

دراسة حول

النظام القانوني للمراسيم الاشتراعية في
القانون اللبناني علي ضوء النظام القانوني
للأعمال المماثلة لها في القانونين
الفرنسي والمصري

دكتور / حسين عثمان محمد عثمان

مدرس القانون العام بكلية الحقوق-جامعة الاسكندرية

مقدمة :

في الأنظمة ذات الطابع الديمقراطي ، تتحدد العلاقة بين
القانون واللائحة بمبدأ تدرج النصوص بحيث تختلف القواعد
القانونية ، في قوتها ، بحسب السلطة التي أصدرتها (١)

فالقانون بإعتباره صادرا عن المجلس النيابي المنبثق عن إرادة
الامة والمعبر عن هذه الإرادة ، يعد أقوى من اللائحة الصادرة عن
السلطة التنفيذية المنظور إليها كسلطة خاضعة ، إلى حد ما ،
لإرادة البرلمان (٢)

(١) أنظر في هذا المبدأ

J.M. AUBY et R. DRAGO, Traité de Contentieux administratif,
T.2, Paris, LGDJ, 3e ed. 1984, PP. 341 etss.

B. CHANTE BOUT, Droit Constitutionnel et science Politique,
Paris, Economica, 2e ed. 1979, PP. 573 etss.

(٢) راجع في ذلك

M. WALINE, Les rapports entre la loi et le règlement avant et après
la constitution de 1958, R.D.P. 1959, PP. 699-717.

غير أن المجالس النيابية في الأنظمة السياسية المعاصرة ، اعتادت على الترخيص للسلطة التنفيذية باتخاذ أعمال قانونية تستطيع بموجبها تعديل أو وقف سريان أو إلغاء قوانين قائمة ، أو وضع تنظيم مبتدأ لمسائل كان تنظيمها ، في السابق ، حكراً على البرلمان (٣) ، وهي الأعمال التي كانت تعرف في فرنسا قبل صدور دستور سنة ١٩٥٨ ، باسم " مراسيم بقوانين " *Decrets* lois (٤) ، ويطلق عليها واضعوا هذا الدستور إصطلاح " أوامر "

(٣) راجع :

G. BURDEAU, *Traité de science politique*, Tome VIII, la démocratie et les contraintes du nouvel âge, Paris, LGDJ, 2e ed. 1974, PP. 554 etss.

حيث يصف المؤلف ما يسمى في لبنان بالمراسيم الاشتراعية بأنه ظاهرة عامة ولا رجعة فيها

Un phénomène général et irréversible.

(٤) انظر في هذه المراسيم بقوانين :

R. PINTO, La loi du 17 aout 1948 tendant au redressement économique et financier, R.D.P., 1949, PP. 517-545.

J. DONNEDIEU DE VABRE, Décrets-loi et pouvoirs réglementaires d'après la loi du 17 aout 1948, D. 1949, PP. 5-8.

R.CHAPUS, La loi d'habilitation du 11 juillet 1953 et la question des décrets-lois, R.D.P., 1935, PP. 954-1003.

(٦)

Ordonnances (٥) ، وتحمل فى مصر اسم لوائح تفويضية

ولقد انتهج مجلس النواب اللبنانى ، منذ وقت مبكر ودون نص فى الدستور اللبنانى الصادر عام ١٩٢٦ يجيز له ذلك ، نفس

(٥) وهى الأوامر التى عالجتها المادة ٣٨ من هذا الدستور التى نصت على أنه " يجوز للحكومة لتنفيذ برنامجها أن تطلب الإذن من البرلمان بإصدار أوامر بإجراءات تدخل عادة فى نطاق القانون ، وذلك فى خلال فترة محددة تصدر هذه الأوامر من مجلس الوزراء بعد أخذ رأى مجلس الدولة ، وتكون سارية المفعول من تاريخ نشرها ، على أنها تصبح لاغية إذا لم يعرض مشروع القانون بالتصديق عليها أمام البرلمان خلال المدة المحددة فى قانون التأهيل . بعد انتهاء المدة المذكورة فى الفقرة الأولى من هذه المادة ، لا يجوز تعديل الأوامر إلا بقانون ، وذلك فى المسائل التى تدخل فى المجال التشريعى " راجع فى ذلك :

J. TOUSCOS, La notion d'ordonnance, In Études de droit Public, Paris, Cujas, 1964, PP. 219-245.

P. STILLMUNKES, La classification des actes ayant force de la loi en droit public francais, R.D.P., 1964, PP. 261-291.

(٦) وهى اللوائح التى عالجها دستور سنة ١٩٧١ فى المادة ١٠٨ منه والتى نصت على أنه : " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفى الأحوال الاستثنائية ، وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثى أعضائه ، أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، ويجب أن يكون التفويض لمدة محدودة ، وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التى تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب فى أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها ، زال ما كان لها من قوة القانون " .

أنظر فى هذه اللوائح ، الدكتور محمد عبد الحميد أبو زيد ، أثر التفويض فى الإصلاح الإدارى ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٧ ، ص ٥٧ - ٨٤

الدكتور عمر حلمى فهمى ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة فى النظامين الرئاسى والبرلمانى ، دراسة مقارنة ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ١٩٨٠ ، ص ٣٨٠ - ٣٩٢ . الدكتور سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، الاسكندرية ، منشأة المعارف ، ١٩٨١ ، ص ٢٢١ - ٣١٦ .

المسلك وذلك بترخيصه للحكومة باتخاذ مراسيم من شأنها تعديل أو إلغاء قوانين قائمة ، وهي الأعمال المعروفة تحت اسم " مراسيم اشتراعية " (٧) .

ذلك أن أول تشريع برلماني في هذا المجال يرجع تاريخه إلى ١٩٢٩/١١/٢٦ ، وهو التشريع الذي أصدره البرلمان نتيجة تأثره بما جرى عليه العمل في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة ، والذي أجاز بمقتضاه لحكومة الرئيس إميل إده ، ولمدة تنتهي في ١٩٣٠/٧/١ ، أن تجرى بمقتضى مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء كل إلغاء أو إدغام في الوظائف والمعاهد والدوائر حتى ولو كانت هذه التدابير تقضى بتغييرات في المؤسسات والصيغ والمعاملات المحددة بقوانين أو بإلغاء اعتمادات مالية أو نقلها (٨) .

(٧) لم تحظ المراسيم الاشتراعية حتى الآن ، فيما يعلم الباحث ، بدارسة فقهية متخصصة ، فقد اقتصرت المساهمات الفقهية في هذا المجال على ما جاء بالمؤلفات العامة في القانونين الدستوري والإداري .
أنظر ، مثلا ، فيما يتعلق بالقانون الدستوري : عبده عويدات ، النظم الدستورية في لبنان والبلاد العربية والعالم ، بيروت ، منشورات عويدات ، ١٩٦١ ، ص ٥٣ ، الدكتور ادمون رباط ، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ، بيروت ، دار العلم للملايين ، ١٩٧٠ ، ص ٧٦٩ - ٧٧٧ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستوري في لبنان ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩١ ، ص ٣٠٥ - ٣١٨ ، الدكتور إبراهيم شيحا ، النظام الدستوري اللبناني ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٣ ، ص ٥٤٨ - ٥٥٧ .

وفما يتعلق بالقانون الإداري ، راجع : الدكتور جان باز ، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ، الجزء الأول ، بيروت ، شركة الطبع والنشر اللبنانية ، ١٩٧١ ، ص ٣٩٩ - ٤١٣ ، شفيق حاتم ، القانون الإداري ، بيروت ، الأهلية للنشر والتوزيع ، ١٩٨٥ ، ص ٢٣ - ٢٦ ، الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي ، القانون الإداري ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٩٠ ، ص ٣٧ - ٣٨ ، ص ٤١ - ٤٣ .

(٨) أنظر المناقشات البرلمانية التي أثارها هذا القانون في الدكتور يوسف قرما خوري ، مشاريع الإصلاح والتسوية في لبنان ، الجزء الأول ، ١٩٢٧ - ١٩٨٠ ، بيروت ، دار الحمراء ، ١٩٨٩ ، ص ١٥ - ٧٩ .
ولقد كان هذا القانون أساسا لاتخاذ العديد من المراسيم الاشتراعية الهامة ، منها المرسوم رقم ٥ في ١٩٣٠/٢/٣ المتعلق بالتنظيم القضائي ،

وعقب إعلان الاستقلال ، وخصوصاً منذ عام ١٩٥٠ ، تتابعت القوانين في ذات الاتجاه : ففي ١٦/٣/١٩٥٠ ، صدر تشريع يخول الحكومة سلطة إصدار مراسيم اشتراعية في المواد الجمركية وذلك خلال مدة ستة أشهر (٩) .

وفي ١٥/١٠/١٩٥٢ ، أصدر مجلس النواب قانوناً بالسماح للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية في مجالات مختلفة منها : التنظيم الإداري ، التنظيم القضائي ، الرسوم ، البلديات ، التشريع الانتخابي (١٠) .

وفي ١٨/١٠/١٩٥٤ ، صدر قانون يجيز للحكومة إصدار مراسيم اشتراعية في مجالات حددها على سبيل الحصر ومنها التنظيم الإداري والتنظيم القضائي (١١) .

والذي أدخل لأول مرة في لبنان نظام القضاء المستعجل ، راجع ، الدكتور جان باز ، الوسيط في القانون الإداري اللبناني ، المرجع السابق ، ص ٤٠٢ - ٤٠٣ .

(٩) وهو القانون الذي أصدرت الحكومة بناء عليه المرسوم الاشتراعي رقم ٢ في ٢٣/٣/١٩٥٠ متضمناً إنشاء المجلس الأعلى للجمارك ، راجع في ذلك الدكتور جان باز ، الوسيط في القانون الإداري ... ، المرجع السابق ، ص ٤٠٦ - ٤٠٧ .

(١٠) أنظر فيما أثير حول هذا القانون من مناقشات برلمانية ، الدكتور يوسف قزماخوري مشاريع الإصلاح والتسوية في لبنان . الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ١٣٢ - ١٦٦ .

وقد أصدرت الحكومة بناء على هذا القانون العديد من المراسيم الاشتراعية منها المرسوم رقم ٥ في ٣١/١٠/١٩٥٢ المتعلقة بالبلديات ، والرسوم رقم ١٤ في ٩/١٠/١٩٥٣ المتعلقة بمجلس شورى الدولة ، أنظر ، الدكتور جان باز ، الوسيط ... ، ص ٤٠٧ .

(١١) راجع في ذلك ، الدكتور جان باز ، الوسيط في القانون الإداري .. ، المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

وعقب أحداث عام ١٩٥٨ وانتخاب اللواء فؤاد شهاب رئيساً للجمهورية ، أصدر مجلس النواب قانوناً تاريخه ١٢/١٢/١٩٥٨ ، حوى مادة وحيدة جرى نصها كالتالى " أجاز إلى الحكومة أن تتخذ فى مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر فى المواضيع التالية : - التشريع المالى والاقتصادى ، الأمن العام والسلامة العامة ، التنظيم الإدارى ، تنظيم الإدارات العامة ، تحديد الملاكات ، أنظمة الموظفين ، التنظيم القضائى ، مجلس الشورى ، المحكمة الادارية الخاصة ، المصالح ذات الاستقلال المالى والإدارى والصناديق المستقلة ... " وجاء فى ختام هذه المادة النص على أن " تعرض المراسيم الاشتراعية المتخذة عملاً بهذا القانون على مجلس النواب خلال المهلة المبينة أعلاه " (١٢) .

وفى حقبة الستينات ، واصل مجلس النواب إصدار القوانين المرخصة للسلطة الإجرائية باصدار مراسيم اشتراعية .

فمثلاً ، عقب توقف بنك انترا عن الدفع ، صدر القانون رقم ٤١ بتاريخ ١٩٦٧/٦/٣ مرخصاً للحكومة باللجوء إلى أسلوب المراسيم الاشتراعية فى القضايا الاقتصادية والمالية وذلك لمدة شهر واحداً (١٣)

(١٢) وقد صدر بناء على هذا القانون العديد من المراسيم منها المرسومين رقمى ١١٤ و ١١٥ فى ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلقين ، على التوالى ، بمجلس الخدمة المدنية ومجلس التفتيش المركزى ، أنظر فى ذلك ، الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ... المرجع السابق ، ص ٤٠٧ .

(١٣) وهو القانون الذى اتخذت الحكومة ، بناء عليه ، عدة مراسيم اشتراعية منها المرسوم رقم واحد فى ١٩٦٧/٦/٨ بتنظيم علاقة المصارف مع زبائنها والرسوم رقم ٨ فى ١٩٦٧/٧/٣ المتضمن إنشاء قسم فى مصرف التسليف الزراعى والصناعى والمقارى لإدارة المصارف التى وضعت تحت الحراسة .. راجع فى ذلك ، الدكتور جان باز ، الوسيط . ، المرجع السابق ، ص ٤٠٨ .

وبتاريخ ١٩٦٧/٦/٥ ، صدر قانون آخر متضمنا مادة وحيدة جرى نصها كالتالى :-

" تعطى الحكومة حق التشريع لمدة شهرين ، بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء ، فى القضايا الاقتصادية والمالية والقضايا المتعلقة بالسلامة العامة والأمن الداخلى والأمن العام ، وكذلك حق تعديل الأحكام التشريعية المتعلقة بالجيش وسائر الأحكام الأخرى المقتضاه لتنسيق الأعمال بين القيادة اللبنانية والإدارات العامة ... " وذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية المتمثلة فى حرب ١٩٦٧ (١٤) .

الواضح من هذه التشريعات المذكورة على سبيل المثال لا الحصر ، أن النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية قائم على عنصرين متوازيين : فهو يتضمن مجموعة من القيود التى تثقل كامل السلطة التنفيذية ، التى يطلقون عليها هناك اسم " السلطة الاجرائية " حينما تضع موضع التنفيذ الترخيص البرلمانى الممنوح لها باصدار مراسيم اشتراعية . ومن هنا يثور التساؤل عن ماهية هذه القيود .

بالمقابل لذلك ، يعترف هذا النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية ، وهى أعمال صادرة عن السلطة الإجرائية ، بقوة قانونية استثنائية تكمن فى قدرتها على تعديل أو إلغاء قوانين قائمة ، وتميزها عن غيرها من المراسيم ذات الطابع العادى كالمراسيم التنفيذية والتنظيمية ومراسيم الضبط ، التى يدخل اتخاذها فى صميم الاختصاص العادى للسلطة التنفيذية .

وعلى ذلك تنقسم هذه الدراسة إلى مبحثين كالتالى :-

المبحث الأول : تقييد اختصاص السلطة الإجرائية عند اتخاذها للمراسيم الاشتراعية .

المبحث الثانى : تمتع المراسيم الاشتراعية بقوة قانونية استثنائية .

(١٤) وقد استندت الحكومة على هذا التشريع لتصدر بعض المراسيم الاشتراعية فى مجالات مختلفة ، وبالذات ، المجال الاقتصادى راجع فى ذلك ، الدكتور جان باز ، الوسيط . المرجع السابق ص ٨ - ٤

المبحث الأول تقييد اختصاص السلطة الإجرائية عند اتخاذها للمراسيم الاشتراعية

إن نظرة فاحصة للتشريعات الصادرة في مجال المراسيم الاشتراعية تكشف عن أن هناك قيوداً أربعة يحرص المشرع على إخضاع اختصاص السلطة التنفيذية لها عند اتخاذها لهذه المراسيم . أول هذه القيود ذو طابع عضوي يخص العضو المختص ، داخل السلطة الإجرائية ، باتخاذ المراسيم الاشتراعية . وثانيها موضوعي يتعلق بتحديد المسائل والموضوعات التي للسلطة المختصة أن تنظمها بمراسيم اشتراعية . وثالثها زمني ويخص المدة المحددة لاتخاذ هذه المراسيم . ورابعاً وآخرها إجرائي يتعلق بعرض المراسيم الاشتراعية في أجل معين على المجلس النيابي .

المطلب الأول القيود العضوي

(١) يتعلق هذا القيد بالهيئة المختصة ، داخل السلطة الإجرائية ، بإصدار هذه المراسيم الاشتراعية ، ذلك أن السلطة الإجرائية في لبنان تتكون ، حسب الفصل الرابع من الباب الثاني من الدستور اللبناني من أعضاء ثلاثة : رئيس الجمهورية ، ورئيس مجلس الوزراء ، ومجلس الوزراء ، فإلى أي من هذه الأعضاء أسند المشرع اللبناني الاختصاص باتخاذ المراسيم الاشتراعية ؟

يتضح من العبارات التي يستخدمها المشرع لتسمية هذه السلطة ، في القوانين السابق ذكرها ، أنها هي الحكومة على أن

تتخذ هذه المراسيم فى مجلس الوزراء ، بما مفاده أن المراسيم
الاشتراعية تتخذ بواسطة الحكومة منعقدة فى هيئة مجلس وزراء .

وعلى ذلك ، ليس لرئيس الجمهورية منفردا ، أو لرئيس مجلس
الوزراء منفردا ، أن يتخذ هذه المراسيم الاشتراعية حيث أن
الاختصاص فى هذا الشأن ، قد أسند إلى هيئة جماعية هى الحكومة
بهيئة مجلس وزراء .

ولكن أليست الحكومة ومجلس الوزراء ، فى النظام الدستورى
اللبنانى ، شيئا واحدا ، وخصوصا فى ظل الدستور الذى يستخدم
عبارتى رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء للدلالة على شخص
واحد ؟ (١٥)

فى الواقع إن الإجابة على هذا السؤال محكومة بما قرره الدستور
فى المادة ٥٣ فقرة أولى ، بعد تعديلها ، من أن " يتراأس رئيس
الجمهورية مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك فى التصويت " .

وعلى ذلك ، إذا انعقد مجلس الوزراء ولم يحضر جلسته رئيس
الجمهورية ، كان هناك ترادف بين اصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء
الذى يضم فى جنباة الوزراء ورئيس مجلس الوزراء ، الذى هو فى ذات
الوقت رئيس الحكومة ، فقط وهم ذات الأشخاص الذين يكونون الحكومة
، وهو احتمال نادر الحدوث .

أما الاحتمال الغالب ، فهو انعقاد مجلس الوزراء بحضور رئيس
الجمهورية ، الذى تكون له الرئاسة فى هذه الحالة ، مما ينتفى معه

(١٥) أنظر المادة ٦٤ من الدستور التى بدأت كالتالى " رئيس الوزراء هو
رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ... " .

الترادف بين اصطلاحى الحكومة ومجلس الوزراء الذى ضم فى تشكيله
فى هذه الحالة ، عنصرًا خارجيًا عن الحكومة بمعناها الدقيق ،
ويكون معنى العبارة التى أوردها المشرع فى مختلف قوانين التأهيل
، أن الحكومة هى صاحبة الاختصاص باتخاذ المراسيم الاشتراعية
بعد أن يتم التداول بشأنها داخل مجلس الوزراء منعقدًا تحت رئاسة
رئيس الجمهورية (١٦) .

