



الجامعة اللبنانية
كلية الحقوق والعلوم
السياسية والإدارية

الجامعة اللبنانية

كلية الحقوق والعلوم السياسية والإدارية
العمادة

صلاحيات الحكومة في ظلّ تصريف الاعمال

أعدت هذه الرسالة لنيل شهادة الماستر البحثي في الحقوق - اختصاص القانون العام

اعداد الطالب

سمير موسى ناصر

لجنة المناقشة

رئيساً

الأستاذ المشرف

الدكتور حسين عبيد

قارئ

أستاذ

الدكتور مروان قطب

عضواً

أستاذ

الدكتورة هالة ابو حمدان

2025

إنّ الجامعة اللبنانيّة غير مسؤولة عن الآراء الواردة في هذه الرّسالة وهي تعبّر عن رأي الطّالب

إهداء

أهدي هذا العمل إلى والديّ رحمهما الله

وإلى زوجتي التي وقفت بجاني

وإلى أولادي

وإلى استاذي المشرف الذي ساندني بشتى أنواع الدّعم والمساعدة

وكلّ من وقف وساندني طيلة فترة كتابة هذه الدّراسة

المقدمة

عرف لبنان أنظمة سياسية متنوعة على مرّ العصور والسنين، غير أن المرحلة الجوهريّة من تاريخه بدأت في ٣١ آب ١٩٢٠ حين تكوّنت دولة لبنان الكبير بموجب القرار ٣١٨ الصّادر عن المفوض السّامي الجنرال غورو وقد أعيد فيه لبنان إلى حدوده الطّبيعيّة . حكم لبنان حينها مندوب فرنسي عرف بالمفوض السّامي ممارساً الصّلاحيات بموجب صكّ الانتداب. لم يكن المفوض السّامي مسؤولاً أمام عصابة الأمم، بل أمام حكومته فقط. وقد اختير حينها المفوضان السّاميان من الجيش" باستثناء عضو مجلس الشيوخ هنري دو جو فنيل"^١ الذي أعلن وضع الدّستور موضع التّنفّذ بتاريخ ٢٣ ايار ١٩٢٦ بعد أن عمل على صياغته أعضاء من المجلس التّمثيلي اللّبناني وكان أبرزهم ميشال شيحا وبترو طراد وعمر الدّاعوق...

منذ نشأته عام ١٩٢٦ ولغاية اليوم طرأت على الدّستور اللّبناني تعديلات عديدة وصل عددها إلى إثني عشر تعديلاً، كما وأضيفت مقدّمة على الدّستور اللّبناني عقب التّعديل الدّستوري تاريخ ٢١ أيلول ١٩٩٠. كرّست هذه الأخيرة مبادئ أساسيّة عديدة منها الالتزام بمواثيق الأمم المتّحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى مبدأ لا شرعيّة لأيّ سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، والتّأكيد بصورة صريحة على نظام لبنان الجمهوري الديمقراطي البرلماني وبذلك تكريس لمبدأ فصل السّلطات وتعاونها وتوازنها فيما بينها.

جوهر النّظام البرلماني قائم أساساً على التّعاون بين السّلطة التّشريعيّة والسّلطة التّنفذيّة وعلى الرّقابة السياسيّة. بمعنى آخر تتعاون كلّ من السّلطة التّشريعيّة والسّلطة التّنفذيّة في اقتراح القوانين اللّازمة وإتمام الأعمال والمشاريع الضّروريّة للدولة. كما وتقوم السّلطة التّشريعيّة وفقاً لأحكام الدّستور بمراقبة عمل السّلطة التّنفذيّة بهدف محاسبتها وإقالتها إن دعت الحاجة كما ويجوز لهذه الأخيرة حلّ المجلس النّيابي أيضاً. ومن هذا المنطلق ارتقب الدّستور اللّبناني حالة استقالة الحكومة

١ - ز. شكر، النّظام السّياسي والدّستوري في لبنان، المؤسّسة الجامعيّة للدراسات والنّشر والتّوزيع، ١٩٩٤، ص ١٣٠.

او اعتبارها مستقلة وقبل نيلها الثقة او اعتبارها مستقلة وخاصة حالة تصريف الأعمال عندما ذكر هذا المفهوم للمرة الأولى بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في أحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ التي نصّت على ما يلي: "...لا تمارس الحكومة صلاحيّاتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلّا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

وقد أنط الدستور السّلطة الإِجرائيّة بمجلس الوزراء، وأعطاه أهمّ الصّلاحيّات، منها وضع السّياسة العامّة للدّولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التّظيمية واتّخاذ القرارات اللّازمة لتطبيقها والسّهر على تنفيذ القوانين والأنظمة والإشراف على أعمال كلّ أجهزة الدّولة من إدارات ومؤسّسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء. وكما هو معمول به في كافّة الأنظمة البرلمانية، حمل الدستور اللّبناني مجلس الوزراء المسؤوليّة السّياسية عن كلّ القرارات التي يتخذها أمام المجلس النّيابي واضعاً إيّاه تحت رقابته المطلقة.

وقد هدف الدستور من خلال إيلائه مجلس الوزراء كلّ هذه الصّلاحيّات إلى ضمان الطّريقة الأفضل لتحديد السّياسات العامّة للدّولة بشكل جماعي، أي بعد إجراء نقاش فعلي وشفاف في مجلس الوزراء بغية معالجة كلّ النّواحي القانونيّة، الاجتماعيّة، السّياسيّة، الاقتصاديّة، والماليّة لتلك القرارات قبل اتّخاذها، وذلك في حضور ومشاركة كلّ القوى السّياسيّة الممثّلة فيه وكلّ الوزراء المولجين إدارة مصالح الدّولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كلّ بما يختصّ. أمّا المشروعيّة الديمقراطيّة لتلك القرارات فيؤمّنّها الدستور عبر مبدأ المسؤوليّة السّياسيّة للحكومة إذ يتحمّل الوزراء جميعاً تبعات سياسات الحكومة العامّة، وكلّ لوحده تبعات أفعالهم الشّخصيّة، وذلك أمام مجلس النّواب المنتخب مباشرة من الشّعب.

ويمكّن مبدأ المسؤوليّة السّياسيّة هذا كلّ نائب منتخب وبغضّ النّظر عن انتمائته للموالاة أو المعارضة من مراقبة أعمال مجلس الوزراء والوزراء ومحاسبتهم عبر الآليات المحدّدة دستورياً وفي النّظام الدّاخلي لمجلس النّواب، ومنها الأسئلة الشّفهيّة والخطيّة والاستجوابات الموجهة إلى أحد الوزراء أو إلى الحكومة التي لها أن تجيب، أو المطالبة بتشكيل لجان تحقيق برلمانية في موضوع معيّن، وصولاً إلى مناقشة سياسات الحكومة وطرح الثّقة بها أو بالوزير وإمكانية سحب هذه الثّقة من كليهما واستبدال الحكومة بأخرى جديدة، تحظى بثقة ممثلي الشّعب.

وتتخطى أهمية المسؤولية السياسية هذه، مسألة ضمان الرقابة البرلمانية للحكومة، لتضمن ما هو أهم، انتقال هذا النقاش الحكومي والمقررات الناتجة عنه إلى الحيز العام بمعناه الأوسع. إذ إن العلانية والشفافية المفترضة لأعمال مجلس النواب الرقابية، من أسئلة واستجابات وردود حكومية عليها، ومن تقارير اللجان الرقابية ومناقشات السياسات الحكومية تحت قبة مجلس النواب، تتيح الإضاءة بشكل واسع على إشكاليات وتحديات ومحاذير وثرغرات ومفاعيل السياسات الحكومية أمام الرأي العام.

ويشكل استخدام الطبقة السياسية "حكومات تصريف الأعمال" لممارسة السلطة إحدى أبرز وأخطر الوسائل التي سمحت لهذه الطبقة السياسية بسحب القرار من المؤسسات الدستورية الشرعية لصالح بعض المرجعيات والزعامات، وبتعطيل معظم آليات الرقابة والمساءلة التي تضمن مشاركة المجتمع وهيئاته وممثليه في صنع القرار أو بالحد الأدنى بالتأثير فيه، وبمراقبة ومحاسبة المسؤولين عنه.

وحكومات تصريف الأعمال هي حكومات مستقلة أو حكومات جديدة لم تنل بعد ثقة المجلس النيابي وهي إذًا، في كلتا الحالتين حكومات متحررة من مبدأ المسؤولية السياسية تجاه المجلس النيابي، ومن خلاله تجاه الشعب. في مقابل هذا التحرر المؤقت من هذه المسؤولية وكل ما يتفرع عنها من ضمانات، حصر الاجتهاد الإداري اللبناني صلاحيات هذه الحكومات بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وقد كرس الدستور بمناسبة التعديلات التي طرأت عليه سنة 1990 الحدود الضيقة لصلاحيات الحكومات غير المسؤولة هذه، حرصاً منه على حماية الأسس الديمقراطية للنظام البرلماني اللبناني.

يشهد لبنان منذ 2005 أزمات سياسية متواصلة سببها المباشر هيمنة نظام الزعماء على مختلف مرافق الدولة، وغياب المنطق المؤسسي لحل هذه النزاعات بشكل يحافظ على العمل السليم للإدارات العامة. فمع نهاية الوصاية السورية، فقد النظام السياسي اللبناني الجهة التي كانت تتولى تأمين المصالح السلطوية لأركانها عبر ضمان التوازن بين الزعماء وديمومة شبكة علاقاتهم الزبائنية القائمة على تحاوص المال العام وتقاسم مقررات الدولة.

وقد انعكس هذا الأمر على فقدان النظام السياسي استقراره الشكلي، ما أدى إلى تعطيل المؤسسات الدستورية التي باتت تشهد فترات طويلة من الشلل بانتظار التوافقات السياسية الطرفية بين أطراف السلطة الحاكمة. وتجلّى هذا الواقع تحديداً في عدم قدرة مجلس النواب على انتخاب رئيس

للجمهورية ضمن المهل الدستورية بسبب تعطيل النّصاب ما أدّى إلى حصول فراغ رئاسي أولّ امتدّ من 24 تشرين الثاني 2007 إلى 25 أيار 2008، وفراغ رئاسي ثانٍ استمرّ من 25 أيار 2014 إلى 31 تشرين الأول 2016، إضافة للفراغ الذي حصل بعد انتهاء ولاية الرئيس ميشال عون الى بداية العام 2025.

لكن خلو رئاسة الجمهورية رغم التّعطيل الذي ينشأ أحياناً بسبب المناكفات بين أطراف السّطة لا يؤدّي من النّاحية الدّستورية إلى الحدّ من صلاحيّات السّطة التّفيذية المتجسّدة في مجلس الوزراء الذي يبقى متمتّعاً بكامل سلطته من أجل اتّخاذ القرارات اللّازمة في مختلف المجالات التي تخصّ حياة الدّولة. فعدم وجود رئيس للجمهورية ينقل عملاً بأحكام المادّة 62 من الدّستور صلاحيات هذا الأخير وكالة إلى مجلس الوزراء ما يعني أن اختصاصات مجلس الوزراء تظلّ مكتملة لا بل هي تعزّز كونها باتت تشمل أيضاً تلك التي تعود في المبدأ إلى رئيس الجمهورية.

لكن عدم استقرار النّظام السّياسي بعد 2005، لم يقتصر فقط على الفراغ المتكرّر الذي أصاب رئاسة الجمهورية بل اتّخذ شكلاً أكثر خطورة كونه أصاب السّطة التّفيذية في صميمها مع بروز ظاهرة قيام الحكومات المستقبلية بتصريف الأعمال لفترات طويلة جداً من الزمن. فتصريف الأعمال يؤدّي قانوناً وواقعاً إلى تقليص صلاحيات الحكومة التي تفقد قدرتها على رسم سياسة الدّولة في جميع المجالات. فهذا التّقييد يجد سنده في النّص الدّستوري نفسه ما يعني أنه خلافاً للفراغ الرئاسي، الذي يعزّز مؤقتاً صلاحيات مجلس الوزراء، يؤدّي تصريف الأعمال إلى نتيجة عكسية قوامها الحدّ من نطاق تدخّل السّطة التّفيذية، ما ينعكس حكماً على عمل جميع إدارات الدّولة وأجهزتها بوصفها تخضع لمجلس الوزراء.

أهميّة الموضوع وأسباب اختياره

أمّا عن أهميّة هذا الموضوع، فلأنّ الحكومة اللّبنانية هي من يناط بها تسيير أمور الدّولة بكلّ مفاصلها، وطالما أن مرحلة تصريف الاعمال للحكومة أصبحت تنال حيّزاً هاماً وجزءاً من المسار السّياسي، بحيث أن فترتها أصبحت تطول وتصدر خلالها قرارات كثيرة ويثار حولها جدل كبير ممّا يحمل في طياته أهميّة كبيرة وجدلية في دراسة هذه الفترة، لذلك فإن جدوى الدّراسة تنبع من قيمة الموضوع نفسه لما يترتّب عليه من مفاعيل قانونية ودستورية واستحقاقات لا تخلو من جدل.

أهداف الدراسة

لهذه الدراسة أهداف كثيرة، وأهمّها:

- الاضاءة على إيجابيات فترة تصريف الاعمال.
- دراسة الوضعية القانونية للحكومة في ظل تصريف الاعمال
- الرقابة على دستورية عمل الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال
- دراسة وتحديد العلاقة بين السلطات خلال فترة تصريف الاعمال

اشكالية الدراسة

في هذا الإطار الذي رسمه الدستور اللبناني والنظام البرلماني، تطرح اشكالية مهمة كيف يستمرّ العمل السياسي القائم على الرقابة وعلى التعاون المتبادل بين السلطات السياسية في حالة استقالة الحكومة؟ للإجابة على هذا السؤال، من المفيد التطرّق أولاً لمفهوم "تصريف الأعمال" وفقاً لأحكام الدستور، ومن ثم معالجة النطاق العملي "لتصريف الأعمال" وفقاً للاجتهاد اللبناني، وسوف نعالج هذه الإشكالية وفق المخطط:

المنهجية المتبعة في الدراسة

ومن أجل حلّ إشكالية الدراسة والخروج بنتائج موضوعية ومقاربة واضحة فقد ارتأينا أن نتبع المنهج التحليلي، وذلك من خلال دراسة النصوص القانونية التي تعنى بالموضوع وتحليلها وتفصيلها ومقارنتها، ومن خلال تحليل الاجتهادات القضائية - وإن قلّت - إضافة إلى الدراسات الفقهية حول الموضوع، من أجل الخروج بحلول موضوعية وثابتة وحل لإشكالية الدراسة.

ومن أجل ذلك تمّ تقسيم هذه الدراسة وفق التوزيع التالي:

الفصل الأول: النظام القانوني لتصريف الأعمال عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة

المبحث الأول : ماهية تصريف الأعمال

المبحث الثاني: صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

الفصل الثاني: حكومة تصريف الأعمال بين التداعيات والرقابة

المبحث الأول: تداعيات حكومة تصريف الأعمال

المبحث الثانى : الرقابة على صلاحيات حكومة تصريف الأعمال

الفصل الأول: النظام القانوني لتصريف الأعمال عند استقالة الحكومة أو اعتبارها

مستقبلية

يعدّ مبدأ تصريف الأعمال من المبادئ الدستورية والادارية التي تضمن استمرارية العمل الحكومي وعدم تعطيل المرافق العامة، لا سيّما في الفترات الانتقالية التي تعقب استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة. ويكتسب هذا الموضوع أهمية بالغة في الأنظمة البرلمانية، ومنها النظام اللبناني، إذ غالباً ما تشهد الحياة السياسية حالات فراغ لبناني طويل، ممّا يفرض على حكومة تصريف الأعمال مواصلة مهامها في حدود معينة.

لكنّ تحديد نطاق هذه الصّلاحيات لطالما كان موضوع جدل بين من يرى أنّها تنحصر في الأمور الإدارية والملحة، وبين من يذهب الى امكانية ممارستها لصلاحيات اوسع عند الضرورة حسب ما سيتبين لنا خلال البحث.

لذا، فإن دراسة النظام لتصريف الأعمال عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة تكتسب مبدأ استمرارية الدولة ومبدأ المسؤولية السياسية للحكومة.

وعليه، سندرس ماهية تصريف الأعمال (مبحث أول)، وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال (مبحث ثاني)

المبحث الأول : ماهية تصريف الأعمال

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

وفيما يتعلّق بالضوابط، نجد أنّها تعتبر أنّ تصريف الأعمال ينشأ نتيجة حالة فراغ دستوري بسبب فقدان الحكومة للصفة الدستورية، حيث تستقيل الحكومة أو تعتبر كذلك، وهي مرحلة ضرورية لأنّ الحكومة المستقيلة إذا توقفت عن مزاولة أنشطتها فسوف تتعرّض مصالح البلاد لأخطار كبيرة، ومن ثمّ تشير الدساتير في الأنظمة البرلمانية إلى استمرار الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك في مزاولة الحد الأدنى من الصّلاحيات للحفاظ على المصلحة العامة للبلاد، وفي نفس الوقت يسعى القضاء ولاسيّما الإداري لتوضيح الأمور الملتبسة، أو التي لم تشر إليها النصوص الدستورية.

وتتأثر الفترة الزمنية في هذه المرحلة بعدة عوامل، أبرزها الاستقرار الاجتماعي والسياسي والظروف التي تحيط بهذا البلد أو ذلك، فعلى سبيل المثال: لا يوجد نص في لبنان يحدد فترة تصريف الأعمال، أو الطرق التي تقلل مدته على الرغم من الحاجة الضرورية للقيام بذلك. وتقتصر صلاحيات هذه الحكومة على تصريف الأعمال العاجلة والعادية من حيث مزاولة الاختصاصات الأساسية لكي تستمر المرافق العامة في أداء عملها بشكل منتظم، ولا تشمل أي خيار سياسي لكي لا تخرج عن الإطار المحدد لها وذلك للمحافظة على سيادة مبدأ المشروعية، ومع ذلك يمكن توسيع هذه الصلاحيات المحدودة في الظروف الاستثنائية التي تقتضي تأمين مصالح الدولة والتزاماتها الدولية وحماية أمنها الداخلي والخارجي، وفي الواقع يعتبر مصطلح حكومة تصريف الأعمال من المصطلحات الدستورية ذات الطبيعة السياسية لأن الدساتير لم تحدد بدقة مفهوم وصلاحيات حكومة تصريف الأعمال ولكن توجد جملة من الآراء القانونية والفقهية والأحكام القضائية التي تستند إلى الوقائع السياسية والتي تتأثر بدرجة كبيرة بالانتماء أو اتباع اتجاهات سياسية معينة، وسبب وجود هذه الحكومة هو المحافظة على استمرارية سير المرافق العامة الأمر الذي يعد أساسياً لاستمرارية الدولة ومن ثم بقاء الحكومة.

الفقرة الأولى: مفهوم تصريف الأعمال

يعدّ مفهوم حكومة تصريف الأعمال من المفاهيم التي لم يتطرق إليها أو يعالجها سوى القليل من الاجتهادات السياسية والقانونية والآراء الفقهية، وتعدّ حكومة تصريف الأعمال من الحالات التي تتكرر دائماً في نظامنا السياسي كتعاقب الفصول، وهي تمثل الحالة التي تتوسط مرحلتين اثنتين، الأولى: تكون فيها الحكومة مستقلة أو بحكم المستقلة، والثانية: هي مرحلة تشكيل الحكومة الجديدة، وبالتأكيد يستند هذا الواقع إلى قاعدة دستورية تستلزم استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة، وهذه القاعدة ضرورية لنظرية تصريف الأعمال، وتمثل هذه القاعدة تجسيداً فعلياً وتعبيراً عملياً لمبدأ "أن لا فراغ في السلطة".

وذكر المفكر القانوني إدمون رباط: "أنه من الضرورات المستحكمة في حياة الدولة وتطبيقاً لمبدأ استمرار الإدارة أن تبقى الحكومة المستقلة مولجة، وذلك بتكليف من رئيس الجمهورية، وبموجب كتاب يوجهه إليها إثر قبوله استقالته بتصريف الأعمال العادية"¹. وبذلك يتضح أن تصريف الأعمال هي المدة التي اصطلح عليها ما بين استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة وتأليف حكومة جديدة وقبل حصولها على الثقة، وفي بعض الأحيان تعدّ هذه المرحلة واحدة من أصعب المراحل التي

¹ - إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص798.

تواجهها بعض الدول، نظراً لعدم قدرتها على تأليف حكومة جديدة في فترة قصيرة مما يعرض مصالحها للخطر، وتختلف هذه المرحلة من دولة لأخرى وفقاً للعوامل والظروف المؤثرة في تكوين النظام القائم فيها.

إن نظرية اختصاصات حكومة تصريف الأعمال تهدف إلى بيان نطاق الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة التي تضع بإرادتها نهاية لتقلد الحكم، أو أنها لم تعد تتمتع بثقة البرلمان، الأمر الذي يضطرها إلى الرحيل حسب قواعد وأحكام النظام البرلماني.

وقد اختلف الفقهاء¹ حول وجود هذه النظرية أصلاً، إذ وجد من اتجه إلى أن حكومة تصريف الأعمال، شأنها شأن الحكومة العادية التي لا تزال في السلطة، ومتقلدة لسلطانها من الناحية الشرعية، تملك اختصاصات كاملة، إذ لا يمكن تقييدها في ميدان تصريف العاجل من الأمور. إن هذا الاصطلاح استخدم كوسيلة من قبل بعض الحكومات المستقلة للتهرب من اتخاذ بعض القرارات ذات الطبيعة المخرجة سواء من النواحي السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية.

البند الأول: تصريف الأعمال في النظام اللبناني

لحظ الدستور اللبناني حالة استقالة الحكومة لاسيما حالة تصريف الأعمال لأول مرة عقب التعديل الدستوري لسنة 1990م في أحكام الفقرة الثانية من المادة رقم 64 التي ورد فيها: "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

وفي حالة استقالة الحكومة يدور النقاش في كل مرة حول مساحة ومدى صلاحياتها لجهة تصريف الأعمال بالمعنى الضيق للكلمة فيما يتعلق بمفهوم تصريف الأعمال²، ولم يشر الدستور اللبناني بصورة صريحة إلى أطر وحدود صلاحيات الحكومة المستقلة، وكذلك لم ينطو على تفسير لعبارة تصريف الأعمال باستثناء ورود عبارة "بالمعنى الضيق" مما جعل القضاء الإداري يسعى لسدّ هذا النقص ويحدّد معنى ومفهوم تصريف الأعمال بمعناه الضيق.

وقد حرصت كافة الدول على أن تظلّ للحكومة المستقلة بعض الصلاحيات حتى يتمّ تشكيل حكومة جديدة وتسليمها مهام السلطة التنفيذية.

وقد أشارت الفقرة الثالثة من المادة التاسعة والستين من الدستور اللبناني الذي صدر سنة 1926م على أنه: "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد

¹ ادمون رباط، مرجع سابق، ص 798 وما بعدها.

² - جوزيف الخوري، من قيادة الجيش إلى رئاسة الجمهورية، دار الجيل للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1999، ص 297

استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة¹، ويتّضح من أحكام المادة السابقة أنّ تشكيل حكومة جديدة وحصولها على الثقة من المجلس النيابي يقتضي مدّة زمنية معيّنة، تقوم خلالها الحكومة المستقيلة بأداء بعض المهام المنوطة بالسلطة التنفيذية، وكذلك فإنّ الحكومة المشكلة لا تباشر العمل فوراً، حيث لا تستطيع مباشرة عملها التنفيذي إلّا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال أو بعد الحصول على الثقة من المجلس النيابي هذا الأمر لم يتم احترامه في 27 كانون الثاني 2020 عندما دعت الحكومة المؤلّفة حديثاً، بتاريخ 21 كانون الثاني 2020، برئاسة حسن دياب إلى تبني مضمون موازنة 2020 المعدّة والمرسلة من الحكومة السابقة برئاسة سعد الدين الحريري وذلك قبل نيلها الثقة من المجلس النيابي، علماً أنّ اشكالية كبيرة تطرح موضوع التسريع في ظلّ حكومة مستقيلة. وبتاريخ 11 شباط 2020 نالت الحكومة المذكورة برئاسة حسن دياب الثقة من المجلس النيابي وذلك بغالبية 63 صوتاً مقابل 20 صوتاً حجّبا الثقة عنها، كما وامتنع نائب واحد عن التصويت². ولم يحدّد الدستور اللبناني بشكل صريح مدّة الفترة الزمنية اللازمة لتشكيل الحكومة وإعطاء الثقة، بيد أن العرف الدستوري قد استقر على اعتبارها "مهلة معقولة" تماشياً مع الاجتهاد الفرنسي الذي ذكر في أحكامه عبارة "Un délai raisonnable"³.

ويحظى موضوع تصرف الأعمال بأهميّة بالغة في لبنان، نظراً لأنّ تأليف الحكومات أصبح يستغرق وقتاً طويلاً، حيث يصل في معظم الأحيان إلى عدّة شهور تقارب سنة ميلادية كاملة. ومن الضروريّ عدم توقّف الأعمال في الإدارة العامّة خلال المدّة الزمنية المستغرقة لتشكيل حكومة، وفقاً لمبدأ لا فراغ على الإطلاق في السلطة!

وقد نشأ مفهوم عدم إحداث الفراغ في السلطة من قاعدة أساسية ذات أهميّة بالغة في القانون العام⁴ وهي ضرورة استمرارية المرافق العامّة، وقد استند الاجتهاد الدستوري الفرنسي إليها أيضاً ومنحها

¹ - هناء صوفي عبد الحي ، النظام السياسي والدستوري في لبنان ، الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع ، القاهرة ، 1994 ، ص369.

² - ماريالقاموع ، "حكومة تصرف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الاجتهاد" ، بحث منشور ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الروح القدس ، لبنان ، بدون تاريخ ، ص9.

³ - Deguerge Maryse, Les dysfonctionnements du service public de la justice, Revue française d'administration publique, Vol.125, No.1, 2008, P:156.

⁴ - CE, 13 juin 1980, Mme Bonjean, Recueil Lebon 1980, P:274. "Que devant cette violation du principe fondamental de la continuité du service public, le recteur de l'académie de Grenoble...fait connaître à tous les membres du personnel enseignant qu'ils étaient tenus de remplir intégralement leurs obligations de service...".

For more see: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007665270/>

منزلة الدستور¹، وطبقاً للقاعدة المشار إليها يستلزم قيام المرافق العامة بتأمين الحاجات والمطالب العامة واستمرارها في العمل دون أي انقطاع أو توقّف، وتكمن أهمية هذه القاعدة في إجازتها مواصلة العمل في المرفق العام لمدة معينة على الرغم من وجوب توقّفه من الناحية القانونية، وبعبارة أخرى إذا كانت هناك هيئة معينة على رأس إدارة مرفق معين وتشرف على حسن سير العمل فيه وانتظامه فإنّه لا يوجد ما يمنع مواصلة هذه الهيئة لعملها على الرغم من انقضاء ولايتها، حتى يتم تعيين هيئة أخرى لتحل مكانها في إدارة المرفق العام بناءً على قاعدة الاستمرارية².

وقد وردت عبارة تصريح الأعمال لأول مرة في الدستور الفرنسي في أحكام الفقرة الأولى من المادة الثانية والخمسين³ من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لسنة 1946م، وبعد ذلك أقرّ مجلس شورى الدولة الفرنسي⁴ القاعدة التي تؤكد ضرورة استمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة، حتّى لا تحدث استقالة الحكومة شللاً تاماً في مؤسسات الدولة وفي الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية الأساسية للوطن، وبناء على ذلك يلزم تأمين استمرارية العمل الحكومي على الأقل في حده الإداري الأدنى، وذلك لتجنّب حدوث فراغ شامل في المؤسسات والمرافق العامة.

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

وقد أيدّ مجلس شورى الدولة الفرنسي هذا الأمر حين نصّ في القرار السالف ذكره على ما يلي:
"Considérant qu'en raison de son objet même, et à défaut d'urgence, cet acte réglementaire ... ne peut être regardé comme une affaire courante si extensive que puisse être cette notion dans l'intérêt de la continuité nécessaire des services publics⁵"

¹ - اكرور ميريام ، مكانة المرفق العام في القانون الاداري الفرنسي ، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن ، المجلد 6 ، العدد 1 ، 2020 ، ص97.

² - سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ج1، 2002، ص254

³ - Art. 52 al. 1: "En cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes".

⁴ - CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, GAJA, 13° éd., n° 73, P:64.

⁵ - <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637321>

واستناداً إلى مجلس شوري الدولة الفرنسي قام مجلس شوري الدولة اللبناني بتبني الرأي نفسه¹ سنة 1969م بعد قيام رئيس مجلس الوزراء رشيد كرامي بتقديم استقالته، عندما تقدم السيد فؤاد اسكندر راشد الذي كان يشغل منصب رئيس الديوان في المديرية العامة لوزارة البرق والبريد والهاتف في ذلك الوقت، بطعن أمام مجلس شوري الدولة ضد قرار نقله إلى بيروت، على اعتبار أن قرار نقله قد صدر عن وزير غير مختص لأنه ينتمي إلى حكومة مستقيلة، وقد اعتبر الاجتهاد المشار إليه أن تنفيذ ممارسات إقالة أو استقالة الحكومة بمعناه الشامل سوف يؤدي بالتأكيد إلى حدوث فراغ في الحكم خلال المدة التي تسبق تأليف الحكومة الجديدة مع ما يستتبع ذلك من وقف وتعطيل لمصالح الدولة، كما نص القرار في مضمونه على تخصيص قاعدة "تصرف الأعمال العادية" كقاعدة أصيلة من قواعد القانون العام وواجبة التطبيق في كل مرة تفقد فيها الوزارة كيانها الحكومي المشروع تفادياً للمحاذير والأخطار العديدة التي تنجم عن الفراغ في الحكم وتجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالتها، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى بتصرف الأعمال العادية. وقد أصبح هذا العرف مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع".

وهكذا يتضح أن مفهوم استمرارية الإدارة العامة هو المبرر الرئيس لمفهوم تصرف الأعمال، ومع ذلك يظل السؤال مطروحاً حول كيفية مواصلة الرقابة السياسية على الأعمال التي تقوم بها حكومة تصرف الأعمال. وقد أتى قرار مجلس شوري الدولة راشد الدولة رقم 614 تاريخ 1969/12/17 كأول قرار قضائي يكرس مفهوم "تصرف الأعمال شارحاً معناه بشكل واضح وذلك على ضوء الاجتهاد الفرنسي السابق له. وقد استقرّ مجلس شوري الدولة في لبنان على هذا الاتجاه في عدد من القرارات².

البند الثاني: نطاق تصرف الأعمال في القانون اللبناني

لم يشر الدستور اللبناني إلى عبارة تصرف الأعمال قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠م، ولكن بعد هذا التعديل نجد أن الفقرة الثانية من المادة (64) قد ذكرت أن الحكومة المستقيلة تمارس اختصاصاتها بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، بيد أنها لم تحدد المعيار الذي يجب اتباعه لتعريف

¹ - مجلس شوري الدولة، قرار رقم 614 ، تاريخ 1969/12/17 ، راشد/ الدولة.

² - سيفان باكراد ميسروب، "حكومة تصرف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها"، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد 19، العدد 66، 2019 ، ص 132.

تصريف الأعمال وما يشمل نطاقه، مما يحتم على القضاء الإداري ضرورة استنباط المعنى الحقيقي الضيق لتصريف الأعمال عن طريق الاجتهادات المتعددة.

وبالرجوع إلى قرار مجلس شورى الدولة الذي صدر سنة ١٩٦٩م، فإنه يتجلى بوضوح أن مفهوم تصريف الأعمال يمثل حاجة أساسية في البلاد لتجنب حدوث فراغ في الإدارة، إذ لا يجب أن يتسبب إنقاص صلاحيات الحكومة المستقلة في الإغلاق التام للمرافق العامة، بيد أن إنقاص هذه الصلاحيات قد قيد بالمعنى الضيق للكلمة، مما اضطر الاجتهاد إلى تحقيق التوازن الملائم ما بين استمرارية العمل الإداري وعدم تخطي الحد الأدنى للمزاولة الفعلية للأعمال العادية، ويتضح ذلك في الاجتهاد المشار إليه والذي ذكر بالتحديد ما يلي:

"وحيث أن زوال مسؤولية الحكومة هو الذي يحدد نطاق الأعمال العادية التي يوكل إلى الوزارة المستقلة تصريفها، إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية، مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها".

وكذلك أشار إلى أن الاجتهاد اللبناني قد تأثر باجتهاد فرنسي¹ سابق له جاء بنفس الاتجاه، وأوضح أهمية الالتزام بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال على اعتبار أنها ليست سوى أعمال يومية روتينية لا أكثر بغرض ضمان تلبية احتياجات الدولة الأساسية²، وبذلك فرق بين الأعمال الهامة الرئيسة المعدلة وفقاً لأحكام قانونية والأعمال الجارية بطبيعتها والأعمال الهامة التي تؤدي أثناء الظروف الطارئة³.

1. CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, GAJA, 13e éd., n°73, p. 464. –CE, 22 avril 1966, Fédération nationale des syndicats de police, Actualité Juridique 1966, P:355. –démisionnaire (bien que la dissolution de l'Assemblée ait été prononcée le jour même)

ماريا القاموح ، "حكومة تصريف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الاجتهاد"، بحث منشور، مجلة كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الروح القدس ، لبنان ، بدون تاريخ. ص18.

² -<https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637321>

³ -CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, GAJA, 13e éd., n° 73, p. 464. "Le commissaire du gouvernement distinguait trois catégories d'affaires: –Les affaires courantes par nature, c'est-à-dire la masse de décisions quotidiennes que les bureaux préparent et que le ministre se borne à signer après un contrôle sommaire; –Les affaires importantes qui ne peuvent être réglées par un gouvernement démisionnaire qu'en cas d'urgence, le juge administratif ayant le contrôle de l'existence et du caractère de l'urgence; –Les grands règlements statutaires et les règlements modifiant les dispositions légales ou les droits reconnus par la loi qui ne rentrent

وقد أقرّ مجلس شورى الدولة في لبنان هذا الاتجاه في مجموعة من القرارات التالية، واعتبر أن المبرر الرئيس في تقليص اختصاصات الحكومة وحصرها في إطار محدّد هو عدم إتاحة فرصة للحكومة المستقلة لاتخاذ إجراءات وقرارات تُخضع الحكومة الجديدة لالتزامات تقيّد أو تعيق ممارستها لعملها الدستوري. مجلس شورى الدولة، قرار رقم 700، تاريخ 1995/5/15، منصور حنا هنود/ الدولة: "بما أن مفهوم تصريف الأعمال يعني أنّه يمكن للحكومة المستقلة القيام بكل الأعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعنى أنّه يمكنها البت بكافة المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية المصيرية الحساسة كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الانمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال. وبما أن ما تضمنه المرسوم محلّ الطعن الحالي من سحب الاجازة الثانوية المستدعي لا يعدّ في ضوء العرف الدستوري السائد بتاريخ اتّخاذه شأنًا من الشؤون التي يمتنع على حكومة مستقلة تقرير ما تراه مناسباً..."¹.

وهكذا لا يقع ضمن النطاق الضيق لتصريف الأعمال، تلك الأعمال التي تهدف إلى التصرف باعتمادات هامة أو إضافة أعباء جديدة أو إحداث تعديلات جوهرية على مجرى المصالح العامة أو إجراء تغييرات أساسية في المواقف السياسية للدولة وفي أحوال وأوضاع البلاد الاجتماعية والاقتصادية.

مجلس شورى الدولة، قرار رقم 575، تاريخ 2007/5/31، بلدية اده/ الدولة: "وبما أنّه يستفاد، على ضوء التعديل الدستوري المذكور، أنّ الدستور حصر مفهوم تصريف الأعمال بالأعمال الجارية بطبيعتها... أي تلك المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز أو تلك التي تتعلّق بتسيير الأمور العادية والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشلّ المرافق العامة..."²....

ومن جهة أخرى اعتبر المجلس الدستوري اللبناني أن مفهوم تصريف الأعمال يعدّ أمراً ضرورياً لضمان استمرارية السلطات الدستورية لتفادي وقوع أي فراغ مع عدم القيام بإجراءات إنشائية جديدة وذلك في القرار رقم واحد لسنة 2005م الصّادر بعد تشكيل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي في أيار سنة 2005م أثناء فترة تصريفها للأعمال في إحدى جلسات المجلس النيابي الذي اعتمد خلالها ثلاثة

للمزيد ينظر: ماريّا القاموع، المصدر السابق، "jamais dans la compétence du gouvernement démissionnaire".

¹ وسام اللحام، "حكومة تصريف الأعمال: ماذا يعني ذلك؟"، مجلة المفكرة القانونية، لبنان، العدد 46، 2016، ص11.

² - ماريّا القاموع، المصدر السابق، ص19.

قوانين منحت العفو العام والعفو عن أحداث الضنية ومجلد عنجر وقضت بتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري الذي أشار في القرار السابق إلى:

"... إن حقّ رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنّه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أنّ من شأنه أن يؤديّ إلى إبطال هذا النصّ التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال... وفي قرار المجلس الدستوري اللبناني ، قرار رقم 2005/1 ، تاريخ 2005/8/6: "وبما أنّ المجلس، وبمعزل عن موقفه من إشكالية قيام السلطة المشرّعة بالعمل التشريعي في ظل حكومة مستقيلة في الدورة الاستثنائية الحكيمة المنصوص عنها في البند (3) من المادة 69 من الدستور، أو في دورة استثنائية جرى افتتاحها وفقاً للمادة 33 من الدستور، وفي حال اعتباره جديلاً أن المعنى الضيق لتصريف الأعمال الذي تقوم به الحكومة قبل نيلها الثقة أو الحكومة المستقيلة أو الحكومة المعتبرة مستقيلة وفقاً للبند (2) من المادة 64 من الدستور، يجيز لرئيس مجلس الوزراء المستقيل توقيع مثل هذا القانون تأميناً لسير العمل الاشتراعي وعدم تعطيله، وهذا ما يردنا ايضاً وايضاً الى مبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستورية مستقلة والى مستلزمات هذا المبدأ، يرى أنّ حقّ رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنّه عمل انشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أنّ من شأنه أن يؤديّ إلى إبطال هذا النصّ التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال...". ومن الضروري التحذير من أنّه إذا طالت مدّة تأليف الحكومة الجديدة فإنّه سوف تزداد احتمالات تعرض الدولة لأحداث اجتماعية واقتصادية وأمنية خطيرة وسوف تواجه أوضاعاً أخرى تستوجب سرعة المعالجة للظروف الاستثنائية الملحة والطارئة.

وبناء على ما سبق، يتّضح أن مبدأ تصريف الأعمال يعدّ من المبادئ الدستورية، ويعزى الأصل في ذلك لسببين أساسيين:

الأول: دستوري، ذو طبيعة سياسية ويرتبط بانتهاء المسؤولية السياسية للحكومة في حالة انتقالها إلى تصريف الأعمال، ويكون ذلك في حالتين:

¹ - مجموعة قرارات المجلس الدستوري ، 1994-2014 - القرارات في دستورية القوانين ، المجلس الدستوري ، بيروت ، ج 1 ، ص 276.

أن تفقد الحكومة ثقة البرلمان التي حصلت عليها عندما قدمت برنامجها لإدارة البلاد عن طريقه، لأنه من المتعارف عليه أن الحكومة في النظام البرلماني لا تباشر صلاحياتها الدستورية وعملها إلا إذا منحها البرلمان ثقته، وبالتالي تخضع لرقابته وتصبح مسؤولة سياسياً أمامه. أن تستقيل الحكومة، أو اعتبارها مستقيلة، ويختلف هذا الأمر عن سحب الثقة، حيث يتكرر حدوثه، ولكنه يخضع لمجموعة من الاستحقاقات الدستورية والتي وردت في المادة (69) من الدستور اللبناني.

الثاني: ذو طبيعة إدارية، ويتعلق بأهمية استمرار الحكومة في إدارة الشؤون العامة حتى يتم إصدار مرسوم تأليف الحكومة الجديدة، ويعرف هذا المبدأ بمبدأ استمرار عمل المرافق العامة، ولا يتوقف على هذا المبدأ استمرار الدولة فقط ولكن وجودها أيضاً.

