رقابة مجلس شورى الدولة على أعمال حكومة تصريف الأعمال

د. حيدر خضر المولى(*)

من البديهي في ما يحصل من متغيرات سياسية مرتبطة بالنظم الانتخابية في الانظمة السياسية الديمقراطية، ان يترافق هذا الامر خاصة لجهة أوجه ووعاء تطبيقات آلية النظام النسبي الانتخابي، بالتشديد والاحتفاظ بالقواعد والاليات الديمقراطية الاخرى التي يقوم وينتظم على اساسها النظام الديمقراطي بحسب طبيعته المعتمدة في الدولة... وأخص بالتحديد هنا القواعد والمرتكزات الدستورية والقانونية الجامدة التي تعبر من خلالها الجمهوريات بمرحلة انتقالية بعد حصول المتغير السياسي الانتخابي وصولاً الى التطبيق الكامل له في المراحل اللاحقة من عمر الجمهورية.... ولنكن اكثر دقة في هذا المضمار، لنقول مباشرةً ان تطبيق نظام التمثيل النسبي في لبنان على علاته الحاضرة المرتبطة بالنظام الطائفي الذي يرتسم المشهد السياسي اللبناني على سبيل الحصر بموضوع دراستنا الراهنة لا تحده في الواقع الاعراف والممارسات السياسية الطائفية، التي تجهز بدورها على ما تبقى من اسس ومرتكزات دستورية وقانونية نص عليها اتفاق الطائف واضفاها في التعديلات الدستورية الاخيرة (في العام ١٩٩٠) لحماية الطبيعة الديمقراطية البرلمانية للنظام السياسي اللبناني، إذ ان هذه المرتكزات والآليات تشكل المعبر الوحيد والضمانة الحقيقية لتدعيم اي متغير سياسي انتخابي وانجاح مشروعه الوطني الجامع عبر المحافظة على الديمقراطية والعدالة والتنوع... فالاصل في النظم الديمقراطية هو في احتواء وعاء الديمقراطية بأدواته ووسائله كافة دون نقصان، وأهمها على وجه التحديد الوسيلة الرقابية القضائية التي تحد وتمنع نسبياً انحراف السلطة العامة عن الاطار الدستورية التي تحمي الحقوق والحريات العامة من تجاوزات السلطة لمبدأ الشرعية الادارية والقانونية... وعليه تبقى المعضلة القضائية في

(*) استاذ محاضر في الجامعة اللبنانية والاسلامية.

إعمال رقابتها المستمرة على اعمال الادارة العامة في جميع المراحل والمتغيرات السياسية لمشهد التحول الديمقراطي للدول والنظم القائمة فيها هو صنوان الديمقراطية.

وإذا سلمنا جدلاً باتصافها بواقع تصريف الاعمال نظراً لانتظام تركيبتها وخصوصيتها بالواقع الطائفي وتوازناته المجتمعية، فضلاً عن تناغم وانسجام برامجها وخططها مع اتجاهات وسياسات القوى الطائفية وتقاطعاتها المصلحية داخلياً وخارجياً، التي يشتد عودها خصوصاً في فترات الاستحقاقات الانتخابية وانعكاساتها على مستقبل المشهد السياسي اللبناني، فتتحول حينها وحكماً برامج وخطط الحكومة الى برامج انتخابية محضة تهم بعناصرها وتركيبتها بالتقاطع الظرفي والمصلحي مع الخارج المتدخل بالموزاييك اللبناني، لشغله وانصرافه بالضرورة عن اهتماماته بالشأن الداخلي الوطني وعلى كل المستويات..

اذاً من الأجدى دستورياً برأينا لإضفاء الصبغة الديمقراطية لمشهد التغيير الديمقراطي في لبنان عبر تطبيق آلية التمثيل النسبي الراهنة والمستحدثة بأدواتها المجتزأة عموماً، هو في الاحتفاظ بالمبادئ العامة الدستورية ومنها مبدأي الشرعية الادارية والقانونية، واحترام الضمانات الدستورية عبر تولية القضاء الرقابة على اعمال السلطة العامة...

إن دولة القانون تعني خضوع الدولة للقانون في كل صور نشاطها وبمختلف التصرفات والاعمال التي تصدر عنها، فجميع السلطات العامة في الدولة يجب ان تخضع لحكم القانون عند مباشرتها للإختصاصات المخولة لها، ففي دولة القانون، يخضع الجهاز الحاكم لقواعد حقوقية قائمة مسبقاً لا يمكنه تغييرها إلا طبقاً للأصول القائمة لتعديلها، لكن هذه البنية الحقوقية ليست منفصلة عن مضمون الحق فدولة القانون هي بالضرورة دولة حقوق الإنسان وهي تتعارض مع الدولة المطلقة التي يطلق عليها البعض صفة الاستبدادية.

يشترط لقيام دولة القانون توفر عدة عناصر وضمانات تتلخص في ضرورة وجود دستور يحدد نظامها ويبين قواعد ممارسة السلطة فيها ووسائل وشروط استعمالها، وقيام مبدأ الفصل بين السلطات لمنع تركيز السلطة في يد واحدة، وتدرج القواعد القانونية التي يتكون منها النظام القانوني في الدولة مع إرتباطها ببعضها، ونظراً لأن هذه القواعد ليست في مرتبة واحدة من حيث القوة والقيمة القانونية فلا بد ان تتقيد الدنيا بحكم القاعدة التي تعلوها في المرتبة. ولا شك أن ارتباط القواعد القانونية ببعضها وخضوع القاعدة القاعدة الدنيا لما يعلوها من قواعد يؤدي الى تحقيق نظام الدولة القانونية على افضل صورة.

كذلك من عناصر دولة القانون الإعتراف بالحقوق والحريات الفردية وحمايتها المستمدة من القانون الطبيعي الذي يحوي اصولاً ثابتة يكشفها الانسان بقوة إدراكه وصائب فكره وهو قانون مستمد من طبيعة الاشياء انه ما يوحي الى الانسان بعقله وإدراكه ما هو حق وما هو باطل، وما هو خير او شر...

نصت المادة الثانية من إعلان حقوق الانسان والمواطن الفرنسي الصادر على إثر الثورة الفرنسية في ٨/٢٦/ ١٧٨٩ على ان الغاية من كل مجتمع سياسي هي المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية التي لا تزول، وهذه الحقوق هي الحرية والملكية والامن ومقاومة الظلم، وهذا العنصر يعتبر في الواقع الهدف من قيام دولة القانون.

ثم ان خضوع الادارة للقانون يعد ايضاً أحد عناصر دولة القانون، فيجب على الادارة ألا تقوم بعمل إلا بمقتضى القانون وتنفيذاً لأحكامه.

وبما ان رقابة القضاء على اعمال الادارة

تتضمن حماية فعالة للقواعد القانونية المقيدة لنشاط السلطات العامة في الدولة وبها تصبح بحق تلك القواعد قيداً حقيقياً على نشاط السلطات المختلفة، بحيث إذا ما خولفت تلك القواعد يوقع القضاء الجزاء والإبطال المقررين في القانون فيما يتعلق بالتصرف المخالف، وبهذه الوسيلة تسلم القواعد القانونية من محاولة العبث بأحكامها عبر إحترام مبدأ الشرعية عن طريق دعوى الابطال لتجاوز حد السلطة. وبهذا يستقيم امر النظام القانوني في الدولة ونصل بذلك الى حماية حقوق الافراد وحرياتهم وتتحقق فكرة دولة القانون عملياً.

وبما ان مقدمة الدستور اللبناني التي أضيفت الى الدستور بموجب القانون الدستوري رقم ٩٠/١٨، نصت صراحةً في فقرتها (ج): "أن لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية...(د)، كما نصت الفقرة (هـ) من المقدمة المذكورة: "أن النظام قائم على مبدأ فصل السلطات وتوازنها وتعاونها".