(٢) ومع تحديد هذه النقطة ، يرد على الخاطر سؤال آخر تتعين
الإجابة عليه : هل الاختصاص باصدار المراسيم الاشتراعية ، فى كل
حالة يصرح فيها المشرع باتخاذها ، مقصور على الحكومة التى طلبت
هذا التصريح والتى كانت قائمة وقت صدور القانون به ؟ أم أنه
يمكن للحكومة التى حلت محلها ، فيما لو استقالت أو أقيلت ، أن
تستفيد منه ؟

أول وهلة ، يمكن القول ، استنادًا إلى الصياغة التى
يستخدمها المشرع فى قوانين التأهيل ، أنه لم يقصد قصر اتخاذ
المراسيم الاشتراعية على الحكومة التى طلبت منه الترخيص لها
بذلك ، حيث يستخدم كلمة " حكومة " دون أية إضافة أخرى :
" تعطى الحكومة ... " ، أجاز للحكومة ... " ... الخ ، وعلى ذلك

(١٦) جرى الفقه على إطلاق اصطلاح " المجلس الوزارى " على الحكومة
حينما تنعقد تحت رئاسة رئيسها وعلى تسميتها " مجلس الوزراء " حينما
تنعقد تحت رئاسة رئيس الجمهورية وذلك لإبراز أهمية هذا الاجتماع .
أنظر فى ذلك مثلاً ، عبده عويدات ، النظم الدستورية فى لبنان والبلاد
العربية والعالم ، المرجع السابق ، ص ٥٢٨ ، الدكتور ادمون رباط ،
الوسيط فى القانون الدستورى .. ، المرجع السابق ، ص ٧٤٥ و ٧٤٩ .
غير أن هذه التفرقة بين الاجتماعين لم يعد لها ما يبررها بعد التعديل
الدستورى الأخير حيث استخدم الدستور تمييز رئيس مجلس الوزراء للدلالة
على رئيس الحكومة ، وهو ما لم يكن يحدث فى السابق ، وأيضاً ، بعد أن
أصبحت رئاسة رئيس الجمهورية لمجلس الوزراء لها طابع شرفى حيث لم يعد
له صوت معدود فى المداولات .

يستوى أن تكون هذه الحكومة هي التي طلبت الإذن باتخاذ هذه
المراسيم ، أو أية حكومة أخرى حلت محلها

إضافة إلى ذلك ، إن المشرع اللبناني ، لو كان راغبا في قصر
اسناد الاختصاص بإصدار مراسيم اشتراعية على الحكومة التي
طلبتها ، لكان قد صرح بذلك كما فعل نظيره الفرنسي في القانون
الصادر بتاريخ ١١/٧/١٩٥٣ حيث جاء النص في مادته الرابعة
والخامسة على أن هذه المراسيم المسماة Décrets - lois لا
يمكن اتخاذها إلا بواسطة الحكومة القائمة وقت صدور هذا
القانون (١٧)

Le gouvernement en fonction lors de la promulgation de la présente loi

بما معناه أن الاختصاص باتخاذ هذه المراسيم ، بناء على هذا القانون
، مقصور على حكومة بعينها بحيث لو تم تغييرها ، نتيجة
الاستقالة أو الإقالة ، لامتنع على الحكومة التي خلفتها الاستفادة
من الترخيص المقرر بقانون ١١/٧/١٩٥٣ ، بل يتعين عليها ، فيما
لو رغبت في ذلك ، أن تطلب من البرلمان الإذن لها باللجوء إلى هذه
المراسيم بناء على تشريع جديد .

(٣) ومع ذلك ، يعتقد الباحث ، بالرغم من حرفية النصوص
التشريعية ، أنه ليس لحكومة أخرى ، غير تلك التي طلبت
التصريح باتخاذ مراسيم اشتراعية ، أن تستفيد من هذا التصريح
وذلك لأسباب ثلاثة على الأقل .

(١٧) راجع نص هاتين المادتين في الملحق رقم (٢) لمقال

R. CHAPUS

La loi d'habilitation du 11 juillet 1953, op.cit., P. 1005.

الأول وهو سبب ذو طابع عملي يخلص في أنه من غير المرجح تغيير الحكومة في الفترة التي حددها المشرع لاتخاذ المراسيم الاشتراعية بالنظر لقصر هذه المدة التي تتراوح ، بصفة عامة ، بين شهر واحد وستة أشهر ولا تتجاوز هذه الفترة الا في أحوال نادرة

وحتى لو افترضنا جدلا إمكانية تغيير الحكومة قبل انتهاء المدة المذكورة ، فإن الحكومة الجديدة لا يحق لها اتخاذ مراسيم اشتراعية بناء على الترخيص الممنوح للحكومة السابقة عليها ذلك أن الاعتبار الشخصي ، وهذا هو السبب الثاني ، يلعب دورا جوهريا في منح هذا الترخيص باعتباره علامة ثقة من البرلمان في الحكومة . وهو ما لم يفت اللجنة البرلمانية المشكلة لدراسة برنامج حكومة الرئيس اميل إده الذي طلب فيه الإذن باتخاذ هذه المراسيم ، الاشارة اليه حيث ذكرت في معرض موافقتها على طلب الحكومة أن هذه الرخصة " تعطى لوزارة تؤلف أكثريتها الكبرى من رفاق أعزاء لنا وهي بجملتها حائزة ثقتنا (١٨) " ، وهو ذات الاعتبار الذي يركز عليه أعضاء البرلمان الموافقون على طلب الحكومة في كل مرة تتقدم هذه الأخيرة بمثل هذا الطلب (١٩) .

(١٨) أنظر نص هذا الرد في الدكتور يوسف قزما خوري ، مشاريع الإصلاح والتسوية ، المرجع السابق ص ٢٤ .

(١٩) أنظر مثلا ما أعلنه النائب جوزف شادر بشأن مناقشة طلب حكومة الأمير خالد شهاب الترخيص لها بإصدار مراسيم اشتراعية من أنه يوافق على ذلك " نظرا " للصفات التي يتحلى بها أعضاؤها " من " الاستقامة والكفاءة والجرأة " ، الدكتور يوسف قزماخوري ، مشاريع الإصلاح والتسوية ... المرجع السابق ، ص ١٤٢ و ١٤٤ .

والأمر فى الحقيقة لا عرابية فيه ذلك أن الاعتبار الشخصى يلعب دورا رئيسا فى قرار البرلمان بالموافقة أو عدم الموافقة على الترخيص بإصدار مثل هذه الأعمال وهو ما كشفت عنه الممارسة فى فرنسا حيث رفض مجلس الشيوخ فى يونية ١٩٢٧ منح حكومة Léon BLUM الإذن بإصدار مراسيم بقوانين *Decrets - lois* ، وهو الترخيص الذى منحه بعد بضعة أيام فقط وبلا صعوبة الى حكومة CHAUMONT (٢٠) .

والسبب الثالث والأخير ، والذى لا يقل أهمية عن سابقه ، يخلص فى أن الحكومة تطلب من البرلمان الترخيص باتخاذ المراسيم الاشتراعية لتنفيذ برنامج معين ، فهناك ارتباط حتمى بين هذا الترخيص وهذا البرنامج

وهكذا بعد أن تلا وزير العدلية البيان الوزارى لحكومة الرئيس إميل إده الذى تضمن برنامج عملها ذكر أنه " بالنظر الى الظروف الاستثنائية ولأجل الاسراع فى العمل ، ترى الحكومة أنه لا يمكن عمليا تحقيق مثل هذا البرنامج إلا بالالتجاء إلى تدبير استثنائى ، هو إصدار مراسيم اشتراعية " (٢١) .

وفى البيان الوزارى لحكومة الأمير خالد شهاب ، أعلن هذا الأخير أنه يطلب إعطاء حكومته " حق إصدار مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر منحصرا بالقضايا التالية ... " (٢٢) .

(٢٠) راجع :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation du
11 juillet 1953..., op.cit., pp. 960-961.

(٢١) راجع الدكتور يوسف فزما خورى ، مشاريع الإصلاح ... ، المرجع السابق ، ص ١٤

(٢٢) المرجع السابق ، ص ١٣٠

ولما كان تغيير الحكومة يفترض بالضرورة ، في دولة ديمقراطية ، تغييرا في البرنامج ، فليس للحكومة الجديدة ، والحالة هذه ، أن تطبق برنامجها الجديد عن طريق اتخاذ مراسيم اشتراعية رخص المشرع لحكومة سابقة باتخاذها لتنفيذ برنامج مختلف .

نخلص من ذلك أن السلطة المختصة باتخاذ المراسيم الاشتراعية في لبنان هي الحكومة - منعقدة بهيئة مجلس وزراء - التي أجاز لها البرلمان اللجوء إلى هذه الوسيلة ، وعلى ذلك إذا استقالت هذه الأخيرة أو اعتبرت مستقلة وهو ما يتحقق في حالات معينة وردت في الدستور على سبيل الحصر (٢٣) ، فليس للحكومة التي حلت محلها أن تستفيد من الرخصة التي سبق للبرلمان وأن منحها للحكومة السابقة بإصدار مراسيم اشتراعية ، فإن فعلت تكون هذه الأخيرة غير مشروعة لصدورها عن سلطة غير مختصة .

المطلب الثاني القيّد الموضوعي

حينما يأذن مجلس النواب للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، فإنه لا يترك لها المجال مفتوحا لتنظيم ما تشاء من مسائل ، إذ أنه لو فعل ذلك ، وهو ما لم يحدث مطلقا ، يكون قد جرد نفسه من سبب وجوده ، فضلا عن تعارض هذه المسلك تعارضا صارخا مع أحكام

(٢٣) وقد نصت عليها المادة ٦٩ من الدستور كالتالي " تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات الآتية : - أ - إذا استقال رئيسها ب - إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها . ج - بوفاة رئيسها . د - عند بدء ولاية رئيس الجمهورية . هـ - عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة " .

الدستور القائمة فيما يتعلق بالعلاقة بين السلطات على أساس الفصل بينها لا على أساس دمجها .

فكيف يحدد المشرع موضوع المراسيم الاشتراعية ؟ وما هي المسائل التي يمكن أن تكون محلا لها ؟ وما هو المدى الذي يمكن لهذه المراسيم أن تذهب إليه في تنظيمها لهذه المسائل ؟

أولا : أسلوب تحديد موضوع المراسيم الاشتراعية :

يحرص مجلس النواب اللبناني على تحديد موضوع المراسيم الاشتراعية لا بالنظر للهدف منها ، ولكن بالنظر للمسائل والموضوعات التي يرخص للسلطة الاجرائية بمعالجتها بهذا الأسلوب.

ولا شك أن المشرع قد أحسن باتباعه هذا النهج الأخير حيث أنه يتفق تماما مع الطابع الاستثنائي للمراسيم الاشتراعية ، الأمر الذي يحتم تقييدها عبر موضوعات محددة حصرا ، في حين أن تحديد هذه الموضوعات عن طريق الهدف من اتخاذ هذه المراسيم يترك للسلطة الاجرائية هامشا كبيرا من الحرية لا يتلاءم مع الطابع الاستثنائي وغير العادي لهذه الأخيرة .

وخير دليل على ذلك القانون الذي أصدره مجلس النواب الفرنسي في ١٣/٤/١٩٣٨ مجيزا للحكومة ، في مدة تنتهي في ٣١/٧/١٩٣٨ ، إصدار مراسيم بقوانين " لمجابهة النفقات الضرورية للدفع الوطنى ، ولتقويم مالية الأمة واقتصادها " إذ أن الحكومة الفرنسية استندت إلى هذا النص لتصدر مرسوما بقانون بتعديل عقوبة التجسس وجعلها الإعدام حتى ولو ارتكب هذه الجريمة في وقت السلم ، ويعرض الأمر على محكمة النقض ، لم تر أن الحكومة قد جاوزت الموضوع المحدد فى قانون التأهيل بمقولة أن عقوبة الإعدام تحد من نشاط الجواسيس ، وهو نشاط تتطلب محاربته نفقات طائلة ، وتنقص بالتالى من مقدار النفقات العامة المخصصة لمقاومته (٢٤)

(٢٤) راجع فى ذلك ، الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى . المرجع السابق . ص ٤١٢ - ٤١٣

ومع ذلك ، يلاحظ أن المشرع اللبناني لم يلتزم أسلوباً واحداً في تحديده لموضوع المراسيم الاشتراعية فهو ، في بعض الأحيان ، يستخدم ، في هذا الشأن ، صياغة جامدة ومضيقمة بالنسبة للسلطة الإجرائية ، كان يحدد موضوعاً معيناً بذاته للمراسيم الاشتراعية وهو ما فعله ، مثلاً ، بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٤٤/٢/١٤ الصادر بالترخيص للحكومة بإتخاذ مراسيم اشتراعية في المواد المتعلقة بالمصالح المشتركة بين مصر وسوريا ، أو بموجب القانون الصادر في ١٩٥٠/١٢/١٦ بتحويل الحكومة سلطة اتخاذ هذه المراسيم في المواد الجمركية .

وقد يلجأ المشرع في تحديده للمسائل موضوع المراسيم الاشتراعية الى أسلوب وسط ، لا هو بالمضيق ولا هو بالموسع ، وذلك في الحالة التي يحدد فيها على سبيل الحصر مسائل كثيرة ومتفرقة لتكون ، موضوعاً " للمراسيم الاشتراعية التي رخص باتخاذها وهو ما فعله في القانون الصادر في ١٩٥٨/١٢/١٢ سالف الذكر .

وأخيراً ، قد يستخدم المشرع صياغة موسعة ومرنة بالنسبة للحكومة حيث يحدد موضوع المراسيم الاشتراعية في عبارات عامة لا تخلو من غموض ، كما فعل في أول قانون يؤهل بموجبه السلطة الإجرائية اتخاذ مراسيم اشتراعية ، وهو القانون الصادر في ١٩٢٩/١٢/٢٦ ، الذي يعرف موضوع هذه الأخيرة بأنه " كل إلغاء أو إدغام في الوظائف والمعاهد والدوائر حتى ولو كانت هذه التدابير تقضى بتغييرات في المؤسسات والصيغ والمعاملات المحددة بقوانين أو بإلغاء اعتمادات مالية أو نقلها " وهي صياغة قد يصعب معها على القاضى الإدارى رقابة مشروعية المراسيم الاشتراعية الصادرة بناء عليها

ثانيا : موضوع المراسيم الاشتراعية :

يثير تحديد نوعية المسائل التى يرخص المشرع للسلطة
الإجرائية بتنظيمها بمراسيم اشتراعية مشكلة حساسة ترجع إلى أن
المشرع الدستورى استوحى ، بصدد تنظيمه للعلاقة بين القانون
واللائحة ، قاعدة فحوها أنه وإن لم يكن للقانون حد أعلى بحيث
يستطيع أن يتدخل فى أى مجال وأن ينظم أى موضوع ، فإن له حدا
أدنى (٢٥) يتمثل فى موضوعات معينة ، تزيد على العشرين
موضوعا ، حيز الدستور أمر تنظيمها للقانون وحده ، ومن بينها
(٢٦) : تعديل حدود المناطق الإدارية ، تحديد قواعد الجنسية
اللبنانية ، تنظيم الحرية الشخصية ومبدأ شرعية الجريمة والعقوبة ،
تنظيم الحريات العامة كحرية إبداء الرأى ، بوحمة المسكن ، وحرمة
التملك ، تنظيم المجلس الدستورى وأصول العمل فيه ، تنظيم
السلطة القضائية ، المسائل المرتبطة بالمجلس النيابى كتنظيم
حق الانتخاب ، وتحديد التعويضات التى يتناولها أعضاء المجلس ،
وأحوال فقدان الأهلية للعضوية فيه ، تحديد مخصصات رئيس
الجمهورية ، تحديد أصول المحاكمات أمام المجلس الأعلى المكلف
بمحاكمة الرؤساء والوزراء ، وتحديد شروط مسئولية رئيس مجلس
الوزراء والوزراء ، فرض الضرائب ، وتعديلها والفاؤها ، فتح اعتمادات
استثنائية ، عقد القروض العامة ، منح أى امتياز أو التزام ،
تشكيل ديوان المحاسبات .

(٢٥) راجع فى ذلك : الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ، المرجع
السابق ، ص ٤٣ - ٤٤

(٢٦) أنظر على التوالى مواد الدستور أرقام : ٣ ، ٦ ، ٨ ، ١٣ ، ١٤ ، ١٥ ،
١٩ ، ٢٠ ، ٢١ ، ٤٨ ، ٢٩ ، ٦٣ ، ٨٠ ، ٧٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٥ ، ٨٨ ، ٨٩ ،
٨٧

هذه المسائل التي حجزها الدستور صراحة ، للقانون ، لا محل لتنظيمها بمراسيم اشتراعية (٢٧) قد يقال إنها كغيرها من المسائل التي لم يحجزها الدستور للمشرع ، سبق للقانون وأن نظمها ، فلا محل للمغايرة بين هذه وتلك (٢٨) إضافة إلى ما جرى عليه العمل في فرنسا من قيام المشرع بالتصريح للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية في مسائل حجزها الدستور للقانون كتلك المتعلقة بالضرائب من حيث إنشائها أو تعديلها أو إلغائها (٢٩) ، وهو رأى له ، على ما يبدو ، سنده في القانون اللبناني حيث رخص المشرع

(٢٧) في الواقع هذا هو الرأى الغالب فى الفقه الفرنسى والفقه العربى

راجع فيما يتعلق بالفقه الفرنسى :

L. DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, T. 4, L'organisation politique de la France, Paris, Ancienne librairie FONTEMOING et Cie Editeurs, 2e ed. 1924., P. 763.

G. VEDEL, Manuel élémentaire de droit Constitutionnel, Paris, Sirey, 1949, P. 501.

J. DONNEDIEU DE VEBRE, Décrets-lois et Pouvoir réglementaire ..., op.cit., p. 6.

R. CHAPUS, la loi d'habilitation du 11 juillet 1953..., op.cit., P. 1002.

وفىما يتعلق بالفقه العربى راجع : الدكتور مصطفى أبوزيد ، القانون الإدارى .. ، المرجع السابق ، ص ٤٤ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستورى فى لبنان ، المرجع السابق ، ص ٣١٢ ، الدكتور إبراهيم شبحا ، النظام الدستورى اللبنانى ، المرجع السابق ، ص ٥٥٢ . ومع ذلك أنظر تعريفه للمراسيم الاشتراعية (ص ٥٤٨) الذى يذكر فيه أنها صادرة " فى مسائل تدخل أصلا فى وظيفة البرلمان التشريعية .. "

(٢٨) راجع : المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية .. ، المرجع السابق ، ص ٥٣٠ ، الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى .. ، المرجع السابق ص ٤٠٠ .

(٢٩) راجع : الدكتور عثمان خليل عثمان ، النظام الدستورى المصرى ، القاهرة ، مكتبة عبد الله وهبة ، ١٩٤٢ ، ص ٣٠٣ .

للحكومة باتخاذ هذه المراسيم فى مسائل محجوزة ، دستوريا ،
للقانون ومنها : المرسوم رقم ٥ بتاريخ ١٩٣٠/٢/٣ بتنظيم القضاء
المستعجل والذي صدر بناء على القانون الذى أقره المشرع بتاريخ
١٩٢٩/١٢/٢٦ ، والرسوم رقم ٦ بتاريخ ١٩٥٢/١١/٤ بتعديل
قانون الانتخاب ، ومنها أيضا ما جاء بالمادة ٤٦ من القانون رقم ٢٨
الصادر فى ١٩٦٧/٥/٩ من أنه " أجاز للحكومة أن تمنح بمرسوم
يتخذ فى مجلس الوزراء تسهيلات وإعفاءات ضرائبية وغيرها بغية
تشجيع اندماج المصارف ببعضها وتصفيها الذاتية "

غير أن هذا الرأى مردود عليه من عدة أوجه :

فهو ، أولا ، يتعارض مع الطابع الاستثنائى وغير العادى
للمراسيم الاشتراعية الذى يحتم قصر مجال عملها فى أضيق نطاق
ممكن لا يتجاوزها ، ويتحقق ذلك بالترخيص بها لتنظيم مسائل سبق
للمشرع وأن تدخل لتنظيمها دون أن يجعلها الدستور حكرا عليه ،
وذلك إعمالا للقاعدة الأصولية التى تقضى بأن الاستثناء لا يتوسع
فيه ولا يقاس عليه .

وهو ، ثانيا ، يتعارض مع أحكام الدستور اللبنانى الذى لم
يقرر اختصاص المشرع بالترخيص للسلطة الاجرائية باتخاذ مراسيم
اشتراعية ، وهكذا ان التسليم بأن للمشرع أن يأذن لهذه الأخيرة
بتنظيم مسائل حجزها الدستور للقانون صراحة ، يعنى ببساطة
شديدة ، أن للمشرع أن يعدل أحكام الدستور بنفس الإجراءات
المتبعة لإصدار القوانين العادية ، وهو ما لا يمكن قبوله إذ أن
الدستور اللبنانى دستور جامد لا يمكن تعديله إلا باتباع اجراءات
خاصة ومعقدة بالمقارنة لإجراءات إصدار القوانين العادية ، والتى

بينتها المادتين ٧٦ و ٧٧ منه ، مما يصم القانون الصادر في هذا المجال يعيب عدم الدستورية (٣٠) .

