حكومة تصريف الأعمال بين الصلاحيات والتداعيات

د. قاسم مصطفى البستاني

أناط الدستور اللبناني السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وأعطاه أهم الصلاحيات، منها وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وإتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها والسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا إستثناء[١]، وكما هو معمول به في كافة الأنظمة البرلمانية حمل الدستور اللبناني مجلس الوزراء المسؤولية السياسية عن كل القرارات التي يتخذها أمام المجلس النيابي واضعاً إياه تحت رقابته المطلقة.

والهدف من كل هذه الصلاحيات التي يتولاها مجلس الوزراء والتي نص عليها الدستور هو ضمان الطريقة الأفضل لتحديد السياسة العامة للدولة بمشاركة كافة الأفرقاء والقوى السياسية الممثلة فيه من خلال إجراء النقاشات في مجلس الوزراء بغية معالجة كافة النواحي القانونية، الإجتماعية، السياسية، الإقتصادية، والمالية لتلك القرارات قبل إتخاذها.

ويؤمن الدستور عبر مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة، المشروعية الديمقراطية لتلك القرارات، إذ يتحمل الوزراء جميعاً تبعات سياسات الحكومة العامة[٢]، وهذا المبدأ يمكن كل نائب من مراقبة أعمال مجلس الوزراء والوزراء ومحاسبتهم عبر الآليات المحددة دستورياً وفي النظام الداخلي لمجلس النواب.

نستخلص أن المبادئ الأساسية التي يقوم عليها النظام البرلماني والمكرسة في الدستور اللبناني، مبدأ الفصل بين السلطات ومبدأ عدم خلو الدولة من الحكومة، ومبدأ إسناد السيادة للأمة والشعب. ومن هذا المنطلق أشار الدستور إلى حالة إستقالة الحكومة وخاصة حالة

(١) المادة ٦٥ من الدستور.
(٢) المادة ٦٦ من الدستور

تصريف الأعمال عندما ذكر هذا المفهوم للمرة الأولى بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في أحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ التي نصت على ما يلي:"... لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد إستقالتها أو إعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

القسم الأول: النظام القانوني لتصريف الأعمال

تعد مرحلة تصريف الأعمال إحدى المراحل الفريدة التي تحدث للدول ذات النظام البرلماني، وتختلف هذه المرحلة من دولة إلى أخرى سواء في الضوابط التي توضح حقيقة وجوهر هذه المرحلة، أو في الإجراءات التي تتضمنها، أو في فترة استمرارها.

الفصل الأول: ماهية تصريف الأعمال

أن تصريف الأعمال ينشأ نتيجة حالة فراغ دستوري بسبب فقدان الحكومة للصفة الدستورية، حيث تستقيل الحكومة أو تعتبر كذلك، وهي مرحلة ضرورية لأن الحكومة المستقيلة إذا توقفت عن مزاولة أنشطتها فسوف تتعرض مصالح البلاد لأخطار كبيرة، ومن ثم تشير الدساتير في الأنظمة البرلمانية إلى استمرار الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك في مزاولة الحد الأدنى من الصلاحيات للحفاظ على المصحلة العامة للبلاد، وفي نفس الوقت يسعى القضاء ولاسيما الإداري لتوضيح الأمور الملتبسة، أو التي لم تشر إليها النصوص الدستورية.

الفقرة الأولى: مفهوم تصريف الأعمال

تعد حكومة تصريف الأعمال من الحالات التي تتكرر دائماً في نظامنا السياسي كتعاقب الفصول، وهي تمثل الحالة التي تتوسط مرحلتين اثنتين، الأولى: تكون فيها الحكومة مستقيلة أو بحكم المستقيلة، والثانية: هي مرحلة تشكيل الحكومة الجديدة، وبالتأكيد يستند هذا الواقع إلى قاعدة دستورية تستلزم استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة، وهذه القاعدة ضرورية لنظرية تصريف الأعمال، وتمثل هذه القاعدة تجسيداً فعلياً وتعبيراً عملياً لمبدأ "أن لا فراغ في السلطة".

البند الأول: المفهوم الواسع لتصريف الأعمال

نصت الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور صراحة على التالي: "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال". وقد أدخل هذا النص في متن الدستور سنة ١٩٩٠ عقب تعديلات " وثيقة الوفاق الوطني" التي أقرت في مدينة الطائف.

لكن خلو الدستور قبل ذلك التاريخ من مفهوم تصريف الأعمال لم يكن يعني أن النظام القانوني اللبناني كان يجهل مبدأ تصريف الأعمال في ظل حكومة مستقيلة. فقد كرس القضاء الإداري قبل ١٩٩٠، في أكثر من قرار له، هذا المبدأ متأثراً بالتجربة الفرنسية المديدة خلال الجمهوريتين الثالثة (١٨٧٥-١٩٤٠) والرابعة (١٩٤٦-١٩٥٨)، لا سيما أن الدستور اللبناني الذي أقر سنة ١٩٢٦ تبنى قواعد النظام البرلماني ذاتها التي كانت سائدة في فرنسا حينها. لكن الاختلاف في نص الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور التي تفرض على الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها"، أي أن الحكومة باتت ملزمة بطلب ثقة البرلمان ضمن مهلة زمنية محددة بعد تشكيلها، بينما لم تكن مقيدة بمثل هكذا شرط قبل ١٩٩٠ على الرغم من أن الحكومات كانت، عملاً بممارسة متبعة، تطلب دائماً ثقة مجلس النواب ضمن فترة زمنية قصيرة تعقب صدور مرسوم تشكيلها.

تصريف الأعمال، وهو استمرار الجهة ذاتها التي فقدت صلاحياتها في أداء واجباتها، لكن من دون أن تتمتع بكامل صلاحياتها القانونية، ريثما تحل محلها سلطة جديدة .وهكذا يتبين لنا أن تصريف الأعمال هو الحل المنطقي الوحيد الذي ينسجم مع قواعد النظام البرلماني، إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين "حكومة بالوكالة". كما لا يوجد أي نص دستوري يحدد الجهة التي ستتولى صلاحيات الحكومة بالإنابة، هذا فضلاً عن أن انتقال صلاحيات الحكومة القديمة إلى الحكومة الجديدة لا يحصل بشكل تلقائي لأن تشكيل هذه الأخيرة يتطلب وقتاً يحدده التوازن السياسي القائم بين الأحزاب الممثلة في البرلمان. لذلك، ومن أجل تفادي الفراغ، كان لا بد من بقاء الحكومة المستقيلة بغية تصريف الأعمال الجارية.

البند الثاني : تصريف الأعمال في النظام اللبناني

لحظ الدستور اللبناني حالة استقالة الحكومة لاسيما حالة تصريف الأعمال لأول مرة عقب التعديل الدستوري لسنة ١٩٩٠م في أحكام الفقرة الثانية من المادة رقم ٦٤ التي ورد فيها: "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

وفي حالة استقالة الحكومة يدور النقاش في كل مرة حول مساحة ومدى صلاحياتها لجهة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق للكلمة فيما يتعلق بمفهوم تصريف الأعمال[٣]، ولم يشر الدستور اللبناني بصورة صريحة إلى أطر وحدود صلاحيات الحكومة المستقيلة، وكذلك لم ينطوي على تفسير لعبارة تصريف الأعمال باستثناء ورود عبارة "بالمعنى الضيق" .وقد أشارت الفقرة الثالثة من المادة التاسعة والستين من الدستور اللبناني المعدّلة في العام ١٩٩٠ على أنه: "عند إستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة"، ويتضح من أحكام هذه المادة أن تشكيل حكومة جديدة وحصولها على الثقة من المجلس النيابي يقتضي مدة زمنية معينة، تقوم خلالها الحكومة المستقيلة بأداء بعض المهام المنوطة بالسلطة التنفيذية، وكذلك فإن الحكومة المشكلة لا تباشر العمل فوراً، حيث لا تستطيع مباشرة عملها التنفيذي إلا بعد الحصول على الثقة من المجلس النيابي.

يحظى موضوع تصريف الأعمال بأهمية بالغة في لبنان، نظراً لأن تأليف الحكومات أصبح يستغرق وقتاً طويلاً، حيث يصل في معظم الأحيان إلى عدة شهور تقارب سنة ميلادية كاملة وتتجاوز السنة أيضاً .ومن الضروري عدم توقف الأعمال في الإدارة العامة خلال المدة الزمنية المستغرقة لتشكيل حكومة، وفقاً لمبدأ لا فراغ على الإطلاق في السلطة.

وقد نشأ مفهوم عدم إحداث الفراغ في السلطة من قاعدة أساسية ذات أهمية بالغة في القانون العام وهي ضرورة استمرارية المرافق العامة[٤]، وقد وردت عبارة تصريف الأعمال لأول مرة في الدستور الفرنسي في أحكام الفقرة الأولى من المادة الثانية والخمسين من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة

(٣) جوزيف الخوري، من قيادة الجيش إلى رئاسة الجمهورية، دار الجيل للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ١٩٩٩، ص٢٩٧.

(٤) CE, 13 juin 1980, Mme Bonjean, Recueil Lebon 1980, P:274. "Que devant cette violation du principe fondamental de la continuité du service public, le recteur de l'académie de Grenoble...fait connaître à tous les membres du personnel enseignant qu'ils étaient tenus de remplir".

١٩٤٦م[٥]، وبعد ذلك أقر مجلس شورى الدولة الفرنسي القاعدة التي تؤكد ضرورة استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة[٦]، حتى تحدث استقالة الحكومة شللاً تاماً في مؤسسات الدولة وفي الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأساسية للوطن، وبناء على ذلك يلزم تأمين استمرارية العمل الحكومي على الأقل في حده الإداري الأدنى، وذلك لتجنب حدوث فراغ شامل في المؤسسات والمرافق العامة.

