تصريف الأعمال: المفهوم والمشروعية

د. يوسف بسّام(*)

مقدمة

جاء في مقدمة الدستور اللبناني، أن لبنان جمهورية ديموقراطية برلمانية، والنظام قائم على مبدأ الفصل بين السلطات وتوازنها وتعاونها. والمبدأ الأساس الذي يقوم عليه النظام البرلماني هو مسؤولية السلطة التنفيذيّة (الحكومة) تجاه السلطة التشريعية (مجلس النواب)، وأن ممارسة الحكومة لصلاحياتها المختلفة مشروطة بحصولها على ثقة السلطة التشريعيّة. وفي حال نزع الثقة عنها، أو في حالة استقالة الحكومة تبعًا لاستقالة رئيسها، أو وفقًا للحالات المنصوص عليها في المادة ٦٩ من الدستور، فإنها تفقد شرعيتها وتصبح بمنأًى عن رقابة مجلس النواب.

إلا أنه عملاً بمبدأ استمرارية سير المرافق العامة، فإن على الحكومة المستقيلة أن تُصرّف الأعمال حتى تشكيل حكومة جديدة منعًا لحصول فراغ في مؤسسات الدولة، لا سيما أنه لا يستطيع أحد التنبّؤ بموعد تشكيل هذه الحكومة.

بتاريخ ١٠ آب ٢٠٢١ أعلن رئيس الحكومة اللبنانية الدكتور حسان دياب استقالة حكومته، جرّاء انفجار مرفأ بيروت، وباتت الحكومة من الناحيتين الدستورية والقانونية تنطبق عليها صفة تصريف الأعمال، وفقًا للبند ٢ من المادة ٦٤ من الدستور، والتي تنص على: «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال». تبع ذلك إصدار الرئيس دياب تعميمًا حمل الرقم ٢٠٢٠/٢٧، حول التقيّد بأحكام المادة ٦٤ بعد اعتبار الحكومة مستقيلة(١).

(*) أستاذ في القانون الدستوري.

(١) هذا التعميم هو تكرار لتعاميم رؤساء الحكومات السابقين بعد تقديم استقالاتهم: التعميم رقم ٢٠١٦/٢٠ الصادر عن =

ويكتسب موضوع «تصريف الأعمال» أهميةً خاصةً في لبنان، لأن تشكيل الحكومات فيه من قبل الرؤساء المكلفين أصبح يستغرق أشهرًا طويلةً بعد أن كان يقاس بأيام بعضها لا يتجاوز عدد أصابع اليد الواحدة.

وفي الوقت الذي يمر فيه لبنان بأزمة صحية واقتصادية ومالية واجتماعية خطيرة لم يشهد لها مثيل من قبل، وفي ظل تأخّر تشكيل حكومة جديدة، ألا يحق للمواطن أن يطالب الحكومة المستقيلة أن تبادر إلى الاجتماع، وبشكل عاجل ومتواصل، واتخاذ قرارات وإجراءات سريعة وشجاعة من شأنها التخفيف من هذه الأزمة وتجنّب الذهاب نحو الانهيار، من دون تجاوز مبدأ تصريف الأعمال؟

إن عدم وجود تعريف موحّد يُجمع عليه الفقهاء الدستوريون لمبدأ تصريف الأعمال وحدوده، طرح إشكالية إمكان الحكومة المستقيلة الاجتماع واتخاذ قرارات معيّنة، وما هي حدود صلاحياتها للقيام بالأعمال الإدارية في فترة تصريف الأعمال؟ وما مدى مشروعية ذلك؟ وماذا تعني حالة الضرورة ونظرية الظروف الاستثنائية؟

مفهوم حكومة تصريف الأعمال

يُعدُ مصطلح «حكومة تصريف الأعمال» من أكثر المصطلحات السياسية والدستورية إبهامًا وضبابيةً من الناحية القانونية، حيث أتت النصوص – في معظم دساتير دول العالم – على قيام الحكومة المستقيلة بالاستمرار بتصريف الأعمال، من دون تحديد مضامين عمل هذه الحكومة وحدودها. وهو يدل على الحكومة التي تستمر تجنبًا لحدوث فراغ في السلطة، حيث إن الحكومة المستقيلة أو المُعتبرة بحكم المستقيلة يبقى مناطًا بها، بتكليف من رئيس الدولة وبموجب كتاب يوجهه إليها، تصريف الأعمال العادية أو الجارية لحين تشكيل حكومة جديدة.

وهذا يعني أن «حكومة تصريف الأعمال» تحولت من حكومة عادية بكامل الصلاحيات إلى حكومة محدودة الصلاحية، ولمدة مؤقتة (إلى حين تشكيل حكومة جديدة)، وانتقالية (تؤمّن انتقال السلطة منها إلى حكومة جديدة)، ناجمة عن واقع أو ممارسة دستورية – سياسية جديدة (استقالة الحكومة من تلقاء ذاتها أو اعتبارها بحكم المستقيلة، تشكيل حكومة ولم تنل بعد ثقة البرلمان، انتخاب برلمان جديد، انتخاب رئيس دولة جديد، استقالة نسبة من أعضائها،...)، وترتبط بتركيبة الحياة السياسية في الدولة (طبيعة النظام السياسي، النظام الانتخابي، النظام الحزبي)[٢].

وعلى اعتبار أنه لا يوجد نص دستوري أو تشريعي صريح يحدّد مضمون «حكومة تصريف الأعمال»، فقد تصدّى الاجتهاد الدستوري والإداري لهذه المسألة ورسم لها

= الرئيس تمام سلام بتاريخ ٢٠١٦/١١/٣، التعميم رقم ٢٠١٣/١٠ الصادر عن الرئيس نجيب ميقاتي بتاريخ ١٩/٤/ ٢٠١٣، التعميم رقم ٢٠١٨/٢١ الصادر عن الرئيس سعد الحريري بتاريخ ٢٠١٨/٦/٧، والتعميم رقم ٢٠١٩/٣٨ الصادر عن الرئيس سعد الحريري بتاريخ ٢٠١٩/١٢/٣. وهو ترجمة لقرار مجلس شورى الدولة (قرار راشد - الدولة اللبنانية الصادر عام ١٩٦٩)، الذي يعرّف الأعمال الإدارية التصرفيّة والأعمال الإدارية العادية اليومية، ويميّز الظروف العادية من الظروف الاستثنائية سنتطرق بالتفصيل إلى ذلك لاحقًا).