قد يقال إن هذه الحجة لا قيمة لها من الناحية النظرية لانعدام الرقابة على دستورية القوانين في لبنان ، إلا أن هذا القول فقد كل قيمة له بعد التعديل الدستوري الأخير بالقانون الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ حيث نصت المادة ١٩ معدلة من الدستور على إنشاء مجلس دستوري يتولى ، إضافة إلى اختصاصات أخرى ، الرقابة على دستورية القوانين (٣١) .

ولا محل ، ثالثا وأخيرا ، للاستناد إلى ما جرى عليه العمل في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة ، فقد لقيت الممارسات البرلمانية في هذا المجال إدانة الفقه (٣٢) ومجلس الدولة الذي أعلن في فتواه بتاريخ ١٩٥٣/٢/٦ ، أن المسائل المحجوزة للمشرع بنصوص دستورية أو بناء على التقاليد الدستورية الجمهورية لا يمكن أن يعهد المشرع الاختصاص بتنظيمها بصورة مبتدأة إلى الحكومة ،

(٣٠) أنظر في هذه الاجراءات : الدكتور حسين عثمان محمد عثمان ، النظم السياسية والقانون الدستوري ، الجزء الثاني ، القانون الدستوري ، بيروت ، الدار الجامعية ، ١٩٨٩ ، ص ١١٤ - ١١٩ .

(٣١) نصت هذه المادة على أن " ينشأ مجلس دستوري لمراقبة دستورية القوانين والبت في النزاعات والطمعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية، يعود حق مراجعة هذا المجلس في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين إلى كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الوزراء أو إلى عشرة أعضاء من مجلس النواب ، وإلى رؤساء الطوائف المعترف بها قانونا في ما يتعلق حصرا بالأحوال الشخصية ، وحرية المعتقد وممارسة الشعائر الدينية ، وحرية التعليم الديني " على أن " تحدد قواعد تنظيم المجلس وأصول العمل فيه وكيفية تشكيله ومراجعتَه بموجب قانون "

(٣٢) أنظر المراجع المشار إليها في الهامش رقم (٢٧) .

وأقصى ما يستطيع البرلمان فى شأنها هو أن يقوم بوضع المبادئ الأساسية المنظمة لها ويترك لهذه الأخيرة مهمة تكملتها فى هذا الإطار (٣٣) .

أما عن المسائل التى للمشرع أن يتدخل لتنظيمها ، دون أن تكون حكرا عليه بنصر دستورى صريح ، فهى تشكل المجال الذى يستطيع المجلس النيابى أن يأذن للسلطة التنفيذية باتخاذ مراسيم اشتراعية بشأن الموضوعات الداخلة فيه ، لتنظيمها تنظيما مبتدأ أو لتعديل أو إلغاء القوانين التى سبق له وأن أصدرها بشأنها :

ثالثا : المدى القانونى للمراسيم الاشتراعية :

تتمتع المراسيم الاشتراعية ، فى الحدود السابق ذكرها ، بقوة قانونية استثنائية تميزها عن المراسيم العادية التى تصدر عن السلطة الإجرائية .

فبوسع هذه المراسيم الاشتراعية أن تعدل أو تلغى القوانين التى صدرت بتنظيم الموضوعات التى حددها المشرع فى قانون التأميل بولها ، من باب أولى ، نفس القوة فى مواجهة الأحكام

(٣٣) فقد جاء بهذه الفتوى النص التالى :

"... certaines matières sont réservées à la loi, soit en vertu des dispositions de la Constitution, soit par la tradition constitutionnelle republicaine que le législateur ne peut, dès lors, étendre à ces matières le compétence du pouvoir réglementaire; mais qu'il peut se borner à poser les règles essentielles en laissant au Gouvernement les soins de les compléter".

التنفيذية لهذه القوانين والتي ما كان للحكومة أن تمسها دون المساس بالقوانين الصادرة تطبيقاً لها (٣٤) .

ولكن هل للمرسوم الاشتراعي أن يمس قوانين صدرت بعد صدور القانون المرخص للسلطة الإجرائية باتخاذ هذا المرسوم مع افتراض أنه صدر في المدة المحددة لذلك ؟

لقد اثار CHAPUS (٣٥) هذا السؤال بمناسبة تعليقه على قانون التأميل الذي أصدره البرلمان الفرنسي بتاريخ ١١/٧/١٩٥٣ ، مشيراً إلى أن الإجابة عليه تعتمد على التعريف الذي يمكن إعطاؤه للقوانين النافذة les lois en vigueur وهل يقصد بها القوانين النافذة عند صدور قانون التأميل فقط ، أم إنها تشمل ، إضافة إليها ، القوانين الصادرة بعد ذلك .

ويرى إجابة على هذا السؤال ضرورة التعرف على إرادة المشرع صريحة ، عبر النصوص ، أم ضمنية ، عبر الأعمال التحضيرية ، فإذا لم تتجه هذه الإرادة إلى استبعاد القوانين الصادرة بعد صدور قانون التأميل كان للمراسيم الاشتراعية المتخذة بناء على هذا القانون ، أن تعد لها أو تلغىها .

هذا الرأي ، على ما يرى الباحث ، يصعب قبوله لتعارضه مع الطابع الاستثنائي للمراسم الاشتراعية الذي يفرض تضييق مجالها ليقتصر فقط على القوانين النافذة وقت صدور قانون التأميل فقط

(٣٤) أنظر

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit, p. 966.

(٣٥) المرجع السابق ، ص ٩٦٦ - ٩٦٨ .

، ولا ن تدخل المشرع اللاحق لتنظيم بعض المسائل التي رخص
للسلطة الإجرائية بتنظيمها ، يعتبر من جانبه عدولا ضمنيا وجزئيا
عن هذا الترخيص ، وكان الأولى أن يقال إن المشرع إذا لم يأذن
صراحة للسلطة الإجرائية بالمساس بهذه القوانين ، فليس لها أن
تفعل ذلك .

وعلى ذلك إذا اتخذت الحكومة مرسوما اشتراعيا في غير
المواضع المعينة في قانون التأهيل ، فإن هذا المرسوم يكون عرضة
للإبطال لتجاوزه حدود السلطة المعطاه لها .

على أية حال ، لا خلاف على أن القانون الذي يمتنع ، بطريقة
قاطعة ، على المراسيم الاشتراعية أن تخالفه هو ، بيقين القانون
الصادر بالإذن للسلطة الإجرائية باتخاذ هذه المراسيم (٣٦) .

وهكذا قضى مجلس شوري الدولة اللبناني في حكمه الصادر
بتاريخ ١٩٥٥/١١/٩ بإلغاء مرسوم اشتراعي ادخل تعديلات في
نظام إدارة الأوقات الإسلامية ، وهو موضوع لم يرد له ذكر في قانون
التأهيل الذي استندت عليه الحكومة في اتخاذها له (٣٧) .

كما قضى في حكمه بتاريخ ١٩٦٤/٦/١٨ بإلغاء المرسوم
الاشتراعي رقم ٤ الصادر في ١٩٥٩/٦/١٢ الذي تناول بالتنظيم
موضوع التعليم وهي مسألة لم ترد في القانون الصادر في
١٩٥٨/١٢/١٢ الذي اتخذ هذا المرسوم بناء عليه (٣٨) .

(٣٦) أنظر ، الدكتور ، جان باز ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع
السابق ، ص ٤١١ .

(٣٧) أنظر ، المجموعة الإدارية ، ١٩٥٧ ، ص ٦٣ .

(٣٨) حكم غير منشور ، أشار إليه الدكتور جان باز ، الوسيط في القانون
الإداري ، المرجع السابق ص ٤١٢ .

المطلب الثالث القيد الزمني

أولاً : أسلوب تحديد مدة التأهيل :

لا يسمح المشرع اللبناني للسلطة الإجرائية باتخاذ مراسيم اشتراعية فى الوقت الذى تشاء ، بل إنه قيد اختصاصها فى هذا الشأن بفترة زمنية معينة ، فكيف كان ذلك ؟

لم يشأ المشرع اللبناني ، وقد أحسن صنعا ، أن يربط هذه الفترة بظروف معينة كما فعل نظيره المصرى فى القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ مثلا الذى جاء به النص على أن " يفوض رئيس الجمهورية فى إصدار قرارات لها قوة القانون ، خلال الظروف الاستثنائية القائمة ، فى جميع الموضوعات التى تتصل بأمن الدولة وسلامتها ، وتعبئة كل امكانياتها البشرية والمادية ، ودعم المجهود الحربى والاقتصاد الوطنى ، وبصفة عامة فى كل ما يراه ضروريا ، لمواجهة الظروف الاستثنائية (٣٩) .

ذلك أن هذا الأسلوب فى تحديد مدة المراسيم الاشتراعية يثير كثيرا من التساؤلات حول فعالية هذا القيد بالنسبة للسلطة التنفيذية : ما هى الظروف الاستثنائية ؟ ومتى تبدأ ومتى تنتهى؟ وهل يمكن الاستهداء فى هذا المجال بنظرية الظروف الاستثنائية

(٣٩) الجريدة الرسمية ، عدد رقم ٦٣ فى ١٩٦٧/٦/١ .
هذا وقد كان هذا القانون محلا لتقد الفقه ، راجع مثلا ، الدكتور ثروت بدوى ، القانون الدستورى وتطور الأنظمة الدستورية فى مصر ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٢ ، ص ٣٧٥ وما بعدها

التي كرسها القضاء الإداري ؟ كل هذه اسئلة تثير الكثير من التردد مما يعطى مجال واسعا " لسلطة التقدير للإدارة "

ولذلك جاء اختيار المشرع اللبناني لأسلوب تحديد هذه المدة بالوحدات الزمنية موقفا حيث لا يترك مجالاً للسلطة التقديرية للإدارة بشأنها سواء كان ذلك بالنسبة لبدايتها ، أو بالنسبة لنهايتها ، مما يتفق مع الطابع الاستثنائي للمراسم الاشتراعية

واتساقاً مع ذات الفكرة ، يرى الباحث ان من غير الملائم من الناحية السياسية على الأقل أن تستغرق المدة التي يرخص فيها البرلمان للسلطة الإجرائية بإتخاذ مراسيم اشتراعية المدة المتبقية من الفصل التشريعي للبرلمان أو ، من باب أولى ، أن تتجاوزها لتشمل جزءاً من الفصل التشريعي للبرلمان الذي يليه ، فقد تأتي الانتخابات بأغلبية برلمانية مختلفة عن الأغلبية البرلمانية السابقة ، قد يكون لها تقييم مختلف للدواعى التي أدت إلى الترخيص للحكومة فى استخدام المراسيم الاشتراعية

وفى كل الأحوال ليس من المناسب أن تطول الفترة المقررة لاتحاد المراسيم الاشتراعية فقد تتغير الظروف التي دعت إلى الترخيص للسلطة الإجرائية باتخاذها ، مما يفقد مبرر اللجوء إليها ، وإن كان للبرلمان فى هذه الحالة أن يعدل عن التصريح الذى أعطاه للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية وذلك بسن تشريع جديد يقصر من مهلة اتخاذ هذه المراسيم ، وهو مسلك لا حرج عليه من الناحية القانونية حيث أنه إعمال لقاعدة مشهورة فى مجال القانون العام ألا وهى قاعدة تقابل أو توازى الأشكال

ثانيا : سلطة مجلس النواب أثناء فترة التأهيل :

ولكن ، هل يمتنع على مجلس النواب أن يتدخل ، أثناء هذه المدة ، لتنظيم المسائل التي أجاز للسلطة الإجرائية اتخاذ مراسيم اشتراعية بشأنها ؟

إن الإتجاه الرافض لتدخل البرلمان يمكنه الاستناد إلى الحجج التالية (٤٠) :

من جهة إن تدخل المجلس النيابي لتنظيم مسائل رخص السلطة الإجرائية بتنظيمها بمراسيم اشتراعية قد يسبب بعض الاضطراب لوجود سلطتين تمارسان نفس الاختصاص مما قد ينجم عنه بعض المخاطر خصوصا في الظروف الاستثنائية .

ومن جهة أخرى ، جرى العمل في ظل الجمهورية الفرنسية الثالثة على امتناع البرلمان عن التدخل أثناء هذه المدة ، وهو الاتجاه الذي أقره دستور الجمهورية الخامسة حيث جاء بالمادة ٤١ منه النص على أنه " إذا تبين أثناء الإجراء التشريعي أن اقتراحا " أو تعديلا يخالف ... تفويضا منح بمقتضى المادة ٣٨ ، فإن الحكومة تستطيع أن تدفع بعدم قبوله : " وذلك بغض النظر عما إذا كانت هذه الأخيرة قد تدخلت لتنظيم هذه المسائل أم لا .

ومع ذلك ، إن من التجاوز الإدعاء بأن تدخل البرلمان لتنظيم هذه المسائل من عدمه رهن بمشيئة الحكومة ، ذلك أنه وإن كان لها أن تعترض على تدخله ، في صورة دفع بعدم القبول ، إلا أنها ليست صاحبة الكلمة النهائية في ذلك ، والأمر متروك ، بنص الدستور ، للمجلس الدستوري ليفصل فيه بقرار ملزم للطرفين (٤١) .

(٤٠) راجع في ذلك : الدكتور عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ... ، المرجع السابق ، ص ٢٨٦

(٤١) فقد جاء بالفقرة الثانية من المادة ٤١ من الدستور النص على أنه :

"En cas de désaccord entre le Gouvernement et le président de

على أية حال ، لا محل للاحتجاج بهذا النص في لبنان حيث يخلو الدستور اللبناني من نص مماثل لنص المادة ٣٨ من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ ، ولا وجه للاستناد على ما جرى عليه العمل في فرنسا في ظل الجمهورية الثالثة لحرمان مجلس النواب اللبناني من ممارسته اختصاصاته الأصلية .

والوسيلة الوحيدة التي تستطيع السلطة الإجرائية استخدامها للأعتراض على تدخل البرلمان لتنظيم مسائل رخص لها تنظيمها قبل انقضاء المدة المحددة لذلك هي التي نص عليها المادة ٥٧ من الدستور التي جاء بها " لرئيس الجمهورية ، بعد اطلاع مجلس الوزراء ، حق طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه . وعندما يستعمل الرئيس حقه هذا يصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه ، وإقراره بالغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانونا " . وفي حالة انقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذا حكما ووجب نشره " .

هذه المادة ، كما هو ظاهر من صياغتها ، تسمح لرئيس الجمهورية ، بعد أن يحيط مجلس الوزراء علما بذلك ، بالاعتراض على ما قد يصدره مجلس النواب من قوانين منظمة لمسائل سبق له وأن أجاز للسلطة الإجرائية تنظيمها بمراسيم اشتراعية ، استنادا إلى أن هذه القوانين خالفت قانون التأهيل لتدخلها قبل انقضاء المدة المحددة

l'assemblée intéressée, le Conseil Constitutionnel, à la demande de l'un ou de l'autre, statue dans un délai de huit jours".

لاتخاذ هذه المراسيم ، مما يجعله فى حل من اصدار هذا القانون فى
المدة المحددة لذلك .

غير أن هذه الوسيلة ذات فعالية محدودة حيث أن اعتراض رئيس
الجمهورية على هذا القانون يسقط فى حالة موافقة مجلس النواب عليه
مرة ثانية بالأغلبية المطلقة من مجموع الأعضاء المكونين له قانوناً ،
ويصبح هذا القانون الذى أقره المجلس للمرة الثانية بمثابة إلغاء
ضمنى لقانون التأميل الذى سنه المجلس بشأن المسألة التى نظمها
مما لا يسمح معه ، وبالحالة هذه ، بمواصلة إصدار المراسيم
الاشتراعية بشأن هذه الأخيرة .

ثالثاً ، أثر انقضاء فترة التأميل :

على كل حال ، هناك أمر لا خلاف عليه وهو أنه يترتب على
انقضاء المدة التى حددها المشرع لاتخاذ المراسيم الاشتراعية بزوال
اختصاص الحكومة فى هذا الصدد ، بمعنى أنه ليس لها أن تصدر
مراسيم جديدة أو تعديل ما سبق لها وأن أصدرته ، فقد أجاز لها
المشرع ، بصفة استثنائية ، اتخاذ مراسيم اشتراعية لمدة محددة
معلومة البداية والنهاية ، فإذا ما انقضت هذه المدة ، انقضى
اختصاص الحكومة على الفور ، وعليه تكون المراسيم الصادرة بعد
ذلك عرضة للإبطال أمام مجلس شورى الدولة (٤٢) .

ولكن اليس من سبيل إلى المساس بهذه المراسيم الاشتراعية
بعد زوال الميعاد المحدد لا اتخاذها ؟ بلى تستطيع الحكومة ذلك .

(٤٢) راجع فى ذلك ، الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ،
المرجع السابق ، ص ٤٢ ، الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى
... ، المرجع السابق ، ص ٤١١ ، شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، المرجع
السابق ، ص ٢٤ .

فلها أن تسلك الطريق الطبيعي تماما لذلك بأن تتقدم إلى مجلس النواب بمشروع قانون تضمنه ما قرى من الملائم ادخاله من تعديلات على هذه المراسيم الاشتراعية ، وهو الاسلوب الذي لجأت إليه لتعديل بعض أحكام المرسوم الاشتراعى رقم ١١٦ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ بشأن التنظيم الادارى (٤٣) .

ولها أيضا أن تطلب من المجلس منحها الإذن باتخاذ مراسيم اشتراعية لكي تستطيع تعديل ما سبق لها وأن أصدرته منها ، وهو ما فعلته حكومة الرئيس رشيد كرامى المشكلة فى ١٩٨٤/٥/٣١ حيث طلبت هذا الترخيص " لمدة تسعة أشهر ، يصار فى خلالها إلى تحقيق ما اتفق عليه ، لجهة إعادة النظر فى المراسيم الاشتراعية التى صدرت فى فترة ١٩٨٢ - ١٩٨٣ ، وبالتى تقضى المصلحة العامة والمستجدات إعادة النظر فيها " (٤٤) .

ولها ، أخيرا أن تلجا لبلوغ نفس الغاية إلى المراسيم بوضع مشروعات القوانين المعجلة موضع التنفيذ وذلك فى إطار المادة ٥٨ من الدستور (٤٥) .

(٤٣) أنظر : حسن الحلبي ، الوجيز فى الإدارة العامة ، الجزء الأول ، تكوين الإدارة اللبنانية ، بيروت ، المركز الإقليمي للدراسات والأبحاث ، ص ٢٠٠ - ٢٠١ .

(٤٤) راجع نص هذا البيان فى الدكتور يوسف قزما خورى ، مشاريع الإصلاح والتسوية فى لبنان ، الجزء الثانى ، ١٩٨٠ - ١٩٨٩ ، بيروت ، دار الحمراء ، ص ٥٢٠ .

(٤٥) أنظر فى هذا الأسلوب المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية ، المرجع السابق ص ٥٣٠ - ٥٣٦ ، الدكتور ادمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٧٥٨ - ٧٦٦ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية والنظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٢٨٤ - ٣٠١ .

فقد نصت هذه المادة على أن " كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا بموافقة مجلس الوزراء مشيرة إلى ذلك فى مرسوم الإحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضى أربعين يوما من طرحه على المجلس ، وبعد إدراجه فى جدول أعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضى هذه المهلة دون أن يبت به ، أن يصدر مرسوما قاضيا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء " .

