

مدى جواز اجتماع مجلس النواب في ظلّ حكومة تصريف الأعمال^(*)

النائب غسان مخيبر

الدستور والمطالبة بفعالية اكبر لمجلس النواب: ان اخطر ما في مناقشة الموضوع في الظروف الراهنة، اختلاط المواقف والمصالح والهواجس والمناكفات السياسية الآنية، مع حسن تفسير النصوص الدستورية والممارسة البرلمانية، لا سيما بالنسبة الى الاستجابة للمطالبة المزمّنة بفعالية اكبر لمجلس النواب عبر انعقاد هيئته العامة بوتيرة منتظمة. ان أيا من السلطتين التشريعية والتنفيذية ليس حكرا او ملكا لأية طائفة، ولا يمكن ان يختزلهما اي من رئيسيهما. ففي هذا الإطار، لا يمكن قبول منطق تعدي سلطة على اخرى، أو خرق اية قاعدة دستورية.

● **ان الدستور والقانون ليسا مجرد وجهة نظر وان احتاجا الى التفسير في بعض الموضوعات:** العديد من احكام الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب واضحة وصريحة، كما انه في المواضيع حيث لا نصوص صريحة او

تطرح حاليا، كما طرحت في السابق في مراحل مختلفة من تاريخ لبنان السياسي، مسألة جواز اجتماع مجلس النواب للتشريع في ظلّ حكومة مستقلة، او معتبرة مستقلة، تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال، ويُفترض أن تطرح المسألة ايضا بالنسبة الى ممارسة مجلس النواب سائر وظائفه التشريعية والرقابية والانتخابية والإتهامية. سوف نتصدّى للمسألة من خلال مقارنة دستورية بحثة، متطرقين ايضا الى ابرز الهواجس والاعتراضات التي تثار.

ملاحظات منهجية تمهيدية:

لكن قبل الإجابة عن هذا السؤال، لا بد لنا من التطرق بادئ ذي بدء الى عدد من المسائل الأولية والمنهجية:

● **حذار التأثير السلبي للإنقسام السياسي والمذهبي على صحة تفسير**

(*) انظر دراسة الدكتور وليد عبلا في باب اجتهاد من هذا العدد.

مصرف لبنان، نلاحظ ان اختزال النقاش وحصره بهذه القضية، بشكل مباشر او غير مباشر، يجعل هذا النقاش ينزلق الى متاهات الهواجس من تدخل السلطة التشريعية في اختصاص السلطة التنفيذية، والى مساع لتسويات مختلفة قد لا تؤدي بالضرورة الى تعزيز القاعدة الدستورية السليمة.

أولاً: في اصول انعقاد الدورة الإستثنائية الحكومية الخاصة حين تصبح الحكومة بحكم المستقيلة

ان الشرط الأول لانعقاد صحيح لمجلس النواب في جلسة اصولية، ان يحصل الاجتماع في احدى الدورات العادية او الإستثنائية او الحكومية.

ينص الدستور في مادته ٦٩ فقرة ٣ على ما يأتي: «... عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة إنعقاد إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة». وقد احتاط الدستور بذلك للوقت الذي قد تستغرقه عملية تأليف الحكومات، التي باتت تطول لعدة أشهر في الحالات الأكثر تعقيداً. لذلك يكون اجتماع المجلس النيابي في غياب الحكومة المكتملة الصلاحية لازماً ولا غنى عنه^(٢) بخاصة اذا صادف حصول الأزمة الحكومية خارج دورات الإنعقاد العادية.

يعني الإنعقاد الحكومي لمجلس النواب ان الدورة الاستثنائية المنعقدة وفق المادة ٦٩ لا تحتاج الى صدور مرسوم من رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة، لا بمبادرة منه ولا بناء على طلب الأكثرية المطلقة من مجموع

مفاهيم قانونية واضحة (مثل مفهوم تصريف الأعمال)، لا بد من الاستعانة بالأعراف المستقرة، وبالأراء الفقهية الدستورية واجتهادات المحاكم اللبنانية والدولية المقارنة، للتوصل الى حلول دستورية صحيحة ومقنعة. على ان هذا التعليل يجب ان يكون متكاملًا ومسنداً إسناداً صحيحاً وكافياً، لا ان يجتزأ او يقع في إطار المواقف والمناكفات السياسية. وفي مطلق الأحوال، وان استمر الاختلاف في وجهات النظر، لا بد من التذكير بأن الدستور يفسح في المجال لمراجعة المجلس الدستوري.

● قد يكون من مسببات حدة النقاش الدائر حالياً، ان انعقاد جلسات الهيئة العامة بات نادراً جداً^(١) الى حد ان الدعوة الى جلسة واحدة تتطلب هذا الكم من النقاش وابداء الهواجس: لذلك، ندعو الى تطوير وتيرة انعقاد مجلس النواب في اجتماعات دورية (اسبوعية) مخصصة للمناقشة العامة وللأسئلة وللتشريع، في جميع الأوقات، وايا يكن واقع الحكومة ومدى صلاحياتها وتركيباتها السياسية، وقد بات تحقيق هذا المطلب ضرورياً للتأكيد على عودة الحوار والعمل المجديين الى المؤسسات الدستورية. من هنا، ليكن تفعيل عمل مجلس النواب ودوره خطوة اساسية على طريق بناء مؤسسات الدولة الديمقراطية والفاعلة في لبنان.

● المسألة المطروحة ذات ابعاد هامة مرتبطة بتأمين فعالية مجلس النواب وانتظام العلاقات الدستورية بين السلطات، ولا يمكن تحجيمها الى مجرد وسيلة لتأمين حل لحاجة آنية: فمع اقرارنا مثلاً بحاجة لبنان الماسة الى تأمين الإستمرارية في حاكمية

(١) راجع الدراسة الموضوعية من النائب غسان مخيبر بعنوان «تقرير في شأن فعالية اداء مجلس النواب اللبناني: تحديات، عوائق ومقترحات للتطوير»، لا سيما جداول بعدد اجتماعات الهيئة العامة؛ نشرت جزئياً في جريدة النهار، ومشورة بالكامل على العنوان التالي:

<http://www.ghassanmoukheiber.com/showarticles.aspx?aid=372&mlang=E&lang=E>.

(٢) انور الخطيب، المجموعة الدستورية، ج ٥، ص ٤٣٥.

ونيلها الثقة» تفيد تحديد الفترة الزمنية لانعقاد الدورة الإستثنائية التي تبدأ بالمرسوم الذي يصدره منفردا رئيس الجمهورية باستقالة الحكومة أو باعتبارها مستقلة وتنتهي بنيل الحكومة الجديدة الثقة^(٦)، إذ لا يُعقل أن تعني غير ذلك لأن واقعة «تأليف الحكومة» ليست من الأعمال التي تدخل في صلاحية مجلس النواب، ويكون تعدادها بالتالي على سبيل عمل دستوري يقع في تسلسل زمني وليس على سبيل برنامج محدد.

