

ورقة بحثية

# تصريف الأعمال: من الموجب الدستوري إلى الاعتبارية السياسية

وسام اللحام

2022 | مجلة المفكرة القانونية

KONRAD  
ADENAUER  
STIFTUNG  
RULE OF LAW PROGRAMME  
MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA

تصريف الأعمال:  
**من الموجب الدستوري  
إلى الاعتباطية السياسية**

كتابة وبحث: د. وسام اللحام

تقديم: د. ندي أبي راشد

الموافقات الاستثنائية في ظلّ حكومة حسان دياب المستقبلية: د. وسام اللحام

التقرير عن حكومة تصريف الأعمال في بلجيكا: دة. أوبي ويرتغن، Prof. Dr. Aube Wirtgen

(تعريب فاطمة عطوي)

تدقيق لغوي: عماد الديراني

الناشرة: الفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

بنابة جوزيف معوّض 1970، الطابق الأوّل، شارع بني كنعان، بدارو - بيروت، لبنان.

هاتف/فاكس: 009611383606

www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: علي نجدي

الخطوط المستعملة: IBM Plex Sans Arabic - 29LT Azer

رسوم: رائد شرف

تمّ إنتاج هذه الدراسة بدعم مالي من مؤسسة "كونراد أديناور" (Konrad Adenauer Foundation). المعلومات والآراء الواردة فيها تعبّر عن آراء المؤلفين والمؤلفات ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر مؤسسة "كونراد أديناور" أو البرنامج الإقليمي لسيادة القانون في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا (Regional Rule of Law Programme Middle East & North Africa).



Creative Commons Licence 2.5

© حقوق الملكية 2022 للمفكرة القانونية

تسمح المفكرة القانونية بصفتها مالكة لهذه الدراسة بنسخ أي جزء منها أو تخزينه أو تداوله على أن يتمّ ذلك لغايات غير تجارية ومن دون أي تحوير أو تشويه، وعلى أن يذكر بشكل واضح وجلي في كلّ مرة اسم الكاتب واسم "المفكرة القانونية".

# فهرس

---

## 6..... المقدمة

12..... تصريف الأعمال: من الموجب الدستوري إلى الاعتباطية السياسية.

## 56..... نصوص مكّلة

57..... للموافقات الاستثنائية في ظلّ حكومة حسان دياب المستقيلة.

66..... تقرير عن حكومة تصريف الأعمال في بلجيكا.

## 82..... ملاحق



## المقدّمة

ندي أي راشد

على الرغم من الشوائب العديدة التي طالت قانون الانتخابات اللبناني والعملية الانتخابية الأخيرة نفسها، وليس أقلها المال الانتخابي الذي صُرف، والضغوطات الاقتصادية والتهديدات الأمنية التي مورست، والحملات الإعلامية المنحازة والمضلّلة التي أُقيمت، تمكّن اللبنانيون في الانتخابات النيابية التي جرت في شهر أيار 2022 من توجيه رسالة احتجاجية مهمة، تمثّلت أوّلًا، برفضهم إعطاء الأكثرية النيابية لأيّ من المحاور السياسية التي حكمت الدولة لعقود، وثانيًا، بإيصالهم بعض الوجوه الجديدة والتغييرية إلى الندوة البرلمانية.

وعلى الرغم من حالة الإحباط التي أوصلتهم إليها الطبقة السياسية، بات اللبنانيون، بما تبقى لهم من فسحة أمل، يتطلعون إلى ترجمة رسالتهم هذه، ولو بحدها الأدنى، في المجلس النيابي، كما في معظم المؤسسات الدستورية التي يتفاعل معها هذا المجلس والتي تقع تحت رقابته، وأهمها مؤسسة مجلس الوزراء.

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

وقد هدف الدستور من خلال إيلائه مجلس الوزراء كل هذه الصلاحيات إلى ضمان الطريقة الأفضل لتحديد السياسات العامة للدولة بشكل جماعي، أي بعد إجراء نقاش فعلي وشفاف في مجلس الوزراء بغية معالجة كل النواحي القانونية، الاجتماعية، السياسية، الاقتصادية، والمالية لتلك القرارات قبل اتخاذها، وذلك في حضور ومشاركة كل القوى السياسية المُمثَّلة فيه وكل الوزراء المُواجين إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كلُّ بما يختصُّ. أمَّا المشروعية الديمقراطية لتلك المقرَّرات فيؤمَّنُها الدستور عبر مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة، إذ يتحمَّل الوزراء جميعاً تبعات سياسات الحكومة العامة، وكلُّ لوحده تبعات أفعالهم الشخصية، وذلك أمام مجلس النواب المُنتخَب مباشرةً من الشعب.

ويمكِّن مبدأ المسؤولية السياسية هذا كل نائب مُنتخَب، وبغضِّ النظر عن انتمائه للموالاة أو المعارضة، من مراقبة أعمال مجلس الوزراء والوزراء ومحاسبتهم عبر الآليات المُحدَّدة دستوراً وفي النظام الداخلي لمجلس النواب، ومنها الأسئلة الشفهية والخطبية والاستجوابات المُوجَّهة إلى أحد الوزراء أو إلى الحكومة التي لها أن تجيب، أو المطالبة بتشكيل لجان تحقيق برلمانية في موضوع مُعيَّن، وصولاً إلى مناقشة سياسات الحكومة وطرح الثقة بها أو بالوزير وإمكانية سحب هذه الثقة من كليهما واستبدال الحكومة بأخرى جديدة، تحظى بثقة مُمثَّلي الشعب.

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

في نهاية المطاف، يتيح مبدأ مسؤولية الحكومة السياسية للرأي العام الاستحواذ على النقاش السياسي، ممكِّناً بذلك المجتمع اللبناني من إيجاد السبل اللائمه للدفاع عن نفسه في وجه قرارات أو سياسات خاطئة أو جائرة لا يوافق عليها، وذلك بالضغط المباشر على مُمثَّليه في مجلس النواب، أو عبر عمل وجهد

جمعيات المجتمع المدني المتخصصة في مختلف المواضيع، كما النقابات المهنية والعمالية المعنوية ومختلف الهيئات الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى تمكين المجتمع من محاسبة الطبقة السياسية عبر الاستحقاقات الدستورية، أو حتى عبر القضاء الذي يؤمل أن تشتد رقابته بفعل المواكبة الشعبية المستجدة.

تشكّل إذًا نتائج الانتخابات النيابية الأخيرة فرصة استثنائية وحقيقية لإرساء هذا الحد الأدنى من الديمقراطية التشاركية إذ إنّ عدم إعطاء اللبنانيين الأكثرية المطلقة في مجلس النواب لأيّ من المحاور السياسية التقليدية، بالإضافة إلى إيصالهم وجوهاً معارضة جديدة إلى هذا المجلس، من شأنه تحفيز آليات الرقابة على سياسات ومقرّرات حكوميّة ستميّز عن سابقتها بعدم إمكانية ارتكازها على أكثرية مطلقة أو متجانسة بالحدّ الأدنى، ممّا يعرّضها نظرياً إلى مساءلة أشدّ تؤدّي بالتالي إلى استحواذ أكبر للمجتمع اللبناني على النقاش.

إزاء هذا الواقع الجديد وأمام هذه الفرصة المستجدة، أصبح من الضروري اليوم أكثر من أيّ وقت مضى تعزيز قدرة المجتمع اللبناني على الدفاع عن نفسه عبر الإضاءة على ترسانة كاملة من الوسائل اللتوية وغير القانونية التي لجأت إليها الطبقة السياسية في السابق ولا تزال، بغية الالتفاف على الآليات الديمقراطية والقانونية، وبهدف تحييد المؤسسات الدستورية والمجتمع اللبناني عن مراكز صنع القرار ومنعهم، ومعهم القضاء، من مراقبة ومحاسبة المسؤولين.

ويُشكّل 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 الرجعيين والزعامات، وبتعطيل معظم آليات الرقابة والمساءلة التي تضمن، كما رأينا، مشاركة المجتمع اللبناني وهيئاته وممثّليه في صنع القرار أو بالحدّ الأدنى بالتأثير فيه، وبمراقبة ومحاسبة المسؤولين عنه.

وحكومات تصريف الأعمال هي حكومات مستقيلة أو حكومات جديدة لم تنل بعد ثقة المجلس النيابي، وهي إذًا، في كلتا الحالتين، حكومات مُتحرّرة من مبدأ المسؤولية السياسية تجاه المجلس النيابي، ومن خلاله تجاه الشعب. في مقابل



هذا التحزُّر المؤقَّت من هذه المسؤولية، وكل ما يتفرَّع عنها من ضمانات، حصَرَ الاجتهادُ الإداري اللبناني صلاحيات هذه الحكومات بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وقد كُرس الدستور، بمناسبة التعديلات التي طرأت عليه سنة 1990، الحدود الضيقة لصلاحيات الحكومات غير المسؤولة هذه، جِرساً منه على حماية الأسس الديمقراطية للنظام البرلاني اللبناني.

أما الممارسة الفعلية، فقد جاءت مغايرة تماماً للتصوُّر الدستوري ومعاكسة لأسس الديمقراطية البرلانية والتشاركية، وللدلالة على ذلك نشير إلى أنّ على مدى ولاية المجلس النيابي السابق، التي بلغت أربع سنوات (أيار 2018 . أيار 2022)، مُورس الحكم في لبنان من قِبَل حكومات تصريف أعمال طوال أكثر من سنتين على فترات مُتقطّعة، أي لفترة إجمالية بلغت أكثر من نصف ولايته. وقد تميّزت فترات تصريف الأعمال هذه بانتهاكات عديدة لمختلف المبادئ الديمقراطية والحكم في دولة القانون، أهم هذه الانتهاكات:

**أولاً،** التفلّت المتعمّد من المسؤولية السياسية ومن كل الضمانات المتعلقة بها، في معرض ممارسة الحكم لفترات طويلة أرادت بها كذلك الطبقة السياسية بفعل التأخُّر في تشكيل حكومات تنال ثقة المجلس النيابي.

**ثانياً،** التوسُّع الاعتباطي وغير القانوني في مفهوم تصريف الأعمال وفي مفهوم الظروف الاستثنائية، بغية إصدار قرارات مصيرية ترتبط بسياسة الدولة العليا، من شأنها تقييد حرية الحكومات اللاحقة، وقرارات مهمة تتعلق بمالية الدولة، وأخرى تمسّ بالحريات الأساسية للمواطنين، السياسية منها والشخصية، وغيرها من القرارات التي تقع في الزمن العادي تحت رقابة مجلس النواب، وعبره رقابة الشعب اللبناني.

**ثالثاً،** التضييق في مفهوم تصريف الأعمال، وهو ليس أقلّ اعتباراً من التوسُّع فيه، والإحجام عن اتخاذ القرارات اللازمة بغية تعطيل عمل بعض المرافق الحيوية ومنها المرفق العام القضائي.

**رابعاً،** الإجهاز على ما تبقى من صلاحيات حكومات تصريف الأعمال عبر اللجوء إلى أعراف غير دستورية، منها إحجام مجلس الوزراء عن الانعقاد لاتخاذ القرارات، وهو موجب دستوري، وبذلك الاستغناء عن الطابع الجماعي لاتخاذ القرارات ومناقشتها بشكل شفاف ضمن المؤسسات الدستورية، وحصّر هذه القرارات في أيدي بعض الأشخاص أو المرجعيات.

**خامساً،** الإمعان في سلب السلطات الدستورية صلاحياتها من خلال استحداث بدعة الموافقات الاستثنائية التي تحصر القرار بيد رئيس الجمهورية غير المسؤول ورئيس مجلس الوزراء المستقل، على حساب مجلس الوزراء مجتمعاً وكلّ من الوزراء بشكل منفرد.

**سادساً،** الاستفادة من ضعف الرقابة القضائية، بالإضافة إلى انعدام المسؤولية السياسية، ولا سيما القضاء الإداري الذي يفتقر إلى الوسائل التي تتيح له التصدي بالسرعة المطلوبة لكل هذه المخالفات، ومنها غياب قضاء عجلة وقف التنفيذ وقضاء عجلة الحريات.

