خارطة طريق الاستحقاقات الدستورية لاستمرارية العمل الحكومي وإعادة إنتخاب رئيس للبلاد في حالة شغور رئاسة الجمهورية

المحامي الدكتور نقولا فتوش

سئل كونفوشيوس: إذا أصبحت رئيساً للبلاد، ما هو أول عمل تقوم به؟

أجاب: أقوم بتحديد الكلمات.

فالدستور حدد الكلمات بخلوّ سدة الرئاسة، والشغور الرئاسي ولم يتكلم عن فراغ وحدد السلطة التي تنتقل إليها صلاحيات رئيس الجمهورية وهي السلطة الإجرائية.

يقول الدكتور زهير شكر أستاذ القانون الدستوري في الجامعة اللبنانية في مؤلفه الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – طبعة ٢٠٠١ صفحة ٧٠٠ ما حرفيته:

"والثنائية التنفيذية الفعلية والمتساوية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة لم تعد موجودة في النظم البرلمانية، باعتبار أن الحكومة هي التي تتحمل بشخص رئيسها المسؤولية السياسية أمام البرلمان، وهي في الوقت نفسه الممثلة للأكثرية البرلمانية، ولذلك فإن رئيس الحكومة وليس رئيس الجمهورية هو الذي يمارس السلطة الإجرائية بالتعاون مع الوزارة. وهذا الواقع الدستوري يسمى في نظم البرلمانية الثنائية التنفيذية اللامتساوية لصالح رئيس الحكومة.

فالسلطة الإجرائية انتقلت إلى مجلس الوزراء الذي أصبح مؤسسة دستورية تؤمن مشاركة كل التيارات والطوائف في السلطة التنفيذية.

في استشارة للفقيه الدستوري البروفسور جورج فيدل تاريخ ٣١ تشرين الأول ١٩٨٩ الى دولة الرئيس حسين الحسيني يقول ما حرفيته:

"وبالفعل، فإن تفسير الأحكام والنصوص التي تتمتع بقيمة دستورية، يخضع لقواعد خاصة، تختلف عن تفسير الأحكام والنصوص التي ترعى فروع القانون الأخرى.

"وإحدى أسباب هذا الإختلاف تعود الى أن غاية القواعد الدستورية والتي هي تنظيم وتسيير السلطات العامة، لا تختص بالحقوق

الذاتية، ولكن بالصلاحيات الموضوعية، ففي حين أن ممارسة الحق الذاتي هو حرّ وهدفه يحدد، بصورة استنسابية، من قبل من يتولاه، بشرط واحد، أن لا يكون هذا الهدف منافياً للأخلاق أو غير شرعي، فإن ممارسة أية صلاحية، من قبل صاحبها، ترتبط بملاحقته هدفاً قد حُدد، تقريباً بصورة صريحة من قبل القاعدة التي أولت تلك الصلاحية.

"وسبب آخر لهذه الخاصة التي يتميّز بها تفسير القانون الدستوري، بصورة عامة، أن النصوص تكتب عادة، لكي ترعى إفتراضات محتملة الوقوع، إما لمواجهة ظروف عادية وإما لمواجهة أزمات من نوع معيّن. وعندما تخرج الواقعة التاريخية عن هذا الإطار، فإن التفسير يجب أن يأخذ بعين الإعتبار هذه الظروف. فالدساتير تحدد بنياناً معيناً، أي مجموعة من القواعد المرتبطة بعضها بالبعض الآخر. وليس بالمستطاع التفكير بتفسير بعض النصوص بمعزل عن النصوص الدستورية الأخرى التي تكشف عن جوهر المؤسسات الدستورية وغايتها.

"وإذا كنّا مخلصين لمبادىء التفسير هذه، نستخلص أن الطرح الذي يقوم على فكرة أن مجلس الوزراء الموكل بممارسة الوظيفة الرئاسية، يمكنه أن يحلّ مجلس النواب، يصطدم باعتراضين أساسيين كلا منهما، لوحده، يعتبر حاسماً.

"الاعتراض الأول يقوم على مبدأ ان صلاحيات السلطة الوكيلة هي نفس صلاحيات السلطة التي استوجب شغورها تحريك مسألة الوكالة.

"صحيح أنه في القانون الفرنسي، اعتبر القضاء الإداري أن الوكيل لا يقتصر عمله على تصريف الأعمال فقط، بانتظار إنتهاء حالة الشغور، إنما يتمتّع بسلطة القرار في شؤون أخرى.

"ولكن يقتضي ربط هذا التأكيد بتأكيد آخر، لا يقل ثباتاً عن الأول، في الفقه الفرنسي، وهو أن الوكالة، هي بطبيعتها حلاً مؤقتاً، هدفها الأساسي والوحيد هو السماح بممارسة صلاحيات السلطة التي شغرت، لحين انتهاء هذا الشغور. إلا أنه ليس للوكيل السلطة بأن يحدد بنفسه بدء تاريخ ممارسته لهذه الوظيفة، ولا تحديد مدّة ممارسته لوظائفه.

"فيما يعود الى تاريخ بدء ممارسة الوظيفة الرئاسية، فإن هذا التاريخ يحدد في وقت حصول الشغور وعند تعيين الوكيل. وفي الحالة التي تشغلنا، فإن تاريخ ممارسة مجلس الوزراء مهمته بصفته وكيلاً للسلطة الإجرائية هو حاصل في اللحظة التي انتهت فيها ولاية رئيس الجمهورية، بفعل عدم إنتخاب خلف له. وتنتهي الوكالة في اللحظة التي يتوقف فيها شغور منصب رئاسة الجمهورية، أي في اللحظة التي يحلف فيها رئيس الجمهورية المنتخب، أمام مجلس النواب، يمين الإخلاص للأمة اللبنانية وللدستور، والمشار إليه في المادة ٥٠ منه.

