الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية

الفرع الأول

القوة القانونية لقرارات مجلس الوزراء

رسالة لنيل شهادة الماستر البحثي في القانون العام

إعداد:

أحمد نمر خالوصي

لجنة المناقشة

الدكتور عصام إسماعيل الأستاذ المشرف رئيساً

٢٠٢٠

لائحة المختصرات :

م.ش.د.	مجلس شورى الدولة
م.ق.إ	مجلة القضاء الإداري
ص	صفحة
م.إ	المجموعة الإدارية
ن.ق.	النشرة القضائية

خطة عمل البحث

مقدمة

القسم الأول : الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الوزراء

الفصل الأول : ماهية قرار مجلس الوزراء

المبحث الأول : الوحدات الإدارية المعنية بقرار مجلس الوزراء

المبحث الثاني : صياغة قرارات مجلس الوزراء وتبليغها

الفصل الثاني: أثر التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على طبيعة قرارات مجلس الوزراء

المبحث الأول : دور رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء

المبحث الثاني : موقع رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية

القسم الثاني : القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء

الفصل الأول : القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

المبحث الأول: الإعتراف بالوجود المادي لقرار مجلس الوزراء

المبحث الثاني : شروط نفاذ قرار مجلس الوزراء

الفصل الثاني: القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

المبحث الأول : الجدلية القانونية حول نفاذ قرار مجلس الوزراء

المبحث الثاني : القرارات غير القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة

خاتمة

الإهداء

إلى من تليق به الإدارة

إلى من أعطى للإدارة بُعداً إنسانياً

إلى الأمين على قرارات مجلس الوزراء

إلى أمين عام مجلس الوزراء

القاضي محمود عدنان مكية

الشكر

ليس كل الغنى يقدر بالمال

فالله ينعم على الأنسان بالمعرفة التي تعتبر أسمى ما في الحياة

لذلك, أتوجه بالشكر إلى كل من زادني معرفة لإعداد هذا البحث

وعلى رأسهم الأستاذ المشرف الدكتور عصام إسماعيل

وإلى جميع الأساتذة الكرام في الجامعة اللبنانية

والشكر كل الشكر لله وللعائلة التي قدمت لي الدعم للمثابرة في إعداد هذا البحث

المقدمة

يشكّل مجلس الوزراء السلطة السياسية والتنظيمية التي تجسّد سلطة الدولة وقدرتها على ترجمة رؤيتها وسياستها, في السياسة والحكم, كما في مختلف الميادين التنظيمية والإقتصادية والإجتماعية... ولعلّ الإصلاحات الدستورية عام ١٩٩٠ التي أوجدت هذه المؤسسة بعد أن كانت مجرد" هيئة إستشارية معاونة" لرئيس الجمهورية, واكسبتها تسمية السلطة التنفيذية بكل مل للكلمة من معنى. ولا بد أن هذا التغيير الجذري في طبيعة هذه المؤسسة انعكس على القرارات التي تتخذها والتي تعتبر الوسيلة التي من خلالها تتمكن الحكومة من تنفيذ البيان الوزاري, وتكريس سلطتها التنفيذية على كافة مرافق الدولة وفي شتى المجالات.

فبعد أن كانت بحكم الأعمال التمهيدية التي لا تكتسب قوة تنفيذية إلاّ إذا تمّ تكريسها بمراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية أو بقرارات إدارية صادرة عن الوزير المختص, طرحت مسألة نفاذها بذاتها بعد التعديل الدستوري .فإذا كانت نافذة بذاتها, ما الحاجة الى إصدار مراسيم أو قرارات إدارية منبثقة عنها؟ وهل كل القرارات نافذة بذاتها؟ وما هو مدى نفاذ القرارات التي لاتكرس بمراسيم؟ وهل أن القرارات السيادية المنبثقة عن سلطة مجلس الوزراء السياسية قابلة للإبطال أمام القضاء الإداري؟ وهل أن نفاذ قرارات مجلس الوزراء ينتقص من صلاحيات الوزراء التنظيمية والمكرسة في الدستور؟ وماذا لو كان هذا القرار غير نافذ ويحتاج إلى قرارات أخرى لنفاذه, كيف ستتمكن الحكومة من تنفيذ بيانها الوزاري, وممارسة السلطة التنظيمية التي تعتبر جوهر عمل مجلس الوزراء؟

لذلك , لا بد من البحث في القوة القانونية لهذا القرار.

إنّ البحث في القوة القانونية لقرارات مجلس الوزراء أي إمكانية تصنيفها كقرارات إدارية نافذة قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة, هو بحث متعدد الأوجه.

فهو أولا بحث دستوري لأن طبيعة قرارات مجلس الوزراء تحدّدها الطبيعة الدستورية للسلطة التي تتخذها أي"مجلس الوزراء". وإن مدى امتلاك هذا المجلس للسلطة التنفيذية يؤثر تأثيرا مباشرا على مدى نفاذ القرارات التي يتخذها. فإذا سلّمنا بأن التعديلات الدستورية التي تم التوافق عليها في الطائف بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ أحدثت تغييراً جذرياً داخل السلطة التنفيذية لجهة نقل هذه السلطة من يد رئيس الجمهورية الى يد مجلس الوزراء, فإن هذا التغيير لا بدّ أن ينعكس على أعمال هذه السلطة

وعلى القرارات الصادرة عنها على وجه الخصوص. من هنا , لايمكن بحث القوة التفيذية لقرارات مجلس الوزراء دون بحث مؤسسة مجلس الوزراء قبل وبعد التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠

وللبحث وجه إداري. لأن القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء تتجسد مادّيا بنصوص لها صيغ محدّدة ويخضع إعدادها وإصدارها وتبليغها لأصول معينة. وينبغي لهذه الغاية التطرق للجهات المعنية بهذه القرارات إعداداً وصياغةً وإصداراً ومتابعة للتنفيذ, ولآلية إصدار هذه القرارات بمختلف مراحلها ولأنواعها.

كما أن للبحث وجه قضائي يتبدّى في موقف الإجتهاد المتمثل بمجلس شورى الدولة من هذه القرارات لجهة اعتبارها قرارات إدارية نافذة قابلة للطعن أمامه , ومدى تأثر موقف الإجتهاد من هذه القرارات, بعد التعديلات الدستورية التي طالت السلطة التنفيذية بشكل عام , ومؤسسة مجلس الوزراء بشكل خاص.

يجسد مجلس الوزراء في الأنظمة البرلمانية السلطة التنفيذية أو السلطة الإجرائية . وتتم بواسطته ممارسة السلطة أو الحكم وفق سياسة محددة ومرسومة بموجب البيان الوزاري الذي تنال الحكومة ثقة مجلس النواب على أساسه. أمّا وقد تميّز النظام الدستوري اللبناني في ظل دستور عام ١٩٢٦ بسمات خاصة تميّزه عن الأنظمة البرلمانية لا سيّما لجهة تركّز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية, بمعاونة الوزراء , بحيث مزج هذا النظام بين النظامين البرلماني والرئاسي, فإن القرارات الصادرة عنه لم تكن تعتبر قرارات نافذة وكان لا بد أن ترتدي شكل مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية لنفاذها. ويمكن القول إن التعديلات الدستورية أو ما يعرف بوثيقة الوفاق الوطني أنشأت مؤسسة مجلس الوزراء وحدّدت صلاحيّات رئيس مجلس الوزراء وأحدثت تغييرا جذريا في تكوين السلطة التنفيذية. فهل امتد أثر هذه التعديلات على القوة القانونية للقرارات الصادرة عن مجلس الوزراء؟

وتترجم ممارسة السلطة التنفيذية عمليا بقرارات يتخذها مجلس الوزراء إثر مداولات تتم في جلسات أسبوعية عادة. وقد يكون لبعض هذه القرارات التي يتخذها المجلس استناداً الى سلطته السياسية, طابعاً سياسياً وأمنياً. وقد يكون لها طابعا تنظيمياً باعتبار مجلس الوزراء أعلى سلطة تنظيمية. وقد عيّنت بعض النصوص القانونية هذا المجلس كمرجع للبت ببعض الأمور ذات الطابع

الإداري. وقد تكون القرارات تمهيدية, ما يعني أنها غير نهائية, وغير نافذة بحد ذاتها, ما يتطلب صدور مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية أو قرار صادر عن الوزير لنفاذها. وقد تكون هذه القرارات نهائية لا يكمّلها أي عمل إداري لاحق. فهل تتساوى هذه القرارات لجهة نفاذها ؟ وما هي طبيعة كل منها ؟

في ظل دستور عام ١٩٢٦, إعتبر كل من الفقه والإجتهاد أن قرارات مجلس الوزراء أعمالاً تمهيدية وتحضيرية لا تتمتع بالقوة التنفيذية, ولم يكن مجلس شورى الدولة يقبل النظر بها على إعتبار أنها بالمبدأ هي قرارات إدارية غير نافذة, وبالتالي فهي غير قابلة للطعن وفقاً للمادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة الصادر بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ والتي تنص على أنه لا يجوز الطعن إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة تنفيذية ومن شأنها إلحاق الضرر.

ولكن هذا الإجتهاد اتخذ منحىً جديداً في العام ١٩٩٨ مستنداً في تغيير موقفه الى التعديلات الدستورية التي أدت إلى تغيير الصلاحيات في السلطة التنفيذية.

ونشير إلى أن موضوع القوة القانونية لقرارات مجلس الوزراء كان ولا يزال موضوع نقاش بين النواب والحكومة وتمت إثارته في الصحف وعلى المنابر واختلف حوله الفقهاء, وتباينت الإجتهادات بشأنه.

لذلك, سنتناول في هذا البحث موضوع القوة القانونية لقرارات مجلس الوزراء, الذي يتمحور حول طبيعة قرارات مجلس الوزراء, وحول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء.
وإن الهدف الرئيسي من هذا البحث هو معرفة القرارات القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة, إضافة إلى القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء, ومعرفة المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء, والمواضيع التي تحتاج إلى مرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء, والقرارات التي تحتاج إلزامياً إلى إستشارة مجلس شورى الدولة, ومدى إلتزام مجلس الوزراء بمضمون الإستشارات الإلزامية, وتقديم إقتراحات قانونية لتعزيز الرقابة البرلمانية على قرارات مجلس الوزراء وعلى عمل الحكومة بشكل عام.

ولعل السبب الرئيسي لإختياري هذا الموضوع هو كثرة الإشكاليات المرتبطة به, وتباين رأي مجلس النواب والحكومة ومجلس شورى الدولة حول هذا القرار, وفي ما يلي سنستعرض بعضاً من هذه الإشكاليات:

- تأثير التحالفات السياسية على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء وعلى جدول أعمال جلسات مجلس الوزراء
- أثر التعديلات الدستورية على تكريس الثنائية في السلطة التنفيذية.
- دور رئيس الجمهورية على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء قبل الطائف وبعده.
- دور رئيس مجلس الوزراء على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء قبل الطائف وبعده.
- صلاحية رئيس الحمهورية في طلب إعادة النظر بقرار مجلس الوزراء وفقاً للمادة ٥٦ من الدستور.
- هل أن قرارات مجلس الوزراء نافذة حكماً بطبيعطها ؟
- ماذا لو لم يوقع الوزير على مرسوم كان قد وافق عليه مجلس الوزراء بموجب قرار؟ فهل هذا يعتبر إخلالا بمبدأ التضامن الوزاري وبالموجبات المترتبة عليه؟
- هل يعتبر قرار مجلس الوزراء نافدأ حكماً بعد خمسة عشر يوما في حال شغور سدة الرئاسة دون الحاجة إلى إصدار مرسوم ؟
- هل قرار مجلس الوزراء هو قرار إداري نافذ بذاته أم أنه جزء من محضر جلسات مجلس الوزراء وهو عمل تحضيري بطبيعته؟
- ماذا عن تصحيح الخطأ المادي في قرار مجلس الوزراء, وإشكالية صدور قرار خلافاً لمداولات مجلس الوزراء ذات الطبيعة السرية؟
- متى يكون قرار مجلس الوزراء عملاً تحضيرياً ومتى يكون قراراً إدارياً نافذاً (قابلاً للطعن)؟
- كيف يتم إلغاء قرار مجلس الوزراء أو تعديله قبل وبعد صدور المرسوم؟
- ما هي القرارات التي تعتبر ضمن فئة الأعمال الحكومية السيادية؟
- مدى إلزامية عقد جلسات مجلس الوزراء في المقر الخاص المنصوص عنه في المادة ٦٥ (الفقرة ٥) من الدستور.

وقد تم الإعتماد في هذا البحث على المنهج التحليلي, والمنهج المقارن من خلال مقارنة الصلاحيات لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة قبل الطائف وبعده, كما ومقارنة القوة التنفيذية للقرار قبل الطائف وبعده, معتمدين على النصوص الدستورية والقانونية من جهة وعلى الممارسة العملية في تطبيق هذه النصوص من جهة أخرى.

إضافة إلى التعليل والتحليل المعمق لواقع السلطة التنفيذية بشكل عام, وللقوة القانونية لقرار مجلس الوزراء بشكل خاص[1]

- وفي هذا البحث, محاولة لتحديد ماهية قرارات مجلس الوزراء وآلية إصدارها وأنواعها, والسلطة التي تصدرها, والتغييرات التي طرأت على هذه السلطة, وموقف المشترع والحكومة والإجتهاد والفقه من القوة التنفيذية لهذه القرارات قبل التعديلات الدستورية وبعدها. ومحاولة لتوضيح الغموض وحسم الجدل حول القوة القانونية لقرارات مجلس الوزراء وحول طبيعتها القانونية, والإجابة على جميع الإشكاليات المطروحة حول قرار مجلس الوزراء.

وسنتناول في القسم الأول من هذا البحث الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الوزراء, وفي القسم الثاني سنتناول القوة التنفيذية لقرار مجلس الوزراء قبل التعديلات الدستورية وبعدها.

[1] - صالح طليس, المنهجية في دراسة القانون, الطبعة الأولى, منشورات زين الحقوقية, بيروت ٢٠١٠ , ص ٢٥-٢٦

القسم الأول : الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الوزراء

إن البحث في الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الوزراء, يعتبر من الأبحاث ذات الطبيعة الإدارية من جهة والدستورية من جهة أخرى.

فهو بحث دستوري لأن طبيعة قرارات مجلس الوزراء تحددها الطبيعة الدستورية للسلطة التي تتخذها" أي مجلس الوزراء " وأن التعديلات الدستورية التي حصلت بموجب القانون رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ قد أحدثت تغييراً جزرياً في طبيعة هذه القرارات.

كما أن هذا البحث يتميز بطبيعة إدارية , نظراً إلى آلية إعداده وصياغته, وإصداره, وتبليغه, وهذا ما يتفح الباب للطعن به أمام القضاء الإداري.

لذلك,

سنتناول في الفصل الأول من هذا البحث آلية إعداد قرارات مجلس الوزراء, بحيث تبدأ هذه الآلية من طلب الجهة المعنية عرض الموضوع على مجلس الوزراء وتنتهي بصدور قرار مجلس الوزراء, وهو القرار موضوع بحثنا بكافة حيثياته.

أما في الفصل الثاني سنتناول أثر التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على طبيعة قرارات مجلس الوزراء, وذلك بعد أن أصبح مجلس الوزراء مؤسسة دستورية مستقلة ذات صلاحيات تنفيذية واسعة, وتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات تجعله قادراً على فرض القرار في مجلس الوزراء بعد أن كان وزير أول وزير أول يعينه رئيس الجمهورية ويقيله متى يشاء.

الفصل الأول : ماهية قرار مجلس الوزراء

إن قرار مجلس الوزراء مدار البحث هو القرار الصادر عن مجلس الوزراء, وهو المجلس المنوط به الصلاحيات التنفيذية المركزية في الجمهورية اللبنانية.

وحيث أن الدستور اللبناني نص في المادة ٦٥ منه على أن السلطة الإجرائية تناط بمجلس الوزراء , ولهذا المجلس وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وإتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

فما هي طبيعة هذه القرارات؟ وكيف يتم الإتفاق والتصويت عليها داخل جلسات مجلس الوزراء؟ وما هي آليه إعدادها وصياغتها وإقرارها وتبليغها؟

المبحث الأول : آلية إصدار قرارات مجلس الوزراء

نظم المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ أعمال مجلس الوزراء فنص على آلية التحضير لجلسات مجلس الوزراء لجهة إعداد جدول الأعمال وانعقاد الجلسات واتخاذ القرارات وصولا الى تبليغها ومتابعة تنفيذها.فمن هي الجهات التي تحضر وتعد القرارات وتتابع تنفيذها وما هي المواضيع التي تدرج على جدول أعمال مجلس الوزراء ومن يترأس الجلسات ويديرها وكيف تتخذ القرارات وتبلغ وتنشر ومن يتابع تنفيذها.

المطلب الأول: الوحدات الإدارية المعنية بإعداد قرارات مجلس الوزراء.

إن القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء ليست وليدة الساعة بل تمر بعدة مراحل تبدأ لدى الوزارات والإدارات العامة والمؤسسات العامة , مرورا بالمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء (أو الأمانة العامة لمجلس الوزراء), وصولا الى إنعقاد مجلس الوزراء , صدور مقرراته, صياغتها, تبليغها ومتابعة تنفيذها.

وتلعب الأمانة العامة لمجلس الوزراء دورا أساسيا في هذا المجال .فالإدارات ترسل إليها الملفات التي يجب عرضها على مجلس الوزراء, وهي التي تتولى دراسة هذه الملفات واستكمالها وتعد جدول أعمال مجلس الوزراء و صياغة المقررات وتبليغها ومتابعة تنفيذها.كما ترسل مشاريع المراسيم الى القصر الجمهوري لتوقيعها من قبل رئيس الجمهورية وتتولى نشر مشاريع القوانين والمراسيم والقرارات الواجب نشرها عن طريق إدارتها للجريدة الرسمية.

لذلك, وقبل التطرق الى آلية تحضير قرارات مجلس الوزراء, لا بد من لمحة سريعة عن المديرية العامة لمجلس الوزراء.

نص المرسوم رقم ٢٨٧٠ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦ (تنظيم المديرية العامة لمجلس الوزراء) إن هذه المديرية العامة هي جهاز يعاون الرئاسة في تأدية مهامها. وللمدير العام الصلاحيات التي يمارسها المديرون العامون في الوزارات بمقتضى القوانين والأنظمة .كما أن له,بحكم وظيفته, صفة أمين عام مجلس الوزراء, إذ يتولى تحضير جدول أعمال مجلس الوزراء,ويحضر جلسات مجلس الوزراء, ويسهر على تنفيذ مقرراته .

وتشكل هذه المديرية العامة المصب الرئيسي لجميع القضايا العائدة للوزارات ,الإدارات العامة والمؤسسات العامة التي لا بد من عرضها على مجلس الوزراء. وفيها تدرس هذه القضايا ويتم التدقيق فيها واستكمالها لجهة إستطلاع آراء الجهات المعنية بها وإعداد جداول أعمال مجلس الوزراء و صياغة المقررات وتبليغها ومتابعة تنفيذها.

وتتألف المديرية العامة لمجلس الوزراء من الوحدات الإدارية التالية:

- مصلحة الديوان
- فرع الشؤون الوزارية
- فرع الشؤون القانونية
- فرع الشؤون الفنية
- فرع المراسم والعلاقات العامة
- مصلحة الجريدة الرسمية
- مديرية المحفوظات والوثائق الوطنية

وقد تم إحداث ملاك للمعلوماتية في المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء بموجب المرسوم رقم ٢٢١٦ تاريخ ١٩٩٢/٢/٦

ويتولى فرع الشؤون الوزارية عملية إعداد القرارات الوزارية بمختلف مراحلها .ويتألف هذا الفرع من ثلاث مصالح :

<u>الفرع الأول: مصلحة أعمال مجلس الوزراء</u>[١]

يمكن تشبيه هذه المصلحة بمطبخ مجلس الوزراء, بحيث أن المراقبون في هذه المصلحة يتولون دراسة الملفات التي يطلب الوزراء عرضها على جلسة لمجلس الوزراء, أو تلك التي يرتأي رئيس مجلس الوزراء عرضها على الجلسة. ويعملون على استكمال الملفات لجهة استطلاع آراء الجهات المعنية بشأنها والتدقيق بمدى مراعاة ما تطلبه الإدارات للقوانين والإنظمة المرعية الإجراء. ويضع المراقبون ملخصا لكل ملف يتضمن طلب الوزارة وآراء الإدارات المعنية. وترسل نسخة عن

---

١ - المرسوم رقم ١٠٦١٨ تاريخ ١٩٧٥/٨/٢١ وتعديلاته (ملاك المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء) تضم هذه المصلحة رئيس مصلحة (فئة ثانية) و ٧ مراقبين (فئة ثالثة)

ملخص الملف مرفقة بجدول الأعمال الى رئيس الجمهورية وإلى الوزراء قبل الجلسة ليتسنى لهم الإطلاع على هذه الملفات قبل انعقاد الجلسة, كما تتولى هذه المصلحة تحضير جدول الأعمال وصياغة وتبليغ مقرراته.

الفرع الثاني: مصلحة الشؤون المشتركة مع مجلس النواب

تهتم هذه المصلحة بجميع المعاملات التي ترد من رئاسة مجلس النواب من أسئلة واستجوابات وتوصيات اللجان النيابية واقتراحات قوانين وتجري المراسلات بشأنها وتؤمن التواصل بين مجلس النواب ورئاسة مجلس الوزراء.

الفرع الثالث: مصلحة متابعة تنفيذ القرارات

وهي تتولى متابعة تنفيذ القرارات لا سيما تلك التي يجب تكريسها بمراسيم.

بعد هذه اللمحة السريعة عن الوحدات المعنية بقرارات مجلس الوزراء لدى المديرية العامة لمجلس الوزراء , نستعرض فيما يلي آلية تحضير قرارات مجلس الوزراء لجهة إعداد جدول الأعمال, انعقاد الجلسات, وصياغة القرارات, وتبليغها ومتابعة تنفيذها.

المطلب الثاني : جلسات مجس الوزراء

جلسات مجلس الوزراء هي إجتماعات مجلس الوزراء التي نص الدستور عنها على أنها دورية, وخلال هذه الجلسات تتم المناقشة والمداولة في المواضيع العامة وفي جدول أعمال الجلسة ليتم بعدها إتخاذ القرار المناسب بشأن كل موضوع, لكن كيف تتم الدعوة إلى هذه الجلسات, ومن يوجه هذه الدعوة؟

الفرع الأول : الدعوة

الفقرة الأولى : لجهة موعد الجلسة

إن موضوع الدعوة لجلسة مجلس الوزراء أصبح من الأمور التي تتطلب توافقاً بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهورية على تحديد مكان وموعد الجلسة وذلك وفقاً للصلاحيات الدستورية لكل منهما, حيث تنص المادة ٥٣ من الدستور(الفقرة ١٢) ألى أن رئيس الجمهورية يدعو مجلس

الوزراء إستثنائياً كلما راى ذلك ضروريا بالإتفاق مع رئيس الحكومة, كما تنص المادة ٦٤ (الفقرة ٦) إلى أن رئيس مجلس الوزراء يدعو مجلس الوزراء إلى الإنعقاد, ويضع جدول أعماله, ويطلع رئيس الجمهورية مسبقاً على المواضيع التي يتضمنها الجدول وعلى المواضيع الطارئة التي ستبحث.

من خلال الربط بين هاتين الفقرتين يتبين لنا جلياً أن موضوع الدعوة إلى جلسة لمجلس الوزراء في الظروف العادية هو من صلاحية رئيس مجلس الوزراء وحده, فهو يختار التوقيت المناسب بناءً على تقديره للأوضاع العامة للبلاد, وبناءً على أهمية الملفات الموجودة في المديرية العامة لرئاسة لمجلس الوزراء والتي تتطلب عقد جلسة لمجلس الوزراء, فإن ذلك ينسجم مع جوهر الفقرة السابعة من المادة ٦٤ المذكورة والتي تعطي رئيس مجلس الوزراء صلاحية متابعة أعمال الإدارات والمؤسسات العامة والتنسيق بين الوزراء وإعطاء التوجيهات العامة لضمان حسن سير العمل, مما يجعل من رئيس مجلس الوزراء الشخصية الأقرب إلى المواضيع والمشاكل التي توتجهها الإدارات والوزارات والتي تتطلب عرض الملف على مجلس الوزراء.

أما في الظروف الإستثنائية, فيعود لرئيس الجمهورية الدعوة إلى جلسة لمجلس الوزراء, لكن بالإتفاق مع رئيس الحكومة, لعل الظروف الإستثنائية نفرض أن لا يكون هناك خلاف على الدعوة للجلسة بين رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء, كما أن الدستور أعطى رئيس الجمهورية هذه الصلاحية بوصفه حكماً بين السلطات, وبوصفه قائد القوات المسلحة والمؤتمن على الدستور.

إلا أن التطبيق العملي لموضوع الدعوة لجلسات مجلس الوزراء يظهر أن هناك ما يعرف بالإعتكافات, أي إمتناع رئيس الحكومة عن الدعوة إلى جلسة لمجلس الوزراء بسبب إعتراضه على أمر معين, أو بسبب حرصه على أن لا تكون الجلسة سبباً لخلاف سياسي بين مختلف مكونات الحكومة, وكان آخرها إعتكاف رئيس الحكومة سعد الحريري عن الدعوة إلى جلسة لمجلس الوزراء بعد حادثة قبر شمون- البساتين لمدة تزيد عن الشهر.

الفقرة الثانية: لجهة مكان إنعقاد الجلسة

ينص الدستور اللبناني في المادة ٦٥ (الفقرة الخامسة) على أن مجلس الوزراء ينعقد دوريا في مقر خاص, كما تنص المادة ٦ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ على أنه ينعقد مجلس الوزراء دوريا في مقره الخاص,

وهذا يعني أنه لا يجوز أن يجتمع في مقر آخر, وأن مقر الإجتماعات يجب أن يكون وحيداً ثابتاً, ويعني كذلك ضرورة إيجاد مقر خاص بمجلس الوزراء غير مقر رئيس الجمهورية, أي أن الإجتماع بالتناوب في مكانين مختلفين هو أيضاً مخالف للدستور وللميثاق الجديد[1] .

لأن الوفاق الوطني الذي تم في الطائف قد أقر خلق مؤسسة دستورية جديدة تتجسد فيها السلطة الإجرائية وهي مؤسسة مجلس الوزراء بديلاً عن رئيس الجمهورية وحكومته كما في السابق[٢].

يستخلص مما تقدم أن وجود المقر الخاص لإجتماعات مجلس الوزراء يجعل مؤسسة المجلس المذكور مستقلة عن تأثير رئيس الجمهورية وهذا هو جوهر التعديل في النظام السياسي اللبناني الذي حصل في الطائف.

إن إعتماد مقرين عملياً لإجتماعات مجلس الوزراء تارة في بعبدا أو في بيت الدين وتارة أخرى في السراي الكبير يؤسس لنشوء عرف دستوري مخالف لإرادة المشترع التأسيسي, وهذا ما يجب تلافيه حرصاً على الترسيخ الوحدة الوطنية [٣]

ولذلك, بات من المسلمات وسنداً للأعراف الدستورية القبول بإجتماع مجلس الوزراء خارج بيروت, لأنه عندما يجتمع في بعبدا شتاءً أو في بيت الدين صيفاً فإن مثل هذه الأجتماعات لا يترتب عليها مخالفة دستورية جسيمة إنما تعتبر مخالفة شكلية يغطيها العرف والتوافق السياسي[٤] ولا يمكن التحدث عن الصلاحية المكانية في هذه الحالة لان لمجلس الوزراء الصلاحية المكانية على جميع الأراضي اللبنانية.

[1] - خليل الهندي وأنطوان الناشف, الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده , المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس, ص ٤١٩
[٢] - المرجع السابق ,ص ٤٢٠
[٣] - خليل الهندي, أنطوان الناشف, الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده , المؤسسة الحديثة للكتاب طرابلس , ص ٤٢١

[٤] - أمين عاطف صليبا, شرح أحكام الدستور اللبناني , المؤسة الحديثة للكتاب, لبنان , الطبعة الأولى سنة ٢٠١٢ , ص ٦٢

وتجدر الإشارة إلى أن أهمية إنعقاد مجلس الوزراء في مكان خاص هو للتأكيد على عدم تبعيته لأي رئيس بحيث يتأكد أنه مؤسسة دستورية مستقلة, وبالتالي لا تأثير لأي وجود معنوي على الوزراء[١].

أما من الناحية الإدارية, فإن الدعوة إلى جلسة لمجلس الوزراء يتم عبر كتاب يوقعه الأمين العام للمجلس ويوزع على جميع الوزراء مع تحديد مكان وتاريخ وساعة إنعقاد الجلسة, إضافة إلى جدول أعمال الجلسة وذلك قبل يومين على الأقل من تاريخ إنعقاد الجلسة وفقاً للمادة ٤ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١.

الفرع الثاني: جدول أعمال مجلس الوزراء

نصت المادة الأولى من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١على أن"يتضمن جدول اعمال مجلس الوزراء القضايا والمشاريع والاقتراحات التي تدخل في صلاحيات مجلس الوزراء ." ونصت المادة ٦٤ من الدستور (الفقرة ٦)" إن رئيس مجلس الوزراء هو الذي يضع جدول أعمال مجلس الوزراء" .

تتولى مصلحة أعمال مجلس الوزراء عمليا إعداد جدول الأعمال بناء على توجيهات الأمين العام. وذلك وفقا للآلية التالية: تستلم مصلحة الديوان بريد الأمانة العامة لمجلس الوزراء, وترسل المعاملات التي تحتاج للعرض على مجلس الوزراء الى مصلحة أعمال مجلس الوزراء, فيوزع رئيس المصلحة المعاملات على المراقبين .

إن المعاملات التي تستوجب العرض على مجلس الوزراء ترد من الوزارات أو من الإدارات العامة والمؤسسات العامة المرتبطة برئاسة مجلس الوزراء.

والمؤسسات العامة المرتبطة برئيس مجلس الوزراء هي:المجلس الوطني للبحوث العلمية, مجلس الجنوب, الصندوق الوطني للمهجرين, المؤسسة العامة لترتيب منطقة الضاحية الجنوبية الغربية لمدينة بيروت (أليسار), المؤسسة العامة لتشجيع الإستثمارات(إيدال) مجلس الإنماء والإعمار والمجلس الوطني لشؤون المهجرين, وغيرها من المؤسسات العامة.

---

[١] - محمد فياض مشيك, صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية, , منشورات زين الحقوقية , الطبعة الأولى سنة ٢٠١٨, ص ١٠١

أما الإدارات العامة التابعة لرئيس مجلس الوزراء فهي عديدة منها: ديوان المحاسبة, مجلس الخدمة المدنية, التفتيش المركزي, الهيئة العليا للتأديب, وإدارة الإحصاء المركزي المحاكم الشرعية السنية والجعفرية والمذهبية الدرزية, دار الفتوى,الإفتاء الجعفري,المجلس الإسلامي الشيعي الأعلى, مشيخة عقل الطائفة الدرزية والمديرية العامة لأمن الدولة .

وقد تكون المعاملات الواردة من الوزارات متعلقة بالوزارة المعنية أو بإحدى المؤسسات العامة التابعة لوصايتها.

ووفقا للمادة الثانية من المرسوم رقم ٢٥٥٢تاريخ١/٨/١٩٩٢,على الوزير المختص إعداد ملف كامل يتضمن الأوراق الثبوتية والمستندات المتعلقة بالمعاملة ,وأن يودعه رئاسة مجلس الوزراء على أن يرسل نسخا عن الملف بعدد الوزراء . وإذا لم يعدّ الملف وفقا للأصول ,على الأمين العام لمجلس الوزراء إعادته الى الوزارة المختصة لاستكماله.

لدى ورود الملف الى رئاسة مجلس الوزراء, يتولى المراقبون في مصلحة أعمال مجلس الوزراء دراستها والتدقيق فيها. فإذا كانت غير مستكملة, يعمد المراقب الذي يتولى دراسة الملف الى استكماله أو يعيده الى مصدره لاستكماله.

ويتم استكمال المعاملة بإعداد كتب لاستطلاع آراء الجهات المعنية بموضوع الملف أو حين يفرض القانون أو النظام إستشارة جهة معينة أو موافقتها كاستطلاع آراء بعض أجهزة الرقابة والوزارات المعنية (رأي مجلس الخدمة المدنية بالنسبة لشؤون الموظفين ورأي مجلس شورى الدولة بالنسبة لمشاريع المراسيم التنظيمية ورأي هيئة التشريع والإستشارات بالنسبة لمشاريع القوانين, ورأي وزارة المالية بالنسبة لبعض المواضيع التي ترتب نتائج مالية ...)

وإذا انطوت المعاملة على إشكال قانوني , ويقترح المراقب إرسالها الى فرع الشؤون القانونية في المديرية العامة لرئاسة الوزراء للنظر فيها وإبداء الرأي بشأنها. أما إذا تضمنت شؤونا فنية كالمخططات التوجيهية للمناطق العقارية, فتحال المعاملة الى فرع الشؤون الفنية لإبداء الرأي وإعداد المطالعة الفنية, وعند استكمال الملف, يضع المراقب ملخصا بمضمونه يبين فيه مصدر المعاملة وما يطلبه والأسباب الموجبة لطلبه وآراء الجهات المعنية ويدقق في مدى انطباق الطلب على النصوص القانونية والأنظمة وقرارات مجلس الوزراء السابقة ذات العلاقة وترفع المعاملة مع خلاصتها تسلسليا الى الأمين العام لمجلس الوزراء الذي بدوره يقوم بالتنسيق مع الرئيس وإعلامه

بالملفات الجاهزة للعرض على جلسة مقبلة لمجلس الوزراء, فإذا رأى عرض الملف على مجلس الوزراء, يطلب الى المراقبين المولجين إعداد جدول الأعمال إدراجها في مشروع جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء المقبلة أو يؤجل عرضها الى جلسة لاحقة .

وتدرج المواضيع في جدول الأعمال على شكل بنود ترقم تسلسليا وفق الترتيب التالي: إقتراحات القوانين , مشاريع القوانين , مشاريع المراسيم, ثم المعاملات الواردة من الوزارات والإدارات العامة وحاليا يتم إدراج الملفات المتشابهة في أبواب يتعلق كل منها بموضوع معين كالإتفاقيات, الشؤون الوظيفية والأوضاع الإدارية, شؤون عقارية, قبول هبات, المشاركة في اجتماعات ومؤتمرات في الخارج ...

يرفع مشروع جدول الأعمال تسلسليا الى الأمين العام الذي يبدي ملاحظاته بشأنه بعد إطلاع رئيس مجلس الوزراء عليه, وتقوم مصلحة أعمال مجلس الوزراء بتعديل مشروع الجدول وفق ملاحظات الأمين العام.

عملا بالمادة ٦٤ من الدستور, التي نصت على أن يطلع رئيس مجلس الوزراء رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها جدول أعمال مجلس الوزراء, ترسل نسخة عن مشروع الجدول مع كامل الملفات الى القصر الجمهوري لكي يبدي الرئيس ملاحظاته بشأنها.وبعد ورود هذه الملاحظات الى رئاسة مجلس الوزراء, تعدل مصلحة أعمال مجلس الوزراء مشروع الجدول. بعد ذلك, ترقم بنود مشروع جدول الأعمال نهائيا ويرسل تسلسليا الى الأمين العام للتوقيع عليه. ويتم تصوير نسخاً عنه على عدد الوزراء في الحكومة مع كامل الملفات المعروضة على الجلسة, وتوزع هذه النسخ على رئيس الجمهورية, رئيس مجلس الوزراء,الوزراء, الأمين العام والمدراء العامين ورؤساء الفروع في المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء. ويتولى مركز المعلوماتية في الرئاسة وضع جداول الأعمال وكامل الملفات مع ملخصاتها على أقراص مدمجة (CD) ترسل مع النسخ الورقية مما تتيح للمشاركين في الجلسة الإطلاع على الملفات المدرجة على جدول الأعمال بسهولة.

وعملا بالمادة الرابعة من المرسوم رقم٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ تعرض مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية على الوزراء قبل أسبوع على الأقل من تاريخ مناقشتها, إلا إذا وافق الوزراء على

عدم التقيد بهذه المهلة. ويجب عرض الملفات المتعلقة بسائر المواضيع الأخرى على الوزراء قبل يومين من تاريخ مناقشتها على الأقل.

وقد يحدث أحيانا, أن يطرأ موضوع مهم بعد إرسال نسخ عن جدول الأعمال الى الوزراء لا بد من إدراجه على هذا الجدول . في هذه الحالة, يتم وضع ملحق بجدول الأعمال يتضمن المواضيع الطارئة أو تلك التي يرتأي الأمين العام إدراجها في الملحق.

بعد ٤٨ ساعة من توزيع نسخ عن جدول أعمال مجلس الوزراء, ينعقد المجلس في مقرّه الخاص ويمكن لرئيس الجمهورية وللوزراء عرض موضوع ما من خارج جدول أعمال مجلس الوزراء .فيضيف الأمين العام هذه المواضيع على الجدول أثناء الجلسة ويعطيها رقما تمهيدا لاتخاذ القرار بشأنها.

الفرع الثالث: المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء

إن المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء تعتبرمن المواضيع المهمة التي تؤثر على مالية الدولة, أو على سلطتها, أو على إنتظام العمل في الإدارات أو المؤسسات العامة والبلديات.

بالواقع, لا يمكن حصر المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء نظراً لتشعبها وتنوعهالكن يمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات.

١- المواضيع المحددة صراحة في الدستور
٢- المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء وفقاً للفقرة الأولى من المادة ٦٥ من الدستور
٣- المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء تطبيقاً لقوانين خاصة

الفقرة الأولى: المواضيع المحددة صراحة في الدستور

وقد ورد في عدة مواد من الدستور عبارة بعد موافقة مجلس الوزراء, أي أن الموضوع يتطلب موافقة مجلس الوزراء وهي:

في المادة ٥٢ والتي تنص على أنه يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالإتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء.

في المادة ٥٥ من الدستور عبارة الطلب إلى مجلس الوزراء حل مجلس النواب قبل إنتهاء عهد النيابة فإذا قرر مجلس الوزراء بناءً على ذلك حل المجلس يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحل أي أنه مرسوم يتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء.

في المادة ٥٨ كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً بموافقة مجلس الوزراء أي أن مشاريع القوانين تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء.

في المادة ٨٥ أنه يتخذ رئيس الجمهورية مرسوماً بناءً على قرار صادر عن مجلس الوزراء بفتح إعتمادات إستثنائية أو إضافية أو بنقل إعتمادات في الموازنة.

في المادة ٨٦ التي تنص على أنه إذا لم يبت مجلس النواب في مشروع الموازنة لمجلس الوزراءأن يتخذ قراراً يصدر بناءً عليه عن رئيس الجمهورية مرسوم يجعل بموجبه المشروع بالشكل الذي تقدم به إلى المجلس مرعياً ومعمولا به.

<u>الفقرة الثانية : المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور</u>

لعل أكثر المواد وضوحاً وتحديداً للمواضيع التي يجب عرضها على مجلس الوزراء بموجب الدستور وردت في المادة ٦٥ الفقرة الخامسة وقد حددتها بشكل حصري كما حددت أن هذه المواضيع تحتاج إلى أكثرية ثلثين أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها.

تنص المادة ٦٥ من الدستور على أنه تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهي تكرار حرفي لنص المادة ١٧ من الدستور, وفي ذلك دلالة واضحة على تكريس السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء بموجب التعديل الدستوري الصادر بموجب القانون رقم ١٨ تاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ . وتنص الفقرة الأولى من المادة المذكورة على أنه من صلاحيات مجلس الوزراء وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية وإتخاذ القرارات اللازمة لذلك بموجب هذه المادة يمكن الإعتبار بأن هناك تفويض دستوري يتميز بالمرونة المطلقة لمجلس الوزراء لإتخاذ القرارات اللازمة لوضع السياسة العامة وتطبيقها.

ونشير أيضاً إلى أن المادة ٢ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ تنص على أن يكوّن الوزير المختص في **كل قضية يرى عرضها** على مجلس الوزراء ملفاً كاملاً يعزز بالأوراق الثبوتية والمستندات ذات العلاقة بالقضية يودعه رئاسة مجلس الوزراء,

ونؤكد أن هذه المادة جاءت لتعطي مجلس الوزراء بشكل عام والوزير بشكل خاص, صلاحية لعرض الموضوع الذي يرى عرضه ضرورة لتنفيذه, أو أنه يرى أن موضوعه يندرج ضمن السياسة العامة للدولة التي تنص عليها الفقرة الأولى من المادة ٦٥ من الدستور.

