجب ألا تلجأ السلطة التشريعية إلى التفويض إلا إذا اقتضت ظروف استثنائية أو حالة الضرورة أو قوة قاهرة تبرر ذلك. إذ في وسع المجلس وهو قائم فعلاً مباشرة اختصاصه إذا لم تتحقق مثل هذه الظروف.

ولذلك يجب عدم الإسراف في إصدار قوانين التفويض، وهو ما لم يسلكه مجلس النواب اللبناني قبل الطائف حيث نظمت أهم تشريعات الدولة بواسطة مراسيم اشتراعية لا بواسطة قوانين، وهو أمر لا يجوز على الإطلاق، ويشكل انتهاكاً فاضحاً للدستور.

«إن ما يبرر اللجوء إلى المراسيم الإشتراعية هو سرعة البت بمشاريع القوانين، التي يتطلبها تفعيل إدارات الدولة والنشاط الإقتصادي وغيره من الأنشطة، وقد رأى البعض أنه لا يجوز اللجوء إلى المراسيم الإشتراعية إلا في الظروف الإستثنائية التي تستدعي فعلاً السرعة في اتخاذ القرار»^(١٩).

وفي هذا السياق يقول أنور الخطيب: «فإما أن نرفض بتاتاً مبدأ التفويض لإصدار المراسيم الإشتراعية، وهذا لم تأخذ به فرنسا لا في دستور الجمهورية الثالثة ولا حتى في دستور الجمهورية الرابعة الذي جاء النص فيه صريحاً جازماً بعدم التفويض، ورغم هذا النص حصل التفويض، وإما أن يبقى على الرأي بقبول المبدأ، وفي هذه الحالة لا نستثني أي موضوع يدخل في نطاق القانون، لأن المرسوم التشريعي هو قانون بكل ما للكلمة من معنى، حتى كان تفويض المجلس للحكومة لسنة وإصداره قد تم

ومطاطة، بل وأيضاً في اتخاذ قرارات سياسية خطيرة»^(١٧).

الفقرة الثانية: تحديد مدة التفويض:

معنى ذلك أن يعين قانون التفويض فترة زمنية معينة تصدر السلطة التنفيذية خلالها المراسيم الإشتراعية بحيث لا يمكن لها بعد انتهاء هذه المدة القيام بأمر ذلك. فإن فعلت اعتبرت هذه المراسيم غير مشروعة لمخالفتها قانون التفويض.

وتحديد مدة التفويض على هذا النحو يملئ توقيت التفويض لمدة زمنية معينة، بحيث لا يمكن للسلطة التشريعية أن تطلق المدة دون تعيين أو تحديد. وبانتهاء هذه المدة تستعيد السلطة التشريعية اختصاصها المفوض على اعتبار أنها السلطة الأصلية في عملية التشريع.

يقول د. عصام سليمان: «يقوم مجلس النواب بتفويض صلاحيته في التشريع لمجلس الوزراء، بناءً على طلب هذا الأخير، لكي يشرع بمراسيم إشتراعية، شرط أن يجري في قرار مجلس النواب تحديد المواضيع وتحديد المدة على أن ترسل الحكومة المراسيم الإشتراعية إلى مجلس النواب قبل انتهاء مدة التفويض للمصادقة عليها أو تعديلها أو إلغائها، وصمت المجلس يعني الموافقة عليها كأعمال إدارية، ولكن لها قوة القانون»^(١٨).

الفقرة الثالثة: ظروف التفويض:

معنى ذلك أنه لما كان التفويض يمكن أن يرد أثناء وجود مجلس في دورات الإنعقاد العادية أو الإستثنائية أو خارج انعقاده، بأن تقوم السلطة التنفيذية بإصدار المراسيم

(١٧) أدمون رباط: المرجع السابق، ص ٧٧٢، ما بعدها.

(١٨) عصام سليمان: المرجع السابق، ص ٢٦٠.

(١٩) عصام سليمان: المرجع السابق، ص ٢٦١.

لمدة محددة، وإذا كانت هذه القرارات تتناول أموراً تدخل في المجال المتروك للقوانين، فلا يعني أنها تتناول كل الأمور تدخل في مجال القوانين، هناك مواضيع لا يمكن منح صلاحية التشريع فيها للحكومة، وتأتي في طليعتها الحريات العامة»^(٢٠).

تحدد قوانين التفويض استناداً لأحكام المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي الأهداف المتوخاة بواسطة الأوامر التشريعية «ordonnances» ولكنها نادراً ما تحدد المواد التي ستشعر فيها الحكومة.

