# التشريع في ظلّ حكومة تصريف الأعمال

فوزي حبيش(*)

غالبا ما تتطرق احاديث المسؤولين والسياسيين واساتذة وخبراء القانون الدستوري، وحتى الناس العاديين، في الصالونات وفي وسائل الاعلام، وفي كل زمان ومكان، وخاصة في ايام الازمات، إلى التداول في المواضيع التالية:

١ ـ حق مجلس النواب بالانعقاد والتشريع في غياب الحكومة لاي سبب كان.

٢ ـ حق مجلس النواب بالانعقاد والتشريع في ظل حكومة تصريف اعمال.

٣ ـ مفهوم حكومة تصريف الاعمال.

٤ ـ صلاحيات حكومة تصريف الاعمال.

٥ ـ اتساع صلاحيات حكومة تصريف الاعمال في ظل الظروف الاستثنائية.

وبالنظر لاهمية هذه المواضيع وما يثار حولها من اراء، احيانا متطابقة واحيانا اخرى متناقضة، وضعت هذه الدراسة مستندا إلى اربعة مراجع اساسية:

١ ـ النصوص الدستورية والقانونية.

٢ ـ السوابق التي اعتمدت في المجلس النيابي وفي الحكومات المتتالية منذ عهد الاستقلال حتى اليوم.

٣ ـ الاجتهادات والاعراف الدستورية.

٤ ـ الفقه وبالتالي آراء الاساتذة والخبراء في القانون الدستوري.

## القسم الأول
## حق مجلس النواب بالانعقاد والتشريع في حضور الحكومة أو غيابها لأي سبب كان.

### أولا ـ انواع الجلسات التي يعقدها مجلس النواب:

لا بد لمناقشة هذا الموضوع من الاشارة إلى ان مجلس النواب اللبناني يعقد ثلاثة انواع من الجلسات هي:

(*) نائب ووزير سابق.

**١ ـ جلسات انتخابية:**

ينتخب فيها اللجان ورئيس المجلس ونائبه ورئيس الجمهورية واعضاء المجلس الاعلى لمحاكمة الرؤساء والوزراء وهيئة مكتب المجلس الخ.... (المواد ٤٤ ، ٧٣، ٧٤، ٧٥ و٨٠ من الدستور).

**٢ ـ جلسات مراقبة الحكومة:**

وذلك في نطاق الرقابة البرلمانية التي يمارسها المجلس على اعمال الحكومة من خلال الاسئلة والاستجوابات والتحقيق البرلماني (الباب الثالث من النظام الداخلي للمجلس النيابي) وكذلك من خلال مناقشة الحكومة لبيانها الوزاري ومنحها أو عدم منحها الثقة ومن ثم مناقشتها ومحاسبتها على جميع الاعمال التي تقوم بها بعد نيلها الثقة ومباشرتها لعملها. (المواد ٣٧، ٦٤، ٦٦، ٦٨ و٦٩ من الدستور).

**٣ ـ جلسات تشريعية**

وذلك لدراسة واقرار جميع مشاريع واقتراحات القوانين وموازنة الدولة ومشاريع القوانين المتعلقة بفتح اعتمادات اضافية أو استثنائية وقانون قطع الحساب الخ.... (مجمل مواد الدستور).

## ثانياً ـ وجوب حضور أو عدم وجوب حضور الحكومة جلسات مجلس النواب:

**١ ـ في الجلسات الانتخابية:**

لم ينص الدستور على وجوب حضور الحكومة جلسات مجلس النواب الانتخابية لان انتخاب اللجان والرئيس ونائبه ورئيس الجمهورية الخ.. محصور بالنواب دون سواهم ولا تشترك الحكومة في هذه الانتخابات ما عدا الوزراء الذين هم في الاصل نواب.

**٢ ـ في جلسات مراقبة الحكومة:**

إن **حضور الحكومة جلسات مجلس النواب الرقابية امر طبيعي لا مفر منه** لان المجلس عندما يعقد مثل هذه الجلسات فإنه يرمي إلى مناقشة الحكومة في اعمالها من خلال الاسئلة والاستجوابات التي نص عليها النظام الداخلي للمجلس النيابي في الباب الثالث منه تحت عنوان: «**الرقابة البرلمانية**» ورد الحكومة عليها وتنتهي المناقشات اما باقتناع النواب بأجوبة الحكومة أو بطرح الثقة بها أو بأحد اعضائها. اذن في الجلسات الرقابية لمناقشة اعمال الحكومة ومحاسبتها لا بد من حضور الحكومة لانعقاد هذه الجلسات. ويجب بالتالي الا تكون الحكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة لانه لا يجوز مناقشة أو محاسبة حكومة مستقيلة. وبمعنى آخر لا يجوز للمجلس ان ينعقد لمحاسبة أو مناقشة حكومة مستقيلة، كما انه ليس لهذه الحكومة ان تحضر مثل هذه الجلسات الرقابية واذا حضرت فلا معنى لحضورها لان هدف هذه الجلسات هو حجب أو منح الثقة للحكومة. وليس من معنى لمنح أو حجب ثقة عن حكومة مستقيلة اذ انها ساقطة اصلا.

**٣ ـ في الجلسات التشريعية:**

ثلاث مواد في الدستور اللبناني نصت على حق المجلس النيابي بعقد جلسات تشريعية، سواء حضرت الحكومة ام لم تحضر. هذه المواد هي التالية:

**أ ـ نصت المادة ١٦ من الدستور على ما يلي:**

«تتولى السلطة المشترعة **هيئة واحدة** هي مجلس النواب».

وهكذا فإن الحكومة ليست سلطة مشترعة اذ ان **مجلس النواب هو الهيئة الوحيدة** التي تتولى سلطة التشريع.

ولو اراد المشترع اعتبار الحكومة هيئة مشترعة اسوة بمجلس النواب لكان نص صراحة على ذلك ولما كان جاء النص بأن السلطة المشترعة هي **لهيئة واحدة هي مجلس النواب.**

كما ان المشترع لو اراد حضور الحكومة جلسات مجلس النواب التشريعية لكان ايضا نص صراحة على ان السلطة المشترعة يتولاها مجلس النواب بحضور ومشاركة الحكومة مثلا.

**ب ـ كما نصت المادة ٣٤ من الدستور على ما يلي:**

«لا يكون اجتماع المجلس النيابي قانونيا ما لم تحضره الاكثرية من الاعضاء الذين يؤلفونه...».

ولم تأت هذه المادة على ذكر حضور الحكومة لكي يكون اجتماع المجلس النيابي قانونياً بل اشترطت هذه المادة فقط حضور الاكثرية من الاعضاء الذين يؤلفون المجلس النيابي دون الاتيان على ذكر الحكومة.

**ج ـ كما نصت المادة ٦٧ من الدستور على ما يلي:**

«للوزراء ان يحضروا إلى المجلس أنّى شاؤوا وان يسمعوا عندما يطلبون الكلام ولهم ان يستعينوا بمن يرون من عمال ادارتهم».

اذن حضور الوزراء جلسات مجلس النواب ليس الزامياً وهو يعود لهم ساعة يشاؤون مما يعني ان المجلس يحق له ان يشرع بحضورهم أو بغيابهم.