كما نصت المادة (٦٤) فقرتها الثانية على ما يلي:

"يجري رئيس مجلس الوزراء الإستشارات النيابية، لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها.

وعلى الحكومة ان تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري اذيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد إستقالتها او اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال".

والجدير بالذكر، تحت هذه العناوين الدستورية الكبرى، ان الحكم في النظام البرلماني هو من بين جميع الانظمة الاخرى، حكم الجماعة المسؤولة. فاستمرار الوزارة في اعمالها معلق على استمرار تعاونها مع رئيس الجمهورية ومواصلة ثقة المجلس بها...

ولمجلس شورى الدولة عند تقديم مراجعة إجراء رقابته على الاعمال الإدارية العادية خلال فترة تصريف الاعمال، وان يحدد ما ينطوي تحت مفهوم الاعمال العادية، وان يبطل لعدم الاختصاص كل ما يخرج عن هذا المفهوم.

ميز المفوض Delvolvé في مطالعته:

Syndicat Régional Quotidiens D'ALGERIE C. E. 4- 4 - 1952 - RL. P 210

بين ثلاثة انواع من الاعمال التي تصدرها الحكومة وعاد ليحدد وضع الاعمال العادية بينها.

١ – الاعمال العادية او الجارية بطبيعتها وتشمل القرارات اليومية التي تعدها الادارات وتعرض على الوزير لتوقيعها بعد رقابة إجمالية بصورة إعتيادية.

Les affaires courantes par nature, c'est - à - dire la masse de décisions quotidiennes que les bureaux préparent et que le Ministre se borne à signer après un contrôle sommaire.

٢ – الاعمال التي تتطلبها حالة الاستعجال (يتأكد مجلس الدولة من قيام حالة العجلة).

Les affaires importantes qui ne peuvent être reglées par un Gouvernement Démissionaire qu'en cas d'urgence.

٣ – المراسيم التنظيمية او الاعمال التي تتضمن تعديلاً للأوضاع القانونية او الحقوق المعترف بها بموجب القوانين وهذه لا تملكها الحكومة بحال من الاحوال، ولا تدخل في اختصاصات الحكومة المستقيلة والاعمال العادية.

Les grands règlements statutaires et les règlements modifiant les dispositions légales ou les droits reconnus par la loi.

إن القانون العام الحديث يقوم على فكرة الاختصاص، ففكرة تحديد الإختصاصات هي نتيجة من نتائج مبدأ فصل السلطات، وإن هذا المبدأ لا يقتضي تحديد إختصاصات السلطات العامة الثلاث فحسب بل يستتبع ايضاً توزيع الاختصاصات في نطاق السلطة الواحدة.

إن الغاية من هذه الدراسة هي تبيان صلاحيات الحكومة المستقيلة وتطبيقات هذه النظرية.

وعلى هذا الاساس يمكن تعريف قواعد الاختصاص بأنها القواعد التي تحدد الاشخاص او الهيئات التي تملك إبرام التصرفات العامة.

وبما ان قواعد الاختصاص وخاصة الاختصاص الزمني تحول دون رجعية القرارات الادارية او إرجاء آثارها الى المستقبل فالرجعية والإرجاء إعتداء على سلطة السلف او الخلف الزماني. فالقاعدة المسلم بها، انه بمجرد قبول استقالة الحكومة، وحتى تعيين حكومة تخلفها، لا يملك الوزراء المستقيلون إلا تصريف الاعمال الجارية.

وكل قرار يصدر على خلاف ذلك يعد بمثابة إعتداء على سلطات الخلف.

ولمجلس شورى الدولة عندما ينظر في الطعن، ان يحدد ما ينطوي تحت مدلول تصريف الاعمال وان يبطل لعدم الاختصاص كل عيب يخرج عن هذا المدلول.

خطة الدراسة :

تكون دراستنا لموضوع رقابة مجلس شورى الدولة على اعمال حكومة تصريف الاعمال في قسمين :

فنعالج في القسم الاول : المفهوم القانوني لصلاحيات حكومة تصريف الاعمال، فنتناول في المطلب الاول باختصار شديد موقف الفقه من الاساس القانوني لنظرية تصريف الاعمال.

ونعالج في المطلب الثاني ابرز المسائل التي تخرج عن نطاق تصريف الاعمال دستورياً وإدارياً.

ونتطرق في المطلب الثالث لأبرز المسائل التي تدخل في نطاق تصريف الاعمال دستورياً وإدارياً.

ونختم القسم الاول بالأعمال التي تتطلبها حالة الاستعجال.

اما دراستنا للقسم الثاني : فنتناول الرقابة على صلاحيات حكومة تصريف الاعمال، فمنطق الامور يقتضي وجود سلطة تراقب عمل هذه الحكومة بحيث تضمن عدم خروجها عن اختصاصها المحدد لها حفاظاً على مبدأ الشرعية وتطبيقاً للقواعد القانونية والدستورية، فنتناول في المطلب الاول : رقابة مجلس شورى الدولة على اعمال حكومة تصريف الاعمال هذا المضمار، كما ونعالج في المطلب الثاني تحت هذا العنوان الهام من الدراسة، التطبيق العملي لمفهوم تصريف الاعمال من خلال التطرق لبعض اعمال ونشاطات الحكومات المستقيلة في فرنسا .

وفي الخاتمة او الاستنتاج نخلص من الدراسة الى إبراز اهمية سلطة القضاء الاداري لضمان عدم تجاوز هذه الحكومة لنطاق إختصاصها المحدد في تصريف الاعمال العادية. فالرقابة القضائية تشكل الضمان والملاذ الاخير لضمان وحماية حقوق وحريات المواطنين...

القسم الاول

المفهوم القانوني لنظرية تصريف الاعمال

إن الضرورة تفرض في حياة الدولة تطبيقاً لمبدأ إستمرار الإدارة أن تبقى الحكومة المستقيلة مولجة بتصريف الاعمال العادية لحين تشكيل الحكومة الجديدة واستلام كل عضو من الاعضاء مهام وزارته ويتم ذلك بتكليف من رئيس البلاد بموجب كتاب يوجهه الى الحكومة المستقيلة أثر قبول استقالتها، وهذه قاعدة مستقرة في النظام البرلماني. وإن الجدل لا يزال يثار في لبنان وغيره من الدول الديمقراطية البرلمانية حول ما تحتوي عليه الاعمال العادية التي يجوز للوزارة المستقيلة ان تظل متولية تصريفها.

إن أعمال الحكومة المستقيلة لا تعرض الحكومة الى نتائج سياسية ما دامت هذه الحكومة قد فقدت ثقة مجلس النواب وثقة رئيس الجمهورية، وبالتالي لم يعد بإمكانها ان تتخذ قرارات سياسية. والمشكلة في تحديد تلك الاعمال التي تعرض مسؤولية الوزارة المستقيلة الى نتائج سياسية، لأنه ما من عمل عادي ام استثنائي مستعجلاً كان ام غير مستعجل إلا وفي إجرائه إلتزاماً لتلك المسؤولية.

مفهوم الاعمال العادية يقبل التضييق والتوسيع تبعاً للظروف الضاغطة التي تستدعي إتخاذ إجراءات عاجلة تحت طائلة سقوط حقوق الدولة، او الحؤول دون سيرها وإستمراريتها وتجميد مصالحها.

المطلب الاول
موقف الفقه من الاساس القانوني لنظرية تصريف الاعمال

سوف نحاول تحت هذا العنوان القانوني الكبير فعلاً ان نبرز بعض الاوجه والصور الهامة التي تصدرها الفقه الحقوقي او القانوني لفلسفة الاسس القانونية لنظرية تصريف الاعمال.