إن المراسيم الإشتراعية في ظل الجمهورية الثالثة كانت تخول الحكومة التشريع للوصول إلى هدف محدد وبصرف النظر عن التشريع المطبق، أما بموجب دستور ١٩٥٨ فإن قوانين التأهيل «التفويض» تجيز للحكومة ولهدف محدد اتخاذ التدابير التي تدخل في نطاق القانون دون أي توضيح آخر.

وفي قراره الصادر في كانون الأول عام ٢٠٠٤ أكد المجلس الدستوري الفرنسي أن أحكام قانون التفويض لا يمكنها أن تعفي الحكومة في إطار الصلاحيات التي ستمارسها استناداً للمادة ٣٨ من احترام القواعد والمبادئ الدستورية، كذلك القواعد القانونية الدولية الأوروبية النافذة في فرنسا تحت طائلة إبطال قانون التأهيل «التفويض»^(٢٢).

الفقرة الخامسة: إحالة المراسيم الإشتراعية على مجلس النواب:

قد لا يلزم قانون التفويض الحكومة على إحالة المراسيم الإشتراعية على مجلس النواب

وفقاً للأصول أي في ظروف استثنائية ملحة، ولمدة معينة، وفي موضوع معين»^(٢٠).

الفقرة الرابعة: استحالة التفويض في المجال المخصص للقانون:

وهذا يعني أن الدستور قد حدد نطاقاً مخصصاً للقانون لا يمكن لغيره أن يطرقه وذلك بنصوص دستورية صريحة تبين ضرورة تنظيم بعض المسائل بالقانون. فإنه يتحتم على المجلس النيابي أن يقوم وحده بالتشريع، ويستحيل على غيره أن يتطرق إلى هذا الميدان الذي خصصه له الدستور للقانون وأن يشرع فيه.

لذلك فإن المسائل التي يتعين تنظيمها بالقانون لا يمكن لمجلس النواب أن يفوض فيها حيث يمتنع على المجلس النيابي إصدار قوانين التفويض. ويمتنع بالتالي على السلطة التنفيذية تنظيم هذه المسائل بواسطة مراسيم. فإن فعلت أصبحت هذه المراسيم غير مشروعة.

وفي هذا السياق يقول د. عصام سليمان: «لقد منحت المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي صلاحية الطلب إلى البرلمان تخويل إصدار قرارات ordonnances، في شؤون محددة، ومن أجل وضع برنامجها موضع التنفيذ.

وهذه القرارات شبيهة بالمراسيم الإشتراعية التي كان يتم اللجوء إليها في الجمهوريات السابقة.

فالتشريع بقرارات تضعها الحكومة يتطلب الموافقة المسبقة بقانون يضعه البرلمان، ويخضع هذا القانون لعدة شروط، فينبغي أن تأتي القرارات التشريعية من جانب الحكومة من أجل وضع برنامجها موضع التنفيذ، وأن تكون

(٢٠) أنور الخطيب: دستور لبنان، السلطات العامة، مؤسسة عاصي للإعلام والتوزيع، ١٩٧٠، ص ١٧٤.

(٢١) عصام سليمان: المرجع السابق، ص ١٥٧.

(٢٢) زهير شكر: النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، دار بلال، بيروت- لبنان، ٢٠١٤، ص ٤٤٦ وما بعدها.

عبارة عن تشريع حكومي يصدر عن السلطة التنفيذية من ضمن إطار صلاحيات استثنائية أعطيت لها من قبل المجلس النيابي الذي يصادق عليها هذا الأخير. وتكون الصلاحيات المعطاة للحكومة في هذا المجال محددة بفترة زمنية قصيرة ومواضيع محددة ضمن ظروف معينة.

«إن الطريقة المتبعة لإصدار المراسيم الإشتراعية تتلخص بصور قانون عن السلطة التشريعية تفوض فيه إلى السلطة الإجرائية التشريع في مجالات معينة وضمن مهلة محددة على أن تعرض تلك المراسيم على السلطة التشريعية للمصادقة عليها ضمن مهلة معينة»^(٢٥).

المبحث الأول

المراسيم بين العمل الحكومي والعمل البرلماني

إن طبيعة المراسيم الإشتراعية تطرح مسألتين: هل هي قرارات إدارية؟ وإذا كانت كذلك فكيف يمكن لها تعديل وإلغاء القوانين؟ أم هي أعمال تشريعية؟ وإذا كانت كذلك فكيف يمكن للسلطة التشريعية أن تفوض أعمال التشريع إلى السلطة التنفيذية؟

قرر «Rolland»^(٢٦) المسألة الأولى، وذلك بتقرير أن المراسيم بقوانين لا تخرج عن كونها قرارات إدارية ويمكن لها مع ذلك تعديل القوانين القائمة أو إلغائها. ويتأتى ذلك أن البرلمان حينما يفوض السلطة التنفيذية بتعديل أو إلغاء بعض

كما حدث بالنسبة لقوانين التفويض ذات الرقم ٦٧/٤١ بتاريخ ٣-٦-١٩٦٧ و٦٧/٤٥ بتاريخ ٥-٦-٦٧ وهذا نقص فادح تلافاه المشتري في قوانين التفويض الصادر عام ١٩٧٦^(٢٣).