**سابعاً،** تميع المسؤولية بشكل نهائي عبر وضع الحكومات اللاحقة كما المجلس النيابي والقضاء والمجتمع بأسره أمام الأمر الواقع، من خلال الاكتفاء بالإشارة إلى عرض القرارات المخالفة للقانون والدستور أمام الحكومة الجديدة على سبيل التسوية.

في ظلّ هذا الواقع وما تخلله من ممارسات، تهدف الدراسة القانونية والتوثيقية القيّمة التي أجراها الأستاذ والباحث الجامعي د. وسام اللحام بالتعاون مع «المفكرة القانونية» ومؤسسة «كونراد أديناور»، أوّلاً إلى تعرية وتفكيك ودحض كل الحجج التي استعملتها السلطة بغية الالتفاف على المؤسسات والآليات الدستورية والقانونية. وعليه، يهّم «المفكرة القانونية» وضعها بتصرّف الرأي العام اللبناني والجمعيات الحقوقية وممثلي الشعب والأجهزة القضائية، إسهاماً منها بتمكين المجتمع اللبناني من إيجاد السبل الملائمة للدفاع عن نفسه في ظلّ الخطر الداهم الذي يتمثّل اليوم بإمكانية تكرار هذه التجربة السيئة في ممارسة السلطة من قبّل حكومة تصريف الأعمال الحالية أو أيّ حكومة تصريف أعمال مستقبلاً.



81/  
C.02

# تصريف الأعمال: من الموجب الدستوري إلى الاعتبارية السياسية

وسام اللحام

يشهد لبنان منذ 2005 أزمات سياسية متواصلة سببها المباشر هيمنة نظام الزعماء على مختلف مرافق الدولة، وغياب المنطق المؤسساتي لحلّ 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 مقدرات الدولة.

12

وقد انعكس هذا الأمر على فقدان النظام السياسي استقراره الشكلي، ما أدّى 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 النصاب، ما أدّى إلى حصول فراغ رئاسي أول، امتدّ من 24 تشرين الثاني 2007 إلى 25 أيار 2008، وفراغ رئاسي ثانٍ، استمرّ من 25 أيار 2014 إلى 31 تشرين الأول 2016.

لكنّ خُلُوّ رئاسة الجمهورية، رغم التعطيل الذي ينشأ أحياناً بسبب المناكفات بين أطراف السلطة، لا يؤدّي، من الناحية الدستورية، إلى الحدّ من صلاحيات السلطة التنفيذية المتجسّدة في مجلس الوزراء الذي يبقى مُتمتّعاً بكامل سلطته من أجل اتخاذ القرارات اللازمة في مختلف المجالات التي تخص حياة الدولة. فعدم وجود رئيس للجمهورية ينقل، عملاً بأحكام المادة 62 من

الدستور، صلاحيات هذا الأخير وكالةً إلى مجلس الوزراء، ما يعني أنّ اختصاصات مجلس الوزراء تظلُّ مُكمّلة، لا بل هي تتعرّز كونها باتت تشمل أيضاً تلك التي تعود في المبدأ إلى رئيس الجمهورية.

لكنّ عدم استقرار النظام السياسي بعد 2005 لم يقتصر فقط على الفراغ المتكرّر الذي أصاب رئاسة الجمهورية، بل هو اتخذ شكلاً أكثر خطورة كونه أصاب السلطة التنفيذية 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 الدولة في جميع المجالات. فهذا التقييد يجد سنده في النص الدستوري نفسه، ما يعني أنّه خلافاً للفراغ الرئاسي، الذي يعرّز مؤقتاً صلاحيات مجلس الوزراء، يؤدّي تصريف الأعمال إلى نتيجة عكسية قوامها الحدّ من نطاق تدخّل السلطة التنفيذية، ما ينعكس حكماً على عمل جميع إدارات الدولة وأجهزتها بوصفها تخضع لمجلس الوزراء.

جزءاً ما تقدّم، سنتناول هذه الورقة البحثية مفهوم تصريف الأعمال بغية تحليله من الناحية الدستورية وفهم تداعياته على عمل السلطات العامة. كما ستحاول استعراض الأبعاد السياسية لهذا المفهوم من خلال دراسة الممارسات التي أتبعها السلطة الحاكمة والتي تندرج، كما سيتبيّن معنا، ضمن منطوق نظام الزعماء القائم على التعطيل المتبادل من أجل تحقيق المكاسب حتى لو أدّى ذلك إلى ضرب العمل المنتظم لمؤسسات الدولة وتهديد مصالح المواطنين المشروعة.

## أولاً: عمر حكومات تصريف الأعمال بعد 2005

قبل الإضيّ في تحليل مفهوم تصريف الأعمال من مختلف جوانبه الدستورية، يجدر التنبّه إلى المدة الزمنية التي قامت خلالها الحكومات المستقبلية المتعاقبة منذ 2005 بتصريف الأعمال. إذ من الملاحظ أنّ هذه الفترة باتت تمتدّ على أشهر عديدة في حين أنّها كانت تقتصر على أيام معدودة قبل 2005. فتشكيل الحكومات في لبنان اتّسم منذ تبنيّ الدستور سنة 1926 بالسرعة، ما جعل مرحلة تصريف الأعمال قصيرة نسبياً. ولم يختلف الأمر إلا مرة واحدة، بفعل الأزمة الحاصلة في نهاية الستينيات بسبب الخلاف حول الوجود الفلسطيني المسلّح.

آنذاك، استقالت حكومة الرئيس الراحل رشيد كرامي في 25 نيسان 1969 واستمرّ تصريف الأعمال حتى 25 تشرين الثاني 1969، بعدما تمكّن الرئيس كرامي من تشكيل حكومة جديدة بعد توقيع اتفاق القاهرة الشهير الذي ينظّم العمل المسلّح للفدائيين الفلسطينيين.

لن يعرف لبنان أزمات شبيهة إلا بعد 2005، وهي أزمات ستتكرّر بشكل مُتّرد وستكون على درجة أكبر من الجديّة، إن كان لناحية مدتها أو تداعياتها على حياة الدولة. فبينما كانت مدة تشكيل الحكومات بعد 1990 تتراوح بين يومين كحدّ أدنى (حكومة سليم الحص سنة 1998) و14 يوماً كحدّ أقصى (حكومة رفيق الحريري الأخيرة في عهد الرئيس الياس الهراوي سنة 1996)، نلاحظ أنّ تشكيل الحكومة بعد 2005 بات يحتاج إلى أشهر طويلة. وهكذا يمكن لنا تحديد العدد التراكمي لأيام تصريف الأعمال وفقاً لما يلي:

- حكومة فؤاد السنيورة الأولى (19 تموز 2005) استغرق تشكيلها 20 يوماً وحصلت على الثقة بعد عشرة أيام؛
- حكومة فؤاد السنيورة الثانية (11 تموز 2008) استغرق تشكيلها 45 يوماً وحصلت على الثقة بعد 29 يوماً؛
- حكومة سعد الحريري الأولى (9 تشرين الثاني 2009) استغرق تشكيلها 135 يوماً وحصلت على الثقة بعد 30 يوماً؛
- حكومة نجيب ميقاتي الثانية (13 حزيران 2011) استغرق تشكيلها 140 يوماً وحصلت على الثقة بعد 23 يوماً؛
- حكومة تمام سلام (15 شباط 2014) استغرق تشكيلها 315 يوماً وحصلت على الثقة بعد 28 يوماً؛
- حكومة سعد الحريري الثانية (18 كانون الأوّل 2016) استغرق تشكيلها 46 يوماً وحصلت على الثقة بعد عشرة أيام؛

• حكومة سعد الحريري الثالثة (31 كانون الثاني 2019) استغرق تشكيلها 252 يوماً وحصلت على الثقة بعد 15 يوماً؛

• حكومة حسان دياب (21 كانون الثاني 2020) استغرق تشكيلها 85 يوماً وحصلت على الثقة بعد 21 يوماً؛

• حكومة نجيب ميقاتي الثالثة (10 أيلول 2021) استغرق تشكيلها 396 يوماً من استقالة حكومة حسان دياب، عقب جريمة انفجار اليرفأ في ظلّ أزمة سياسية-اقتصادية غير مسبوقّة يشهدها لبنان، وحصلت على الثقة بعد عشرة أيام.

مما تقدّم، يتبيّن لنا أنّ لبنان عاش بين تموز 2005 وأيلول 2021 في ظلّ حكومات تقوم بتصريف الأعمال ما مجموعه 1610 يوماً، أي أكثر من 53 شهراً (4.5 سنوات)، ما يقارب 100 يوم كمعدّل سنوي. وتظهر فداحة هذا الواقع عند المقارنة مع الجمهورية الرابعة في فرنسا (1946-1958)، التي اشتهرت بعدم استقرارها السياسي وكثرة الأزمات الحكومية، حيث قارب المعدل السنوي 39 يوماً ووصلت مدة تصريف الأعمال إلى ما مجموعه 459 يوماً<sup>(1)</sup>.

ولا شك أنّ الفترات الطويلة لتصريف الأعمال بعد 2005 تعكس في حقيقة الأمر الخلل الجسيم في النظام السياسي اللبناني، الذي بات عاجزاً عن تأمين تداول منيّم وديمقراطي للسلطة بدون تعريض مصالح الدولة والمواطنين للخطر، عبر تعطيل المرافق العامة وفتح المجال لاعتباطية المسؤولين الذين يجدون في تصريف الأعمال الذريعة الدستورية الأمثل للدفاع عن مصالحهم السلطوية في إطار التوازن السياسي القائم بين أركان النظام.

على ضوء ما تقدّم، يصبح جلياً أنّ معالجة مسألة تصريف الأعمال تحتاج إلى تبني مقارنة تجمع بين التحليل الدستوري الجردّ ومراقبة كيف تطبّق السلطة

1. Bouyssou Fernand. L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République. In: Revue française de science politique, 20<sup>e</sup> année, n°4, 1970, p. 646.

السياسية فعلياً مفهوم تصريف الأعمال، إذ وحدها، هذه المقاربة، تتيح لنا التمييز بين الاعتبارات القانونية والدوافع السياسية التي قد تجعل من تصريف الأعمال وسيلة استثنائية بيد من يملك القرار.

## ثانياً: المرتكز الدستوري لتصريف الأعمال

نصّت الفقرة الثانية من المادة 64 من الدستور صراحة على التالي: "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال". وقد أُدخِل هذا النص في متن الدستور سنة 1990 عقب تعديلات "وثيقة الوفاق الوطني" التي أُقرّت في مدينة الطائف.

لكنّ خلوّ الدستور قبل ذلك التاريخ من مفهوم تصريف الأعمال لم يكن يعني أنّ النظام القانوني اللبناني كان يجهل مبدأ تصريف الأعمال في ظلّ حكومة مستقيلة. فقد كرّس القضاء الإداري قبل 1990، في أكثر من قرار له، هذا المبدأ متأثراً بالتجربة الفرنسية المديدة خلال الجمهوريّة الثلثة (1875-1940) والرابعة (1946-1958)، لا سيما أنّ الدستور اللبناني الذي أُقرّ سنة 1926 يتبنّى قواعد النظام البرلاني ذاتها التي كانت سائدة في فرنسا حينها. لكنّ الاختلاف الجوهرى قبل وبعد 1990 يكمن أيضاً في نص الفقرة الثانية من المادة 64 من الدستور التي تفرض على "الحكومة أن تتقدّم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها"، أي أنّ الحكومة باتت مُلزمة بطلب ثقة البرلمان ضمن مهلة زمنية محدّدة بعد تشكيلها، بينما لم تكن مقيّدة بمثل هكذا شرط قبل 1990 على الرغم من أنّ الحكومات كانت، عملاً بممارسة مُتبّعة، تطلب دائماً ثقة مجلس النواب ضمن فترة زمنية قصيرة تعقب صدور مرسوم تشكيلها.