"وكما أن السلطة الوكيلة لا تستطيع أن تتدخل من أجل تحديد الوقت الذي تبدأ فيه الوكالة، فإنها أيضاً لا تستطيع أن تتدخل من أجل تحديد الوقت الذي تنتهي فيه هذه الوكالة، وبمعنى آخر، أن هذه السلطة ليس لها صلاحية تخولها تحديد شروط ممارستها صلاحياتها الذاتية. وهذا ما يسهل فهمه لأن هناك أساسين لهذه القاعدة:

"الأساس الأول قائم على كون تحديد صلاحيات السلطات العامة (وهو ما يعبر عنه في الفقه الألماني بكلمة كومبتنز COMPETENZ) يعود إلى اختصاص الهيئة التأسيسية وحدها، وهي النتيجة المباشرة لمبدأ سمو الدستور.

"والأساس الثاني والأكثر يقيناً، هو أن رئيس الجمهورية، والذي يمارس مجلس الوزراء

صلاحياته، وكالة، ليس له تعيين مدّة وكالته، التي تنتهي تلقائياً عند انتخاب وحلف اليمين من رئيس الجمهوريه الجديد. وبالتالي، وعلى فرض أن السلطة الوكيلة تمارس بصورة كاملة الصلاحيات المناطة برئيس الجمهورية، فهناك صلاحية واحدة تستعصي عليه لأنها غريبة عن صلاحيات رئيس الجمهورية، وهي تلك المتعلّقة بتحديد مدّة الوكالة.

"وكما رأينا، وكما سنبرهن فيما بعد، فإن حلّ مجلس النواب سيكون من مفاعيله بالضرورة تأخير إنتخاب رئيس الجمهورية، ومن ثمّ تحديد مدّة الوكالة.

"ولكن ألا يواجه هذا المنطق اعتراضاً ما؟

"ألا يمكن أن يؤثر فيه منطق آخر، على سبيل القياس؟ المشترع له إمكانية تحديد وكالة المجلس الى ما بعد التاريخ المحدد لانتهاء وكالته الطبيعية. ألا يثبت ذلك أن لكل سلطة الحق في أن تحدد سلطاتها الخاصة؟

"يمكننا الاستنتاج فوراً أن مثل هذا الإعتراض لا يستقيم. وبالفعل، فإن الدستور لا يعين مدّة وكالة مجلس النواب ويترك أمر ذلك للقانون العادي. والمجلس إذن هو صاحب الاختصاص في تحديد سلطاته الذاتية عند الضرورة. فهو ليس بأية حال من الأحوال، سلطة وكيلة لأن له الإختصاص لتجنّب أي فراغ من شأنه أن يفتح مجالاً لأي وكالة. أما مسألة وكالة رئيس الجمهورية فهي مختلفة كل الإختلاف، لأنه ليس بوسع رئيس الجمهورية، حسب الدستور، أن يؤجل بنفسه موعد افتتاح الوكالة، أو، بحجة أولى، أن يؤجل إنتهاءها.

"وفي مطالعة للعلامة رئيس مجلس شورى الدولة الدكتور جوزف شاوول تاريخ ٣٠/١٠/ ١٩٨٩ يورد ما حرفيته:

"أولاً: لا بد من توضيح بادئ ذي بدء ثلاث نقاط قانونية:

"١ – من المتفق عليه علماً واجتهاداً أنه لا يمكن أن ينظر بصورة منفصلة إلى القانون الدستوري والقانون الإداري. إن مبادئ القانونين متلازمة ومتفاعلة مع بعضها البعض.

«L. Favoreu: Les règlements autonomes n'existent pas R.F.D.A. 1987, nº6 p. 871 et s. p. 874: Tout d'abord... il est de plus en plus difficile d'envisager séparement Droit Constitutionnel et Droit Administratif...».

"٢ – وفق أحكام المادة ٦٢ من الدستور أنه "في حال خلو سدة الرئاسة لأية علّة كانت تناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء".

"يقتضي، وفق روح الدستور ورأي علماء القانون الدستوري، إجراء الانتخابات الرئاسية في سرعة لأن مجلس الوزراء ليس مدعواً إلى ممارسة السلطة الإجرائية بشكل مستمر، بل الى ممارستها فترة قصيرة من الزمن لأنها مناطة به وكالة".

«Esmein et Nézard: Eléments de Droit Constitutionnel, 8ème édition, Tome II, p. 53.

... Il ne parait pas, que, le Conseil des ministres soit appelé à exercer d'une façon durable le pouvoir exécutif: il n'est appelé qu'à un court intérim».

"٣– ولئن يكن الوكيل يمارس صلاحيات الأصيل كلها غير أن الوكالة، بحد ذاتها وفق طبيعتها القانونية، لا يمكن إلا أن تكون مؤقتة ولفترة زمنية قصيرة.

«Odent - Contentieux Administratif- Edition 1980 - 1981». p. 1813... L'intérim ne peut être que provisoire. Il n'est possible que pour une période relativement brève.

2 février 1938 Bienvenue p. 115.

6 février 1970 Association des Adm. Civiles du Ministère du Travail et de la Caisse de Sécurité Sociale des anciens élèves de l'F.N.A. p. 89. AJ 1970, p. 506 note V.S.

En général... il (l'intérimaire) possède l'intégralité des pouvoirs «attachés à la fonction dont il assure l'intérim.

- Ass. 26 oct. 1945 Mattéi Sirey 1946 - 3 - 1 Concl.

Odent - Ass.
6 janvier 1950, Husson p.6.
29 Janvier 1965, Mollaret p.61...»

"إن مهمة تلك الحكومة تنحصر بتصريف الأعمال الإدارية العادية خلال الفترة الزمنية القصيرة، فلا يمكنها تأجيل انعقاد المجلس وفق أحكام المادة ٥٩ المعدّلة من الدستور ولا يحق لها حل المجلس النيابي بالتالي تطبيقاً للمادة ٥٥ من الدستور المذكور.