«إن قرارات التشريع الحكومية» ordonnances «يجب إرسالها إلى البرلمان للمصادقة عليها قبل نهاية المدة المحددة في قانون تفويض صلاحيات اشتراعية للحكومة، وإلا تعتبر ساقطة، مع العلم أنها تدخل حيز التنفيذ منذ صدورها عن الحكومة. وعند وصول هذه القرارات إلى البرلمان في مشاريع قوانين يمكن حدوث حالة من حالتين: إما لا توضع على جدول الأعمال؛ ما يعني أنه لا يجري التصويت عليها، فتعتبر الموافقة عليها ضمنية، وهذا ما يجري غالباً فيستمر العمل بالقرارات التشريعية، وإما تدرج على جدول الأعمال، وهذا ما يجري نادراً، فيجري التصويت عليها، فإذا كانت نتيجة التصويت سلبية يتوقف تنفيذ القرارات التشريعية وإذا كانت نتيجة التصويت بالموافقة، تصبح هذه القرارات قوانين ولا يعود من صلاحية القضاء الإداري النظر فيها، بينما كان يحق له النظر فيها قبل أن تكتسب هذه الصفة لكونها صادرة عن سلطة تنظيمية»^(٢٤).

الفصل الثاني

عرض المراسيم الإشتراعية على مجلس النواب

أشرنا إلى أن المراسيم التشريعية هي

(٢٣) محي الدين القيسي: القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠٧، ص ٩٠.

(٢٤) عصام سليمان: المرجع السابق، ص ١٥٨.

(٢٥) حلمي الحجار: المنهجية في القانون من النظرية إلى التطبيق، الجامعة اللبنانية، كلية الحقوق، الفرع الأول، ١٩٩٧، ص ٣٦.

Rolland: R.D.P. 1924, p. 42 et S.

(٢٦)

نقلاً عن محسن خليل: المرجع السابق، ص ٣٦٤.

ذلك أن «التفويض هو التفويض» حيث لا يمكن الطعن بعدم دستوريته أمام القضاء الإداري^(٢٨).

على أن وجهة النظر السابقة تصطدم بحقيقة قضاء مجلس الدولة الفرنسي الذي يعتبر المراسيم بقوانين مجرد قرارات إدارية لحين إقرار البرلمان لها.

وتبعاً لقضاء مجلس الدولة الفرنسي تعتبر المراسيم بقوانين من القرارات الإدارية التي يمكن أن تكون محلاً للإلغاء إذا خالفت شروط وقواعد قانون التفويض. أما بعد إقرار البرلمان لها فإنها تأخذ حكم القوانين تماماً بحيث تكون بمنأى عن الطعن بالإلغاء ما دامت قد دخلت في عداد القوانين.

ويمكننا أن نفسر الطبيعة القانونية للمراسيم بقوانين - مع العميد Bonnard - بأنها تتمتع منذ إصدارها حتى إقرار البرلمان لها بصفتين مزدوجتين، فهي أعمال تشريعية من الناحية الموضوعية بحيث يكون لها قوة القانون التي تمكنها من تعديل وإلغاء القوانين القائمة، ولقد اكتسبت الصفة التشريعية من قانون التفويض الذي أضفى عليها هذه الصفة. وتعتبر من ناحية أخرى بمثابة القرارات الإدارية تبعاً للمعيار العضوي ما دامت صادرة عن السلطة الإدارية. ومن ثم يمكن أن تكون محلاً للإلغاء إذا خالفت قانون التفويض.

أما بعد إقرار البرلمان لها، تدخل المراسيم بقوانين في عداد القوانين، فهي أعمال تشريعية من الناحية العضوية، ومن ثم فلا يمكن والحالة هذه أن تكون محلاً للإلغاء شأنها في ذلك شأن أي قانون آخر^(٢٩).

