لرئيس حكومة تصريف الأعمال حق الطعن أمام المجلس الدستوري ولمجلس النواب أن يشرّع في ظل حكومة تصريف الأعمال

د. وليد عبلا(*)

نشرت السفير على حلقتين في عدديها الصادرين بتاريخ ١٩ و٢٠ أيار ٢٠١١ دراسة معمّقة وقيمة للأستاذ سليم جريصاتي حول «تصريف الأعمال بالمعنى الضيق»(١) تناول فيها مفهوم هذه العبارة الواردة في المادة ٦٤ الفقرة ٢ من الدستور (بعد تعديله في العام ١٩٩٠) مبيناً الأعمال التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال وتلك التي تخرج عن دائرتها في ضوء ما ذهب إليه الفقه والاجتهاد في فرنسا ولبنان.

ليست الغاية من هذه العجالة التعليق على دراسة الأستاذ جريصاتي المذكورة أعلاه والتي أؤيد مجمل ما ورد فيها، بل إبداء الرأي بقرار للمجلس الدستوري تطرق إليه الأستاذ جريصاتي هو القرار الرقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٦/٨/٢٠٠٥ الذي قضى المجلس بموجبه بإبطال القانون الرقم ٦٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ (المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري) لمخالفته «أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرسة فيه أو المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية». وسأتوقف تحديداً عند سبب للإبطال ورد في قرار المجلس هو مخالفة القانون ٦٧٩ المذكور للمادة ١٩ من الدستور لجهة حجب حق رئيس حكومة تصريف الأعمال بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. جاء في قرار المجلس تحت هذا السبب:

«إن حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أن من شأنه أن يؤدي إلى إبطال النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال».

(*) أستاذ القانون الدستوري في الجامعة اللبنانية.

(١) نشرت خلاصة هذه الدراسة في جريدة **السفير**، في ٢٠١١/٧/٦. كما يمكن الإطلاع على دراسة الأستاذ سليم جريصاتي في الصفحة ١٦٣ من هذا العدد.

ويضيف المجلس: «إن حرمان رئيس مجلس الوزراء المستقيل من حقه الدستوري بالطعن بنص تشريعي ما من شأنه أن يفتح كوة في النص التشريعي المذكور يتسلل منها إليه عيب عدم الدستورية إذ يصبح هذا النص التشريعي بمنأى عن كل مراجعة لإبطاله جزئياً أو كلياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء يتخذه بالاستناد إلى حقه المحفوظ له في المادة ١٩ من الدستور».

لا يسعني الموافقة على سبب الإبطال هذا وإن كنت أتفق مع المجلس على النتيجة التي انتهى إليها ومفادها ان القانون رقم ٦٧٩ المذكور مخالف كلياً للدستور للأسباب الأخرى التي ارتكز عليها القرار. وسأبين فيما يأتي الأسباب التي تحملني على اعتبار سبب الإبطال الذي أشرت إليه واقعاً في غير موقعه الدستوري والقانوني وغير مقنع على الإطلاق.

١ ـ إن الحق الذي منحته المادة ١٩ من الدستور لرئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدستوري فيما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين لا يمكن تصنيفه على الإطلاق لا في خانة الأعمال العادية واليومية التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال، ولا في خانة الأعمال التصرفية أو «الإنشائية» (كما ورد في قرار المجلس) التي تخرج عن المفهوم الضيق لتصريف الأعمال والتي لا يحق لرئيس مجلس الوزراء (وللوزراء) في ظل حكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة أو لم تحصل بعد على ثقة مجلس النواب القيام بها.

ذلك أن الحق الذي منحته المادة ١٩ من الدستور لرئيس مجلس الوزراء (ولأشخاص آخرين مذكورين حصراً في المادة ١٩) إنما هو حق دستوري ممنوح له بصفته العامة. وعندما يتقدم رئيس مجلس الوزراء (أو أي من الأشخاص المذكورين في المادة ١٩) بمراجعة طعن أمام المجلس الدستوري فإنه يمارس حقاً دستورياً وتكون المراجعة ناشئة عن «تكليف دستوري» وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري ذاته (انظر قرار المجلس رقم ٩٥/٢ تاريخ ٢٥/٢/ ١٩٩٥).

لذا، لا يمكن وصف تقديم مراجعة الطعن في دستورية قانون ما بأنه عمل إجرائي أو عمل إنشائي، خلافاً لما ذهب إليه المجلس الدستوري في قراره الرقم ١/٢٠٠٥، لأنه يخرج تماماً عن نطاق الأعمال الإدارية ولا يقبل مثل هذا التصنيف.

٢ ـ إن مراجعة الطعن في دستورية القوانين أمام المجلس الدستوري مراجعة موضوعية .(un recours objectif) وينجم عن كونها مراجعة موضوعية أنه لا يشترط في مقدم المراجعة أن تكون له مصلحة شخصية (un intérêt personnel ou subjectif) بل أن تكون له صفة .(qualité) والصفة يستمدها مقدم المراجعة من النص الدستوري الذي يوليه «سلطة» (pouvoir) تقديم المراجعة (انظر بهذا المعنى قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٢/٥ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٤).

