

الوزير بالوكالة ونطاق صلاحياته وفقاً لمبادئ النظام الدستوري اللبناني

د. فوزت فرحات (*)

هي المرسوم الصادر بتاريخ ٢٩ تموز ٢٠٠٥ رقم ١٤٩٥٤ والذي تضمن تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الأصليين، ونصت المادة الأولى من هذا المرسوم على ما يلي: «يعهد إلى كل من السادة الوزراء التالية أسماؤهم بمهام الوزارة المذكورة تجاه اسمه وذلك عند غياب الوزير الأصلي لأي سبب كان»^(١). ويبدو من صياغة هذه المادة أن المرجع الدستوري الذي اصدر هذا المرسوم

أثيرت حديثاً في لبنان مشكلة إطار ونطاق تطبيق الصلاحيات التي يمكن أن يمارسها الوزير بالوكالة، وهل تشمل كافة صلاحيات الوزير الأصلي لذات الحقيبة الوزارية، أم أن صلاحيات الوزير بالوكالة تقتصر فقط على تصريف الأمور العاجلة أو العادية دون الصلاحيات السياسية والإدارية الكبرى والهامة للوزير الأصلي؟. كانت الظروف الداعية لإثارة هذه المشكلة،

(*) أستاذ في كلية الحقوق - الجامعة اللبنانية.

(١) إن مسألة الوزير بالوكالة تطرح استقالة وزراء طائفة كبرى في ١١/١١/٢٠٠٥. ويمكن الإشارة في هذا المجال إلى التالي: بهذه الاستقالة والإصرار عليها لمدة طويلة أصبحت الحكومة من دون مشاركة ولو وزير واحد عن المذهب الذي استقال الوزراء الذي يمثلونه. وما جرى ان الوكالة عن هؤلاء الوزراء أُنيطت بوزراء من مذاهب أخرى، لتعذر وجود ولو وزير واحد من مذهب هؤلاء الوزراء في الحكومة. وبهذا اصبح الوضع الحكومي يتناقض مع الفقرة - ي - من مقدمة الدستور بنصها على أن «لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك» وللفقرة «أ» من المادة ٩٥ - دستور بنصها على أن «تمثل الطوائف بصورة عادلة في تشكيل الحكومة». ولذلك فإذا كانت الوكالة مشرعة في التوزير بالوكالة، إلا أن هذا التشريع ليس مطلقاً الى حدود أن يكون مسقطاً للنصوص الدستورية ومفاهيمها. وما تجدر الإشارة اليه هنا أن القول بعدم قبول استقالة الوزراء الخمسة بعلق مفاعيل الأحكام الدستورية المشار إليها سابقاً هو في غير محله، فاستقالة الوزير من الحقوق الشخصية التي ليس لمجلس الوزراء اتخاذ موقف في شأنها، إنما عليه أخذ علم بالاستقالة فقط. فالدستور نص على أحكام لإقالة الوزير وترك الاستقالة خاضعة لإرادة الوزير تحديداً. ولذلك فإن رفض الاستقالة من مجلس الوزراء هو بمثابة الخرق الدستوري بحد ذاته، كونه قد أعطى صلاحيات لمجلس الوزراء ليست منوطة به.

عنها وزيرها الأصيل بجانب كونه وزيراً أصيلاً بالنسبة لوزارته الأصلية طبقاً للتشكيل الوزاري. ومن الممكن أن يكون الوزير بالوكالة، وزير دولة بدون حقيبة وزارية يلحظه التشكيل الوزاري، لمعاونة رئيس الوزراء في مهام يحددها. ومن المتصور أيضاً أن يكون الوزير بالوكالة نائباً للوزير الأصيل (نائب وزير) في تشكيل الوزارة، ونسارع إلى القول بأن النظام الدستوري اللبناني لا يعرف نظام نائب الوزير الذي قد يلحق في إحدى الوزارات الهامة، ويحضر اجتماعات مجلس الوزراء، وهو ما أخذ به الدستور المصري العام ١٩٧١ على سبيل المثال، لكن بقي هذا النص بدون تطبيق عملي حتى الآن.

