صلاحيات الحكومة المُكلَّفة تَصْريف الأعمال في ضوء المادّة ٦٤ من الدستور اللبناني

د. طارق المجذوب(*)

لدى البحث في صلاحيات الحكومة طُرِح سؤال مُهمّ هو: ما هي صلاحيات الحكومة بَعْد استِقالتها؟ وبتعبير آخر: ما هي صلاحيات الحكومة المُستقيلة والمُكلَّفة تَصْريف الأعمال؟ وبمعنى أَوْضَح: ما المقصود بعبارة ''لا تُمارِس الحكومة صلاحياتها (...) إلّا بالمعنى الضيِّق لتَصْريف الأعمال'' (آخر البند الثاني من المادة ٦٤ من الدستور)، وما هو أساسها الدستوري؟

لقد أُثيرت مسألة تَصْريف الأعمال مِراراً وتَكْراراً في لبنان، خاصّة بعد العام ٢٠٠٨، بسبب اتِّساع ظاهرة تأخُّر تشكيل الحكومات، وبالتالي إطالة أَمَد تَصْريف الأعمال بالنسبة إلى الحكومة المُستقيلة.

رأى النائب والوزير السابق بهيج طبّارة (في محاضرة ألقاها في مركز عصام فارس عام ٢٠١٥) أنّ «ثلث مدّة ولاية الرئيس [ميشال سليمان] كانت تصريف الأعمال»، «وقد كان من حظ الرئيس ميشال سليمان، أو من سوء حظّه، أنْ سجَّل عهده رقماً قياسياً من فترات تصريف الأعمال. فاقتضى تأليف أولى حكومات العهد ٤٥ يوماً، والثانية ١٣٥ يوماً والثالثة ١٣٩ يوماً والرابعة والأخيرة عشرة أشهر. فإذا أُضيفت إلى هذه الفترات مدّة إعداد البيانات الوزاريّة ومُناقشتها في مجلس النوّاب قبل نيل الحكومة الثقة، يكون تصريف الأعمال، بالمعنى الضيِّق، قد استغرق أكثر من ثلث مدّة الولاية»[1].

وتُطرَح هذه المسألة عندما تَسْتقيل الحكومة (أو تُحجَب الثقة عنها) فيَطلب منها رئيس الجمهوريّة تَصْريف الأعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة، فتُصبِح حكومة مُستقيلة ومُكلَّفة تَصْريف الأعمال (أو حكومة مُقالَة ومُكلَّفة تَصْريف الأعمال). وصار يطول، في الآونة الأخيرة، أَمَد تَصْريف الأعمال بالنسبة إلى الحكومة المُستقيلة (أو المُقالَة) بسبب تأخُّر

(*) وزير التربية والتعليم العالي سابقاً.

(١) كتاب بهيج طبّارة: **كتابات في دولة القانون**، من دون دار نشر، ٢٠٢٠، ص ٢٢٥.

تشكيل الحكومة في لبنان.

«ومن البديهي أن لا يكون ثمّة إنتاجيّة عندما يقتصر دور الحكومة على تصريف قضايا المواطنين بالمعنى الضيِّق لهذه العبارة»[٢].

لقد درَج رؤساء الحكومات المستقيلة في الفترة الأخيرة على إصدار تعميم يُذكِّر الوزراء بنصّ المادة ٦٤ من الدستور، يُميِّز بين الأعمال الإداريّة الجارية أو العاديّة (التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال بالمعنى الضيِّق) ومن الأعمال الإداريّة المهمّة أو التصرُّفيّة (التي يُحظَّر القيام بها، باستثناء ما يتعلّق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائيّة أو التي يجب القيام بها في مهل مُحدَّدة في القانون)[٣].

ويطلب التعميم إيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها الوزراء، ويُعتبَر المدير العام مسؤولاً مباشرة في حال عدم التجاوب أو الإهمال، كما يُكلَّف التفتيش المركزي وديوان المحاسبة اتِّخاذ ما يلزم لحسن تنفيذ مضمون التعميم.

ومن شأن هذه التعاميم أن تُجنِّب الوزراء في الحكومة المستقيلة الوقوع في أخطاء تُعرِّض قراراتهم للإبطال وقد تُعرِّضهم شخصياً للمُساءلة.