القوانين فإنه ينزع عن هذه القوانين صفة القوانين، وينزل بها بالتالي إلى مجرد مراسيم طوال فترة التفويض، الأمر الذي يمكن معه تعديل القوانين التي تصل إلى مرتبة المراسيم، بمراسيم أخرى صادرة عن السلطة التنفيذية بمقتضى التفويض الصادر إليها من البرلمان. ولقد عرفت هذه النظرية في ما يعرف الفقه الفرنسي بإسم «Délégation».

على أنه لا يمكن التسليم بوجهة النظر السابقة^(٢٧)، إذ كيف يمكن للبرلمان أن ينزع عن بعض القوانين صفتها؟ وهل له أن يذني أعماله التشريعية الصادرة عنه وينزلها من مرتبة القانون إلى مرتبة المرسوم؟

كما وأن هذه النظرية تتجاهل حقيقة ثابتة وهي أن المراسيم من عمل السلطة التنفيذية لا التشريعية، الأمر الذي لا يمكن معه أن يضيفي البرلمان على أعمال صادرة منه صفة المراسيم وينزلها هذه المنزلة. كما وأن هناك دليلاً ثابتاً على تعذر قبول وجهة النظر السابقة وهو أن القوانين محل التغيير تكون بمنأى عن كل طعن فيها بالإلغاء نظراً لكونها قوانين لا تقبل طريق الطعن بالإلغاء أمام مجلس الدولة.

أما وجهة النظر الثانية، فهي تعطي للمراسيم بقوانين الصفة التشريعية، فهي أعمال تشريعية لها قوة القانون، ومن ثم يمكن لها تعديل وإلغاء القوانين. وهكذا تباشر السلطة التنفيذية الوظيفة التشريعية بناءً على قانون التفويض الذي منحها هذه الوظيفة بالنسبة لموضوعات معينة وخلال مدة محددة. ولا يمكن الإحتجاج بعدم مشروعية هذا التفويض،

(٢٧) René Chapus: La loi d'habilitation 1953 et la question des décrets-lois. R.D.P. 1953, p. 988-989.

(٢٨) Roger Pinto: La loi du 17 Août 1948 tendant au redressement économique et financier. R.D.P. 1948, p. 531-532.

(٢٩) نقلاً عن محسن خليل، المرجع السابق، ص ٣٦٥.

قرارات إدارية تقبل الطعن لدى مجلس شوري الدولة لتجاوز حد السلطة، (إذا صدرت في موضوعات محجوزة للبرلمان ولا يجوز التشريع فيها إلا بقانون، وإذا خالفت قانون التفويض، وإذا صدرت بعد المدة المحددة لها).

وعندما يقيد بها البرلمان تدخل في عداد القوانين وتصبح في حكمها، وبالإمكان عند ذلك اللجوء إلى المجلس الدستوري للطعن بها^(٣٢).

وهو ما قرره مجلس شوري الدولة اللبناني بأن «المراسيم الإشتراعية تبقى قابلة للمراجعة لدى مجلس الشوري حتى تصديقها من قبل مجلس النواب إذ أن هذا التصديق هو وحده الذي يحولها إلى قوانين صادرة عن السلطة التشريعية وبهذه الصفة وحدها لا تقبل الطعن. وإلى أن يتم تصديقها تكون بوصفها أعمالاً تنفيذية قابلة للإبطال لتجاوز حد السلطة حتى بعد إيداعها مكتب المجلس»^(٣٣).

وإذا لم ينص قانون التفويض على عرض المراسيم الإشتراعية بعد إصدارها على مجلس النواب لإقرارها، فإن طبيعة هذه المراسيم تقف عند هذا الحد فقط ما دام أنها لا تعرض على المجلس النيابي.

المبحث الثاني

إقرارها في البرلمان والمراجعة بشأنها

يجب عرض قانون التفويض المتعلق بالمراسيم الإشتراعية بعد إقرارها من الحكومة على مجلس النواب من أجل أن يأخذ الموقف المناسب بشأنه.

فإذا وافق المجلس عليها بهيئته العامة

ولقد أقرّ مجلس شوري الدولة اللبناني وجهة النظر الأخيرة بأن المراسيم الإشتراعية تتمتع منذ إصدارها حتى إقرار مجلس النواب لها بصفتين مزدوجتين:

- فهي أعمال تشريعية لها قوة القانون، من الناحية الموضوعية، التي تمكنها من تعديل وإلغاء القوانين القائمة. وتعتبر المراسيم الإشتراعية من ناحية أخرى بمثابة القرارات الإدارية، ما دامت صادرة من السلطة الإدارية. ومن ثم يجوز الطعن بإلغاء المراسيم الإشتراعية كسائر أنواع اللوائح الإدارية التي تعد من قبيل القرارات الإدارية العامة إذا خالفت قانون التفويض. وذلك كاتخاذ السلطة التنفيذية مرسوماً إشتراعياً في غير الموضوعات التي حددها قانون التفويض أو بعد انقضاء المدة المعينة في التفويض أو إذا أصدر أحد هذه المراسيم في النطاق المخصص للقانون، لأنه «عمل إداري يقبل الطعن لتجاوز حد السلطة لدى مجلس الشوري ما دام لم يقترب بالتصديق، من مجلس النواب»^(٣٤).

