

دراسة الأستاذ سليم جريصاتي(\*)  
تصريف الاعمال بالمعنى الضيق

بمجلس الوزراء»، والتي تشير صراحة في فقرتها «٥» الى ما اسمته «المواضيع الاساسية» التي يحتاج اقرارها الى اكثرية موصوفة ومؤلفة على الاقل من ثلثي عدد اعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها، والتي تعمدت تعداد هذه المواضيع التي تعتبر اساسية بصورة حصرية، وعددها اربعة عشر موضوعا، ومنها تعديل الدستور وعلان حالة الطوارئ والحرب والسلم والاتفاقات والمعاهدات الدولية وقرار الموازنة العامة وتعيين موظفي الفئة الاولى او ما يعادلها وحلّ مجلس النواب وقرار قانون الانتخابات وقانون الجنسية واقالة الوزراء... ٣ - المادة ٥٣ الفقرة «١٢» من الدستور، التي ناطت برئيس الجمهورية ان «يدعو مجلس الوزراء استثنائيا كلما رأى ذلك ضروريا بالاتفاق مع رئيس الحكومة»، وذلك ان دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد تعود الى رئيس مجلس الوزراء الذي هو رئيس الحكومة، على ما ورد في المادة ٦٤ من الدستور. ٤ - المادة ٦٩ الفقرة «٣» من الدستور، التي تنص على ان «عند استقالة الحكومة او اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكما في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة». ثانيا: لا يوجد اي رأي استشاري رسمي او قرار اجتهادي اداري يحدد بصورة قاطعة مفهوم «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق» الذي قصده المشرّع الدستوري عام ١٩٩٠، بل يتوافر مرتكزان، احدهما مكوّن من رأيين استشاريين وآخر من قرار اجتهادي دستوري، يمكن الركون

في ضوء المراوحة في تأليف الحكومة المنتظرة واستمرار الحكومة الراهنة بتصريف الاعمال بالمعنى الضيق لحين تأليف الحكومة الجديدة ونيلها ثقة مجلس النواب، كثرت التساؤلات المحقة حول امكانية ان ينعقد مجلس النواب صحيحا في ظل الحكومة الراهنة، ويبحث في الموضوعات التي يمكن ادراجها في جدول اعماله بحيث يتخذ القرارات المناسبة بشأنها من دون ان يشوبها العيب الدستوري الناجم عن تجاوز حالة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق، فما هو المقصود «بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال»؟ اولا: وردت هذه العبارة في نص دستوري لاول مرة في لبنان في المادة ٦٤ من دستور ما بعد الطائف، حيث نصت الفقرة «٢» منها على ان الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها مستقلة «الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال». وان هذا النص يجب ان يقرأ ويفسّر في ضوء اكثر من مادة في الدستور بغية ان يأتي تفسيره منسجما مع احكام الدستور ومتماسكا: ١ - المادة ١٧ من الدستور، التي نصت على ان «تناطق السلطة الاجرائية بمجلس الوزراء، وهو يتولاها وفقا لاحكام هذا الدستور»، مما يعني العطف حتما الى تصريف الاعمال بالمعنى الضيق عندما تكون الحكومة مستقلة او معتبرة مستقلة او غير حائزة بعد على ثقة مجلس النواب. ٢ - المادة ٦٥ من الدستور، التي تعيد النص في مقدمتها على ان «تناطق السلطة الاجرائية

(\*) أستاذ محاضر في كلية الحقوق والعلوم السياسية في بيروت - عضو المجلس الدستوري سابقاً.