ويقتضي هذا الأمر ضرورة قيام الحكومة المستقيلة باتخاذ القرارات الضرورية والمراسيم اللازمة والإجراءات العاجلة لتأمين عدم تعطل عمل مصالح الدولة وضمان انتظام سير العمل في المؤسسات والإدارات العامة.

وتبنى مجلس شورى الدولة اللبناني هذا الموقف الاجتهادي[٧]، معللاً أن إقالة أو استقالة الحكومة بمعناه الشامل سوف يؤدي بالتأكيد إلى حدوث فراغ في الحكم خلال المدة التي تسبق تأليف الحكومة الجديدة مع ما يستتبع ذلك من وقف وتعطيل لمصالح الدولة، كما نص القرار على تخصيص قاعدة "تصريف الأعمال العادية" كقاعدة أصيلة من قواعد القانون العام وواجبة التطبيق في كل مرة تفقد فيها الوزارة كيانها الحكومي المشروع تفادياً للمحاذير والأخطار العديدة التي تنجم عن الفراغ في الحكم وتجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالتها، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة، بموجب بيان يصدره، بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى بتصريف الأعمال العادية. وقد أصبح هذا العرف مبدأ أصيلا من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع". وهكذا يتضح أن مفهوم استمرارية المرفق العام هو المبرر الرئيس لمفهوم تصريف الأعمال، وقد أتى قرار مجلس شورى الدولة راشد/ الدولة رقم ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧ كأول قرار قضائي يكرس مفهوم "تصريف الأعمال" شارحاً معناه بشكل واضح وذلك على ضوء الإجتهاد الفرنسي السابق له.

الفقرة الثانية : حالات اعتبار الحكومة حكومة تصريف أعمال

نصّ الدستور اللبناني في البند الاول من المادة (٦٩) (المعدلة) على جميع الحالات الممكنة للاستقالة:

"١.تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية: أ.إذا استقال رئيسها، ب.إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها، ج.بوفاة رئيسها، د.عند بدء ولاية رئيس الجمهورية، ه.عند بدء ولاية مجلس النواب، و.عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة". يضاف إلى ذلك حالة تشكيل حكومة ولم تنل الثقة، حيث جاء في البند الثاني من المادة (٦٤) "يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها، وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً

(٥) Art. 52 al. 1: "En cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes".

(٦) CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, GAJA, 13º éd., nº 73, P:64.

(٧) مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦١٤، تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧، راشد/ الدولة.

من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

البند الأول: حالة استقالة الحكومة

إذا قدمت الحكومة استقالتها فإنها تتحول إلى "حكومة تصريف الأعمال" لأنها تنازلت بإرادتها عن الثقة التي منحها لها البرلمان، ومن ثم لم يعد ممكناً مساءلتها سياسياً أمام البرلمان، وينتج هذا الحق الدستوري للحكومة بالاستقالة في الغالب من ممارسة سياسية لأسباب عديدة يمكن إيجازها فيما يلي:

السبب الأول: وهو يرتبط بعدم جواز استمرار التوافق بين الحكومة والبرلمان نتيجة عرقلة عملها.

السبب الثاني: وهو يعكس ردة فعل على سلوك البرلمان بعرقلة عمل الحكومة.

السبب الثالث: وهو يرتبط بالتوافق السياسي، إذ تقرر الحكومة أن مزاج الرأي العام (استطلاعات رأي، انتخابات محلية، أحداث معينة...) يتجه إلى استمرارية الأغلبية التي تمثلها في البرلمان(٨).

وفي هذه الحالة تقوم الوزارة بتقديم استقالتها إلى رئيس الدولة عقب انتهاء الفصل التشريعي وهكذا تكون قد لعبت دورها في ممارسة صلاحياتها بشكل كامل.

والجدير بالذكر أن الحكومة لا تعد مستقيلة بمجرد قيام رئيسها بإعلان ذلك، بل تعد كذلك من الناحية الدستورية إذا قام رئيس الدولة بإصدار قرار بقبول استقالتها بصورة صريحة وتكليفها بتصريف الأعمال، أو الموافقة ضمناً على استقالتها عند طلب على سبيل المثال- البدء باستشارات إلزامية لتعيين رئيس حكومة آخر، ويعد القرار الصادر عن رئيس الدولة عند تأليف حكومة جديدة قراراً تأكيدياً لقرار ضمني صدر عنه عندما وافق ضمناً على استقالة الحكومة. حيث أقر مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨، تاريخ ١٩٥٧/١/٢. اقر على "أن العبرة هي لتاريخ صدور مرسوم اعلان أو قبول الاستقالة وليست العبرة لتاريخ تقديم كتاب الاستقالة الى رئيس الجمهورية أو لتاريخ سحب الثقة عنها من قبل مجلس النواب أو لتاريخ اعتبارها مستقيلة"، مشددة على "أن مبدأ استمرارية المرافق العامة يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرف الاعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع".

وعندما يقبل رئيس الدولة استقالة الحكومة بشكل ضمني أو صريح فإنه لا يستطيع التراجع عن قبول الاستقالة حيث تعاد الثقة بالحكومة إلى البرلمان بمجرد موافقة رئيس الجمهورية عليها، ومن ثم تصبح الثقة في يد البرلمان، ولا يستطيع رئيس الجمهورية استردادها من تلقاء نفسه. كما تطرّق الدستور اللبناني إلى أنه في حالة عدم نيل الوزارة لثقة البرلمان في بيانها الوزاري دون التشكيل الوزاري فإن ذلك يعتبر بمثابة حجب للثقة عنها وتتحول إلى حكومة تصريف الأعمال بمعناها الضيق، ويعتبر سحب الثقة أمراً دستورياً ونوعاً من الرقابة المعاصرة على أعمال الوزارة لأن فقدان الوزارة لثقة البرلمان يفرض عليها تقديم الاستقالة، ومن ثم يستعمل البرلمان أهم طرق المساءلة السياسية نحو الحكومة، ويقضي ذلك بأن تصبح الوزارة مستقيلة من تاريخ التصويت

(٨) Mabille, Xavier, et Jacques Brassinne. «La formation du gouvernement et des exécutifs», Courrier hebdomadaire du CRISP, vol:1356, no:11, 1992, P:32-34.

على سحب الثقة داخل البرلمان، ويترتب على ذلك الانتقال من حكومة ذات صلاحيات كاملة إلى "حكومة تصريف الأعمال" بموافقة البرلمان وإرادته.

البند الثاني: حالة اعتبار الحكومة مستقيلة

يمكن اعتبار الحكومة بحكم المستقيلة دون حاجة لصدور قرار أو اتخاذ إجراء بواسطة أي سلطة دستورية لأن هناك عرفاً دستورياً جرى تقنينه في الكثير من دساتير الدول ينص على اعتبار الحكومة مستقيلة حكماً (بحكم الدستور).

أولاً: انتخاب برلمان أو رئيس جمهورية جديد

من المتعارف عليه من الناحية الدستورية أنه في حالة انتهاء ولاية البرلمان (بانتهاء مدة ولايته، أو حله) وانتخاب برلمان جديد فإن الحكومة تعتبر بحكم المستقيلة نظراً لأنها فقدت ثقة البرلمان السابق نتيجة غياب وجوده، ونشأة برلمان جديد، ومن ثم فإن الحكومة القائمة تعتبر بحكم المستقيلة بمجرد انتخاب برلمان جديد وتتحول إلى "حكومة تصريف الأعمال"، حتى تؤلف حكومة جديدة بناء على الواقع السياسي الجديد.

وبالفعل لقد نصّ الدستور اللبناني المعدل سنة ١٩٩٠ إلى اعتبار الحكومة مستقيلة عند بدء ولاية مجلس النواب[٩]، كذلك الأمر عند بدء ولاية رئيس الجمهورية تعتبر الحكومة مستقيلة.

ثانيا: استقالة رئيس الوزراء أو وفاته أو استقالة أكثر من ثلث أعضائها

إذا استقال رئيس الحكومة، أو توفي، فإن ذلك يقتضي حكماً باعتبار الوزراء الذين أتى بهم بحكم المستقيلين، بمعنى اعتبار الحكومة كلها بحكم المستقيلة، وفضلاً عن ذلك فإن الثقة التي يمنحها البرلمان للحكومة يتم منحها على أساس التضامن أو التشارك بين الوزراء ورئيس الحكومة على اعتباره قائداً للعمل الحكومي، ويتجسد هذا التضامن أو التشارك بين رئيس الحكومة والوزراء بشكل خاص في حالة الاستقالة، وأيضاً في حالة مساءلة رئيس الحكومة، وهذا هو أساس ما يطلق عليه مبدأ المسؤولية التضامنية التي تشير إلى مسؤولية الحكومة بأكملها أمام المجلس إذا كان التصرف الذي يقتضيه تصرفاً خاصاً بالسياسة العامة للحكومة، بحيث يؤدي قرار سحب الثقة هنا إلى استقالة الحكومة كلها، ومن ثم فإنه بمجرد وفاة رئيس الحكومة أو استقالته فإن الحكومة القائمة تعتبر بحكم المستقيلة وتنتقل إلى حكومة تصريف الأعمال حتى تؤلف حكومة جديدة، وعلاوة على ذلك تعتبر الحكومة بحكم المستقيلة وتنتقل إلى حكومة تصريف الأعمال إذا استقال عدد من أعضائها (الثلث في لبنان مثلاً) أو فقدت أحد مكوناتها (استقالة مكون طائفي يخل بالعيش المشترك) مثلما ورد في البند (ي) من مقدمة الدستور اللبناني "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك".

(٩) نزيه خداج، لبنان والبرلمان، دار التقدمية، بيروت، ٢٠٠٩، ص٢٠؛ محمد علي عبودي، جامعة الدول العربية والصراع العربي الإسرائيلي ١٩٤٥-١٩٩١: من تأسيس الجامعة إلى مؤتمر مدريد، دار الهادي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ٢٠٠٧، ص٨٣١.

