

## التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال

علي حسون

وبرنامجها وعلى رئيس الجمهورية، دعوة المجلس إلى عقود استثنائية إذا طلبت ذلك الأكثرية المطلقة من مجموع أعضائه.

الأصل في الدستور اللبناني حرية التشريع لمجلس النواب ضمن المهل الزمنية المحددة والسؤال الذي يطرح نفسه هل يشكل التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال تقييداً على الإطلاق؟ وما مدى مخالفته لأحكام الدستور لا سيما للفقرة «ج» و«هـ» الواردة في مقدمته هذا ما سنعالجه في دراستنا وذلك من خلال إثارة النقاط الخلافية وتوضيح الالتباس الحاصل.

أولاً: لجهة مبدأ فصل السلطات.

ثانياً: لجهة نطاق التشريع.

ثالثاً: لجهة مبدأ استمرارية المرفق العام.

رابعاً: لجهة جنوح النظام اللبناني نحو النظام المجلسي.

استندنا في دراستنا للمبادئ الدستورية التي تحكم العلاقة بين السلطات العامة على الاجتهادات الدستورية لا سيما المجلس الدستوري اللبناني والفرنسي لتصويب المفاهيم

تنيط المادة ١٦ من الدستور اللبناني بمجلس النواب وحده كهيئة، سلطة التشريع، «تتولى السلطة المشتركة هيئة واحدة هي مجلس النواب» وتشمل صلاحية اقتراح القوانين ونشرها (المادة ١٨).

كما حدد المواعيد القانونية لاجتماعه كل سنة في عقدين عاديين العقد الأول يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر آذار وتتوالى جلساته حتى نهاية شهر أيار والعقد الثاني يبتدئ يوم الثلاثاء الذي يلي الخامس عشر من شهر تشرين الأول وتخصص جلساته بالبحث في الموازنة والتصويت قبل كل عمل آخر وتدوم مدة العقد إلى آخر السنة (المادة ٣٢).

وفي المادة ٣٢ أجاز فتح دورات استثنائية «إن افتتحت العقود العادية واختتمها يجريان حكماً في المواعيد المبينة في المادة الثانية والثلاثين ولرئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس الحكومة أن يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها

تصوراً (سياسي اجتماعي) لتوازن القوى توازن ينزع إلى تكريس سلطة بين السلطات هي سلطة الارستقراطية<sup>(١)</sup>.

وأشار مونتسكيو في شرحه لنظريته في كتابه «روح الشرائع» *l'esprit des lois* أن السلطة بذاتها خطيرة، والحرية التي يستحقها المحكوم خاضعة لقيود السلطة، فلا يمكن تقييد السلطة إلا بسلطة فوحده تنظيم دستوري يميز بين أنواع عدة من السلطات ويمنح لكل منها مرجعية تكون على رأسها وصاحبة الصلاحية المستقلة، هو الكفيل في تأمين الحرية السياسية.

نستنتج مما تقدم أن الهاجس الأساس لمونتسكيو يتمثل في تحقيق الحرية السياسية وما فصل السلطات إلا وسيلة تحد من السلطة في أن لا توقع الظلم والاستبداد لأن تمركز السلطات بيد سلطة واحدة تجنح إلى التسلط ما يخالف مبتغاه والدساتير التي انتهجت النظام البرلماني ولبنان واحد منها إذ نص في مقدمة دستوره في الفقرة «ج» «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية» وفي الفقرة «هـ» «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها» ولأجل ذلك سمح بهذا الفصل المرن مع التعاون فيما بينها على نحو ما تقتضيه المبادئ المتبعة من وسائل الرقابة وغيرها المنصوص عنها ما يفسر بأن العلاقة في تنظيم السلطات تتعلق بقدرتها على خلق دينامية التعاون لتحقيق انتظام سير المؤسسات بطريقة فاعلة على نحو ما يعرف بالفصل بين السلطة الذي يتميز عن الفصل الجامد الذي تتمتع به الأنظمة الرئاسية ومنها الولايات المتحدة وفرنسا في القرن الثامن عشر ما أدى إلى

وتبيانها على حقيقتها في ظل «الفوضى الدستورية الخالقة» المثارة حول صلاحية المجلس النيابي التشريعية في ظل حكومة تصريف الأعمال.