- أما بعد إقرار مجلس النواب للمراسيم الإشتراعية، فإن هذه المراسيم تدخل في عداد القوانين وتصبح في حكم القانون وتكون والقانون سواء بسواء، ومن ثم فهي أعمال تشريعية من الناحية العضوية أي الشكلية، ومن ثم فلا يجوز الطعن فيها بالإلغاء شأنها في ذلك شأن أي قانون آخر^(٣٥).

يقول د. محمد المجذوب: «تعتبر المراسيم الإشتراعية قبل التصديق عليها من البرلمان،

(٣٠) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١/٥، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة، ص ٣.

(٣١) قرار مجلس شوري الدولة اللبناني الصادر بتاريخ ١٩٥٥/١١/٩، المجموعة الإدارية، السنة الأولى، ص ٦٣.

(٣٢) محمد المجذوب: القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان (وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم)، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت- لبنان، ٢٠٠٢، ص ٣٥٠.

(٣٣) قرار ١٢٥ الصادر بتاريخ ١٩٧٠/٣/١٣، رقم الدعوى: ٦٤٦٧-٦٧، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة عشرة، ص ١١١.

بواسطة الموافقة على مشروع قانون يتولى هو أمر ذلك»^(٣٤).

«ومن جهة الطعن بشرعيتها، أمام مجلس شورى الدولة، عن طريق مراجعة الإلغاء، فإن المراسيم الإشتراعية تبقى قابلة شكلاً، لمراجعة الإلغاء في كل ما يتجاوز أحكامها نطاق الحدود المرسومة لها في قانون التفويض، الذي عهد إلى السلطة الإجرائية، بصلاحيته وضع إصدارها، حتى إذا تبين أن في هذه الأحكام ما لا يكون داخلياً ولا في المواضيع المحددة في قانون التفويض، ولا في الإطار المخطط، أما في هذا القانون، وأما بمقتضى المبادئ القانونية المستقرة لكل من تلك المواضيع. جاز عندئذ الطعن بنتواتها المخالفة لتلك المراسيم الإشتراعية، بسبب تجاوزها لحد السلطة. إذ في هذه الحالة تكون معتبرة من المراسيم العادية القابلة للطعن لدى مجلس شورى الدولة.

وهذا ما استقر عليه مجلس شورى الدولة، بقراريه المبدئيين الصادر الأول بتاريخ ٩ تشرين الثاني (نوفمبر)، والثاني في ٥ كانون الثاني (يناير) سنة ١٩٥٩»^(٣٥).

وتجدر الإشارة في هذا السياق بأن المادة ٥٧ من نظام مجلس شورى الدولة تشترط أن يستشار في المراسيم الإشتراعية بصورة مستقلة تحت طائلة الإبطال.

وفي هذا السياق يقول عبد الغني بسيوني عبد الله: «وحرص المشرع اللبناني على جعل استشارة مجلس شورى الدولة وجوبية بشأن هذه المراسيم الإشتراعية، بالنظر إلى صدورها بصفة استثنائية من الحكومة في موضوعات تدخل أصلاً في نطاق القانون. فتعتبر بذلك أعمالاً إدارية - لوائح تفويضية - رغم تمتعها

أصبحت كالقانون. وإذا لم يوافق عليها بطلت هذه المراسيم من تاريخ عدم موافقة مجلس النواب عليها.

وإذا لم تعرض هذه المراسيم بأن امتنعت الحكومة عن عرضها على مجلس النواب رغم النص على ذلك في قانون التفويض، اعتبرت هذه المراسيم غير مشروعة ويحق الطعن فيها بالإلغاء أمام مجلس الشورى لمخالفتها قانون التفويض.