إنّ اقتصار مهام الحكومة المستقيلة على تصريف الأعمال حلّ ينسجم مع المنطق الدستوري للنظم البرلانية، حيث تتجسّد فعلاً السلطة التنفيذية في مجلس الوزراء. فعندما تفقد أيّ جهة إدارية رسمية سلطتها، لأيّ سبب كان، تنتقل صلاحياتها 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 التالية:

• الوكالة (intérim)، وهو قيام السلطة المختصة بتعيين الأصيل بتدراك غياب هذا الأخير عبر تعيين بديل عنه يقوم بممارسة وظيفته وكالة. والوكيل يتمتع في المبدأ بكل صلاحيات الأصيل؛

• الإنابة (suppléance)، وهو وجود نص تشريعي أو تنظيمي خاص يحدّد مسبقاً الجهة التي ستتولى ممارسة صلاحيات الأصيل لدى غيابه. والشخص الذي يمارس صلاحياته بالإنابة يتمتع في المبدأ بكل صلاحيات الأصيل، إلا إذا تضمن النص التشريعي أو التنظيمي المعني ما يفيد الحدّ من تلك الصلاحيات؛

• تصريف الأعمال (expédition des affaires courantes)، وهو استمرار الجهة ذاتها التي فقدت صلاحياتها في أداء واجباتها، لكن من دون أن تتمتع بكامل صلاحياتها القانونية، ريثما تحلّ محلّها سلطة جديدة<sup>(2)</sup>.

17

وهكذا يتبيّن لنا أنّ 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 نص دستوري يحدّد الجهة التي ستتولى صلاحيات الحكومة بالإنابة، هذا فضلاً عن أنّ انتقال صلاحيات الحكومة القديمة إلى الحكومة الجديدة لا يحصل بشكل تلقائيّ لأنّ تشكيل هذه الأخيرة يتطلّب وقتاً يحدّده التوازن السياسي القائم بين الأحزاب الممثّلة في البرلمان. لذلك، ومن أجل تفادي الفراغ، كان لا بد من بقاء الحكومة المستقيلة بغية تصريف الأعمال الجارية.

---

2. « Lorsqu'une autorité administrative est, pour une raison quelconque, désinvestie de ses fonctions, sa compétence se trouve généralement transférée sans délai à celle qui a été nommée ou élue pour la remplacer. Si le remplacement n'est pas immédiat, l'autorité désinvestie reste provisoirement en fonctions, mais avec une compétence diminuée. En vertu d'un principe traditionnel du droit public consacrée par la jurisprudence, elle est en effet limitée à l'expédition des affaires courantes » (René Chapus, Droit administratif général, Tome 1, Montchrestien, p. 1097).

وفي النهاية، لا بد من معالجة نقطة مُبهِمة بعض الشيء تتعلق في تاريخ بدء تصريف الأعمال. فهل هو يبدأ من لحظة تقديم رئيس الحكومة استقالته، أو من تاريخ قبول رئيس الجمهورية هذه الاستقالة؟ لا تطرح هذه النقطة إشكالية عندما تُعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التي تعدها المادة 69 من الدستور، كما يحصل عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو عند بدء ولاية مجلس النواب، كون الاستقالة هي حُكْمية بمجرد حدوث الشرط الذي يضعه الدستور، من دون تدخل إرادة بشرية. لكن، عندما يتقدم رئيس الحكومة باستقالته يُوجد، منطقيًا، فاصل زمني بين لحظة تقديمه استقالته وقبول رئيس الجمهورية تلك الاستقالة.

إنّ التشديد على الفرق بين قبول الاستقالة واعتبار الحكومة مستقيلة حكماً، في جميع الحالات المحددة دستورياً، لا يعني أنّ رئيس الجمهورية يحق له رفض الاستقالة الصريحة المقدّمة من رئيس الحكومة. لكنّ الإبقاء عليها أمر ضروري للسماح لرئيس الجمهورية بممارسة حرية تقدير محدودة، تتيح له تعليق الاستقالة في الظروف الاستثنائية كما حدث عندما أرغم الرئيس سعد الحريري على تقديم استقالته من السعودية، أو تتيح لرئيس الحكومة المستقيل العودة عن استقالته. فرئيس الجمهورية فعلياً لا يرفض الاستقالة، لكنّه يؤجّل قبولها لوقت قصير أو يطلب من رئيس الحكومة التريث في قراره بغية العودة عن استقالته.

ولا بد من التشديد على أنّ أهمية البيان الذي يصدر عن رئاسة الجمهورية بقبول الاستقالة تكمن في جعل الاستقالة نهائية ولا رجوع عنها. فمجرد إعلان رئيس مجلس الوزراء استقالته يعني أنّ مجلس النواب لم يعد بمقدوره محاسبة الحكومة ونزع الثقة عنها، أي أنّ إعلان الاستقالة يحزّر السلطة التنفيذية من رقابة البرلمان، التي تُعتبر من بديهيّات النظم الديمقراطية، ما يستتبع فقدان الحكومة لصلاحياتها التنفيذية الكاملة والعادية. لكنّ صدور البيان عن رئاسة الجمهورية يجعل من الاستقالة نهائية ولا عودة عنها، علماً أنّ ذلك يجب أن يتم في المبدأ خلال مهلة قصيرة جداً.

وفي معرض شرحه لمفهوم تصريف الأعمال، أكّد مجلس شورى الدولة ضمناً على ذلك، إذ اعتبر أنّ حكومة الرئيس عمر كرامي "قدّمت استقالتها أمام المجلس النيابي في تاريخ 2005/2/28" (قرار رقم 575 تاريخ 2007/5/32)، أي أنّه

اعتبر أنّ تصريف الأعمال يبدأ منذ إعلان الاستقالة، بينما قبول رئيس الجمهورية للاستقالة يعني أنّ الاستقالة أصبحت نهائية ولا عودة عنها. مع الإشارة إلى أنّ الممارسة الدستورية في لبنان تساهم في اللغط الحاصل طالما أنّ مرسوم قبول الاستقالة لا يصدر مع بيان رئاسة الجمهورية بقبول الاستقالة، بل لاحقاً في النهار نفسه لتشكيل الحكومة الجديدة. فرئيس الجمهورية يقبل الاستقالة ويعلن عنها في بيان ثم، بعد مرور فترة زمنية قصيرة أو طويلة، يُصدّر مرسوماً بقبول الاستقالة، أي أنّ تكريس قبول الاستقالة دستورياً بمرسوم لا يتم في تاريخ البيان، الذي يعلن فعلياً نهائية الاستقالة. وعلى سبيل الاستطراد، أعلن مفوض الحكومة لدى مجلس شورى الدولة "أنّ صلاحيات الحكومة تقتصر على تصريف الأعمال منذ تاريخ إعلان تقديم الاستقالة" (قرار رقم 522 تاريخ 1999/5/5).

### ثالثاً: المسوّغ 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 تتجسّد فقط عند منحها، بل تمتد بمفاعيلها لتشمل عمر الحكومة برمّته، كان من البديهي اقتران ممارسة سلطة هذه الأخيرة بدوام مسؤوليتها أمام مجلس النواب. لذلك تؤدّي استقالة الحكومة أو اعتبارها بحكم المستقيلة إلى زوال هذه المسؤولية ما يضعها خارج الرقابة السياسية للسلطة التشريعية التي تفقد بالتالي قدرتها على سحب ثقتها من الحكومة. وبما أنّ السلطة لا تُمنح إلا لجهة تخضع للمحاسبة، ولما كانت مسألة حجب الثقة هي الآلية المتّبعة في القانون الدستوري لتجسيد مبدأ المسؤولية هذا، بات من البين لدينا أنّ الحد من صلاحيات الحكومة المستقيلة نتيجةً 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 شورى الدولة في لبنان هذا البدأ إذ أعلن في قراره الشهير رقم 614/334 (راشد/الدولة تاريخ 1969/12/17) التالي: "وحيث إنّ مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبيّنة آنفاً ومنها الاستقالة وحيث أنّ زوال المسؤولية

هو الذي يحدّد نطاق 'الأعمال العادية' التي يُؤكّل إلى الوزارة المستقلة تصريفها إذ أنّ السماح بتجاوز نطاق هذه الأعمال يؤدي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يترتّب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدها...".

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

وقد أشار مجلس شورى الدولة الفرنسي إلى هذا الربط بين تصريف الأعمال واستمرار الرفق العام في أوّل قرار له يتطرّق إلى مسألة تصريف الأعمال بشكل صريح<sup>(3)</sup>. وقد ذهب مجلس شورى الدولة اللبناني المذهب نفسه فأعلن أيضاً: "وحيث أنّ تطبيق مفاعيل الاستقالة أو الإقالة على إطلاقه يؤدي إلى قيام فراغ في الحكم في الفترة التي تسبق تشكيل وزارة جديدة مع ما يترتّب على هذا الفراغ من تعطيل أعمال السلطة التنفيذية ووقف إدارة مصالح الدولة المنوطة بالوزراء (...) وحيث أنّه تجنّباً للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة ويحدّد نطاق أعمالها بما يسمى "تصريف الأعمال العادية". وقد أصبح هذا العرف مبدأ أصيلاً من مبادئ القانون العام واجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع ومن بينها حالة الاستقالة... (راشد/الدولة).

3. 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 publics' (CE, Ass. 4 avril 1952 Syndicat régional des quotidiens d'Algérie).

ومن السوِّغات السياسية التي تشرح مفهوم تصريف الأعمال، منعُ الحكومة المستقلة من اتخاذ تدابير تلزم الحكومة الجديدة الزمَّع تشكيلها وتحَدَّ من حريتها بممارسة كامل صلاحياتها الدستورية عند نيلها الثقة. إذ بإمكان الحكومة المستقلة "القيام بالأعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن..." (مجلس شورى الدولة، قرار رقم 700 تاريخ 1995/5/15، منصور حنا هنود/الدولة).

واعتبر مجلس شورى الدولة في أكثر من قرار له أنَّ الحكومة المستقلة تستمر بممارسة قسط وافر من صلاحياتها "حتى تتسلم الحكومة اللاحقة مهامها لأنَّ 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 المستقلة اتخاذ التدابير التي لا تثير مراقبة أو مسؤولية الحكومة أمام المجلس النيابي" (قرار رقم 478 تاريخ 1977/11/30 كذلك القرار رقم 194 تاريخ 2013/12/5).

## رابعاً: نطاق تصريف الأعمال

كان الدستور اللبناني قبل تعديله سنة 1990 خالياً من مفهوم تصريف الأعمال، لا سيما أنَّ السلطة الإجرائية كانت بيد رئيس الجمهورية ممَّا حد نظرياً من أهمية هذا المبدأ. لكنَّ الدستور، حتى بعد تعديله، اكتفى فقط بالإشارة إلى أنَّ الحكومة المستقلة لا تمارس صلاحياتها إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال من دون تحديد ما هو المعيار الواجب اتباعه بغية التفريق بين ما يدخل في تصريف الأعمال وما يخرج عنه، الأمر الذي حثَّ على القضاء الإداري أن يستنبط من خلال اجتهاده هذا المعيار.

وبالفعل جاءت الأزمة الحكومية التي عرفها لبنان سنة 1969 لأكثر من سبعة أشهر عقب استقالة الرئيس رشيد كرامي كي تتيح هذه الفرصة لمجلس شورى الدولة. فقد تقدَّم فؤاد اسكندر راشد، رئيس الديوان في المديرية العامة لوزارة البرق والبريد والهاتف، بطعن ضد قرار نقله إلى بيروت مدَّعياً أنَّ الوزير لم يكن يحق له اتخاذ مثل هكذا إجراء كونه ينتمي إلى حكومة مستقلة. وبالفعل، قسَّم المجلس

في قراره "راشد ضد الدولة" أعمال الحكومة إلى الفئات التالية:

• الأعمال العادية الإدارية (actes de gestion): "أي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها ويتعلق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين ونقل الموظفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزير سوى إشراف محدود";

• الأعمال التصرفية (actes de disposition) في الظروف العادية: وهي تلك التي ترمي إلى "إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة أو في أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية"، لذلك لا تدخل الأعمال التصرفية في نطاق تصريف الأعمال ولا يجوز للحكومة المستقلة أن تقوم بها؛

• الأعمال التصرفية التي يجوز اتخاذها: وهي تلك التي تفرضها الأوضاع الاستثنائية التي تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية "التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال"، ما يسمح للحكومة المستقلة باتخاذ تدابير ضرورية تخرج عن تصريف الأعمال. "وفي هذه الحالات تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إياها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية".