### أولاً: لجهة مبدأ فصل السلطات

إن مبدأ فصل السلطات والذي يعود الفضل في نشأته إلى الفقيه الفرنسي مونتسكيو بحاجة إلى توضيح للضوابط والأسس القائم عليها لا سيما في علاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية ولقاعدة الفصل بين السلطات الثلاث: التنفيذية والتشريعية والقضائية.

وبفضل مونتسكيو أصبح مبدأ فصل السلطات نوعاً من المعتقد الجامد المادة ١٦ من إعلان حقوق الانسان أعلنت أن «كل مجتمع لا يتأمن فيه ضمان الحقوق ولا يتكرس فيه مبدأ السلطات ليس له دستور».

ولكن في الواقع ليس لعقيدة فصل السلطات عند مونتسكيو البعد الذي عزاه إليها خلفاؤه لقد اكتفى بالتأكيد أن السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية والسلطة القضائية يجب أن لا تجتمع في نفس الأيدي ولكنه لم يتصور مطلقاً أنه يدعو إلى إقامة فصل شديد بين السلطات الثلاث وهو أمر غير موجود فضلاً عن ذلك في النظام الانكليزي إن مونتسكيو يدعو إلى تناغم السلطات، إلى اسناد ضمنى وغير مجتزأ للسلطة العليا إلى أجهزة الثلاثة إنه يدعو إلى المشاركة في السيادة بين القوى السياسية الثلاث وأيضاً القوى الاجتماعية الثلاث: الملك، الشعب، الارستقراطية. كما لاحظ أيسمان تطابقاً بين الأفكار الدستورية والأفكار الاجتماعية عند مونتسكيو، نظرية (حقوقية) لفصل السلطات بل

(١) راجع تحليلات لويس ألتوسير حول مونتسكيو السياسة والتاريخ 1959, PUF, ص ١٢٠، وكذلك انظر: جان توشار: الأسس النظرية والفلسفية للأنظمة السياسية ص ٣١٢.

تحتترم جميع الأديان والمذاهب وتكفل حرية إقامة الشعائر الدينية تحت حمايتها على أن لا يكون في ذلك إخلال في النظام العام وهي تضمن للأهلين على اختلاف مللهم احترام نظام الأحوال الشخصية والمصالح الدينية».

وبما أن لمجلس النواب حق التشريع إذاً في ما يتعلق بتنظيم أوضاع الطوائف بما له من سيادة وبما له من حق الولاية الشاملة في التشريع وذلك ضمن الحدود التي عينها الدستور ودون أن يتعدى ذلك إلى المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن يؤدي إلى الحلول محلها في إدارة هذه الشؤون»<sup>(٣)</sup>.

وفي قرار آخر يرسم حدوداً لسلطة المشرع في أن لا تتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية.

«وبما أنه إذا كان يعود للمشرع أن يلغي قانوناً نافذاً أو أن يعدل في أحكام هذا القانون دون أن يشكل ذلك مخالفة للدستور أو أن يقع هذا العمل تحت رقابة المجلس الدستوري إلا أن الأمر يختلف عندما يمس ذلك حرية أو حقاً من الحقوق ذات القيمة الدستورية»<sup>(٤)</sup>.

وبما أنه عندما يسن المشرع قانوناً يتناول حقوقه الأساسية فلا يسعه أن يعدل أو يلغي النصوص النافذة الضامنة لهذه الحريات والحقوق دون أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً أو تعادلاً على الأقل فاعلية وضمناً وتالياً فإنه لا يجوز للمشرع أن يضعف من الضمانات التي أقرها بموجب قوانين سابقة لجهة حق أو حرية أساسية سواء عن طريق

تصدع مؤسسات الدولة وجنوحها إلى الانفصال ما يخالف الهدف الذي تتوخاه هذه النظرية.