الفصل الثاني: صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

إن السند القانوني الرئيس لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال يخضع لمبدأ استمرارية الدولة وبقائها، وهذا ما يكفل لها سنداً قانونياً لتصريف الأعمال.

وثمة قاعدة دستورية تنص على وجوب استمرار عمل الإدارة والمرافق العامة في الدولة، وتعد هذه القاعدة مبدأً رئيساً في نظرية تصريف الأعمال حيث يجب ألا يكون هناك فراغ في السلطة، وهذا يتيح للمجلس الاجتماع من أجل اتخاذ قرارات تحوز صفة الضرورة لتشغيل المرفق العام وتسييره، كحالات الكوارث الطبيعية أو الحروب أو ما يماثلها من الحالات الاستثنائية، كحالة الأزمة الاقتصادية أو الوباء الصحي، وكل هذا تحت إشراف القضاء ومراقبته.

هناك اختصاصان أساسيان لحكومة تصريف الأعمال، الأول اختصاص في الظروف العادية، وتؤديه الحكومة بشكل يومي للحفاظ على استمرار عمل المرافق العامة للدولة، والثاني هو اختصاص استثنائي، بمعنى وجود حالة ضرورية تقتضي التدخل السريع لمجابهة المواقف والأزمات الطارئة لضمان سلامة المجتمع والدولة.

الفقرة الأولى: صلاحية حكومة تصريف الأعمال في الأحوال العادية

تشير المسائل الجارية إلى الأمور التي تكون بجوهرها أو بطبيعتها عادية، وهي الأمور الضرورية لتسيير المنشآت العامة في البلاد بصورة حسنة، فالقرارات المتعلقة بالعمل العادي لهذه المنشآت والتي تتخذها عادة كل حكومة تعد من الأمور الجارية بطبيعتها، إذ يجب أن تواصل الإدارات العامة عملها، ويجب أن تظل مختلف دوائرها تتمتع بسلطة تنفيذ القرارات المختلفة، ولذلك يعد التوقيع الوزاري عليها أمراً أساسياً لمنحها الصفة الشرعية من حيث جهة الاختصاص، حيث سيتسبب عدم قيام هذه المرافق بتأدية أعمالها في حالة شلل تام للدولة، فمواصلة أداء هذه الأمور يومياً يعد بمثابة المحرك الذي يحافظ على سير العمل في مختلف الأجهزة، ويمنعها عن التوقف بشكل مفاجئ.

وبمعنى آخر تشير المسائل الجارية بطبيعتها إلى الأمور التي تحدث باستمرار وبشكل عادي، الأمر الذي يجعل الحكومة لا تحتاج إلى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها، فهي تحصل تلقائياً من مختلف الأجهزة الإدارية بحيث يكون دور الوزراء مقتصراًعلى مجرد التوقيع عليها وتكون الرقابة شكلية فقط(١٠).

البند الأول: الأعمال الإدارية

الأعمال الإدارية العادية والتي تدخل في نطاق تصريف الأعمال، هي الأعمال الإدارية اليومية والتي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة والتي لا تتم غالباً إلا بموافقة هذه السلطة ولا يمارس الوزراء فيها دوراً واسعًا.

لقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة في لبنان رقم ٥٢٢ تاريخ ٥-٥-١٩٩٩ أن " الأساس الدستوري لمفهوم تصريف الأعمال هو زوال المسؤولية الوزارية السياسية وتضييق نطاق الأعمال الجارية والتي يجوز للحكومة القيام بها أثناء فترة الإستقالة.

ولا جدال في ذلك، بخلاف مجلس الوزراء الذي يخضع في مرحلة تصريف الأعمال الى

(١٠) Delvolvé: Conclusions, sous C.E.F., 4 avril 1952, G.P. 1952, P:264.

الكثير من الإجتهادات والآراء الشخصية والنقاشات، وإن كانت بمجملها تلتقي على أن مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الآعمال إذا توافرت شروط العجلة والضرورة يعود الى ممارسة صلاحياته الدستورية وفقاً لما تقتضيه متطلبات هذه المرحلة.وبذلك، فإنه وفقاً لما جاء في الفقرة الثانية من المادة (٦٤) من الدستور، فإن ما يدخل ضمن تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي يؤدي عدم إتخاذها الى إحداث فراغ كامل في المؤسسات وتعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية مما يعرض مصالح الدولة العامة للخطر. وإنطلاقاً من ذلك، فإن إنتظام العمل في المؤسسات والإدارات العامة التي ترعى شؤون المواطنين وتحافظ على الهيكل البنيوي للدولة لا يمكن أن يستمر ما لم يرتكز الى قواعد قانونية مستمدة من روح الدستور ومن طبيعة النظام الذي تنتمي اليه هذه المؤسسات، ولا بد أيضاً من وجود سلطة ثابتة تعتمد في وجودها وإستمرارها على المبدأ الأساس في بقاء الآنظمة والمجتمعات، مبدأ "إستمرارية العمل في المرافق العامة."

يقول الدكتور خالد قباني، أن المادة ٦٤ من الدستور تتحدث " عن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وهذه الجملة تعني أن مجلس الوزراء لا ينعقد ولا يمارس صلاحياته ما دامت الحكومة مستقيلة، لكن فقط تقوم بالأعمال العادية واليومية، وذلك لتسيير مصالح المواطنين وتدبير الشؤون العامة، إلا إذا حصلت ظروف إستثنائية"[١١].

وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني (٧٠٠) صدر في ١٩٩٥/٥/١٥، أن تصريف الأعمال في مفهومه يعني أنه من الممكن "للحكومة المستقيلة القيام بالأعمال التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في إنتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعنى أنه يمكنها بت كل المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية المصيرية الحساسة مثل الإتفاقات والمعاهدات الدولية والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال". لذلك فإن الأعمال التصرفية تلك التي لا تتصف "بالأعمال العادية" وتخرج عن صلاحيات الحكومة المستقيلة وبالتالي لا يحق لها ان تتولاها لأن من شأن هذه الأعمال، بحكم طبيعتها أن تؤدي الى إشغال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، في حين أن ممارسة الحكومة المستقيلة لهذه الأعمال يؤدي إلى ضياع المساءلة البرلمانية.

وكذلك فقد أشار مجلس شورى الدولة اللبناني لذلك حين أصدر في العام ١٩٦٩، قراره ٦١٤ تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧ (راشد / الدولة) والذي ميّز فيه بين الأعمال العادية والتي تنحصر بالأعمال الإدارية، وبين الأعمال التصرفية التي لا يمكن للحكومة المستقيلة القيام بها، وذلك وفقاً لمبدأ زوال المسؤولية البرلمانية عنها.

وأكد المجلس في قراره هذا، أن زوال المسؤولية " هو الذي يحدد نطاق الأعمال العادية، التي توكل الى الوزارة المستقيلة تصريفها، إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية، مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها".

(١١) د. خالد قباني، من مقالة ل محمد نزال ـحكومة تصريف الأعمال: قرارات دستورية وإجتهادات، صحيفة الأخبار ٩/١/ ٢٠٠٩

لذلك فإن تصريف الأعمال" يضيق ويتسع الى اقصى الظروف حسب الظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية القائمة في المجتمع، كل ذلك صيانة لمصلحة الدولة العليا"(١٢). فالظروف الإستثنائية تجعل من حكومة تصريف الأعمال حكومة قائمة تمارس صلاحياتها وفقا لما تقتضيه هذه الظروف.

البند الثاني : الأعمال التصرفية

تعد أعمالا تصرفية، الأعمال التي ترتب أعباءً جديدة أو تؤدي إلى إدخال تغيير جوهري في عمل المؤسسات العامة وكذلك أوضاع البلاد السياسية والإقتصادية والإجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية.

بتناوله موضوع تصريف الأعمال، حدد مجلس شورى الدولة في قراره ٣٤١ (ياغي / الدولة)مفهوم الأعمال التصرفية، والتي ميز بينها، بأعمال تصرفية عادية وأعمال تصرفية إستثنائية. وهذه الأعمال "تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية التي لا يجوز لحكومة مستقيلة في المبدأ أن تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي أو الخارجي".

لذلك فإن "الحد من سلطة الحكومة المستقيلة وقصرها على تصريف الأعمال، مرده إلى إستحالة ممارسة مجلس النواب رقابته السياسية عليها إنطلاقاً من المسؤولية الوزارية بحيث يمكنها ممارسة الأعمال وإتخاذ القرارات التي ليس من شأنها أن تثير الرقابة البرلمانية".

أولا: أعمال تصرفية عادية

الأعمال التصرفية العادية هي تلك التي لا ترتب مسؤولية على الوزارة مجتمعة او الوزير المعني منفرداً لأن الحكومة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان، والحكومة المستقيلة تكون فاقدة لثقة البرلمان ما يجعلها غير قادرة وغير ذات صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية كما جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي في اجتهاد له في ٢٢ نيسان ١٩٦٦(١٣). لذا، فإن الأعمال العادية او الجارية في مفهومها الدستوري العام هي تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بإنتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب.

وعرف مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ ٥-٧-٢٠١٠ الأعمال الجارية "بتلك الأعمال الملحة الضاغطة والتي لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب إتخاذ قرارات فورية، أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة أو على اي خيار لوزير في وزارته من سلفه".

ثانيا: أعمال تصرفية إستثنائية

تعد أعمالا تصرفية إستثنائية تلك الأعمال التي تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، حينما تكون الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال حيث من الممكن للحكومة المستقيلة أن تقوم باتخاذ تدابير ضرورية تخرج عن تصريف الأعمال المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور.

(١٢) ادمون رباط جواب على استشارة للرئيس حسين الحسيني (الدستور اللبناني احكامه وتفسيره) بشارة منسى ص ٣٧٥.