«Duguit : Traité de Droit Constitutionnel, Tome IV. p. 566 : Le Conseil des ministres investi momentanément du pouvoir exécutif ne pourrait ni clôturer ni ajourner les Chambres, ni a fortiori dissoudre la Chambre des députés».

بعد هذه المقدمة نعود إلى النصوص الدستورية التي ترعى حالة شغور الرئاسة وانتقال الصلاحيات إلى الحكومة سواء كانت قائمة أم مستقيلة.

المادة ١٧ القديمة:

"تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقاً "لأحكام هذا الدستور.

المادة ١٧ (المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠):

"تناط السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء. وهو يتولاها وفقاً لأحكام هذا الدستور.

إن المادة ١٧ بما تضمنته من مبدأ وكأنها المدخل الضروري لجميع التعديلات اللاحقة. فبينما نصت المادة ١٧ القديمة على "تناط السلطة الاجرائية برئيس الجمهورية"، أنيطت هذه السلطة بعد التعديل بمجلس الوزراء. وإذا شئنا مقارنة هذه التعديلات بما جرى من تعديلات سنة ١٩٢٧، أمكننا القول إن تعديلات ١٩٢٧ كانت تسعى إلى إعطاء رئيس الجمهورية صلاحيات إضافية، وخصوصاً بموجب المادة ٥٨ من الدستور. أما التعديلات الأخيرة، فإنها نزعت هذه الصلاحيات من رئيس الجمهورية وحصرتها وكالة بمجلس الوزراء.

المادة ٤٩

(المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٧/١٠/١٩٢٧.

وبالقانون الدستوري الصادر في ٨/٥/١٩٢٩.

وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/١/١٩٤٧.

وبالقانون الدستوري الصادر في ٢١/٩/١٩٩٠).

"رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن. يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه وفقاً لأحكام الدستور. يرئس المجلس الأعلى للدفاع، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء.

"ينتخب رئيس الجمهورية بالاقتراع السري بغالبية الثلثين من مجلس النواب في الدورة الأولى، ويكتفي بالغالبية المطلقة في دورات الاقتراع التي تلي. وتدوم رئاسته ست سنوات ولا تجوز إعادة انتخابه إلا بعد ست سنوات لانتهاء ولايته. ولا يجوز انتخاب أحد لرئاسة الجمهورية ما لم يكن حائزاً على الشروط التي تؤهله للنيابة وغير المانعة لأهلية الترشيح».

طرح موضوع حال عدم انعقاد جلسة لانتخاب رئيس الجمهورية على الدكتور ادمون رباط فأجاب بما يأتي:

"سيدي الرئيس،

"تفضلتم في كتابكم المؤرخ في ٢٨/١١/١٩٨٧، بطرح عليّ السؤال عما قد يحصل في حال عدم انعقاد جلسة لانتخاب رئيس للجمهورية في الموعد المقرر دستورياً...

"والجدير بالتذكير أن هذا الإحتمال كان قد أثاره الرئيس شارل حلو، إثر اجتماعه بالرئيس الراحل الياس سركيس، الذي كان وقتئذٍ متولياً

رئاسة الجمهورية، وذلك في أوائل شهر شباط ١٩٨٢، إذ صرح عندئذ بأن في تلك الحالة يستمر رئيس الجمهورية قائماً بصلاحيته الرئاسية، وذلك عملاً بمبدأ استمرارية الدولة واستمرارية مؤسساتها وإدارتها ومنها رئاسة الجمهورية.

"وبالرغم من الضجة التي أيقظها هذا الرأي، لا يبدو أنه قد صدر في حينه أية دراسة أو استشارة حول هذا الموضوع الخطير.

"أما الرأي الذي تودون مني إبدائه، فإنما يتطلب البحث حوله من جهتين، أولاً لجهة الأصول التاريخية للمادتين ٦٢ و ٧٤ من الدستور، اللتين تلحظان هذه الحالة؛ وثانياً لجهة تطبيقهما في الحالة المشار إليها في سؤالكم.

نصت المادة السابعة من الدستور الفرنسي الصادر في ٢٥ شباط ١٨٧٥ على ما يأتي:

«En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection du nouveau président. Dans l'intervalle, le Conseil des ministres est investi du pouvoir exécutif».

كما أن المادة ٣ من القانون الدستوري الفرنسي الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٥ قد نصّت في فقرتيها الأخيرتين على ما يأتي:

"En cas de décès ou de démission du président de la République, les deux Chambres se réunissent immédiatement et de plein droit. - Dans le cas où, par application de l'article 5 de la loi du 25 février 1875, la Chambre des députés se trouverait dissoute au moment où la présidence de la République deviendrait vacante, les collèges électoraux seraient aussitôt convoqués et le Sénat se réunirait de plein droit".

فمن هذين النصين يتبيّن أن الأول قد تناول حالة شغور رئاسة الجمهورية "بسبب الوفاة أو لأي سبب آخر"، في حين أن الثاني قد رعى ثانية حالة الوفاة وكذلك حالة الاستقالة.

هذا وأن فقهاء القانون الدستوري في فرنسا وفي عهد الجمهورية الثالثة كانوا مجمعين على الإعتبار بأن النصين المشار إليهما إنما ينطبقان في حالات شغور رئاسة الجمهورية جميعها، ومنهم على الأخص:

Eugène Pierre, traité de Droit Politique..., n°336, p. 358 et s.; A. Esmein, Eléments de Droit Constitutionnel français et comparé, 7e éd., 1921, T. II, p. 51.