ولكن يثور التساؤل هنا عما إذا كان البرلمان يوافق على بعض نصوص المرسوم الإشتراعي ويرفض البعض الآخر، إذا ما كان المرسوم المطروح على المجلس النيابي يتضمن عدداً من النصوص القانونية؟ بمعنى هل يمكن أن تتحقق موافقة البرلمان على نحو جزئي بحيث تنفذ النصوص التي يوافق عليها مجلس النواب وتبطل النصوص التي لم يوافق عليها؟ أن يتعين الموافقة أو عدم الموافقة الكلية على المرسوم الإشتراعي؟

«وبتقديرنا الشخصي أنه لا يمكن لمجلس النواب أن يوافق جزئياً على بعض نصوص المرسوم الإشتراعي المعروف عليه دون البعض الآخر. فإما أن يوافق المجلس على المرسوم الإشتراعي بجميع نصوصه، وإما أن يرفضه كاملاً. لأن الطرح على المجلس النيابي والموافقة عليه تتم على المرسوم الإشتراعي كاملاً لا على جزء منه دون الجزء الآخر.

وإذا أراد مجلس النواب تعديل بعض نصوص المرسوم الإشتراعي المعروف عليه، فإنه يمكن له بعد الموافقة على هذا المرسوم كاملاً أن يقوم بعد ذلك بتعديله. ويكون ذلك

(٣٤) محسن خليل: النظم السياسية والدستور اللبناني، الدار الجامعية، بيروت- لبنان، ١٩٧٥، ص ٨٨٠-٨٨١.

(٣٥) أمون رباط: المرجع السابق، ص ٧٧٦.

لأحكام المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي فهي وفقاً لاجتهاد مجلس الدولة أعمالاً إدارية خاضعة للمراجعة أمامه إن بسبب تجاوز حدّ السلطة، أو بسبب مخالفة قانون التفويض من حيث المدة التشريعية، أم من حيث المدة الزمنية، أم من حيث الأصول، وذلك إلى أن يصادق عليها البرلمان فتصبح أعمالاً تشريعية^(٣٩).

الخاتمة

إن الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦ مع جميع تعديلاته بما فيه التعديل الأساسي والجوهرى الصادر في عام ١٩٩٠ لم ينص إطلاقاً على التفويض التشريعي خلافاً لما نص عليه الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام ١٩٥٨، وبالرغم من ذلك فإن مجلس النواب ما قبل الطائف تنازل كثيراً عن صلاحياته للحكومة في مسألة قوانين التفويض، حتى أن أهم التشريعات اللبنانية قد صدرت في شكل مراسيم إشتراعية صادرة عن السلطة التنفيذية. والحقيقة أن هذا التنازل يعود إلى ضعف السلطة التشريعية آنذاك في مباشرة اختصاصها التشريعي الأصيل. فكانت هي التي تفوض وهي التي تكثّر في قوانين التفويض للسلطة التنفيذية بدلاً من أن تقوم هي بمباشرة وظيفتها الدستورية الممنوحة لها أصولاً.

وإذا كان هناك من إشراف في التفويض التشريعي وصدور الكثير من المراسيم الإشتراعية قبل الطائف، علاوة على الإشراف

بقوة القانون، ولا تصبح قوانين إلا بموافقة المجلس النيابي.

ويجوز بالتالي أن يطعن في هذه المراسيم بالإلغاء أي الإبطال أمام مجلس شورى الدولة طالما لم تتم موافقة السلطة التشريعية عليها.

ومن هنا كان حرص المشرع على عرضها وجوبياً على مجلس شورى الدولة لضمان صياغتها بدقة في نطاق الموضوعات التي فوض مجلس النواب فيها الحكومة^(٣٦).

ويشير د. محي الدين القيسي إلى مرحلتين في هذا الموضوع، فقبل التصديق يمكن الطعن بالمرسوم الإشتراعي لأنه يعتبر عملاً إدارياً، أما بعد المصادقة من البرلمان فيصبح للمرسوم قوة قانونية وبالتالي غير قابل للمراجعة إلا أمام المجلس الدستوري الذي له الحق في مراقبة دستورية القوانين والنصوص ذات القوة القانونية^(٣٧).

«ونظراً لقابلية هذه المراسيم للطعن أمام المحاكم جُعِلت استشارة مجلس الشورى إلزامية ليتسنى إحاطتها بضمانة كافية لجهة قانونيتها»^(٣٨).

لقد استقر اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي على اعتبار الأوامر التشريعية المتخذة تطبيقاً لأحكام المادة ٩٢ أعمالاً تشريعية، وبالتالي غير خاضعة للمراجعة أمامه بسبب تجاوز حدّ السلطة، كما اعتبرها المجلس الدستوري داخلية في إطار النصوص ذات الشكل التشريعي. أما فيما خصّ الأوامر التشريعية المتخذة تطبيقاً

(٣٦) عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري اللبناني، مجلس شورى الدولة، والمحاكم الإدارية الإقليمية وفقاً للقانون ٢٢٧ لسنة ٢٠٠٠، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، ٢٠٠١، ص ١٢٩.