نظراً لإتساع مفهوم السياسة العامة للدولة في جميع المجالات هي تطبيقاً للفقرة الأولى من المادة ٦٥ من الدستور

يعتبر البعض أن الكثير من المواضيع التي كانت تتطلب قراراً من الوزير قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أصبحت تتطلب قراراً من مجلس الوزراء, وإن لم يصدر بذلك نصاً صريحاً, ففي حال عدم وجود نص خاص يحصر المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء من قبل كل وزير تصبح الأمور العامة في كافة المجالات من إختصاص مجلس الوزراء, لذلك جرت العادة على عرض بعض المواضيع على مجلس الوزراء لتأمين ما يعرف بتغطية لقرار الوزير الذي قد يلقى إعتراضاً شعبياً أو سياسياً في حال إتخاذ الوزير للقرار بشكل منفرد على الرغم من سماح القانون له بذلك.

ويعتبر أوضح مثال على ذلك, موضوع سعر ربطة الخبر, الذي نص القانون على أن يحدد سعر ربطة الخبر بقرار صادر عن وزير الإقتصاد, إلا أنه نظراً إلى طبيعة الموضوع المعيشية, وحيث أن الخبر يعتبر المادة الغذائية الأساسية لمعظم اللبنانيين, فقد جرت العادة أن يقوم وزير الإقتصاد بعرض موضوع تسعير ربطة الخبر على مجلس الوزراء لتأمين الغطاء السياسي والإقتصادي لقراره, وكي لا يتحمل تبعات القرار الذي يخص جميع اللبنانيين بشكل منفرد.

الفقرة الثالثة : المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء تطبيقاً لقوانين خاصة

إن المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء تطبيقاً لقوانين خاصة لا يمكن حصرها بسهولة نظراً لكثرة تلك القوانين, فبعض المواضيع يتطلب بموجب القانون فقط قراراً من مجلس الوزراء والبعض الآخر يتطلب مرسوما بعد موافقة مجلس الوزراء , ففي هذه الحالة يجب أن يصدر قراراً عن مجلس الوزراء أولاً, ثم بعد ذلك يصدر المرسوم إستناداً إلى القرار, والجدير ذكره أن هناك بعض المواضيع تحتاج إلى قرار من مجلس الوزراء أو إلى قرار من الوزير المختص بحسب قيمة موضوع القرار, مثال على ذلك ما نص عليه القانون رقم ١٤٤ تاريخ٢٠١٩/٧/٣١ – موازنة العام ٢٠١٩ لجهة عرض الهبات التي تفوق قيمتها ٥٠٠ مليون ليرة على مجلس الوزراء, حيث ينص القانون على أن تقبل الهبات المقدمة إلى مختلف الإدارات والمؤسسات العامة والبلديات التي تفوق قيمتها ٥٠٠ مليون ليرة بمرسوم يتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء مثلاً القرار رقم ٧ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١٠ (ملحق) الذي ينص على قبول هبة قبول هبة بقيمة مليون دولار مقدمة من جمهورية الصين الشعبية إلى المديرية العامة للدفاع المدني لتنفيذ عمليات البحث والإنقاذ وعلاج الجرى ومساعدة المتضررين من حادث تفجير مرفأ بيروت, أما الهبات التي تبلغ قيمتها التقديرية أقل من ٥٠٠ مليون ليرة فإنها تقبل بموجب قرار صادر عن الوزير المختص.

ويمكن ذكر بعض الأمثلة على ذلك :

١- المادة ٩٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٢ المتعلق بقانون الموظفين التي تنص على "في حال حصول خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة الختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الإشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه"[١]ويكون قرار مجلس الوزراء ملزماً لطرفي النزاع
٢- المادة ١٥٧من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٧ "يتولى مجلس الوزراء سلطة تقرير عقد الإتفاقيات بالتراضي فيما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال".
٣- المادة ١٤٧ من الفقرة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية التي أشارت بأنه يمكن عقد الصفقات بطريقة التراضي إذا قرر مجلس الوزراء ذلك"[٢].

---

[١] - م.ش.د. قرار رقم ٥٩٤ تاريخ ٣ أيار ١٩٦٦ , رمضان/ الدولة م.ق.إ ١٩٦٦ , ص ١٤٧ .

[٢]- يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، (تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية) مكتبة الحلبي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٩٤، ص ٥١.

٤- كذلك نصت المادة ٣٧ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٨ المتعلق بديوان المحاسبة "يبت مجلس الوزراء المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة وعند مخالفته رأي وزير المالية أو رأي الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات"[١]. وفي كل هذه الحالات لا تحتاج قرارات مجلس الوزراء لأن تتخذ شكل المرسوم أو القرار لكي تعتبر نافذةً بل تعتبر نافذة حكماً بقوة القانون الخاص الذي لحظها.

٥- وتنص المادة ١٢ من المرسوم الإشتراعي ١٩٥٩/١٢٣ المتعلق بوزارة المال – إدارة الجمارك على أن تؤخذ مقررات المجلس الأعلى للجمارك بالإجماع وفي حال الخلاف ترفع القضية المختلف عليها إلى وزير المالية الذي يعرضها على مجلس الوزراء للبت فيها بصورة نهائية .

٦- كما نص القانون رقم ٤٤٠ الصادر ٢٠٠٢/٨/١ على أن البند التحكيمي أو اتفاق التحكيم لا يكون نافذاً في "العقود الإدارية" إلا بعد إجازته بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء لاقتراح الوزير المختص.

كما أن هناك ثمة نصوص خاصة تفرض اتخاذ مراسيم خاصة بشأنها بعد موافقة مجلس الوزراء,

ونعرض على سبيل المثال بعضاً من هذه المواضيع :

١- المواضيع التي تندرج ضمن إطار حق الحكومة بالتشريع في الحقل الجمركي أي تطبيقاً للقانون رقم ٩٣ تاريخ ٢٠١٨/١٠/١٠ (منح الحكومة حق التشريع في الحقل الجمركي), مثلا القرار رقم ٥ تاريخ ٢٠٢٠/٤/٢ (ملحق), والذي ينص على الموافقة على مشروع مرسوم يرمي إلى إعفاء إستيراد المعدات الطبية والإستشفائية والمخبرية المنحصر إستعمالها بالوقاية من فيروس كورونا ومعالجة حالات الإصابة به من الرسوم الجمركية ومن رسم الإستهلاك الداخلي والرسم المقطوع البالغ ٣٪

٢- المواضيع التي يتم إحالتها على المجلس العدلي, حيث ينص القانون رقم ٣٢٨ تاريخ ٢٠٠١/٨/٢ لا سيما المادة ٣٥٥ وما يليها على أن الجرائم التي تهدد أمن الدولة تعتبر من إختصاص المجلس العدلي, وتتم إحالة الموضوع على المجلس العدلي بمرسوم يتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء, مثال على ذلك القرار رقم ٣ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١٠ (ملحق) والمتعلق بمشروع مرسوم يرمي إلى إحالة جريمة إنفجار مرفأ بيروت على المجلس العدلي.

---

[١]- يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص ٥١.

٣- المواضيع التي تندرج ضمن إطار إعطاء سلفة خزينة إلى إحدى المؤسسات العامة, حيث تنص المادة ٢٠٥ من قانون المحاسبة العمومية الصادر بالمرسوم رقم ١٤٩٦٩ تاريخ ١٩٦٣/١٢/٣٠ على أن سلفات الخزينة تعطى بناءً على إقتراح وزير المالية وطلب الإدارات المختصة , وفي حالات إستثنائية طارئة ينكم إعطاء سلفات الخزينة بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء, مثال على ذلك القرار رقم ٦ تاريخ ٢٠٢٠/٧/٢١ المتعلق بمشروع مرسوم يرمي إلى إعطاء مصلحة إستثمار مرفأ طرابلس سلفة خزينة لتسديد دفعة من قرض تطوير وتوسيع مرفأ طرابلس المترتب لصالح البنك الأوروبي للتثمير (ملحق)

الفرع الرابع : مداولات مجلس الوزراء وسرية المناقشات

ينص المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ على مداولات مجلس الوزراء , وتعتبر المداولات المرحلة الأخيرة للقرار قبل إتخاذه بشكل رسمي داخل جلسة مجلس الوزراء, ولقد وضع هذا المرسوم إطاراً عاماً لمداولات بحيث أعطى الأولوية في المناقشات للأوضاع العامة وقضايا الساعة, ثم للأمور الطارئة وهي الأمور المستجدة والغير مدرجة على جدول الأعمال, ومن بعدها تبدأ المداولات بالقضايا المدرجة على دول إعمال الجلسة.

والجدير ذكره أن المداولات قد تأخذ الحيَز الأكبر من وقت الجلسة وأكثر من ذلك وقد حدثت مراراً وتكرارا أن لا يتناول المجلس المواضيع المدرجة على جدول الأعمال بسبب الوقت الذي تأخذه المداولات عندما يكون هناك قضايا وطنية أساسية فيتم تأجيل البحث بجدول الأعمال إلى جلسة لاحقة وتكون الجلسة للمداولات فقط, وقد يتخذ قراراً بعد الإنتهاء من المداولات في حال كان هناك توافقاً حول القضية المطروحة.

وكذلك قد تكون المداولات سبباً لخلاف سياسي كبير بين مكونات الحكومة قد يتسبب بسقوط الحكومة في بعض الأحيان. والمداولات تتخذ عادة طابعاً سياسياً بشكل عام نظراً لطريقة تشكيل الحكومة في ظل النظام الطائفي السائد, فكل مكون من مكونات الحكومة ينظر إلى القضية المطروحة للمداولات من زاوية طائفية, حزبية, وسياسية.

وبعد الأنتهاء من المداولات يتخذ مجلس الوزراء قراره في الموضوع وفقاً لأحكام الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور [١] والمادة ١٠ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ [٢] والتي تحدد النصاب القانوني المطلوب لإنعقاد الجلسة, أي أكثرية ثلثي أعضاء مجلس الوزراء والأكثرية المطلوبة لإتخاذ القرار, بحيث تعتبر أن قرار مجلس الوزراء يجب أن يتخذ بالتوافق, وفي حال تعذر التوافق فبالتصويت, لكن الجدير ذكره أن المادة المذكورة من الدستور قد حددت بعض المواضيع التي تعتبر أساسية وذكرت أن القرار بشأن هذه المواضيع يحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها.

ما يعني أن ما خلا هذه المواضيع المحددة حصراً إن عملية إتخاذ القرار بالتصويت في مجلس الوزراء يحتاج إلى أصوات أكثرية الوزراء الحاضرين بعد توافر النصاب(المادتين ١٥ و ١٦ من المرسوم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١) [٣] .

<u>سرية المناقشات:</u>

ينص الدستور اللبناني في المادة ٣٥ على أنه للمجلس النيابي أن يجتمع في جلسة سرية بناء على طلب الحكومة, كما ينص المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ في المادة ٤ منه على أن مداولات ومناقشات مجلس الوزراء تعتبر سرية ولا يجوز نشرها أو الإعلان عنها, وتنص المادة ٩ منه [٤] على أن مناقشات مجلس الوزراء سرية وحدد الأشخاص الذين يمكن لهم أن يحضروا الجلسة.

كما ينص المرسوم المذكور في المادة ١١ منه على أن يوضع محضر خطي يلخص الوقائع والمداولات والقرارات والتحفظات وتتلى منه المقررات فقط في نهاية الجلسة, وهذا يعني أن الوقائع

---

١ - الدستور اللبناني , "المادة ٦٥ , الفقرة الخامسة "

٢ - المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ ,المادة ١٠

٣ - المادة ١٥ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١, " تتخذ قرارات المجلس توافقياً وإلا فبالتصويت العلني برفع الأيدي أو بالمناداة بالأسماء"

- المادة ١٦ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ , " يعتبر المشروع المطروح على التصويت مقترناً بموافقة مجلس الوزراء في حال موافقة أكثرية الوزراء الحاضرين وذلك مع مراعاة أحكام الفقرة ٥ من المادة ٦٥ من الدستور التي تطلب أكثرية ثلثي عدد أعضاء مجلس الوزراء للموافقة على المواضيع الأساسية المحددة حصراً في الفقرة المذكورة"

٤ - المادة ٩ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ "مع مراعاة أحكام المادة ١٠ من هذا المرسوم تكون مناقشات مجلس الوزراء سرية ولا يحضرها سوى رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء والأمين العام ومن يساعده ويمكن لمدير عام رئاسة الجمهورية أن يحضر الجلسة كما يمكن إستدعاء من تقضي الضرورة الإستماع إليهم في الجلسة"

والمداولات والتحفظات لا تتلى في نهاية الجلسة أي أنها تبقى سريَة, لكن ماذا لو وقع هناك خلاف داخل الجلسة على سرية موضوع ما؟

في الواقع, نص المادة ١٧ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ إعتبار موضوعاً ما من المواضيع السرية, بحيث تنص على أن مجلس الوزراء يعتبر الموضوع سرياً بموجب قرار, واعتبرت هذه المادة أن إعطاء الطابع السري هو فقط لضمان تنفيذ القرار, كما أن الأكثرية المطلوبة لإعتبار الموضوع سري هي نفسها الأكثرية المطلوبة دستورياً لإقراره, فأذا كان الموضوع المطلوب إعتباره سرياً من المواضيع المحددة حصراً في الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور فنكون بحاجة إلى أصوات أكثرية ثلثي أعضاء الحكومة وفقاً لمرسوم تشكيلها, وما عدا ذلك, يمكن إعتبار الموضوع سري بأكثرية نصف الوزراء الحاضرين, والجدير ذكره أن القرار بإعتبار موعاً ما سرياً لا يصدر بموجبه قراراً عن مجلس الوزراء ل يبقى قراراً ضمنيا يدوَن في المحتضع السرية لمناقشات مجلس الوزراء.

وحيث أن المادة ١٩ من المرسوم المذكور تنص على أنَ رئيس مجلس الوزراء هو الناطق الرسمي بإسم مجلس الوزراء وله أن يفوض من يشاء لإعطاء المعلومات الرسمية عن الجلسة وعن المواضيع والمداولات الهامة التي بحثها المجلس, فقد جرت العادة أن يتلو الأمين العام لمجلس الوزراء مرسوم إعلان تشكيل الحكومة وأن يتلو وزير الإعلام مقررات جلسات مجلس الوزراء.

إلاَ أنَ الإشكالية الكبرى هي ليست في إعتبار الموضوع سري أم لا, بل في صدور قرار لمجلس الوزراء خلافاً للمداولات التي جرت أثناء المتاقشة بالقرار.

في الواقع, هنا تكمن أهمية محاضر الجلسات وضرورة توقيع جميع الحاضرين على المحاضر, حينها يمكن العودة للمحاضر, إلا أن المادة ١١ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ تنص على أن محاضر جلسات مجلس الوزراء توقَع من الأمين العام لمجلس الوزراء ومن رئيس مجلس الوزراء, وهذا يعني أن محضر جلسة مجلس الوزراء لا يكون موقعا من جميع الوزراء الحاضرين للموافقة على ما تم تدوينه في محضر الجلسة.

وحيث أن المحضر هو ليس قراراً إدارياً نافذاً [1](المادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة) أي أنه يعتبر عملا تحضيرياً غير قابل للطعن, وفي ظل غياب آلية لإعادة النظر بمحضر مجلس الوزراء يمكن للوزير أو للوزراء المعترضين على القرار طلب إعادة عرض الوضوع على جلسة مجلس الوزراء لإتخاذ القرار المناسب بشأنه, أو الطلب إلى رئيس الجمهورية أن يطلب إعادة النظر بالقرار وفقاً لصلاحياته الدستورية (المادة ٥٦ من الدستور)

المبحث الثاني: صياغة قرارات مجلس الوزراء وتبليغها

تعتبر صياغة قرار مجلس الوزراء من أكثر الأمور تعقيدا نظراً للتجاذبات التي تحيط بالمناقشات والمداولات إثناء عملية إقراره,

كما يعتبر التبليغ أو الحصول على قرار مجلس الوزراء من الأمور الجدلية التي تحول دون الطعن به أمام مجلس شورى الدولة.

لذلك سنتناول في هذا المبحث إشكاليات صياغة القرار وإشكاليات التبليغ.

المطلب الأول: صياغة قرارات مجلس الوزراء

إن عملية صياغة قرارات مجلس الوزراء تعتبر من الأمور التي تحتاج إلى دقة في العمل نظراً إلى أهمية وحساسية المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء .

وعليه, يجب أن تكون الصياغة سليمة كما يجب إستعمال المصطلحات القانونية المناسبة,

تنص المادة ٢٠ من المرسوم الإشتراعي رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ على أن الأمانة العامة لمجلس الوزراء تضع محاضر إفرادية بالقرارات التي إتخذها المجلس في مختلف القضايا والمواضيع وذلك في خلال مهلة لا تتجاوز خمسة أيام من تاريخ إتخاذ القرار, وإذا حصل تأخير في الصياغة لإلتباس ما فيقتضي مراجعة رئيس مجلس الوزراء وعند الإقتضاء مجلس الوزراء في الجلسة التالية.

---

[1] ـ المادة ١٠٥ من المرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٩٧٥/٦/١٤ نظام مجلس شورى الدولة تنص على " لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرار إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر ..."

كل ذلك دلالات على أن قرارات مجلس الوزراء تتخذ بالتوافق, والتوافق ضروري لتنفيذ القرار, فمراجعة رئيس مجلس الوزراء وعند الإقتضاء مراجعة مجلس الوزراء هو فقط للتأكد من أن صياغة القرار متطابقة وما تمَ الإتفاق عليه خلال المناقشات في الجلسة.

والجدير ذكره, أن المادة ٢١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١

تذكر شكليات القرار بحيث أن كل قرار لمجلس الوزراء يتضمن رقم المحضر الخاص ورقم القرار والسنة كما يذكَر بالتحديد في متن القرار مكان إنعقاد الجلسة وتاريخ إنعقادها باليوم والشهر والسنة والجهات التي يبلغ إليها.

وإن قرار مجلس الوزراء غالبا ما يكون الموافقة عل المشروع المطروح, أو عدم الموافقة, أو تأجيل البحث إلى جلسة لاحقة, أو إستشارة جهة قانونية أو فنية معينة, كإستشارة مجلس شورى الدولة او هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل أو مجلس الخدمة المدنية في ما يتعلق بأمور الموظفين, أو وزارة المالية في ما يرتب أعباء مالية على الدولة, أو تشكيل لجنة وزارية لدراسة الموضوع ورفع تقرير إلى مجلس الوزراء خلال مهلة معينة.

<u>الفرع الأول : التوقيع على القرار:</u>

تنص المادة ١١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ [١]

على أن محضر جلسة مجلس الوزراء يقترن بتوقيع رئيس مجلس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء علماً أن المحضر يتضمن الوقائع, المداولات, التحفظات, والقرارات.

إلا أن المادة ٢٣ من المرسوم الإشتراعي رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ [٢] تنص على أن يوقع الأمين العام لمجلس الوزراء على قرارات مجلس الوزراء, والجدير ذكره أن شكل القرار لم يتغير بعد إتفاق الطائف أي أن عبارة من محضر جلسة مجلس الوزراء لا تزال موجودة على الرغم من التغيير الكبير الذي طرأ على مؤسسة مجلس الوزراء وعلى القوة التنفيذية لهذا القرار.

---

[١] - المادة ١١ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ " يوضع محضر خطي يلخص الوقائع والمداولات والقرارات والتحفظات وتتلى منه المقررات فقط في نهاية الجلسة وتقترن بتوقيع رئيس مجلس الوزراء وأمين عام مجلس الوزراء".

[٢] - المادة ٢٣ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ " تبادر الوحدات المختصة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء إلى إبلاغ رئاسة الجمهورية نسخاً عن كافة المحاضر الإفرادية لقرارات مجلس الوزراء وإلى إبلاغ هذه القرارات إلى الوزراء وإلى الوزارات والجهات المعنية بها وذلك فور توقيعها من الأمين العام على أن يتم ذلك في مهلة عشرة أيام من تاريخ إتخاذ القرار".

كما أنه لرئيس مجلس الوزراء أن يوقع على قرارات مجلس الوزراء على إعتبار أنها جزء من المحضر الذي يشمل الوقائع والمداولات والقرارات والتحفظات وفقاً للمادة ١٤ المذكورة آنفاً, فعند شغور مركز أمين عام مجلس الوزراء بعد إحالة الأستاذ فؤاد فليفل على التقاعد قام الرئيس سعد الدين الحريري بالتوقيع على قرارات جلسة مجلس الوزراء تاريخ ٢٠١٩/٣/٧ .

حيث أن قرارات مجلس الوزرات تتخذ بالتوافق وإلا بالتصويت, فهل يعني هذا أن قرارات مجلس الوزرات التي تتخذ بالتوافق أو بالتصويت أن رئيس الحكومة والوزرء سيلتزمون بتنفيذ القرار؟ وما هو مدى إلزامية هذا القرار؟ علماً ان لرئيس الجمهورية الحق بالطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر بقرار صادر عن مجلس الوزراء وذلك وفقاً للمادة ٥٦ من الدستور.

<u>الفرع الثاني: مهل التوقيع على القرار</u>

لقد ذكرنا آنفاً أن الأمين العام لمجلس الوزراء أو رئيس مجلس الوزراء هما المخولان قانوناً التوقيع على قرار مجلس الوزراء, لكن ماذا لو تم التوافق على قرار في جلسة مجلس الوزراء إلا أن القرار لم يصدر, فهل من مهلة زمنية لرئيس الحكومة مماثلة للمهلة المعطاة لرئيس الجمهورية لإعتبار القرار نافذ حكماًوفقاً للمادة ٥٦ من الدستور؟

في الواقع لقد أثير هذا الموضوع بسبب السجال الذي دار حول مشروع الزواج المدني, عندما طرح الرئيس الياس الهراوي مشروع القانون المذكور من خارج جدول أعمال جلسة مجلس الوزراء المنعقدة في ١٩٩٨/٣/١٨ وتم التصويت عليه بغالبية الثلثين في مجلس الوزراء (المادة ٦٥ من الدستور) , إلا أن الرئيس رفيق الحريري إعترض على المشروع لسببين , السبب الأول هو أن المشروع المعروض لا يعتبر من الأمور الطارئة كي يعرض من خارج جدول الأعمال, والسبب الثاني هو أن المضوع قد يحدث إنشقاقاً داخل مجلس الوزراء وخارجه.

في الواقع, لا يمكن تفسير وحصر الأمور الطارئة الواردة في الفقرة ١١ من المادة ٥٣ من الدستور والتي إستند إليها رئيس الجمهورية لعرض الموضوع من خارج جدول الأعمال,

ويرى الدكتور زهير شكر أن الأصول تفرض حصر الأمور الطارئة بالأمور الهامة والخطيرة والتي لا تحتمل التأخير , ولقد تم التوافق على حصر الأمور الطارئة بنطاق ضيق ومحدود[١] .

لذلك , تطور السجال إلى حد طالب رئيس الجمهورية بتعديل الدستور لتصحيح الخلل من حيث عدم مساواة الدستور بين رئيس الجممهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء, وطالب الهراوي

[١] - زهير شكر, الوسيط في القانون الدستوري , الجزء الثاني, لا دار نشر , ص ٥٣

حينها بتعديل الدستور لجهة تحديد مهلة أيضاً لرئيس الحكومة الذي لا يوجد في الدستور أي نص يحدد له مهلة زمنية حتى يوقع القرارات أو المراسيم التطبيقية[١].

ويقول الدكتور حسن الرفاعي أن المهلة التي أعطيت لرئيس الجمهورية هي لمصلحته، وليس العكس، لأنه بات صاحب قرار ينقض أي قرار يتخذه مجلس الوزراء أو مجلس النواب. وهذا الفيتو، وإن لم يكن نهائيا ، فهو مع أنه مؤقت .

لكنه يتمتع بمفعول وقف تنفيذ القرار أو القانون، وهذا بحد ذاته يشكل تجاوزا غير مبررلمضمون وطبيعة أي قرار أو قانون، باعتبار أن له مفعوله الآني والمباشر.

ويضيف الرفاعي: « أن القرار له صفة حازمة. ولا يحق لأحد وقفه إلا بقرار أو بقانون مناقض. وبالتالي فإن جميع المسؤولين من رئيس الجمهورية ورئيس

الحكومة والوزراء، ملزمون بالعمل على تنفيذه فورا. وإذا حصل أن تأخر وزير أو رئيس الحكومة. فإن هناك مجالات واسعة لمعاقبتهم. والمادة (٧٠) من الدستور المتعلقة بمخالفة هؤلاء المهام الوظيفية تتيح إسقاطهم من عضوية الحكومة. وإذا تأخر رئيس الجمهورية في تنفيذ قرار الحكومة. فإنه يحال وفقا للمادة (٦٠) من الدستور ويشير الرفاعي الى أنه ضد تحديد هذه المهلة للوزير أيضا، لأنه في حال خالف أحد أعضاء الحكومة قرار مجلس الوزراء، يمكن الرئيس الجمهورية أن يبعث برسالة إلى مجلس النواب يشير فيها إلى أن أحد الوزراء يخالف قرار الحكومة ولا يوقع على المرسوم ويمنع تنفيذه. وبالتالي يدعو رئيس الجمهورية المجلس النيابي إلى لعب دوره، أي الى استجواب الوزير وطرح الثقة به. وهذه الرسالة كافية معنويا إجابة الوزير مباشرة.[2]

ونشير إلى أن مرسوم تنظيم أعمال مجلس الوزراء لم يضع ضوابط لإستنسابية السلطة في إطار عملها , بل جاء ليعزز الشخصانية الفردية على حساب التنظيم لمؤسسة مجلس الوزراء وآلية عملها , مما أضعف مؤسسة مجلس الوزراء على صعيد الممارسة السياسية[٣] ما إستدعى تعديل مرسوم " تنظيم أعمال مجلس الوزراء" بالمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ بحيث تمّت إضافة فقرة إلى المادة ٢٨ من المرسوم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ فرضت على الوزراء المختصين الإلتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء.[٤]

---

[١] - الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده, مرجع سابق, ص ١٩٦

[2] - الدستور اللناني قبل الطائف وبعده, مرجع سابق, ص ١٩٨

[٣] - محمد فياض مشيك, صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية ,الطبعة الأولى ٢٠١٨, منشورات زين الحقوقية , بيروت, ص ١٧١

[٤] المرجع السابق, ص ١٧١

الفرع الثالث: مدى دستورية عدم توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المختص على مشروع مرسوم تم إقراره في مجلس الوزراء [1]

لا بد من الإشارة أولا إلى أن توقيع الوزير المختص أو رئيس الحكومة مرسوماً ليس مجرد أمر شكلي بل هو إجراء جوهري لتكوين المرسوم الصادر, بحيث أن المرسوم الذي لا يحمل توقيع الوزير المختص أو رئيس الحكومة يكون قابلا للإبطال أمام مجلس شورى الدولة[٢].
ولكن الدستور لم يحدد مهلة للوزير المختص أو لرئيس مجلس الوزراء لتوقيع المرسوم كما حدد لرئيس الجمهورية في المادة ٥٦ منه.

وهذا ما كان موضوع شكوى مزمنة من رئيس الجمهورية وسببا من أسباب دعوته لتعديل الدستور.

وقد إعتبر نقولا ناصيف «إن رئيس الحكومة ملزم توقيع المرسوم وذلك في صلب قبوله برئاسة الحكومة، كون عدم تقييده بمهلة محددة للتوقيع لا يعني في المقابل تخويله الامتناع عن ذلك التوقيع بحجة رفضه نتائج تصويت مجلس الوزراء على مشروع قانون أو مشروع مرسوم أو قرار تماما كالصلاحيات الدستورية المماثلة الممنوحة لرئيس الجمهورية التي توجب توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص من دون أن يكون في وسع أي منهما دستورية الامتناع عن التوقيع [3]

أما لجهة توقيع الوزير المختص عل مراسيم بعد موافقة مجلس الوزراء, فإن الإشكالية الكبرى تكمن في تحديد الوزير المختص , وهل أن وزير المالية مختص في كل المراسيم التي ترتب تبعات مالية على الدولة؟

في الواقع إن وزارة المال هي الوزارة الوحيدة التي تتولى إدارة الأموال العمومية وحفظها (المادة الأولى من المرسوم ٢٨٦٨ تاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦). وفي سبيل تأدية هذه المهمة، فرض قانون المحاسبة العمومية أن يكون لها مراقب مالي في كلّ وزارة (المادة ٦٤)، وهي تشرف على إعداد موازنة كل الوزارات (المادة ١٣ وما يليها) وتنفيذها وتتولى إصدار حوالات الصرف لكل الوزارات بواسطة رئيس مصلحة الصرفيات (المادة ٧٩)، ومن خلال هذه المهمة تحدد اختصاص وزارة المال بكل ما يتصل بالشؤون المالية، ما أثار الإشكالية حول تفسير معنى الشؤون المالية التي تجعل من

1 - عصام إسماعيل, جريدة الإخبار, ٢٨ كانون الثاني ٢٠١٨
٢ - م.ش.د. قرار رقم ٩٣/١٤-٩٤ تاريخ ١٩٩٣/١١/١٨ الذي ورد فيه " فتوقيع الوزير المختص المرسوم ليس أمراً شكلياً لازماً فحسب بل هو من المقومات الجوهرية لتكوين المرسوم الصادر, وعلى هذا فإن خلو مرسوم ما من توقيع الوزير المختص يجعل من المرسوم عملاً إدارياً باطلاً.
3 - جريدة النهار, تاريخ ١٩٩٨/٨/٣١, ص ١٣

وزير المال الوزير المختص بحسب المادة ٥٤ من الدستور التي تنصّ على أن: «مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها رئيس الحكومة والوزير أو الوزراء المختصّون..»، وهذا ما استدعى استعراض الموقف التشريعي والاجتهادي من هذه المسألة.

الفقرة الأولى : موقف مجلس النواب

كان مجلس النواب حاسماً في حفظ صلاحية وزير المال بالتوقيع على مراسيم إحالة مشاريع القوانين التي ينجم عنها مفاعيل مالية، بحيث لا يتردد بردّ أي مشروع قانون تترتبّ عنه مفاعيل مالية ولا يكون موقعاً عليه من وزير المال، ونذكر كأمثلة فقط ما حصل في جلسة مجلس النواب تاريخ ٢٠٠١/٣/٢٠، حيث ردّ المجلس مشروع القانون الوارد بالمرسوم الرقم ٤٧٨٥ الرامي الى الإجازة للحكومة إبرام الاتفاقية المسماة «اتفاق للتبادل التجاري والتعاون الاقتصادي والفني بين حكومة الجمهورية اللبنانية وحكومة دولة قطر»، وكان سبب الرد هو عدم توقيع وزير المال على هذا المرسوم. وفي جلسة ١٩٩٩/٢/١٠ أدلى النائب بطرس حرب بالآتي: «في إطار السعي لاحترام أحكام الدستور بصورة مطلقة، أؤيد ما جاء على لسان الرئيس الحسيني من أن هذا الشكل من المراسيم غير الموقعة من الوزراء المختصين يشكل مخالفة دستورية. ونأمل من الحكومة الكريمة في إطار تسوية وتصحيح المسار الدستوري في البلاد ألا تقع في هذا الخطأ مجدداً في المستقبل». فأدلى دولة الرئيس سليم الحص، بأنه «في الموضوع الذي أثاره الرئيس الحسيني في الموضوع الدستوري، معه حق في ما قاله بأن يقترن المرسوم بتوقيع الوزير المختص، لكن هذه المشاريع قديمة ولم تضعها حكومتنا». فكرر الرئيس حسين الحسيني أنه لا يستطيع أن يصوّت على مشروع مخالف للدستور، وإلا تكون سابقة خطيرة...

وفي جلسة ١٩٩٨/٣/٤ ردّ المجلس مشروع قانون وارد بالمرسوم الرقم ١٠٩٤٤ الرامى الى إبرام بروتوكول تعاون بين لبنان ورومانيا بشأن التعاون في حقل الأشغال، لأن هذا المشروع ينشأ عنه أعباء مالية ومترتبات مالية ولا يوجد إمضاء وزير المال.

من خلال هذه المناقشات في مجلس النواب، يمكن أن نستخلص أن مجرد ترتّب مفاعيل مالية عن مشروع ما، فإن المرسوم الذي يقرّ هذا المشروع يجب أن يوقّعه وزير المال.

الفقرة الثانية: موقف مجلس شورى الدولة

تسنى لمجلس شورى الدولة أن نظر في مشروعية مراسيم جاءت خالية من توقيع وزير المال، بعدما أثار الطاعنون مسألة غياب توقيعه، ونعرض هذه الاجتهاد لنبني عليه موقفاً:

١- في مسألة توقيع وزير المال على مرسوم استملاك: قضى مجلس شورى الدولة بأن مؤسسة كهرباء لبنان تستطيع أن تستملك لمصلحتها وأن الوزير المختص للتوقيع على مراسيم الاستملاك هو وزير الوصاية أي وزير الموارد المائية والكهربائية. وحيث إن المرسوم المطعون فيه والموقّع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ووزير الوصاية بالنسبة إلى الاستملاكات العائدة لمؤسسة كهرباء لبنان يكون صحيحاً، وبالتالي لا داعي لتوقيع وزير المال على هذا النوع من المراسيم (م. ش. قرار رقم ٢٠٠٣/٥٣-٢٠٠٤ تاريخ ٢٠٠٣/١٠/١٤ ـ الجمعية التعاونية العائلية السكنية/ الدولة).

٢- في مسألة توقيع وزير المال على مراسيم تصديق التصاميم وأنظمة المدن والقرى: قضى المجلس بأن هذا المرسوم يصدر بناءً على اقتراح الوزير المعني، ولا اقتضاء بالتالي لاقترانه بتوقيع أي من وزيرَي المال والداخلية والبلديات، وينتفي بالتالي أي عيب يشوبه لهذه الجهة (م. ش. قرار رقم: ٢٠٠٦/٤٥٢-٢٠٠٧ تاريخ ٢٠٠٧/٤/٢٥ ـ جورج هاني عزوز ورفاقه/ الدولة)

٣- في موضوع قبول هبة: قضى المجلس بأن المرسوم صدرَ بناءً على اقتراح وزير الثقافة كونه الوزير المعني بموضوع الهبة، علماً بأنه لا يوجد أي نص قانوني يوجب صدور المرسوم المشار إليه بناءً على اقتراح وزير المال (قرار رقم ٢٠١٦/٣٢٧-٢٠١٧ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٣ ـ جمعية تشجيع حماية المناظر والمواقع الطبيعية والأبنية القديمة في لبنان/ الدولة ـ وزارة الثقافة)

٤- في موضوع استملاك لمصلحة الجيش: إن توقيع الوزير المختص على المراسيم كالمرسوم المطعون فيه يعني توقيع الوزير الذي يناط به بصورة رئيسية أمر تطبيق أحكامه، إذ إن الوزير يتولى تطبيق القوانين والأنظمة في ما يتعلق بالأمور العائدة لإدارته وبما خص به. و«الوزير المختص» الذي يكفي توقيعه على المرسوم هو الوزير الذي يقع على عاتقه بصورة رئيسية تحضير المرسوم والإشراف على تطبيقه. وإن إغفال توقيع وزير المال على المرسوم المطعون فيه لا يؤثر في صحته وفي شرعيته طالما أنه مذيّل بتوقيع الوزير المختص بصورة رئيسية لتنفيذ مضمونه وهو وزير الدفاع الوطني الذي يقع على عاتق وزارته تأمين الاعتمادات اللازمة لدفع التعويضات لأصحاب العقارات المستملكة وفق الأصول الدستورية والقانونية التي

ترعى التصرف بالأموال العمومية (م. ش. قرار رقم ٢٠٠٤/٣٣٩-٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٣/١٠ الأمير محمد أمين أرسلان/ الدولة).

٥- تقرير معيار الوزير المختص: في اتجاه مغايرٍ لمجلس شورى الدولة، قضى المجلس نفسه بأن وزير المال يجب أن يوقع كل المراسيم التي تترتب عليها بصورة مباشرة وحتى بصورة غير مباشرة نتائج مالية أو أعباء على الخزينة. ولهذا السبب، أقر المجلس بصحة رجوع الحكومة عن المرسوم ٥٤٨ (ترقية بعض الضباط لرتبتي لواء وعميد اعتبارا من ١٩٩٠/١/١)، لأنه جاء خالياً من توقيع وزير المال، رغم أنه يرتّب أعباء مالية على الدولة. (مجلس القضايا ـ مجلس شورى الدولة القرار الرقم ٧٤ تاريخ ٩٥/١١/١٦ رقم المراجعة ٩١/١٥٠٧١ و٩١/٤٧٦٧ و٩٥/٢٧٥ اللواء منير محمود مرعي/ الدولة ـ مجلس الوزراء ووزارة الدفاع الوطني).

٦- كما عاد المجلس وفسّر معنى الوزراء المختصين الوارد في المادة ٥٤ من الدستور، بقوله إنه لو كان صدور المرسوم بصورة عامة لا يحتاج إلا الى اقتراح وتوقيع الوزير المختص الذي يتعلق المرسوم مباشرة أو بصورة رئيسية بالوزارة التي يتناول شؤونها. ولما كان الدستور قد لحظ بصراحة في المادة ٥٤ ضرورة أن يحمل هذا المرسوم تواقيع الوزراء المختصين أيضاً، وليس فقط الوزير المختص. بتعبير آخر، يجب أن يقترن المرسوم بتوقيع كل وزير يكون لوزارته علاقة مباشرة بالأحكام القانونية والتنظيمية التي يتضمنها المرسوم. وإن وزير المال يجب أن يوقع على كل المراسيم التي يترتّب عليها بصورة مباشرة، وحتى بصورة غير مباشرة، نتائج مالية أو أعباء على الخزينة (مجلس القضايا القرار الرقم ٩٢/١٤-٩٣ تاريخ ١٩٩٢/١١/١٩ القاضي يوسف سعدالله الخوري/ الدولة – القاضي جوزف شاوول) بحسب هذه الأحكام، لا يبدو واضحاً أن مجلس شورى الدولة اتخذ موقفاً موحداً من مسألة توقيع وزير المال على مراسيم صادرة عن رئيس الجمهورية، فتارةً قضى المجلس بحصر التوقيع بالوزير وفق الاختصاص العام للوزارة، وتارةً أخرى يمنح وزير المال هذا الاختصاص كلما رتّب المرسوم أعباء مالية، وتارةً ثالثة كلّما رتّب المرسوم آثاراً مالية مباشرة أو غير مباشرة.

<u>الفقرة الثالثة: موقف هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل</u>

ليست المرة الأولى التي يتمّ بموجبها استشارة هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في مسائل دستورية، إذ دائماً ما تلجأ السلطات إلى استشارة هذه الهيئة في مسائل دستورية، وأحياناً كانت هذه الهيئة تعطي رأياً نقدياً لرأي سبق أن اتخذه مجلس النواب (استشارة رقم ١٩٨٨/١٣٧٤ تاريخ ١٩٨٨/١/٢٠). وطلبت وزارة العدل من هذه الهيئة بيان الرأي في مسألة حاجة مرسوم منح أقدمية

إلى توقيع وزير المال، فأبدت الهيئة بموجب الرأي الرقم ٢٠١٨/٢٤ تاريخ ٢٠١٨/١/٣ موقفها بأن لا حاجة إلى توقيع وزير المال، وقد علّلت رأيها عبر وضع معيار مفاده: أن الوزير الذي تعود له السلطة التنظيمية في إدارته هو المرجع المختص لتوقيع المراسيم المتعلقة بها مع رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، لسببين: تحميل هذا الوزير المسؤولية السياسية، ولا سيما أمام مجلس النواب إبان ممارسة هذا الأخير صلاحياته في مراقبة الإدارة، ووجوب إعلان هذا الوزير علمه بموضوع ومضمون المرسوم على اعتباره المسؤول عن تنفيذه.

وقد عززت رأيها بقرارٍ صادر عن مجلس شورى الدولة جاء فيه: «أنه لا يوجد أي نص في الدستور أو في القوانين والأنظمة المالية والإدارية يجعل من وزير المال قيّماً ومراقباً على أعمال سائر زملائه الوزراء. ذلك أن المادة ٦٤ القديمة من الدستور أو المادة ٦٦ فقرتها الثانية من الدستور المعدل عام ١٩٩٠ جعلت من كل وزير القيّم على شؤون وزارته المرجع الأول والأعلى في إدارته ولا تشرك معه لممارسة صلاحياته ولجعل قراراته قانونية وأصولية ونافذة وزير المال». (مجلس القضايا - القرار الرقم ٩١/٢٢-٩٢ تاريخ ٩١/١٢/١٦، القاضي منيف عويدات/ الدولة – وزارة المال).

إن رأي هيئة التشريع والاستشارات منتقد لثلاثة أسباب، الأول: أن معيار ممارسة السلطة التنظيمية لا يصحّ اعتماده أبداً لأن الوزير لا يملك سلطة تنظيمية إلا إذا فوضه بذلك المشترع صراحة. والسبب الثاني أن وزير المال مسؤول أمام مجلس النواب عن كل الشؤون المالية وليس فقط عن جباية الضرائب والعائدات، بل يُسأل أيضاً عن الموازنة العامة للدولة وصحة الإنفاق بخاصةٍ وأن موظفاً من وزارة المال يجب أن يؤشر إلزامياً على كل المقررات المالية التي يتخذها الوزراء.