الفرع الاول : نظرية إستمرارية المرافق العامة بانتظام وإضطراد كأساس قانوني لنظرية تصريف الاعمال

إن الاعمال العادية تنحصر مبدئياً في الاعمال الادارية، وهي الاعمال اليومية التي يعود الى الهيئات الادارية إتمامها، ويتعلق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين ونقل الموظفين وتصريف الاعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود، اي الاعمال والتصرفات التي لاتشكل اعباء جديدة على الحكومة اللاحقة.

وإن منطق الامور يفرض إستمرارية المرافق العامة بصورة مستقلة عن كل تبديل حكومي.

فالحكومة المستقيلة او الحكومة التي لم تنل الثقة بعد او المعتبرة مستقيلة. فإن اختصاصاتها تنحصر في المسائل التي تكفل إستمرارية المرافق العامة في العمل لتضمن بذلك وجود سلطة تستطيع إتخاذ القرارات في الظروف الإستثنائية وفي حالة العجلة.

Le principe de la continuté du service public.

إن هذا الاختصاص يجد اساسه القانوني في ضرورة إستمرارية المرافق العامة بإنتظام وإضطراد، وهو مبدأ من صنع الاجتهاد الإداري ومفاده: "إن الخدمات التي تؤديها المرافق العامة، سواء اكانت مرافق قومية او محلية، تعتبر جوهرية بالنسبة لحياة الافراد لا يمكن الإستغناء عنها، لذلك كان من الطبيعي ضمان إستمرار سير المرافق العامة بإنتظام واضطراد، فالإستمرار هو في الحقيقة روح او جوهر المرفق العام.

La continuté est l'essence du service public

كما قال مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي "تاريدو" في مطالعته في قضية: (Winkell).

وترتكز على مبدأ وجوب إستمرار المرافق العامة بإنتظام واضطراد الامور التالية :- تحريم الإضراب عن العمل - تطبيق نظرية الظروف الطارئة - عدم إمكاننا الحجز على اموال المرافق العامة - تبرير اعمال الموظف الفعلي".

إن التعديل الوحيد الذي دخل على إجتهاد "وينكل" من سنة ١٩٥٠ كان ذا طبيعة قانونية خالصة ان اعتبر الموظف في وضع نظامي لا تعاقدي بحكم (داهين)، وذلك في ٧/تموز/ ١٩٥٠ Dehaene.

وبالإستناد الى مبدأ إستمرارية المرافق العامة، يمكن للوزراء ممارسة اختصاصهم في الحدود الضيقة لأهداف ضرورية تبررها الاستجابة لمتطلبات ضرورة إستمرار المرافق

العامة بأداء مهامها دون توقف.

Berlia (G) la dissolution de l'assemblée National de décembre 1955, la dissolution et le Régime des pouvoirs publics R. D. P. N°1, 1965, p.130Á

الفرع الثاني : نظرية العجلة القصوى كأساس لنظرية تصريف الاعمال

يوجد في القانون الاداري نظرية تعرف بنظرية العجلة القصوى. فبين الظروف الاستثنائية والعجلة القصوى بعض الشبه لأن العجلة القصوى تلين مبدأ الشرعية وتفسح المجال للإدارة لاتخاذ تدابير لا يحق لها اتخاذها في ظروف عادية وطبيعية.

فالأعمال الهامة التي تتطلبها حالة الاستعجال كما اورد الفقيه "دلفولفيه" ادخلها ضمن الاعمال الجارية في مطالعته في الاعمال المهمة التي لا يمكن ان تقوم بها الحكومة المستقيلة إلا في حالات العجلة القصوى.

(قد يكون الفقه الاداري قد نهل برأينا نظرية تصريف الاعمال من نظرية اعمال الادارة واعمال التصرف عن القانون المدني).

الفرع الثالث : نظرية الظروف الإستثنائية كأساس قانوني لمبدأ تصريف الاعمال

ومفاد هذه النظرية ان بعض الاجراءات الادارية التي تعتبر غير شرعية في الاوقات العادية يمكن اعتبارها إجراءات شرعية في بعض الظروف، وذلك عندما يكون القيام بهذه الاجراءات ضروري لحماية الانتظام العام او لإستمرارية سير المرافق العامة.

إن مجلس شورى الدولة قد قضى بقراره رقم ١٢٢٧ تاريخ ١٩٦٣/٨/١ المنشور في م.ا.د ٦٤٠ ص. ٥٤ ما يلي:

إن الاجتهاد المستمر يعتبر انه في حال حدوث ظروف إستثنائية تتحرر السلطة من وجوب إحترام الاصول الجوهرية التي تنص عليها القوانين والانظمة وحتى من وجوب إحترام الحريات العامة التي يكرسها القانون.

كما قضى بقراره رقم ١٥٨ تاريخ ١٤/٢/ ١٩٦٧ المنشور بالمجموعة الادارية ٦٧ ص١٢٢ ما يلي:

إن ثورة ١٩٥٨ تشكل ظرفاً إستثنائياً يعطي السلطة الحق باتخاذ التدابير التي تفرضها المصلحة العامة والامن العام دون التقيد بالاصول والانظمة العادية وحق احترام الحريات.

القيود الواردة على ممارسة الادارة لسلطة إستثنائية:

١ – يجب ان تتوفر الظروف الإستثنائية، اي يجب ان تكون ظروف الزمان والمكان ملسمة بالطابع الاستثنائي الحق.

٢ – ان تكون الادارة عاجزة بوسائلها العادية عن مواجهة الظروف ومضطرة الى اللجوء الى وسائل إستثنائية، اي الا يتوافر للسلطة إمكانية العمل المادي او القانوني لمواجهة الاحداث إلا بما قامت به.

٣ – ان تكون ممارسة السلطة الإدارية لهذه الوسائل الإستثنائية محددة المدة.

٤ – ان تكون الغاية من التدبير من الاهمية بحيث إذا لم تستنفد هذه الغاية لا تكون السلطة قد قامت بالواجب الملقى على عاتقها.

المطلب الثاني
القضايا والمسائل التي تخرج عن نطاق تصريف الاعمال في النطاقين الدستوري والاداري

الفرع الاول : القضايا التي تخرج عن نطاق تصريف الاعمال في النطاق الدستوري - اي المسائل غير العادية.

"إن التصرفات التي تتضمن إختياراً سياسياً له آثار مستقبلية لا تقع ضمن الاعمال العادية للحكومة التي تتحدد بالاعمال التي لا تتحمل التأخير، فلا بد للحكومة كي لا تؤذي

المصلحة العامة، وكي لا تضر بمصلحة المجموع لا بد لهذه الحكومة بالرغم من انها قدمت إستقالتها ان تقوم بها حتى ولو كانت هذه الاعمال لها شبه صفة سياسية.

وهذا شيء معقول لأن القانون إنما وضع لتأمين المصلحة العامة لا للإضرار بها، ومن غير المعقول ان يقال انه بسبب عدم وجود وزارة او لأن الوزارة مستقيلة، ولأن الحكومة إبتعدت بإرادتها او بإرادة المجلس عن الحكم فيجب ان لا تبقى القضايا الحيوية عالقة الى حين تأليف الوزارة اي حكومة جديدة".

(الفقيه الاستاذ بيار داغر، جريدة الحياة في ٤/١٠/١٩٦٩.. ارشيف جريدة الحياة بيروت)

وعليه، فإن ابرز القضايا التي تخرج عن تصريف الاعمال العادية في النطاق الدستوري في تلك القرارات السياسية ذات الاهمية البالغة منها:

- إقتراح تعديل الدستور:

إن اقتراح تعديل الدستور يتضمن خياراً سياسياً ذا اهمية بالغة لانه يعرض القانون الاسمى للبلاد للتعديل. الامر الذي يخرج عن نطاق تصريف الاعمال العادية التي تختص به الحكومة المستقيلة.