وقد جاء في التعميم الرقم ٢٠٢٠/٢٧ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١١ (حول التقيُّد بأحكام المادة ٦٤ من الدستور في معرض تصريف الأعمال بعد اعتبار الحكومة مستقيلة») الآتي:

«مع الإشارة إلى أن ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم اتِّخاذها أن ينتج عنه فراغ كامل أو تعطيل لكلّ أعمال السلطة التنفيذيّة ووقف لإدارة مصالح الدولة العامّة (...).

(...) أمّا بالنسبة إلى القرارات الإداريّة التي تدخل في نطاق الأعمال التصرُّفيّة والتي تقتضي الضرورة اتِّخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال، يطلب منهم إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الاستثنائيّة من قبل السيد رئيس الجمهوريّة والسيد رئيس مجلس الوزراء»[٤].

على كلّ حال، لا نرى ضرورة التبسُّط في الوقائع الكثيرة التي قد نُلمِّح إلى بعضها في سِياق البحث، كُلّما كان ذلك مُفيداً.

وسنُعالِج في هذا البحث ثلاث نقاط:

أوّلاً: في تَصْريف الأعمال بالمعنى الضيِّق.

ثانياً: في كيفيّة تفسير الأعمال التصرُّفيّة وغير التصرُّفيّة.

ثالثاً: في «تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى»[٥].

أوّلاً: في تَصْريف الأعمال بالمعنى الضيِّق

تَستمدّ الحكومة شرعيّتها في الأنظمة

(٢) المرجع ذاته، ص ٢٢٩.

(٣) راجع، على سبيل المثال، التعميم الرقم ٢٠١٣/١٠ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٩ (الرئيس نجيب ميقاتي)، والتعميم الرقم ٢١/ ٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧ (الرئيس سعد الحريري)، والتعميم الرقم ٢٠١٩/٣٨ تاريخ ٢٠١٩/١٢/٣ (الرئيس سعد الحريري)، والتعميم الرقم ٢٠٢٠/٢٧ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١١ (الرئيس حسّان دياب).

(٤) ولا ضير من التذكير أنّ آليّة الموافقات الاستثنائيّة المُتّبعة منذ العام ٢٠١٣ غير دستوريّة، لأنّ المادة ٦٥ من الدستور أناطت السلطة التنفيذيّة بمجلس الوزراء.
راجع، على سبيل المثال، ما كتبه وسام اللحّام: حكومة تصريف الأعمال: ماذا يعني ذلك؟، في مجلّة **المفكّرة القانونيّة**، العدد ٤٦، كانون الأولّ (ديسمبر) ٢٠١٦، ص ١٠–١١.

(٥) هو عنوان مقال نشره النائب والوزير السابق بهيج طبّارة، في صحيفة **النهار** اللبنانيّة، في ٢٠١٩/١٢/٢٤. وأعاد نشر المقال في كتابه: **كتابات في دولة القانون**، مذكور سابقاً، ص ١٠٩–١١٣.

البرلمانيّة من ثقة مجلس النوّاب بها. وفي حال فقدت الحكومة هذه الثقة أو استقالت تُصبح غير مسؤولة سياسياً أمام مجلس النوّاب. ولكن قدَر الحكومة المستقيلة، وواجبَها، أنْ تبقى تُصرِّف الأعمال إلى أنْ يتمّ تشكيل حكومة جديدة عملاً بمبدأ استمراريّة سير المرافق العامّة، ولو بالحدّ الأدنى، للحؤول دون حصول فراغ في مؤسّسات الدولة.

تَصْريف الأعمال (أو ما يُعبَّر عنه بالفرنسيّة بعبارة «تَصْريف الأعمال الجارية أو العاديّة» Expédition des affaires courantes[٦] هو قيام الحكومة المُستقيلة (أو المُقالَة) بمُتابعة أعمالها، بعد طَلَب رئيس الجمهوريّة منها ذلك، تجنُّباً للمخاطر التي قد تنشأ عن شغور السلطة التنفيذيّة خلال الفترة الواقعة بين تاريخ تقديم كتاب الاستقالة (أو حَجب الثقة) من جهة، وتاريخ صدور المرسوم بقبولها (أو اعتبارها مُستقيلة) وتشكيل حكومة جديدة من جهة أُخرى. فلا مَفَرّ بالتالي من وجود سلطة ما، في الفترة الفاصِلة بين استقالة الحكومة (أو إقالتها) وتشكيل حكومة جديدة، يُناط بها تأمين وتسيير شؤون الدولة الضروريّة فقط. وتكون صلاحية الحكومة المُستقيلة (أو المُقالَة) مُسندَة إلى مبدأ تأمين استمراريّة المؤسّسات الدستوريّة وديمومتها. وتُسمّى، عندئذٍ، الحكومة المُستقيلة (أو المُقالَة) والمُكلَّفة تَصْريف الأعمال بحكومة تَصْريف أعمال Gouvernement d'affaires courantes.