وينبغي على هذه السلطة احتراماً لمبدأ فصل السلطات أن لا تتعدى على سلطة أخرى بمعنى أن لا تمارس السلطة التشريعية لصلاحيات هي أصلاً مخولة دستورياً للسلطة التنفيذية والمعيير بصحيح الدستور المنظم لهذه العلاقة ولحدودها.

### ثانياً: لجهة نطاق التشريع

حصر الدستور اللبناني سلطة التشريع بمجلس النواب وحده في مهل زمنية محددة أوردناها سابقاً (المادة ١٦ - ٣٢ - ٣٣) والاستثناء الوارد في المادة ٦٩ الفقرة ٣ عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة». وتفسيرنا أن انعقاد مجلس النواب استثنائياً في الوقت الذي يكون فيه مجلس النواب خارج العقد التشريعي العادي يوضح المجلس الدستوري اللبناني في أحكامه صلاحية مجلس النواب.

«بما أن الدستور قد حصر بمجلس النواب وحده سلطة الاضطلاع وأنط به صلاحيات شاملة على صعيد التشريع ولم يرسم حدوداً لصلاحيته أو يحصره في إطار محدد أو دائرة مغلقة، كما لم يضع حدوداً فاصلة بين دائرة القانون ودائرة النظام»<sup>(٢)</sup>.

وفي تفسيره للمادة التاسعة من الدستور والتي تنص على أن «حرية الاعتقاد مطلقة والدولة بتأديتها فروض الاجلال لله تعالى

- (٢) قرار المجلس الدستوري المتعلق بنقل الملحقين الاغترابيين رقم ١/٢٠٠٠/٢٠٠٠ الجريدة الرسمية رقم ٥ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٣.
- (٣) قرار المجلس الدستوري المتعلق بتنظيم مشيخة عقل طائفة الموحدين الدروز رقم ٢/٢٠٠٠/٢٠٠٠ الجريدة الرسمية رقم ٢٦ تاريخ ٢٠٠٠/٦/١٥.
- (٤) قرار المجلس الدستوري رقم ١/٢٠٠٠/٢٠٠٠ سبق ذكره.

الدستوري على قاعدة تكليف رئيس الجمهورية الحكومة المستقلة بالبقاء في الحكم لتصريف الاعمال ويتبع هذا العرف في كل مرة تستقيل الحكومة أو تعتبر مستقلة.

أقر الاجتهاد الفرنسي هذه القاعدة في قرار شهير لمجلس شورى الدولة تاريخ ٢٢ نيسان ١٩٦٦ في قضية (الاتحاد الوطني لنقابات البوليس) كذلك تبني الاجتهاد اللبناني هذا الرأي فبعد أن أجرى مجلس شورى الدولة اللبناني في القرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٠/١٢/١٩٦٩ (راشد/الدولة) تفريقاً بين الاعمال الادارية المعروفة وبين الاعمال التصرفية التي تخرج بطبيعتها عن نطاق الاعمال العادية والتي لا يجوز للحكومة المستقلة من حيث المبدأ ان تقوم بها لأن من شأن هذه الاعمال الزام مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب وأن السماح لحكومة مستقلة غير مسؤولة بإجرائها يؤدي إلى ضياع المسؤولية عنها خصوصاً إذا كانت التدابير المتخذة بشأنها قابلة للنفاذ من دون أن يمارس مجلس النواب رقابته عليها.

ويستثنى من هذه المبادئ التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الاعمال الادارية التي يجب اجرائها في مهل محددة بالقوانين المستقلة في هذه الظروف الاستثنائية ليس نطاق الاعمال الادارية وإنما الحرص على سلامة المجتمع وأمنه وكذلك سلامة التشريع وفي هذه الحالات تخضع تدابير الحكومة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها الى رقابة القضاء الاداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية واستفتاء المسؤولية الوزارية. وفي مطالعة لهيئة التشريع والاستشارات برئاسة القاضي سامي عون حملت الرقم ٧١٦/

إلغاء هذه الضمانات دون التعويض عنها أو بإحلال ضمانات محلها أقل قوة وفاعلية»<sup>(٥)</sup>.