وفي حالتنا الحاضرة فإن المادة ١٩ من الدستور هي التي أولت من يشغل منصب رئاسة مجلس الوزراء سلطة تقديم المراجعة. بمعنى آخر، فإن الشخص الذي يتولى منصب رئاسة الحكومة/رئاسة مجلس الوزراء هو الذي له الصفة لتقديم المراجعة. وهذه الصفة هي ملازمة للمنصب ولا يفقدها رئيس الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة لأنه يظل هو رئيس حكومة لبنان إلى حين صدور مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة. وهو يستمر مع الوزراء في تصريف الأعمال بمقتضى نص دستوري هو المادة ٦٤ من الدستور وليس بناء على طلب رئيس الجمهورية كما كانت عليه الحال قبل تعديل الدستور في العام ١٩٩٠، ما يؤكد استمرار تمتعه بالصفة الدستورية بناء على الدستور ذاته.

فلا يجوز إطلاقاً الربط بين «الصفة» و«الصلاحيات» التي يمكن لرئيس الحكومة ممارستها بصرف النظر عن مدى اتساع أو ضيق هذه الصلاحيات. لذا، فإذا كانت صلاحيات هذا الأخير تقتصر في مرحلة معينة على تصريف الأعمال فقط فإن هذا الأمر لا ينفي عنه «الصفة» التي تخوله تقديم مراجعة الطعن أمام المجلس الدستوري.

٣ ـ عندما يستعمل رئيس مجلس الوزراء حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٩ من الدستور، فإن دوره يقتصر على تقديم مراجعة الطعن فقط. وفور تسجيل المراجعة في قلم المجلس الدستوري ينتهي عمله وتنقطع الصلة بينه وبين المراجعة. ذلك أن هذه المراجعة ـ التي يقدمها رئيس مجلس الوزراء بتكليف دستوري كما مر معنا ـ ليس لها طبيعة الخصومة الشخصية. لذا، لا يمكن الرجوع عنها بعد تسجيلها بصورة قانونية لدى المجلس الدستوري وهذا ما استقر عليه اجتهاد المجلس الدستوري في لبنان وفرنسا (انظر قرار المجلس الدستوري الرقم ٢/٩٥ المذكور أعلاه). إذ ان المجلس الدستوري يضع يده على القانون المطعون فيه ليمارس رقابته الدستورية عليه. وأكثر من ذلك، فإن المجلس الدستوري غير مقيد لا بمطالب مستدعي الطعن ولا بالأسباب المدلى بها في مراجعة الطعن لأن هذه المراجعة تطلق يد المجلس في إجراء رقابته على دستورية القانون المطعون فيه. وهذا ما جرى عليه اجتهاد المجلس الدستوري (قرار المجلس الدستوري الرقم ٢/٩٩ تاريخ ٢٤/ ١١/١٩٩٩).

وتأسيساً على اجتهاد المجلس الدستوري الوارد أعلاه، لا يمكن تصنيف تقديم مراجعة الطعن بأنه عمل «إنشائي» كما ورد في قرار المجلس الرقم ١/٢٠٠٥ المذكور. بل يمكن أن نصفه بأنه مراجعة «لمنفعة الدستور» شبيهة بطلب النقض «لمنفعة القانون» الذي يقدمه النائب العام التمييزي من تلقاء ذاته أو بناء على طلب وزير العدل طعناً بقرار لم يطلب الخصوم في الدعوى نقضه في المهلة القانونية، إذا تبين أنه مبني على مخالفة للقانون أو على خطأ في تطبيقه أو تفسيره ولا يفيد الخصوم من هذا الطعن (انظر المادة ٧٠٧ من قانون أصول المحاكمات المدنية).

٤ ـ واستطراداً وإذا سلمنا جدلاً بأن تقديم مراجعة طعن بقانون ما أمام المجلس الدستوري يشكل بحد ذاته عملاً «إنشائياً» لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال كما جاء في القرار الرقم ١/٢٠٠٥ المذكور، فمن المسلم به فقهاً واجتهاداً أنه يحق لرئيس مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال بل يتوجب عليه (وأيضاً على الوزراء إفرادياً) المبادرة إلى اتخاذ الاجراءات اللازمة في الحالات التي فيها مهل قانونية ينجم عن انقضائها سقوط الحقوق العامة وذلك بهدف الحفاظ على هذه الحقوق. وهذا ينطبق على تقديم مراجعة الطعن أمام المجلس الدستوري.