وفي توضيح إضافي صدر بعد التعديلات التي أدخلتها "وثيقة الوفاق الوطني"، اعتبر مجلس شورى الدولة أنّ المشترع التأسيسي تدخل سنة 1990 مكرّساً، دستورياً، مفهوم تصريف الأعمال حاصراً إيّاه بالأعمال الجارية بطبيعتها أي تلك "المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضّرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز أو تلك التي تتعلق بتسيير الأمور العادية والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشلّ المرفق العام" (قرار 522 تاريخ 1999/5/5 كذلك القرار رقم 575 تاريخ 2007/5/31).

ولا شك أنّ نطاق تصريف الأعمال لا يمكن حصره بشكل واضح ودقيق في لائحة محدّدة مُسبقاً، ليس فقط لانعدام وجود مثل تلك اللائحة، بل أيضاً لاستحالتها، كون اتخاذ القرارات الإدارية غالباً ما يتم في ظروف تفرّض تقدير طبيعته لحظة إصداره من قِبَل المرجع المختص. وكان رئيس حكومة تصريف الأعمال حسان دياب قد أعلن في بيان في تاريخ 24 آذار 2021 التالي: "إنّ الجدل القائم حول صلاحيات حكومة تصريف الأعمال يؤكّد الحاجة إلى تفسير دستوري يحدّد سقف تصريف الأعمال ودور الحكومة المستقلة في ظل الواقع القائم الناتج عن تأخّر تشكيل حكومة جديدة. وإنّ هذا التفسير هو في عهدة المجلس النيابي الكريم الذي يمتلك حصراً هذا الحق، كما أكّد المجلس نفسه سابقاً".

لا يكتفي هذا البيان بمنح مجلس النواب صلاحية لا يملكها، أي فرض تفسير ملزم للدستور على سائر السلطات الدستورية، لكنّه يرتكب أيضاً مغالطة خطيرة، كونه يعتبر أنّ نطاق تصريف الأعمال يحدّده مجلس النواب. وهو أمر غير صحيح لأنّ ذلك يعني: أولاً، منح السلطة التشريعية القدرة على تحديد فحوى صلاحيات السلطة التنفيذية ما يُخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ثانياً، يخالف اجتهاد مجلس شورى<sup>(4)</sup> الدولة الذي اعتبر في أكثر من قرار له أنّ نطاق تصريف الأعمال يحدّده القضاء الإداري، الذي يراقب الأعمال التي تتخذها الحكومة والوزراء، ويتحقق ما إذا كانت أعمالاً عادية يجوز اتخاذها أو أعمالاً تصريفية تخرج عن نطاق تصريف الأعمال. فالمرجع لتحديد نطاق تصريف الأعمال هو السلطة القضائية المُتمثّلة في مجلس شورى الدولة وليس مجلس النواب الذي تحكمه الاعتبارات السياسية المُبتدّلة وفقاً للمصالح والأهواء الحزبية.

## خامساً: تداعيات تصريف الأعمال على مجلس الوزراء

لا شك أنّ تحوّل الحكومة إلى تصريف الأعمال عقب استقالتها سينعكس على عمل السلطة التنفيذية التي تتجنّس في مجلس الوزراء، بحيث يتم الحد

4. راجع الاجتهاد المستقر لمجلس شورى الدولة حول مفهوم تصريف الأعمال في القرارات التالية: م.ش.د. قرار رقم 478 تاريخ 30/11/1977 جوزف جبر/الدولة وبلدية حمانا؛ م.ش.د. قرار رقم 341 تاريخ 19/1/1979 عجاج جرجس ياغي/الدولة؛ م.ش.د. قرار رقم 194/2013-2014 تاريخ 5/12/2013 انطوان الزغبي/الدولة.

من صلاحيات هذا الأخير بشكل كبير. وقد فُسر هذا الحد في لبنان بفقدان مجلس الوزراء قدرته على الاجتماع وممارسة صلاحياته المحددة في الدستور والقوانين العادية.

وقد طُرِح هذا الموضوع للمرة الأولى مع الأزمة الحكومية التي اندلعت سنة 1969، بعد استقالة الرئيس رشيد كرامي، عندما أُثيرت مسألة إحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. فمن العلوم "أنّ هذه الإحالة إنّما تتمّ بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، وإذ إنّ هذا المجلس كان قد بقي، مدة أشهر، بدون انعقاد، بسبب استقالة الوزارة، فاضطر إلى عقد جلسة في 4 تشرين الأوّل سنة 1969، اتخذ في خلالها المرسوم اللازم بإحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. وهو اجتهاد كان في محله، لأنّ 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 إجراؤها"<sup>(5)</sup>.

وهكذا يتبيّن لنا أنّ السلطة التنفيذية هي المخوّلة بالاجتهاد في تفسير نطاق تعريفها للأعمال على أن تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري. وقد عرف لبنان سوابق<sup>(6)</sup> أخرى من هذا القبيل سنة 1979 عندما اجتمعت حكومة الرئيس سليم الحص المستقلة لإقرار مجموعة من مشاريع القوانين المستعجلة، وأخيراً سنة 2013 عندما أقرّت 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 من الأزمات السياسية المفتوحة، التي باتت تتكرّر عند كل استحقاق دستوري، كالفترة الزمنية الطويلة جداً التي يستغرقها

5. إدمون رباط، الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار العلم للملايين، بيروت، 1970، ص. 804.

6. من السوابق المهمة التي لا بد من ذكرها رغم أنّها لا تتعلق باجتماع محدّد لمجلس الوزراء، هو قيام حكومة الرئيس أحمد الداعوق التي تشكّلت في 14 أيار 1960 بالإشراف على الانتخابات النيابية العامة، رغم عدم منولها أمام مجلس النواب لنيل الثقة كون المجلس كان قد حُلّ في 4 أيار 1960 من قبل الحكومة السابقة.



تشكيل حكومة جديدة، الأمر الذي كان لا بد، في نهاية المطاف، أن ينعكس على مفهوم تصريف الأعمال. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة أنّ " نظرية تصريف الأعمال هي نظرية مُعدّة للتطبيق خلال فترة زمنية محدّدة انتقالية يجب أن لا تتعدى الأسابيع أو حتى الأيام. وإنّ تمُدّها لفترة أطول لا بد أن ينعكس على مفهومها برمّته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. وبما أنّ 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 تؤمّن مصالح فردية مشروعة دون أن يكون لها الطابع التنظيمي العام أو تحدّ من حقّ الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستثنائية (قرار رقم 349 تاريخ 2015/2/23)<sup>(7)</sup>.

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

وقد برز الخلاف بشكل حاد بين رئيس الجمهورية ميشال عون ورئيس حكومة تصريف الأعمال حسان دياب كون هذا الأخير أصّر 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 أنّ 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

7. الخلاصة نفسها يصل إليها "فرنان بويسو" في مقالته المذكورة آنفاً:

« Aussi le gouvernement pourra-t-il se permettre une activité réduite pendant des crises de courte durée ; mais si la crise se prolonge, le gouvernement exercera son activité d'une manière presque normale » (Bouyssou Fernand, op. cit. p. 659).

الوزراء، على أن تُخصّص هذه الجلسة لمعالجة أسباب هذه الأزمة وتداعياتها وذيولها الخطيرة".

لكنّ رئيس الحكومة حسان دياب رفض طلب رئيس الجمهورية في بيان صدر في اليوم نفسه، جاء فيه: "بما أنّ الحكومة مستقيلة منذ 10 آب 2020، والتزاماً بنص المادة 64 من الدستور التي تحصر صلاحيات الحكومة المستقيلة بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، ومنعاً لأيّ التباس، فإنّ رئيس حكومة تصريف الأعمال الدكتور حسان دياب ما زال عند موقفه المبدئي بعدم خرق الدستور، وبالتالي عدم دعوة مجلس الوزراء إلى الاجتماع".

من الملاحظ أنّ المعيار المتّبع من قبل السلطة الحاكمة للتفريق بين الأعمال التي تدخل في تصرف الأعمال وتلك التي تخرج عنه معياراً شكلي فقط. فالقرارات التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء تُعتبر خارجة عن تصرف الأعمال، بينما تلك التي يصدرها رئيس الجمهورية بمراسيم عادية بدون المرور بمجلس الوزراء تصبح من ضمن تصرف الأعمال.

26

ولا شك أنّ هذا المعيار الشكلي المطلَق غير سليم كون تصرف الأعمال مسألة تتعلق بموضوع القرار المتّخذ ومدى ضرورته وليس بكيفية إقراره، سواء تم ذلك في مجلس الوزراء أو خارجه. وما يؤكّد هذا الأمر أنّ التفريق بين المراسيم العادية وتلك التي تُتخذ في مجلس الوزراء يعود إلى الدستور أولاً، الذي يعدّد مجموعة من المراسيم التي لا يمكن إصدارها إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وإلى القانون ثانياً، الذي يحدّد أيضاً ما إذا كان المرسوم يجب أن يُتخذ في مجلس الوزراء، أو يتم الاكتفاء بإصداره من قِبَل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص فقط. أي أنّ السند القانوني هنا للتفريق بين المراسيم هو القانون، ما يعني أنّ لا شيء يمنع تعديل القانون بحيث يتحوّل المرسوم العادي إلى مرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء أو العكس، شريطة عدم مخالفة الدستور. وبالتالي، في حال سلّمنا بأنّ معيار تصرف الأعمال هو اتخاذ القرار في مجلس الوزراء، فإنّ ذلك يعني أنّ مجلس النواب هو الذي يحدّد تلقائياً ومسبقاً للسلطة التنفيذية نطاق صلاحياتها بخصوص تصرف الأعمال، ما يؤدّي إلى انتفاء الغاية التي من أجلها وُجد مبدأ تصرف الأعمال الذي يُحدّد في إطار السياق الخاص لمضمون كل قرار لحظة اتخاذه. فالمراسيم العادية قد

تُعتبر من الأعمال التصرفية التي لا يجوز اتخاذها خلال تصريف الأعمال، بينما قد تدخل بعض المراسيم التي يجب إقرارها في مجلس الوزراء ضمن الأعمال العادية التي يجوز اتخاذها، لا سيما أن انعقاد مجلس الوزراء هو موجب يفرضه الدستور وليس خياراً يُترك لمزاجية الأفراد الذين يتولون السلطة.

## سادساً: تداعيات تصريف الأعمال على مجلس النواب

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

وقد أُثيرت هذه المسألة للمرة الأولى بشكل صريح في السؤال الذي وجّهه رئيس مجلس النواب حسين الحسيني إلى إدمون رباط حول جواز التشريع في ظل حكومة مستقلة. وجاء في جواب هذا الأخير في 5 أيار 1988 الآتي: "السلطة التشريعية مستقلة عن السلطة التنفيذية ويتوجب عليها أن تستمر بممارسة صلاحياتها الدستورية، 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 تسير السلطة التشريعية على منوالها"<sup>(6)</sup>. وهكذا يصل رباط إلى خلاصة مفادها أنّ مجلس النواب يحتفظ بكامل سلطته التشريعية وجميع أعماله سليمة من أيّ شائبة ولا يطالها أيّ اعتراض.

لكنّ اجتهاد رباط جاء قبل تعديلات سنة 1990 التي أدخلت نصاً فريداً له تداعيات مهمة على علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية. فقد نصّت الفقرة

---

8. استشارة الدكتور إدمون رباط منشورة في: بشارة منسي، الدستور اللبناني، أحكامه وتفسيرها، 1998، ص. 376. يُشار هنا إلى أنّ Jean-Claude Douence في تعليقه على قرار راشد/الدولة، يذكر أنّ مجلس النواب في لبنان بعد استقالة حكومة الرئيس رشيد كرامي سنة 1969، وعملاً بالتقليد البرلاني، امتنع عن الاجتماع حتى خلال العقد العادي. ما يعني أنّ المجلس لا يمكنه التشريع في ظل حكومة تصريف أعمال. راجع مقالة Jean-Claude Douence في المجموعة الإدارية للتشريع والاجتهاد، السنة الرابعة عشرة، 1970، ص. 9. وبالفعل لن يعقد مجلس النواب جلسة تشريعية إلا في 18 كانون الأول 1969 أي بعد تشكيل الحكومة ونيلها الثقة في 4 كانون الأول 1969.