والأساس الدستوري لمفهوم تَصْريف الأعمال هو اللامسؤوليّة السياسيّة للحكومة المُستقيلة بسبب فُقدان الرقابة البرلمانيّة على أعمالها، فالحكومة المُستقيلة هي حكومة غير مسؤولة أمام البرلمان[٧]. وتَخضع بالتالي أعمالها وتقدير ظروف اتِّخاذها، لرقابة القضاء الإداري (أيْ مجلس شورى الدولة في لبنان).

وكرَّس القرار المبدئي Syndicat régional des quotidiens d'Algérie، الصادر عن الهيئة العامّة لمجلس الدولة الفرنسي في ٤/٤/ ١٩٥٢، العرف الدستوري السائد في ميدان تَصْريف الأعمال. وميَّزت مُطالعة مُفوَّض الحكومة في هذا الصدد بين:

أ – الأعمال الجارية أو العاديّة Affaires courantes التي هي، دون غيرها، من صلب مهام حكومة تَصْريف الأعمال.

ب – والأعمال المُهمّة Affaires importantes التي لا تعود إلى حكومة تَصْريف الأعمال إلّا في الحالات الطارئة (التي يعود تقديرها إلى القضاء الإداري).

ج – والأنظمة الكُبرى Grands règlements statutaires والأنظمة المُعدِّلة للأحكام القانونيّة أو الحقوق المُكرَّسة في القانون، التي تخرج كلّياً عن صلاحيات حكومة تَصْريف الأعمال (نظام الموظفين، مثلاً).

وجرى تكريس «المعنى الضيِّق لتَصْريف الأعمال»[٨] بالبند الثاني من المادة ٦٤ من الدستور اللبناني، بعد التعديل الدستوري الكبير

(٦) ذُكرت عبارة «لتَصريف الأعمال الجارية أو العاديّة» Pour expédier les affaires courantes في الفقرة الأولى من المادة ٥٢ من دستور الجمهوريّة الرابعة في فرنسا (١٩٤٦–١٩٥٨).

(٧) راجع، على سبيل المثال، استشارة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، رقم ٢٠١١/١٧٨، تاريخ ٢٠١١/٣/٢٨ (غير منشورة).

(٨) تَعمَّد المُشاركون في الطائف إضافة عبارة «المعنى الضيِّق» قبل عبارة «تصريف الأعمال» مَنْعاً لتكرار مُمارسات حكومات تصريف الأعمال التي قامت بأعمال تَخرج عن هذا الإطار (ككحومة الرئيس سليم الحص المُكلَّفة وكالة بعد اغتيال الرئيس الشهيد رشيد كرامي في ١٩٨٧/٦/١).

في ١٩٩٠/٩/٢١[٩]. وإذا كان النصّ جديداً على الدستور اللبناني، إلّا أنّ العرف الدستوري جرى على استمرار الحكومة المُستقيلة بتَصْريف الأعمال لحين تشكيل حكومة جديدة، ما يعني أنّه لا يُمكن إيجاد تحديد لمفهوم تَصْريف الأعمال إلّا من خلال القرارات المُتفرِّقة التي صدرت، قبل العام ١٩٩٠ وبعده، عن مجلس شورى الدولة[١٠].

ثانياً: في كيفيّة تفسير الأعمال التصرُّفيّة وغير التصرُّفيّة

يُفرِّق الاجتهاد الإداري بين الأعمال التصرُّفيّة وغير التصرُّفيّة، فتدخُل الأعمال غير التصرُّفيّة في إطار تَصْريف الأعمال (أيْ «الأعمال الجارية أو العاديّة» أو الأعمال الإداريّة) ويعود للحكومة المُستقيلة اتِّخاذها. وعلى العكس، تَخرُج الأعمال التصرُّفيّة عن «الأعمال الجارية أو العاديّة» ولا يجوز لحكومة تَصْريف الأعمال القيام بها لأنّها غير مسؤولة أمام البرلمان (أيْ لا يُمكن أن يقوم بالأعمال التصرُّفيّة إلّا حكومة غير مُستقيلة، مسؤولة أمام البرلمان).