(٣٧) محي الدين القيسي: المرجع السابق، ص ٩١.

(٣٨) فوزات فرجات: القانون الإداري العام، القضاء الإداري، مسؤولية السلطة العامة، مكتبة الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٤، ص ١١٠.

(٣٩) زهير شكر: النظرية العامة للقضاء الدستوري، الجزء الأول، المرجع السابق، ص ٤٨٠.

اللبناني في مقدمته على أن النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتعاونها وتوازنها.

وكان على مجلس النواب آنذاك أن يقوم بوظيفته التشريعية الأصلية. وعلى السلطة التنفيذية أن تقف عند حدود اختصاصاتها التنفيذية وتترك التشريع إلى سلطته الأصلية، بحيث لا تتدخل في هذا الموضوع إلا في حدود مبدأ التعاون السليم الذي يقضي به النظام الدستوري الديمقراطي البرلماني.

«فالسؤال حول دستورية هذه الطريقة لا تختلف في لبنان، كما كان عليه في الجمهورية الثالثة في فرنسا، المستوحى منها أحكام الدستور اللبناني الصادر عام ١٩٢٦، حيث كان رجال القانون يجدون فيها تنازلاً من البرلمان عن القيام بواجباته الدستورية في حقل التشريع الذي اختص به وحده، وذلك بالرغم من مصادقة البرلمان اللاحقة على المراسيم الإشتراعية، باعتبار أن البرلمان يمثل السلطة التشريعية، وذلك وفقاً لأحكام الدستور، وإذ أنه يخضع لأحكامه، كما يخضع له أيضاً السلطة التنفيذية، فيكون البرلمان قد تجاوز حدود اختصاصه، بتفويضه، ولو بصورة مؤقتة، وفي نصوص معينة، هذا الإختصار إلى السلطة الإجرائية، بل وخالف قاعدة دستورية عامة، ألا وهي أن الصلاحيات الدستورية، إنما هي غير قابلة لأي تفويض أو تنازل من دون وجود نص يجيز ذلك.

وأمام الحاجة إلى المراسيم الإشتراعية كان من الضرورة أن يتضمن التعديل الدستوري الأخير الأصول والضوابط لهذه العملية. إلا أن المشرع الدستوري فضّل إبقاء الوضع على ما هو عليه. فلا هو أجازها ولا هو منعها وترك المسألة لتقدير البرلمان الظروف التي قد تبرر أعضاء الحكومة صلاحية التشريع بموجب مراسيم، والممارسة التي اتبعها البرلمان وبخاصة رئيسه، كانت منذ التعديل الدستوري

في إصدار مراسيم مشروعات القوانين التي كانت تصدر تطبيقاً للمادة ٥٨ من الدستور، فإنه يتبيّن مدى اتساع وانطلاق نطاق التشريع الحكومي في لبنان وضيق نطاق القانون من ناحية أخرى.

ومن ثم نكون هنا أمام اختلاف في النظرية الدستورية القائمة على مبدأ الفصل بين السلطات وانفصالها عن واقعها التطبيقي. ذلك أن الدستور اللبناني قد أراد أن يطلق العنان للقانون، إذ قرر أن سلطة التشريع منوطة فقط بمجلس النواب، وهذا ما أكدته المادة ١٦ من الدستور بصورة صريحة على أنه: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب».

وإذا كان المشرع الدستوري قد أراد أن يطلق نطاق القانون ويضيق من نطاق المرسوم الإشتراعي، فإن الواقع التطبيقي قبل الطائف قد دلّ على خلاف ذلك إذ انطلق نطاق المراسيم الإشتراعية ومراسيم مشروعات القوانين المستعجلة، وضاق نطاق القانون نتيجة تهاون البرلمان آنذاك في مباشرة وظيفته الأصلية. وأصبحت السلطة التنفيذية تمارس عملاً إضافياً ليس من اختصاصها هو أصلاً من اختصاص البرلمان.

ولا جدال أن اختلاف الواقع عن النظرية الدستورية يؤدي إلى اهتزاز النظام السياسي اللبناني القائم على مبدأ فصل السلطات والميول به نحو نظام تجميع السلطة بين يدي السلطة التنفيذية التي تملك عملاً وظيفية التشريع والتنفيذ في آن معاً، وهذا ما يخالف الدستور اللبناني والمبادئ الدستورية العامة.