الأخيرة من المادة 69 الجديدة على التالي: "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة". ما يعني أنّ هذا العقد الحكمي ليس مخصّصاً في المبدأ كي يمارس مجلس النواب فيه صلاحياته التشريعية، بل فقط لمنح الحكومة الثقة عند تشكيلها.

فإذاً كانت الممارسة قبل 1990 أجازت التشريع عندما تكون الحكومة مستقيلة، لكنّ ذلك كان يحصل إمّا خلال دورات انعقاد مجلس النواب العادية، أي دورة تشرين الأوّل التي تمتد حتى نهاية السنة ودورة آذار التي تنتهي في نهاية أيار، وإمّا خلال الدورات الاستثنائية التي يصدر مرسوم عن رئيس الجمهورية بفتحها. لكنّ الوضع القانوني الذي استجدّ بعد 1990 هو اعتبار مجلس النواب في دورة استثنائية حكومية مفتوحة عند استقالة الحكومة ما يطرح مباشرة السؤال التالي: هل يحق لمجلس النواب التشريع في هذا العقد الحكمي، حتى لو كان تاريخ الجلسة يقع خارج دورات الانعقاد العادية، أو أنّ ذلك يتطلّب فتح دورة استثنائية بمرسوم خاص؟

وبالفعل عقد مجلس النواب جلسة تشريعية في 18 تموز 2005، عندما كانت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي مستقيلة، من أجل إقرار قوانين توافّق عليها أركان النظام كالعفو العام عن سمير جعجع والموقوفين بأحداث الضنية. لكنّ هذه الجلسة، بحكم أنّها كانت خارج دورات المجلس العادية، لم تُعقد إلا بعد صدور المرسوم رقم 14922 تاريخ 8 تموز 2005 الذي فتح دورة استثنائية لمجلس النواب استمرّت حتى 17 تشرين الأوّل 2005، أي أنّ مجلس النواب لم يمارس صلاحياته التشريعية خارج الدورات العادية إلا بعد صدور مرسوم خاص بفتح عقد استثنائي رغم أنّه كان في دورة انعقاد حكومية بسبب استقالة الحكومة.

وقد تكرر الأمر سنة 2013 عندما رفض أيضاً رئيس حكومة تصريف الأعمال نجيب ميقاتي توقيع مرسوم فتح دورة استثنائية لمجلس النواب كي يتمكّن هذا الأخير من التشريع، بينما أصرّ رئيس مجلس النواب نبيه بريّ على حق مجلس النواب بإقرار القوانين خارج الدورات العادية، 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 بزي مجلس النواب إلى جلسة تشريعية في الأول من تموز 2013 لكنّها لم تُعقد بسبب فقدانها للنصاب نتيجة مقاطعة نواب تيار المستقبل والقوات والكتائب والتيار الوطني الحر. وكان تيار المستقبل قد اعتبر أنّ مجلس النواب لا يحق له التشريع في ظل حكومة مستقيلة إلا للضرورة، لأنّ هذه الأخيرة لا يمكنها الكلام للدفاع عن نفسها أو رفض اقتراحات القوانين أمام النواب، مشتركاً التوافق على جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة، وحصره ببند وحيد يتعلق برفع سن التقاعد للقادة العسكريين بغية تمديد ولاية قائد الجيش حينها العماد جان قهوجي. وكرّر الرئيس بزي دعوة مجلس النواب إلى جلسات تشريعية بجدول أعمال عادي، في 16 تموز ثم 29 تموز، لكنّها لم تُعقد بسبب مقاطعتها مجدداً وفقدانها النصاب.

ولا بد من الإشارة إلى أنّ هذا الخلاف الدستوري لم يمنع التوافق السياسي بين أركان السلطة عندما تلاقت 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. وتكرّر هذا التوافق السياسي في 24 أيلول 2018 عندما عقد مجلس النواب جلسة تشريعية في ظل حكومة سعد الحريري المستقيلة خارج الدورات العادية، ومن دون صدور مرسوم بفتح عقد استثنائي. وقد انعقدت الجلسة تحت عنوان "تشريع الضرورة" لكنّها في الحقيقة ناقشت 29 بنداً عادياً من دون أيّ اعتراض من تيار المستقبل أو سواه. واستمرّ التوافق السياسي لاحقاً بحيث بات مجلس النواب يقرّ القوانين في أيّ وقت على اعتبار أنّ العقد الحكمي المفتوح بسبب استقالة الحكومة يجيز له ذلك، حتى أن موازنة عام 2020 أُقرّت في 27 كانون الثاني 2020 في ظل حكومة تصريف الأعمال المُشكّلة حديثاً برئاسة حسان دياب قبل نيلها الثقة. وعقد مجلس النواب أكثر من جلسة تشريعية خلال سنتيّ 2020 و2021 بعد استقالة حكومة حسان دياب عقب انفجار مرفأ بيروت دون أن يثير هذا الأمر جدلاً دستورياً كما كان يحدث في السابق. ومن الحجج الدستورية القوية التي سبقت ضد التشريع في ظل حكومة مستقيلة قرار أصدره المجلس الدستوري في سنة 2005 جاء فيه:

"إنّ 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 يؤدّي إلى إبطال هذا النص التشريعي وإحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الإبطال. وبما أنّ المجلس يرى أنّ حرمان رئيس مجلس الوزراء المستقيل من حقه الدستوري بالطعن بنص تشريعي ما من شأنه أن يفتح كوة في النص التشريعي المذكور يتسلل منها إليه عيب عدم الدستورية إذ يصبح هذا النص التشريعي بمنأى عن كل مراجعة لإبطاله جزئياً أو كلياً بقرار من رئيس مجلس الوزراء يتخذه بالاستناد إلى حقه المحفوظ له في المادة 19 من الدستور، فتنفي في ذلك، على قلتها، إحدى حالات ممارسة المجلس الدستوري لاختصاصه المكّرس دستوراً بمراقبة دستورية القوانين، (...) وبما أنّ المجلس يرى أنّ استبعاد رئيس مجلس الوزراء المستقيل، بالشكل الموصوف أعلاه، من دائرة المراجع التي يحقّ لها أن تجعل المجلس الدستوري يقبض على اختصاصه بمراقبة دستورية قانون مدّبل بتوقيع رئيس مجلس الوزراء المستقيل من شأنه أن يبطل هذا القانون لمخالفته نص المادة 19 من الدستور لهذه الجهة، سيما أنّ مهلة الطعن بالقانون المذكور قد تنقضي قبل أن ينتقل حق الطعن إلى الخلف" (قرار رقم 2005/1 تاريخ 2005/8/6).

صحيح أنّ المجلس رفض في القرار نفسه البحث صراحة في إشكالية التشريع في ظل حكومة مستقيلة، لكنّ اعتباره أنّ عدم قدرة رئيس الحكومة المستقيل على الطعن في قانون أقرّه مجلس النواب يخالف الدستور، ما يعني أنّه لا يجوز إقرار القوانين خلال هذه الفترة كي لا تصبح مُحصّنة جزئياً من الطعن فيها. لكنّ المجلس الدستوري عاد وأقرّ، لاحقاً، دستورية قوانين صدرت في ظل حكومات مستقيلة بدون أن يتطرق لمسألة حرمان رئيس الحكومة المستقيل من حقه في الطعن في تلك القوانين<sup>(9)</sup>.

ولا بد في النهاية من التذكير بأنّ هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل اعتبرت في رأي لها أنّ "مجلس النواب يبقى محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقيلة، وذلك سداً لأيّ فراغ" (رأي رقم 478 تاريخ 2005/7/7). وهنا نسأل كيف يمكن للسلطة

9. على سبيل المثال، القرار رقم 8 تاريخ 24/11/2020 (تعديل قانون المياه) الذي صدر في ظل حكومة حساب دياب المستقيلة.

التشريعية أن "تسدّ الفراغ" في السلطة التنفيذية؟ فمجلس النواب لا يمكنه ولا يحق له الحلول مكان مجلس الوزراء كون ذلك يُؤدّي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنّ الفراغ غير متحقّق أصلاً كون نظرية تصريف الأعمال هدفها الأساسي منع حدوث هكذا فراغ في عمل الإدارة.

من أجل تكوين صورة أكثر موضوعية لهذه الاشكالية، لا بد من مقارنة فترة تصريف الأعمال في لبنان مع التجربة البلجيكية. فالنظام الدستوري المعمول به في بلجيكا يحتوي على عناصر عديدة شبيهة بالنظام اللبناني، فكلاهما يستوحي نظامه القانوني من النموذج الفرنسي، وهما أيضاً يتبنّيان النظام البرلاني مع وجود تعددية مجتمعية تحثّمت تبيّ آليات دستورية تضمن مشاركة كل المجموعات في مؤسسات الدولة. وقد انعكس هذا الأمر أيضاً في بلجيكا من خلال الأزمات الوزارية المتكرّرة التي شهدتها البلاد، والتي أفضت إلى وجود حكومات مستقيلة تقوم بتصريف الأعمال لفترات طويلة من الزمن، لا سيما بين حزيران 2010 وكانون الأوّل 2011 حين شهدت بلجيكا أطول فترة تصريف أعمال في تاريخها، استمرّت 514 يوماً.

31

ففي موضوع إمكانية التشريع في ظل حكومة مستقيلة تطوّرت الممارسة البلجيكية من مقارنة حذرة إلى مقارنة أكثر تساهلاً. فقد تم التوافق في سنة 1988 على أنّ اللجان النيابية تحتفظ بصلاحياتها لمناقشة وإقرار اقتراحات القوانين لكن بدون عرضها على الهيئة العامة للمجالس التشريعية، كون الحكومة المستقيلة لا يمكنها ممارسة حقها باقتراح إدخال التعديلات على تلك الاقتراحات<sup>(10)</sup>. وقد تطوّر هذا الموقف بتأثير عدد من الدستوريين البلجيكين الذين اعتبروا أنّ تصريف الأعمال يحدّ من صلاحيات الحكومة عندما يكون الأمر يتعلق فقط بهذه الأخيرة، بينما الاختصاص التشريعي هو من الأمور التي تتعلق أيضاً بالملك والمجالس التشريعية وليس بالحكومة وحدها، وعليه ينبغي ألاّ يؤدّي تصريف الأعمال إلى الحد من صلاحيات المجلس النيابية في التشريع. وهكذا تقرّر سنة 1993 أنّ المجالس النيابية تحتفظ بكامل

10. X. Baeselen, S. Toussaint, J.B. Pilet, N. Brack, Quelle activités parlementaires en période d'affaires courantes ? Les cahiers de l'ULB et du PFWB, Fédération Wallonie-Bruxelles le Parlement, 2014, p.15.

صلاحياتها التشريعية وللحكومة المستقبلية أيضاً أن تتقدّم باقتراحات تعديل خلال مناقشات القوانين سواء في اللجان أو الهيئة العامة. وجرى التأكيد على هذا الأمر خلال فترة تصريف الأعمال التي امتدّت من أيار حتى كانون الأوّل 2007<sup>(11)</sup>، مع الملاحظة أنّ حق الحكومة بتقديم مشاريع القوانين يجب أن يُحصَر بالقوانين الطارئة، علماً أنّ طول فترة تصريف الأعمال هو الذي يعطي مشاريع قوانين، عادية بطبيعتها، طابعاً طارئاً تحتّمه الضرورة.

## سابعاً: ظاهرة الموافقات الاستثنائية

لا شك أنّ أبرز تطوّر أُدخِل 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 طُلب من جميع الوزراء "في حال أنّ ثمة قراراً إدارياً يدخل في نطاق الأعمال التصرفية 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، والمعدّل بموجب التعميم رقم 24

---

11. « Un consensus s'est dégagé, à savoir que pendant une période d'affaires courantes, la procédure législative parlementaire peut se dérouler tout à fait normalement : le Parlement peut déposer des propositions de loi, le gouvernement peut déposer des projets de loi, les propositions et les projets peuvent être examinés, le gouvernement peut présenter des amendements, le Parlement peut adopter des textes et le gouvernement peut les sanctionner" (op. cit, p. 21).