الاجتهادي الفرنسي قد جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان، هو المادة ٦٩ من الدستور التي اعتبرت مجلس النواب منعقدا حكما في دورة استثنائية في الفترة الممتدة من استقالة الحكومة او اعتبارها مستقلة الى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة، حيث خلاص الرأي الى ان مجلس النواب يبقى محتفظا بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكما وفقا لما سبق، «وذلك سدا لأبي فراغ». بالفعل، اقر مجلس النواب ثلاثة قوانين هامة صدرت في ٢٠٠٥/٧/١٩ في حين كانت حكومة نجيب ميقاتي معتبرة مستقلة ولا تزال تصرف الاعمال (تألفت حكومة فؤاد السنيورة الاولى بعد هذا التاريخ ونالت ثقة مجلس النواب في ٢٠٠٥/٧/٣٠) وهذه القوانين هي: القانون الرقم ٦٧٧ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ (منح عفو عام عن بعض الجرائم)، وهي الجرائم موضوع الاحكام الصادرة عن المجلس العدلي وعن محكمة جنابات بيروت بحق الدكتور سمير جعجع وسواه. - القانون الرقم ٦٧٨ تاريخ (٢٠٠٥/٧/١٩) منح عفو عام في ملف احداث الضنية ومجدل عنجر). - القانون الرقم ٦٧٩ تاريخ ٢٠٠٥/٧/١٩ المتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات امام المجلس الدستوري. ان القصد من ايراد القوانين اعلاه اعطاء البيئة على ان انعقاد مجلس النواب الحكمي والاستثنائي لم يقتصر على مواكبة تأليف الحكومة تمهيدا لمناقشة بيانها الوزاري وبت الثقة بها، بل تجاوز ذلك الى التشريع. اما الرأي الثاني، فقد صدر عن الهيئة ذاتها بتاريخ ٢٠٠٩/٩/٢٤ بمعرض طلب وزير العدل الرأي في مدى قانونية اصداره في فترة تصريف الاعمال قرارا يلغي قرارا اتخذه سابقا لأسباب مسلكية، فاتي الرأي بجواز اتخاذ الوزير تدبيره هذا كونه يدخل في نطاق الاعمال الجارية والعادية لوزراء حكومة تصريف الاعمال. نكر الرأي الجديد

اليهما في معرض استشراف الاجابة المنشودة. اما الرأيان الاستشاريان، فالاول منهما صدر عن «هيئة التشريع والاستشارات» بتاريخ ١٨/٤/٢٠٠٥ تحت الرقم ٢٦٥/٢٠٠٥ في ظل الحكومة المعتبرة مستقلة برئاسة نجيب ميقاتي (بفعل بدء ولاية مجلس النواب) عن «مدى جواز انعقاد مجلس النواب في عقد استثنائي في ظل حكومة مستقلة يكون موضوعه الاشتراع ومصير مرسوم فتح الدورة الاستثنائية المحصور موضوعه بانتخاب اللجان النيابية»، حيث ورد، بمضمون معبر وإن بشكل عارض، «ان المبدأ المتعارف عليه الذي يحكم تصريف الاعمال من قبل الحكومة المستقلة، هو ذلك الذي يجد مصدره في القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس شوري الدولة الفرنسي بتاريخ ٤/٤/١٩٥٠، والذي بمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية الحياة الوطنية وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الولاية الاستثنائية للحكومة المستقلة او المعتبرة كذلك، مسندة فقط الى مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية: II « est indispensable qu'il y ait une autorité chargée d'assurer la continuité de la vie nationale entre la démission du gouvernement et l'investiture de son successeur: les affaires courantes apparaissent ainsi, dit M. Delvolvé, « comme la zone limite de la compétence exceptionnelle d'un gouvernement dont le pouvoir ne repose plus sur aucun autre fondement que sur les nécessités de l'État ». كان Delvolvé في حينه مفوضا للحكومة في مجلس الشوري الفرنسي، وقد وضع تعريفه اعلاه لتصريف الاعمال في مطالعته المقدمة الى المجلس. أشار الرأي اعلاه الصادر عن «هيئة التشريع والاستشارات» الى ان هذا المبدأ العام

المجلس الدستوري في قراره الصادر تحت الرقم ٢٠٠٥/١/٦ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ حدد بموجبها المعنى الضيق لتصرف الاعمال، قد يفهم منها عدم جواز التشريع في ظل حكومة مستقلة او معتبرة مستقلة او غير حائزة على ثقة مجلس النواب بعد، ذلك ان اي قانون يقره مجلس النواب في ظل حكومة تصريف اعمال معرض للابطال في حال اتيح للمجلس الدستوري ان يراقب دستوريته، بحجة انه غير دستوري لمخالفته نص المادة ١٩ من الدستور لجهة حجب حق رئيس حكومة تصريف الاعمال بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. الا ان هذه الخلاصة لا تقع موقع الحسم في موضوع عدم جواز التشريع في ظل حكومة تصريف الاعمال، ذلك ان المجلس الدستوري ذاته في قراره المذكور اورد ثلاثة انواع من التحفظات:

- ذكر المجلس صراحة أنه لا يعبر، في ما يذهب اليه تحت سبب الابطال هذا، عن موقفه من اشكالية قيام السلطة التشريعية بالعمل التشريعي في ظل حكومة تصريف الاعمال في الدورة الاستثنائية الحكيمة المنصوص عنها في البند «٣» من المادة ٦٩ من الدستور، او في دورة استثنائية جرى افتتاحها وفقاً للمادة ٢٣ من الدستور.