(٢) Fernand Bouyssou: «**L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République**», Revue française de science politique, 20ème année, nº4, 1970, pp. 645-680.

خطوطًا واضحةً إلى حد ما، دون أن يقيّد نفسه بمعيار ثابت أو جامد. كما أنه لا يوجد نظرية فقهية متكاملة بشأنها، وإنما هناك مجموعة آراء فقهية قانونية مبنية على وقائع واتجاهات سياسية معينة. وبالتالي، فإن مفهومها هو مفهوم تجريبي متغير وفق ظروف كل دولة، أكثر منه مفهومًا محددًا[٣].

وإذا كانت المفاهيم القانونية قابلةً للضبط والقياس عليها، وإذا كانت المفاهيم السياسية عرضةً لوجهات نظر مختلفة مرتبطة بالإيديولوجيا أو بالاتجاه السياسي، فإن مفهوم «حكومة تصريف الأعمال» هو مفهوم مختلط بين القانوني والسياسي، ولا يخرج عن كونه عملية تهدف إلى التأطير أو الضبط القانوني لممارسة سياسية[٤].

نشير إلى أنه وردت عبارة «تصريف الأعمال» للمرة الأولى في الفقرة ١ من المادة ٥٢ من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية الصادر بتاريخ ٢٧ نيسان ١٩٤٦، وتولّى تفسيرها بالشكل القانوني القضاء الإداري. فوفقًا للاجتهاد الإداري الفرنسي، والذي أخذ به القضاء الإداري اللبناني، فإن تصريف الأعمال يعني حصر صلاحيات الحكومة المستقيلة، في الحد الأدنى المطلوب لتأمين سير المرافق العامة والقيام بالأعمال الجارية (Les affaires courantes)، أي الأعمال العادية اليومية والأعمال الروتينية، والتي لا يُمارس عليها الوزراء إلا إشرافًا محدودًا[٥].

الأسس القانونية لوجود حكومة تصريف الأعمال

تصدّى القضاء الإداري لتحديد ماهيّة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق وشموليته، نتيجة غياب النص الدستوري، من دون أن يقيّد نفسه بمعيار ثابت أو جامد، بل بمعالجة كل قضية على حدة. وبالتالي فإن القضاء الإداري يقدّر بسلطته المطلقة ما إذا كان هناك عمل مطعون فيه يدخل ضمن صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال» أم لا.

إن أساس وجود «حكومة تصريف الأعمال» قائم على التوفيق بين مبدأين أو سببين قانونيين أساسيين: الأول ذو طبيعة إدارية – تنظيمية يتعلق بضرورة استمرارية عمل المرافق العامة، والثاني ذو طبيعة دستورية – سياسية يتعلق بانعدام المسؤولية السياسية للحكومة، أي فقدانها ثقة البرلمان.

١ – السبب الإداري – التنظيمي: استمرارية عمل المرفق العام:

ثمة مبدأ دستوري، عرفي وفقهي، يقول بضرورة استمرارية المرفق العام (Continuité du service public)، حيث منح مجلس شورى الدولة الفرنسي مبدأ استمرارية المرفق العام قيمة المبادئ القانونية العامة، وأسبغ عليه مبدأ القيمة الدستورية[٦]. وذهب البعض إلى ربط مبدأ استمرارية المرفق العام بوجود أو استمرارية الدولة Principe de continuité de (l'État). فبحسب مفوض الحكومة F. Gazier:

(٣) سام سليمان دلة، **حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية**، مجلة شريعة وقانون، العدد ٦٨، تشرين أول ٢٠١٦، السنة الثلاثون، ص٤، scholarworks.uaeu.ac.ae/sharia_and_law.

(٤) F. Bouyssou: «**L'introuvable notion d'affaires courantes...**», art. cit. p. 645.

(٥) Dalloz, 13e éd, 2001, P.465 et s.

(٦) C.C., **décision n°79-105 DC du 25 juillet 1979**, Continuité des service public de la radio- télévision, AJDA, 1979, p.46.

«إن استمرارية المرفق العام يهدف إلى تجنب اضمحلال أو كسوف الدولة (L'État à éclipse)»[٧]، لما له من أهمية في حياة المواطنين الذين منحوا الحكام مسؤولية استخدام السلطة من أجل تأمين احتياجاتهم بشكل مستمر وفعال.

٢ – السبب الدستوري – السياسي:
انعدام المسؤولية السياسية للحكومة:

إن العرف الدستوري في الأنظمة السياسية البرلمانية والمختلطة، مستقر على أن الحكومة المستقيلة أو المعتَبرة بحكم المستقيلة، تصبح فاقدةً للثقة الممنوحة لها من قبل البرلمان. وبالتالي تنعدم إمكانية مساءلتها سياسيًا، وفق القواعد الدستورية المحددة للمساءلة السياسية. وكما يقول الفقيه فالين، تصبح «حكومةً ميتةً لأنها فقدت ثقة البرلمان، والحكومات في نظام تمثيلي لا تعيش إلا بثقة البرلمان، حيث لا يمكنها أن تمثل وأن تُساءل أمامه»[٨].

بالمقابل، فإن ضرورة استمرارية الحياة العامة وتقديم الخدمات الأساسية يفترض بقاء الحكومة. ولذلك فإن «حكومة تصريف الأعمال» هي وسيلة أو تقنية دستورية توفق بين المبدأين لحين تشكيل حكومة جديدة كاملة الصلاحيات.