والسبب الثالث الأبرز لعدم صحة رأي الهيئة هو ارتكاز رأي الهيئة إلى قرار صادر عن مجلس القضايا لا صلة له بمسألة التوقيع على المراسيم، إنما يتعلق بالطعن بقرار صادر عن وزير المال يرفض بموجبه تطبيق قرار صادر عن وزير العدل. فالحكم وفق فقرته الحكمية وحيثياته واقع في موقعه الصحيح، إلا أنه لا صلة لهذا القرار بمسألة التوقيع الإضافي لوزير المال وفق المادة ٥٤ من الدستور. ولهذا، فلقد استندت هيئة التشريع والاستشارات إلى حكمٍ لا يسعفها في موقفها لكونه متصلاً بحالة مغايرة لتلك المعروضة أمام الهيئة.

المطلب الثاني: تبليغ قرارات مجلس الوزراء

تنص المادة ٢٣ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١[١] على إبلاغ قرارات مجلس الوزراء إلى الوزراء وإلى الوزارات والجهات المعنية بها فور توقيعها من الأمين العام لمجلس الوزراء خلال عشرة أيام من تاريخ إتخاذ القرار.

وتنص لمادة ٢٢ من المرسوم نفسه على عدم جواز إعطاء أية نسخة عن قرار مجلس الوزراء لأحد, كما تنص المادة ٢١ من المرسوم المذكور على ذكر الجهات التي سيبلغ إليها,

لذلك, ومن خلل المواد المذكورة آنفاً يمكننا الحسم بصعوبة الإستحصال بالطرق القانونية على قرار مجلس الوزراء من قبل الجهات غير المعنية بالقرار, لكن يمكن للجهات المعنية بشكل غير مباشر (أفراد, مؤسسات, شركات, جمعيات...) الإستحصال على قرار مجلس الوزراء من الوزارة المعنية بتنفيذه بعد أن يتم التبليغ إلى الجهات المعنية.

علماً أن قرار مجلس الوزراء يبلغ إلى: جميع الوزراء دون إستثناء, المديرية العامة لرئاسة الجمهورية, الميرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء, مؤسسة المحفوظات الوطنية, مركز المعلوماتية والوزارة المعنية,ولعل سبب تعقيد إجراءات الإستحصال على قرار مجلس الوزراء هو لتعقيد إجراءات الطعن بالقرار (سنتحدث عنها في الفصل الثاني من القسم الثاني).

إلا أن صدور القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ (الحق بالوصول إلى المعلومات) وصدور المرسوم رقم ٦٩٤٠ تاريخ ٢٠٢٠/٩/٨ (تحديد دقائق تطبيق القانون رقم ٢٨ تاريخ ٢٠١٧/٢/١٠ وصدور القرار رقم ١٧٨/م تاريخ ٢٠٢/٩/٢٤ عن الأمين العام لمجلس الوزراء المتعلق بتكليف موظفين للنظر في طلبات الحصول على معلومات), وكذلك صدور مذكرة رقم ١٩٤/م تاريخ ٢٠٢٠/١٠/٨ عن الأمين العام لمجلس الوزراء يطلب بموجبها إلى جميع الموظفين والعاملين في المديرية العامة لمجلس الوزراء تقديم التسهيلات إلى المحامين طالبي المعلومات, وذلك لتنظيم عملية الحصول على أي قرار لمجلس الوزراء مما جعل عملية الطعن بالقرار أكثر مرونة وجعل آلية عمل المديرية العامة لمجلس الوزراء أكثر شفافية.

---

[١] - المادة ٢٣ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ " تبادر الوحدات المختصة في الأمانة العامة لمجلس الوزراء إلى إبلاغ رئاسة الجمهورية نسخاً عن كافة المحاضر الإفرادية لقرارات مجلس الوزراء وإلى إبلاغ هذه القرارات إلى الوزراء وإلى الوزارات المعنية بها وذلك فور توقيعها من الأمين العام لمجلس الوزراء على أن يتم ذلك في مهلة عشرة أيام من تاريخ إتخاذ القرار".

الفصل الثاني: أثر التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على طبيعة قرارات مجلس الوزراء

مما لا شك فيه, أن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ كان له الأثر الأكبر على السلطة التنفيذية, ويمكن تبرير ذلك بأن أسباب التعديل هي المشكلات التي واجهتها البلاد بسبب تركيز السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية دون إعطاء رئيس الحكومة أو الحكومة أو الوزراء الذين كانو أقرب إلى مستشارين لرئيس الجمهورية أية صلاحيات ممكن أن تؤثر على القرار في مجلس الوزراء, فكانت قرارات هذا المجلس معروفة سلفاً وهي محكومة بتوجهات رئيس الجمهورية.

إن الإصلاحات التي تناولها إتفاق الطائف تستوجب منا كباحثين ٬عادة قراءة هادئة للنصوص وإبحار في الأسباب والنوايا والموجبات التي دفعت القوة السياسية إلى إعتماد هذه النصوص.[١] إن وثيقة الوفاق الوطني تناولت في أوسع عملياتها الإصلاحية السلطة الإجرائية تحديداً أي صلاحيات رئيس الجمهورية.[٢]

ويمكن التأكيد على أن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أعاد العمل بالأصول البرلمانية وإستحدث قاعدة أساسية تتمثل بإناطة السلطة التنفيذية بمجلس الوزراء (المادة ١٧ من الدستور) وهذا التحول في الصلاحيات من شأنه أن يغير في المفهوم الذي يطلق على مجلس الوزراء في لبنان بحيث ينتقل من مجلس إداري كما وصفه الدكتور إدمون رباط إلى مؤسسة جماعية للحكم[٣]

لذلك, فإن المبدأ الذي كان سائداً هو أنه لا يوجد هناك أي قيمة قانونية لقرار مجلس الوزراء, والإستثناء هو نفاذ قرارات مجلس الوزراء تنفيذاً لقوانين خاصة.

إلا أن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ قلب موازين القوى داخل السلطة التنفيذية , فوقع نزاع قانوني وفقهي ودستوري حول طبيعة قرارات مجلس الوزراء, وأصبح هناك صلاحيات كبرى لرئيس

---

[١] - محمد فرج يحفوفي, قراءة في الدستور اللبناني بعد ربع قرن على إتفاق الطائف, رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية, ص ٥

[٢] - وسيم منصوري, صلاحيات رئيس الجمهورية في النص الدستوري والممارسة السياسية,المؤتمر السنوي الحادي عشر تحت عنوان أزمة تكوين السلطة بعد ربع قرن على إتفاق الطائف,

[٣] - أحمد سعيفان, دراسات في النظام السياسي والدستوري اللبناني على ضوء القانون رقم ١٨ لعام ١٩٩٠, كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية, الفرع الرابع, لا ناشر, ص ٢٦٩

مجلس الوزراء صاحب الكلمة الفصل في هذا مجلس, وأصبح رئيس الجمهورية يلعب دور الحكم بين مختلف الفرقاء في مجلس الوزراء.

لذلك سنتناول في هذا الفصل دور رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء قبل وبعد التعديل الدستوري, وكذلك دور رئيس مجلس الوزراء في مجلس الوزراء قبل وبعد التعديل الدستوري , وما هو أثر هذا التغيير في الصلاحيات الدستورية لكل من الرئيسين على طبيعة قرارات مجلس الوزراء؟

المبحث الأول : دور رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء

تميزت مرحلة ما قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ بسيطرة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية،حيث كانت هذه السلطة بيده ولم يكن لمجلس الوزراء أي دور في ممارستها. وبالتالي، يطرح هذا التساؤل عما إذا كانت مؤسسة مجلس الوزراء موجودة حقا كمؤسسة دستورية قبل التعديل الدستوري؟

المطلب الأول : تأثير رئيس الجمهورية على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء قبل الطائف

من خصائص النظام البرلماني أن تتجسد فيه السلطة الإجرائية بعضوين مختلفين في وضعهما القانوني عضو منفرد هو رئيس الدولة (ملك أو رئيس جمهورية) وعضو جماعي هو الوزارة أو الحكومة .فكيف تجسد التطبيق العملي للنظام البرلماني في ظل دستور اللبناني الصادر في ٣٢ أيار ١٩٢٦؟

الفرع الأول : سيد السلطة الإجرائية

مما لا شك فيه أن لرئيس الجمهورية قبل إتفاق الطائف صلاحيات إستثنائية تشبه تلك الممنوحة لرؤساء الجمهوريات في الأنظمة الرئاسية لذلك يمكننا القول بأنه كان سيد السلطة الإجرائية وسيد القرار في مجلس الوزراء.

فقد نصت المادة ١٧ من الدستور قبل تعديله عام ١٩٩٠ على أن: التناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية يتولاها بمعاونة الوزراء وفقا لأحكام الدستور".

وجاء في المادة ٥١ منه أن:" رئيس الجمهورية ينشر القوانين بعد أن يكون قد وافق عليها مجلس النواب ويؤمن تنفيذها بما له من السلطة التنظيمية ".

كما جاء في المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديله عام ١٩٩٠ أن: " رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم ". وأن: "رئيس الجمهورية يولي الموظفين مناصب الدولة ما خلا التي يحدد القانون شكل التعيين لها على وجه آخر".

يتبين مما تقدم أن السلطة التنفيذية، قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، كانت بيد رئيس الجمهورية وحده, ولا وجود بأي شكل من الأشكال للمشاركة في إتخاذ القرار في السلطة التنفيذية الذي كان محورها وكان يملك حق تعيين الوزراء وإقالتهم. كما أنه كان يؤثر على القرارات التي يعود للوزراء اتخاذها، وبالتالي اعطاه الدستور القديم السلطة الإجرائية والتنظيمية برمتها.

لذلك، يمكن أن نستنتج من هذه القوة العظيمة التي اعطاها الدستور لرئيس الجمهورية قبل تعديله أن مسألة الحكم في لبنان كانت تعاني من مشكلة المشاركة، فإذا كانت السلطة التنفيذية كلها بيد رئيس الجمهورية، فما هو الدور الذي كان يلعبه مجلس الوزراء قبل هذا التعديل؟

<u>الفرع الثاني : سيد القرار في مجلس الوزراء</u>

لم يتخل الدستور اللبناني الصادر في ١٩٢٦/٥/٢٣عن الثنائية التنفيذية فأناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية من جهة وبالوزارة من جهة أخرى. غير أنه وخلافا للأنظمة البرلمانية الأخرى, جعل من رئيس الجمهورية الدعامة الثابتة للسلطة الإجرائية التي تتمركز في شخصه. وإن الدور الرائد الذي شغله ينطلق من الذاتية اللبنانية المتولدة من الأجيال والتقاليد التي جعلت منه القلب النابض للحياة السياسية اللبنانية وذلك لأسباب خاصة بواقع لبنان, منها رغبة المفوض السامي بتوطيد سلطة رئيس الجمهورية تمهيدا لتدخله في أعمال الدولة من خلاله, باعتبار أن الإتفاق مع المرجع الأعلى في الدولة يكون أسهل من الإتصال بوزارة تتجاذبها التيارات وتخضع للتغيرات . إضافة الى أن العقلية السياسية اللبنانية كالعقلية العربية والشرقية لا تتفهم الإزدواج في السلطة. كما أن النظام الطائفي لعب دورا أساسيا في تكريس رئيس الجمهورية كمركز للسلطة الإجرائية بحيث يعتبر حكماً طبيعيا ورمزا لاتجاهات مختلفة تصونها الهيبة العليا للرئيس من التناقض. ولعل النصوص الدستورية التي تناولت السلطة الإجرائية تتعلق برئيس الجمهورية أكثر منها بالوزارة.

ففي ظل دستور عام ١٩٤٣ حيث بقيت المادة ١٧ وغيرهما (٥٣ و ٦٦ و ٦٠) سارية، يمكن القول أن السلطة التنفيذية في لبنان كان يتولاها رئيس الجمهورية، وأن الوزراء كانوا معاونين له, وبالتالي فإن رئيس الجمهورية، بوصفه رئيساً للسلطة التنفيذية هو الذي يترأس مجلس الوزراء ولا وجود لهذا الأخير إلا بوجوده.

هكذا فإن النصوص الدستورية السائدة قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، أعطت رئيس الجمهورية موقعاً متميزاً بحيث أصبح محور النظام السياسي في لبنان وترتبط فيه مختلف الإدارات العامة والسلطات الإدارية. وما عزز هذا الموقع المتميز أن رئيس الجمهورية, وفقاً لأحكام الدستور، كان له الحق بتعيين الوزراء وإقالتهم.

من هنا جاءت عبارة "بمعاونة الوزراء"، أي أنه لا وجود لمؤسسة مجلس الوزراء بل إن الوزراء يستمدون سلطاهم من سلطات رئيس الجمهورية وبالتالي فإنهم كانوا يؤلفون مجلس أعوان وليس مجلس وزراء بحيث كان مجلس الوزراء عبارة عن هيئة سياسية يتم فيها التداول بالشؤون العامة الأمر الذي جعل القرارات التي يتخذها مجرد أعمال تحضيرية يبقى لصاحب الصلاحية الأصلية إتخاذ القرار النهائي بشأنها والذي يكون له وحده صفة النفاذ. وقد كان رئيس الجمهورية يملك سلطة القرار التي تخوله إتخاذ القرار النهائي عملا بالمادتين ١٧ و٥١ من الدستور اللتين أناطتا السلطة التنظيمية به. وكان يتخذ قراراته على شكل مراسيم. كما أن المادة ٦٤ من الدستور قبل التعديل أناطت بكل وزير صلاحية تنظيمية تخوله تنفيذ القوانين فيما يتعلق بشؤون وزارته, وبالتالي يمكن لأي وزير أن يتبنى قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بوزارته وتصبح هذه القرارات نافذة إذا صدرت على شكل قرار يتخذه الوزير المختص ويحمل توقيعه.

فقد نصت المادة ١٧ من دستور ١٩٢٦ بأن "تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاها بمعاونة الوزراء وفاقا لأحكام الدستور ", وكأن السلطة خاصة بالرئيس كونه "يتولاها" في حين أن دور الوزراء هو "المعاونة"(assistance), سيما وأن له الحق بتعيينهم وإقالتهم. فهم يستمدون سلطاتهم من سلطات رئيس الجمهورية وهم أقرب الى مجلس أعوان منهم الى مجلس وزراء.

إلا أن تاريخ تشكيل الحكومات في لبنان تبيّن لنا أن الممارسة الفعلية في تشكيل الوزارة خرجت عن إطار النصوص الدستورية[1] , وكان رئيس الجمهورية محكوماً بالأعراف الدستورية التي تكرست فيما بعد مواداً دستورية في إتفاق الطائف.

ورغم الوضع الخاص الذي كان الرئيس يحظى به فقد اعتبره الدستور ,إنسجاما مع النظام البرلماني, غير مسؤول فقد نصت المادة ٦٠ من دستور ١٩٢٦ على أنه "لا تبعة على رئيس الجمهورية حال قيامه بوظيفته إلا عند خرق الدستور أو في حال الخيانة العظمى",ويكون الرئيس خاضعا بالتالي للتوقيع الوزاري الإضافي من جانب وزارته المسؤولة أمام البرلمان عن جميع تصرفاته سواء في السياسة أوالإدارة أوالعلاقات الخارجية أوالشؤون الداخلية. فالمعاونة المنصوص عنها في المادة ١٧ تتجلى بمقررات رسمية تتخذ شكل المراسيم الخاضعة وجوبا للتوقيع الوزاري الذي أشار إليه نص المادة ٥٤ من الدستور :" مقررات رئيس الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا توليه الوزراء وإقالتهم قانونا" والتوقيع الوزاري الإضافي الذي يختص به النظام البرلماني يستدعي توقيع رئيس الجمهورية أولا ومن ثم توقيع رئيس الحكومة والرئيس المختص وفي أغلب الأحيان وزير المالية لأن لأغلب المراسيم نتائج مالية.

وكان التعاون يتحقق في الواقع بالقرارات التي يتخذها مجلس الوزراء المنعقد عرفا برئاسة رئيس الجمهورية وهي قرارات سياسية بطبيعتها, حتى ولو انطوت على أمور إدارية أو إقتصادية,باعتبار أن من شأن كل قرار يتفق عليه مجلس الوزراء أن يلزم مسؤولية الوزارة تجاه البرلمان.ولكن لم يكن لهذه القرارات ,المتخذة في مجلس الوزراء على مسؤولية رئيس الجمهورية صفة النفاذ المباشر, باستثناء بعض الأحوال التي أناطت فيها القوانين الوضعية بمجلس الوزراء صلاحية التقرير. ولا بد لهذه القرارات من أن تتجلى بشكل يجعلها نافذة . ومن البديهي أن تتخذ مقرارات رئيس الجمهورية الناجمة عن تعاونه واتفاقه مع الوزارة في مجلس الوزراء شكلا خطيا ,لأن ممارسة السلطة في الدولة الدستورية لا يجوز أن تتم إلاّ خطيا, لما للخط من قوة ثبوتية وسند قانوني وتعليل منطقي.وقد اكتفى الدستور بنعت القرارات المتخذة في جلسات مجلس الوزراء بـ "المقررات" وهو لم يفصل أنواعها ويحدد محتوياتها. لذلك استقرت القاعدة العرفية على أن يتخذ قرار رئيس الجمهورية المتوافق عليه في مجلس الوزراء شكل المرسوم ترجمة لكلمة "décret " الفرنسية. فالمرسوم هو

[1] - حيدر المولى, ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية بين النص والواقع, الطبعة الأولى ٢٠١١, المنشورات الحقوقية صادر, ص٧٤

العمل الإداري بطبيعته القانونية ,الذي يصدر عن رئيس الجمهورية,فيحمل توقيعه وتواقيع الوزراء المختصين,فيصبح نافذا من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية أو من تاريخ إبلاغه.وتتوزع المراسيم الى مراسيم تنظيمية ,ومراسيم متخذة في مجلس الوزراء, ومراسيم بنشر مشاريع القوانين, ومراسيم بنشر الموازنة, ومراسيم تشريعية بالإضافة الى القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء من قرارات سياسية وقرارات إدارية متخذة بموجب القوانين الوضعية .

المطلب الثاني : تأثير رئيس الجمهورية على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء بعد الطائف

لعل أهم التعديلات هي تلك التي طرأت على صلاحيات رئيس الجمهورية ، فبعد أن كانت المادة (١٧) القديمة تنيط به السلطة الاجرائية ويتولاها بمعاونة الوزراء، جاءت التعديلات الأخيرة وأناطتها بمجلس الوزراء، وتبعا لذلك فقد انقلب توزيع الصلاحيات بين رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء رأسا على عقب, فبعد أن كانت صلاحيات رئيس الجمهورية هي القاعدة أصبحت الاستثناء، وصلاحيات مجلس الوزراء الاستثناء غدت القاعدة. أضف إلى ذلك أن بعض صلاحيات رئيس الجمهورية أصبح يشاركه فيها رئيس مجلس الوزراء كترؤس مجلس الوزراء ودعوته للانعقاد أو مجلس النواب ورئيسه عند تسميته رئيس مجلس الوزراء. لا شك أن هذه التعديلات قد قلصت صلاحيات رئيس الجمهورية ووسعت صلاحيات مجلس الوزراء ولكن لا يجب أن نقلل من أهمية العرف الدستوري الذي كان قد سبقها الى ذلك نازعة الكثير من الصلاحيات من يد رئيس الجمهورية وما كانت التعديلات الأخيرة في قسم كبير منها إلا تكريسا خطية لهذا العرف[١] .

الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)

لم يعد رئيس الجمهورية كما كان في السابق رئيسا للسلطة الإجرائية، بل أصبح رئيسا للدولة بكل مؤسساتها. وهو كما تحدد المادة ٤٩ مهامه، رمز وحدة الوطن، ويسهر على احترام الدستور، ويحافظ على استقلال لبنان وعلى وحدته وسلامة أراضيه وفقا لأحكام الدستور، وقد إعتبر البعض من فقهاء القانون الدستوري أن صلاحيات رئيس الجمهورية إنتقلت إلى رئيس مجلس الوزراء, إلا أن الواقع العملي لممارسة صلاحيات السلطة التنفيذية يُظهر بوضوح أن صلاحيات رئيس الجمهورية لم تنتقل إلى رئيس الحكومة بعد الطائف, بل ذهب جزء منها إلى رئاسة الحكومة, والجزء الآخر إلى

[١] - الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده, مرجع سابق, ص ١٥٥

مجلس الوزراء , وإن الدستور الجديد رسم لرئيس الجمهورية دوراً جديداً مميزاً ولم يجرده من كل الصلاحيات[١] وهو يمارس الصلاحيات التالية:

- يترأس جلسات مجلس الوزراء عندما يحضرها دون أن يكون له حق التصويت لكريس دوره كحكم بين السلطات.
- يترأس حكماً المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة التي تخضع لسلطة مجلس الوزراء, مما يعني أن السلطة المباشرة على الأجهزة الأمنية هي لمجلس الوزراء.
- يصدر مرسوم تسمية رئيس مجلس الوزراء منفردا، علما أن التسمية تجري استنادا إلى استشارات نيابية ملزمة,ونشير إلى أن صلاحية رئيس الجمهورية هنا لم تعد إستنسابية كما كانت في السابق بل أصبحت مقيدة برأي الأكثرية النيابية, على الرغم من إعتبار البعض أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء الإستشارات وغير ملزم بنتيجتها, إلا أن الغالبية من الفقهاء يعتبرون أن رئيس الجمهورية ملزم بإجراء الإستشارات وملزم بنتيجتها, لأن تكليف الحكومات قبل الطائف كان إستنادا إلى إستشارات يجريها رئيس الجمهورية, فالإستشارات كانت تجري عند كل تكليف لرئيس حكومة أما عبارة ملزمة, فجاءت لإلزامه بنتيجة الإستشارات وليس بإجرائها, والعبرة من ذلك هي تحرير رئيس مجلس الوزراء من سلطة رئيس الجمهورية, فلم يعد لرئيس الجمهورية القدرة على تسمية رئيس الحكومة من بين الوزراء كما كان يحصل سابقاً, أما في مجال تحديد الصلاحيات الرئاسية التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء أو الحكومة، فإنه يمكن تحديدها من خلال النصوص الدستورية المعدلة بموجب التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠)، كما يلي:
- ففي مجال الصلاحيات الخارجية, وهي التي تتخذ ثلاثة أوجه :

فالوجه الأول للعلاقات الخارجية يتمثل بإعتمتد السفراء وتبادل السفراء والقناصل مع مختلف الدول , حيث أن هذه الصلاحية بقيت لرئيس الجمهورية وفقاً للفقرة السابعة من المادة ٥٣ إلا أن تعيين السفراء والتشكيلات الدبلوماسية بتطلب مرسوماً بعد موافقة مجلس الوزراء أي أن رئيس الجمهورية بات بحاجة إل قرار لمجلس الوزراء بالموافقة على تعيين السفراء اللبنانيين في الخارج وكذلك إن صلاحيته فبما يتعلق بالتشكيلات الدبلوماسية مرتبطة بقرار مجلس الوزراء بالموافقة على التشكيلات المقترحة من وزير الخارجية والمغتربين .

---

[١] - محمود عثمان, رئيس مجلس لوزراء في لبنان بعد الطائف, الطبعة الأولى ٢٠١١, شركة المطبوعات للتوزيع والنشر, بيروت, ص٥١

أما الوجه الثاني للصلاحيات الخارجية فيتمثل بعقد المعاهدات وإبرامها , فبعد أن كان هذه الصلاحية لرئيس الجمهورية يمارسها بشكل مستقل, أصبحت مشتركة مع رئيس الحكومة فيما بتعلق بالمفاوضة والإبرام, كما أصبح بحاجة إلى قرار مجلس الوزراء بالموافقة على إبرام المعاهدة, وذلك بموجب المادة ٥٢ التي تنص على أنه " يتولى رئيس الجمهورية المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة ولا تصبح المعاهدة مبرمة إلا بعد موافقة مجلس الوزراء عليها.

أما الوجه الثالث للصلاحيات الخارجية فهو إعلان حالة الحرب والسلم , والجدير ذكره أن هذه الصلاحية كانت منوطة بمجلس النواب إلا أن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ جعل هذه الصلاحية من صلاحيات مجلس الوزراء بموجب الفقرة الثامنة من المادة ٦٥ من الدستور.

- بموجب المادة ٥٥ من الدستور، يجوز لرئيس الجمهورية التدخل في عملية حل مجلس النواب إن من خلال الطلب إلى مجلس الوزراء حله، وإن من خلال نشر مرسوم الحل بعد أن يقرر ذلك مجلس الوزراء.
- بموجب المادة ٥٨ من الدستور، فإن كل مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلا افقة مجلس الوزراء، يمكن لرئيس الجمهورية أن يصدر مرسوما قاضية بتنفيذه بعد موافقة هذا المجلس.
- بموجب المادة ٧٦ من الدستور، يمكن لرئيس الجمهورية المبادرة بطلب إعادة النظر في الدستور، ولكن الحكومة هي التي تقدم مشروع القانون إلى مجلس النواب.
- يستطيع رئيس الجمهورية في حالات طارئة، وبعد قرار مجلس الوزراء، اتخاذ مرسوم بفتح اعتمادات استثنائية أو إضافية في الموازنة العامة (المادة ٨٥).
- يعود له، استنادا إلى شكليات وشروط المادة ٨٦، وبناء على قرار مجلس الوزراء، إصدار مرسوم يجعل بموجبه مشروع الموازنة مرعيا ومعمولا به بالشكل الذي تقدم به إلى مجلس النواب.
- يشترك رئيس الحكومة مع رئيس الجمهورية في التوقيع على مرسوم إصدار القوانين
- لرئيس الجمهورية بعد اطلاع مجلس الوزراء أن يطلب من مجلس النواب إعادة النظر في القانون الذي وافق عليه المجلس ويكون طلب إعادة النظر مرة واحدة ضمن المهلة المحددة الإصدار القانون
- يحيل رئيس الجمهورية مشاريع القوانين التي ترفع إليه من مجلس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء إلى مجلس النواب.

بناء على ما تقدم، يمكن الاستنتاج بأن التعديل الدستوري لعام (١٩٩٠) قد أعاد التوازن إلى القواعد التي تقوم عليها الثنائية التنفيذية، من حيث إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء (المادة ١٧ بعد التعديل)، بما يتلاءم مع طبيعة وجوهر "البرلمانية التوافقية" التي يقوم عليها النظام السياسي والدستوري اللبناني.

ونشدد هنا أن إستعراض صلاحيات رئيس الجمهورية هو فقط للإشارة بأن معظم صلاحيات الرئيس باتت مرتبطة بموافقة مجلس الوزراء, حتى صلاحياته تجاه السلطة التشريعية باتت مرتبطة بموافقة مجلس الوزراء أو توقيع رئيس الحكومة على مرسوم الإحالة على مجلس النواب, ما يؤكد أننا أصبحنا أمام شراكة حقيقية في السلطة التنفيذية, فمجلس الوزراء الذي يتألف من كافة أطياف المجتمع السياسي اللبناني بات شريكاً في القرار الوطني, ما أعطى لقرار مجلس الوزراء أهمية كبرى على صعيد الحكم, فلم يعد قراراً مبدئياً, أو إستشارياً, ولا جزءاً من محضر لجلسات مجلس الوزراء, أنما أصبح قراراً وطنياً ملزماً ولا يمكن لأي كان تجاوز قرار مجلس الوزراء أو مخالفته, فلم يعد بالإمكان ممارسة السلطة, والحكم والإدارة دون قرار لمجلس الوزراء.

الفرع الثاني : التعديلات الدستورية لعام ١٩٩٠ حولت رئيس الجمهورية من حاكم إلى حكم في مجلس الوزراء

لعل أكثر الأمور التي أعطت القوة لقرار مجلس الوزراء هو تحول دور رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء من حاكم إلى حكم, فبعد أن كان يختصر مجلس الوزراء بقراره, أصبح وجوده بروتوكولياً في مجلس الوزراء, حيث لا يمكنه أن يشارك في التصويت وذلك كي يتمكن من لعب دور الحكم وهو الدور الذي يتطلب أن لا يكون رئيس الجمهورية طرفاً في مجلس الوزراء أو أن يكون مع طرف ضد الآخر, إلا أن إعتراض البعض على دور الحكم لرئيس الجمهورية في مجلس الوزراء هو ليس إعتراضاً على الدور بحد ذاته إنما على الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية لممارسة هذا الدور, ففاعلية رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء منعدمة طالما أن دوره هو فقط في إدارة الجلسات وإبداء رأيه وشرحه , وقد يكون رأيه غير منسجم أو غير متطابق مع رأي رئيس الحكومة الذي يمتلك القرار الأخير والصوت المرجح عند التصويت والتعادل في الأصوات[١] . فالحكم هو الذي يتمتع بسلطة الفصل في لقضايا المعروضة عليه, وسلطة الفصل لا تكون بالنصائح

[١] - الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده , أنطوان الناشف, ص ٢٠٤

والإستشارات ووجهات النظر والتمنيات والتوجيهات أنما بسلطة تغيير القرار, لذلك يمكننا أن نسأل ما هي الصلاحية الممنوحة لرئيس الجمهورية لتغيير قرار مجلس الوزراء؟

الفقرة الأولى : مفاعيل طلب إعادة النظر في قرار مجلس الوزراء وفقاً للمادة ٥٦ من الدستور

في الواقع , تنص المادة ٥٦ من الدستور على أن رئيس الجمهورية " يصدر المراسيم ويطلب نشرها , وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها خلال خمسة عشرة يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو إنقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

فإذا قمنا بمقارنة الحق الممنوح لرئيس الجمهورية بموجب المادة ٥٦ من الدستور بطلب إعادة النظر بقرار مجلس الوزراء والحق الممنوح له بموجب المادة ٥٧ من الدستور[١] بطلب إعادة النظر بالقانون يتبين لنا أنالأكثرية المطلوبة لتغيير قرار مجلس الوزراء بناءً على طلب رئيس الجمهورية هي الأكثرية المطلوبة نفسها لإقراره أول مرة , فإذا كان موضوع القرار من الأمور المحددة في الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور فإن تغييير القرار بناءً لطلب رئيس الجمهورية يتطلب أكثرية الثلثين من عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها لأن إقراره أول مرة يتطلب أكثرية الثلثين, أما إذا كان من المواضيع الأخرى فأنه بتطلب أكثرية أصوات الحضور لتغيير القرار الأساسي بناءً لطلب رئيس الجمهورية.

أما الأكثرية المطلوبة لإعادة النظر بالقانون فهي الغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الذين يؤلفون المجلس قانوناً, وهذه الأغلبية ليس بالأمر اليسير تأمينها , ما يعني أن هناك سلطة لرئيس الجمهورية في تغيير المسار الذي يسلكه مجلس النواب عبر طريقتين دستوريتين, الطريقة الأولى هي طلب إعادة النظر بالقانون والطريقة الثانية هي اللجوء إلى المجلس الدستوري(المادة ١٩).

وفي مراجعة عملية لما ذكرنا, يمكننا القول أن إصرار مجلس الوزراء على قراره يجعل من طلب بإعادة النظر بالقرار دون جدوى .

---

[١] - الدستور اللبناني, المادة ٥٧, لرئيس الجمهورية بعد إطلاع مجلس الوزراء حق طلب إعادة النظر بالقانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره ولا يجوز أن يرفض طلبه. وعندما يستعمل الرئيس حقه هذايصبح في حل من إصدار القانون إلى أن يوافق عليه المجلس بعد مناقشة أخرى في شأنه, وإقراره في الغالبية المطلقة من مجموع الأعضاء الطين يؤلفون المجلس قانوناً .وفي حال إنقضاء المهلة دون إصدار القانون أو إعادته يعتبر القانون نافذ حكماً ووجب نشره".

الفقرة الثانية : النفاذ الحكمي ونتائجه

لعل المثل العملي الأكثر وضوحاً على تحرر قرار مجلس الوزراء من سلطة رئيس الجمهورية هو المراسيم النافذة حكماً التي صدرت أثناء تولي الرئيس فؤاد السنيورة رئاسة مجلس الوزراء عام ٢٠٠٨ , والتي كانت تنفيذاً وتطبيقاً عملياً للمادة ٥٦ من الدستور .

وإن عبارة نافذ حكماً ووجب نشره المذكورة في المادة ٥٦ (بالنسبة لقرار مجلس الوزراء) تعني أن المرسوم الصادر بعد موافقة مجلس الوزراء والذي لا يصدره رئيس الجمهورية أو يطلب إعادة النظر به خلال المهلة الدستورية ترفع يد رئيس الجمهورية عنه فور إنتهاء هذه المهلة ويصبح نافذاً بحكم الدستور دون حاجة إلى إتباع آلية الإصدار العادية للمراسيم والتي تتطلب توقيع رئيس الجمهورية.

وبالتالي, فإن النفاذ الحكمي يمكن تعريفه بأنه " إصدار إستثنائي يتم تلقائياً عند إنتهاء المهلة بسبب صمت رئيس الجمهورية وتركه المهلة تنقضي دون إتخاذ قرار صريح فيخرج المرسوم من دائرة صلاحياته ليتابع مسيرته إلى التنفيذ مستمداً قوة نفاذه من نص دستوري لا من إجراء صادر عن رئيس الجمهورية" .[١]

وإن عبارة وجب نشره المرتبطة بالعبارة الأولى (يعتبر نافذ حكماً) ومتممة لهاولا يجوز تفسيرها إلا في ضوء الغاية من الإصدار الحكمي ألا وهي جعل المرسوم الذي يقره مجلس الوزراء أو القانون الذي تقره السلطة التشريعية نافذاً في حال لم يصدره رئيس الجمهورية ضمن المهلة . وبما أن وضع القانون أو المرسوم موضع التنفيذ لا يكتمل إلا بنشره لإعلام الناس به وإلزامهم بالتقيد بأحكامه , لذلك فإن النفاذ الحكمي للمرسوم أو القانون هو لإنتاج كافة مفاعيله , ووجوب النشر يعتبر نتيجة طبيعية في هذه الحالة لنفاذ القانون المرسوم الحكمي .[٢]

المبحث الثاني : دور رئيس مجلس الوزراء في آلية إتخاذ قرار مجلس الوزراء

المطلب الأول : موقع رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية قبل الطائف

[١] - هدى بزيع, صلاحية رئيس الجمهورية في رد القوانين,ص ٧٦
[٢] - هدى بزيع , ص ٧٧

مركز مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ كان وضع مجلس الوزراء في لبنان شبيها بالوضع الفرنسي حيث لم يكن هذا المجلس سوى هيئة سياسية، فمجلس الوزراء الفرنسي ليس له صفة المجلس الذي له إصدار قرارات نافذة، إنما يحق له المداولة حول مشاريع القرارات وأكثر ما يستطيعه هو اتخاذ قرارات مبدئية أو استشارية أو هي تعبير بسيط عن توجهاته وليس لها صفة القرار النافذ ولا يمكن الطعن بها أمام القضاء الإداري[1] . وبما أن السلطة الإجرائية، كما أشرنا سابقا، كانت تناط برئيس الجمهورية، فإن تسمية المجلس الوزاري كانت تطلق على جلسات هذا المجلس المنعقدة برئاسة رئيس الجمهورية. فلم يكن المجلس الوزراء القدرة على اتخاذ أي قرار منفردة، الأمر الذي أدى إلى تغييبه كمؤسسة دستورية.

الفرع الأول : وزير أول

إن كون الوزراء معينين جميعهم عن طريق رئيس الجمهورية الذي كان يحق له إقالتهم ساعة يشاء وفقا لنص المادة ٥٣ من الدستور قبل تعديله المذكورة آنفا، جعل من مجلس الوزراء أداة بيد رئيس الجمهورية يحركها كما يشاء ولم يكن لهذا المجلس وجود حقيقي دون رئيس الجمهورية.

ونصت المادة ٥٤ من الدستور قبل تعديله على اشتراك الوزير أو الوزراء مع رئيس الجمهورية بالتوقيع على مقررات هذا الرئيس ما عدا تولية الوزراء وإقالتهم قانونا.

بالمقابل، فإن هذه الصلاحية بالتوقيع على مقررات رئيس الجمهورية المعطاة للوزير، لم تكن تمارس بشكل حقيقي، إذ أنه في حال رفضه التوقيع كان غالبة أمام خيار الإستقالة أو الإقالة بما لرئيس الجمهورية من صلاحيات في هذا المجال.

يتبين مما سبق أن لا وجود فعلي لمجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري، ولكن هذا المجلس كان يصدر قرارات قبل هذا التعديل، وبالتالي، فإن تعديل الدستور لم يعط الحق لمجلس الوزراء باتخاذ القرارات، فهذا الحق كان موجودة أصلا، بل أنه عدل في مضمون هذه القرارات وقوتها ومدى نفاذها.

فبحسب الدستور اللبناني (قبل التعديل)، ليس لمجلس الوزراء كهيئة مجتمعة صلاحية محددة لإدارة مصالح الدولة كما نصت على ذلك المادة ١٤ من الدستور بشان الوزير. بل إن ذلك المجلس المخطط العام السياسة الدولة وإدارتها، ولكن المقررات التي يتخذها ليست نافذة لذاتها ما لم يوله

[1] - د. عصام إسماعيل، الطبيعة القانونية للقرار الإداري، دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والاجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى،٢٠٠٩, ص ١٩٣

القانون صراحة صلاحيات معينة يمارسها بإصدار مقررات تكون عندئذ واجبة التنفيذ. فيكون قرار مجلس الوزراء مجرد تخطيط بخصوص الموضوع المبحوث فيه ومضمونه ليس نافذا ما لم تعمد الوزارة المختصة إلى اتخاذ القرارات النافذة بشأن الموضوع. وقد تكون هذه المقررات قوانيئا أو مراسيما تستصدرها الوزارة أو قرارات تصدرها هي. على أن قرار مجلس الوزراء ليس له القوة الإلزامية تجاه الوزير المختص لاستصدار أو الإصدار النص اللازم المتوافق مع مضمون قرار مجلس الوزراء[١]، ويكون قرار الوزير، هو وحده القرار الإداري النافذ[٢].

بالرغم مما تم ذكره آنفاً فقد تمت الإشارة إلى مجلس الوزراء في الدستور ولا سيّما المواد الثلاث التالية (المادة ٥٥ و ٥٨ و ٨٦).

والجدير بالملاحظة أن نصوص هذه المواد لم تشر إلى ترؤس رئيس الجمهورية جلسات مجلس الوزراء. مما دفع العديد من المفكرين إلى التساؤل عن وجود هيئة تسمى "مجلس الوزراء"، دون وجود رئيس الجمهورية. هذا وقد ركز البعض منهم على نص المادة ٦٢، التي تنيط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء بحال خلو سدة الرئاسة، للقول بأن رئيس الجمهورية لا يترأس مجلس الوزراء.

ويكفي التذكير، رداً على القول الوارد في نص المادة ٦٢، بأن المجلس هنا لا يكون أصيلاً وإنما ينعقد بالوكالة[٣]. أما لجهة الإجابة عن التساؤل السالف الذكر، وبالعودة إلى روح الدستور والنظام البرلماني السائد في لبنان يمكن استنتاج ما تقدم:

"إن مجلس الوزراء، كان النتيجة الطبيعية للمسؤولية الوزارية التضامنية.

وما دام الوزراء مسؤولين بالاشتراك عن سياسة الحكومة، فإنه من الطبيعي أن يقرروا هذه السياسة بالاشتراك، ولكي يتمكنوا من تقرير هذه السياسة لا بد من أن يجتمعوا في مجلس مشترك هو المجلس الذي أطلق عليه اسم "مجلس الوزراء"[٤]. هذا الذي أضحى بقوة العرف، ينعقد دائماً

---

[١] - شورى قرار رقم ٢٣ تاريخ ٣ آذار ١٩٧٢, محي الدين الصيداني/الدولة –وزارة الإقتصاد الوطني, م.ق.إ ١٩٧٢ , ص ١٣٢

[٢] - شورى قرار رقم ٣٥ تاريخ ٢٤ كانون الثاني١٩٧٣, أنيس سماحة/الدولة, م.ق.إ. ١٩٧٣ , ص ٧١

[٣]– د. خالد قباني، المرجع السابق ذكره.

[٤]– أنور الخطيب، الدولة والنظم السياسية، دستور لبنان ٢، الجزء الثاني، مطابع قدموس الجديدة، الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص ٢٢٥.

برئاسة رئيس الجمهورية" [1]. وعند انفضاض مجلس الوزراء هذا، نصبح أمام حكومة، برئاسة رئيسها المعين بموجب المادة ٥٣ من الدستور، مسؤولة عن تنفيذ السياسة المقررة.

هذا وإن لقب "رئيس مجلس الوزراء" المستعمل, عرفاً في لبنان قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، للدلالة على رئيس الحكومة لا يعتبر متوافقاً مع الواقع السياسي، خصوصاً وأن الدستور لم يستعمله بل اكتفى بلقب "رئيس الوزراء" في المادة ٥٣ بقوله: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيساً ويقيلهم".