- اشار المجلس صراحة، الى اعتباره جدياً ان المعنى الضيق لتصرف الاعمال لا يحجب حق رئيس حكومة تصريف الاعمال من توقيع القانون تأميناً لسير العمل الاشتراعي وعدم تعطيله، عملاً بمبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستورية مستقلة كالسلطة التشريعية، ومستلزمات هذا المبدأ.

- خلص المجلس صراحة، الى أن ما يحفز موقفه من ابطال القانون المطعون فيه «ان مهلة الطعن... قد تنقضي قبل ان ينتقل حق الطعن الى الخلف» (والمقصود رئيس حكومة حازت

بالرأي السابق للهيئة المشار اليه اعلاه، كما وبقرار مجلس الشورى اللبناني الصادر بتاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩ (راشد الدولة) الذي حدد لأول مرة مفهوم المجلس لتصرف الاعمال مستوحياً اجتهاد مجلس الشورى الفرنسي. اما القرار الاجتهادي الدستوري، فهو القرار الصادر عن المجلس الدستوري تحت الرقم ٢٠٠٥/١ تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦ والذي قضى المجلس بموجبه بابطال القانون رقم ٦٧٩/٢٠٠٥ المشار اليه اعلاه والمتعلق بتأجيل النظر بالمراجعات امام المجلس الدستوري، ابطالا كلياً لمخالفته احكام الدستور والمبادئ الدستورية المكرسة فيه او المعتمدة من ضمن الكتلة الدستورية. ورد في هذا القرار سبب ابطال مرده مخالفة القانون المذكور، والمطعون فيه من نواب عشرة، المادة ١٩ من الدستور لجهة حق رئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدستوري في ما يتعلق بمراقبة دستورية القوانين. جاء في قرار المجلس، تحت هذا السبب، ان «حق رئيس مجلس الوزراء المستقل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم اصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصرف الاعمال، لانه عمل انشائي بامتياز وغير اجرائي، طالما من شأنه ان يؤدي الى ابطال هذا النص التشريعي واحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الابطال». انتهى المجلس تحت هذا السبب الى ان استبعاد رئيس مجلس الوزراء المستقل، بالشكل الموصوف اعلاه، من دائرة المراجع التي يحق لها ان تمكّن المجلس الدستوري من ان يقبض على اختصاصه بمراقبة دستورية قانون مزيل بتوقيع رئيس مجلس الوزراء المستقل، من شأنه ان يبطل هذا القانون لمخالفته المادة ١٩ من الدستور، سيما «ان مهلة الطعن بالقانون المذكور قد تنقضي قبل ان ينتقل حق الطعن الى الخلف».

أشرنا سابقاً الى ان ثمة مقارنة اجراها

العجلة والضرورة (En cas d'urgence et de nécessité).

رابعاً: أما في ظل دستور ما قبل الطائف، فيمكن الركون الى القرار رقم ٣٤١ الصادر عن مجلس شورى الدولة في ١٩١١٩٧٩ (عجاج جرجس ياغي/الدولة - وزارة الداخلية) الذي يحدد اطار «الاعمال العادية» بتفريقه بين «الاعمال الادارية» (Actes de gestion) و«الاعمال التصرفية» (Actes de disposition) التي تنقسم بدورها الى «أعمال مصرفية عادية» و«أعمال مصرفية استثنائية».

نجد قراراً لمجلس شورى الدولة يعود بعيداً في الزمن الى ١٧١٢١٩٦٩ (راشد الدولة)، يضع مفهوم تصريف الأعمال في إطار سد الفراغ ومنع حصوله، ويجمع بين الضرورة والعجلة، من حيث إن الأولى تبرر التدابير التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وامن الدولة الداخلي والخارجي، في حين ان الثانية تبرر التدابير في الحالات التي فيها مهل قانونية ينجم عن مرورها اسقاط أو ابطال لحقوق عامة او خاصة مكرسة في القانون. خلص هذا القرار الى اعتبار عرف قيام رئيس الجمهورية بتكليف الحكومة المستقلة البقاء في الحكم الى حين تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة، والقيام بما يُسمى تصريف الاعمال العادية «مبدأً أصيلاً من مبادئ القانون العام، واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع».