(١٣) CONSEIL DETAT FRANCAIS 22 AVRIL FEDERATION NATIONALE DES 40 1966.(SYNDICATS DE POLICE ACTUALITE JURIDIQUE 1966- P.355- CONCLUSION 1966: Galmot).

وتخضع تدابير الوزارة المستقيلة وأعمالها وتقدير ظروف اتخاذها، إلى رقابة القضاء الإداري وذلك بسبب فقدان الرقابة البرلمانيّة عليها وخروج الحكومة من دائرة المسؤولية المباشرة أمام مجلس النواب.

وهذا ما جاء في متن قرار لمجلس شورى الدولة في لبنان رقم ١٩٦٩/٦١٤ (راشد/ الدولة تاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧) اذ خلص المجلس الى انه ‘‘ وحيث ان مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبينة آنفاً ومنها الإستقالة وحيث ان زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق ’’الأعمال العادية‘‘ التي يوكل الى الوزارة المستقيلة تصريفها اذ ان السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة احكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها.‘‘...

الفقرة الثانية : الظروف الإستثنائية

مقابل الأعمال الإدارية العادية تظهر الأعمال التصرفية خاصة تلك التي تطرأ خلال أوضاع استثنائية. هذه الأعمال رغم خطورتها تكون في بعض الأحيان طارئة وملحة لإرتباطها مثلاً بالسلامة العامة.

وجاء في القرار رقم ٢٠١٤/٧ تاريخ ٢٨/ ٢٠١٤/١١" للمجلس الدستوري اللبناني: "وبما ان الظروف الاستثنائية هي ظروف شاذة خارقة تهدد السلامة العامة والأمن والنظام العام في البلاد، ومن شأنها ربما أن تعرض كيان الأمة للزوال، وبما أن الظروف الاستثنائية تقتضي اتخاذ إجراءات استثنائية بغية الحفاظ على الانتظام العام الذي له قيمة دستورية، وبما انه تنشأ بفعل الظروف الاستثنائية شرعية استثنائية غير منصوص عليها تحل محل الشرعية العادية، ما دامت هناك ظروف استثنائية".

كما وضع مجلس الدولة الفرنسي الضوابط الخاصة لنظرية الظروف الإستثنائية وحدد شروطها، فإكتسبت أعمال الإدارة الصادرة في هذه المرحلة مشروعية خاصة مستمدة من هذا المجلس حيث قال "وإضفاء مشروعية من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة بمنح السلطة التنفيذية والإدارات صلاحيات وسلطات إستثنائية في الظروف الإستثنائية، في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك باعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الإستثنائية حيث أن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها فبناءاً على ما تقدم فان المصدر الرئيسي لهذه النظرية هو القضاء وتحديداً مجلس الدولة الفرنسي(١٤).

فعندما تواجه بعض الدول ظروفاً إستثنائية تهدد وجودها وتعرض مصالحها وأمنها للخطر أو تشكل مانعاً لمؤسساتها من ممارسة عملها بشكل طبيعي، يصبح لزاماً على هذه الدول إيجاد السبل لمواجهة هذه الظروف، مما يستوجب في بعض الأحيان تجاوز العمل بالقوانين والأنظمة التي يعمل بها في الظروف العادية.

ومن هذه الظروف التي تواجهها بعض الدول، وحفاظاً على " إستمرار العمل بالمرافق العامة " و" درءاً للمخاطر" الى إتخاذ الخطوات

(١٤) مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة– د. محي الدين الشحيمي مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩ ، ١/ ١١/ ٢٠١٩.

التي تعتبر في الحالات العادية مخالفة للدستور أو الأنظمة والقوانين وقد أكدت هذا المعنى هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اللبنانية في رأي لها جاء فيه "حيث أن الوضع يختلف اذا بينت الظروف تحقق عنصر الضرورة، أو العجلة، أي عندما يتطلب الصالح العام اتخاذ قرار آني لغايات حفظه، بحيث أن تحقق حالة الضرورة وتحقق عجلة اتخاذ قرارات تكون غير قانونية، في الأحوال العادية وتضفي على هذه القرارات صفة المشروعية القانونية".

فالظروف الإستثنائية تسمح للحكومة المستقيلة بتوسيع صلاحياتها المنصوص عليها في الدستور (تصريف الأعمال بالمعنى الضيق) وذلك بممارسة أعمالها وإتخاذ كافة التدابير ـ سواء تلك التي توصف بالأعمال التصرفية أو العادية. وهذه الشرعية الخاصة الإستثنائية تعلو على الشرعية العادية؛ وقاعدة "الضرورات تبيح المحظورات" تكون عنوان المرحلة، وتأمين إستمرارية المرفق العام هنا ضرورة، والضرورة تقدر بقدرها.

واليوم، وفي ظل أجواء التدهور الإقتصادي والإجتماعي الذي يطال لبنان وكل ما يترافق معه من أزمات سياسية تجلت بإستقالة حكومات عديدة، بات من الطبيعي على هذه الأخيرة الدخول في نطاق تصريف الأعمال دون إمكانية تكهن المدة الزمنية اللازمة لتشكيل حكومة جديدة، علماً أن المدة المذكورة باتت تمتد لأشهر عدة واليوم لسنوات، دون أن يدرك بعض الوزراء في حكومة تصريف الأعمال حدود صلاحياتهم الواجب احترامها خلال هذه الفترة. بالمجمل لم يسبق في لبنان أن استمرت الحكومة نفسها في الحكم طوال ست سنوات، أي طوال مدة ولاية رئيس الجمهورية، لذلك بات من المألوف أن تكون مدة ولاية الحكومات في لبنان قصيرة عامة[١٥].

إن مفهوم تصريف الأعمال لا يمكن أن يبقى جامداً ومكبلاً، انما بات من الواجب إدراك أهمية هذا المفهوم المطاطي الذي يحتم على حكومة تصريف الأعمال إتخاذ الإجراءات اللازمة لإستمرار عمل الإدارة والمرافق العامة، وفي بعض الأحيان إتخاذ ما يلزم من تدابير عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها، ومعالجتها بأفضل الوسائل الممكنة.

القسم الثاني
تداعيات مرحلة تصريف الأعمال

الفصل الأول : تداعيات تصريف الأعمال على مجلس الوزراء

المبدأ أنه لا حكم بدون مسؤولية، تطبيقاً للقواعد والمبادىء الدستورية وصوناً للبرلمان وسلطته التشريعية. ولكي لا تتوقف عجلة الحياة السياسية والإدارية، ومن أجل تقليل الآثار السلبية المتأتية عن فقدان الحكومة المستقيلة قدرتها على إتخاذ قرارات تعتبر ذات أهمية كبرى، لا بد من وجود قاعدة تعمل من خلالها الحكومة المستقيلة، تحمي مصالح الدولة والمجتمع، دون أن يعطيها الحق بتجاوز واقعها الدستوري كحكومة مستقيلة مقيدة الصلاحيات. وعلى قاعدة عدم الإختصاص الكلي للحكومة المستقيلة وأن تمارس الحكومة المستقيلة دورها في تصريف الأمور الجارية، وعليها أن تمتنع من ممارسة الإختصاصات التي يمكن أن ترتب عليها مسؤولية سياسية أمام البرلمان في الظروف العادية.

(١٥) ي. سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، ج ١، ص٢٨٢-٢٨٣

الفقرة الأولى: هل الحكومة ملزمة بتصريف الأعمال

إن إحجام الحكومة أو أي من أعضائها عن متابعة العمل وتسيير المرافق العامة، من شأنه أن يلحق الضرر بمصالح الناس، خاصة وأن الحكومة قد نالت ثقة البرلمان بناءً على خطة شاملة للإدارة ومتابعة الشأن العام ضمنتها البيان الوزاري إثر تشكيلها.

وبما أن الحكومة أصبحت هي التي تتولى السلطة التنفيذية، فلم " يعد من الجائز أن تتخلى عن ممارسة هذه السلطة، أو أن تعتكف بحجة إعتبارها مستقيلة، عن الإجتماع، متنازلة ضمنياً عن صلاحياتها للوزراء ليتولوا إفرادياً تسيير شؤون السلطة التنفيذية عبر تسيير أعمال وزاراتهم "(١٦).

يتضح مما سبق ومقرونا بالفقرة الثانية من المادة ٦٤ أن الدستور اللبناني الذي فرض "بصريح النص، على الحكومة أن تتولى تصريف الأعمال، والمقصود بالحكومة مجلس الوزراء كهيئة جماعية لا مجموع أعضائه كل بمفرده، ومع النص الصريح على أن من يتولى تصريف الأعمال هي "الحكومة" فلا مجال لتطبيق الإجتهاد السابق، الفرنسي أو اللبناني".

وهنا لا بد من الإشارة الى أن الدستور قد ميز بين الحكومة كهيئة جماعية وبين الوزراء جمعاً، وهذا ما جاء في متن المادة ٦٦ من الدستور على أنه " يتحمل الوزراء إجماعياً تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة " وكذلك فقد جاء في المادة ٦٧ أنه "للوزراء أن يحضروا الى المجلس أنى شاؤوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام..." وفي ذلك فإن النص يشير الى الوزراء فرادى أو اكثر وليس للحكومة .

بينما عندما يكون المراد هو الحكومة، تلك الهيئة الجماعية، فإن الإشارة لذلك تكون بإستخدام مصطلح " الحكومة " وليس " الوزراء" وهذا ما نصت عليه المادة ٦٥ دستور تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء...