وما يجري عليه العمل في لبنان، وكذلك في فرنسا أن يكون الوزير بالوكالة يتطابق مع الصورة العادية المشار إليها أعلاه، وهو أن يعين بالوكالة على رأس إحدى الوزارات لغياب وزيرها، مع كونه أصلاً وزيراً أصيلاً لوزارة أخرى طبقاً للمرسوم الصادر بتشكيل الحكومة. ونظام الوزير بالوكالة، جرى عليه العمل في لبنان قياساً على نظام الوكالة في الوظيفة التي قنّنها نظام الموظفين اللبناني الصادر بالمرسوم الاشتراعي رقم ٥٩/١١٢ والمعدل في المادتين ٤٤ و ٤٥ منه.

ويلاحظ أن المشرع الفرنسي لم يقنن هذا النظام في تشريع الموظفين، بل جرى عليه العمل تطبيقاً أو نزولاً على مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام، الذي يقضي أنه عند غياب الأصيل في الوظيفة أو حالة شغورها تقدم السلطة المختصة بتعيين الأصيل بتوكيل موظف آخر في شغل وظيفة الأصيل بجانب وظيفته الأصلية. ويكون للوكيل حق ممارسة كافة صلاحيات الموظف الأصيل لحين عودته بعد غياب أو لحين شغل الوظيفة الشاغرة. ويفهم من ذلك أن الوكالة في الوظيفة العامة هي

(مجلس الوزراء بموافقة رئيس الجمهورية) قد اعتنق وجهة النظر الأولى وهي التي تسود في الفقه والاجتهاد الفرنسي، والتي تعطي للوزير بالوكالة كافة صلاحيات الوزير الأصيل في الوزارة المسندة إليه دون تضييق وحصر بما يسمى الأعمال الجارية أو تصريف الأعمال العاجلة فقط.

ومن ناحية أخرى، ظهرت وجهة نظر ثانية ترى ضرورة حصر مهام الوزير بالوكالة بالأعمال الجارية أو العاجلة (أو العادية) فقط، دون شمولها للصلاحيات الهامة والأساسية للوزير الأصيل الغائب بصورة مؤقتة لأي سبب كان. وتؤسس هذه النظرية على خصوصية الوضع الدستوري اللبناني عن الوضع الدستوري الفرنسي، بما يحول دون القياس في هذا الشأن على ما يأخذ به الفقه والاجتهاد في فرنسا.

(د. محفوظ سكيّنة - الصلاحيات الدستورية للوزير بالوكالة - مجلة الحياة النيابية عدد ٦١ / ٢٠٠٦ ص ٢٣).

وقبل أن ندلي بوجهة نظرنا في هذه المشكلة والترجيح بين هاتين النظرتين سنعرض أولاً لمفهوم الوزير بالوكالة بشكل عام وفي لبنان على وجه الخصوص ثم نعرض ثانياً لرأينا في مسألة صلاحيات الوزير بالوكالة.

القسم الأول:

مفهوم الوزير بالوكالة وفي لبنان على وجه الخصوص

عندما نكون إزاء وزارة ما، وغاب عنها وزيرها الأصيل لأي سبب من الأسباب وأصبحت شاغرة. فإن مبدأ دوام سير المرافق العامة أو دوام سير أعمال الوزارة يقتضي تعيين وزير آخر على رأسها، ويكون عادةً أحد الوزراء الآخرين في تشكيل الحكومة بحيث يصبح وزيراً بالوكالة بالنسبة للوزارة التي غاب

La continuité est de l'essence du service public... la grève est en contradiction direct avec la notion même du service public... la grève même quand elle n'est pas réprimée pénalement, est un moyen révolutionnaire auquel il leur es interdit de recourir... C.E.7 août 1909 winkell, Rec 826 et 1296 concl. Tardieu.

La jurisprudence sanctionne tout manquement à un fonctionnement régulier du service considérant que la grève est un moyen révolutionnaire une rupture du contrat de fonction publique winkell Precité... et qu' en se mettant en grève, les agents préposés au service public, se placent eux-mêmes par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements.

C.E. D^{lle} Minaire 22 octobre 1937 Rec. p843; S. 1940.3.13 Concl Lagrange.

ثم تأكد هذا الاتجاه بحكم Dehaene الذي أوجب بأن لا تبقى الوظيفة العامة شاغرة أو معطلة: شاغرة بناء على غياب أو انتهاء ولاية شاغلها أو معطلة بإضراب يشل الخدمات المفترض أن تؤديها للمواطنين (C.E. 7 juillet 1950, Dehaene,GAJA).