ومن الأعمال الإداريّة:

– الأعمال والقرارات اليوميّة التي تتعلَّق بتسيير أُمور المواطنين العاديّة، التي تُحضِّرها الوحدات الإداريّة ويكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجَز.

– الأعمال التي لا يُمكن تجميدها طيلة مدة استقالة الحكومة (كالمُصادقة على قرارات أشخاص القانون العام الخاضعة للوصاية الإداريّة، وقبول المُساعدات غير المشروطة والتي لا تُرتِّب أعباء ماليّة على الدولة، وتوقيع مُذكّرات التفاهُم التي لا تُلزِم الدولة، ورعاية المؤتمرات والندوات، وتمثيل الدولة في النشاطات الداخليّة والخارجيّة).

– الأعمال التي تدخُل ضمن مهام الضابطة الإداريّة (مَنْح أو سَحْب التراخيص، والإجازات، والتصاريح، والمُوافقات، والعِلم والخَبَر للجمعيّات...).

– الأعمال التي يُفترَض إجراؤها ضمن مُهَل مُحدَّدة بالقوانين تحت طائلة السقوط أو الإبطال، والتدابير التحفظيّة من أجل حفظ الحقوق ومَنع التعرُّض لها أو مَنع سقوطها بمرور الزمن (كتقديم كفالة، والتقدُّم بالدعاوى أمام المراجع القضائيّة المُختصّة قبل انقضاء المُهَل القانونيّة، والقرارات الرامية إلى استِرداد أو إلغاء أعمال غير قانونيّة صادرة عن الحكومة المُستقيلة، والقرارات والمراسيم التطبيقيّة لقوانين سارية)[١١].

– القرارات التي تتعلَّق بالموظفين

(٩) راجع، على سبيل المثال، تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٢٠١٣/١٠ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٩ الذي «يتعلَّق بوجوب التقيُّد بأحكام المادة ٦٤ من الدستور في معرض تصريف الأعمال بعد اعتبار الحكومة مُستقيلة» (منشور في **الجريدة الرسميّة**، العدد ١٨، تاريخ ٢٠١٣/٤/٢٥، ص ٢٢٧٢–٢٢٧٣).

(١٠) راجع، على سبيل المثال، القرار، رقم ٦١٤، تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧، فؤاد اسكندر راشد/الدولة، في **المجموعة الإداريّة** للعام ١٩٧٠، ص ٣–٦؛ والقرار، رقم ٥٧٥، تاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١، بلديّة إده – قضاء البترون/الدولة، في **مجلة القضاء الإداري في لبنان**، العدد ٢٣، ٢٠١٢، ص ١٢٥٨–١٢٦٣؛ والقرار، رقم ٢١٦، تاريخ ٢٠٠٩/١/١٥، شركة تلفزيون المستقبل ش.م.ل. والوكالة المُتَّحِدة للإعلان ش.م.م./الدولة (غير منشور)؛ والقرار، رقم ٢٦٠، تاريخ ٢٠١٠/١/٢٨، الفيرا المطران ورفاقها/الدولة ومجلس الإنماء والاعمار (غير منشور).

(١١) في تمّوز (يوليو) ٢٠١٣، أجازت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، في رأيها الاستشاري، لحكومة تصريف الأعمال عَقد جلسة استثنائيّة لاتِّخاذ القرار المُناسب في شأن مرسومَيْن يتعلّقان بأعمال التنقيب عن النفط. راجع ما كتبه الصحافي نبيل هيثم، «هيئة الاستشارات والتشريع تُجيز عَقد ''جلسة نفطيّة'' للحكومة المُستقيلة»، في صحيفة **السفير** اللبنانيّة، في ٢٠١٣/٧/٢٦.

وأوضاعهم الوظيفيّة (كالتعيين، والترقية، والنقل من وظيفة إلى أُخرى، وقبول الاستقالة). فهذه القرارات التي يتَّخذها الوزير تَخضع، في الغالب، لمُوافقة مجلس الخدمة المدنيّة. ويُستثنى من هذه القرارات وظائف الفئة الأولى وما يُعادِلها (كالتعيينات القضائيّة والتشكيلات الديبلوماسيّة الواسِعة)، شرط ألّا تكون القرارات قد اتُّخِذت قبل استقالة الحكومة.