ومن هنا فإن تصريف الأعمال مناط بالحكومة ككل و بالوزراء بإعتبارهم رؤساء إداراتهم. ولو أراد المشترع غير ذلك لكان النص أشار إلى ذلك بوضوح وإستبدلت الحكومة بالوزراء "لا يمارس الوزراء" " لكن حيث " أن الدستور استخدم مصطلح "الحكومة "وقرنه بتصريف الأعمال، فإنه من الخطأ حصر تصريف الأعمال بالوزراء بصورة إفرادية لتسيير شؤون وزاراتهم، لأن الأعمال الوزارية الفردية لا تغطي أعمال الحكومة، بل لا بد من تأدية مجلس الوزراء واجبه الدستوري كاملاً وإحترام النص الدستوري الذي أوجب على الحكومة ممارسة تصريف الأعمال حتى نيلها الثقة "(١٧).

وهنا لا بد من التذكير الى أن الدستور كان قد قيد عمل مجلس الوزراء بما يحد من سلطة الحكومة ويحصرها في نطاق ضيق في القرارات المصيرية، وذلك من خلال إشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء في قضايا محددة إعتبرها المشترع أساسية وذلك وفقا للفقرة ٥ من المادة ٦٥ والتي جاء فيها " أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج الى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحددة في مرسوم تشكيلها....تعديل الدستور وإعلان حالة الطوارئ والغائها، الحرب والسلم".....

(١٦) د. عصام إسماعيل الحكومة ملزمة بالإنعقاد في فترة تصريف الأعمال السفير٢٠١٦/١٢/٢٠

(١٧) د. عصام إسماعيل المصدر نفسه

الفقرة الثانية : حول إنعقاد جلسات الحكومة المستقيلة

إن ضرورة إستمرار المرافق العامة بالإضطلاع بدورها الوظيفي الذي يعتبر حاجة وضرورة من أجل تأمين الإحتياجات الأساسية للدولة والمجتمع لم يمنع من الإنقسام في الموقف والرأي حول إنعقاد مجلس الوزراء بين من يرى ذلك عملاً دستورياً بل ضرورياً وواجباً على الحكومة، وبين من يرى أن إجتماعها فيه مخالفة صريحة لنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور، حيث ساق كل فريق ما يمكن من الإستدلالات في سبيل إظهار رجاحة رأيه.

البند الأول: جواز إنعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال.

ترتبط عجلة الحياة في لبنان بشكل وثيق بما ينجم عن مجلس الوزراء من قرارات والتي تصدر عنه خلال جلساته التي يعقدها.فإنعقاد جلسات مجلس الوزراء ضرورة حتمية لإستمرار عمل المرافق العامة.

بما أن الفقرة الثانية من المادة " ٦٤ " من االدستور نصت على ممارسة "الحكومة" لصلاحيّاتها بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال، وبما أنه من الصعوبة على حكومة تصريف الأعمال أن تمارس صلاحيّاتها وإن بالمعنى الضيّق للتصريف إلا من خلال إجتماعها، ومن الطبيعي أن يكون إجتماعها بعقد جلسة أو جلسات لذلك يصبح عقد جلسات للحكومة المستقيلة او المعتبرة كذلك أمراً ضرورياً، بل مفروضاً دستورياً. على ان يكون فيها جدول أعمال في الأمور الداخلة ضمن صلاحيّات الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني ذلك في قرارات عديدة، معتبراً أن الحكومة المستقيلة تستعيد كل صلاحياتها التي كانت تمارسها قبل الإستقالة عندما تواجه أعمالاً ادارية يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال. ويذهب البعض في جواز إنعقاد مجلس الوزراء في فترة تصريف الأعمال إلى حدود الخلط بين حكومة تصريف الأعمال، والحكومة مكتملة الصلاحية.

فيرون أن إجتماعها أمراً طبيعياً وفقاً للدستور شرط أن يتضمن جدول أعمالها بنوداً لا تخرج عن نطاق الأعمال الإدارية إلا في المواضيع التي تعتبر إستثنائية. وحيث أنه " قد أصبحت الحكومة هي التي تتولى السلطة التنفيذية فإنه وبغياب النص الصريح، فإن أحداً لا يستطيع الحلول محلها في ممارسة شؤون هذه السلطة وإتخاذ القرارات اللازمة لتأمين سير المرافق العامة وتسيير شؤون المواطنين. وتُعّزز هذه الحجة، بالفقرة الأخيرة من المادة ٦٤ من الدستور "[١٨].

إنطلاقاً من الظروف الإستثنائية التي تفرض على الحكومة المستقيلة تصريف الأعمال أو ممارسة صلاحياتها كاملة، وأن الحكومة لا تعتبر مستقيلة إلا بعد صدور مرسوم إستقالتها الذي جرى فيه العرف ان يصدر وبالتوقيت ذاته مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة. وكذلك أيضاً السوابق التي حصلت قبل الطائف، حيث قامت الحكومة بممارسة نشاطها بالرغم من إستقالتها، وقد طرح هذا الموضوع للمرة الأولى مع الأزمة الحكومية التي اندلعت سنة ١٩٦٩، بعد إستقالة الرئيس رشيد كرامي، وعندما أثيرت مسألة إحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. فمن

(١٨) د. عصام إسماعيل – الحكومة مجتمعة ملزمة بتصريف الأعمال-- صحيفة الأخبار– ٢-٧-٢٠١٨

المعلوم " أن هذه الإحالة إنما تتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وإذ إن هذا المجلس كان قد بقي مدة شهر، بدون إنعقاد، بسبب استقالة الوزارة، فاضطر إلى عقد جلسة في ٤ تشرين الأول سنة ١٩٦٩، أقرّ في خلالها المرسوم اللازم بإحالة مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب. وهو إجتهاد كان في محله لأن ضرورة الإستعجال باتخاذ ذلك المرسوم، تحت طائلة انقضاء المهلة المحددة وجوبيا في المادة ٨٦ من الدستور، قد أضفت على هذا العمل صفة الأعمال العادية التي بوسع الوزارة المستقيلة إجراؤها[١٩].

ومنذ ٢٠٠٥ دخل لبنان في مرحلة الأزمات السياسية المفتوحة، التي باتت تتكرر عند كل إستحقاق دستوري، كالفترة الزمنية الطويلة جداً التي يستغرقها تشكيل حكومة جديدة، الأمر الذي كان لا بد، في نهاية المطاف أن ينعكس على مفهوم تصريف الأعمال. فقد إعتبر مجلس شورى الدولة أن " نظرية تصريف الأعمال هي نظرية معدة للتطبيق خلال فترة زمنية محددة إنتقالية يجب أن لا تتعدى الأسابيع أو حتى الأيام. وإن تمددها لفترة أطول لا بد أن ينعكس على مفهومها برمته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. وبما ان هذه الفترة الإنتقالية عندما تمتد لعدة أشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن أن تنتظر لمدة أطول خاصة إذا كانت مستوفية لكافة الشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون أن يكون لها الطابع التنظيمي العام أو تحد من حق الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستنسابية (قرار رقم ٣٤٩ تاريخ ٢/٢٣/ ٢٠١٥).

وفي هذا السياق، وبمعرض تفسيرها لنص المادة /٦٤/ من الدستور، اعتبرت الغرفة الإدارية في مجلس شورى الدولة في رأيها الاستشاري رقم ٢٠٢١/٣١٨-٢٠٢٢ تاريخ ٢٠٢٢/٧/٦، أنّه باستطاعة مجلس الوزراء الإنعقاد ضمن حدود تصريف الأعمال، مُعلّلة بأنّ البند الثاني من المادة المذكورة نصّ على أن لا تُمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها بحكم المُستقيلة الا بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال، فتكون هذه المادة قد حدّدت طبيعة الأعمال التي يبقى من صلاحية مجلس الوزراء مُمارستها عند اعتبار الحكومة مُستقيلة ولا علاقة لها بتحديد كيفيّة مُمارستها لهذه الأعمال، وبالتالي فإن تطلّبت هذه الأعمال عقد جلسة لمجلس الوزراء يكون من واجب هذا الأخير الإنعقاد لبتّ الموضوع المُرتبط بتصريف الأعمال....

البند الثاني : عدم جواز إنعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال

يرى الدكتور خالد قباني أن هذه المادة من الدستور" تتحدث عن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وهذه الجملة تعني أن مجلس الوزراء لا ينعقد ولا يمارس صلاحياته ما دامت الحكومة مستقيلة، لكن فقط تقوم بالأعمال العادية واليومية وذلك لتسيير مصالح المواطنين وتدبير الشؤون العامة، إلا إذا حصلت ظروف إستثنائية".

ويقول الدكتور حسن الرفاعي في حديث صحفي لـ"النهار"حول تصريف الأعمال، ودور

(١٩) إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين،بيروت،١٩٧٠،ص ٨٠٤.

الحكومة في هذه المرحلة أنه "ما دامت الصلاحية الأساسية الغيت بحكم إعتبار الحكومة مستقيلة، أو لأنها إستقالت، يقتضي تنفيذ نظرية تصريف الأعمال بالمعنى الضيق جدا".

ويخلص الرفاعي الى إعتبار أن أي إجتماع للحكومة، سواءا في مجلس الوزراء أو في مجلس وزاري يكون واقع في غير محله القانوني والدستوري إذ "لا يحق لها أن تقدم على ما يعتبر من صلاحيات السلطة التنفيذية، ممثلة كما كانت وبقيت في إتفاق الطائف، في يد مجلس الوزراء مجتمعاً برئاسة رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية".

لا شك أن تحول الحكومة إلى تصريف الأعمال عقب استقالتها سينعكس على عمل السلطة التنفيذية التي تتجسد في مجلس الوزراء بحيث يتم الحد من صلاحيات هذا الأخير بشكل كبير. وقد فسر هذا الحد في لبنان بفقدان مجلس الوزراء قدرته على الإجتماع وممارسة صلاحياته المحددة في الدستور والقوانين العادية.