ولقد استخدمت الحكومة هذا الأسلوب لتعديل العديد من المراسيم الاشتراعية ومنها المرسوم الاشتراعى رقم ١١ الصادر فى ١٩٥٩/٦/١٢ بشأن تنظيم الإدارات العامة المعدل بالمرسوم رقم ٥٨ بتاريخ ١٩٨٢/١٢/١٥ القاضى بوضع مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ٥٠٧٠ بتاريخ ١٩٨٢/٤/٨ موضع التنفيذ ، ولإلغاء العديد منها كالمرسوم الاشتراعى رقم ١١٩ بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ الخاص بمجلس شورى الدولة الذى أُلغى بموجب المرسوم رقم ١٠٤٣٤ لسنة ١٩٧٥ القاضى بوضع مشروع القانون المحال إلى مجلس النواب بموجب المرسوم رقم ٨٠٨٥ فى ١٩٧٤/٥/٣١ موقع التنفيذ .

المطلب الرابع القيود الإجرائية

يتمثل هذا القيد فيما يفرضه المشرع من التزام على السلطة التنفيذية بضرورة عرض المراسيم الاشتراعية على المجلس النيابى فى تاريخ معين يحل فى نهاية الفترة المحددة لاتخاذها (٤٦) أو

(٤٦) وهو ما نصت عليه المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٩٥٨ .

عند عقده لأول جلسة بعد انتهاء مدة اتخاذ هذه المراسيم (٤٧) ،
وذلك لتفادى ما قد تلجأ إليه من تأجيل لهذا العرض سواء تم ذلك
عن أهمال أو عن قصور (٤٧)

ولقد أخذ مجلس النواب فى لبنان بذات القيد ، فمثلا القانون
الصادر فى ١٢/١٢/١٩٥٨ الذى حوى مادة وحيدة ، نص على أن "
تعرض المراسيم الاشتراعية المتخذة عملا بهذا القانون على مجلس
النواب خلال المهلة المبينة أعلاه " أى مهلة ستة أشهر ، فما هو
مضمون هذا الالتزام " بالعرض " ؟ وما هى الآثار المترتبة على عدم
إحترامه ؟

أولا : مدلول العرض على المجلس النيابى :

يقصد بالعرض ، كالتزام واقع على كامل الحكومة ، قيام هذه
الأخيرة بعمل إيجابى يكمن فى إيداع هذه المراسيم الاشتراعية لدى
البرلمان ، ومتى تمت هذه العملية فإن الحكومة تكون قد أوفت
بالتزامها حيث أن كلمة عرض تقابلها فى الفرنسية كلمة إيداع
déposition و(٤٨) .

ولكن يجب أن ينصرف مفهوم العرض إلى إيداع نصوص المراسيم
الاشتراعية بالكامل ولا يكفى فى هذا الشأن مجرد كتابة خطاب
يتلى فى المجلس مرفقا به كشف ببيان المراسيم الاشتراعية
(٤٧) وهو القيد الذى قرره المادة ١٠٨ من الدستور المصرى الصادر سنة
١٩٧١ .

(٤٧) وهو القيد الذى قرره المادة ٣٨ من الدستور الفرنسى الصادر سنة
١٩٥٨

(٤٨) أنظر فى مفهوم العرض على المجلس النيابى بصفة عامة ، الدكتور
السيد صبرى ، اللوائح التشريعية ، مطبعة لجنة التأليف والترجمة
والنشر ، ١٩٤٤ ، ص ٨٢ - ٩١

المطلوب ايداعها من غير أن تودع فعلا ، حتى يتمكن البرلمان من بسط رقابته على كافة التفاصيل لا أن تقتصر على مجرد عموميات

وباستيفاء الحكومة لهذا الإجراء فى المدة القانونية يكون قد تم صحيحا حتى ولو لم يتم تسجيل المراسيم الاشتراعية فى قيود المجلس النيابى (٤٩) .

ومع ذلك ، يذهب البعض إلى إعطاء عملية العرض معنى واسعا لكى تتضمن ، إضافة إلى إيداع نصوص هذه المراسيم ، مناقشة المجلس النيابى لهذه الأخيرة والتصويت عليها بالموافقة أو بالرفض (٥٠) .

هذا رأى ، على ما يبدو للباحث ، إضافة إلى أنه يعطى لعملية العرض مفهوما يتجاوز بكثير مدلولها الاصطلاحى الذى يقصرها ، على ما سبق القول ، على تقديم نصوص هذه المراسيم ، يربط حيث لا رباط بين ما يدخل فى التزام الحكومة طبقا للنص وما هو عائد إلى صلاحية البرلمان ويشمل مناقشة هذه النصوص والاعتراع عليها .

صحيح أن الحكمة من النص على التزام الحكومة بعرض المراسيم الاشتراعية على المجلس النيابى هى تمكين هذا الأخير من بسط رقابته عليها بالسرعة المناسبة تفاديا لتراخى الحكومة ، عن قصد

(٤٩) - مجلس شورى الدولة ، ١٩٥٩/١٠/٨ ، المجموعة الإدارية ، ١٩٥٩ ، ص ١٧٩

(٥٠) - الدكتور سامى جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٩١

أو عن إهمال ، فى القيام بذلك ، إلا أن ذلك لا يعنى مطلقا التزام هذا الأخير بالمبادرة الى دراستها والتصويت عليها ، والدليل على ذلك تراخى المجالس النيابية ، بصفة عامة ، ومجلس النواب اللبناني بصفة خاصة ، فى مناقشة هذه المراسيم والتصويت عليها باستثناء تلك التى يكون للأعضاء مصلحة فى إلغائها (٥١) .

فكيف يستساغ القول ، والحالة هذه ، أن " العرض " على المجلس النيابى يشتمل إيداع نصوص المراسيم الاشتراعية ومناقشة المجلس النيابى لها والتصويت عليها ؟

ثانيا : سلطة مجلس النواب إزاء المراسيم المعروضة عليه :
وباتمام العرض على المجلس النيابى فى المدة القانونية يشور التساؤل عن سلطة البرلمان إزاء المراسيم الاشتراعية المعروضة عليه .

(١) من المتصور أن يتخذ البرلمان إزاء هذه المراسيم موقفا سلبيا متمثلا ، كما سبقت الإشارة حالا ، فى تراخيه فى التصديق عليها أو عدم التصديق عليها مطلقا لتظل " قابعة فى محفوظات المجلس ، بجانب سائر المشاريع والأوراق المتكدسة فى مستودعاته " . (٥٢)

(٥١) الدكتور سليمان الطماوى ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دراسة مقارنة ، الطبعة الخامسة ، ١٩٨٤ ، ص ٤٧٣ .

(٥٢) الدكتور آدمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٧٧٥ .

فى هذه الحالة تستمر هذه المراسيم الاشتراعية متمتعة بقوة القانون إلى ما لانهاية إلى أن يتعرض لها المجلس النيابى ويرى فيها رأيا آخر (٥٣) .

(٢) ومن المتصور أيضا ، وهذا هو الوضع الذى يجب أن يكون عليه موقف المجلس ، أن يسلك هذا الأخير مسلكا ايجابيا يتمثل فى التعرض لهذه المراسيم بالمناقشة والبحث الذى ينتهى بالاقتراع عليها .

فإذا وافق المجلس على المراسيم الاشتراعية المعروضة عليه أصبحت كالقانون سواء بسواء ولا يغدو ممكنا الطعن فيها بالالغاء لدى مجلس شورى الدولة (٥٤) .

والموافقة البرلمانية على هذه المراسيم قد تكون صريحة إذا حدث التصديق عليها بعد مناقشة نصوصها والتداول بشأنها (٥٥) .

وقد تكون ضمنية وذلك فيما لو تصدى المجلس النيابى لبعض أحكام المرسوم الاشتراعى وعدل فيها ، وإذا لم يتضمن المرسوم سوى

(٥٣) الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٢ .

(٥٤) أنظر فى ذلك : الدكتور مصطفى أبو زيد ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص ٣١٥ ، شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ ، الدكتور إبراهيم شيحا ، النظام الدستورى ... ، المرجع السابق ، ص ٥٥٣ . وهو الرأى الذى كان الفقه الفرنسى مستقرا عليه فى ظل الجمهورية الثالثة ، راجع فى ذلك :

L. DUGUIT, Traité de droit Constitutionnel, op.cit., P. 783.

(٥٥) الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٣ ، شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

مادة واحدة ينحصر التصديق بهذه المادة (٥٦) ، وقد تكون الموافقة ضمنية أيضا إذا أقدم المشرع على الاستناد إلى المرسوم الاشتراعى (٥٧) .

(٣) وللمجلس النيابى ، بعد مناقشة هذه المراسيم ، أن يرفض التصديق عليها ، فما هو أثر عدم التصديق ؟ إن الإجابة على هذا السؤال لا تثير مشكلة عسيرة الحل وذلك فى الحالة التى يحدد المشرع ، دستوريا كان أم عاديا ، الأثر الناجم عن عدم التصديق ، وهو ما فعله المشرع الدستورى فى فرنسا (٥٨) ، وفى مصر (٥٩) .

أما عن الوضع فى لبنان ، الذى يشبه الوضع فى فرنسا فى ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة والوضع فى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ ، فيتمثل فى سكوت المشرع عن معالجة الأمر ، وكان على الفقه أن يحاول سد هذه الثغرة فى التشريع (٦٠) .

ذهب رأى دافع عنه DUGUIT الى أن رفض المجلس النيابى التصديق على هذه المراسيم يترتب عليه زوالها بأثر رجعى بما فى ذلك جميع الأعمال التى أتخذت بناء عليها منذ صدورها وحتى عدم الموافقة البرلمانية عليها باستثناء الأعمال التى انشأت مراكز ذاتية أو رتبت حقوقا مكتسبة بحجة أن تنفيذ هذه المراسيم مشروط

(٥٦) شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٥
(٥٧) الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٠

(٥٨) حددت المادة ٣٨ من دستور ١٩٥٨ هذا الجزاء بالقول أن هذه الأوامر "تصبح لا غية"

(٥٩) بينت المادة ١٠٨ هذا الجزاء بقولها إذا لم تعرض هذه اللوائح " زال ما كان لها من قوة القانون "

(٦٠) راجع :

بعدم تحقق الشرط الفاسخ وهو عدم التصديق عليها من قبل البرلمان.

إلا أن هذا الرأي ، بالرغم من النفوذ العلمي الكبير لمن قال به ، لم يكن له تأثيره لدى الفقه الذى أنكب على تحديد أثر عدم التصديق على المراسيم الاشتراعية فى لبنان ، قاصرا هذا الأثر بالنسبة للمستقبل فقط حيث أن نص القانون على وجوب عرض المراسيم الاشتراعية على السلطة التشريعية لا يؤثر على قابليتها للتنفيذ قبل عرضها وهى تظل نافذة إلى أن يتم رفض هذه الأخيرة التصديق عيها (٦١) .

فى الواقع ، إن اعتبار عدم تصديق البرلمان على هذه المراسيم بمثابة الشرط الفاسخ الذى يرتب زوال المراسيم الاشتراعية وما بنى عليها بأثر رجعى لا يمكن القول به ، على ما يرى الباحث ، إلا بناء على نص تشريعى صريح يقرر فيه البرلمان بطلان هذه المراسيم بطلانا مطلقا لا اعتداء السلطة الاجرائية ، فى إصدارها ، إعتداء صارخا على اختصاصات السلطة التشريعية . وذلك عملا بقاعدة أصولية تقضى بعدم رجعية القوانين إلا إذا قرر المشرع غير ذلك صراحة ، نظرا لما يسببه إعمال قاعدة الرجعية من اضطراب وعدم استقرار فى المعاملات .

(٤) وهكذا ، يمارس مجلس النواب ، إزاء المراسيم الإشتراعية ، سلطات واسعة فله أن يتراخى فى التعرض لها وله أن يتعرض لها بالبحث والمناقشة لينتهى إلى الموافقة على نصوصها كلية أو رفضها كلية أو التصديق على بعض أحكامها دون البعض الآخر .

(٦١) أنظر فى ذلك : الدكتور مصطفى أبوزيد ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٧ ، الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤١٠ ، شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، ص ٢٤

ومع ذلك يذهب رأى إلى أن سلطة مجلس النواب مقصورة على أحد خيارين (٦٢) : - إما أن يوافق على المرسوم الاشتراعى بجميع نصوصه أو يرفضه بجميع نصوصه بالكامل حيث أن العرض عليه يشتمل على جميع نصوص المرسوم الاشتراعى لا على جزء منها دون الجزء الآخر ، وإذا أراد المجلس النيابى أن يعدل بعض نصوص هذا المرسوم فله ذلك ، ولكن عليه أولا : أن يقر نصوصه بالكامل ثم يقوم بتعديله عن طريق الموافقة على مشروع قانون يتضمن هذا التعديل .

هذا الرأى يصف على ما يبدو، ما جرى عليه العمل من أن مجلس النواب يوافق عادة على المرسوم الاشتراعى بكامل نصوصه أو يرفضه بكامل نصوصه ، غير أن هذا الذى جرى عليه العمل لا يرقى إلى مرتبة القاعدة القانونية الملزمة للمشرع الذى له ، طبقا لصلاحياته الدستورية ، أن يعدل فيما سبق له وأن أصدره من قوانين ، فكيف ينكر عليه . والأمر كذلك ، القدرة على تعديل مراسيم اشتراعية سبق له وأن اذن للحكومة باتخاذها تحت رقابته وإشرافه ؟

ثالثا : آثار عدم العرض على المجلس النيابى :

اختلف الباحثون فى تحديد ما يترتب على اهمال الحكومة عرض ما تصدره من مراسيم اشتراعية على المجلس النيابى فى المدة المحددة ، وذلك فى الحالة التى سكت فيها المشرع عن بيان هذه الآثار كما هو الحال فى لبنان (٦٣) .

(٦٢) الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص ٣١٦ .

(٦٣) يلاحظ أن المشرع الدستورى فى كل من مصر وفرنسا حسم هذه المسألة مرتبا نفس الجزاء القانونى على حالتى عدم عرض هذه المراسيم على المشرع للتصديق عليها ورفض هذا التصديق

(١) ذهب رأى دافع عنه JEZE (٦٤) إلى أن التزام الحكومة بعرض هذه المراسيم على المجلس النيابي هو التزام ذو طبيعة سياسية هدفه تنظيم العلاقة بين الحكومة والمجلس المذكور وليس التزاما قانونيا من شأن عدم الوفاء به المساس بالوجود القانوني للقرارات التي لم تعرض خلال الفترة المحددة ، وعلى ذلك يترتب على الإخلال به إثارة المسؤولية السياسية للحكومة ، وليس إنهاء الوجود القانوني لهذه المراسيم ، وعلى البرلمان ، إن شاء ، إجبار الحكومة ، بما لديه من وسائل سياسية كالسؤال والتحقيق والا ستجواب ، على تقديم نصوصها إليه .

من الممكن أن يقال تدعيمها لهذا الرأي ، فيما يخص الوضع في لبنان ، أن المشرع اللبناني لا يحرص دائما على تضمين التشريعات التي يؤهل بموجبها الحكومة إصدار مراسيم اشتراعية ، نصا يلزمها بتقديم هذه المراسيم إليه في مدة محددة ، فهو مثلا لم يقرر إلتزاما كهذا في بعض القوانين الشهيرة الصادرة في هذا المجال كقانون ١٩٢٩/١٢/٢٦ ، وقانوني ٣ و٥ يونيو ١٩٦٧ ، (٦٥) مما قد يستفاد منه أن التزما كهذا هو أقرب الى الإلتزام السياسي منه إلى الإلتزام القانوني .

هذا الرأي يتعذر التسليم به لسببين : - السبب الأول ، ويتعلق بقواعد تفسير النصوص ، يخلص في أنه لا ينبغي ، كما قرر DUGUIT ، تفسير نص قانوني وضعه المشرع بطريقة تفقده كل

(٦٤) أنظر عرضا لهذا الرأي في :

L. DUGUIT, Traité de droit ..., op.cit., P. 787.

الدكتور عمر حلمي فهمي ، الوظيفة التشريعية ... ، المرجع السابق ، ص ٣٨٨

(٦٥) راجع : الدكتور جان باز ، الوسيط في القانون الإداري ، المرجع السابق ، ص ٤١١ .

أثر قانونى (٦٦) ، والقول بغير ذلك يعنى أن المشرع يشغل نفسه بوضع نصوص لا قيمة لها ، وهو أمر يتنزه عنه .

والسبب الثانى ويستند على القانون المقارن ، يخلص فى أن الدساتير التى نظمت اختصاص الحكومة بإصدار أعمال مماثلة للمراسيم الاشتراعية كدستور ١٩٥٨ الفرنسى ودستور ١٩٧١ المصرى رتبت جزاء قانونيا على عدم العرض على المجلس النيابى (٦٧) ، مما يقطع بأن هذا الالتزام ذو طبيعة قانونية وليس ذا طبيعة سياسية .

(٢) ولا محل ، أيضا ، لموافقة CHAPUS (٦٨) فيما ذهب إليه ، معتمدا على التفرقة المعلومة فى قضاء مجلس الدولة بين الإجراء الجوهري والإجراء غير الجوهري ، من أن عدم عرض هذه المراسيم على مجلس النواب فى المدة المحددة لذلك لا يرتب آثارا قانونية باعتباره إجراء غير جوهري .

صحيح أنه يشير إلى حكم لمجلس الدولة الفرنسى صادر بتاريخ ١٩٢٤/٦/٢٧ بشأن الطعن فى مرسوم اتخذته الحكومة فى ١٩٢٠/٢/١٧ بناء على قانون بتاريخ ١٩١٨/٢/١٠ يرخص لها باتخاذها ، والذي لم يودع لدى مكتب البرلمان فى مدة شهر وذلك بالمخالفة لنص المادة الأولى من هذا القانون ، وهو الحكم الذى قرر فيه مجلس الدولة ، صراحة أن إيداع المرسوم فى المدة المحددة ليس

(٦٦) أنظر :

L. DUGUIT, Traité de droit., op.cit., p. 786.

(٦٧) أنظر المادتين ٣٨ من الدستور الفرنسى و ١٠٨ من الدستور المصرى اللتين سبقتا الإشارة إليهما غير مرة
(٦٨) راجع .

R. CHAPUS, La loi d'habilitation .., op.cit., pp. 969-970.

سوى إجراء شكلى غير جوهرى لا يترتب على عدم مراعاته إلغاء هذا المرسوم .

إلا أن هذا الرأى لم يعد ، منذ صدور دستور سنة ١٩٥٨ ، معبرا عن حقيقة القانون الوضعى الفرنسى ذلك أن هذا الدستور قد حسم الأمر مقررًا إلغاء الأوامر التى لم يعرض مشروع قانون التصديق عليها فى الفترة التى حدها بما يكشف عن الطابع الجوهرى والأساسى للإجراء الخاص بعرض هذه الأعمال على المجلس النيابى ، فكيف يمكن ، والأمر كذلك ، الأخذ برأى CHAPUS فى إطار القانون اللبنانى ؟

بل إن DUGUIT (٦٩) يذهب ، تقديرا منه لأهمية هذا الإجراء ، إلى حد القول بأن إغفاله يرتب زوال آثار المراسيم بقوانين بأثر رجعى ما لم يتعلق الأمر بحق مكتسب أو بمركز شخصى ، وذلك انطلاقا من أن نفاذ هذه المراسيم مشروط بعدم تحقق الشرط الفاسخ وهو عدم إيداعها لدى المجلس النيابى فى المدة التى حدها القانون.

هذا الرأى بدوره يتعذر التسليم به إذ أنه مبنى على افتراض لا يستند إلى الإرادة الصريحة أو الضمنية للمشرع ولذلك لم يكن له ، بالرغم من النفوذ العلمى لصاحبه ، من تأثير لدى الفقه الذى قصر جانب منه أثر عدم العرض على المجلس النيابى على كون المراسيم الاشتراعية عرضة للإبطال لمخالفتها للقانون الذى رخص للحكومة بإصدارها (٧٠) ، وذهب البعض الآخر الى القول بأن هذا الأثر يكمن

(٦٩) أنظر :

L. DUGUIT, Traité de droit., op.cit., p. 785.

(٧٠) راجع :- الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص ٢١٥ ، شفيق حاتم ، القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

فى إنهاء الوجود القانونى لهذه المراسيم ، ذرا بالنسبة للمستقبل فقط (٧١) .