ومن المعروف أن مرحلة تصريف الأعمال قد تستمر لشهور بل وأكثر من ذلك ، حيث لا يوجد اجتهاد أو نص تشريعي (عدا نيل الحكومة الثقة) يعين الفترة الزمنية التي يمكنها إنهاء هذه المرحلة. وقد جرت في لبنان الكثير من الممارسات لفكرة تصريف الأعمال، وهي تعدّ واحدة من أكثر الدول العربية التي طبقت ذلك، وربما يعود سبب ذلك إلى تبني الدستور اللبناني لفكرة تصريف الأعمال على اعتبار أنها إحدى ضرورات النظام البرلماني القائم فيه. وقد وردت هذه الفكرة في إطار نطاق السلطة التنفيذية، كما ذكرها الدستور اللبناني في حالة حلّ البرلمان حسب المادة (55) المتعلقة باستمرار مكتب مجلس النواب في تصريف أعماله حتى ينتخب المجلس الجديد¹، حيث تنصّ المادة (55) من دستور لبنان الصادر عام 1926 على أنه "يعود لرئيس الجمهورية في الحالات المنصوص عليها في المادتين (65) و (77) من هذا الدستور، الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة، فإذا قرّر مجلس الوزراء بناء على ذلك حلّ المجلس، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم الحلّ، وفي هذه الحالة، تجتمع الهيئات الانتخابية، وفقاً لأحكام المادة الخامسة والعشرين من الدستور ويدعى المجلس الجديد للاجتماع في خلال الأيام الخمسة عشر التي تلي إعلان الانتخاب. تستمرّ هيئة مكتب المجلس في تصريف الأعمال حتى انتخاب مجلس جديد وفي حال عدم إجراء انتخابات ضمن المهلة المنصوص عنها في المادة الخامسة والعشرون من الدستور يعتبر مرسوم الحلّ باطلاً وكأنه لم يكن ويستمرّ مجلس النواب في ممارسة سلطاته وفقاً لأحكام الدستور".

وقد انفرد الدستور اللبناني بهذه الفكرة أو هذا الاتجاه إذ قام بإدخال الجهاز الإداري التابع لمجلس النواب ضمن دائرة تصريف الأعمال، حيث يستمرّ هذا الجهاز في مزاولة أعماله الإدارية التي لا

¹ - أفين خالد عبد الرحمن ، المركز القانوني لعضو البرلمان: دراسة مقارنة ، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017، ص188.

تتطلب تواجد أعضاء البرلمان كسلطة تشريعية، مثل إحالة القوانين التي جرى التصويت عليها، ونحن نعتبر أن المشرع الدستوري اللبناني قد أصاب حينما نصّ على مواصلة عمل مكتب مجلس النواب لتجنب انقطاع وتعطيل الأعمال الإدارية اللازمة لكي يستمر مجلس النواب كوحدة إدارية، وكذلك لتفادي تعطيل الأعمال التشريعية التي أنجزها البرلمان.

وبالنسبة لفكرة تصريف الأعمال في نطاق السلطة التنفيذية، فإن الفقرة الثانية من المادة (64) من الدستور اللبناني المعدل لسنة 1926م قد نصّت على ما يلي: "... ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال"¹.

وبذلك، توضح هذه المادة أن الحكومة يمكنها ممارسة اختصاصات تصريف الأعمال بمجرد إصدار رئيس الجمهورية لمرسوم تشكيلها، بينما لا يؤدي قرار البرلمان بمنح الثقة لها إلى مباشرة الحكومة لاختصاصاتها، وإنما يفضي إلى توسعة الصلاحيات الممنوحة لها بمقتضى مرسوم تأليفها². حيث تقرر قواعد النظام البرلماني التقليدي نيل الحكومة ثقة البرلمان قبل ممارستها لكامل صلاحياتها الدستورية. أمّا في النظام البرلماني اللبناني فلم نلاحظ فيه ما يفيد على وجوب حصول الحكومة على ثقة البرلمان، حيث نصّت المادة (66) المعدلة بالقانون الدستوري اللبناني الصادر في 1990/9/21 على أنه "يتحمل كل وزير تبعات أفعاله تجاه المجلس ويعدّ بيان الحكومة ويعرض على المجلسين بواسطة رئيس الوزراء أو وزير يقوم مقامه".

وكذلك يوضح النصّ المشار إليه سابقاً أن الحكومة في لبنان تبدأ بتصرف الأعمال وتنتهي بتصرف الأعمال؛ الأمر الذي ينفرد به الدستور اللبناني.

ويتضح أيضاً من نصّ الفقرة الثانية من المادة (64) أنه يتمّ تقليص صلاحيات الحكومة وتصريف الأعمال في فرضين:

الأول، في حالة استقالة الحكومة، والثاني: عند اعتبارها مستقيلة، وفي الواقع لم يشر الدستور اللبناني إلى كيفية تنظيم استقالة الحكومة فيما عدا ما جاء في المادة (68) من الدستور اللبناني الذي صدر سنة 1962م حيث قامت بتنظيم حالة استقالة وزير ما بشكل ودي عند اتخاذ مجلس النواب قراراً بسحب الثقة منه، إذ أشارت إلى أنه "عندما يقرّر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة السابعة والثلاثين وجب على هذا الوزير أن يستقيل"³.

¹ - شادي خليل ، رؤساء الجمهورية اللبنانية ، 1926-2007: وقائع ، وثائق ، صور ، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر ، لبنان ، 2008، ص196.

² - فؤاد مطر ، سقوط الامبراطورية اللبنانية ، دار القضايا ، بيروت ، المجلد2 ، 1976 ، ص166.

³ - منير قرقم ، من أجل الجمهورية الثالثة في لبنان ، دار الفارابي ، بيروت ، ط1 ، 2013 ، ص99.

ومّا لا شكّ فيه، أنّه من البديهي ومن الأولى أن تطبّق هذه القاعدة المتعلّقة باستقالة الوزير على الحكومة بكاملها عند سحب الثقة أو في حالة حجبها جماعياً¹.

وفيما يتعلّق بالفرضية الثانية، وهي اعتبار الحكومة مستقبلة، فإنّ المادة (69) من الدّستور اللّبناني الذي صدر سنة 1926م قد حدّد الحالات التي تعدّ فيها الحكومة مستقبلة وهي²:
عند استقالة رئيسها أو وفاته وفقاً لمبدأ المسؤولية الجماعية للحكومة ومفهوم المشاركة، وتحدث استقالة رئيس الحكومة بسبب أوضاع سياسية وفقاً لتقديره، ويكون الهدف منها هو منع الوصول إلى وضع مجابهة مع مجلس النّواب.

عند فقدان أكثر من ثلث أعضائها الذي حدده مرسوم تأليفها لأنّ الحكومة تفقد بذلك النّصاب القانوني ويقلّ من دعم المشاركة فيها، ويقصد بعبارة (إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها) أنّهم إمّا قدّموا استقالتهم أو قام رئيس الجمهورية بإقالتهم بمرسوم موقع من قبل رئيس الحكومة بعد موافقة ثلث أعضاء الحكومة، وأخيراً حجب الثقة عنهم بشكل فرديّ بواسطة مجلس النّواب.

عندما تبدأ ولاية رئيس الجمهورية والمجلس النّيابي، وعندما يسحب مجلس النّواب الثقة منها بمبادرة منه أو نتيجة طرحها الثقة، وكلّ ذلك من أجل التّعاون والتّسيق بين السّلطات، ويعدّ هذا الأمر طبيعياً في النّظام البرلماني لأنّ الحكومة تستند في وجودها إلى رئيس الجمهورية الذي يعين رئيس الحكومة المكلف، ثمّ يشترك معه في تشكيل الحكومة، وأيضاً إلى المجلس النّيابي الذي يجب أن يمنحها الثقة.

وتجدر الإشارة إلى أنّ المادة (69) من الدّستور اللّبناني الذي صدر سنة 1926م لم تشر إلى إلزامية موافقة رئيس الجمهورية على استقالة الحكومة عند استقالة رئيسها أو عند استقالة أكثر من ثلث أعضائها، وهذا يدلّ على أنّه يجب على رئيس الجمهورية أن يقبل استقالة رئيس الحكومة إذا أصرّ عليها، وأنّ يقوم بإصدار مرسوم يحمل توقيعه بخصوص هذا الشّأن.

الفقرة الثانية: المرتكزات الأساسية لتصريف الأعمال

يعدّ تصريف الاعمال من المبادئ الجوهرية التي تضمن استمرارية العمل الحكومي وعدم تعطيل المرافق العامة في فترات الفراغ الدّستوري. وتستند حكومة تصريف الاعمال الى مجموعة من

¹ - احمد سعيّان ، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ط1 ، 2008 ، ص462.

² - جوزيف الخوري ، المصدر السابق ، ص297.

المرتكزات القانونية والدستورية التي تحدّد نطاق صلاحيّاتها، وتوازن بين ضرورة استمرارية الدولة ومحدودية السّلطة التّفيذية في هذه المرحلة.

البند الأول: المرتكز الدّستوري لتصريف الأعمال

نصّت الفقرة الثانية من المادة 64 من الدّستور صراحة على التالي: "لا تمارس الحكومة صلاحيّاتها قبل نيلها النّقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلّا بالمعنى الضيّق لتصريف الأعمال". وقد أدخل هذا النّص في متن الدّستور سنة 1990 عقب تعديلات " وثيقة الوفاق الوطني" التي أقرّت في مدينة الطّائف.

لكنّ خلو الدّستور قبل ذلك التّاريخ من مفهوم تصريف الأعمال لم يكن يعني أنّ النّظام القانوني اللّبناني كان يجهل مبدأ تصريف الأعمال في ظلّ حكومة مستقيلة. فقد كرّس القضاء الإداري قبل 1990، في أكثر من قرار له، هذا المبدأ متأثراً بالتّجربة الفرنسية المديدة خلال الجمهوريتين الثالثة (1875-1940) والرابعة (1946-1958)، لا سيّما أنّ الدّستور اللّبناني الذي أقرّ سنة 1926 يتبنّى قواعد النّظام البرلماني ذاتها التي كانت سائدة في فرنسا حينها. لكنّ الاختلاف في نصّ الفقرة الثانية من المادة 64 من الدّستور التي تفرض على الحكومة أن تتقدّم من مجلس النّواب بيانها الوزاري لنيل النّقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، أي أنّ الحكومة باتت ملزمة بطلب ثقة البرلمان ضمن مهلة زمنية محدّدة بعد تشكيلها، بينما لم تكن مقيدة بمثل هكذا شرط قبل 1990 على الرّغم من أن الحكومات كانت، عملاً بممارسة متبعة، تطلب دائماً ثقة مجلس النّواب ضمن فترة زمنية قصيرة تعقب صدور مرسوم تشكيلها.

إنّ اقتصار مهام الحكومة المستقيلة على تصريف الأعمال حلّ ينسجم مع المنطق الدّستوري للنّظم البرلمانية، حيث تتجسّد فعلاً السّلطة التّفيذية في مجلس الوزراء فعندما تفقد أيّ جهة إدارية رسميّة سلطتها، لأيّ سبب كان، تنتقل صلاحيّاتها في المبدأ مباشرة إلى الجهة الجديدة التي جرى انتخابها أو تعيينها كي تخلفها في وظيفتها. لكن، عندما لا يكون هذا الانتقال تلقائياً بسبب طبيعة تلك الجهة يمكن، وفقاً لمبادئ القانون الإداري، اعتماد أحد الحلول المؤقتة التّالية:

الوكالة، وهو قيام السّلطة المختصة بتعيين الأصيل بتدّارك غياب هذا الأخير عبر تعيين بديل عنه يقوم بممارسة وظيفته وكالة. والوكيل يتمتّع في المبدأ بكل صلاحيّات الأصيل.

الإنابة، وهو وجود نصّ تشريعي أو تنظيمي خاص يحدّد مسبقاً الجهة التي ستتولّى ممارسة صلاحيّات الأصيل لدى غيابه. والشّخص الذي يمارس صلاحيّاته بالإنابة يتمتّع في المبدأ بكل

صلاحيات الأصل، إلّا إذا تضمّن النصّ التشريعي أو التنظيمي المعني ما يفيد الحدّ من تلك الصلاحيات.

تصريف الأعمال، وهو استمرار الجهة ذاتها التي فقدت صلاحياتها في أداء واجباتها، لكن من دون أن تتمتع بكامل صلاحياتها القانونية، ريثما تحلّ محلّها سلطة جديدة. وهكذا يتبيّن لنا أن تصريف الأعمال هو الحلّ المنطقي الوحيد الذي ينسجم مع قواعد النظام البرلماني، إذ لا يمكن لرئيس الجمهورية أن يعيّن "حكومة بالوكالة". كما لا يوجد أيّ نصّ دستوري يحدّد الجهة التي ستتولّى صلاحيات الحكومة بالإنابة، هذا فضلاً عن أن انتقال صلاحيات الحكومة القديمة إلى الحكومة الجديدة لا يحصل بشكل تلقائي لأنّ تشكيل هذه الأخيرة يتطلّب وقتاً يحدّده التوازن السياسي القائم بين الأحزاب الممثلة في البرلمان. لذلك، ومن أجل تفادي الفراغ، كان لا بدّ من بقاء الحكومة المستقلة بغية تصريف الأعمال الجارية.

البند الثاني: المسوغ القانوني لمفهوم "تصريف الأعمال"

نصّت الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ من الدستور اللبناني على ما يلي: "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتّى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة". يظهر جلياً من أحكام المادة المذكورة، أن تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة من المجلس النيابي يستوجب فترة زمنية معيّنة، تكون خلالها الحكومة المستقلة غير مختصة بالقيام بمجمل المهام المناطة بالسلطة التنفيذية، كما وأنّ الحكومة المؤلّفة تكون بدورها غير مختصة لمباشرة العمل فوراً إذ لا يمكنها الشروع بعملها التنفيذي قبل نيلها الثقة من المجلس النيابي.

مدة هذه الفترة الزمنية الضرورية للتأليف وإعطاء الثقة غير محدّدة صراحة في الدستور اللبناني، غير أنّ العرف الدستوري استقرّ على اعتبارها "مهلة معقولة" توازياً مع الاجتهاد الفرنسي الذي أورد في احكامه عبارة "Un délai raisonnable"

واستناداً إلى المهل المعتمدة في نزاعات القانون العام، وتحديدًا تلك المرتبطة بالتنازع الإداري، يمكن الأخذ بعين الاعتبار مهلة الشهرين بأقصى حدّ، كمهلة معقولة لتشكيل حكومة جديدة.

يرتدي موضوع تصريف الأعمال أهمية كبرى في لبنان، ذلك لما بات يستغرقه تشكيل الحكومات من وقت طويل، يصل في غالب الأحيان إلى أشهر عدّة تقارب السنة الميلادية الكاملة أحياناً. من الواجب خلال هذه الفترة الزمنية المستغرقة لتأليف حكومة ألا تتوقّف الأعمال في الإدارة العامة، إذ لا فراغ على الإطلاق في السلطة!

جذور مفهوم عدم إحداث الفراغ في السلّطة تعود لمبدأ أساسي وبالع الأهميّة في القانون العامّ ألا وهو مبدأ استمرارية المرافق العامّة، وقد ارتكز عليه أيضاً الاجتهاد الدّستوري الفرنسي لينزله منزلة الدّستور. وفقاً للمبدأ المذكور، يتوجّب على المرافق العامّة تأميناً للمتطلّبات وللحاجات العامّة الاستمرار في العمل دون أي توقّف أو انقطاع. تتعكس أهميّة هذا المبدأ في إجازته لاستمرار العمل في المرفق العام لفترة معيّنة رغم وجوب توقّفه قانوناً. بمعنى آخر، إذا كانت هيئة معيّنة موجودة على رأس إدارة مرفق محدد للإشراف على انتظامه وحسن سير العمل فيه، فإنّه ليس ما يحول دون استمرار هذه الهيئة في عملها رغم انتهاء ولايتها، ريثما يتمّ تعيين من يحلّ مكانها في إدارة المرفق العامّ، وذلك عملاً بمبدأ الاستمرارية¹.

أمّا بما يتعلّق بتصريف الأعمال، فقد وردت العبارة للمرّة الأولى في الدّستور الفرنسي في أحكام المادة ٥٢ فقرة 1 من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لعام ١٩٤٦، وعقب ذلك، كرّس مجلس شوري الدّولة الفرنسي المبدأ القائل بضرورة استمرار الإدارة والمرافق العامّة في الدّولة، ذلك لأنّ استقالة الحكومة لا يمكن أن يعكس شللاً كاملاً في المؤسّسات والحياة السّياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة الملحة للوطن. لهذا السبب، يتوجّب تأمين استمرارية العمل الحكومي في حده الإداري الأدنى على الأقلّ، تفادياً للفراغ الكامل والشّامل في المؤسّسات العامّة.

يستتبع هذا الأمر، حاجة الحكومة المستقلة لاتّخاذ القرارات اللّازمة والمراسيم الضّرورية والتدابير المستعجلة لضمان استمرارية عمل مصالح الدّولة وضمان انتظام سير المرافق والإدارات العامّة. توازياً مع زميله الفرنسي، تبنّى مجلس شوري الدّولة اللّبناني الرّأي نفسه عام 1969 عقب استقالة رئيس مجلس الوزراء رشيد كرامي، حين تقدّم السيّد فؤاد اسكندر راشد وهو رئيس الدّيوان في المديرية العامّة لوزارة البرق والبريد والهاتف آنذاك، بطعن أمام مجلس شوري الدّولة ضد قرار نقله إلى بيروت، مدلياً أن قرار نقله هذا صادر عن وزير غير مختص بفعل انتمائه لحكومة مستقلة. اعتبر الاجتهاد المذكور أن تطبيق مفاعيل استقالة أو إقالة الحكومة بالمعنى الشّامل سيؤدّي حتماً إلى حصول فراغ في الحكم خلال الفترة السّابقة لتشكيل الحكومة الجديدة مع ما يترتّب على هذا الأمر من تعطيل ووقف لمصالح الدّولة. إضافةً إلى ذلك، أورد القرار في مندرجته تكريساً لمبدأ "تصريف الأعمال العاديّة" كمبدأ أصيل من مبادئ القانون العام وواجب التّطبيق في كلّ مرّة تكون فيها الوزارة فاقدة لكيانها الحكومي المشروع تجنّباً للأخطار والمحاذير المتعدّدة النّاشئة عن الفراغ في الحكم.

¹ سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ج ١، ص ٢٥٤.

يتضح بذلك أن مفهوم استمرارية الإدارة العامة هو المسوغ الأساسي لمفهوم تصريف الأعمال غير أن السؤال يبقى مطروحاً حول كيفية استمرار الرقابة السياسية على الأعمال التي تأتيها حكومة تصريف الأعمال.

البند الثالث: المسوغ السياسي لمفهوم تصريف الأعمال

يتبع لبنان النظام البرلماني الذي يقوم على ركيزة أساسية مفادها مسؤولية السلطة التنفيذية أمام مجلس النواب أي ارتباط ممارسة الحكومة لصلاحياتها بحصولها على ثقة السلطة التشريعية. ولما كانت هذه الثقة لا تتجسد فقط عند منحها، بل تمتد بمفاعيلها لتشمل عمر الحكومة برمتها، كان من البديهي اقتران ممارسة سلطة هذه الأخيرة بدوام مسؤوليتها أمام مجلس النواب. لذلك تؤدي استقالة الحكومة أو اعتبارها بحكم المستقلة إلى زوال هذه المسؤولية ما يضعها خارج الرقابة السياسية للسلطة التشريعية التي تفقد بالتالي قدرتها على سحب ثقتها من الحكومة. وبما أن السلطة لا تمنح إلا لجهة تخضع للمحاسبة، ولما كانت مسألة حجب الثقة هي الآلية المتبعة في القانون الدستوري لتجسيد مبدأ المسؤولية هذا، بات من البين لدينا أن الحد من صلاحيات الحكومة المستقلة نتيجة منطقية تفرضها الطبيعة البرلمانية للنظام. وليس تصريف الأعمال في نهاية المطاف سوى الحد من صلاحيات السلطة التنفيذية طوال فترة انعدام رقابة مجلس النواب عليها.

وقد أقرّ مجلس شوري الدولة في لبنان هذا المبدأ، إذ أعلن في قراره الشهير رقم 334/614 (راشد/الدولة تاريخ 1969/12/17)¹ التالي: "وحيث إن مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبنية آنفاً ومنها الاستقالة، وحيث أن زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق " الأعمال العادية" التي الذي يوكل إلى الوزارة المستقلة تصريفها إذ أن السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها..".

من جهة أخرى، يشكل تصريف الأعمال ضرورة، إذ أن تقليص صلاحيات الحكومة، وحصرها في نطاق ضيق يجب ألا يؤدي إلى الإضرار بمصلحة الدولة عبر تعطيل عمل المؤسسات وتهديد استمرارية المرفق العام. لذلك تعتبر ممارسة الحكومة لصلاحيات ما، رغم الحد منها بعد استقالتها شرطاً ضرورياً، إذ لا يعقل القبول بالفراغ المطلق في السلطة إلى حين تشكيل حكومة جديدة، علماً أن ذلك يجب ألا يشكل ذريعة للحكومة كي تمارس كامل صلاحياتها بدون رقابة، بحجة استمرار المرفق العام.

¹ المجلة الادارية، السنة 1970، الرقم 14، ص 3-6

وقد أشار مجلس شورى الدولة الفرنسي إلى هذا الرّبط بين تصريف الأعمال واستمرار المرفق العام في أوّل قرار له يتطرّق إلى مسألة تصريف الأعمال بشكل صريح. وقد ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني المذهب نفسه فأعلن أيضاً: "وحيث أن تطبيق مفاعيل الاستقالة أو الإقالة على إطلاقه يؤدّي إلى قيام فراغ في الحكم في الفترة التي تسبق تشكيل وزارة جديدة مع ما يترتّب على هذا الفراغ من تعطيل أعمال السّلطة التّفيذية ووقف إدارة مصالح الدولة المنوطة بالوزراء (....) وحيث أنّه تجنّباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم، جرى العرف الدّستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألّف الوزارة الجديدة ويحدّد نطاق أعمالها بما يسمّى "تصريف الاعمال العادية". وقد أصبح هذا العرف مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع ومن بينها حالة الاستقالة ..."

ومن المسوغات السّياسية التي تشرح مفهوم تصريف الأعمال، منع الحكومة المستقيلة من اتّخاذ تدابير تلزم الحكومة الجديدة المزمع تشكيلها وتحدّ من حريتها بممارسة كامل صلاحياتها الدّستورية عند نيلها الثّقة. إذ بإمكان الحكومة المستقيلة " القيام بالأعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السّياسة التي تراها أفضل للوطن...¹". واعتبر مجلس شورى الدولة في أكثر من قرار له أن الحكومة المستقيلة تستمرّ بممارسة قسط وافر من صلاحياتها " حتّى تتسلّم الحكومة اللاحقة مهامها لأن الأعمال العادية تشمل جميع الأعمال التي ترتدي طابع العجلة وسائر الأعمال التي لا تنطوي على خيار سياسي ولا تثير صعوبة خاصة، وبعبارة أخرى تستطيع الحكومة المستقيلة اتّخاذ التدابير التي لا تثير مراقبة أو مسؤولية الحكومة أمام المجلس النّيابي"².

الفقرة الثالثة: حالات اعتبار الحكومة حكومة تصريف أعمال

من النّاحية الدّستورية، يمكن القول أن تحويل حكومة ذات صلاحيات كاملة إلى "حكومة تصريف أعمال" ذات صلاحيات مقيّدة، والمتعلّق بنقّة البرلمان بالحكومة، يكون في ثلاث حالات، وتنشأ هذه الحالات نتيجة واقع أو ممارسة دستوريّة، وهي: استقالة الحكومة، أو اعتبارها بحكم المستقيلة، أو عند تأليف حكومة ولم تحصل بعد على ثقة البرلمان.

تختلف الأنظمة السّياسية في حالات تحوّل الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال باختلاف وتعدّد حالات اعتبار الحكومة بحكم المستقيلة. فقد تنصّ بعض الدّساتير على هذه الحالات، أو تعتبر حالات

¹ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم 700 1995/5/15، منصور حنا هنود/ الدولة غير منشور

² - قرار رقم 478 تاريخ 1977/11/30 كذلك القرار رقم 149 تاريخ 2013/12/5.

عرفية نشأت نتيجة التقاليد الدستورية. وفي هذا الصدد، فإن الدستور اللبناني في البند الأول من المادة (69) (المعدلة بموجب القانون الدستوري الصادر في 1990/9/21) نص على جميع الحالات الممكنة: "1. تعتبر الحكومة مستقلة في الحالات التالية:

أ. إذا استقال رئيسها، ب. إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها، ج. بوفاء رئيسها، د. عند بدء ولاية رئيس الجمهورية، ه. عند بدء ولاية مجلس النواب، و. عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناء على طرحها الثقة". يضاف إلى ذلك حالة تشكيل حكومة ولم تنل الثقة، حيث جاء في البند الثاني من المادة (64) "يجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها، وعلى الحكومة أن تتقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها. ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال".

وتعدّ "حكومة تصريف الأعمال" إحدى الوسائل أو التقنيات الدستورية التي توفّق بين المبدئين عن طريق تقليص صلاحيات الحكومة القائمة وتحويلها إلى "حكومة تصريف الأعمال" حتى يتم تأليف حكومة جديدة ذات صلاحيات كاملة، ومن ثمّ فإنّ هذا التحوّل ليس تحوّلًا في التسمية فقط ولكنّه تغيير أو تحوّل في مجال الصلاحيات أيضاً، إذ تقتصر صلاحيات "حكومة تصريف الأعمال" على "تصريف الأعمال العادية أو الجارية" "Expédition des affaires courantes" فقط¹.

وفي حالة استقالة الحكومة إرادياً أو نتيجة لسحب البرلمان ثقته منها، فإنّ الحكومة تستمرّ في أداء المهام التي تحتاجها عملية استمرار سير العمل في المرافق العامة بشكل منتظم ومتواصل. وثمة حالات عديدة تحوّل الحكومة إلى حكومة لتصريف الأعمال، ومن بينها انقضاء الدّورة الانتخابية لمجلس النواب، إذا تعتبر الحكومة مستقلة أو بحكم المستقلة عندما تنتهي دورة البرلمان، وتظلّ كذلك حتّى تجرى انتخابات جديدة ويشكّل برلمان جديد. وفي الجزء التّالي، سوف نلقي الضّوء على بعض الحالات الأخرى لحكومة تصريف الأعمال وهي حالة استقالة الحكومة من تلقاء نفسها أو حجب الثقة عنها، وحالة اعتبار الحكومة بحكم المستقلة.

¹ -Fernand Bouyssou, L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, Revue française de science politique, 20ème année, n°4, 1970, P:645.

البند الأول: حالة استقالة الحكومة

إذا قَدِّمَت الحكومة استقالتها، فإنَّها تتحوَّل إلى "حكومة تصرّيف الأعمال" لأنَّها تنازلت بإرادتها عن النِّقَّة التي منحها لها البرلمان، ومن ثمَّ لم يعد ممكناً مساءلتها سياسياً أمام البرلمان، وينتج هذا الحقَّ الدِّستوري للحكومة بالاستقالة في الغالب من ممارسة سياسية لأسباب عديدة يمكن إيجازها فيما يلي: السَّبب الأوَّل: وهو يرتبط بعدم جواز استمرار التَّوافق بين الحكومة والبرلمان نتيجة عرقلة عملها، أو يرتبط باكتشافها احتمالية أن تفقد الأغلبية البرلمانية، لاسيَّما في الحكومات الائتلافية، وعندئذ، يمكن للائتلاف الجديد في البرلمان أن يقوم بتأليف حكومة جديدة.

السَّبب الثَّاني: وهو يعكس ردَّة فعل على سلوك البرلمان بعرقلة عمل الحكومة، بالإضافة إلى معرفة الحكومة بعدم جواز قيام ائتلاف جديد داخل البرلمان يمكنه تأليف حكومة جديدة، وبالتالي، تجري في هذه الحالة الدَّعوة لانتخابات برلمانية مبكرة، ومن خلال نتيجتها يتم تأليف حكومة جديدة. السَّبب الثَّالث: وهو يرتبط بالتَّوافق السِّياسي، إذ تقرّر الحكومة أن مزاج الرأْي العام (استطلاعات رأْي، انتخابات محلية، أحداث معيَّنة...) يتَّجه إلى استمرارية الأغلبية التي تمثِّلها في البرلمان، فتطرح استقالتها من أجل الدَّعوة لانتخابات مبكرة تستطيع من خلالها الحصول على الأغلبية من جديد ولمدَّة دستورية أطول، ومن ثمَّ تأليف حكومة جديدة تمثِّل استمرارية لها¹.

وفي هذه الحالة، تقوم الوزارة بتقديم استقالتها إلى رئيس الدَّولة عقب انتهاء الفصل التَّشريعي وهكذا تكون قد لعبت دورها في ممارسة صلاحياتها بشكل كامل، وتستطيع الحكومة تقديم استقالتها في حالات محدَّدة مثل: دعم الأغلبية البرلمانية لها ومن ثمَّ تعزيز وضعها ومكانتها في البرلمان أو لتفادي حدوث أي خلاف ممكن بينها وبين البرلمان، أو يرتبط باكتشافها احتمالية أن تفقد الأغلبية البرلمانية لاسيَّما في الحكومات الائتلافية، وبالتالي يستطيع الائتلاف الجديد في البرلمان القيام بتأليف حكومة جديدة.

والجدير بالذِّكر، أنَّ الحكومة لا تعدّ مستقيلة بمجرد قيام رئيسها بإعلان ذلك، بل تعدّ كذلك من الناحية الدِّستورية إذا قام رئيس الدَّولة بإصدار قرار بقبول استقالتها بصورة صريحة وتكليفها بتصرّيف الأعمال، أو الموافقة ضمناً على استقالتها عند طلب على سبيل المثال - البدء باستشارات إلزامية لتعيين رئيس حكومة آخر، وبعدّ القرار الصَّادر عن رئيس الدَّولة عند تأليف حكومة جديدة قراراً تأكدياً لقرار ضمني صدر عنه عندما وافق ضمناً على استقالة الحكومة². حيث أقرَّ مجلس

¹ -Mabille, Xavier, et Jacques Brassinne. « La formation du gouvernement et des exécutifs », Courrier hebdomadaire du CRISP, vol :1356, no :11, 1992, P :32-34.

² - سيفان باكراد ميسروب ، المصدر السابق، ص100.

شورى الدولة، قرار رقم 8، تاريخ 1957/1/2. أقرّ على "أن العبرة هي لتاريخ صدور مرسوم اعلان أو قبول الاستقالة وليست العبرة لتاريخ تقديم كتاب الاستقالة الى رئيس الجمهورية أو لتاريخ سحب الثقة عنها من قبل مجلس النواب أو لتاريخ اعتبارها مستقيلة"، مشددة على "أن مبدأ استمرارية المرافق العامة يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرف الاعمال ولو فقدت كيائها الحكومي المشروع".

ولا تراول الحكومة صلاحياتها الدستورية إلا بعد أن تحصل على الثقة، ولا تمارسها بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال¹، وعندما يقبل رئيس الدولة استقالة الحكومة بشكل ضمني أو صريح فإنه لا يستطيع التراجع عن قبول الاستقالة حيث تعاد الثقة بالحكومة إلى البرلمان بمجرد موافقة رئيس الجمهورية عليها، ومن ثم تصبح الثقة في يد البرلمان، ولا يستطيع رئيس الجمهورية استردادها من تلقاء نفسه.

وحجب الثقة هو نوع من الرقابة السابقة على أعمال الوزارة حيث يحق لأعضاء البرلمان التصويت على التشكيل الوزاري الجديد وبرنامج من عدمه الذي سيتبناه في المحافظة على استمرارية عمل مرافق الدولة، رغم أن التشكيل الوزاري قد يكون مفترضاً بمقتضى الدستور وفقاً للثقة التي منحها له رئيس الدولة². بيد أنه لا يجوز نزع هذا الحق استناداً إلى الثقة الضمنية التي يمنحها رئيس الدولة لأعضاء الوزارة أو برنامجها باعتبار أنه رئيس مجلس الوزراء، وكذلك يعدّ السكوت عن مصير الوزارة عند حجب الثقة عنها قصوراً تشريعياً ويجب تلافيه³.

وينحصر حجب الثقة في حالتين: الأولى: حجب الثقة عن التشكيل الحكومي لأن الحكومة لا تعتبر قائمة إلا إذا حصلت على الثقة من قبل مجلس النواب، ومن ثم لا توجد حكومة تصريف أعمال، والثانية: التصويت على البرنامج الوزاري بدون التشكيل الوزاري، حيث تكون الحكومة قائمة لكن باعتبار أنها حكومة تصريف أعمال، ويعدّ الوضع في لبنان مثلاً على ذلك، وهو ما سنوضحه فيما بعد.

ولذلك، يركز حجب الثقة على قيام رئيس مجلس الوزراء بعرض أسماء أعضاء الوزارة والبرنامج الوزاري على مجلس النواب، فإذا وافق البرلمان، يصدر قانون بمنحها الثقة، وبالتالي تباشر الوزارة

¹ - نص المادة (64/2) من الدستور اللبناني المعدل لسنة 1926. للمزيد ينظر: محمد صالح صابر الدولي المصدر السابق، ص97.

² - دولة أحمد عبد الله البريفانكي، المسؤولية السياسية للوزارة "دراسة مقارنة"، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الموصل، ٢٠١٧، ص319-320.

³ - عصام سعيد عبد العبيدي ودولة أحمد عبد الله البريفانكي، "الثقة النيابية والوزارة - دراسة مقارنة"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك، الجزء 1، المجلد 7، العدد 24، 2018، ص25.

عملها من تاريخ الموافقة على منحها الثقة، وتعدّ الحكومة المستقلة في حالة حجب الثقة عنها، بمثابة حكومة تصريف الأعمال في الفترة التي تفصل بين تأليفها ومباشرتها لعملها وبين منحها الثقة من البرلمان بناء على برنامجها الوزاري، وإذا لم تحصل على الثقة خلال فترة معينة في الدستور، فإنّها تستمرّ بوصفها "حكومة تصريف الأعمال" حتّى تشكّل حكومة جديدة.

ومن الجدير بالذكر، أنّه ينجم عن حجب الثقة استقالة الوزارة بمرسوم يصدره رئيس الدولة والتوجيه بتأليف وزارة جديدة إذا لم تحصل الوزارة على الثقة، وعندما تفشل الوزارة الجديدة في نيل الثقة فيصبح الخيار أمام رئيس الدولة في أن يوافق على استقالة الوزارة والدعوة إلى انتخابات جديدة، أو أن يلجأ إلى حلّ البرلمان الذي فشل في منح ثقته للبرنامج الوزاري¹.

وتتباين الأنظمة الدستورية المختلفة في حالات انتقال الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال عندما تحجب الثقة عنها بسبب عدم حصول منح برنامجها الوزاري على ثقته.

وقد أشار الدستور اللبناني المعدّل الصادر سنة 1926م إلى أنّه في حالة عدم نيل الوزارة لثقة البرلمان في برنامجها الوزاري دون التشكيل الوزاري، فإنّ ذلك يعتبر بمثابة حجب للثقة عنها وتحوّل إلى حكومة تصريف الأعمال بمعناها الضيق، وبعبارة أخرى الأعمال الإدارية المتعلقة بالتصرّف اليومي واللازمة لاستمرار عمل المرافق العامة، حيث ورد فيه "تجري الاستشارات النيابية لتشكيل الحكومة ويوقع مع رئيس الجمهورية مرسوم تشكيلها وعلى الحكومة أن تتقدّم إلى مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها، ولا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلّا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال". وتشير المادة (73) من النظام الداخلي لمجلس النواب اللبناني المعدّل لسنة 1994 على أن "... تجري مناقشة البيان الوزاري في جلسة تعقد بعد 48 ساعة على الأقل من جلسة التلاوة ما لم يكن قد وزّع البيان الوزاري على النواب قبل هذه الجلسة بمدة مماثلة".

وتُسحب الثقة بالحكومة بعد استكمال الاستجواب الذي يمهد لإمكانية سحب الثقة من الوزير أو الوزارة بالكامل، أو عرض التقرير على البرلمان ليقوم باتخاذ ما يلزم من إجراءات بعد الانتهاء من أعمال لجنة التحقيق، حيث يمكن أن يتضح عدم وجود تقصير في عمل الوزير أو الوزارة، أو قد يتطور الأمر ليصل إلى سحب الثقة وهي طريقة يجري بمقتضاها قيام البرلمان بالرقابة على

¹ دولة احمد عبد الله البريفانكي، المصدر السابق، ص320.

جميع أعمال الوزارة بدون استثناء حتّى في حالة إحراج الوزارة أمام البرلمان أو عدم الرضا عن سياسة الوزير¹.

ويعتبر سحب الثقة أمراً دستورياً ونوعاً من الرقابة المعاصرة على أعمال الوزارة لأنّ فقدان الوزارة لثقة البرلمان يفرض عليها تقديم الاستقالة، ومن ثمّ يستعمل البرلمان أهمّ طرق المساءلة السياسية نحو الحكومة، ويقضي ذلك بأن تصبح الوزارة مستقلة من تاريخ التصويت على سحب الثقة داخل البرلمان، ويترتب على ذلك الانتقال من حكومة ذات صلاحيات كاملة إلى "حكومة تصريف الأعمال" بموافقة البرلمان وإرادته، وفي الغالب يحدث هذا الأمر في ظلّ الحكومات الائتلافية، حيث يتشكّل ائتلاف جديد في البرلمان يمكنه تأليف حكومة جديدة، أو تجرى الدّعوة لانتخابات برلمانية مبكرة حيث تستطيع نتيجتها تأليف حكومة جديدة.

وقد أشار الدّستور اللبناني المعدّل الصادر لسنة 1926م إلى استقالة الحكومة في حالة قيام المجلس النيابي بنزع الثقة منها بمبادرة منه أو وفقاً لطرحها الثقة، وفي حالة استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة فإنّ مجلس النواب يصبح حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تشكيل حكومة جديدة وحصولها على الثقة².

وفي الواقع، يمثّل الانعقاد الحكمي لمجلس النواب خلال فترة حكومة تصريف الأعمال في لبنان عرفاً دستورياً واجباً، وهو يتوافق مع النصّ الدّستوري ويرتبط بقاعدة استمرارية عمل المرافق العامة ولتجنّب توقّف أو تعطيل الأعمال الإدارية اللازمة والأعمال التشريعية التي ينجزها البرلمان.

البند الثاني: حالة اعتبار الحكومة مستقلة

يمكن اعتبار الحكومة بحكم المستقلة دون حاجة لصدور قرار أو اتخاذ إجراء بواسطة أي سلطة دستورية لأنّ هناك عرفاً دستورياً جرى تقنيه في الكثير من دساتير الدّول ينصّ على اعتبار الحكومة مستقلة حكماً (بحكم الدّستور) وسوف نجمل هذه الحالات وفقاً لطبيعة النظام السياسي على النحو التالي:

أولاً: انتخاب برلمان أو رئيس جمهورية جديد

من المتعارف عليه من الناحية الدّستورية أنّه في حالة انتهاء ولاية البرلمان (بانتهاؤ مدّة ولايته، أو حلّه) وانتخاب برلمان جديد، فإنّ الحكومة تعتبر بحكم المستقلة نظراً لأنّها فقدت ثقة البرلمان السّابق نتيجة غياب وجوده، ونشأة برلمان جديد، إذ لا تمتدّ ثقة البرلمان السّابق ولا تتحوّل للبرلمان اللاحق،

¹ - عمرو هاشم ربيع، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2002، ص254.

² - نص المادة (69/1-3) من الدّستور اللبناني المعدّل لسنة 1926.

حتّى ولو أتى هذه الأخير بنفس الأغلبية التي منحت الحكومة في ضوء ولاية البرلمان السابق، ومن ثم فإنّ الحكومة القائمة تعتبر بحكم المستقلة بمجرد انتخاب برلمان جديد وتحوّل إلى "حكومة تصريح الأعمال"، حتّى تولّف حكومة جديدة بناء على الواقع السياسي الجديد (الأغلبية الجديدة أو المستمرة كنتيجة للانتخابات).

وبالفعل، لقد نصّ الدستور اللبناني المعدّل الصادر سنة 1990 إلى اعتبار الحكومة مستقلة عند بدء ولاية مجلس النواب¹، كذلك الأمر عند بدء ولاية رئيس الجمهورية تعتبر الحكومة مستقلة، وتعتمد هذه القاعدة في الأنظمة شبه الرئاسية قد يقتضي اعتبار الحكومة القائمة بحكم المستقلة وانتقالها إلى حكومة تصريح الأعمال حتّى تولّف الحكومة بمجرد انتخاب رئيس جديد للجمهورية، وقد أشار الدستور الفرنسي لسنة 1958م إلى ذلك عندما ذكر ما يلي: "يعيّن رئيس الجمهورية الوزير الأول وينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة الحكومة، ويعيّن رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وينهي مهامهم بناء على اقتراح من الوزير الأول"².