ولذلك فحتى لو تصورنا أن نظام الموظفين في لبنان لم يأخذ بنظام الوكالة صراحة، فإنه يمكن بل يجب أن تطبق أحكامها بناءً على ضرورات الواقع لسد الفراغ الإداري، وتحقيقاً لاستمرار خدمات الإدارة للمواطنين، أي نزولاً على مبدأ دوام سير المرافق العامة.

إن نفس الأمر وذات الحكمة، تتجلى برأينا في نظام الوزير بالوكالة، فإزاء غياب أحد الوزراء الأصليين في الوزارة لأي سبب كان أو بسبب استقالته أو إقالته أو توقفه عن عمله لأي سبب سياسي، هناك حالة ضرورة تتمثل في ضرورة احترام مبدأ دوام سير المرافق العامة، ويتجلى هذا المبدأ هنا بصورة دوام سير المؤسسات الدستورية.

فالمؤسسة الحكومية لا يمكن أن تعمل إلا بكامل أعضائها من الوزراء، الذين كل منهم في

بطبيعتها نظام مؤقت لتحقيق انتظام المرفق العام وعدم توقفه.

أ - مفهوم الغياب أو شغور الوظيفة أو الوزارة: في نظام الوكالة في الوظيفة العامة.

حالتا غياب الموظف الأصيل أو شغور الوظيفة تنطبق منطقياً على حالة الوزير بالوكالة، فالغياب يعني الانقطاع المؤقت عن ممارسة الوظيفة من جانب الموظف الأصيل لأي سبب كان مثل المرض أو السفر للخارج أو الإجازة، بينما شغور الوظيفة يشمل عدم وجود شاغلها الأصيل إما لانتهاء ولايته بالاستقالة أو بوفاته، يُضاف إليهما إقالة الموظف (أو فصله) أو وضعه بالتصرف، وعدم تعيين موظف آخر بدلاً عنه. وهو ما يمكن أن ينطبق أيضاً بالقياس على الوزير بالوكالة الذي قد يشغل وزارة غير وزارته بعد إقالة الوزير الأصيل بمرسوم أو بسحب الثقة منه بقرار من مجلس النواب بالأغلبية، أو بإقالته بمرسوم صادر عن مجلس الوزراء كحالة الوزير جورج افرام (بموجب المرسوم رقم ٣٩٢٠ تاريخ ١/٨/١٩٩٣)

[مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ٣/١/١٩٩٥ - جورج افرام/ الدولة - رئيس الجمهورية - رئيس مجلس الوزراء - م.ق.إ. ١٩٩٦ ص ١٩٤].

لكن نظام الوزير بالوكالة وإن كان يتماثل في نقاط عديدة مع نظام الوكالة في الوظيفة العامة (A)، إلا أنه يتميز عنه في نقاط كثيرة (B).

(A) - نقاط التماثل بين هذين النظامين:

تأتي هذه النقاط بمعظمها من حكمة الأخذ بكليهما وهي النزول على مقتضيات مبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام. هذا المبدأ القانوني العام الذي قرره اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي منذ وقت بعيد في حكم Winkell لعام ١٩٠٩ في خصوص تحريم إضراب الموظفين العموميين:

الدستور المكتوب. لأن هذا الأمر أصبح من مقتضيات ضرورة سير المرافق العامة وبالتالي ضرورة انتظام سير المؤسسة الحكومية.

وفي هذا الصدد، شدد المجلس الدستوري الفرنسي على صحة الوكالة التي يعطيها رئيس الوزراء لأحد الوزراء أعضاء الحكومة، رغم غياب النص:

6. Considérant qu'en conférant, par décret en date du 14 décembre 1989, à M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports la charge d'assurer l'intérim de M. Michel Rocard, Premier ministre, pendant l'absence de ce dernier, le Président de la République a, ainsi que l'y habilite l'article 5 de la Constitution, pris les dépositions nécessaires pour assurer la continuité de l'action gouvernementale; que, sur le même fondement et pour des motifs analogues, le décret individuel chargeant un ministre de l'intérim du Premier ministre produit effet immédiatement sans attendre sa publication au Journal officiel C.C. n°89-269 du 22 janvier 1990 - RFDA 1990 p. 406 Note Bruno Genevois RFDA 1990 p. 143.