وعليه بناء لما تقدم نلخص صلاحيات المجلس النيابي:

- صلاحية مجلس النواب في التشريع صلاحية شاملة تشمل دائرة القانون والنظام مستمدة من الدستور دون المساس باستقلال الطوائف في إدارة شؤونها الذاتية أو أن تمس بالحقوق الاساسية ذات القيمة الدستورية وإذا أراد ذلك فعليه أن يحل محلها نصوصاً أكثر ضماناً وقوة وفاعلية.

### ثالثاً: لجهة مبدأ استمرارية المرفق العام

ضمن مبدأ استمرارية المرفق العام مبدأ دستورياً عاماً وإن كان في الأصل مبدأ قانونياً عاماً وفقاً لتوصيف مجلس شورى الدولة الفرنسي ولكن بعد تكريسه من المجلس الدستوري الفرنسي وما تبناه المجلس الدستوري اللبناني لهذا الاجتهاد مما لا يدع مجالاً للبحث في قيمة هذا المبدأ من الناحية الدستورية.

ومن وحي هذا المبدأ الدستوري يفهم معنى تصريف الأعمال الوارد في المادة ٦٤.

### - معنى تصريف الأعمال

تنص المادة ٦٤ الفقرة ٢ «... لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال.

لم يحدد الدستور صلاحية الحكومة المستقلة وما هو تفسير عبارة تصريف الاعمال وتولى الاجتهاد الاداري التزاماً بمبدأ استمرارية المرفق العام. وقد جرى العرف

(٥) قرار المجلس الدستوري رقم ١/١٩٩٩ تاريخ ٢٣/١١/١٩٩٩.

مجلس الوزراء لا ينتج مفاعيله بالنسبة إلى الموظف إلا عبر المرسوم المعروض مشروعه على مجلس الخدمة المدنية إلا أن هذا المرسوم لا يعدو كونه تكريساً لقرار مجلس الوزراء في صيغته التنفيذية حتى لا يتعطل هذا القرار.

وحيث أن توقيع مشروع المرسوم على الوجه المبين لا يمكن أن ينطوي بحد ذاته على ما يثير أي رقابة برلمانية خارج إطار قرار مجلس الوزراء الذي استند إليه هذا المرسوم مما يجعل توقيعيه مشمولاً بتصريف الأعمال بمعناه الضيق.

وفي قرار شهير للهيئة العامة لمجلس شورى الدولة اللبناني برئاسة القاضي الدكتور جوزيف شاوول بتاريخ ١٦ تشرين الثاني ١٩٩٥ حيث اعتبر أن مرسوم حل المجلس باطل كون الانتخابات النيابية التي دعيت إليها الهيئات الانتخابية لم تجر في المهل الدستورية (ثلاثة أشهر) على اعتبار هذه المهلة ملزمة كي لا تتحرر الحكومة لوقت طويل من الرقابة البرلمانية واستند المجلس لاجتهاد البروفسير موريس دوفرجه الذي أكد على حق المجلس المنحل بل واجبه في الاجتماع طبقاً للمبدأ القانوني الاساسي في استمرارية المرفق العام.

وبما أن المهلة الدستورية الملزمة قد انتهت والانتخابات النيابية لم تجر أصبح مرسوم الحل الذي اتخذ تحت شرط وهو اجراء الانتخابات ضمن المهلة الدستورية باطلاً وكأنه لم يكن وأن مجلس النواب المنحل له في هذه الحال ليس فقط الحق بل عليه الواجب ان يجتمع مجدداً.

ويضيف على الشورى:

«بما أن التمثيل الوطني المكرس بوجود البرلمان وبرئيس الجمهورية الذي هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن لا يمكن أن يحرم من احدى هاتين الركيزتين الاساسيتين.

وبما أن هذا الحل موافق لمبدأ عام قانوني أساسي هو جوهرى وهو مبدأ استمرارية

٩٣ في كانون الثاني ١٩٩٣ عالجت فيه مسألة تعيين موظف فئة أولى بموجب مراسيم موقعة من رئيس حكومة مكلف بتصريف الأعمال وقد جاء في رأي الهيئة:

«وحيث إن رئاسة مجلس الوزراء اتخذت قراراً بالموافقة على تعيين السيد حسن شلق مديراً عاماً بالوكالة لفرع الشؤون القانونية في رئاسة مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة في ١٦/٩/١٩٩٢.