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

من المعلوم دستورياً في النظام النيابي البرلماني، أنّ رئيس الدولة من الناحية النظرية هو الذي يمتلك السلطة الشخصية في تعيين رئيس الوزراء، يمكن أن تحظى هذه الصلاحية بأهمية كبيرة في بعض الدساتير، وربما تكون ضئيلة فتصبح مجرد صلاحية شكلية وذلك إذا أسند إلى البرلمان أو إلى هيئة الناخبين سلطة الاختيار الفعلي لرئيس الوزراء بحيث ينحصر دور رئيس الدولة في القيام بإصدار مرسوم التسمية، ومن ثم يكون رئيس الحكومة طبقاً لنصّ الدستور وبناء على الواقع السياسي هو من يملك الصلاحية في اختيار (تسمية، تعيين، اقتراح....) الوزراء وعليه إذا استقال رئيس الحكومة، أو توفي، فإنّ ذلك يقتضي حكماً باعتبار الوزراء الذين أتى بهم بحكم المستقلين، بمعنى اعتبار الحكومة كلّها بحكم المستقلة، وفضلاً عن ذلك فإنّ الثقة التي يمنحها البرلمان للحكومة يتم منحها على أساس التضامن أو التشارك بين الوزراء ورئيس الحكومة على اعتباره قائداً للعمل الحكومي، ويتجسّد هذا التضامن أو التشارك بين رئيس الحكومة والوزراء بشكل خاص في حالة الاستقالة، وأيضاً في حالة مساءلة رئيس الحكومة، وهذا هو أساس ما يطلق عليه مبدأ المسؤولية التضامنية التي تشير إلى مسؤولية الحكومة بأكملها أمام المجلس إذا كان التصرف الذي يقتضيها

¹ - نزيه خداج، لبنان والبرلمان، دار النقدية، بيروت، 2009، ص20؛ محمد علي عبودي، جامعة الدول العربية والصراع العربي الإسرائيلي 1945-1991: من تأسيس الجامعة إلى مؤتمر مدريد، دار الهادي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2007، ص831.

² - لمى علي الظاهري وعلي مجيد العكيلي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2018، ص37.

تصرفاً خاصاً بالسياسة العامة للحكومة، بحيث يؤدي قرار سحب الثقة هنا إلى استقالة الحكومة كلها، ومن ثمّ فإنّه بمجرد وفاة رئيس الحكومة أو استقالته فإنّ الحكومة القائمة تعتبر بحكم المستقلة وتنقل إلى حكومة تصريف الأعمال حتى تولّف حكومة جديدة، وعلاوة على ذلك تعتبر الحكومة بحكم المستقلة وتنقل إلى حكومة تصريف الأعمال إذا استقالت نسبة أو عدد من أعضائها (الثلاث في لبنان مثلاً) أو فقدت أحد مكوناتها (استقالة مكون طائفي يخل بالعيش المشترك) مثلاً ورد في مقدمة الدستور اللبناني "لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك" وهذا ما حصل عندما استقال الوزراء الشيعة في حكومة فؤاد السنيورة. وقد أشار الدستور اللبناني المعدّل الصادر في سنة 1926م إلى اعتبار الحكومة مستقلة في حالات عديدة منها¹:

عند استقالة رئيسها.

عند فقدان أكثر من ثلث عدد أعضائها الذي حدّد في مرسوم تأليفها.

عند وفاة رئيسها.

في حالة بدء ولاية رئيس الجمهورية.

في حالة بدء ولاية مجلس النواب.

عند قيام المجلس النيابي بسحب الثقة منها بمبادرة منه أو وفقاً لطرحها الثقة.

وقد قام رئيس الوزراء سعد الحريري عقب إعلان استقالته بصورة مفاجئة في الرابع من تشرين الثاني سنة ٢٠١٧م بإصدار التعميم رقم ٢٠١٨/٢١ بتاريخ 2018/9/7 والذي يتعلق بالزامية التقيد بمبادئ المادة (64/2) من الدستور اللبناني المعدل لسنة 1926م في مسألة تصريف الأعمال بعد اعتبار الحكومة مستقلة إذ جاء فيه "حرصاً على حسن وانتظام سير العمل وبما أن التعميم قد نصّ على الطلب من جميع الوزراء:

1. حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إدارتهم في نطاق الأعمال الادارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند ٢ من المادة 64 من الدستور.
2. في حالة اعتبار أن ثمة قرارات ادارية يدخل في نطاق الأعمال التصريفية التي تقتضي الضرورة اتخاذه من خلال فترة تصريف الأعمال إيداع مشروع قرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الاستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء².

¹ - نزيه خداج، المصدر السابق، ص20.

² تقرير منشور على موقع تلفزيون المنار، تعميم للحريري يوضح التعميم المتعلق بالتقيد بأحكام المادة 64 من الدستور ، 2018 ، ينظر : <https://www.almanar.com.lb/395327>

ولا تقوم الحكومة بممارسة اختصاصاتها الدستورية قبل أن تحصل على الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال فقط، بعبارة أخرى لا تقوم إلا بالأعمال الإدارية العادية التي لا تتسم بكونها أعمالاً تصريفية تقتضي اتخاذ قرارات ملزمة للحكومة التي ستأتي من بعدها، وفيما يتعلّق بجلّسات مجلس الوزراء فإنّه لا يمكن أن ينعقد مجلس الوزراء في حالة تصريف الأعمال، وهذا ما أجمع عليه معظم الفقهاء الدستوريين إلّا إذا حدث أمر استثنائي وغير مرتقب¹.

البند الثالث: مفاعيل اعتبار الحكومة مستقلة
إنّ لاستقالة الحكومة عدّة مفاعيل يمكن إيجازها بالتّالي:

أولاً : بمن تناط صلاحية تصريف الأعمال

عند كل استقالة حكومة أو اعتبارها كذلك، تكثّر التساؤلات حول الواقع الدستوري والدور المتعلّق بها ومدى موازنة هذا الدور للأسس الدستورية والقانونية، من هذه التساؤلات: من هي الجهة صاحبة الصّلاحية في تصريف الأعمال؟ ما هي صلاحيات الحكومة المستقلة؟ ما هو مصير الحكومة المشكّلة إذا لم تنل ثقة المجلس النّيابي؟ فهل نكون أمام استشارات جديدة للتّكليف أو إعادة صياغة بيان وزاري جديد؟ وأيّ من الحكومتين يقع على عاتقها تصريف الأعمال؟ عند تقديم الحكومة استقالتها أو اعتبارها مستقلة، تنزع عنها وبنص دستوري واضح، صفتها الدّستورية كحكومة، ويعهد إليها (كمجموعة إدارية) بتسيير الأمور حتى لا يحدث الفراغ وتتوقّف عجلة الحياة الإدارية والسياسية وغيرها، وعليها أن تتوقّف ومنذ اللحظة الأولى لصدور مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة ودونما الحاجة إلى مهلة أخرى عن ممارسة أي نشاط مهما يكن، وتتحولّ العهدة الدّستورية بتسيير الأمور إلى الحكومة المشكّلة وتصبح هذه هي صاحبة الصّلاحية في تصريف الأعمال وفقاً للفقرة الثّانية من المادّة 64 دستور إلى حين نيلها الثقة.

ثانياً: بين التّكليف والتّأليف

باستثناء مهلة الثلاثين يوماً التي وضعها المشترع لإنجاز البيان الوزاري، لم يحدّد مهلة زمنية لإنجاز التّشكيل الحكومي. فأيّ دلالات لذلك؟

من المعلوم أن انتقال تصريف الأعمال من الحكومة المستقلة أو المعتبرة كذلك إلى الحكومة الجديدة، لا يعطيها كيانهما الدستوري الكامل ما لم تنل ثقة مجلس النواب. وكذلك لم يحدّد الدّستور اللّبناني

¹ سيفان باكراد ميسروب، المصدر السابق، ص 113.

آلية لذلك وعليه "قد جرى العرف في لبنان على ان تنتقل السلطة من الحكومة المستقيلة الى الحكومة المشكلة فور صدور مرسومي قبول الاستقالة وتشكيل الحكومة الجديدة"¹.

وهذا يدل على أن المشتري إنما أراد من تحديد مهلة الثلاثين يوماً لإنجاز البيان تحديد المهلة الزمنية التي يمكن خلالها للحكومة المشكلة أن تمارس فيها تصريف الأعمال. ولكن المشتري لم يتطرق الى مآل الحكومة المشكلة إذا لم تحظ بالنقطة.

ومن الممكن القول أيضاً أن المشرع قد أراد لمهلة الثلاثين يوماً أن تكون حافزاً للحكومة من أجل العمل بجد لكي تكسب ثقة المجلس وإنهاء مرحلة تصريف الأعمال وتجاوز الوضع القائم بكل تجلياته وآثاره السلبية.

والمشتري إذ حدد مهلة الثلاثين يوماً للنضج دستورياً للحكومة الجديدة، إلا أنه لم يتطرق الى مهلة محددة ينتهي معها دور الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك.

إلا أن تشكيل الحكومة الجديدة ينهي بشكل تام الحكومة المستقيلة أو المعتبرة كذلك حيث تتم عملية التسليم والتسليم وقبل البدء بإعداد البيان الوزاري.

ولهذا، يرى البعض أن تحديد مهلة الثلاثين يوماً إنما كانت تشمل الحكومتين السابقة والجديدة أي أن مرحلة تصريف الأعمال يجب ألا تتعدى الثلاثين يوماً. فيقولون أن "المشتري عندما حدد السقف الزمني للحكومة التي تتشكل بثلاثين يوماً لتصريف الأعمال، يكون قد حدد في الوقت نفسه السقف الزمني للحالتين اللتين ينشأ عنهما التصريف، بدليل ما جاء في نص الفقرة الثانية من المادة 64 — دستور عندما جمع بين الحالتين في جملة واحدة وحدد صلاحياتهما في جملة واحدة هي : "المعنى الضيق لتصريف الأعمال"، ولهذا، وعملاً بنص الدستور، يتوجب على المكلف التشكيل إما أن يعتذر، تيمناً بما أقدم عليه رئيس الحكومة الأسبق صائب سلام يوماً، وإما أن يسحب التكليف منه لإجراء استشارات نيابية لتسمية مكلف بديل².

ثالثاً: هل يمكن تحديد مهلة التأليف؟

إن إغفال المشتري تحديد المهلة الزمنية للرئيس المكلف بتشكيل الحكومة لتشكيلها، وإبقاء سقفها مفتوحاً، أدى إلى نشوء ما يشبه السلطة المستقلة غير الخاضعة لرقابة المؤسسات الدستورية التي تؤدي دوراً رقابياً عليها.

وكذلك الاجتهاد، لم يستطع أن يظهر أو يبين المدى الزمني الذي يجب أن يخضع عملية التأليف له، ولأنه في هكذا حال نكون أمام رئيسي حكومة، الأول، رئيس حكومة مستقيلة، أو معتبرة مستقيلة،

1 - دولة الرئيس بري — جلسة مناقشة موازنة 2020

2 - احمد زين "تمديد تصريف الأعمال ليس دستورياً" صحيفة السفير، تاريخ 2014/11/18

بالتالي هو رئيس حكومة تصريف أعمال، والثاني مكلف بتشكيل حكومة وفقاً لمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية بعد الاستشارات النيابية.

فالرئيس المكلف يمارس منذ اللحظة الأولى لتكليفه دوراً محورياً في مختلف النواحي، وحكومته (عند التأليف) تمارس نشاطها قبل أن تكتمل شروطها الدستورية، (نيل الثقة) وبعيداً عن أي تأثير للمجلس النيابي على نشاطها.

قد بينت التجربة إن عدم تحديد مهلة زمنية لتأليف الحكومة، وعند أي استحقاق من هذا النوع، كانت تتولد الأزمات السياسية والاجتماعية وتسود حال من الإرباك على المستوى الوطني بشكل عام نظراً لماهية التصريف وحدوده، ومع ذلك لم يعمد المشرع الدستوري الى وضع سقف زمني وتحديد مهلة واضحة لتصريف الأعمال، فهل كان ذلك مقصوداً من المشرع؟

يشير الدكتور خالد قباني الى ما يشبه الإشارة الضمنية من القضاء الإداري لتحديد المهلة إذ يقول "اعتبر الاجتهاد الإداري، أن هناك مهلة معقولة للجهة المخولة القيام بعمل ما عندما لا يحدد النص مهلة، وهذه المهلة ليست واحدة، ولكنها تختلف بحسب طبيعة العمل المطلوب....، ويبقى للرئيس المكلف....، وليس لأي جهة أخرى، التعامل معها والتقرير في شأنها، أو اعتذاراً أو استمراراً".
ويضيف د قباني.

"إذ بعد التكليف وتسمية رئيس الحكومة، لا سلطة ولا صلاحية، لأيّة جهة، بسحب التكليف أو وضع حد له، فاختيار رئيس الحكومة من قبل النواب، ليس تفويضاً يمكن سحبه، وليس تعييناً يمكن العودة عنه، بل هو تكليف بمهمة تنتهي بانتهاء تسمية الرئيس المكلف، لأنّه جاء استناداً إلى أحكام الدستور، ولأنّه في ظلّ العراقيل والشروط التعجيزية التي يواجه بها الرئيس المكلف، لا يعود بالإمكان الاعتداد بمهلة معقولة، وتفقد المهلة المعقولة معناها وغايتها"¹.

ومهما يكن فإن عدم تحديد مهلة معقولة للرئيس المكلف لتشكيل الحكومة ، يؤدّي الى تعميق ازمة الحكم التي تنشأ عن إطالة أمد التصريف، وكذلك " أن يعطى رئيس الحكومة المكلف بالمطلق، الذي تقتصر حيثيته الدستورية على إجراء الاستشارات النيابية لتأليف الحكومة، سلطة فعلية تتجاوز هذه الحيثيات إلى أسر السلطة الإجرائية عن طريق إدامة حالة تصريف الأعمال، ومجلس النواب أيضاً عن طريق إنكار سلطته التشريعية في العقود العادية أو الاستثنائية الحكيمة، هو تجاوز لاتفاق الطائف من حيث إنه ميثاق عيش مشترك ومشاركة فعلية بين مكونات الشعب اللبناني في صناعة القرار الوطني"²

1 - دكتور خالد قباني _آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملايسات _ صحيفة اللواء في 15 تشرين الأول 2018
2 - الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رقم 2013/1 تاريخ 2013/11/19 (عن مقالة للدكتور عصام إسماعيل 1-8-2018)

بناءً على ما تقدّم، فإنّ عدم تحديد مهلة لتأليف الحكومة غير واقع في مكانه الدّستوري وغير واقعي التطبيق، إذ ما هو مصير الرّئيس المكلف بتشكيل الحكومة عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو بدء ولاية مجلس النواب فيما لو حصلت انتخابات نيابية والحكومة في مرحلة تصريف الأعمال، فهل نحن أمام استشارات نيابية جديدة؟ وبالتالي نكون أمام مهلة واضحة لتأليف الحكومة تنتهي بالاستحقاقات التي نصّت عليها المادة 69 من الدّستور يصبح معها الرّئيس المكلف خارج العملية الدّستورية.

يجيب على ذلك الدّكتور زهير شكر، أنّه عند هذا نكون أمام استشارات جديدة تنتهي معها كل آثار التّكليف القديم.

رابعاً: انتقال الصّلاحية الى مجلس الوزراء

مع انتهاء حصرية تشكيل الحكومة من قبل رئيس الجمهورية قبل الطّائف، الى المشاركة في التّأليف بينه وبين رئيس الحكومة المكلف استناداً الى نصّ الفقرة الرّابعة من المادة 53 من الدّستور والتي نصّت على أنّه "يصدر بالاتّفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم، أنيطت السّلطة الإجرائية بمجلس الوزراء "وأصبح " مجلس الوزراء مؤسّسة دستورية ذات صلاحيات خاصة به، تجعله فعلياً صاحب السّلطة التّفيذية¹.

وقد جعل تعديل عام 1990 مجلس الوزراء الأساس في ممارسة السّلطة التّفيذية واختصاصاتها، وهو هيئة جماعية، قراراتها توافقية أو بالتصويت إذا تطلّب الأمر اتّخاذ هذه القرارات.

وكذلك فقد تكرست الحكومة كسلطة سياسية وإدارية ... (تستمد اختصاصاتها من طبيعة الوظيفة الإجرائية. وهي في الواقع سلطة سياسية وإدارية في آن معاً، بصرف النظر عن النّصوص الدّستورية أو القوانين أو الأنظمة التي تحدّد هذه الاختصاصات².

غير أن دور السّلطة الإجرائية كان يخضع للعوامل الطّائفية التي كانت تتحكّم في العمل السّياسي والاداري ورئيس الحكومة كان يستمدّ دوره (ليس من صلاحياته الدّستورية، إنّما من الميثاق الوطني والمشاركة الطّائفية في السّلطة ...)³

وعلى ضوء التّعديل الدّستوري الأخير والذي أعطى مجلس الوزراء الصّلاحية بتولي السّلطة الإجرائية التي كانت لرئيس الجمهورية وفقاً للمادة 17/ تعديل 1990، أصبح مجلس الوزراء هو السّلطة التّفيذية وفقاً لأحكام هذه المادة، وأصبح لزاماً على هذه السّلطة القيام بالمهام التي اولاهها إيّاها الدّستور.

1 - د عصام إسماعيل - النظام السّياسي والدستور اللبناني ص 193
2 - د عصام سليمان - الأنظمة البرلمانية بين النظرية والتطبيق - دراسة مقارنة ص- 29
3 - د عصام سليمان - المصدر نفسه ص 259

1- رئيس مجلس الوزراء

يتمتع رئيس مجلس الوزراء بصلاحيات أساسية وفاعلة في العملية السياسية والإدارية فضلاً عن دوره الدستوري الذي يضطلع به وفقاً لتعديل 1990.

وقد أصبح بعد هذا التعديل عنصراً أساسياً ومحركاً فاعلاً في النظام البرلماني اللبناني، ووفقاً لنص المادة 64 دستور، فإن رئيس مجلس الوزراء هو "رئيس الحكومة يمثلها ويتكلم باسمها ويعتبر مسؤولاً عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء..."

فهذا النص ينطوي على أهمية خاصة، إذ أنه ولأول مرة، تحدد طبيعة عمل رئيس مجلس الوزراء. ومع تكليف رئيس الجمهورية للشخصية التي سمتها الاستشارات النيابية الملزمة، تشغل هذه الشخصية حيزاً أساسياً ودستورياً واسعاً في النظام، وتكون أولى خطواته الدستورية توقيعها الى جانب رئيس الجمهورية على مرسوم تشكيل الحكومة.

لا شك أن لرئيس مجلس الوزراء مكانة دستورية لا يحتلها غيره ولم تعط لسواه في الدستور وهذه المكانة لم تكن موجودة قبل الطائف ولم يكن لرئيس مجلس الوزراء من وجود في النصوص الدستورية.

فلقب رئيس مجلس الوزراء "لم يوجد أصلاً في الدستور، إذ اكتفى بالقول (رئيس الوزراء)، ولم يتعرض الدستور لصلاحيات رئيس الوزراء..."¹

فيما كانت بعض النصوص الصادرة عن المفوض الفرنسي تشير الى تنظيم دور رئيس الوزراء إذ أوكل اليه أن "يقوم بمراقبة عامة على الوزارات ويهتم بالتوفيق بين أعمالها ويحفظ وحدة الإدارة من الوجهة السياسية والوجهة الإدارية بين جميع الوزارات ويعرض الوزراء عليه مشروعات المراسيم والتعليمات والمنشورات التي تهم الحكومة والإدارة العامة ويسهر على تنفيذ القرارات المتخذة"².

ولهذا النص خاصيته التي تجعله مميزاً إذ أنه "أول نص يحدد طبيعة عمل رئيس مجلس الوزراء ولم يتكرر مضمونه بعد ذلك قبل الطائف"³.

وبغض النظر عن الصلاحيات التي منحها دستور 1990 لرئيس مجلس الوزراء (وقد منحت لغيره الصلاحيات أيضاً)، ولكنه خص بميزة لم يتميز بها أحد غيره، ولم تكن له قبل التعديل وهذه الميزة

¹ - د - بيان نوبهض تطور النظام الدستوري والسياسي اللبناني 1920 - 1995، ص 311

² - د حيدر المولى ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية ص 72. قرار تشريعي رقم 5 تاريخ 96 31/5/1926 صادر عن المفوض الفرنسي

³ - نزيه كباره - السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها طبعة أولى 1985 - ص 22

أقرتها المادة 69، فهو قادر وبحسب النصّ على إنهاء الصّفة الدّستورية للحكومة من خلال تقديم استقالته أو عند وفاته، فيصيب النظام برمته ما يشبه الشّلل.

2- رئيس مجلس وزراء تصريف الأعمال : إذا ما أراد رئيس الحكومة الاستقالة، فهو يمارس حقّه الدّستوري ويسلك مساره الدّستوري أيضاً، واستقالته لا تكون فعلية أو دستورية إلا إذا توجه بها خطياً لرئيس الجمهورية المرجع الوحيد المولج باستلام طلب استقالته وهو المرجع الوحيد الذي يوقع مرسوم تكليفه.

فهو " يوجه كتاباً لرئيس الجمهورية لانه المرجعية الوحيدة التي توقع مرسوم تعيين رئيس الحكومة لأخذ العلم بها وان لم يتراجع عنها، ما أن يدعوه الرئيس الى تصريف الاعمال مؤداه أنه وافق على استقالته ولا يستطيع ان يتراجع عنها في انتظار صدور مرسوم تسمية الرئيس الخلف"¹

وبالانتقال الى مرحلة تصريف الأعمال والحدّ من صلاحيات الحكومة، فإن صلاحيات رئيس مجلس الوزراء المستقلة حكومته وبالرغم من تقلصها وبشكل كبير إلّا أنّها لا تنتهي بل يبقى لرئيس مجلس الوزراء دوره وصلاحياته التي يمارسها وفق الدّستور، ومنها مثلاً، حقّه في الطّعن في دستورية القوانين أمام المجلس الدّستوري، والذي لا يفقده بتحوّل حكومته إلى حكومة تصريف الأعمال.

وفي تعليق للدكتور وليد عبلا على قرار للمجلس الدّستوري تناول هذا الجانب وهو بذلك يتعرّض لقرار المجلس حول القانون رقم 679 المتعلّق بالنّظر بالمراجعات أمام المجلس الدّستوري أي في دور المجلس نفسه إذ يقول " إن حقّ رئيس مجلس الوزراء المستقل بالطّعن ... لا يدخل في المفهوم الضيق لتصرف الأعمال، لأنّه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أنّ من شأنه أن يؤدي إلى إبطال النصّ التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال.

ويقول الدكتور عبلا:

إن الحقّ الذي منحتّه المادة 19 من الدّستور لرئيس مجلس الوزراء بمراجعة المجلس الدّستوري..... لا يمكن تصنيفه على الإطلاق الا في خانة الأعمال العادية واليومية التي تدخل في نطاق تصرف الأعمال، ولا في خانة الاعمال التصريفية أو الإنشائية كما ورد في قرار المجلس (التي تخرج عن المفهوم الضيق لتصرف الأعمال والتي لا يحق لرئيس مجلس الوزراء) وللوزراء (في ظل حكومة مستقلة أو معتبرة مستقلة أو لم تحصل بعد على ثقة مجلس النواب القيام بها).

ذلك أن الحقّ الذي منحتّه المادة 19 من الدّستور لرئيس مجلس الوزراء ولأشخاص آخرين المذكورين حصراً في المادة 19 (إنّما هو حقّ دستوري ممنوح له بصفته العامّة. وعندما يتقدّم رئيس مجلس الوزراء أو أي من الأشخاص المذكورين في المادة 19 بمراجعة طعن أمام المجلس الدّستوري

1 - نقولا ناصيف - مقالة بعنوان- سابقة حكومة سلام :سيان إستقال الوزير أم لم يستقل- صحيفة الاخبار 2016/ 6/22 العدد 291

فإنه يمارس حقاً دستورياً وتكون المراجعة ناشئة عن "تكليف دستوري" وفقاً لاجتهاد المجلس الدستوري ذاته) قرار رقم 2/95 تاريخ 25/2/1995.

لذا، لا يمكن وصف تقديم مراجعة الطعن في دستورية قانون ما بأنه عمل إجرائي أو عمل إنشائي، خلافاً لما ذهب إليه المجلس الدستوري في قراره الرقم 1/2005، لأنه يخرج تماماً عن نطاق الأعمال الإدارية ولا يقبل مثل هذا التصنيف.

ثم يستطرد د. عبلا فيقول " وإذا سلّمنا جدلاً بأن تقديم مراجعة طعن بقانون ما أمام المجلس الدستوري يشكل بحد ذاته عملاً «إنشائياً» لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال كما جاء في القرار الرقم 1/2005 المذكور، فمن المسلّم به فقهاً واجتهاداً أنه يحقّ لرئيس مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال بل يتوجب عليه) وأيضاً على الوزراء إفرادياً (المبادرة إلى اتخاذ الاجراءات اللازمة في الحالات التي فيها مهل قانونية ينجم عن انقضائها سقوط الحقوق العامة وذلك بهدف الحفاظ على هذه الحقوق. وهذا ينطبق على تقديم مراجعة الطعن أمام المجلس الدستوري¹. في خلاصة التعليق على قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1، ورد أنه "لا يمكن الأخذ به، لأنه لا يستقيم لا مع الطبيعة القانونية لمراجعة الطعن ولا مع ما استقر عليه الفقه واجتهاد المجلس ذاته. وهذا يعني أن ما ذهب إليه المجلس لجهة أن تقديم مراجعة الطعن هو "عمل إنشائي" لا يجوز لرئيس حكومة تصريف الأعمال القيام به يكون واقعاً في غير موقعه القانوني. وبالتالي يسقط مانع عدم جواز التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال².

وهذا ما أكدّه مجلس شورى الدولة اللبناني بقرار 614 في 17-12-1969 والذي حدّد مفهوم تصريف الأعمال الذي ينحصر به عمل الحكومة المستقلة بأنه "يشمل التدابير الضرورية التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلّق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب اجراؤها في مهل محدّدة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال"

وحيث أن مهلة الطعن أمام المجلس في دستورية القوانين، هي خمسة عشر يوماً من بعد نشره في الجريدة الرسمية، وهي مهلة إسقاط، وبالتالي يحقّ لرئيس حكومة تصريف الأعمال أن يستعمل حقّه الدستوري المنصوص عليه في المادة 19 ولو أن استعمال هذا الحقّ هو عمل إنشائي ما دام أنه توجد مهلة قانونية لتقديم مراجعة الطعن وهي مهلة إسقاط غير قابلة للتّمديد.

3- وزراء تصريف الأعمال:

-موقع الوزير

¹ - وليد عبلا، دراسة بعنوان: (الطعن في دستورية القوانين حق دستوري يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال ممارسته)، معاد نشرها في جريدة السفير، بتاريخ 2011/7/6، ص 4/ سياسة

² - وليد عبلا، دراسة بعنوان: (الطعن في دستورية القوانين حق دستوري يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال ممارسته)، نشرت في جريدة السفير، بتاريخ 2011/7/6 ص 4/ سياسة.

الوزير هو رأس السلطة الهرمية في الإدارة، و"ثالث زوايا هرم السلطة الإجرائية" بتعبير الصحفي الأستاذ نقولا ناصيف. وهو يقوم بالتوجيه والإشراف والمتابعة لكل ما له علاقة بالوزارة التي يتولاها، وعليه تقع المسؤولية في كل ما يتصل بالعمل المرتبط بها، وهذا ما نص عليه الدستور في المادة 66 " يتولّى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلّق بالأمور العائدة الى إدارته وبما خصّ به ". فهو الرّكيزة والأساس في الدولة ومصدر قوّة الدّفع فيها إمّا إلى التّقدّم والازدهار، وإمّا إلى الانكماش والتّراجع.

لذلك، فإنّ الوزير هو المسؤول الأوّل عن تطبيق القوانين، وعليه تقع المسؤولية في الحفاظ على انتظام العمل والمحافظة على المصلحة العامّة.

ويتحمّل تبعه أفعاله أمام السلطة التشريعية بشكل فردي: استجواب ... طرح الثقة ... كما يتحمل الوزراء بشكل جماعي المسؤولية السياسية امام المجلس وفقاً لنص المادة نفسها.

ب- استقالة الوزير أو إقالته

إنّ استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة لا تكون هي نفسها عند استقالة أو إقالة الوزير، ففي الحالة الأولى نكون أمام مرحلة من مراحل العمل الحكومي نصّ عليها الدستور اللبناني في الفقرة الثانية من المادة 64 وأوجب على الحكومة الاستمرار في العمل في "النّطاق الضيّق" حرصاً على انتظام الحياة العامّة في البلاد. أمّا الحالة الثّانية، فلا يجوز للوزير المستقيل أو المقال أن يمارس أي عمل من الأعمال التي كانت ضمن صلاحياته كوزير مهما كانت تلك الأعمال أو الظروف.

فالوزير المقال أو المستقيل، بممارسته حقه الدّستوري بالاستقالة تنتزع صلاحيته الدّستورية ويصبح منذ هذه اللّحظة خارج إطار الوظيفة التي عهد اليه بها عند تشكيل الحكومة.

وعليه "فإنّ يصرف الوزير المستقيل الأعمال، فهي واحدة من بدع الحكم اليوم. فالوزير المستقيل مارس حقاً من حقوقه الحصريّة ولم يرجع عنه وبالتالي لم يعد وزيراً أصيلاً ولا غير أصيل لحظة تقدّمه بكتاب استقالته. فكما أن عدم قبول الاستقالة يشكل خرقاً للدّستور، فإن ممارسة الوزير المستقيل لأي إجراء يرتبط بعمل وزاري هو خرق دستوري بامتياز¹ .

1 - أحمد زين - تصريح الأعمال الوزاري خرق للدستور.. أصلاً! السفير 2007/5/17

ت- صلاحيات الوزير في مرحلة تصريف الأعمال

لقد حصّن الدستور موقع الوزير ومنحه الصلاحيات، وعزز دوره وحضوره. وأمام التبدّل في دور الحكومة والوزراء فقد طفت على واقع العمل الدستوري والاداري أزمات تتعلّق بدور مجلس الوزراء وكذلك بدور الوزير وصلاحياته. وكان من أكثر هذه الأزمات تعقيداً، تلك الناجمة عن استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، بحيث بدأت تثار الإشكالية حول معرفة من يتولّى تصريف الأعمال، هل هو الوزير أم مجلس الوزراء مجتمعاً، أم كلا الطرفين، وما هي حدود تصريف الأعمال ومدته.

فمن الجهة التي تمتلك السلطة الفعلية في حكومة تصريف الأعمال يقول د خالد قباني: "إن الحكومة تعمل كهيئة جماعية ورئيس الحكومة ليس لديه صلاحيات خاصة به عندما تكون مستقيلة، بل إن كل وزير يستطيع القيام بمهامه داخل وزارته وضمن اختصاصه وصلاحياته لتصريف أعمال وشؤون الناس وتلبية مصالحهم. ولا يعطى رئيس الحكومة أي صلاحية خارج نطاق الصلاحيات التي يقوم بها عندما يكون رئيساً لحكومة عادية"¹.

وبما أنه جاء في المادة ٦٦ /معدّلة من الدستور اللبناني في فقرتها الأخيرة أنه " يتحمّل الوزراء مجتمعين تجاه مجلس النواب تبعات سياسة الحكومة العامة ويتحملون أفراداً نتائج أفعالهم الشخصية". وبما انه أيضاً الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور قد ضيّقت نطاق تصريف الأعمال "بالاستناد إلى عدم ترتب المسؤولية السياسية على الحكومة المستقيلة وعلى الوزراء في الحكومة المستقيلة" كما جاء في القرار ٢١٦ م ش د ١٥ /١ /٢٠٠٩

وبما أنه لم يرد في النصوص الدستورية ماهية الأعمال التي يتضمّنّها تصريف الأعمال. لذا، فإن دور الوزير وصلاحياته تبقى محكومة بالتفسير الاجتهادي للمعنى الضيق لتصريف الأعمال وبسيادة المصلحة العليا للدولة وتسيير الأمور التي تتطلبها المصلحة العامة للشعب. وقد اعتبر مجلس شوري الدولة اللبناني في قرار له أنه من صلاحيات الوزير في حكومة تصريف الاعمال، القرارات الفردية التي لا تتضمّن قواعد عامة وتتعلّق بأشخاص محدّدين وتكون هذه القرارات مؤقتة، حيث جاء فيه:

"بما ان قرار الترخيص بإجراء انتخابات ملكة جمال لبنان المعطى لشخص معين أو لأشخاص محدّدين، يعتبر من القرارات الفردية لأنّه لا يتضمّن قواعد عامة ومجرّدة، إنّما يخصّ أولئك الأشخاص بالذات في علاقتهم مع وزارة السياحة ويحدّد الشروط الواجب توافرها لإعطائهم

1 - د خالد قباني -حكومة تصريف العمال في لبنان تثير إشكاليات دستورية وعملية 16 تشرين الأول 2009, العربية نت

التّرخيص والاستمرار في الاستفادة من أحكامه من جهة، ومن جهة أخرى، باعتباره ترخيصاً محدّد المدّة، لا يتميّز بطابع الديمومة أو الاستمرار¹.

وينجم عن هذه القرارات حقوق تتعلّق بالأفراد المستهدفين، ولكن هذه الحقوق إنّما تكون معلّقة على ظرف غير دائم ، وهي تنتهي بزوال هذا الظّرف المعلّقة عليه وهي عرضة للإبطال ومعرضة للإيقاف والإلغاء مع انتفاء الأسس الموضوعية التي بنيت عليها، إذ يضيف مجلس شورى الدّولة بالقرار عينه الى أن " قرار التّرخيص الذي تمنحه السّلطة العامّة لأحد الأشخاص لإجراء وتنظيم انتخابات ملكات الجمال يدخل في فئة التّراخيص الإدارية التي تنشئ حقوقاً مكتسبة بشكل غير نهائي وذات طابع مؤقت، كالقرارات التي تتطوي على تحفّظات عندما تكون هذه التّحفّظات مشروعة والتي استقرّ العلم والاجتهاد على وصفها بالتّراخيص المعلّقة على شرط ضمني يتملّ في وجوب تطابق نشاط المستفيد منها مع شروط منحها، بمعنى أنها تنشئ حقوقاً مؤقتة وظرفية ولا تنشئ بذاتها حقاً مكتسباً لصاحبها ما لم يشرع في استعمالها وتنفيذها في نطاق صدورها، فإذا ثبت عدم تحقّق أو زوال شروط منحها أو أنّه شرع في تنفيذها خارج نطاق حدودها وخلافاً للقوانين والأنظمة، جاز للإدارة إلغاؤها في أي وقت بموجب قرار معلّل وتحت رقابة القاضي الذي يتنبّث من صحّة ومشروعيّة الأسباب التي تبرّره"²

المبحث الثاني: صلاحيات حكومة تصريف الاعمال

تعدّ حكومة تصريف الاعمال مرحلة انتقالية في النّظام السّياسي تتولّى خلالها تسيير الشّؤون العامّة بعد استقالتها او اعتبارها مستقلة. وتقيد صلاحياتها بما يعرف بتصريف الاعمال بالمعنى الضيّق، اي في الامور الادارية والملحة التي لا تحتل التأجيل، دون التّطرّق الى قرارات سياسية او استراتيجية كبرى. تهدف هذه الصّلاحيات المحدودة الى ضمان استمرارية عمل الدّولة دون المساس بمدى المساءلة السّياسية او تعطيل تشكيل حكومة جديدة.

الفقرة الأولى: تصريف الأعمال في الفقه والاجتهاد

في اللّغة، يصعب الاعتماد على معنى محدّد لتصريف الأعمال، أو الإشارة الى معنى بعينه والربط بينه وبين ما يرمي اليه المشرّع. لذلك، فإنّ اللّجوء الى الفقه والاجتهاد من شأنه أن يوضح ما يمكن أن يقدّم تفسيراً موضوعياً لهذه الفقرة.

1 - القرار: ٢١٦ تاريخ ١٥/١/٢٠٠٩ تلفزيون المستقبل. ورفقتها /الدولة ورفاقها مجلة العدل 3/2009 ص 1044

2 - القرار: ٢١٦ نفسه

أولاً: في الفقه

يقول العلّامة الفرنسي فالين Waline بأنّ الحكومة المستقلة تستطيع الاستمرار باتّخاذ جميع التدابير باستثناء تلك التي تخضع للرقابة البرلمانية وتثير المسؤولية الوزارية أمام مجلس النواب.

إذا، فالعلّامة waline ميّز بين نوعين من أعمال الحكومة:

أعمال خاضعة لرقابة البرلمان وأعمال غير خاضعة لرقابة البرلمان.

فهو بذلك يرى أنّه باستطاعة الحكومة أن تمارس نشاطها كما تشاء طالما ان هذا العمل لا يستوجب رقابة البرلمان عليها ولا يترتب مسؤولية أمامه. في السياق ذاته، فإنّ القضاء الإداري اللبناني قد تعرّض لموضوع تصنيف الأعمال للحكومة المستقلة وقضى "بأنّ المرتكز القانوني الذي يحدّد ميدان الأعمال الجارية يكمن في زوال المسؤولية الوزارية أمام المجلس النيابي، بالإضافة الى حتمية وضرورة تأمين حدّ أدنى من استمرارية السّلطة التنفيذية لمواجهة ضرورات الدولة، الأمر المتوافق مع تحديد العلّامة "Pierre Delvolé"¹.

وكذلك، فقد عمد الاجتهاد اللبناني الى إشراك القانون المدني وأخذ عنه في السياق ذاته مبدأ التمييز بين الأعمال العادية والأعمال التصريفية من أجل تحديد نطاق وماهية الأعمال الجارية، فاعتبر "أنّ الأعمال العادية تنحصر مبدئياً في الأعمال الإدارية أي الأعمال اليومية التي يعود للهيئات الإدارية إتمامها ولا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود في حين أنّ الأعمال التصريفية ترمي الى إحداث أعباء جديدة على الدولة أو التصرّف باعتمادات هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية"².

ومن هذا المنطلق، يرى رئيس مجلس النواب السّابق السيّد حسين الحسيني بأنّ: "(السند القانوني لمبدأ "تصريف الأعمال" يكمن في مبدأ "استمرارية المرفق العام الدّستوري" وأنّ "لا فراغ في السّلطة" ممّا يعني استمرار الحكومة في اتّخاذ القرارات التي لا يمكن ردّها، فهي تستطيع القيام بكل شيء لا يترتب أعباء في المستقبل)".

فانتظام العمل في المرافق العامة وما يعنيه ذلك من تأثير مباشر على مختلف الصّعد الحياتية للمواطنين، يحتمّ الاستمرار في العمل ويفرض على الحكومة المستقلة الاستمرار في متابعة شؤونهم بما تقتضيه المصلحة الوطنية.

¹ - م.ش. قرار رقم 2006/575-2007 تاريخ 2007/5/31، بلدية اده/ الدولة - وزارة الداخلية والبلديات غير منشور.

² - م.ش. قرار رقم 2006/575-السابق

واما الدكتور زهير شكر، فإنه يرى في وسيطه "أن الفقه الدستوري، في لبنان وفي الخارج، اختلف حول ما تحتويه عبارة تصريح الأعمال، ومن المسلم به أن كل ما يمكن أن يشغل مسؤولية الحكومة السياسية يخرج عن نطاق تصريح الأعمال. ولكن يبقى السؤال مطروحاً إذ ما من عمل تقدم عليه الحكومة إلا ويمكن مساءلتها عليه من قبل البرلمان"¹

ثانياً: في الاجتهاد

يرى الاجتهاد الإداري الفرنسي²، أن هناك نوعين من الأعمال التي تمارسها السلطة الإجرائية، أعمال عادية وهي تلك التي تخضع لرقابة القضاء الإداري إبطالاً وتعويضاً، وأخرى حكومية وهي التي تكون خاضعة فقط لرقابة البرلمان.

ونظراً للتطور المستمر للتشريعات، والتعديلات الدستورية التي طرأت فإن الأعمال الحكومية أصبحت أقل مساحة، ففي حين كانت معظم أعمال السلطة الإجرائية هي أعمال حكومية، أضحت هذه الأعمال الآن تقتصر على ثلاثة أنواع:
الأعمال المتصلة بعلاقة الحكومة بالبرلمان،
الأعمال المتصلة بعلاقات الحكومة الدولية،
الأعمال الحربية.

وفي ذلك يرى العلامة اودان Odent بأن³ :

"الأعمال العادية هي الأعمال التي ترتدي طابع العجلة وسائر الأعمال التي لا تتطوي على صعوبات خاصة أو على خيار سياسي أو قانوني حساس".