ب - لم ينص الدستور لا صراحة ولا ضمنا على الحد من صلاحية المجلس في مثل هذه الدورة الاستثنائية الخاصة، في حين نجد حدودا موضوعة على العقود الاستثنائية الأخرى التي نص عليها الدستور. ابرزها العقود الإستثنائية التي يدعى اليها بمرسوم وفق احكام المادة ٣٣ من الدستور المحدودة في زمانها (يحدد المرسوم افتتاح الدورة واختتامها) وفي المواضيع التي يمكن مناقشتها فيها (أي برنامجها)، الا اذا لم يتضمن المرسوم تحديد برنامج واكتفى بتحديد المدة الزمنية للدورة الاستثنائية، فيبقى حينها للمجلس ان يتولى التشريع في المجالات كافة^(٧). كذلك بالنسبة

اعضاء مجلس النواب كما هي الحال بالنسبة للعقود التي نصت عليها المادة ٣٣ من الدستور^(٣).

بناء عليه، يحق لمجلس النواب الاجتماع بعد ان تصبح الحكومة معتبرة مستقلة كونه يصبح في دورة انعقاد استثنائية خاصة حكمية، لا تحتاج الى صدور مرسوم خاص في شأنها.

ثانياً: في برنامج الدورة الإستثنائية الخاصة وجداول اعمال اجتماعاتها

يقتضي التمييز بين حالتين: الأولى حالة العقود الاستثنائية المحدد برنامجها من قبل رئيسي الجمهورية والحكومة على ما هو وارد في المادة ٣٣ من الدستور^(٤)؛ والثانية حالة «الدورات الإستثنائية» المنعقدة وفق احكام المادة ٦٩^(٥)، حيث يكون مجلس النواب غير مقيد في دورته الإستثنائية في مواضيع محددة ويكون بالتالي من حقه التشريع في مختلف المواضيع، وذلك للأسباب الآتية:

أ - ان العبارة التي نصت عليها المادة ٦٩ من الدستور «...حتى تأليف حكومة جديدة

(٣) راجع في هذا المعنى استشارة هيئة التشريع والإستشارات رقم ٤٧٨/٢٠٠٥، رقم الأساس ٤٨٥/١/٢٠٠٥ تاريخ ٧/٧/٢٠٠٥.

(٤) المادة ٣٣ من الدستور: إن افتتاح العقود العادية واختتامها بجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة ٣٢. ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب الى عقود إستثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها وإختتامها وبرنامجها....

(٥) المادة ٦٩ من الدستور: ١ - تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات الآتية:... ٢ - عند بدء ولاية مجلس النواب... ٣ - عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، يصبح مجلس النواب حكماً في دورة إنعقاد إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة.

(٦) نشير الى ان الدستور نص على عبارة «نيل الحكومة الثقة»، بحيث انه اذا لم تنل الحكومة الثقة، واضطر ذلك الى اعادة تشكيل حكومة جديدة، تستمر الدورة الإستثنائية الخاصة طوال هذه المدة.

(٧) من استشارة هيئة التشريع والإستشارات المشار اليها اعلاه: «وحيث اذا كان تحديد برنامج العقد الإستثنائي لمجلس النواب من قبل الحكومة غير المستقلة (م ٣٣ دستور) ليس من شأنه ان يحد من سلطة مجلس النواب في التشريع في شتى المجالات، فانه ومن باب اول، وقياسا على ما تقدم، يبقى مجلس النواب محتفظا بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكما بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقلة، وذلك سدا لأي فراغ.

راجع ايضا في الفقه الفرنسي:

= «La loi constitutionnelle ne porte pas que des demandes de convocation exceptionnelle des chambres

ولا يمكن اعتبار أنّ مجرد انعقاد المجلس يشكل «تعدياً» على صلاحيات السلطة الإجرائية أو إحصائياً للسلطة التشريعية محل السلطة التنفيذية» كما يخشى البعض، أو خرقة لمبدأ فصل السلطات، لأن هذه المسألة لا يمكن مقاربتها إلا بالنسبة إلى كل موضوع على حدة يدرج على جدول أعمال الجلسات.

بناء عليه، لا ينحصر برنامج الدورة الإستثنائية الحكيمة المنصوص عليها في المادة ٦٩ من الدستور على مناقشة بيان الحكومة الجديدة والتصويت على الثقة، بل تتعداها إلى سائر الأعمال التي أناط الدستور بالمجلس أداؤها.

ثالثاً: تأثير صلاحيات الحكومة المحدودة بتصريف الأعمال على كمال صلاحيات مجلس النواب

المبدأ أن السلطة المشترعة يتولاها مجلس النواب، على أساس مبدأ فصل السلطات^(٩) ولا يتأثر مجلس النواب مباشرة من كون الحكومة تصرف الأعمال، لأن هذا التقييد الأخير ورد في شأن أعمال الحكومة وليس أعمال مجلس النواب الذي يفترض أن يستمر بتأدية مهماته وصلاحياته كاملة في التشريع وفي سائر الصلاحيات الأخرى الرقابية والانتخابية والاتهامية^(١٠).

لإجتماعات المجلس التي تعقد «فورا بحكم القانون» اذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس او استقالته او سبب آخر، فلقد نص الدستور صراحة على ان يكون الإجتماع منعقدا حصرا «لأجل انتخاب الخلف» (المادة ٧٤ دستور) «ويترتب عليه [أي المجلس] الشروع حالا في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة او اي عمل آخر» (المادة ٧٥ دستور).

ج - لا بد من ان يستمر مجلس النواب في تأدية وظائفه المختلفة عملاً بمبدأ استمرارية المرفق العام^(٨)، وهي تشمل الأعمال الرقابية والتشريعية والانتخابية والقضائية، إذ لو اعتمدنا الرأي القائل إنّ جدول أعمال الدورة الاستثنائية الخاصة ينحصر بالتصويت على الثقة، لكان من شأن ذلك ان يشل عمل السلطة الدستورية الأولى، وهذا ما يخالف مبدأ عاما من المبادئ الدستورية وهو استمرارية المرفق العام، وقد استقر على ذلك الإجتهد الدستوري والإداري اللبناني والفرنسي والمقارن.

يبقى التأكيد انه يسري على وضع جدول أعمال الجلسات المدعوة خلال الدورة الإستثنائية الخاصة ما يسري على سائر الجلسات في الدورات العادية، أي انه يعود لمكتب المجلس تحديد المواضيع المدرجة على جدول الأعمال العائد لكل جلسة من الجلسات التي يدعو رئيس المجلس إليها خلال الدورة الإستثنائية الحكيمة.

doivent être motivées; par conséquent, les demandes réclamant purement et simplement la réunion, sans donner de motifs, seraient valables. La session extraordinaire ainsi ouverte ne serait pas limitée à l'objet qui aurait provoqué les demandes de convocation; une fois réunis, les sénateurs et les députés auraient la plénitude des pouvoirs qui appartiennent aux chambres.» Eugene Pierre, Traite de Droit politique Electoral et Parlementaire, p. 620 - 621.