ويبدو للباحث أن هذا هو الرأى الصواب حيث أن المشرع بنصه على ضرورة عرض هذه المراسيم الاشتراعية على البرلمان فى أجل محدد ، يكون قد أخضع استمرارها فى انتاج أثرها الاستثنائى وغير العادى ، بعد هذا الأجل لاستيفاء هذه الشكلية الجوهرية ، فإذا تراخت الحكومة فى ذلك ، فإن النتيجة المنطقية المترتبة على هذا المسلك هو زوال أثر هذه المراسيم بالنسبة للمستقبل فقط .

(٤) تبقى الاشارة الى أن شرط العرض على المجلس النيابى يلعب دورا جوهريا فى تمييز المراسيم الاشتراعية عن نوع آخر من المراسيم له ذات القوة القانونية وهى المراسيم الصادرة بتعديل أو اكمال القوانين الوضعية بناء على ترخيص من المشرع (٧٢) .

ومن أمثلة هذه المراسيم ما نص عليه القانون رقم ٧ لسنة ١٩٦٦ الصادر فى ١٩٦٦/١/٢٦ الذى جاء فى مادته الأولى النص على أنه " أجاز للحكومة خلال مهلة سنة من تاريخ نشر هذا القانون تعديل وإكمال التشريع العام والخاص المتعلقة بالمصالح المستقلة وسائر المؤسسات العامة الرسمية التابعة للدول أو للبلديات ، وذلك بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء وغايتها إعادة تنظيم هذه المصالح والمؤسسات لجهة تنظيمها وتوحيدها وإغائها " ، والقانون رقم ٢٨ الصادر فى ١٩٦٧/٥/٩ بشأن " تعديل وإكمال التشريع المتعلقة

(٧١) راجع الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى ... ، المرجع السابق ، ص ٤١ .

(٧٢) راجع فى هذه المراسيم ، الدكتور إدمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٧٧٧ - ٧٨٠ .

بالمصارف وإنشاء مؤسسة مختلطة لضمان الودائع المصرفية " الذى نصت المادة ٢١ منه على أن " تخول الحكومة حق التشريع لمدة ثلاثة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون لجهة تعديل قانون إنشاء مصرف التسليف الزراعى والصناعى والعقارى بمراسيم تتخذ فى مجلس الوزراء " كما نصت المادة ٤٦ منه على أنه " اجيز للحكومة أن تمنح بمرسوم يتخذ فى مجلس الوزراء تسهيلات وإعفاءات ضرائبية وغيرها بغية تشجيع اندماج المصارف ببعضها وتصنيفها الذاتية .

ولم يتضمن أى من القانونين إشارة إلى ضرورة عرض هذه المراسيم على مجلس النواب .

المبحث الثانى

تمتع المراسيم الاشتراعية بقوة قانونية استثنائية

تتميز المراسيم الاشتراعية ، بالمقارنة لغيرها من المراسيم ذات الطابع العادى الذى يدخل اتخاذها فى صميم الاختصاص الأصيل للسلطة الاجرائية ، وقبل التصديق عليها من المجلس النيابى ، بقوة قانونية استثنائية تخلص فى إمكانية تعديل القوانين أو إلغائها بما يثير سؤالا شاككا عن كيفية تفسير ذلك .

لقد أثير هذا التساؤل فى فرنسا ، فى ظل دستورى ١٨٧٥ و ١٩٤٦ ، وفى مصر فى ظل دستور ١٩٢٣ ، حيث كان الوضع ، بالنسبة للمسألة موضوع الدراسة ، مشابها لما هو عليه الوضع الحالى فى لبنان مما لا يجعل من غير الملائم التعرض للمحاولات التى اقترحت للإجابة عليه لمعرفة مدى صلاحية أى منها لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية فى لبنان .

هل هي نظرية التفويض التشريعي ؟! أم نظرية إمتداد السلطة
اللائحية ؟ أم نظرية تعليق تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة ؟

المطلب الأول نظرية تفويض السلطة التشريعية

نورد ببداءة ، عرضا لمحتوى هذه النظرية ، يتلو ذلك محاولة
تقييمها .

أولا : محتوى النظرية :

يفسر أصحاب هذه النظرية ما تتمتع به المراسيم الاشتراعية
من قوة قانونية بالقول بأن المشرع يفوض الحكومة بشروط معينة فى
مباشرة وظيفة التشريع أى أنه يحلها محله فى تنظيم مسائل معينة
ولمدة معينة .

فنحن ، والأمر كذلك ، أمام تفويض محدود للسلطة التشريعية
تلعب السلطة الاجرائية ، بموجبه دور المشرع عند تنظيمها
للمسائل الواردة فى القانون الذى رخص لها باستخدام هذه المراسيم .

(١) هذا ما يستفاد من كتابات الفقه اللبناى الذى تعرض
لمسألة المراسيم الاشتراعية .

فالدكتور ادمون رباط (٧٣) يلاحظ ، بهذا الشأن ، أن مجلس
النواب يمنح السلطة الاجرائية " تفويضا " تمارس بموجبه وبنفسها
" عملية وضع تشريعات فى مواضع معينة ، وفى مدة محددة ، وذلك

(٧٣) المرجع المشار إليه فى الهامش السابق ، ص ٧٧٠

بشكل مراسيم صادرة عن السلطة الإجرائية ، موصوفة بالمراسيم الاشتراعية ، إذ أنها من الأعمال الإدارية بشكلها ، كما يستدل عليه من تسميتها بالمراسيم ، ومن الأعمال التشريعية بمادتها ، كما يستفاد من " نعتها بالإشتراعية " .

فالأساس القانوني لهذه المراسيم الاشتراعية التى يضىف عليها المؤلف وصف " تشريعات " ، يوجد فى ذلك التفويض التشريعى المحدود بمادته وزمنه الذى يمنحه المشرع للسلطة الإجرائية .

ويشير الدكتور جان باز (٧٤) إلى ذات الأساس بقوله إن الحكومة تصدر هذه المراسيم " بالاستناد إلى قانون يؤهلها لإصدارها ، ويخولها بالتالى حق التشريع وإلغاء نصوص قانونية أو تعديلها فى مواد معينة هى عادة من صلاحية المشرع أى القانون ، وذلك خلال مهلة محددة " .

هذه الأعمال التى لها " قوة القانون " والتى سميت مراسيم اشتراعية لأن النصوص القانونية التى تتضمنها تصدر بمرسوم بدلا من أن تصدر بقانون تجد أساسها ، إذن ، فيما تتمتع به الحكومة من " حق التشريع " الذى منحه المشرع للسلطة الإجرائية .

ويذهب المستشار عبده عويدات (٧٥) ذات المذهب حيث يقرر أن مجلس النواب " يفوض إلى الحكومات لمدة معينة وفى مواد محددة سلطات تشريعية عائدة إليه فى الأصل لتعديل القوانين القائمة أو إلغائها أو تنظيمها تنظيما مجددا ، وذلك بموجب مراسيم لها قوة

(٧٤) الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤٠٠ .
(٧٥) راجع : المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية ، المرجع السابق ، ص ٥٣٠ .

القانون تصدر بموافقة مجلس الوزراء وتسمى بالمراسيم الاشتراعية " .

فالحكومة حينما تتخذ هذه المراسيم إنما تفعل ذلك بناء على " سلطات تشريعية " منحها إياها المشرع مما يفسر ما لهذه المراسيم من قوة قانونية خارقة .

(٢) ولقد أقر الفقه المصرى الذى تناول بالدراسة مسألة المراسيم الاشتراعية فى لبنان ذات الاتجاه . فمثلا ، يلاحظ الأستاذ الدكتور مصطفى أبو زيد (٧٦) أن خطوات إصدار المراسيم الاشتراعية تبدأ " بقانون يصدر من البرلمان " يفوض " للحكومة أن " تشرع " بمراسيم اشتراعية فى موضوعات معينة خلال مدة محددة " .

فالمراسيم الاشتراعية تصدر ، والحالة هذه ، بناء على ذلك التفويض التشريعى المحدود الذى يمنحه البرلمان للحكومة وتمارس بموجبه جانبا من السلطة التشريعية .

ويأخذ الأستاذ الدكتور محسن خليل (٧٧) بذات التفسير للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية حيث يرى فيها لوائح تفويضية بحجة أن المجلس النيابى " يفوض بعض سلطاته التشريعية إلى السلطة التنفيذية بالتشريع بمراسيم يكون لها قوة القانون وذلك بقيود محددة يعينها قانون التفويض بأن ينص هذا الأخير على الموضوعات والمدة الزمنية التى تصدر خلالها المراسيم الا شتراعية . وهذا ما يتطابق ومدلول اللوائح التفويضية " .

(٧٦) الدكتور مصطفى أبو زيد ، القانون الإدارى .. ، المرجع السابق ، ص

٣٧

(٧٧) الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص ٣٠٦ -

٣٠٧

فالحكومة تمارس ، إذن ، جانباً من السلطة التشريعية عن طريق هذه المراسيم الاشتراعية .

وينضم الأستاذ الدكتور إبراهيم شيحا (٧٨) إلى الاتجاه ذاته حيث يرى أن المراسيم الاشتراعية " هي لوائح يكون لها قوة القانون ، وتصدر عن السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية في مسائل تدخل أصلاً في وظيفة البرلمان التشريعية ، وكان المفروض أن يصدر بها قانون من البرلمان ، ويكون التفويض في موضوعات معينة لمدة محددة " .

هذه الوجهة من النظر لها ما يؤيدها في نصوص القانون الوضعي في لبنان ، فمثلاً ، القانون رقم ٤٥ بتاريخ ١٩٦٧/٦/٥ الذي تضمن مادة وحيدة يقرر " تعطى الحكومة حق التشريع لمدة شهرين ، بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء " أي أن هذه المراسيم تصدر عن السلطة الإجرائية بموجب ما أسنده إليها المشرع من حق في التشريع بدلاً منه .

كما أن الفقه والقضاء الإداري الفرنسيين اعتمدا ، لعشرات السنين ، هذه النظرية لتفسير القوة القانونية لما كان يعرف باسم لوائح الإدارة العامة *Reglement d'administration Publique* (٧٩)

وقد أيد الفقه المصري هذه النظرية لتفسير القوة القانونية للمراسيم واللوائح التفويضية في إطار دستور سنة ١٩٢٣ .

(٧٨) الدكتور إبراهيم شيحا ، النظام الدستوري ، ... ، المرجع السابق ، ص ٥٤٨ .
(٧٩) راجع في ذلك :

فمثلا ، يذهب الأستاذ الدكتور السيد صبرى (٨٠) فى تعريفه لهذه اللوائح إلى أن المقصود بها " المراسيم بالقوانين التى تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية فى مسائل تشريعية هى من اختصاص البرلمان أصلا " ، كتعديل الرسوم الجمركية ، أو اتخاذ إجراءات لتوفير فى الميزانية أو حماية العملة ، وهذا التفويض يكون عادة فى ظروف معينة ولمدة محدودة وبشرط عرض هذه المراسيم بقوانين على البرلمان للمصادقة عليها " .

وقريب من ذلك ما ذهب إليه الأستاذ الدكتور توفيق شحاته (٨١) من أن هذه اللوائح هى " المراسيم بالقوانين التى تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من البرلمان فى مسائل تشريعية معينة هى فى الأصل من اختصاص السلطة التشريعية ، ويشترط الدستور بشأنها صدور قانون " .

ويذهب الأستاذ الدكتور عبد الحميد متولى (٨٢) إلى أن اللوائح التفويضية إن هى إلا مراسيم بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية " بناء على تفويض من السلطة التشريعية فى بعض مسائل معينة تعالج عادة بقانون ، فلم يكن للسلطة التنفيذية أن تصدر فيها تلك المراسيم بقوانين لولا تفويض السلطة التشريعية " .

(٨٠) راجع : الدكتور السيد صبرى ، مبادئ القانون الدستورى ، القاهرة ، مكتبة عبد الك وهبة ، الطبعة الرابعة ، ١٩٤٩ ، ص ٤٩٦ .

(٨١) انظر ، الدكتور توفيق شحاته ، مبادئ القانون الإدارى ، القاهرة ، دار النشر للجامعات المصرية ، ١٩٥٤ - ١٩٥٥ ، ص ٧٣٦ .

(٨٢) الدكتور عبد الحميد متولى ، الوسيط فى القانون الدستورى ، الاسكندرية ، دار الطالب لنشر الثقافة الجامعية ، الطبعة الأولى ، ١٩٥٦ ، ص ٤٥٥ - ٤٥٦ .

واعتماد نظرية التفويض التشريعى هو الذى جعل الأستاذ الدكتور عثمان خليل والاستاذ الدكتور سليمان الطماوى (٨٣) يصفان المراسيم التفويضية بأنها " قوانين " صادرة عن السلطة التنفيذية تنظم بموجبها بعض المواد ابتداء " ، أو تتخذها بقصد تعديل أو إلغاء قوانين نافذة .

ثانياً: تقييم النظرية :

تتميز نظرية التفويض التشريعى من الناحية الظاهرية بالبساطة ذلك أن البرلمان يستطيع من الناحية الواقعية ، كما لاحظ CHAPUS (٨٤) ، أن يفوض بعض اختصاصاته التشريعية للحكومة بغض النظر عما إذا كان يملك ذلك من الناحية الدستورية أم لا ، فليس من طبيعة السلطة ، كما يقرر WALINE (٨٥) ، أن يمتنع تفويضها بصفة مطلقة .

وعلى ذلك ، منذ اللحظة التى تستطيع فيها الحكومة تعديل أو إلغاء القوانين ، فإنها مؤهلة لوضع قواعد لها نفس القوة القانونية للقانون ، فهى تمارس سلطة تشريعية بناء على ما منح إياها البرلمان من تفويض فى هذا المجال .

(٨٣) راجع : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان محمد الطماوى ، القانون الدستورى ، المبادئ العامة والدستور المصرى ، القاهرة ، دار الفكر العربى ، ص ٥٢٦ - ٥٢٧ .

(٨٤) انظر فى ذلك :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 993.

(٨٥) راجع :

M. WALINE, Apropos des "pleins pouvoirs", Année politique, 1933, p. 406.

وقد أشار إليه CHAPUS فى المرجع السابق مباشرة .

إضافة إلى ذلك ، لما كان من غير العائز تعديل أو إلغاء المراسيم الاشتراعية بعد انتهاء المدة المحددة لاتخاذها ، إلا بقانون صادر عن المشرع أو بمراسيم اشتراعية تتخذ بناء على قانون جديد يجيز للحكومة إصدارها أو عن طريق الأسلوب الذى نصت عليه المادة ٥٨ من الدستور الخاص بالمراسيم بوضع مشروعات القوانين المعجلة موضع التنفيذ ، فإن من السائغ القول ، والأمر كذلك ، بأن هذه المراسيم تصدر بناء على تفويض للسلطة التشريعية ، وهو تفويض ليس مطلقا إذ أنه محدد بمدة معينة ومقيد من ناحية الموضوع ، ويمارس تحت رقابة البرلمان بغض النظر عما إذا كان هذا الأخير قد أوجب على السلطة التنفيذية ضرورة عرضها عليه أم لا .

ومع ذلك ، يتعذر التسليم بهذه النظرية لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية لسببين رئيسيين :

(١) فمن ناحية ، تعجز هذه النظرية عن إعطاء تفسير كامل لعناصر النظام القانونى للمراسيم الاشتراعية ذلك أن منطقتها يؤدى ، بالضرورة ، إلى التشابه الكامل بين المراسيم الاشتراعية والقوانين من حيث الطبيعة والآثار حيث أن العمل الذى يأتیه المفوض إليه (الحكومة) يأخذ نفس الصفة التى يأخذها عمل المفوض نفسه (البرلمان) ، مما يحتم تمتع المراسيم الاشتراعية بنفس الضمانات المقررة للقوانين أمام القضاء (٨٦) .

إلا أن القانون الوضعى ممثلا فى أحكام القضاء الإدارى يرفض ، بصفة قاطعة ، هذه النتيجة ويخضع المراسيم الاشتراعية ، من حيث

(٨٦) راجع :

L. DUGULT, Traité de droit ..., op.cit., p. 750.
أنظر أيضا ، الدكتور عثمان خليل ، النظام الدستورى المصرى .. ، المرجع السابق ، ص ٣٠١ .

رقابة القضاء الإدارى عليها ، للنظام القانونى للعمل الإدارى ، ويقرر اختصاصه بنظر الطعن فيها بالإلغاء .

ذلك أنه طبقا للقضاء المستقر لدى مجلس شورى الدولة ، إن المراسيم الاشتراعية ، وإن كانت نافذة بحد ذاتها قبل المصادقة عليها من المجلس النيابى ، تظل عملا إداريا ما دام هذا الأخير لم يقرها .

وهكذا قضى مجلس شورى الدولة فى حكمه بتاريخ ١٩٥٩/١/٥ بأن المراسيم الاشتراعية التى تصدرها الحكومة وكذلك القرارات التى يصدرها مجلس الجمارك الأعلى بالاستناد إلى قانون التأهيل ، تعتبر أعمالا إدارية يمكن الطعن فيها أمام مجلس شورى الدولة بسبب تجاوز حد السلطة ما دامت لم تقترن بالتصديق أو بالإلغاء بقانون آخر أقره مجلس النواب ونشره رئيس الجمهورية (٨٧) .

وفى حكمه بتاريخ ١٩٧٠/٣/١٢ ، يقرر المجلس أن المراسيم الاشتراعية تبقى قابلة للمراجعة لدى مجلس الشورى حتى تصديقها من قبل مجلس النواب إذ أن هذا التصديق هو وحده الذى يحولها إلى قوانين صادرة عن السلطة التشريعية وبهذه الصفة وحدها لا تقبل الطعن ، وإلى أن يتم تصديقها تكون بوصفها أعمالا تنفيذية قابلة للإبطال لتجاوز حد السلطة حتى بعد إيداعها مكتب المجلس (٨٨) .

(٨٧) راجع ، المجموعة الإدارية ، ١٩٥٩ ، ص ٣ .

(٨٨) راجع ، المجموعة الإدارية ، ١٩٧٠ ، ص ١١ .

وبمناسبة طلب الدولة اللبنانية تفسير نص المادة ٢٨ من المرسوم الاشتراعى رقم ٢٦ الصادر بتاريخ ١٩٥٥/١/٢٨ المتعلق بتنظيم وزارة التربية الوطنية ، أعلن مجلس شورى الدولة أن هذا المرسوم الاشتراعى يظل عملا إداريا ما دامت السلطة المشترعة لم تصادق عليه (٨٩) .

ثم إن هناك سؤالاً يشور : كيف يمكن التوفيق بين نظرية التفويض التشريعى ، وما تفترضه من تشابه بين المرسوم الإشتراعى والقانون ، وبين ما تشترطه القوانين الصادرة بالترخيص للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية من ضرورة عرضها على البرلمان توطئة للتصديق عليها ؟ (٩٠) .

ذلك أن هذا القيد يفترض ، بداهة ، أن المراسيم الإشتراعية لم تولد بصفقتها قوانين ، ولكن باعتبارها أعمالاً إدارية تخضع للنظام القانونى لهذه الأعمال ، بإستثناء قدرتها على المساس بالقوانين القائمة ، وإلا لما كان هناك معنى لاشتراط المشرع عرضها على البرلمان توطئة للتصديق عليها وهو التصديق الذى يحولها الى قوانين بالمعنى الصحيح والدقيق لهذه الكلمة ، أى قوانين بالمعنى الشكلى .