ولم يذهب الاجتهاد اللبناني بعيداً عما جاء به الاجتهاد الفرنسي من حيث التمييز بين الأعمال العادية والأعمال الحكومية، فرأى كما الاجتهاد الفرنسي أن الأعمال العادية وحدها تخضع لرقابة القضاء الإداري.

بيد أن التعديلات الدستورية التي طرأت على الدستور اللبناني وخاصة تعديل 1990، انسحبت تغييراً على موقف الاجتهاد من تصريح الأعمال.

لذلك، فإن مجلس شورى الدولة كان يعتبر " أنه تجنباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقلة بالبقاء في الحكم الى أن تؤلف الوزارة الجديدة ويحدد نطاق أعمالها بما يسمى بتصريف الأعمال العادية، حيث يجب

1 - د زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني مرجع سابق ص 850

2 زهير شكر، نفس المصدر

3 زهير شكر، نفس المصدر

التّريق في تحديد نطاق الأعمال العادية بين الأعمال الإدارية والأعمال التّصريفية وفي الأعمال التّصريفية بين العادي منها والاستثنائي.¹

"قنبداً استمرارية المرافق العامة يوجب بقاء الحكومة في مثل هذه الحالات لتصرف الأعمال ولو فقدت كيانها الحكومي المشروع"²

الفقرة الثانية: صلاحية حكومة تصريف الأعمال في الأحوال العادية والاستثنائية

يشير مفهوم تصريف الأعمال إلى كل عمل واجب أو لازم لتشغيل المرفق العام بأدنى حدّ لا ينجم عنه قرارات أو مشروعات جديدة تفرض على الدولة التزامات سياسية أو إدارية أو مالية جديدة في المستقبل.

إن السّند القانوني للرئيس لصلاحيات حكومة تصريف الأعمال يخضع لمبدأ استمرارية الدولة وبقائها، وهذا ما يكفل لها سنداً قانونياً لتصرف الأمور في كلا الظروف العادية والضرورية أو الاستثنائية.

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

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

وتختلف تصرفات الحكومات المستقلة من حكومة إلى أخرى في التّصدي لأحداث قد تكون متشابهة، وفي الواقع، لا يعني ذلك استعمال نطاق صلاحياتها المحدودة كحجّة لعدم التّصرف في بعض الظروف، كما افترض بعض فقهاء القانون، إذ ترى الحكومة المستقلة أن القرارات التي قامت باتّخاذها في تلك الحالات تدخل في نطاق تصريف الأمور العادية، أو أن حالة الطوارئ، والحالات

1 - مجلس شوري الدولة قرار 614 مرجع سابق

2 - مجلس الدولة الفرنسي Brocas 1962/10/19، المجموعة الإدارية، ص 553.

الاستثنائية التي تجابهها الدولة تقتضي منها القيام باتخاذ مثل هذه القرارات، وبالتأكيد لا يعني أداء هذه الأعمال أن الحكومة قد خرجت عن مجال اختصاصها المحدود بتسيير الأمور العادية. وفي الحقيقة لا تقوم الدساتير عادة بتحديد مضمون فكرة الأمور العادية أو المسائل الجارية التي تضطلع الحكومة المستقلة بتأديتها، وهكذا ترك النطاق واسعاً لفقهاء القانون كي يحاولوا تحديد هذا المضمون، ومن جهة أخرى شارك القضاء أيضاً في توضيح حدود المفهوم الذي لا يمكن للحكومة أن تتعداه، حتى لا تدخل قراراتها في نطاق عدم الشرعية. وبوجه عام، يفرق الفقه بين الأمور الجارية بطبيعتها، وتلك التي لا تقع ضمن هذا المفهوم، ومع ذلك تؤدي الظروف الطارئة أو الاستثنائية التي تمرّ بها الدولة إلى إدراجها تحت هذا الوصف بصفة استثنائية، وكذلك توجد مسائل وشؤون لا تعتبر أموراً جارية أو عادية؛ الأمر الذي يبعدها عن مجال هذه الفكرة.

البند الأول: صلاحية حكومة تصريف الأعمال في الأحوال العادية

تشير المسائل الجارية إلى الأمور التي تكون بجوهرها أو بطبيعتها عادية، وهي الأمور الضرورية لتسيير المنشآت العامة في البلاد بصورة حسنة، فالقرارات المتعلقة بالعمل العادي لهذه المنشآت والتي تتخذها عادة كل حكومة تعد من الأمور الجارية بطبيعتها، إذ يجب أن تواصل المنشآت العامة عملها، ويجب أن تظل مختلف إداراتها تتمتع بسلطة تنفيذ القرارات المختلفة، ولذلك يعدّ التوقيع الوزاري عليها أمراً أساسياً لمنحها الصفة الشرعية من حيث جهة الاختصاص، حيث سيتسبب عدم قيام هذه المرافق بتأدية أعمالها في حالة شلل تام للدولة، فمواصلة أداء هذه الأمور يومياً يعد بمثابة المحرك الذي يحافظ على سير العمل في مختلف الأجهزة، ويمنعها عن التوقف بشكل مفاجئ¹. وبمعنى آخر، تشير المسائل الجارية بطبيعتها إلى الأمور التي تحدث باستمرار وبشكل عادي، الأمر الذي يجعل الحكومة لا تحتاج إلى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها، فهي تحصل تلقائياً من مختلف الأجهزة الإدارية بحيث يكون دور الوزراء مقتصرًا على مجرد التوقيع عليها، وتكون الرقابة شكلية فقط، أي أن المسائل الجارية بطبيعتها هي الأمور التي تقع في نطاق القرارات التي تتخذها جهة الإدارة بشكل يومي، والتي في حالة التوقف عن اتخاذها سيلحق ضرراً بالغاً في عمل المنشآت العامة، إذ يزداد الأمر سوءاً باستمرار تكدس الأعمال التي ينبغي إنجازها دون اتخاذ قرارات في شأنها، وخاصة أثناء الأزمة الوزارية، والتي تحدث عادة نتيجة عوامل سياسية².

¹ - BATAILLER Francine, Le conseil d'état juge constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1966, P.431

² - Delvolvé: Conclusions, sous C.E.F., 4 avril 1952, G.P. 1952, P:264.

وممّا سبق، يتبيّن أن المسائل الجارية بطبيعتها هي تلك الممارسات اليومية والمعتادة للجهاز الإداري، أي هي تلك الممارسات الروتينية التي تؤدّى في الدّرجات الدّنيا من السّلم الإداري، والتي لا تنطوي على أي إجراء سياسي؛ حتى لا تكون لها آثار سياسية مستقبلاً¹.

ومن الواضح أن هذا الاتجاه يؤيده القضاء الإداري، فمثلاً أقرّ مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه أن القرارات الضرورية لمواصلة المنشآت العامة تأدية أعمالها يقضي بشكل طبيعي على جهة الإدارة أن تقوم باتخاذها².

كما سبق فإنّه لا يختلف الاجتهاد الإداري الفرنسي مع الاجتهاد اللّبناني حول مفهوم الأعمال العادية في مرحلة تصريف الأعمال، وهو ما يمكن للحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة القيام بها، وهي الأعمال التي تتّصل بحياة المواطنين اليومية وتسيير عمل المؤسسات والإدارات ومراقبة تطبيق الأنظمة والقوانين.

لذلك، نرى أن الأعمال العادية المقصودة هي الأعمال التي لا تعرّض مسؤولية أعضاء هذه الحكومة من وزراء إلى نتائج سياسية، لأنّها لم تعد تحظى بثقة البرلمان، أي الشعب، ولم تعد قادرة على اتّخاذ قرارات سياسية. والمقصود هنا بهذه الأعمال، الأمور العادية غير التقريرية والمصيرية التي تكفل استمرارية المرفق العام.

ولكن يبقى تحديد الأعمال التي لا تعرّض الحكومة المستقلة الى مسؤولية سياسية يشكّل أزمة، إذ هل من عمل عاديّ كان أو استثنائيّ لا يتطلّب إجراؤه التزاماً لتلك المسؤولية؟

أولاً: الأعمال الإدارية

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

لقد جاء في قرار لمجلس شوريّ الدّولة في لبنان رقم 522 تاريخ 5-5-1999 أن "الأساس الدّستوري لمفهوم تصريف الأعمال هو زوال المسؤولية الوزارية السيّاسية وتضييق نطاق الأعمال الجارية والتي يجوز للحكومة القيام بها أثناء فترة الاستقالة.

يقوم الوزراء إفرادياً بعد الاستقالة بتسيير أعمال وزراتهم والتي ترعى شؤون المواطنين اليومية والحياتية في الإدارات والمؤسسات التابعة لوزاراتهم وذلك وفقاً لنص المادّة 66 من الدّستور والتي

¹ - Antonio Mascarenhas Gomes Monterio, L'expédition des affaires courantes, Res Publica, 1978, P:439.

² - C.E., 26 Juin 1937, Arnauld. Rec., Lebon, P:426.

أناطت بهم تسيير مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين وتبعاً لما يقتضيه مفهوم "المعنى الضيق لتصريف الأعمال" والتي تنحصر بالأعمال العادية بطبيعتها.

ولا جدال في ذلك، بخلاف مجلس الوزراء الذي يخضع في مرحلة تصريف الأعمال الى الكثير من الاجتهادات والآراء الشخصية والنقاشات، وإن كانت بمجملها تلتقي على أن مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال إذا توافرت شروط العجلة والضرورة يعود الى ممارسة صلاحياته الدستورية وفقاً لما تقتضيه متطلبات هذه المرحلة.

وبذلك، فإنه وفقاً لما جاء في الفقرة الثانية من المادة (64) من الدستور، فإن ما يدخل ضمن تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي يؤدي عدم اتخاذها الى إحداث فراغ كامل في المؤسسات وتعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية مما يعرض مصالح الدولة العامة للخطر، وكذلك يدخل ضمن نطاق تصريف الأعمال، الأعمال التصريفية التي تدفع بها الظروف الاستثنائية وحالة الضرورة وتجعلها حاجة ملحة وذلك لتعلقها بانتظام الحياة العامة وكذلك أمن الدولة الداخلي والخارجي، والإجراءات التي ترتبط بمهل محددة بالقوانين.

وعليه فإن كل عمل أو قرار إداري لا يكون في مدرجات ذلك، أو يتجاوز حدوده، يعتبر مخالفاً للقانون وبالتالي مستوجب البطلان.

وانطلاقاً من ذلك، فإن انتظام العمل في المؤسسات والإدارات العامة التي ترفع شؤون المواطنين وتحافظ على الهيكل البنوي للدولة لا يمكن أن يستمر ما لم يرتكز الى قواعد قانونية مستمدة من روح الدستور ومن طبيعة النظام الذي تنتمي اليه هذه المؤسسات، ولا بد أيضاً من وجود سلطة ثابتة تعتمد في وجودها واستمرارها على المبدأ الأساس في بقاء الأنظمة والمجتمعات، مبدأ "استمرارية العمل في المرافق العامة".

وانطلاقاً من هذا، تمارس الحكومة صلاحياتها والتي يجب أن تخضع فيها لرقابة البرلمان الذي يمارس هذه الرقابة بموجب الوكالة الممنوحة له من الشعب ما دامت الحكومة كياناً دستورياً قائماً. لذا، فإن الحكومة تبقى تمارس صلاحياتها الدستورية ما دامت تحت إشراف ومراقبة البرلمان الذي يمكنه أن ينتزع الصفة الدستورية عنها بسحب ثقته بها.

ويبقى السؤال

إذا أصبحت الحكومة حكومة تصريف الأعمال، ما هي الأعمال التي يمكن لها ممارستها؟ يقول الدكتور خالد قباني، أن المادة 64 من الدستور تتحدث " عن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وهذه الجملة تعني أن مجلس الوزراء لا ينعقد ولا يمارس صلاحياته ما دامت الحكومة

مستقلة ، لكن فقط تقوم بالأعمال العادية واليومية، وذلك لتسيير مصالح المواطنين وتدبير الشؤون العامة، إلا إذا حصلت ظروف استثنائية".¹

وقد جاء في قرار لمجلس شورى الدولة اللبناني (700) صدر في 1995/5/15، أن تصريح الأعمال في مفهومه يعني أنه من الممكن "للحكومة المستقلة القيام بالأعمال التي لا ترتبط بالسياسة العليا للدولة والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعنى أنه يمكنها بتّ كل المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية المصيرية الحساسة مثل الاتفاقات والمعاهدات الدولية والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال". لذلك فإن الأعمال التصريفية تلك التي لا تتّصف "بالأعمال العادية" وتخرج عن صلاحيات الحكومة المستقلة وبالتالي، لا يحقّ لها أن تتولّاها لأنّ من شأن هذه الأعمال، بحكم طبيعتها أن تؤدّي الى إشغال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، في حين أن ممارسة الحكومة المستقلة لهذه الأعمال يؤدّي إلى ضياع المساءلة البرلمانية.

ويبقى أن التدابير الضرورية التي تفرضها "ظروف استثنائية" تتّصل بالنظام العام والأمن الداخلي وكذلك الخارجي للدولة والإجراءات الإدارية التصريفية والمحكومة بمهل محدّدة تحت طائلة السقوط والبطالان، إذ يمكن لهذه التدابير أن تتولّاها حكومة تصريف الأعمال بغية الحفاظ على سلامة الدولة وأمن المجتمع وسلامة التشريع.

وكذلك، فقد أشار مجلس شورى الدولة اللبناني لذلك حين أصدر في العام 1969، قراره 614 (راشد/ الدولة)² ميّز فيه بين الأعمال العادية والتي تنحصر بالأعمال الإدارية، حيث يمكن للحكومة المستقلة القيام بها وفي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها ويتعلّق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات، كتعيين الموظفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزراء سوى إشراف محدود، وبين الأعمال التصريفية التي لا يمكن للحكومة المستقلة القيام بها، وذلك وفقاً لمبدأ زوال المسؤولية البرلمانية عنها.

وأكد المجلس في قراره هذا، أن زوال المسؤولية "هو الذي يحدّد نطاق الأعمال العادية، التي توكل الى الوزارة المستقلة تصريفها، إذ أن السّماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدّي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية، مع ما يترتب من هذا التّجاوز من مخالفة أحكام الدّستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها."

¹ د - د - خالد قباني - من مقالة لمحمد نزال _حكومة تصريف الأعمال: قرارات دستورية واجتهادات_ صحيفة الأخبار 2009/9/1 ... عدد

إلا أن المجلس سمح في القرار نفسه للحكومة المستقلة، بممارسة صلاحياتها واتخاذ تدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال. ذلك أن ما يبرر مداخله الوزارة المستقلة في هذه الظروف الاستثنائية هو الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني هذا الاجتهاد في قرارات عديدة لاحقة، معتبرا أن الحكومة المستقلة تستعيد كل صلاحياتها التي كانت تمارسها قبل الاستقالة عندما تواجه أعمالا إدارية يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال.¹

مع أنه لا تعريف يحدد المعنى الضيق. والمبدأ أن تمتنع الحكومة المستقلة عن القيام بالتدابير التصريفية، إلا أن العجلة والضرورة والحفاظ على المصلحة العامة، جعلت للمفهوم الضيق لتصرف الأعمال آفاقاً واسعة تتخطى تلك الحدود التي قيدت عمل الحكومة في مرحلة التصريف. فعندما تتوافر هذه الأمور الثلاثة والتي من أجلها تتخذ القرارات، فإنه يحق لمجلس الوزراء أن يمارس صلاحياته وكأن الاستقالة غير واقعة.

لذلك، فإن تصرف الأعمال "يضيق ويتسع الى اقصى الدرجات حسب الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية القائمة في المجتمع، كل ذلك صيانة لمصلحة الدولة العليا".² فالظروف الاستثنائية تجعل من حكومة تصرف الأعمال حكومة قائمة تمارس صلاحياتها وفقاً لما تقتضيه هذه الظروف.

ثانياً: الأعمال التصريفية.

تعد أعمالاً تصريفية، الأعمال التي تترتب عليها أعباء جديدة أو تؤدي إلى إدخال تغيير جوهرى في عمل المؤسسات العامة وكذلك أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية.

بتناوله موضوع تصرف الأعمال، حدد مجلس شورى الدولة في قراره 341 (ياغي/الدولة³) مفهوم الأعمال التصريفية، والتي ميز بينها، بأعمال تصريفية عادية واستثنائية. وهذه الأعمال "تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية التي لا يجوز لحكومة مستقلة في المبدأ أن تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي أو الخارجي."

¹ - م ش د قرار رقم 341 تاريخ 1979/11/19.

² - ادمون رباط جواب على استشارة للرئيس حسين الحسيني (الدستور اللبناني احكامه وتفسيره) بشارة منسى ص 375

³ مذكور سابقا

ومردّ ذلك، أن ممارسة الحكومة لصلاحياتها يجب أن تخضع لرقابة البرلمان الذي يمارسها بموجب الوكالة الممنوحة له من الشعب ما دامت الحكومة كياناً دستورياً قائماً وباستقلالها يفقد البرلمان دوره في الرقابة، إذ كيف يمكن له أن يقوم برقابة على مجموعة من الأشخاص ليس لهم صفة دستورية. لذلك، فإن " الحد من سلطة الحكومة المستقلة واقتصارها على تصريف الأعمال، مردّه إلى استحالة ممارسة مجلس النواب رقابته السياسية عليها انطلاقاً من المسؤولية الوزارية بحيث يمكنها ممارسة الأعمال واتخاذ القرارات التي ليس من شأنها أن تثير الرقابة البرلمانية ". نتيجة لذلك، واستناداً لمبدأ ضرورة استمرار المرافق العامة في الدولة، فإن فقدان الحكومة لاعتبارها الدستوري لا يمكن أن ينعكس شللاً على الشؤون الإدارية والاقتصادية والاجتماعية. وعليه، فإن الحكومة المستقلة أو المعتبرة كذلك، وكل وزير فيها، تبقى مولجة بتصريف الأعمال العادية أو الجارية COURANTES AFFAIRES DES EXPEDITION ، وذلك لحين تشكيل الحكومة الجديدة.

أعمال تصريفية عادية

الأعمال التصريفية العادية هي تلك التي لا ترتب مسؤولية على الوزارة مجتمعة أو الوزير المعني منفرداً لأن الحكومة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان والحكومة المستقلة تكون فاقدة لثقة البرلمان ما يجعلها غير قادرة وغير ذي صلاحية دستورية لتتخذ قرارات سياسية كما جاء في حكم لمجلس الدولة الفرنسي في اجتهاد له في 22 نيسان 1966.¹ لذا، فإن الأعمال العادية أو الجارية في مفهومها الدستوري العام هي تلك التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة حائزة على ثقة الشعب.

وعرّف مجلس شورى الدولة اللبناني بتاريخ 5-7-2010 الأعمال الجارية " بتلك الأعمال الملحة الضاغطة والتي لا تحتل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة والتي بسبب سرعتها تستوجب اتخاذ قرارات فورية، أو تلك التي تكون مقتصرة على تنفيذ الإدارة اليومية من دون أن تنطوي على أية صعوبة خاصة أو على أي خيار لوزير في وزارته من سلفه".²

أعمال تصريفية استثنائية

تمتّع الحكومة فور استقلالها أو اعتبارها كذلك عن ممارسة الاختصاصات التي يمكن أن تثير مسؤوليتها أمام البرلمان في الظروف العادية.

¹ - CONSEIL DETAT FRANCAIS 22 AVRIL FEDERATION NATIONALE DES 40 1966.(SYNDICATS DE POLICE ACTUALITE JURIDIQUE 1966- P.355- CONCLUSION 1966: Galmot).

² قرار مجلس شورى الدولة رقم 5 بتاريخ 2010/7/5 غير منشور

وعند حالات الضرورة أو الظروف الاستثنائية يتطلب من الحكومة اتخاذ إجراءات وقرارات لمواجهة هذه الظروف حصراً ولمعالجة حالات الضرورة، وتكون الرقابة على هذه الأعمال للقضاء الإداري. مما يعني أن تبدل الظروف العادية يوسع من صلاحيات الحكومة استثنائياً لتشمل هذه الأعمال والمعروفة بالأعمال التصريفية الاستثنائية، فما هي الأعمال؟

تعد أعمالاً تصريفية استثنائية تلك الأعمال التي تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، حينما تكون الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال حيث من الممكن للحكومة المستقلة أن تقوم باتخاذ تدابير ضرورية تخرج عن تصريف الأعمال المنصوص عليه في الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من دستور.

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

وهذا ما جاء في متن قرار مجلس شوري الدولة في لبنان /614/ (راشد/الدولة تاريخ 1967/12/17) إذ خلص المجلس الى انه "وحيث ان مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبينة آنفا ومنها الاستقالة وحيث ان زوال المسؤولية هو الذي يحدد نطاق "الأعمال العادية" التي يوكل الى الوزارة المستقلة تصريفها إذ ان السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي الى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يترتب على هذا التجاوز من مخالفة احكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها..."

البند الثاني: الظروف الاستثنائية.

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

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

المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠١٢/٢، تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧: "وبما أنه في الظروف الاستثنائية، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقعة، تولد شرعية استثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن

حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصون لمصالح البلاد العليا، وبما ان الاستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في إطار محصور...".

الأمر الذي يستلزم اتخاذ اجراءات عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها أو حتى الإضرار بمصالحها وسقوط حقوقها... فمن البديهي اعتبار أنه كلما طالت الفترة لتشكيل حكومة جديدة ارتفعت بطبيعة الحال احتمالات حدوث أزمات اقتصادية واجتماعية أو حوادث طبيعية تستدعي المعالجة الملحة والطارئة.

من المعلوم أن مبدأ سمو الدستور تقيده في بعض الأحيان الضرورة والظروف الاستثنائية، التي تكتسب مشروعيتها من ضرورة الحفاظ على المصالح العليا للدولة، وقد استمدت هذه الظروف مدلولها من القاعدة الرومانية الشهيرة: "ان سلام الشعب فوق سلام القانون".

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي الضوابط الخاصة لنظرية الظروف غير العادية وحدد شروطها، فاكتسبت أعمال الإدارة الصادرة في هذه المرحلة مشروعية خاصة مستمدة من هذا المجلس حيث قال " وإضفاء مشروعية من نوع خاص على أعمال الإدارة الصادرة بمنح السلطة التنفيذية والإدارات صلاحيات وسلطات استثنائية في الظروف الطارئة، في ظل غياب النصوص الدستورية المتضمنة لهذه النظرية والعمل على تكملة هذه النصوص مما يشوبها من قصور وذلك بإعطاء الإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف الطارئة حيث أن القضاء يعمل على تفسير النصوص الدستورية من خلال تحديد مفهومها والشروط اللازمة لتحقيقها فبناء على ما تقدم فإن المصدر الرئيسي لهذه النظرية هو القضاء وتحديد مجلس الدولة الفرنسي¹."

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

وقد وضع مجلس الدولة الفرنسي ثلاثة شروط للأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية :

قيام الظرف الغير عادي

استحالة مواجهة هذا الظرف بالطرق القانونية

أن يكون الهدف من النظام القانوني الاستثنائي المأخوذ به تحقيق المصلحة العامة²

1 - مفهوم حكومة تصريف الأعمال - دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيبي مجلة الدراسات الأمنية العدد 79 2019/11/1
2 - نعمة عبد الباقي، الظروف الاستثنائية بين النظرية و التطبيق، العدد 1-2، بحث منشور في مجلة العدالة 42 العراقية، 1980، ص19.

وفي حين تعتبر الظروف الطّارئة مبرراً للسلطة وتنتدّرع بها من أجل تجاوز بعض القواعد الدستورية التي لا يجوز مخالفتها في الظروف الطبيعية، يرى البعض أنه "إذا كانت الأحكام الاستثنائية التي تخلقها نظرية الظروف الاستثنائية تشكل نظاماً قانونياً يستقل عن النظام القانوني العادي، لكنه يبقى في الوقت ذاته خاضعاً للقواعد الدستورية لأن الدستور يعتبر المصدر الشكلي للقواعد العادية والاستثنائية على حد سواء¹.

تنتطق الظروف الطّارئة " من فكرة الضّرورة التي تفرض على السلطات القائمة في دولة ما، أن تلجأ إلى وسائل قانونية استثنائية لمواجهة الأخطار، سواء أكانت هذه الأخطار داخلية أو خارجية مما يفرض تجاوز بعض الاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الظروف العادية². ومن هذه الظروف التي تواجهها بعض الدول، استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة وعدم تمكن هذه الدولة من تشكيل حكومة جديدة ضمن فترة قصيرة، إذ قد تمتد هذه الفترة أشهر أو أكثر مما يضطرها وحفاظاً على " استمرار العمل بالمرافق العامة " و " درءاً للمخاطر " الى اتخاذ الخطوات التي تعتبر في الحالات العادية مخالفة للدستور أو الأنظمة والقوانين وقد اكدت هذا المعنى هيئة الاستشارات والتشريع في وزارة العدل اللبنانية في رأي لها جاء فيه " حيث ان الوضع يختلف اذا بينت الظروف تحقق عنصر الضرورة، او العجلة، أي عندما يتطلب الصالح العام اتخاذ قرار آني لغايات حفظه، بحيث ان تحقق حالة الضرورة وتحقق عجلة اتخاذ قرارات تكون غير قانونية، في الأحوال العادية وتضفي على هذه القرارات صفة المشروعية القانونية.

وحيث ان التواجد في حالة الضرورة تبرر العجلة لاتخاذ قرارات تخرج في الأحوال العادية عن نطاق تصريف الأعمال، ولهذه الغاية يجب ان يصار الى تقدير توفر الضرورة في كل حالة على حدة.

ولقد بات واضحاً بأن مفهوم تصريف الأعمال وإن كان يُحصر مبدئياً بالأعمال الجارية التي تتطلبها الحياة اليومية في الظروف العادية، إلا أنه لا يبقى كذلك متى كانت البلاد تمر في ظروف غير عادية. فعندما تتوافر شروط الظروف الاستثنائية، تتقدم مصلحة الدولة وحمايتها أو صون حقوقها أو التزاماتها الدولية على ما عداها.

والأعمال او الوقائع التي تعد غير عادية، لا تعتبر كذلك إلا في ضوء ما يحيط بها من ظروف زمانية ومكانية، لذلك فقد خلص الاجتهاد والفقهاء الإداريين الى اعتبار أن بعض الإجراءات التي

1 - غبلاير وجدي ثابت ، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية ، منشأة المعارف الاسكندرية ، 1988 ، ص 19.

2 - يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، دار النهضة العربية ، القاهرة، 1974 ، ص 72.

تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية، تكون في ظروف أخرى مشروعة إذا كانت ضرورية لحماية النظام العام أو للحفاظ على سير المرافق العامة.

فالظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقلة بتوسعة صلاحياتها المنصوص عليها في الدستور (تصريف الأعمال بالمعنى الضيق) وذلك بممارسة أعمالها واتخاذ كافة التدابير— سواء تلك التي توصف بالأعمال التصريفية أو العادية— وذلك للحفاظ على النظام العام وتأمين المصلحة العامة؛ ففي الظروف الغير عادية تنتحى الشرعية المعلومة، لتحل محلها شرعية خاصة واستثنائية تفرضها طبيعة هذه الظروف ويرتبط بقائها ببقاء هذه الظروف وتزول بزوالها. وهذه الشرعية الخاصة الاستثنائية تعلو على الشرعية العادية؛ وقاعدة الضرورات تبيح المحظورات تكون عنوان المرحلة، وتأمين استمرارية المرفق العام هنا ضرورة، والضرورة تقدر بقدرها.

وعليه فإنه وبحسب نظرية الظروف الطارئة تصبح قرارات السلطة التنفيذية شرعية في ظروف غير عادية لكونها ضرورية لتأمين النظام العام وانتظام العمل في المرافق العامة " حتى لو بدت غير شرعية في الظروف العادية، حيث ان للظرف الطارئ شرعية استثنائية تحل محل الشرعية العادية في الظرف العادي، ومن شأن الشرعية الاستثنائية توسيع صلاحية السلطة والإدارة توسيعاً لا تلاحظه في الغالب القوانين النافذة"¹.

واليوم، وفي ظل أجواء التدهور الاقتصادي والاجتماعي الذي يطال لبنان وكل ما يترافق معه من أزمات سياسية تجلت باستقالة حكومات عديدة، بات من الطبيعي على هذه الأخيرة الدخول في نطاق تصريف الأعمال دون إمكانية تكهن المدة الزمنية اللازمة لتشكيل حكومة جديدة، علماً أن المدة المذكورة باتت تمتد لأشهر عدة، دون أن يدرك بعض الوزراء في حكومة تصريف الأعمال حدود صلاحياتهم الواجب احترامها خلال هذه الفترة. بالمجمل لم يسبق في لبنان أن استمرت الحكومة نفسها في الحكم طوال ست سنوات، أي طوال مدة ولاية رئيس الجمهورية، لذلك بات من المألوف أن تكون مدة ولاية الحكومات في لبنان قصيرة عامة².

إن مبدأ تصريف الأعمال أصبح عرفاً قائماً مستقلاً في لبنان قبل أن يرد في النص الدستوري وذلك في كل مرة تستقيل فيها الحكومة فتتابع بصورة طبيعية تصريف الأعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة ضامنة لاستمرارية السلطات العامة والحياة الوطنية دون أن ينتج عن ذلك مشاريع إضافية وفتح اعتمادات جديدة واتخاذ قرارات ترتب على كاهل الدولة مسؤوليات إدارية وسياسية ومالية إضافية.

¹ جان باز — الوسيط في القانون اللبناني ص 431-423 د. محسن خليل القضاء الإداري اللبناني، دراسة مقارنة، 149-165

² سعد الله الخوري، القانون الإداري العام، ج ١، ص ٢٨٢-٢٨٣

صحيح أن عبارة تصريف الأعمال أتت وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور محصورة بالحدود الضيقة لمعناها، غير أن التوسع في التفسير وفقاً للاجتهاد يبقى جائزاً ولكن بشروط حصرية مرتبطة بالظروف الطارئة الملحة المتعلقة بالانتظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وليس فقط بسبب إطالة الفترة الزمنية لتصريف الأعمال.

إن مفهوم تصريف الأعمال لا يمكن أن يبقى جامداً ومكبلاً، إنما بات من الواجب إدراك أهمية هذا المفهوم المطاطي الذي يحتم على حكومة تصريف الأعمال اعتماد الإجراءات اللازمة لاستمرار عمل الإدارة والمرافق العامة، وضرورة الانعقاد بشكل مستمر بهدف متابعة أبرز المستجدات ومناقشتها، وفي بعض الأحيان معالجة الأمر بما يلزم من تدابير عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها، ومعالجتها بأفضل الوسائل الممكنة.

الفقرة الثالثة: ظاهرة الموافقات الاستثنائية

لا شك أن أبرز تطور أدخل على مفهوم تصريف الأعمال هو التعميم رقم 2013/10 الصادر عن الرئيس نجيب ميقاتي في تاريخ 2013/4/19، عقب تقديم هذا الأخير استقالته. فقد استحدث هذا التعميم آلية لا سند دستوري لها، بحيث طلب من جميع الوزراء "في حال أن ثمة قراراً إدارياً يدخل في نطاق الأعمال التصريفية التي تقتضي الضرورة اتخاذه خلال فترة تصريف الأعمال إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الاستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء".

وقد تكرر هذا الأمر لاحقاً، إذ عمد كل رؤساء الحكومات المتعاقبين إلى إصدار تعاميم مشابهة بعد استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة، هي:

التعميم رقم 2016/20، الصادر عن رئيس الحكومة المستقيل تمام سلام في 3 تشرين الثاني 2016 التعميم رقم 2018/21 ، الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المستقيل سعد الحريري في تاريخ 2018/6/7 والمعدل بموجب التعميم رقم 24 تاريخ 2018/6/28 الذي يضيف الأحكام التالية بخصوص صلاحيات الوزراء: "تعتبر داخلية ضمن نطاق تصريف الأعمال كافة الملفات والمعاملات التي تتضمن مستندات موقعة من الوزراء المختصين تفيد بأنه قد تم المباشرة بها قبل تاريخ صدور التعميم رقم 2018/21 تاريخ 2018/6/7 والتي تقضي المصلحة العامة باستمرارها وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصودة لها في موازنة السنة الجارية، بحيث يمكن للإدارات المعنية استمرار إنجازها واستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للاستحصال على الموافقة الاستثنائية بشأنها". وستدرج هذه الفقرة الجديدة في كل التعاميم المستقبلية.

التعميم رقم 2019/38، الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المستقيل سعد الحريري في تاريخ 2019/12/3

التعميم رقم 2020/27، الصادر عن رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب في تاريخ 2020/8/11؛
التعميم رقم 17 تاريخ 21 أيار 2022، الصادر عن الرئيس نجيب ميقاتي بعد اعتبار حكومته
مستقيلة عقب إجراء الانتخابات النيابية العامة وبدء ولاية مجلس النواب الجديد، وهو التعميم الأخير
لتاريخه..

يثير هذا التعميم مجموعة من الإشكاليات الدستورية والسياسية المتعلقة بمدى صلاحية رئيس مجلس
الوزراء اتخاذ هكذا نوع من التعاميم الآمرة، ومدى دستورية الموافقات الاستثنائية التي تؤدي فعلياً
إلى نقل صلاحيات مجلس الوزراء إلى رئيسي الجمهورية والحكومة، إذ يتبين لنا أن هذه الآلية
المستحدثة تفتح الباب واسعاً أمام كل شكل من أشكال الاستنسابية فيتحول تصريف الأعمال من
مفهوم دستوري يخضع لرقابة القضاء الإداري، إلى مفهوم سياسي تحدده السلطة الحاكمة التي تجد
فيه الذريعة الأمثل لتحقيق مصالحها وفقاً للتقلب بين أركانها.

فبعد استقالة حكومة حسان دياب صدرت عشرات المراسيم والقرارات التي لا تدخل في نطاق
تصريف الأعمال، عملاً بالآلية الموافقات الاستثنائية لعل أبرزها :
المرسوم رقم 6881 تاريخ 2020/8/18 والقاضي بتمديد حالة الطوارئ في بيروت بدون حصوله
على موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء، كونه من المواضيع الأساسية وفقاً لأحكام الفقرة الأخيرة
من المادة 65 من الدستور.

تكليف الجيش ببعض المهام الاستثنائية التي تدخل ضمن إجراءات الطوارئ بموجب موافقة
استثنائية بسبب تعذر عرض الموضوع المذكور على مجلس الوزراء وقد أعلن عن هذا التدبير
بموجب كتاب صادر عن أمين عام مجلس الوزراء في تاريخ 2020/9/14.

تمديد حالة التعبئة العامة لأكثر من مرة بموجب المرسوم رقم 6929 تاريخ 2020/9/3 والرسوم
رقم 7315 تاريخ 2020/12/31، من دون الحصول أيضاً على موافقة مجلس الوزراء الدستورية،
وما استتبع ذلك من قرارات متعددة للإغلاق العام والفتح التي صدرت بمذكرات إدارية عن أمين
عام مجلس الوزراء بناء على آلية الموافقات الاستثنائية نفسها.

تأجيل الانتخابات الفرعية بموجب كتاب أصدره أمين عام مجلس الوزراء في تاريخ 10 أيلول
2020 سناً إلى موافقة استثنائية ما يشكل خرقاً للمادة 41 من الدستور التي تفرض في حال شغور
مقعد نيابي إجراء الانتخابات من أجل انتخاب الخلف خلال شهرين.

إحالة مشاريع قوانين إلى مجلس النواب بدون موافقة مجلس الوزراء، كمشروع القانون المعجل والمتعلق بالبطاقة التمويلية المحال بالمرسوم رقم 7797 تاريخ 26 أيار 2021؛ عشرات المراسيم المتعلقة بنقل اعتمادات من احتياطي الموازنة أو منح سلف خزينة وهي تتطلب دستورياً موافقة مجلس الوزراء .

نلاحظ أن آلية الموافقة الاستثنائية تتعطل عبر التذرع بحجج دستورية متعددة أبرزها تصريف الأعمال عندما يصب ذلك في المصلحة السياسية لكل من رئيسي الجمهورية والحكومة ولنظام الزعماء الذي يقف خلفهما. ومن أبرز هذه المواقف:

رفض رئيس الجمهورية التوقيع على مرسوم تعديل حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان لأن الأمر "يحتاج الى قرار يتخذه مجلس الوزراء مجتمعاً حتى في ظل حكومة تصريف الأعمال نظراً إلى أهميته والنتائج المترتبة عليه". وفقاً للبيان الصادر عن المديرية العامة لرئاسة الجمهورية في 13 نيسان 2021.

رفض رئاسة الحكومة في 2021/5/26 توقيع مرسوم تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى رغم مطالبة وزيرة العدل الحثيثة وإعدادها مشروع المرسوم المطلوب علماً أن تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى غير الحكميين يتم بمرسوم عادي وهو لا يحتاج أصلاً، إلى إقراره في مجلس الوزراء.

التمنع عن تعيين أعضاء في المجلس الدستوري بدلاً عن عضوين توفيا والاستكفاف لأكثر من سنة عن تعيين قرابة 40 قاضياً من خريجي معهد الدروس القضائية.

فقد درجت العادة بأن يتم اللجوء إلى هذه الآلية من قبل حكومات تصريف الأعمال، وجرى اتّباعها في كلّ الملفات ذات الطابع المُستعجل والضروري والتي تستدعي العرض على مجلس الوزراء ويستعاض فيها عن موافقة مجلس الوزراء، بموافقة استثنائية تصدر عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء يُصار بعدها إلى عرض الموضوع لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية عندما تتشكّل الحكومة. وعلى هذه الآلية الملاحظات التالية:

أولاً: إنّها تفتقر إلى السند القانوني والدستوري الذي يسمح لكلّ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة بالحلول محلّ مجلس الوزراء إذ أنّ هذه الآلية تُجيز اختصار السلطة الإجرائية بشخص كلّ منهما ما يُشكّل مخالفة واضحة لنصوص الدستور.

ثانياً: إنّها تمسّ بإحدى ركائز النظام البرلماني اللبناني الأساسية ألا وهي الثنائية في السلطة التنفيذية، المُتمثلة برئيس جمهورية غير مسؤول، وحكومة مسؤولة امام البرلمان. فكيف يولّى رئيس

الجمهورية غير المسؤول، وهو ليس شريكاً في اتخاذ القرارات ولا مشاركاً في التصويت، صلاحية اختزال مجلس الوزراء مجتمعاً برمته. فهل يُعقل لمن لا يشترك في التصويت أن يختصر مع رئيس الحكومة المجلس برمته.

ثالثاً: إنها تتجاهل الأكثرية المفروضة لاتخاذ القرارات في مجلس الوزراء، إذ فرض الدستور بشكل واضح أكثرية معينة لاتخاذ بعض القرارات في المواضيع الأساسية كتلك التي حددتها الفقرة الخامسة من المادة ٦٥/ منه على سبيل الحصر والتي تحتاج إلى موافقة ثلثي الأعضاء ومنها إعلان حالة الطوارئ، التعبئة العامة، تعيين موظفي الفئة الأولى أو ما يعادلها، قانون الانتخابات... وبالتجربة يلاحظ صدور الكثير من المراسيم بالاستناد إلى موافقات استثنائية وهي تتعلق بمواضيع أساسية.

(المرسوم رقم 7633 تاريخ 2021/4/13 بتعديل المرسوم رقم 6570 تاريخ 2020/7/30 – تشكيل الهيئة الوطنية للمفكودين والمخفيين قسراً والمرسوم رقم 7582 تاريخ 2021/3/16 بإبرام الملحق التعديلي رقم 2 لمذكرة التفاهم المبرمة بين الجمهورية اللبنانية وحكومة الولايات المتحدة الأميركية لتنفيذ مشروع تحسين خدمات التعليم الأساسي – QITABI، إضافة إلى مراسيم إعلان حالة الطوارئ والتعبئة العامة، ومرسوم إحالة مشروع القانون المتعلق بشبكة الأمان الاجتماعي إلى مجلس النواب، وتعيين السيد باسم عبد الرزاق القيسي رئيساً ومديراً عاماً وعضو للجنة المؤقتة لإدارة واستثمار مرفأ بيروت لمدة ثلاثة أشهر إضافية).

رابعاً: إنها تخالف مبدأ عدم رجعية القرارات الإدارية، أي عدم جواز أن يرجع تطبيق القرارات الإدارية أو التنظيمية إلى ما قبل تاريخ صدورها. باعتبار أن الموافقة الاستثنائية تعرض لاحقاً على مجلس الوزراء الذي يصدر قراره بشأنها على سبيل التسوية. فالأصل في أن تسري آثار القرارات الإدارية على المستقبل وهي عديمة الأثر والمفعول للماضي¹.