(٨) بشارة منسى، الدستور اللبناني، مطابع عزيز، أيلول ١٩٩٨، ص ١٨٤ - ١٨٥ - ٤٢٣.

(٩) المادة ١٦ من الدستور: تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب.

(١٠) «...السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ويتوجب عليها ان تستمر بممارسة صلاحياتها الدستورية، بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والإنقسام، فلا تؤلف عائقا او عذرا، لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها». أدمون رباط، في الإستشارة المنشورة في مجلة «الحياة النيابية»، العدد ٧٨، صفحة ١٨٥..

التوازن الطائفي. ان طرح التساؤل بشأن هذه المخاوف مشروع، لكنه في الواقع، يمكن الإجابة عليها بحيث لا يتعطل حق المجلس في التشريع خلال فترة تصريف الأعمال. هذا ما سوف نبينه في ما يأتي مستعرضين كلاً من هذه الصلاحيات والحقوق على التوالي.

لذلك، وقبل البدء في استعراض كل من هذه الأعمال والحقوق البرلمانية تباعاً وتفصيلاً في ما يأتي، لا بد من توضيح مفهوم تصريف الأعمال بالمعنى الضيق.

مفهوم تصريف الأعمال:

ان المادة ٦٤ فقرة ٢ المستحدثة في الدستور اللبناني بعد تعديلات العام ١٩٩٠ نصت على ان «... الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال». لا تشكل هذه المادة سوى صياغة صريحة لعرف دستوري درجت عليه قبلاً جميع الحكومات المستقيلة او المعتبرة مستقيلة التي كان يكلفها رئيس الجمهورية تصريف الأعمال.

وقد اثار تحديد مفهوم «تصريف الأعمال» جدلاً كبيراً في الاجتهاد^(١١) والفقهاء اللبناني^(١٢) والفرنسي^(١٣) سوف نعمل في ما يأتي على اختصار ما صار التوافق عليه بشكل واسع.

ان مفهوم تصريف الأعمال يعني بشكل عام الأعمال الضرورية لتسيير المرفق العام بالحد

ويمتاز النظام اللبناني، بالنسبة إلى علاقة السلطات ببعضها البعض، بأنه يعتمد نظاماً وسطياً في فصل السلطات، القائم أيضاً على مبدأي التعاون والتوازن. فلا هو اعتمد الفصل المطلق مثل النظام الأميركي مثلاً، حيث لا تمثل الحكومة او الوزراء فيه ولا تشارك مباشرة في العمل التشريعي ولا اعتمد الحد من الصلاحيات التشريعية مثل النظام الدستوري الفرنسي الحالي للجمهورية الخامسة الذي جعل من نطاق القانون محدوداً بقائمة حصرية. يحدّد الدستور اللبناني صراحةً وسائل التعاون والتوازن، ويحفظ لكل سلطةٍ ان تمارس في ما عدا ذلك اختصاصها بانفصالٍ واستقلالية.

في هذا الإطار، تثار مسألة ما اذا كان اي من هذه الحقوق والصلاحيات في مشاركة السلطة الإجرائية باعمال المجلس يتأثر (بأن يتقلص او يزول) في فترة تصريف الأعمال. أما اهمية الإجابة عن هذه المسألة فتكمن في تحديد ما اذا كان من شأن الإقرار بحق المجلس في التشريع او الرقابة مثلاً خلال هذه الفترة يؤدي الى الانتقاص من صلاحيات السلطة الإجرائية (مجلس الوزراء) او من صلاحيات رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية الخاصة، ما يشكل خرقاً للدستور ولمبدأ التعاون بين السلطات، كما يذهب البعض أيضاً الى الخشية في مثل هذه الحالة، من خرق دستورية العلاقة بين السلطتين التشريعية والإجرائية على اساس

(١١) مجلس شورى الدولة، الغرفة الثالثة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧ - ١٢ - ١٩٦٩ بدعوى فؤاد اسكندر راشد ضد الدولة اللبنانية، مجلة العدل ١٩٦٩ ص ٤٧٦.

(١٢) سليم جريصاني، في تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، دراسة منشورة على حلقتين في جريدة السفير، بتاريخ ١٩ و٢٠/٥/٢٠١١.

(١٣) Fernand Bouyssou, «L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, » Revue Française de sciences politiques, Année 1970, Volume 20, Numéro 4. - S. Weerts, La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du conseil d'état [Belge], éd. A.P.T, 2001, p. 111 et suiv.

● المبدأ ان تصريف الأعمال يتضمن الأعمال والتدابير الإدارية المتعلقة بالتطبيق العادي او اليومي للقوانين وسير المرافق العامة والتدابير الروتينية التي لا يمارس عليها الوزراء الا اشرافاً محدوداً (وهي عادة تستثني الأعمال الإدارية التصرفية التي ترمي الى إحداث اعباء جديدة او التصرف باعتمادات مهمة او ادخال تغيير جوهرى على سير المصالح العامة).

● الإستثناء، ان تصريف الأعمال يتضمن ايضاً:

● الأعمال الإدارية التصرفية الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي^(١٩).

● والأعمال الإدارية التصرفية التي يجب اجراءها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال.

سوف نستعرض في ما يأتي بالتوالي

الأدنى وتأمين استمراريته دون الزام او تقييد حرية الحكومة المقبلة التي تكون قيد التأليف^(١٤)، وهذا المفهوم عصي على التحديد الدقيق او العام من حيث شكل العمل او موضوعه، فلا يمكن تقييمه بالمطلق^(١٥)، الا بمعرض كل حالة على حدة، أي بالنظر للهدف الذي يرمي العمل الإداري الى تحقيقه (أي تسيير المرفق العام وتأمين استمرارية السلطة الإجرائية بالحد الأدنى)^(١٦).

من هنا، إن حدود صلاحيات الحكومة في تصريف الأعمال تتأثر عملياً بالظروف الإدارية والسياسية التي ترافق اعمال الحكومة المستقلة (بما فيها المدة التي تستغرقها الأزمة باستمرار حكومة تصريف الأعمال^(١٧)، واقدام او احجام الحكومة عن ممارسة صلاحياتها بالكامل^(١٨)).

اما أبرز انواع الأعمال التي تقع ضمن اطار تصريف الأعمال فهي التالية:

(١٤) من قرار مجلس شورى الدولة المذكور أعلاه: «... بما ان مفهوم تصريف الاعمال يعني انه يمكن للحكومة المستقلة القيام بكل الاعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها افضل للوطن، بمعنى انه يمكنها البت بكافة المسائل التي لا تنسم بطابع المواضيع الاساسية المصيرية الحساسة كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال».

(١٥) «L'activité du gouvernement démissionnaire est donc liée a l'opportunité de la décision envisagée et non a la question de ses pouvoirs». Fernand Bouyssou, Cit. supra. P. 667.

(١٦) Pour Francis Delpérée, «Il ne faut pas penser qu'il y aurait des actes qui en eux-mêmes seraient ou non d'affaires courantes. Il y a au contraire une appréciation à faire dans chaque cas afin de savoir s'il y a lieu ou non de prendre des mesures».