الأسس الدستورية لمفهوم تصريف الأعمال:

قضى التقليد في الأنظمة البرلمانية، أن يطلب رئيس الدولة من رئيس الحكومة المستقيلة الاستمرار في تصريف الحد الأدنى من الأعمال مع أعضاء حكومته لمواجهة أعباء الدولة وتأمين متطلباتها الضرورية، ريثما يتّم تشكيل حكومة جديدة، منعًا لحصول فراغ على مستوى السلطة التنفيذية.

واعتبر مفوّض الحكومة لدى مجلس الشورى الفرنسي، الفقيه «بيار دلفولفيه (P.Delvolvé) في مطالعة له أمام المجلس المذكور عام ١٩٥٢: «لا بدّ مِن وجود سلطة تناط بها مهمة استمرارية الحياة الوطنية La (continuité de la vie nationale) بين تاريخ استقالة الحكومة وتأليف حكومة جديدة»[٩].

إن ممارسة الحكومة لصلاحياتها المختلفة مشروط بحصولها على ثقة مجلس النواب، وهذه الثقة تبدأ عند منحها من قبل المجلس، وتستمر مع بقاء عمر الحكومة. وطالما أن الحكومة تمارس صلاحياتها، فإنها تبقى مسؤولةً أمام مجلس النواب. أي أن هناك تلازمًا ما بين المسؤولية والثقة.

وبما أن الحكومة تخضع للمساءلة والمحاسبة أمام مجلس النواب، فحكمًا هي تتمتع بسلطة ممارسة مهامها. وفي حال الحد من صلاحياتها، فإن الرقابة عليها من قبل مجلس النواب تخفت إلى حد الانعدام والتلاشي. وما «تصريف الأعمال» إلّا نموذج عن هذا «الحدّ» من صلاحيات الحكومة.

في لبنان، أقرّ مجلس شورى الدولة مبدأ المسؤولية، إذ أعلن في قراره الشهير رقم /614 1969 ما يلي: «وحيث أن مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبينة آنفًا، ومنها الاستقالة،

(٧) Conclusion F. Gazier sur CE, Ass., 7 juillet 1950, Dehaene, RDP, 1950, p.691. Cite également par A. Dupié: «Le principe de continuité des services publics», Economica, 1982, p.39.

(٨) سام سليمان دلة، **حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية**، مرجع سابق، ص ١٤.

(٩) أشار مجلس شورى الدولة الفرنسي إلى هذا الأمر في القرار الأول له الذي يتطرق إلى مسألة تصريف الأعمال بشكلٍ صريح: CE, Ass., 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie.

وحيث أن زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق «الأعمال العادية» التي يوكل إلى الوزارة المستقيلة تصريفها، إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية، مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها...»[١٠].

إذا عدنا إلى ما قبل اتفاق الطائف ودستور العام ١٩٩٠، كانت السلطة الإجرائية مناطةً حصرًا برئيس الجمهورية بحسب المادة ١٧ من الدستور اللبناني، وبالتالي فإنه لا معنى لحكومة تصريف الأعمال في ظل هذه الصلاحية. ولم يكن في الدستور أي مادة تشير إلى أن الحكومة المستقيلة تقوم بتصريف الأعمال. إلا أن الفقه يعتبر أن من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة، وتطبيقًا لمبدأ استمرار الإدارة، أن تبقى الوزارة المستقيلة مولجةً بتصريف الأعمال العادية إلى حين تأليف الوزارة الجديدة[١١].

لكن بعد التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، تكرّس هذا التقليد بنص دستوري صريح وملزم في الفقرة ٢ من المادة ٦٤ من الدستور، وبالتالي أصبح مبدأ تصريف الأعمال مبدأً دستوريًّا. إلا أنه لا يمكن الحديث عن هذا المفهوم من دون المرور بأكثر من مادة في الدستور، بغية أن يأتي تفسيره منسجمًا مع أحكام الدستور ومتماسكًا.

- المادة ١٧: نصت على أن «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقًا لأحكام هذا الدستور»، ما يعني العطف حتمًا إلى تصريف الأعمال بالمعنى الضيق عندما تكون الحكومة مستقيلةً أو معتبرةً مستقيلة، أو غير حائزة بعد على ثقة مجلس النواب.
- المادة ٦٥: تعيد النص في مقدمتها على أن «تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء»، والتي تشير صراحة فَي فقرتها «٥» إلى ما أسمته «المواضيع الأساسية» التي يحتاج إقرارها إلى أكثرية موصوفة ومؤلفة على الأقل من ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، والتي تعمدت تعداد هذه المواضيع التي تعتبر أساسيةً بصورة حصرية، وعددها أربعة عشر موضوعًا، ومنها تعديل الدستور وإعلان حالة الطوارئ والحرب والسلم والاتفاقات والمعاهدات الدولية، وإقرار الموازنة العامة وتعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها، وحلّ مجلس النواب وإقرار قانون الانتخابات وقانون الجنسية وإقالة الوزراء...
- المادة ٥٣ الفقرة «١٢»: أناطت برئيس الجمهورية أن «يدعو مجلس الوزراء استثنائيًا كلما رأى ذلك ضروريًا بالاتفاق مع رئيس الحكومة»، وذلك أن دعوة مجلس الوزراء إلى الانعقاد تعود إلى رئيس مجلس الوزراء، الذي هو رئيس الحكومة، على ما ورد في المادة ٦٤ من الدستور[١٢].

كما أنه لا يوجد أي رأي استشاري رسمي أو قرار اجتهادي إداري يحدد بصورة قاطعة

---

(١٠) مجلس شورى الدولة، **قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧**، الغرفة الثالثة، **دعوى فؤاد اسكندر راشد ضد الدولة اللبنانية**، مجلة العدل ١٩٦٩ ص ٤٧٦. وقد أكد ذلك أيضًا في **القرار رقم ٥٢٢ تاريخ ١٩٩٩/٥/٥**، رقم المراجعة ٩٢/٥١٥٦، نقابة عمال ومستخدمي شركة قرطاس للمعلبات والتبريد، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٤، المجلد الثاني ٢٠٠٣، صفحة ٥٣٦.

(١١) إدمون رباط، **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني**، ص ٧٩٨.