إلا أنه ورغم تلك الملاحظات على أهميتها، يبقى القول بأن البت بالأمر التي تتسم بطابع العجلة الماسة والضرورة خلال فترة تصريف الأعمال، ترى ما يبررها في نظرية الظروف الاستثنائية La théorie des circonstances exceptionnelles، التي أطلقها مجلس شورى الدولة الفرنسي والتي تجيز الخروج عن القواعد المتبعة في الظروف العادية، بحيث تعتبر بموجبها بعض التدابير الإدارية الخارقة للقواعد القانونية العادية وغير الشرعية في الظروف العادية، شرعية في بعض الظروف، باعتبارها ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة².

¹ -René Chapus – Droit administratif général – tome.1 9ème, édition P.1016

² l'arrêt du 28 juin 1918 –Heyriès/Grands arrêts de la jurisprudence administrative, GAJA, n° 31, p.188.

وضمن هذا التوجه أجاز الاجتهاد للإدارة أن لا تتقيد بالأصول أو المراسم الجوهرية عند استحالة إمكانية تطبيقها أو عند وجود استحالة مادية أم قانونية لإتمام الإجراء المعين أي لأخذ الرأي أم الموافقة معزواً إلى الهيئة الاستشارية ذاتها التي ترفض الاجتماع لإعطاء الرأي أم الموافقة المطلوبة. ونسارع في هذا المجال إلى القول إن هذه النظرية من شأنها أن تؤمن توسيع صلاحيات السلطات الإدارية فقط بالقدر الذي يتطلبه اتخاذ قرارات يفرضها الطابع الاستثنائي للظروف، وكل ذلك، طبعاً، تحت رقابة القاضي الذي ينظر بمدى ملاءمة التدابير المتخذة مع الظروف الاستثنائية.

وقد اعتبر المجلس الدستوري في لبنان أن مبدأ استمرارية المرفق العام هو من المبادئ ذات القيمة الدستورية (قرار رقم 1 تاريخ 1999/10/25) وبما أن تصريف الأعمال في لبنان بعد 1990 أصبح هو أيضاً من المبادئ التي يكرسها صراحة النص الدستوري، فهذا يعني أنه يتمتع بالقيمة الدستورية ذاتها لمبدأ استمرارية المرافق العامة. وعملاً بمبدأ عدم وجود هرمية بين النصوص والمبادئ التي تتألف منها الكتلة الدستورية، فإن التعارض المحتمل بين مبدئين دستوريين يفرض الاحتكام إلى قاعدة التناسب التي تحتم النظر إلى كل قضية في سياقها المعين، وتطبيق المبدأ الذي يحقق المصلحة العامة.

وغالباً ما يتولى القضاء الدستوري أو الإداري مهمة التحكيم بين المبادئ الدستورية التي قد تتعارض ظاهرياً. هذا يعني أن تصريف الأعمال ليس قيداً مطلقاً يفرض نفسه في كل الظروف، بل هو ضروري فقط بقدر ما يمنع الحكومة من الإفلات من المحاسبة السياسية. وهذا ما كرسته مجلة الأحكام العدلية العثمانية إذ نصت في المادة 28 على التالي: "إذا تعارض مفسدتان روعي أعظمها ضرراً بارتكاب أخفها"، فالضرر المتأتي من عدم احترام موجب تصريف الأعمال هو أخف بكثير من الضرر الذي قد ينجم عن تعطيل المرافق العامة، لا سيما مرفق العدالة عبر التمتع عن تعيين أعضاء المجلس الدستوري أو استكمال أعضاء مجلس القضاء الأعلى أو تعيين القضاة المتخرجين كي يتمكنوا من الالتحاق بوظائفهم.

إن مدة تصريف الأعمال الطويلة أيضاً في بلجيكا أدت إلى طرح الإشكالية نفسها حول ضرورة توسيع صلاحيات الحكومة المستقلة في ظل زوال مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان. وهكذا طورت التجربة الدستورية في بلجيكا ممارسة فريدة تتسجم مع منطق تصريف الأعمال بحيث بات يحق للحكومة اتخاذ أي إجراء يحظى بدعم واضح من البرلمان¹. ففي هذه الحالة يصوت البرلمان البلجيكي على توصية أو قرار يعتبر أنه في حال قررت الحكومة المستقلة اتخاذ تدبير معين، فإن

¹ Aube Wirtgen, REPORT ON BELGIAN CARE TAKER GOVERNMENT, - 2021

البرلمان يوافق صراحة على قرار الحكومة وبالتالي تزول مسؤولية الحكومة السياسية المحتملة لأن قرارها لن يعرضها للمساءلة النيابية.

ففي سنة 2011 مثلاً صوت مجلس الممثلين البلجيكي على قرار يسمح للحكومة المستقلة بإرسال القوات المسلحة البلجيكية إلى ليبيا من أجل المشاركة في العمليات العسكرية ضد نظام معمر القذافي. وقد وافق مجلس شورى الدولة البلجيكي¹، على هذه الفئة الجديدة من المواضيع الداخلة في تصريح الأعمال سنة 2018 معتبراً أن الحد من صلاحيات الحكومة لا يمكن تبريره إلا في ظل غياب الرقابة البرلمانية. وقد جاء هذا القرار القضائي بعدما اعترض عضو في البرلمان البلجيكي على موافقة الحكومة المستقلة الانضمام إلى الاتفاق العالمي للهجرة بناء على قرار اتخذته مجلس الممثلين البلجيكي في 6 كانون الأول 2018 يطلب فيه من الحكومة الموافقة على الاتفاق المذكور.

هذا الحل المبتكر قد يفسر على أنه لا يؤدي إلى خرق مبدأ فصل السلطات، كون البرلمان لا يملئ على الحكومة اتخاذ إجراء ما، وهو لا يحل محلها أصلاً، بل يعلن فقط أن في حال قررت الحكومة المستقلة القيام بخطوة ما فإن ذلك يحظى بدعم البرلمان السياسي، الأمر الذي يعني أن مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لم تعد مطروحة.

ولا بد من الإشارة أخيراً إلى أن مجلس النواب في لبنان وافق عملياً على هذه الآلية من خلال استلام مشاريع قوانين بموجب مراسيم حاصلة على موافقات استثنائية ودرسها وإقرارها، من بينها على سبيل المثال القانون رقم 230 الصادر في 16 تموز 2021 المتعلق بإنشاء البطاقة التمويلية الإلكترونية، والقانون رقم 219 الصادر في 2021/4/8 المتعلق بالموافقة على إبرام قرض البنك الدولي لدعم شبكة الأمان الاجتماعي من أجل مواجهة جائحة كورونا.

البند الأول: دستورية الموافقات الاستثنائية

يستحدث التعميم، الذي يحتل أدنى درجة في هرمية النصوص، آلية مستغربة لاتخاذ القرارات غير ملحوظة في الدستور. فضرورة حصول الوزراء على الموافقة الاستثنائية لرئيسي الجمهورية والحكومة في ما خص الأعمال المصرفية يؤدي عملياً إلى نقل، ليس فقط صلاحيات الوزراء بل أيضاً صلاحيات مجلس الوزراء إلى رئيسي الجمهورية والحكومة، وهذا ما لا وجود له في أي نص دستوري. وقد رأينا سابقاً أن الظرف الاستثنائي الذي يستدعي اتخاذ أعمال مصرفية تسمح لصاحب الاختصاص استعادة هذا الجزء من صلاحياته الضروري لمعالجة الوضع الطارئ، بحيث يكون في حالتنا هذه للوزير المعني أو لمجلس الوزراء المستقل أن يجتمع كي يتخذ القرار المناسب.

¹ - State of Council 2018 December 18 , n 243.271, Dewinter.,

لا بد من التذكير بظاهرة تشبه الموافقات الاستثنائية عرفها لبنان بين 1986 و1988 خلال الحرب الأهلية، ظاهرة المراسيم الجوالّة. فقد قرّر رئيس الحكومة رشيد كرامي مقاطعة رئيس الجمهورية أمين الجميل بسبب الخلاف حول الاتفاق الثلاثي ما أدّى إلى تعطيل عمل مجلس الوزراء، الأمر الذي استمر بعد اغتيال الرئيس كرامي وتعيين سليم الحص رئيساً للحكومة بالوكالة، بحيث كان يقوم عنصر درّاج في الأمن الداخلي بالتجول على الوزراء ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية للحصول على توافقيهم على أن يشير المرسوم في بناءاته على التالي: "وبما أنه يتعذر على مجلس الوزراء الانعقاد في الوقت الحاضر، وسنداً لنظرية الظروف الاستثنائية. وقد نشر في الجريدة الرسمية ما مجموعه 213 مرسوماً جوالاً صدرت بين شباط 1986 وأيلول 1988.

لا شك أن أهم موقف صّادر عن مرجعية قضائية حتى اليوم في هذا الخصوص كان تقرير المستشارّة المقرّرة في مجلس شوري الدولة ميشيل منصور في تاريخ 2021/5/26 في المراجعة التي تقدّمت بها "المفكرة القانونية" طعنًا بمرسوم تمديد حالة الطوارئ رقم 6881 تاريخ 2020/8/18 و"المذكرة" الصادرة عن أمين عام مجلس الوزراء رقم 1955/م. ص. تاريخ 2020/9/14، التي نصّت على تكليف الجيش بتنفيذ بعض المهام الإضافية التي لا تدخل في صلاحياته التي تلحظها القوانين العادية. وقد خلصت المستشارّة المقرّرة في تقريرها المذكور إلى قبول المراجعة في الشكل والأساس وطلب إبطال المرسوم رقم 6881 ومذكرة أمين عام مجلس الوزراء، موافقة بذلك على كل الحجج القانونية التي ساقتها "المفكرة القانونية" ضد كيفية تمديد إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت.

صدر المرسوم رقم 6881 القاضي بتمديد حالة الطوارئ في مدينة بيروت في تاريخ 2020/8/18، أي بعد استقالة رئيس مجلس الوزراء حسان دياب في تاريخ 10/8/2020، ما يعني أن الحكومة كانت قد أصبحت حينها في حالة تصريف للأعمال ويمتنع عليها، وفقاً لتفسير أركان السلطة السائد اليوم، الاجتماع من أجل الموافقة على تمديد حالة الطوارئ عمالاً بالفقرة الأخيرة من المادة 65 من الدستور التي تعتبر أن إعلان حالة الطوارئ ورفعها هو من المواضيع الأساسية التي تحتاج موافقة غالبية ثلثي مجموع أعضاء مجلس الوزراء.

وقد صدر المرسوم المطعون فيه بدون موافقة مجلس الوزراء، وقد ردت الجهة المستدعي بوجهها (أي الدولة) أن هذا التدبير أملت الظروف الاستثنائية الناجمة عن انتشار فيروس كورونا وتداعيات الانفجار في ظل حكومة مستقلة مضيضة أن الظروف الاستثنائية تسمح "للسلطة الإدارية تجاوز حدود صلاحياتها العادية، والتعدي على صلاحيات سلطة إدارية أخرى وعدم مراعاة الأصول القانونية والنظامية العادية".

وقد أدلت الجهة المستدعى بوجهها أن الموافقات الاستثنائية تجد سندها القانوني في التعميم رقم 27 تاريخ 2020/8/11 الصادر عن رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب، الذي يستحدث آلية الموافقة الاستثنائية وتضيف بكل بساطة أن هذه الآلية هي من "الأصول المتبعة عند استقالة الحكومات".

وقد رد التقرير على هذه الحجة معتبراً أن حالة تصريف الأعمال تمنع بالفعل الحكومة من ممارسة كامل صلاحياتها لكن هذا القيد ليس مطلقاً، إذ وجود حالة طارئة يسمح للحكومة باستعادة كامل صلاحياتها الضرورية من أجل الاستجابة إليها على أن يحصل ذلك تحت إشراف القضاء الإداري ورقابته. لذلك اعتبر التقرير أن الطبيعة الكارثية لانفجار المرفأ تؤدي إلى إيجاد حالة طارئة بحيث لا تحول استقالة الحكومة "دون اجتماع مجلس الوزراء المستقيل واتخاذ أعمالاً تصريفية استثنائية لمواجهة هذه الحالة". لذلك كان يجب على مجلس الوزراء الانعقاد من أجل إقرار مرسوم تمديد حالة الطوارئ، وصدر هذا الأخير بدون هذا الشرط الدستوري، رغم توقيعه من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ووزراء الداخلية والدفاع والمالية يجعل منه عملاً صادراً عن سلطة غير مختصة ما يوجب إبطاله .

أكثر من ذلك، ذهب التقرير إلى معالجة فرضية عدم تمكن مجلس الوزراء من الانعقاد بسبب الظرف الاستثنائي الذي تتذرّع به الجهة المستدعى بوجهها. وعليه، أعتبر صحيحاً أن الظرف الاستثنائي يسمح للإدارة بتخطي بعض الشروط القانونية، لكن ذلك يصح "فقط عندما تكون السلطة الصالحة لاتخاذ قرار ما واقعة في عجز يحول دون اتخاذها القرارات المطلوبة" كاستحالة، مثلاً، حضور بعض الوزراء إلى جلسة مجلس الوزراء بسبب التداعيات المباشرة للانفجار أو تضرر مقر الحكومة، بحيث يستحيل عقد جلسة لمجلس الوزراء. أي أن الظرف الاستثنائي قد لا يكون استثنائياً من الناحية القانونية، في حال لم يجعل من السلطة المختصة عاجزة واقعياً عن تأدية مهامها بصورة قانونية طبيعية. وهكذا يرد التقرير على ذريعة الظرف الاستثنائي معتبراً أن الحكومة اجتمعت فعلياً بعد الانفجار وقبل استقالتها، أي أن الانفجار لم تكن له مفاعيل تؤدي إلى شلل الحكومة وعجزها عن الانعقاد في مجلس للوزراء وفقاً لما يفرضه الدستور. لا بل إن الجهة المستدعى بوجهها اعترفت بأن عدم اجتماع الحكومة سببه تصريف الأعمال وليس الظرف الاستثنائي الناشئ عن الانفجار، ما يعني أن هذه الأخيرة كان بمقدورها الاجتماع من أجل إقرار مرسوم تمديد حالة الطوارئ كون الظرف الاستثنائي الحقيقي الناجم عن الانفجار يتيح لها استعادة كامل صلاحياتها الضرورية بغية معالجة هذا الظرف.

وقد ذهب التقرير إلى اعتبار أن "تمديد إعلان حالة الطوارئ هو بمثابة إعلان جديد لها"، بحيث يخضع مرسوم التمديد للشروط نفسها الواجب توفرها في إعلان الطوارئ لا سيما الحصول على موافقة مجلس النواب. وبما أن هذا الشرط الأخير لم يحترم أيضاً يجب إبطال المرسوم المطعون فيه لمخالفته القانون.

وعالج التقرير أيضاً مذكرة أمين عام مجلس الوزراء مطلقاً عليها صفة "القرار"، الأمر الذي يقودنا مباشرة إلى صلب الإشكالية. إذ كيف يعقل أن يصدر أمين عام مجلس الوزراء قرارات نافذة ملحقه للضرر بتكليف الجيش بمهام إضافية بناء على موافقة كل من رئيسي الجمهورية والحكومة، فألية الموافقات الاستثنائية التي باتت تعتمد في حالة تصريف الأعمال تؤدي فعلياً إلى تحويل رئيس الجمهورية من رأس البناء التنظيمي في لبنان إلى جهة تقترح على أمين عام مجلس الوزراء اتخاذ إجراءات معينة.

يتابع التقرير دحض الذرائع القانونية التي استند إليها هذا القرار، معتبراً أن تكليف الجيش بمهام معينة، أمنية أو اجتماعية، جائز لكن ذلك يجب أن يتم إما تلقائياً عبر مرسوم إعلان حالة الطوارئ، أو عبر سلوك وسيلة أخرى نصت عليها المادة الرابعة من قانون الدفاع الوطني التي تجيز تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن في منطقة معينة خارج حالة الطوارئ، على أن يتم ذلك أيضاً بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزراء المختصين. وبما أن قرار أمين عام مجلس الوزراء صدر بالاستناد إلى موافقة استثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء ولم يتم اتخاذه في مجلس الوزراء الذي كان بإمكانه الانعقاد عملاً بما سبق بيانه أعلاه، مما يعني أنه صادر عن سلطة غير مختصة، وأنه أيضاً مخالف للأصول الجوهرية المفروضة كونه لم يقترن باقتراحات الوزراء المختصين ما يقتضي إبطال القرار المطعون فيه.

وهكذا يتضح لنا أن تقرير المستشارية المقررة يشكل إدانة شاملة لكل الممارسات التي انتهجتها السلطة السياسية لاسيما في النقاط التالية:

إدانة ظاهرة الموافقات الاستثنائية التي لا سند دستوري لها، والتي تسمح لرئيسي الجمهورية والحكومة بالحلول اعتبارياً محل مجلس الوزراء، ما يعني أن كل المراسيم والقرارات التي صدرت وفقاً لهذه الآلية هي مخالفة للدستور والقانون ويجب إبطالها في حال طعن فيها أمام مجلس شورى الدولة.

إعادة مفهوم تصريف الأعمال إلى فهمه الصحيح بحيث لا تؤدي إلى تعطيل عمل المؤسسات والإضرار بمصالح المواطنين والمجتمع.

رفض مطلق لنظرية الظروف الاستثنائية وفقاً للفهم الاعتبائي للسلطة السياسية التي غالباً ما لجأت إليها من أجل تبرير مصالحها السياسية أو للنيل مكن حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية. وكان ديوان المحاسبة قد أصدر قراراً قضائياً نهائياً، رقم 47 ر. ق. تاريخ 2021/7/15، خلص إلى إدانة وزير الأشغال العامة والنقل ميشال نجار، بسبب تمديده عقد استثمار وتشغيل المنشآت المخصصة لتزويد الطائرات بالوقود في مطار بيروت، استناداً إلى آلية الموافقة الاستثنائية التي يستحدثها تعميم رئيس الحكومة المستقبل حسان دياب معتبراً صراحة أنه لا يمكن الاعتداد بالموافقة الاستثنائية المعطاة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، حتى لو ورد ذكرها في تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 27 تاريخ 2021/8/11 نظراً أنه لا قيمة قانونية لهذه الموافقة في غياب أي نص قانوني يرضى شروط إعطاء الموافقات الاستثنائية ويوضح مفاعيلها القانونية. وقد عاد الديوان لاحقاً بموجب قرار جديد، رقم 57 ر. ق. في تاريخ 2021/11/15، عن قراره الأول في شقه المتعلق بإدانة الوزير نجار بناء على طلب هذا الأخير بحجة أنه حسن النية، إلا أنه أكد مجدداً على عدم إمكانية الاعتداد بالموافقات المسبقة الصادرة عن رئيسي الجمهورية والحكومة للأسباب نفسها التي وردت في قراره السابق. ويعكس قرار الرجوع هذا أحد الآثار السلبية للموافقات الاستثنائية التي أشرنا إليها أعلاه، لجهة أنها تشكل أمراً واقعاً بإمكان الوزير الاعتداد به لإثبات حسن نيته ورفع المسؤولية عنه.

البند الثاني: تداعيات الموافقات الاستثنائية

يعلن عن الموافقات الاستثنائية بمذكرة صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء أو عبر كتاب يوجهه رئيس مجلس الوزراء إلى الوزير المعني. ومن الملاحظ أن منح الموافقة الاستثنائية يقتصر دائماً بفقرة ختامية تنص على أن يعرض القرار أو الموضوع لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية، أي أن الحكومة الجديدة بعد تشكيلها ونيلها الثقة مدعوة للنظر في الموافقات الاستثنائية التي صدرت خلال فترة تصريف الأعمال والبت فيها.

ولا بد من الإشارة إلى أن المراسيم التي كانت تصدر في ظل حكومة نجيب ميقاتي الثانية المستقلة والتي تدخل في خانة الأعمال التصريفية كانت تشير في بناءاتها إلى حصولها على موافقة استثنائية بينما تنص المادة ما قبل الأخيرة من المرسوم على التالي: " يعرض هذا المرسوم لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية"، في حين اكتفت المراسيم التي صدرت خلال حكومة حسان دياب المستقلة بإشارتها إلى اتخاذها بعد حصولها على الموافقة الاستثنائية، من دون وجود مادة خاصة تنص على ضرورة عرض المرسوم لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية.

جراء ما تقدم، يتبين لنا أن الموافقات الاستثنائية باستحداثها آلية غير دستورية لاتخاذ القرارات تؤدي في نهاية المطاف إلى مخالفة مفهوم تصريف الأعمال نفسه. فقد رأينا أن مجلس شورى الدولة اعتبر أن الحكومة المستقلة لا يحق لها القيام بأعمال من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة. في حين أنه من البين أن الحكومة الجديدة ستكون أمام الأمر الواقع بحيث تفقد قدرتها الفعلية على القرار مسلمة بما صدر وفقاً لموافقات استثنائية، لا سيما إذا أدى ذلك إلى صرف اعتمادات من الموازنة العامة لا يمكن واقعاً استرجاعها.

لا بل أكثر من ذلك، إن تقييد الحكومة الجديدة يصبح أكثر وضوحاً في حال كانت القرارات التي صدرت عبر الموافقات الاستثنائية منتجة للحقوق ولا يمكن بالتالي الرجوع عنها. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة في اجتهاد مستقر أن القرارات الفردية غير القانونية المنشئة للحق لا يمكن مسها أو سحبها إلا ضمن مهلة المراجعة وإذا انقضت هذه المهلة ولم ترجع الإدارة عن هذا العمل ولم يكن قد طعن فيه من قبل أحد ضمن المهلة المذكورة امتنع عليها الرجوع نهائياً عن عملها لأنه يكون قد تولد منه في مثل هذه الحالة حق مكتسب (قرار رقم 430 تاريخ 1983/11/21).

وبما أن مهلة المراجعة وفقاً للمادة 69 من نظام مجلس شورى الدولة، شهران وبما أن فترة تصريف الأعمال باتت تمتد على شهور طويلة، فإن الموافقات الاستثنائية بوصفها أعمالاً إدارية غير قانونية قد تؤدي إلى إكساب بعض الأفراد حقوقاً سيصبح من المستحيل على الحكومة الجديدة سحبها في انقضاء مهلة المراجعة بدون رجوع الإدارة عن العمل المذكور أو الطعن فيه. ما يعني أن الحكومة الجديدة فقدت عملياً قدرتها على سحب هذه الأعمال وباتت ملزمة بها، رغم أنها غير قانونية ولم تكن هي الجهة التي اتخذتها أصلاً.

لا تقتصر تداعيات الموافقات الاستثنائية على هذا الشق القانوني بل إنها تعكس اتجاهاً عاماً للنظام السياسي في لبنان بمخالفة الدستور عمداً بحجة الظروف الاستثنائية. وحقيقة الأمر أن هذه الموافقات ليست استثنائية على الإطلاق، كونها أرست آلية مسبقة تحتم كيفية اتخاذ القرارات أصبحت مع الوقت الوسيلة العادية التي تعتمد عليها إدارات ووزارات الدولة لتسيير شؤونها.

وهكذا تم التطبيع مع مخالفة الدستور ليس في موضوع الموافقات الاستثنائية فحسب، بل أيضاً في مسائل أخرى كالتمنع عن إجراء انتخابات نيابية فرعية ضمن المهل الدستورية، وعدم إقرار موازنة سنوية أو إقرارها خارج المهل الدستورية وبدون التصويت قبل ذلك على قطع حساب كما تفرضه المادة 87 من الدستور. وباتت هذه الممارسات تكرر في قرارات المجلس الدستوري الذي أعلن صراحة أن بالنسبة لقانون موازنة عام 2020 فنشره قبل قطع الحساب بالنسبة للسنة السابقة يشكل مخالفة للمادة 87 من الدستور إلا أنه يظل من الضروري معرفة ما إذا كان مجرد حصول هذه

المخالفة يوجب إبطال القانون المطعون به أم ان وجود معطيات وظروف محددة يمكن أن تحول دون الإبطال. وبالفعل، اعتبر المجلس أن الظروف الاستثنائية التي يمر بها لبنان تسمح للمشتري الخروج عن المبادئ الدستورية لذلك فهو لا يرى ضيقاً في صدور قانون الموازنة ونشره من دون قطع الحساب الذي لم ينجز ويقر لأن البديل أي عدم إقرار الموازنة ونشرها يؤدي إلى إطلاق يد الحكومة في الاتفاق دون تحديد أي سقف لهذا الاتفاق ما يشكل خطراً أكبر في النظام العام المالي وضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا¹.

والأغرب من ذلك أن عدم إقرار قانون قطع الحساب سببه تقاعس الحكومة وأن قيام مجلس النواب بإقرار الموازنة يعني أن المجلس استطاع الاجتماع والتشريع بغض النظر عن الاحتياجات التي كانت تحيط بمقر المجلس. فالاحتجاجات قد تشكل ظرفاً استثنائياً للتأخر في إقرار قانون قطع الحساب أو الموازنة معاً، لكنها لا تبرر إطلاقاً اجتماع المجلس لإقرار الموازنة من دون قطع الحساب، ما يسقط عن نظرية الظرف الاستثنائي حجبتها. هذا مع تسجيل مفارقة قيام المجلس الدستوري بلوم المتظاهرين ضد السلطة السياسية وتحميلهم مسؤولية وجود الظرف الاستثنائي، أي أن الاعتراض على أداء السلطة بات يشكل مكافأة لها للتوصل من موجباتها الدستورية.

ويضيف المجلس الدستوري أن لبنان يمر بظروف سياسية ومالية واقتصادية صعبة موحياً بأن هذه الأوضاع هي التي تشكل أيضاً ظرفاً استثنائياً ولا شك هذا التبرير لا يستقيم كون الأوضاع الصعبة هي نتيجة إهمال السلطة السياسية لواجباتها خلال سنين طويلة وإنفاقها للمال العام من دون موازنات أو قطع للحساب، أي أن الظرف الاستثنائي المالي سببه الخرق المتماذي للدستور، ولا يمكن بالتالي تبرير خرق مجلس النواب للدستور بعدم إقرار قطع الحساب بوجود ظرف استثنائي هو بدوره ناجم عن خرق أسبق للدستور ارتكبه السلطة السياسية.

فقرار المجلس الدستوري يؤدي فعلياً إلى الدخول في حلقة مفرغة بحيث يصبح خرق الدستور سبباً لنشوء وضع استثنائي يبرر بدوره خرقاً آخر للدستور. وهذا الأمر هو عينه الذي ينسحب على الموافقات الاستثنائية، بحيث بات فشل أركان النظام السياسي في تأليف حكومة ضمن مهلة زمنية معقولة وعدم دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع بحجة تصريح الأعمال المبرر لمخالفة القواعد الدستورية التي ترعى عمل المؤسسات، بينما الهدف الفعلي لهذه التصرفات هو اكتساب وسيلة ضغط من أجل تحقيق مكاسب سياسية لهذا الزعيم أو ذاك.

البند الثالث: السلطة البديلة

1 - المجلس الدستوري، قرار رقم 2 تاريخ 9/4/2020.

إن الحل الاستثنائي لا يكون بما يسمى بـ "الموافقة الاستثنائية" (وهو ابتكار غريب عن العلم الدستوري والقانوني وعن اجتهاد المحاكم) بل من خلال صدور القرار المطلوب عن "سلطة بديلة"، فالقرارات التي تستوجب اتخاذ قرار بشأنها من قبل مجلس الوزراء، وبسبب الظروف الاستثنائية، تصدر ليس عن هذا المجلس بل عن سلطة بديلة مؤلفة من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزير المختص.

وبالرغم من ذلك، فإن المضي بهذه الآلية "الاستثنائية" (وليس الموافقة الاستثنائية) يبقى مرهوناً بتوافر الشروط الآتية:

أن تكون لظروف الزمان والمكان صفة استثنائية حقيقية وظاهرة، فإذا زالت هذه الظروف لا يبقى من موجب لبقاء الصلاحيات الاستثنائية.

يجب أن تكون السلطة الصالحة أصلاً، أمام استحالة مادية وقانونية للتدخل، أي أن تكون قد أصبحت عاجزة عن تأمين الصالح العام بالوسائل والأدوات القانونية العادية.

يجب أن تكون التدابير المتخذة متناسبة كلياً مع حجم الهدف المطلوب تحقيقه.

يجب أن يكون الهدف المذكور مهماً لدرجة أنه إذا لم يتحقق تكون إحدى المهام الأساسية التي تضطلع بها السلطات العامة بحكم المعطلة.

وعليه، فإنه وبموجب النظرية المعروضة، وفي حال تحقق شروط الظروف الاستثنائية أجاز الاجتهاد الإداري لسلطة أخرى أن تحل محل السلطة الأصلية المختصة أساساً بإصدار مرسوم عادي بدلاً من المرسوم الذي يجب أن يصدر عن مجلس الوزراء¹.

وبالتالي فإنه، ودائماً بحسب هذه النظرية، لا يشكل عيباً في الأصول إذا كان احترام قاعدة الإجراءات مستحيلاً تحقيقه، وهو ما يعرف بقاعدة الشكليات المستحيلة، كأن يرفض أعضاء الهيئة المطلوب منها اتخاذ القرار الاجتماع لاتخاذها، بحيث يحق عندها لرئيس الهيئة الحلول مكانها واتخاذها القرار بدلاً عنه².

وترتيباً على ما تقدم، وفي حال توافر الشروط التي تسمح بصدور القرار عن سلطة بديلة، وتماشياً وانسجاماً مع ما أقره الاجتهاد والفقه من ضوابط وشروط على النحو المعروض لاسيما لناحية حلول رئيس الهيئة مكان الهيئة المطلوب منها اتخاذ القرار في الأحوال العادية واتخاذ القرار بدلاً عنها، وجب التمييز بين وضعيتين:

¹ - R.Odent, Contentieux administrative, T1, op cit., P293 sect. 5-Les circonstances Exeptionnelles

² - René Chapus – Droit administratif general – tome.1 – 15ème édition – P.1030.

مشاريع القرارات التي يحتاج إصدارها لمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، وانطلاقاً من كون تلك المراسيم تحتاج بطبيعة الحال إلى توقيع الوزير المُختص ورئيس الجمهورية، فهي تودع رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنها على الموافقة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير المُختص بهدف إصدار المرسوم المطلوب قانوناً مذيلاً بتوقيعهم.

مشاريع القرارات التي تصدر عن مجلس الوزراء من دون أن تكون بحاجة إلى إصدارها بموجب مرسوم، ففي هذه الحالة، تُعطى الموافقة من رئيس مجلس الوزراء بناءً على طلب الوزير المعني، وتُعرض على رئيس الجمهورية فقط للاطلاع كما يفرضه الدستور (الفقرة السادسة من المادة ٦٥/) وتُصبح نافذة بعد مرور (١٥) يوماً تمكيناً لرئيس الجمهورية من ممارسة صلاحياته بطلب إعادة النظر بها (المادة ٥٦/ من الدستور). أما عن إصدارها وتبليغها فيتم، ليس من خلال إصدار مرسوم لأنها لا تحتاج أصلاً لمرسوم لكي تصبح نافذة على النحو المشروح آنفاً، بل من خلال مصلحة تُدعى "مصلحة متابعة تنفيذ القرارات" وهي مصلحة اناط بها القانون ابلاغ ومتابعة تنفيذ مُقرّرات مجلس الوزراء وتتبع للمديرية العامة لرئاسة مجلس الوزراء.

لا يمكن في الحقيقة فهم نظرية تصريف الأعمال والبعد السياسي الخطير لظاهرة الموافقات الاستثنائية إلا عبر فك الترابط بين تصريف الأعمال ووجود حكومة مستقلة فصعوبة إيجاد معيار يفرق بين الأعمال العادية الجارية والأعمال التصريفية هي في حقيقة الأمر نتيجة للخلط بين السلطة الحكومية والسلطة الإدارية الذي لأسباب تاريخية عرفتتها فرنسا، أدى في نهاية المطاف إلى جمع السلطتين في يد واحدة هي الحكومة في ظل النظام البرلماني.

ويشرح "موريس هوريو" الفرق بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية بقوله: " الوظيفة الإدارية تتمثل أساساً في معالجة الملفات الاستثنائية والسهر على المصالح الوطنية الكبرى¹. لذلك كان لا بد من التمييز بين مصالح العامة والمصالح الوطنية كون مصالح العامة هي عموماً مصالح فردية تخص كل إنسان في حياته اليومية وبينما المصالح الوطنية تتعلق بحياة الأمة ككيان يختلف عن الأفراد الذين يتألف منهم.

وهكذا يصبح جلياً أن تصريف الأعمال أمر دائم لا علاقة له بوجود حكومة مستقلة أم لا، كون كل دولة حديثة تفرض حكماً وجود سلطة إدارية تهتم بالحفاظ على النظام العام وتسهر على تأمين مصالح الأفراد اليومية التي تتبع من ضرورات الحياة ذاتها. وبما ان التطور التاريخي للنظام القانوني الفرنسي فرض لأسباب سياسية توحيد وظيفة الحكم المسؤولة عن الحياة السياسية للدولة ووظيفة الإدارة المسؤولة عن تسيير الأعمال الجارية العادية لحياة السكان، بات من الصعب التمييز

¹ - Maurice Hauriou. Précis, de droit administratif et de droit public, Recueil Sirey, Paris, 1919 p. 35

بين سلطة الحكم والسلطة الإدارية كون الحكومة تتألف من وزراء يشرفون على عمل الإدارة باتت الجهة التي تتركز فيها الحياة السياسية والإدارية للدولة.

فعند زوال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب تفقد هذه الأخيرة شرعيتها السياسية لاتخاذ قرارات بموجب سلطة الحكم لكنها تستمر بالقيام بواجباتها في كل الأمور المتعلقة بالوظيفة الإدارية التي تشمل الأعمال الجارية التي تخص العامة. ومن هنا إشكالية تحديد نطاق تصرف الأعمال كون الجهة نفسها تستمر في اتخاذ القرارات لكن مع فقدانها وظيفة الحكم واستمرار تمتعها بوظيفة الإدارة.

فتصرف الأعمال ليس مرحلة استثنائية بل هو في حقيقة الأمر الوضع العادي بينما القرارات السياسية هي استثنائية بطبيعتها كونها أموراً لا تتعلق بحياة الأفراد اليومية ومصالحهم العادية إنما تحتاج إلى قرارات تتسم بالشرعية السياسية كي تتمكن من تحديد الخيارات الكبرى للأمة. وهكذا يتبين لنا أن المؤسسة الدستورية التي يفترض أن تتجسد فيها وحدة وظيفة الحكم والوظيفة الإدارية فقدت دورها كسلطة حكم لمصلحة الزعماء الذين باتت تتجسد واقعياً، في أشخاصهم السلطة السياسية القائمة على الشرعية الطائفية للزعيم، وبذلك حول مجلس الوزراء إلى مجرد سلطة إدارية لا يمكن لها اتخاذ قرارات سياسية إلا بالقدر الذي يتوافق عليه الزعماء.

لم يعد تصرف الأعمال يعني زوال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب عبر استقالته أو حجب الثقة عنها بل بات، في حقيقة الأمر، عبارة عن فقدان الحكومة لثقة الزعماء الذين يقررون حرصها في وظيفتها الإدارية وسحب القرار السياسي منها، في كل مرة تتعرض فيها مصالحهم السلطوية للخطر. ففترات تصرف الأعمال الطويلة التي بات يشهدها لبنان بعد 2005 تعكس طبيعة النظام الفعلية القائم على توازن بين زعماء يدعون تمثيل طوائفهم، بحيث يحصر القرار السياسي فيهم بينما تتحول المؤسسات الدستورية، كمجلس النواب ومجلس الوزراء، إلى مجرد هياكل فارغة تقتصر وظيفتها على تكريس سلطة الأمر الواقع للزعماء عبر منح توافق هؤلاء الشكل القانوني المناسب التي تفترضه الدولة الحديثة.

أكثر من ذلك، يتبين أن وظيفة الإدارة التي يجب على السلطات العامة تأمينها بشكل دائم باتت أيضاً معرضة للخطر بسبب الانهيار الاقتصادي والاجتماعي الذي يعيشه لبنان، من خلال تهديد المواطنين في أمنهم الصحي والغذائي وفقدانهم لعملهم وقدرتهم الشرائية جراء تدهور سعر صرف الليرة والصعوبة المتزايدة في التنقل بسبب غلاء المحروقات الفاحش فانهايار وظيفة الإدارة للدولة يعني أن تصرف الأعمال الجارية بات موضع تهديد جدي بينما تستمر وظيفة الحكم بيد نظام الزعماء

أي أن الدولة بمؤسساتها وأجهزتها هي الضحية المباشرة للزعماء أي ضحية مصادرة وظيفة الحكم من قبل هؤلاء الزعماء ولا يمكن بالتالي إنقاذ الدولة إلا عبر إعادة وظيفة الحكم إلى المؤسسات الدستورية حينها فقط يعود تصريف الأعمال إلى فهمه الدستوري السليم كوسيلة مؤسساتية للقيام بوظيفة الإدارة ريثما يعاد تكوين شرعية سياسية من أجل منح وظيفة الحكم إلى سلطة ديمقراطية تعمل وفقاً لمنطق دولة القانون وليس لتخاصص مصالح بين زعماء الأمر الواقع.

الفصل الثاني: حكومة تصريف الأعمال بين التداعيات والرقابة :

تعد مرحلة تصريف الأعمال من أكثر المراحل حساسية في الحياة السياسية لأي دولة، إذ تُمارس فيها السلطة التنفيذية بحدود ضيقة، تقتصر على تسيير الشؤون اليومية دون التوسع في اتخاذ قرارات استراتيجية. وفي لبنان، تكررت هذه المرحلة نتيجة الإزمات السياسية المتعاقبة، ما فرض تساؤلات حول مدى شرعية الإجراءات المتخذة خلالها، وتحديد الخط الفاصل بين الضرورات الملحة وتجاوز الصلاحيات. فالبحث في حكومة تصريف الأعمال بين التداعيات والرقابة يسلط الضوء على إشكالية التوازن بين احترام الدستور وتلبية حاجات الناس المستعجلة، وعلى الدور الرقابي المطلوب من المؤسسات الدستورية لمنع الانزلاق نحو استغلال المرحلة لتحقيق مكاسب سياسية. كما يفتح النقاش حول التداعيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية التي تنتج عن استمرار الحكومات في حالة تصريف الأعمال لفترات طويلة.

المبحث الأول: تداعيات حكومة تصريف الأعمال

تمر الدول أحياناً بمرحلة انتقالية تعرف بتصريف الأعمال وهي الفترة التي تلي استقالة الحكومة أو انتهاء ولايتها دون تشكيل حكومة جديدة. وتقتصر خلالها صلاحيات الوزراء على إدارة الشؤون اليومية والضرورية التي لا تحتل التأجيل. ورغم أن هذه المرحلة يفترض أن تكون قصيرة ومحدودة الأثر إلا أنها في بعض البلدان - مثل لبنان - قد تمتد لفترات طويلة ما يؤدي إلى تداعيات خطيرة تطال مختلف القطاعات.

تظهر التجارب أن استمرار حكومة تصريف الأعمال يسبب شللاً في العمل المؤسساتي، ويؤخر اتخاذ القرارات الحيوية، مما ينعكس سلباً على الوضع السياسي والاقتصادي. كما يضعف ثقة المواطن بالدولة ويزيد من حدة الازمات. من هنا تبرز أهمية دراسة هذه التداعيات بعمق، لفهم أثارها ومخاطرها والدفع نحو إيجاد حلول دستورية وسياسية تحد من استدامتها.

وهنا أبرز التداعيات.

1- التداعيات السياسية:

- شلل في اتخاذ القرارات المصيرية إذ تُمنع حكومة تصريف الأعمال من اتخاذ قرارات استراتيجية وتنفيذ مشاريع كبرى ما يؤدي إلى فراغ في السلطة الفعلية.
- تعطيل الحوار الوطني، عدم وجود حكومة فعالة يحدّ من قدرة الأطراف السياسية على التفاوض الجدي ضمن مؤسسات الدولة.
- إطالة أمد الفراغ الحكومي، الاعتقاد على تصريف الأعمال قد يشجّع القوى السياسية على التباطؤ في تأليف الحكومات وهذا ما يهدّد الاستقرار العام.

2- التداعيات الاقتصادية

- تأخير في تنفيذ المشاريع التنموية
- مشاريع البنية التحتية، القروض الدولية، أو الخطط الاقتصادية تجمد بسبب غياب سلطة تنفيذية كاملة الصلاحية.

- فقدان ثقة المستثمرين والجهات المانحة

ان اي تعطيل حكومي طويل يضعف الثقة في قدرة الدولة على تنفيذ التزاماتها.