وجاء موقف المجلس الدستوري مؤيداً لاجتهاد الجمعية العامة لمجلس الدولة الفرنسي C.E. Ass. 31 octobre 1980, Fédération de l'Education nationale, Rev. dr. publ. 1981, p. 449)

وفي تعليقه على اجتهاد المجلس الدستوري كتب

Bruno Genevois Sans doute l'intérim du Premier ministre n'est-il pas expressément prévu par le texte constitutionnel. Mais cette notion n'en est pas moins une des composantes de notre droit public tirant sa raison d'être du principe de continuité des services publics, lequel est un principe de valeur constitutionnelle (cf. not. la décision n°79-105 DC, 25 juill. 1979, Rec. Cons. constit., p. 33; L. Favoreu, L. Philip, Grandes décisions du

وزارته يشاركون في تنفيذ السياسة العامة الحكومية أو برنامج الوزارة الذي وافق عليها البرلمان حينما منح الثقة للحكومة من أجل تنفيذه. الأمر الذي يقتضي تعيين وزيراً بالوكالة لقيادة الوزارة التي غاب وزيرها الأصلي لأي سبب كان، ونحن نعلم أن المجلس الدستوري الفرنسي وكذلك المجلس الدستوري اللبناني وأيضاً مجلس الشورى قد أعلنوا القيمة الدستورية لمبدأ دوام سير المرافق العامة بانتظام فأصبح مبدأ قانوني عام في المجال الإداري، ثم ارتقى في ذات الوقت ليصبح مبدأ عاماً دستورياً في المجال الدستوري.

راجع ش.ل. قرار رقم ٢٥ - تاريخ ٢٠ / ٩٦ / ١ - غصوب / بلدية بكفيا - م.ق.إ. ١٩٩٨ ص ٢٩ C.E. 13 juin 1980 dame bonjean, Rec. p274.

المجلس الدستوري قرار رقم ٤ / ٢٠٠٠ تاريخ ٢٢ / ٦ / ٢٠٠٠ المتعلق بإبطال القانون رقم ٢٢٨ تاريخ ٣١ / ٥ / ٢٠٠٠ المجلس الدستوري قرار رقم ١ / ١٩٩٩ تاريخ ٢٣ / ١١ / ١٩٩٩ المتعلق بمراجعة إبطال القانون رقم ١٢٧ تاريخ ٢٥ / ١٠ / ١٩٩٩.

C.C.n°105 DC du 25 juillet 1979, Droit de grève à la radio et à la télévision, AJ 1980, 191; C.C.n°108 DC du 22 juillet 1980, contrôle des matières nucléaires; C.C.n° 230 DC du 28 juillet 1987, Mesures d'ordre social R.D.P.1988 p1315; C.C.n° 336 DC du 27 Janvier 1994, statut de la magistrature, R.F.D.C 1995, p155

B - مواطن الاختلاف مع نظام الوكالة في الوظيفة العامة:

تطبيقاً لما خلصنا إليه أعلاه، لا يغدو غريباً أن نجد نظام الوزارة بالوكالة مكرساً بالعرف الدستوري سواء أكان ذلك في لبنان أم في فرنسا، أم في كثير من الأنظمة البرلمانية الأخرى، دونما حاجة إلى نص صريح في

التلقائي الحرفي لقواعد الوزير بالوكالة على قواعد الوكالة في الوظيفة العامة، لأنه إذا كانت الحكمة بالفعل واحدة إلا أن المجالين مختلفين وهذا يعني أنه لا يمكننا مجازة ما تفضّل به الدكتور محفوظ سكيّنة في حصر استخدام نظام الوزير بالوكالة ضمن الأطر المستقاة من الوكالة في الوظيفة العامة، وهي فقط الغياب المؤقت أو شغور الوظيفة الوزارية بالاستقالة أو الوفاة (أو الإقالة). لأن القياس على الوكالة في الوظيفة العامة الإدارية هو قياس مع الفارق كما أشرنا أعلاه.