وحيث أن رئاسة مجلس الوزراء أعدت مشروع مرسوم بناء لقرار مجلس الوزراء المذكور وأودعته مجلس الخدمة المدنية لاجراء رقيبته عليه فأعاده رئيس المجلس بسبب توقيعيه من رئيس الحكومة المستقلة.

وحيث أن الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور أجازت للحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة كما للحكومة المؤلفة قبل نيلها الثقة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق.

وحيث أن الحد من سلطة الحكومة وقصرها على تصريف الاعمال مرده الى استحالة ممارسة مجلس النواب رقيبته عليها انطلاقاً من المسؤولية الوزارية بحيث يمكنها ممارسة الاعمال واتخاذ القرارات التي ليس من شأنها أن تثير الرقابة البرلمانية.

وحيث أن مشروع المرسوم موضوع البحث يتعلق بتعيين موظف بالوكالة لوظيفة من الفئة الأولى موقع من رئيس الحكومة المستقلة.

وحيث أن تعيين موظفي الفئة الأولى يتم بقرار من مجلس الوزراء عملاً بالمادة ٦٥ من الدستور.

وحيث أن قرار مجلس الوزراء بالموافقة على هذا التعيين اتخذ قبل استقالة الحكومة وفي وقت كانت تمارس كامل صلاحياتها في ظل مجلس نواب يمكنه مراقبتها وربط مسؤوليتها الوزارية.

وحيث وإن كان التعيين الذي تقرر في

الجمهورية أن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة وفي هذه الحال تجتمع الهيئات الانتخابية وفقاً لأحكام المادة ٢٥ ويرى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الايام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب».

استدرك المشرع الدستوري في التعديل الدستوري الأخير لاحكام المادة ٥٥ والتزاماً بمبدأ استمرارية المرفق العام بأن أضاف فقرة تنص على أنه «تستمر هيئة مكتب المجلس في تصريف الاعمال حتى انتخاب مجلس جديد وفي حال عدم اجراء الانتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرين يعتبر مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن ويستمر مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لاحكام الدستور.

وإذا كان من حقنا أن نتساءل عن حكمة المشرع الدستوري من هذا التعديل فتفسيره أنه لا يجوز في فترة تزيد عن ثلاثة أشهر وهي فترة ملزمة لا تسقطها الظروف الامنية كما جاء في الاجتهاد وهي الفترة القصوى المحددة دستوراً وإلا فإنه من الواجب على المجلس المنحل ان يجتمع ويمارس سلطته التشريعية ما يؤكد ضرورة التشريع لانتظام سير السلطات العامة وهذا ما يدفعا للتساؤل الافتراضي الآتي: أنه في حال تعذر تشكيل حكومة ولأن الدستور اللبناني لم يحدد مهلة لتأليف الحكومة وفي ظل حكومة تصريف أعمال بالنطاق الضيق أليس في ذلك تعطيل للمؤسسات ومخالفة لمبدأ استمرارية المرفق العام. وإذا كان المجلس النيابي الممثل الوطني للارادة الشعبية التي تنبثق منها الحكومة ألزمه الدستور بفترة ثلاثة أشهر كمهلة اسقاط والزمه بالاجتماع وممارسة سلطاته بعد تجاوز المهلة.

وتساءل ايضاً إذا ما ألزمته الحكومة بعدم ممارسة سلطاته التشريعية بحجة تصريف

المرفق العام وهذا المبدأ يطبق على مجلس النواب كما على سائر السلطات العامة وأجهزة الدولة.

وبما أنه تجدر الاشارة إلى أنه سبق أن حل مجلس النواب في عام ١٩٦٨ وتساءل علماء القانون يوم ذاك في الجو الامني المضطرب عما إذا كان باستطاعة رئيس الجمهورية الجنرال ديغول اجراء الانتخابات النيابية فكانت الدراسة الشهيرة للبروفسور موريس دوفرليه المنشورة في جريدة le monde الباريسية المؤرخة في ٢ حزيران ١٩٦٨ الصفحة الرابعة والمستشهد بها من بعض علماء القانون.