تاريخ 2018/6/28 الذي يضيف الأحكام التالية بخصوص صلاحيات الوزراء: "تُعتبر داخلة ضمن نطاق تصريف الأعمال كافة الملفات والمعاملات التي تتضمن مستندات موقعة من الوزراء المختصين تفيد بأنه قد تمّ المباشرة بها قبل تاريخ صدور التعميم رقم 2018/21 تاريخ 2018/6/7 والتي تقضي المصلحة العامة باستمرارها وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، بحيث يمكن للإدارات المعنية استمرار إنجازها واستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للاستحصال على الموافقة الاستثنائية بشأنها"<sup>(12)</sup>. وسندرج هذه الفقرة الجديدة في كل التعاميم المستقبلية؛

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

---

12. اعتبار المعاملات التي بويثر بها قبل استقالة الحكومة من ضمن الأعمال التي يمكن اتخاذها خلال تصريف الأعمال ينسجم مع اجتهاد مجلس شوري الدولة البلجيكي الذي يميّز عادةً بين ثلاث فئات من تصريف الأعمال: الأعمال اليومية العادية التي لا طابع سياسي لها، الأعمال التي تشكّل استكمالاً لمعاملات شرع بها قبل استقالة الحكومة على ألا تؤدي إلى اتخاذ خيارات سياسية مهمة، والأعمال الطارئة:

« Relèvent des affaires courantes, les affaires de gestion journalière, les affaires constituant la poursuite normale d'une procédure régulièrement engagée avant la dissolution ou la démission, et les affaires urgentes. La deuxième catégorie d'affaires ne peut relever des affaires courantes que si la procédure d'élaboration répond à des conditions bien précises. Notamment, une affaire dont l'importance dépasse celle des affaires de gestion journalière et qui n'est pas urgente peut néanmoins être finalisée par le gouvernement ou l'un de ses membres, malgré la dissolution du parlement ou la démission du gouvernement, si la procédure qui a donné lieu à la décision concernée a été engagée bien avant la période critique, si elle a ensuite été réglée sans précipitation et si les questions politiques, qui ont pu se poser sur le plan administratif, ont été résolues avant cette période critique. Ne relèvent, en revanche, pas de cette deuxième catégorie, les affaires dont le traitement donne lieu à des choix politiques importants, c'est-à-dire des affaires qui impliquent des options dont l'importance sur le plan de la politique générale est par essence telle que ces affaires ne pourraient être décidées que par un gouvernement qui a l'appui du parlement et qui risque de perdre cet appui en raison de la décision qu'il a prise » (CEB, n o 246.459 du 18 décembre 2019).

• 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 مستقبلة 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 أنّ هذه الآلية المُستحدثة تفتح الباب واسعاً أمام كل شكل من أشكال الاستنسابية فيتحول تصرف الأعمال من مفهوم دستوري يخضع لرقابة القضاء الإداري، إلى مفهوم سياسي تحدده السلطة الحاكمة التي تجد فيه الذريعة الأمثل لتحقيق مصالحها وفقاً للتوازن المُتقلّب بين أركانها.

34

فيعد استقالة حكومة حسان دياب صدرت عشرات المراسيم والقرارات التي لا تدخل في نطاق تصرف الأعمال، عملاً بالية الموافقات الاستثنائية لعلّ 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 أُعلن 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 فاضحاً 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 العجّل والمتعلق بالبطاقة التمويلية المحال بالرسوم رقم 7797 تاريخ 26 أيار 2021؛

• عشرات الراسيم المتعلقة بنقل اعتمادات من احتياطي الموازنة أو منح سلف خزينة وهي تتطلب دستوريا موافقة مجلس الوزراء.

في مقابل هذا السخاء بمنح الموافقات الاستثنائية من أجل تقييد حريات المواطنين عبر حالة الطوارئ، أو منعهم من ممارسة حقوقهم السياسية عبر تأجيل الانتخابات الفرعية، التي لا تريد السلطة تنظيمها في هذا الظرف بسبب المعارضة المتنامية لها، نلاحظ أنّ 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 في 5 تشرين الأول 2020 إعطاء الموافقة الاستثنائية وتوقيع مرسوم إعفاء مدير عام الجمارك بدري ضاهر من مهامه بحجة أنّ هكذا تدبير يحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء؛<sup>١)</sup>

• رفض رئيس الجمهورية التوقيع على مرسوم تعديل حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان لأنّ 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 الرسوم المطلوب، علماً أنّ تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى غير الحكيمين يتمّ بمرسوم عادي وهو لا يحتاج أصلاً إلى إقراره في مجلس الوزراء؛<sup>(13)</sup>

• التمتُّع عن تعيين أعضاء في المجلس الدستوري بدلاً عن عضوين توفياً، والاستنكاف لأكثر من سنة عن تعيين قرابة 40 قاضياً من خريجي معهد الدروس القضائية.

وهكذا باتت آلية الموافقات الاستثنائية الحجّة الأمثل لتبرير أيّ قرار اعتباطي يتسرّب بلبوس تصريف الأعمال من أجل تحقيق غايات سياسية. فمن استنكاف رئيس الجمهورية ميشال عون عن إعفاء موظّف يُعتبَر من المقرّبين إلى فريقه السياسي، وتمنّع رئيس الحكومة حسان دياب عن توقيع مرسوم تعيين مجلس القضاء الأعلى خشية إغضاب رئيس تيار المستقبل سعد الحريري، الذي يجد في تعطيل المرافق العامة وسيلة للضغط على رئيس الجمهورية لقبول تشكيلة حكومته، تصبح ازدواجية المعايير<sup>(14)</sup> هي المهيمنة على كل ما يتعلق بتصريف الأعمال

---

13. هذا علماً أنّ تصريف الأعمال لم يمنع رئيس الحكومة من توقيع مرسوم إعادة تعيين رئيس ومدير عام اللجنة الوفّدة لإدارة واستثمار مرفأ بيروت، كذلك مرسوم تعيين أعضاء في الهيئة الوطنية للمفوّدين والخفيين قسراً.

14. تجدر الإشارة إلى أنّ التيار الوطني الحر اعتبر سنة 2013 أنّ آلية الموافقات الاستثنائية هي بدعة مرفوضة إذ إنّ "من المفترض أن يتمّ بتّ الأعمال الإدارية، من خلال اجتماع الحكومة المستقبلية لاتخاذ القرار بدلاً من حصر هذه الصلاحيات برئيس لا يتمتّع سوى بصلاحيات شكلية في ممارسة السلطة الإجرائية، ورئيس لا يمتاز عن سائر الوزراء إلا بكونه يتمتّع وحده بصلاحيات التنسيق بين الوزراء وبصلاحيات الاستقالة"، وقد قام النائب إبراهيم كنعان، انسجاماً مع الموقف الذي أطلقه رئيس كتل الإصلاح والتغيير العماد ميشال عون، بإبلاغ هذا الموقف إلى رئيس الحكومة المستقبل نجيب ميقاتي (الموافقات الاستثنائية: صلاحيات الحكومة في يد البوجي، جريدة الأخبار، 11 أيلول 2013، العدد 2101).

ويتحوّل المنطق القانوني من وسيلة لحماية الصالح العام والدفاع عن المجتمع، إلى ذريعة لحماية مصالح السلطة الحاكمة على حساب مؤسسات الدولة.

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

وغالباً ما يتولى القضاء الدستوري أو الإداري مهمة التحكيم بين المبادئ الدستورية التي قد تتعارض ظاهرياً. هذا يعني أنّ تصنيف الأعمال ليس قيداً مطلقاً يفرض نفسه في كل الظروف، بل هو ضروري فقط بقدر ما يمنع الحكومة من الإفلات من المحاسبة السياسية. وهذا ما كرّسته مجلة الأحكام العرفية العثمانية إذ نصّت في المادة 28 على التالي: "إذا تعارضت مفسدتان زوّعي أعظمهما ضرراً بارتكاب أحفهما"، فالضرر المتأّتي من عدم احترام موجب تصنيف الأعمال هو أخفّ بكثير من الضرر الذي قد ينجم عن تعطيل المرافق العامة، لا سيما مرفق العدالة عبر التمتّع عن تعيين أعضاء المجلس الدستوري أو استكمال أعضاء مجلس القضاء الأعلى أو تعيين القضاة المتخرجين كي يتمكّنوا من الالتحاق بوظائفهم.

إنّ مدة تصنيف الأعمال الطويلة أيضاً في بلجيكا أدّت إلى طرح الإشكالية نفسها حول ضرورة توسيع صلاحيات الحكومة المستقلة في ظل زوال مسؤوليتها السياسية أمام البرلمان. وهكذا طوّرت التجربة الدستورية في بلجيكا ممارسة فريدة تنسجم مع منطق تصنيف الأعمال بحيث بات يحق للحكومة اتخاذ أيّ إجراء يحظى بدعم واضح من البرلمان<sup>(15)</sup>. ففي هذه الحالة، يصوّت البرلمان البلجيكي

15. Aube Wirtgen, REPORT ON BELGIAN CARE TAKER GOVERNMENT, 2021.

على توصية أو قرار يعتبر أنه في حال قرّرت الحكومة المستقبلية اتخاذ تدبير معين، فإنّ البرلمان يوافق صراحة على قرار الحكومة وبالتالي تزول مسؤولية الحكومة السياسية المحتملة لأنّ قرارها لن يعرّضها للمساءلة النيابية.

ففي سنة 2011 مثلاً صوّت مجلس الممثلين البلجيكي على قرار يسمح للحكومة المستقبلية بإرسال القوات المسلحة البلجيكية إلى ليبيا من أجل المشاركة في العمليات العسكرية ضد نظام معمر القذافي. وقد وافق مجلس شورى الدولة البلجيكي<sup>(16)</sup> على هذه الفئة الجديدة من المواضيع الداخلة في تصريف الأعمال سنة 2018 معتبراً أنّ 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 المستقبلية الانضمام إلى الاتفاق العالمي للهجرة (Migration Pact) بناء على قرار اتخذه مجلس الممثلين البلجيكي في 6 كانون الأوّل 2018 يطلب فيه من الحكومة للموافقة على الاتفاق المذكور.

هذا الحلّ المُبتكَر قد يُفسّر على أنّه لا يؤدّي إلى خرق مبدأ فصل السلطات، كون البرلمان لا يملّي على الحكومة اتخاذ إجراء ما، وهو لا يحلّ محلّها أصلاً، بل يعلن فقط أنّ في حال قرّرت الحكومة المستقبلية القيام بخطوة ما فإنّ ذلك يحظى بدعم البرلمان السياسي، الأمر الذي يعني أنّ مسؤولية الحكومة أمام البرلمان لم تعد مطروحة.

ولا بد من الإشارة أخيراً إلى أنّ 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.

16. Council of State 18 December 2018, n° 243.271, Dewinter.

## ثامناً: مدى قانونية الموافقات الاستثنائية

لا بد أولاً، من تسجيل مفارقة غريبة ألا وهي مدى انطباق مفهوم تصريف الأعمال على تعميم رئيس الحكومة نفسه. فهذه التعاميم صدرت عن رؤساء حكومات خلال تصريفهم للأعمال، وهي تُدخل تعديلاً كبيراً في كيفية عمل السلطات العامة وعلاقة هذه الأخيرة مع المواطنين والمجتمع، ما يعني أنّها تُعتبر من الأعمال التصرفية التي لا يجوز لحكومة مستقيلة اتخاذها. وهكذا تكون آلية الموافقات الاستثنائية المنصوص عليها في هذه التعاميم مبنية على تناقض منطقي وقانوني لأنها تؤدي إلى مخالفة سبب وجودها، أي منع اتخاذ أعمال تصرفية من قبل حكومة مستقيلة، بينما التعميم نفسه هو من أفدح الأعمال التصرفية التي يمكن تخيلها.

في حال وضعنا هذه النقطة المنطقية جانباً، تطرح هذه التعاميم مجموعة أخرى من الإشكاليات القانونية التي لا بد من معالجتها، تتعلق أولاً بكيفية استحداث آلية الموافقات الاستثنائية، وثانياً بمدى دستوريته، وثالثاً بتداعياتها القانونية.