فضلا عن ذلك ، إن القول بنظرية تفويض السلطة التشريعية لتفسير القوة القانونية لهذه المراسيم يؤدى إلى الخلط بينها وبين الأعمال التى تحمل نفس الاسم والصادرة عن السلطة التنفيذية وذلك

(٨٩) أنظر قراره بتاريخ ١٩٥٧/٤/٣ ، المجموعة الإدارية ، ١٩٥٧ ، ص ١٤٥

(٩٠) راجع فى ذلك ، الدكتور عمر حلمى فهمى ، الوظيفة التشريعية .. ، المرجع السابق ، ص ٢٤٩ .

حينما تحقق فيها دمج السلطتين المشتركة والإجرائية فى الفترة من ١٩٣٢/٥/٩ إلى ١٩٣٤/١/٢ بوفى الفترة من ١٩٣٩/٩/٩ إلى ١٩٤٣/٩/١ .

فقد أصدرت السلطة الإجرائية فى هذه الفترة العديد من المراسيم منها : (٩١)

- المرسوم الاشتراعى الصادر فى ١٩٣٢/٥/٢٧ المتعلق بتقاعد الموظفين .

- المرسوم الاشتراعى الصادر فى ١٩٣٢/٧/٢٢ المتعلق بالمحلات الخطرة والمضرة بالصحة والمزعجة .

- المرسوم الاشتراعى بتاريخ ١٩٣٣/٢/١ الصادر بقانون أصول المحاكمات المدنية .

- المرسوم الاشتراعى بتاريخ ١٩٣٣/١١/٧ الصادر بقانون الموجبات والعقود .

- المرسوم الاشتراعى بتاريخ ١٩٤٢/٦/١٨ المتعلق بحياسة وبيع السلع وتحديد أسعار الخدمات .

إلا أن الخلط بين هذين النوعين من الأعمال الصادرة عن السلطة الإجرائية لا يمكن قبوله ، فالمراسيم الصادرة فى فترة الدمج بين السلطتين المشترعة والإجرائية تتميز بالمقارنة للمراسيم الاشتراعية الصادرة فى إطار الفصل بينهما ، بأنها صدرت دون إذن البرلمان ، الذى يفترض عدم وجوده لسبق صدور قرار بحله ، وأنها منذ ولادتها تتمتع بكل السمات التى تتمتع بها القوانين الصادرة عن البرلمان بما فى ذلك عدم جواز الطعن فيها بالإلغاء وعدم جواز الدفع بعدم مشروعيتها ، كما أنها لا تحتاج ، بهذا من قبيل

(٩١) أنظر فى ذلك : الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ - ٤٠٦ .

تحصيل الحاصل ، إلى مصادقة البرلمان عليها عندما تعود إليه الحياة ، فهي بالفرض قوانين بالمعنى الدقيق للكلمة ، مما يفسر عدم وجود نص يلزم الحكومة بعرضها على المجلس النيابي حينما يعود إلى الانعقاد .

فنظرية التفويض التشريعي قاصرة ، إذن ، عن تفسير جميع عناصر النظام القانوني للمراسيم الاشتراعية ، وتؤدي إلى الخلط بينها وبين أعمال أخرى ، وإن حملت نفس المسمى ، إلا أنها تخضع لنظام قانوني مغاير مغايرة جوهرية لذلك الذي يحكمها .

(٢) ومن ناحية أخرى ، إن نظرية تفويض السلطة التشريعية غير مقبولة دستوريا . فالدستور اللبناني ، على العكس من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ والدستور المصري الصادر منه ١٩٧١ ، خلا من نص يجيز للمجلس النيابي تفويض الحكومة في اتخاذ مراسيم اشتراعية ، وعلى ذلك لا يمكن القول من الناحية الدستورية ، بوجود وكالة أو تفويض ، حتى وإن كان محدودا ، للسلطة التشريعية (٩٢) ذلك أن هذه الأخيرة ، كسائر الاختصاصات الأخرى التي منحها المشرع الدستوري للمجلس النيابي ، ليست حقا خاصا بهذا الأخير ، وإنما هي وظيفة fonction خصه بها الدستور لا للتصرف فيها بحسب ما يتراءى له وإنما ليمارسها بنفسه على مقتضى القواعد الدستورية . والأمة صاحبة السيادة هي وحدها التي تملك تفويض مثل هذه السلطة ، وما البرلمان إلا مفوض délégué من قبلها في ممارستها بنفسه ولا يمكن له نقلها إلى هيئة

(٩٢) راجع في ذلك : الدكتور عثمان خليل ، النظام الدستوري ... ، المرجع السابق ، ص ٣٠١ .

أخرى (٩٣) ،وكما قال ديجي إن الاختصاص ليس حقا يمكن نقله. (٩٤)

بل وأكثر من ذلك ،حوى الدستور اللبناني نصا صريحا يتعذر القول معه بنظرية التفويض التشريعي ،وهو نص المادة ١٦ التي جاء بها " تتولى السلطة المشترعة هيئة واحدة هي مجلس النواب".

هذه المادة حصرت وظيفة التشريع ، كما لاحظ المستشار عبده عويدات (٩٥) ، في مجلس النواب فقط وليس للسلطة الإجرائية من اختصاص في هذا الشأن ، إلا إذا تعلق الأمر بتنفيذ أحكام القانون عليها أن تصدر من اللوائح ما يكفى لوضع أحكام القوانين موضع التنفيذ ، فإن تجاوزت هذا النطاق ، أخذ مسلكها مظهر التعدي على اختصاصات السلطة التشريعية .

(٩٣) انظر في ذلك :

A. ESMEIN, Elements de droit constitutionnel français et compare, T.2, le droit constitutionnel de la Republique francaise, 8e ed. revue par H. NEZARD, Paris, Sirey, 1928, p. 82.

G. BURDEAU, Traite de science politique, T. IV, le statut du pouvoir dans l'Etat, Paris, LGDJ, 3e ed; 1984, pp. 182-184.

الدكتور محمد حسين عبد المال ،القانون الدستوري ، القاهرة ، دار النهضة العربية ، ١٩٧٥ ، ص ١٠٨ ، ٢٦٨ - ٢٦٩ .

(٩٤) انظر :

L. DUGUIT; Traite de droit ... , op.cit., p. 747.

(٩٥) راجع : المستشار عبده عويدات ، النظم الدستورية ... ، المرجع السابق ، ص ٥٢٩ - ٥٣٠ .

لذلك ، لا محل للقول ، على ما ذهبت إليه اللجنة البرلمانية المشكلة للرد على طلب حكومة إميل إده منحها الإذن باتخاذ مراسيم اشتراعية ، من أن هذا الإذن لا يخل بالتوازن بين السطتين المشترعة والإجرائية لا سيما متى حصرت هذه السلطة في أمور معينة ولمدة محدودة وطالما أن مجلس النواب يمكنه إلغاء كل مرسوم اشتراعى إذا رآه مخالفا لروح الدستور والمبادئ الأساسية التى أقرها ولو كان ذلك ضمن المدة المحددة للحكومة لاتخاذ مراسيم اشتراعية (٩٦) .

فاتخاذ المراسيم الاشتراعية بناء على نظرية التفويض التشريعى يخل ، فى الحقيقة والواقع ، بالتوازن بين السلطات كما رسم معالمه الدستور ، ولا يصلح من هذا الخلل احتمال إلغاء مجلس النواب للمراسيم التى يراها مخالفة للدستور حيث أن عمل البرلمان فى هذه الحالة يصيبه تغيير جوهري حيث يتحول إلى مجرد رفض أو إقرار شكلى فى الغالب لما تصدره الحكومة من " تشريعات " (٩٧)

قد يقال ، وقد قيل ذلك فعلا ، إنه إذا افتقد البرلمان أساسا " دستوريا مكتوبا " لما يقوم به من تفويض للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية ، إلا أنه يمكن ، مع ذلك ، إرجاع اختصاصه فى هذا المجال إلى العرف الدستورى ، لا إلى النصوص الدستورية ذاتها ، وهو العرف الذى تكون بمضى الزمن نتيجة تكرار ظاهرة التفويض التشريعى واستمراريتها ، مما نجم عنه تعديل لأحكام هذا الدستور (٩٨)

(٩٦) راجع هذا الرد فى الدكتور يوسف قزما خورى ، مشاريع الإصلاح والتسوية ... ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ٢٤ .

(٩٧) راجع فى ذلك : الدكتور عثمان خليل والدكتور سليمان الطماوى ، القانون الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٥٢٧ .

(٩٨) راجع فى ذلك : الدكتور إدمون رباط ، الوسيط فى القانون الدستورى ... ، المرجع السابق ، ص ٧٦٩ ، الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق =

هذا القول يخدم مقبولا في الدول ذات الدساتير المرنة (٩٩) حيث يمكن تعديل أحكامها عن طريق العرف أو بواسطة الإجراءات المتبعة عادة في سن القوانين العادية ، إلا أنه يتعذر التسليم به في الدول ذات الدساتير الجامدة ، ومنها لبنان (١٠٠) ، حيث يحرص المشرع الدستوري على تحديد الإجراءات الواجب اتباعها لتعديل أحكام الدستور ، فلا محل بوالأمر كذلك ، للقول بإمكانية تعديل أحكامه عن طريق العرف .

المطلب الثاني نظرية امتداد السلطة اللائحية

نقطة البداية في هذه النظرية ذات المنبت الفرنسي أن المراسيم الاشتراعية ليست ، كما يدعى أنصار نظرية التفويض التشريعي ، قوانين أو تشريعات ، وإنما هي أعمال إدارية مثلها في ذلك مثل غيرها من المراسيم الصادرة عن السلطة الإجرائية .

ولكن ألا يوجد ثم تناقض بين اعتبار هذه المراسيم أعمالا إدارية وما تتمتع به من إمكانية تعديل القوانين أو إلغائها ؟ يجيب أنصار هذه النظرية بالنفي وإن اختلفت تصوراتهم في هذا الصدد

== ص ٣٠٧ ، حسن الحسن ، القانون الدستوري والدستور في لبنان ، بيروت ، الطبعة الأولى ، ص ٢٦٤ .
وهو الرأي الذي دافع عنه ، أيضا ، الدكتور سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ... ، المرجع السابق ، ص ٤٧٣ .

(٩٩) راجع في ذلك :

G. VEDEL, *Éléments de droit constitutionnel* ..., op.cit, pp. 488-489.

(١٠٠) أنظر المادتين ٧٦ و ٧٧ من الدستور اللبناني .

بعضهم من قال بالتجريد التشريعي ، ومنهم من أيد فكرة تفويض المجالات ، ومنهم أخيرا من اقترح فكرة تحديد الاختصاص .

أولا ، نظرية التجريد التشريعي

La théorie de la délégalisation

(١) مضمون النظرية :

تعتمد هذه النظرية ، التي نادى بها BONNARD (١٠١) ، على فكرة أساسية فحواها أن المشرع بإذنه للحكومة بتعديل بعض القوانين أو بإلغائها ، فإنه يكون بذلك قد نزع عن هذه الأخيرة صفتها كقوانين من الناحية الشكلية أو العضوية ، وحولها إلى مراسيم مما يفتح الطريق أمام الحكومة لتعديلها أو لإلغائها خلال المدة التي حددها المشرع في قانون التأهيل .

وهكذا يقرر DE MALBERG في (١٠٢) ، وهو من أشهر مؤيدي هذه النظرية ، أن البرلمان عندما يؤهل السلطة التنفيذية لتعديل قانون قائم ، فإنه مجرد بنفس الإجراء ، النصوص التي يحتويها هذا القانون من قوتها التشريعية الشكلية ، وبالنتيجة ، من صفتها التشريعية . وفي نفس الوقت ، تتحول المسائل التي نظمتها هذه النصوص الى موضوعات يمكن معالجتها عن طريق مراسيم لائحية بحيث يجد الباحث نفسه أمام الوضع الطبيعي للائحة تنظم ، بناء على قانون ، مسألة لم تعد ذات طابع تشريعي .

(١٠١) راجع في ذلك :

R. BONNARD, Les décrets- lois du ministere FOINCARE, Paris, 1927, Extrait de la R.D.P.

(١٠٢) راجع :

R. C. DE MALBERG, La loi, expression de la volonté générale, Paris, Economica, 1984, P. 100.

ويتبنى DONNEDIEU DE VABRE ذات منطلقاً مماثلاً (١٠٣) حينما يتساءل مستنكراً :- إذا كان من المسلم به أن المشرع يستطيع تحديد النطاق المخصص للائحة ، فكيف يستساغ القول بحرمانه من توسيع هذا المجال في بعض الأوقات ؟ ويصف العملية التي يجريها المشرع بموجب قانون التأجيل بقوله إن المراسيم الاشتراعية لا تتضمن تفويض أى قدر من السلطة التشريعية ولكنها تعبر عن توسيع لاختصاص السلطة اللائحية ، فالحكومة حينما تعدل بمراسيم صادرة عنها ، نصوص قانون قائم ، فإنها تفعل ذلك لأن المشرع نفسه قصد اعتبار هذه النصوص بولفتره مؤقتة ، ذات طابع لائحي . فالأمر هنا لا يتعلق فى الحقيقة بمرسوم عادى ولكن بمرسوم ينظم موضوعا كان معتبرا ذا طبيعة تشريعية تحول إلى المجال اللائحي بقانون صادر عن المشرع نفسه .

هذه النظرية ، عند أصحابها ، ليست بدعة فى عالم القانون ، فقد عرف التاريخ الدستورى الفرنسى تطبيقا عمليا لها ، وذلك عندما قرر المشرع الدستورى عام ١٨٨٤ تجريد النصوص الخاصة بتنظيم مجلس الشيوخ والواردة فى القانون الدستورى الصادر بتاريخ ١٨٧٥/٢/٢٤ من قيمتها الدستورية وأجاز للبرلمان تعديلها بقوانين عادية (١٠٤) .

إضافة إلى ذلك ، إن فكرة هذه النظرية تتفق مع معطيات القانون الوضعى الذى يجيز للبرلمان أن ينفى على عمل ما قيمة العمل التشريعى ، وهو ما يتضمن ، بمفهوم المخالفة ، قدرته على

(١٠٣) راجع :

J. DONNEDIEU DE VABRE, Décrets-lois et pouvoir réglementaire..., op.cit., p. 5.

(١٠٤) راجع :

R. C. DE MALBERG, La loi, ..., op.cit., p. 99.

تجريد القوانين من قوتها القانونية لينزل بها إلى مرتبة اللوائح ، سواء كان ذلك فى مواجهة الكافة ، أو فى مواجهة السلطة التنفيذية فقط ، فمن يملك الأكثر يملك ، بالضرورة الأقل (١٠٥) .

فى الواقع ، لا تخلو هذه النظرية من بعض جاذبية إذ أنها تحتفظ للمراسيم الاشتراعية بصفة العمل الإدارى ، وتفسر ، بالتالى ، قضاء مجلس شورى الدولة الذى يعتبرها ، إلى أن يتم إقرارها بواسطة البرلمان ، أعمالا إدارية عملا بالمعيار الشكلى أو العضوى .

(٢) نقد النظرية :

تعرضت هذه النظرية لانتقادات حاسمة تدور جميعها حول ما لها من طابع مصطنع وغير حقيقى مما يجعل من المتعذر اعتمادها لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية (١٠٦) .

بداءة ، إنها تفتقر إلى سند من القانون الوضعى ، فالتشريعات الصادرة بالترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية تخلو من نصوص صريحة تتعلق مباشرة بعملية التجريد المشار إليها أو يمكن تفسيرها كذلك ، مما لا يسمح بالقول بأن هذه القوانين توصف بأنها قوانين تجريد تشريعى .

(١٠٥) راجع فى عرض هذه الحجة ، الدكتور عمر فتحى فهمى ، الوظيفة التشريعية ... ، المرجع السابق ، ص ٢٦٠ .

(١٠٦) أنظر فى نقد هذه النظرية :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., pp: 988-992

R. PINTO, La loi du 17 aout 1948 ..., op.cit., pp. 531-532.

الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، ص ٣١٣ .

قد يقال ، وقد قيل ذلك فعلا ، إن هذه القوانين لا تجرد التشريعات التي أذنت للحكومة بالمساس بها عن طريق المراسيم الاشتراعية ، فورا وبمجرد إصدارها من صفتها التشريعية ، إذ أن هذه العملية معلقة على شرط واقف هو ، بالتحديد ، تدخل الحكومة عن طريق اتخاذ هذه المراسيم .

غير أن ذلك مردود عليه بأنه ، كما لا يسمح القانون الوضعي بالقول بالتجريد التشريعي الفوري ، فإنه لا يسمح ، وذلك من باب أولى ، بالأ دعاء بوجود تجريد تشريعي مشروط .

إضافة إلى ذلك ، إن الإدعاء بالتجريد التشريعي المشروط يعود بقاتله ، من حيث لا يدري ، إلى نظرية التفويض التشريعي التي يرفضها ، وتفسير ذلك أنه يوكل إلى الحكومة مسألة نزع الصفة التشريعية عن القوانين التي تبغى تعديلها أو إلغائها ، وبعبارة أخرى إن الحكومة تلقت ، طبقا لهذا الرأي ، اختصاصا استثنائيا يكمن في قدرتها على تجريد بعض النصوص القانونية الصادرة عن البرلمان من صفتها كقوانين من الناحية الشكلية ، وهو اختصاص من طبيعة تشريعية لا يمكن تفسير ممارسة الحكومة له إلا بناء على " تفويض " من البرلمان لها بذلك ، مما يجعل نظرية التجريد التشريعي ، ذاتها ، منهارة الأ أساس والبنیان .

إضافة إلى ذلك ، إن منطق نظرية التجريد التشريعي يؤدي إلى نتيجة حتمية هي معاملة القوانين التي جردت من صفتها التشريعية معاملة المراسيم سواء بسواء وخصوصا من حيث قابليتها للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري .

إلا أن ذلك لا يتفق ومنعطيات القانون الوضعي ، حيث أن هذه القوانين تبقى ، بالرغم من تعديلها بواسطة المراسيم الاشتراعية ،

محتفظة بطبيعتها التشريعية كقوانين من الناحية الشكلية حيث لا يجوز للأفراد الطعن في أحكامها الأصلية ، التي لم تعدل ، بالإلغاء وهي تطبق دائما في مواجهتهم باعتبارها قوانين من الناحية الشكلية .

قد يقال بردا على ذلك ، إن للمشرع أن يجرد هذه القوانين من صفتها التشريعية في مواجهة السلطة التنفيذية ، ويبقى عليها في مواجهة الأفراد ، إلا أن هذا القول يؤدي إلى ازدواجية غير مقبولة في القوة القانونية لهذه التشريعات ، إذ أن عملية التجريد مع افتراض أنها قد تمت ، تحدث أثرها بالنسبة للكافة والدليل على ذلك أن المشرع الدستوري حينما قرر عام ١٨٨٤ تجريد النصوص الدستورية المتعلقة بمجلس الشيوخ من قيمتها الدستورية ، فإنه فعل ذلك في مواجهة الكافة : البرلمان وغيره من السلطات العادة والأفراد .

بل إن عملية التجريد التشريعي هذه ، مستحيلة التحقيق ولا معنى لها مطلقا ، فهي مستحيلة التحقيق لأن القانون ، وإن كان له أن يعدل أو يلغى قانونا مماثلا ، إلا أنه ، كما يقرر PINTO لا يستطيع أن يحول قانونا إلى لائحة أو إلى حكم قضائي حيث أن هذه اللائحة أو هذا الحكم لا يتصفان بهاتين الصفتين إلا بمراعاة شكليات واجراءات معينة عند اتخاذهما من قبل السلطة المختصة . وهكذا إن البرلمان يستطيع عمل أي شيء ، إلا أن يحول قانونا إلى لائحة

le parlement peut tout faire, sauf transmuter
une loi en decret (١٠٧)

(١٠٧) أنظر :

كما أن هذه العملية لا معنى لها على الإطلاق من الناحية القانونية ، وكما تسائل CHAPUS : ما هو مصير القانون الذي تجرد من صفته التشريعية ؟ هل تحول إلى مرسوم ؟ الإجابة القاطعة هي بالنفس لسبب بديهى يكمن فى أن المرسوم ، طبقا للمعيار العضوى أو الشكلى المعتمد فى القانون الوضعى ، هو عمل صادر عن السلطة الإدارية ، ولذلك جاز القول بأن القانون الذى نزعته عن نصوصه صفتها التشريعية هو شئ منعدم .

la loi delegalisée est un néant

وإذا قيل جدلا بأن القانون الذى خضع لعملية التجريد التشريعى قد تحول إلى عمل برلمانى ، فإن هذا القول غير منتج حيث أن العمل البرلمانى ليس عملا إداريا ، ومن ثم لا تستطيع الحكومة المساس به (١٠٨) .