إن اقتراح تعديل الدستور يجب ان يقدم من حكومة تتمتع بالصلاحية الدستورية، كما ان مسألة تعديل الدستور تتوقف على موافقة المجلس النيابي.

إن المجلس النيابي لا يستطيع ان يمارس رقابته على اعمال حكومة مستقيلة، لأن الاستقالة قد عطلت مبدأ المسؤولية للوزارة. كما ان طلب تعديل دستور، او متابعة عملية تعديل قدمت بالسابق يعتبر عملاً سياسياً هاماً يخرج عن نطاق صلاحية الحكومة المستقيلة بتصريف الاعمال.

- مسألة تقديم مشروع قانون:

إن المبدأ ان الحكومة المستقيلة "لا تملك حق التقدم بمشاريع قوانين الى المجلس النيابي لأن القيام بهذا العمل يتضمن عملاً سياسياً جلياً "قد يحرك المسؤولية السياسية للحكومة"، بالرغم من حق الحكومة المستقيلة في عقد جلسة لمجلس الوزراء، إلا انه لا يحق لها سوى الإقتصار على تصريف الاعمال العادية او الاعمال الملحة المتعلقة بسلامة وامن الدولة". (جريدة السفير العدد المنشور بتاريخ ٤/٧/ ١٩٧٩، مقال للدكتور محي الدين القيسي بعنوان: قانون تعديل سن التقاعد عند القضاة، هل يحق للحكومة سنّه؟؟).

- المراسيم الاشتراعية:

لم ينص الدستور اللبناني على المراسيم الإشتراعية، ولكن العرف الدستوري اقرها مع ما كان معروفاً في فرنسا في ظل دستور ١٨٧٥ وأطلق عليها إسم المراسيم الإشتراعية تقريباً للإصطلاح الفرنسي (Les Decrets-Lois).

وبما ان المراسيم الإشتراعية التي تصدرها الحكومة معدلة بموجبها اوضاعاً ناتجة عن القانون، او تعدل نصاً قانونياً فإنها تخرج عن نطاق تصريف الاعمال العادية، وذلك لان الحكومة الحائزة على ثقة المجلس النيابي وهي التي تملك حق اعمال التفويض الممنوح لها من قبل مجلس النواب. وبما ان الحكومة قد فقدت الثقة فإنه لم يعد هناك إمكانية لاستمرار التفويض...

- طلب حل المجلس النيابي:

في الحقيقة، اختلفت آراء فقهاء القانون الدستوري حول إشكالية: هل بإمكان حكومة مستقيلة ان تطلب حل المجلس النيابي ؟؟..

ولا مجال في دراستنا المقتضبة بعدد

صفحاتها ان نستعرض الآراء الفقهية الدستورية التي تبيح وتلك التي تمنع الحكومة المستقيلة من طلب حل البرلمان.

وبالنتيجة يبقى انه في المجال الدستوري يتوجب على الحكومة المستقيلة ان تمتنع عن كل ما من شأنه ان يثير مسؤوليتها السياسية تجاه مجلس النواب، إذ انه من غير الطبيعي ان يدرج حق طلب حل المجلس النيابي ضمن تصريف الاعمال العادية لانه يثير مسألة سياسية، ويثير مسؤولية الحكومة السياسية في وقت لا يمكن فيه تحريك الرقابة السياسية بوجه الحكومة.

والجدير بالذكر، ان جانب من الفقهاء الفرنسيين يؤيدون هذا الرأي وذلك لعدة اسباب، نورد احداها فقط نظراً لأهميتها وشموليتها:

"إن المهمة الاساسية لحق طلب حل المجلس النيابي هو إجراء تلجأ اليه السلطة الإجرائية في خلافها مع المجلس النيابي. وبما ان إجراء التحكيم يتضمن المساواة بين الفرقاء فلا يكون من العدالة ان يعطى فريق وضع افضل من فريق آخر، وبكلمة اخرى، إن طلب حل مجلس النواب يجب ان لايؤدي الى إعطاء السلطة الإجرائية وضعاً قانونياً اسمى من وضع المجلس النيابي. وليس هناك اي تبرير لإضعاف السلطة التشريعية ممثلة الشعب في حين تستمر السلطة الإجرائية في ممارسة إختصاصاتها بصلاحياتها الكاملة والتي يجب ان يقتصر دورها على مجرد تصريف الاعمال العادية وذلك تلبية لضرورة إستمرارية المرافق العامة بانتظام"..

G. Berlia.R.D.P. Nº1-125P- 130. La dissolution de l'assemblée National de décembre 1955.

GÙ Morange R.D.P. Nº3,1978, D639 Situation et rapports des pouvoirs public en cas de dissolution.

– مسألة عقد جلسة لمجلس الوزراء خلال فترة تصريف الاعمال لنشر قانون معجل ووضعه موضع التنفيذ بمرسوم يعدل به قانوناً:

تنص المادة ٥٨ من الدستور اللبناني على ما يلي: "كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء مشيرة الى ذلك في مرسوم الاحالة يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي اربعين يوماً من طرحه على المجلس وبعد إدراجه في جدول اعمال جلسة عامة وتلاوته فيها ومضي هذه المهلة دون ان يبت به، ان يصدر مرسوماً قاضياً بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء.

فالسؤال المطروح: هل يحق للحكومة المستقيلة في نطاق تصريفها للأعمال العادية ان تصدر مرسوماً يقضي بتنفيذ مشروع قانون مستعجل بعد موافقة مجلس الوزراء؟

من المتفق عليه علماً واجتهاداً بأن الدستور اللبناني يعطي الحكومة صراحة حق تقرير صفة الاستعجال للمشاريع المحالة على المجلس النيابي، كما يمنع ضمناً مجلس النواب من نزع هذه الصفة عن المشاريع المستعجلة. كما وان للحكومة المستقيلة دون ادنى شك ان تعقد جلسة لمجلس الوزراء تناقش فيها الامور الملحة والمتعلقة بالامن الداخلي او الخارجي. ولكن مما لاشك فيه ايضاً ان مرسوم إصدار مشروع قانون معجل لا يمكن إدخاله ضمن لائحة الاعمال العادية، لأن من شأنه إدخال تعديلات جذرية على الانظمة والقوانين المرعية ويحدث تغييرات جوهرية على سير المرافق العامة كما ان من شأنه ان يرتب اعباء جديدة ويؤدي الى التصرف باعتمادات مهمة، كل ذلك في ظل انتفاء رقابة الرلمان على هذه الاعمال والتصرفات وانتفاء المسؤولية الوزارية عنها إذ ان السماح بتجاوز نطاق الاعمال العادية يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يرتب على هذا التجاوز من مخالفة احكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها...

الفرع الثاني : القضايا التي تخرج عن نطاق تصريف الاعمال في النطاق الاداري :

إن التصرفات والمسائل التي تخرج عن نطاق تصريف الاعمال في النطاق الاداري هي المسائل التي تحتوي إختيار سياسي لا تفرضه الظروف الطارئة وتقتضي دراسة وتدقيق وتتوفر فيها عدة خيارات وبدائل نذكر بعضاً منها :

١ – القرار الذي يعدل في وضع مرفق عام او مؤسسة عامة. وقد اكد مفوض الحكومة Delvolv في مطالعته:

Syndicat rigional quotidiens D'ALGERIE C. 4-4-1952, R. L. P2.

خروج القرارات التي تعدل في وضع مرفق عام او وضعه القانوني من نطاق تصريف الاعمال. وهذا الحق لا تملكه

الحكومة المستقيلة في حال من الاحوال لكونه يتضمن تعديلاً للأوضاع القانونية والحقوق المعترف بها، كما ان المسألة ليست من الاعمال الجارية بطبيعتها ولا تتطلبها حالة الإستعجال.