وهكذا وبالاستناد إلى هذه النصوص الدستورية، وسنداً لمبدأ فصل السلطات المعتمد في الانظمة البرلمانية كما هو الحال في لبنان،

**وبما ان المجلس النيابي هو سيد نفسه وهو مصدر الشرعية،**

ومنعا لهيمنة سلطة على اخرى (تشريعية أو اجرائية أو قضائية) الامر الذي لا يقره مبدأ فصل السلطات Principe de la séparation des pouvoirs **فإنه يحق لمجلس النواب، دستوريا، ان ينعقد ويشرع أي ان ينعقد في جلسات تشريعية بغياب الحكومة أو بحضورها (ان شاءت الحضور).**

وهكذا فإن النصوص الدستورية التي ذكرناها اعلاه هي نصوص صريحة وواضحة لا يعتريها أي نقص أو غموض، وقد حسمت موضوع حق المجلس النيابي بالانعقاد والتشريع، سواء حضرت الحكومة ام لم تحضر ولاي سبب كان.

ويبقى اخيرا ان نشير إلى انه لا شيء يمنع الحكومة من حضور أيّ جلسة من جلسات مجلس النواب سواء اكانت جلسات انتخابية أو تشريعية دون ان يكون لاعضائها حق التصويت ما لم يكونوا في الاصل نواباً. اما جلسات مراقبة الحكومة فطبيعي القول ان الحكومة ملزمة بحضورها.

**هذا في الدستور!!!!**

**لكن ماذا في العرف الدستوري؟**

العرف الدستوري عبارة عن عادة تتصل بنظام الحكم في الدولة، درجت الهيئات العامة الحاكمة على استعمالها، بشكل متكرر، منتظم، بلا انقطاع، ومستقر منذ زمن كاف، بحيث تصبح هذه العادة قاعدة عامة ملزمة قانونا. مثال على ذلك توزيع الرئاسات الثلاث في لبنان على المذاهب المارونية، والشيعية والسنية.

**وفي لبنان استقر العرف الدستوري،** على انعقاد المجلس النيابي بحضور الحكومة أو من يمثلها من اعضائها لكي يستمع المجلس اليها ويأخذ رأيها، ان شاء أو اذا هي طلبت، في مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على بساط المناقشة والاقرار. وبديهي القول ان التصويت على هذه المشاريع والاقتراحات

ينحصر بالنواب فقط ولا يحق بالتالي للحكومة أو لاعضائها ان يصوتوا عليها ما لم يكن اعضاؤها أو احدهم أو بعضهم هو اصلا نائبا يجمع بين الوزارة والنيابة.

وهكذا فإن مبدأ فصل السلطات في النظام البرلماني وان قضى بفصل السلطات الثلاث واستقلالها عن بعضها البعض، الا انه لا بد من ضرورة التنسيق والتناغم harmonie et coordination بين هذه السلطات وبالتالي بين السلطة التشريعية التي تشرع وتسن القوانين والسلطة التنفيذية التي تنفذ هذه القوانين، الامر الذي يفترض معه مبدئيا ان تحضر الحكومة جلسات التشريع وان تبدي رأيها في مشاريع واقتراحات القوانين المعروضة على المناقشة والاقرار، سيما وإن الحكومة هي الجهة التي ستتولى دستورياً، فيما بعد، تنفيذ هذه التشريعات وهذا الواقع يستوجب ان يكون للحكومة رأي في هذه التشريعات على الاقل دون ان يكون ذلك امراً ملزماً دستوريا.

لكن هذا العرف المتبع من المجلس النيابي والحكومة، قد تجاوزه مجلس النواب مرات عديدة، قبل الطائف وبعده، اذ اجتمع المجلس النيابي وشرّع بغياب الحكومة وبخاصة حكومة تصريف الاعمال كما سنبين لاحقاُ.

## القسم الثاني
## حق مجلس النواب بالانعقاد والتشريع في ظل حكومة تصريف أعمال

نص البند ٣ من المادة ٦٩ من الدستور على ما يلي:

«عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكما في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة».

هذا النص يعني انه عند حصول فراغ حكومي يصبح مجلس النواب حكما (اي بدون أي نص) في دورة استثنائية لحين نيل الحكومة الجديدة الثقة.

وبما ان هذه المادة اعتبرت المجلس النيابي حكماً في دورة انعقاد استثنائية ضمن مهلة اقصاها نيل الحكومة الجديدة الثقة، **فإنه اصبح من حق المجلس النيابي التشريع في هذه الدورة الاستثنائية**، لان المجلس عند انعقاده يصبح من حقه الطبيعي الدستوري ان يشرع، ما لم يمنعه الدستور صراحة من ممارسة هذا الحق بالتشريع كما فعلت مثلا المادة ٧٥ من الدستور التالي نصها:

«ان المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية **لا هيئة اشتراعية** ويترتب عليه الشروع حالا في انتخاب رئيس الدولة **دون مناقشة أي عمل آخر**».

هذا مع الاشارة إلى انه لا يحق للمجلس النيابي ان يعقد أي اجتماع له خارج المواعيد القانونية (دورات عادية أو دورات استثنائية) والا اعتبر اجتماعه باطلا حكما ومخالفا للقانون (المادة ٣١ من الدستور).

**وهكذا متى جاز للمجلس الانعقاد، اصبح من حقه ان يشرع سواء حضرت حكومة تصريف الاعمال ام لم تحضر.**

يؤيد التفسير المشار إليه اعلاه لاحكام المادة ٦٩ من الدستور جملة سوابق حصلت في المجلس النيابي قبل دستور الطائف وبعده وكذلك رأي للعلامة الدكتور ادمون رباط.

١ ـ فقد سبق لمجلس النواب ان اقر الموازنة في **العام ١٩٦٩** عندما استقالت الحكومة برئاسة رشيد كرامي وكانت في حالة تصريف اعمال،

٢ ـ كما سبق لمجلس النواب في **٢٥ آيار ١٩٧٨** ان انعقد في ظل حكومة تصريف اعمال، بعد مناقشة مطولة لدستورية انعقاد المجلس النيابي للتشريع في حضور حكومة مستقيلة

وقد خلص المجلس إلى القول «**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**»؛

٣ ـ كما قام مجلس النواب في **فترة الثمانينات** برئاسة الرئيس حسين الحسيني بالتشريع بعد اغتيال الرئيس رشيد كرامي في حزيران من **العام ١٩٨٧**، وتم تكليف الرئيس سليم الحص برئاسة الحكومة من قبل رئيس الجمهورية آنذاك امين الجميل، وعندما توقف انعقاد الحكومة المستقيلة، حصل ما هو معروف بالمراسيم الجوالة.

٤ ـ كما افتى **العلامة الدكتور ادمون رباط** بامكان التشريع في ظل حكومة مستقيلة ولم تقدم خطيا استقالتها، وذلك جوابا على رسالة وجهها إليه رئيس مجلس النواب حسين الحسيني بتاريخ الثالث من شهر ايار ١٩٨٨ جاء فيها:

«اننا في هذه الظروف العصيبة التي يمر بها وطننا، ولا سيما الجانب السياسي من هذه الظروف، لا بد لنا من ان نلجأ إلى علمكم واجتهادكم وخبرتكم حيال ما يعترض عملنا من اشكالات ناتجة عن وضعنا الحكومي الشاذ والمستمر منذ اكثر من سنة.