(١٧) «A l'examen, il semble que la durée des crises ministérielles soit la cause principale (mais non unique) de la plus ou moins grande activité des gouvernements démissionnaires. Il faut pourtant aller plus loin et se demander si la capitis diminutio n'est pas dans certains cas un prétexte commode a l'inactivité du gouvernement démissionnaire, alors qu'elle n'est qu'un faible frein pour les décisions que le gouvernement tient a prendre»; Fernand Bouyssou, Cit. supra. P. 653 et s. « Il semble toutefois que la duree de la crise (ou plutôt sa durée escomptée) soit déterminante. Mais a cote de ce critère principal, il faut faire une place a des critères accessoires, notamment l'urgence financière et l'épreuve de la guerre». Ibid, p. 656.

(١٨) «Ainsi le gouvernement démissionnaire n'est pas gêné par la capitis diminutio si la décision qu'il envisage est opportune; si la décision envisagée est politiquement embarrassante, le gouvernement se retranche derrière la capitis diminutio pour justifier son inaction». Ibid. p. 663.

(١٩) «Dans la jurisprudence Belge, les affaires urgentes, sont celles qui doivent impérativement être traitées pour éviter de faire courir» à l'état et aux citoyens, à la vie économique et sociale du pays de très graves dangers».

٤. طرح ومناقشة الأوراق الواردة التي تسبق العمل التشريعي.

٥. اجراء الانتخابات المحددة مواعيدها في الدستور او النظام الداخلي أو القوانين الخاصة (مثلاً: اعضاء المجلس الدستوري، اعضاء المجلس الوطني للإعلام المرئي والمسموع).

٦. اتهام رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء واحالتهم على المحاكمة امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء.

ان بعض المواضيع المحددة اعلاه لا تتطلب تدخلاً او موقفاً من الحكومة او من الوزراء (تحديداً: الانتخابات والاتهام والإحالة امام المجلس الأعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء).

أما سائر المواضيع الأخرى، فهي تتطلب حضور الحكومة او الوزراء المختصين، وتندرج في اطار الرقابة البرلمانية. هذه الأخيرة ضرورية، لا بل اساسية خلال الفترة التي تتقلص فيها الصلاحيات الإجرائية للحكومة والوزراء، ليتأكد المجلس بأن خدمات المواطنين ومصالح الدولة ما زالت تلبى وفق ما يتمناه مجلس النواب ممثلاً للشعب مصدر جميع السلطات؛ كما ان الرقابة البرلمانية يمكن ان تندرج في اطار تأكد مجلس النواب من أن الوزراء والحكومة لا يخرجون على اطار تصريف الأعمال المحدد^(٢٠).

أما بالنسبة الى صلاحية الحكومة، رئيساً ووزراء، في حضور الإجتماعات والإجابة على اسئلة النواب والمشاركة في المناقشات، فهي كاملة ولا تخرج على اطار تصريف الأعمال بمعناه الضيق المحدد آنفاً.

صلاحيات السلطة الإجرائية في كل من الوظائف غير التشريعية والتشريعية، لتبيان ما اذا كانت تتأثر او لا بحالة الصلاحيات المحدودة بتصريف الأعمال، ليبنى على الشيء مقتضاه.

رابعاً: في جواز تأدية مجلس النواب الوظائف غير التشريعية، لا سيما الرقابية والانتخابية والاتهامية، في ظل حكومة تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال

قليلاً ما يتم تناول هذه المسألة في لبنان، وكأنه من المسلم به (خطأً) بان مجلس النواب لا يمكنه اجراء اعمال غير التشريع، بما فيها الرقابة كون الحكومة مستقلة او معتبرة مستقلة، على اساس مقولة ان «ضرب الميت حرام»،. انما يغفل عن بال هؤلاء ما يلي:

● ان الدورات الاستثنائية الحكيمة الخاصة لا ينحصر برنامجها بأي عمل او موضوع محددين سواء في التشريع أو الرقابة أو في سواهما.

● ان المواضيع غير التشريعية التي يمكن ان يتناولها برنامج الدورة الإستثنائية وجدول اعمال اجتماعات مجلس النواب خلالها متنوعة^(٢٠)، وأبرزها:

١. مناقشة البيان الحكومي والتصويت على الثقة.

٢. المناقشة العامة المسبوقة ببيان من الحكومة.

٣. طرح ومناقشة الأسئلة التي لا يليها طرح الثقة.

(٢٠) باستثناء الجلسات الخاصة بطرح الثقة التي لا جدوى منها كونها لا تؤدي سوى الى استقالة الوزير او الحكومة.

(٢١) في الممارسة المقارنة الفرنسية، كان العديد من الأسئلة البرلمانية موضوعها هذه الرقابة بالذات:

«Parfois les questions posées pendant la crise visent à exercer un contrôle sur l'expédition des affaires courantes» Ibidem, Fernand Bouyssou, Cit. supra. p. 666.

ان مثل أعمال الرقابية هذه على مستوى الهيئة العامة للبرلمان مألوف في الديمقراطيات البرلمانية العريقة، لا سيما في فرنسا، حيث من الثابت من حالات عدة ان البرلمان في زمن الجمهورية الرابعة مثلا، استمر في تأدية أعمال الرقابة بالرغم من كون الحكومة في حالة تصريف الأعمال^(٢٢)، بما فيها جلسات مخصصة للأسئلة^(٢٣)، وحتى الإستجابات^(٢٤)، وصولا الى حد اشراك البرلمان في الإستشارة ببعض المسائل الحساسة جدا^(٢٥).

بناء عليه، يحق لمجلس النواب تأدية جميع الوظائف غير التشريعية لا سيما الرقابية والانتخابية والإتهامية في ظل حكومة تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال.

ان هذه المقاربة للممارسة البرلمانية قد تبدو غير مألوفة في لبنان بسبب ندرة الجلسات التي يعقدها مجلس النواب لأداء الرقابة البرلمانية الضرورية اصلا في الأوقات «العادية» حين تتمتع الحكومة بسلطات كاملة، او في الأوقات التي تتدنى فيها صلاحيات الحكومة الى تصريف الأعمال. انما لا بد من الإشارة الى ان بعض اللجان النيابية يتولى مثل هذه الصلاحيات الرقابية، مثل لجنة المال والموازنة التي تعقد جلسات رقابية دورية، ولجنة الإعلام والاتصالات النيابية التي عقدت جلسة بحضور وزير الاتصالات وبحضور نيابي كثيف وواسع التمثيل لمناقشة ملابسات خلاف وزارة الاتصالات مع هيئة «أوجيرو» وفرع المعلومات في قوى الأمن الداخلي.

(٢٢) «Peu soucieux du contrôle juridictionnel, le gouvernement démissionnaire n'a rien à redouter du point de vue politique.» On ne tue pas les morts; on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires», écrit Marcel Waline dans son commentaire de l'Arrêt «Quotidiens d'Algérie». Mais en dépit de l'impossibilité d'engager la responsabilité politique d'un gouvernement déjà démissionnaire, le Parlement a cherché à exercer un certain contrôle sur l'activité du Gouvernement pendant la crise ministérielle». Fernand Bouyssou, Cit. Supra. P. 664.