Goyarol note sous C.E et conseil constitutional A.J.D.A 1981, p 357.

وقد تضمنت الدراسة بعض النقاط الاساسية التي تلخص على الشكل الاتي:

- ١ - إلزامية المهلة المحددة في الدستور لاجراء الانتخابات النيابية في مهلة إلزامية.
- ٢ - إذا حالت الظروف الأمنية دون اجراء الانتخابات يصبح مرسوم الحل الذي أصدره رئيس الجمهورية غير قابل للتطبيق لأنه لا يمكن فصل عملية الحل في ذاتها عن المهلة المفروضة دستورياً لاجراء الانتخابات. إن الكل يؤلف وحدة لا تتجزأ.
- ٣ - في حال عدم اجراء انتخابات نيابية يصبح مرسوم الحل باطلاً وكأنه لم يكن coudic.

٤ - لمجلس النواب المنحل الحق لا بل عليه الواجب أن يجتمع وهذه النظرية مطابقة لمبدأ قانوني عام أساسي هو استمرارية المرافق والسلطات العامة إن هذا المبدأ يطبق على البرلمان وعلى جميع أجهزة الدولة.

وبالعودة إلى المادة ٢٥ و٥٥ فقد كرس الدستور اللبناني ما انتهى إليه الاجتهاد السالف الذكر في التعديل الدستوري الأخير فبعد أن كانت تنص المادة ٥٥ القديمة «أنه يحق لرئيس

تقوم بتعديل سياساتها وفقاً للاتجاه الذي يحدده البرلمان والدستور السويسري لا يسمح للحكومة بالاستقالة في مقابل ذلك لأعضاء الحكومة الحق باقتراح القوانين وابداء الرأي في المشروعات التي تقوم بإعدادها للبرلمان والمشاركة في حضور جلسات البرلمان والنقاش.

إلا أن الحكومة لا تستطيع ممارسة صلاحية حل الجمعية الفيدرالية (البرلمان) ولا يكون لها أي سلطة اتجاه اجتماع أي من المجلسين لا من حيث الدعوة للاجتماع ولا من حيث تأجيله.

يؤكد الفقيه أندريه خوريو في الوقت الذي يتهم فيه البعض النظام اللبناني بالمجلسي أن ثمة أسباب تستخلص من واقع الحياة العملية تحول دون اعتبار النظام السويسري نظاماً مجلسياً بل نظاماً يقوم على التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أهمها:

١ - قصر مدة أدوار الانعقاد التي تلتئم فيها الجمعية الفيدرالية فهي لا تتجاوز الثلاثة أشهر مما يعطي للحكومة حرية الحركة في وجه سياسة البلاد واتخاذ القرارات المؤثرة والمهمة.

٢ - عدم ممارسة البرلمان لرقابة فعالة اتجاه الحكومة لعدم وجود أجهزة تنفيذية تابعة للمجلس الاتحادي أي الحكومة إذ تعد هذه الاخيرة الجهاز التنفيذي الوحيد في الدولة.

٣ - استقرار وثبات أعضاء المجلس الفيدرالي حيث يتم التجديد لأعضاء الحكومة في مناصبهم مدداً طويلة الأمر الذي يعطي الحكومة فعالية في مواجهة الجمعية الفيدرالية أي البرلمان.

وبالمقارنة مع سويسرا نجد أن النظام الدستوري اللبناني نصاً وممارسة وانسجاماً مع مبدأ فصل السلطات وتوازنها مع النظام البرلماني قد منح العديد من الصلاحيات

الاعمال لمهلة تتجاوز مهلة ثلاثة أشهر حتى في دورة اعمال تشريعية عادية أليس في ذلك تجاوز لمبدأ استمرارية المرفق العام بل تستطيع القول أن في ذلك تعدياً من السلطة التنفيذية على عمل البرلمان مما يخالف أيضاً مبدأ فصل السلطات؟

#### رابعاً: لجهة جنوح النظام اللبناني نحو النظام المجلسي

اتهم بعض الفقهاء والقانونيين بأن النظام الدستوري اللبناني يجنح باتجاه النظام المجلسي بالرغم من تأكيد المشرع الدستوري في مقدمة الدستور الفقرة «ج» «لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية» وكذلك في الفقرة «هـ» بأن «النظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها».