٢ - تبقى الإشارة أخيرا إلى أن هذه النظرية ، بدورها ، غير مقبولة دستوريا . قد يكون صحيحا القول بأنه من الناحية الشكلية البحتة ، لا يتعارض القانون المرخص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، باعتباره قانون تجريد تشريعى ، مع أى نص فى الدستور ، بل إن هذه النظرية لم تبتدع إلا بقصد تجاوز النص الدستورى الرافض لنظرية تفويض السلطة التشريعية .

ومع ذلك ، إن نظرية التجريد هذه تخضع لذات المآخذ التى خضعت لها نظرية التفويض التشريعى حيث أن القول بها لم يكن له من هدف سوى التغلب على الحظر الدستورى الوارد على تفويض

(١٠٨) راجع :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 989.

السلطة التشريعية مما يجعلها تشكل تحايلا غير مقبول على الدستور (109) Une fraude à la Constitution .

ثانيا ، نظرية تفويض المجالات

La théorie de la délégation des matières

عرض HAURIUO لهذه النظرية فى وجيزه فى القانون الدستورى

(110) وفى معرض تعليقه على حكم صادر عن مجلس الدولة بتاريخ

١٩٢٨/٦/٢٢ فى قضية Epoux de SIGALAS (111)

باعتبارها نظرية عامة مقترحا إحلالها محل نظرية تفويض السلطات فى مجال القانون العام .

ونقطة البداية عنده أن الأمة صاحبة كل السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية ، قد فوضت ممثليها فى ممارسة أشكال التعبير عن هذه السلطات بأنفسهم ، ولما كانت مظاهر التعبير عن كل هذه السلطات ترتبط بصفة حتمية بالتنظيم القانونى للعضو الذى فوض فى ممارستها ، فإن إعادة تفويض أى من هذه السلطات يعادل إنشاء عضو جديد مشابه للعضو الذى فوضته الأمة فى ممارستها .

(109) المرجع المشار إليه بالهامش السابق ، ص ٩٩٨ .

(١١٠) راجع :

M. HAURIUO, Précis de droit constitutionnel,
Paris, Sirey, 2e ed., 1929, pp. 261-266 et pp. 448-456, La
jurisprudence administrative, T. 3, Paris, Sirey, 1929, pp.
795-797.

(111) راجع :

G. VEDEL, Éléments de droit ..., op.cit, p. 502.

فسلطة عمل القوانين المفوض فيها البرلمان مرتبطة بالشكل التنظيمي لهذا الأخير لدرجة أن إعادة تفويضها من جانبه يساوي إنشاء برلمان ثان .

فتفويض السلطات تحول دونه ، والأمر كذلك ، استحالة طبيعية *impossibilité naturelle* ، وذلك على العكس من تفويض المجالات ذى التطبيقات العديدة فى المجالين الدستورى والإدارى ، ويصلح أساسا لتفسير القوة القانونية للمراسيم الاشتراعية وذلك انطلاقا من حقيقة أن السلطة التشريعية تمارس فى مجال معين وأن هذا المجال يتحلل الى مجموعة من المسائل أو الموضوعات المطلوب تنظيمها وما يفعله المشرع فى قانون التأهيل يخلص ، ببساطة ، فى نقل بعض هذه الموضوعات من المجال التشريعى إلى المجال المخصص للائحة لتعالجها الحكومة بما لديها من سلطة لائحية ، وهى عملية لا يوجد ما يحول دون اتمامها من قبل البرلمان طالما أن الحكومة تنظم هذه المسائل عن طريق مراسيم لها صفة العمل الإدارى وتخضع لرقابة القضاء بصفتها هذه .

هذا التفويض قد يكون دائما وينتج عنه نقل الموضوعات التى تناولها بصفة دائمة ونهائية من المجال التشريعى الى المجال اللائحى بحيث يكون للحكومة أن تتدخل لتنظيمها فى أية لحظة استنادا إلى سلطتها اللائحية ، ولم يتقرر عرض المراسيم الصادرة بشأنها على البرلمان للمصادقة عليها مما يعنى عدم تحولها ، فى يومها ما ، إلى قوانين ما لم يقر البرلمان ذاته بالمبادرة بالتصديق عليها ، ولذا فيمكن تعديلها أو إلغاؤها بمراسيم وتظل خاضعة لرقابة القضاء كغيرها من الأعمال الإدارية .

هذا النقل الدائم لبعض المسائل من النطاق التشريعى إلى النطاق اللائحى هو ما نصت عليه ، مثلا ، المادة الثانية من القانون الصادر فى ١٩٢٦/٨/٣ .

وقد يكون نقل بعض المسائل من المجال التشريعى الى المجال اللائحى مؤقتا بحيث تعود هذه الموضوعات الى المجال الأول بانقضاء المدة التى حددها المشرع فى قانون التأهيل وتزول بانتهاؤها سلطة الحكومة فى تنظيمها بمراسيم بناء على سلطتها اللائحية ، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من القانون سالف الذكر .

وفى كلا الحالىين ، إن المسائل المنتزعة من المجال التشريعى تعالجها الحكومة بناء على ما لديها من سلطة لائحية والأعمال الصادرة عنها تظل أعمالا إدارية يجوز الطعن فيها بالإلغاء أو الدفع بعدم مشروعيتها ، ما لم يصدق عليها البرلمان حيث تتحول بعد هذا التصديق الى قوانين ، بالمعنى الشكلى ، متمتعة بكافة الضمانات التى للقوانين ، وتعود المسائل التى نظمها إلى المجال التشريعى مرة أخرى .

ولقد أيد VEDEL (١١١) هذه الوجهة من النظر بقوله إن المشرع حينما ينظم مسألة معينة فإنه يدخلها فى المجال المخصص للقانون ، ولكنه ، دون أدنى شك ، يستطيع عن طريق الإجراء العكسى l'acte contraire أن يجرد هذه المسألة من صفتها التشريعية لتدخل ، بذلك ، فى المجال اللائحى مما يمكن الحكومة من تنظيمها بموجب ما لها من سلطة لائحية .

ولقد كان لوجهة النظر هذه تأثيرها المباشر على مجلس الدولة الذى أخذ بها فى فتواه بتاريخ ١٩٥٣/٢/٦ حيث أعلن أن المشرع له ، من حيث المبدأ ، كامل السلطة فى تحديد اختصاص السلطة

اللائحية ، ويستطيع فى هذا الصدد نقل بعض المسائل الداخلة فى المجال التشريعى لسبق تنظيمها بقوانين ، إلى المجال اللائحية حيث تستطيع الحكومة ، بما لها من سلطة لائحية ، إصدار مراسيم من شأنها تعديل أو إلغاء أو استبدال هذه النصوص التشريعية بنصوص أخرى ، وهى المراسيم التى يمكن تعديلها بمراسيم أخرى إلى أن يعيد المشرع هذه المسألة ، مرة أخرى ، إلى المجال التشريعى بمقررا بذلك ، بوضع حد لتدخل السلطة اللائحية فى تنظيمها (١١٢) .

كما أن لهذه النظرية صداها لدى بعض الفقه اللبنانيى ، فقد تناول الدكتور جان باز مسألة المراسيم الاشتراعية بالدراسة تحت عنوان " امتداد سلطة الحكومة التنظيمية " مشيرا إلى أنه نتيجة لتقاعس السلطة التشريعية فى القيام بمهمتها ، التى هى سن القوانين ، بصورة سريعة ومنتظمة ، فقد اتسعت سلطة الحكومة التنظيمية وتناولت موادا من اختصاص القانون (١١٣) ، وتأثر بها بعض الفقه فى مصر (١١٤)

(١١٢) راجع نص هذه الفتوى فى :

R. D. P., 1953, PP. 170-171.

وقد صدرت بشأن طلب الحكومة معرفة رأس المجلس فى تفسير المادة ١٣ من دستور ١٩٤٦ ، والتى جاء بها " تصوت الجمعية الوطنية وحدها على القانون ، وهى لا تملك أن تفوض هذا الحق " .

* L'Assemblée nationale vote seule la loi. Elle ne peut déléguer ce droit".

(١١٣) راجع : الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ .

(١١٤) أنظر فى ذلك : الدكتور عثمان خليل ، النظام الدستورى ، المرجع السابق ، ص ٣٠٢ - ٣٠٣ ، الدكتور توفيق شحاته مبادئ القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٧٤٠ - ٧٤١ .

(٢) تقدير النظرية :

هذه النظرية ،كسابقتها نظرية التجريد التشريعى ، تفسر ما استقرت عليه أحكام القضاء الإدارى من اعتبار المراسيم الاشتراعية أعمالا إدارية تقبل الطعن فيها بالإلغاء ويجوز الدفع فى مواجهتها بعدم المشروعية ، بل إنها تتفوق على هذه الأخيرة من حيث أن من الممكن أن تجد لها سندا فى العبارات التى يستخدمها المشرع فى بعض القوانين التى يرخص للحكومة بموجبها اتخاذ مراسيم اشتراعية ، كالقانون الصادر بتاريخ ١٢/١٢/١٩٥٨ الذى حوى مادة وحيدة جاء فى بدايتها النص على أنه " أجاز للحكومة أن تتخذ فى مجلس الوزراء مراسيم اشتراعية لمدة ستة أشهر فى المواضيع التالية ... " وهى عبارة تجيز القول بأن المشرع اللبائسى أجرى نقلا مؤقتا ،لمدة ستة أشهر ، للموضوعات الواردة بهذه المادة من المجال التشريعى إلى المجال اللائسى .

ومع ذلك تعجز نظرية تفويض المجالات عن تفسير ما للمراسيم الاشتراعية من قوة قانونية تكمن فى تعديل نصوص القوانين أو إلغائها أو إحلال نصوص أخرى محلها ، وذلك فى إطار مبدأ تدرج القواعد القانونية وما يعينه من سمو للقانون على اللائحة .

إضافة إلى ذلك ، إن القول بأن لهذه النظرية سند من التشريع اللبائسى غير منتج حيث أن مجلس النواب كثيرا ما يستخدم عبارات تصلح لأن تكون سندا لنظرية تفويض السلطة التشريعية ، كقوله ، مثلا ، " تعطى الحكومة حق التشريع ويستخدم عبارات تصلح أن تكون سندا لنظرية تفويض المجالات مما يعنى أن مثل هذه العبارات لها عنده مفهوم واحد ،والقول بغير ذلك معناه إنصراف إرادة المشرع إلى إضفاء صفة القانون على المراسيم الاشتراعية فى بعض الأحيان ، والنظر إليها باعتبارها عملا إداريا فى أحيان أخرى فهل يعقل ذلك ؟

هذا السؤال لا يحتمل إلا إجابة واحدة هي النفي القاطع ، والقول بغير ذلك يصم المشرع بالفغلة وهو أمر يتنزه عنه ولم يقل به أحد .

أما عن مدى دستورية هذه النظرية ، فيمكن القول من الناحية الظاهرية البحتة ، أن القانون المرخص للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية بعبثباره قانون تفويض موضوعات لا يتعارض مع نصوص الدستور طالما أن الحكومة تنظم هذه الموضوعات بما لديها من سلطة لائحية عادية .

إلا أن الحقيقة غير ذلك ، حيث أن السلطة التنفيذية تنظم الموضوعات الواردة في قانون التأميل لا بما لديها من سلطة لائحية عادية ولكن بما أسند إليها من سلطة لائحية استثنائية تستطيع بموجبها الغاء أو تعديل قوانين قائمة ، مما يجعلها تساهم ، حقيقة وفعلا ، في وظيفة التشريع ، ويكون الهدف والحالة هذه من القول بهذه النظرية هو الالتفاف حول أحكام الدستور المانعة للتفويض التشريعي بما يصمها بعدم الدستورية .

ثالثا : نظرية تحديد الاختصاص

La théorie de la détermination de compétence

هذه هي الصياغة الثالثة لنظرية اتساع السلطة اللائحية ، وهي الصياغة التي اقترحها DUGUIT في مطوله للقانون الدستوري (١١٥) ، ورأما كافية لتفسير القوة القانونية للمراسيم الصادرة

(١١٥) راجع :

L. DUGUIT, *Traité de droit ...*, op.cit., pp. 747-753.

بناء على ترخيص من السلطة التشريعية .

ونقطة البداية عنده أنه يتحفظ على تسمية هذه الأعمال باسم *Decrets-lois* بالرغم من شيوع هذه التسمية وذلك لعدم دقتها ، وتفصيل ذلك أن التاريخ الدستوري احتفظ بهذه التسمية لتلك المراسيم الصادرة عن السلطة التنفيذية لتنظيم موضوعات ذات طابع تشريعي ، وذلك دون تدخل من البرلمان للترخيص بها أو للتصديق عليها ، أو لتلك المراسيم المتخذة في مسائل تدخل في المجال التشريعي بواسطة حكومة فعلية تكونت عقب قيام ثورة أو انقلاب ، وتجمع بين ممارسة السلطتين التشريعية والتنفيذية ، وذلك ، وهذا طبيعي ، دون تدخل من البرلمان لأنه ، بالفرض ، غير موجود .

أما عن المراسيم محل هذه الدراسة فهي تصدر عن السلطة التنفيذية بناء على ترخيص صريح من البرلمان وان كان ذلك لا يجعلها مشابهة للمراسيم الصادرة بدعوة من المشرع لتكملة بعض القوانين أو لبيان التفاصيل الخاصة بتنفيذها والتي يطلق عليها لوائح أو مراسيم تنفيذية (١١٦) .

(١١٦) راجع في ذلك :

R. C. DE MALBERG, Contribution à la théorie générale de l'Etat, T. 1, Paris, Sirey, 1920, P. 648.

حيث يرى أن هذه المراسيم هي مراسيم تنفيذية لقانون التاميل وتستمد الحكومة السلطة في اتخاذها من المادة الثالثة من القانون الدستوري لعام ١٨٧٥ التي منحت رئيس الجمهورية الاختصاص في تنفيذ القوانين .

ذلك أن هذه المراسيم تصدر بناء على قانون يخول الحكومة تنظيم مسائل لم يتعرض لها هذا الأخير ، ولهذا يتعذر القول بأنها تعتبر امتدادا له حيث أنها لم تصدر بقصد تكملة أحكامه أو إيراد تفاصيل تطبيقه أو تحديد أساليب هذا التطبيق .

وإذا كان DUGUIT يرفض النظر إلى المراسيم الاشتراعية باعتبارها لوائح تنفيذية للقانون المرخص باتخاذها ، فإنه يرفض اعتبارها صادرة بناء على تفويض تشريعي ، بمقولة أن أجهزة الدولة ، والبرلمان في ذلك مثل غيره ، ليست أصحاب أية حقوق بل لها فقط اختصاصات محددة بالقانون . وإذا كان من الضروري القول بأن امتيازات السلطة العامة هي حقوق ، فإن الدولة هي ، بوحدها فقط ، صاحبة هذه الحقوق ، أما عن أجهزتها المختلفة فإن كلا منها يمارس اختصاصات محددة لا يستطيع تعديلها ولا ، وهذا من باب أولى ، تفويض ممارستها إلى هيئة أخرى حيث أن من يملك هذا الحق هو صاحب فقط .

وعلى ذلك ليس بوسع البرلمان أن يفوض غيره في سن القوانين حيث أنه ليس صاحب هذا الحق ، إذ أنه طبقا لأحكام الدستور ، يمارس اختصاصا ليس له أن يعد له أو يحيل ممارسته لغيره .

ولكن كيف يمكن تفسير ما فعله المجلس النيابي حينما أذن للحكومة بإصدار هذه المراسيم ؟ يجيب DUGUIT على هذا السؤال بقوله إن المشرع أعطى للحكومة ، بموجب هذا القانون ، اختصاصا لائحيا لا يدخل ، عادة ، في صميم اختصاصها اللائحي ، تستطيع ، بمقتضاه ، تنظيم مسائل سبق للمشرع وأن نظمها بقوانين وذلك مع احتفاظها بصفاتها كسلطة إدارية ، فهي لا تحل محل المشرع حينما تصدر هذه المراسيم ، وبعبارة أخرى هذه الأجهزة لا تصدر عن مشرع وإنما عن السلطة التنفيذية .

ولم يفت صاحب هذا الرأي أن يرد على الاعتراض القائل بأن الفارق بين التفويض التشريعى وتحديد الاختصاص لا يتعدى الخلاف اللفظى بقوله إنه طبقا لنظرية التفويض التشريعى تحل الحكومة محل البرلمان فى ممارسة السلطة التشريعية المزعومة بنفس الشروط والأوضاع التى يمارسها فيها هذا الأخير مما يجعل هذه المراسيم محصنة أمام القضاء وهو ما لا يتفق مع أحكام مجلس الدولة ، فى حين أنه طبقا لنظرية تحديد الاختصاص ، فإن الذى حدث هو قيام المشرع بتوسيع الصلاحيات العادية للسلطة التنفيذية التى تظل محتفظة بصفتها هذه عند إصدارها لهذه المراسيم ولا تتحول إلى مشروع ، وبناء عليه تقبل هذه الأخيرة ، بصفتها أعمالا إدارية طبقا للمعيار العضوى ، الطعن بالإلغاء ويمكن الدفع بعدم مشروعيتها أمام القضاء .

هذه النظرية وإن كانت تسمح بتفسير أحكام القضاء الإدارى المتعلقة بالمراسيم الاشتراعية من حيث كونها أعمالا إدارية إلا أنها عاجزة ، كنظرية تفويض المجالات ، عن تفسير ما تتمتع به من قوة قانونية تمكنها من تعديل أو إلغاء القوانين الواردة فى قانون التأميل .

إضافة إلى ذلك ، إنها غير بعيدة عن المطعن الخاص بمخالفتها لأحكام الدستور على ما سبق بيانه بالنسبة للصياغتين السابقتين لنظرية امتداد السلطة اللائحية .

المطلب الثالث

نظرية وقف تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة
أولاً : مضمون النظرية :

(١) يفسر القائلون بهذه النظرية ، ومنهم BERTHELEMY RIVERO (١١٧) CHAPUS (١١٨) ، ما تتمتع به المراسيم الاشتراعية من قوة قانونية بوقف سريان مبدأ تدرج القواعد القانونية فى إطار العلاقة بين القانون واللائحة .

ونقطة البداية عندهم هى التأكيد على أن فشل الحلول التقليدية لهذه المشكلة يجد سببه فى أنها انطلقت من فكرة مسبقة هى وبالتحديد ، سمو القانون على اللائحة .

فتمسك أنصار نظرية التفويض التشريعى بهذا المبدأ قادمين إلى القول بأن المرسوم الاشتراعى يعدل القانون أو يلغيه لأنه يتمتع بقوة القانون ، وهى نتيجة لا تتفق مع معطيات القانون الوضعى .

وحرص أنصار نظرية توسيع السلطة اللائحية بصياغاتها المختلفة على ذات المبدأ دعاهم إلى القول بأن المرسوم الاشتراعى ، وهو عمل إدارى ، يعدل أو يلغى القانون لأن هذا الأخير جرد من صفته التشريعية ، وهو قول غير صحيح .

(١١٧) راجع :

H. BERTHELEMY et J. RIVERO, Cinq ans de réformes administratives, 1933-1938, Paris, Librairie A. ROUSSEAU, 1938, pp. 8-10.

(١١٨) انظر :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., pp. 994-996, et pp. 998-1002.