- جمود في السياسات المالية:

امكانية تعديل الضرائب او اعداد موازنات جديدة يؤثر مباشرة في الاقتصاد الوطني

3- التداعيات الادارية:

اذ لا يمكن تعيين موظفين كبار أو اجراء تغييرات ضرورية في الادارة العامة وكذلك ضعف المتابعة والرقابة بسبب غياب الوزراء او ضعف صلاحياتهم مما ينعكس على الاداء الاداري العام، بالإضافة الى عرقلة العمل المؤسسي الخاضع للروتين الاداري مما يسبب بطئا في انجاز المعاملات والخدمات.

4- التداعيات الاجتماعية:

تفاقم الازمات المعيشية الناتجة عن غياب القرارات الاستثنائية لمواجهة الازمات كأزمة المحروقات والكهرباء والصحة مما يؤدي الى فقدان الثقة العامة بالحكومة والدولة وازدياد الهجرة وهروب الكفاءات .

الفقرة الأولى: تداعيات تصريف الأعمال على مجلس الوزراء

يعد مجلس الوزراء الهيئة العليا في الدولة، والمكلف بوضع السياسات العامة واتخاذ القرارات المصيرية في مختلف المجالات غير ان دخوله في مرحلة " تصريف الاعمال" بعد استقالة الحكومة أو نهاية ولايتها يقيد بصلاحيات محدودة لا تتجاوز ادارة الشؤون اليومية والملحة. هذا الوضع الاستثنائي ينعكس مباشرة على أداء المجلس، اذ يفقده القدرة على المبادرة ويحول دون اتخاذ قرارات استراتيجية.

تطرح مرحلة تصريف الاعمال اشكاليات كبيرة، أبرزها الغموض في تفسير حدود الصلاحيات، وغياب الرقابة الفعالة، وتعطيل العمل التشريعي والتنفيذي المتكامل. كما تؤدي الى تفكك الدور الجماعي لمجلس الوزراء، اذ يفقد وزراؤه القدرة على التنسيق الفعال واتخاذ قرارات

جماعية ذات أثر وطني. ومن هنا، يصبح من الضروري تسليط الضوء على تداعيات هذه المرحلة على مجلس الوزراء، لفهم تأثيرها في الأداء الحكومي والحكومة العامة للدولة.

البند الأول: هل الحكومة ملزمة بتصريف الأعمال

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

وبما أن الحكومة أصبحت هي التي تتولى السلطة التنفيذية، فلم "يعد من الجائز أن تتخلى عن ممارسة هذه السلطة، أو أن تعتكف بحجة اعتبارها مستقلة، عن الاجتماع، متنازلة ضمناً عن صلاحياتها للوزراء ليتولوا إفرادياً تسيير شؤون السلطة التنفيذية عبر تسيير أعمال وزاراتهم".¹

يتضح مما سبق ومقروناً بالفقرة الثانية من المادة 64 أن الدستور اللبناني الذي فرض "بصريح النص، على الحكومة أن تتولى تصريف الأعمال، والمقصود بالحكومة مجلس الوزراء كهيئة جماعية لا مجموع أعضائه كل بمفرده، ومع النص الصريح على أن من يتولى تصريف الأعمال هي "الحكومة" فلا مجال لتطبيق الاجتهاد السابق، الفرنسي أو اللبناني"².

وهنا لا بد من الإشارة الى أن الدستور قد ميز بين الحكومة كهيئة جماعية وبين الوزراء جمعاً، وهذا ما جاء في متن المادة 66 من الدستور على أنه "يتحمل الوزراء جميعاً تبعاً سياسة الحكومة العامة تجاه مجلس النواب" وكذلك فقد جاء في المادة 67 أنه "للوزراء أن يحضروا الى المجلس أنى شاءوا وأن يسمعوا عندما يطلبون الكلام..." وفي ذلك فإن النص يشير الى الوزراء فرادى أو أكثر وليس للحكومة.

1 - د - عصام إسماعيل الحكومة ملزمة بالإنعقاد في فترة تصريف الأعمال السفير 2016/12/20

2 - د - عصام إسماعيل المصدر نفسه

بينما عندما يكون المراد هو الحكومة، تلك الهيئة الجماعية، فإن الإشارة لذلك تكون باستخدام مصطلح " الحكومة " وليس " الوزراء " وهذا ما نصت عليه المادة 65 دستور تناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء.

ومن هنا فإن تصريف الأعمال مناط بالحكومة ككل وبالوزراء باعتبارهم رؤساء إداراتهم. ولو أراد المشتزع غير ذلك لكان النص أشار إلى هذا الموضوع بوضوح واستبدلت الحكومة بالوزراء "لا يمارس الوزراء... لكن حيث" أن الدستور استخدم مصطلح "الحكومة" وقرنه بتصريف الأعمال، فإنه من الخطأ حصر تصريف الأعمال بالوزراء بصورة إفرادية لتسيير شؤون وزاراتهم، لأن الأعمال الوزارية الفردية لا تغطي أعمال الحكومة، بل لا بد من تأدية مجلس الوزراء واجبه الدستوري كاملاً واحترام النص الدستوري الذي أوجب على الحكومة ممارسة تصريف الأعمال حتى نيلها الثقة¹.

ولقد نصت الفقرة "2" من المادة "64" من الدستور على أن "الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

تشير هذه الفقرة بوضوح الى أن ممارسة الحكومة لصلاحياتها جاء على سبيل الحصر والاستثناء. حيث بدأ المشتزع بمنع الحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة من ممارسة صلاحياتها (لا تمارس الحكومة... وهذه هي القاعدة الدستورية) ومن ثم أتى بالاستثناء، ولم يحدده (إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال).

مما لا شك فيه، أن المشتزع لم يشأ أن يمنع الحكومة من القيام بواجباتها وممارسة دورها، إذ من شأن ذلك أن يؤدي إلى توقف المرافق العامة وعدم الانتظام في عمل المؤسسات والشلل في الحياة العامة والاختلال في الاقتصاد والتراخي في الأمن وغير ذلك.

1 - د- عصام إسماعيل المصدر نفسه

وإنما أراد من ذلك أن يقيد نوعاً ما هذه الحكومة ويحد من سلطتها ولربما هدف إلى حماية النظام من جنوح حكومة لم تعد مسؤولة دستورياً من أن تؤدي بعض قراراتها إلى عدم الاستقرار في طبيعة النظام أو عمل المؤسسات.

وهنا لا بد من التذكير إلى أن الدستور كان قد قيد عمل مجلس الوزراء بما يحد من سلطة الحكومة ويحصرها في نطاق ضيق في القرارات المصيرية، وذلك من خلال اشتراط موافقة ثلثي أعضاء مجلس الوزراء في قضايا محددة اعتبرها المشرع أساسية وذلك وفقاً للفقرة 5 من المادة 65 والتي جاء فيها "أما المواضيع الأساسية فإنها تحتاج إلى موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المحددة في مرسوم تشكيلها تعديل الدستور وإعلان حالة الطوارئ والغائها والحرب والسلام".

البند الثاني: حول انعقاد جلسات الحكومة المستقلة

باستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، لا يجوز وحتى تأليف حكومة جديدة تكليفها بأية اختصاصات تخرج عن النطاق الضيق لتصريف الأعمال، وذلك لصعوبة ممارسة الرقابة البرلمانية عليها، إذ أن البرلمان يكون قاصراً حينها عن اتخاذ أي إجراء عقابي بحق الحكومة إذ أن رقابته حينها، تكون مجردة من سلطة العقاب وهي من قبيل الشاهد فقط، ليس إلا.

وحيث أنه لا حكم بدون مسؤولية، تطبيقاً للقواعد والمبادئ الدستورية وصوناً للبرلمان وسلطته التشريعية. ولكي لا تتوقف عجلة الحياة السياسية والإدارية ومن أجل تقليل الآثار السلبية المتأتية عن فقدان الحكومة المستقلة قدرتها على اتخاذ قرارات تعتبر ذات أهمية كبرى، لا بد من وجود قاعدة تعمل من خلالها الحكومة المستقلة، تحمي مصالح الدولة والمجتمع، دون أن يعطيها الحق بتجاوز واقعها الدستوري كحكومة مستقلة مقيدة الصلاحيات. وعلى قاعدة عدم الاختصاص الكلي للحكومة المستقلة وأن تمارس الحكومة المستقلة دورها في تصريف الأمور الجارية وهي تلك الأمور اليومية والروتينية التي تمارسها الإدارة، وعليها أن تمتنع من ممارسة الاختصاصات التي يمكن أن ترتب عليها مسؤولية سياسية أمام البرلمان في الظروف العادية.

ويبقى السؤال عن ماهية تلك الاختصاصات التي تثير مسؤوليتها حيث تكمن الإجابة عن هذه السؤال في معيار ضرورة استمرار المرافق العامة بالاضطلاع بدورها الوظيفي الذي يعتبر حاجة وضرورة من أجل تأمين الاحتياجات الأساسية للدولة والمجتمع.

لم يمنع ذلك من الانقسام في الموقف والرأي، وفق ما رأينا اعلاه، حول انعقاد مجلس الوزراء بين من يرى ذلك عملاً دستورياً بل ضرورياً وواجباً على الحكومة، وبين من يرى أن اجتماعها فيه مخالفة صريحة لنص الفقرة الثانية من المادة الرابعة والستين من الدستور، حيث ساق كل فريق ما يمكن من الاستدلالات في سبيل إظهار رجاحة رأيه.

البند الثالث: جواز انعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال.

ترتبط عجلة الحياة في لبنان بشكل وثيق بما ينجم عن مجلس الوزراء من قرارات والتي تصدر عنه خلال جلساته التي يعقدها.

فانعقاد جلسات مجلس الوزراء ضرورة حتمية لاستمرار عمل المرافق العامة والمؤسسات .
فهل هي كذلك في فترة تصريف الأعمال؟

فقد أدخل تعديل الطائف 1990 تغييرات جذرية وواسعة في دور وصلاحيات مجلس الوزراء، أصبح بموجبها "بطريق العرف أو بتأثير القوانين الوضعية الهيئة الرئيسة التي تتحلّق حولها الحياة السياسية في لبنان وتصدر عنها جميع القرارات الرئيسية وترتبط بها جميع الوشائج التي تتصل بالإدارة صعوداً ونزولاً. "إنه أصبح بمثابة المجلس الإداري للدولة حسب تعبير الأستاذ إدمون الرباط"¹.

بما أن الفقرة الثانية من المادة "64" من الدستور نصت على ممارسة "الحكومة" لصلاحيّاتها بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، وبما أنه من الصعوبة على حكومة تصريف الأعمال أن تمارس صلاحيّاتها وإن بالمعنى الضيق للتصرف إلا من خلال اجتماعها، ومن الطبيعي أن يكون اجتماعها بعقد جلسة أو جلسات لذلك يصبح عقد جلسات للحكومة المستقلة أو المعتبرة كذلك أمراً ضرورياً، بل مفروضاً دستورياً. على أن يكون فيها جدول أعمال في الأمور الداخلة ضمن صلاحيّات الحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة.

لم يأت النص على اجتماع حكومة تصريف الأعمال صراحة، ولم يشر لذلك في أي من مواده، غير أنه من الممكن الاستنتاج أن المشرع ألزم حكومة تصريف الأعمال بالإجماع وذلك في معرض إشارته إليها في المادة 64 (لا تمارس ... قبل نيلها الثقة). وبما أنه من المعلوم أن نيل الثقة إنما يكون من خلال وثقتها التي تعدها (البيان الوزاري) ومن المعلوم أيضاً أن إعداد البيان

¹ - د أحمد سرحال -النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية (دار الفكر العربي -بيروت) ص 179

الوزاري يحتاج الى إقراره في مجلس الوزراء، وهذا لا يتم إلا من خلال اجتماع الحكومة في جلسة أو أكثر، لذلك فإن نيلها الثقة مرتبط بأحد جوانبه بانعقادها.

وقد أكد مجلس شورى الدولة اللبناني هذا الاجتهاد¹ في قرارات عديدة، معتبراً أن الحكومة المستقلة تستعيد كل صلاحياتها التي كانت تمارسها قبل الاستقالة عندما تواجه أعمالاً إدارية يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال.

ويذهب البعض² في جواز انعقاد مجلس الوزراء في فترة تصريف الأعمال إلى حدود الخلط بين حكومة تصريف الأعمال، والحكومة مكتملة الصلاحية.

فيرون أن اجتماعها أمراً طبيعياً وفقاً للدستور شرط أن يتضمن جدول أعمالها بنوداً لا تخرج عن نطاق الأعمال الإدارية إلا في المواضيع التي تعتبر استثنائية.

وحيث أنه "قد أصبحت الحكومة هي التي تتولى السلطة التنفيذية فإنه وبغياب النص الصريح، فإن أحداً لا يستطيع الحلول محلها في ممارسة شؤون هذه السلطة واتخاذ القرارات اللازمة لتأمين سير المرافق العامة وتسيير شؤون المواطنين. وتُعزز هذه الحجة، بالفقرة الأخيرة من المادة 64 من الدستور"³.

ويمكن القول إن حكومة تصريف الأعمال شأنها شأن الحكومة العادية والتي لا تزال في السلطة ومقتلدة لأمر سلطتها، في الجانب الشرعي لمشروعية تولي السلطة بكامل صلاحياتها واختصاصاتها، حيث لا يمكن تقييدها في ميدان تصريف العاجل من الأمور والمستجدات.

¹ راجع حول هذه الاجتهادات: محي الدين الشحيمي، "مفهوم حكومة تصريف الأعمال – دراسة شاملة" - مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩ تاريخ 1- 11 - 2019

² نفس المصدر

³ - د عصام إسماعيل - الحكومة مجتمعة ملزمة بتصريف الأعمال-- صحيفة الأخبار - 2-7-2018

في بعض الأحيان، استعمل هذا المصطلح واستخدم كوسيلة من قبل الحكومات المستقلة للتهرب من إصدار القرارات ذات الطبيعة المخرجة سواء من النواحي السياسية، الاقتصادية والاجتماعية¹.

كذلك، فإن استمرار المرافق العامة في ممارسة مهامها، يحتاج الى سلطة قائمة على هذه المرافق، تتسق عملها وتراقب أداؤها، وفي النظام البرلماني تكون الحكومة هي هذه السلطة، لذلك فإن استمرار الحكومة في ممارسة صلاحياتها ضرورة لاستمرار عمل المرافق العامة.

ويرى هؤلاء² أن هناك عدة معطيات يمكن الركون اليها في تأكيد ما يرمون اليه، انطلاقاً من الظروف الاستثنائية التي تفرض على الحكومة المستقلة تصريف الأعمال أو ممارسة صلاحياتها كاملة، وأن الحكومة لا تعتبر مستقلة إلا بعد صدور مرسوم استقلالها الذي جرى فيه العرف ان يصدر وبالتوقيت ذاته مرسوم تشكيل الحكومة الجديدة. وكذلك أيضاً السوابق التي حصلت قبل الطائف، حيث قامت الحكومة بممارسة نشاطها بالرغم من استقلالها، وقد طرح هذا الموضوع للمرة الأولى مع الأزمة الحكومية التي اندلعت سنة 1969، بعد استقالة الرئيس رشيد كرامي، وعندما أثّرت مسألة إحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. فمن المعلوم " أن هذه الإحالة إنما تتم بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، وإذ إن هذا المجلس كان قد بقي مدة شهر، بدون انعقاد، بسبب استقالة الوزارة، فاضطر إلى عقد جلسة في 4 تشرين الأول سنة 1969، اتخذ في خلالها المرسوم اللازم بإحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. وهو اجتهد كان في محلة لأن ضرورة الاستعجال باتخاذ ذلك المرسوم، تحت طائلة انقضاء المهلة المحددة وجوباً في المادة 86 من الدستور، قد أضفت على هذا العمل صفة الأعمال العادية التي بوسع الوزارة المستقلة إجراؤها³.

وهكذا يتبين لنا أن السلطة التنفيذية هي المخولة بالاجتهاد في تفسير نطاق تصريفها للأعمال على أن تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري. وقد عرف لبنان سوابق أخرى من هذا القبيل سنة 1979 عندما اجتمعت حكومة الرئيس سليم الحص المستقلة لإقرار مجموعة من مشاريع القوانين

¹ - محي الدين الشحيمي، مرجع سابق..

² جهاد اسماعيل، "الميثاقية لا تمنع حكومة تصريف الأعمال من ممارسة صلاحياتها الدستورية"، جريدة الاخبار، 2022/11/9

³ - إدمنون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص 804.

المستعجلة، وأخيراً سنة 2013 أقرت حكومة الرئيس ميقاتي المستقلة تشكيل الهيئة العامة للإشراف على الانتخابات. فالظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقلة باستعادة هذا الجزء من صلاحياتها الضروري لتدارك الظرف الاستثنائي.

ومنذ 2005 دخل لبنان في مرحلة الأزمات السياسية المفتوحة، التي باتت تتكرر عند كل استحقاق دستوري، كالفترة الزمنية الطويلة جداً التي يستغرقها تشكيل حكومة جديدة، الأمر الذي كان لا بد، في نهاية المطاف أن ينعكس على مفهوم تصريف الأعمال. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة أن " نظرية تصريف الأعمال هي نظرية معدة للتطبيق خلال فترة زمنية محددة انتقالية يجب أن لا تتعدى الأسابيع أو حتى الأيام. وإن تمدها لفترة أطول لا بد أن ينعكس على مفهومها برمته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. وبما ان هذه الفترة الانتقالية عندما تمتد لعدة أشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن أن تنتظر لمدة أطول خاصة إذا كانت مستوفية لكافة الشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون أن يكون لها الطابع التنظيمي العام أو تحد من حق الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستثنائية (قرار رقم 349 تاريخ 2015/2/23).

وفي هذا السياق، وبمعرض تفسيرها لنص المادة ٦٤/ من الدستور، اعتبرت الغرفة الإدارية في مجلس شورى الدولة في رأيها الاستشاري رقم ٣١٨/٢٠٢١-٢٠٢٢ تاريخ ٢٠٢٢/٧/٦، أنه باستطاعة مجلس الوزراء الانعقاد ضمن حدود تصريف الأعمال، معللة بأن البند الثاني من المادة المذكورة نصّ على أن لا تُمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها او اعتبارها بحكم المُستقلة الا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال فتكون هذه المادة قد حدّدت طبيعة الأعمال التي يبقى من صلاحية مجلس الوزراء ممارستها عند اعتبار الحكومة مُستقلة ولا علاقة لها بتحديد كيفية ممارستها لهذه الأعمال، وبالتالي فإن تطلّبت هذه الأعمال عقد جلسة لمجلس الوزراء يكون من واجب هذا الأخير الانعقاد لبتّ الموضوع المرتبط بتصريف الأعمال....

البند الرابع: عدم جواز انعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال

وفي موازاة ذلك يذهب بعض أصحاب الاختصاص الى وجوب امتناع الحكومة عن عقد أي اجتماع فور استقالتها أو اعتبارها كذلك، ويرون باجتماعها مخالفة واضحة للدستور، خاصة لنص المادة 64 منه.

وفي ذلك يرى البعض أن هذه المادة من الدستور "تتحدث عن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وهذه الجملة تعني أن مجلس الوزراء لا يعقد ولا يمارس صلاحياته ما دامت الحكومة مستقلة، لكن فقط تقوم بالأعمال العادية واليومية وذلك لتسيير مصالح المواطنين وتدبير الشؤون العامة، إلا إذا حصلت ظروف إستثنائية"¹.

ويقول الدكتور حسن الرفاعي² حول تصريف الأعمال، ودور الحكومة في هذه المرحلة أنه "ما دامت الصلاحية الأساسية الغيت بحكم اعتبار الحكومة مستقلة، أو لأنها استقالت، يقتضي تنفيذ نظرية تصريف الأعمال بالمعنى الضيق جداً".

ويخلص الرفاعي الى³ اعتبار أن أي اجتماع للحكومة، سواء في مجلس الوزراء أو في مجلس وزاري يكون واقعا في غير محله القانوني والدستوري إذ "لا يحق لها أن تقدم على ما يعتبر من صلاحيات السلطة التنفيذية، ممثلة كما كانت وبقيت في اتفاق الطائف، في يد مجلس الوزراء مجتمعاً برئاسة رئيس الجمهورية، رئيس السلطة التنفيذية".

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

¹ - محمد نزال صحيفة الأخبار - حكومة تصريف الأعمال : قراءات دستورية وإجتهادات 2009/9/1

² حسن الرفاعي، نداء الوطن، منشور بتاريخ 2022/8/23 حديث أجراه معه الصحفي د ميشال الشماعي بعنوان "استمرارية السلطة تعود للحكومة ولو كانت مستقلة".

³ المصدر نفسه

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

وقد برز الخلاف بشكل حاد بين رئيس الجمهورية ميشال عون ورئيس حكومة تصريف الأعمال حسان دياب كون هذا الأخير أصر على عدم جواز انعقاد مجلس الوزراء في ظل تصريف الأعمال. فقد صدر عن المديرية العامة لرئاسة الجمهورية في تاريخ 2021/8/13 بيان حول أزمة المحروقات جاء فيه التالي: "وبما أن تصريف الأعمال بالمعنى الضيق لا يحول على الإطلاق دون انعقاد مجلس الوزراء عند توافر عناصر الضرورة القصوى، لذلك، يدعو السيد رئيس الجمهورية مجلس الوزراء إلى الانعقاد بصورة استثنائية للضرورة القصوى بالتوافق مع السيد رئيس مجلس الوزراء، على أن تخصص هذه الجلسة لمعالجة أسباب هذه الأزمة وتداعياتها وذيولها الخطيرة.

لكن رئيس الحكومة حسان دياب رفض طلب رئيس الجمهورية في بيان صدر في اليوم نفسه، جاء فيه: "بما أن الحكومة مستقلة منذ 10 آب 2020، والتزاما بنص المادة 64 من الدستور التي تحصر صلاحيات الحكومة المستقلة بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال ومنعاً لأي التباس، فإن رئيس حكومة تصريف الأعمال، الدكتور حسان دياب ما زال عند موقفه المبدئي بعدم خرق الدستور، وبالتالي عدم دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع¹."

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

¹ مقالة في الشرق الأوسط بعنوان: خلاف بين عون ودياب على دعوة الرئاسة اللبنانية لاجتماع الحكومة، 13 أغسطس 2021

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

الفقرة الثانية: تداعيات تصريف الأعمال على مجلس النواب

لا شك أن لفترة تصريف الأعمال تداعيات عدة، ومفاعيل كثيرة، ولهذا لا بد من دراسة التشريع في مرحلة تصريف الأعمال (بند أول) كما أن لاستقالة الحكومة اثراً على عمل المجلس النيابي (البند الثاني)، وفي هذا السياق يطرح تساؤل حول مدى جواز التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال (البند الثالث)

البند الأول: التشريع في مرحلة تصريف الأعمال

المعنى الاصطلاحي للتشريع، هو سن القوانين، ومن المتعارف عليه أنه في الأنظمة البرلمانية يُعهد الى السلطة التشريعية سن القوانين، ولا يصدر قانون إلا من خلالها، فالتشريع هو جوهر وجودها، وعصب ديمومتها وقيامها، وينحصر دور السلطات الدستورية الأخرى ومنها مجلس الوزراء، في الإعداد والتهيئة لصدور هذه القوانين، ومن ثم وضعها موضع التنفيذ من خلال إصدار مراسيمها التطبيقية.

إذا، فالتشريع منوط بالبرلمان والقاعدة المتبعة في الأنظمة البرلمانية تقضي "بأن يكون القانون من صنع المجالس النيابية باعتبارها المالك والممثل الوحيد للقوة الأساسية وغير المشروطة للسيادة الشعبية"¹.

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

لذلك فعند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة لا يعني استقالة المجلس النيابي، ومرحلة تصريف الأعمال الحكومية لا ينبغي لها أن تكون عائقاً أمام اضطلاع المجالس النيابية بدورها.

ولئن تكن الحكومة في مرحلة تصريف الأعمال، فإنه لا يجوز أن يشكل ذلك عذراً يحول دون ممارسة السلطة التشريعية لصلاحياتها الدستورية، وخاصة التشريعية منها.

وعليه يمكن القول من حيث المبدأ أنه لا يجوز لمؤسسة دستورية أن تعطل عمل أخرى باستقلالها، بل يصبح في مثل هذه الحالة العكس صحيحاً، ولكنه من الثابت أن الحد من صلاحيات الحكومة المستقلة أو المعتبرة كذلك من شأنه أن يؤدي الى إحداث خلل في عمل المؤسسات وكذلك

1 - د- إسماعيل الغزال - القانون الدستوري والنظم السياسية، المؤسسة الجامعية، 1993، ص 315

المصالح العليا للدولة وأيضاً لفئات المجتمع، لذلك فإنه من المؤكد أن ينعكس هذا الحد على عمل المؤسسة التشريعية وذلك وفقاً لترابط عمل المؤسسات وتأثيرهما وتأثرهما الواحدة بالأخرى.

ولكن يبقى السؤال:

إلى أي مدى يمكن أن ينعكس تصريف الأعمال على التشريع في مجلس النواب؟، وما هي الآثار التي تتركها استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة على دور وعمل السلطة التشريعية؟ إن التذرع بعدم دستورية أو عدم قانونية جلسات التشريع لمجلس النواب في ظل حكومة تصريف أعمال، أمر فيه الكثير من الخطورة، خاصة إذا ما طالت فترة تصريف الأعمال، فالمادة 69 من الدستور تنص على أنه "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، يصبح في دور مجلس النواب حكماً في دورة استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة".

هذا النص ألزم الانعقاد الحكي والاستثنائي للمجلس من دون تدخل أو تحديد لطبيعة عمله طيلة تلك الفترة اللاحقة للاستقالة.. وهذا ما خلق التباساً في التفسير وأوجد انقساماً في الرأي حول طبيعة عمل المجلس النيابي في دورة انعقاده الاستثنائية هذه.

البند الثاني: أثر استقالة الحكومة على عمل المجلس النيابي

إن من أبرز تجليات النظام البرلماني هو التعاون بين السلطات. وهو تعاون يستمد ديمومته من روح الدساتير في الأنظمة البرلمانية، ومن مبادئ أساسية تشكل بأبعادها القانونية والسياسية دعائم الاستقرار السياسي والاجتماعي، وتثبت القواعد الوجودية للنظام، وهذا التعاون بدوره يركز الى جملة من المبادئ، لعل من أبرزها مبدأ الفصل بين السلطات والذي ينعكس منعة وقوة في تطبيق القوانين وتطويرها، وهذا المبدأ يحتاج الى وسائل قانونية للتأثير المتبادل بين المؤسسات الدستورية. إذ لا يمكن لأي سلطة أن تكون فاعلة وتؤدي دورها المطلوب إن لم تكن مستقلة في ممارسة صلاحياتها دون تدخل من سلطة أخرى، فمن جهة تحتاج كل منهما الأخرى لممارسة صلاحياتها، دون أن يمس ذلك باستقلاليتها، ومن جهة ثانية لضبط عمل المؤسسة الأخرى.

"وهذا هو النظام البرلماني القائم على الفصل بين السلطات، وعلى مفهوم الديمقراطية والسيادة الشعبية، مما يلزم كل سلطة أن تلتزم حدود صلاحيتها، وأن لا تتجاوز حدود هذه الصلاحية، أو تطغى على صلاحية سلطة أخرى"¹

لذلك فإن مبدأ الفصل بين السلطات واستمرار عمل المؤسسات يحتاج الى سيف القانون يضرب به ترس المؤسسات الأخرى وترس الدستور يقي من سيوفها.

لم يفرض الدستور حضور الحكومة لجلسات التشريع لكي تكون هذه الجلسات دستورية، وإنما أجاز لها الحضور وبالتالي جعل من هذا الحضور حقاً من حقوق الحكومة يمكنها أن تستفيد منه أو أن تتخلى عنه، وعليه، لا يمكن اعتبار هذا الحق شرطاً لصحة انعقاد جلسات التشريع للمجلس النيابي فيما حدد النظام الداخلي للمجلس " الحالات التي يجب على الحكومة حضور جلساتها وهي جلسات الأسئلة²، وجلسات الاستجوابات³ وجلسات المناقشات العامة⁴.

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

وقد تباينت الآراء في لبنان حول صلاحيات المجلس النيابي التشريعية في ظل حكومة تصريف الأعمال وإذا كان يحق له التشريع في هذه المرحلة أم لا، وباتت هذه المسألة محل خلاف فقهي شديد بعد تعديل 1990.

أولاً: جواز الإنعقاد والتشريع

¹ - خالد قباني -آلية تشكيل الحكومة في الدستور والمالبسات صحيفة اللواء 15 تشرين الأول 2018

² - م 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب: يحق لنائب أو أكثر توجيه الأسئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء.

³ - م 131 من النظام الداخلي لمجلس النواب: لكل نائب أو أكثر أن يطلب إستجواب الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء في موضوع معين.

⁴ - م 68 من النظام الداخلي لمجلس النواب : للحكومة حق الكالم مرة واحدة لدى بحث أي مشروع أو مادة كلما طلبت ذلك.

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

يميز الدكتور زهير شكر¹ " بين ما قبل تعديل 1990 وما بعده. فقبل التعديل كان البرلمان خاضعاً للمحاسبة أمام رئيس الجمهورية. لذلك لا يحق للبرلمان أن يستغل استقالة الحكومة لعدم تمكنها من حله، إلا إذا اعتبرنا أنه بإمكان الحكومة المستقلة الموافقة على حل رئيس الجمهورية للبرلمان. أما ما بعد تعديل 1990 وبسبب فقدان السلطة التنفيذية الحق في حل البرلمان بإمكان البرلمان التشريع. ويبقى أن من أصول العمل البرلماني أن يتمتع البرلمان عن التشريع في الأيام الأولى لاستقلالها أو قبل نيلها الثقة ما لم يكن هناك ضرورة للتشريع مرتبطة بالتزامات دولية أو بالمهل الملزمة بما ذلك إقرار قانون الموازنة".

ففي جلسته في 25 أيار 1978 التي انعقدت في ظل حكومة تصريف أعمال، وبعد مناقشة مطولة لدستورية انعقاد المجلس للتشريع في حضور حكومة مستقلة خلص المجلس إلى التالي: "...ان القبول باستمرار هذه الجلسة يعني ان الحكومة شرعية وان هذه الجلسة شرعية وان المقررات التي تصدر وغيرها من المقررات في هذا المجلس وفي ظل هذه الحكومة هي شرعية"².

وفي 25 أيار 1995 بعد تشكيل الرئيس رفيق الحريري للحكومة وقبل نيلها الثقة من المجلس النيابي أي في مرحلة تصريف الأعمال، صدر مرسوم قضى بفتح دورة استثنائية لمجلس النواب عملاً بالمادة 33 - دستور موقعاً من رئيسي الجمهورية وحكومة تصريف الأعمال.

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

¹ زهير شكر، مرجع سابق، ص 365

² - من مقالة أحمد زين بعنوان -الإستقالة لا تمنع انعقاد الحكومة ولا تلغي الدور التشريعي للمجلس - السفير- 3-25-66 2013

وفي العام 2005 حين أقر مجلس النواب قانون انتخاب جديد في ظل حكومة مستقلة، تعددت الآراء واحتدام الصراع حول هذا الأمر ما بين مؤيد لهذا الاتجاه أو رافض له.

فالمؤيدون لهذا الأمر يرون أن " الدستور لم يتطرق الى هذا الموضوع، إلا أن الفقه الدستوري اللبناني يرى أنه في حال طالت الأزمة الحكومية وتعقدت، يصبح إجماع المجلس النيابي في غياب الحكومة لازماً ولا غنى عنه¹ "، يستندون في ذلك الى "أن الفقه الدستوري في ظل الجمهورية الثالثة في فرنسا مستقر وثابت لجهة إمكان المجلس مناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون يكون قد وضع يده عليه وإقراره، حتى لو غاب صاحب المشروع أو الاقتراح عن حضور جلسة المناقشة للدفاع عنه وسواء حصل هذا الغياب بسبب الوفاة أم الاستقالة².

وعليه، يكون من غير الجائز التضييق على مجلس النواب والحد من صلاحياته إذ أنه سلطة سيادية وأصيلة ومطلقة لا تحدّها سوى الحدود المنصوص عليها في الدستور إلا بنص صريح وجازم³. وانسجاماً مع هذه المواقف تتعدد الحالات التي أصدر فيها مجلس النواب قوانين في مرحلة تصريف الأعمال.

بتاريخ 18 تموز سنة 2005 وبحضور حكومة تصريف الأعمال برئاسة فؤاد السنيورة وقبل نيلها الثقة بإثني عشر يوماً أقر المجلس النيابي اللبناني عدة اقتراحات قوانين كإقتراح العفو العام عن بعض الجرائم وإقتراح العفو العام عن المتهمين والموقوفين والملاحقين بأحداث الضنية ومجلد عنجر وتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري.

وقد تكرر الأمر سنة 2013 عندما رفض أيضاً رئيس حكومة تصريف الأعمال نجيب ميقاتي توقيع مرسوم فتح دورة استثنائية لمجلس النواب كي يتمكن هذا الأخير من التشريع، بينما أصر رئيس مجلس النواب نبيه بري على حق مجلس النواب بإقرار القوانين خارج الدورات العادية

¹ - أنور الخطيب - المجموعة الدستورية، ج 5، ص 435؛ وايضا: د- زهير شكر- الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت 2001 ص 482

² - مروان صقر - الحكومة المستقلة والانتخابات مقاربة قانونية- جريدة النهار تاريخ 2005/3/30

³ -وليد عبال - مجلس النواب يحتفظ بصالحياته التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة 69 مستقلة هو اجتماع دستوري - جريدة النهار تاريخ 26 تموز 2005

ومن دون صدور مرسوم بفتح عقد استثنائي كون مجلس النواب هو في دورة انعقاد حكومية وفقاً للمادة 69 من الدستور، ما يسمح له بممارسة صلاحياته التشريعية كاملة. وتأكيداً على موقفه دعا الرئيس بري مجلس النواب إلى جلسة تشريعية في الأول من تموز 2013 لكنها لم تعقد بسبب فقدانها النصاب نتيجة مقاطعة نواب تيار المستقبل والقوات والكتائب والتيار الوطني. وكان تيار المستقبل قد اعتبر أن مجلس النواب لا يحق له التشريع في ظل حكومة مستقلة إلا للضرورة، لأن هذه الأخيرة لا يمكنها الكلام للدفاع عن نفسها أو رفض اقتراحات القوانين أمام النواب، مشروطاً بالتوافق على جدول الأعمال قبل الانعقاد، وحصره ببند وحيد يتعلق برفع سن التقاعد للقادة العسكريين بغية تمديد ولاية قائد الجيش حينها العماد جان قهوجي. وكرر الرئيس بري دعوة مجلس النواب إلى جلسات تشريعية بجدول أعمال عادي في 16 تموز ثم 29 تموز لكنها لم تعقد بسبب مقاطعتها مجدداً وفقدانها النصاب.

ولا بد من الإشارة إلى أن هذا الخلاف الدستوري لم يمنع التوافق السياسي بين أركان السلطة عندما تلاقى مصالحهم على عقد جلسة تشريعية للتمديد لمجلس النواب في 31 أيار 2013، في ظل حكومة تصريف الأعمال نفسها بذريعة الأوضاع الاستثنائية التي تمر بها البلاد. وتكرر هذا التوافق السياسي في 24 أيلول 2018 عندما عقد مجلس النواب جلسة تشريعية في ظل حكومة سعد الحريري المستقلة خارج الدورات العادية، ومن دون صدور مرسوم بفتح عقد استثنائي.

وقد انعقدت الجلسة تحت عنوان "تشريع الضرورة" لكنها في الحقيقة ناقشت 29 بنداً عادياً من دون أي اعتراض من تيار المستقبل أو سواه. واستمر التوافق السياسي لاحقاً بحيث بات مجلس النواب يقرّ القوانين في أي وقت على اعتبار أن العقد الحكمي المفتوح بسبب استقالة الحكومة يجيز له ذلك، حتى أن موازنة عام 2020 أقرت في 27 كانون الثاني 2020 في ظل حكومة تصريف الأعمال المشكلة حديثاً برئاسة حسان دياب قبل نيلها الثقة. وعقد مجلس النواب أكثر من جلسة تشريعية خلال سنتي 2020 و2021 بعد استقالة حكومة حسان دياب عقب انفجار مرفأ بيروت دون أن يثير هذا الأمر جدلاً دستورياً كما كان يحدث في السابق .

ثانياً: موقف المجلس الدستوري:

أثار تناول المجلس الدستوري للقانون 679 (تأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري) بعض الالتباس حين طعن فيه أمام المجلس الدستوري، إذ اعتبر البعض ممن يرون عدم جواز التشريع في مرحلة تصريف الأعمال، أن قرار المجلس الدستوري واضح لجهة اعتباره التشريع في هذه المرحلة غير جائز، فيما المجلس نفسه أشار الى إبطاله القانون بمعزل عن الالتباس الحاصل حول التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال وقد أشار في هذا الصدد، الى حرمان رئيس حكومة تصريف الأعمال من حقه في الطعن بالقانون حيث جاء في هذا القرار : " وبما أن المجلس، وبمعزل عن موقفه من إشكالية قيام السلطة التشريعية بالعمل التشريعي في ظل حكومة مستقلة في الدورة الاستثنائية الحكيمة المنصوص عنها في البند 3 من المادة 69 من الدستور، أو في دورة استثنائية جرى افتتاحها وفقاً للمادة 33 من الدستور، وفي حال اعتباره جديلاً أن المعنى الضيق لتصريف الأعمال الذي تقوم به الحكومة قبل نيلها الثقة أو الحكومة المستقلة أو الحكومة المعتمدة مستقلة وفقاً للبند 2 من المادة 64 من الدستور، يجيز لرئيس مجلس الوزراء المستقل توقيع مثل هذا القانون تأميناً لسير العمل الاشتراعي وعدم تعطيله، وهذا ما يردنا أيضاً وأيضاً الى مبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستورية مستقلة والى مستلزمات هذا المبدأ، يرى أن حق رئيس مجلس الوزراء المستقل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم إصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصريف الأعمال، لأنه عمل إنشائي بامتياز وغير إجرائي، طالما أن من شأنه أن يؤدي الى إبطال هذا النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال"¹.

صحيح أن المجلس رفض في القرار نفسه البحث صراحة في إشكالية التشريع في ظل حكومة مستقلة، لكن اعتباره أن عدم قدرة رئيس الحكومة المستقل على الطعن في قانون أقره مجلس النواب يخالف الدستور، ما يعني أنه لا يجوز إقرار القوانين خلال هذه الفترة كي لا تصبح محصنة جزئياً من الطعن فيها. لكن المجلس الدستوري عاد وأقر لاحقاً دستورية قوانين صدرت

¹ - قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6. الجريدة الرسمية، 2005، العدد 34، تاريخ 2005/8/11

في ظل حكومات مستقلة بدون أن يتطرق لمسألة حرمان رئيس الحكومة المستقيل من حقه في الطعن في تلك القوانين.

ثالثاً: موقف هيئة التشريع والاستشارات:

بدورها أوضحت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل في استشارة لها حول التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال بأن "المبدأ المتعارف عليه، الذي يحكم تصريف الأعمال وبمقتضاه لا مفر من وجود سلطة مناط بها تأمين استمرارية وديمومة الحياة الوطنية بين تاريخ استقالة الحكومة وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة، وأن هذا المبدأ العام الاجتهادي الذي جرى تكريسه كتابةً بنص دستوري في لبنان هو المادة 69 دستور، فالمجلس النيابي — بمجرد انعقاده — يكون متمتعاً بصلاحياته كاملة، غير منقوصة، ويبقى بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً محتفظاً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقلة، وذلك سداً لأي فراغ.¹

لم يخل هذا الرأي من الانقسام حول ما جاء فيه بين مؤيد لذلك ورافض له، ف " النائب الدكتور إدمون نعيم أيد هذا الرأي لأن البرلمان سيد نفسه وأن نص الفقرة الثالثة من المادة 69 لا يتضمن ما يقيد صلاحية البرلمان التشريعية. النائب السابق حسن الرفاعي عارض هذا الرأي، مؤكداً أن الأصول والأعراف البرلمانية لا تجيز للبرلمان التشريع عندما تكون الحكومة مستقلة"².