الفرع الثاني : عدم إمتلاك سلطة القرار

قبل هذا التعديل, كان مجلس الوزراء عبارة عن هيئة سياسية يتم فيها التداول بالشؤون العامة الأمر الذي جعل القرارات التي يتخذها مجرد أعمال تحضيرية يبقى لصاحب الصلاحية الأصلية إتخاذ القرار النهائي بشأنها الذي يكون له وحده صفة النفاذ.وقد كان رئيس الجمهورية يملك سلطة القرارالتي تخوله إتخاذ القرارالنهائي عملا بالمادتين ١٧ و٥١ من الدستور اللتين أناطتا به السلطة التنظيمية .وكان يتخذ قراراته على شكل مراسيم كما أن المادة ٦٤ من الدستور قبل التعديل أناطت بكل وزير صلاحية تنظيمية تخوله تنفيذ القوانين فيما يتعلق بشؤون وزارته. وبالتالي يمكن لأي وزير أن يتبنى قرارات مجلس الوزراء المتعلقة بوزارته ويصبح القرار نافذا إذا صدر على شكل قرار يتخذه الوزير المختص ويحمل توقيعه.

كان مجلس الوزراء يعتبر قبل التعديل الدستوري,الهيئة التي تتولى الدور الرئيسي في النظام البرلماني بوصفها هيئة جماعية تتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان, فتجتمع برئاسة رئيس الجمهورية وتضم رئيس الحكومة أو الوزارة وسائر أعضاء هذه الوزارة وقد كان يطلق على رئيس مجلس الوزراء تسمية "رئيس الوزراء" للدلالة على رئيس الحكومة[1]. إذ نصت المادة ٥٣ على ما يلي: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويقيلهم ويسمي منهم رئيسا" وكذلك تمت الإشارة اليه بهذه التسمية في المواد ٥٨,٥٥,٦٦و٨٦ من الدستور.ولم يشر الدستور الى ترؤس رئيس الجمهورية لجلسات مجلس الوزراء.ولكن الأمر كان يتم بحكم دور رئيس الجمهورية في قيادة الدولة, مما ولد

---

[1]- د. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين – بيروت – الطبعة الأولى، ١٩٧٠، ص ٧٤٦.

[1] المرجع السابق ص٧٤٥

في النهاية تعاملا دستوريا مستقرا لهذه الجهة.وهكذا ,وبقوة هذا العرف الذي لا يقل فعالية عن النص,أصبح مجلس الوزراء ينعقد دائما برئاسة رئيس الجمهورية ويشكل الجهاز الأساسي الذي تدور حوله حياة الدولة بمختلف وجوهها, فتصدر عنه جميع المقررات الرئيسية وتتصل به, نزولا وصعودا جميع الخيوط التي ترتبط بها إدارات الدولة كافة بحيث كان المجلس الإداري للدولة ,وأصبح لقراراته أثر قانوني نتيجة هذا الدور الذي لعبه مجلس الوزراء,شرعت القوانين الوضعية تنيط به صراحة اتخاذ قرارات, ليس بشكل مراسيم, وإنما كقرارات بحد ذاتها,يتم الإتفاق عليها في مجلس الوزراء في الأمور التي تحيلها هذه القوانين إليه.

وقد جرت العادة على أن يعقد مجلس الوزراء جلسة كل أسبوع,وجلسات إضافية,إذا اقتضى الأمر وأن يفتتح رئيس الجمهورية الجلسة بكلمة تتضمن ما يناسب الظروف من إرشاد وتوجيه وتنشر في اليوم التالي في الصحف وتذاع في إذاعة لبنان في بعض الأوقات.بعد ذلك ,يبدأ المجلس بمناقشة المسائل المدرجة في جدول أعمال الجلسة التي يكون الوزراء قد تبلغوا نسخة عنه مسبقا لكي يتسنى لهم إعداد الملفات العائدة لتلك المسائل.وتكون المذاكرات والتصويت عليها سرية مبدئيا ويتخذ المجلس بنتيجتها القرارات المناسبة , فيتم التصويت عليها إذا لم يتوافر الإجماع حولها.ولا يشترك رئيس الجمهورية في التصويت بل يترك تقرير التصويت للوزارة.

الى جانب هذه الجلسات, ابتكر العرف نوعا آخر من الإجتماعات بين أعضاء الوزارة وهو ما يعرف بالمجلس الوزاري(conseil de cabinet)[١] الذي لم يشر إليه الدستور .وهو شكل من الإجتماع الوزاري ينعقد برئاسة رئيس الوزارة حين تدعو الحاجة الى عقد إجتماع طارئ لأعضاء الوزارة لاتخاذ موقف في أمر معين أو تمهيدا لإعداد جدول أعمال مجلس الوزراء .ولا يتخذ هذا المجلس سوى قرارات سياسية غير رسمية بطبيعتها وغير مدونة في محاضر جلسات مجلس الوزراء.

إنطلاقا من روح الدستور والنظام البرلماني السائد في لبنان, يمكن الإستنتاج أن مجلس الوزراء كان النتيجة الطبيعية للتضامن الوزاري .فما دام الوزراء مسؤولين بالإشتراك عن سياسة الحكومة ,فإنه من الطبيعي أن يقرروا هذه السياسة بالإشتراك .ولكي يقرروا هذه السياسة ,لا بد أن

١- د.شكر زهير "النظام السياسي والدستوري في لبنان" ص٥٧١

يجتمعوا في مجلس مشترك هو المجلس الذي أطلق عليه إسم مجلس الوزراء الذي أضحى بقوة العرف,ينعقد دائما برئاسة رئيس الجمهورية.وعند إنفضاض مجلس الوزراء, نصبح أمام حكومة, برئاسة رئيسها المعين بموجب المادة ٥٣ من الدستور ,مسؤولة عن تنفيذ السياسة المقررة .هذا وإن لقب"رئيس مجلس الوزراء" المستعمل عرفا في لبنان قبل التعديل الدستوري , للدلالة على رئيس الحكومة لم يكن في حينه متوافقا مع الواقع السياسي,خصوصا وإن الدستور لم يستعمله بل اكتفى بلقب "رئيس الوزراء" في المادة ٥٣ التي نصت على أن "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي منهم رئيسا ويقيلهم ".وبالرغم من بروز ما يسمى بمجلس الوزراء فإن الحكومة كمؤسسة دستورية ذات صلاحيات لم يكن لها وجود دون وجود رئيس الجمهورية.فرئيس الحكومة نفسه لم يكن له صلاحيات دستورية أو كيان قانوني خاص به. فالدستور القديم لم يأت على ذكره إلاّ في المادتين ٥٣ (الآنف ذكرها) منه والمادة ٦٦ التي نصت على أن بيان خطة الحكومة يعرض على المجلس النيابي بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه. ولا شك أن إعطاء رئيس الجمهورية صلاحية تعيين الوزراء وإقالتهم بموجب المادة ٥٣ ساهم في إضعاف الحكومة بجعل مصيرها مرهون بإرادة الرئيس المنفردة الأمر الذي أحدث شرخا كبيرا في الثنائية التنفيذية لصالح رئيس الجمهورية . وهذا ما جعل النظام اللبناني يقترب من النظام الرئاسي. والواقع أنه وفقا للتعاريف الحديثة للأنظمة البرلمانية , كان النظام اللبناني يجمع بين النظامين البرلماني والرئاسي من حيث كونه مزيجا من هذين النظامين.

<u>المطلب الثاني: موقع رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية بعد إتفاق الطائف</u>

إن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ والذي سمّي باتفاق الطائف,أحدث إصلاحات دستورية عديدة تتناول من جهة العلاقات بين المؤسسات الدستورية,ومن جهة ثانية صلاحيات السلطتين التنفيذية والتشريعية. إلاّ أن جوهر هذا التعديل ,هو الذي أدّى الى تحويل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية الى سلطة جماعية هي مجلس الوزراء, مكرّسا هذا المجلس كمؤسسة دستورية قائمة بذاتها ,محاولا إعادة التوازن الى الثنائية التنفيذية التي كانت تعاني اختلالا في ظل الدستور القديم. بوضعه حدا لهيمنة رئيس الجمهورية على السلطة التنفيذية.أمّا الغاية من التعديل فكانت نقل سلطة القرار من يد الفرد الواحد الى يد هيئة جماعية تتمّ من خلالها مشاركة جميع الطوائف والفئات

اللبنانية في صنع القرار* وقد تمّ تكريس هذا التغيير أولا في مقدّمة الدستور المعدّل التي صنّفت النظام السياسي اللبناني كجمهورية برلمانية ديمقراطية, بعد أن كان هذا التصنيف يستنتج من مواد وأحكام الدستور (المادة ٦٦ التي اعتبرت الحكومة مسؤولة جماعيا وإفراديا أمام البرلمان ,والمادة ٣٧ التي تعطي الحق لكل نائب بأن يطرح الثقة بالحكومة والمادة ١٧ الآنف ذكرها)

الفرع الأول : سيد السلطة التنفيذية

وقد نصت المادة ١٧ الجديدة من الدستور (المعدّلة)على أن"تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء " وهذا ما أكدته المادة ٦٥ من الدستور في معرض تعدادها لصلاحيات مجلس الوزراء.إن هذا التعديل أحدث تغييرا جذريا في مؤسسة مجلس الوزراء. فبعد أن كان هيئة سياسية تتداول الشؤون العامة,تحوّل الى سلطة سياسية وإدارية.وانتقلت بذلك السلطة السياسية من يد فرد (رئيس الجمهورية) الى يد هيئة جماعية تتمثل فيها مختلف الطوائف اللبنانية , وتتخذ فيها القرارات إمّا بالتوافق أو بالتصويت[١] . وقد استتبع هذا التحول ,تعديل مواد أخرى من الدستور ولا سيما المادة ٥٣ التي كانت تنص على" أن رئيس الجمهورية يعيّن الوزراء ويسمّي منهم رئيسا ويقيله" ليحل محلّها نص جديد يشدد على دور رئيس الجمهورية, ولكن ضمن إطار التعاون مع باقي المؤسسات. بحيث يترأس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يشارك في التصويت.ويمارس صلاحيات واسعة حدّدتها له المادة ٦٤ من الدستور.

كما عدّدت المادة ٦٥ المعدّلة من دستور ١٩٩٠ صلاحيات مجلس الوزراء على سبيل المثال لا الحصر مشيرة الى أنه يضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ,ويضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية ويتّخذ القرارات اللازمة لتطبيقها. كما يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة.ويشرف على أعمال أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية .وهو من يعيّن موظّفي الدولة بمختلف فئاتهم ودرجاتهم ويتخّذ قرارا بحل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية . وقد نصت الفقرة الخامسة من هذه المادة على اجتماع مجلس الوزراء دوريا في مقر

---

[١] – الرئيس حسين الحسيني, مجلة الحياة النيابية, المجلد رقم ٣٥, حزيران ٢٠٠٠,ص٢٢

خاص به [٢] بعد أن كان يجتمع سابقا في القصر الجمهوري وذلك للتأكيد على تحول مجلس الوزراء الى مؤسسة دستورية لها كيانها الذاتي .ويترأس رئيس الجمهورية الجلسات عندما يحضر دون أن يشارك في التصويت .كما أوجبت هذه الفقرة لانعقاد هذه الجلسات أكثرية ثلثي الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانونا.كما ذكرت قرارات يتخذها المجلس توافقيا وإذا تعذر ذلك ,فبالتصويت وبأكثرية الحضور .كما لحظت مواضيع أساسية تحتاج الى موافقة ثلثي الأعضاء ومنها تعديل الدستور,إعلان حالة الطوارئ, حل البرلمان وإقالة الوزراء. وتظهر, من خلال هذه المادة, نية المشترع بالتأكيد على استقلالية مجلس الوزراء وكيانه الذاتي المتميّز عن رئيس الجمهورية. فوجود مجلس الوزراء لم يعد مرتبطا به بعد أن أناط الدستور المعدّل صلاحية ترؤس الجلسات برئيس مجلس الوزراء. لذلك لم يعد ثمة داع للتمييز بين "مجلس وزراء" و"مجلس وزاري" طالما أن حضور رئيس الجمهورية لم يعد شرطا لاجتماع مجلس الوزراء وهو لم يعد حاليا يحضر كل الجلسات. ولا وجود اليوم إلاّ لمجلس الوزراء. ومجلس الوزراء هو تعبير لا يطلق على الـ"حكومة" إلاّ عندما تجتمع كمجلس وزارء. وعندما ينتهي الإجتماع, تعود حكومة. من جهة ثانية, وتدعيما لمكانة مجلس الوزراء أتى التعديل ليعزز من مكانة "رئيس مجلس الوزراء" الذي لم يعد مجرد لقب ,بل أصبحت له,بموجب المادة ٦٤ المعدّلة من الدستور, صلاحيات دستورية تتناسب والتبعات الملقاة على عاتقه. وهكذا تمّ "تقنين" العرف الذي كرّس بعض صلاحياته قبل التعديل, كالمشاركة في التوقيع على مقررات رئيس الجمهورية وتنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء.وقد أعطته المادة ٦٤ – الفقرة ٦ صلاحية دعوة مجلس الوزراء الى الإنعقاد. ووضع جدول أعماله بعد أن كان يطلع رئيس الجمهورية مسبقا على المواضيع التي يتضمنها [١] على أن يبقى لهذا الأخير أن يطرح على جدول الأعمال أي موضوع يراه ضروريا. والواقع أنه في السابق كان جدول الأعمال يعد بالتنسيق بين المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء والمديرية العامة لرئاسة الجمهورية. أمّا اليوم فإن هذه المسؤولية مناطة حصرا برئيس الحكومة مما جعله المرجع الأول والأخير في دعوة مجلس الوزراء الى الإنعقاد وفي وضع جدول الأعمال ,فهو

---

٢ – إبتداء من تموز ٢٠٠٥ إمتنع مجلس الوزراء عن الإجتماع في مقره الخاص الكائن في منطقة المتحف بسبب الأوضاع الأمنية الحرجة,وهو يعقد اجتماعاته حاليا في السراي الكبير بعد أن عقدها لبضعة أشهر في مقره المؤقت في المبنى المخصص للمجلس الإقتصادي الإجتماعي في الوسط التجاري لمدينة بيروت.

غير ملزم بدعوة المجلس للإنعقاد ولو طلبت إليه أكثرية المجلس ذلك. وهو يحدد المواضيع المدرجة على جدول الأعمال و يستنسب عرض ما يرده من معاملات الوزراء.

وقد أعطى الدستور المعدّل ضمانة للوزراء أنفسهم بموجب المادة ٧٩ منه فلم يعد مصيرهم رهنا بإرادة رئيس الجمهورية ,فأصبحت إقالة الوزير تتوقف على قرار يتخذه مجلس الوزراء نفسه بأغلبية ثلثي الأعضاء, ما يشكل ضمانة إضافية.

كانت المادة ٥١ من الدستور تعطي رئيس الجمهورية صلاحية نشر القوانين بعد موافقة المجلس النيابي وأن يؤمن تنفيذها بما له من سلطة تنظيمية, فأتت المادة الجديدة مسقطة عبارة "بما لديه من سلطة تنظيمية " ثم أتت المادة ٦٥ الجديدة لتنص صراحة على أن مجلس الوزراء يسهر على تنفيذ القوانين والأنظمة ويضع مشاريع القوانين التنظيمية ويتخذ القرارات اللازمة لتطبيقهاويعيّن موظفي الدولة ويصرفهم بعد أن كانت هذه الصلاحيات عائدة لرئيس الجمهورية.

وتعبّر جميع المواد الدستورية الآنف ذكرها عن نيّة المشرّع الواضحة نقل السلطة التنظيمية من رئيس الجمهورية الى مجلس الوزراء الذي تحوّل, الى جانب كونه سلطة سياسيّة , الى سلطة إداريّة قائمة بذاتها. وهذا التعديل سينعكس إيجابا على قرارات مجلس الوزراء الذي أصبح سلطة قرار وليس مجرد هيئة إستشاريّة أو هيئة سياسيّة يتمّ فيها التداول بالشؤون العامة وحسب.

وقد انعكس التحول الحاصل على إمكانية إضفاء كلمة "قرارات"على أعمال مجلس الوزراء [١]

هـذا وقـد صـدر المرسـوم رقـم ٢٥٥٢ تـاريخ ١٩٩٢/٨/٣١ (المعـدّل بالمرسـوم رقـم ٤٧١٧تـاريخ١٩٩٤/١/٣١) الـذي نظّـم المديريـة العامـة لرئاسـة مجلـس الـوزراء مشـيرا الـى وجـود "قرارات" صـادرة عن مجلس الوزراء رغم الغموض الذي اعترى بعض نصوصـه لجهـة عدم التفرقة بـين كلمتـي "قـرارات" و"مقـررات" المسـتخدمتين فـي متنـه.ففي حـين أن عنـوان الفصـل الخـامس منه"صـياغة المقررات" اتخذ الفصـل السـادس عنـوان"إبلاغ القرارات ومتابعـة تنفيـذها." وقد نصـت الكثيـر مـن المـواد علـى "قـرارات مجلـس الـوزراء" (المـواد ١١, ٢١, ٢٠) فهـل المقصـود أن القـرارات والمقررات تعبران عن الأعمال ذاتها؟ فقد اعتبر البعض أن كلمـة "مقررات"هـي القـرارات التـي يتخـذها رئيس الجمهوريـة بمفرده عندما يوقـع معـه الـوزير أو الـوزراء المختصـون وترتـدي شـكلا خطيـا إسـمه

المرسوم.وهكذا تم التوصل من جهة الى أن هناك قرارات تصدر عن مجلس الوزراء بنص الدستور .ومن جهة أخرى ,احتفظ الدستور بإمكانية إتخاذ مراسيم بعد موافقة مجلس الوزراء في مواضيع متعددة عندما يمارس رئيس الجمهورية بعض صلاحياته. الخاصة وأهمها:تعيين موظفي الفئة الأولى,تنظيم الإدارات العامة, وضع مشروع قانون معجل موضع التنفيذ...

وهنا تجدر الإشارة الى أنه لم يعد من معنى للتفرقة بين المراسيم"المتخذة في مجلس الوزراء"وتلك الصادرة "بعد موافقته" خاصة بعد أن أصبح دور هذا المجلس لا يقتصر على إبداء الرأي وإنّما على اتخاذ قرار بعد مناقشة وبحث وتصويت .وبالتالي لم يعد هناك وجود ما يسمّى بـ"مراسيم متخذة في مجلس الوزراء"[٢]

ولعل تعديل المرسوم رقم ١٩٩٢/٢٥٥٢ لجهة تحديد مدى نفاذ القرارات المتخذة في مجلس الوزراء والمعيار الذي يجعلها قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة, من شأنه حسم مسألة نفاذ هذه القرارات وتوحيد موقف الإجتهاد بشأنها.

الفرع الثاني : الصلاحيات خلال فترة الشغور الرئاسي

نصت المادة ٦٢ من الدستور أنه "في حال خلو سدة الرئاسة لأية علة كانت, تناط السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء "غير أن مهمة مجلس الوزراء في هذه الحالة لا تدوم طويلا لأنه على المجلس النيابي أن يجتمع فورا بحكم القانون لانتخاب الخلف, عملا بالمادة ٧٤ من الدستور .وتجدر الإشارة الى أن إناطة سلطة رئيس الجمهورية بمجلس الوزراء وكالة, يعتبر حالة إستثنائية فرضتها الخلافات السياسية العميقة الداخلية بين الأطراف اللبنانية والتجاذبات الإقليمية والدولية التي أدت الى استمرار الفراغ الرئاسي والى إحداث خلل في عمل مؤسسات الدولة . وقد إعتبر الخبير الدستوري الدكتور عصام إسماعيل أن الهدف من الوكالة الدستورية هي إستمرار السلطات الدستورية منعاً لحدوث أي فراغ دستوري في أي من السلطتين المشترعة والإجرائية بنصوص دستورية مفصلة وحاسمة[١] ويتابع مجلس الوزراء إجتماعاته وإن لم تكن دورية في ظل هذا الفراغ الرئاسي ويتخذ قراراته

---

[١] - عصام نعمة إسماعيل, مقالة بعنوان كيف يمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً, جريدة البناء, تاريخ ٢٠١٤/٦/١٢

في ظل غياب عدد من الوزراء المستقيلين والذين لم تقبل إستقالاتهم. ويوقع الوزراء جميعا مشاريع المراسيم بالنيابة عن رئيس الجمهورية باعتبارهم يتولون سلطاته الإجرائية.

أما عن آلية إتخاذ القرارات في مجلس الوزراء وكالةً, فتطبق في هذه الحالة الأصول المعتمدة لإتخاذ مجلس الوزراء لقراراته العادية , لأن النص لم يشترط أغلبية خاصة في تولي مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة [١], وقد إعتبر الوزير السابق سليم جريصاتي أن المادة ٦٥ من الدستور لم تلحظ خلو سدة الرئاسة بل تنص على كيفية تولي مجلس الوزراء السلطة الإجرائية, وتنص المادة ٦٥ على مبدأ التوافق أي إتخاذ قرارات مجلس الوزراء توافقياً حتى إذا تعذر ذلك يلجأ المشرع الدستوري إلى الإستثناءأي التصويت بأكثريتين, أكثرية نسبية (النصف زائد واحد) في المواضيع العادية, وأكثرية موصوفة (ثلثا عدد أعضاء الحكومة المحدد في مرسوم تشكيلها) في المواضيع الأساسية المحددة في الفقرة الخامسة من المادة ٦٥ من الدستور [٢] لذلك, فإن الأصول تفترض إتخاذ القرارات من قبل الأكثرية, لأن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى إعطاء الأكثرية والأقلية ذات القوة في إتخاذ القرارات اي حق شل العمل الحكومي برمته. لذلك يعتبر المرسوم الذي يتخذه مجلس الوزراء في ظل أحكام المادة ٦٢ من الدستور والموقع من رئيس مجلس الوزراء ومن الوزراء المختصين يحتاج أكثرية معينة بحسب موضوعه.

وفي الممارسة العملية للمادة ٦٢ من الدستور, وخلال تولي الرئيس تمام سلام رئاسة الحكومة, وفي ضل الخلاف السياسي الذي كان سائداً وفشل مجلس النواب في إنتخاب خلف للرئيس ميشال سليمان في سدة الرئاسة الأولى أنتقلت صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة إلى مجلس الوزراء, وكانت المشكلة الكبرى تكمن في تحديد آلية إتخاذ القرارات داخل مجلس الوزراء. في الواقع, وخلال الفترة الأولى من الشغور الرئاسي كانت القرارات تتخذ بالتوافق, وكانت القرارات المثيرة للجدل وللخلاف السياسي بين مكونات الحكومة تؤجل لحين إنتخاب رئيس للجمهورية.

وقد أكد الرئيس تمام سلام أنه لن يكون هناك تصويت على قرارات مجلس الوزراء في هذه المرحلة, لأننا في مرحلة إستثنائية والدستور في تحديده لأعمال مجلس الوزراء كان واضحاً لناحية إقرار البنود بالتوافق وإذا لم يتم ذلك نذهب إلى التصويت, نحن توقفنا عند التوافق ولن نذهب في هذا

---

[١] - عصام نعمة إسماعيل, النظام السياسي والدستور اللبناني, منشورات المؤسسة الحديثة للكتاب ٢٠١٨, ص١٦٩.

[٢] - سليم جريصاتي, مقالة بعنوان إعادة النظر في الآلية المعتمدة في وضع جدول الأعمال وإتخاذ قرارات مجلس الوزراء حال خلو سدة الرئاسة ,جريدة الأخبار, العدد ٢٥٢٨ , تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٦

الظرف الصعب إلى التصويت[١] لكن وبسبب العرقلة والتأخير في إنتخاب رئيس الجمهورية أصبح عرض بعض المواضيع على مجلس الوزراء أمراً ملحاً , حينها ظهرت المشكلة المتعلقة بتوقيع جميع الوزراء على المرسوم لنفاذه, فأصحاب هذه النظرية يعتبرون أن القرارات يجب أن تتخذ بالتوافق, وحينها تم تفسير عبارة بالتوافق أن القرارات التي تحتاج إلى مراسيم لنفاذها بحاجة إلى إجماع, وقد إعتبرت الدكتورة هنا الصوفي عبد الحي أن هذه العبارة (بالإجماع) لم ترد مطلقاً في الدستور, فهي تعبير سياسي يستخدم اليوم لإبراز أهمية مشاركة جميع الأطراف السياسية والمذهبية في إجتماعات مجلس الوزراء المكلف بصلاحيات رئيس الجمهورية.[٢]

لكن إذا ماذا لو لم يكن هناك توافق حول الموضوع؟ هل يمكن اللجوء إلى التصويت وفقاً للمادة ٦٥ من الدستور؟

في بادئ الأمر تم إتباع آلية الموافقة بالإجماع على قرارات مجلس الوزراء, لكن هذه الآلية جعلت كل وزير صاحب حق في النقض في ظل الفراغ الرئاسي بحيث بات أي مرسوم بحاجة إلى توقيع ٢٤ وزيراً أي جميع الوزراء[٣], لكن سرعان ما تبين أن هذه الآلية في التصويت هي تكريس عملي لمبدأ تعسُّف الأقليّة الأمر الذي لم يرض به الرئيس تمام سلام الذي لجأ إلى الإعتكاف لتغيير هذا الواقع, فتم إعتماد آلية معينة بحيث كان يوقع وزير واحد من كل كتلة ممثلة بالحكومة على المراسيم إشعاراً بموافقة كتلته عليها وكان ثمة إتفاق على هذه الآلية بغية تسهيل إتخاذ الإجراءات[٤]. وقد إعتبر الرئيس حسين الحسيني أنه حتى لو أمتنع وزراء حزب الكتائب عن التوقيع إنسجاماً مع القرار المبدئي المتخذ من قبلهم بضرورة تبنى فكرة الإجماع لصدور المرسوم وإلا فلا, فإن على الحكومة التوقيع على الإصدار بأكثرية مجلس الوزراء, فمجلس الوزراء يحل محل رئيس الجمهورية بالإصدار والنشر والرد, والمراسيم تصدر بالأكثرية حتى لو إعترض وزراء الكتائب فإنهم لا يعطلون صدورها[٥].

---

[١] - الوكالة الوطنية للإعلام, مؤتمر صحفي للرئيس تمام سلام بعد جلسة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠١٤/٦/٢٦
[٢] - هنا الصوفي عبد الحي, مقالة بعنوان صلاحيات رئيس الجمهورية لم تتغير وتفسيرات الدستور سياسية, جريدة التمدن, العدد ١٤٣٩, تاريخ ٢٠١٤/٤/١١
[٣] - جريدة الأخبار ٢١تموز ٢٠١٦
[٤] - نقولا ناصيف, آلية التصويت في مجلس الوزراء, مقالة منشورة في جريدة النهار العدد رقم ٣٥٣٠ , تاريخ ٢٠١٥/٢/١٧
[٥] - موقع النهارwww.annahar.com مقابلة مع الرئيس حسين الحسيني بتاريخ ٢٠١٥/١١/٢١

فالإجماع لصدور المرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء يعني إفساح المجال أمام المعطلين والمعرقلين في مجلس الوزراء لإستخدام صلاحيتهم بعدم التوقيع, أي السماح لهم بممارسة المفهوم السلبي للصلاحية, وبالتالي إضعاف مجلس الوزراء برمتهوجعله رهينة إرادة الوزير المنفردة, علماً أن صلاحية التعطيل والعرقلة لم تكن ممنوحة لرئيس الجمهورية فيما لو كان موجوداً, فصلاحيته تقتصر على تأخير صدور المرسوم ١٥ يوماً من تاريخ تبليغه رئاسة الجمهورية, وبالتالي ففي حال إعتماد الإجماع لصدور المراسيم يكون الوزير قد حصل على صلاحية لم يحصل عليها رئيس الجمهورية بعرقلة مجلس الوزراء, لذلك تم الإعتماد فيما بعد على آلية التصويت العادية في مجلس الوزراء بالنسبة للقرارات وعلى توقيع الرئيس والوزراء المختصين, وإعتبار الأكثرية المطلوبة لصدور القرار هي الأكثرية لمطلوبة نفسها لصدور المرسوم.

القسم الثاني: القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء

إن القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء مرتبطة بشكل وثيق بصلاحيات مجلس الوزراء,

وحيث أن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ والذي سمي بإتفاق الطائف أدخل إصلاحات دستورية شكلت ثورة وإنقلاب في الحياة السياسية بشكل عام وفي السلطة التنفيذية بشكل خاص, بحيث أنه تم الإعتراف بمؤسسة مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية مستقلة عن رئيس الجمهورية وخلقت ما يسمى بالثنائية داخل السلطة التنفيذية والتي تتلخص بدور مشترك لكل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ودور آخر مستقل لكل منهما بعد أن كانت السلطة التنفيذية بيد رئيس الجمهورية منفرداً بسبب تعديل المادة ١٧ من الدستور.

وحيث أن قرار مجلس الوزراء كان بمثابة جزء من محضر جلسة مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ فقد أصبح قراراً إدارياً نافذاً قابلاً للطعن أمام القضاء الإداري وفقاً للمادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة, وأعطى رئيس الجمهورية صلاحية اعتراض مؤقت خلال مهلة ١٥ يوم من تاريخ إيداعه قرار مجلس الوزراء. وتنص المادة ٥٦ من الدستور على انه "إذا أصر مجلس

الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

ونظراً لتغير قوة وطبيعة هذا القرار, سندرس في هذا القسم القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وبعده, ونشير إلى أن هذا القسم يتألف من فصلين, حيث سنتناول في الفصل الأول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ وسنتناول في القسم الثاني القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

الفصل الأول: القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

حيث أن الدستور والقوانين المرعية الإجراء لا تشير إلى صلاحية مجلس الوزراء فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها في تسيير مصالح الدولة ولا إلى مدى مفعولها والقوة التنفيذية التي تتمتع بها غير أن العلم والاجتهاد قد اعتبر أن لهذا المجلس صفة حكومية تخوله صلاحية وضع الأسس الرئيسية لسياسة الدولة وإدارة مصالحها العليا ... كما أن صلاحية مجلس الوزراء من هذا القبيل لم ينص عليها لا الدستور ولا القوانين المرعية الإجراء، فلا يجوز أن تنتحل هيئة مجلس الوزراء قوة لم يقرها عليها القانون وبهذه الحالة لا تكون مقرراتها إلا من قبيل التشاور وإبداء الرأي توصلاً لرسم خطة معلومة للتمشي عليها في سياسة الدولة وتسيير مصالحها. فهل يعتبر مجلس الوزراء سلطة إجرائية ذات صلاحية في اتخاذ القرار» أم أن أعماله هي مجرد أعمال تحضيرية تحتاج إلى صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية؟

بالمبدأ, إن قرارات مجلس الوزراء كانت غير نافذة وإن موضوع نفاذها يتطلب مرسوماً عن رئيس الجمهورية وعن الوزير المختص,حيث نصت المادة ٥٤ من الدستور :" مقررات رئيس

الجمهورية يجب أن يشترك معه في التوقيع عليها الوزير أو الوزراء المختصون ما خلا توليه الوزراء وإقالتهم قانونا".

وحيث أن الفقه والإجتهاد قد استقرا على اعتبار المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية والغافل لهذا التوقيع معيوباً بعيب عدم الصلاحية ولا يجوز تصحيحه بالتوقيع اللاحق عليه إذ يجب أن يكون هذا التوقيع متزامناً مع توقيع رئيس الجمهورية تحت طائلة اعتبار المرسوم صادراً عن غير ذي صلاحية. لا سيما وأن قاعدة التوقيع الإضافي ملزمة لأن رئيس الجمهورية غير مسؤول عن أعماله في النظام البرلماني ومن يتحمل هذه المسؤولية هي الوزارة أو الوزراء المختصين.

لذلك ووفقاً للمادة ٥٤ من الدستور كانت قرارات مجلس الوزراء غير نافدة لأنها تتطلب مرسوما صادراً عن رئيس الجمهورية وموقعاً من الوزير المختص.

أما الإستثناء فكان نفاذ قرارات مجلس الوزراء تلقائياً دون الحاجة إلى مرسوم, وحيث أن الإستثناء هو تعبير عن حالات نادرة الحدوث, فقد تم حصر الحالات التي لا تحتاج إلى صدور مرسوم وإدراجها ضمن ثلاث فئات, الفئة الأولى تتضمن القرارات السياسية وهي القرارات السياسية الصرف التي يتخذها مجلس الوزراء. فالفقه يعتبرها قرارات نافذة بطبيعتها ولا تحتاج إلى تنفيذها بطريقة المراسيم. مثال ذلك القرارات المتعلقة بالأمن الداخلي وبقوى الجيش وبالعلاقات الخارجية أو بإبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية[١].أما الفئة الثانية فهي القرارات التي تتخذ وفقاً للمادة ٦٢ من الدستور في حال خلة سدة الرئاسة فقد استقر الفقه والاجتهاد على أن "المراسيم التي تصدر عن مجلس الوزراء المناطة به مؤقتاً صلاحيات رئيس الجمهورية بموجب المادة ٦٢ يجب أن تكون موقعة من رئيس مجلس الوزراء باسم مجلس الوزراء المناطة به السلطة الإجرائية بالوكالة ومن الوزير أو الوزراء المختصين[٢]. وبما أن الدستور لم يلحظ النصاب الواجب توفره لصحّة اتخاذ المراسيم وبما أنه لا وجود لأي نص دستوري أو قانوني يحدد أصول اتخاذ القرارات المفروضة في حال خو سدة الرئاسة فإنه لا يمكن أن يفرض عند فقدان النص حضور جميع الوزراء، إذ أن فرض هذا الواجب من شأنه أن يشلّ حسن سير المرفق الحكومي لذلك فإنه عند غياب النص يقتضي تطبيق المبادئ العامة للأصول، التي تفترض اتخاذ القرارات من قبل الأكثرية، لأن القول بخلاف ذلك يؤدي إلى إعطاء الأكثرية والأقلية ذات القوة في اتخاذ القرارات أي حق شل العمل الحكومي برمته لذلك يعتبر المرسوم الذي

١- ادمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص ٧٥٠. وبنفس المعنى أيضاً زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري، ص ٧٥٦.

٢- قرار رقم ٧٤ تاريخ ٩٥/١١/١٦ اللواء المرعي/الدولة مجلة القضاء الإداري، العدد العاشر، المجلد الثاني، ١٩٩٧، ص ١١١.

يتخذه مجلس الوزراء في ظل أحكام المادة ٦٢ والموقع من رئيس مجلس الوزراء بصفته هذه ومن عدد من الوزراء المختصين صحيحاً ولا يعيبه عدم توقيع اثنين من الوزراء الباقين عليه لعدم حضورهم الجلسة(١).

أما الفئة الثالثة والتي تعتبر ضمن الإستثناء على عدم نفاذ قرار مجلس الوزراء دون الحاجة إلى صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية والوزير المختص فهي القرارات التي تتخذ بموجب نص خاص, أي أن القانون نص على أن التنفيذ لا يتطلب مرسوما بل يتطلب فقط قرارا عن مجلس الوزراء والأمثلة على ذلك ما ورد في النصوص التالية:[2]

١- المادة ٩٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/٩٧ المتعلق بقانون الموظفين التي تنص على "في حال حصول خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة الختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الإشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه".
٢- المادة ١٥٧من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٧ "يتولى مجلس الوزراء سلطة تقرير عقد الإتفاقيات بالتراضي فيما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال".
٣- المادة ١٤٧ من الفقرة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية التي أشارت بأنه يمكن عقد الصفقات بطريقة التراضي إذا قرر مجلس الوزراء ذلك"(٣).

كذلك نصت المادة ٣٧ من المرسوم الإشتراعي ٥٩/١١٨ المتعلق بديوان المحاسبة "يبت مجلس الوزراء المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة وعند مخالفته رأي وزير المالية أو رأي الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات"(٤). وفي كل هذه الحالات لا تحتاج قرارات مجلس الوزراء لأن تتخذ شكل المرسوم أو القرار لكي تعتبر نافذةً بل تعتبر نافذة حكماً بقوة القانون الخاص الذي لحظها.

١- قرار رقم ٤٨٩ تاريخ ٩٥/٧/١٠ العميد انطوان بركات/الدولة، ص ٦٧٢، والقرار رقم ٨٥١ تاريخ ٩٥/٧/١٠ العميد الركن هاني عباس/الدولة، ص ٦٧٢. تجدر الإشارة إلى أن هذه القرارات فصل بها مجلس شورى الدولة بناءً على مراجعات قدمت طعناً بمراسيم اتخذها الجنرال عون في عهد الحكومة الإنتقالية قبل التعديل الدستوري الأخير.

٤- زهير شكر, الوسيط في القانون الدستوري، ص ٨٧٤.

٣- ورد ذكر هذه الأمثلة في كتاب يوسف سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، الجزء الأول، (تنظيم إداري – أعمال وعقود إدارية) مكتبة الحلبي، بيروت، الطبعة الثانية، ١٩٩٤، ص ٥١.

٤- يوسف سعد الله الخوري، المرجع السابق، ص ٥١، وورد ذكر بعض الأمثلة أيضاً في كتاب أدمون رباط، الوسيط في الدستور اللبناني، ص ٧٥١.

لذلك يمكننا السؤال أنه هل من وجود لأي قيمة تنفيذية لقرار مجلس الوزراء قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في حال لم يصدر القرار بمرسوم

المبحث الأول: الإعتراف بالوجود المادي لقرار مجلس الوزراء

إن دراسة القوة التنفيذية لقرار مجلس الوزراء تدفعنا إلى التساؤل عن الإعتراف بالوجود المادي لما يسمى "بقرار" صادر عن مجلس الوزراء .

المطلب الأول: في النصوص:

نبدأ أولاً بالقول أنه كان مجلس الوزراء، قبل التعديل، جهازه الإداري وموظفوه وعلى رأسهم المدير العام لمجلس الوزراء. وهذا الأخير كان يقوم، إثر انعقاد كل جلسة، بتلاوة بلاغ عن المقررات المتخذة في الجلسة، من قرارات مباشرة وقرارات منطوية على المراسيم المعروضة في المجلس.

أضف إلى ذلك، هناك العديد من النصوص القانونية والتنظيمية التي كانت تحدد الطريق الإداري الذي تسلكه المراسيم وقرارات مجلس الوزراء تمهيداً لإقرارها وتوقيعها من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين.

فالمرسوم الاشتراعي رقم ٤٣ الصادر بتاريخ ١٩٥٣/٣/٢٦ والمنظم لدوائر رئاسة مجلس الوزراء، أنشأ فيها مديرية عامة تتألف من:

- ديوان الرئاسة
- ديوان مجلس الوزراء والشؤون النيابية

- والمحاسبة
- وأمانة السر الخاصة .

أما اختصاص الديوان فينطوي على :

- استلام المعاملات والرسائل المعدة للعرض على مجلس الوزراء وتسجيلها
- درس القضايا المعروضة على مجلس الوزراء واستكمال معاملاتها
- إعداد لائحة بالقضايا الواردة تمهيداً لتنظيم جداول الجلسات .
- وأخيراً تنظيم قرارات مجلس الوزراء وتبليغها إلى المراجع المختصة .

أما المرسوم ٢٨٧٠ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/١٢/١٦، فقد أوجد أمانة عامة لمجلس الوزراء تتولى الشؤون الإدارية المتجلية في:

- رفع مشاريع المراسيم والنصوص إلى رئاسة الجمهورية
- تأمين دعوة الوزراء إلى اجتماعات مجلس الوزراء
- تحضير جدول الأعمال وعرضه على مجلس الوزراء
- وأخيراً تنظيم محاضر بمقررات مجلس الوزراء وحفظها بعد تأمين توقيعها من رئيس مجلس الوزراء والوزير المختص والأمين العام[١].

---

[١]- جرت العادة في بادئ الأمر على تنظيم محضر بكل جلسة من الجلسات ينظمه المدير العام لرئاسة المجلس ويحفظه لديه بالترتيب. وفي بادئ الأمر كانت هذه المحاضر لا توقع من قبل أحد، ولم يكن بالإمكان وقتذاك الادعاء أنها تنطوي على مقررات بالمعنى القانوني الصحيح، مما جعل القضاء الإداري يرد طلبات الإبطال، القائمة بشأن مقررات مجلس الوزراء (يراجع على سبيل المثال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية لدى محكمة التمييز بتاريخ ٢٩/ك١٩٥١/٢ بدعوى السيد محمد الباقر).

ثم درج رئيس الدولة والوزراء الحاضرون على توقيع محاضر الجلسات التي أصبحت تعبر، حسب القرار المطعون فيه، عن رغبة التقرير من قبل السلطات التي أناط بها الدستور السلطة التنظيمية، وصارت تؤلف أعمالاً إدارية لا تختلف في جوهرها عن غيرها من المقررات.

وجدير بالملاحظة أن مقررات مجلس الوزراء لا ترقم ولا تتضمن حيثيات كالمراسيم والقرارات الوزارية، ولا تقسم مثلها إلى مواد ولكن ذلك كله لا يؤثر في الأمر شيئاً، لأن القانون لا يفرض صيغة معينة يعلق عليها كيان المقررات الإدارية (مجموعة الآراء الاستشارية، ص ١٦).