– تحديد مهام وملاكات الوزارات، وتوسيعها أو تعديلها، شرط ألّا يَرتبط الأمر بتعديل سياسة الدولة العُليا وتقييد الحكومة اللاحقة.

– توقيع رئيس مجلس الوزراء المُستقيل القوانين تأميناً لسَيْر العمل التشريعي. فلا يجوز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستوريّة مُستقلّة[١٢].

ومن الأعمال التصرُّفيّة:

– الأعمال التي تُرتِّب أعباء جديدة أو التزامات (ماليّة أو قانونيّة). فهذه الأعمال تُقيِّد حرِّية الحكومة اللاحقة وتُثقِلها بأعباء وتُلزمها مُستقبلاً (القروض والتصرُّف باعتمادات ماليّة هامة والخطط الانمائيّة الشاملة أو طويلة الأمد، مثلاً).

– الأنظمة الكُبرى والأنظمة المُعدِّلة للأحكام القانونيّة أو الحقوق المُكرَّسة في القانون (نظام الموظفين، مثلاً).

– تعديلات جوهريّة على سَيْر المَرافِق العامّة. فتراخيص وعقود تسيير المرافق العامة من شأنها تكبيل الحكومة مُستقبلاً (الإمتيازات، مثلاً).

– تعديلات جوهريّة على أوضاع البلاد (الإداريّة أو السياسيّة أو الاقتصاديّة أو الاجتماعيّة أو الإنمائيّة أو الماليّة أو غيرها من الأمور) أو تَرتبط بسياسة الدولة العُليا. فإنشاء بلديّة جديدة أو تعديل نطاقها (سَلْخاً أو ضماً) أو ضَم بلديّتَيْن قائمتَيْن من شأنه أن يُعدِّل كيان شخص معنوي من القانون العام من جهة، كذلك يُعبِّر عن السياسة الإداريّة للحكومة من جهة أُخرى.

– الاتفاقيّات والمعاهدات الدوليّة. فهي من المواضيع الحسّاسة التي من شأنها أن تَرهن مصير الدولة.

– تقديم رئيس مجلس الوزراء المُستقيل مُراجعة بعدم دستوريّة قانون ما. فلا يَدخُل حق رئيس مجلس الوزراء هذا «في المفهوم الضيِّق لتَصْريف الأعمال، لأنّه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أنّ من شأنه أن يؤدّي إلى إبطال هذا النصّ التشريعي وإحداث وَضْع قانوني مُغايِر بنتيجة هذا الابطال»[١٣].

ثالثاً: في «تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى»

لم يتوصّل رجال القانون بعد إلى الاتِّفاق على تعريف موحَّد لعبارة «تصريف الأعمال». إلّا أنّ المُمارسة أو التطبيق، سواء أكان في لبنان أم في الخارج، أَثبت أنّها عبارة «مَطّاطَة»، تتَّسِع حسب الظروف التي يمرّ بها البلد أو تضيق. لذلك يمكن القول إنّه كلّما طالت مدّة الأزمة الوزاريّة نتيجة تعثُّر تشكيل الحكومة الجديدة كلّما زادت احتمالات حدوث قلاقل أمنيّة أو استحقاق مواعيد دستوريّة أو ماليّة أو حصول كوارث طبيعيّة تستدعي مُعالجة سريعة. فتُضطرّ الحكومة المُستقيلة إلى الانعقاد ومُمارسة صلاحياتها كاملة لحفظ أمن البلد وسلامة المواطنين.

(١٢) راجع قرار المجلس الدستوري ٢٠٠٥/١، تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦، في كتاب **المجلس الدستوري ٢٠٠١ – ٢٠٠٥**، ص ٢٨٠.
(١٣) المرجع ذاته.

والأمثلة عديدة في لبنان، منها:

– في العام ١٩٦٠، أَشرفت حكومة لم تنل ثقة المجلس بعد على الانتخابات النيابيّة. فـ«انتخابات سنة ١٩٦٠ (...) نظَّمتها وأَشرفت عليها ودعت إليها حكومة الرئيس أحمد الداعوق التي كانت في حالة تصريف الأعمال، كونها لم تكن قد نالت ثقة مجلس النوّاب»(١٤).