ففي اوائل ايار من عام ١٩٨٧ الفائت اعلن رئيس الحكومة (رشيد كرامي) استقالة حكومته من دون ان يتقدم بالكتاب الخطي للاستقالة.

وفي الأول من حزيران ١٩٨٧ وقع حادث اغتيال رئيس الحكومة (رشيد كرامي)، وجرى اصدار مرسوم بتعيين رئيس للحكومة المستقيلة بالوكالة (سليم الحص) من اجل تصريف الاعمال ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة، على ما جاء في المرسوم.

والمجلس النيابي، دأب على عقد جلسات في دورات عادية واستثنائية منذ ذلك التاريخ، وعلى اقرار التشريعات سواء أكانت مقترحة من الحكومة قبل استقالتها أو مقترحة من اعضاء المجلس النيابي، انطلاقا من كون التشريع هو من صلاحية المجلس النيابي دون سواه، ونظرا إلى وجود مسائل ملحة لا يمكن تأجيلها من دون الحاق الضرر الفادح بالمصلحة العامة.

ولكن البعض يثير اخيرا وبصورة جدية إلى انه لا يجوز عقد جلسات واقرار تشريعات في ظل حكومة مستقيلة، وبعضهم يذهب إلى ابعد من ذلك فيعتبرها غير موجودة، انطلاقا من القول بأنه لا يجوز تعيين وكيل عن ميت، بالنسبة إلى ظروف تعيين رئيس الحكومة بالوكالة.

**والسؤال الذي يطرح نفسه هو المتعلق بجواز أو عدم جواز عقد جلسات واقرار تشريعات في مثل وضعنا الراهن.**

علما بأن المجلس النيابي سار منذ فترة طويلة على عقد جلسات تشريعية في ظل حكومات مستقيلة، ولا سيما خلال عام ١٩٦٩ عندما اجتمعت الحكومة وهي مستقيلة واقرت مشروع قانون الموازنة الذي ناقشه واقره المجلس في وجود حكومة مستقيلة».

وقال الدكتور رباط رداً على سؤال المجلس: «ان السلطة التشريعية في الدولة هي منوطة، بموجب المادة ١٦ من الدستور بمجلس النواب دون سواه، واذا كانت ثمة نظرية منقولة عن الجمهورية الفرنسية الثالثة، بأن من الجائز لهذه السلطة ان تحيل إلى السلطة التنفيذية في ظروف وموضوعات معينة، صلاحية الحلول محل مجلس النواب بوظيفة التشريع، وهي العملية المعروفة بالمراسيم الاشتراعية، فأعد نفسي ممن لا يرون فيها أيّ صحة دستورية، بدليل ان فرنسا التي كانت قد ابتكرت هذه النظرية قد اقلعت عنها نهائيا في دستور

الجمهورية الرابعة وفي الدستور الحالي للجمهورية الخامسة.

اما وقد سار مجلس النواب في لبنان على اتباع طريق الاجازة للسلطة التنفيذية بسن القوانين، في شكل مراسيم اشتراعية، فلم يعد من المعقول ان يستمر منتقدو هذه الطريقة في معارضتهم لها عمليا[1].

وفي ضوء هذه الملاحظات التمهيدية، ابادر إلى الرد على التساؤلات التي ورد صداها في كتابكم، حول دستورية الاعمال التشريعية التي ما برح مجلس النواب يقوم بها، لانه قد غدا، على رغم شيخوخته وانتقاص اعضائه ومن لبوا نداء ربهم، رحمهم الله، سلطة دستورية قائمة قياما سليما لا غبار عليها.

وتابع: «**أن الدستور جاء خاليا من كل نص يتعلق بكيفية استقالة الحكومة والشكل الذي يقتضي ان تتخذه**، إلى درجة ان المادة ٦٨ اكتفت بالقول بأنه: «عندما يقرر المجلس عدم الثقة باحد الوزراء وفاقا للمادة ٣٧ وجب على هذا الوزير ان يستقيل»، الامر الذي يتأتى عنه ان الاستقالة قد تكون ايضا جماعية وشاملة الوزارة بكاملها، اذا شاءت هذه الوزارة ان تتقيد بقاعدة التضامن بين اعضائها، هذا التضامن الذي يؤلف الاساس الاصلي في النظام البرلماني الحديث وفي كثير من الدساتير، وهو فيها غير مكتوب.

فالمادة ٦٨ المشار اليها لا ترسم في نصها شكلاً خاصاً ينبغي ان تتخذه هذه الاستقالة، مما يسمح بالقول ان **للاستقالة الفردية أو الجماعية ان تتخذ شكلا شفاهيا، كالاعلان عن طريق وسائل الاعلام، أو خطيا بكتاب يقدم إلى رئيس الجمهورية.**

واثر اغتيال الشهيد رشيد كرامي، صدر المرسوم المذكور في كتابكم، «بتعيين رئيس للحكومة المستقيلة بالوكالة من اجل تصريف الاعمال ريثما يتم تشكيل حكومة جديدة، على ما جاء في المرسوم».

وأوضح رباط مسألة تسمية الرئيس الحص بالوكالة، وخلص الى: ان تسمية رئيس وزارة بالوكالة ولتصريف الاعمال هي في محلها الدستوري، فيبقى ان لهذا الاصطلاح المعروف مجالات تضيق وتتوسع إلى اقصى الحدود، حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة في المجتمع، وكل ذلك صونا لمصلحة الدولة العليا.

وكتب عن **امكان عقد جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة**: «ان المجلس النيابي سار منذ فترة طويلة على عقد جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقيلة ولا سيما خلال عام ١٩٦٩، عندما اجتمعت الحكومة وهي مستقيلة واقرت مشروع قانون الموازنة الذي ناقشه واقره المجلس في وجود حكومة مستقيلة.

وهذه الملاحظة من دولتكم في محلها الدستوري في شكل لا ريب فيه، ذلك لان السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ويتوجب عليها ان تستمر في ممارسة صلاحياتها الدستورية، بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، واذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والانقسام، فلا تؤلف هذه الحالة ولا يجوز ان تؤلف عائقاً أو عذراً، لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها».

وختم: «ما دامت السلطة التشريعية قادرة على ممارسة وظائفها الدستورية، وبخاصة في حقل التشريع، وان لم يكن في مقدورها، في الوقت الحاضر، ممارسة وظيفتها البرلمانية الاخرى، التي لا تقل خطورة وشأنا عن

(١) قبل تعديل الدستور بموجب اتفاق الطائف سنة ١٩٩٠.

ممارستها سلطتها التشريعية، الا وهي اجراء الرقابة على تصرفات السلطة التنفيذية ومناقشة السياسة التي تتبعها، فلم يكن ذلك الا بحكم قوة قاهرة، لا تحول، على كل حال دون ممارسة المجلس النيابي كامل سلطته التشريعية، الامر الذي يجعل بالتالي جميع اعماله التشريعية سليمة ليست فيها أيّ شائبة ولا يمكن ان يطالها أي نقص أو اعتراض».