إلا إنهم ذهبوا بأن الممارسة تؤكد هيمنة مجلس النواب على تسيير السلطات العامة لا سيما السلطة التنفيذية ولتوضيح ذلك لا بد من التعرف إلى أسس النظام المجلسي لمقارنته بالنصوص الدستورية اللبنانية قولاً وممارسة دليل النموذج السويسري هو الأبرز باعتماده النظام المجلسي حتى في إطار الممارسة لما تمتع به سويسرا من المناخ الديمقراطي الذي يسمح بأخذ فكرة واضحة عن تطبيق هذا النظام.

يؤكد الفقيه دوفرجهيه بأن العلاقة بين البرلمان والحكومة إحدى السمات المميزة للنظام الدستوري السويسري إذ تنص المادة الثامنة من الدستور الاتحادي على اعتبار المجلس الفيدرالي تابعاً للجمعية الفيدرالية وفقاً لمبدأ اندماج السلطات.

والبرلمان يمارس دوره الرقابي من خلال الاستجابات لأعضاء الحكومة إلا أن الميزة الأساسية هي أنه في حال حصول خلاف بين الحكومة والمجلس فإن الحكومة لا تستقيل بل

صفة الاستعجال أو توصيفها لأن تقديرها يعود للسلطة الاستثنائية التي تتمتع بها الحكومة وحدها.

بناء لما تقدم ننتهي إلى الاستنتاجات التالية:  
أولاً: إن مبدأ فصل السلطات يطبق في إطاره المرن بما يخدم سير المؤسسات وانتظامه لأن التعطيل ينفي مبرر وجود هذا المبدأ.

ثانياً: لا حدود لصلاحيات المشرع إلا في ما يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية للمواطن وللاستقلال الطوائف في شؤونها الذاتية حتى في ظل حكومة تصريف الأعمال.

ثالثاً: إن مبدأ استمرارية المرفق العام يطبق على مجلس النواب كما على سائر السلطات العامة وأجهزة الدولة وعليه فإن من واجب مجلس النواب المنحل بعد سقوط مهلة الثلاثة أشهر أن يمارس صلاحيته التشريعية.

رابعاً: ليس في الدستور اللبناني ما يدل صراحة أو ضمناً على اتباعه النظام المجلسي وبالمقارنة مع الدول التي تتبعه «نموذج سويسرا».

#### لذلك:

ولأن ليس من المبادئ العامة والدستور اللبناني وبعد دراستنا لها ما يفيد صراحة أو ضمناً على حظر التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال فإن صلاحية المجلس النيابي التشريعية تبقى قائمة دون تقييد.

للسلطة التنفيذية المتمثلة بالحكومة لمنع افتئات المجلس النيابي على سلطاتها الدستورية لعل أبرزها ما جاء في المادة ٦٥ من الفقرة ٤ التي تنص على صلاحية السلطة الاجرائية في «حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية إذا امتنع مجلس النواب لغير أسباب قاهرة عن الاجتماع طوال عقد عادي أو طوال عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل لا تجوز ممارسة هذا الحق مرة ثانية للأسباب نفسها التي دعت إلى حل المجلس في المرة الأولى» وفي ذلك نفي لوصف النظام اللبناني بالنظام المجلسي بل تذهب إلى القول بأن أحكام المادة ٥٨ تدفعنا إلى طرح علامة استفهام حول تعدي السلطة التنفيذية على صلاحيات المجلس النيابي إذ تنص المادة المذكورة «كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يوماً من طرحه على المجلس، وبعد إدراجه في جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون أن يبت به، أن يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

والجدير بالذكر أن للحكومة سلطة استثنائية في تقرير العجلة وفقاً لمرسوم الاحالة بمعنى أنه لا يحق لمجلس النواب رفع