– في العام ١٩٦٩، عقدت الحكومة المستقيلة جلسة لإقرار الموازنة وإرسالها إلى مجلس النوّاب ضمن المهلة الدستوريّة. فقد دخل البلد في أزمة وزاريّة طويلة دامت حوالى ستّة أشهر بعد أن أَعرب رئيس الحكومة رشيد كرامي في مجلس النوّاب عن نيّته الاستقالة اثر الأحداث الدامية بين القوّات المسلّحة اللبنانيّة وأنصار الفِلَسْطينيِّين.

– في العام ١٩٧٣، عقدت الحكومة قبل نيلها الثقة جلسة قرّرت فيها إعلان حالة الطوارئ. فبعد أسبوع واحد على تأليف حكومة الرئيس أمين الحافظ، وقبل نيلها الثقة، حصل اشتباك مُسلّح بين الجيش والفِلَسْطينيِّين (وقع ضحيّته ١٣ عنصراً من الجيش و١٩ عنصراً من الفدائيِّين) وقصف الطيران الحربي اللبناني مخيّمات الفِلَسْطينيِّين في ضواحي بيروت. إزاء هذه الأحداث الخطيرة، عقدت الحكومة جلسة في ١٩٧٣/٥/٧ تقرَّر خلالها إعلان حالة الطوارئ، كما ذكرنا سابقاً، وهذا القرار لا يمكن اتِّخاذه إلّا من قبل حكومة نالت الثقة.

– في العام ١٩٧٩، وضعت حكومة الرئيس سليم الحص المكلَّفة تصريف الأعمال مشاريع قوانين قيد التنفيذ. فقد عقدت الحكومة جلسة في ١٩٧٩/٦/٢٣ قرَّرت خلالها، عملاً بالمادة ٥٨ من الدستور قبل تعديلها، وضع أربعة مشاريع قوانين قيد التنفيذ، منها قانون رفع سنّ تقاعد القضاة من ٦٤ إلى ٦٨ سنة تلافياً لتقاعد بعض كبار القضاة في أوّل تمّوز (يوليو) من السنة الجارية.

– في ١٩٨٧/٥/٢١، عقد مجلس النوّاب جلسة تمثَّلت فيها حكومة الرئيس رشيد كرامي المستقيلة بالوزير جوزف سكاف، وفي الجلسة ألغى المجلس الإجازة للحكومة إبرام الاتِّفاق المعقود بين لبنان و«إسرائيل» بتاريخ ١٩٨٣/٥/١٧ («اتِّفاق ١٧ أيّار»)، وكذلك ألغى اتِّفاق القاهرة الموقَّع بين قائد الجيش اللبناني وياسر عرفات («أبو عمّار») بتاريخ ١٩٦٩/١١/٣٠ لاغياً وكأنّه لم يكن.

– في ٢٠٠٥/٥/١٨، تمثَّلت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي في جلسة مجلس النوّاب وهي في فترة تصريف الأعمال. ففي تلك الجلسة أَقرّ المجلس ثلاثة قوانين منحت العفو العامّ والعفو عن أحداث الضنيّة ومجدل عنجر، وأجّلت النظر في المُراجعات أمام المجلس الدستوري.

– وفي ٢٣ أيّار (مايو) ٢٠١٣، أَجازت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، في رأيها الاستشاري رقم ٢٠١٣/٤٦٣، لحكومة تصريف الأعمال عَقد جلسة استثنائيّة لإقرار مواضيع تتعلّق بالانتخابات النيابيّة للعام ٢٠١٣، فعقدت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي جلسة لإقرار كل المواضيع المطروحة (الموافقة على الاعتمادات المطلوبة، وتأليف هيئة الإشراف على الحملة الإنتخابيّة، وتحديد القسم المُتحرِّك الذي يجوز لكلّ مُرشّح إنفاقه خلال الحملة الإنتخابيّة)؛ وكذلك أجازت، في رأيها الاستشاري في تمّوز (يوليو) ٢٠١٣، لحكومة تصريف

(١٤) راجع ما كتبه الصحافي أحمد زين حول «الاستقالة لا تَمنع الحكومة ولا تُلغي الدور التشريعي للمجلس»، في صحيفة **السفير** اللبنانيّة، في ٢٠١٣/٣/٢٥.