(١٢) سليم جريصاتي، **تصريف الاعمال بالمعنى الضيّق (٢/١)**، صحيفة السفير، ٢٠١١/٥/١٩.

هذا المفهوم، بل هناك مرتكزان، أحدهما مكوّن من رأيين استشاريين وآخر من قرار اجتهادي دستوري يمكن الركون إليهما.

الرأي الأول صدر عن «هيئة التشريع والاستشارات» بتاريخ ١٨ نيسان ٢٠٠٥ تحت الرقم ٢٠٠٥/٢٦٥ في ظل الحكومة المعتبرة مستقيلة برئاسة الرئيس نجيب ميقاتي (بفعل بدء ولاية مجلس النواب) عن «مدى جواز انعقاد مجلس النواب في عقد استثنائي في ظل حكومة مستقيلة يكون موضوعه الاشتراع، ومصير مرسوم فتح الدورة الاستثنائية المحصور موضوعه بانتخاب اللجان النيابية»، حيث ورد، بمضمون معبّر وإن بشكل عارض، أن المبدأ المتعارف عليه الذي يحكم تصريف الأعمال من قبل الحكومة المستقيلة، هو ذاك الذي يجد مصدره في القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ٤ نيسان ١٩٥٠، والذي بمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية الحياة الوطنية وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتُمسي الولاية الاستثنائية للحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك، مسندة فقط إلى مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية[١٣].

أما الرأي الثاني، فقد صدر عن الهيئة ذاتها بتاريخ ٢٤ أيلول ٢٠٠٩ بمعرض طلب وزير العدل الرأي في مدى قانونية إصداره في فترة تصريف الأعمال قرارًا يلغي قرارًا اتخذه سابقًا لأسباب مسلكية، فأتى الرأي بجواز اتخاذ الوزير تدبيره هذا كونه يدخل في نطاق الأعمال الجارية والعادية لوزراء حكومة تصريف الأعمال[١٤].

أما القرار الاجتهادي الدستوري، فهو الصادر عن المجلس الدستوري تحت الرقم ١/ ٢٠٠٥ تاريخ ٦ أب ٢٠٠٥ والذي قضى المجلس بموجبه بإبطال القانون الرقم ٦٧٩/ ٢٠٠٥ والمتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات أمامه، إبطالًا كليًا لمخالفته أحكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرّسة فيه أو المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية.

وفي العام ٢٠١٣ أعلن مجلس شورى الدولة أن الحكومة المستقيلة «يمكنها البت بكافة المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية المصيرية الحساسة، كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال...»[١٥]. وهذا يعني أنه على الحكومة المستقيلة في حال استدعت مصلحة البلاد العليا أن تنعقد لمواجهة أحداث خطيرة وأوضاع أمنية أو اقتصادية أو اجتماعية كالتي نشهدها حاليًا، واتخاذ قرارات وإجراءات ضرورية وعاجلة. وهي «أعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل...»[١٦].

نشير إلى أنه تكرّس عرفٌ قضى بعدم صدور مرسوم قبول استقالة الحكومة قبل الاتفاق على إصدار مراسيم تأليف الحكومة الجديدة، تفاديًا للفراغ في الحكم والإدارة

(١٣) المرجع السابق نفسه.

(١٤) ذكّر الرأي الجديد بالرأي السابق للهيئة المشار إليه أعلاه، كما وبقرار مجلس الشورى اللبناني الصادر بتاريخ ١٢/١٧/ ١٩٦٩ (راشد - الدولة) الذي حدد لأول مرة مفهوم المجلس لتصريف الأعمال مستوحيًا اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي.

(١٥) مجلس شورى الدولة، **القرار رقم ٢٠١٣/١٩٤-٢٠١٤، تاريخ ٢٠١٣/١٢/٥، دعوى أنطوان الزغبي ضد الدولة اللبنانية.**

(١٦) مجلس شورى الدولة، **القرار رقم ٧٠٠، تاريخ ١٩٩٥/٥/١٥، دعوى منصور حنا هنود ضد الدولة اللبنانية.**

والمرافق العامة الناشئ عن قبول استقالة حكومة، قد يتعذّر على الرئيس المكلف تأليف أخرى، فتقع البلاد في فوضى. وتبعًا لذلك، راحت المراسيم الثلاثة تصدر دفعةً واحدةً: مرسوم قبول استقالة الحكومة السابقة، مرسوم تعيين رئيس جديد للحكومة، مرسوم تأليف الحكومة الجديدة.

نطاق تصريف الأعمال

إن الأعمال العادية أو الجارية في مفهومها الدستوري العام هي تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب وفق الأصول الدستورية. هذا ما ذهب إليه مجلس الدولة الفرنسي في قرار له عام 1966، حيث عرّف الأعمال الجارية أو العادية بأنها: «تلك الأعمال التي لا تعرّض مسؤولية الوزارة مجتمعةً، أو الوزير المعني منفردًا إلى نتائج سياسية، لأن الحكومة أو الوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقيلة تكون فاقدة لثقة البرلمان، ما يجعلها غير قادرة وغير ذات صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية»(١٧).

إن هذا التعريف للأعمال العادية أو الجارية يحتمل التوسيع أو التضييق في التطبيق طبقًا للممارسات والأزمات السياسية ومدة الفراغ الحكومي نتيجة صعوبة تشكيل حكومة جديدة. فكلما شُكّلت حكومة جديدة خلال مدة معقولة، أي كانت الظروف عادية، ضاق نطاق صلاحياتها، وكلما تأخّر أو طال تشكيل الحكومة الجديدة اتسعت صلاحياتها، لمواجهة ملفات طارئة أو عاجلة أو لا تحتمل التأجيل والانتظار، أي عندما تكون الظروف استثنائية أو طارئة.