٣- وهذان النصان الفرنسيان فقد سبكهما واضع الدستور اللبناني - الفرنسي بول سوشيه - في المادة ٧٤، كما يتضح من نصها الفرنسي الأصلي - قبل أن يأتي القانون الدستوري الصادر في ١٧ تشرين الأول ١٩٢٧ والقاضي بإلغاء مجلس الشيوخ لضمه الى مجلس النواب - وهو الآتي:

"En cas de vacance de la présidence par décès, démission ou pour toute autre cause, les deux Assemblées se réunissent immédiatement et de plein droit pour élire un nouveau président. Si, au moment où se produit la vacance, la Chambre se trouve dissoute, les collèges électoraux sont convoqués sans retard et, aussitôt les élections faites, les Chambres se réunissent de plein droit".

فالفارق بين النصين الفرنسيين المذكورين وبين النص اللبناني الحالي تولد إذن من جراء إلغاء مجلس الشيوخ، عام ١٩٢٧، واعتماد حينذاك نظام المجلس الواحد.

في ضوء المقارنة بين النصين الفرنسيين المذكورين من نحو وبين المادتين ٦٢ و ٧٤ من الدستور اللبناني من نحو آخر ينبغي رسم حدود المجال الذي تنطبق فيه المادتان اللبنانيتان.

وهنا نعود إلى النص الفرنسي الأصلي للمادة ٧٤، وكذلك للمادة ٦٢ من حيث محتواها فقط، لأن نصها، كما تقدمت الملاحظة، لم يرد في القوانين الدستورية الفرنسية.

ففي المادة ٦٢ نجد كلمات " pour quelque raison que ce soit".

المترجمة: "لأية علة كانت".

وفي المادة ٧٤ نجد كلمات "ou pour toute autre cause".

ولا حاجة إلى إجهاد الفكر لكي يأتي تطبيق هذين النصين، وهما بمعنى واحد، شاملاً جميع الحالات وبدون استثناء، وذلك بمقتضى القاعدة الشرعية، المنطقية الشهيرة القائلة بأن:

"المطلق يجري على إطلاقه ما لم يقم دليل التقيّد نصاً أو دلالة"

(المادة ٦٤ من مجلة الأحكام العدلية).

وهذه القاعدة قد اعتنقها القانون الروماني قبل الفقه الإسلامي، وكان التعبير عنها في عدد من المبادىء الدارجة، ومنها النصان الآتيان:

- *Lex est commune praeceptum,*

أي أن القانون إنما يؤلف قاعدة عامة شاملة.

- *Lex non distinguit,*

أي أن القانون لا يميّز.

الأمر الذي يعني بالنتيجة تطبيقاً لنص كل من المادتين ٦٢ و ٧٤، إذا أحببنا التقيّد بالنص والمنطق، بأن مهما كان السبب لخلو رئاسة الجمهورية، فإن صلاحية ممارسة السلطة التنفيذية إنما تعود الى مجلس الوزراء، فيتولاها الى حين انتخاب رئيس جديد للجمهورية.

٤ – هذا وقد برزت في أوساط بعض النواب نظرية أوردها الأستاذ إميل خوري، في عدد "النهار" الصادر في ١٧ تشرين الثاني ١٩٨٧، تلخيصها كما يلي:

"هناك المادة ٦٢ في الدستور تنص على الآتي... وخلو سدّة الرئاسة "لأية علّة كانت" "تفسره مادة أخرى في الدستور هي المادة ٧٤ التي يستفاد منها أن خلو سدّة الرئاسة، إنما يشترط أن يحصل في أثناء ولاية رئيس الجمهورية لا عند انتهائها. فالوكالة المعطاة لمجلس الوزراء تنحصر ضمن نطاق ولاية الرئيس، أي عندما تنتهي هذه الولاية قبل موعدها الدستوري ولأسباب تتعلّق بشخص الرئيس...".

إن في هذا الرأي دليل على حدّة التحليل لدى صاحبه، وعلى الرغم من البراعة التي يتحلّى بها في تميّزه بين خلو الرئاسة خلال الولاية وقبل انقضائها، وبين خلو الرئاسة لتعذّر انتخاب خلف للرئيس السابق، فإن هذا الرأي لا يلوح في موقعه القانوني والمنطقي، للأسباب الآتية:

أولاً: من الراهن أن في المادتين ٦٢ و ٧٤ قد ورد شغور الرئاسة (أو خلوها) معزوة "لأية علّة كانت"، "أو سبب آخر" – وذلك بالفرنسية بعبارتين أشدّ جزماً – الأمر الذي يجعل نفاذ هاتين المادتين جارياً بشكل مطلق وشامل. وإذ أن "المطلق يجري على إطلاقه" فلا يجوز منطقاً إهمال هذا الإطلاق، ما دام أن لا في المادة ٦٢ ولا في المادة ٧٤ ولا في سائر أحكام الدستور، قد وردت أية إشارة الى قيام "دليل التقيّد نصاً أو دلالة" (المادة ٦٤ من المجلة).

ثانياً: وثمّة قاعدة قانونية لا تقل شأناً عن الأولى، وهي التي تقضي بأن تنتهي مهمة أي موظف كان بانتهاء ولايته المحددة في القانون أو الدستور، وذلك لأن "خلو الوظيفة" (vacance d'emploi) يعني:

"... La situation d'un emploi permanent qui n'a plus de titulaire, par suite de décès, mise à la retraite, mutation, démission ou révocation... "

- Henri Capitant, Vocabulaire juridique, 1932, Ve, Vacance d'emploi, p. 490.

علماً بأن هذه القاعدة لا تتعارض ونظرية استمرارية الدولة وإدارتها العامة، التي كان الرئيس شارل حلو قد دفعها الى الواجهة، عام ١٩٨٢، كما تقدّمت أعلاه الإشارة الى حديثه بالأمر، وذلك لسبب بديهي، ألا وهو أن الدستور قد احتاط لهذا الفراغ في مادتيه ٦٢ و٧٤، وفي هذه الحالة يكون من التجاوز في فهم النصوص

وتفسيرها، إهمال وجودها وعدم الالتفات الى إطلاقيتها، لكي يحل محلها رأي لا يمت بأية صلة الى أحكام مكتوبة، جازمة، ولا يستوحي من أي أثر ما قد يكون الفقه أو الاجتهاد قد توصّل إليه.