الأعمال عَقد جلسة استثنائيّة لاتِّخاذ القرار المُناسب في شأن مرسومَيْن يتعلّقان بأعمال التنقيب عن النفط[١٥].

***

ولكن ما هو وضع تصريف الأعمال أوروبياً (بلجيكا[١٦] وفرنسا، مثلاً) الذي يَستوحي منه النظام القانوني اللبناني ويتأثّر فيه؟

أدّت الأزمات الوزاريّة التي عرفتها بلجيكا خلال عامَي ٢٠١٠ و٢٠١١ (والتي دامت ٥٤١ يوماً) إلى الاعتراف التدريجي لبعض المسائل أو الحالات أو القضايا المُلحّة بحتميّة المُعالجة. فقد قضى مجلس الدولة البلجيكي بشرعيّة مرسوم تعيين سفير من قبل الحكومة المُكلَّفة تصريف الأعمال[١٧]، وكذلك تعيين حاكم المصرف المركزي[١٨]. وهكذا يكون مجلس الدولة البلجيكي قد ربط مفهوم الأعمال المُلحّة أو العاجلة أو الطارئة Affaires urgentes بمُدّة تصريف الأعمال.

رأى الأستاذ الفرنسي فرنان بويسو Fernand Bouyssou في دراسة أعدّها حول صلاحيات الحكومات المُكلَّفة تصريف الأعمال خلال عهد الجمهوريّة الرابعة (١٩٤٦-١٩٥٨) أنّ التوسُّع في صلاحيات هذه الحكومات ارتبط ارتباطاً مباشراً باتِّساع فترة تصريف الأعمال.

واعتبر الأستاذ بويسو Bouyssou أنّ فترة ٣٠ أو ٣٣ يوماً تُعدّ طويلة لتصريف الأعمال. ففي هذه الفترة أَصدرت الحكومات المُكلَّفة تصريف الأعمال قرارات عديدة، منها توقيع الاتِّفاقيّات الفرنسيّة الأميركيّة بعد حجْب الثقة.

وقد جاء في دراسته الآتي:

«Dans l'expédition des affaires courantes, le gouvernement oublie à peu près la cause de la démission. Ce sont les facteurs circonstanciels, liés au déroulement de la crise, et non à sa cause, qui déterminent l'activité des gouvernements démissionnaires. Il est difficile de trouver un critère unique, à travers la diversité des crises. Il semble toutefois que la durée de la crise (ou plutôt sa durée escomptée), soit déterminante. Mais à côté de ce critère principal, il faut faire place à des critères accessoires, notamment l'urgence financière et l'épreuve de guerre»[١٩].

***

يتحصّل ممّا تقدّم أنّ صلاحيات الحكومة المُكلَّفة تصريف الأعمال كانت دوماً تَتَّسِع باتِّساع فترة تصريف الأعمال لأنّها:

- تسهر على احترام مبدأ استمراريّة

(١٥) راجع ما كتبه الصحافي نبيل هيثم: «هيئة الاستشارات والتشريع تُجيز عَقد ''جلسة نفطيّة'' للحكومة المُستقيلة»، مذكور سابقاً.

(١٦) راجع، على سبيل المثال، ما كتبه:
Christian Behrendt, Le régime des affaires courantes et la Constitution belge, exposé prononcé dans le cadre de la matinée d'étude du Centre d'études Jacques Georgin, du parti politique Défi, à la Chambre des représentants, Bruxelles, 29 novembre 2019.

(١٧) راجع قرار مجلس الدولة البلجيكي:
C.E., 28 octobre 2010, Rijmenans, n° 208.566.

(١٨) راجع قرار مجلس الدولة البلجيكي:
C.E., 4 octobre 2012, Annemans, n° 220.878.

(١٩) راجع:
Fernand Bouyssou, «L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République», Revue française de sciences politiques, 20e année, n 4, 1970, pp. 645-680.

المرفق العامّ، وضرورة ديمومة المؤسّسات الدستوريّة واستمرارها (وهو مبدأ دستوري).

– تعمل على حفْظ النظام العام وأمن الدولة (الداخلي والخارجي) وتأمين مصلحة الوطن العُليا ومصالح المواطنين المُلحّة، لأنّ أسمى القوانين حِفْظ الذات Salus populi suprema lex (وهو مبدأ المبادئ)[٢٠].