**كان هذا قبل الطائف، اما بعد العام ١٩٩٠ فالسوابق ايضا عديدة منها:**

**١ ـ جلسة ١٨ تموز ٢٠٠٥** أقر المجلس النيابي خلالها جملة اقتراحات قوانين كاقتراح العفو عن رئيس حزب القوات اللبنانية الدكتور سمير جعجع والموقوفين الاسلاميين المدانين في احداث جرود الضنية ومجدل عنجر والقضايا المتفرعة عنها في مطلع العام ٢٠٠٠ التي وقعت فيها اشتباكات بين الجيش وعناصر من مجموعة مسلمة اطلقت على نفسها اسم «جماعة التكفير والهجرة» وتأجيل النظر بالمراجعات امام المجلس الدستوري وكذلك مناقشة تقرير لجنة التحقيق النيابية في قضية الوزير شاهيه برسوميان. وكانت الحكومة التي شاركت في الجلسة تصرف الاعمال (حكومة برئاسة الرئيس نجيب ميقاتي اعتبرت مستقيلة بعد انتخاب مجلس النواب) باعتبار ان حكومة الرئيس فؤاد السنيورة التي حلت محلها لم تنل ثقة المجلس الا في جلسة ٣٠ تموز أي بعد اقرار الاقتراحات في جلسة ١٨ تموز باثني عشر يوما.

**٢ ـ جلسة ١٢ نيسان ٢٠١٣** اقر خلالها مجلس النواب قانوناً بتعليق المهل الواردة في قانون الانتخابات لعام ٢٠١٣ وذلك لغاية ١٩/٥/٢٠١٣ وذلك في ظل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي المستقيلة والمكلفة بتصريف الاعمال.

يبقى ان نسأل عما اذا كانت **حكومة تصريف الاعمال يمكنها ان تجري الانتخابات النيابية وتشرف عليها**. عن هذا السؤال يجيب احمد زين بحقٍ، في مقالة له في جريدة «السفير» الصادرة بتاريخ ٢٥/٣/٢٠١٣ ما حرفيته:

«وهنا يطرح التساؤل: هل ان حالة تصريف الاعمال يمكن ان تشمل صلاحية حكومة التصريف اجراء الانتخابات النيابية بإشراف حكومة التصريف، ومنها انتخابات سنة ١٩٦٠ التي نظمتها واشرفت عليها ودعت اليها حكومة الرئيس احمد الداعوق التي كانت في حالة تصريف الاعمال، كونها لم تكن قد نالت ثقة مجلس النواب.

**ان حالة تصريف الاعمال محكومة اصلا بمبدأ عدم جواز حصول فراغ في المؤسسات** وهو مبدأ دستوري ثابت. والمادة ٦٤ من الدستور قد عمدت إلى وضع اطار عام لحسم المناقشات التي كان يثيرها، فنصت في الفقرة الثانية منها على ان «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة، ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة، الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال». ففي هذه الفقرة حدد مفهوم تصريف الاعمال وحدود عمليات التصريف، وان كان ذلك بإطار عام. وقد تقاطعت آراء اصحاب الاختصاص عند **اعتبار «المفهوم الضيق» بأنه يشمل الاجراءات الضرورية اللازمة لاستمرار عمل المؤسسات الذي لا يحتمل التأجيل**. ويمكن القول هنا بأن اجراء الاستحقاق الانتخابي هو أول تلك الاجراءات باعتباره استحقاقا دستوريا.

ولهذا **يصبح متاحا لحكومة تصريف الاعمال عقد جلسات اذا ما كانت الاجراءات الضرورية تتطلب ذلك، شرط ان لا يتضمن جدول اعمال جلستها ما يمكن تأجيل النظر فيه**. كما ان موقف رئيس الجمهورية الممتنع عن ترؤس جلسات مجلس وزراء التصريف لا يعطل عملية الانعقاد اذا ما دعت الحاجة اليه،

لان حضوره وترؤسه الجلسة هما استثنائيان، فالاصل ان ينعقد المجلس برئاسة رئيس مجلس الوزراء الذي هو رئيس الحكومة تحديدا».

وخلاصة القول **ان فتح الدورة الاستثنائية للمجلس النيابي حكما في ظل حكومة تصريف اعمال هو لتمكين المجلس من الانعقاد والتشريع لئلا تقع الدولة في فراغ تشريعي مقابل الفراغ الحكومي القائم اذ بهذه الحالة تتعطل السلطتان التشريعية والتنفيذية وتنشل اعمال الدولة الامر الذي احتاط له المشترع في المادة ٦٩ اعلاه. وبعبارة اخرى فإنه لا يمكن منطقيا لمؤسسة دستورية اذا ما استقالت أو اعتبرت مستقيلة ان تعطل ممارسة سلطة اخرى لصلاحياتها، اذ يصبح في مثل هذه الحالة العكس صحيحا وحينئذ تتعطل السلطتان الامر الذي احتاطت له المادة ٦٩ من الدستور.**

وهكذا متى جاز للمجلس الانعقاد اصبح من حقه ان يشرع وان يمارس كامل صلاحياته التشريعية، وبالتالي لا تكون اعماله منحصرة فقط في البرنامج الذي حددته المادة ٣٣ أو المادة ٦٩ من الدستور، بل يكون المجلس النيابي بمجرد انعقاده، متمتعا بصلاحياته كاملة، غير منقوصة، اذ يشرع في المواضيع المعينة في البرنامج المحدد بمرسوم افتتاح الدورة الاستثنائية. (المادة ٣٣) ويمنح أو لا يمنح الثقة للحكومة الجديدة (المادة ٦٩) **ويتعدى عمله هذا إلى ممارسة صلاحياته التشريعية الطبيعية دون أي قيد أو شرط** باعتباره مصدر السلطات وبالتالي فهو سيد نفسه ولا يجوز لأي سلطة ان تحد من صلاحياته الا بنص دستوري كما فعلت المادة ٧٥ من الدستور التالي نصها: «ان المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالا في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أي عمل آخر».

يؤيد ذلك ما نصت عليه استشارة هيئة التشريع والاستشارات رقم ٤٧٨/٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٧/٧ التي جاء فيها ما حرفيته: «حيث ان الشق الثاني من المسألة المطروحة على استشارة هذه الهيئة، يتناول معرفة مدى جواز ان يكون موضوع العقد الاستثنائي لمجلس النواب، سواء حكمته المادة ٣٣ أو المادة ٦٩ من الدستور، يشمل صلاحية التشريع، وحيث ان طلب فتح دورة استثنائية بحسب احكام المادة ٣٣ من الدستور يجب ان يكون معللاً أي ان يتضمن برنامجا معينا، وان عدم تضمين الطلب مثل هذا البرنامج لا يؤدي إلى تعييب صحة الطلب، بحيث ان الدورة الاستثنائية المنعقدة على هذه الصورة لا تكون اعمالها منحصرة في برنامج الطلب، **فالمجلس النيابي ـ بمجرد انعقاده ـ يكون متمتعا بصلاحياته كاملة، غير منقوصة.**

La loi constitutionnelle ne porte pas que les demandes de convocation exceptionnelle des Chambres doivent être motivées; par conséquent les demandes réclamant purement et simplement la réunion, sans donner de motifs, seraient valables. La session extraordinaire ainsi ouverte ne serait pas limitée à l'objet qui aurait provoqué les demandes de convocation; une fois réunis, les sénateurs et les députes auraient la plénitude des pouvoirs qui appartiennent aux Chambres.

(3) Eugène Pierre, Traité de Droit Politique Electoral Et Parlementaire, p 620-621.