إلا أن هذا المفهوم ليس بالجامد، بحيث تستطيع «حكومة تصريف الأعمال» العمل في حال توافر ظروف تستدعي تدخّلها، بغض النظر عن وضعها الدستوري، وهذا ما استقر عليه الفقه الدستوري والاجتهاد الفرنسي(١٨). إلا أن نظرية الظروف الاستثنائية التي أقرّها الاجتهاد الفرنسي، تعتبر أن الضرورة تُقدّر بقدرها، وبالمقدار اللازم لدفع هذه الظروف، وأكدت ضرورة تناسب الإجراء المُتّخذ مع الظرف الاستثنائي الذي تواجهه الإدارة»(١٩).

بعد استقالة رئيس الحكومة رشيد كرامي عام ١٩٦٩، ونشوء أزمة حكومية حادّة استمرت أكثر من سبعة أشهر، ظهر مفهوم «تصريف الأعمال» في قرار الطعن الذي تقدّم به أمام مجلس شورى الدولة السيد فؤاد اسكندر راشد، رئيس الديوان في المديرية العامة لوزارة البرق والبريد والهاتف آنذاك، ضد قرار نقله إلى بيروت، مدعيًّا أن الوزير لم يكن يحق له اتخاذ مثل هكذا إجراء كونه ينتمي إلى حكومةٍ مستقيلة.

فقد استوحى مجلس شورى قراره من اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي الصادر بتاريخ ٢٦ كانون الأول ١٩٥٢، ونص على أنه: «وحيث أن تطبيق مفاعيل الإستقالة أو الإقالة على إطلاقه يؤدي إلى قيام فراغ في الحكم في الفترة التي تسبق تشكيل وزارة جديدة مع ما

(١٧) C.E. Ass., **22 Avril 1966, Fédération Nationale des Syndicats de Police**, A.J., 1966, p.355, Concl. Galmot.

(١٨) Marcel Galmot. Lachaize: **"L'expédition des affaires courantes en période de crise. Ministérielle"**, Dalloz- Chron. Hebdomadaire, 1952-p.65 et s.

(١٩) C.E, **chambre syndicate du commerce**, 13 Janvier 1958, REC. P63.

يترتب على هذا الفراغ من تعطيل اعمال السلطة التنفيذية ووقف ادارة مصالح الدولة المنوطة بالوزراء... وحيث أنه تجنّبًا للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالتها، جرى العرف الدستوري على أن يكلّف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة البقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدّد نطاق أعمالها بما يسمّى «تصريف الأعمال العادية». وأصبح هذا العرف مبدأً أصيلًا من مبادئ القانون العام، واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع، ومن بينها حالة الإستقالة...»[٢٠].

وقد قسّم المجلس في قراره «راشد ضد الدولة» أعمال الحكومة إلى ثلاث فئات:

- الأعمال العادية الإدارية (actes de gestion): «أي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها، ويتعلّق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين ونقل الموظفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزير سوى إشراف محدود».
- الأعمال التصرفيّة (actes de disposition) في الظروف العادية: وهي تلك التي ترمي إلى «إحداث أعباء جديدة أو التصرّف باعتماداتٍ هامة أو ادخال تغييرٍ جوهري على سير المصالح العامة أو في أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية». لذلك، لا تدخل الأعمال التصرفيّة في نطاق تصريف الأعمال، ولا يجوز للحكومة المستقيلة أن تقوم بها.
- الأعمال التصرفيّة في الظروف الاستثنائية: الأوضاع الاستثنائية التي تتعلّق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي تسمح للحكومة المستقيلة باتخاذ تدابير ضرورية تخرج عن تصريف الأعمال. «وفي هذه الحالات، تخضع تدابير الوزارة المستقيلة وتقدير ظروف اتخاذها إياها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية».

وفي القرار نفسه، اعتبر مجلس شورى الدولة أن «الأوضاع الاستثنائية التي تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، تسمح للحكومة المستقيلة باتخاذ تدابير ضرورية تخرج عن تصريف الأعمال. إلا» أن الأعمال التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقيلة مبدئيًا القيام بها في الظروف العادية، تصبح جائزةً قانونًا في الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية وضرورية لحفظ النظام العام وأمن الدولة الخارجي[٢١]. و«إن الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقيلة تعتبر دائمًا أعمالًا عاديةً عندما لا ترتبط بسياسة الدولة العليا ولا تقيّد حرية الحكومة اللاحقة»[٢٢].

وأكد مجلس الشورى أنه «لا يجوز للحكومة المستقيلة القيام بالأعمال التصرفية، وهي التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والخيارات الأساسية والمواضيع المصيرية الحساسة، أو ترتبط بمالية الدولة المستقبلية، في حين يجوز للحكومة

(٢٠) مجلس شورى الدولة، الغرفة الثالثة، **قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧**، مرجع سابق. وانظر: **القرار رقم ٥٧٥/ ٢٠٠٦ والقرار رقم ٥٢٢/ ١٩٩٩.**

(٢١) مجلس شورى الدولة، **القرار قم ٣٤١ تاريخ ١٩٧٩/١/١٩، دعوى عجاج جرجس ياغي ضد الدولة - وزارة الداخلية،** غير منشور.

(٢٢) مجلس شورى الدولة **القرار رقم ٤٣٩، تاريخ ١٩٩٩/٤/١٤**، مجلة القضاء الإداري، العدد ١٤ م٢، ص.٤٣٣

المستقيلة القيام بالأعمال الإدارية العادية، وهي التي تتعلق بتسيير الأمور اليومية والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طوال مدة فترة استقالة القيام الحكومة، والتي لا تقيّد مبدئيًّا الحكومات اللاحقة في انتهاج سياستها العليا»[٢٣].

واستند مجلس الشورى في قرار حديث له إلى الفقه الفرنسي في تحديد الأعمال الجارية، حيث أشار إلى: «أن الاجتهاد يعرّف الأعمال الجارية بأنها الأعمال الملحّة الضاغطة التي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزراة الجديدة والتي، بسبب سرعتها، تستوجب اتخاذ قرارات فورية، أو تلك التي تكون مقتصرةً على تنفيذ مهمة الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أي صعوبة خاصة أو على أي خيار دقيق[٢٤]. وهذا ما كانت سابقًا قد ذهبت إليه هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبنانية[٢٥].