فتصريف الأعمال لفترة طويلة يؤدي إلى إيجاد وضع قانوني يختلف بمفاعيله عن اقتصار تصريف الأعمال على مهلة زمنية بسيطة كون القرارات التي سيكون على الحكومة المستقيلة اتخاذها ستزداد مع الوقت، وستصبح أكثر إلحاحاً مع تفاقم المشكلات التي يجب على الدولة مواجهتها، لا سيما عندما يكون المجتمع يمر بأزمات اجتماعية واقتصادية خانقة.

من الملاحظ أن المعيار المتبع من قبل السلطة الحاكمة للتفريق بين الأعمال التي تدخل في تصريف الأعمال وتلك التي تخرج عنه معيار شكلي فقط. فالقرارات التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء تعتبر خارجة عن تصريف الأعمال، بينما تلك التي يصدرها رئيس الجمهورية بمراسيم عادية بدون المرور بمجلس الوزراء تصبح من ضمن تصريف الأعمال.

ولا شك أن هذا المعيار الشكلي المطلق غير سليم كون تصريف الأعمال مسألة تتعلق بموضوع القرار المتخذ ومدى ضرورته وليس بكيفية إقراره، سواء تم ذلك في مجلس الوزراء أو خارجه. وما يؤكد هذا الأمر أن التفريق بين المراسيم العادية وتلك التي تتخذ في مجلس الوزراء يعود إلى الدستور أولا، الذي يعدد مجموعة من المراسيم التي لا يمكن إصدارها إلا بعد موافقة مجلس الوزراء وإلى القانون ثانياً الذي يحدد أيضاً ما إذا كان المرسوم يجب أن يتخذ في مجلس الوزراء أو يتم الإكتفاء بإصداره كمرسوم عادي من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بناء على إقتراح الوزير المختص فقط. أي أن السند القانوني هنا للتفريق بين المراسيم هو القانون، ما يعني أن لا شيء يمنع تعديل القانون بحيث يتحول المرسوم العادي إلى مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء أو العكس، شريطة عدم مخالفة الدستور. وبالتالي في حال سلمنا بأن معيار تصريف الأعمال هو إتخاذ القرار في مجلس الوزراء فإن ذلك يعني أن مجلس النواب هو الذي يحدد تلقائياً ومسبقاً للسلطة التنفيذية نطاق صلاحياتها بخصوص تصريف الأعمال، ما يؤدي إلى انتفاء الغاية التي من أجلها وجد مبدأ تصريف الأعمال الذي يحدد في إطار السياق الخاص لمضمون كل قرار لحظة إتخاذه. فالمراسيم العادية قد تعتبر من الأعمال التصرفية التي لا يجوز إتخاذها خلال تصريف الأعمال، بينما قد تدخل بعض المراسيم التي يجب إقرارها في مجلس الوزراء ضمن الأعمال العادية التي يجوز اتخاذها، لاسيما أن انعقاد مجلس الوزراء هو موجب يفرضه الدستور وليس خياراً يترك لمزاجية الأفراد الذين يتولون السلطة.

الفصل الثاني : تداعيات تصريف الأعمال على مجلس النواب

كان من البديهي أن ينعكس تصريف الأعمال على عمل مجلس النواب، فإن تداعيات استقالة الحكومة على مجلس النواب تثير مسألة أكثر إشكالية تتعلق بمبدأ جواز ممارسة السلطة التشريعية لمهامها في ظل سلطة تنفيذية مستقيلة عملاً بمبدأ التوازن بين السلطات وتعاونها المنصوص عليه في الفقرة "هـ" من مقدمة الدستور.

لذلك فعند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة لا يعني إعتبار المجلس النيابي كذلك، ومرحلة تصريف الأعمال الحكومية لا ينبغي لها أن تكون عائقاً أمام إضطلاع المجالس النيابية بدورها.ولئن تكن الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال، فإنه لا يجوز أن يشكل ذلك عذراً يحول دون ممارسة السلطة التشريعية لصلاحياتها الدستورية، وخاصة التشريعية منها. وعليه يمكن القول من حيث المبدأ أنه لا يجوز لمؤسسة دستورية أن تعطل عمل أخرى، بل يصبح في مثل هذه الحالة العكس صحيحاً، ولكنه من الثابت أن الحد من صلاحيات الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك من شأنه أن يؤدي الى إحداث خلل في عمل المؤسسات وكذلك المصالح العليا للدولة وأيضاً لفئات المجتمع، لذلك فإنه من المؤكد أن ينعكس هذا الحد على عمل المؤسسة التشريعية وذلك وفقاً لترابط عمل المؤسستين وتأثيرهما وتأثرهما الواحدة بالأخرى.

إلا أن المادة ٦٩ من الدستور كان لها حكم آخر حيث نصّت على انه "عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة، يصبح في دور مجلس النواب حكماً في دورة إستثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة." هذا النص ألزم الانعقاد الحكمي والإستثنائي للمجلس من دون تدخل أو تحديد لطبيعة عمله طيلة تلك الفترة الاحقة للإستقالة.

الفقرة الأولى: أثر إستقالة الحكومة على عمل المجلس النيابي

لم يفرض الدستور حضور الحكومة جلسات التشريع لكي تكون هذه الجلسات دستورية، وإنما أجاز لها الحضور وبالتالي جعل من هذا الحضور حقاً من حقوق الحكومة يمكنها أن تستفيد منه أو أن تتخلى عنه، وعليه، لا يمكن إعتبار هذا الحق شرطاً لصحة إنعقاد جلسات التشريع للمجلس النيابي فيما حدد النظام الداخلي للمجلس " الحالات التي يجب على الحكومة حضور جلساتها وهي جلسات الأسئلة[٢٠]، وجلسات الإستجوابات[٢١] وجلسات المناقشات العامة[٢٢].

وقد جرت العادة على وجوب أن تدعى الحكومة الى جلسات التشريع التي يعقدها المجلس، على أن يترك أمر الحضور أو التغيب الفردي أو الجماعي لها، ما يعني أن هذا الحضور ليس شرطاً لصحة إنعقاد المجلس بجلسته التشريعية.

وقد تباينت الآراء في لبنان حول صلاحيات المجلس النيابي التشريعية في ظل حكومة تصريف الأعمال وإذا كان يحق له التشريع في

(٢٠) م ١٢٤ من النظام الداخلي لمجلس النواب: يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء.

(٢١) م١٣١ من النظام الداخلي لمجلس النواب: لكل نائب أو أكثر أن يطلب إستجواب الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء في موضوع معين.

(٢٢) م ٦٨ من النظام الداخلي لمجلس النواب : للحكومة حق الكلام مرة واحدة لدى بحث أي مشروع أو مادة كلما طلبت ذلك.

هذه المرحلة أم لا، وباتت هذه المسألة محل خلاف فقهي شديد بعد تعديل ١٩٩٠.

البند الأول: جواز الإنعقاد والتشريع

عديدة هي المرات التي التأم فيها المجلس النيابي في دورات عادية أو إستثنائية ومارس فيها صلاحياته التشريعية بالرغم من كون الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال. منها ما كان قبل تعديلات الطائف ومنها بعد تلك التعديلات.

يميز الدكتور زهير شكر " بين ما قبل تعديل ١٩٩٠ وما بعده. فقبل التعديل كان البرلمان خاضعاً للمحاسبة أمام رئيس الجمهورية. لذلك لا يحق للبرلمان أن يستغل إستقالة الحكومة لعدم تمكنها من حله، إلا إذا إعتبرنا أنه بإمكان الحكومة المستقيلة الموافقة على حل رئيس الجمهورية للبرلمان. أما ما بعد تعديل ١٩٩٠ وبسبب فقدان السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان بإمكان البرلمان التشريع. ويبقى أن من أصول العمل البرلماني أن يمتنع البرلمان عن التشريع في الأيام الأولى لإستقالتها أو قبل نيلها الثقة ما لم يكن هناك ضرورة للتشريع رتبطة بإلتزامات دولية أو بالمهل الملزمة بما ذلك إقرار قانون الموازنة".

ففي جلسة ٢٥ أيار ١٩٧٨ التي انعقدت في ظل حكومة تصريف أعمال، وبعد مناقشة مطولة لدستورية انعقاد المجلس للتشريع في حضور حكومة مستقيلة خلص المجلس إلى التالي: "...ان القبول باستمرار هذه الجلسة يعني ان الحكومة شرعية وان هذه الجلسة شرعية وان المقررات التي تصدر وغيرها من المقررات في هذا المجلس وفي ظل هذه الحكومة هي شرعية"(٢٣).

وفي٢٥ أيار ١٩٩٥ بعد تشكيل الرئيس رفيق الحريري للحكومة وقبل نيلها الثقة من المجلس النيابي أي في مرحلة تصريف الأعمال، صدر مرسوم قضى بفتح دورة إستثنائية لمجلس النواب عملاً بالمادة ٣٣ – دستور موقعاً من رئيسي الجمهورية ورئيس حكومة تصريف الأعمال.

ومن الطبيعي القول ان عقد الجلسات يعني ممارسة الصلاحيات، والتشريع يأتي في رأس صلاحيات المجلس وعليه لا مبرر لفتح الدورة وعقد الجلسات إذا لم تكن الغاية المنشودة ممارسة الدور والصلاحيات.