ومن ثم فإنه من الممكن سياسياً تطبيق نظام الوزير بالوكالة في حالة توقف الوزير الأصيل عن ممارسة عمله الوزاري لأسباب سياسية كما حدث في الظروف اللبنانية، لأنه وإن كان لا يوجد شغور قانوني للوظيفة بالمعنى الإداري، إلا أن هناك شغوراً فعلياً وسياسياً للوظيفة الوزارية لأنه هناك واقعياً فراغ وزاري لا بد من ملئه وتغطيته بتعيين وزير بالوكالة إلى حين تحسن الأوضاع السياسية.

وأيضاً نحن في ذات المنطق الذي نراه، لا نؤيد عدم دستورية أو عدم شرعية عمل الوزير بالوكالة ومرسوم تعيينه باعتبار أن الوزير الأصيل قائم نظرياً، لأننا في المجال السياسي الوزير غير موجود واقعياً لعدم ممارسته لعمله، فالضرورة التي من أجلها يوجد نظام الوزير بالوكالة تقتضي إصدار مرسوم به لتحقيق حسن سير المرفق العام الحكومي (الدستوري). كذلك لا يمكن حصر مدة الوزير بالوكالة في المدة الوجيزة المؤقتة التي اشترطها اجتهاد مجلس شورى الدولة في الوكالة في الوظيفة العامة، طالما كانت الضرورة الدستورية مازالت قائمة، والقياس مع الوكالة في الوظيفة العامة هو قياس مع الفارق لاختلاف المجال الدستوري والسياسي عن المجال الإداري.

Conseil constitutionnel, Sirey, 1989, 5e éd., p. 379).

Une fois reconnue la possibilité de l'intérim du Premier ministre, se posait la question de la définition des pouvoirs du ministre appelé à exercer cet intérim.

Le Conseil constitutionnel ne s'est pas arrêté à cette argumentation, comme cela ressort du 8e considérant de la décision commentée qui énonce que M. Jospin «possédait l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui était confiée à titre intérimaire».

Une semblable motivation est très proche de la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'un ministre assurant l'intérim d'un autre ministre «possédait ainsi l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui était confiée à titre intérimaire» (Cons. d'Et. 29 janv. 1965, Mollaret, Lebon, p. 61).

C.C. n°89-269 du 22 janvier 1990 - RFDA 1990 p. 406 Note Bruno Genevois RFDA 1990 p. 143

لذلك فإننا نعتقد جازمين بأنه ليس صحيحاً قانونياً القول بأن نظام الوزير بالوكالة هو تطبيق لنظام الوكالة في الوظيفة العامة. فنحن لسنا هنا في مجال القانون الإداري الأدنى درجة بل في مجال النظام الدستوري والقواعد الدستورية الأعلى، والأعلى كما هو معروف لا يمكن أن يكون تطبيقاً لقاعدة أدنى بل العكس هو الممكن قبوله قانوناً، وهو ما يؤكد أننا في نظام الوزارة بالوكالة نطبق مبدأ عاماً دستورياً هو ضرورة انتظام سير المؤسسات الدستورية، وهي ذات الحكمة التي من أجلها ظهر مبدأ الوكالة في الوظيفة العامة. فالقاسم المشترك وحكمة كل من النظامين، هو مبدأ انتظام المرافق العامة الإدارية في مجال الوظيفة العامة، ومبدأ انتظام سير المؤسسات الدستورية في المجال الدستوري الأعلى.

لذلك، ونتيجة لما تقدم لا يجوز القياس

السلطة بغياب أحد الوزراء، لذلك استقر العرف الدستوري والتعامل الحكومي على إصدار مرسوم تعيين الوزراء بالوكالة لممارسة مهام الوزير الأصيل، وهذا الاستقرار لم تشذ عنه أي حكومة منذ العام ١٩٩٢ وحتى صدور المرسوم الأخير لعام ٢٠٠٥، ومن نماذجها نذكر:

- مرسوم رقم ٢٩٠٢ تاريخ ١١/١١/١٩٩٢ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الأصيلين (ج.ر. عدد ٤٧ - ١٩/١١/١٩٩٢ ص ١١٢٩).

- مرسوم رقم ٣٦٢٤ تاريخ ١٥/٦/١٩٩٣ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الأصيلين (ج.ر. عدد ٢٥ تاريخ ٢٤/٦/١٩٩٣ ص ٥٤٥).

- مرسوم رقم ٦٨٤٧ تاريخ ٩/٦/١٩٩٥ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الأصيلين (ج.ر. عدد ٢٤ تاريخ ١٥/٦/١٩٩٥ ص ٥٩٥).