(٢٣) «Outre son association occasionnelle au pouvoir de décision, le Parlement continue à exercer un certain contrôle sur le gouvernement démissionnaire par le jeu des questions. Il faut d'abord constater que les questions écrites des parlementaires sont nombreuses pendant les crises ministérielles (surtout au Conseil de la République). De leur cote, les ministres démissionnaires continuent de répondre à ces questions ... Le contrôle politique s'exerce plutôt par la voie des questions orales» Ibidem, p. 665. «Les questions orales posées pendant les crises ministérielles sont peu nombreuses au cours de la première législature (3 à l'Assemblée nationale lors de la démission Queuille, 1951; 4 à l'Assemblée nationale et 4 au Conseil de la République lors de la démission Edgard Faure, 1952). Par contre, lorsque la durée des crises allonge, les questions orales sont plus nombreuses (10 à l'Assemblée nationale et 8 au Conseil de la République lors de la démission de René Mayer; 10 à l'Assemblée nationale et 7 au Conseil de la République lors de la démission Mollet; 5 à l'Assemblée Nationale et 20 au Conseil de la République lors de la démission Bourges-Maunoury). Parfois les questions posées pendant la crise visent à exercer un contrôle sur l'expédition des affaires courantes». Fernand Bouyssou, Cit. Supra., p. 666.

(٢٤) La démission donnée au président de la République n'empêche pas le dépôt d'une motion d'interpellation, parce que le gouvernement ne peut cesser d'exister. Toutefois, l'absence des ministres met l'Assemblée dans l'impuissance de fixer jour» Eugene Pierre, Traite de Droit Politique, électoral et parlementaire, no 661, p. 802.

(٢٥) «L'une des manifestations de l'emprise du Parlement réside dans l'association de parlementaires à la décision gouvernementale.» Fernand Bouyssou, Cit. Supra., p. 664.

في المقابل، لا يمكن الاستنتاج من عدم انعقاد جلسات لمجلس النواب في هيئته العامة ما يفيد ضمنا عدم جواز الانعقاد دستوريا، لأن ندرة جلسات الهيئة العامة واقع نلاحظه في الفترات التي تكون فيها الحكومات متمتعة بصلاحيات كاملة وفي فترة تصريف الأعمال على السواء؛ وقد يكون الجدول الدائر حول الموضوع حافزاً لتفعيل انعقاد اجتماعات الهيئة العامة لمجلس النواب في جميع الأوقات بوتيرة متصاعدة.

ان الممارسة البرلمانية المقارنة، لا سيما الفرنسية في كل من الجمهورية الثالثة والرابعة، تثبت أن الجمعيات الوطنية الفرنسية كانت تستمر في عقد جلسات للتشريع طوال الفترة التي تكون فيها الحكومة في حالة تصريف أعمال؛ ويتبين من القائمة المرفقة (ملحق رقم ٢^(٢٨)) أن مواضيع القوانين التي صار اقرارها في ظل حكومات تصريف الأعمال مختلفة جدا وتطال مختلف المجالات المالية والتنظيمية الإدارية ولا تقتصر على المواضيع الطارئة او التي تقع ضمن تحديد تصريف الأعمال المقيد للحكومة.

ب - إن عدداً من الآراء الفقهية

خامساً: في حق مجلس النواب التشريع في ظل حكومة تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال

أ - لا مكان للتشكيك في وجود سوابق ثابتة مارس فيها مجلس النواب التشريع في ظل حكومة تصريف اعمال في مراحل مختلفة قبل وبعد «اتفاق الطائف»: ففي العام ١٩٦٩ قامت حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقلة والمكلفة تصريف الأعمال بإحالة مشروع الموازنة على مجلس النواب بموجب مرسوم اتخذ في جلسة ١٩٦٩/١٠/٣^(٢٦). وفي العام ١٩٨٧ بعد اغتيال الرئيس رشيد كرامي صدر عدد من القوانين في جلسات مختلفة في ظل حكومة تصريف اعمال^(٢٧)، وفي العام ٢٠٠٥ في عهد حكومة الرئيس نجيب ميقاتي المستقلة، اجتمع مجلس النواب واصدر ثلاثة قوانين: اقتراح قانون العفو العام في ملف أحداث الضنية ومجلد عنجر واقتراح قانون منح العفو العام عن الدكتور سمير جعجع واقتراح قانون معجل مكرر «يرمي الى تأجيل النظر بالمراجعات امام المجلس الدستوري ريثما يتم استكمالها».

كذلك لا مجال للتشكيك في أن الوزراء يشاركون بشكل طبيعي في الأعمال التحضيرية للتشريع في اللجان النيابية المختلفة.

(٢٦) يشير البعض مسألة اختلاف الأوضاع الدستورية قبل وبعد التعديلات الدستورية عقب التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠ على اساس ان السلطة التنفيذية كانت قبلا منوطة برئيس الجمهورية واصبحت منوطة بمجلس الوزراء مجتمعا. على هذا نرد بملاحظتين: الأولى ان الممارسة العرفية لانعقاد مجلس النواب للتشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال استمرت ذاتها قبل وبعد التعديلات الدستورية دون اعتراضات جدية تذكر لهذه الناحية. والثانية: ان العرف الدستوري الملزم ما قبل العام ١٩٩٠ كان يجعل من مشاركة رئيس الحكومة لرئيس الجمهورية بالتوقيع على المراسيم المتعلقة بالتشريع من الأصول الدستورية الجوهرية؛ كما انه في مطلق الأحوال، تبقى صلاحيات الوزراء والحكومة التي سوف نشير إليها في ما بعد في هذه الدراسة، هي ذاتها وتطبق دون تعديلات تذكر او ذات شأن قبل وبعد التعديلات الدستورية في العام ١٩٩٠. في مطلق الأحوال، تبقى القيمة الإلزامية للأعراف ذات قيمة نسبية وغير مطلقة، في حين ان الأسباب القانونية التي سوف ندلي بها لاحقا كافية لوحدها لحسم المسألة.

(٢٧) راجع قائمة القوانين المذكورة في الملحق رقم ١.

(٢٨) هو الملحق الثامن من دراسة Fernand Bouyssou المشار إليها اعلاه.

اصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الاعمال، لانه عمل انشائي بامتياز وغير اجرائي، طالما من شأنه ان يؤدي الى ابطال هذا النص التشريعي واحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الابطال»، وقد انتهى المجلس تحت هذا السبب الى ان استبعاد رئيس مجلس الوزراء المستقيل، بالشكل الموصوف اعلاه، من دائرة المراجع التي يحق لها ان تمكّن المجلس الدستوري من ان يقبض على اختصاصه بمراقبة دستورية قانون مزيل بتوقيع رئيس مجلس الوزراء المستقيل، من شأنه ان يبطل هذا القانون لمخالفته المادة ١٩ من الدستور، سيما «ان مهلة الطعن بالقانون المذكور قد تنقضي قبل ان ينتقل حق الطعن الى الخلف».