### تعميم رئيس الحكومة

لا شك أنّ تذكير الوزراء بضرورة احترام الواجب الدستوري والحد من صلاحياتهم خلال تصريف الأعمال هو أمر طبيعي ومطلوب. لكنّ التعميم لا يكتفي بذلك، بل يقوم بتفسير الدستور عبر تضييق هامش تصرف الأعمال إلى حدوده القصوى. إذ تُعلن الفقرة الثانية من التعميم التي تتناول الأعمال الإدارية العادية التالي: "وبما أنّ اعتماد نظرية تصريف الأعمال بالمعنى الضيق في المادة 64 من الدستور من شأنه أن يحدّ كثيراً من المفهوم المكرّس اجتهاداً للأعمال الإدارية العادية المذكورة أعلاه، وبالتالي فهو يقلّص من الأعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الأعمال، لو لم تحدّها المادة 64 من الدستور بالنطاق الضيق، وبما أنّه استناداً إلى أحكام المادة 64 من الدستور، فإنّ ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها

أن ينتج عنه فراغ كامل أو تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة...".

تتبيّن هذه الفقرة تعريفاً محدوداً جداً لتصريف الأعمال، إذ تعتبر أنّ الدستور بإشارته إلى "المعنى الضيق" أدخل تقليصاً إضافياً في نطاق تصريف الأعمال كون حتى الأعمال العادية لا يمكن اتخاذها إلا لتفادي الفراغ الكامل وتعطيل مصالح الدولة.

وإذا كان من المسلم به أنّ تفسير رئيس الحكومة للدستور لا يتمتّع بأيّ قوة قانونية تلزم سائر الهيئات في الدولة، فإنّ هذا التعميم يفقد جدواه أيضاً كونه يتناسى أنّ القضاء الإداري الذي يتجسّد في لبنان في مجلس شوريّ الدولة هو الذي يمارس رقابته على قرارات السلطات الإدارية، ما يسمح له بالفصل إذا ما كان تقدير السلطة، عندما اتخذت قرارها، يدخل في نطاق تصريف الأعمال أو لا. فعند استقالة الحكومة تخضع جميع قرارات الوزراء لرقابة القضاء الإداري، لا بل إنّ سلطة هذا الأخير تتوسّع في هذه الحالة نظراً إلى ضرورة شمول الرقابة ليس مشروعية القرار فقط، بل أيضاً مدى اندراجه ضمن حدود تصريف الأعمال.

وبالفعل، كما ذكرنا سابقاً، أكّد مجلس شوريّ الدولة أنّ "مفهوم تصريف الأعمال يعني أنّه يمكن للحكومة المستقلة القيام بكل الأعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعنى أنّه يمكنها البتّ بكافة المسائل التي لا تتسم بطابع المواضيع الأساسية للصيرورة الحساسة كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال" (قرار رقم 700 تاريخ 1995/5/15). فتضييق نطاق تصريف الأعمال إلى حدوده القصوى يُخالف اجتهاد مجلس شوريّ الدولة الذي يبقى هو الحكم في نهاية المطاف للبتّ في هكذا موضوع.

من جهة أخرى، لا يحقّ لرئيس الحكومة توجيه الأوامر إلى الوزراء. فهو إن كان في المبدأ رئيساً لهم من الناحية السياسية، لكنّه ليس رئيساً عليهم



من الناحية الإدارية، أي أنه لا يتمتع بسلطة تسلسلية كتلك التي توجد بين الرئيس ومرؤوسيه<sup>(17)</sup>. لهذا يكون هذا التعميم بفرضه آلية محدّدة على الوزراء وتضييقه لهامش تصريف الأعمال قد خالف المادة 66 من الدستور التي تنص صراحة على أن "يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة وبناط بهم تطبيق الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمر العائدة إلى إدارته". فالوزير هو رأس الهرم الإداري في وزارته وهو الذي يعود له القرار إذا ما كان العمل المزمع اتخاذه يدخل في نطاق تصريف الأعمال على أن يخضع تقديره لرقابة القضاء الإداري.

كما لا يحق لرئيس الحكومة مخاطبة الموظفين في وزارة ما مباشرة، بدون المرور بالوزير المعني، كما حصل في التعميم الذي يطلب "إلى الإدارات العامة إيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة عن هذا الأمر في حال عدم التجاوب أو الإهمال". بالفقرة الثامنة من المادة 64 من الدستور تنص على أن رئيس مجلس الوزراء "يعقد جلسات عمل مع الجهات المعنية في الدولة بحضور الوزير المختص". فإذا كان اجتماع رئيس الحكومة بالموظفين الرسميين لا يمكن أن يحصل من دون حضور الوزير المعني، فكم بالحريّ توجيه الأوامر إلى الموظفين الذين يخضعون مباشرة لهذا الوزير في وزارته.

لا بل أكثر من ذلك، يشير التعميم إلى قرارات الوزراء بدون التفريق بين المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية ويوقعها رئيس الحكومة والوزير المختص، وبين القرار الذي يصدره الوزير منفرداً. فاعتبار التعميم أنّ قرارات الوزراء لا يمكن إصدارها قبل حصولها على الموافقة الاستثنائية يحوّل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء إلى سلطة وصاية تتولى تصديق قرارات الوزراء والحلول عملياً مكان الوزير في تقدير مدى مناسبة العمل.

---

17. وقد اعتبرت هيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل أنّ "توجيه التعميم في دوائر الدولة هو مظهر من مظاهر السلطة التسلسلية التي يمارسها الوزير وحده ضمن وزارته بما له من حق الإشراف والرقابة على موظفي الوزارة بوصفه الرئيس التسلسلي" (استشارة رقم 122/ر تاريخ 18/4/1961).

وقد حدث اشتباكٌ أوّلٌ حول هذا التعميم عندما أصدر وزير الاتصالات نقولا الصحنوي في 18 تشرين الأوّل 2013 قراراً قضى بتكليف موظف في وزارته بمهام رئاسة منطقة هاتفية. فما كان من رئيس حكومة تصريف الأعمال نجيب ميقاتي إلا أن وجّه إلى وزير الاتصالات الكتاب رقم 1869/ص في 30 تشرين الأوّل 2013 يطلب بموجبه إلغاء القرار المذكور، كونه لا يدخل في تصريف الأعمال وفقاً لفهم رئيس الحكومة، ولم يحصل على الموافقة الاستثنائية. وقد رفض وزير الاتصالات هذا الطلب عبر كتاب جوابي أرسله إلى رئاسة الحكومة في 12 تشرين الثاني 2013 معتبراً أنّ "رئيس مجلس الوزراء ليس المرجع الصالح للبتّ بقانونية أعمال الوزير، إذ أنّ هذه الصلاحية محصورة بموجب القانون بمجلس شوريّ الدولة" وأنّ هذا الكتاب "يخلّص إلى إعطاء أمر للوزير بالرجوع عن قرار اتخذه، مع العلم أنّ الدستور لم يعط رئيس الحكومة الحق أو الصلاحية لتوجيه أوامر للوزراء". لا بل ذهب الوزير إلى مخاطبة رئيس الحكومة قائلاً "إنّ إقدامكم على توجيه أمر إلى الوزير بالرجوع عن قراره هو سابقة خطيرة تُشكّل خرقاً واضحاً للدستور، ولما اتّفق عليه في وثيقة الوفاق الوطني في الطائف من تعزيز لصلاحية الوزير وسلطته بعدما كان خاضعاً لسلطة رئيس الجمهورية، حتى يمكن القول أنّ هذه القاعدة الدستورية الجديدة تكاد تكون قاعدة ميثاقية، المسّ بها يهدّد كيان الجمهورية"، وبنهي وزير الاتصالات كتابه معلناً أنه "يعيد أصل الكتاب الصادر عن رئيس الحكومة رقم 1869/ص دون تسجيله أصولاً، لمخالفته الدستور والقانون، ولكي لا يصبح تسجيله سابقة خطيرة في العلاقة بين رئاسة الحكومة والوزراء، ما يمكن أن يهدّد كيان الجمهورية".

وفي النهاية لا بد من الإشارة إلى أنّ التعميم موضع البحث لا يكتفي بشرح نقاط قانونية وتفسيرها بل يحتوي، من خلال استحدثاته آلية عامة لاتخاذ القرارات في ظلّ تصريف الأعمال، على قواعد تنظيمية تجعل منه تعميماً تنظيمياً (circulaire réglementaire) حسب اجتهاد مجلس شوريّ الدولة الفرنسي (CE, Institution \*Notre-Dame du Kreisker, 29 janvier 1954). وبما أنّ التعميم يفرض على الوزراء اتباع منهجية استثنائية في اتخاذ قراراتهم، أي أنّه ينطوي على تدبير سيوُتّر بشكل ما على المواطنين في تعاطيهم مع الإدارة، يكون قد أدخل قواعد أمرّة جديدة ما يجعل منه تعميماً أمراً (circulaire ayant un caractère impératif) وفقاً لاجتهاد مجلس شوريّ الدولة الفرنسي الحديث

(CE Sect. Mme Duvignères, 18 décembre 2002). وبالتالي يصبح هذا التعميم بحد ذاته قابلاً للطعن لتجاوز حد السلطة.

## دستورية الموافقات الاستثنائية

يستحدث التعميم، الذي يحتل أدنى درجة في هرمية النصوص، آلية مُستغزبة لاتخاذ القرارات غير ملحوظة في الدستور. فضرورة حصول الوزراء على الموافقة الاستثنائية لرئيسي الجمهورية والحكومة في ما خص الأعمال التصرفية 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 أنّ الظرف الاستثنائي الذي يستدعي اتخاذ أعمال تصرفية تسمح لصاحب الاختصاص استعادة هذا الجزء من صلاحياته الضروري لمعالجة الوضع الطارئ، بحيث يكون في حالتنا هذه للوزير المعني أو لمجلس الوزراء المستقيل أن يجتمع كي يتخذ القرار المناسب<sup>(18)</sup>.

وبما أنّ رقابة القضاء على أعمال الحكومة خلال فترة تصريف الأعمال هي المعيار الأهم للحد من استنساوية السلطة كان لا بد من دراسة ظاهرة الموافقات الاستثنائية على ضوء الاجتهادات القضائية.

لا شك أنّ أهم موقف صادر عن مرجعية قضائية حتى اليوم في هذا الخصوص كان تقرير المستشارة المقررة في مجلس شوري الدولة ميشيل منصور في تاريخ 2021/5/26 في المراجعة التي تقدمت بها "الفكرة القانونية" طعناً بمرسوم تمديد حالة الطوارئ رقم 6881 تاريخ 2020/8/18 و"المذكرة" الصادرة عن

---

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

أمين عام مجلس الوزراء رقم 1955/م.ص. تاريخ 2020/9/14، التي نصت على تكليف الجيش بتنفيذ بعض المهام الإضافية التي لا تدخل في صلاحياته التي تلحظها القوانين العادية. وقد خلصت المستشارة للقرّة في تقريرها المذكور إلى قبول المراجعة في الشكل والأساس وطلب إبطال الرسوم رقم 6881 ومذكرة أمين عام مجلس الوزراء، موافقةً بذلك على كل الحجج القانونية التي ساقتها "الفكرة القانونية" ضد كيفية تمديد إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت.

إنّ أهمية هذا التقرير القانونية وخطورة الموضوع الذي صدر بشأنه تُحتم علينا دراسته بشيء من التفصيل بغية إظهار مدى فداحة ظاهرة الموافقات الاستثنائية وتهديدها لحقوق المواطنين وحرّياتهم، لا سيما في موضوع حالة الطوارئ.

صدر الرسوم رقم 6881 القاضي بتمديد حالة الطوارئ في مدينة بيروت في تاريخ 2020/8/18، أي بعد استقالة رئيس مجلس الوزراء حسان دياب في تاريخ 2020/8/10، ما يعني أنّ 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 عملاً بالفقرة الأخيرة من المادة 65 من الدستور التي تعتبر أنّ إعلان حالة الطوارئ ورفعها هو من المواضيع الأساسية التي تحتاج إلى موافقة غالبية ثلثي مجموع أعضاء مجلس الوزراء.