- مرسوم رقم ٨٤٤٢ تاريخ ٢٢/٥/١٩٩٦ تعيين وزير خارجية بالوكالة عند غياب الوزير الأصيل والوزير المعين بالوكالة (ج.ر. عدد ٢٢ تاريخ ٣٠/٥/١٩٩٦ ص ١٠٥٧).

- مرسوم رقم ٩٧١٦ تاريخ ٣١/١٢/١٩٩٦ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الأصيلين (ج.ر. عدد ٣ تاريخ ١٦/١/١٩٩٧ ص ٢٣٧).

- مرسوم رقم ٤٣٤١ تاريخ ١٤/١١/٢٠٠٠ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الأصيلين (ج.ر. عدد ٥٣ تاريخ ٢٣/١١/٢٠٠٠ ص ٤٦٨٩).

- مرسوم رقم ٨٨٨٣ تاريخ ١٦/١٠/٢٠٠٢ تعديل في المرسوم رقم ٤٣٤١ تاريخ ١٤/١١/٢٠٠٠ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الأصيلين - ج.ر. عدد ٥٩ تاريخ ٢٤/١٠/٢٠٠٢.

- مرسوم رقم ١٠٠٥٨ تاريخ ٢٩/٠٤/٢٠٠٥

ويكفي هنا كحجة إضافية أن نقول - بالذات بالنظر للظروف السياسية اللبنانية الحالية - أن تعيين موظف بصورة دائمة وإنهاء الوكالة أمر بسيط ولا يمثل مشكلة، ولكن الأمر جد مختلف تماماً في تعيين وزيرٍ أصيل جديد محل الوزير الأصيل الغائب لأي سبب كان.

لذا لا يمكن أن نؤيد وجهة النظر التي أبدتها الدكتور محفوظ سكينه، بل وعلى العكس من ذلك فإننا نرى بأن المرسوم رقم ٢٩ تموز ٢٠٠٥ القاضي بتعيين وزراء بالوكالة لم يخالف الشرعية الدستورية حينما نصت مادته الأولى على أن يكون تعيينهم عند غياب الوزراء الأصيلين لأي سبب كان. فالمرسوم دستوري ومشروع لعدم حصر الغياب بالمفهوم الضيق للوكالة في الوظيفة العامة ولعدم تحديده لمدة معينة مؤقتة بذاتها في تعيين الوزير بالوكالة لأننا في مجال مختلف عن مجال الوظيفة العامة الإدارية.

فإذا كانت الوكالة ذاتها مؤقتة إلا أن مداها الزمني في المجال الدستوري يمكن أن يمتد طالما بقيت الضرورة الدستورية الداعية لاستخدام هذا النظام الدستوري نزولاً على مبدأ ضرورة انتظام سير المؤسسات الدستورية. فالحكومة في النظام البرلماني هي صاحبة السلطة الإجرائية في الأصل والأساس. ولا يمكن أن ينتظم سيرها إذا وجد فراغ في أحد أو بعض وزرائها. وهي أي الحكومة مسؤولة في ذات الوقت أمام الشعب والمجلس والنيابي عن تطبيق برنامجها التنفيذي والسياسة العامة للدولة.

وإذا تعمقنا في القانون الدستوري اللبناني، نلاحظ، أن الوكالة في العمل الوزاري، هي من مقتضيات سلامة هذا العمل، ويستقرُّ التعامل بها منذ إقرار الإصلاحات الدستورية في العام ١٩٩٠ وإناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، فلا يعقل بعد ذلك أن تتعطل هذه

M. Jospin « possédait l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui était confiée à titre intérimaire ».

Une semblable motivation est très proche de la jurisprudence administrative. Le Conseil d'Etat a en effet jugé qu'un ministre assurant l'intérim d'un autre ministre « possédait ainsi l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui était confiée à titre intérimaire » (C.E. 29 janv. 1965, Mollaret, Lebon, p61).

Note Bruno Genevois C.C. n°89-269 du 22 janvier 1990 - RFDA 1990 p. 406 -RFDA 1990 p143.