وحيث اذا كان تحديد برنامج العقد الاستثنائي لمجلس النواب من قبل الحكومة غير المستقيلة (م ٣٣ دستور) ليس من شأنه ان يحد من سلطة مجلس النواب في التشريع في شتى المجالات، فإنه ومن باب أولى، وقياسا على ما تقدم، **يبقى مجلس النواب محتفظا**

**بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكما بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سداً لاي فراغ».**

يقابل هذا الرأي رأي آخر معاكس يقول بأن فتح الدورة الاستثنائية حكما للمجلس النيابي عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، غايته فقط افساح المجال امام المجلس النيابي للانعقاد لمناقشة الحكومة الجديدة لبيانها الوزاري ومنحها أو عدم منحها الثقة. ويقول اصحاب هذا الرأي بأن الدورة الاستثنائية للمجلس النيابي يجب ان يحدد برنامجها بوضوح وفقا لما جاء في الفقرة الثانية من المادة ٣٣ من الدستور التالي نصها:

«لرئيس الجمهورية، بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ان يدعو مجلس النواب إلى عقود استثنائية بمرسوم يحدد افتتاحها واختتامها وبرنامجها..».

وقياسا على احكام هذه المادة جاء نص البند ٣ من المادة ٦٩ من الدستور بفتح دورة استثنائية حكمية لمجلس النواب حتى تأليف الحكومة ونيلها الثقة. وان هذه العبارة الاخيرة تعني ان دور المجلس في هذه الدورة الاستثنائية محصور فقط بمنح أو عدم منح الثقة للحكومة الجديدة المؤلفة.

الا ان هذا الرأي الاخير لا يستقيم لان المبدأ هو ان السلطة متى باشرت بممارسة صلاحياتها فإنها تمارسها كاملة ما لم تحرم من هذا الحق بنص صريح وواضح.

وباختصار وبالنظر لاهمية المبادئ التي اوردناها في هذا القسم الثاني من هذه الدراسة فإننا نوجزها بما يلي:

**١ ـ عندما يجتمع المجلس النيابي في دورة استثنائية أو عادية، يصبح من حقه المطلق ان يشرع في أي موضوع يدخل في اختصاصه وبالتالي لا تكون اعماله منحصرة فقط في البرنامج المحدد بالمادتين ٣٣ و٦٩ من الدستور.**

**٢ ـ لا يجوز للمجلس النيابي ان ينعقد خارج المواعيد القانونية المحددة في الدستور (دورات عادية أو استثنائية) والا اعتبر اجتماعه باطلا حكما ومخالفا للقانون.**

**٣ ـ متى جاز للمجلس النيابي الانعقاد يصبح من حقه المطلق ان يشرع بحضور الحكومة أو بغيابها أو في ظل حكومة تصريف الاعمال.**

**٤ ـ لم ينص الدستور على شكل معين ينبغي ان تتقيّد به الحكومة المستقيلة أو الوزير المستقيل، الامر الذي يصح معه القول بأن الاستقالة الجماعية أو الفردية يمكن ان تتخذ شكلا شفاهيا، كالاعلان عن طريق وسائل الاعلام، أو خطيا بكتاب يقدم إلى رئيس الجمهورية. والعبرة هي لتاريخ صدور مرسوم قبول الاستقالة، وليس لتاريخ تقديمها أو كيفية تقديمها.**

**٥ ـ إن حالة تصريف الاعمال محكومة اصلا بمبدأ عدم جواز حصول فراغ في المؤسسات. والمفهوم الضيق لتصريف الاعمال يشمل الاجراءات الضرورية اللازمة لاستمرار عمل المؤسسات الذي لا يحتمل التأجيل ولذا يصبح متاحا لحكومة تصريف الاعمال عقد جلسات لها اذا ما كانت الاجراءات الضرورية تتطلب ذلك، شرط ان لا يتضمن جدول اعمال جلستها ما يمكن تأجيل النظر فيه.**

## القسم الثالث
## مفهوم وصلاحيات
## حكومة تصريف الاعمال.

### مفهوم حكومة تصريف الأعمال:

نصت الفقرة الاخيرة من البند ٣ من المادة ٦٤ من الدستور على ما يلي:

«ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها

الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال».

يستفاد من هذا النص الدستوري ان **حكومة تصريف الاعمال هي**:

**أ ـ اما الحكومة المستقيلة** والتي لم يصدر بعد مرسوم بقبول استقالتها وتعيين حكومة اخرى محلها. وتكون الحكومة مستقيلة فقط في حال استقال رئيسها لاي سبب كان. (المادة ٦٩ من الدستور)

**ب ـ** وإما **الحكومة المعتبرة مستقيلة**. وتكون الحكومة معتبرة مستقيلة بحسب المادة ٦٩ من الدستور:

١. اذا فقدت اكثر من ثلث عدد اعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.
٢. بوفاة رئيسها.
٣. عند بدء ولاية رئيس الجمهورية.
٤. عند بدء ولاية مجلس النواب.
٥. عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة بنفسها.

**ج ـ** وإما **الحكومة التي صدر مرسوم بتأليفها لكنها لم تنل بعد ثقة مجلس النواب** وان يكن قد باشرت مهامها وحلت محل سلفها في ممارسة صلاحياتها.

في هذه الحالات الثلاث تسمّى الحكومة: حكومة تصريف الاعمال. والمادة ٦٤ من الدستور المشار اليها اعلاه اعطت حكومة تصريف الاعمال الحق بممارسة صلاحياتها بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال. فالحكومة عندما تستقيل تظل متمتعة بصلاحياتها الدستورية، (بالمفهوم الضيق) لحين صدور المرسوم المعلن لاستقالتها وصدور مرسوم تشكيل حكومة جديدة التي تنتقل اليها صلاحيات تصريف الأعمال. فقد اقر مجلس شورى الدولة اللبناني «**ان العبرة هي لتاريخ صدور مرسوم اعلان أو قبول الاستقالة وليست العبرة لتاريخ تقديم كتاب الاستقالة إلى رئيس الجمهورية أو لتاريخ سحب الثقة عنها من قبل مجلس النواب أو لتاريخ اعتبارها مستقيلة**»،

*(قرار مجلس شورى الدولة رقم ٨ تاريخ ١٩٥٧/١/٢، المجموعة الادارية، ١٩٥٧، ص ٣٣).*

وقد استقر العرف الدستوري على قيام رئيس الجمهورية بتكليف الحكومة المستقيلة أو المعتبرة مستقيلة أو المقالة (حجب الثقة عنها) بالبقاء في عملها والقيام بتصريف الاعمال Expépition des affaires courantes إلى حين صدور مرسوم قبول استقالتها أو صدور مرسوم اعتبارها مستقيلة بحكم القانون، أو إلى حين صدور مرسوم اعتبارها مستقيلة أو مقالة بسبب حجب الثقة عنها. «**فمبدأ استمرارية المرافق العامة يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرف الاعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع**»»

*(مجلس الدولة الفرنسي ١٩/١٠/١٩٦٢ Brocas، المجموعة الادارية، ص ٥٥٣).*

والجدير بالذكر انه عندما يصدر مرسوم بقبول استقالة الحكومة أو مرسوم باعتبارها مستقيلة، يصدر فورا مرسوم بتعيين رئيس الحكومة الجديدة الذي سبق وكلف بتشكيل الحكومة الجديدة ومرسوم آخر بتعيين كامل اعضاء الحكومة الجديدة، وهذه الحكومة الجديدة تباشر عملها وتستلم مهامها من سلفها الحكومة السابقة ومن تاريخ مباشرتها العمل وحتى تاريخ نيلها الثقة من مجلس النواب تكون حكومة تصريف اعمال تمارس اعمالها بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال.