ثالثاً: أما التردد في تطبيق المادتين ٦٢ و٧٨، بحجة أن الحكومة التي قد تعود إليها ممارسة الصلاحية المحدده في هذين النصين، هي مستقيلة، كما أشار الى ذلك كاتب المقال المذكور في "النهار"، فلا يبدو أنه متوافق مع المفهوم الخاص "بتصريف الأعمال الجارية" (expédition des affaires courantes)، هذه الصلاحية التي أجمع الفقه والاجتهاد على إناطتها بالوزارة المستقيلة.

فمن المتفق عليه في القانون الدستوري أنه من المستحيل عملياً رسم الحدود التي تجري هذه الممارسة في مواقعها:

Cf. par exemple, Fernand Bouyssou, L'introuvable notion d'affaires courantes, dans la Revue française de Science politique, Année 1970, np. 645 et s.

وذلك لأن هذه الصلاحية تتصف، جوهرياً، بالنسبية، باعتبار أنه يقتضي على الحكومة المستقيلة أن تبادر، وجوباً، الى اتخاذ جميع الإجراءات التي تتطلبها الحالة القائمة، مهما كان لهذه الإجراءات من ذيول ونتائج، وذلك بشرط واحد، وهو أن تكون مضطرة، حفظاً للمصلحة العامة، أن تقدم على هذا العمل الذي لا بدّ من إجرائه، وهي القاعدة السياسية المعروفة لدى الرومان، بقولهم: *Salus populi suprema lex esto*، أي أنه يقتضي أن تكون سلامة الشعب القانون الأسمى.

وفي دراسة للأستاذ بشارة منسى تاريخ ١٩٨٧/١١/٢٤ المستشار القانوني لمجلس النواب منشورة في كتابه "الدستور اللبناني" صفحة ٢١٩ و٢٢٠ و٢٢١ ورد ما حرفيته:

"في الاجتهاد،

"إن المادة ٦٢ جاءت عامة وغير مقيدة بشروط إذ نصت ما حرفيته:

"في حال خلو سدة الرئاسة لأية علّة كانت"

"... ويبدو جلياً أن الخلو هنا غير مشروط ومن جرائه "تناط السلطة الإجرائية "وبدون تأخير وكالة بمجلس الوزراء،

إن المادة ٦٢ في شقيها المتعلقين أولهما بخلو سدة الرئاسة وثانيهما بإناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء لا تخضع في الحالتين المذكورتين أعلاه، أي الخلو والإناطة، لا للاستنساب ولا للواقع الظرفي فيكفي الخلو ليصار الى الإناطة تلقائياً. هذا في النص العربي الذي يعتبره بعضهم ترجمة عن النص الفرنسي. أما النص الفرنسي فهو أكثر صراحة إذ يقول:

Article 62. En cas de vacance de la présidence de la République, pour quelque raison que ce soit, le pouvoir exécutif est exercé, à titre intérimaire par le Conseil des Ministres.

وترجمة كلمة raison بالفرنسية ليس بالتحديد "علّة" بل "سبب" وبالمعنى الشامل والجامع للكلمة. وإن كلمة "علّة" في العربية قد جعلت بعضهم، ومنهم المشترعون أنفسهم، يستذكرون المرض أو الجنون قبل غيرهما لأن هناك سوابق في الجمهورية الفرنسية الثالثة عن جنون رئيس الجمهورية بينما كلمة " سبب" أو quelque raison que ce soit هي جامعة وتتجاوز المرض والاستقالة.

وعلى كل حال فإن المادة ٦٢ دستور مقتبسة بحرفيتها عن المادة ٧ من الدستور الفرنسي للجمهورية الثالثة، قانون ٢٥ شباط ١٨٧٥، والتي تنص على ما يأتي:

Article 7. En cas de vacance par décès ou pour toute autre cause, les deux Chambres réunies procèdent immédiatement à l'élection d'un nouveau Président. Dans l'intervalle, le Conseil des Ministres est investi

du pouvoir exécutif.

Constitutions et Documents Politiques - Duverger Ed. Thémis Paris 1957, p. 111.

وهذا النص الفرنسي بشموليته ينيط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء في حال خلو سدة الرئاسة لأي سبب كان.

أما القول بأن المادة ٦٢ من الدستور تقتصر على خلو سدة الرئاسة في أثناء الولاية فقط، وليس في نهايتها فهو مردود أساساً لأن شمولية النص لا تترك مجالاً للقول بأنها تتعلق بخلو سدة الرئاسة في أثناء الولاية أو بعد نهايتها. فالمطلوب هو معالجة خلو سدة الرئاسة في أية حالة كانت، وهذا ما حمل المشترع على إقرار المادة ٦٢.

أما اعتماد المادة ٧٤ لتجاوز مضمون المادة ٦٢ فلا مجال للأخذ به إذ أن المادة ٧٤ من الدستور تنحصر بإجراء انتخابات نيابية في حال انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بينما يكون مجلس النواب قد أكمل ولايته أو كان محلاً.

وهذا ما نصت عليه حرفياً المادة ٧٤ من الدستور:

"إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر فلأجل انتخاب الخلف يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحلاً تدعى الهيئات الانتخابية دون إبطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الأعمال الانتخابية".