فمن المعلوم أن مهلة الطعن في دستورية القوانين محددة بخمسة عشر يوماً فقط تلي نشر القانون في الجريدة الرسمية (المادة ١٩ من القانون رقم ٢٥٠ تاريخ ١٤/٧/١٩٩٣ ـ قانون إنشاء المجلس الدستوري. والمادة ٣٠ من القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٧/٨/٢٠٠٠ ـ النظام الداخلي للمجلس). وهذه المهلة هي مهلة إسقاط وتتعلق بالانتظام العام وعلى المجلس الدستوري أن يثيرها عفواً أي من تلقاء ذاته وفقاً لاجتهاد المجلس ذاته (قرار المجلس الرقم ٢/٩٦ تاريخ ٣/٤/١٩٩٦). وبالتالي من الجائز لرئيس مجلس الورزاء في ظل حكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة أن يستعمل حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة ١٩ ولو أن استعمال هذا الحق هو عمل إنشائي ما دام

أنه توجد مهلة قانونية لتقديم مراجعة الطعن وهي مهلة إسقاط غير قابلة للتمديد.

ولمزيد من التوضيح نضرب المثل الآتي: لنفرض أن قانوناً ما نشر في الجريدة الرسمية في الثاني من شهر حزيران واستقالت الحكومة بعد يومين. فهل يمتنع على رئيس هذه الحكومة تقديم مراجعة طعن أمام المجلس الدستوري ويترك مهلة الطعن تنصرم فيصبح القانون محصناً؟ لا يمكن الرد أنه في هذه الحالة يحق لرئيس الحكومة المستقيلة الطعن في القانون المذكور بحجة أنه عندما نشر في الجريدة الرسمية لم تكن الحكومة مستقيلة. فالمسألة لا تتعلق لا بتاريخ استقالة الحكومة ولا بتاريخ إصدار القانون ونشره بل بكون تقديم مراجعة الطعن يشكل «عملاً إنشائياً» يخرج عن نطاق دائرة تصريف الأعمال. هذا المثل يدل بوضوح على أن ما ذهب إليه المجلس في قراره رقم ١/٢٠٠٥ لم يكن صائباً ولا مقنعاً.

٥ ـ يفهم من القرار الرقم ١/٢٠٠٥ أن التشريع غير جائز في ظل حكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة أو قبل نيلها الثقة كما أشار إلى ذلك الأستاذ جريصاتي ولو أنه حاول نفي أن يكون المجلس قد حسم هذه المسألة. والواقع أن قرار المجلس غير واضح تماماً وملتبس بهذا الصدد بل ولا ينسجم مع الفكرة الرئيسة أو المركزية في قرار المجلس الرقم ١/ ٢٠٠٥ وهي «عدم إحداث أي فراغ في السلطتين الإشتراعية والإجرائية» وعدم جواز تعطيل عمل سلطة دستورية مستقلة بفعل سلطة دستورية مستقلة أخرى. فهل يجوز شل عمل السلطة التشريعية طوال مرحلة تصريف الأعمال التي قد تمتد لعدة أشهر كما هو حاصل الآن (لأن الدستور لا يحدد مهلة لتشكيل الحكومة) لمجرد أن رئيس مجلس الوزراء لا يستطيع أن يستعمل حقه المنصوص عليه في المادة ١٩ من الدستور فيما لو ارتأى أن يقدم مراجعة طعن، علماً بأن استعمال رئيس مجلس الوزراء لهذا الحق قليل الاحتمال لأسباب عديدة لا مجال للخوض فيها في هذه العجالة.

يضاف إلى ما تقدم أن الطعن في دستورية القوانين ليس محصوراً برئيس مجلس الوزراء وحده كي يؤدي حرمان هذا الأخير من حقه بالطعن بقانون ما إلى تحصين هذا القانون وجعله بمنأى عن كل مراجعة أمام المجلس الدستوري لأن المادة ١٩ من الدستور تمنح حق الطعن أيضاً إلى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب وإلى عشرة نواب، ناهيك برؤساء الطوائف المعترف بها قانوناً (في ما يتعلق بالأحوال الشخصية وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية وحرية التعليم الديني).

الخلاصة. يتبين مما أوردناه أعلاه أن التعليل الوارد في قرار المجلس الدستوري الرقم ١/٢٠٠٥ المذكور لا يمكن الأخذ به لأنه لا يستقيم لا مع الطبيعة القانونية لمراجعة الطعن ولا مع ما استقر عليه الفقه واجتهاد المجلس ذاته. وهذا يعني أن ما ذهب إليه المجلس لجهة أن تقديم مراجعة الطعن عمل إنشائي لا يجوز لرئيس حكومة تصريف الأعمال القيام به يكون واقعاً في غير موقعه القانوني، وبالتالي لا يمكن التسليم بعدم جواز التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال استناداً إلى ما ورد في قرار المجلس.

هذا وقد سبق لي أن بيّنت في دراستين سابقتين[٢] أنه من الجائز لمجلس النواب الالتئام والتشريع في ظل حكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة.

(٢) نشرت في جريدة **النهار** في ٢٠٠٥/٣/٣١ و٢٠٠٥/٧/٢٥.