## صلاحيات حكومة تصريف الاعمال:

بداية نقول بأنه **لا يوجد نص دستوري أو تشريعي صريح يحدد مفهوم تصريف**

**الاعمال بالمعنى الضيق** لتصريف الاعمال، الامر الذي جعل الاجتهاد الاداري يتصدى لهذه المسألة ويرسم خطوطا واضحة لها إلى حد ما، دون ان يقيد نفسه بمعيار ثابت أو جامد. فقد تصدى **الاجتهاد الاداري اللبناني** لهذا الموضوع واستقر على التفريق بين «**الاعمال الادارية التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقيلة القيام بها** وهي الاعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والخيارات الاساسية والمواضيع المصيرية الحساسة كعقد الاتفاقات والمعاهدات الدولية أو تلك التي ترتبط بحالة الدولة المستقبلية كعقد القروض واحداث اعباء مالية جديدة أو صرف اعتمادات هامة أو اقرار الخطط الانمائية الشاملة والطويلة الامد التي تفرض على الحكومة العتيدة، وبين **الاعمال الادارية العادية التي يمكن للحكومة المستقيلة القيام بها** وهي التي تتمحور حول تسيير الأمور اليومية والاعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة استقالة الحكومة والتي لا تقيد مبدئيا الحكومات اللاحقة في انتهاج السياسة العليا التي ترتأيها ولا ترهق ماليتها وكذلك الاعمال الادارية التي لا بد من اجرائها لارتباطها بمهل حددها القانون تحت طائلة السقوط والابطال».

*(قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٢٢ تاريخ ١٩٩٩/٥/٥ مجلة القضاء الاداري العدد ١٤، المجلد الثاني ٢٠٠٣، ص ٥٣٦)*

وفي قرار آخر اعتبر مجلس شورى الدولة «أن الاعمال التي تقوم بها الحكومة المستقيلة تعتبر دائما اعمالا عادية عندما لا ترتبط بسياسة الدولة العليا ولا تقيد حرية الحكومة اللاحقة».

*(قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٣٩ تاريخ ١٩٩٩/٤/١٤، مجلة القضاء الاداري، العدد ١٤ المجلد الثاني، ص ٤٣٣).*

وفي قرار آخر ايضا اعتبر مجلس شورى الدولة «ان الاجتهاد يعرف الاعمال الجارية بأنها الاعمال الملحة الضاغطة التي لا تحتمل التأجيل أو الارجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي، بسبب سرعتها، تستوجب اتخاذ قرارات فورية أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ مهمة الادارة اليومية من دون ان تنطوي على أيّ صعوبة خاصة أو على أي خيار دقيق، وتبقى الوزارة المستقيلة مولجة بها لحين تشكيل الوزارة الجديدة، واستلام كل عضو من اعضائها مهام وزارته من سلفه.

«La jurisprudence a eu à définir ce qu'il faut entendre par affaires courantes: ce sont celles qui, en raison de leur urgence, imposent des décisions immédiates ainsi que celles qui, ne présentant aucune difficulté particulière, aucun choix politiquement délicat, constituent l'exécution de la tâche administrative quotidienne».

(R. Odent, contentieux administratif.p.1819)

*(قرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٥٥/ ٢٠٠٩ ـ ٢٠١٠ تاريخ ٢٠١٠/٧/٥ غير منشور).*

هذا في الاجتهاد الاداري اللبناني، اما **الاجتهاد الاداري الفرنسي** فإنه ينطوي على ذات الاسس التي اعتنقها الاجتهاد اللبناني وهي في أيّ حال لا تخرج عن العموميات، معتبرا بصورة عامة ان الاعمال العادية التي يحق للحكومة المستقيلة اتخاذها خلال فترة تصريف الاعمال، هي تلك التي **بفضل طابعها الضروري والعاجل** تتطلب تدابير فورية، أو تلك التي لا تنطوي على أيّ صعوبات أو مشكلات خاصة، أو على خيار حساس سياسيا أو اقتصاديا أو اجتماعيا أو قانونياً الخ. وبعبارة اشمل فان الاعمال العادية هي التي لا بد منها لتسيير المرافق العامة وقيام الحكومة بوظيفتها الادارية اليومية. ويعتبر هذا القيد من المبادئ العامة القانونية التي ينبغي احترامها تحت طائلة

ابطال أي قرار اداري متخذ من الحكومة المستقيلة ويكون مخالفا أو خارجا عن نطاق هذا القيد.

هذا وقد **ورد في استشارة لهيئة التشريع والاستشارات** في وزارة العدل رقم 478 تاريخ ٢٠٠٥/٧/٧ ما حرفيته: «وحيث ان المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الاعمال من قبل الحكومة المستقيلة، هو ذاك الذي يجد مصدره في القرار المبدئي الشهير الصادر عن مجلس شورى الدولة الفرنسي بتاريخ ٤/٤/ ١٩٥٢، (Syndicat Régional Des Quotidiens d'Algérie) والمنشور في مجموعة Les grands Arrêts de la Jurisprudence Administrative, (Dalloz 12e éd. P 477).

وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، فتمسي الصلاحية الاستثنائية للحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك، مسندة فقط على مرتكز تأمين مقتضيات الدولة الضرورية،

Il 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 limitée de la compétence exceptionnelle d'un gouvernement dont le pouvoir ne repose plus sur aucun autre fondement que sur les nécessités de l'Etat».

علماً ان هذا المبدأ العام الاجتهادي الفرنسي قد جرى تكريسه كتابة بنص دستوري في لبنان هو المادة ٦٩ دستور، اما على صعيد **الفقه الفرنسي** فقد عرّف الفقيه Waline تصريف الأمور الجارية بالأمور التي تتسم بصفة الاستعجال والتي لا يكون لها صفة سياسية.

(Waline, droit administratif 8eme édition.p.419).

وبصورة عامة اعتبر الفقه الاداري الاعمال المسموح بتصريفها من قبل حكومة تصريف الاعمال هي الاعمال التي بفعل طابعها الضروري والعاجل، تتطلب تدابير فورية وهي بالتالي تلك التي لا بد منها لتسيير المرافق العامة وقيام الحكومة بوظيفتها الادارية اليومية.

ويحكم قاعدة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق، مبدأ هام هو **مبدأ استمرارية المرفق العام**.

وهذا المبدأ يوجب بقاء الحكومة عند استقالتها أو اعتبارها مستقيلة، لتصرف الاعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع. **فالسلطة العامة ملزمة بممارسة الصلاحيات اللازمة لتأمين سير المرفق العام سيراً منتظماً ومستمراً.**

فقد جاء في قرار مجلس شورى الدولة اللبناني رقم ١٦٧ تاريخ ٢٠٠٨/١١/٢٦ ما يلي:

«وبما انه لا يمكن للشخص المعنوي ان يثير اشكالات للتحرر من مسؤولياته في كل مرة يتغير فيها الاشخاص الطبيعيون الذين يتولون ادارته وذلك تطبيقا لمبدأي الاستقرار والاستمرارية اللذين يحكمان عمل المرافق العامة».