وأما المرسوم الاشتراعي ١٦٠ الصادر بتاريخ ١٩٥٩/٦/١٢، والمرسوم ١٧٠٩٦ الصادر بتاريخ ٧ آب ١٩٦٤، والقرار رقم ٦١ الصادر بتاريخ ١٩ آب ١٩٦٦، فقد أناطت بفرع الشؤون القانونية والإدارية في رئاسة الجمهورية:

- درس القضايا ذات الطابع القانوني أو الإداري, الواردة أو المنتهية إلى رئاسة الجمهورية أو المعروضة عليها
- ودرس مشاريع القوانين ومشاريع المراسيم وسائر المشاريع الأخرى
- وأخيراً تسجيل القوانين والمراسيم وسائر النصوص الأخرى الصادرة وتأمين نشرها وتبليغها إلى الإدارات المختصة وحفظ أصولها.

فمع هذه النصوص القانونية والتنظيمية يرتسم طريق ما يعرض على مجلس الوزراء من مشاريع مراسيم وقرارات بعد إدراجه على جدول الأعمال، وتتعين المحاضر التي تنظم مقرراته. وبعد تسجيل تلك المراسيم والقرارات في رئاسة الجمهورية، ينشر ما هو منها معدّ للنشر في الجريدة الرسمية ويبلغ منها ماهو معد للتبليغ(١).

إذن قامت هذه القوانين بالتفريق بين ما يعرض على مجلس الوزراء من مشاريع مراسيم وقرارات لتصل في النهاية إلى أن هناك محاضر تنظم بقرارات مجلس الوزراء ويتم تبليغها إلى المرجع المختص

<u>المطلب الثاني: في التطبيق:</u>

تطالعنا عدة قرارات لمجلس الشورى، ومن أبرزها وضوحاً قرار (شركة أبناء جبور/الدولة), حيث جاء ينص على ما يلي:

"إن المراسيم الصادرة في مجلس الوزراء لا تتحد بالقرارات المتخذة في مجلس الوزراء والتي قد تسبق تلك المراسيم وتتضمن أحياناً رسم السياسة العامة للدولة أو سياستها الخاصة في ناحية معينة.

١- السلطة الإجرائية في الدستور والأصول في المراسيم والقرارات التي تصدر عنها "مقالة بقلم المحامي جوزف زين الشدياق، السابقة الذكر، ص ٧.

والمراسيم أعمال نافذة لازمة لذاتها في حين أن القرارات المشار إليها والتي لا يكون القانون نص عليها كعمل نافذ لذاته تبقى ضمن إطار التخطيط الذي تعمل الدولة غالباً على تنفيذه"[١].

هناك إذن ما يسمى بالقرارات[٢]، التي يجري تدوينها في السجل الخاص لمحاضر مجلس الوزراء. وهذه القرارات يمكن وصفها بالقرارات المباشرة التي يتحذها رئيس الجمهورية والوزارة، بعد الاتفاق عليها في مجلس الوزراء، وهذه القرارات على نوعين:

- القرارات السياسية الصرف. وهي الي لا تحتاج إلى تنفيذها بطريقة المراسيم. ومن الأمثلة عليها القرارات المتعلقة بالأمن الداخلي أو بالعلاقات الخارجية أو بإبرام المعاهدات والاتفاقيات الدولية .
- القرارات المتخذة أيضاً في مجلس الوزراء بدون أن تتحول إلى مراسيم، تنفيذاً لما تكون بعض التشريعات الوضعية قد جعلت تقريره من اختصاص مجلس الوزراء.

إذن ما يدعم موقفنا المؤيد لوجود الكيان المادي لقرار مجلس الوزراء، بالرغم من سكوت الدستور، هو إعطاء القانون صفة النفاذ لبعض القرارات. لكن , ماذا عن القرارات التي تحتاج الى مراسيم لنفاذها؟

لحظ الدستور اللبناني، بعكس ما هو الحال عليه بالنسبة للقرار، ذكر المرسوم. كما لحظت ذلك بعض القوانين، مركزين كليهما على نوعين من هذه المراسيم.

النوع الأول : وصفته بالمراسيم المتخذة في مجلس الوزراء،

أما النوع الثاني: أطلق عليه تسمية المراسيم المتخذة بعد موافقة مجلس الوزراء.

ففي الدستور اللبناني قبل التعديل الأخير لعام ١٩٩٠، جاء النص على المراسيم المتخذة" بعد موافقة مجلس الوزراء" فقط، والمثال على ذلك: المادة ٥٥ التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية بأن يتخذ قراراً معللاً بموافقة مجلس الوزراء بحل مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة. والمادة ٥٨ التي

---

[١]- قرار ٧٨، تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٧، (شركة أبناء جبور/الدولة اللبنانية – مجلس الوزراء بشخص رئيسه...)، م.إ.، ١٩٧٠، ص ١٢٠.

[٢]- شفيق المعلم، القانون الإداري العام، السنة الثانية حقوق وعلوم سياسية وإدارية، ١٩٩١-١٩٩٢، ص ١٨٠٤.

أقرت لرئيس الجمهورية، صلاحية إصدار مشروع قانون تقرر الحكومة كونه مستعجلاً، بمرسوم بعد موافقة مجلس الوزراء.

"أما في التشريع العادي، فالمثال النموذجي للمرسوم المتخذ في مجلس الوزراء هو المرسوم الخاص بتعيين قائد الجيش، بموجب المادة ٨ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠، الصادر في تموز (يوليو) سنة ١٩٦٧ والمتعلق "بتنظيم وزارة الدفاع الوطني وتحديد قانون الجيش"، والقائلة بأنه يتولى قيادة الجيش العليا "عماد " يعين بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء..." [١].

إن الدستور اللبناني، وإن كان قد تضمن الإشارة إلى وجود المراسيم، موضحاً إلى حد ما صفة الأعمال الي تصدر عن مجلس الوزراء. إلا أنه لم يشر صراحة إلى مقياس التفريق بين "المراسيم التي تصدر في مجلس الوزراء "وتلك التي تصدر بعد موافقة مجلس الوزراء"، وذلك إلى أن عرضت هذه المسألة على مجلس شورى الدولة. ولعلّ في هذا التفريق توضيح لأهمية ما ورد ذكره في الفصل السابق، من أنه لا وجود لمجلس الوزراء دون رئيس الجمهورية.

وفيما يلي إيضاح لما جاء في الإجتهاد.

اعتبر مجلس الشورى في قرار له[٢]، بدعوى شركة التجارة وصناعة الألمنيوم، أنه "يجب التفريق دستورياً بالنسبة لصلاحية مجلس الوزراء، بين مرسوم "يتخذ في مجلس الوزراء"، ومرسوم "يصدر بموافقته"، إذ في الحالة الأولى يقتصر دور المجلس على الرأي فقط ويتوجب صدوره في كل الأحوال لما يترتب عليه من حقوق، بينما في الحالة الثانية لا يصدر المرسوم إلا بالموافقة".

هذا وقد أكد مجلس شورى الدولة المنحى ذاته في قرار آخر[٣] بدعوى شركة الأنابيب الوطنية/الدولة حيث قضى، بأنه وإن كانت المادة ٨ من القانون ٦٧/٣٨ الصادر بتاريخ

١- د. إدمون رباط » المرجع السابق، ص ٧٥٧.

٢- م.ش.د – مجلس القضايا – رقم ٥١٥ تاريخ ١٩٦٤/٤/١٧، م.إ. ١٩٦٤، ص ١٥٦.

– د. نزيه كبارة، السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها، دراسة مقارنة، منشورات جروس برس، الطبعة الأولى، ١٩٨٥، ص ٢٦٣.

– مجموعة الآراء الاستشارية – مجلس الوزراء – : تاريخ ٧٩/٧/٢٥، رقم الأساس ٦٠/ر/٧٩ (طالب الرأي: وزارة الأشغال العامة، رئيس الهيئة: روجيه شدياق، القاضي: قيومجي) ص ٢٢.

٣- قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٧٩/٣/٢٢، ن.ق. ١٩٧٩، ص ٣.

١٩٦٧/٥/٢٢ والمتضمن أصول منح الإعفاءات الضريبية لأغراض الإنماء الصناعية، تنص على أن يمنح الإعفاء من ضريبة الدخل بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارتي المالية والاقتصاد الوطني.

إلا أن مجلس الوزراء لا يملك بمقتضى هذا النص حق منح الإعفاء أو رفضه.

إذ أن الإعفاء يتم بمرسوم يصدر عن رئيس الجمهورية بعد استشارة مجلس الوزراء ويوقع عليه الوزراء المختصون.

وهكذا فإن مجلس الوزراء ولو كان تدخله ضرورياً هنا، إلا أن دوره يقتصر على المداولة وإبداء الرأي فقط .

– بذات المعنى: قرار نهائي مبرم رقم ٧٨٧ تاريخ ١٩٨٠/١١/٢٦ (شركة مساحيق التنظيف اللبناني (صنين) ش.م.ل/وزارة المالية – الدولة اللبنانية).

حيث جاء: "وبما أن المادة الثانية من قانون ٥ شباط ١٩٥٤ تنص على أنه يتم الإعفاء بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح وزير الإقتصاد الوطني بعد إستطلاع رأي مجلس التصميم والإنماء الإقتصادي وموافقة وزير المالية.

وبما أنه يظهر من هذا النص أنه كي يتحقق الإعفاء المطلوب لا بد من صدور عمل قانون معين هو مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء.

وبما...، ما دام أن القانون لم يولِ... بل أناط الأمر برئيس الدولة الذي عليه أن يتبع شكلاً معيناً للإعفاء، فلا بد إذن أن يتحقق الرفض من رئيس الدولة حتى يمكن التفكير بما إذا كان الرفض في محله القانوني أم لا".

وبالتالي فإن دور مجلس الوزراء يقتصر هنا على إبداء الرأي.

– بذات المعنى: قرار نهائي مبرم رقم ١٩٩ تاريخ ١٩٨٨/١٢/١٣ (شركة مصاعد أوتيس ش.م.ل/الدولة اللبنانية – وزارة المالية) حيث جاء: "بما أنه يستفاد من أحكام المادة ٨ المذكورة أعلاه أنه كي يتحقق الإعفاء المطلوب لا بد من صدور عمل قانوني معين هو مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء. إن القانون أناط الأمر برئيس الدولة الذي عليه أن يتبع شكلاً معيناً للإعفاء فلا بد إذن أن يتحقق الرفض من رئيس الدولة حتى يمكن التفكير بما إذا كان الرفض في محله القانوني أم لا.

– بذات المعنى "قرار رقم ١١٣ تاريخ ١٩٨٧/٦/٢٩ الأمير محمد أمين أرسلان/الدولة.

"إن عدم الإشارة في المرسوم المطعون فيه إلى قرار مجلس الوزراء لا يشكل مخالفة قانونية من شأنها أن تعيب المرسوم المطعون فيه طالما أن الغرض من فرض القانون شرط وجود قرار من مجلس الوزراء أو اتخاذ المرسوم في مجلس الوزراء وهو إشراك كل الوزراء في مسؤولية القرار بالنظر لأهميته وارتباطه بسياسة الدولة العامة وإن هذا الإشراك قد حصل فعلاً".

أما لجهة "موافقة مجلس الوزراء"، فهذا لا يعني أن هذا الأخير يتخذ قراراً بحد ذاته، من شأنه تقييد رئيس الجمهورية. إذ أنه بالرجوع إلى اجتهاد مجلس شورى الدولة نجد بأن: "موافقة مجلس الوزراء على المراسيم تعني المناقشة والبحث في موضوعها؛ حيث لا يبحث موضوع في مجلس الوزراء إلا بناء على عرضه واقتراحه من قبل الوزير المختص"[١].

هذا فضلا عن أن الإجتهاد قضى ضمناً باشتراك رئيس الدولة في مناقشة جلسة مجلس الوزراء، وفي ما اتخذ فيها من قرار بالموافقة انتهى بمرسوم. وذلك على الرغم من غيابه عنها، معتمداً على أن اشتراكه هذا تم باتصالاته الآيلة لبيان الرأي أو مبادلته. ومؤكداً أن الموافقة لا تتركز على المناقشة الواجبة والحضورية المولدة للقرار[٢]، التي استقر عليها مجلس شورى الدولة ذاته وبهيئة مجلس القضايا أيضاً في قرارين هما "شركة التجارة وصناعة الألمنيوم" وقرار "خاشو"[٣].

بناءً لما تقدّم، ننتقل للبحث في نتائج ما توصلنا إليه ولا سيّما القوة التنفيذية لهذه الأعمال.

١- قرار رقم ١٠٧٢ تاريخ ٣-١٢ سنة ١٩٦٢ جوزف خاشو/ الدولة م.إ. ١٩٦٣، ص ٨٤.

٢- قرار "ناصيف على الدولة"، قرار رقم ١٠٢٤، تاريخ ١٩٦٧/٦/١٤، رقم الدعوى ٤٠٧٢-٦٤، م.إ. ٦٤، ص ٥، المتعلق بمدى تأثير موافقة مجلس الوزراء على صحة المرسوم المتخذ تطبيقاً للمادة ٥٨ من الدستور.

حيث أبرز ما جاء في هذه المراجعة أن الجهة المدعية اعتمدت على واقع غياب رئيس الدولة عن الاجتماع الذي حصل في السراي الكبير في بيروت، حيث اتخذ مجلس الوزراء قراره بالموافقة.

وذلك لتنتهي إلى القول بأن المرسوم المطعون فيه جاء مبنياً على قرار صادر عن مجلس وزاري وليس عن مجلس وزراء الأمر الذي يشكل مخالفة لصيغة جوهرية أساسية تجعل المرسوم باطلاً.

فما كان من مجلس شورى الدولة إلا أن اعتبر أن إتمام "معاملة بالتمرير" من مجلس الوزراء المنعقد في بيروت إلى خارجها حيث رئيس الدولة، ليس بسبب للإبطال. وخصوصاً بعد أن تبين له أن رئيس الدولة لم ينقطع عن القيام بعمله الرسمي، وبالمالي عند الاقتضاء عن اتصاله لهذه الغاية بالسلطات المعنية بالوسائل الآلية أو الأشخاص لبيان الرأي أو مبادلته أو بإرجاء الجلسة للمداولة.

وهكذا فإن قرار "ناصيف على الدولة" قضى ضمناً باشتراك رئيس الدولة في مناقشة جلسة مجلس الوزراء وفي ما اتخذ فيها من قرار بالموافقة انتهى بمرسوم, وذلك على الرغم من غيابه عنها، معتمداً على أن اشتراكه هذا تم باتصالاته الآيلة لبيان الرأي أو مبادلته.

٣- أنظر دراسة المحامي جوزيف زين الشدياق بعنوان (السلطة الإجرائية في الدستور...)، م.إ. ١٩٧٢، باب المقالات ص ٧ وما بعدها.

المبحث الثاني : شروط نفاذ القرار

المطلب الأول : موقف الإجتهاد من القوى التنفيذية لقرار مجلس الوزراء

اعتمد الاجتهاد، قبل التعديلات الدستورية، مبدأً عدم نفاذ قرارات مجلس الوزراء بحد ذاتها.

معتبرا:

- أن الدستور لا يحدد صلاحيات مجلس الوزراء ولا يوليه أية صلاحية تقريرية لها قوة تنفيذية وبالتالي ليس له أن ينتحل قوة لم يقره لها الدستور أو القانون[1].
- وأن الدستور اللبناني قد نص في مادته الرابعة والستين على ما يلي "يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى وزارته وبما خصه.

وأن هذا النص لا يخول مجلس الوزراء حق اتخاذ قرارات، كالقرار الذي اتخذه في ٦ كانون الثاني سنة ٩٤٥ بصدد نقل الغزل دون إجازة، موضوع هذا الاجتهاد، وبالتالي لا يمكن الأخذ به والعمل بمقتضاه لأن أمر النظر بموضوعه خارج عن اختصاصه الذي عينه له الدستور اللبناني[2].

---

[1]- تمييز إدارية ١٥٢ تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٩، ن ق ٥٩، ص ١٠٨

"إن مجلس الوزراء يضع مبدأً وأسس القرارات الإدارية وإنما لا يضعها بشكل قرارات صالحة للتنفيذ يوقعها أعضاؤه". شورى ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، ن.ق ٥٥، ص ٢٣٩:

"وحيث أن الدستور والقوانين المرعية الإجراء لا تشير إلى صلاحية مجلس الوزراء فيما يتعلق بالقرارات التي يتخذها في تسيير مصالح الدولة ولا إلى مدى مفعولها والقوة التنفيذية التي تتمتع بها غير أن العلم والاجتهاد قد اعتبر أن لهذا المجلس صفة حكومية تخوله صلاحية وضع الأسس الرئيسية لسياسة الدولة وإدارة مصالحها العليا ... . كما أن صلاحية مجلس الوزراء من هذا القبيل لم ينص عليها لا الدستور ولا القوانين المرعية الإجراء، فلا يجوز أن تنتحل هيئة مجلس الوزراء قوة لم يقرها عليها القانون وبهذه الحالة لا تكون مقرراتها إلا من قبيل التشاور وإبداء الرأي توصلاً لرسم خطة معلومة للتمشي عليها في سياسة الدولة وتسيير مصالحها.

[2]- محكمة الاستئناف اللبنانية (الغرفة الرابعة) قرار مؤرخ في ٦ آذار سنة ١٩٤٥، ن ق ١٩٤٥، ص ١٢٥:

لا يعتد بقرار صادر عن مجلس الوزراء يعتبر البضاعة المتقدم ذكرها غير مهربة لأن مثل هذا القرار خارج عن دائرة اختصاصه الذي عينه الدستور اللبناني في مادته الرابعة والستون".

إن مقرراته إدارية ليس لها قوة النفاذ بذاتها[1]. إذ إن هذه القرارات ليس لها القوة التنفيذية اللازمة المفروضة في كل قرار أو عمل إداري يتعلق بالأفراد صادر عن السلطة ذات الاختصاص[2]. وهي لذلك لا تتمتع بصفة القرارات النافذة[3] وبالتالي لا تقبل الطعن[4].

هكذا اعتبر الاجتهاد مجلس الوزراء هيئة سياسية تتداول في شؤون الدولة العامة وتحدد الخطوط الكبرى لسياسة الحكومة الخارجية والداخلية ويتشاور أعضاؤها في جميع التدابير الهامة الواجب اتخاذها لتأمين حسن سير الإدارة العامة[1].

قرار نهائي رقم ٢٣ تاريخ ١٩٧٣/٣/٣، م.إ. ١٩٧٢، ص ١٣٢: "حسب الدستور اللبناني ليس لمجلس الوزراء كهيئة مجتمعة صلاحية محددة لإدارة مصالح الدولة كما نصت على ذلك المادة ٦٤ من الدستور بشأن الوزير".

[1] - شورى ٣٦٩ تاريخ ١٩٩٥/٥/٢٥، ن ق، ص ٥٢٠: "إن قرارات مجلس الوزراء هي قرارات إدارية لا تنفذ بحد ذاتها".

شورى ١٢ تاريخ ١٩٧٠/١٢/١٦ م.إ. ٧١، ص ٣: "إن قرارات مجلس الوزراء ليس لها قوة النفاذ بذاتها وإنما هي مشاريع لا مفعول قانوني لها إلا إذا اقترنت بقرارات ذات مفعول قانوني".

شورى ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣ م.إ. ٧٢، ص ١٣٢: "... ولكن المقررات التي يتخذها ليست نافذة لذاتها...".

[2] - شورى ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣ ن ق، ص ٢٣٩: "ليست لقرارات مجلس الوزراء القوة التنفيذية اللازمة المفروضة في كل قرار أو عمل إداري يتعلق بالأفراد...".

[3] - شورى ٣٥ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤م.إ. ٧٣، ص ٧١: "ليس مجلس الوزراء بسلطة مختصة تتخذ قرارات نافذة".

[4] - تمييز إدارية ١٢٥ تاريخ ١٩٥١/٢/٢٩، ن ق، ٥٦، ص ١٠٨: "بمقتضى المادة ٧٩ من القرار رقم ٨٩ ل.ر لا يمكن تقديم مراجعات طلب الإلغاء بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة، لها قوة التنفيذ ومن شأنها الإضرار".

قرار رقم ٣٦٩ تاريخ ١٩٥٥/٥/٢٥، ن.ق ٩٥، ص ٥٢٠: "حيث أن المادة ٥٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٤ تاريخ ٧ كانون الثاني سنة ١٩٥٣ نصت على أنه: "لا يمكن تقديم طلب الإلغاء بسبب تجاوز حد السلطة إلا ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ ومن شأنها إلحاق الضرر".

وحيث أن الشروط التي تتطلبها المادة المدرجة أعلاه ليجوز تقديم طلب الإلغاء بسبب تجاوز حد السلطة ضد القرارات الإدارية غير متوفرة بقراري مجلس الوزراء المشار إليهما فيكون الطعن بهما والحالة ما تقدم غير مقبول شكلا ومستوجب الرد". شورى ٢١٤، تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، ن.ق، ٥٥، ص ٢٣٠: "...فلا تكون موضوع طعن لدى مجلس الشورى، إلا إذا كان الطعن ضد قرار مجلس الوزراء يتناول بالنتيجة قرار أحد الوزراء الذي وضعه مجلس الوزراء تحت البحث وأيده".

قرار رقم ٢٩٥ تاريخ ٢ ت٢ ١٩٧٢، ن.ق ٧٢، ص ١١٢٥: "حيث أن قرار مجلس الوزراء موضوع المراجعة الحاضرة ليس له صفة القرار الإداري النافذ ولا يجوز الطعن به...".

هذا وقد سلم العلم والاجتهاد أيضاً أن صفة المجلس الحكومية تخوله وضع الأسس الرئيسية لسياسة الدولة وإدارة مصالحها العليا، ورسم المخطط العام لسياسة الدولة وإدارتها بخصوص موضوع معين[٢].

كما أنه يطلع على القضايا المعروضة عليه من الوزراء المختصين ليبدي رأيه فيها بصورة استشارية[٣].

وبالتالي فإن قرارات مجلس الوزراء الآنفة الذكر لا تصبح ذات مفعول قانوني وتكتسب قوة النفاذ إلا إذا اقترنت بقرارات ذات مفعول قانوني إما بمراسيم أو بقرارات وزارية[٤].

ولذلك أجمع الاجتهاد على ما يلي :

- إن رأي مجلس الوزراء لا يتمتع بقوة الإلزام[١].

١- قرار نهائي رقم ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣، م.إ. ١٩٧٢، ص ١٣٢: "... بل إن ذلك المجلس يرسم المخطط العام لسياسة الدولة وإدارتها".

شورى رقم ٣٥ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤، م.إ. ١٩٧٣، ص ٧١:

"إن مجلس الوزراء يطلع على القضايا التي تعرض عليه من قبل الوزراء المختصين ويبدي رأيه فيها بصورة استشارية يبقى بعدها للوزير المختص أمر تبنيه...".

- قرار رقم ٧٠١ تاريخ ١٩٨٠/١٠/١٨، مركز المعلوماتية القانونية:

"وبما أنه وبالإضافة إلى ما تقدم فإن قرارات مجلس الوزراء التي تتضمن تحديد سياسة عامة لا تصبح نافذة إلا في حال اقترانها بقرارات تنفيذية تصدر عن المرجع المختص".

٢- شورى ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣، م.إ. ٧٢، ص ١٣٢: "... إن ذلك المجلس يرسم المخطط العام لسياسة الدولة وإدارتها ولكن المقررات التي يتخذها ليست نافذة لذاتها ..." .

٣- شورى رقم ٣٥ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤، م.إ. ٧٣، ص ٧١: "إن مجلس الوزراء يطلع على القضايا التي تعرض عليه من قبل الوزراء المختصين... وليس مجلس الوزراء بسلطة مختصة تتخذ قرارات نافذة إلا في حالة النص الخاص".

٤- شورى ١٢ تاريخ ١٩٧٠/١٢/١٦ م.إ. ١٩٧١، ص ٣: "...إن قرارات مجلس الوزراء ليس لا قوة النفاذ بذائما وإنما هي مشاريع لا مفعول قانوني لها إلا إذا اقترنت بقرارات ذات مفعول قانوني إما بمراسيم أو بقرارات وزارية".

تمييز إدارية ١٢٥ تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٩، ن.ق ٥٦، ص ١٠٨

" ... إن القرارات المذكورة، كيما تصبح لها القوة التنفيذية، يجب في الكثير الغالب أن تصاغ بشكل مراسيم يوقعها فخامة رئيس الدولة والوزير أو الوزراء الذين يدخل ضمن اختصاصات وزاراتهم موضوع المراسيم المذكوره، وأحيانا تتخذ شكل قرارات وزارية يوقعها الوزير العائدة إلى أعمال وزارته مواضيع تلك القرارات".

- وقراره لا يلزم الوزير المختص كي يستصدر أو يصدر النص المتوافق معه[٢].
- ويبقى للوزير المختص أمر تبني رأي مجلس الوزراء[٣].
- وقرار الوزير تكون له صفة القرار النافذ[٤].
- وإذا أتى مخالفاً لرأي مجلس الوزراء لا يكون موسوماً بتجاوز حد السلطة[٥].
- وعليه فإن مقررات مجلس الوزراء تصبح نافذة إذا عمدت الوزارة المختصة إلى اتخاذ القرار النافذ بشأن الموضوع بشكل مرسوم أو قرار وزاري[٦].

١- شورى ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، ن ق ٥٥، ص ٢٣٩:

"... وما ذلك إلا لأن رأي مجلس الوزراء لا يتمتع بقوة الإلزام".

قرار رقم ٤٥٧، تاريخ ١٩٧٥/٧/١٤غير منشور (اجتهاد القضاء الإداري): "إن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه لا يشكل قراراً بحد ذاته بل هو قرار توصية يتعلق بالسياسة الواجب اتباعها فيما يتعلق بالقضية المعروضة عليه".

٢- شورى ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣ م.إ. ١٩٧٢، ص ١٣٢:

"... فقرار مجلس الوزراء لا يكون سوى تخطيط بخصوص الموضوع المبحوث فيه ومضمونه ليس نافذاً ما لم تعمد الوزارة المختصة إلى اتخاذ القررات النافذة بشأن الموضوع. وقد تكون هذه المقررات قوانين أو مراسيم تستصدرها الوزارة أو قرارات تصدرها هي. على أن قرار مجلس الوزراء ليس له القوة الإلزامية تجاه الوزير المختص لاستصدار أو لإصدار النص اللازم المتوافق مع مضمون ذلك القرار بصورة يتعلق به حق الغير".

٣- شورى ٣٥ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤ م.إ. ١٩٧٣، ص ٧١:

"إن مجلس الوزراء يطلع على القضايا التي تعرض عليه ويبدي رأيه فيها بصورة استشارية يبقى بعدها للوزير المختص أمر تبنيه، وفي هذه الحالة فإن للقرار الذي يصدر عن الوزير المختص صفة القرار النافذ".

قرار رقم ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣، ن.ق ١٩٧٢، ص ١٤٤ (السابق ذكره).

٤- شورى ٣٥ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤ السابق ذكره.

قرار رقم ٢٣ تاريخ ٣ آذار ١٩٧٢، ص ١٤٢:

"بحسب الدستور اللبناني، ليس لمجلس الوزراء كهيئة مجتمعة صلاحية محددة لإدارة مصالح الدولة كما نصت على ذلك المادة ٦٤ من الدستور بشأن الوزير".

والقرار السابق ذكره.

٥- شورى ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، ن ق ١٩٥٥، ص ٢٣٩:

"... لا يجوز أن تنتحل هيئة مجلس الوزراء قوة لم يقرها عليها القانون وبهذه الحالة لا تكون مقرراتها إلا من قبل التشاور وإبداء الرأي توصلاً لرسم خطة معلومة للتمشي عليها في سياسة الدولة وتسيير مصالحها سواء كانت هذه المصالح عامة أو متعلقة بالأفراد حتى أنه إذا خالف الوزير المختص رأي مجلس الوزراء لا تكون قراراته موسومة بتجاوز حد السلطة...".

٦- شورى ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣ م.إ. ١٩٧٢، ص ١٣٢ السابق ذكره.

قرار رقم ٦٧ تاريخ ١٩٧٢/٦/٢١، م.إ ١٩٧٢، ص ١٩٢: =

ولا تصبح قرارات مجلس الوزراء نافذة إلا عندما تتكرس[1]:

- بقرارات وزارية ضمن نطاق الصلاحية المستمدة من المادة ٦٤ من الدستور.
- أو بمرسوم من رئيس الجمهورية موقع عليه من الوزير المختص.

وهكذا، فقرارات مجلس الوزراء كي تصبح لها القوة التنفيذية يحب أن تصاغ :

- إما بشكل مراسيم يوقعها رئيس الدولة والوزير أو الوزراء المختصون الذين يدخل ضمن اختصاص كل منهم موضوع المراسيم المذكورة[2].

وإما أن تتخذ شكل قرارات وزارية يوقعها الوزير العائدة إلى أعمال وزارته مواضيع تلك القرارات[3].

= "بما أنه إذا كان مجلس الوزراء هيئة لا تصدر بحسب الدستور قرارات نافذة لذاتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك وإذا كان مرجعاً غير صالح لربط النزاع معه بموضوع هذه المراجعة فإن النزاع قد ربط بهذا الموضوع حسب الأصول مع وزير الداخلية الذي أحيل إليه استدعاء ربط النزاع واتخذ قرار الرفض بشأنه. وهذا الوزير هو المرجع الصالح بالنظر لطبيعة القرار المشكو منه كما مر بيانه".

شورى رقم ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، ن.ق ١٩٥٥، ص ٢٣٩.

"...إن لمجلس الوزراء صلاحية وضع الأسس الرئيسية لسياسة الدولة وهذه الأسس تتبلور بالنتيجة بقرارات وزارة صادرة عن الوزير المختص ضمن نطاق الصلاحية المستمدة من المادة ٦٤ من الدستور...".

[1]- شورى ٥٩٤ تاريخ ١٩٦٦/٥/٣ م.إ. ١٩٦٦، ص ١٤٧:

"... بخلاف القرارات الإدارية الأخرى التي لا تصبح نافذة إلا إذا تكرست بمرسوم أو بقرار وزاري".

قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٩٧٤/٦/١٢، كازينو لبنان/الدولة) م.إ. ١٩٧٤، ص ١٠٤:

"إن قرارات مجلس الوزراء ليس لها قوة النفاذ بذاتها إنما هي مشاريع لا مفعول قانوني لها إلا إذا اقترنت بقرارات ذات مفعول قانوني إما بمراسيم أو بقرارات وزارية".

تمييز إدارية ١٢٥ تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٩ ن ق ٥٦، ص ١٠٨، السابق ذكره.

[2]- شورى ٣٦٩ تاريخ ١٩٥٥/٥/٢٥، ن ق ٥٥، ص ٥٢٠: "إن قرارات مجلس الوزراء لا تصبح لها القوة التنفيذية إلا بعد أن تصاغ بشكل مراسيم يوقعها رئيس الدولة والوزراء المختصون".

شورى رقم ١٦٦ تاريخ ١٩٥٩/٧/٣، م.إ. ١٩٥٩، ص ١٤١: "إن قرارات مجلس الوزراء لا تنعم بالقوة التنفيذية ما لم تصاغ بشكل مراسيم يوقعها رئيس الجمهورية والوزراء كل ضمن اختصاص وزارته".

[3]- تمييز إدارية ١٢٥ تاريخ ١٩٥١/١٢/٢٩، ن ق ٥٦، ص ١٠٨، السابق ذكره.

أما في فرنسا، وخاصة في ظل الجمهورية الثالثة، حيث لا وجود لمجلس الوزراء دون رئيس الجمهورية ولا نفاذ لقرارات مجلس الوزراء إلا إذا صدرت عن هذا الأخير، استقر الاجتهاد على أن السلطة الإدارية مناطة برئيس الجمهورية.

المطلب الثاني: المعايير المطبقة لنفاذ القرار

إن المعايير التي استند إليها اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، في اعتبار قرارات مجلس الوزراء نافذة إذا صدرت بشكل مراسيم أو قرارات وزارية، تلخصت بالنصوص الواردة في الدستور وما احتوت عليه المبادئ العامة من جهة، والنص القانوني من جهة أخرى.

الفرع الأول: في الدستور

إن القوانين في أغلب الأحيان تعين السلطات الإدارية من حكام وموظفين وتمنحهم صلاحيات خاصة وتحدد مداها. غير أنه في حال عدم تطرق القوانين إلى تلك السلطات والصلاحيات، ينبغي، كما استقر على ذلك العلم والاجتهاد، الرجوع إلى الدستور لمعرفة من هي السلطات الإدارية ومدى صلاحياتها.

وهكذا من الرجوع إلى النصوص الدستورية نجد أن:

- المادة ١٧ تنيط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية بحيث يتولاها بمعاونة الوزراء.
- والمادة ٥١ تنيط السلطة التنفيذية برئيس الجمهورية باعتباره رئيساً للسلطة الإجرائية.
- أما المادة ٥٤ فتبين اختصاصات رئيس الجمهورية واختصاصات الوزراء، ومنها التوقيع مع رئيس الجمهورية على مقرراته.
- والمادة ٦٤ تولي إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين للوزراء كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته وبما خصه، ولا تولي مجلس الوزراء كهيئة مجتمعة صلاحية نافذة.
- هذا فضلاً عن أن المادة ٦٢ تعالج حالة شغور سدة الرئاسة بإناطة السلطة الإجرائية وكالة بمجلس الوزراء.

وطالما أن مواد الدستور السالفة الذكر، والقوانين المرعية الإجراء لا تشسير إلى صلاحية مجلس الوزراء فيما خص القرارات التي يتخذها في تسيير مصالح الدولة، ولا إلى مدى مفعولها

والقوة التنفيذية التي تتمتع بها، فمقرراته لا تكون إلا من قبيل التشاور وإبداء الرأي توصلاً لرسم خطة معلومة للسير بها في سياسة الدولة وتسيير مصالحها سواءً أكانت هذه المصالح عامة أو متعلقة بالأفراد[١].

ولهذا يمكن القول :

- أن الوزراء هم من عناصر السلطة الإجرائية في الدولة.
- وأن مجلس الوزراء ليس إلا هيئة سياسية عليا تتداول في شؤون الدولة العامة وتحدد الخطوط الكبرى لسياسة الحكومة الخارجية والداخلية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الخ ...

لهذا كله فهو يضع أسس ومبادئ القرارات الإدارية، وهو لا يضعها بشكل قرارات صالحة للتنفيذ ... إذ يجب أن تصاغ بشكل مراسيم يوقعها رئيس الجمهورية والوزراء المختصون ... أو أن تتخذ شكل قرارات وزارية يوقعها الوزير العائدة إلى أعمال وزارته مواضيع تلك القرارات.

وعليه فإنه ليس لقرارات مجلس الوزراء، وفق الدستور، القوة التنفيذية اللازمة المفروضة في كل قرار أو عمل إداري صادر عن السلطة ذات الاختصاص إلا في الحالة التي نصت عليها المادة ٦٢ منه.

هكذا استند الاجتهاد، وفي مقدمه قرار "كازينو لبنان/الدولة اللبنانية"[٢]، القرار المبدئي رقم ١١٨٩ الصادر بتاريخ ١٩٧٤/٦/١٢، على المعايير السابقة للقول بأن رئيس الجمهورية أو الوزير منفرداً هو صاحب السلطة الإدارية، مؤكداً:

---

[١]- شورى ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، ن ق ٥٥، ص ٢٣٩، السابق ذكره.

[٢]- وقائع القرار تتلخص بالآتي:

إن شركة كازينو لبنان، باستدعائها المقيد لدى مجلس شورى الدولة بتاريخ ١٩٦٣/١/٣١ رقم ٣١، طعنت في القرار الصادر بتاريخ ٢٦ كانون الأول سنة ١٩٦٢ عن مجلس الوزراء والمتضمن رفض إعفائها من ضريبة الدخل لمدة ست سنوات تطبيقاً لأحكام قانون الإعفاء المؤقت الصادر في ١٩٥٤/٢/٥، لا سيما المادة ٢ منه.

وطلبت بالنتيجة:

- في أول الأمر وقف تنفيذ القرار المطعون فيه، والقول بعدم جباية الضريبة من الشركة ابتداء من دورة ١٩٦٠ المالية .
- ثم قبول المراجعة في الشكل، وإبطال وإلغاء القرار المطعون فيه .

وذلك توصلاً للقول بأن الشركة المستدعية حققت وتحقق شروط الإعفاء المؤقت المنصوص عليها في قانون ١٩٥٤/٢/٥ المذكور وبالتالي إقرار إعفائها من ضريبة الدخل لمدة ست سنوات تبتدئ من دورة عام ١٩٦٠ المالية.

وقد أدلت الشركة المستدعية بما يلي:

- إن القرار المطعون فيه هو من القرارات الإدارية القابلة للطعن، والتي أشارت إليها المادة ٥٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٩، ذلك لأن المادة ٢ من قانون ١٩٥٤/٢/٥ تنص على أن الإعفاء يتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء مما يدل على أن لمجلس الوزراء وحده صلاحية الإعفاء المطلوب.
- إن للمجلس، إلى جانب وظائفه السياسية المنصوص عنها في المادة ٦٦ من الدستور، وظائف إدارية أشارت إليها المادة ٦٤ من الدستور.
- وإن هذه الوظائف الإدارية تظهر عندما يحتفظ المشترع في قضايا عديدة للمجلس المشار إليه حق البت بموضوع ما بهيئته الكاملة أو بشخص أحد الوزراء.
- ومن هذه المواضيع ما أشير إليه في المادة ٢ من قانون ١٩٥٤/٢/٥، كما يظهر من محضر جلسة مجلس النواب المنعقدة في ١٩٥٣/١٢/٣٠ لمناقشة قانون ١٩٥٤/٢/٥.
- كما وأن القرار المطعون فيه ليس مجرد مداولة بل إنه قرار بكل معنى الكلمة كما يتبين من صراحة نصه. ذلك لأن شكل القرار المتخذ لا يهم فالأمر الشفهي يمكن الطعن فيه عن طريق قضاء الإبطال.
- وإن رئيس الجمهورية بتوقيعه على محضر جلسة مجلس الوزراء لا يقوم بالطبع بوظيفة الأمين العام للمجلس إذ أنه رئيس هذا المجلس وتوقيعه يفيد تبنيه مضمون المحضر وما يحتوي عليه من مقررات.

فيكون القرار المطعون فيه صادراً عن رئيس الدولة، وليس من الضروري أن يوضع هذا القرار بشكل معين كشكل المرسوم لا سيما وأن قانون ١٩٥٤/٢/٥ لا يفرض شكلاً خاصاً لرفض الإعفاء من الضريبة.

وعليه بادرت الدولة بالإجابة بما يلي:

- إن المراجعة غير مقبولة، لأن القرار المطعون فيه لا يقبل الطعن وذلك لأن مداولات مجلس الوزرا، وإن دعيت قرارات أو مقررات، إذا ما تطرقت لموضوع إداري أنبأت بعزم على أمر لا بد من تجسيده بمرسوم أو قرار لاحق ولا يمكن أن يستخرج من تلك المداولات الحلول القانونية.
- يجب التفريق بين المراسيم التي تتخذ في محلس الوزراء وتلك الي تصدر بموافقته. فبشأن الأول، موضوع مراجعتنا، يقتصر مجلس الوزراء على إعطاء الرأي الذي لا يؤلف قرارا نافذا يمكن الطعن فيه.
- هنالك حالات أعطى فيها القائون مجلس الوزراء سلطة إصدار قرارات نافذة، ومنها الحالة المشار إليها في المادة ٩٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٢ والآتي نصها: "إذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه".
- إن مداولة مجلس الوزراء المطلوب إبطالها لا تؤلف قراراً نافذاً من شأنه إلحاق الضرر مهما كانت الصيغة المدونة بها.
- وإن توقيع رئيس الدولة على المحضر الذي يحتويها لا يجعل منها مرسوماً لا بد من صدوره في الموضوع.

وبالتالي فإن مثل هذا التوقيع لا يعني أكثر من الشهادة بصحة الوقائع المدونة في المحضر ولكنه لا يعطيه صفة النفاذ، وسواء كانت مداولة مجلس الوزراء مجرد رأي أم كانت مقيدة لرئيس الدولة فإنها تظل غير قابلة للطعن على حدة.

أن القررات التي يتخذها مجلس الوزراء مجتمعاً في جلساته وتدون في محاضر الجلسات، والتي ترسم السياسة العامة للدولة في هذا أو ذاك من الحقول، تعتبر قرارات ترتدي الصيغة التي يفرضها القانون والتي من شأنها أن تعطيها قوة القرار الإداري النافذ (مرسوم او قرار وزاري) .

ولا تجعل من مجلس الوزراء سلطة تسلسلية رئاسية بالنسبة للإدارات أو المؤسسات العامة، تحل محل السلطات الي عينها الدستور أو القانون (الوزراء في الإدارات العامة والسلطات التقريرية والتنفيذية في المؤسسات العامة)[١].

أما في الأحوال التي ينص فيها القانون على أن تصدر القرارات بمراسيم تتخذ في مجلس الوزراء، فهو لا يتدخل في هذا الموضوع كسلطة إدارية ولا يتخذ بالتالي قراراً نافذاً يمكن الطعن فيه، بل إن الحق يعود لرئيس الجمهورية بوصفه السلطة المختصة لذلك[٢].

وأما مجلس شورى الدولة فقد اعتبر أن المراجعة تكون بالتالي مردودة لأنه ليس لما يصدر عن مجلس الوزراء قوة التنفيذ، ولاسيما فيما يتعلق بالإعفاء موضوع المراجعة.