من السوابق التي يمكن التوقف عندها في مرحلة ما قبل الطائف، نشير الى التدابير التالية التي اتخذتها حكومات مستقلة:

- في عام ١٩٦٩، انعقد مجلس الوزراء وأقر مشروع الموازنة وأحاله على مجلس النواب، في حين كانت الحكومة شبه مستقلة بنتيجة إعلان رئيس الحكومة أمام مجلس النواب

على ثقة مجلس النواب)، ما يفيد أن المجلس الدستوري التفت الى حالة سقوط الحقوق العامة او الخاصة كما سيأتي بيانه، والتي قد تبرر اتخاذ حالة حكومة تصريف الاعمال او رئيسها او اي من اعضائها التدابير الآلية الى تفادي تقادم هذه الحقوق (ومنها حق الطعن).

ثالثاً: من العودة الى مطالعة Delvolvé التي استند اليها رأياً «هيئة التشريع والاستشارات»، يتبين أنها اوردت ثلاثة انواع من الأعمال التي قد تطرح امام الحكومة المستقلة، وحددت سلطة هذه الحكومة المستقلة او الوزراء المستقلين بشأنها:

1- «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».

أي ما تعريبه: الأعمال العادية بطبيعتها، اي تلك الأعمال اليومية التي تعدّها الدوائر التابعة للوزير والتي يكتفي الوزير عادة بتوقيعها لتسيير الأمور اليومية.

2- « Les affaires importantes qui ne peuvent être réglées par un gouvernement démissionnaire qu'en cas d'urgence, le juge administratif ayant le contrôle de l'existence et du caractère de l'urgence ».

أي ما تعريبه: الاعمال المهمة التي يمكن ان تقوم بها حكومة مستقلة في حالات العجلة تحت رقابة القضاء الاداري واشرافه.

3- « Les grands règlements statutaires et les règlements modifiant les dispositions légales ou les droits reconnus par la loi, qui ne rentrent jamais dans la compétence du gouvernement démissionnaire ».

أي ما تعريبه: الاعمال التنظيمية اي المراسيم غير الفردية التي ترمي الى تنفيذ قوانين، والتي تخرج حتماً عن ولاية الحكومة المستقلة.

يتبين مما سبق ان الحكومة المستقلة لا يحق لها ان تتخذ قرارات في القضايا المهمة (Les affaires importantes) الا في حال

يستكين سواها الى وضعها، بحيث تنهض الاسباب الضاغطة في سبيل تأليف الحكومة الجديدة في اسرع وقت ممكن، فتبادر الى وضع بيانها الوزاري لتتقدم به من مجلس النواب لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تأليفها.

لذلك، ارى التشدد في تفسير مفهوم «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق» لكون الاستثناء بحد ذاته يفسر تفسيراً ضيقاً (L'exception est de droit étroit) فكيف بالحري اذا اضيف الى هذا الاستثناء، عند صياغته، ما يفيد صراحة بتضييقه؟

سادساً: في ضوء كل ما سبق، ارى ان عبارة «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق» انما تعني وتحتمل ما يلي من تفسير في دائرة الولاية الحكومية الراهنة:

١ - يحق للوزراء افرادياً، بل يجب عليهم، تسيير الاعمال اليومية والعادية في الادارات التابعة لهم، لا سيما ان المادة ٦٦ من الدستور قد ناطت بهم اساساً ادارة مصالح الدولة وتطبيق القوانين والانظمة، فتمارس هذه الصلاحية في ضوء مفهوم «تصريف الأعمال بالمعنى الضيق» باختصارها على الاعمال العادية بطبيعتها.

٢ - اما فيما يختص بمجلس الوزراء، فلا يحق له ان يعقد الا عند توافر حالات الضرورة والعجلة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام ومصالح الشعب الحيوية وأمن الدولة الخارجي او الداخلي، حيث يستعيد عندئذ، وعندئذ فقط، السلطة الإجرائية التي ناطها به الدستور، فيتم له عند انعقاده اتخاذ القرارات المناسبة بشأن الظروف الاستثنائية من دون أي تجاوز لمقتضيات معالجتها، فتأتي هذه الاستعادة للولاية الدستورية كاملة في دائرة التصدي للظروف الاستثنائية ليس إلا.

٣ - يحق لرئيس مجلس الوزراء او الوزراء افرادياً، كما لمجلس الوزراء مجتمعاً حين يكون

نيته التخلي عن مسؤولياته اثر اصطدام بين القوى المسلحة ومظاهرات شعبية.

- في العام ١٩٧٥، اضطرت الحكومة المستقلة الى عقد جلسة اقرت خلالها التدابير اللازمة لمواجهة الأحداث الدامية التي كانت تمر بها البلاد.