وفي ذلك يقول الدكتور إدمون الرباط بعد استبيان رأيه من قبل رئيس مجلس النواب السابق، السيد حسين الحسيني عام 1988 في مآل التشريع في ظل حكومة مستقلة، " أن المجلس النيابي، منذ فترة طويلة، قد سار على عقد جلسات تشريعية في ظل حكومة مستقلة... ولأن السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية بقدر ما تسمح لها الظروف السياسية، وإذا كانت السلطة التنفيذية في حالة من الشلل والانقسام فلا تؤلف هذه الحالة ولا يجوز أن تؤلف عائقاً أو عذراً لكي

¹ -استشارة رقم 2005/478، تاريخ 2005/7/7

² - د شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني — نشأة ومسار النظام السياسي والستوري المجلد الاول ص 535

تسير السلطة التشريعية على منوالها. فما دامت السلطة التشريعية قادرة على ممارسة وظائفها الدستورية، وبخاصة في حقل التشريع".¹

إذا، فأعمال المجلس النيابي تبقى خاضعة لسلطته وحده دون سواه "الأمر الذي يجعل بالتالي جميع أعماله التشريعية سليمة ليست فيها أية شائبة ولا يمكن أن يطالها أي نقض أو اعتراض² وأن "في إمكان مجلس النواب القيام بصلاحياته الاشتراعية وإقرار قانون جديد للانتخاب في ظل حكومة مستقلة لأن السلطة الاشتراعية مستقلة عن السلطة التنفيذية من جهة، ولأن غياب المساءلة البرلمانية لا تأثير له ما دام البرلمان يستطيع التفرد بعملية سن القانون من جهة ثانية."

ورب قائل أن هذا الرأي إنما جاء قبل تعديلات الطائف، وأن ما قبل الطائف لا ينسحب بالضرورة على ما بعده، خاصة وأن مجلس الوزراء كمؤسسة دستورية مستقلة اكتسب كيانه هذا من خلال هذه التعديلات.

والجواب، أن هذا فيه شيء من الواقعية فيما لو كان الأمر يتعلق بصلاحيات مجلس الوزراء لا بصلاحيات سلطة أخرى مستقلة قبل الطائف وبعده.

وانطلاقاً من هذا يمكن القول أنه لو أراد المشتزع في مرحلة تصريف الأعمال كف يد المجلس عن الانعقاد والتشريع الا في جلسة ثقة للحكومة الجديدة، لفعل ذلك صراحة كما ذلك في المادة 77 من الدستور التي حظرت على المجلس تقديم اقتراح لتعديل الدستور في عقد استثنائي، وكذلك المادة 84 دستور نصت على منع المجلس من زيادة اي اعتمادات في مشروع الموازنة الوارد من الحكومة أو مشاريع الاعتمادات الإضافية والاستثنائية.

وهذا يعني ان المجلس يبقى محتفظاً بصلاحياته التشريعية عند انعقاده الاستثنائي في مرحلة تصريف الأعمال باعتباره سلطة سيادة صلاحياته طوع يديه ما لم ينص الدستور خلاف ذلك. والأكثر وضوحاً في ذلك ما جاءت به المادة 75 من الدستور، إذ نصت على أن "المجلس الملتمم

1 - هل يتوقف التشريع في ظل حكومة مستقلة - مجلة الحياة النيابية المجلد 57، كانون الأول 2005 ص 183 .

2 - ادمون رباط، استشارة منشورة في مجلة الحياة النيابية ، المجلد 78، آذار 2011.

لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر".

وهذا يمثل إرادة المشرع الدستوري في منع المجلس بشكل واضح وصريح من الخوض في أي أمر خارج انتخاب الرئيس وعليه يمكن الاستدلال بذلك أنه لو أراد المشرع الدستوري منع المجلس من التشريع في ظل حكومة تصريف الأعمال لنص على ذلك صراحة كما فعل في المادة 75 من الدستور.

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

1. لا يمكن شل سلطة دستورية عن العمل بحجة أن سلطة دستورية أخرى لا تعمل بولاية كاملة وفقاً لأحكام الدستور.
2. إن المادة 31 من الدستور تعتبر كل اجتماع يعقده مجلس النواب في غير المواعيد القانونية، باطلاً حكماً ومخالفاً للقانون، مما يعني أن اجتماع المجلس في العقود الاستثنائية الحكيمة هو اجتماع قانوني بمفهوم الدستور.
3. إن اختصار دورة الانعقاد الاستثنائية والحكيمة المنصوص عليها في الفقرة 3 من المادة 69 من الدستور على تأهب المجلس، في حال لم يكن في دورة انعقاد عادية، للمشاورات النيابية التي يجريها رئيس الحكومة المكلف أو لجلسة البيان الوزاري للحكومة الجديدة لمنح الثقة أو حجبها،

لا يتوافق هذا الاختصار وشمولية النص الذي لم يذكر أي شرط أو تقييد أو استثناء لاختصاص مجلس النواب التشريعي المناط به حصراً¹.

البند الثالث: عدم جواز التشريع

يرى البعض أنه لا يمكن إقرار قانون ما بغياب الحكومة بالرغم من أن التشريع هو جوهر وجود المجلس النيابي معللين ذلك بالمادة 67 - دستور المنقولة عن المادة 6 من القانون الدستوري الفرنسي الصادر عام 1875 الذي يمنح الوزراء حق حضور جلسات المجلس وأن يسمع لهم إذا أرادوا التكلم أو مناقشة أي أمر وهو حق يبقى لهم أثناء مرحلة تصريف الأعمال، و"لكي يمارس البرلمان مهامه التشريعية والرقابية لابد من وجود حكومة مسؤولة أمامه. لذلك تقرر معظم الدساتير البرلمانية للوزراء حق حضور جلسات البرلمان وحق التكلم أثناءها. ونادراً ما ينعقد البرلمان في جلسة دون حضور الحكومة أو ممثلين عنها...وعلى هذا فإن الفقه الفرنسي مجمع على ضرورة امتناع المجلس عن الاجتماع أثناء الأزمات الوزارية، أي في الفترة الواقعة بين استقالة أو إقالة الحكومة وتأليف حكومة جديدة².

ولكن هناك من يرى أن الدستور لم يفرض حضور الحكومة لجلسات التشريع وبالتالي حضورها المتكرر يعد عرفاً وإذا ما "أراد البعض أن يستند إلى العرف في حضور الحكومة لجلسات المجلس النيابي فإن هذا العرف يأتي في إطار التعاون بين السلطات ولا يمكنه أن يعطل نص دستوري واضح ومحدد³.

فيما يعتبر المجلس الدستوري الفرنسي أن حضور الحكومة أية مرحلة من مراحل التشريع يشكل شرطاً جوهرياً لصحة إجراءات إقرار القوانين⁴.

1 - الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رقم 2013/1 تاريخ 2013/11/19 (مقالة للدكتور عصام إسماعيل 8-1-2018)

2 - د. وسام صعب ، التشريع في زمن تصريف الأعمال موقع N N Z تاريخ 15/11/2019

3 - د قبالن قبالن - التشريع في المجلس النيابي وتصريف الأعمال دراسة مطبوعة 2013/7/10 ص ١٠

4 - دراسة نشرت في صحيفة اللواء العدد 13894 - ص 3 - بتاريخ 2013/10/22 حول عدم جواز التشريع ممارس 78 مجلس النواب التشريع في ظل حكومة مستقيلة

وحضور الحكومة المستقلة أو أحد أعضائها جلسة لمجلس النواب يعطيها الحق في إبداء الرأي والمناقشة في المواضيع المدرجة على جدول الأعمال وهذه المشاركة تعتبر من الصلاحيات التقريرية التي لا تدخل ضمن المفهوم الضيق لتصريف الأعمال¹.

وعليه فإن هذا يدفع معارضي التشريع في مرحلة تصريف الأعمال الى اعتبار أن " وجود حكومة يمنعها الدستور بعد استقالته من ممارسة كامل صلاحياتها، لا سيما في مجال التشريع يحول دون ممارسة المجلس النيابي لكامل صلاحياته التشريعية"²

وهم يعتبرون أن صلاحيات المجلس في هذه المرحلة تقتصر على منح الثقة للحكومة الجديدة دون أي عمل آخر. كما جاء في قرار ملتبس للمجلس الدستوري رقم -2005/1 تاريخ 6/8/2005 حيث جاء فيه "أو كفض دورة انعقاد استثنائية حكما على مجلس النواب عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة لمواكبة تأليف الحكومة الجديدة ونيلها الثقة م69 من الدستور، لذلك فإن " مجلس النواب لا يستطيع التشريع إلا في حضور حكومة تتمتع بصلاحياتها كاملة ولا يمكن الوزراء المستقلين ان يشاركوا في هذا العمل السياسي بامتياز³، انطلاقا من أن التشريع هو عمل سياسي بامتياز ولا يدخل ضمن تصريف الأعمال وفقاً للمادة 64، لذلك وعند مناقشة أي مشروع أو اقتراح قانون أمام الهيئة العامة، يجب أن تكون الحكومة ممثلة وأن تبدي رأيها بالموافقة أو عدمها. " ولا يرد على ذلك بمقولة أن المجلس "سيد نفسه" لأن هذا يعني أن الكلمة الأخيرة في التشريع تكون للسلطة التشريعية مهما يكن رأي الحكومة، ولكن هذه السلطة في التشريع مشروطة بحصولها وفقاً لأحكام الدستور، أي مشروطة بحضور الحكومة والاستماع إلى رأيها"⁴.

1 - هيئة التشريع والاستشارات _ إستشارة رقم 2013/581

2 تعميم رقم 24 تاريخ: 2018/06/28 عدد الجريدة الرسمية: 30 | تاريخ النشر: 2018/07/05 | الصفحة: 3908

3 - المؤسسة القانونية للاستشارات والتحكيم - واجب الحكومة المسقيلة اجراء الإنتخابات وأي تكلو يعتبر مخالفة جريدة النهار تاريخ 2005

/4/ 9

4 - R-Carré de Malberg, contribution à la théorie générale de l'Etat

وينطلق هؤلاء من نقطتين اساسيتين:

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

خاصة أنه قد "كانت السلطة الاجرائية مناصرة لرئيس الجمهورية ولم يكن لمجلس الوزراء كيان خاص بمعزل عن رئيس الجمهورية... والأهم من ذلك إنه لم يكن هناك ما يشير الى الحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة، فمن الناحية القانونية (لا يكفي بلاغ عن الحكومة أو عن رئيس الجمهورية بالإعلان عن استقالة الوزارة، بل يقتضي أن يصدر مرسوم بقبول الاستقالة)¹.

وأنه قد جرى العرف على أن يصدر مرسوم استقالة الحكومة ومرسوم تأليف الحكومة الجديدة في الوقت عينه وأن استقالة الحكومة لا تعتبر نافذة إلا حين صدور مرسوم استقالتها، وبالتالي فلا أثر يعتد به لمرحلة تصريف الأعمال .

ومن الناحية القانونية هم يرون " إن المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية بقبول استقالة الحكومة هو الذي ينهي وجود الحكومة. في هذه الحالة يتم تطبيق المادة 54 أي يصدر المرسوم بدون توقيع وزاري إضافي... هذا المرسوم يصدر دفعة واحدة مع مراسيم تأليف الحكومة الجديدة".²

وكذلك في حالة سحب البرلمان ثقته من الحكومة فإن ذلك لا يعد كافياً من الناحية القانونية لكي تصبح غير موجودة و" لا بد من صدور مرسوم عن رئيس الجمهورية باعتبار الحكومة مستقلة".

1 - د قبالان قبالان - الحكومة المستقلة وتصريف الأعمال دراسة مطبوعة ص ٤

2 - دكتور شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - مصدر سابق ص 784

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

ولكنه من المعروف أن الحكومة سواء أكانت مكتملة الصلاحية أو حكومة تصريف أعمال فليس لها أية صلاحية في إصدار القوانين باستثناء رئيسها الذي يشارك رئيس الجمهورية بالتوقيع على مرسوم إصدار هذه القوانين.

العرف الذي جرى لجهة عقد جلسات المجلس في ظل حكومة تصريف الأعمال، والأهم من هذا أن النصوص الدستورية لم تنط برئيس الحكومة ممارسة الرقابة الشائعة على القوانين التي لا تجري ممارستها إلا بموجب نص، فرئيس الحكومة يمارس الرقابة المختصة فقط وبالتالي فإن عدم توقيع رئيس حكومة تصريف الأعمال على قانون أصيل من المجلس النيابي يكون قد أنط بهذا الرئيس دوراً رقابياً لم يولّه الدستور له.¹

وحيث أن مرسوم إصدار القانون هو عمل إعلاني وليس إنشائيًا، لذلك فإن توقيع رئيس الحكومة والوزير المختص لا مبرر له. أعمال رئيس الجمهورية تستوجب التوقيع الوزاري الإضافي. وإصدار القانون ليس عملاً من أعمال رئيس الجمهورية التقريرية خاصة بعد تأكيد مجلس النواب على القانون.

الفقرة الثالثة: الوضع القانوني والدستوري للحكومة في حالتي انتخاب رئيس الجمهورية أو حصول شغور في منصب رئاسة الدولة.

بحسب المادة /٤٩/ من الدستور إن رئيس الجمهورية هو "رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن" ويتولّى مهمة "السهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضيّه". وبذلك، ومع التعديل الدستوري الصادر بتاريخ ١٩٩٠/٩/٢١ أصبح رئيس الجمهورية

1 - أحمد زين حكومة تصريف العمال .. لماذا وكيف؟ صحيفة السفير 2009-8-19

رمزاً للدولة بأرضها وشعبها ومؤسساتها، ولم يعد رئيساً للسلطة الإجرائية التي انتقلت بموجب المادة /١٧/ إلى مجلس الوزراء مجتمعاً وممثلاً لجميع الطوائف¹.

وبالإضافة إلى هذا الدور الاستثنائي لرئيس الجمهورية وجعله رمزاً للوطن بكل مكوناته، يتمتع رئيس الجمهورية بموقع مُتقدّم بوصفه حَكَمًا بين السلطات ومؤتمناً على الدستور واحترام القوانين ومرجعيةً وطنيةً خصّها الدستور وحدها، نظراً لدورها، بأداء قسم الاخلاص للأمة والدستور.

ومن هذا الموقع (السهر على احترام الدستور) يمارس رئيس الجمهورية الرقابة على احترام جميع القوانين ودستوريتها، إن من خلال حقّه بإعادة القانون الذي يكون البرلمان قد أقرّه قبل إصداره لمناقشته مرة ثانية (المادة /٥٧/ من الدستور)، أو من خلال الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتّخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية، أو من خلال مراجعة المجلس الدستوري لمراقبة دستورية القوانين، كما ومن خلال حقّه بطلب حلّ البرلمان وفقاً للشروط المحددة في المادتين /٦٥/ و /٧٧/ من الدستور. أما بالنسبة لمهمة المحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامة أراضيه فهو يمارسها، إن من خلال دعوة مجلس الوزراء استثنائياً للانعقاد بالاتفاق مع رئيس الحكومة، ومن خلال طرح الأمور الطارئة من خارج جدول أعمال مجلس الوزراء كما ومن خلال دعوته مجلس النواب لعقد استثنائي بالاتفاق مع رئيس الحكومة، وأيضاً من خلال ترؤس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوّات المسلّحة التي تخضع لمجلس الوزراء.

فضلاً عن هذا الدور السامي المناط برئيس الجمهورية، نجد أن مواد الدستور، المادة /٥١/ وما يليها، أولته: (١) صلاحية إصدار القوانين وطلب نشرها (٢) المفاوضة في عقد المعاهدات الدولية وإبرامها بالاتفاق مع رئيس الحكومة (٣) ترؤس مجلس الوزراء عندما يشاء دون أن يُشارك في التصويت (٤) تسمية رئيس الحكومة المُكلّف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يُطلعه رسمياً على نتائجها (٥) إصدار مرسوم تسمية

¹ - Béchara Ménassa (Ancien conseiller juridique à l'Assemblée nationale) - Dictionnaire de la constitution Libanaise – 2010 p.90

رئيس مجلس الوزراء منفرداً (٦) اصدار مرسوم تشكيل الحكومة ومراسيم قبول استقالة الوزراء أو إقالتهم بالاتفاق مع رئيس مجلس الوزراء (٧) إصداره منفرداً مراسيم قبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة (٨) إحالة مشاريع القوانين التي تُرفع إليه من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب (٩) اعتماد السفراء وقبول اعتمادهم (١٠) ترؤس الحفلات الرسمية ومنح أوسمة الدولة بمرسوم (١١) منح العفو الخاص بمرسوم (١٢) توجيه رسائل إلى مجلس النواب عندما تقتضي الضرورة (١٣) عرض أي أمر من الأمور الطارئة على مجلس الوزراء من خارج جدول الأعمال (١٤) دعوة مجلس الوزراء استثنائياً كلما رأى ذلك ضرورياً بالاتفاق مع رئيس الحكومة (١٥) الطلب إلى مجلس الوزراء حلّ مجلس النواب قبل انتهاء عهد النيابة (١٦) الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أي قرار من القرارات التي يتخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعه رئاسة الجمهورية (١٧) طلب إعادة النظر في القانون مرة واحدة ضمن المهلة المحددة لإصداره بعد إطلاع مجلس الوزراء (١٨) اصدار مرسوم تنفيذ مشاريع القوانين المستعجلة بعد موافقة مجلس الوزراء (١٩) تأجيل انعقاد المجلس النيابي إلى أمد لا يتجاوز شهراً واحداً مرة واحدة في العقد الواحد.

إنطلاقاً من هذه النصوص الدستورية التي تؤكد على قوة موقع رئيس الجمهورية، فإنّ تقييد بعض صلاحياته لا يعني إضعافه أو تراجع موقع الرئاسة الأولى، بل أنّ هذه النصوص الدستورية تعطي رئيس الجمهورية صلاحية تجعل منه قطباً دستورياً وفاعلاً مؤثراً¹.

وحرص الدستور اللبناني على احاطة منصب رئاسة الجمهورية بكل الضمانات التي تصون هذا الموقع الذي يأتي على رأس المؤسسات الدستورية ولما يمثله هذا الموقع، في نظامنا البرلماني الديمقراطي من صمام امان لنظام ولانتظام عمل المؤسسات الدستورية ووحدة الدولة والوفاق الوطني، وباعتبار رئيس الجمهورية المرجع في القضايا الوطنية والذي يلعب دور الحكم في الصراع السياسي، فأخرجه من دائرة التجاذب والتنافس والصراع السياسي بين اكثرية تحكم وأقلية تعارض،

¹ - حسين علي عبيد، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان — إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة — ص.156.

من جهة، وبين توازن محكم ودقيق، يقوم بين سلطة تنفيذية وسلطة تشريعية، تحكم العلاقات بينهما، وسائل ضغط متبادلة، بين ثقة من مجلس النواب تحتاجها الحكومة لتحكم وصلاحيات الحكومة بحل مجلس النواب، من جهة ثانية، ليستقيم امر البلاد، فنصت المادة 49 من الدستور على ما يعطي لهذا الموقع مركز الصدارة والثبات والاستقرار والمؤمن على أمن الوطن، بقولها:

"رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة ورمز وحدة الوطن، يسهر على احترام الدستور والمحافظة على استقلال لبنان ووحدته وسلامه أراضييه وفقاً لأحكام الدستور".

وتأكيداً على أهمية هذا الموقع وحساسيته واستقلاليته، عالج الدستور وضعية الرئاسة في حال حلول موعد المهلة الدستورية لانتخاب رئيس الجمهورية، بعيداً وبلاستقلال عن وضعية الحكومة وكيانها القانوني والدستوري، وسواء كانت في وضع حكومة مكتملة الكيان القانوني والدستوري، او في وضعية حكومة تصريف اعمال، فأكد الدستور على اولوية انتخاب رئيس الجمهورية، وحدد موعداً اوجب على مجلس النواب الالتزام به لإجراء هذا الانتخاب، قبل انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل وشهرين على الأكثر، وحرصاً على عدم شغور المركز، ووضع هذا الامر في عهدة ومسؤولية رئيس مجلس النواب، فنصت المادة 73 من الدستور على ما يلي:

قبل موعد انتهاء ولاية رئيس الجمهورية بمدة شهر على الأقل أو شهرين على الأكثر يلتئم مجلس النواب بناء على دعوة من رئيسه لانتخاب الرئيس الجديد، وإذا لم يدع المجلس لهذا الغرض فإنه يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

ويجب التوقف ملياً عند الفقرة الثانية من المادة 73 من الدستور ومدلولاتها الدستورية والسياسية، لأن الدستور لم يترك للمجلس النيابي حرية الانتماء أو إعطاه سلطة استثنائية في هذا الأمر، بل جاء النص في صيغة الإلزام، لأن انتخاب رئيس الجمهورية ليس شأنًا دستورياً فقط، ولكنه شأن وطني يترتب على مراعاته واحترام مواعده، أمر استقرار البلاد وانتظام العمل في مؤسسات الدولة واستمرار الحياة السياسية فيها، حتى إذا أخل النواب بهذا الموجب، ولم يقيم رئيس

المجلس بواجب دعوة المجلس للانعقاد وانتخاب رئيس الجمهورية ضمن المهلة المحددة، فإن الدستور أوجب على المجلس أن يجتمع حكماً في اليوم العاشر الذي يسبق أجل انتهاء ولاية الرئيس.

والنتيجة التي تترتب على ذلك أن النائب ملزم بالمشاركة في انتخاب رئيس الجمهورية ولا يجوز له الامتناع عن تلبية الدعوات المتتالية التي توجه إليه لانتخاب الرئيس، بحجة أن حضور الجلسات أو عدم حضورها يعود لخياره واستنسابه ويعبر عن موقف سياسي ديموقراطي، لأن النائب في الدستور اللبناني يمثل الأمة، ولديه تكليف دستوري بالمشاركة في الانتخابات، وبقدر ما تشكل هذه المشاركة حقاً دستورياً له، فهي تشكل موجباً دستورياً ووطنياً للقيام به، وليس حقاً شخصياً، بل هو حق الشعب على النائب، وهو واجب لا خيار له فيه، والا اعتبر مخرلاً بواجب دستوري ووطني، ونصوص الدستور واضحة بهذا الأمر، لا إشكال فيها ولا تحتل التفسير، وقد وردت بصيغة امرة لا التباس فيها. وإذا كان الدستور قد ترك الحرية للنائب أن ينتخب من يراه مناسباً لرئاسة الجمهورية، لأنه لا يجوز أن تربط وكرالته بقيد أو شرط من قبل منتخبه، لكنه لم يترك له الخيار في الحضور إلى مجلس النواب والمشاركة في انتخاب رئيس للجمهورية، لأن امتناعه عن ذلك، لحسابات خاصة أو مصالح شخصية أو فئوية أو حزبية أو سياسية، يعتبر إخلالاً بواجباته، ويشكل مخالفة دستورية خطيرة، وينزع عنه وكرالته الانتخابية بل شرعية وجوده كممثل للشعب وكمعبر عن إرادة الشعب ومصالح البلاد العليا، كما أن ذلك لا يعطي الحق للنواب بتعطيل جلسات انتخاب الرئيس عبر تطيير نصاب هذه الجلسات.

وكذلك عالج الدستور وضعية الرئاسة في حال شغور منصب الرئاسة، عندما تنتهي ولاية رئيس الجمهورية دون انتخابه، فألزم الدستور مجلس النواب بالانعقاد فوراً، والشروع دون تأخير بملء الفراغ على رأس الدولة، فنصت المادة 74 من الدستور على ما يلي:

"إذا خلت سدة الرئاسة بسبب وفاة الرئيس أو استقالته أو سبب آخر (انقضاء الولاية دون انتخاب رئيس) فلأجل انتخاب الخلف، يجتمع المجلس فوراً بحكم القانون وإذا اتفق حصول خلاء الرئاسة حال وجود مجلس النواب منحللاً تدعى الهيئات الانتخابية دون ابطاء ويجتمع المجلس بحكم القانون حال الفراغ من الاعمال الانتخابية".

وقد احتاط الدستور لحالة وجود حكومة مستقلة أو معتبرة مستقلة، أي في حال وجود حكومة تصرف الأعمال، أثناء حصول الشغور، فنّب الدستور في المادة 75 منه، أن المجلس الذي يلتئم في هذه الحالة تأكيداً على أهمية وألوية ملء الشغور يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية، حيث جاء فيها:

"إن المجلس الملتئم لانتخاب رئيس الجمهورية يعتبر هيئة انتخابية لا هيئة اشتراعية ويترتب عليه الشروع حالاً في انتخاب رئيس الدولة دون مناقشة أو أي عمل آخر".

ولم يغب عن المشرع الدستوري حالة الفراغ التي يمكن أن تحصل ما بين شغور المركز وإشغاله بالانتخاب، عملاً بالمبدأ العام أن لا فراغ في السلطة وفي المؤسسات الدستورية، فجاءت المادة 62 من الدستور واضحة جلية في تصريحها:

"في حال خلو سدة الرئاسة لأي علة كانت تناط صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة بمجلس الوزراء".

وربّ قائل كيف يجوز لحكومة تصريف اعمال ان تمارس صلاحيات رئيس الجمهورية، على اهميتها وخطورتها، والجواب على ذلك يكون بالعودة الى اعمال نصوص الدستور، وفقاً للقواعد العامة في التفسير، التي تقضي بإعطاء النصوص القانونية مفاعيلها القانونية بما يجعلها مكملة لبعضها البعض، لا اهمالها او الركون الى اجتهادات لا علاقة لها بأحكام الدستور او بنصوصه او بروحه، وبالتالي، فإنه يعود للحكومة بل ينبغي عليها ان تستمر بممارسة اعمالها، استناداً الى نص الدستور، ووفقاً للمادة 64 فقرة 2، وبالمعنى الضيق لتصريف الاعمال، بما في ذلك المهام المناطة دستورياً برئيس الجمهورية، كما لو كانت حكومة تعمل دون شغور منصب رئاسة الجمهورية. وفي هذه الحالة يمارس مجلس الوزراء صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة ووفقاً لنظامه، أي وفقاً للنظام المتبع في جلسات مجلس الوزراء، او في طريقة التصويت على القرارات، او في التوقيع عليها، تطبيقاً لما نصّت عليه المادة 65 من الدستور، لأن الحكم الذي يسري عليها، في الحالتين، حالة الشغور في منصب الرئاسة الاولى، او وجود حكومة تصريف اعمال، هو مبدأ

استمرارية عمل السلطات والمرافق العامة الذي رفعه المجلس الدستوري في فرنسا، ومن ثم في لبنان الى مرتبة المبدأ الذي يتمتع بقيمة دستورية، وجاءت الاعراف والسوابق الدستورية في لبنان، لتؤكد على المنحى الذي سار عليه الفقه والاجتهاد.

ويترتب على كل ذلك النتائج القانونية والدستورية الآتية:

أ- إن الشروع في انتخاب رئيس الجمهورية ضمن المهلة الدستورية إعمالاً لنص المادة 73 من الدستور، ودون تأخير، ومنعاً لحصول أي شغور في منصب الرئاسة، يشكل أولوية على أي عمل آخر.

ب- إن خلو سدة الرئاسة بسبب عدم انتخاب الرئيس ضمن المهلة الدستورية، أو لأي سبب آخر، يضع بين يدي المجلس النيابي صلاحية وواجب ملء هذا الشغور فوراً وبحكم الدستور.

ج- إن مجلس النواب يمارس هذه الصلاحية بمعزل عن أي سلطة دستورية أخرى، ويستقل بممارستها دون تدخل وبلاستقلال عن أية سلطة أخرى.

د- لا يتأثر هذا الانتخاب بالوضعية القانونية للحكومة القائمة، سواء كانت مكتملة الكيان القانوني والدستوري وحائزة على ثقة مجلس النواب، أو كانت حكومة مستقيلة أو معتبرة مستقيلة، أي حكومة تصريف الأعمال.

هـ - تبقى الحكومة قائمة بتصريف الأعمال إن كانت مستقيلة أو معتبرة كذلك، وتمارس صلاحياتها بالحد الأدنى لتصريف الأعمال، بما في ذلك ممارسة صلاحيات رئيس الجمهورية وكالة، وفي إطار ونطاق مفهوم ومضمون تصريف الأعمال.

و- إن شغور منصب رئاسة الدولة، أثناء قيام الحكومة بتصريف الأعمال لا يغير من طبيعتها القانونية ولا من مهامها، لأن انتخاب رئيس الجمهورية وبدء ولايته، يجعلان الحكومة، فيما

لو كان كيائها القانوني والدستوري مكتملاً، حكومة مستقلة حكماً، بما يحولها إلى حكومة تصريح أعمال.

ز - إن انتهاء ولاية رئيس الجمهورية دون انتخاب يضع حداً لولايته بحكم الدستور ويفقد صفته كرئيس للجمهورية، وتنتقل صلاحياته وكالة إلى الحكومة حكماً عملاً بالمادة 62 من الدستور، ولم يسبق لأي رئيس جمهورية أن استمر في ممارسة مهامه الرئاسية تحت أي ظرف كان مع انتهاء ولايته وعدم انتخاب بديل عنه، مع تكرار السوابق لهذه الحالة (انتهاء ولاية الرؤساء فرنجية وسليمان ولحد)، لأن ذلك يشكل مخالفة صارخة للدستور ويعرضه للمساءلة، فضلاً عن أن ذلك من شأنه أن يدخل البلاد في المجهول.

إذا تمعنا بالمبادئ والأسس الدستورية التي يقوم عليها بنيان الوطن ومناعته، نستطيع أن نتبين بوضوح مدى تأثير غياب رئيس الجمهورية عن هذا الموقع الأساسي في هيكليّة الدولة، أو حدوث فراغ في موقع رئاسة الجمهورية، والخلل الذي يصيب البلاد والضياح الذي ينتاب الحكم، باعتباره يجسد وحدة البلاد بكاملها، وعندما نخسر المرجعية الأساسية التي تسهر على احترام الدستور، وتصون العيش المشترك، تحل الفوضى في الحياة السياسية، ويكون لكل دستور وقوانينه الفاعلة، حيث تتحكم موازين القوى الداخلية في إدارة البلاد التي تتحكم بها موازين القوى الخارجية، فتفقد البلاد قرارها الوطني بغياب المرجعية ويصبح استقلالها مهدداً، إن لم نقل مفقوداً، فما بالك بوحدة الشعب وما بالك بسير عمل مؤسسات الدولة.

إنها أزمة خطيرة يعيشها اللبنانيون، تقض مضاجعهم وتزرع القلق والخوف والشك في قلوبهم وعقولهم، أزمة ثقة، أزمة ضمير، أزمة حكم، أزمة ثقافة سياسية ودستورية، أزمة احترام للدستور والقوانين، نعيش أزمة وطنية، أوصلت البلاد إلى حالة تعطيل كامل، الدستور معطل، والمؤسسات الدستورية معطلة، والضمير الوطني معطل، والاقتصاد مشلول، والفقر والبطالة والبؤس والاحباط تفتك بالناس، والبلاد تنهوى والمبادرات لا تصل إلى حل، بل هي في حالة مواجهة، ومعضلة انتخاب رئيس الجمهورية سائرة إلى التعقيد والتأزم.

المبحث الثاني : الرقابة على صلاحيات حكومة تصريف الأعمال

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

وفي إطار الرقابة لا بد من دراسة الرقابة السياسية خلال فترة تصريف الاعمال (الفقرة الاولى)، ورقابة القضاء على اعمال الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال (الفقرة الثانية)، وأخيراً رقابة مجلس شورى الدولة على اعمال الحكومة خلال فترة تصريف الاعمال (الفقرة الثالثة)

الفقرة الأولى: الرقابة السياسية خلال فترة تصريف الأعمال

سوف نعالج في هذه الفقرة الرقابة السياسية خلال فترة تصريف الاعمال، لذا من الضروري دراسة تعريف مبدأ الرقابة السياسية (البند الاول)، ثم نقوم بمعالجة محددات الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الاعمال (البند الثاني)

البند الاول - تعريف مبدأ الرقابة السياسية

إن تعديل شكل وخصائص عملية الرقابة البرلمانية يمكن أن يتحقق في إطار مبدأ الفصل بين السلطات الذي ينظم ويوجه مزاولة الدولة لسيادتها وسلطانها في الأنظمة السياسية الليبرالية، وقد ذكر فقهاء وباحثو العلوم السياسية والقانون العام¹ أن الرقابة البرلمانية التي تمارس على ما تقوم به السلطة التنفيذية من أعمال هي رقابة سياسية من الناحية الوظيفية والموضوعية والشكلية والعضوية، إذ أن هذه الرقابة تمارس من قبل مجلس دستوري سياسي وسيادي هو البرلمان²، ويتوقف تأثير الرقابة البرلمانية في النظام السياسي على درجة الإيمان بوجودها في المجتمع، وبعبارة أخرى فهي تستند إلى الكثير من العوامل التي ترتبط بالمجتمع والتي تتمثل في نظام الحكم الذي تجري فيه عملية الرقابة، وطبيعة النظام الحزبي، وجوهر الإطار الدستوري العاملة فيه.

¹ - زيدان ولد سىد عال ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الموريتاني، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007 ، ص70.

² - فاطمة الزهراء غريبي ، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2015 ، ص244.

وبالنسبة لنظام الحكم فإن الرقابة البرلمانية تتأثر بنمط نظام الحكم، ومن خلال الإطار الدستوري يحدد مجال الرقابة البرلمانية في النظام السياسي بدقة من حيث الغرض منها والطريقة التي تمارس بها والأحزاب أو الجماعات التي تخضع لها، كما تستند الرقابة البرلمانية إلى طبيعة النظام الحزبي، حيث تقوم الرقابة البرلمانية بأداء دورها بشكل أفضل عندما تتوفر التعددية الحزبية، ومن ناحية أخرى لكي يقوم البرلمان بأداء وظيفته الرقابية يتعين أن يتواجد بداخله أغلبية وأقلية ملحوظة، ومن المعلوم أن وجود عدد كبير من الممثلين الحزبيين عن أحزاب برلمانية غير نظامية، ولا تشكل أغلبية ملحوظة داخل البرلمان يعتبر من المعوقات التي تواجه البرلمان في أدائه لوظيفته الرقابية، مثلما يحدث في دول العالم الثالث، ولكن عندما تكون هناك أحزاب منظمة بشكل كبير، فإن ذلك ينتج عنه برلمان قوي في أداء وظيفته الرقابية، حيث يؤدي تعدد الأحزاب وتفككها وتزايد انقساماتهم الداخلية إلى عدم اكتراثهم بالشؤون العامة، الأمر الذي يسفر عن عدم تشكيل حكومة حزبية مستقرة في هذه الدول وبالتالي تصبح الرقابة البرلمانية ضعيفة¹.

ويمكن أن تكون التعددية الحزبية غير حقيقية، وهذا يعني من ناحية أن هذه الأحزاب لا تمتلك أي خيارات أو بدائل سياسية، ومن ناحية أخرى تحتاج الرقابة السياسية إلى وجود قوة تساندها بخلاف قوة القانون، وهي قوة الرأي العام، إذ أن البرلمانات إن لم تكن نابعة في الواقع من الشعب فإنها لن تستطيع أن تحقق التلاحم والتضافر الشعبي معها في مزاولة وظيفتها الرقابية².

وفي إطار الفصل بين السلطات فإن أهداف ووسائل هذه الرقابة تتضمن إرساء وترسيخ حقيقة أن الرقابة البرلمانية هي في الأصل رقابة سياسية، حيث أنها ترتبط بإشكالية تفعيل مبدأ الفصل بين السلطات فيما يتعلق بمرونته، وإذا كانت هذه الرقابة البرلمانية ذات طابع سياسي فإنها تتطلب أساساً دستورياً، أي إنها تحتاج إلى الدعم القانوني لجميع تدابيرها ووسائلها، وكذلك تعد هذه الرقابة هي الرقابة السياسية القانونية الوحيدة على تصرفات الحكومة في الدستور الفرنسي³.

¹ - فيصل عقل شطناوي ، وسائل الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية في النظام الدستوري الاردني خلال فترة 2003-2009 ، مجلة جامعة النجاح للابحاث العلوم الانسانية ، مجلد25 ، العدد9 ، 2011 ، ص7-8.

² - مولود ديدان ، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية ، دار بلقيس ، الجزائر ، 2010 ، ص450.

³ - فاطمة الزهراء غريبي ، المصدر السابق ، ص244.

ويستخدم فقهاء القانون العام مبدأ الفصل بين السلطات في تكييف طبيعة عملية الرقابة البرلمانية، ومن ثم تقسم الأعمال المتعلقة بالدولة إلى ثلاثة أنواع، وهي: أعمال تصدر عن السلطة التنفيذية، وأعمال تصدر عن السلطة التشريعية، وأعمال تصدر عن السلطة القضائية.

وبناء على ذلك يعد إصدار العمل عن سلطة معينة مقياساً للتمييز بين مختلف الأعمال ووفقاً لهذا المقياس تكون الرقابة البرلمانية واحداً من الأعمال التي تصدرها السلطة التشريعية إذ أن الذي يمارس هذه الرقابة هي هيئات سياسية وسيادية ودستورية طبقاً لمبادئ دستورية تقرر وسائل وسلطات هذه الرقابة على الأعمال التي تقوم بها السلطة التنفيذية على أساس أنها هي الأخرى من المؤسسات الدستورية التي تقود وتشرف على الأعمال التي تمارسها الإدارة العامة في الدولة، وتضطلع بالمسؤولية السياسية عنها بالحجة والاقتضاء السياسي والدستوري.

ومع ذلك قد يقرر الواقع العملي وجود تداخل في أعمال بعض السلطات ببعضها البعض، فمثلاً قد تكلف السلطة التنفيذية بأداء أعمال السلطة التشريعية، ومن ثم ينطلق الطابع الدستوري للرقابة البرلمانية من البرامج والسياسات الحكومية التي يقوم البرلمان بالتصويت والمصادقة عليها كمقياس للرقابة البرلمانية، وتقوم هذه الرقابة بالتأكد من إلى أي درجة تنطبق الأنشطة والأعمال التي تنفذها الحكومة مع هذه البرامج، وفي الواقع تعد الرقابة البرلمانية نوعاً من الرقابة سياسية في الأساس، وبذلك يمكن وصف الرقابة التي يقوم بها البرلمان على أعمال الحكومة بالرقابة السياسية، باعتبار أن جميع وسائل وأهداف وأسس ومقومات الرقابة السياسية محددة دستورياً للبرلمان بمقتضى أحكام الدستور¹.

وثمة إجماع في الرأي بين فقهاء القانون حول أن مجال عملية الرقابة البرلمانية يشمل كل تصرفات وأعمال السلطة التنفيذية سواء كانت عمدية أو غير عمدية، ومشروعة أو غير مشروعة، وإيجابية أو سلبية، حيث يقوم البرلمان بمراقبة السياسة العامة للوزراء والتحقق من إلى أي مدى تكون الإجراءات والقرارات الوزارية المختلفة سليمة، سواء تلك المعتمدة داخل وزاراتهم أو المعتمدة

¹ - فيصل عقل شطناوي ، المصدر السابق ، ص 9-10.

لتطبيق الخطة الاجتماعية والاقتصادية أو لتطبيق برنامج الحكومة¹، حيث يركز مجال الرقابة على سياسة الوزراء العامة مع أخذ الاختصاص في الاعتبار، كما يتحقق البرلمان من مدى سلامة مختلف القرارات والإجراءات الوزارية من حيث ملاءمتها للظروف الواقعية الصادرة فيها ومطابقتها للدستور، وإلى أي مدى تنعكس على المصلحة العامة، وذلك سواء كان العمل قد تم تنفيذه بالفعل أو أنه ما زال تمهيدياً لم يتم تنفيذه بعد مثل الميزانية العامة والبرامج والخطط، ولا يُعنى بالتمييز بين السلطة العامة أو إجراءات المرفق العام والإجراءات العادية بقدر ما يهتم القانون الإداري².

وتتطوي هذه الرقابة على التصرفات سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، وذلك لأن من مهام البرلمان القيام بمراقبة السياسة العامة للوزراء، والتأكد من مدى صحة قراراتها وإجراءاتها ومدى توافقها مع القانون، كذلك يتحقق من مدى توافق هذه التدابير مع الظروف الصادرة منها، ومدى تنفيذها لرغبة الأغلبية البرلمانية، ومدى تطابقها مع المصلحة العامة، ويقوم البرلمان بمراقبة الموازنة العامة للدولة، ومراقبة تنفيذ الحكومة للميزانية وبنود صرفها، ومراقبة الخطط أو البرامج، ومراقبة الأعمال النافذة كالاستيلاء على ملكية خاصة، ومراقبة الصفقات التجارية.