كما اصدر المجلس القرار رقم ٦٥٥ تاريخ ٢٠١٠/٧/٥ غير منشور جاء فيه ما حرفيته:

«وبما ان القرارين المطعون فيهما صادران عن وزير مستقيل، وزير في حكومة معتبرة مستقيلة بعد بدء ولاية مجلس النواب بحكم النص الدستوري للمادة ٦٩ من الدستور فقرتها (هـ) ولا تمارس صلاحياتها الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال.

وبما ان القاعدة المسلم بها علما واجتهادا ان بمجرد استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة وحتى تأليف وزارة تخلفها لا يملك الوزراء المستقيلون الا حق تصريف الاعمال الجارية

(Expédition des affaires courantes) وكل قرار يصدر خلافا لنطاقها يعد بمثابة اعتداء على السلطات الدستورية والقانونية للوزير الذي يخلف.

وبما ان لمجلس شورى الدولة ان يحدد ما ينطوي على مدلول الاعمال الجارية وان يبطل لعدم الاختصاص كل قرار وزاري يخرج عن نطاق هذه الاعمال. إنه الوجه الاخير لعيب عدم الاختصاص نتبينه «في الزمن» (Incompétence Ratione Temporis) حينما تتخذ سلطة ادارية قرارا قبل توليها قانونا ما خولت به من اختصاص أو بعد سحب ما وليت من سلطان، أو اخيرا حينما تجعل القرار المتخذ منها ساريا في مفعوله بصورة رجعية، أو عقب إتخاذه لمدة بعيدة».

**وبصورة مختصرة نقول ان صلاحيات حكومة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق تشمل على سبيل المثال:**

١ ـ تسيير الأمور اليومية والاعمال الروتينية التي لا يمكن تأجيلها أو تجميدها.

٢ ـ تسيير الاعمال الادارية التي لا بد من القيام بها لارتباطها بمهل حددها القانون تحت طائلة الاسقاط.

٣ ـ تسيير الاعمال الملحة والضاغطة والضرورية والعاجلة والتي بسبب سرعتها أو ضرورتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية.

٤ ـ تسيير الاعمال التي لا تنطوي على صعوبات أو مشاكل خاصة.

٥ ـ تسيير الاعمال التي مبدئيا لا تقيّد الحكومات اللاحقة.

٦ ـ تسيير الاعمال التي لا بد من اتخاذها لتأمين سير المرفق العام سيرا منتظما ومستمرا.

وهكذا يبقى لحكومة تصريف الاعمال الكثير من الاعمال يقتضي البت بها وان كانت الحكومة مستقيلة، ذلك ان **استقالة الحكومة لا يعني اطلاقا ولا يجب ان يعني استقالة الادارة** من اعمالها ومهامها اليومية التي لا بد منها لاستمرارية المرفق العام وحسن انتظامه.

هذا ولا بد من الاشارة إلى ان **مجلس شورى الدولة هو المرجع الوحيد والصالح في لبنان للبت في النزاعات التي تنشأ بين المتقاضين والدولة حول ماهية وشمول اعمال حكومة تصريف الاعمال بالمعنى الضيق**. ويقدر مجلس شورى الدولة بسلطته المطلقة ما اذا كان العمل المطعون فيه يدخل ضمن صلاحيات حكومة تصريف الاعمال ام لا. ويمارس المجلس سلطة استنسابية في هذا الموضوع لان القانون لم يحدد ماهية وشمول تصريف الاعمال بالمعنى الضيق، الامر الذي جعل الاجتهاد الاداري يسد هذا النقص في التشريع بمعالجة كل قضية على حدة والحكم فيما اذا كانت تدخل ضمن صلاحيات حكومة تصريف الاعمال ام لا.

## اتساع صلاحيات حكومة تصريف الاعمال في ظل الظروف الاستثنائية

لم يحدد القانون مفهوم الظروف الاستثنائية. وهكذا فعل ايضا القضاء الاداري. لذلك فإنه **ليس من اليسير وضع معيار أو تعريف دقيق للظرف الاستثنائي لان الواقعة لا تعد ظرفا استثنائيا الا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية**. لكن الاجتهاد الاداري وكذلك الفقه الاداري يجمعان على اعتبار ان بعض الاجراءات التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية تصبح مشروعة في بعض الظروف اذا كانت ضرورية لحماية النظام العام أو لاستمرار سير المرافق العامة.

**لذلك فان السلطة لا يجوز ان تبقى جامدة اذا كان جمودها يعرض الانتظام العام للخطر Ordre public** وبالتالي عليها ان تعمل وتمارس كامل صلاحياتها ضمانا لحماية

النظام العام ولاستمرارية المرفق العام. فتفاقم الوضع الاقتصادي مثلا والنقدي والمعيشي يجعل من هذا الظرف ظرفا استثنائيا الامر الذي يسمح مثلا لحكومة تصريف الاعمال ان تعين حاكما لمصرف لبنان أو ان تعدل رواتب الموظفين أو ان تعين بعض كبار الموظفين لانقاذ الوضع الاقتصادي المتفاقم الخ.... وهكذا فقد اعتبر مجلس شورى الدولة ما حصل اعوام ١٩٥٨ و١٩٦٣ و١٩٦٧ واحداث ١٩٧٥ ـ ١٩٩٠ انها تنطبق عليها نظرية الظروف الاستثنائية.

وهكذا فإن الظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقيلة وفي نطاق حقها بتصريف الاعمال بالمعنى الضيق وفقا لما نص عليه الدستور، باتخاذ كافة التدابير والاعمال **سواء اكانت اعمال تصرفية أو عادية** وذلك للمحافظة على النظام العام وأمن الدولة الخارجي وتسيير المرافق العامة وبالتالي تأمين المصلحة العامة.

**ففي الظروف الاستثنائية تحل محل الشرعية العادية، شرعية خاصة استثنائية تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها وهذه الشرعية الخاصة الاستثنائية تعلو الشرعية العادية.**

فقد أقرّ مجلس شورى الدولة «ان الاعمال التصرفية التي لا يجوز للحكومة المستقيلة ـ مبدئيا ـ القيام بها في الظروف العادية، تصبح جائزة قانونا في الظروف الاستثنائية التي تستوجب اتخاذ تدابير استثنائية فورية وضرورية لحفظ النظام العام وامن الدولة الخارجي».