والخلاصة أن مجلس شورى الدولة أعتمد التفريق بين ما يصدر عن مجلس الوزراء من قرارات نافذة قابلة للطعن، وبين ما لا يتمتع بصفة القرار النافذ بمعزل عن مقررات تصدر عن رئيس الدولة. حيث إعتبر أن الحالة الأولى هي الإستثناء ولا تطبق الا إذا نص القانون على ذلك، بينما الحالة الثانية هي المبدأ وذلك بالإستناد إلى مواد الدستور .

صادر بتاريخ ٥ كانون الأول

[١]– قرار رقم ٢٩٢ تاريخ ١٩٨٤/١١/١٦، حلمي معلوف/الدولة والمركز التربوي للبحوث والإنماء، م.ق.إ، العدد الأول، ١٩٨٥، ص ٢٥٣ و ٢٥٤.

"وبما أن الحقوق التي يطال بها المستدعي لا يمكن أن تستند إلى قرارات صادرة عن مجلس الوزراء، إذ أن هذا المجلس ليس سلطة تسلسلية رئاسية بالنسبة للإدارات والمؤسسات العامة ولا يمكنها بالتالي أن تحل محل السلطات التقريرية والتنفيذية التي أقامها الدستور (الوزراء في الإدارات العامة مثلاً)، أو مجالس الإدارات أو ما شابهها التي تقيمها القوانين والأنظمة المختلفة بالنسبة للأجهزة اللامركزية، كالمؤسسات العامة، وتبقى القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء، إلا في حال وجود نص قانوني مخالف، هي قرارات توصية ذات طابع سياسي توجيهي".

مجموعة الآراء الاستشارية – مجلس الوزراء، رقم الأساس ١٠١/ر/٨٠، تاريخ ٨٠/٧/١٧ رئيس الهيئة: روبير عبدو غانم.

[٢]– قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٧٩/٣/٢٢، شركة الأنابيب الوطنية/الدولة مجلس القضايا (غير منشور).

"... وبما أن مجلس الوزراء ولو كان تدخله ضرورياً، فهو لا يتدخل في هذا الموضوع كسلطة إدارية ولا يتخذ بالتالي قراراً نافذاً يمكن الطعن فيه، بل إن دوره يقتصر على المداولة وإبداء الرأي".

وأما عندما يطلع مجلس الوزراء على القضايا التي تعرض عليه من قبل الوزراء المختصين، فهو يبدي رأيه فيها بصورة استشارية يبقى بعدها للوزير المختص أمر تبنيه. وفي هذه الحالة يتمتع القرار الذي يصدر عن الوزير المختص بصفة النفاذ[1].

الفرع الثاني : في المبادئ العامة

من المبادئ العامة المتعارف عليها أن مفهوم السلطة الإدارية هو أساس القانون الإداري. وحددت السلطة الإدارية بصورة عامة "بأفراد أو جماعات الأفراد الذين يتوفر فيهم عدد من الشروط والمؤهلات والصفات والذين يخولهم القانون سلطة تمثيل شخص عام ويجيز لهم أن يتخذوا باسم هذا الأخير ولحسابه أعمال قانونية معزوة نتائجها مباشرة بالشخص العام".

وطالما أن الإدارة في الدولة هي فعل السلطة التنفيذية بموجب إجراءات تتسم بطابع السلطة العامة.

إذاً إن الإدارة تحدد أولاً بالنسبة إلى السلطة التنفيذية.

وبما أنّ السلطة التنفيذية مناطة، وفق ما سبق وبيّناه، برئيس الجمهورية أو بالوزير، فإنّ كل ما تقدم ذكره بالنسبة لقرارات مجلس الوزراء، يبقى مطبقاً في هذه الحالة.

وتبقى الإشارة، أن كل ما أتى ذكره يبقى صحيحاً، طالما أن القانون لم ينص على اتخاذ قرارات، بشأن بعض الموضوعات، في مجلس الوزراء. إذ أن هذا الأخير يصبح سلطة إدارية، تتخذ بالتالي قرارات نافذة بحد ذاتها.

الفرع الثالث : في القانون:

قرار رقم ٢١٤ تاريخ ١٩٥٥/٣/٢٣، دعوى أنطوان عارج مجلة القضاء الإداري في لبنان، ج ١، الأعمال الإدارية، ص ٣٥.

"... وحيث أن ليس لهذه القرارات القوة التنفيذية اللازمة المفروضة في كل قرار أو عمل إداري يتعلق بالأفراد صادر عن السلطة ذات الاختصاص كي يكون موضوع طعن لدى مجلس الشورى...".

[1] – قرار رقم ٣٥ تاريخ ١٩٧٤/١/٢٤. م.إ. ١٩٧٣، ص ٧١. السابق ذكره.

هناك بعض الموضوعات التي ينص القانون على اتخاذ قرارات بشأنها من مجلس الوزراء. أما غاية هذا النص فهي، عدا إضفاء القوة النافذة على هذه القرارات[1]، إلزام المسؤولية الوزارية الجماعية إذ يعتبر مجلس الوزراء، في هذه الحالة، هيئة حكومية.

وعندما تنص بعض القوانين صراحة على صلاحيات خاصة لمجلس الوزراء لإصدار قرارات نافذة، فلا مناص من تطبيق هذه القوانين عندئذٍ ضمن نطاق ما جرى النص عليه بدون أي توسع أو قياس.

وهكذا مثلاً جاءت:

---

[1]- قرار رقم ٢٣ تاريخ ١٩٧٢/٣/٣، م.إ. ١٩٧٢، ص ١٣٢:

"... ولكن المقررات التي يتخذها ليست نافذة لذاتها، ما لم يوله القانون صراحة صلاحيات معينة يمارسها بإصدار قرارات تكون عندئذ واجبة التنفيذ.

إذا صدر عن مجلس الوزراء قرار برسم سياسة معينة دون أن يكون القانون قد أولاه صراحة صلاحية اتخاذ قرار نافذ لذاته في هذا الحقل، فقراره لا يكون سوى تخطيط بخصوص الموضوع المبحوث فيه".

- قرار رقم ٣٥ تاريخ ١٩٧٣/١/٢٤، م.إ. ١٩٧٣، ص ٧١

"... وليس مجلس الوزراء بسلطة مختصة تتخذ قرارات نافذة إلا في حالة النص الخاص".

(وقد وردت خلاصة هذه القرارات في اجتهاد القضاء الإداري في لبنان، ج ١، ص ٣٤، ٣٥، ٤١ تحت عنوان الأعمال الإدارية).

- قرار رقم ٢٩٢ تاريخ ١٩٨٤/١١/١٦، مجلة القضاء الإداري ١٩٨٥، ص ٢٥٣ حلمي بطرس معلوف/الدولة والمركز التربوي للبحوث.

"... إن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء تبقى قرارات توصية ذات طابع سياسي توجيهي، إلا في حال وجود نص قانوني مخالف".

- قرار رقم ٦٧ تاريخ ١٩٧٢/٦/٢١، ن ق ١٩٧٢، ص ١٩١.

"وبما أنه إذا كان مجلس الوزراء هيئة لا تصدر بحسب الدستور قرارات نافذة لذاتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك...".

- قرار رقم ٢٩٥ تاريخ ١٩٧٢/١١/٢، ن ق ١٩٧٢، ص ١١٢٤

"ليس لقرارات مجلس الوزراء الصفة التنفيذية إلا في الأمور التي يكون قد عينها حصراً قانون خاص".

- قرار رقم ٨٧، تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٧، م.إ. ١٩٧٠، ص ١٢٠

"والمراسيم أعمال نافذة لذاتها في حين أن القرارات المشار إليها والتي لا يكون القانون نص عليها كعمل نافذ لذاته تبقى ضمن إطار التخطيط الذي تعمل الدولة غالباً على تنفيذه".

- = قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٩٧٤/٦/١٢ ن.ق ١٩٧٤، ص ٢٣.

"... نصت بعض القوانين صراحة على صلاحيات خاصة لمجلس الوزراء لإصدار قرارات نافذة".

- المادة ٩٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/٩٧، المتعلق بقانون الموظفين، تنص على ما يلي: "في حال حصول خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه".
- المادة ١٥٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٧، تولي مجلس الوزراء سلطة تقرير عقد الاتفاقات بالتراضي فيما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال.
- المادة ١٣٥ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٣ تاريخ ١٩٥٣/١/٧ تترك للحكومة أمر تثبيت الموظفين المؤقتين .
- المادة ١٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١٢٣، المتعلق بوزارة المال (إدارة الجمارك)، تنص على أنه "توخذ مقررات المجلس الأعلى للجمارك بالإجماع وفي حال الخلاف ترفع القضية المختلف عليها إلى وزير المالية الذي يعرضها على مجلس الوزراء للبت فيها بصورة نهائية".
- المادة ٣٧ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٨، المتعلق بديوان المحاسبة، تنص على أنه: "يبت مجلس الوزراء المعاملات الي تعرض عليه بقرارات معللة. وعند مخالفته رأي وزير المالية أو رأي الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات".

هذا وقد قام البرهان على نفاذ هذه القرارات بقبول القضاء الإداري مراجعة طلب إبطالها لتجاوز حد السلطة.

ففي قرار: "سلامة على الدولة " جاء ما يلي:

"إن قرار مجلس الوزراء بحظر التعامل مع شركة لها فرع في إسرائيل لا يدخل في لائحة الأعمال الحكومية الي غدت تضيق يوم بعد يوم حسب الاجتهاد الإداري الحديث" وأن أمر النظر بهذا القرار يدخل في اختصاص مجلس شورى الدولة.

ويسلم من الإبطال القرار الآمر بحظر دخول نوع من السيارات إلى لبنان تنتجها شركة لها فرع في إسرائيل إذا كان صادراً عن مجلس الوزراء وهو السلطة المختصة لإصداره"[1].

---

[1]- قرار رقم ٦١٩، تاريخ ١٩٦٢/١٠/٢٥، م.إ. ١٩٦٢، ص ٢٠١.

- قرار رقم ١٤٥٠، تاريخ ١٩٦٦/١٢/٢٣، م.إ. ١٩٦٦، ص ٤٩.

"كما أنه لا يدخل في اختصاص مجلس الشورى قرار مجلس الوزراء القاضي بحظر التعامل مع أشخاص أو شركات لها فرع في إسرائيل، وهو قرار إداري نافذ".

إزاء هذا المعيار الذي اعتمده الاجتهاد، للقول بقوة نفاذ قرار مجلس الوزراء يمكن القول أن الإجتهاد، كما هي العادة، قد خطا الخطوة التي تعتبر الدليل على أن الاجتهاد هو دائماً السبّاق للتشريع.

لذلك, يمكن إعتبار أن حقبة ما قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ إنطوت على إناطة السلطة الإجرالية برئيس الجمهورية، وما نتج عن ذلك من:

أن مجلس الوزراء لا ينعقد إلا برئاسة رئيس الجمهورية.

وأن الوزراء مجرد أعوان لرئيس الجمهورية.

وبالتالي فإن مجلس الوزراء كان مجرد هيئة سياسية تتداول في السياسة العامة،

وتتحمل المسؤولية التضامنية تجاه المجلس النيابي .

- قرار رقم ٥٩٤، تاريخ ١٩٦٦/٥/٣، م.إ. ١٩٦٦، ص ١٤٧.

"إن المادة ٩٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١١٢ تاريخ ١٩٥٩/٦/١٢ (وقد جاء فيها أنه إذا حصل خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا المرسوم الاشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه) تجعل من مجلس الوزراء مرجعاً لفض الخلافات التي تحصل بين مجلس الخدمة المدنية والوزارات بشأن تطبيق نظام الموظفين، وبهذه الصفة تكون قراراته في ما يعرض عليه من موضوعات تتعلق بهذه الخلافات ملزمة ونافذة بذاتها بخلاف القرارات الإدارية الأخرى التي لا تصبح نافذة إلا إذا تكرست بمرسوم أو بقرار وزاري".

- قرار رقم ٥، تاريخ ١٩٧١/١/١٨، مجلة العدل، ١٩٧١، ص ٣٧٦.

"عندما يفصل قرار مجلس الوزراء في خلاف قام بين وزارة المالية ومجلس الخدمة المدنية، فقراره يكون قراراً إدارياً نافذاً وكذلك قابلاً للطعن أمام مجلس شورى الدولة".

- رقم الدعوى ٥٩/٤٤١ تاريخ ١٩٦٩/٩/١٥ م.إ. ١٩٦٩، ص ٢٦.

"ترد المراجعة التي تطعن فيها إحدى شركات الطيران بقرار لمجلس الوزراء منح شركة طيران أخرى حق إنشاء واستثمار خطوط نظامية إذا لم يكن في ذلك القرار ما يخالف قراراً له سابقاً قضى بالمصادقة على اتفاقية النقل الجوي بين الشركات الوطنية وليس من شأنه منع مجلس الوزراء ممارسة حقه المقرر في المادة ٢٥ من قانون الطيران المدني".

- قرار رقم ١١٨٩، تاريخ ١٩٧٤/٦/١٢، ن.ق ١٩٧٤، ص ٢٣.

"نصت بعض القوانين صراحة على صلاحيات خاصة لمجلس الوزراء لإصدار قرارات نافذة فلا مناص من تطبيق هذه القوانين عندئذ ضمن نطاق ما جرى النص عليه بدون أي توسع أو قياس. فقد نصت المادة ٣٧ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٨ المتعلق بديوان المحاسبة على أنه "يبت مجلس الوزراء في المعاملات التي تعرض عليه بقرارات معللة. وعند مخالفته رأي وزير المالية أو رأي الديوان يقوم قراره مقام تأشير الديوان أو تأشير مراقب عقد النفقات".

هذه الوضعية لمجلس الوزراء، أدت إلى تشعب التسميات الى كانت تطلق على أعماله. فقد انقسمت هذه الأخيرة إلى مراسيم من جهة، وقرارات من جهة أخرى.

أما المراسيم ذاتها فقد جاءت على نوعين:

مراسيم تتخذ في مجلس الوزراء

ومراسيم تتخذ بعد موافقة مجلس الوزراء.

وهكذا، كان الوضوح يسيطر على هذه الحقبة. فمجلس الوزراء هو هيئة سياسية تدور في فلك رئيس الجمهورية، وكل عمل تتخذه هو صادر عن رئيس الجمهورية ويعرف باسم مرسوم. وذلك مع وجود إستثناء تجلى في إعتبار بعض القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء إدارية بنص القانون.

هكذا إذن إن الوضع في لبنان جاء ممائلا للوضع في عهد الجمهورية الثالثة في فرنسا.

ولكن هل بقي الوضع على حاله أم أن التعديل الدستوري عام ١٩٩٠، هذا الإنجاز الذي دفع اللبنانيون ثمنه غاليا جاء ببعض التطورات؟

الفصل الثاني: القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠

قبل التعديل الدستوري, كانت مقررات مجلس الوزراء تعتبر, من الأعمال التمهيدية والتي اعتبر مجلس شورى الدولة أن القوانين والأنظمة تفرض على الإدارة الإستحصال عليها قبل اتخاذ قراراتها. واعتبر هذا المجلس إن هذه المقررات مبدئية ولا تنعم بقوة النفاذ ما لم تصغ بشكل مراسيم يوقّعها رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء كل في اختصاصه, ما لم يعطها القانون قوة النفاذ لوحدها كما هو حاصل مثلا في المادة ٩٧ من قانون الموظفين فيما خص الخلاف بين مجلس الخدمة المدنية وأحد الوزراء. وأضاف أن هذه القرارات تشكل "إعلان نوايا **لا** يترتب عليها أية مفاعيل أو نتائج قانونية مباشرة, وهي بالتالي غير قابلة للطعن أمام القضاء الإداري لكونها غير نافذة بحد ذاتها. وقد كان كلا الإجتهادين الفرنسي واللبناني واضحين بهذا الشأن.

المبحث الأول: الجدلية القانونية حول نفاذ قرارات مجلس الوزراء

في ضوء التغيير الطارئ على مؤسسة مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ تتبادر الى الذهن التساؤلات التالية:

هل أن إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء تلغي الآلية الإدارية التي كانت مطبقة قبل التعديل؟ بمعنى أنه هل من شأن انتقال السلطة الإجرائية الى مجلس الوزراء جعل من قرارات هذا المجلس نافذة بحد ذاتها في حين كانت لا تعتبر نافذة ما لم تقترن بأعمال إدارية نافذة؟

وهل أن في التعديلات الدستورية ما ينمّ صراحة أو ضمنا عن تغيير ما في طبيعة قرارات السلطة الإجرائية المتخذة في مجلس الوزراء؟

إن تحديد طبيعة قرارات مجلس الوزراء ليست مسألة قانونية أو إدارية وحسب, ولكنها مسألة ذات بعد دستوري وسياسي, مما استوجب عرضها على مجلس النواب لتحديد موقفه من مدى نفاذ هذه القرارات.

وقد أثيرت القضية من قبل النائب نقولا فتوش الذي وجّه سؤالا الى الحكومة حول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء استنادا لأحكام المواد ١٧, ٥٦ و٦٥من الدستور .ولعلّ موقف كل من النائب فتوش والحكومة والأساتذة القانونيين والنواب ومجلس شورى الدولة من هذه القضية يجسد مواقف المشترع والحكومة الفقه والإجتهاد من مسألة القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء . وفيما يلي

عرض لملابسات هذه القضية وموقف كافة الأطراف منها.على أن نتناول حالات تطبيقية أخرى لقرارات صادرة عن مجلس الوزراء وتمّ الطعن فيها أمام مجلس شورى الدولة.

لذلك يمكننا القول أنه ليس من السهل تحديد موقف الحكومة أو البرلمان من طبيعة القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء إذ أن هاتين المؤسستين الدستوريتين يتغير أعضاؤهما. ولكن يمكن أن نتبين ما كان موقف كل منهما عندما غرض الموضوع عليهما.

وهذا الموقف جاء إثر سؤال وجهة النائب نقولا فتوش إلى الحكومة حول ما إذا كانت تعتبر قرارات مجلس الوزراء نافذة حكمة وفقا لأحكام المواد ١٧ و ٥٦ و١٥ من الدستور أم لا وذلك بعد أن صدر عن مجلس الوزراء القرار رقم ٤ تاريخ ١٢/٣/١٩٩٧ الذي تضمن الموافقة على المخطط التوجيهي العام في مواقع المقالع والكسارات دون أن يصدر به مرسوم وبالتالي دون أن ينفذ.

بحيث أكد النائب فتوش إن موقف الحكومة باعتبار قرارات مجلس الوزراء مجرّد أعمال تحضيرية ليس لها قوة النفاذ ما لم تقترن بقرار موقّع من الوزير المختص أو بمرسوم موقّع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير المختص مخالف للنصوص الدستورية التالية:

أولاً : نص وروح المادة ١٧ الجديدة من الدستور التي أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء بعد أن كان يتولاها رئيس الجمهورية بمعاونة الوزراء عملا بأحكام هذه المادة قبل تعديلها.

ثانياً: أحكام المادة ٥٦ (فقرة ٢)[١] من الدستور التي لم ينص عليها الدستور القديم ,والتي تعطي القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بشكل صريح .قد جاء في هذه الفقرة أنه في حال أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ (والذي طلب رئيس الجمهورية إعادة النظر به) أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم, يعتبر القرار أو المرسوم نافذا حكما ووجب نشره. فالإصرار لا يكون عى أعمال تحضيرية بل على عمل مادي موجود, وإلاّ فكيف لرئيس الجمهورية أن يردّ قرارا هو بمثابة عمل تحضيري ولا وجود ماديا له.

---

١ المادة ٥٦ فقرة (٢) من الدستور : وهو يطلب المراسيم ويطلب نشرها وله حق الطلب الى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها خلال خمسة عشر يومامن تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية . وإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر المرسوم نافذا حكما ووجب نشره"

ثالثاً: أحكام المادة ٦٦ من الدستور التي تنص على أن يتحمّل الوزراء إجماليا تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة, ويتحملون إفراديا تبعة أفعالهم الشخصية.فإذا كانت الحكومة تقوم بأعمال تحضيرية,فلماذا تكون مسؤولة أمام المجلس النيابي عن الأعمال التي قامت بها؟وكيف يسأل الوزير أمام المجلس النيابي عن الأعمال التي قام بها ؟فمسؤولية الوزير لا تقوم إلاّأمام قرار نافذ,له القوة التنفيذية.

كما استند النائب فتوش الى قرار مجلس شورى الدولة رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦ الذي نص حرفيا على التالي:" بما أن القرار المطعون فيه يشكل, والحالة هذه قرارا إداريا نافذا بحد ذاته, كما أنه لا يعتبر عملا تحضيريا أو جزءا من عملية مركّبة ,فهو يعتبر بالتالي قابل للطعن بسبب تجاوز حد السلطة."وخلص النائب فتوش ,إستنادا للنصوص الآنف ذكرها الى أن قرارات مجلس الوزراء نافذة حكما بعد انتهاء مهلة الإيداع المنصوص عنها في المادة ٥٦ من الدستور وليست بحاجة لمراسيم .

المطلب الأول: موقف الحكومة

اجابت الحكومة على سؤال النائب فتوش بما يلي:

ردا على الإستدعاءات المقدمة من جهات تطلب الطعن بقرارات مجلس الوزراء ,إعتبرت الأمانة العامة لمجلس الوزراء قرارات مجلس الوزراء غير قابلة للطعن أمام القضاء الإداري. وقد جاء في معرض ردها على هيئة القضايا في وزارة العدل في دعوى شركة البيدر ورفاقها التي طلبت إبطال قرار مجلس الوزراء رقم ٢٣ تاريخ ٢٠٠٢/١١/٧(إيقاف العمل في جميع المقالع والكسارات) ما يلي" لأن قرارات مجلس الوزراء ليس لها بذاتها صفة القرارات الإدارية النافذة ما لم يول القانون مجلس الوزراء صراحة صلاحيات التنفيذ.وقد اعتبر مجلس شورى الدولة انه من المقرر فقها واجتهادا, وسيان في ذلك الإطار الدستوري السابق أم الدستور الحالي للبلاد,إن مجلس الوزراء هو الهيئة التي تتولى الدور الرئيسي في النظام البرلماني بوصفها هيئة جماعية تتحمل مسؤولية الحكم تجاه البرلمان... ولكن مع هذا كله, ليس لمجلس الوزراء كهيئة مجتمعة صلاحية لإدارة مصالح الدولة, كما نص في ذلك الدستور بشأن الوزير, بل ان مجلس الوزراء هو المخطط العام لسياسة الدولة وإدارتها,ولكن القرارات التي يتخذها ليست نافذة بحد ذاتها ما لم يوله القانون صراحة صلاحية التنفيذ".كما اعتبرت في معرض ردها على طلب إبطال القرار رقم ٢٨تاريخ٢٠٠١/١٠/٢٥ (الموافقة على عقد إيجار بين بلدية كفرسلوان وشركة جبلنا)"ان مجلس الوزراء يطلع على القضايا

التي تعرض عليه من قبل الوزراء المختصين ويبدي رأيه فيها بصورة إستشارية يبقى بعدها للوزير المختص أمر تبنيه,وفي هذه الحالة, فإن للقرار الذي يصدر عن الوزير صفة القرار النافذ" و "ان موافقة مجلس الوزراء المطعون فيها في المراجعة الحاضرة لا يمكن اعتبارها بأي شكل من الأشكال قرارا إداريا يقبل الطعن.فالموافقة بحد ذاتها لا تقيّد مبدئيا المرجع المختص إلاّ إذا كان يوجد نص تشريعي يحتم عليه حكما الأخذ بتلك الموافقة".

واعتبر رئيس الحكومة السابق (الدكتور سليم الحص) "إن القرار الذي يصدر عن مجلس الوزراء نهائي ولا يتغير إلا بقرار آخر يصدر عن هذا المجلس أي أن قراراته ملزمة ولكنها ليست نافذة إلاّ بعد اقترانها بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أو بقرار من الوزير المختص".هذا لا يعني أن جميع قرارات مجلس الوزراء تستوجب إصدار مراسيم بشأنها. فقرار تشكيل لجان وزارية والقرارات التي يبت فيها مجلس الوزراء الخلاف بين وزارة ما ومجلس الخدمة المدنية لا يستتبعها صدور مراسيم. ولكن القرارات التي تستوجب إصدار مراسيم لا تغدو نافذة إلاّ بصدور المراسيم.إستند رئيس الحكومة على رأي قانوني لهيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل وعلى رأي الأستاذ القانوني حسن الرفاعي.وقد رأت هيئة التشريع والإستشارات ان قرارات مجلس الوزراء المتعلقة باعتماد مخطط توجيهي هي من قبيل قرارات التوصية التي لا تكتسب صفة وقوة النفاذ إلاّ باقترانها بمراسيم تصدر وتنشر وفقا للأصول. أما الأستاذ حسن الرفاعي,فقد اعتبر في رأي له نشر في جريدة "نداء الوطن" (العدد ٢١٩٥ تاريخ٢٠٠٠/٢/٣) إن جميع قرارات مجلس الوزراء تبقى مقررات تحضيرية ليس لها صفة تنفيذية ما لم تقترن بمرسوم موقّع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء أو بقرار من الوزير المختص.

موقف الحكومة عبّر عنه أيضا وزير العدل بالوكالة (سليمان طرابلسي) الذي رأى إن قرارات مجلس الوزراء لم تتغير طبيعتها حتى بعد تعديل الدستور, وهي أعمال تحضيرية لا تكون نافذة بحد ذاتها,بل يجب أن تتجسد بمراسيم .والمرسوم هو القرار الإداري النافذ وبه يتمّ الطعن,وقد علل رأيه بقرار مجلس شورى الدولة رقم ٦٥٩ تاريخ١٩٩٦/٥/١٦(قضية الفغالي/الدولة) الذي جاء فيه:"إن قرار مجلس الوزراء لا يقبل الطعن كقرار إداري يتمتع بالقوة التنفيذية ما لم يصغ بمرسوم متخذ حسب الأصول..." ويناقض هذا الرأي رأي الرئيس الحص الذي اعتبر قرارات مجلس الوزراء نهائية وملزمة.لذلك أوضحت الحكومة في موقف لها إن القرارات نهائية وملزمة لا تتغير إلاّ بقرارات أخرى صادرة عن مجلس الوزراء ,ولكن تنفيذها يتم بمرسوم ,إذا كان هناك موجب للمرسوم , لأن معظم قرارات مجلس الوزراء لا تتطلب مراسيم.

يستفاد من مضمون المادة ٥٦ من الدستور مضاف إليها أحكام المادتين ٥١ و٦٥ والفقرة الرابعة من المادة ٦٤ وبما لا يقبل التأويل، أن مقررات مجلس الوزراء تبقى مقررات تحضيرية ليس لها قوة النفاذ ما لم تقترن بقرار موقع من وزير مختص أو بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء كل ضمن اختصاصه ...

وإذا كان القانون في أحوال معينة يولي مجلس الوزراء كسلطة تنظيمية أو إدارية جماعية صلاحية

اتخاذ القرارات الإدارية النافذة كما هو حاصل في المادة ٩٧ من نظام الموظفين التي تنص على أنه إذا نشا خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة فيما يتعلق بتطبيق أحكام هذا النظام، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للبت فيه ويكون قرار مجلس الوزراء بشأن هذا الخلاف نافذة بحد ذاته دون الحاجة إلى أي تدبير إداري إضافي، إلا أن مثل هذا الفصل الخاص يكون صريحة ويشكل إستثناء للمواد المذكورة أعلاه وتبقى القاعدة العامة أن مقررات مجلس الوزراء لا تكتسب قوة النفاذ ما لم تصغ بشكل قرارات موقعة من الوزير او بشكل مراسيم تصدر وفقا للأصول[1].

وفي كلمة وزير العدل بالوكالة سليمان طرابلسي، جاء ما يلي:

" إن التمعن في هذه المادة (المادة ٥٦ من الدستور) يبين بوضوح أن رئيس الجمهورية هو

يصدر المراسيم ويطلب نشرها وهذا الإختصاص كما سبق القول هو متلازم بل هو جوهر النظام الجمهوري لأن المرسوم لا يمكن أن يسمى مرسوم إن لم يوقعه وينشره رئيس الجمهورية. فما هي هذه المراسيم التي تتحدث عنها هذه المادة إن لم تكن تلك التي تجسد قرارات مجلس الوزراء وتضعها موضع التنفيذ؟

إن قرارات مجلس الوزراء ليست نافذة بحد ذاتها ويعود لرئيس الجمهورية أن يطلب إلى رئيس مجلس الوزراء إعادة النظر بها خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها رئاسة الجمهورية، فكيف يمكن القول أن قرارات مجلس الوزراء هي نافذة مع صراحة هذا النص الذي يولي الرئيس حق طلب إعادة النظر بها. حتى الحالة التي يصر فيها مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو تنقضي فيها المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته حيث يعتبر القرار أو المرسوم نافذا حكماً ووجب نشره، فإن من ينشر المرسوم هو رئيس الجمهورية وليس مجلس الوزراء لأن الصلاحية أصلا لرئيس الجمهورية، وهي هنا صلاحيات مقيدة تلزم الرئيس بالنشر الذي هو واجب عليه يقيده به الدستور

[1] - مجلة الحياة النيابية, المجلد ٣٥, حزيران ٢٠٠٠, ص ١٣

ويجب عليه في هذه الحالة إصدار المرسوم إذ لا يمكن أن يصدر المرسوم بدون توقيع رئيس الجمهورية.

ولو كان النشر يتم من قبل مجلس الوزراء مباشرة لما كانت الحاجة إلى استعمال القول " وجب نشره"

ولكان المشترع الدستوري استعمل عبارة نافذ وينشر.

قرارات مجلس الوزراء لم تتغير طبيعتها حتى بعد تعديل الدستور وهي أعمال تحضيرية لا تكون نافذة بحد ذاتها بل يجب أن تتجسد بمراسيم، فالمرسوم هو القرار الإداري النافذ وبه يطعن[١]

المطلب الثاني: موقف البرلمان

ولكن النائب فتوش لم يقتنع بهذا الجواب وطلب تحويل سؤاله إلى استجواب معتبرا أن جواب الحكومة مخالف لأحكام المادة ١٧ من الدستور التي اناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، ومخالف لأحكام المادة ٥٦ فقرة ٢ منه التي تتكلم عن قرار نافذ يتخذه مجلس الوزراء والأحكام المادة ٦٥ المذكورة آنفاً والتي نصت على أن تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلحة ومن الصلاحيات التي يمارسها وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها.

في جلسة الاستجواب، أوضح النائب نقولا فتوش أن المادة ٥٦ من الدستور تكلمت عن حق رئيس الجمهورية في رد قرارات مجلس الوزراء لإعادة النظر بها وكذلك عن إمكانية إصرار مجلس الوزراء على قراره وقال أيضا في الاستجواب متسائلا كيف يمكن لرئيس الجمهورية أن يرد قرار مجلس الوزراء إذا كان بمثابة الأعمال التحضيرية أي ليس له الوجود المادي؟ وكيف لمجلس الوزراء أن يصر عليه إذ يصبح في هذه الحالة قرارة نافذة حكماً وفقا للدستور.

واعتبر رئيس مجلس النواب نبيه بري أن كلمة الحكومة ثمل انقلابة على الطائف وأن لبنان دفع الثمن غالية من أجل هذا الأمر ومن أجله قامت الفتنة في لبنان.

وفي كلمة الرئيس حسين الحسيني، جاء ما يلي:

مسألة المشاركة، مشاركة جميع الفئات والطوائف اللبنانية في السلطة. الحجر الأساس هو

---

[١]- محضر جلسة المجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ٢٠٠٠/٣/٢٩

المشاركة. فلو كان الموضوع هو غير المشاركة ومجرد أن تضيف صلاحيات الرئيس مجلس الوزراء في أن يوقع المراسيم وان نحدد صلاحيات رئيس مجلس الوزراء لما كان من الواجب نقل السلطة الإجرائية إلى مجلس الوزراء، ولكّنا قلنا أن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء في كذا وكذا وانتهى الأمر, في حين أنه لتأمين المشاركة، مشاركة جميع الطوائف والفئات اللبنانية في صنع القرار سواء على مستوى مجلس النواب أو مجلس الوزراء جاء النص يقول: شاط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وجاءالنص حول من هو مجلس الوزراء وجاء النص على نصاب الانعقاد وعلى كيفية الانعقاد، وأنه يجتمع دورية في مقر خاص تأكيد، لكون هذه المؤسسة هي السلطة الإجرائية.

الآن عندما نقول أن قرارات مجلس الوزراء، هي قرارات تحضيرية أو مجرد أعمال تحضيرية لا يمكن أن تصبح نافذة إلا بعد اقترانها بتوقيع رئيس مجلس الوزراء ورئيس الجمهورية، هذا يعني أننا ألغينا كل الإصلاحات السياسية برمتها وألغينا المشاركة في مجلس الوزراء، وبالتالي أصبح مجلس الوزراء لا يستطيع أن يمارس عمله لأن هناك حق الفيتو لرئيس مجلس الوزراء والرئيس الجمهورية، وهذا أمر يتنافى مع إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء.

إذا هذا البحث الذي تم وأغرب ما فيه الكلام الذي سمعناه من أن رئيس الجمهورية ينشر القوانين؟

رئيس الجمهورية يطلب نشر القوانين، هذا عمل إجرائي تقوم به الحكومة[1]

وجاء في كلام النائب فتوش أنهم يقولون أنها قرارات تحضيرية، تحضر لمن؟

أليست الحكومة السلطة التنفيذية والإجرائية، إذا كانت أعمالها تحضيرية فقط، فلمن تحضر؟

تحضر لرئيس الحكومة؟ تحضر لفخامة الرئيس؟ لمن تحضر؟

ثم أضاف أن المادة ٦٥ من الدستور تتكلم عن قرارات تؤخذ بالتوافق وأن المادة ٦٦ منه تحمل

الوزراء إجمالية تجاه مجلس النواب تبعة سياسة الحكومة العامة وتحملهم إفرادية تبعة أفعالهم الشخصية فإذا كانت الحكومة تقوم باعمال تحضيرية، فلماذا هي مسؤولة أمام المجلس النيابي؟

وفي جلسة الاستجواب نفسها، جاء في كلمة الرئيس نبيه بري ما يلي:

[1] – محضر جلسة المجلس النيابي المنعقدة بتاريخ٢٩/٣/٢٠٠٠, والمنشور في مجلة الحياة النيابية، المجلد ٣، حزيران ٢٠٠٠، ص٢٠

"هناك فرق بين المرسوم العادي وبين المرسوم الذي يصدر بناء القرار من مجلس الوزراء لو كان المرسوم موضوع الإعدام لم يصدر عن حكم قضائي، وكان مرسوم عادي والوزير المختص قال: أنا لن أوقفه، أو رئيس الحكومة قال: أنا لا أريد أن أوقفه، أو رئيس الجمهورية قال: أنا لا أريد أن أوقفه فليس هناك مشكلة، لأنه مرسوم عادي أي أنه لم يكن نتيجة لقرار مجلس الوزراء، أما إذا كان نتيجة لقرار مجلس الوزراء فإن الأمر يختلف، لماذا؟

لأن الحق قد انشئ في مجلس الوزراء، فإذا لم يوقع المرسوم فهذا يعني أنه قد كسر قرار مجلس

الوزراء. أما لو كان مرسوماً عادياً فإن الوزير هو الذي يعد المرسوم ويستطيع أن يقول: لا أريد أن أعد المرسوم أو رئيس الحكومة يقول: أنا لست من هذا الرأي [1].

ونشير إلى أن جلسة الإستجواب التي عقدت في ٣٠ و ٢٠٠٠/٣/٣١ إنتهت بإعلان موقف عن الرئيس نبيه بري إعتبر فيه أن قرارات مجلس الوزراء تنشأ الحق فيما يعلن هذا الحق بمرسوم. وهذا يعني أن المرسوم الذي يصدر لاحقاً يكون مرسوماً إعلانياً وليس إنشائياً.[2]

المطلب الثالث: موقف الفقه

ذكرنا في مقدمة القسم الثاني أن الآراء قد انقسمت حول طبيعة قرارات مجلس الوزراء، فمنها ما اعتبرتها قرارات نافذة بحد ذاتها ومنها ما اعتبرتها غير نافذة بذاتها بل هي مجرد مشاريع تحضيرية ليس لهاأي قوة أو نفاد.

وعلى ضوء ذلك، سنقوم بعرض الآراء الفقهية التي تدعم أحد الموقفين أو حتى منها من أخذ راية وسطية محايدة مميزة بين عدة أنواع أو مقاصد لقرارات مجلس الوزراء.

الفرع الأول: آراء فقهية

إعتبر بعض الفقهاء أن قرارات مجلس الوزراء تبقى غير نافذة بذاتها بل مجرد مشاريع تحتاج إلى

الاقتران إما بمراسيم أو مقررات وزارية. كما تصبح المراسيم والقرارات التنظيمية ذات الصفة العامة نافذة غداة نشرها في الجريدة الرسمية، وتكون مهلة المراجعة شهرين من تاريخ نشر المرسوم

[1] – محضر جلسة المجلس النيابي المنعقدة بتاريخ ٢٩/٣/٢٠٠٠، مرجع مذكور سابقا، ص ٢٩

[2] - محمد المجذوب, القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان وأهم النظم الدستورية والسياسية في العالم, الطبعة الأولى ٢٠٠, منشورات الحلبي الحقوقية, ص ٣٦٥

او تبليغه. والحقوق التي تترتب على المراسيم والقرارات الإدارية تنشأ بمجرد ثبوت توقيعها من مرجعها الصالح واتخاذ المراسيم رقما يثبت توقيعه من رئيس الجمهورية، وترقيم المرسوم بعد توقيعه من رئيس الجمهورية يدخله في عداد الأعمال الإدارية الكاملة [1]

كما أن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في لبنان تبقى قرارات توصية ذات طابع سياسي توجيهي، إلا في حال وجود نص قانوني مخالف، كالحالة التي نص عليها القانون في المادة ٩٧ من نظام الموظفين.

واعتبرت بين القرارات الإدارية غير النافذة لأن ليس لها الصفة التنفيذية بحد ذاتها[2]

وقد جاء في رأي للدكتور حسن رفاعي نشر في جريدة نداء الوطن بتاريخ ٣/٢/٢٠٠٠ ما يلي:

"إن جميع مقررات مجلس الوزراء تبقى مقررات تحضيرية ليس لها أية صفة تنفيذية إن لم تقترن بمرسوم موقع من رئيس الجمهورية، ورئيس مجلس الوزراء، أو بقرار من وزير مختص".

واعتبر بعض الفقهاء الآخرين أن قرارات مجلس الوزراء، بعد التعديل الدستوري العام ١٩٩٠،

أصبحت نافذة، باعتبار أن هذا التعديل أناط بمجلس الوزراء، السلطة الإجرائية مما زاده، وقراراته، سلطة وقوة.

ومن الفقهاء أيضا من اعتبر أن قرارات مجلس الوزراء تكون نافذة بعد إحالتها إلى رئيس الجمهورية ومضي ١٥ يوما على هذه الإحالة دون أن يردها إلى مجلس الوزراء أو بعد ردها وإصرار المجلس عليها وذلك عملا بالمادة ٥٦ المعدلة من الدستور .

فقد اعتبر الدكتور زهير شكر التالي:

بديهي أن قرارات مجلس الوزراء بنوعيها : القرارات التي لا تحتاج إلى مرسوم والقرارات التي تحتاج إلى مرسوم ليس لها القوة الإلزامية والتنفيذية إلا بعد انقضاء مهلة الخمسة عشر يوما التي

---

[1] – نخلة موريس، الأعمال الإدارية على ضوء الدستور – الطائف – والقوانين والاجتهاد، الطبعة الأولى، عشتار للنشر والإعلام والتوثيق، ص ١٢٩

[2] – " نخلة موريس، المصدر نفسه، ص ١٢٩

أعطاها الدستور الرئيس الجمهورية. وبالتالي لا تكتسب صفتها التنفيذية إلا إذا وافق مجلس الوزراء عليها وفقا للأكثرية المطلوبة.

وبالتالي فإنه ليس لقرارات مجلس الوزراء القوة التنفيذية من التصويت عليها لأن رئيس الجمهورية قد يرد القرار الأسباب معللة، ولمجلس الوزراء أن يأخذ برأي رئيس الجمهورية أو أن يؤكد على قراراه بنصه الأساسي. فإذا ما تبنى مجلس الوزراء أسباب الرد تسقط المفاعيل القانونية لقراراه، وإذا لم يأخذ بها لا يصبح القرار نافذا حكماً ويجب إصداره ونشره إلا بعد تأكيد مجلس الوزراء على قراراه السابق.[1]

كما صدر رأي مماثل للدكتور إدمون نعيم نشر في جريدة الأنوار بتاريخ ٢٠٠٠/٤/١ وجاء فيه ما يلي: "حسب قراءتي للدستور بعد التعديل أقول: أن مجلس الوزراء يتخذ قرارات لكنها غير نافذة على الإطلاق إلا إذا مرت عبر رئيس الجمهورية، تحال إليه، ولديه ١٥ يوما ليتبنى القرارات ويصدرها بمرسوم فتصبح نافذة. وضمن مدة ١٥ يوما إذا شاء إعادتها إلى مجلس الوزراء الدرسها مجددا فهذا الحق وارد له في الدستور، أي ضمن مدة الخمسة عشر يوما لا تكون القرارارت الصادرة عن مجلس الوزراء نافذة. وبعد إحالةرئيس الجمهورية هذه القرارات على مجلس الوزراء ضمن مدة الخمسة عشر يوما لدراستها مجددة، وإذا قرر مجلس الوزراء تبني هذه القرارات فعلى رئيس الجمهورية أن يصدرها بل تصبح هذه القرارات نافذة تلقائياً ويقتضي نشرها في الجريدة الرسمية حتى من دون مرسوم وهذا يوازيه من جهة أخرى وضع النصوص التي يتبناها المجلس النيابي، فهي لا تصبح نافذة إلا بعد إحالتها على رئيس الجمهورية وإصدار رئيس الجمهورية مرسوماً بتنفيذ النص القانوني الصادر عن المجلس النيابي.