وانطلاقًا من مبدأ استمرارية المرفق العام معطوفًا على مبدأ «الضرورات تبيح المحظورات»، الذي يوجب على الحكومة ممارسة صلاحياتها كاملةً في ظل الظروف الاستثنائية المتمثلة بتفاقم الوضع الاقتصادي والنقدي والمعيشي، أليس من الطبيعي أن يسمح هذا الظرف الاستثنائي لـ «حكومة تصريف الأعمال» أن تعين حاكمًا جديدًا لمصرف لبنان؟ أو أن تعدّل رواتب الموظفين أو أن تعيّن بعض كبار الموظفين لمعالجة وإنقاذه الوضع الاقتصادي المتأزم[٢٦]؟

ويثار السؤال: هل نصبح في ظل «ظروف استثنائية» بسبب طول فترة تأليف الحكومة وبقاء «حكومة تصريف الأعمال»؟ في هذا الصدد هناك رأيان متناقضان يحكمان هذا الموضوع، ولكل منهما أسانيده القانونية وأسبابه العملية:

- الرأي الأول: طالما أن الدستور لم يحدد للرئيس المكلّف فترةً زمنيةً قصوى لتأليف الحكومة، فإنه من غير الجائز اعتبار هذه الفترة ظرفًا استثنائيًا مهما طالت، ما لم ترافقها ظروف استثنائية.
- الرأي الثاني: طالما أن الدستور لم يحدد للرئيس المكلف مهلةً قصوى لتأليف الحكومة، فإنه يجب الرجوع إلى اجتهاد القضاء الإداري الذي يأخذ في بعض الحالات بتقنية المهلة المعقولة (Délai Raisonable Techniue)،

حيث يعتبر أنه بانقضاء مهلة معقولة (شهر، شهرين،...) نصبح في ظرف استثنائي يجوز في ظله اتخاذ تدابير استثنائية، كقيام الحكومة

(٢٣) مجلس شورى الدولة، **القرار رقم ١٩٩٨/٥٢٢ - ١٩٩٩، تاريخ ١٩٩٩/٥/٥**، مرجع سابق.

(٢٤) مجلس شورى الدولة، **القرار رقم ٢٠٠٩/٦٥٥-٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٧/٥**، غير منشور.

(٢٥) هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، **الاستشارة رقم ٤٧٨ تاريخ ٢٠٠٥/٧/٧**، بالاستناد إلى القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ ١٩٥٢/٤/٤، والذي جرى تكريسه بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩.

(٢٦) «إن التفسير الموسع والضمني للدستور مشروط بفكرة «الاحتياج والضرورة»، ولذلك فإن الصلاحيات المعترف بها لهذه السلطات وغير المنصوص عليها بصورة صريحة في النصوص، هي قانونية وصحيحة لأنها مفروضة بموجب الأهداف التي تلاحقها تلك السلطات وتسعى إليها. أي أن «فكرة الاحتياج والضرورة» بالنظر إلى الواقع الوطني على جميع الصعد، هي التي توسّع نطاق صلاحيات «حكومة تصريف الأعمال»، كما توسع نطاق صلاحيات الحكومة العادية في الظروف الاستثنائية». مجلس شورى الدولة، **القرار رقم ١٩٩٥/١٨٩**، غير منشور، مؤكدًا مضمونه **القرار رقم ٥٤٠/ ٢٠٠٦-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٢٤، دعوى ريمون البيروتي ضد الدولة اللبنانية - وزارة الداخلية والبلديات**، مجلة العدل، العدد الرابع، السنة ٢٠٠٧/٤١، ص ١٦٦٠.

المستقيلة باتخاذ تدابير عادية وتصرفية على السواء[٢٧].

بناءً على ما تقدم، يمكننا القول إن مفهوم تصريف الأعمال يعني بشكل عام ومبدئي الأعمال الضرورية لتسيير المرفق العام بالحد الأدنى وتأمين استمراريته، دون إلزام حرية الحكومة المقبلة التي تكون قيد التأليف أو تقييدها[٢٨]. وهذا المفهوم ليس مطلقًا، بل بحسب تطبيق كل حالة على حدة، بالنظر إلى الهدف الذي يرمي العمل الإداري إلى تحقيقه، والذي يتأثر حكماً بالظروف الإدارية والسياسية التي ترافق أعمال الحكومة المستقيلة.

ويمكننا أن نخلص إلى مبدأ واستثناء:

- **المبدأ**: إن تصريف الأعمال يتضمن الأعمال والتدابير الإدارية المتعلقة بالتطبيق العادي أو اليومي للقوانين، والتدابير الروتينية التي لا يمارس عليها الوزراء إلا إشرافًا محدودًا (وهي تستثني الأعمال الإدارية التصرفية التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات مهمة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة).
- **الاستثناء**: إن تصريف الأعمال يتضمن أيضًا:

- الأعمال الإدارية التصرفية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي.
- الأعمال الإدارية التصرفية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال[٢٩].

لكن هل يمكن لـ «حكومة تصريف الأعمال» إقرار مشروع الموازنة العامة، وهل هناك ظروف استثنائية لإقرارها؟

وردت في مشروع الموازنة العامة للعام ٢٠٢١ مواد فيها مساس بنظام الوظيفة العامة، بمفهومه الشامل والمرتبط بكل العاملين في القطاع العام، من ملاكات إدارية وتعليمية وجامعية وقضائية وعسكرية. وفيها تعديل جوهري للسياسات المعتمدة تاريخيًا من حيث أنظمة الوظيفة العامة والتقاعد، وتُلزم الحكومات اللاحقة بسياسات قد لا تكون هي الأفضل. واعتبر البعض أنها أعمال تصرفية وليست عادية، وتخالف المعنى الضيق لتصريف الأعمال، وتُشكّل مخالفةً للدستور اللبناني، لا سيما المادة ٦٤ منه[٣٠].