وفي العام ٢٠٠٥ حين أقر مجلس النواب قانون إنتخاب جديد في ظل حكومة مستقيلة، تعددت الأراء وإحتدم الصراع حول هذا الأمر ما بين مؤيد لهذا الإتجاه و رافض له. فالمؤيدون لهذا الأمر يرون أن "الدستور لم يتطرق الى هذا الموضوع، إلا أن الفقه الدستوري اللبناني يرى أنه في حال طالت الأزمة الحكومية وتعقدت، يصبح إجتماع المجلس النيابي في غياب الحكومة لازماً ولا غنى عنه"(٢٤)، يستندون في ذلك الى "أن الفقه الدستوري في ظل الجمهورية الثالثة في فرنسا مستقر وثابت لجهة إمكان المجلس مناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون يكون قد وضع يده عليه وإقراره، حتى لو غاب صاحب المشروع أو الإقتراح عن حضور جلسة المناقشة للدفاع عنه وسواء

(٢٣) – من مقالة أحمد زين بعنوان –الإستقالة لا تمنع انعقاد الحكومة ولا تلغي الدور التشريعي للمجلس – السفير–٣–٢٥ ٦٦ 2013

(٢٤) أنور الخطيب، المجموعة الدستورية، ج ٥، ص٤٣٥؛ وايضا: د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت ٢٠٠١ ص ٤٨٢

حصل هذا الغياب بسبب الوفاة أم الإستقالة[٢٥].

وعليه، يكون من غير الجائز التضييق على مجلس النواب والحد من صلاحياته إذ أنه سلطة سيادية وأصيلة ومطلقة لا تحدها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور إلا بنص صريح وجازم[٢٦]. وإنسجاماً مع هذه المواقف تتعدد الحالات التي أصدر فيها مجلس النواب قوانين في مرحلة تصريف الأعمال.

البند الثاني: عدم جواز التشريع

يرى البعض الأخر أنه "لكي يمارس البرلمان مهامه التشريعية والرقابية لابد من وجود حكومة مسؤولة أمامه. لذلك تقر معظم الدساتير البرلمانية للوزراء حق حضور جلسات البرلمان وحق التكلم أثنائها. ونادراً ما ينعقد البرلمان في جلسة دون حضور الحكومة أو ممثلين عنها...وعلى هذا فإن الفقه الفرنسي مجمع على ضرورة إمتناع المجلس عن الإجتماع أثناء الأزمات الوزارية، أي في الفترة الواقعة بين إستقالة أو إقالة الحكومة وتأليف حكومة جديدة[٢٧].

ولكن هناك من يرى أن الدستور لم يفرض حضور الحكومة جلسات التشريع وبالتالي حضورها المتكرر يعد عرفاً وإذا ما "اراد البعض أن يستند الى العرف في حضور الحكومة لجلسات المجلس النيابي فإن هذا العرف يأتي في إطار التعاون بين السلطات ولا يمكنه أن يعطل نص دستوري واضح ومحدد[٢٨].

وحضور الحكومة المستقيلة أو أحد أعضائها جلسة لمجلس النواب يعطيها الحق في إبداء الراي والمناقشة في المواضيع المدرجة على جدول الأعمال وهذه المشاركة تعتبر من الصلاحيات التقريرية التي لا تدخل ضمن المفهوم الضيق لتصريف الأعمال[٢٩].

وعليه فإن هذا يدفع معارضي التشريع في مرحلة تصريف الأعمال الى إعتبار أن " وجود حكومة يمنعها الدستور بعد إستقالتها من ممارسة كامل صلاحياتها، لا سيما في مجال التشريع.... يحول دون ممارسة المجلس النيابي لكامل صلاحياته التشريعية". وهم يعتبرون أن صلاحيات المجلس في هذه المرحلة تقتصر على منح الثقة للحكومة الجديدة دون أي عمل آخر. كما جاء في قرار ملتبس للمجلس الدستوري رقم ٢٠٠٥/١- تاريخ 6/8/2005 حيث جاء فيه "أو كفرض دورة إنعقاد إستثنائية حكماً على مجلس النواب عند إستقالة الحكومة أو إعتبارها مستقيلة لمواكبة تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة م٦٩ من الدستور، لذلك فإن " مجلس النواب لا يستطيع التشريع إلا في حضور حكومة تتمتع بصلاحياتها كاملة ولا يمكن الوزراء المستقيلين ان يشاركوا في هذا العمل السياسي بامتياز[٣٠]، إنطلاقاً من أن

(٢٥) مروان صقر، الحكومة المستقيلة والإنتخابات مقاربة قانونية- جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٥/٣/٣٠

(٢٦) وليد عبال، مجلس النواب يحتفظ بصلاحيته التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة ٦٩ مستقيلة هو اجتماع دستوري، جريدة النهار تاريخ ٢٦ تموز ٢٠٠٥)

(٢٧) التشريع في زمن تصريف الأعمال ..... د. وسام صعب موقع N N Z تاريخ ٢٠١٩/١١/١٥

(٢٨) د قبلان قبلان – التشريع في المجلس النيابي وتصريف الأعمال دراسة مطبوعة ٢٠١٣/٧/١٠ ص ١٠

(٢٩) هيئة التشريع والاستشارات ـ إستشارة رقم ٢٠١٣/٥٨١

(٣٠) المؤسسة القانونية للاستشارات والتحكيم – واجب الحكومة المسقيلة اجراء الإنتخابات وأي تلكؤ يعتبر مخالفة جريدة النهار تاريخ ٢٠٠٥/٤/٩.

التشريع هو عمل سياسي بامتياز ولا يدخل ضمن تصريف الأعمال وفقاً للمادة ٦٤، لذلك وعند مناقشة أي مشروع أو إقتراح قانون أمام الهيئة العامة، يجب أن تكون الحكومة ممثلة وأن تبدي رأيها بالموافقة أو عدمها. " ولا يرد على ذلك بمقولة أن المجلس "سيد نفسه" لأن هذا يعني أن الكلمة الأخيرة في التشريع تكون للسلطة التشريعية مهما يكن رأي الحكومة، ولكن هذه السلطة في التشريع مشروطة بحصولها وفقاً لأحكام الدستور، أي مشروطة بحضور الحكومة والإستماع إلى رأيها"(٣١).

وينطلق هؤلاء من نقطتين اساسيتين:

النقطة الأولى: حصول هذا الأمر سابقاً يعتبر مخالفة دستورية ولا يمكن أن تشكل عرفاً دستورياً يركن اليه، وإلا، لا يعود ثمة فرق بين حكومة قائمة وحكومة مستقيلة تصرف الأعمال ما دام في الحالتين يمكن الحكومة المثول أمام مجلس النواب وإبداء رأيها في التشريع.

النقطة الثانية: أن القوانين التي يقرها المجلس لا تكتسب وصفها الكامل ما لم تمر عبر الحكومة والتي إذا ما كانت في حالة تصريف الأعمال لا يمكن أن تستكمل هذه القوانين شروطها كي تصبح نافذة الإجراء.

ولكنه من المعروف أن الحكومة سواء أكانت مكتملة الصلاحية أو حكومة تصريف أعمال فليس لها أية صلاحية في إصدار القوانين بإستثناء رئيسها الذي يشارك رئيس الجمهورية بالتوقيع على مرسوم إصدار هذه القوانين ولهذا استقرّت المجالس النيابية المتعاقبة على عقد جلسات في ظل حكومة تصريف الأعمال، والأهم من هذا أن النصوص الدستورية لم تنط برئيس الحكومة ممارسة الرقابة الشائعة على القوانين التي لا تجري ممارستها إلا بموجب نص، فرئيس الحكومة يمارس الرقابة المختصة فقط وبالتالي فإن عدم توقيع رئيس حكومة تصريف الأعمال على قانون أصيل من المجلس النيابي يكون قد أناط بهذا الرئيس دوراً رقابياً لم يوله الدستور له(٣٢).

الفقرة الثانية: موقف القضاء

البند الأول : موقف المجلس الدستوري

أثار تناول المجلس الدستوري للقانون ٦٧٩ (تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري) بعض الإلتباس لجهة إعتباره التشريع في هذه المرحلة غير جائز، فيما المجلس نفسه أشار الى إبطاله القانون بمعزل عن الإلتباس الحاصل حول التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال وقد أشار في هذا الصدد، الى حرمان رئيس حكومة تصريف الأعمال من حقه في الطعن بالقانون حيث جاء في هذا القرار: " وبما أن المجلس، وبمعزل عن موقفه من إشكالية قيام السلطة المشترعة بالعمل التشريعي في ظل حكومة مستقيلة في الدورة الإستثنائية الحكمية المنصوص عنها في البند ٣ من المادة ٦٩ من الدستور، أو في دورة إستثنائية جرى إفتتاحها وفقاً للمادة ٣٣ من الدستور، وفي حال إعتباره جدلاً أن المعنى الضيق لتصريف الأعمال الذي تقوم به الحكومة قبل نيلها الثقة أو الحكومة المستقيلة أو الحكومة المعتبرة مستقيلة وفقاً للبند ٢ من المادة ٦٤ من الدستور، يجيز لرئيس مجلس الوزراء المستقيل توقيع مثل هذا القانون تأميناً لسير العمل الاشتراعي وعدم تعطيله"(٣٣).

---

(٣١) R-Carré de Malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat

(٣٢) أحمد زين حكومة تصريف الأعمال.. لماذا وكيف؟ صحيفة السفير ١٩-٨-٢٠٠٩

(٣٣) قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦.

صحيح أن المجلس رفض في القرار نفسه البحث صراحة في إشكالية التشريع في ظل حكومة مستقيلة، لكن اعتباره أن عدم قدرة رئيس الحكومة المستقيل على الطعن في قانون أقره مجلس النواب يخالف الدستور، ما يعني أنه لا يجوز إقرار القوانين خلال هذه الفترة كي لا تصبح محصنة جزئياً من الطعن فيها. لكن المجلس الدستوري عاد وأقرّ،لاحقاً دستورية قوانين صدرت في ظل حكومات مستقيلة بدون أن يتطرق لمسألة حرمان رئيس الحكومة المستقيل من حقه في الطعن في تلك القوانين.

البند الثاني : موقف هيئة التشريع والإستشارات

بدورها أوضحت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في إستشارة لها حول التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال بأن "المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الأعمال وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، وأن هذا المبدأ العام الإجتهادي الذي جرى تكريسه كتابةً بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ دستور، فالمجلس النيابي ــ بمجرد انعقاده ــ يكون متمتعاً بصلاحياته كاملة، غير منقوصة، ويبقى بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً محتفظاً بصورة استثنائية عند إعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سداً لأي فراغ[٣٤].