٢ – القرار الذي يمس حقوقاً مكتسبة يحميها القانون يخرج عن صلاحية الحكومة المستقيلة، مثال قضية الإتحاد الاقليمي للجرائد اليومية - الجزائر - حيث ابطل مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر لأنه يسيء إلى حرية الصحافة المنظمة والمكرسة قانوناً. فقد ابطل C.D.F. المرسوم الصادر بتاريخ ١٧-٦-١٩٤٦ لتجاوزه السلطة، والحكومة كانت مولجة حينها تصريف الاعمال العادية، مهما امكن التوسع في هذه الفكرة لصالح الإستمرار الضروري للمرافق العامة.

٣ – القرارات التي تتضمن تعديلاً في المراسيم التنظيمية.

Les grands règlements statutaires et les règlements modifiant les dispositions légales ou les droits reconnus par la loi.

وافاد مفوض الحكومة بأن هذه الاعمال لا تدخل ابداً في إختصاص الحكومة المستقيلة.

Qui ne retrent jamais dans la competence du gouvernement démissionnaire.

٤ – القرارات التي تؤثر في الاقتصاد الوطني.

(Les grands arrêts administratifs 1993, P-480, Delvolvé)

المطلب الثالث

المسائل التي تدخل بطبيعتها في نطاق تصريف الاعمال في النطاقين الدستوري والإداري

إن المسائل والقضايا التي تدخل في نطاق تصريف الاعمال بطبيعتها هي تلك التي تتم بشكل تلقائي ومستمر، وهي تعتبر من قبيل الاعمال اليومية اي التصرفات اليومية المألوفة في الجهاز الاداري ولا تتضمن ابعاداً سياسية.

الفرع الاول : المسائل التي تدخل بطبيعتها في نطاق تصريف الاعمال في المجال الدستوري.

هذه المسائل، نأتي على ذكر بعض صورها الهامة فقط نظراً لضيق صفحات الدراسة وهي :

أ – حق رئيس الجمهورية بطلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره (المادة٥٧ من الدستور اللبناني المعدلة بالقانون الدستوري رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١).

وبما ان طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر بإقتراح قانون يتم بشكل عام بمرسوم الذي يقتضي معه توقيع رئيس الجمهورية الى جانب توقيع رئيس مجلس الوزراء من اجل اعمال الاثر القانوني الذي تتطلبه المادة ٥٧ من الدستور لوقف التصديق الضمني في حال انقضاء المهلة دون إصدار القانون وإعادته.

ونتيجة لذلك فإنه يدخل ضمن صلاحيات حكومة تصريف الاعمال التوقيع على مراسيم

رئيس الجمهورية على اقتراحات القوانين التي اقرها البرلمان اصولاً، فيصادق عليها ايضاً رئيس الحكومة. وبما انه لا يمكن إهدار هذا الحق الرئاسي الذي كفله الدستور صراحة"، فعملية إصدار القوانين امر يتم دستورياً من قبل السلطة الإجرائية، كما ان الدستور اللبناني قد حدد مدة معينة لإصدار القانون وهو نتيجة طبيعية مترتبة دستورياً، وهي مهلة محددة بالدستور (القانون الاسمى) وينبغي إعمال النص الدستوري حتى عندما تكون الحكومة مستقيلة.

ب – التوقيع الاضافي على المراسيم

يدخل ضمن صلاحية الحكومة المستقيلة التوقيع الإضافي على المراسيم وقرارات رئيس الجمهورية، فرئيس الجمهورية في النظام البرلماني لا يستطيع ان يتصرف الا من خلال الحكومة البرلمانية المسؤولة تجاه البرلمان. إلا ان هذه المسألة تنحصر في القضايا والقرارات التي تثير مسؤولية الحكومة دون بقية المراسيم والقرارات التي تعتبر من الاعمال العادية من قبل الحكومة لجهة الادارة والمرافق العامة.

ج – مسألة إحالة مشروع قانون الموازنة على مجلس النواب :

وفي ما يلي نقتطف من المسرح السياسي التاريخي للبنان إحدى صور هذه المسألة وذلك في جلسة الحكومة المستقيلة بتاريخ ٤/ تشرين الاول ١٩٦٩ (ما قبل اتفاق الطائف)...

إندلعت في بيروت في ٢٣ و٢٤ نيسان ١٩٦٩ تظاهرات واضطرابات واجهتها قوات الامن بالقوة وأسفرت عن سقوط عدد من القتلى والجرحى، استقالت على إثرها حكومة الرئيس رشيد كرامي، لكن الرئيس كرامي لم يقدم استقالة حكومته الى رئيس الجمهورية، كما جرت العادة بل قدمها في البرلمان اثناء جلسة المناقشة في ٢٤/٤/١٩٦٩.

كان رأي الإدارة في مسألة إحالة مشروع الموازنة الى مجلس النواب في المهلة المنصوص عليها في المادة ٨٦ من الدستور اي قبل بداية دورة الخريف بخمسة عشر يوماً على الاقل. ليتسنى لرئيس الجمهورية ان يصدره بمرسوم، في حالة تقاعس مجلس النواب عن إقراره في المهلتين المحددتين في هذا النص.

كما انه لكان استحال على رئيس الجمهورية إصدار مشروع الموازنة بمرسوم لو اهمل إحالة هذا المشروع الى مجلس النواب في تلك المهلة السابقة لافتتاح دورة المجلس المخصصة للموازنة.

وبما ان الاحالة تتم بمرسوم يتخذه مجلس الوزراء.

وبما ان مجلس الوزراء كان قد بقي حينها مدة أشهر بدون انعقاد بسبب إستقالة الوزراء، فاضطر الى عقد جلسة بتاريخ ٤/تشرين الاول ١٩٦٩ إتخذ خلالها المرسوم اللازم بإحالة مشروع الموازنة الى مجلس النواب.

رأى د. زهير شكر بأن موقف الإدارة "كان في محله لأن ضرورة الإستعجال باتخاذ ذلك المرسوم، تحت طائلة انقضاء المهلة المحددة وجوباً في المادة ٨٦ من الدستور قد أضفت على هذا العمل صفة الاعمال العادية التي بوسع الوزارة المستقيلة إجراءه". (د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري - الجزء الثاني صفحة ٦٣٣).

وخلافاً لهذا الرأي نرى ان التأخير في نشر الموازنة الى ما بعد دخول السنة المالية الجديدة، ينتج إما عن تأخر الحكومة في تحضير الموازنة (المواد ١٣ و١٤ و١٥ و١٦ و١٧ و١٨ من قانون المحاسبة العمومية القانون المنفذ بمرسوم رقم ١٤٩٦٩/٦٣). وإحالتها الى البرلمان في الوقت المناسب، وإما عن تباطؤ

البرلمان في درسها والبت فيها، وإما عن السببين معاً.

وبما ان القوانين المالية اصطلحت على اعتماد موازنة شهرية مؤقتة تستند اليها الحكومة لتأمين سير المصالح العامة خلال الفترة التي تسبق الموازنة.

إن النص في الدستور اللبناني يقر اللجوء الى الموازنة الإثني عشرية بدون موافقة البرلمان.

وبما ان المادة ٦٠ من قانون المحاسبة العمومية قد نصت على ما يلي: "

١ – توضع الموازنات الإثنا عشرية على اساس الاعتمادات الدائمة المرصدة في موازنة السنة السابقة على ان يؤخذ بعين الاعتبار ما اضيف اليها وما اسقط منها من اعتمادات دائمة.

٢ – يحق للحكومة ان توزع بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتر اح وزير المالية مجموع اعتمادات الانشاء والتجهيز في كل موازنة إثني عشرية على مختلف الادارات العامة وفقاً لحاجاتها على ان تتقيد في هذا التوزيع بالإعتمادات المخصصة لكل إدارة عامة في مشروع موازنة السنة الجارية".