تعليقا على هذا القرار ندلي بما يأتي:

● نكر المجلس صراحة أنه لا يعبر، في ما يذهب اليه تحت سبب الابطال هذا، عن موقفه من اشكالية قيام السلطة المشتربة بالعمل التشريعي في ظل حكومة تصريف الاعمال في الدورة الاستثنائية الحكيمة المنصوص عنها في المادة ٦٩ من الدستور.

● لا يشكل هذا القرار سوى حالة معزولة، وحيدة، لا اثر الزامياً لها سوى على القانون الذي طالته بقرار الإبطال؛ وهو في مطلق الأحوال لا يرقى الى مستوى الاجتهاد الذي لا يتكرس الا من تكرار القرارات المماثلة في الحالات المماثلة.

● اما بالنسبة إلى القيمة المعنوية لهذا القرار من حيث المضمون المتعلق بهذه المسألة بالذات، فانها غير مقنعة او صحيحة بتاتا، كون حيثياته اکتفت باعتبار ان ممارسة حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون «لا

والإستشارية اللبنانية في فترات مختلفة خلصت الى جواز انعقاد مجلس النواب في جلسات للتشريع، لا سيما استشارة الراحل الأستاذ ادمون رباط الموجهة الى رئاسة مجلس النواب في ٥ أيار ١٩٨٨^(٢٩)؛ والإستشارة الصادرة، بطلب من رئيس مجلس الوزراء نجيب ميقاتي، عن هيئة التشريع والإستشارات بتاريخ ٢٠٠٥/٧/٧ برئاسة القاضي انطوان بريدي وعضوية القضاة ندا نخله، زياد شبيب وجويل فواز^(٣٠).

ج - في ما اذا كان المجلس الدستوري اللبناني قد بت في مسألة جواز انعقاد المجلس او عدم جوازه:

يعتبر البعض بأن المجلس الدستوري قد بت صراحة في عدم جواز انعقاد المجلس في فترة تصريف الأعمال. لكن هذا الإستنتاج غير دقيق ونوضح ذلك في ما يأتي.

صدر عن المجلس الدستوري قراراً تحت الرقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ قضى بموجبه بابطال القانون الرقم ٢٠٠٥/٦٧٩ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات امام المجلس الدستوري لمخالفته احكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرسة فيه او المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية.

وقد ورد في هذا القرار سبب ابطال إضافي ويتمثل بمخالفة القانون المذكور المادة ١٩ من الدستور لجهة حق رئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. وقد جاء في قرار المجلس، تحت هذا السبب، ان «حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم

(٢٩) مجلة «الحياة النيابية»، العدد ٧٨، صفحة ١٨٥.

(٣٠) راجع استشارة هيئة التشريع والإستشارات المشا إليها أنفا.

● حق رئيس الجمهورية في الطعن بدستورية القوانين امام المجلس الدستوري. سوف نستعرض في ما يأتي وعلى التوالي هذه الحقوق والصلاحيات، لتبيان ما اذا كانت تتأثر او لا بحالة الصلاحيات المحدودة بتصريف الأعمال، ليبنى على الشيء مقتضاه.

١ - في حق الحكومة في تقديم مشاريع القوانين وطلب استردادها:

بعد ان تحيل الحكومة مشاريع القوانين الى مجلس النواب، يستمر هذا الأخير في وضع يده عليها ومناقشتها دون ان يتأثر من عملية تغيير الحكومات، فكيف بالحري اذا كانت الحكومة ذاتها مستمرة لتصريف الأعمال.

انما لا يسع مجلس الوزراء طلب استردادها كون مثل هذه القرارات تخرج بنظرنا، عن حدود تصريف الأعمال.

وبالتالي، يمكن ان يستمر مجلس النواب في المناقشة الطبيعية لمشاريع القوانين الا اذا اثارت الحكومة حاجتها الى طلب استرداده: حينها، من المناسب ان يعلق مجلس النواب المناقشة لئلا يعيق ممارسة هذا الحق الدستوري، والا تعرض القانون للطعن والإبطال من قبل المجلس الدستوري.

من البديهي التذكير والتأكيد بان مثل هذا الحق (أي الاسترداد) لا ينسحب على اقتراحات القوانين، التي يستمر المجلس في مناقشتها دون تأثير في هذا المجال من أي موقف للحكومة.

٢ - في حضور الحكومة والوزراء جلسات التشريع:

المبدأ ان دعوة الحكومة وحضورها جلسات الهيئة العامة حق لها وليس شرطاً شكلياً لصحة انعقاد الجلسات وصحة التشريع.

فالدستور لم يفرض وجود الحكومة في جلسات التشريع، بل اشترط فقط لتأمين قانونية اجتماع الجلسات التشريعية أن تحضره أكثرية

يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الاعمال» دون تعليق او تحليل كافيين، لا سيما قياساً على تعريف حدود تصريف الأعمال التي تتضمن بلا شك حق مراجعة المجلس الدستوري، وذلك للأسباب التي سوف نوردها لاحقاً في القسم المخصص بمعالجة هذا الموضوع (د - ٣).

لذلك، نعتبر أن القرار المذكور غير حاسم بالنسبة إلى الموضوع الذي نحن بصدده، وفي مطلق الأحوال واقع في غير محله القانوني والواقعي.

د - هل أن الحقوق والسلطات التي تمارسها السلطة الإجرائية في التشريع تتأثر في فترة تصريف الأعمال؟

نص الدستور والنظام الداخلي لمجلس النواب على تشارك محدود للسلطة الإجرائية ورئيس الجمهورية في العملية التشريعية تتمثل بالصلاحيات والحقوق الآتية:

● حق الحكومة في تقديم مشاريع القوانين وطلب استردادها.

● حق الوزراء والحكومة في حضور الجلسات متى شاؤوا للمناقشة وابداء رأي الحكومة.

● تتمتع الحكومة بصلاحيات مضاعفة في التشريع المالي، بحيث لا يسع المجلس مثلاً «... أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها او بطريقة الاقتراح».

● احوالة رئيس الحكومة القوانين المقررة الى رئيس الجمهورية لإصدارها ونشرها.

● حق رئيس الحكومة في الطعن بدستورية القوانين امام المجلس الدستوري.

● حق رئيس الجمهورية باصدار القوانين وطلب نشرها والا اعادتها الى مجلس النواب.

يشكل ذلك أي خرق لحدود تصريف الأعمال، لأن مثل هذا الرأي ليس سوى رأي توضيحي بالنسبة الى مشاريع القوانين التي تكون سبق واحالتها الحكومة على مجلس النواب قبل ان تعتبر مستقيلية؛ وفي مطلق الأحوال يكون إستشاريا لمجلس النواب وغير ملزم له.

يكون الوضع مختلفا في مناقشة الموازنة، حيث يتسع دور وصلاحيات الحكومة في العملية التشريعية، إذ نص كل من الدستور والنظام الداخلي (المادة ١١٤) على انه «ليس للمجلس أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة أن يزيد الاعتمادات المطلوبة بدون موافقة الحكومة سواء كان ذلك بصورة تعديل يدخله عليها وبطريقة الاقتراح».