وترجع العلة في الاختلاف اللبناني هنا عن الوضع الفرنسي، أنه اختلاف مرجعه نص الدستور اللبناني في المادة ٦٤ الخاص بضرورة أبقاها الدكتور سكينه في مقاله المذكور، تنبع من ذهابه في تفسير هذا النص إلى مفهوم ومعنى لا نشاركه فيه، وهذا ما جعل نتائج هذه الدراسة تختلف تماماً عن الدراسة التي كتبها زميلنا الفاضل. وفيما يلي بيان ذلك: حصول الحكومة الجديدة المشكّلة على ثقة المجلس النيابي.

فالمادة ٦٤ من الدستور اللبناني معدلة عام ١٩٩٠ تنص في فقرتها الثانية على ما يلي: «على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال» وموطن المشكّلة مع وجهة النظر التي يدافع عنها زميلنا الفاضل تنبع من إعطائه للنص المذكور تفسيراً واسعاً يتعدى مضمونه الحقيقي في رأينا، فهو يرى أن الثقة التي يمنحها المجلس النيابي تشمل الحكومة بمجموعها من جهة، كما تشمل أيضاً كل وزير بشخصه وبمفرده استناداً إلى الحقيبة الوزارية المسندة إليه بصورة حصرية. ويرتب على ذلك

٢٠٠٣ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء. - مرسوم رقم ١٣٦٥٢ تاريخ ١١/٢٤/٢٠٠٤ تعيين وزراء بالوكالة عند غياب الوزراء الاصيلين ج.ر. عدد ٦٤ تاريخ ١٢/٠٢/٢٠٠٤ الاصيلين ج.ر. عدد رقم ٢٢ تاريخ ٠٨/٠٥/٢٠٠٣.

القسم الثاني:

نطاق صلاحيات الوزير بالوكالة إزاء الوزير الأصيل

في هذا القسم نحاول التصدي لحل المشكلة الأخطر وهي صلاحيات الوزير بالوكالة، وهل هي ذات الصلاحيات الشاملة للوزير الأصيل الغائب أم هي أضيق نطاقاً وتقتصر على تصريف الأمور الجارية أو العاجلة فقط؟

في الواقع إن عرضنا السباق لمفهوم الوزير بالوكالة ومغزاه في المجال الدستوري، يساعدنا على حل المشكلة الثانية محل البحث الآن. وقد ذهب الدكتور محفوظ سكينه في مقاله المذكور أعلاه، إلى حصر نطاق صلاحيات الوزير بالوكالة في الأمور الجارية أو العاجلة فقط، على غرار حكومة تصريف الأعمال التي يقرها العرف الدستوري اللبناني، مما يعني عدم اختصاص الوزير بالوكالة: سواءً لناحية عدم قدرته على اتخاذ مبادرات سياسية، أو حق القيام بأعمال تنظيمية هامة، مما يختص به الوزير الأصيل. وإن هذا التضييق لصلاحيات الوزير بالوكالة هو مثار دهشتنا وعجبنا، خصوصاً وأن الدكتور سكينه يقر في نفس المقال أن الفقه والاجتهاد في فرنسا قد أعطى الوزير بالوكالة الصلاحيات الشاملة التي تناط بالوزير الأصيل الغائب.

وهذا ما لحظناه واضحاً في اجتهاد المجلس الدستوري الفرنسي المؤيد من الفقه.

Le Conseil constitutionnel.. énonce que

المجلس النيابي وفي معرض اطلاعه على بيان الحكومة يتخذ قراراً وحيداً بالثقة أو عدم الثقة بها، إذ لا يتصور أنه وبعد منحه الحكومة الثقة يعود ويحجبها عن أحد وزرائها عقب تشكيلها لأننا لسنا هنا في معرض المسؤولية السياسية للوزير.

وإذا كان هذا التفسير هو الواجب اعتماده لنص المادة ٢/٦٤ من الدستور، التي تتحدث عن الثقة بالحكومة بناءً على بيانها وليس وزرائها كأفراد. فإنه ينتج عن ذلك أن صدور مرسوم بتعيين وزير بالوكالة مكان الوزير المستقيل أو الغائب لا يتطلب دستورياً ضرورة موافقة المجلس النيابي على تعيين هذا الوزير بالوكالة، طالما أنه ينتمي إلى حكومة سبق حصولها على الثقة من قبل عقب تشكيلها وبناءً على برنامجها السابق^(٢).

وبالتالي فإنه لا مجال ولا سند لحصر ولاية الوزير بالوكالة على تصريف الأعمال بالمعنى الضيق.