وكان من الأفضل أن تقف السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية الموقف المناسب أو السليم في مباشرة ما لهما من اختصاص مع إمكان التعاون والتوازن بينهما طبقاً لما يقضي به النظام البرلماني الذي قرره الدستور

وإذا كان العرف الدستوري البرلماني الذي يعتبر مصدراً لمبدأ المشروعية في بعض الحالات، والذي هو عبارة عن تقليد أو عادة تتصل بنظام الحكم في الدولة وبعمل الهيئات الدستورية الحاكمة فيها، حتى أصبحت هذه العادة قاعدة عامة ملزمة.

وعليه، فإن العرف الدستوري يجب أن يتوافر فيه شرطان أساسيان، يتمثل الأول في العمومية والإستمرار أو الإستقرار والثبات، أما الثاني فهو أن لا يكون مخالفاً لنص دستوري أو تشريعي نافذ وساري المفعول، لأن القاعدة العرفية تأتي في المرتبة الثانية بعد القاعدة القانونية أو التشريعية.

وإذا كان الهدف من نظرية الظروف الإستثنائية المعمول بها في القانون الإداري، ونظرية حالة الضرورة المعمول بها في القانون الدستوري هو الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع، واستمرارية المرافق العامة على اتخاذ تدابير الضرورة التي تتعلق بالنظام العام، فإن هذا العرف لا يستقيم في حال وجود النص الدستوري الصريح والحازم الذي يعطي البرلمان صلاحية التشريع وحده.

وهذا ما سار عليه مجلس شورى الدولة في أحد قراراته الآتية: «على أن الإحتجاج بالظروف الإستثنائية التي يمر بها لبنان منذ عام ١٩٧٥ للتمل من القواعد القانونية العادية والانتقال إلى المشروعية الإستثنائية التي تتيح تطبيق قواعد استثنائية مغايرة، يمكن الإحتجاج بها كذلك للتمل من العرف الدستوري الذي يسود لبنان في ظل الظروف العادية يتعذر تطبيقه كذلك في الظروف الإستثنائية»^(٤١).

لقد انتهى هذا العرف البرلماني الذي كان

عدم إعطاء الحكومة هذه الصلاحية»^(٤٠). وسبب عدم ارتكاز المراسيم الاشتراعية على أي أساس دستوري، قضى المجلس الدستوري اللبناني في قراره ١/٢٠٠٢ الصادر بتاريخ ١/٣١/٢٠٠٢، على أن أي تفويض للصلاحية التشريعية هو غير دستوري، واستند في اجتهاده إلى مبدأ سمو الدستور الذي ينجم عنه أن على كل سلطة عامة انشأها الدستور أن تمارس اختصاصها المحجوز لها. في أحكامه بنفسها، وأنه لا يجوز لها أن تفوض سلطة أخرى في ممارسة هذا الاختصاص إلا إذا سمح الدستور بهذا التفويض. بموجب نص صريح.

ونحن نرى بأن المراسيم الإشتراعية في لبنان هي مخالفة لأحكام الدستور اللبناني وبخاصة أن المادة ١٦ منه التي تنص صراحة على ما يلي: «تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب». وهذا يعني أن المرجع الصالح للتشريع هو مجلس النواب، وهذه الصلاحية هي صلاحية حصرية تعود إليه وحده، هذا أولاً. ثانياً، إن المراسيم الإشتراعية هي مخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات. وثالثاً، لا يجوز تفويض الصلاحيات الدستورية عملاً بالمبادئ الدستورية العامة وهي أن الصلاحيات الدستورية لا تفوض، والسبب الوحيد الذي يجوز فيه إصدار المراسيم الإشتراعية هي الظروف الإستثنائية أو حالة الضرورة أو القوة القاهرة التي تستدعي العجلة والسرعة في اتخاذ القرار والتي يستحيل فيها المجلس النيابي من الإنعقاد ومساءلة التقدير في هذا الموضوع تعود إلى البرلمان وحده. وهذا يعني أن المراسيم الإشتراعية لا تستقيم قانوناً إلا في حال توافرت الشروط المذكورة.

(٤٠) زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المرجع السابق، ص ٧٣٤.

(٤١) قرار مجلس شورى الدولة الصادر بتاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩، المجموعة الإدارية، السنة الرابعة عشرة، ص ٣.

وحسناً فعل البرلمان اللبناني بعد اتفاق الطائف بأنه أخذ قراراً حازماً حسم بموجبه هذا الموضوع بأنه لا مراسيم اشتراعية بعد هذا التاريخ، أي منذ عام ١٩٩٢.

معمولاً به قبل اتفاق الطائف لمخالفته النصوص الدستورية وتحديداً مبدأ الفصل بين السلطات، والمادة ١٦ منه، التي أكدت أن التشريع هو من صلب العمل البرلماني وحده ليس إلا.