في حين يرى البعض الآخر أن إقرار الموازنة العامة من قبل «حكومة تصريف الأعمال» يستمد مشروعيته بالاستناد إلى نظرية الظروف الاستثنائية، وإلى اجتهادات لمجلس شورى الدولة، التي تُقر القيام بالأعمال التصرفية في الظروف الإستثنائيّة حصرًا، وهذا يعني وجوب وجود موازنة نظامية وإنفاق الاعتمادات لمواجهة هذا الظرف، وبالتالي فإن إقرار الموازنة يكون مشروعًا وصحيحًا، شرط أن لا تتجاوز الحكومة مقتضيات الظروف الاستثنائية[٣١].

---

(٢٧) هذا المبدأ مكرّس في العديد من دساتير دول العالم، ولاسيما في المادة ١٦ من الدستور الفرنسي .**سام سليمان دلة، حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية**، مرجع سابق، ص ٥٢.

(٢٨) مجلس شورى الدولة اللبناني، **القرار رقم ٦١٤، تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧**، مرجع سابق .**والقرار رقم ٥٢٢ تاريخ ٥/٥/١٩٩٥**، مرجع سابق.

(٢٩) سام سليمان دلة، **حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلى الإحاطة القانونية**، مرجع سابق، ص ٥٤.

(٣٠) مروان القطب، **هل يجوز لحكومة تصريف الأعمال إقرار الموازنة، وتعديل نظام الموظفين؟** ٢٠٢١/٢/٧، www.althaer.com/news.

(٣١) استنادًا إلى مجلس شورى الدولة، **القرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧**، الغرفة الثالثة، مرجع سابق.

وقد اعتبر المجلس الدستوري «أن تعديل سياسات الدولة الإدارية، يخرج عن نطاق هذه الظروف، ويدخل في نطاق الأعمال التصرفية التي لا يجوز القيام بها من قبل حكومة تصريف أعمال. كما أنه لا يجوز استخدام الحاجة إلى وجود موازنة عامة من أجل تمرير نصوص قانونية مجحفة بحق شرائح كبيرة من المواطنين. ولا يجوز تضمين الموازنة العامة بنودًا لا علاقة لها بالتنفيذ المباشر لها...، وإن هذه مواد غير دستورية وقابلة للابطال أمامه»[٣٢].

تصريف الأعمال في حكومات سابقة:

اعتبر الخبير الدستوري الدكتور شفيق المصري أنه «من المسلّم به أن مجلس الوزراء لا يحقّ له أن يجتمع في ظل فترة تصريف الأعمال، كما أن الوزراء لا يستطيعون ممارسة الصلاحيات التي تنيطها بهم القوانين. وبحسب الاجتهاد الدستوري، يُترك تصريف الأعمال للحكومة المستقيلة على نطاق ضيق في العمل الحكومي». وأضاف: «دستوريًا وبعد استقالة الحكومة، لا تخضع حكومة تصريف الأعمال إلى رقابة المجلس النيابي، وبالتالي لا يُترك لها إلا تصريف الأمور الإدارية على نطاق ضيق». أما الأدوار التي يمكن أن تقوم بها حكومة تصريف الأعمال فلا تتعدى صرف رواتب الموظفين وتطبيق الموازنة، مشيرًا إلى أن سياسة الدولة العامة والقرارات الاقتصادية تحتاج إلى حكومة لديها ثقة برلمانية[٣٣].

من جهته، أكد رئيس المجلس الدستوري السابق القاضي الدكتور عصام سليمان أن «مهمة تصريف الأعمال للحكومة المستقيلة تهدف إلى استمرارية عمل المرافق العامة بشكل طبيعي، والحفاظ على الانتظام العام في العمل، وبالتالي يكون تصريف الأعمال في إطار ضيّق». وشدد على أنه «لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال اتخاذ قرارات تشكل أعباءً على الدولة، أو ترسم سياسات عامة جديدة، أو تعدل سياسات عامة، وإلزام الحكومة المرتقبة بهذه القرارات، خصوصًا في ما يرتبط بحل المشكلة الاقتصادية والنقدية»[٣٤].

إلا أنه بالرجوع إلى حكومات سابقة مستقيلة في تاريخ لبنان الحديث، يظهر لنا كيف أنها تجاوزت مفهوم تصريف الأعمال بالمفهوم الضيّق، وسنستعرض عددًا منها.

١. استقالت حكومة الرئيس رشيد كرامي في ٢٣ نيسان ١٩٦٩ أمام مجلس النواب، إثر الصدامات الدامية بين الجيش اللبناني والقوى المسلحة من جهة، والمقاومة الفلسطينية وأنصارها من جهة اخرى، إلا ان رئيس الجمهورية شارل الحلو لم يقبل الاستقالة فورًا. وبعد استشارات نيابية كُلّف الرئيس كرامي مجدّدا تأليف حكومة جديدة، فكان الرئيس كرامي رئيس الحكومة المستقيلة، والمكلّف تصريف الأعمال، والرئيس المكلّف تأليف الحكومة الجديدة في نفس الوقت. ونتيجة الخلاف مع رئيس الجمهورية والانقسام الداخلي الحاد والصدام العسكري، أحجم الرئيس كرامي عن تصريف الأعمال، ولم يعتذر عن عدم تأليف حكومة جديدة. ودخل البلد في أزمة وزارية

(٣٢) المجلس الدستوري، **القرار رقم ٢، تاريخ ٢٠١٨/٥/١٤**. وقراراته لها حجيّة مطلقة وملزمة للمشرّع وللإدارة.
(٣٣) **لا صلاحيات لحكومة تصريف الاعمال في حل الأزمة الاقتصادية**، ٢٠٢٠/١/١٥، www.maharatnews.com.
(٣٤) المرجع السابق نفسه.

طويلة دامت حوالي سبعة أشهر، تحت وطأة أزمة دستورية لم يستطع رئيس الجمهورية، في ظلّ صلاحياته الدستورية الواسعة النطاق، حلّها من دون التفاهم مع خصمه في الحكم.