***

وبعد استقالة حكومة الدكتور حسّان دياب في ٢٠٢٠/٨/١٠، عاش لبنان فترة جديدة من تصريف الأعمال من دون أن يستطيع أحد تحديد الفترة المطلوبة لتشكيل حكومة جديدة.

«هذا في الوقت الذي يمرّ لبنان بأزمة ماليّة خطيرة انعكست ضائقة اجتماعيّة لا مثيل لها، يمكن أن تنقلب في أيّ حين إلى أزمة أمنيّة قد تَتّخِذ منحى طائفياً أو مذهبياً.

يُجمِع أهل الخبرة على أنّه لا بُدّ من أن تُبادر السلطة إلى اتّخاذ تدابير فوريّة في الداخل، وأن تُجري اتّصالات في الخارج مع المؤسّسات العالميّة الماليّة ومع الدول الصديقة، تجنُّباً للانهيار الكامل.

إنّ هذه الأوضاع ليس فقط تُبرِّر عقد جلسة لحكومة تصريف الأعمال، بل تستدعي أن يكون مجلس الوزراء في حالة انعقاد دائم لمُتابعة المُستجدّات ومُناقشتها واتّخاذ ما يلزم من تدابير سريعة لمُعالجتها.

إنّ الأزمة الكبيرة التي يمرّ بها لبنان، فضلاً عن الأزمة الوزاريّة الطويلة التي لا يبدو في الأفق حلّ قريب لها، تُجيز للحكومة المُستقيلة، بل تقتضي منها، اتّخاذ ما يلزم من تدابير لإنقاذ البلد من خطر الانهيار، دون أن يُشكِّل ذلك تجاوزاً لتصريف الأعمال، ولو بالمعنى الضيِّق»[٢١].

خلاصة عامّة:

إنّ مُعالَجة النقاط المَطْروحَة، وِفق رأينا، تؤدّي إلى النتائج اللّاحِقة:

أوّلاً – لا يجوز لحكومة مُستقيلة ومُكلَّفة تَصْريف الأعمال القيام بالأعمال التصرُّفيّة، ما لم تكُن هناك حالات طارئة أو ظروف استثنائيّة، تتعلّق بالنظام العام وأمن الدولة (الداخلي والخارجي)، تُبرِّر هذه الأعمال (كالظروف التي مرّ بها لبنان خلال عامَي ١٩٧٥ و١٩٩٠ وحتَّمت اتّخاذ تدابير، خلافاً لمفهوم تَصْريف الأعمال، وإنّما استِناداً إلى ضرورة دَيْمومة المؤسّسات الدستوريّة واستِمْرارها).

ثانياً – في الحالات الطارئة أو «الظروف الاستثنائيّة تُستبدَل المشروعيّة العاديّة بمشروعيّة استِثْنائيّة تُجيز لحكومة مُستقيلة ومُكلَّفة تَصْريف الأعمال اتّخاذ التدابير التصرُّفيّة حِرْصاً منها على أمن المجتمع وعمل المَرافِق العامة، واستِمْرار الدولة ذاتها»[٢٢].

ثالثاً - في المِحَن و«الأزمات الكبيرة التي يمرّ فيها البلد يصبح واجبها [أيْ واجب الحكومة المُكلَّفة تصريف الأعمال] أن تُمارس صلاحيات الحكومة العاديّة للتصدّي لها ومواجهتها»[٢٣].

---

(٢٠) راجع، على سبيل المثال، ما كتبه الأستاذ Rolland:
«Tout fléchit devant la loi qui s'impose d'assurer le maintien de l'existence nationale et le salut de l'État» (Louis Rolland, «L'administration locale et la guerre», RDP 1915, p. 130).

(٢١) كتاب بهيج طبّارة: **كتابات في دولة القانون**، مذكور سابقاً، ص ١١٣.

(٢٢) راجع كتاب محمّد المجذوب: **الوسيط في القانون الدستوري اللبناني وأهمّ النُّظم السِّياسيّة المعاصرة في العالم**، الطبعة الخامسة، منشورات الحلبي الحقوقيّة، بيروت، ٢٠١٨، ص ٥٢٢–٥٢٣.

(٢٣) كتاب بهيج طبّارة: **كتابات في دولة القانون**، مذكور سابقاً، ص ١١١.