مما يعني حتماً أنه لا مناص من الإقرار بولايته الشاملة، وشمول اختصاصه كافة اختصاصات الوزير الأصيل، سيما وأن هذا الاتجاه هو السائد حالياً في الفقه والاجتهاد الفرنسي، كما ذكرنا أعلاه.

يضاف إلى ما سبق، فإن لتعزيز شمول واتساع ولاية الوزير بالوكالة حجةً أخرى مستمدة من الحكمة أو الغاية من هذا النظام الدستوري، وهي ضمان انتظام سير المؤسسات الدستورية كوجهٍ دستوري لمبدأ دوام سير المرافق العامة في عمومها واطلاقه، ذلك أن تقييد ولاية الوزير بالوكالة تتعارض مع مبدأ انتظام

النتيجة المتمثلة بأنه ليس للحكومة قبل حصولها على الثقة من المجلس النيابي سوى ممارسة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وينسحب هذا الأمر على كل وزير أيضاً قبل حصوله على ثقة مجلس النواب.

وكنتيجة تالية لهذا الأمر، فإن الوزير بالوكالة الذي يمارس المهام بغياب الوزير الأصيل والذي لم يحصل بعد على ثقة المجلس النيابي طبقاً لتفسيره المادة ٢/٦٤ من الدستور، تقتصر صلاحياته على الأعمال الإدارية الجارية دون الأعمال التصرفية الواسعة للوزير الأصيل، وهنا موطن الخلاف بنظرنا إذ إن هذا التفسير لمنح الثقة من المجلس النيابي للحكومة ولكل عضو فيها، ليس صحيحاً في رأينا، لا بل يخالف المعنى المقصود في المادة ٢/٦٤ من الدستور اللبناني المعدل عام ١٩٩٠.

إن هذا النص يتحدث عن الثقة بالحكومة الجديدة بعد تشكيلها كفريق وفي مجموعها، وبالأحرى هو يواجه بيان الحكومة الجديدة وبرنامجها السياسي وهو مطروح لنيل الثقة فيه من مجلس النواب فقط. ومن ثم فالحكومة كفريق عمل لها برنامج محدد لا تستطيع تنفيذ هذا البرنامج قبل الحصول على ثقة المجلس النيابي عليه، وهذا يعني أنه وقبل حصولها على هذه الثقة فإن ولايتها تنحصر في الأعمال الإدارية الجارية بالمعنى الضيق. وبالتالي فإننا لا نرى في هذا النص ما يشير من قريب أو من بعيد إلى أن هدف منح الثقة أو موضوعها الحقيقية الوزارية المحددة لكل وزير أصيل في التشكيل الوزاري. وما يؤكد هذا التوجه أن

(٢) شريطة عدم مخالفة الحكومة الحائزة للثقة لميثاق العيش المشترك لأنه لا شرعية ينص الدستور اللبناني لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك. (مقدمة الدستور اللبناني فقرة «ي» التي أضيفت بموجب القانون الدستوري الصادر في ١٩٩٠/٩/٢١).

لذلك فإننا نعتقد بسلامة السند القانوني
لمرسوم ١٤٩٥٤ تاريخ ٢٩/٧/٢٠٠٥ المتعلق
بتعيين وزراء بالوكالة، لا سيما في مادته الأولى
التي نصّت على أن الوزير بالوكالة يُعهد إليه
بمهام الوزارة الموكّل بها، وأن يتولى بصورة
شاملة جميع صلاحيات الوزير الأصلي لأن
القول بغير ذلك من شأنه تعطيل المؤسسة
الحكومية التي سبق أن نالت ثقة المجلس
النيابي على برنامجها أو بيانها.

سير المؤسسة الحكومية كمؤسسة دستورية.
إن الحكومة التي حازت على ثقة المجلس
النيابي بناءً على برنامجها وغاب عنها أو
استقال منها أحد وزرائها الأصليين وتمّ تعيين
وزير بالوكالة لشغل وظيفته، فسيتعطّل عملها
ويصيبه الإضطراب لو حصرنا ولاية الوزير
بالوكالة في الإطار الضيق لتصرف الأعمال
دون الولاية الشاملة للوزير الأصلي، خصوصاً
إذا اقتضت الظروف تعيين أكثر من وزير
بالوكالة.