وبما ان الغاية من الفقرة الثانية من هذه المادة هي تمكين الحكومة من التصرف باعتمادات الانشاء والتجهيز التي درج على إبقائها مجمدة خلال العمل بالموازنات الاثني عشرية، يتم في لبنان بدون استصدار مرسوم بتوزيعها، ويقتصر بالتالي على النفقات الادارية المتكررة وما شاكلها، والتي تجري انفاقها وفقاً للتخصيص المعطى لها في موازنة السنة السابقة. اما اعتمادات التجهيز والانشاء فكان يتعذر تنفيذها لارتباطها بمشاريع تختلف بين سنة واخرى، ولكونها تستدعي صدور نصوص جديدة لتخصيصها بالإعتمادات اللازمة.

وبالمقابل فإن محاذير الموازنة الاثني عشرية عديدة منها:

١ – انها تحدث تشويشاً وارتباكاً في حسابات الخزينة العامة، إذ يضطر المحاسبون الى ان يمسكوا حساباً مؤقتاً لكل نفقة من نفقات الدولة.

٢ – إنها، وهي تجيز للحكومة ان تنفق على اساس الموازنة الماضية، تتيح لها ان تضع السلطة التشريعية امام الامر الواقع.

-3إنها تؤخر تنفيذ المشاريع الكبرى ولا تمكن السلطة التنفيذية من التصرف بمبالغ كبيرة دفعة واحدة. ويظهر من المادة ٦٠ فقرتها الثانية من قانون المحاسبة العمومية تجاوز السلطة التنفيذية للإجازة البرلمانية بوضعها مشروع الموازنة موضع التنفيذ قبل الحصول على هذه الاجازة.

الفرع الثاني: الاعمال التي تدخل بطبيعتها في نطاق تصريف الاعمال في النطاق الاداري

نورد فيما يلي باختصار لأهم صور تلك الاعمال كالآتي:

– مسألة ترقية الموظفين وتعيينهم ونقلهم:

إن مجلس شورى الدولة قضى بقراره فؤاد راشد الدولة - رقمه ٦١٤ تاريخ ١٢/١٧/ ١٩٦٩ قرار نقل موظف في حالة استقالة الحكومة يدخل قرار النقل في نطاق الاعمال العادية التي يعود للوزير امر اتخاذها. وقد جاء فيه ما يلي: "حيث ان القرار المطعون فيه الذي اتخذه وزير البرق والبريد والهاتف بعد استقالة الحكومة التي هو عضو فيها يقضي بنقل المستدعي من وظيفة رئيس الديوان الى وظيفة اخرى.

وحيث ان هذا القرار يدخل في نطاق الاعمال العادية التي يعود للوزراء اتخاذها لأنه يخضع بمقتضى القوانين والانظمة الى موافقة مجلس الخدمة المدنية، فيكون الدفع المدلى به لهذه الجهة مستوجباً الرد، كما يدخل ضمن هذا النطاق مسألة تعيين الموظفين وترقيتهم".

فقد اقر مجلس شورى الدولة الفرنسي فكرة الاعمال العادية بصفة خاصة لوضع قائمة ترقيات المديرين المدنيين.

Administrateurs civils C.E. 11-3-1955 Dame André Rec. P.126 Concl. Landron.

وايضاً لقرار تنظيمي يحدد عدد وطبيعة الوظائف الملغاة بالوزارة تطبيقاً لقانون يعرف "بأنقاض الوظائف".

C.E. 19- Nov. 1958 syndicat national des personnels du ministère des anciens combattants et victims de la guerre Rec. Leb. P. 561.

ولقرار إنهاء خدمة مدير الدراسة:

(Polytechnique)

A la mesure mettant fin aux fonctions du directeur des études à l'école polytechnique.

C. e. 9 Nov. - 1959 Vignal Rec. Leb. P.585.

المطلب الرابع
الاعمال الجارية التي تتطلبها حالة الاستعجال

إن الاعمال الجارية التي تتطلبها حالة الاستعجال نظراً لأهمية هذه القرارات وفي ظل الظروف الإستثنائية تمنح السلطة التنفيذية سلطات اوسع بكثير مما تملكه في الظروف العادية لأن امتناع الحكومة المستقيلة عن التصرف في مثل هذه الظروف يعرض مبدأ استمرارية الدولة للخطر، بل يعرض وجود الكيان للزوال. ويقوم القاضي الاداري (في حال تقديم مراجعة) بمراقبة استخدام الحكومة لسلطاتها الاستثنائية وأن يتأكد مما اذا كانت القرارات المتخذة تبررها الظروف الاستثنائية، او ان حالة العجلة متوفرة، وإن هذه القرارات اتخذت خلال هذه الفترة واقتضت الضرورة الوطنية ذلك.

القسم الثاني
الرقابة على صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

إن الرقابة على صلاحيات حكومة تصريف الاعمال هي الضامنة لحقوق المواطنين وحرياتهم، وأيضاً لكي يبقى الدستور سامياً ونصوصه حقائق تنبض بالحياة.

فهذه الرقابة يمكن ان تمارس نتيجة للدور الذي يقوم به مجلس شورى الدولة في اختصاصه الإستشاري، كما تتحقق هذه الرقابة ايضاً في رقابة القاضي الاداري من عدم خروج الحكومة المستقيلة عن نطاق صلاحياتها بتصريف الاعمال. وهي رقابة منظمة يمارسها القضاء، كما ان هناك رقابة الرأي العام على تصرفات الحكومة المستقيلة، بالإضافة الى موقف رجال الفكر والقانون والفقهاء ورجال المعارضة الذين يمارسون ردة فعل على تصرفات الحكومة ولكن هذه الرقابات غير منظمة.

المطلب الاول
رقابة مجلس شورى الدولة على اعمال حكومة تصريف الاعمال

يتولى القضاء الاداري مهمة تحقق وتفحص القرارات الصادرة عن الحكومة للتثبت من عدم تجاوزها حد السلطة، ومن عدم تجاوزها نطاق صلاحياتها المحدودة في نطاق تصريف الاعمال.

إن القاضي الاداري في معرض مراقبة القرارات الصادرة عن حكومة تصريف الاعمال لا يتدخل في نطاق علاقة الحكومة بمجلس النواب، وذلك لخضوع الاعمال الناتجة عن هذه العلاقة لنظرية الاعمال الحكومية، وهي الاعمال التي تخرج عن نطاق الرقابة القضائية.

إن القاضي الاداري يقوم بمهمة الرقابة إستناداً لمبدأ تجاوز حد السلطة. فالقاضي الاداري حين يتولى فحص قرارات الحكومة المستقيلة يتحقق من ان هذه القرارات لم تتجاوز بها حكومة تصريف الاعمال صلاحياتها، كما يدقق بتاريخ إصدارها، وفي مدى التزام

حكومة تصريف اعمال بصلاحياتها في نطاق الظروف المادية والواقعية. وما إذا كانت شروط ممارسة هذه الاعمال متوفرة، كما يتأكد بالمقابل من ان الوقائع تبرر القرار المتخذ. وهذه الاعمال تتعدد صور ممارستها بشكل لا يقع تحت الحصر، وهي اعمال تدار بشكل يومي عن طريق اتخاذ قرارات يومية تحتمها ضرورة استمرار الحياة العامة، كما ان هناك قرارات تفرضها حالة الضرورة وتكون ذات طبيعة عاجلة فيتحقق من وجودها القاضي الاداري.