– إن العرف قد أصبح في عديد من الظروف يوازي أهمية النص الدستوري (توقيع رئيس الوزراء على جميع المراسيم) أو يتجاوزه أحياناً (انتخاب موظف لرئاسة الجمهورية، إقرار الموازنة بمادة وحيدة) مما يجعل من تجاوز رئيس الجمهورية للنص والعرف مجتمعين (نص المادة ٦٢ وإناطة السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء سنة ١٩٥٢) مخالفة جسيمة لأبسط القواعد الدستورية النافذة.

لجميع ما تقدم،

ووفقاً لنصوص المادتين ٦١ و٦٢ من الدستور، بالإضافة الى العرف المتمثل بإناطة السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء يوم استقالة الرئيس بشارة الخوري سنة ١٩٥٢ وعدم وجود أي نص دستوري أو عرف يناقضان هذا النص الصريح وذاك العرف المشار اليه، فإن استمرار رئيس الجمهورية في تصريف الأعمال بعد نهاية ولايته أياً كانت الأسباب والظروف والدوافع مخالفة صريحة وسارعة لأبسط قواعد العرف والدستور مجتمعين ومنفصلين معاً.

وتفضلوا، يا دولة الرئيس، بقبول فائق الاحترام.

بيروت، في ١٩٨٧/١١/٢٤

المستشار القانوني في المجلس

بشارة منسى"

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن رئيس الجمهورية يقسم على احترام القوانين. وهذا ما نصت عليه المادة ٥٠ من الدستور.

عندما يقبض رئيس الجمهورية على أزمّة الحكم عليه أن يحلف أمام البرلمان يمين الإخلاص للأمة والدستور بالنص الآتي:

"أحلف بالله العظيم أني أحترم دستور الأمة اللبنانية وقوانينها وأحفظ استقلال الوطن اللبناني وسلامة أراضيه".

إن موضوع صلاحية المنتخب في ممارسة أعماله، إذا لم يستطع أن "يحلف أمام البرلمان يمين الإخلاص للأمة والدستور..." قد طرح عندما انتخب الأستاذ الياس سركيس رئيساً للجمهورية في ٨ أيار ١٩٧٦، قبل إنتهاء ولاية الرئيس سليمان فرنجيه في ٢٣ أيلول ١٩٧٦، وقد أدلى كل من الدكتور إدمون رباط والبروفسور جورج فيدل والأستاذ إميل بجاني

والدكتور أنطوان بارود والأستاذ فؤاد بطرس بآرائهم، وجاءت الردود بالإيجاب، وسنوردها في متن هذا الكتاب لأهميتها من حيث الجدل الدستوري، ومما ورد في رأي الدكتور رباط أن هذه المادة مأخوذة من الدستور المصري لسنة ١٩٢٣.

وقد نصت المادة ٦٠ من الدستور على ما حرفيته:

"لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرقه الدستور أو "في حال الخيانة العظمى".

نصت المادة ٦٢ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ على ما يأتي:

"في حال خلوّ سدة الرئاسة لأي علّة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء".

لا وجود لكلمة مجتمعاً وهذا الخطأ المسموم يجب أن يتوقف كلياً.

وقد ورد في مؤلف الأستاذ بشارة منسى – الدستور اللبناني:

"إن المادة ٦٢ القديمة كما هي في دستور سنة ١٩٢٦ لم تعدل إلا سنة ١٩٩٠، لكن هذا التعديل كان في الإنشاء أكثر منه في المضمون". فبينما ورد في المادة المعدلة سنة ١٩٩٠ أنه: "في حال خلو سدة الرئاسة لأي علّة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء"، فإن المادة القديمة كانت تنص على أنه "في حال خلو سدة الرئاسة لأية علّة كانت تناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء".

فالتأكيد في المادة الجديدة على الصلاحيات هو من باب لزوم ما لا يلزم، لكن لهذا النص أسبابه وهي الآتية:

في أواخر عهد الرئيس أمين الجميل سنة ١٩٨٨، كانت الحالة الأمنية متدهورة إلى حد أن انتخاب رئيس جديد للجمهورية كان متعذراً. وأن رئيس الجمهورية أوصى بعض المقربين إليه، بوضع دراسات توحي بأن لرئيس الجمهورية الحق في البقاء في سدة الرئاسة، إذا تعذر إجراء انتخابات رئاسية جديدة في موعدها المقرر. وقد وضع الدكتور خالد قباني ومؤلف هذا الكتاب في حينه، بطلب من رئيس المجلس، تقريرين أحدهما بتاريخ ١٩٨٧/١/٢٤، يدعمان وجهة النظر القائلة باستمرارية حكم رئيس الجمهورية، إذا تعذر إجراء انتخابات رئاسية. ولذلك جاء هذا النص الجديد للمادة ٦٢ لتبديد كل إشكال يمكن أن يحدث حول من يتسلم مهام رئاسة الجمهورية في حال خلو سدة الرئاسة.

عرضنا الأحكام الدستورية المانعة من الوقوع في الشغور في سدة الرئاسة في النظام الجمهوري:

يلحظ الدستور الأحكام المشددة لتلافي حصول أي شغور في سدة الرئاسة سواء في نهاية مدتها المحددة أم بانتهائها قبل حلول أجل نهايتها.

ففي حالة إخلاء الولاية في نهاية عهد، فإن المادة ٧٣ من الدستور تقضي بأن يجتمع المجلس قبل إنتهائها بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر، بناءً على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد.

وزيادة في الحرص على منع الوقوع في الشغور، الذي ينشأ عن عدم توجيه الدعوة للاجتماع، أوجبت المادة على المجلس أن يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

وواضح أن الدستور، بإلزامه المجلس بأن يجتمع حكماً لانتخاب الرئيس في حالة عدم دعوته ضمن المدة الدستورية، يعتم عليه التفرّغ كلياً لهذه المهمة إلى أن يتوصل إلى ملء الشغور بانتخاب الرئيس (لم نستعمل كلمة

فراغ لأن ليس لها أي مرادف في أي منظومة دستورية وحقوقية، فالدستور هو استمرار ولا "فراغ" فيه).