تخرج مثل هذه القرارات على اطار تصريف الأعمال، وبالتالي يكون من شأن ذلك ان تتوقف العملية التشريعية المتعلقة باقرار الموازنة العامة اذا ما طلب المجلس زيادة الإعتمادات المطلوبة. في الخلاصة: يستمر واجب دعوة الحكومة الى الجلسات كما يستمر حق حضور الحكومة والوزراء جلسات التشريع، ولكن من دون ان يتحول غياب الحكومة او الوزراء المختصين طوعا الى عائق امام التشريع.

٣ - في حق رئيس حكومة تصريف الأعمال الطعن امام المجلس الدستوري في دستورية القوانين:

يشكل حق مراجعة المجلس الدستوري

النواب الاعضاء الذين يؤلفونه^(٣١) اما النظام الداخلي فقد حدد الحالات التي يجب على الحكومة حضور جلساتها وهي: جلسات الاسئلة^(٣٢) و جلسات الإستجابات^(٣٣) و جلسات المناقشات العامة^(٣٤).

أما جلسات التشريع فلم يفرض النظام الداخلي وجوب حضور الحكومة، ما يشير الى نية المشتري الواضحة التي ظهرت سواء في الدستور أو في النظام الداخلي لمجلس النواب الى عدم ضرورة حضور الحكومة هذه الجلسات، انما يبقى هذا الحضور حقا لها، بحيث نصت المادة ٦٨ من الدستور انه «للوزراء أن يحضروا الى المجلس انى شاؤوا وان يسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم ان يستعينوا بمن يرون من عمال أدارتهم».

استقر العرف البرلماني على وجوب دعوة الحكومة الى حضور جميع الجلسات المخصصة للتشريع؛ إلا أنه إذا اختارت الحكومة او اي من الوزراء المختصين عدم تلبية الدعوة او التغيب، فيكون ذلك بمثابة تنازل عن حق لهم وليس شرطا من الشروط الدستورية لانعقاد الجلسات، والا افسح ذلك في المجال امام تعطيل احدي السلطات (الإجرائية) لممارسة سلطة اخرى (مجلس النواب) لصلاحياتها التشريعية، وذلك غير جائز ومخالف للدستور والأعراف.

اذا حضرت الحكومة وابتدت رأيها في المشاريع والإقتراحات المطروحة للنقاش، فلا

(٣١) المادة ٣٤ من الدستور: لا يكون إجتماع المجلس قانونياً ما لم تحضره الأكثرية من الاعضاء الذين يؤلفونه وتتخذ القرارات بالأكثرية.

(٣٢) المادة ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب: يحق لنائب أو أكثر توجيه الاسئلة الشفوية او الخطية الى الحكومة بمجموعها او الى احد الوزراء...

(٣٣) المادة ١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب: لكل نائب أو أكثر ان يطلب إستجاب الحكومة بمجموعها او الى احد الوزراء فس موضوع معين...

(٣٤) المادة ٦٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب: للحكومة حق الكلام مرة واحدة لدى بحث أي مشروع أو مادة كلما طلبت ذلك...

٥ - في حق رئيس الجمهورية مراجعة المجلس الدستوري واصدار القوانين وطلب نشرها وردھا الى مجلس النواب

ان صلاحيات رئيس الجمهورية الذاتية تبقى مكتملة بالرغم من استقالة الحكومة، ويظل متوليا مهماته كاملة من غير تفريق بين حكومة بصلاحيات عادية او حكومة بحالة تصريف اعمال.

هذا الاعتبار ينطبق ايضا بشكل خاص طبعا على حق رئيس الجمهورية في مراجعة المجلس الدستوري لطلب ابطال اي قانون لمخالفته الدستور.

كذلك يستمر رئيس الجمهورية في ممارسة صلاحياته الذاتية الكاملة المؤدية الى إصدار ونشر او طلب «اعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره» وفق احكام المادة ٥٧ من الدستور. صحيح ان هذه المادة الأخيرة تشترط ان يطلع رئيس الجمهورية مجلس الوزراء قبلا على قراره اعادة النظر بأحد القوانين، انما لا تشكل هذه الأصول اية عتبة تحول دون انعقاد مجلس الوزراء، كون المجلس لا يمارس حينها اية صلاحية تفريرية، وجل ما يقوم به هو الإطلاع من رئيس الجمهورية على قراره، وفي اقصى الأحوال ابداء الرأي الإستشاري بشأنها، ما يقع في الحالتين ضمن اطار تصريف الأعمال.

الخلاصة:

بناءً على كل ما تقدم، يحق لمجلس النواب ان يجتمع لممارسة وظائفه المختلفة في التشريع والرقابة والانتخاب والاتهام في ظل حكومة تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، وذلك تأسيسا على ما يأتي:

١ - يحق لمجلس النواب الاجتماع بعد ان تصبح الحكومة معتبرة مستقلة كونه يصبح في دورة انعقاد استثنائية خاصة حكمية

عملا حافظا أو حمائياً Conservatoire لحماية الدستور، فيبقى جائزاً ولا يخضع لمعيار تصريف الأعمال، لأنه يدخل في مطلق الأحوال في اطار «الأعمال الإدارية التصرفية التي يجب اجراءها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال» التي يحق للحكومة التي تتولى تصريف الأعمال ووزرائها اتخاذها.

فاذا كان حق الوزراء في مراجعة القضاء ضمن المهل القانونية من اجل حماية المصالح التي ائتمنت وزاراتهم عليها هي من الصلاحيات التي تدخل بالضرورة في اطار تصريف الأعمال، فبالحري ان تكون مراجعة رئيس الحكومة للمجلس الدستوري لحماية الدستور هي الأخرى جائزة.

لا بد من الإقرار بان هذا الرأي يخالف بطبيعة الحال الموقف الذي ابداه المجلس الدستوري في القرار المذكور اعلاه، لكننا نعتبر ان قرار المجلس الدستوري واقع في غير محله القانوني الصحيح للأسباب التي اوردناها آنفا.

٤ - في احالة رئيس الحكومة القوانين على رئيس الجمهورية لاصدارها ونشرها:

ان توقيع رئيس الحكومة يفترض ان يكون عملا ذا صلاحية مقيدة، كونه غير مرتبط بممارسة اي حق من الحقوق الخاصة به (اسوة مثلا برئيس الجمهورية الذي له وحده ان يصدر القوانين أو ان يردها الى مجلس النواب). في مطلق الأحوال، ان دور رئيس الحكومة في الإحالة لم يرد في تعداد الصلاحيات الخاصة التي يتمتع بها. وبالتالي يكون توقيع رئيس الحكومة على مرسوم اصدار القانون اجراءً روتينياً وعادياً واعلانياً، فيدخل بالتالي، في مطلق الأحوال، في صلب مهمته في تصريف الأعمال حيث نصت المادة ٥٦ من الدستور على ان رئيس الجمهورية هو من يصدر القوانين وذلك وفق المهل المحددة في الدستور بعد ان يكون قد وافق عليها مجلس النواب.