*(قرار مجلس شورى الدولة رقم ٣٤١ تاريخ ١٩/١١/١٩٧٩، ياغي، غير منشور).*

ويبرّر قاعدة حق الحكومة أو السلطة باتخاذ تدابير استثنائية في ظل الظروف الاستثنائية، مبدأ **الضرورات تبيح المحظورات** بالاضافة طبعا إلى **مبدأ استمرارية المرفق العام. والتشريعات في ظل الضرورة تسمى تشريعات الضرورة** المتاحة لها ضمانا لامكان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد وتأمينا للمصلحة العامة وحماية للنظام العام Ordre Public. فقد جاء في مطالعة مفوض الحكومة Helbronner في قرار صادر عن مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩١٣ انه **يتوجب على الحكومة تأمين استمرارية المرفق العام بكل الوسائل المشروعة المتاحة لها.**

وقد جاء في مطالعته:

«Dans les sociétés organisées, au dessus des intérêts individuels les plus réspectables, au dessus des intérêts collectifs les plus sérieux, **il y a l'intérêt général, le droit supérieur pour une nation d'assurer son éxistence et de défendre son indépendance et sa sécurité**»

**أي ما معناه:**

في المجتمعات المنظمة، تعلو على المصالح الفردية الاكثر احتراماً، وعلى المصالح الجماعية الاكثر جدية، المصلحة العامة أي الحق الاسمى لكل امة بالمحافظة على وجودها والدفاع عن استقلالها وامنها».

**وهكذا فإن أعمال السلطة التي تعتبر غير شرعية في الظروف العادية والطبيعية، تصبح شرعية في الظروف الاستثنائية، اذا كانت ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير واستمرار المرافق العامة.**

ولا يجوز الاعتداد في الظروف الاستثنائية بمبدأ تصريف الاعمال بالمعنى الضيق لان مبدأ استمرارية المرفق العام معطوفا على مبدأ الضرورات تبيح المحظورات، يوجب على الحكومة ممارسة صلاحياتها كاملة في ظل هذه الظروف اذ ان **عبارة المعنى الضيق تنتفي في ظل الظروف الاستثنائية.**

Ainsi est reconnu, non seulement l'existence d'une légalité spéciale aux temps de

crise, mais encore sa préeminence sur la légalité **(suspension par decret d'un texte de loi).**

أي تعليق قانون بمرسوم. وهذا أمر مخالف لمبدأ موازاة الصيغ الادارية الذي يقضي بأن القانون يلغى أو يعلق مفعوله بقانون وليس بمرسوم. لكن الظروف الاستثنائية اجازت تعليق مفعول قانون بمرسوم خلافاً لمبدأ موازاة الصيغ الادارية.

*(قرار مجلس الدولة الفرنسي تاريخ ٢٨ حزيران ١٩١٨ قضية HEYRIES المجموعة الادارية ص ٦٥١).*

كما ان ما فعلته مؤخرا حكومة تصريف الاعمال التي يرأسها الرئيس نجيب ميقاتي بإصدار مرسوم تعديل دعوة الهيئات الناخبة بحيث اصبح موعد الانتخابات النيابية في ١٦/٦/٢٠١٣ بدلاً من ٩/٦/٢٠١٣، يدخل ضمن صلب صلاحياتها بتسيير المرفق العام وباتخاذ التدابير الضرورية وان كانت حكومة تصريف اعمال بالمعنى الضيق.

كما ان مجلس النواب انعقد في ظل هذه الحكومة واصدر القانون رقم ٢٤٥ تاريخ ١٢/٤/٢٠١٣ الذي نص على تعليق المهل الواردة في قانون الانتخابات النيابية رقم ٢٥ تاريخ ٨/١٠/٢٠٠٨.

وكما ان حكومة تصريف الاعمال ذاتها التي يرأسها الرئيس نجيب ميقاتي انعقدت بتاريخ ٢٧/٥/٢٠١٣ واتخذت مجموعة قرارات تتعلق برصد اعتمادات مالية لاجراء الانتخابات النيابية المقررة في ١٦/٦/٢٠١٣ وبتأليف هيئة الاشراف على الحملة الانتخابية الخ.....

وجاء انعقاد هذه الحكومة بعد استشارتها لهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل حول «امكانية انعقاد مجلس الوزراء في ظل حكومة مستقيلة لاقرار مواضيع تتعلق بالانتخابات النيابية لعام ٢٠١٣» وموافقة هذه الهيئة على انعقاد مجلس الوزراء لهذا الغاية.

واخيراً تجدر الاشارة إلى ان **القضاء الاداري يمارس رقابة شاملة على كل الاعمال التي تتخذها السلطة العامة في الظروف الاستثنائية** اذ يتحقق من توفر هذه الظروف ومن ظروف الزمان والمكان التي مورست فيه التدابير الاستثنائية ومن تناسبها مع هذه الظروف والتأكد من أن السلطة العامة قد وضعت كل امكاناتها وطاقاتها لمواجهة هذه الظروف. كما تتناول الرقابة القضائية صحة الوقائع المادية ووصفها وفاعلية التدابير المتخذة وما اذا كانت فعلا ضرورية لقيام الحكومة بمهامها.

يبقى ان نسأل: **هل نصبح في ظل ظروف استثنائية اذا طالت فترة تأليف الحكومة؟**

سبق لنا وأشرنا بأن الظروف الاستثنائية تتحقق مثلا عند تفاقم الاوضاع الاقتصادية أو النقدية أو المعيشية أو الامنية أو في ظل الظروف غير العادية أو في ظل الظروف العصيبة أو الحرجة أو الخطيرة أو الصعبة الخ... ففي مثل هذه الحالات تتحقق فورا الظروف الاستثنائية والتي توجب على الحكومة اتخاذ تدابير استثنائية لمواجهة هذه الصعوبات.

وهكذا فإن تحقق الظروف الاستثنائية ليس مرتبطا بانقضاء فترة معينة على حدوثها. فماذا لو طالت مثلا فترة تأليف الحكومة، هل نصبح في ظرف استثنائي في هذه الحالة!!!

رأيان متناقضان يحكمان هذا الموضوع:

**الرأي الأول يقول:** لم يحدد الدستور فترة زمنية قصوى للرئيس المكلف لتأليف الحكومة وبالتالي فإنه من غير الجائز اعتبار هذه الفترة ظرفا استثنائيا، مهما طالت ما لم ترافقها ظروف استثنائية.

أما الرأي الثاني فيقول: طالما ان الدستور لم يحدد للرئيس المكلف مهلة قصوى لتأليف الحكومة فإنه يجب الرجوع إلى الاجتهاد الاداري الذي يعتبر في بعض الحالات المهلة

المعقولة Délai Raisonnable شهرين على الاكثر. وبعد انقضاء مهلة الشهرين نصبح في ظرف استثنائي يجوز في ظله اتخاذ تدابير استثنائية كقيام الحكومة باتخاذ تدابير عادية وتصرفية على السواء. وهناك سوابق واجتهادات مثل (المراسيم الجوالة، رأي مجلس شورى الدولة بالموافقة على مشروع مرسوم بزيادة رواتب موظفي القطاع العام بدلا من القانون. احداث ١٩٧٥ ـ ١٩٩٠.

لكن الاجتهاد الاداري غير مستقر على اعتبار مهلة الشهرين على الاكثر هي المهلة المعقولة التي بإنقضائها نصبح في ظرف استثنائي اذ ان اجتهادات اخرى حددت المهلة المعقولة بأكثر من شهرين في ضوء كل قضية وما يحيط بها من ملابسات.

وهكذا نرى ان الرأيين تدعمهما اسباب قانونية وعملية وجيهة. واذا ما سار المجلس النيابي أو حكومة تصريف الاعمال على اعتبار البلاد في ظرف استثنائي فإن كل التدابير الاستثنائية تصبح جائزة وشرعية ويبقى دائما للقضاء الاداري لوحده حق تقدير ما اذا كانت الظروف استثنائية ام لا.