وفي هذه الحالة، يتولى مجلس الوزراء، وكالة، مهام السلطة التنفيذية، حتى انتخاب الرئيس الخلف.

وأهم ما في وكالة مجلس الوزراء، بقيامه بمهام السلطة التنفيذية وكالةً، أنها تجمع بين صلاحيات رئيس الجمهورية غير المسؤول سياسياً، مع صلاحيات رئيس الحكومة المسؤولة أمام مجلس النواب.

منعاً لكل ما يؤدي إلى الإلتباس في هذا الجمع، ومنعاً لما قد ينشأ عنه من تصادم بين السلطة التشريعية والحكومة، الجامعة لصلاحيات الرئاسة غير المسؤولة وصلاحيات الحكومة المسؤولة، فإن الحسم يكون في اقتصار مهام ومدى صلاحيات الحكومة، خلال الفترة الإنتقالية، على تصريف الأعمال العادية، إلى أن يتم ملء الشغور، وانتخاب رئيس الجمهورية.

على أساس مبدأ التوازن، الأصيل في النظام البرلماني الجمهوري، الذي يسري ويفرض نفسه، حتى بدون نص، فقد ارتأى واضعو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، اعتماد النصوص بتعيين الوكيل لرئيس الجمهورية، وإستثناء حل مجلس النواب، وطرح عملية الاستفتاء، من صلاحيات الوكيل.

Dans cette conjoncture... Le gouvernement ne remet pas sa démission au Président intérimaire, fut-ce à titre simplement protocolaire, parce que, l'un comme l'autre, n'ont comme commun mission que d'assurer la continuité de l'État par une simple gestion des affaires courantes.

1) Revue de Droit Public, 1969, p. 459

ويوافقه العلامة Duguit بمؤلفه:

... J'estime cependant, que le Conseil des ministres, investi momentanement de pouvoir exécutif ne pourrait ni clôturer, ni ajourner les Chambres, ni, a fortiori, dissoudre la Chambre des députés, la loi exige que les Chambres se réunissent immédiatement pour procéder à l'élection du président. Le Conseil des ministres ne peut donc faire aucun acte qui retarde cette réunion.

2) Duguit Tome IV, p. 566

والملفت أن رأي هذا العلامة ينبثق من أحكام الدستور الفرنسي لعام ١٨٧٥ وهي مطابقة في هذا الموضوع بالذات لأحكام الدستور اللبناني، وأهميته أن الحظر على عدم إمكان الحكومة الوكيلة حل مجلس النواب وعلى المجلس عدم إمكانية إسقاط الحكومة يستند إلى المبادئ التي تؤكد استمرارية النظام البرلماني وسلطاته.

هل يحق لمجلس النواب القيام بالأعمال التشريعية، خلال المدة المحددة لانتخاب رئيس الجمهورية؟

الموضوع مقرر بالمادة ٧٥ من الدستور التي تنص:

"إن المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر".

هذه المادة كان لا بدّ من وضعها وكأنها تأتي تنفيذاً للمادتين السابقتين٧٣ و٧٤ المتعلقتين:

الأولى بانتخاب رئيس الجمهورية قبل انتهاء مدة ولايته بشهر على الأقل وبشهرين على الأكثر، بناءً على دعوة رئيس المجلس، وبأن يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس، في حالة عدم دعوته خلال المدة السابقة المذكورة.

أما المادة ٧٤، فتتعلق بحالة حدوث شغور سدة الرئاسة قبل نهاية الولاية، فتقتضي بأن يجتمع المجلس فوراً، بحكم القانون، لإجراء انتخاب الرئيس.

والحرص في تسريع إجراء الانتخابات الرئاسية يرمي إلى منع حصول شغور في سدة الرئاسة، باعتبار أن الدولة تعرف بنظام الحكم فيها وأن النظام الجمهوري البرلماني، القائم على مبدأ فصل السلطات وتوزيع اختصاصات الحكم فيما بينها، وفي مقدمتها اختصاصات رئيس الجمهورية، المعترف به دولياً وداخلياً بشرعية رئاسته، إذ لا جمهورية بلا رئيس جمهورية، وإلا فيصبح الحكم جماعياً في حالة عدم وجود الرئيس، إلى أن ينتخب، مع ما ينشأ عنه من توقف عجلة الحكم وتعريضه الضياع، وإمكان تحوله إلى دكتاتوري لا رادع له في أعماله وتصرفاته فيما لو استطال سد الشغور.

ودرءاً لهذه الأخطار والمخاطر، يحرص الدستور على إعطاء الأولوية لإجراء الانتخابات الرئاسية قبل انتهاء الولاية أو انتهائها في خلالها.

وهنا يأتي السؤال، هل أن مجلس النواب المدعو على النحو المحدد بالمواد المذكورة، يمتنع عليه ممارسة سلطاته الأخرى من تشريعية ورقابية ؟

إن الرد بالإيجاب يؤدي إلى الإضرار بالشؤون العامة بتجميدها أو بما يطرأ عليها من عوامل تهدد حسن سير العمل الحكومي والإداري.

إن المادة ٧٥ من الدستور، تفسر استبعاد كل مناقشة أو القيام بعمل آخر، للانصراف إلى إجراء عملية الانتخاب، وواضح أن الاستبعاد ينحصر في الجلسة أو الجلسات التي تخصص لاستنفاذ هذا الموضوع.

أما الشؤون العامة الأخرى الداخلة في اختصاص مجلس النواب، فيمكن عرضها في جلسات أخرى لطرحها ومناقشتها واتخاذ القرارات بشأنها.

En fait, il est inadmissible que les Chambres ne puissant pendant la durée de la vacance, recevoir et voter des propositions. Il peut y avoir là de crises graves, exigeant, le vote de mesures législatives d'une extrême urgence; or l'on ne saurait admettre que les pouvoirs soient en quelque sorte désarmés.