الفرع الثاني : تحليل المواقف

كما أوضحنا في الفقرة الأولى من هذا الفصل، وفي الفصل الأول أيضا، أن بعض السياسيين وبعض الفقهاء اعتبروا قرارات مجلس الوزراء قرارات تحضيرية غير نافذة قبل تكريسها بمراسيم او بقرارات وزارية تعطيها صفة النفاذ وتكون هذه الأخيرة قابلة للطعن أمام القضاء الإداري.

---

[1] – زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، كانون الثاني ٢٠٠١، دار بلال للطباعة والنشر، ص ٧٩١

ومن جهة أخرى رأينا البعض الآخر من السياسيين والفقهاء الذين اعتبروا أن قرارات مجلس الوزراء قرارات نافذة بحد ذاتها فور صدورها عن هذا المجلس باعتبار أن التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ قد نقل السلطة الإجرائية من يد رئيس الجمهورية واناطها بمجلس الوزراء مجتمعة.

هي وبالعودة إلى أحكام الدستور، ولا سيما المادة ١٧ المعدلة منه والتي أتينا على ذكرها مرارا وتكرارا في هذا البحث:

تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاها وفقا لأحكام هذا الدستور". هذا بعد أن كانت

السلطة الإجرائية برمتها بيد رئيس الجمهورية قبل التعديل وبعد ان كان مجلس الوزراء شبه مؤسسة دستورية لا بل أنه لم يكن يعتبر مؤسسة دستورية تمارس صلاحيات تكسبها مركزة بين السلطات الدستورية الأخرى.

وبما أنه من المعلوم، أنه بمقتضى القواعد العامة، يجب أن يعطي التعديل معنى معينة، أي أنه لا يجوز تفسير النصوص المعدلة تفسيرة مطابقة تماما للتفسير المعطى لها قبل تعديلها،

وبما أن التعديل جاء واضحة وصريحة لجهة نقل السلطة الإجرائية من رئيس الجمهورية إلى مجلس الوزراء، لذلك، لا يجوز القول بان طبيعة قرارات مجلس الوزراء لم تتغير بعد تعديل الدستور، خاصة أن أبرز ما تم تعديله هو مركز مجلس الوزراء في السلطة الإجرائية، فلا يمكن القول بأن شيئا لم يتغير بطبيعة القرارات الصادرة عن هذا المجلس.

هذا بالنسبة للأراء العديدة، السياسية منها والفقهية، التي رأت في قرارات مجلس الوزراء قرارات تحضيرية ليس إلا.

ومن جهة أخرى، فقد نصت المادة ٥٦ من الدستور المعدل، التي تتعلق برئيس الجمهورية، وفي

الفقرة الثانية منها على ما يلي "وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته، يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكمة ووجب نشره"

يتبين من هذه الأحكام أن الدستور قد حدد آلية واجب اتباعها لنفاذ القرارات الصادرة عن مجلس

الوزراء، إذ لا بد لهذا المجلس بعد إصدار قراراته أن يحيلها على رئيس الجمهورية، ولهذا الأخير الحق بالطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر بها وذلك ضمن مهلة خمسة عشر يوما من تاريخ إيداعها رئاسةالجمهورية.

ويعود لرئيس الجمهورية، ضمن مهلة الخمسة عشر يوما، طلب إعادة النظر بهذه القرارات، أي انه لا يمكنه أن يدخل عليها أي تعديل وإن الأسباب التي يبني رده عليها قد تكون بالتالي متعلقة بملاءمة هذه القرارات وليس بمشروعيتها. ويعود لمجلس الوزراء العودة عن قراره والأخذ بالأسباب والتعديلات التي يطرحها الرئيس.

أما إذا أصر مجلس الوزراء على القرار المتخذ دونما الأخذ باقتراحات رئيس الجمهورية، فيعتبر

القرار نافذا حكمة ووجب نشره.

هذا من جهة، ومن جهة أخرى، إذا مضى خمسة عشر يوما دون أن يعيد رئيس الجمهورية القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء والمحالة عليه، فإن مرور هذه المهلة دون إعادة القرارات هو بمثابة القبول الضمني لمضمونها، وبالتالي تعتبر نافذة حكمة ووجب نشرها .

على ضوء ما تقدم، وبالإشارة إلى رأي كل من الدكتورين زهير شكر وإدمون نعيم المذكورين آنفا،

وإلى أحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٦ المذكورة أيضا، نرى أن قرارات مجلس الوزراء بعد التعديل الدستوري العام ١٩٩٠، لا تصبح نافذة فور صدورها عن هذا المجلس الما ينبغي توفر حالة من الثنتين حتى تعتبر نافذة، وهاتين الحالتين هما:

أولاً: إعادة رئيس الجمهورية القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء والمحالة عليه من مهلة خمسة عشر يوما لإعادة النظر بها وإصرار المجلس على هذه القرارات دون الأخذ باقتراح الرئيس.

ثانياً: مرور خمسة عشر يوما على حالة مجلس الوزراء لقراراته على رئيس الجمهورية دون أن يعيدها هذا الأخير ضمن هذه المهلة أما بالنسبة لعبارة " وجب نشره الواردة في نهاية الفقرة

الثانية من الماده ١٧ موضوع البحث، فيجب أولا تحديد دور رئيس الجمهورية من هذا النشر في الأوضاع العادية أي أنه ... يصدر المراسيم ويطلب نشره.

يتّضح لنا من هذا النص أن صلاحية رئيس الجمهورية فيما يتعلق بنشر المراسيم التي يحيلها عليه مجلس الوزراء لا تتعدى الطلب، إذ أن صلاحية النشر تعود لمصلحة الجريدة الرسمية في المديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء.

وعليه، فعند إصرار مجلس الوزراء على قراراته أو مرور خمسة عشر يوما دون إعادتها من رئيس الجمهورية، فإنه لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب نشر شيئا هو في الأصل غير راض عنه، ويقتضي لذلك تفسير عبارة وجب نشره على اله يعود المجلس الوزراء بواسطة مصلحة الجريدة الرسمية تنشر هذه القرارات في هذه الحالات، بالإستغناء عن طلب رئيس الجمهورية.

لذلك, يمكن إعتبار أن مواقف أهل الفقه إزاء المسألة المطروحة تضاربت وانقسمت بين فريق مؤيد لنفاذ قرارات مجلس الوزراء وآخر معارض.فما هو موقف ومبررات كل من الفريقين؟

الفقرة الأولى: قرارات مجلس الوزراء غير نافذة

يعتبر بعض الفقهاء إن قرارات مجلس الوزراء تبقى غير نافذة بل مجرد مشاريع تحتاج للإقتران إمّا بمراسيم أو بمقررات وزارية, كما تصبح المراسيم والقرارات التنفيذية ذات الصفة العامة نافذة غداة نشرها في الجريدة الرسمية ,وتكون مهلة المراجعة شهرين من تاريخ نشر المرسوم أو تبليغه. والحقوق التي تترتب على المراسيم والقرارات الإدارية تنشأ بمجرد توقيعها من المرجع الصالح واتخاذ المرسوم رقما يثبت توقيعه من رئيس الجمهورية, مما يدخله في عداد الأعمال الإدارية الكاملة.

كما إن القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء في لبنان تبقى قرارات توصية ذات طابع سياسي توجيهي إلاّ في حال وجود نص تشريعي صريح يعطيها القوة التنفيذية مثلا:

- نصت المادة ١٨ من القانون رقم ٦٧/٧٥ (تنظيم الجامعة اللبنانية) على أن الإشتراك في المؤتمرات العلمية والثقافية في الخارج وتعيين من يمثل الجامعة فيها يخضع لموافقة مجلس الوزراء.

- نصت الفقرة ١٢ من المادة رقم ١٤٧من قانون المحاسبة العمومية أنه لا يمكن عقد الصفقات بطريقة الإتفاق بالتراضي ,مهما بلغت قيمتها , وفي جميع الحالات إلاّ إذا قرر مجلس الوزراء ذلك...
- نصت المادة ٩٧من قانون الموظفين أنه فيما خص الخلاف بين مجلس الخدمة المدنية وأحد الوزراء, يكون قرار مجلس الوزراء بشأن هذا الخلاف نافذا بحد ذاته دون الحاجة الى أي تدبير إضاف آخر[١]

وقد استند بعض الفقه المعارض لنفاذ قرارات مجلس الوزراء بذاتها الى الحجج التالية:

- إن نص المادة ٦٥ المعدّلة من الدستور الذي تناول صلاحيات مجلس الوزراء لا يخرج عن المبدأ المكرس الذي يضع مقررات مجلس الوزراء في خانة المبادئ والتوجيهات وإعلانات النوايا التي لا تشكل بذاتها قرارات نافذة, لأنه لم يجز لمجلس الوزراء الحلول محل المراجع المختصة باتخاذ ما يلزم من أعمال إدارية لوضعها موضع التنفيذ, بل أناط به أمر التخطيط ورسم السياسة الإدارية والإقتصادية والإجتماعية...تاركا لأصحاب الصلاحية المحددين صراحة في القانون اتخاذ القرارات الإدارية النافذة.
- إن إعطاء قرارات مجلس الوزراء قوة تنفيذية بذاتها يجرّد الوزير في إدارته, كرئيس تسلسلي أعلى لها, ولسائر المراجع الإدارية المختصة في الدولة من صلاحياتها.
- لأنه يجعل مجلس الوزراء المرجع الصالح لتعيين الموظفين الإداريين والعسكريين والقضاة والديبلوماسيين- بموجب المادة ٦٥ المذكورة - بحيث لا يعود من حاجة استصدار مراسيم أو قرارات فردية صادرة عن رئيس الجمهورية والوزراء المختصين الأمر الذي يخالف القانون.
- لو كانت قرارات مجلس الوزراء نافذة بحد ذاتها,لكان رئيس الجمهورية مقيّدا بها ولما جاز له توقيع مشاريع المراسيم المتعلقة بها, أو طلب إعادة النظر بها خلال ١٥ يوما من تاريخ اتخاذها.

وخلص هذا الرأي الى أنه في حال صدور مرسوم منبثق عن قرار مجلس الوزراء وموقع من الوزير المختص الى جانب رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء, فلا قيمة تنفيذية لهذا القرار. أمّا بالنسبة للقرار المتخذ في مجلس الوزراء بحضور الوزير المختص, والمقترن بمحضر خطي موقع من

[١]- الخوري يوسف سعد الله"القانون الإداري العام (الجزء الأول) تنظيم إداري- أعمال وعقود إدارية " الطبعة الأولى ١٩٩٤ ص ٥٠

الوزير المختص الى جانب رئيس الحكومة وسائر الوزراء المشاركين, فيعتبر وكأنه قرار صادر عن الوزير صاحب الصلاحية وفقا للقانون ويكون نافذا بمجرد وجود توقيع الوزير المختص.أما المحاضر الخطية لجلسات مجلس الوزراء الموقّعة من مدير عام مجلس الوزراء كما يحصل عادة, فلا قيمة تنفيذية لها.

الفقرة الثانية: قرارات مجلس الوزراء هي قرارات نافذة

إعتبر قسم من الفقهاء إن قرارات مجلس الوزراء نافذة بذاتها, سواء أكانت تحتاج لمرسوم أم لا وقوتها التنفيذية لا تبدأ إلاّ بعد انقضاء مهلة الـ١٥ يوما التي أعطاها الدستور لرئيس الجمهورية لإعادة القرار لمجلس الوزراء لإعادة النظر فيه. وبالتالي لا تكتسب صفتها التنفيذية إلاّ إذا وافق عليها مجلس الوزراء وفقا للأكثرية المطلوبة.[٢]

يستنتج أن القرارات لا تكتسب القوة التنفيذية منذ التصويت عليها لأن رئيس الجمهورية قد يرد القرار لأسباب معلّلة. ولمجلس الوزراء أن يأخذ برأي رئيس الجمهورية فتسقط المفاعيل القانونية لقراره أو يؤكد على قراراه [٣].

وتجدر الإشارة إلى أن بعض قرارات مجلس الوزراء بحاجة إلى إستشارة مجلس شورى الدولة, وحالات الإستشارة الوجوبية محددة حصراً في المادة ٥٧ من نظام المجلس الصادر بالمرسوم رقم ١٠٤٣٤ تاريخ ١٤/٦/١٩٧٥ والتي تنص على وجوب إستشارة مجلس شورى الدولة في:

- مشاريع المراسيم التشريعية
- مشاريع النصوص التنظيمية
- وفي جميع المسائل التي نصت القوانين والأنظمة على وجوب إستشارته فيها

وتتميز القرارات التنظيمية عن القرارات غير التنظيمية سواء الفردية منها أو الجماعية بالعناصر التالية:

---

[٢] –المرجع السابق ص. ٣٦٦و٣٦٧(بتصرف)

[٣]– زهير شكر "الوسيط في القانون الدستوري اللبناني" عام ٢٠٠١ ص ٧٦٢

- طابع الشمولية أو العمومية فيها, أي أنها تعني الأوضاع العامة
- مضمونها المجرد , أي أنها تتضمن قواعد عامة غير شخصية
- طابع الديمومة والإستمرار

وإن الجهة الإدارية المعنية بإستشارة مجلس شورى الدولة وجوبياً في الحالات المذكورة آنفاً, ملزمة بطلب الإستشارة وإلا عُدّ القرار الصادر عنها دون الرجوع إلى المجلس متجاوزاً حد السلطة وعرضة للإبطال.

ونشير إلى أن الإلزام هو بطلب الإستشارة دون التقيد بمضمونها , إذ أن وجوب عرض هذه المواضيع على مجلس شورى الدولة لا يعنس مطلقاً الإلتزام بمضمون الإستشارة ,وتبقى للإدارة المعنية الحرية في إتخاذ القرار الذي تراه مناسباً حتى لو كان مخالفاً لمضمون أو لرأي مجلس شورى الدولة ويبقى القرار مشروعاً إلى إذا إنطوى على عيب آخر من عيوب القرار الإداري.

المطلب الرابع: موقف الإجتهاد

كانت قرارات مجلس الوزراء موضوع مراجعات عديدة لدى مجلس شورى الدولة وكان لهذا المجلس موقفان متباينان من طبيعة هذه القرارات وبالتالي لقابليتها للإبطال أمامه.

<u>الفرع الأول: موقف الإجتهاد قبل ١٩٩٨</u>

درج إجتهاد مجلس شورى الدولة منذ تأسيسه على اعتبار قرارات مجلس الوزراء غير نافذة إلاّ إذا اتّخذت شكل مراسيم تصدر عن رئيس الجمهورية تكون موقّعة منه ومن الوزراء المختصين ومن الأمثلة على هذه القرارات:

- قرارات مجلس الشورى رقم ٦٣ و ٨١ تاريخ ١٩٥٥/١/٢٦ ورقم ١٦٩تاريخ١٩٥٥/٢/٢٣ ورقم٦٥٩تاريخ١٩٦٩/٥/١٦ (طنوس الفغالي/الدولة)التي اعتبرت إن قرارات مجلس الوزراء ليس لها قوة تنفيذية ما لم تصغ بشكل مراسيم يوقعها رئيس الجمهورية والوزراء الذين يدخل ضمن اختصاص وزاراتهم موضوع المرسوم, وقد جاء في متن هذه القرارات ما مضمونه:

"وحيث أنه من المقرر علما واجتهادا أن قرارات مجلس الوزراء لا تكون نافذة بذاتها ولا ملزمة للغير إلاّ من تطبيقها بوسائل التنفيذ القانونية التي يتخذها".

وتبع ذلك عدة قرارات لمجلس شورى الدولة قبل عام ١٩٩٨تبنّت الموقف نفسه

الفرع الثاني: موقف الإجتهاد بعد العام ١٩٩٨

إتخذ الإجتهاد اللبناني منذ العام ١٩٩٨ منحى جديدا , لجهة اعتبار قرارات مجلس الوزراء نافذة بذاتها وبالتالي قابلة للطعن لتجاوز حد السلطة. فأصدر مجلس الشورى أحكاما جريئة في هذا المضمار أحدثت نوعا من التحول تجسّد في القرارات الأربع التالي ذكرها في معرض النظر بمراجعات مقدمة إليه من أصحاب صفة ومصلحة للطعن بقرارات صادرة عن مجلس الوزراء ومن شأنها إلحاق الضرر بهم. وهذا ما أثار مسألة القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء.

١- بقراره رقم ٤٥٩ تاريخ١٦/٤/١٩٩٨ أرسى مجلس شورى الدولة توجها حديثا مخالفا للتوجهات السابقة, بعد سنوات من الجدل القانوني حول طبيعة قرارات مجلس الوزراء وذلك بعد إقرار وثيقة الإصلاحات السياسية التي أدخلت تعديلات جذرية على الدستور اللبناني.وقد استند المجلس في قراره هذا الى نص وروح الوثيقة المذكورة.وتتلخص وقائع القضية أن شركة بروموريان ش.م.م تقدمت بمراجعة ضد الدولة اللبنانية ,تطلب فيها إبطال قرار مجلس الوزراء رقم ٨٦ تاريخ١٥/١١/١٩٩٥ الذي نص على حصر إقامة المعارض الدولية بمعرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس . وقد جاء في حيثيات قرار الإبطال:" وبما أنه استنادا الى المادة ١٠٥من نظام مجلس شورى الدولة ,لا يمكن تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلاّضد قرارات إدارية محضة لها قوة تنفيذية ومن شأنها إلحاق الضرر, وبما أن المادة ٦٥ من الدستور المعدلة بالقانون الدستوري الصادر في٢١/٩/١٩٩٠ أناطت السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء ,ومن الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء استنادا الى هذه المادة وضع السياسة العامة للدولة في جميع المجالات ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها...وبما أن القرار المطعون فيه يشكل والحالة هذه قرارا إداريا نافذا بحد ذاته,"

كما أنه لا يعتبر عملا تحضيريا أو جزءا من عمليّة مركّبة , فهو يعتبر بالتالي قابلا للطعن بسبب تجاوز حد السلطة..."

٢- بقراره الصادر في ١٩٩٩/١١/٣٠ كرّس مجلس شورى الدولة الإجتهاد السابق حيث اعتبر قرار مجلس الوزراء رقم ٩ تاريخ ١٩٩١/١١/٢٨ (الشركة اللبنانية لحصر التبغ والتنباك ش.م.ل. /الدولة) القاضي بتأليف لجنة مؤقتة مهمتها القيام بأعمال الحصر قابلا للطعن.وقد جاء في حيثيات القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة :" بما ان المادة ١٧ الجديدة من الدستور ...تنص على ما حرفيته:تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء وهو يتولاّها وفقا لأحكام الدستور" "وبما أن النص القديم كان كالتالي: تناط السلطة الإجرائية برئيس الجمهورية وهو يتولاّها بمعاونة الوزراء وفقا لأحكام هذا الدستور".

وبما أنه من مقارنة النصين المذكورين أعلاه, يتضح بجلاء أن قرارات مجلس الوزراء أصبحت نافذة بحد ذاتها ولا حاجة لتكريسها بموجب مراسيم لاحقة "..." وقد حدد مجلس شورى الدولى مهلة الطعن بقرارات مجلس الوزراء بمهلة شهرين من تاريخ نشره. والجديد الذي أتى به مجلس شورى الدولة هو اعتبار القرار المطعون فيه ماديا وصادرا عن مجلس الوزراء وفقا للأصول القانونية ولو أنه يستند الى رقم محضر وموقع من قبل أمين عام مجلس الوزراء فقط.

٣- وفي قرارين لمجلس شورى الدولة ألأول بتاريخ ٢٠٠١/٣/٢٩ (بياروموسى فتوش /الدولة) والثاني بتاريخ٢٠٠١/٧/٩ (شركة الترابة الوطنية ش.م.ل.)/الدولة) المتخذين في معرض النظر بمراجعتين مقدمتين لإبطال قرار مجلس الوزراء رقم ٣١ تاريخ ١٩٩١/٧/١٨ في القسم غير التنظيمي منه والمتعلق بالترخيص باستثمار مقالع حجارة وكسارات بحص ,إستند مجلس شورى الدولة الى اجتهاده السابق لتكريس مبدأ قابلية قرارات مجلس الوزراء للطعن.

يتضح مما سبق أن الإجتهاد اتخذ مسارا جديدا إبتداء من العام ١٩٩٨ لجهة اعتبار قرارات مجلس الوزراء نافذة بحد ذاتها.

المبحث الثاني : القرارات غير القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة

لا يمكن القول بأن قرارات مجلس الوزراء قابلة للطعن , أو العكس, أي أن قرارات مجلس الوزراء غير قابلة للطعن لأن قرارات مجلس الوزراء تختلف بحسب طبيعتها ونفاذها , فالقرارات الذي نص القانون أو الدستور على ضرورة تكريسها بمراسيم لا تكون قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة لأنها تفتقد إلى عنصر النفاذ المطلوب للطعن بالقرار الإداري وفقاً للمادة ١٠٥ من نظام مجلس شورى الدولة, كما أن القرارات التي تعتبر من الأعمال الحكومية لا تكون قابلة للطعن أمام

مجلس شورة الدولة وذلك وفقاً للإجتهاد الإداري الذي كرس هذه النظرية ووضع لها شروطها وحدودها

المطلب الإول: القرارات التي تحتاج إلى مرسوم للنفاذ

إزاء الحجج التي استند إليها الفريق الأول، كان لا بد للفريق الآخر أن يعتمد حججاً أخرى. أهمها:

- المادة ٥٦ وهذا نصها :

"وهو يصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حق الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات الي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المتخذ أو انقضت المهلة دون إصدار المرسوم أو إعادته يعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره".

معلقا:

"أن مجلس الوزراء يتخذ قرارات لكنها غير نافذة على الإطلاق إلا إذا مرت عبر رئيس الجمهورية الذي لديه ١٥ يوماً ليتبنى القرارات ويصدرها بمرسوم فتصبح نافذة، وضمن مدة ال ١٥ يوماً إذا شاء أعادها إلى مجلس الوزراء لدرسها مجدداً، فهذا الحق وارد له في الدستور.

وهكذا فإنه، ضمن مدة ١٥ يوماً وبعد إحالة رئيس الجمهورية هذه القرارات على مجلس الوزراء ضمن هذه المدة، لا تكون القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء نافذة.

أما إذا أصر المجلس فعلى رئيس الجمهورية أن يصدره، و يصبح هذا القرار نافذاً تلقائياً ويقتضي نشره في الجريدة الرسمية حينها من دون مرسوم"[١].

وكأن المرسوم قد صدر بمجرد إحالة قرار مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية .

١- د. إدمون نعيم، المستقبل، ١ نيسان ٢٠٠٠

د. زهير شكر، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال، ص ٧٦٢، ٢٠٠١.

- أن عبارة "وجب نشره" الواردة في هذه المادة تعني بما لا لبس فيه إطلاقاً أن هذا الواجب مفروض على رئيس الجمهورية الذي يصدر المراسيم ويطلب نشرها وفق أَحكام الدستور.

ولو كانت عبارة "وجب نشره" تعني وجب نشره على مجلس الوزراء لما كان ثمة حاجة للقول وجب نشره ولكان اكتفى النص بالقول بأنه نافذ وينشر"[١].

- أنه يجب عدم إغفال التعديل الذي أدخل على المادة ٦٥ من الدستور.

فقبل تعديلها عام ١٩٩٠ كانت هذه المادة تنص فقط على صلاحية رئيس الجمهورية لإصدار القوانين، فجاء تعديل ١٩٩٠ ليضيف إليها فقرة ثانية تتعلق بصلاحياته في إصدار المراسيم وطلب نشرها وطلب إعادة النظر بأي قرار من قرارات مجلس الوزراء خلال خمسة عشر يوماً من إيداعها رئاسة الجمهورية.

وفي ذلك تأكيد على أن قرارات مجلس الوزراء لا تصبح نافذة بحد ذاتها بل يجب إيداعها رئاسة الجمهورية لكي تتم عملية الإصدار والنشر على غرار إصدار القوانين ونشرها[٢].

- مطالعة هيئة التشريع والاستشارات[٣] وموضوعها يتعلق بالمخطط التوجيهي العام في مواقع المقالع والكسارات الذي وافق عليه مجلس الوزراء بالقرار رقم (٤) تاريخ ١٩٩٧/٣/١٢ ولم يصدر بمرسوم وبالتالي لم ينفذ.

وقد جاء فيها: "أنه يقتضي هنا التمييز بين السلطة الإجرائية مفهوم القانون الدستوري والتي تقوم على إدارة شؤون البلاد إلى جانب السلطتين التشريعية والقضائية من جهة؛ وبين السلطة التنظيمية تولى إصدار قواعد تنظيمية مكملة للقواعد التشريعية من جهة أخرى.

وأن القانون الدستوري رقم ١٩٩٠/١٨ انصب على إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء بدلاً من رئيس الجمهورية.

١- د. حسن الرفاعي، نداء الوطن، العدد ٢١٩٥ تاريخ ٢٠٠٠/٢/٣.
الرئيس رفيق الحريري، محاضر مجلس النواب، السابق الذكر، ٢٠٠٠، ص ١٩.
النائب سليمان طرابلسي، محاضر مجلس النواب، السابق الذكر، ٢٠٠٠، ص ٢٠.

٢- سليمان طرابلسي، المرجع السابق، ص ٢٠-٢١.

٣- مطالعة هيئة التشريع والإستشارات، رقم الأساس ٣٧٥/إ/٩٩، رقم الإستشارة ٩٩/٤١٣.

فهو لم يتطرق إلى قواعد الاختصاص التي ترعى عمل السلطة التنظيمية، بدليل أن القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ٩٧/٦/٢ المتعلق بمهل نشر القوانين والمراسيم والقرارات في الجريدة الرسمية، قضى في بنده (٢) بأنه تطبيقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٦ من الدستور، تنشر المراسيم في الجريدة الرسمية خلال مهلة أقصاها خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها. كما قضى في بنده (٣) بأنه عندما ينشر قانون أو مرسوم أو قرار في ملحق العدد من أعداد الجريدة الرسمية يتوجب ذكر تاريخ صدور الملحق على الملحق نفسه.

- اجتهاد مجلس شورى الدولة يحمل الرقم ٦٥٩ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٦، قضية الفغالي على الدولة:

وقد ورد في هذا القرار ما حرفيته :

"إن قرار مجلس الوزراء لا يقبل الطعن كقرار إداري يتمتع بالقوة التنفيذية ما لم يصاغ بمرسوم متخذ حسب الأصول"[١].

هكذا استقر هذا الفريق على اعتبار قرارات مجلس الوزراء، مشاريع مقررات ومجرد أفكار، ولا تصبح نافذة إلا إذا تكرست بمرسوم.

يمكن دحض ما أدلى به هذا الفريق، دعماً لموقفنا، بالشروحات التالية:

إن المادة ٥٦ وإن كانت قد تضمنت بعد التعديل، الفقرة الثانية السالفة الذكر. إلا أنها جاءت لإقامة التوازن في دور رئيس الجمهورية كحكم. مع العلم أن هذه المادة تقابل المادة ٥٧ المتعلقة بحق رئيس الجمهورية بممارسة رقابته على التشسريع. وما دور هاتين المادتين إلا تأكيد هدف الطائف المتجلي في تحويل دور رئيس الجمهورية كفريق في الصراع السياسي إلى حكم.

هكذا انبثق نص المادة ٤٩، الذي لم يكن موجود قبل الطائف، ليجسد هذا الهدف.

تجب الإشارة هنا إلى انه لا يجوز أن نتوقف عند نص المادة ٥٦ بحرفيته. لأن الرئيس بممارسته الرقابة سواء على أعمال مجلس الوزراء أو أعمال مجلس النواب، إنما يمارس سلطة معنوية إذ ليس من السهل على مجلس النواب ومجلس الوزراء أن يؤكد على القرار ويدخل في صراع مع

[١]- قرار رقم ٦٥٩ تاريخ ١٩٩٦/٥/١٦.

رئيس الجمهورية. هذا فضلاً عن أن رئيس الجمهورية يملك عدة وسائل لمراقبة أعمال مجلس الوزراء. حيث لا يقتصر الأمر فقط على نص المادة ٥٦، بل هناك وسائل أخطر تتجلى في توجيه رئيس الجمهورية رسائل إلى مجلس النواب يطلب فيها طرح الثقة بالمجلس.

وبالتالي لا يمكن الاستناد إلى نص هذه المادة بمفرده للقول بأن حق الاعتراض المعطى لرئيس الجمهورية من شأنه التأثير على نفاذ قرار مجلس الوزراء.

والأهم من ذلك إذا نظرنا إلى ظاهر النصوص الدستورية، نقول كما يقول الكثير من العامة أن الطائف سحب صلاحيات رئيس الجمهورية ولكن الأمر عكس ذلك. إذ إن صلاحيات الرئيس قبل الطائف لم تحصنه لا من التهجم ولا من الثورة عليه. والمثل على ذلك تجلى في الرئيس جميّل الذي كان موقع استهداف الجميع وليس الحكومة أو مجلس النواب، ذلك أنه وضع نفسه ليس موضع الحكم وإنما موضع الفريق وأصبح كأي كتلة سياسية.

في حين أن اتفاق الطائف جاء ليحصن رئيس الجمهورية ويجعل منه المرجع الأخير في حسم الصراع بين المؤسسات الدستورية وليس لتعطيل مهام هذه الأخيرة.

أما لجهة ما أدلت به هيئة التشريع والاستشارات من تمييز بين السلطة التنظيمية والسلطة الإجرائية: فلقد تم الإسهاب في التكلم عنهما في الفقرة السابقة ويكفي الرجوع إلى نص المادة ٦٥ التي حددت صلاحيات مجلس الوزراء لنجد أن السلطة التنظيمية تشكل حيز مهم من صلاحياته.

والخلاصة ان هذا الفصل جاء مليئاً بالأفكار والآراء المتضاربة.

فبينما ساد رأي الفقه والإجتهاد في فرنسا، إجماع على إعتبار قرارات مجلس الوزراء نافذة، بمرسوم أو قرار وزاري.

إعترى التضارب رأي الفقه والإجتهاد في لبنان، بعد التعديل الدستوري الأخير لعام ١٩٩٠. فظهر موقفان:

الأول ينادي بذاتية نفاذ قرار مجلس الوزراء

والآخر يعلق نفاذ هذا القرار على شرط صدوره بمرسوم.

ولعل الفضل في ذلك يكمن :

- في قرار مجلس شورى الدولة، أحدث نقطة تحول جذري» هو قرار بروموريان.
- وفي إستجواب وجّه للحكومة. (وقد تم الإسهاب في التكلم عنهما).

لذلك, يمكننا الجزم بإن قرارات مجلس الوزراء التي نصت القوانين على وجوب تكريسها بمراسيم لا تكون قابلة للطعن أمام القضاء الإداري كونها تمهّد لإصدار المراسيم. وهذه المراسيم هي التي تشكل أعمالا إدارية نافذة قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة في حال إضرارها بمصلحة المتضررين منها. فمن حيث المبدأ لكي يكون القرار الإداري خاضعا لمراجعة الإبطال أمام مجلس شورى الدولة, يجب أن يكون قرارا إداريا نافذا نهائيا ومنتجا لآثار قانونية. وقبل البحث في ما إذا كانت قرارات مجلس الوزراء تشكل قرارات إدارية نافذة, لابد من تعريف القرار الإداري النافذ وتحديد الآثار المترتبة على نفاذه.

القرارات الإدارية النافذة هي أعمال قانونية تصدر عن الإدارة وحدها وهي ملزمة للغير دون الحاجة الى أخذ موافقتهم. ويترتب أثر قانوني على القرار الإداري لجهة إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم .فالإدارة تتمتع بامتيازات خاصة تساعدها في تحقيق المنفعة العامة والمحافظة على النظام العام. من هنا وجوب إعطاء السلطة حق اتخاذ قرارات منفردة تسمّى قرارات نافذة . والقرار الإداري يصدر من جانب الإدارة وحدها ويستمد منها قوة نفاذه ,ولذلك يسمى القرار النافذ بحد ذاته. ولا يعتبر قرارا إداريا نافذا العمل القانوني الذي يتكون بتقابل إرادتين حتى ولو كان أحد الطرفين أو كلاهما سلطة إدارية.ففي هذه الحالة,لا يعتبر العمل القانوني قرارا إداريا بل عقدا أو اتفاقا إداريا.ولا عبرة,لاعتبار القرار الإداري نافذا ,أن يكون صادرا عن فرد واحد.فقد يشترك به طرفان أو أكثر من أفراد السلطة العامة طالما يعملون لحساب جهة إدارية واحدة.

والقرارات الإدارية النافذة هي أعمال قانونية. ولكن ليست كل الأعمال القانونية التي تجريها الإدارة هي قرارات نافذة. ويمكن القول إن القرار الإداري النافذ هو قرار صادر عن سلطة إدارية بإرادتها المنفردة , يرتب أثرا قانونيا ما ويكون خاضعا لمراجعة الإبطال أمام مجلس شورى الدولة في حال أضر بمصالح صاحب صفة ومصلحة. ولا تجيز أحكام المادة ٩٥ من المرسوم الإشتراعي رقم ١١٩ تاريخ١٢/٦/١٩٥٩ المتعلق بمجلس شورى الدولة تقديم طلب الإبطال بسبب تجاوز حد السلطة إلاّ ضد قرارات إدارية محضة لها قوة التنفيذ,ومن شأنها إلحاق الضرر بالغير. وليس للقرار

الإداري مفعولا رجعيا يمسّ حقوقا اكتسبت في ظل نص سابق إلاّ بالإستناد لنص قانوني صريح. واجتهادا,اعتبرت القرارات والنصوص الإدارية مطبقة بعد نشرها ولا يجوز تطبيقها قبل نشرها وإلا كانت باطلة. والطعن بالقرار الإداري النافذ لا يوقف تنفيذه ما لم يصدر مجلس شورى الدولة قرارا بذلك ولفترة قصيرة. ومن الواجب الإعلان عن القرار الإداري لإحاطة أصحاب العلاقة علما به.عن طريق نشره أو إبلاغه. وثمة قرارات لاتقبل بطبيعتها النشر أو التبليغ كالقرارات المتعلقة بالدفاع الوطني, وهي نافذة من تاريخ تطبيقها على أصحاب العلاقة ويعيد إبطالها الحالة الى ما كانت عليه قبل صدور القرار المطعون فيه, بحيث يعتبر كأنه لم يكن. ومن حيث المبدأ, لاتشكل قرارات إدارية نافذة الأعمال الإدارية التالية: المستندات الداخلية كالتعاميم والتنبيهات والتعليمات والإنذارات والعلامات والأجوبة على أسئلة النواب. كما لا تعتبر نافذة التدابير التمهيدية كالآراء الإستشارية ,قرارات الإحالة على المجلس الهيئة العليا للتأديب, القرارات الإعدادية, التقارير والإقتراحات.

إستنادا الى ما سبق بيانه فإن قرارات مجلس الوزراء التي تكرس بمراسيم أو بقرارات إدارية لا تعتبر نهائية لأنها لا تنشئ أثرا قانونيا بذاتها باعتبار أن المرسوم أو القرار الإداري المستند إليها والمنبثق عنها هو الذي ينشئ أثرا قانونيا ويتمتع بالقوة التنفيذية, فما هو الحال بالنسبة لقرارات مجلس الوزراء التي لا تكرس بمراسيم أو بقرارات إدارية والتي تنتج بذاتها مفاعيل قانونية نهائية دون الحاجة الى عمل إداري لاحق

<u>المطلب الثاني: الأعمال الحكومية</u>

أدى التعديل الدستوري في عام ١٩٩٠ إلى تغيير طبيعة قرارات مجلس الوزراء كما رأينا آنفا مما أدى معه إلى تطور الاجتهاد الذي أصبح يعتبرها ، في معظم الأحوال، قرارات نافذة وقابلة للطعن.

ولكن تبقى فئة من هذه القرارات غير قابلة للطعن أمام القضاء، وهي تلك التي تتعلق بأعمال

الوظيفة الحكومية, التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية في إطار علاقاتها مع السلطة التشريعية.

وإن الإجتهاد يرفض تسمية العمل الحكومي بالقرار الإداري, حيث نقرأ في قرار لمجلس شورى الدولة أنه من الثابت أن هناك فئة من أعمال السلطة التنفيذية أو أعمال الإدارة التي لا تخضع

لرقابة القضاء الإداري لعدم إتصافها بالأعمال الإدارية المحضة وهي من الأعمال المعروفة في الفقه والإجتهاد بالأعمال الحكومية[1]

إذ أن القرارات التي ذكرناها في الفصل الأول هي تلك التي تمارسها الحكومة فقط في نطاق وظيفتها الإدارية.

وعليه سنقوم بتعريف الأعمال الحكومية وتحديد معايير التفرقة بين النشاط الإداري والنشاط الحكومي و بيان عدم قابلية الأعمال الحكومية للطعن أمام القضاء الإداري.

الفرع الأول: تعريفها

الأعمال الحكومية هي نظرية من صنع القضاء الذي بين في أحكامه أسباب وجودها وأضحت مستقرة في القضاء الإداري، اللبناني والفرنسي، دونما الحاجة لنص تشريعي يقررها بصورة صريحة.

والأعمال الحكومية هي الأعمال التي تجريها السلطة الإدارية في أحوال خاصة، في إطار علاقتها مع سلطة دستورية أخرى،هي السلطة التشريعية، ولا يمكن معها إخضاعها للرقابة القضائية.

وكان مجلس شورى الدولة اللبناني أوضح نظرية الأعمال الحكومية في أول مرة في قراره الصادر بتاريخ ١١ آب ١٩٣١ [٢]

وهي تصدر عن السلطات الإدارية شانها في ذلك شأن القرار الإداري ألا أنها تتصف بالقرار

الإداري[٣]." وهي طائفة من أعمال وقرارات السلطة التنفيذية التي على الرغم من صدورها عن سلطات إدارية، فهي مع ذلك لا تخضع لرقابة القضاء الذي يحكم من تقدير مشروعيتها، أو يجعلها محلا لوقف التنفيذ أو للطعن بالإبطال أو التعويض، وذلك في مطلق الظروف عادية كانت أم إستثنائية[٤] ولقد أصبح من الصعب في أكثر الأحيان تمييز الأعمال الحكومية من القرارات الإدارية،

---

[1] - م.ش.د.قرار رقم ٤٨٤ تاريخ ٢٠٠٣/٥/٧ , الرابطة المارونية/ الدولة , مجلة العدل العدد٢ و٣ لعام ٢٠٠٣, ص ٤١

[٢] - م.ش.د. تريخ ١١ آب ١٩٣١ , بخاش مجموعة القرارات , جزء ثاني, ص ٩١

[٣] - فوزت فرحات، القانون الإداري العام، الكتاب الأول، بدون ناشر، طبعة العام ٢٠٠٤، ص ٣٨٧.

[٤] - فرزت فرحات، القانون الإداري العام، المصدر نفسه، ص ١٧٠ .

مرد الصعوبة يكمن في أن قرارات أعضاء السلطة التنفيذية الذين يصدرون أعمالا حكومية، هم أيضأ يصدرون المراسيم التي هي إدارية تقبل الطعن[1] .