في هذا الوقت حان الموعد الدستوري لتقديم الموازنة الى مجلس النواب، فما كان من الحكومة المستقيلة إلا الانعقاد لإقرار الموازنة وإرسالها إلى مجلس النواب ضمن المهلة الدستورية[٣٥].

٢. شكّل الرئيس أمين الحافظ حكومةً جديدةً وأصدر مع رئيس الجمهورية سليمان فرنجية مراسيمها في ٢٥ نيسان ١٩٧٣. إلا أنها أخفقت في المثول أمام مجلس النواب. وتحت وطأة الصدامات العسكرية بين الجيش والفلسطينيين، اجتمعت الحكومة في ٧ أيار ١٩٧٣ واتخذت بالإجماع قرارًا بإعلان حال الطوارئ في البلاد، وهو قرار لا يمكن اتخاذه إلا من قبل الحكومة مجتمعة. واجتمعت الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال أكثر من مرة، إلى أن استقالت في ١٤ حزيران، بعد شهر و٢٠ يومًا على تشكيلها[٣٦].

٣. في العام ١٩٧٩ كانت حكومة الرئيس سليم الحص تصرّف الأعمال، فعقدت جلسةً لها في ٢٣ حزيران قررت خلالها، وعملًا بالمادة ٥٨ من الدستور قبل تعديلها، وضع أربعة مشاريع قوانين قيد التنفيذ، منها قانون رفع سن تقاعد القضاة من ٦٤ إلى ٦٨ سنة تلافيًا لخروج بعض كبار القضاة من السلك في أول تموز من السنة الجارية آنذاك.

٤. في ٢١ أيار ١٩٨٧ كانت حكومة الرئيس رشيد كرامي بحكم المستقيلة، عقد مجلس النواب جلسةً تمثّلت فيها الحكومة بالوزير جوزف سكاف، حيث ألغى خلالها المجلس الإجازة للحكومة إبرام الاتفاق المعقود مع «إسرائيل» بتاريخ ١٧ أيار ١٩٨٣، وقضى باعتبار «اتفاق القاهرة» الموقّع بتاريخ ٣٠ تشرين الثاني ١٩٦٤ لاغيًا وكأنه لم يكن، وساقطًا[٣٧].

٥. بتاريخ ١٨ أيار ٢٠٠٥ تمثّلت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي في جلسة لمجلس النواب وهي في فترة تصريف الأعمال. وفي تلك الجلسة أقر المجلس ثلاثة قوانين قضت بمنح العفو العام والعفو عن أحداث الضنية ومجدل عنجر، وبتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري.

الخاتمة

يُعتبر مبدأ تداول السلطة هو المبدأ الاساس الذي تتّسم به الأنظمة الديمقراطية البرلمانية، إضافةً إلى النظام الانتخابي القائم على أساس النسبية الذي يضمن أوسع تمثيل سياسي، بالإضافة إلى التعددية الحزبية. إلا أن الممارسة

(٣٥) نقولا ناصيف، **حكومة تصريف الأعمال تدخل شهرها الخامس**، الثلاثاء ٢٧ تشرين الأول ٢٠٠٩، صحيفة الأخبار، العدد ١٢٦١٩٥.

(٣٦) بهيج طبارة، **تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى**، صحيفة النهار اللبنانية، ٢٠١٩/١٢/٢٣.

(٣٧) بهيج طبارة، **تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى**، المرجع السابق نفسه. ومن هذه القوانين، القانون رقم ٦٧٧ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ الذي منح عفوًا عامًا عن بعض الجرائم، وهي الجرائم موضوع الأحكام الصادرة عن المجلس العدلي وعن محكمة جنايات بيروت بحق السيد سمير جعجع وسواه.
إن ما يصح في لبنان يصح أيضاً في بعض الدول الأوروبية كما في بلجيكا، حيث الأزمات الوزارية تمتد أحيانًا سنةً كاملةً، تتخذ حكومة تصريف الاعمال خلالها قرارات هامة تخرج كلياً من مفهوم تصريف الأعمال في أمور طارئة مستعجلة. حيث استمرَّت مرحلة تصريف الأعمال للحكومة البلجيكية المستقيلة بعد الانتخابات التي جرت في العام ٢٠١٠ أكثر من ٥١٧ يومًا، وبقيت البلاد من دون حكومة لعجز الرئيس الاشتراكي المكلف عن تشكيل حكومة.

الدستورية والسياسية قد تؤدي إلى عدم استقرار سياسي، ينتج عنه عدم استقرار حكومي، عبر تحوّل الحكومة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية، إلى «حكومة تصريف أعمال» ذات صلاحيات محدودة.

إن الفراغ له تأثيرات كارثية على الحياة اليومية الاقتصادية والاجتماعية والأمنية، خاصةً إذا تعرضت الدولة لأزمات خطيرة لا يمكن لـ «حكومة تصريف الأعمال» مواجهتها، باعتبارها حكومة فقدت الأهلية السياسية للحكم، وبقي لها الأهلية الإدارية فقط لتسيير المرافق العامة.

لذلك فقد هدفت هذه الدراسة إلى تأصيل مفهوم «حكومة تصريف الأعمال»، ونقله من الإطار السياسي إلى الإطار الدستوري والقانوني. والتأكيد على أن مفهوم تصريف الأعمال لا يمكن أن يبقى جامدًا ومكبلًا، إنما بات من الواجب إدراك أهمية هذا المفهوم المطاطي الذي يحتم على حكومة تصريف الأعمال اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستمرار عمل الإدارة والمرافق العامة، وضرورة الانعقاد بشكلٍ مستمر بهدف متابعة أبرز المستجدات ومناقشتها، وفي بعض الأحيان اتخاذ ما يلزم من تدابير عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها، ومعالجتها بأفضل الوسائل الممكنة[٣٨].

(٣٨) ماريا القاموع، **حكومة تصريف الأعمال: بين حصرية الدستور وشمولية الاجتهاد**، كليّة الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة الرّوح القدس - الكسليك، www.usek.edu.lb/Content/Assets/20201228Maria.