ومن خلال ما أكدته النصوص القانونية والدساتير، وما نلاحظه في الواقع يتضح أن نطاق الرقابة البرلمانية أوسع مقارنة بأنواع الرقابة الأخرى، ويبدو ذلك عن طريق اتساع هذه الرقابة لتشمل الرقابة على تصرفات الحكومة إلى أعضائها، حتى ولو كانت هذه التصرفات تتعلق بحياتهم الخاصة، وذلك إذا تسببت في إلحاق أي ضرر بالصالح العام، حيث تمتد مسؤولية الوزير لتشمل حياته الشخصية فضلاً عن اختصاصاته الوظيفية والدستورية وتصرفات الخاضعين له. ولا يشمل مجال الرقابة على الأعمال التي تنفذها الحكومة فقط، ولكن أيضاً

1 - زيدان ولد سيد عال ، المصدر السابق ، ص69.

2 - فاطمة الزهراء غريبي ، المصدر السابق ، ص245.

يمتد ليشمل الأعمال التمهيدية والتحضيرية، وكذلك ما تعتزم الحكومة القيام به، وبالإضافة إلى ذلك تمتد الرقابة إلى التصريحات التي يدلي بها أعضاء الحكومة¹.

البند الثاني: محددات الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال

مبرر الرقابة السياسية على أعمال الحكومة يعود أساساً للنظام البرلماني المعتمد في لبنان، والتكريس الواضح للنظام المذكور أصبح موضوع جدل بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠. هذا الأخير لم ينشئ نظاماً برلمانياً بالمعنى العلمي للكلمة.

يتجلى هذا الأمر في نصوص عدة أبرزها الفقرة "ج" من مقدمة الدستور² التي كرست صراحة النظام البرلماني اللبناني، بالإضافة إلى أحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور التي تعتبر أن الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها ثقة المجلس النيابي، كما ويتبين أيضاً من نص المادة ٦٦ في فقرتها الأخيرة أن الوزراء في لبنان يتحملون إجمالاً تبعة أعمالهم الشخصية. أما المادة ٦٨ من الدستور فقد نصت على ما يلي: "عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة ٣٧ وجب على هذا الوزير أن يستقيل".

يظهر اختلال التوازن بين السلطة التنفيذية والمجلس النيابي لصالح هذا الأخير في نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور التي تفرض على رئيس الجمهورية إجراء استشارات نيابية ملزمة لتسمية رئيس الحكومة وإطلاع رئيس مجلس النواب على نتائجها رسمياً. دون أن ننسى أيضاً كل من المادتين ٦٥ فقرة ٤ و ٧٧ من الدستور اللتين تحصران حق السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي بوجود توفر شروط من شبه المستحيل أن تتحقق.

هذا النظام البرلماني اللبناني يكرس بشكل صريح الرقابة السياسية على أعمال الحكومة. الأمر الذي يكفل محاسبة دقيقة على أعمال الوزراء الشخصية وعلى أعمال الحكومة

¹ - ميلود ذبيح ميلود ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، 2013 ، ص90.

² - الفقرة ج من مقدمة الدستور اللبناني: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على إحترام الحريات العامة"...

الإجمالية. أما إذا كانت الحكومة قد استقالت أو اعتبرت مستقلة طبقاً لأحكام المادة ٦٩ من الدستور، فمن البديهي اعتبار أن لا رقابة سياسية جائزة عليها.

من المفيد التذكير بأن الحكومة تعتبر مستقلة بمجرد توفر إحدى الحالات المنصوص عنها في أحكام المادة ٦٩ فقرة أولى من الدستور. بمعنى آخر، إن مجرد تحقق إحدى هذه الحالات المذكورة يجعل من الحكومة مستقلة غير أن السؤال الأهم الذي يطرح في هذا السياق وتحديدًا في حالة استقالة رئيس الحكومة هو التالي: هل يكون رئيس الجمهورية ملزماً بقبول استقالة رئيس الحكومة أو يجوز له رفضها¹.

بقيت المادة ٦٩ من الدستور المذكورة صامته حيال هذا الموضوع ولم تتطرق إلى قبول رئيس الجمهورية لاستقالة رئيس الحكومة، على عكس ما كان عليه الوضع² قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠. هذا الأمر يوحي بأنه على رئيس الجمهورية قبول استقالة رئيس الحكومة إذا أصر هذا الأخير عليها، وقبول الاستقالة يجب أن يتم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية منفرداً ويحمل توقيعه³.

خير مثال على ذلك، الاستقالة المقدمة من قبل رئيس مجلس الوزراء سعد الدين الحريري لرئيس الجمهورية ميشال عون بتاريخ ٢٩ تشرين الأول ٢٠١٩ عقب ثورة ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩، فصدر في اليوم التالي عن المديرية العامة لرئاسة الجمهورية بيان يوضح أنه عطفاً على أحكام الفقرة الأولى من المادة ٦٩ من الدستور المتعلقة بالحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة، وبعد استقالة رئيسها، يطلب من الحكومة الاستمرار في تصريف الأعمال ريثما تشكل حكومة جديدة. بالتالي تكون الحكومة قد دخلت في تصريف للأعمال مباشرة بعد استقالة رئيسها.

1 - ز. شكر، النظام السياسي والدستوري في لبنان، ص ٦٣٠.

2 - المادة ٥٣ قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ "رئيس الجمهورية يعني الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً ويقيلهم..."

3 - المادة ٥٣ ف ٥ من الدستور: "يصدر رئيس الجمهورية منفرداً المراسيم بقبول استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة."

واعتبار الحكومة مستقلة عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو حتى بدء ولاية مجلس النواب هو أمر طبيعي¹ ذلك لأنه وفقاً للنظام البرلماني المكرس في لبنان، تستمد الحكومة وجودها وكيانها من رئيس الجمهورية الذي يسمي رئيس الحكومة المكلف استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور²، ومن ثم يشترك كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في تأليف الحكومة، كما وتستمد الحكومة شرعيتها من المجلس النيابي الذي يمنحها الثقة.

في الأنظمة البرلمانية تستمد الحكومة شرعيتها من الثقة التي يمنحها إياها المجلس النيابي. وفي حال نزع الثقة أو حتى في حال استقالة الحكومة طبقاً للحالات المذكورة آنفاً، فإنها تفقد شرعيتها وتصبح خارج رقابة مجلس النواب³. لأن هذه الرقابة ستكون مجردة من سلطة العقاب، فلا يمكن تصور إمكانية إسقاط حكومة مستقلة! هذا الأمر دفع بالفقيه الفرنسي مارسيل فالني إلى القول:

« On ne tue pas les morts et on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires ». لا نقتل الموتى ولا نطيح بالحكومات المستقلة.

إزاء هذا الوضع، وفي ظل الحاجة لاستمرار الإدارة وتسيير الشؤون اليومية المرتبطة بالمصلحة العامة، تبقى الأعمال الضرورية التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال تحت رقابة القضاء الإداري دون الرقابة السياسية الممارسة من قبل المجلس النيابي. مع العلم أنه يبقى من حق مجلس النواب اتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء بحال ارتكابهم الخيانة العظمى أو الإخلال في الواجبات المترتبة عليهم وذلك طبقاً لأحكام المادة ٧٠، من الدستور اللبناني⁴. هذه الصلاحية المعروفة بالقضاء السياسي عهدت بشكل واضح للمجلس النيابي ولا

1 - ز. شكر، النظام السياسي والدستوري في لبنان، ص ٦٣١.

2 - المادة ٥٣ ف ٢ من الدستور: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب استناداً إلى استشارات نيابية ملزمة بطلعه رسمياً على نتائجها".

3 - ب. طبارة، "تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى"، جريدة النهار، الثلاثاء ٢٤ كانون الأول ٢٠١٩، ص ٩.

4 - المادة ٧٠ من الدستور اللبناني: "المجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس...".

يجوز أن يتخذ قرار الاتهام إلا بغالبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب. فقد عهد الدستور إلى مجلس النواب أمر محاكمة رئيس الجمهورية وفقاً للمواد ٦٠، ٦١، و٨٠ من الدستور ومحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء وفقاً للمواد ٧٠، ٧١، ٧٢ و٨٠ من الدستور، على أن تتم المحاكمة أمام المجلس الأعلى.

في هذا الإطار لا بد من أن تتسع دائرة صلاحية القضاء الإداري نظراً لحاجة التأكد من مشروعية القرارات المتخذة من قبل حكومة تصريف الأعمال، ومراقبة مدى اندراجها حقيقة ضمن خانة تأمين إستمرار الدولة والسلامة العامة^١.

هذا ما أكدته اجتهاد مجلس شورى الدولة في قرارات عديدة أبرزها قراره الشهير الصادر عام ١٩٦٩ مذكراً ما يلي: "وإن ما يبرر مداخله الوزارة المستقلة... إنما هو الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع. وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية".

الفقرة الثانية: رقابة القضاء على أعمال حكومة تصريف الأعمال

إن الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الأعمال أمر غاية في الأهمية، لذلك سوف نعالج مبدأ الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الأعمال (بند أول)، ثم رقابة القضاء الدستوري على أعمال حكومة تصريف الأعمال (البند الثاني)

^١ - مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٣٩ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٩، شركة ناتجاز ورفاقها/ الدولة، غير منشور

البند الاول - مبدأ الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الاعمال

يقوم النظام البرلماني على أركان أساسية منها أن السلطة التنفيذية مسؤولة أمام البرلمان، وبعبارة أخرى ترتبط مزاولة الحكومة لسلطاتها بنيلها ثقة مجلس النواب، وحيث أن هذه الثقة لا تتبلور عند منحها فقط، وإنما تتسع بأعمالها لتغطي فترة استمرار الحكومة بأكملها، فإن ذلك يستلزم أن تقترن ممارسة الحكومة للسلطة باستمرار مسؤوليتها أمام السلطة التشريعية.

وبناء على ذلك فإن هذه المسؤولية تتناقص وتنتفي وتنتهي حكماً هذه الرقابة حينما تكون هذه الحكومة حكومة تصريف الأعمال، أو حكومة مستقلة، وذلك نظراً لأن الحكومة تكون غير خاضعة للرقابة السياسية للسلطة التشريعية، وبالتالي لا تستطيع سحب ثقتها من الحكومة، فالحكومة مستقلة أو معتبرة كذلك، وفي هذه الحالة تمر الحكومة بمرحلة انتقالية والتي تقع بين استقالة الحكومة وتشكيل الحكومة الجديدة ومنحها الثقة، ويطلق على هذه الحكومة حكومة تصريف الأعمال أو بعبارة أخرى حكومة تصريف الأمور الجارية.

وقد نتج مبدأ تصريف الأعمال من القاعدة الدستورية التي تنص على استمرارية المرفق العام، حيث يتحتم عدم تعطله عن العمل لأنه يرتبط بتصريف مصالح المواطنين العامة، ومصالح المجتمع، وهو من الحقوق المكتسبة، وقد أشار الدستور اللبناني إلى أنه عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة، فإنها تظل تقوم بتسيير الأعمال حتي تؤلف حكومة جديدة، وفي مرحلة تصريف الأعمال تكون الحكومة غير مسؤولة من الناحية السياسية أمام مجلس النواب، وقد ذكر الدستور أن عمل الوزارات يقتصر على الأنشطة التي تتضمن تصريف الأمور اللازمة المتعلقة بالمصلحة العامة، بحيث لا تقدم على اتخاذ قرارات يمكن أن تفرض مسؤولية سياسية على الحكومة، بمعنى عدم اتخاذ أية قرارات مبدئية ذات تأثير على المالية العامة، فيما عدا التصرفات والأعمال التي تقع في إطار مفهوم الضرورة، أو التي تتخذ عند حدوث مستجدات طارئة وظروف استثنائية، وفي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تقوم باتخاذ قرارات

وتدابير للتصدي لتلك الظروف فوراً وللتعامل مع المواقف التي تفرضها الضرورة، ويخضع ذلك دوماً لرقابة القضاء الاداري.

ويعني ذلك أن المسؤولية تتحول إلى المساءلة القضائية عن الأعمال الإدارية، وتخضع للرقابة القضائية، ويعد ذلك تجسيداً واضحاً وصريحاً لإكمال وتحقيق القاعدة الطبيعية للفكر والنهج الديمقراطي المتبع في النظام البرلماني والذي يقوم على التوازن والفصل السلس بين السلطات الثلاث: القضائية والتنفيذية والتشريعية.

البند الثاني: رقابة القضاء الدستوري على أعمال حكومة تصريف الأعمال

ثمة أوصاف أو مسميات عديدة تطلق على القضاء الدستوري، فأحياناً يستعمل هذه المفهوم كمرادف للرقابة على مدى دستورية القوانين، وفي أحيان أخرى يسمى (القضاء السياسي) وخاصة لأن الهيئة التي أعطاها الدستور حق مزاولة هذه المسؤولية (الرقابة على دستورية القوانين) تزاوِل عادة صلاحيات سياسية أخرى مثل محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية أو الرئيس (رئيس الدولة أو رئيس الوزراء أو الوزراء)¹.

ولذلك نجد أن مدلول القضاء الدستوري يتسع أو وفقاً للمعنى الذي يتم تبنيه، وينحصر المدلول الضيق له في تطبيق الرقابة على دستورية القوانين فحسب، في حين أن المدلول الواسع للقضاء الدستوري الذي لا يحصر عمل المحكمة الدستورية أو القاضي الدستوري في مزاولة مهمة الرقابة على دستورية القوانين، بل يعتبرها شاملة لجميع الصلاحيات الممنوحة بمقتضى مواد الدستور، ويصبح شاملاً تفسير الدستور محاكمة أعضاء السلطة التنفيذية ومحاكمة الرئيس وغيرها من الصلاحيات بالإضافة إلى الرقابة على دستورية القوانين².

¹ - مطهر محمد اسماعيل ، القضاء السياسي في ظل دستور الجمهورية اليمنية وتعديلاته، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، 2010، ص7.

² - مصدق عادل طالب ، القضاء الدستوري في العراق، دار السنهوري ، بيروت ، 2015 ، ص10.

والغرض من القضاء الدستوري بشكل عام والرقابة على دستورية القوانين بشكل خاص هو تأمين سيادة مبادئ الدستور باعتباره القانون الأسمى الذي يحتل قمة الهرم القانوني في الدولة، وكذلك تعتبر الرقابة التي يزاولها القضاء الدستوري من الأدوات القانونية الهامة التي تضمن سريان القانون الدستوري وممارسته بشكل صحيح¹.

وبالإضافة إلى ذلك فإن الهدف الأساسي من القضاء الدستوري هو ترسيخ أركان دولة القانون، حيث يحاول القاضي الدستوري عن طريق اجتهاداته القضائية المحافظة على حريات الإنسان وحقوقه من خلال ربط القوانين التي تصدر بالنص الدستوري².

الفقرة الثالثة: رقابة مجلس شورى الدولة على أعمال حكومة تصريف الأعمال

فهذه الرقابة يمكن أن تمارس نتيجة للدور الذي يقوم به مجلس شورى الدولة في اختصاصه الاستشاري، كما تتحقق هذه الرقابة أيضاً في رقابة القاضي الإداري من عدم خروج الحكومة المستقلة عن نطاق صلاحياتها بتصريف الأعمال. وهي رقابة منظمة يمارسها القضاء، كما أن هنالك رقابة الرأي العام على تصرفات الحكومة المستقلة، بالإضافة إلى موقف رجال الفكر والقانون والفقهاء ورجال المعارضة الذين يمارسون ردة فعل على تصرفات الحكومة ولكن هذه الرقابات غير منظمة.

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

¹ - رمزي طه الشاعر ، النظرية العامة للقانون الدستوري ، دار النهضة ، القاهرة ، 2005 ، ص652.

² - امين عاطف صليبيا ، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002، ص11.

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

إن القاضي الإداري يقوم بمهمة الرقابة استناداً لمبدأ تجاوز حد السلطة. فالقاضي الإداري حين يتولى فحص قرارات الحكومة المستقلة يتحقق من أن هذه القرارات لم تتجاوز بها حكومة تصريف الأعمال صلاحياتها، كما يدقق بتاريخ إصدارها، وفي مدى التزام حكومة تصريف الأعمال بصلاحياتها في نطاق الظروف المادية والواقعية. وما إذا كانت شروط ممارسة هذه الأعمال متوفرة، كما يتأكد بالمقابل من أن الوقائع تبرر القرار المتخذ.

وهذه الأعمال تتعدد صور ممارستها بشكل لا يقع تحت الحصر، وهي أعمال تدار بشكل يومي عن طريق اتخاذ قرارات يومية تحتتمها ضرورة استمرار الحياة العامة، كما أن هناك قرارات تفرضها حالة الضرورة وتكون ذات طبيعة عاجلة فيتحقق من وجودها القاضي الإداري.

إن رقابة القضاء الإداري تتطلب لإنفاذها وجود قرار إداري نافذ وضار، أي مراجعة إدارية موجهة ضد قرار إداري نافذ صادر عن سلطة إدارية صاحبة اختصاص، من كل ذي صفة ومصلحة أكيدة ومباشرة بالطعن. وإن يكون القرار الإداري المطعون فيه قد الحق ضرراً أكيداً ومباشراً بالمتضرر منه لجهة تغيير فعلي في الأوضاع القانونية " طبقاً للمادة 105 من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني".

فالقاضي الإداري لا يتحرك عفواً إلا في حال تقديم مراجعة طعناً بقرار إداري نافذ وضار، فعندها يجب عليه البحث عما إذا كان التصرف الذي قامت به الحكومة المستقلة يمكن أن يحرك مسؤوليتها السياسية في الظروف العادية أمام مجلس النواب أم لا.

لكننا عندما نكون أمام حالة واقعية أو في حال وجود تصرفات مادية كحديث يدلي به وزير أو القيام بدراسات لأشغال كبرى أو إجراء مفاوضات مع حكومة أجنبية، ففي هذه الحالة

لا يمكن للقضاء الإداري أن يتحقق من مشروعيتها. وثم إن هذه التصرفات تثير مسؤولية سياسية للحكومة أمام مجلس النواب، كما أن رقابة مجلس النواب هي متعذرة نتيجة لوجود حكومة تصريف أعمال تسبقها تقديم استقالتها. فعليه يجب على الحكومة أن تمتنع عن ممارسة هذه الأعمال التي تثير مسؤوليتها أمام المجلس النيابي وتقوم بالأعمال التي ليس لها أي بعد سياسي، وتقتصر على اتخاذ القرارات الإدارية الصرفة.

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

الخاتمة

إن تصريف الأعمال هو من الأعمال التي تقوم بها الحكومة المستقلة أو المعتبرة مستقلة التي لم تنل ثقة المجلس النيابي بعد، بهدف استمرار عمل المرافق العامة العاملة في خدمة الدولة والمجتمع، في (ظروف استثنائية) وفقاً للنصوص التشريعية العادية، وإذا كان من الضروري للحكومة المستقلة التوسع في تصريف الأعمال، فلا بد أن تتوافر ثلاثة شروط كالتّي وضعها القضاء الإداري الفرنسي للأخذ بنظرية الظروف الاستثنائية وهي وجود الظرف الاستثنائي واستحالة مواجهته بالطرق القانونية، ومن أجل تحقيق المصلحة العامة.

ولا تختلف الآراء الفقهية حول تبدل مرحلة تصريف الأعمال في لبنان ما قبل تعديل الطائف وما بعده، وذلك تبعاً للتغيير الجوهري في كيان مجلس الوزراء كمؤسسة ودور الحكومة وصلاحياتها.

ولكنه يبقى من الثابت أن الفقه الدستوري سواء في فرنسا أو في لبنان لم يستطع أن يقدم تعريفاً واضحاً ومحدداً ودقيقاً لتصرف الأعمال كقاعدة يمكن تطبيقها في عمل الحكومة المستقلة أو المعتبرة كذلك.

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

ونخلص من معالجة موضوع الدراسة الراهنة بالاستنتاجات الآتية:

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

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

ثالثاً: إن ما يبرر تصدي الوزارة المستقلة أو المقالة أو المستقلة حكماً (طبقاً للحالات التي عينتها المادة 69 من الدستور اللبناني)، أو التي لم تنل الثقة بعد في الظروف الاستثنائية، هو ليس نطاق الأعمال العادية الموكول لها أمر تصريفها، إذ إن تدابيرها تخرج عن هذا النطاق.

وإنما الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع، وسلامة التشريع. وفي هذه الحالات تخضع أعمال الحكومة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إلى رقابة القضاء الإداري الذي يعمل رقابته على أعمالها بصدد مراجعة إدارية تقدّم من ذوي المصلحة والصّفة طبقاً لنظام مجلس شوري الدولة (المادة 105)، فيعمل حينها رقابته على تقدير الملاءمة في اتخاذ الموقف أو القرار من قبل الإدارة ومدى انطباقه على مبدأ الشرعية الإدارية أم لا...

رابعاً: إن وجود الرقابة على أعمال واختصاصات حكومة تصريف الأعمال هو مسألة ذات ضرورة ماسّة، وعليه تبقى الرقابة القضائية هي الضمان الأكبر لحرية الشعب وحقوق المواطنين، ولكي لا يبقى نص الدستور مجرد حروف جامدة لا حياة فيها. فالقضاء الإداري يقوم أثناء إعمال رقابته بصدد النظر في المراجعات الإدارية بالتحقق والتثبت عبر أدواره الاستشارية والقضائية من عدم خروج وانحراف حكومة تصريف الأعمال عن نطاق صلاحياتها طبقاً للمدلول تصريف المسائل اليومية الجارية والملحة، وعليه فإن رقابته هي في الواقع رقابة منظمة تتكامل مع رقابة الرأي العام والرقابة السياسية بصورة عامة، فتسهم بالتالي هذه الرقابات الفاعلة في انتظام الطبيعة الديمقراطية للنظام السياسي والحفاظ على مكتسباته السيادية التي تتجلى بحماية حقوق الشعب وحيّاته من تجاوزات السلطة.

ويبقى أن حال الإرباك السياسية وغيرها التي تنجم عن مرحلة تصريف الأعمال تستوجب إعادة النظر في النصوص التي تتناول هذه المرحلة وخاصة الفقرة الثانية من المادة الرابعة والسّتين من الدستور اللبناني، التي تحتاج إلى من يجرؤ على وضعها قيد التشريح والمناقشة لضبط أحكامها بصورة واضحة بعد أن تحولت في أكثر من مرة إلى عائق ينعكس سلباً على العمل إن لم يكن أفدح من ذلك.

المراجع

الكتب:

1. عبيد حسين، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان — إشكاليات التحديث وتحديات العبور للجمهورية الثالثة —.
2. جان باز — الوسيط في القانون اللبناني ص 431-423 والقضاء الدار اللبناني، دراسة مقارنة د. خليل محسن
3. جوادي الياس، رقابة دستورية القوانين، دراسة مقارنة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
4. صلبيا أمى، دور القضاء الدستوري في ارساء دولة القانون (دراسة مقارنة)، المؤسسة الحديثة للكتاب، لبنان، 2002.
5. عبد الوهاب محمد، رقابة دستورية القوانين والمجلس الدستوري في لبنان، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2000.
6. الشاعر رمزي، النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة، القاهرة، 2005.
7. طالب مصدق، القضاء الدستوري في العراق، دار السنهاوري، بيروت، 2015.
8. اسماعيل مطهر، القضاء السياسي في ظل دستور الجمهورية اليمنية وتعديلاته، مكتبة مركز الصادق، صنعاء، 2010.
9. مرقص بول وشكر الله ميراي، المجلس الدستوري اللبناني في القانون والاجتهاد، مشروع دعم الانتخابات اللبنانية التابع لبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بالتعاون مع المجلس الدستوري، بيروت، 2014.
10. د سرحال أحمد -النظم السياسية والدستورية في لبنان وكافة الدول العربية (دار الفكر العربي -بيروت)
11. ز. شكر، النظام السياسي والدستوري في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤
12. رباط إدمون، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970.

13. الخوري جوزيف، من قيادة الجيش إلى رئاسة الجمهورية، دار الجيل للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 1999
14. عبد الحي هناء، النظام السياسي والدستوري في لبنان، الدار العالمية للطباعة والنشر والتوزيع، القاهرة، 1994.
15. الخوري سعدالله، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، بيروت، ج1، 2002
16. عبد الرحمن أفين، المركز القانوني لعضو البرلمان: دراسة مقارنة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2017.
17. خليل شادي، رؤساء الجمهورية اللبنانية، 1926-2007: وقائع، وثائق، صور، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، لبنان، 2008.
18. مطر فؤاد، سقوط الامبراطورية اللبنانية، دار القضايا، بيروت، المجلد2، 1976
19. قرم منير، من أجل الجمهورية الثالثة في لبنان، دار الفارابي، بيروت، ط1، 2013.
20. سعيان أحمد، الأنظمة السياسية والمبادئ الدستورية العامة، دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ط1، 2008.
21. ربيع عمرو، الرقابة البرلمانية في النظم السياسية، دراسة في تجربة مجلس الشعب المصري، مركز الأهرام للدراسات السياسية والاستراتيجية، القاهرة، 2002.
22. خداج نزيه، لبنان والبرلمان، دار التقديمية، بيروت، 2009
23. عبودي محمد، جامعة الدول العربية والصراع العربي الإسرائيلي 1945-1991: من تأسيس الجامعة إلى مؤتمر مدريد، دار الهادي للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، 2007.
24. الظاهري لمى والعكيلي علي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، المركز العربي للنشر والتوزيع، القاهرة، ط1، 2018.
25. كباره نزيه - السلطة التنظيمية في لبنان وضوابطها طبعة أولى، دار جروس، 1985

26. ثابت غبلاير، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، منشأة المعارف الاسكندرية، 1988.
27. الجمل يحيى، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، دار النهضة العربية، القاهرة، 1974.
28. ديدان مولود، مباحث في القانون الدستوري والنظم السياسية، دار بلقيس، الجزائر، 2010.
29. غريبي فاطمة الزهراء، أصول القانون الدستوري والنظم السياسية، دار الخلدونية، الجزائر، 2015.
30. شكر الوسيط في القانون الدستوري اللبناني - نشأة ومسار النظام السياسي والستوري المجلد الأول
31. الغزال إسماعيل - القانون الدستوري والنظم السياسية، بيروت، المؤسسة الجامعية، 1993.

أبحاث:

1. ماريا القاموع، حكومة تصريف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الاجتهاد، بحث منشور، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الروح القدس، لبنان، بدون تاريخ.
2. اكروير ميريام، مكانة المرفق العام في القانون الاداري الفرنسي، مجلة القانون العام الجزائري والمقارن، المجلد6، العدد1، 2020.
3. سيفان باكراد ميسروب، حكومة تصريف الاعمال وحدود ممارستها لصلاحياتها، مجلة الرافدين للحقوق، المجلد19، العدد66، 2019.
4. وسام اللحام، "حكومة تصريف الأعمال": ماذا يعني ذلك؟، مجلة المفكرة القانونية، لبنان العدد46، 2016.
5. عصام سعيد عبد العبيدي ودولة أحمد عبد الله البريفانكي ، الثقة النيابية والوزارة "دراسة مقارنة" ، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية ، جامعة كركوك ، الجزء1 ، المجلد7 ، العدد24 ، 2018

6. مفهوم حكومة تصريف الأعمال - دراسة شاملة- د. محي الدين الشحيمي مجلة الدراسات الأمنية العدد ٧٩ 2019/11/1
7. نعمة عبد الباقي, الظروف الاستثنائية بين النظرية و التطبيق , العدد 2-1, بحث منشور في مجلة العدالة 42 العراقية, 1980.
8. قبلان قبلان - التشريع في المجلس النيابي وتصريف الأعمال دراسة مطبوعة 2013/7/10
9. هل يتوقف التشريع في ظل حكومة مستقيلة - مجلة الحياة النيابية المجلد 57/ كانون الأول 2005 ص 183 .
- 10.
11. ادمون رباط, استشارة منشورة في مجلة الحياة النيابية, المجلد 78, اذار 2011.
12. التشريع في زمن تصريف الأعمال..... | د. وسام صعب موقع N N Z تاريخ 15/11/2019

مقالات:

1. احمد زين "تمديد تصريف الأعمال ليس دستورياً" صحيفة السفير
2. من مقالة أحمد زين بعنوان -الاستقالة لا تمنع انعقاد الحكومة ولا تلغي الدور التشريعي للمجلس - السفير-3-25 66 2013
3. أحمد زين -تصريف الأعمال الوزاري خرق للدستور.. أصلاً! السفير 2007/5/17
4. أحمد زين حكومة تصريف الأعمال ... لماذا وكيف؟ صحيفة السفير 2009-8-19
5. جهاد اسماعيل، "الميثاقية لا تمنع حكومة تصريف الأعمال من ممارسة صلاحياتها الدستورية"، جريدة الاخبار، 2022/11/9
6. خالد قباني _آلية تشكيل الحكومة في الدستور والملابسات_ صحيفة اللواء في 15 تشرين الأول 2018
7. خالد قباني -حكومة تصريف الاعمال في لبنان تثير إشكاليات دستورية وعملية 16 تشرين الأول 2009, العربية نت
8. خالد قباني - من مقالة ل محمد نزال _حكومة تصريف الأعمال : قرارات دستورية واجتهادات_ صحيفة الأخبار 2009/9/1

9. حسن الرفاعي، نداء الوطن، منشور بتاريخ 2022/8/23 حديث أجراه معه الصحفي د ميشال الشماعي بعنوان "استمرارية السلطة تعود للحكومة ولو كانت مستقلة"
10. قبلان قبلان - الحكومة المستقلة وتصريف الأعمال، السفير 2005، العدد 10064، 2005/4/8
11. الهيئة الوطنية لحماية الدستور والقانون رقم 2013/1 تاريخ 2013/11/19 (عن مقالة للدكتور عصام إسماعيل 1-8-2018)
12. عصام إسماعيل الحكومة ملزمة بالانعقاد في فترة تصريف الأعمال السفير 2016/12/20
13. عصام إسماعيل - الحكومة مجتمعة ملزمة بتصريف الأعمال-- صحيفة الأخبار - 2018-7-2
14. نقولا ناصيف - مقالة بعنوان - سابقة حكومة سلام :سيان استقال الوزير أم لم يستقل- صحيفة الأخبار 6/22 / 2016 العدد 291
15. وليد عبال، دراسة بعنوان: (الطعن في دستورية القوانين حق دستوري يمكن لرئيس حكومة تصريف الأعمال ممارسته)، نشرت في جريدة السفير، بتاريخ 2011/2/19 ص 4/سياسة.
16. طبارة، "تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى"، جريدة النهار، الثلاثاء ٢٤ كانون الأول ٢٠١٩
17. المؤسسة القانونية للاستشارات والتحكيم - واجب الحكومة المستقلة اجراء الانتخابات وأي تلوّ يعتبر مخالفة جريدة النهار تاريخ 9 / 4 / 2005
18. مروان صقر - الحكومة المستقلة والانتخابات مقاربة قانونية- جريدة النهار تاريخ 2005/3/30
19. وليد عبال — مجلس النواب يحتفظ بصالحية التشريعية لدى انعقاده في دورة استثنائية وانعقاده في ظل حكومة 69 مستقلة هو اجتماع دستوري - جريدة النهار تاريخ 26 تموز 2005
20. مقالة في الشرق الاوسط بعنوان: خلاف بين عون ودياب على دعوة الرئاسة اللبنانية لاجتماع الحكومة، 13 أغسطس 2021

مراجع أجنبية:

1. DEGUERGUE Maryse, Les dysfonctionnements du service public de la justice, Revue française d'administration publique, Vol.125, No.1, 2008, P:156.
For more see: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007665270/>
2. Art. 52 al. 1: "En cas de dissolution, le Cabinet, à l'exception du président du Conseil et du ministre de l'intérieur, reste en fonction pour expédier les affaires courantes".
3. CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, GAJA, 13° éd., n° 73, P:64.
4. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007637321>
5. BOUYSSOU Fernand, L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, Revue française de science politique, 20ème année, n°4, 1970, P:645.
6. Mabillet Xavier, et BRASSINE Jacques. « La formation du gouvernement et des exécutifs », Courrier hebdomadaire du CRISP, vol:1356, no:11, 1992, P:32-34.
7. BATAILLER Francine, Le conseil d'état juge constitutionnel, L.G.D.J, Paris, 1966, P.431
8. Delvolvé: Conclusions, sous C.E.F., 4 avril 1952, G.P. 1952, P:264.
9. Antonio Mascarenhas Gomes Monterio, Liexpédiation des affaires courantes, Res Publica, 1978, P:439.
10. CONSEIL DETAT FRANCAIS 22 AVRIL FEDERATION NATIONALE DES 40 1966. (SYNDICATS DE POLICE ACTUALITE JURIDIQUE 1966- P.355- CONCLUSION 1966: Galmot) .
11. CHAPUS René– Droit administratif général – tome.19ème, édition P.1016
l'arrêt du 28 juin 1918 –Heyriès/Grands arrêts de la jurisprudence administrative, GAJA, n° 31, p.188.
12. WIRTGEN Aube, REPORT ON BELGIAN CARE TAKER GOVERNMENT, 2021
13. State of Council 2018 December 18 , n 243.271, Dewinter.
14. BECHARA Ménassa (Ancien conseiller juridique à l'Assemblée nationale) - Dictionnaire de la constitution Libanaise – 2010 p.90
15. R.Odent, Contentieux administrative, T1, op cit., P293 sect. 5-Les circonstances exceptionnelles
16. HAURIOU Maurice. Précis, de droit administratif et de droit public, Recueil Sirey, Paris, 1919 p. 35

قرارات:

1. المجلس الدستوري، قرار رقم 2 تاريخ 9/4/2020.
2. مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٤٣٩ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٩، شركة ناتجاز ورفاقها/الدولة

3. مجلس شوري الدولة ، قرار رقم 614 ، تاريخ 1969/12/17 ، راشد/ الدولة.
 4. مجموعة قرارات المجلس الدستوري ، 1994-2014 - القرارات في دستورية القوانين ، المجلس الدستوري ، بيروت ، ج 1
 5. مجلس شوري الدولة، قرار رقم 700، 1995/5/15، منصور حنا هنود/ الدولة.
 6. قرار رقم 478 تاريخ 1977/11/30 كذلك القرار رقم 149 تاريخ 2013/12/5 .
 7. د حيدر المولى ممارسة مجلس الوزراء اللبناني لصلاحياته الدستورية ص 72 قرار تشريعي رقم 5 تاريخ 96 31/5/1926 صادر عن المفوض الفرنسي
 8. القرار :٢١٦ تاريخ ٢٠٠٩ /١/15 تلغزيون المستقبل .ورفيقتها /الدولة ورفاقها مجلة العدل 3/2009
 9. م.ش. قرار رقم 2007-2006/575 تاريخ 2007/5/31 ،بلدية اده/ الدولة – وزارة الداخلية والبلديات.
 10. مجلس الدولة الفرنسي Brocas 1962/10/19 ،المجموعة الدارية
 11. م ش د قرار رقم 341 تاريخ 1979/11/19.
 12. قرار المجلس الدستوري رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6.
 13. هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل استشارة رقم 2005/478 تاريخ 2005/7/7
 14. هيئة التشريع والاستشارات _ إستشارة رقم 2013/581
- مواد قانونية**

1. نص المادة (64 / 2) من الدستور اللبناني المعدل لسنة 1926. للمزيد ينظر: محمد صالح صابر الدلوي ، المصدر السابق ، ص97.
2. نص المادة (69 / 3-1) من الدستور اللبناني المعدل لسنة 1926.
3. نص المادة (3) من قانون 93/250 عدلت بموجب رقم 2008/43 بتاريخ 2008/10/3.
4. المادة ٧٠ من الدستور اللبناني: "المجلس النواب أن يتهم رئيس مجلس الوزراء والوزراء بارتكابهم الخيانة العظمى أو باخلالهم بالواجبات المترتبة عليهم ولا يجوز أن يصدر قرار الإتهام إلا بغالبية الثلثين من مجموع أعضاء المجلس..."
5. المادة ٥٣ قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ " : رئيس الجمهورية يعني الوزراء ويسمي من بينهم رئيسا ويقلهم..."
6. المادة ٥٣ ف ٥ من الدستور: " يصدر رئيس الجمهورية منفردا المراسيم بقبول إستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة."
7. المادة ٥٣ ف ٢ من الدستور: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب إستنادا إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".
8. الفقرة ج من مقدمة الدستور اللبناني: "لبنان جمهورية ديمقراطية برلمانية، تقوم على إحترام الحريات العامة..."
9. م 124 من النظام الداخلي لمجلس النواب: يحق لنائب أو أكثر توجيه السئلة الشفوية أو الخطية إلى الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء.
10. م 131 من النظام الداخلي لمجلس النواب: لكل نائب أو أكثر أن يطلب إستجواب الحكومة بمجموعها أو الى أحد الوزراء في موضوع معين.
11. م 68 من النظام الداخلي لمجلس النواب : للحكومة حق الكالم مرة واحدة لدى بحث أي مشروع أو مادة كلما طلبت ذلك.

أطاريح

1. دولة أحمد عبدالله البريفانكي ، المسؤولية السياسية للوزارة "دراسة مقارنة" ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة الموصل ، ٢٠١٧

2. ميلود ذبيح ميلود ، فعالية الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في الجزائر ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الحاج لخضر ، 2013 .
3. زيدان ولد سيد عال ، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة في النظام الموريتاني، رسالة ماجستير ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر ، 2007 .

الفهرس

1.....	المقدمة
7.....	الفصل الأول: النظام القانوني لتصريف الأعمال عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة
7.....	المبحث الأول : ماهية تصريف الأعمال
8.....	الفقرة الأولى: مفهوم تصريف الأعمال
9.....	البند الأول: تصريف الأعمال في النظام اللبناني
12.....	البند الثاني: نطاق تصريف الأعمال في القانون اللبناني
18.....	الفقرة الثانية: المرتكزات الأساسية لتصريف الأعمال
19.....	البند الأول: المرتكز الدستوري لتصريف الأعمال
20.....	البند الثاني: المسوغ القانوني لمفهوم "تصريف الأعمال"
22.....	البند الثالث: المسوغ السياسي لمفهوم تصريف الأعمال
23.....	الفقرة الثالثة: حالات اعتبار الحكومة حكومة تصريف أعمال
25.....	البند الأول: حالة استقالة الحكومة
28.....	البند الثاني: حالة اعتبار الحكومة مستقلة
31.....	البند الثالث : مفاعيل إعتبار الحكومة مستقلة
40.....	المبحث الثاني: صلاحيات حكومة تصريف الاعمال
40.....	الفقرة الأولى: تصريف الأعمال في الفقه والإجتهد
44.....	الفقرة الثانية: صلاحية حكومة تصريف الأعمال في الأحوال العادية والاستثنائية
45.....	البند الأول : صلاحية حكومة تصريف الأعمال في الأحوال العادية
51.....	البند الثاني : الظروف الإستثنائية
55.....	الفقرة الثالثة: ظاهرة الموافقات الإستثنائية
60.....	البند الأول: دستورية الموافقات الإستثنائية
64.....	البند الثاني: تداعيات الموافقات الاستثنائية
66.....	البند الثالث: السلطة البديلة
71.....	الفصل الثاني: حكومة تصريف الأعمال بين التداعيات والرقابة :
72.....	المبحث الأول: تداعيات حكومة تصريف الأعمال
73.....	الفقرة الأولى : تداعيات تصريف الأعمال على مجلس الوزراء
74.....	البند الأول: هل الحكومة ملزمة بتصريف الأعمال
76.....	البند الثاني : حول إنعقاد جلسات الحكومة المستقلة
78.....	البند الثالث : جواز إنعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال
82.....	البند الرابع : عدم جواز إنعقاد مجلس الوزراء في مرحلة تصريف الأعمال

84.....	الفقرة الثانية : تداعيات تصريف الأعمال على مجلس النواب
85.....	البند الأول: التشريع في مرحلة تصريف الأعمال
86.....	البند الثاني: أثر إستقالة الحكومة على عمل المجلس النيابي
95.....	البند الثالث: عدم جواز التشريع
	الفقرة الثالثة: الوضع القانوني والدستوري للحكومة في حالتي انتخاب رئيس الجمهورية أو حصول شغور في
98.....	منصب رئاسة الدولة.
107.....	المبحث الثاني : الرقابة على صلاحيات حكومة تصريف الأعمال
107.....	الفقرة الأولى: الرقابة السياسية خلال فترة تصريف الأعمال
107.....	البند الاول - تعريف مبدأ الرقابة السياسية
111.....	البند الثاني: محددات الرقابة البرلمانية على حكومة تصريف الأعمال
114.....	الفقرة الثانية : رقابة القضاء على أعمال حكومة تصريف الأعمال
115.....	البند الاول - مبدأ الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الاعمال
116.....	البند الثاني : رقابة القضاء الدستوري على أعمال حكومة تصريف الأعمال
117.....	الفقرة الثالثة: رقابة مجلس شورى الدولة على أعمال حكومة تصريف الأعمال
120.....	الخاتمة
122.....	المراجع
130.....	الفهرس