أما بالنسبة لأسباب بروز نظرية الأعمال الحكومية، ورد في أحد الأحكام الصادرة عن مجلس شورى الدولة السبب الفعلي لهذه النظرية، فجاء فيه أن نظرية الأحكام الحكومية، ساعدت فعلا على توسيع دائرة إختصاص المحاكم الإدارية، إذ أنها بإقرارها أن الحكومة في الإستئثار بأعمال محدودة معينة غير قابلة النقد والطعن أمام السلطات القضائية الإدارية، هو ما دفع الحكومة أن تقبل بأن تكون سائر أعمالها الأخرى قابلة للنقد والطعن،،،

ولو لم تكن الحكومة على يقين من أن هناك فئة من أعمالها غير قابلة لرقابة مجلس الشورى لكانت تنازعه الإختصاص في أعمال السلطات العامة[2]

ولم تكن هذه النظرية موجودة في السنوات الأولى لثورة تموز الفرنسية أو عهد الإصلاحات، بل نشأت هذه النظرية في فترة اتساع نطاق مراجعة الأبطال لتجاوز حد السلطة وزوال نظرية العدل المقيد، فشكلت الأعمال الحكومية مانعة أمام قاضي الإبطال، بعد أن اتسعت سلطات القاضي في الرقابة على الإدارة، وتأسست بداية على معيار البواعث السياسية، وسعت إلى وضع الفواصل بين القاضي والسلطة السياسية.[3]

لذلك, يمكننا القول أنه عندما أراد علماء القانون الإداري تعريف العمل الحكومي برزت أمامهم صعوبات كبيرة, وقد جاءت قارارات مجلس الدولة الفرنسي مطلقة ناطقة بإنتفاء صلاحيته بالأعمال الحكومية, وهي الأعمال التي تصدر من الحكومة بقصد صيانة السلامة العامة, وحفظ النظام العام, ودعم النظام السياسي للبلاد, وفي وصفه للعمل الحكومي كان تارة يرجع إلى طبيعته وأخرى إلى الغاية التي توخاها المشرع منه [4], فما هي المعايير للتفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية,

<u>الفرع الثاني: معايير التفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية</u>

---

[1] - فوزت فرحات، الفنون الإداري العام، مرجع سبق كره، ص ١٧٢

[2] - م.ش.د. قرار رقم ٤٥ تاريخ ١١ آب ١٩٣١, مجموعة القرارات ١٩٣١-١٩٣٢ ص٩١

[3] - عصام نصة إسماعيل، لطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق ذكره, ص٤٧٠

[4] - زهدي يكن, القانون الإداري, الجزء الأول١٩٥٥, منشورات المكتبة العصرية,, ص ٢٠٤

يصدر مجلس الوزراء قرارات تجسيدا لنشاطه الحكومي أو وظيفته الحكومية ومنها القرارات المتعلقة بالأمن الداخلي أو بالعلاقات الخارجية أو بإبرام المعاهدات والإتفاقيات الدولية وهذه القرارات غير قابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة عملا بمبدأ الفصل بين السلطات. ولا تحتاج هذه القرارات الى تنفيذها بطريقة المراسيم. كما يصدر قرارات تجسيدا لنشاطه الإداري. فما هي معايير التفرقة بين النشاطين؟

الفقرة الأولى : المعيار العضوي للتفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية

يتمثل معيار التفرقة بين الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية في مجال أعمال السلطة التنفيذية تبعا للمعيار العضوي,في صفة القائم بالنشاط .فإذا صدرت القرارات عن رجال السلطة التنفيذية باعتبارهم رجال حكومة تكون أعمالا حكومية. أمّا إذا صدرت عنهم باعتبارهم رجال إدارة فتكون أعمالهم إدارية.ولكن قصور هذا المعيار يتبدّى في أن رجال الحكومة قد يكونون هم أنفسهم رجال الإدارة. فرئيس الدولة يقوم بوظيفة حكومية حين يقترح مشاريع قوانين ويقوم بوظيفة إدارية حين يعزل موظفين.كما أن الوزراء يمارسون نشاطا حكوميا حين يشتركون في اتخاذ قرار يتعلق بالسياسة العامة للدولة ونشاطا إداريا حين يتعلق القرار بشأن تنظيمي في إداراتهم.

الفقرة الثانية: معيار الباعث السياسي

أول معيار للعمل الحكومي كان معيار الباعث السياسي , ويعود إلى أوائل القرن التاسع عشر, وبموجبه أقر مجلس الدولة بوجود فئة من القرارات الإدارية تحمل تسمية "أعمال حكومية" [١] تتمتع بخاصية عدم الخضوع لرقابة القضاء. وكان العمل الحكومي بحسب هذا المجلس هو كل عمل يستند إلى دافع سياسي, ومفاد هذا المعيار هو الباعث الذي دفع السلطة التنفيذية الى إصدار العمل ,فإذا كان الباعث سياسيا,أعتبر العمل من أعمال السيادة ويخرج بالتالي عن رقابة القضاء, وإلا يكون العمل إداريا ويخضع لرقابة القضاء إبطالا وتعويضا.غير أن هذا المعيار تعرض لنقد شديد من جانب الفقه لأنه يوسع نطاق أعمال السيادة وهو غير محدد ويسمح بإعطاء العمل الواحد وصفين تبعا لمشيئة السلطة السياسية . وقد يؤدي هذا المعيار الى النيل من حقوق الأفراد وحرّياتهم حيث تنجو الكثير من الأعمال من رقابة القضاء. ورأى الفقه ترك تحديد ما يعتبر من أعمال السيادة للقضاء نفسه الذي يجب أن يكون المرجع في تمييز هذه الأعمال وتحديد نطاقها.

---

١ - فوزت فرحات, عصام إسماعيل, القانون الإداري العام, المعهد الوطني للإدارة الدورة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للترفيع إلى الفئة الثانية لموظفي الفئة الثالثة من الفنيين ٢٠١٧, ص١٢

وقد أيد مجلس الشورى الفرنسي هذه النظرية بنحو عشرين قراراً كان أهمها القراران الصادران في قضيتي أمير أورليان(م.ش.ف. تاريخ ٨ حزيران ١٨٥٢,أمير أورليان سيراي, ١٨٥٢,الجزء الثاني, ص ٣٠٧) والدوق دومال (م.ش.ف. تاريخ ٩ أيار ١٨٦٧, دوق دومال, مجموعة ٤٧)[١] ولكن سرعان ما أدرك مجلس الشورى الفرنسي خطورة معيار الباعث السياسي فعدل عنه في قراره المبدئي الصادر في ١٩ شباط ١٩٧٥ (م.ش.ف. تاريخ١٩ شباط ١٩٧٥, الأمير نابليون, المجموعة ١٥٥)[٢] فما هو المعيار الجديد الذي إعتمده؟

الفقرة الثالثة : المعيار الموضوعي للتفرقة بين الأعمال الإدارية والأعمال الحكومية(معيار طبيعة العمل الذاتية)

يستند هذا المعيار إلى طبيعة النشاط. فهذا المعيار ركز على طبيعة العمل ذاته لتمييز الأعمال الحكومية عن الأعمال الإدارية.

فما هو النشاط الذي يمكن وصفه بأنه قرار حكومي وما هو النشاط الذي يمكن وصفه بأنه قرار إداري؟

- ذهب جانب من الفقه الى أن الحكومة تمثل محور السلطة التنفيذية وأن الإدارة ليست سوى أداتها التي تحقق أهدافها من خلالها. فالحكومة تقوم برسم الأهداف العريضة التي تسير الإدارة بهديها وتعمل على تحقيقها.

---

[١] - سهيل البوجي , القانون الإداري العام, كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية , ١٩٩٥, ص ٧٨

[٢] - سهيل البوجي , القانون الإداري العام, كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية , ١٩٩٥, ص ٧٩

- وذهب جانب آخر من الفقه الى أن وظيفة الحكومة هي التي تتعلق بـ"أساسيات" الأمور في الدولة والمسائل الخطيرة والقرارات السياسية التي تؤثر في مستقبل الدولة كإعلان الحرب, الإنضمام الى حلف من الأحلاف, او الإشتراك في مؤتمر سياسي دولي...وفي هذا أشار الأستاذ Laferriere الى أن "الوظيفة الحكومية" هي التي تتصل بإشباع حاجات المجتمع بأسره ورعاية الدستور وتنظيم السلطات العامة الأساسية والمحافظة على الأمن الداخلي والخارجي وعلاقة الدولة بغيرها من الدول. أما الوظيفة الإدارية فتتركز في التطبيق اليومي للقوانين وتنظيم علاقة الأفراد بالإدارة المركزية واللامركزية وعلاقة الإدارات المختلفة ببعضها. وهذا التفريق يفتقر الى المرونة وعدم الدقة إذ أن ثمة مسائل يصعب تحديد طبيعتها وإدخالها ضمن فئة الأعمال الحكومية أو فئة الأعمال الإدارية. كما أن ثمة مسائل يمكن اعتبارها في ظروف معينة متصلة بالسياسة العليا للدولة وفي ظروف أخرى مسائل إدارية عادية.
- وذهب جانب ثالث من الفقه الى أن الأعمال الحكومية هي بذاتها أعمال السيادة التي تنجو من رقابة القضاء بحيث لا يحق لهذا الأخير إعمال رقابته عليها سواء لجهة الإبطال أو لجهة التعويض. أمّا الأعمال الإدارية, فتتركز على تسيير المصالح الجارية للجمهور وهي التي تخضع لرقابة القضاء. ويمكن هنا التساؤل عن مدى إمكانية وضع حد فاصل بين الأعمال الخاضعة لرقابة القضاء الإداري وغيرها من الأعمال؟

لذلك يؤخذ على معيار طبيعة العمل الذاتية عدم الوضوح الكافي في تحديد الأعمال الحكومية والأعمال الإدارية حتى وصفه غالبية الفقه الحديث بالغموض والإبهام, الأمر الذي لا يمكن معه الإعتماد على هذا المعيار في تحديد مدلول الأعمال الحكومية.

<u>الفقرة الرابعة: معيار القائمة القضائية</u>

إذا كان الفقه قد سلّم باعتبار القضاء المرجع الأصيل في تحديد ما يعتبر من الأعمال أعمالا حكومية أي أعمال سيادة, إلاّ أنه اعتبر في هذا الخصوص بأنه لا يوجد معيار محدد أو ثابت لا يتغيّر لتعريف الأعمال الحكومية. فالعمل نفسه قد يعتبر عملا سياديا أو لا تبعا لظروف وملابسات سياسية في دولة ما وإداريا في دولة أخرى .ومن أمثلة ما اعتبره القضاء الإداري من أعمال الحكومة: الأعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية كالأعمال المتصلة بالمعاهدات الدولية والتوقيع والتصديق عليها وتفسيرها والأعمال المتعلقة بإعلان الحرب وإعلان حالة الطوارئ وإنهائهما, والتدابير التي تتخذها الدولة بشأن رعايا الأعداء. إضافة الى الأعمال المنظمة لعلاقة السلطة التنفيذية بالبرلمان,

كدعوة البرلمان الى الإنعقاد واقتراح القوانين على البرلمان والإعتراض عليها وحل البرلمان والقرارات الخاصة بإصدار القوانين ونشرهاوالتدابير الخاصة بسلامة الدولة وأمنها الداخلي, بعد أن عمل على تضييق نطاقها الى حد كبير, ولأمر بإبعاد أجنبي عن البلاد.

وخلاصة القول أنه وفقاً لمعيار القائمة القضائية يمكن تقسيم الأعمال الحكومية إلى ثلاثة فئات: الفئة الأولى تضم الأعمال التي تتعلق بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية, والفئة الثانية تضم الأعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية, والفئة الثالثة هي تلك الأعمال المتعلقة بالحرب.

وقد أصدر مجلس شورى الدولة عدة قرارات متعلقة بكل فئة من فئات الأعمال الحكومية (وفقاً لمعيار القائمة القضائية)

حيث أصدر قراراً أكد فيه أن القرارات المتعلقة بعلاقة الحكومة مع مجلس النواب لا تخضع لرقابة القضاء الإداري (م.ش.د. تاريخ ١٩٥٩/٦/٨, المجموعة الإدارية ١٩٥٩, ص ١٤٥) كما أكد على هذا الأمر في قرار آخر جاء فيه أنه" من الراهن أن العلاقة القائمة بين رئيس السلطة التنفيذية والمجلس النيابي كدعوة الناخبين إلى الإقتراع لا يقع تحت رقابة القضاء(م.ش.د. تاريخ ١٩٦٢/١٢/٦, المجموعة الإدارية ١٩٦٢, ص١٢٣), أما بعد إنشاء المجلس الدستوري بموجب القانون رقم ٩٣/٢٥٠ فقد صدر عن مجلس شورى الدولة القرار رقم (٢٣٨ تاريخ ١٩٩٤/٢/١٠, المحامي شاكر العريس ورفاقه/ الدولة , م.ق.إ., ١٩٩٥, ص ٢٧٣) والقرار رقم (٢٣٩ تاريخ ١٩٩٤/٢/١٠, إميل شحادة/الدولة, م.ق.إ. ١٩٩٥,ص٢٧٨) حيث إعتبر المجلس أن الأعمال التمهيدية للإنتخابات تعتبر مندمجة بالإنتخاب الذي تحضر له, وأن مجلس شورى الدولة يطبق نظرية توحيد الصلاحية عند عدم وجود نص معاكس, وإنه إذ رد الطعن بالموسوم المتضمن دعوة الهيئات الإنتخابية فلأن هذا التنازع أوكل بموجب المادة ١٩ من الدستور إلى هيئة قضائية أخرى[١]. كما تدخل ضمن فئة الأعمال الحكومية بسبب علاقة السلطات الدستورية فيما بينها المراسيم المتعلقة بمشاريع القوانين, ومراسيم إصدار القوانين, مرسوم تسمية رئيس الحكومة ومرسوم تشكيل الحكومة, مرسوم حل مجلس النواب اللبناني[٢] مرسوم التبديل في الحقائب الوزارية[١]

---

[١] - جورج سعد, القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية, الجزء الثالث, الطبعة الأولى ٢٠١٢ , منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت, ص ٢٥٤

[٢] - م.ش.د. قرار رقم ٧٤تاريخ ١٩٩٥/١١/١٦ , اللواء منير مرعي/الدولة, مجلس الوزراء وزارة الدفاع الوطني,م.ق.إ. ١٩٩٧ المجلد الأول,ص ١١١

أما فيما يتعلق بالأعمال المتصلة بشؤون الدولة الخارجية تعتبر المعاهدات والاتفاقيات الدولية بكافة مراحلها أعمالاً حكومية[2] فقد قيل أن الأعمال الدبلوماسية هي الفردوس الأرضي للأعمال الحكومية ذلك أنه لم ينازع أحد من الفقهاء في إعتبار أعمال الدولة المتعلقة بعلاقاتها بالدول الأخرى والمنظمات الدولية هي من أعمال الحكم الواجب إبعادها عن رقابة مجلس شورى الدولة[3], وقد إعتبر مجلس شورى الدولة اللبناني أن تفسير المعاهدات أنما يعود أمره إلى السلطة التنفيذية (م.ش.د. تاريخ ١٩٦٢/١١/٩, المجموعة الإدارية ١٩٦٢, ص ٢٣١), ومن جهة أخرى فقد قضى مجلس شورى الدولة بالقرار رقم ١٨٣ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٠ [4]بأن قرار مجلس الوزراء بعدم إعطاء رخص تأسيس شركات طيران لبنانية جديدة لنقل الركاب هو عمل حكومي وقد جاء في القرار " بما أن مجلس الوزراء يضع السياسة العامة في حقل الطيران المدني وفقاً لحاجيات البلاد ونظراً لإعتبارات فنية وتقنية وإقتصادية ولهذه السياسة العامة علاقة مباشرة وأكيدة مع العلاقات الدولية بين لبنان ودول أخرى, فهي تتخطى إطار الدولة وتتصف هذه الأعمال بأعمال الحكم الواجب إخراجها من رقابة القضاء[5]

وفيما خص الأعمال المتعلقة بالحرب فقد قضى مجلس شورى الدولة بعدم إختصاصه للنظر في طلبات التعويض عن أضرار ناشئة عن أعمال صادرة عن الجيوش الأميركية أثناء وجودها على الأراضي اللبنانية (م.ش.د. تاريخ ٢ أيار ١٩٦٢, المجموعة الإدارية ١٩٦٢, ص٩٥)

لذلك, يمكننا القول أن الأصل هو خضوع القرارات الإدارية لرقابة القضاء بمظهريها الإبطال أو التعويض، فهذا هو النتيجة الطبيعية للأخذ بمبدا المشروعية، ذلك المبدا الذي يعتبر الطابع المميز للدولة الحديثة، حيث أقر الإجتهاد بالمبدا الذي بموجبه يقع على عاتق الإدارة واجب احترام مبدا المشروعية عند صياغة القرارات الإدارية، وفتح طريق الطعن لتجاوز ذ السلطة ضد كل قرار

---

[1] - مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٣ , جورج نعمة الله إفرام/الدولة- رئيس الجمهورية – رئيس مجلس الوزراء, م.ق.إ.١٩٩٦ ,ص ١٩٤

[2] - كميل حبيب,الأعمال الحكومية, مجلة الحياة النيابية, العدد ٦٥ شهر كانون الأول ٢٠٠٧ ,ص ١٦

[3] - محي الدين القيسي, القانون الإداري العام, الطبعة الأولى ٢٠٠٧ , منشورات الحلبي الحقوقية, ص ٢٨٣

[4] - م.ش.د. قرار رقم ١٨٣ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٠ , شركة TMA / الدولة وشركة MEA , م.ق.إ. العدد٨, السنة ١٩٩٥, المجلد الأول, ص١٩٠

[5] - م.ش.د.قرار رقم ٥٢٨/٢٠٠٥-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢١ , الدكتور محمد المغربي/ الدولة- رئاسة الجمهورية, مجلة العدل, عدد٢٠٠٧/٢ , ص٦٥٣

إداري غير مشروع كطريق قانوني، حتى ولو لم ينص القانون ذلك، باعتبار أن طعن الإبطال هو من النظام العام ويهدف إلى الحفاظ على المشروعية وفقا للمبادئ العامة للقانون.[1]

واستثناء على هذا الأصل، فإن قرارات مجلس الوزراء التي تتعلق باعمال الوظيفة الحكومية التي قمنا بشرحها في الفقرة السابقة، تكون خارج كل رواية قضائية جاء في قرار مجلس شورى الدولة ما يلي:

وبما أنه لمعرفة ما إذا كان القرار المشار إليه قابلا للطعن عن طريق الإبطال، فإنه يجب التوصل إلى تحديد طبيعته القانونية... على اعتبار أن قرارات مجلس الوزراء المتعلقة برسم السياسة العامة للدولة تكون غير قابلة للطعن في الحالة التي تظهر وجود السلطة الحكومية كسلطة دستورية في حين أنها تكون قابلة للطعن عندما تخذ من قبل الحكومة في إطار ممارستها لوظائفها

ومهامها كسلطة إدارية إذا ما اتصفت بالقرارات النافذة والضارة[2]

وفي قرار آخر لمجلس شورى الدولة، جاء ما يلي:

"إن قرار مجلس الوزراء المطعون فيه القاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري يعتبر من أعمال
الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية في إطار علاقاتها مع سلطة دستورية أخرى هي السلطة التشريعية وقد أقر المشترع سياسة رفع الدعم التي أقرتها الحكومة بتصديقه على قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٠٢ الذي الغي في المادة/١٨/الفقرة (هـ) منه اعتمادات الدفع العائدة لسنتي ٢٠٠٢ و ٢٠٠٣ للمديرية العامة للحبوب والشمندر السكري، وفي هذا الإلغاء ما يؤكد أن دعم زراعة الشمندر السكري، أو رفع هذا الدعم، هما نتيجة من نتائج التعاون بين السلطتين الدستوريتين المعنيين بهذا الموضوع.

إن الفقه والإجتهاد مستقران على اعتبار أن أعمال الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية في علاقاتها مع السلطة الدستورية الأخرى لا تخضع لرقابة القضاء خلافا للقرارات التي تتخذها في نطاق وظيفتها الإدارية.

---

[1] - عصام نعمة إسماعيل، لطبيعة القانونية للقرار الإداري، مرجع سابق ذكره, ص٤٦٩

[2] - م.ش.د.قرار رقم ٣٣٢ تاريخ ٢٠٠٤/١/٢١ شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/ الدولة ومؤسسة كهرباء لبنان غير منشور

يقتضي إعلان عدم صلاحية هذا المجلس للنظر في المراجعة الحاضرة طعنا بقرار مجلس الوزراء

القاضي برفع الدعم عن الشمندر السكري باعتبار أن هذا القرار من أعمال الوظيفة الحكومية التي تمارسها الحكومة كسلطة دستورية في إطار علاقاتها مع السلطة التشريعية.[1]

على ضوء ما تقدم، يمكن أن نستنتج أن موقف الاجتهاد بشكل عام من قرارات مجلس الوزراء بعد تعديل الدستور، وبالاستناد إلى أغلبية القرارات الصادرة عن مجلس شورى الدولة بالموضوع، وإذا ما استثنينا منها تلك المتعلقة بالأعمال الحكومية موضوع هذا الفصل، أتى إيجابية ومؤكدة للنتيجة التي توصلنا إليها في القسم الثاني من بحثنا هذا، حيث اعتبرنا هذه القرارات نافذة بحد ذاتها بعد إناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء.

غير أنه، والحال ما سبق بيانه، تبقى فئة من قرارات مجلس الوزراء غير قابلة للطعن، بل أن مجلس شورى الدولة كان يعلن كل مرة عدم صلاحيته للنظر في النزاعات المتعلقة بها، هي تلك المتعلقة بأعمال الوظيفة الحكومية.

الخاتمة

نتيجة للتعديلات الدستورية التي جرت عام ١٩٩٠ وإناطة السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء (المادة ١٧), وبعد التغيير الكبير الذي طرأ على موقع رئيس الجمهورية وعلى موقع رئيس مجلس الوزراء, وبعد عرض مواقف كل من التشريع والحكومة والفقه والإجتهاد من إشكالية القوّة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء والتي أظهرت في بعض الأحيان مواقف متناقضة ضمن الطرف الواحد, وبعد الصلاحيات الكبرى التي أُعطيت لمؤسسة مجلس الوزراء, والمهام التنفيذية والتنظيمية الكبيرة الملقاة على عاتقها, لا بد أن يتمتع قرار مجلس الوزراء بالقوة التنفيذية مع ما يستتبع ذلك من:

[1] - شورى قرار رقم ٧٧٦ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٤، شركة تصنيع الشمندر السكري ش م ل /الدولة، م.ق.إ العدد ٢٠، ص ١٥٠

- ضرورة وضع نظام داخلي لمجلس الوزراء يصدر بموجب قانون لتنظيم كيفية صدور قرارات هذا المجلس, وصدور المراسيم خلال فترة عمل الحكومة, وخلال الشغور الرئاسي, وخلال فترة تصريف الأعمال، كما يحدّد آلية واضحة للتوقيع هذه المراسيم والقرارات كي لا تبقى الأمور الدستورية رهن لإتفاق سياسي أو لتسوية سياسية.
- ضرورة توحيد وجهة النظر تجاه القوة القانونية لقرار مجلس الوزراء وقوته التنفيذية لأن المناقشات التي جرت في المجلس النيابي لم تحسم الجدل حول نفاذ القرار, حصوصاً بعد الغموض الذي يحيط الكثير من المواد الدستورية بعد التعديل الذي جرى عام ١٩٩٠.
- ضرورة حسم الجدل المتعلق بتاريخ سريان هذه القرارات(التي تحتاج إلى مرسوم لنفاذها, والتي لا تحتاج إلى مرسوم لنفاذها), خصوصاً بعد إعتبار المجلس أن القرار منشئ للحق وأن المرسوم لإعلان هذا الحق فقط.
- ضرورة تبليغ قرارات مجلس الوزراء إلى المجلس النيابي لممارسة الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة بشكل عملي ودقيق, لأن الرقابة البرلمانية الحالية على السلطة التنفيذية هي رقابة سياسية غير مرتبطة بعمل الوزراء أو بعمل الحكومة, وذلك لمتابعة تنفيذ البيان الوزاري الذي نالت الحكومة على أساسه ثقة المجلس النيابي.

لذلك, يمكننا القول بأن موقف الحكومة المتعلق باعتبار قرارات مجلس الوزراء غير نافذة أثناء المناقشات التي جرت في المجلس النيابي في جواب على السؤال النيابي الموجه من النائب نقولا فتوش إلى الحكومة حول نفاذ قرارات مجلس الوزراء, هو موقف يبرره موقعها كخصم يسوّق كافة الحجج التي تجعل قراراته بمنأى عن الطعن أمام مجلس شورى الدولة.

كما إن القول بقابلية كل قرارات مجلس الوزراء للطعن أمام القضاء الإداري, سواء أكانت تكرس بمراسيم أو قرارات إدارية لاحقة للقرار أم لا (كما ذهب البعض) يشكّل مخالفة للنصوص القانونية التي فرضت تكريس بعض القرارات بمراسيم لنفاذها.

إن القول بعدم قابلية قرارات مجلس الوزراء النهائية, للطعن أمام مجلس شورى الدولة , يثير التساؤل حول الجهة التي يمكن للمتضرر من القرارات الصادرة عن هذا المجلس اللجوء إليها لإبطال قرار نهائي من شأنه الإضرار بمصالحه.

لذلك, لا بد من صدور موقف واضح من السلطة الإشتراعية بهذا الشأن , وترجمة هذا الموقف بوضع نظام داخلي لمجلس الوزراء يحسم الجدل في موضوع يشكل حلا نهائيا للإشكالية المطروحة.

في النهاية, يمكننا التأكيد على أن التحدي الأكبر بالنسبة لإشكالية البحث هو ليس بإخضاع قرار مجلس الوزراء لرقابة القضاء الإداري, بل في إخضاع التشكيلات والتعيينات القضائية للسلطة التنفيذية.

أمام هذا الواقع, لا بد من التطبيق العملي لمبدأ فصل السلطات الذي نادى به مونتسكيو في القرن الثامن عشر في كتابه الشهير "روح القوانين", وتطبيق الدستور الذي إعتبر أن القضاء سلطة دستورية مستقلة, وذلك بصدور قانون إستقلالية السلطة القضائية كي يتمكن القضاة من ممارسة دورهم الرقابي بحريّة وتجرد وشفافيّة.

<u>المراجع:</u>

<u>المؤلفات</u>

١- إسماعيل, عصام نعمة, الطبيعة القانونية للقرار الإداري, دراسة تأصيلية مقارنة في ضوء الفقه والإجتهاد, الطبعة الأولى, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت ٢٠٠٩

٢- إسماعيل, عصام نعمة, محاضرات في المنازعات الإدارية,كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية, قسم القانون العام, الماستر المهني ٢٠١٥

٣- البوجي, سهيل, القانون الإداري العام, كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية,١٩٩٥

٤- الخطيب, أنور, الدولة والنظم السياسية, دستور لبنان ٢, الجزء الثاني, الطبعة الأولى, مطابع قدموس الجديدة ١٩٧٠

٥- الخوري, يوسف سعد الله, القانون الإداري العام, الجزء الأول, الطبعة الثانية, منشورات الحلبي الحقوقية , بيروت١٩٩٤

٦- رباط, إدمون, الوسيط في القانون الدستوري اللبناني, الطبعة الأولى, دار العلم للملايين, بيروت ١٩٧٠

٧- سعد, جورج, القانون الإداري العام والمنازعات الإدارية, الجزء الثالث, الطبعة الأولى, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت ٢٠١٢

٨- سعيفان, أحمد, دراسات في النظام السياسي والدستوري اللبناني على ضوء القانون رقم ١٨ /١٩٩٠ , كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية , الفرع الرابع

٩- شكر, زهير, الوسيط في القانون الدستوري اللبناني, دار بلال للطباعة والنشر, ٢٠٠١

١٠ – شيحا, إبراهيم, الوسيط في القانون الإداري, الدار الجامعية , بيروت ١٩٩٦

١١ – صليبا, أمين عاطف, شرح أحكام الدستور اللبناني, الطبعة الأولى, المؤسسة الحديثة للكتاب, ٢٠١٢

١٢ – طليس, صالح, المنهجية في دراسة القانون, الطبعة الأولى, منشورات زين الحقوقية, بيروت ٢٠١٠

١٣ – عثمان, محمود, رئيس مجلس الوزراء في لبنان بعد الطائف, الطبعة الأولى, شركة المطبوعات للنشر والتوزيع, بيروت ٢٠١١

١٤ – فرحات, فوزت, القانون الإداري العام, الكتاب الأول, طبعة العام ٢٠٠٤

١٥ – فرحات, فوزت, و إسماعيل, عصام نعمة, القانون الإداري العام, المعهد الوطني للإدارة, الدورة التدريبية العليا الرابعة المؤهلة للترفيع إلى الفئة الثانية لموظفي الفئة الثالثة من الفنيين ٢٠١٧

١٦ – القيسي, محي الدين, القانون الإداري العام, الطبعة الأولى, مكتبة الحلبي الحقوقية, بيروت ٢٠٠٧

١٧ – المجذوب, محمد, القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان, الطبعة الرابعة, منشورات الحلبي الحقوقية, بيروت ٢٠٠٢

١٨ – مشيك, محمد فياض, صلاحيات مجلس الوزراء بين النص الدستوري والممارسة العملية , منشورات زين الحقوقية

١٩ – المعلم, شفيق, القانون الإداري العام, كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية, ١٩٩٢

٢٠ – المولى, حيدر , ممارسة مجلس الوزراء لصلاحياته الدستورية, المنشورات الحقوقية, صادر , طبعة أولى ٢٠١١

٢١– نخلة, موريس, الأعمال الإدارية على ضوء الدستور – الطائف, القوانين والإجتهاد, بيروت, الطبعة الاولى, عشتار للنشر والإعلام والتوثيق, ١٩٩٤

٢٢– الهندي, خليل, والناشف, أنطوان, الدستور اللبناني قبل الطائف وبعده, المؤسسة الحديثة للكتاب, طرابلس لبنان, عام٢٠٠٠

٢٣ – يكن, زهدي, القانون الإداري, الجزء الأول, منشورات المكتبة العصرية , لبنان ١٩٥٥

مجلات دورية

- مجلة الحياة النيابية
- مجلة القضاء الإداري
- مجلة العدل, تصدر عن نقابة المحامين في بيروت
- مجلة الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية
- المجموعة الإدارية للإجتهاد والتشريع,
- النشرة القضائية اللبنانية, تصدر عن وزارة العدل في لبنان

المقالات والدراسات:

- إسماعيل, عصام نعمة, " كيف يمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة" جريدة البناء ٦/١٢/ ٢٠١٤.
- حبيب كميل, الأعمال الحكومية, مجلة الحياة النيابية, العدد ٦٥ شهر كانون الأول ٢٠٠٧ ,ص ١٦
- جريصاتي, سليم,إعادة النظر في الآلية المعتمدة في وضع جدول الأعمالوإتخاذ قرارات مجلس الوزراء حال خلو سدة الرئاسة,جريدة الأخبار, العدد٢٥٢٨,تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٦
- الصوفي عبد الحي,هنا , " صلاحيات رئيس الجمهورية لم تتغير وتفسيرات الدستور سياسية" , جريدة التمدن, العدد ١٤٣٩, تاريخ ٢٠١٤/٤/١١ .
- ناصيف نقولا, آلية مجلس الوزراء,جريدة النهار, العدد ٣٥٣٠, تاريخ ٢٠١٥/٢/١٧
-

<u>الرسائل والأبحاث:</u>

- هدى بزيع, صلاحية رئيس الجمهورية في رد القوانين, رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام, كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية , ٢٠١٧
- محمد فرج يحفوفي, قراءة في الدستور اللبناني بعد ربع قرن على إتفاق الطائف, رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة, الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية ٢٠١٨
- وسام ناصر, التنازع على الصلاحيات الدستورية أثناء خلو سدة الرئاسة,رسالة أعدت لنيل شهادة الماستر المهني في القانون العام, الحقوق والعلوم السياسية والإدارية في الجامعة اللبنانية ٢٠١٨

<u>قرارات مجلس شورى الدولة</u>

- م.ش.د. قرار رقم ٧٤تاريخ ١٩٩٥/١١/١٦ , اللواء منير مرعي/الدولة, مجلس الوزراء وزارة الدفاع الوطني,م.ق.إ. ١٩٩٧ المجلد الأول,ص ١١١
- مجلس القضايا قرار رقم ١٨٩ تاريخ ١٩٩٥/١/٣ , جورج نعمة الله إفرام/الدولة- رئيس الجمهورية -رئيس مجلس الوزراء, م.ق.إ.١٩٩٦ ,ص ١٩٤
- م.ش.د. قرار رقم ١٨٣ تاريخ ١٩٩٣/١٢/٢٠ , شركة TMA / الدولة وشركة MEA , م.ق.إ. العدد٨, السنة ١٩٩٥, المجلد الأول, ص١٩٠
- م.ش.د. قرار رقم ٤٥٩ تاريخ ١٩٩٨/٤/١٦ , شركة براموريان ش.م.م./الدولة, معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس, م.ق.إ. ١٩٩٩ , المجلد الثاني, ص ٤٣٢
- م.ش.د.قرار رقم ٢٠٠٥/٥٢٨-٢٠٠٦ تاريخ ٢٠٠٦/٦/٢١ , الدكتور محمد المغربي/ الدولة- رئاسة الجمهورية, مجلة العدل, عدد٢٠٠٧/٢ , ص٦٥٣
- م.ش.د.قرار رقم ٣٣٢ تاريخ ٢٠٠٤/١/٢١ شركة كهرباء زحلة ش.م.ل/ الدولة ومؤسسة كهرباء لبنان غير منشور
- م.ش.د. قرار رقم ٧٧٦ تاريخ ٢٠٠٤/٧/١٤، شركة تصنيع الشمندر السكري ش م ل /الدولة، م.ق.إ العدد ٢٠، ص ١٥٠
- م.ش.د. قرار رقم ٥٩٤ تاريخ ٣ أيار ١٩٦٦ , رمضان/ الدولة م.ق.إ ١٩٦٦ , ص ١٤٧ .
- م.ش.د. قرار رقم ٣٥ تاريخ ٢٤ /١٩٧٣/١/, أنيس سماحة/الدولة, م.ق.إ. ١٩٧٣ , ص ٧١
- قرار رقم ٢٣ تاريخ ٣ /٣/ ١٩٧٢, محي الدين الصيداني/الدولة -وزارة الإقتصاد الوطني, م.ق.إ ١٩٧٢ , ص ١٣٢
- قرار رقم ٤٨٩ تاريخ ٩٥/٧/١٠ العميد انطوان بركات/الدولة، م.ق.إ ص ٦٧٢،
- قرار ٧٨، تاريخ ١٩٧٠/٥/٢٧، (شركة أبناء جبور/الدولة اللبنانية – مجلس الوزراء بشخص رئيسه...)، م.إ.، ١٩٧٠، ص ١٢٠.
- قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٧٩/٣/٢٢، ن.ق. ١٩٧٩، ص ٣.
- قرار رقم ١٠٧٢ تاريخ ١٢/٣/ ١٩٦٢ جوزف خاشو/ الدولة م.إ. ١٩٦٣، ص ٨٤.
- قرار "ناصيف على الدولة"، قرار رقم ١٠٢٤، تاريخ ١٩٦٧/٦/١٤، رقم الدعوى ٤٠٧٢-٦٤، م.إ. ٦٤، ص ٥،
- قرار رقم ١١٨٩ تاريخ ١٩٧٤/٦/١٢، كازينو لبنان/الدولة) م.إ. ١٩٧٤، ص ١٠٤
- قرار رقم ٢٩٢ تاريخ ١٩٨٤/١١/١٦، حلمي معلوف/الدولة والمركز التربوي للبحوث والإنماء، م.ق.إ، العدد الأول، ١٩٨٥، ص ٢٥٣ و ٢٥٤.

- قرار رقم ١٠١ تاريخ ١٩٧٩/٣/٢٢، شركة الأنابيب الوطنية/الدولة مجلس القضايا (غير منشور).

المواقع الإلكترونية:

- www.presidency.com.lb
- www.pcm.gov.lb
- www.nna-leb.gov.lb
- www.droit.ul.edu.lb
- www.legallaw.ul.edu.lb
- www.legal.agenda.com
- www.constituteproject.org

الفهرس

العنوان .... الصفحة

المقدمة:

٤

القسم الأول : الطبيعة القانونية لقرارات مجلس الوزراء

٩

الفصل الأول : ماهية قرار مجلس الوزراء

١٠

المبحث الأول : الوحدات الإدارية المعنية بقرار مجلس الوزراء ١١

المطلب الأول : الوحدات الإدارية المعنية بإصدار قرارات مجلس الوزراء ١١

الفرع الأول : مصلحة أعمال مجلس الوزراء ١٢

الفرع الثاني :مصلحة الشؤون المشتركة مع مجلس النواب ١٣

الفرع الثالث:مصلحة متابعة تنفيذ القرارات ١٣

المطلب الثاني : جلسات مجلس الوزراء ١٣

الفرع الأول : الدعوة لجلسات مجلس الوزراء ١٤

الفقرة الأولى : لجهة تحديد موعد الدعوة ١٤

الفقرة الثانية : لجهة تحديد مكان الجلسة ١٥

الفرع الثاني : جدول أعمال مجلس الوزراء ١٦

الفرع الثالث : المواضيع التي تعرض على مجلس الوزراء ١٩

الفقرة الأولى : المواضيع المحددة صراحة بالدستور ١٩

الفقرة الثانية : وفقاً للفقرة الأولى من المادة ٦٥ من الدستور ٢٠

الفقرة الثالثة : المواضيع التي تعرض تطبيقاً لقوانين خاصة ٢٢
الفرع الرابع : المداولات وسرية المناقشات ٢٤
المبحث الثاني : صياغة قرارات مجلس الوزراء وتبليغها ٢٧
المطلب الأول : صياغة قرارات مجلس الوزراء ٢٧
الفرع الأول : التوقيع على القرار ٢٨
الفرع الثاني : مهل التوقيع على القرار ٢٩
الفرع الثالث : مدى دستورية عدم توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المختص على مرسوم تم إقراره في مجلس الوزراء ٣١
الفقرة الأولى : موقف مجلس النواب ٣٢
الفقرة الثانية : موقف مجلس شورى الدولة ٣٣
الفقرة الثالثة : موقف هيئة التشريع والإستشارات في وزارة العدل ٣٥
المطلب الثاني : تبليغ قرارات مجلس الوزراء ٣٦

الفصل الثاني : أثر التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ على طبيعة قرارات مجلس الوزراء ٣٨
المبحث الأول : دور رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء ٣٩
المطلب الأول : تأثير رئيس الجمهورية على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء قبل الطائف ٣٩
الفرع الأول : سيد السلطة التنفيذية ٣٩
الفرع الثاني : سيد القرار في مجلس الوزراء ٤٠
المطلب الثاني : تأثير رئيس الجمهورية على عملية صنع القرار في مجلس الوزراء بعد الطائف ٤٣

الفرع الأول : صلاحيات رئيس الجمهورية في ظل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ٤٣
الفرع الثاني : تحويل صلاحيات رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء من حاكم إلى حكم ٤٣

الفقرة الأولى:مفاعيل طلب إعادة النظر بقرار مجلس الوزراءوفقاً للمادة ٥٦ من الدستور ٤٦
الفقرة الثانية:النفاذ الحكمي ونتائجه ٤٧

المبحث الثاني : موقع رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية ٤٨
المطلب الأول : موقع رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية قبل الطائف ٤٨
الفرع الأول : وزير أول ٤٩
الفرع الثاني : عدم إمتلاك سلطة القرار ٥١
المطلب الثاني : موقع رئيس مجلس الوزراء في السلطة التنفيذية بعد الطائف ٥٣
الفرع الأول : سيد السلطة التنفيذية ٥٤
الفرع الثاني : الصلاحيات خلال فترة الشغور الرئاسي ٥٧

القسم الثاني : القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء ٦١
الفصل الأول : القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء ٦٢
قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠
المبحث الأول: الإعتراف بالوجود المادي لقرار مجلس الوزراء ٦٤
المطلب الأول : في النصوص ٦٥
المطلب الثاني : في التطبيق العملي ٦٧

المبحث الثاني : شروط نفاذ قرار مجلس الوزراء ٧١
المطلب الأول : موقف الإجتهاد من القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء ٧١
المطلب الثاني : المعايير المطبقة لنفاذ قرار مجلس الوزراء ٧٦
الفرع الأول : في الدستور ٧٦
الفرع الثاني : في المبادئ العامة ٨٠
الفرع الثالث : في القانون ٨١

الفصل الثاني : القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء
بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ٨٥
المبحث الأول : الجدلية القانونية حول نفاذ قرار مجلس الوزراء ٨٦
المطلب الأول : موقف الحكومة ٨٨
المطلب الثاني : موقف البرلمان ٩١
المطلب الثالث : موقف الفقه ٩٣
الفرع الأول : آراء فقهية ٩٣
الفرع الثاني : تحليل مواقف ٩٥
الفقرة الأولى : قرارات مجلس الوزراء غير نافذة ٩٨
الفقرة الثانية : قرارات مجلس الوزراء نافذة ٩٩
المطلب الرابع : موقف الإجتهاد ١٠١
الفرع الأول : قبل عام ١٩٩٨ ١٠١
الفرع الثاني : بعد عام ١٩٩٨ ١٠١

المبحث الثاني : القرارات غير القابلة للطعن أمام مجلس شورى الدولة ١٠٣
المطلب الأول : القرارات التي تحتاج إلى مرسوم ١٠٣
المطلب الثاني : الأعمال الحكومية ١٠٩
الفرع الأول : تعريفها ١٠٩
الفرع الثاني : معايير التفرقة بين الإعمال الإدارية والأعمال الحكومية ١١١
الفقرة الأولى : المعيار العضوي ١١١
الفقرة الثانية : معيار الباعث السياسي ١١١
الفقرة الثالثة : المعيار الموضوعي ١١٣
الفقرة الرابعة : معيار القائمة القضائية ١١٤

الخاتمة	١١٨
لائحة المراجع	١٢٠