لم يخل هذا الرأي من الإنقسام حول ما جاء فيه بين مؤيد لذلك ورافض له، فالنائب السابق الدكتور إدمون نعيم أيد هذا الرأي لأن البرلمان سيد نفسه وأن نص الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ لا يتضمن ما يقيد صلاحية البرلمان التشريعية. النائب السابق حسن الرفاعي عارض هذا الرأي، مؤكداً أن الأصول والأعراف البرلمانية لا تجيز للبرلمان التشريع عندما تكون الحكومة مستقيلة "[٣٥].

وفي ذلك يقول الدكتور إدمون الرباط بعد إستبيان رأيه من قبل رئيس مجلس النواب السابق، السيد حسين الحسيني عام ١٩٨٨ في مآل التشريع في ظل حكومة مستقيلة، " أن المجلس النيابي، منذ فترةٍ طويلة، قد سار على عقد جلسات تشريعية في ظل حكومةٍ مستقيلة... ولأن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والإنقسام فلا تؤلف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلف عائقاً أو عذراً لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها. فما دامت السلطة التشريعية قادرة على ممارسة وظائفها الدستورية، وبخاصة في حقل التشريع"[٣٦].

اذاً، فأعمال المجلس النيابي تبقى خاضعة لسلطته وحده دون سواه "الأمر الذي يجعل بالتالي جميع أعماله التشريعية سليمة ليست فيها أية شائبة ولا يمكن أن يطالها أي نقض أو إعتراض [٣٧]وأن "في إمكان مجلس النواب القيام بصلاحياته الإشتراعية وإقرار قانون جديد للإنتخاب في ظل حكومة مستقيلة لأن السلطة الإشتراعية مستقلة عن السلطة التنفيذية من

(٣٤) (هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل استشارة رقم ٤٧٨/ ٢٠٠٥ تاريخ ٧/ ٧/ ٢٠٠٥)
(٣٥) د شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني – نشأة ومسار النظام السياسي والستوري المجلد الأول ص ٥٣٥.
(٣٦) هل يتوقف التشريع في ظل حكومة مستقيلة - مجلة الحياة النيابية المجلد ٥٧/ كانون الأول ٢٠٠٥ ص ١٨٣.
(٣٧) ادمون رباط، استشارة منشورة في مجلة الحياة النيابية،المجلد ٧٨، آذار ٢٠١١.

جهة، ولأن غياب المساءلة البرلمانية لا تأثير له ما دام البرلمان يستطيع التفرد بعملية سن القانون من جهة ثانية".

وهذا يعني ان المجلس يبقى محتفظاً بصلاحياته التشريعية عند إنعقاده الإستثنائي في مرحلة تصريف الأعمال بإعتباره سلطة سيادة صلاحياته طوع يديه ما لم ينص الدستور خلاف ذلك .والأكثر وضوحاً في ذلك ما جاءت به المادة ٧٥من الدستور، إذ نصت على أن "المجلس الملتئم لإنتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة إنتخابية لا هيئة إشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في إنتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر".

وهذا يمثل إرادة المشترع الدستوري في منع المجلس بشكل واضح وصريح من الخوض في أي أمر خارج إنتخاب الرئيس وعليه يمكن الإستدلال بذلك أنه لو اراد المشترع الدستوري منع المجلس من التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال لنص على ذلك صراحة كما فعل في المادة ٧٥ من الدستور.

لذلك فإن تصريف الأعمال يمكن أن يشكل حاجة وضرورة في أعمال السلطة التنفيذية في ظل الأزمات التي تنجم عن إستقالة الحكومة وصعوبة تأليف حكومة جديدة بالسرعة المطلوبة لتفادي الفراغ الذي ينجم عن ذلك، ولكن ذلك لا يجب أن يشكل سبباً لتعطيل دور المجلس النيابي الذي يمارس دوره وفقاً لصلاحياته الدستورية. وعليه " لا يجوز أن تنسحب حالة تصريف الأعمال على مجلس النواب الذي أناط به الدستور السلطة المشترعة، فهذا أمر فيه كل التطاول على سلطة التشريع للأسباب الآتية:

لا يمكن شل سلطة دستورية عن العمل بحجة أن سلطة دستورية أخرى لا تعمل بولاية كاملة وفقاً لأحكام الدستور.

إن المادة ٣١ من الدستور تعتبر كل إجتماع يعقده مجلس النواب في غير المواعيد القانونية، يُعد باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون، مما يعني أن إجتماع المجلس في العقود الإستثنائية الحكمية هو اجتماع قانوني بمفهوم الدستور.

إن اختصار دورة الإنعقاد الإستثنائية والحكمية المنصوص عليها في الفقرة ٣ من المادة 69 من الدستور على تأهب المجلس، في حال لم يكن في دورة إنعقاد عادية، للمشاورات النيابية التي يجريها رئيس الحكومة المكلف أو لجلسة البيان الوزاري للحكومة الجديدة لمنح الثقة أو حجبها، لا يتوافق هذا الاختصار وشمولية النص الذي لم يذكر أي شرط أو تقييد أو استثناء لاختصاص مجلس النواب التشريعي المناط به حصراً[٣٨].

الخاتمة

إن تصريف الأعمال هو من الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقيلة او التي لم تنل ثقة المجلس النيابي بعد، بهدف إستمرار عمل المرافق العامة العاملة في خدمة الدولة والمجتمع، في (ظروف إستثنائية) وفقاً للنصوص التشريعية العادية، وإذا كان من الضروري للحكومة المستقيلة التوسع في تصريف الأعمال، فلا بد أن تتوافر شروط ثلاث كالتي وضعها القضاء الاداري الفرنسي للأخذ بنظرية الظروف الإستثنائية وهي وجود الظرف الإستثنائي وإستحالة مواجهته بالطرق القانونية، ومن أجل تحقيق المصلحة العامة.

(٣٨) الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رقم ٢٠١٣/١ تاريخ ٢٠١٣/١١/١٩ (عن مقالة للدكتورعصام إسماعيل ٨/١/ ٢٠١٨).

وبغياب شبه التام للنصوص الدستورية التي تتناول تصريف الأعمال كواقع إداري وسلوك سياسي تمارسه الحكومة الفاقده لكيانها الدستوري التام وفقاً للمادة التاسعة والستين من الدستور اللبناني، أو قبل نيلها الثقة وفقاً للفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين، يبقى للقضاء الإداري مهمة إظهار حدود تصريف الأعمال بما يؤمن إستمرار عمل المرافق العامة ويحفظ للدولة مصالحها بما لا يتعارض مع الدستور.

ونخلص من معالجة موضوع الدراسة الراهنة بالإستنتاجات الآتية:

أولاً: إن مبدأ تصريف الأعمال الذي تكرس بنص الدستور بعد أن كان عرفاً ومبدأً أصيلاً من مبادىء القانون العام هو واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي الشرعي.

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

ثالثاً: إن ما يبرر تصدي الوزارة المستقيلة أو المقالة أو المستقيلة حكماً (طبقاً للحالات التي عينتها المادة ٦٩ من دستور لبناني)، أو التي لم تنل الثقة بعد في الظروف الاستثنائية، هو ليس نطاق الأعمال العادية الموكول لها أمر تصريفها، إذ ان تدابيرها تخرج عن هذا النطاق.

وإنما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع، وسلامة التشريع. وفي هذه الحالات تخضع أعمال الحكومة المستقيلة وتقدير ظروف إتخاذها إلى رقابة القضاء الإداري الذي يعمل رقابته على أعمالها بصدد مراجعة إدارية تقدم من ذوي المصلحة والصفة طبقاً لنظام مجلس شورى الدولة (المادة ١٠٥)، فيعمل حينها رقابته على تقدير الملائمة في إتخاذ الموقف أو القرار من قبل الإدارة ومدى إنطباقه على مبدأ الشرعية الإدارية أم لا...

رابعاً: إن وجود الرقابة على أعمال وإختصاصات حكومة تصريف الأعمال هو مسألة ذات ضرورة ماسة، فالقضاء الإداري يقوم أثناء إعمال رقابته بصدد النظر في المراجعات الإدارية بالتحقق والتثبت عبر أدواره الاستشارية والقضائية من عدم خروج وانحراف حكومة تصريف الأعمال عن نطاق صلاحياتها طبقاً للمدلول تصريف المسائل اليومية الجارية والملحة، وعليه فإن رقابته هي في الواقع رقابة منظمة تتكامل مع رقابه الرأي العام والرقابة السياسية بصورة عامة، فتسهم بالتالي هذه الرقابات الفاعلة في إنتظام الطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي والحفاظ على مكتسباته السيادية التي تتجلى بحماية حقوق الشعب وحرياته من تجاوزات السلطة.

وفي الخلاصة، اعتبر المجلس الدستوري في قراره (رقم ٣ تاريخ ٤ نيسان ٢٠٢٤ - الطعون المتعلقة بقانون موازنة ٢٠٢٤) «أنه إذا كان من الضروري التشريع للاهتمام بشؤون المواطنين مع وجود حكومة كاملة الصلاحيات "فإنه من باب أولى القيام بذلك الواجب في ظل حكومة تصريف أعمال (...) وإلا انتفت الغاية من الفقرة ٣ من المادة ٦٩ من الدستور التي تنص على «أن مجلس النواب يصبح في عقد استثنائي حكمي عند استقالة الحكومة حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة». ومن أجل تفادي شلل في السلطات وتعطيل المرافق العامة واحتراماً لمبدأ استقلال السلطات وتوازنها، يذهب المجلس الدستوري إلى الموافقة على جواز التشريع في ظل وجود حكومة مستقيلة أيضاً".