- في العام ١٩٧٩، عقدت الحكومة المستقلة جلسة اتخذت فيها مجموعة من القرارات، قد يكون أبرزها رفع سن تعاقد القضاة من ٦٤ الى ٦٨ سنة حرصاً على استمرارية عمل السلطة القضائية التي كانت تواجه فراغاً خطيراً بسبب احالة عدد كبير من القضاة على التقاعد لبلوغهم السن القانونية.

الا ان كل ذلك كان قبل دستور الطائف، وإن كان يحمل عبراً ومدلولات قد تصلح في مقاربة مفهوم «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق».

خامساً: اما ان يكون المشرع الدستوري لعام ١٩٩٠ لم يكتف بالاشارة الى «تصريف الاعمال» فقط في معرض إيراد ما يمكن ان تقوم به الحكومة المستقلة او الحكومة المعتبرة مستقلة او الحكومة التي لم تحز بعد على ثقة مجلس النواب، بل أضاف عبارة «بالمعنى الضيق» تقييداً للتصريف الذي هو بحد ذاته تقييد لصلاحيات الحكومة التي تتمتع بولاية دستورية مكتملة، فمرد ذلك الى المحاذير الجديدة التي اشرت اليها في معرض هذا البحث، كما في مقالتي السابقة في صحيفة «النهار» عدد ٧ آب ٢٠٠٩، والناجمة عن اطالة امد حالة تصريف الاعمال، اي التأخير في تأليف الحكومة الجديدة. لعل المشرع الدستوري لعام ١٩٩٠، الذي لم يحدد مهلة صريحة وملزمة ومسقطة للتأليف، قد أحال ضمناً هذه المسألة الى ما يسمى بالمهلة المعقولة على ما اشرت في مقالتي السابقة الذكر، وأحكم الخناق على حكومة تصريف الاعمال كي لا تستكين او لا

مستقلة او معتبرة مستقلة او غير حائزة على الثقة بعد.

- تبقى الإجراءات الاستثنائية خاضعة لرقابة القضاء الاداري عند مراجعته، سيما لجهة توافر عناصر العجلة والضرورة ومرور الزمن المسقط قانوناً والتي تستلزم اتخاذ مثل هذه الإجراءات الاستثنائية.

٥ - ان المرجع الصالح لاعتبار ان ثمة دواعي لانعقاد مجلس الوزراء لاتخاذ القرارات المناسبة بالمواضيع التي تتوافر فيها العناصر المشار اليها سابقاً، هو رئيس الجمهورية بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء عملاً بالنصوص الدستورية المرعية والتي سبقت الإشارة اليها تفصيلاً. اما سلطة التقدير فتعود حكماً لرئيس الدولة، على الاقل من حيث المبادرة الى التعبير عن اقتناعه بهذا الشأن، وهو الذي ناط به الدستور صلاحية دعوة مجلس الوزراء الى الانعقاد استثنائياً اذا رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس حكومة تصريف الاعمال، ذلك ان ايراد الاستثناء والضرورة معاً في نص المادة ٥٣ الفقرة «١٢» من الدستور لم يأت من باب الترف او العبث.

معنيا بالامر، المبادرة الى اتخاذ الاجراءات اللازمة اذا كان ثمة اعمال ادارية يجب القيام بها في مهل محددة في القوانين تحت طائلة سقوط الحقوق العامة او الخاصة وابطالها بفعل القانون، وذلك بحدود الحفاظ عليها.

٤ - ان قيام الوزراء او مجلس الوزراء بممارسة ما سبق من صلاحيات استثنائية يحده حدان:

- يصبح مجلس النواب عاجزاً عن الرقابة او المساءلة بنتيجة اتخاذ الوزراء افرادياً او مجلس الوزراء مجتمعاً ايضاً من هذه الاجراءات الاستثنائية، ذلك ان حجب الثقة عن اي من الوزراء او عن مجلس الوزراء، وهو التدبير الاقصى في معرض الرقابة او المساءلة البرلمانية، لا يفيد، طالما ان الوزراء جميعهم ومجلس الوزراء هم بمثابة المستقلين. الا انه يبقى لمجلس النواب سلطة توجيه الاتهام الى رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكاب الخيانة العظمى او بالإخلال بالواجبات المترتبة عليهم على ما ورد في المادة ٧٠ من الدستور، ذلك ان التصريف لا يعفي من مثل هذا الاتهام ولا يحول دونه، بل العكس أصح في ظل موجب تقيّد رئيس مجلس الوزراء والوزراء بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال في ظل حكومة