إن رقابة القضاء الاداري تتطلب لإنفاذها وجود قرار إداري نافذ وضار، اي مراجعة إدارية موجهة ضد قرار إداري نافذ صادر عن سلطة إدارية صاحبة إختصاص، من كل ذي صفة ومصلحة اكيدة ومباشرة بالطعن. وان يكون القرار الاداري المطعون فيه قد الحق ضرراً اكيداً ومباشراً بالمتضررمنه لجهة تغييرفعلي في الاوضاع القانونية (طبقاً للمادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني).

فالقاضي الاداري لا يتحرك عفواً إلا في حال تقديم مراجعة طعناً بقرار إداري نافذ وضار، فعندها يجب عليه البحث عما إذا كان التصرف الذي قامت به الحكومة المستقيلة يمكن ان يحرك مسؤوليتها السياسية في الظروف العادية امام مجلس النواب ام لا.

لكننا عندما نكون امام حالة واقعية او في حال وجود تصرفات مادية كحديث يدلي به وزير او القيام بدراسات لأشغال كبرى أو إجراء مفاوضات مع حكومة اجنبية. ففي هذه الحالة لا يمكن للقضاء الاداري ان يتحقق من مشروعيتها. وثم ان هذه التصرفات تثير مسؤولية سياسية للحكومة امام مجلس النواب، كما ان رقابة مجلس النواب هي متعذرة نتيجة لوجود حكومة تصريف اعمال تسبقها تقديم استقالتها. فعليه يجب على الحكومة ان تمتنع عن ممارسة هذه الاعمال التي تثير مسؤوليتها امام المجلس النيابي وتقوم بالاعمال التي ليس لها اي بعد سياسي، وتقتصر على اتخاذ القرارات الادارية السرفة.

إن القاضي الاداري عندما يقوم بمهامه لا يعني بأنه يقوم بمهمة رقابة سياسية على اعمال حكومة تصريف الاعمال، إنما هو يتحقق ما إذا كانت شروط ممارسة الحكومة لصلاحياتها في هذه الفترة متحققة ام لا، فضلاً عما إذا كانت هذه الاعمال هي الاعمال التي يتم تحضيرها بواسطة اجهزة الوزارة ويقتصر دور الوزير على مجرد وضع توقيعه عليها ام لا.

بالإضافة الى الاعمال التي تتطلبها حالة الاستعجال والتي تتطلب من الحكومة مواجهتها لأنها إذا توانت عن المواجهة فإنه لا يمكن لأي حكومة اخرى ان تقوم بها.

المطلب الثاني

التطبيق العملي لمفهوم تصريف الاعمال "النموذج الفرنسي في التطبيقات العملية لبعض اعمال ونشاطات الحكومات المستقيلة".

إن النشاط الذي تقوم به الحكومات المستقيلة يختلف من حكومة الى اخرى وذلك نتيجة لعوامل سياسية،

أولاً: في ظل الجمهورية الفرنسية الرابعة فإن المدة التي قامت خلالها الحكومات المستقيلة بتصريف الاعمال لم تتجاوز الثمانية اشهر، اي خلال إثني عشرة عاماً. في حين ان المدة التي قامت خلالها الحكومات المستقيلة بتصريف الاعمال منذ عام ١٩٥٨ الى عام ١٩٨١، اي خلال ٢٤ عاماً لم تتجاوز هذه المدة ٤٦ يوماً، وذلك لكون دستور الجمهورية الخامسة اوجد إستقراراً وزارياً في مواجهة مجلس النواب.

وبما ان النظام البرلماني يتطلب ان تكون صلاحيات الحكومة مرتبطة بالثقة التي يمنحها

إياها المجلس النيابي، " فقد حدث في فرنسا أن استقال الوزير (Gouin) بعد الانتخابات التي جرت سنة ١٩٤٦ لتكوين الجمعية التأسيسية الثانية، ورفض بعد استقالته إستقبال الزعيم " هوشي منه " زعيم فيتنام كي لا يعتبر إستقباله للزعيم "منه" تجاوزاً لصلاحياته بتصريف الاعمال.

وفي موقف آخر " في العام ١٩٥١ استقالت حكومة (QUEUILLE) ولكن هذه الحكومة قامت بتوقيع إتفاقيات دولية مع حكومة الولايات المتحدة الاميركية يسمح بموجبها للقوات الاميركية باستعمال القواعد العسكرية الفرنسية في المغرب من قبل القوات الاميركية، وكذلك يسمح باستعمال ميناء (CHATEAUROUXS). اما حكومة الفرنسي (GAILLAR) فإنها بعد استقالتها في العام ١٩٥٨ قامت بالإبقاء على قوات الاحتياط العسكرية التي استدعت للخدمة...

ويتضح لنا مما تقدم بأن المعيار الرئيسي ولكنه ليس بالمعيار الحاسم، المعيار الاول هو مدة الازمة، فكلما طالت الازمة كان نشاط الحكومة المستقيلة شبيهاً بنشاط الحكومة العادية. ولكن يبقى ان معيار الضرورة هو المعيار الحاسم الذي يفرض منطق الامور اتخاذ تدابير إستثنائية.

اما معيار الظروف الاستثنائية فقد دفع بحكومة "هوريو " المستقيلة عام ١٩٢٥ الى الطلب من مجلس النواب التصويت على قانون يقضي بتطهير الوضع المالي للدولة.

بما انه يتبين لنا ايضاً وبالمقابل، خلال الجمهورية الرابعة الفرنسية وبفعل الظروف الاستثنائية صدور تسعة قوانين من اصل اربعة عشر قانوناً تقضي بفتح اعتمادات مؤقتة لتجنب توقف الدولة عن الدفع.

"Ressources:
Frenand Bouyssou: L'introuvable notions d'affaires courantes. L'activité de gouvernement démissionnaires sous la quatrième rèpublique 1970 P. 659-661 R.F.S.P. Revue Francaise de science politique."

كما اننا نجد من تصفح التاريخ السياسي للحكومات الفرنسية، انه بفعل ظروف الحرب الفرنسية - التونسية (١٩٥٢)، وعلى اثر إستقالة حكومة (PLEVEN) عام ١٩٥٢ ارسلت المقيم العام الى تونس على ظهر طراد.

كما اننا نجد ايضاً، ان حكومة "موليت" قد قامت باتخاذ قرارات دبلوماسية وذلك بإجابتها على مذكرة تقدم بها الاتحاد السوفياتي حول موضوع الشرق الاوسط، كما ان هذه الحكومة قد سمحت لسفنها بعبور قناة السويس بعد تأميمها من قبل حكومة مصر، وذلك سنداً الى حق المرور الحر في القناة.

من زاوية اخرى، والجدير بالإشارة الى انه من الناحية السياسية قد تتذرع حكومات بمبدأ تصريف الاعمال للتهرب من اتخاذ قرارات لا تريد حقيقة " اتخاذها لعدم ملاءمتها سياسياً.

فقد رفض الوزير الفرنسي طلب الولايات المتحدة الاميركية بإرسال سفينة حربية الى كوريا وذلك لتجاوز هذه المسألة نطاق تصريف الاعمال.

كما ادت إستقالة (Rene Mayer) عام ١٩٥٣ الى تأجيل انعقاد مؤتمر برمودا. كما ان استقالة حكومة (Joseph Laniel) عام ١٩٥٤ لم توقف مؤتمر جينيف وقد حاولت الولايات المتحدة الاميركية التذرع بأزمة فرنسا السياسية داخلياً لإيقاف هذا المؤتمر، وقد رفض هذا التذرع السفير الفرنسي "جان شوفال" الذي تولى تمثيل فرنسا في مؤتمر جنيف. كما وصل لاحقاً وزير الخارجية الفرنسي الى المؤتمر بصفته الشخصية لمنع تفكك المؤتمر.

يتضح لنا مما تقدم ان حكومات تصريف الاعمال لا تتردد كثيراً في اتخاذ المواقف التي تفرضها الظروف الاستثنائية عليها رغم اهمية هذا القرار.