الوظائف غير التشريعية لا سيما الرقابية (ما عدا حجب الثقة) والانتخابية والإتهامية في ظل حكومة تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، لأن هذه الصلاحيات المنقوصة لا تحول دون مشاركة السلطة الإجرائية في الجلسات الخاصة بإداء هذه الوظائف والخضوع لها.

ب - يحق لمجلس النواب التشريع في ظل حكومة تمارس صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، لأن هذه الصلاحيات المنقوصة لا تحول دون تأدية السلطة الإجرائية أياً من الصلاحيات التالية:

■ حق الحكومة والوزراء في حضور الجلسات متى شاؤوا للمناقشة وإبداء الرأي.

■ إحالة القوانين المقررة من رئيس الحكومة على رئيس الجمهورية لإصدارها ونشرها.

■ حق رئيس الحكومة في الطعن بدستورية القوانين امام المجلس الدستوري.

■ حق رئيس الجمهورية باصدار القوانين وطلب نشرها والا اعادةها الى مجلس النواب.

■ حق رئيس الجمهورية في الطعن بدستورية القوانين امام المجلس الدستوري.

لا يشذ عن هذه القاعدة في جواز التشريع سوى حالتين:

● عند ابداء الحكومة نية استرداد مشروع قانون (علماً بأنه في ما خص المصادقة على اقتراحات القوانين لا تتوفر هذه الحالة وينبغي أن يكون حق المجلس في التشريع بشأنها خارج المنازعة).

● وعند ابداء مجلس النواب أثناء مناقشة وإقرار مشروع الموازنة نيته في زيادة الاعتمادات المطلوبة.

في هاتين الحالتين، يتعين على مجلس النواب الامتناع عن التشريع؛ وإذا لم يفعل تكون القوانين المقررة قابلة للإبطال من قبل المجلس الدستوري حفاظاً على حق الحكومة في

منصوص عليها في المادة ٦٩ من الدستور، لا تحتاج الى صدور مرسوم خاص في شأنها.

٢ - لا ينحصر برنامج هذه الدورة على مناقشة بيان الحكومة الجديدة والتصويت على الثقة، بل يتعداه الى سائر الأعمال التي أنط الدستور بالمجلس أداءها. يعود لمكتب المجلس تحديد المواضيع المدرجة على جدول الأعمال العائد لكل جلسة من الجلسات التي يدعو رئيس المجلس اليها خلال هذه الدورة.

٣ - لا يمكن اعتبار أنّ مجرد انعقاد المجلس يشكل «تعدياً» على صلاحيات السلطة الإجرائية او إحلالاً للسلطة التشريعية محل السلطة التنفيذية»، او خرقاً لمبدأ فصل السلطات، لأن هذه المسألة لا يمكن مقاربتها وتحديدها الا بالنسبة إلى كل بند من البنود التي تدرج على جدول اعمال الجلسات.

٤ - في المبدأ، لا يتأثر مجلس النواب مباشرة من كون الحكومة تصرف الأعمال، لأن هذا التقييد الأخير ورد في شأن اعمال الحكومة وليس اعمال مجلس النواب، الذي يفترض ان يستمر بتأدية مهماته وصلاحياته كاملة في التشريع وفي سائر الصلاحيات الأخرى الرقابية والانتخابية والاتهامية.

٥ - لا يشذ عن هذه القاعدة المبدئية العامة سوى الحالات التي تؤدي فيها حالة تصريف الأعمال الحكومية الى الانتقاص من حق او صلاحية نص عليها الدستور لصالح الحكومة او لرئيس الجمهورية تتيح لهم المشاركة في هذه الأعمال البرلمانية او الخضوع لها، حيث يتعين على البرلمان الإحجام عن ممارسة صلاحياته في مثل هذه الاحالات تحت طائلة خرقه للدستور ولمبدأ التعاون بين السلطات.

٦ - بنتيجة قياس مفهوم تصريف الأعمال بالمعنى الضيق على كل من تلك الصلاحيات والحقوق، يتبين ما يأتي:

أ - يحق لمجلس النواب تأدية جميع

٦. قانون رقم ٢١/١١/١٩٨٧ الاككتاب في الاسهم الاضافية في راسمال البنك الدولي للانشاء والتعمير.
٧. قانون رقم ٤١ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ المجلس الوطني لشؤون المهجرين.
٨. قانون رقم ٤٢ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ تنظيم مهنة الصرافة في لبنان.
٩. قانون رقم ٤٣ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ تعديل قانون النقد والتسليف.
١٠. قانون رقم ٤٤ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ تعديل بعض مواد قانون ١٥/٦/١٩٥٦ تنظيم الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة.
١١. قانون رقم ٤٥ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ تعديل القانون رقم ٢٢/١٩٨٨ وزارة التربية الوطنية.
١٢. قانون رقم ٤٦ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ فتح اعتماد اضافي في الموازنة العامة لعام ١٩٨٧ لمساعدة التلامذة في المدارس الخاصة غير المجانية.
١٣. قانون رقم ٤٨ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ تعديل قانون ضريبة الاملاك المبينة.
١٤. قانون رقم ٤٩ تاريخ رقم ٢١/١١/١٩٨٧ تعديل قانون ضريبة المحاسبة العمومية.
١٥. قانون رقم ٥٢ تاريخ رقم ٢٢/١١/١٩٨٧ تمديد ولاية مجلس النواب حتى ٣١/١٢/١٩٩٠.

المشاركة الدستورية في العمل التشريعي على اساس مبدأ التعاون بين السلطات واحتراما للحقوق والصلاحيات المنصوص عليها في المواد الدستورية الخاصة بكل من الحقيين المحددين اعلاه.

ملحق رقم ١

القوانين الصادرة في العام ١٩٨٧ بعد تاريخ ١/٦/١٩٨٧ تاريخ إغتيال الرئيس رشيد كرامي في ظل حكومة تصريف الأعمال:

١. قانون رقم ٢٥ تاريخ ١٥/٦/١٩٨٧ إلغاء الإجازة للحكومة بإبرام إتفاق ١٧/٥/١٩٨٣ المعقود مع إسرائيل وإعتبار إتفاق القاهرة لاغياً وكأنه لم يكن.
٢. قانون رقم ٣٠ تاريخ ٢٨/٨/١٩٨٧ تعديل المادة الوحيدة من القانون رقم ٣١/٨٦ إمتحانات البكالوريا.
٣. قانون رقم ٣١ تاريخ ٢٩/٨/١٩٨٧ ترقية عناصر أمن الدولة.
٤. قانون رقم ٣٥ تاريخ ٢٨/١٠/١٩٨٧ زيادة غلاء المعيشة وتعيين الحد الأدنى للرواتب والأجور في القطاعين العام والخاص.
٥. قانون رقم ٣٨ تاريخ ١٨/١١/١٩٨٧ تعديل قانون الهيئة التعليمية في المدارس الخاصة.