3) Duguit Tome IV, p. 565

والنتيجة:

١ – إنه لا يجوز للحكومة، بوكالتها في ممارسة السلطة التنفيذية، حل مجلس النواب المضطلع، بموجب الدستور، بصلاحية انتخاب رئيس الجمهورية، تحت طائلة مخالفة المواد ٧٣ و ٧٤ و ٧٥ من الدستور، وفي حالة إقدامها، يكون عملها باطلاً بطلاناً أصلياً وكأنه لم يكن:

Les actes des organes constitutionnels qui violent la Constitution doivent être dépourvus de base juridique et ne doivent en principe, avoir aucune valeur juridique.

4) Barthélemy, p. 196-203

وفي الخلاصة،

٢ – إن منع المجلس المجتمِع لانتخاب الرئيس، وحصر عمله في هذ الإجراء، بموجب المادة ٧٥ من الدستور، ينحصر في جلسة الإنتخاب، ولا يحول دون ممارسة المجلس صلاحياته الأخرى في اجتماعات غير مخصصة للانتخاب.

في الخلاصة الشاملة :

١) الدستور واضح ولا يجوز التوسع في تفسيره؛ إذ يعود هذا التفسير إلى المجلس النيابي وحده.

٢) استقالة حكومة الرئيس نجيب ميقاتي جاءت وفقاً لنص دستوري وليس لخطأ أو مسؤولية. لقد جدد مجلس النواب تسميته كرئيس لحكومة مكلّف فهو مسلح بثقتين من المجلس النيابي الذي لا يعلو على إرادته إرادة.

٣) تفسير الدستور ليس نزوة Fantaisie.

٤) الحديث عن "فراغ" هو هرطقة قانونية فاضحة، فالدستور في المادة ٦٢ أناط سلطة رئاسة الجمهورية عند الشغور لأي علّة أو

سبب بمجلس الوزراء وكالة. وانه عند استقالة الحكومة، فرضت المادة ٦٩ من الدستور انعقاد المجلس النيابي حكماً حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة، يعني رقابة المجلس قائمة ولا وجود لأي فراغ أو شطط.

٥) الدستور تكلم عن حكومة بصورة مطلقة ولم يميز حكومة قائمة من حكومة مستقيلة والقانون عندما لا يميّز يؤخذ على إطلاقه.

٦) إن رئيس الجمهورية أقسم وفق المادة ٥٠ من الدستور على احترام أحكام الدستور. وأحكامه واضحة وكل مخالفة لأحكام الدستور، ولا سيما حنث اليمين تعتبر بمثابة الخيانة العظمى، كما أنها تعرضه للملاحقة بجرم الخيانة العظمى والجزائية وفق المادة ٣٠٦ من قانون العقوبات.

٧) رئيس الجمهورية الذي يحنث بيمينه يلاحق بجرم الخيانة العظمى.

كل من يقول انه لن يسلم السلطة أو يتذرع عن سوء نية أنها مستقيلة هو خائن للدستور ومنقلب عليه ويخالف الفقرة "ي" من مقدمة الدستور التي نصت على أن:

"لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

الحديث عن "فراغ" قول فيه افتراء واعتداء على مركز رئاسة الحكومة وعدم احترام للمؤسسات ومبدأ فصل السلطات وتعاونها.

فالمادة ٥٣ من الدستور حددت صلاحيات رئيس الجمهورية في اثني عشر بنداً.

والمادة ٦٤ من الدستور حددت صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في ثمانية بنود.

والمادة ٦٥ المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١ حدّدت صلاحيات مجلس الوزراء وآلية التصويت على خمسة بنود وأكدت ما حرفيته:

"تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة.

فالدستور واضح والصلاحيات محددة والسلطة الإجرائية أصبحت بيد مجلس الوزراء وكل قول بعدم تسلم السلطة هو مخالفة صارخة للدستور.

إذن، السلطة الإجرائية محصورة بمجلس الوزراء بوجود رئيس الجمهورية أو عدم وجوده وصلاحيات الرئيس لا يمسها أحد. فأحكام الدستور واضحة ولا وجود لفراغ على الإطلاق.

فلنتقيد بأحكام الدستور الذي يضمن حسن سير المؤسسات ويجنب البلد كل نزاع عبثي.

لذلك كله، أتشرف بإبداء الرأي بأن مجلس الوزراء وهو الذي تتجسد في كامل هيئته القائمة أو المستقيلة السلطة التنفيذية. في حال خلو رئاسة الجمهورية "لأي علّة" كانت أو لأي سبب، ومنها عدم انتخاب خلف له، أكان ذلك في الفترة المحددة في المادة ٧٣ من الدستور، أو بعد انقضائها، وذلك كله عملاً بالنص الجازم الوارد في كل من المادتين ٦٢ و٧٤ من الدستور والمحمية والمحصنة بالمادة ٦٩ من الدستور ورقابة المجلس النيابي.

الحديث عن "الفراغ" هو هرطقة قانونية وانقلاب على الدستور، ومشروع فتنة وفضيحة Scandale، تعرض السلم الأهلي للاهتزاز والخطر، فالرئاسة من أجل لبنان والصلاحيات من أجل لبنان وليس لبنان من أجل الرئاسة وأصحاب المصالح الخاصة.

وفي الختام، لا يجوز للأصوات الناشزة ولمن خلق الأوضاع الشاذة، وعطل الجلسات وخالف الدستور وما زال يصرّ على مخالفته أن يستفيد من الأوضاع الشاذة التي خلقها عملاً بالقاعدة القانونية القائلة: "*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*".

Nul ne peut se prévaloir de sa propre turpitude.

ممنوع على من أوجد الوضع الشاذ الاستفادة منه.