اما فيما يتعلق بمشروعات القوانين المالية، فقد نصت المادة ٤٧ من دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية على ما يلي:

"يصوت البرلمان على مشروعات القوانين المالية طبقاً لإجراءات يحددها قانون اساسي.

– وإذا لم تتخذ الجمعية قرارها في المداولة الاولى للمشروع في مدى اربعين يوماً من إيداعه إحالة الحكومة على مجلس الشيوخ الذي يجب ان يبت فيه خلال خمسة عشر يوماً وتتبع بعد ذلك الإجراءات المنصوص عليها في المادة ٤٥ من الدستور (التي تنص "على ان تجري دراسة كل مشروع او اقتراح بقانون في مجلس البرلمان بالتعاقب بغية الاتفاق على نص موحد).

– وإذا لم يتخذ البرلمان قراراً فيه في مدى سبعين يوماً فإن احكام المشروع يمكن ان توضع موضع التنفيذ عن طريق أمر.

– وإذا لم يقدم القانون المالي المحدد لإيرادات ومصروفات فترة معينة للبرلمان في الوقت المناسب الذي يسمح بإصداره قبل بدء هذه الفترة. تطلب الحكومة بصفة مستعجلة التصريح لها بأن تحصل الضرائب وأن تفتح بمراسيم الاعتمادات الخاصة بالخدمات التي اقرها البرلمان.

وتوقف المدة المحددة في هذه المادة إذا لم يكن البرلمان منعقداً في دورته ".

اما المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي، فقد نصت في البند ١٤ منها على ما يلي:

" تحدد القوانين المالية موارد واعباء الدولة بالشروط، وفي الحدود التي يبينها قانون اساسي."

الاستنتاجات:

نخلص من معالجة موضوع الدراسة الراهنة بالاستنتاجات الآتية:

اولاً: إن مبدأ تصريف الاعمال الذي تكرس بنص الدستور بعد ان كان عرفاً ومبدأ" اصيلاً من مبادئ القانون العام،هو واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي الشرعي.

ثانياً: إن اجتهاد القضاء الاداري قد سار واستقر على اعتباره أعمالاً يمكن للحكومة المستقيلة القيام بها، تلك الاعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا، والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومات اللاحقة في انتهاج السياسات العليا التي تراها افضل للمصلحة العامة.

ثالثاً: إن ما يبرر تصدي الوزارة المستقيلة او المقالة او المستقيلة حكماً (طبقاً للحالات التي عنتها المادة ٦٩ دستور لبناني)، او التي لم تنل الثقة بعد في الظروف الاستثنائية، هو ليس نطاق الاعمال العادية الموكول لها امر تصريفها، إذ ان تدابيرها تخرج عن هذا النطاق. وإنما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع، وسلامة التشريع. وفي هذه الحالات تخضع اعمال الحكومة المستقيلة وتقدير ظروف اتخاذها الى رقابة القضاء الاداري الذي يعمل رقابته على اعمالها بصدد مراجعة ادارية تقدم من ذوي المصلحة والصفة طبقاً لنظام مجلس شورى الدولة (المادة ١٠٥)، فيعمل حينها رقابته على تقدير الملاءمة في اتخاذ الموقف او القرار من قبل الادارة، ومدى انطباقه على مبدا الشرعية الادارية ام لا...

رابعاً: إن وجود الرقابة على اعمال واختصاصات حكومة تصريف الاعمال هو مسألة ذات ضرورة ماسة، وعليه تبقى الرقابة القضائية هي الضمان الاكبر لحرية الشعب وحقوق المواطنين، ولكي لا يبقى نص الدستور مجرد حروف جامدة لا حياة فيها. فالقضاء الاداري يقوم اثناء إعمال رقابته بصدد النظر في المراجعات الادارية بالتحقق والتثبت عبر ادواره الريادية الاستشارية والقضائية من عدم خروج وانحراف حكومة تصريف الاعمال عن نطاق صلاحياتها طبقاً لمدلول تصريف المسائل

اليومية الجارية والملحة، وعليه فإن رقابته هي في الواقع رقابة منظمة تتكامل مع رقابة الرأي العام والرقابة السياسية بصورة عامة، فتسهم بالتالي هذه الرقابات الفاعلة في انتظام الطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي والحفاظ على مكتسباته السيادية التي تتجلى بحماية حقوق الشعب وحرياته من تجاوزات السلطة...

لائحة المصادر والمراجع

المراجع العربية:

١ – د. محي الدين القيسي: القانون الاداري العام، الطبعة الاولى ١٩٩٣.

٢ – أ. احمد زين :– الدستور اللبناني وتعديلاته - محاضر مناقشات ١٩٢٦– ١٩٩٠ – المديرية العامة للدراسات والابحاث، مجلس النواب.

– سوابق واجتهادات نيابية، المديرية العامة للدراسات والمعلومات، مجلس النواب، دار بلال للطباعة والنشر، بيروت، الطبعة الاولى ٢٠١٦.

٣ – د. انور الخطيب، المجموعة الدستورية، ١٩٧٠.

٤ – أوليفيه دوهاميل - ايف ميني: المعجم الدستوري، ترجمة منصور القاضي ومراجعة العميد د. زهير شكر، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع (مجد)، بيروت، الطبعة الاولى، ١٩٩٦

٥ – د. زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري، الجزء الثاني، النظام السياسي والدستوري في لبنان،المؤسسة الجامعية للنشر (مجد).

٦ – موريس دوفرجيه: المؤسسات السياسية والقانون الدستوري، الانظمة السياسية الكبرى، ترجمة د. جورج سعد، المؤسسة الجامعية للنشر (مجد)، طبعة ١٩٩٢.

٧ – د. حسن عواضة: المالية العامة دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، بيروت ١٩٨٣.

٨ – د. ماجد راغب الحلو: القضاء الاداري دراسة مقارنة، الدار الجامعية(مجد) ١٩٨٨.

٩ – د. حيدر خضر المولى :– التضامن الوزاري والحكومات الإئتلافية - دراسة مقارنة - منشورات زين الحقوقية، بيروت، الطبعة الاولى ٢٠١٠.

– مجلس الوزراء في لبنان: اسباب عدم ممارسة صلاحياته الدستورية بين النص والواقع، منشورات دار صادر الحقوقية، بيروت، الطبعة الاولى ٢٠١٤.

١٠ – دراسة قانونية: مجلس شورى الدولة قاضي دستوري، القاضي سميح مداح وإشراف القاضي د. خليل ابو رجيلي، معهد الدروس القضائية ١٩٨٨ - ١٩٨٩.

المراجع الفرنسية :

1 - RENE CHAPUS: Droit administrative general Tome 1, 9 Edition P, 969 et 970.
2 - LACHAZE MARCEL: L'EXPEDITION DES AFFAIRES COURANTES EN PERIODE DE CRISE MINISTERIELLE DALLOZ 1952. P. 65-68.
3 - Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, G.A 1993, 10 édition - éditeur DALLOZ - PARIS CEDEX 05.
4 - Georges Vedel et Dominique Rousseau : Droit du contentieux constitutionnel, Ëditions Montchrestien, E J A, paris, 7 éd., 2006.
5 - Revue de droit public et de la science politique : R.D.P. -1956, 1962, 1978, 1983,1988.
6 - Maurice Duverger: Institutions politiques de droit constitutionnel, 1963.
7 - Patrice Gélard : Mélanges Droit constitutionnel, Librairie génèrale de Droit et de jurisprudence. E J A. Paris, 1eed., 1999.
8 - Philipe Ardant : Institutions politiques & Droit constitutionnel, Librairie génèrale de Droit et de jurisprudence, E J A, Paris, 16 éd., 2004.
9 - DELVOLVE : conclusions sous C.E.F. 4-4 1952.