وهكذا لايجاد تفسير منطقي ومقبول للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية يجب التسليم بحقيقة القانون الوضعي كما هي دون تحوير وهي أن المرسوم الاشتراعي يبقى محتفظا بصفته كمرسوم وأن القانون الذي يعد له أو يلغيه هذا المرسوم يظل أيضا محتفظا بصفته كقانون .

أما عن قدرة الأول على تعديل الآخر أو إلغائه فتجد تفسيرها الموضوعي في أن المشرع ، بترخيصه للحكومة باتخاذ هذه المراسيم ، إنما يعلق لصالحها ، بالنسبة للمسائل التي يحددها في قانون التاميل وللمدة المقررة فيه ، تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة.

هذا القول قد يبدو ، لأول وهلة ، غريبا ، فكيف يمكن للبرلمان ، في دولة قانونية ، تعطيل سمو القانون على اللائحة وهو أحد فروع مبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يشكل دعامة أساسية لمبدأ الخضوع للقانون بمعناه الواسع ؟

ومع ذلك ، إن هذا الرأي لا غرابة فيها ولا شذوذ ، ويكفي أن نذكر في هذا المقام أن القضاء الإداري كرس إمكانية وقف سريان مبدأ سمو القانون على اللائحة في حالات لم يستند فيها تصرف الحكومة على إذن مسبق من البرلمان ، وهي النظرية المعروفة باسم نظرية الظروف الاستثنائية التي تجد أساسها في حكم مجلس الدولة الصادر في ١٩١٨/٦/٢٨ في قضية HERYRIES (١١٩) .

(١١٩) أنظر هذا الحكم والتعليق عليه في :

فإذا كان القانون الوضعى يقبل قيام الحكومة ، فى ظروف معينة ، بخرق قوانين وضعها المشرع دون إذن خاص منه ، فإن عليه ، من باب أولى ، أن يقر هذه الإمكانية فى الحالة التى يستند فيها تصرف السلطة التنفيذية إلى ترخيص مسبق من المجلس النيابى .

ثانياً : تقدير النظرية :

(١) تسمح هذه النظرية ، فى رأى القائلين بها ، بتقديم تفسير صحيح وكامل لمعطيات القانون الوضعى المتعلقة بالمراسيم الاشتراعية ، من حيث كونها خاضعة للنظام القانونى للأعمال الإدارية طالما أنها لم تتحول إلى قوانين عقب تصديق البرلمان عليها .

كما أن هذه النظرية تبرر تماماً رقابة المشروعية التى يمارسها الإدارى على مدى التزام هذه المراسيم الاشتراعية بالقيود والضوابط الواردة فى قانون التأهيل ، بحيث يكون له إلغاءها إذا خالفت شرطاً أو أكثر من الشروط الواردة فيه .

إضافة إلى ذلك ، إذا كان صحيحاً القول بأن الحكومة ليس بإمكانها ، بإنهاء المدة المحددة لاتخاذ المراسيم الاشتراعية ، تعديل هذه الأخيرة بموجب مراسيم عادية ، حتى ولو لم تخضع لتصديق البرلمان ، فإن ذلك لا يجد تفسيره فى أن هذه المراسيم الاشتراعية لها قوة القانون ، ولكن السبب يكمن فى أن الحكومة لا تستطيع أن تمتد إلى مالا نهاية فترة تطبيق قانون التأهيل وهو قانون محدود التطبيق من حيث الزمن .

وأخيراً ، لا - محل للإدعاء بأن هذه النظرية لا أساس لها من القانون الوضعى حيث أن الإرادة الصريحة أو الضمنية للمشرع لا تسمح بالقول بها ، فذلك مردود عليه بأن الأمر يتعلق هنا بتفسير

موضوعى للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية ، ولا شأن له بالإرادة الصريحة أو الضمنية للمشرع .

فى الحقيقة ، هذه النظرية تتمتع بمقارنة مع غيرها من النظريات السابق التعرض لها ، بالكثير من الواقعية إذ أنها تسلم بالقانون الوضعى ، كما هو ، وتبحث عن تفسير يتفق مع معطياته ، مستهدية فى ذلك بحالة مماثلة كرسها القضاء الإدارى وهى حالة الظروف الاستثنائية .

(٢) ولكن هل قانون التأهيل ، باعتباره موقفا لمبدأتدرج القواعد القانونية فى إطار العلاقة بين القانون واللائحة ، بمنأى عن الطعن بعدم الدستورية ؟

(١٢١)

ذهب بعض الفقه ومنه PINTO (١٣٥) CHAPUS ، اللذين عرضا للمسألة فى إطار دستورى الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، إلى أنه لا يوجد فى النصوص الدستورية ما يحول بين البرلمان وتعليق مبدأ سمو القانون على اللائحة لصالح الحكومة ، بما هو محظور عليه هو تفويض جانب من السلطة التشريعية إلى هذه الأخيرة .

هذا القول ، لا يوجد ما يمنع اعتماده فى إطار الدستور اللبنانى حيث أن المادة ١٦ منه تقرر حصر ممارسة السلطة التشريعية بيد مجلس النواب فقط ، ولا تتعلق بمنع شئ آخر .

(١٢٠) أنظر :

R. PINTO, La loi du 17 aout..., op.cit., p. 533 et pp. 536-541.

(١٢١) راجع :

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., p. 999.

قد يعترض على ذلك بالتساؤل : ألا يعنى الترخيص للحكومة بتعديل أو بإلغاء أحكام بعض القوانين بواسطة مراسيم ، أما كان الوصف المعطى لهذا الترخيص ، أن المشرع يسند لهذه الأخيرة ممارسة اختصاص ، وإن لم يكن ، بسبب أحكام القضاء الإدارى ذا طابع تشريعى ، إلا أنه يتشابه معه كثيرا ؟

فحينما تصدر الحكومة مرسوما تعلق بموجبه تطبيق قانون ما ، فإنها تتصرف بصفتها سلطة إدارية ، ولكنها كما لو كانت مشرعا ، وحينما يؤذن لها بإلغاء أو بتعديل قانون ما ، فإنها توضع ، بحكم ذلك ، فى موضع المساواة مع البرلمان حيث أنها تقوم بعمل يقتصر القيام به ، فى الأوقات العادية ، على البرلمان وحده .

وهكذا مع احتفاظها بصفتها كسلطة إدارية وبتأخذها لمراسيم ، وهى أعمال إدارية ، فإن السلطة الإجرائية تقوم بدور المشرع .

وبعبارة أخرى ، إن قانون التأميل ، حتى مع التسليم بأن أثره مقصور على وقف تطبيق مبدأ سمو القانون على اللائحة ، لا يخلو من مطعن عدم الدستورية .

غير أن هذا الاعتراض ، على ما به من وجاهة ، يستند على تحليل مجرد لنصوص قانون التأميل ويفغل ، وهذا هو المآخذ الجوهري عليه ، الظروف والملابسات التى صاحبت الترخيص للحكومة باتخاذ هذه المراسيم ، وهى ظروف تتميز بطابعها الاستثنائى وغير العادى (١٢٢) .

ومكذا ، يبرر أنصار هذه النظرية دستورية الترخيص للحكومة
اتخاذ مراسيم اشتراعية بوجود مشروعية دستورية عليها للأزمات (١٢٣)
، une supra - Constitutionnalité de crises
أيا كانت طبيعتها : اقتصادية ، سياسية ، اجتماعية ،
تتجاوز الأحكام المنصوص عليها في الدستور ، وتسمح لبعض
القوانين العادية بمخالفة هذه الأحكام موازية لنظرية الظروف
الاستثنائية التي كرسها القضاء الإداري .

هذه المشروعية الاستثنائية تجد أساسها فيما يقره المواطن
العادي ، الذي يعبر رأيه عن الاتجاه السائد بين أفراد المجتمع الذي
من أجل حماية مصالحهم وضع القانون ، عندما يسأل عن رأيه في
مخالفة القانون المرخص للسلطة التنفيذية باتخاذ مراسيم اشتراعية
لحرفية نصوص الدستور ، فإن إجابته ستكون على الأرجح ،
كالتالي : إذا كان الترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية
ضروريا لانقاذ البلاد من الأزمة الفارقة فيها ، فلا تهم المخالفة
الدستورية .

هذا هو الأساس الذي انطلق منه القاضى الإدارى ليشيد نظرية
الظروف الاستثنائية التى تكرر الرأى الغالب بين الأفراد الذين
يفضلون حماية مصالحهم والمحافظة عليها بغض النظر عن الثمن
المدفوع من الناحية القانونية .

(١٢٣) راجع فى هذه الفكرة

R. CHAPUS, La loi d'habilitation ..., op.cit., pp. 1000-10002.

وهي الفكرة التي كان سيكرسها القضاء الدستوري ، فيما لو كانت هناك رقابة على دستورية القوانين ، باعتبار أن الغاية الأسمى لكل نظام قانوني هي المحافظة على المجتمع الذي يحكمه وضمان رفاهية أبنائه عملا بالقاعدة العليا الكائنة في قمة النظام القانوني والمبنية على رفاهية الشعب La salut du peuple (١٢٤) .

ولكن هل تصلح هذه الفكرة ، أي فكرة الظروف الاستثنائية لتبرير الترخيص للحكومة بإصدار مراسيم اشتراعية في لبنان ؟

اجابة على هذا السؤال ، يلاحظ ، أولا ، أن الحكومات اللبنانية المتعاقبة تشير ، دائما ، إلى هذه الفكرة لتبرر طلبها التصريح لها باللجوء إلى المراسيم الا اشتراعية .

وهكذا ، جاء في البيان الوزاري لحكومة إميل إده ، وهي أول حكومة تطلب الترخيص لها بإصدار مراسيم اشتراعية ، ما نصه " إنه بالنظر إلى الظروف الاستثنائية ولأجل الإسراع في العمل ، ترى الحكومة أنه لا يمكن عمليا تحقيق مثل هذا البرنامج إلا بالاتجاه إلى تدبير استثنائي هو إصدار مراسيم اشتراعية " (١٢٤ مكرر).

(١٢٤) يبدو أن المجلس الدستوري ، بتأكيد على وجود " مبادئ ذات قيمة دستورية "

principes à valeur constitutionnelle خارج إطار النصوص الدستورية لم يكن بعيدا عن تبني أساس الفكرة المشار إليها في المتن .
راجع في ذلك :

J. RIVERO, La Conseil Constitutionnel et les libertés, Paris, Economica, 1984, P. 173.

(١٢٤ مكرر) راجع نص البيان في : الدكتور يوسف قزما خوري ، مشاريع الإصلاح والتسوية .. ، الجزء الأول ، المرجع السابق ، ص ١٤ .

وهو نفس التبرير الذى ذكره البيان الوزارى لحكومة الأمير خالد شهاب حيث جاء به " ... أمام الحكومة قضايا هامة جدا ترى من الضرورى معالجتها حالا لأن الرأى العام - الذى كان هذا العهد وليد ثورته وجهاده - يتطلب إنجازها بأسرع ما يمكن من الوقت تحقيقا للإصلاح المنشود ، ولما كان هذا الأمر لا يتم إلا بمنح الحكومة سلطات استثنائية تمكنها من مباشرة العمل فورا فى جو هادئ مطمئن فإننى أطلب إلى مجلسكم الموقر إعطاء حكومتى حق إصدار المراسيم الاشتراعية لمدة ستة أشهر منحصرا بالقضايا التالية " (١٢٥)

ويلاحظ ، ثانيا ، أن موافقة النواب على الترخيص للحكومة باتخاذ هذه المراسيم جاءت مستندة على ضرورتها لمواجهة الظروف الاستثنائية التى أشارت إليها هذه الأ خيرة .

ففى ردها على بيان حكومة اميل اده ، تشير اللجنة البرلمانية فى تقريرها إلى أن الأزمة الوظيفية وطلب الأمة للزوم التوفير فى ميزانية الخزينة لإمكان إحياء المشاريع العامة يقضيان بسرعة العمل لانقاذ الهيكل الحكومى من هذا المازق ولا سبيل لإنقاذه وإرضاء الرأى العام " إلا بالترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية " (١٢٦) .

ولقد تبنى النواب ، بصفتهم الفردية ، فكرة الظروف الاستثنائية كأساس للترخيص للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، وهكذا أعلن البعض أنه " لما كانت البلاد اللبنانية بحالة استثنائية وكان من واجب كل فرد مناشد أزر السلطة التنفيذية لإصلاح الحالة ، فإننى أرى إذا أعطينا الحكومة الحق بإصدار

(١٢٥) المرجع المشار إليه فى الهامش السابق ، ص ١٣٠ .

(١٢٦) المرجع السابق ، ص ٢٤ .

المراسيم الاشتراعية ، لا يعد عملنا هذا خروجاً على الدستور أو عبثاً بحقوق الأمة " (١٢٧) وذلك عملاً بالقاعدة الأصولية " الضرورات تبيح المحظورات " (١٢٨) .

بل إن النواب الذين رفضوا منح الحكومة الإذن بإصدار هذه المراسيم لم يفعلوا ذلك قناعة منهم بأن هذا الإذن غير دستوري حتى ولو استند إلى حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية ، وإنما لأنهم لم يوافقوا الحكومة في تقديرها الخاص بوجود مثل هذه الحالة ، أى إنهم يسلّمون ضمناً بأن الظروف الاستثنائية تبرر هذا الترخيص من الناحية الدستورية ، إلا أن رفضهم يكمن سببه في أنهم لا يرون ، كما نرى ما الحكومة ، أن هذه الظروف موجودة (١٢٩) .

هذه الملاحظة ، على ما يرى الباحث ، بها جانب كبير من الصحة ، فقد أسرفت الحكومة ، ولم يعارضها المجلس في ذلك ، في الإشارة إلى فكرة الظروف الاستثنائية لطلب إذن مجلس النواب باتخاذ مراسيم اشتراعية ، وكانت النتيجة هذا الكم الهائل من المراسيم الاشتراعية الذي حل محل القوانين البرلمانية (١٣٠) ، والذي لا تبرره ، مطلقاً ظروف استثنائية ؟

فما هي الظروف الاستثنائية التي صدرت لمواجهة المراسيم التالية مثلاً ؟ :-

(١٢٧) هذا ما أعلنه النائب سامي كتعمان في معرض موافقته على منح الحكومة الترخيص باتخاذ مراسيم اشتراعية ، المرجع السابق ، ص ٢٩ (١٢٨) أنظر بيان النائب فؤاد الخوري الذي ألقاه بمناسبة طلب حكومة الأمير خالد شهاب الإذن لها باتخاذ مراسيم اشتراعية ، الدكتور يوسف قزماخوري ، مشاريع الإصلاح ، المرجع السابق ، ص ٨٤١ (١٢٩) أنظر مثلاً بيان النائب عبد الله اسحق ، الدكتور يوسف قزماخوري ، مشاريع الإصلاح ، ... ، المرجع السابق ، ص ٤٩ - ٥٠ (١٣٠) راجع في ذلك : الدكتور محسن خليل ، الطائفية ... ، المرجع السابق ، ص ٦١٦ - ٦١٨ .

- المرسوم الاشتراعى رقم ٥ بتاريخ ١٩٣٠/٢/٣ بإدخال نظام القضاء المستعجل فى لبنان .
- المرسوم الاشتراعى رقم ٦ بتاريخ ١٩٥٢/١٠/٤ المتعلق بتعديل قانون الانتخاب .
- المرسوم الاشتراعى رقم ١٤ فى ١٩٥٣/١/٦ المتعلق بمجلس شورى الدولة .
- المرسوم الاشتراعى رقم ١١٤ فى ١٩٥٩/٦/١٢ بإنشاء مجلس الخدمة المدنية .
- المرسوم الاشتراعى رقم ١١٥ فى ١٩٥٩/٦/١٢ بإنشاء مجلس التفيتش المركزى .

وعلى ذلك ، يرى الباحث أنه ، مع التسليم بصلاحيه فكرة الضرورة أو الظروف الاستثنائية كأساس دستورى لترخيص مجلس النواب للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية ، من الضرورى " تقنين " هذه الفكرة دستوريا بحيث يمتنع على البرلمان أن يكون " سيذا " فى تقديره لوجوده هذه الحالة .

فالممارسات البرلمانية أثبتت ، على ما لاحظ الدكتور جان باز ، أن البرلمان كان يستجيب دائما لطلب الحكومة لترخيص لها باتخاذ مراسيم اشتراعية " تهريا من المسئولية وخوفا من تسويد وجهه (١٣١) ، بالرغم من تعارض هذه المراسيم مع الأسلوب الديمقراطى فى وضع القوانين ، وهو الأسلوب الذى يفترض تدخل ممثلى الشعب ونوابه فى جميع مراحل إعداد القوانين وإقرارها وتعديلها وإلغائها (١٣٢) ، الأمر الذى كان يحتم ، على العكس من ذلك ، الترخيص بها فى أضيق الحدود وبالقدر الضرورى لمواجهة

(١٣١) راجع : الدكتور جان باز ، الوسيط فى القانون الإدارى ، المرجع السابق ، ص ٤١٣ .
(١٣٢) راجع :

الظرف الاستثنائى ، وعدم الإذن بها فى حالة عدم وجود مثل هذه الظروف . كل ذلك تحت رقابة المجلس الدستورى المنشأ بالمادة ١٩ معدله من الدستور .

خاتمة :

مع غيبة التنظيم الدستورى للمراسيم الاشتراعية فى القانون اللبنانى ، حاول الباحث ، عبر صفحات هذه الدراسة ، استخلاص عناصر نظامها القانونى انطلاقا من التشريعات المرخصة للحكومة باتخاذها ، مع محاولة تفسير هذا النظام على هدى ما اقترحه الفقه ، فى فرنسا وفى مصر من نظريات لتفسير الأعمال المماثلة لهذه المراسيم .

ولقد كشفت هذه الدراسة أن المشرع اللبنانى لا يعطى للسلطة الإجرائية ترخيصا " مفتوحا " باتخاذ هذه المراسيم وقتما تشاء وفى الموضوعات التى تحددها ، ولكنه يخضعها ، عندما يأذن لها بإصدارها ، لقيود عديدة : عضوية وموضوعية وزمنية وإجرائية ، وهو بذلك لا يبتعد كثيرا عن الشروط التى وضعها المشرع الدستورى فى كل من فرنسا فى دستور سنة ١٩٥٨ ومصر فى دستور سنة ١٩٧١ ، والتى يتعين على المشرع احترامها عند الترخيص للسلطة التنفيذية باتخاذ الأعمال المماثلة للمراسيم الاشتراعية وهى الأوامر فى فرنسا ، واللوائح التفويضية فى مصر .

فما الذى يحول ، والأمر كذلك ، بين المشرع الدستورى وتكريس هذه الشروط بنص دستورى صريح حتى يكون المشرع اللبنانى أكثر حرصا على احترامها . تحت رقابة المجلس الدستورى ؟

إضافة إلى ذلك ، كشفت الدراسة عن تصور نظرية التفويض التشريعى ونظرية اتساع السلطة التنظيمية عن تقديم تفسير مقبول للقوة القانونية للمراسيم الاشتراعية ، ناهيك عن مخالفة القول بهما لأحكام الدستور .

هذا ، وعلى العكس من نظرية تعليق مبدأ سمو القانون على اللائحة الذى يملكه المشرع إذا دعت إلى ذلك ظروف استثنائية طارئة

غير أن الممارسة البرلمانية كشفت ، فى الكثير من الأحيان ، عن تهاوى المشرع اللبنانى عن هذا الاعتبار الجوهرى ، مما جعله يأذن للحكومة باتخاذ مراسيم اشتراعية دون أن تكون ثمة ضرورة موضوعية تدفعه إلى ذلك .

لذلك يرى الباحث ضرورة تكريس الدستور اللبنانى ، كما فعل نظيره المصرى ، لنظرية الضرورة كأساس لمنح الترخيص بإصدار هذه المراسيم على أن يكون هذا الترخيص ، من حيث موضوعه ومدته ، متناسبا مع الظرف الاستثنائى الذى دعا إليه ، كل ذلك تحت رقابة المجلس الدستورى .

هذا وباللله سبحانه وتعالى التوفيق ،،