وقد صدر الرسوم المطعون فيه بدون موافقة مجلس الوزراء، وقد ردّت الجهة المستدعى بوجهها (أي الدولة) أنّ هذا التدبير أملت الظروف الاستثنائية الناجمة عن انتشار فيروس كورونا وتداعيات الانفجار في ظلّ حكومة مستقيلة مضيضة أنّ الظروف الاستثنائية تسمح "للسلطة الإدارية تجاوز حدود صلاحياتها العادية، والتعدّي على صلاحيّات سلطة إدارية أخرى وعدم مراعاة الأصول القانونية والنظامية العادية".

وقد أدلّت الجهة المُستدعى بوجهها أنّ 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 أنّ هذه الآلية هي من "الأصول المتبعة عند استقالة الحكومات".

وقد رد التقرير على هذه الحجّة معتبراً أنّ حالة تصريف الأعمال تمنع بالفعل الحكومة من ممارسة كامل صلاحياتها لكنّ هذا القيد ليس مُطلقاً، 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 أنّ الطبيعة الكارثية لانفجار الرفأ تؤدّي إلى إيجاد حالة طارئة بحيث لا تحول استقالة الحكومة "دون اجتماع مجلس الوزراء المستقيل واتّخاذة أعمالاً تصرّفية استثنائية لمواجهة هذه الحالة". لذلك كان يجب على مجلس الوزراء الانعقاد من أجل إقرار مرسوم تمديد حالة الطوارئ، وصدور هذا الأخير بدون هذا الشرط الدستوري، رغم توقيعه من قِبَل 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 تمكّن مجلس الوزراء من الانعقاد بسبب الظرف الاستثنائي الذي تنذرّع به الجهة المستدعى بوجهها. وعليه، اعتُبر صحيحاً أنّ الظرف الاستثنائي يسمح للإدارة بتخطي بعض الشروط القانونية، لكنّ ذلك يصحّ "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 التدايعات المباشرة للانفجار أو تضرّر مقرّ الحكومة، بحيث يستحيل عقد جلسة لمجلس الوزراء. أي أنّ الظرف الاستثنائي قد لا يكون استثنائياً من الناحية القانونية، في حال لم يجعل من السلطة المختصة عاجزة واقعيّاً عن تأدية مهامها بصورة قانونية طبيعية. وهكذا يردّ التقرير على ذريعة الظرف الاستثنائي معتبراً أنّ الحكومة اجتمعت فعلياً بعد الانفجار وقبل استقالتها، أي أنّ الانفجار لم تكن له مفاعيل تؤدّي إلى شلل الحكومة وعجزها عن الانعقاد في مجلس للوزراء وفقاً لما يفرضه الدستور. لا بل إنّ الجهة المستدعى بوجهها اعترفت بأنّ عدم اجتماع الحكومة سببه تصريف الأعمال وليس الظرف الاستثنائي الناشئ عن الانفجار، ما يعني أنّ 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 أنّ "تمديد إعلان حالة الطوارئ هو بمثابة إعلان جديد لها"، بحيث يخضع مرسوم التمديد للشروط نفسها الواجب

توفُّرها في إعلان الطوارئ لا سيما الحصول على موافقة مجلس النواب. وبما أنّ هذا الشرط الأخير لم يُحتَرَم أيضاً يجب إبطال الرسوم المطعون فيه لمخالفته القانون.

وعالج التقرير أيضاً مذكرة أمين عام مجلس الوزراء مُطلقاً عليها صفة "القرار"، الأمر الذي يقودنا مباشرة إلى صلب الإشكالية. إذ كيف يعقل أن يصدر أمين عام مجلس الوزراء قرارات نافذة مُلحقة للضرر بتكليف الجيش بمهام إضافية بناء على موافقة كلٍّ من رئيسي الجمهورية والحكومة؟ فآلية الموافقات الاستثنائية التي باتت تُعتمد في حالة تصريف الأعمال تُوَدِّي فعلياً إلى تحويل رئيس الجمهورية من رأس البناء التنظيمي في لبنان إلى جهة تقترح على أمين عام مجلس الوزراء اتخاذ إجراءات معيَّنة.

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

وهكذا يتضح لنا أنّ تقرير المستشارة المقررة يشكّل إدانة شاملة لكل الممارسات التي انتهجتها السلطة السياسية لا سيما في ما يعنينا في هذا التقرير في النقاط التالية:

• إدانة ظاهرة الموافقات الاستثنائية التي لا سند دستوري لها، والتي

تسمح لرئيسي الجمهورية والحكومة بالحلول اعتبارياً محلّ مجلس الوزراء، ما يعني أنّ كلّ الراسيم والقرارات التي صدرت وفقاً لهذه الآلية هي مخالفة للدستور والقانون ويجب إبطالها في حال طُعن فيها أمام مجلس شوري الدولة؛

• إعادة مفهوم تصريف الأعمال إلى فهمه الصحيح بحيث لا يؤدي إلى تعطيل عمل المؤسسات والإضرار بمصالح المواطنين والمجتمع؛

• رفض مُطّاق لنظرية الظروف الاستثنائية وفقاً للفهم الاعباتي للسلطة السياسية التي غالباً ما لجأت إليها من أجل تبرير مصالحها السياسية أو للنيل من حقوق المواطنين وحرّياتهم 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 المستقيل حسان دياب معتبراً صراحة "أنّه 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 [إلى] أنّه لا قيمة قانونية لهذه الموافقة في غياب أيّ 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 الأوّل في شقّه المتعلق بإدانة الوزير نجار بناء على طلب هذا الأخير بحجّة أنّه "حسن النية"، إلا أنّه أكّد مجدداً على عدم إمكانية الاعتداد بالموافقات المُستبقة 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 أنّها تشكّل أمراً واقعاً بإمكان الوزير الاعتداد به لإثبات حُسن نيّته ورفع المسؤولية عنه.

## تداعيات الموافقات الاستثنائية

يُعلن<sup>(19)</sup> عن الموافقات الاستثنائية بمذكرة صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء أو عبر كتاب يوجّهه رئيس مجلس الوزراء إلى الوزير المعني<sup>(20)</sup>. ومن الملاحظ أنّ منح الموافقة الاستثنائية يقترن دائماً بفقرة ختامية تنصّ على أن يُعرض القرار أو الموضوع لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية، أي أنّ الحكومة الجديدة بعد تشكيلها ونيلها الثقة مدعوة للنظر في الموافقات الاستثنائية التي صدرت خلال فترة تصريف الأعمال والبتّ فيها.

ولا بد من الإشارة إلى أنّ للراسيم التي كانت تصدر في ظل حكومة نجيب ميقاتي الثانية المستقبلية، والتي تدخل في خانة الأعمال التصرفية، كانت تشير في بنائها إلى حصولها على موافقة استثنائية بينما تنصّ المادة ما قبل الأخيرة من المرسوم على التالي: "يُعرض هذا المرسوم لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية"، في حين اكتفت الراسيم التي صدرت خلال حكومة حسان دياب المستقبلية بإشارتها إلى اتخاذها بعد حصولها على الموافقة الاستثنائية، من دون وجود مادة خاصة تنصّ على ضرورة عرض المرسوم لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية.

---

19. فقط للراسيم التي صدرت بناء على موافقة استثنائية تُنشر في الجريدة الرسمية، أمّا التدابير أو القرارات التي تُتخذ بناء على موافقة استثنائية فيُعلن عنها بمذكرة صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء لا تُنشر في الجريدة الرسمية.

20. تشير للصادر إلى أنّ الموافقات الاستثنائية هي فكرة اقترحها أمين عام مجلس الوزراء الراحل سهيل بوجي سنة 2013، وتقوم على أخذ موافقة شفوية من رئيسي الجمهورية والحكومة على بعض الطلبات وترجمتها إلى مراسلة منه إلى الوزراء العنيين مع عبارة «على أن يُعرض لاحقاً على مجلس الوزراء في أول جلسة يعقدها» (جريدة الأخبار، 4 تشرين الثاني 2013، عدد 2144، الحاكم بأمره سهيل بوجي: حكومة في رجل). وتعطي اللقطة المذكورة بعض الأمثلة على استنسابية الموافقات الاستثنائية التي تمرّ عبر أمين عام مجلس الوزراء: "كتوقيه طلبات صرف نفقات سفر مُقدّمة من بعض الوزراء لتغطية أعمال تتعلق بشؤون وزاراتهم ورفضه طلبات مماثلة لوزراء آخرين، وإعطائه موافقة استثنائية على اتفاقية توأمة بين بلدية بيروت ومدينة ميامي في ولاية فلوريدا الأمريكية وتفويضه رئيس البلدية التوقيع عليها، على أن يُطرح للموضوع لاحقاً في مجلس الوزراء. علماً أنّ الموضوع كان قد عُرض على وزارة الخارجية واللغترين وتقرّر حفظه لحين تشكيل حكومة جديدة، ولا شيء مُلحاً في هذه القضية".



جزءاً ما تقدم، يتبيّن لنا أنّ الموافقات الاستثنائية باستحداثها آليّة غير دستورية لاتخاذ القرارات تؤدّي في نهاية المطاف إلى مخالفة مفهوم تصريف الأعمال نفسه. فقد رأينا أنّ مجلس شورى الدولة اعتبر أنّ الحكومة المستقبيلة لا يحق لها القيام بأعمال من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة، في حين أنّه من البين أنّ الحكومة الجديدة ستكون أمام الأمر الواقع بحيث تفقد قدرتها الفعلية على القرار مُسلّمة بما صدر وفقاً لوافقات استثنائية، لا سيما إذا أدّى ذلك إلى صرف اعتمادات من الموازنة العامة لا يمكن واقعاً استرجاعها.

لا بل أكثر من ذلك، إنّ تقييد الحكومة الجديدة يصبح أكثر وضوحاً في حال كانت القرارات التي صدرت عبر الموافقات الاستثنائية مُنتجة للحقوق ولا يمكن بالتالي الرجوع عنها. فقد اعتبر مجلس شورى الدولة في اجتهاد مستقرّ أنّ القرارات الفردية غير القانونية المُنتجة للحق لا يمكن مسحها أو سحبها إلا ضمن مهلة المراجعة "وإذا انقضت هذه المهلة ولم ترجع الإدارة عن هذا العمل ولم يكن قد طُعن فيه من قبّل أحد ضمن المهلة المذكورة امتنع عليها الرجوع نهائياً عن عملها لأنّه يكون قد تولّد منه في مثل هذه الحالة حقّ مُكتسب" (قرار رقم 430 تاريخ 1983/11/21).

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

لا تقتصر تداعيات الموافقات الاستثنائية على هذا الشق القانوني بل إنّها تعكس اتجاهات عامّة للنظام السياسي في لبنان بمخالفة الدستور عمداً بحجّة الظروف الاستثنائية. وحقيقة الأمر أنّ هذه الموافقات ليست استثنائية على الإطلاق، كونها أرسّت آلية مُسبقّة تُحتم كيفية اتخاذ القرارات أصبحت مع الوقت الوسيلة العادية التي تعتمد عليها إدارات ووزارات الدولة لتسيير شؤونها.

وهكذا تم، رويداً رويداً، التطبيع مع مخالفة الدستور ليس في موضوع الموافقات الاستثنائية فحسب، بل أيضاً في مسائل أخرى كالتمُّع عن إجراء انتخابات نيابية فرعية ضمن المهلة 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 تُكرَّس في قرارات المجلس الدستوري الذي أعلن صراحة أن "بالنسبة لقانون موازنة عام 2020 فنشره قبل قطع الحساب بالنسبة للسنة السابقة يشكّل مخالفة للمادة 87 من الدستور، إلا أنه يظل من الضروري معرفة ما إذا كان مجرد حصول هذه المخالفة يوجب إبطال القانون المطعون به أم أنّ وجود معطيات وظروف محدّدة يمكن أن تحول دون الإبطال". وبالفعل، اعتبر المجلس أنّ الظروف الاستثنائية التي يمرّ بها لبنان تسمح للمشتري الخروج عن المبادئ الدستورية لذلك فهو "لا يرى ضيراً في صدور قانون الموازنة ونشره من دون قطع الحساب الذي لم يُنجز ويُقرّ لأنّ البديل أيّ عدم إقرار الموازنة ونشرها يؤدي إلى إطلاق يد الحكومة في الإنفاق دون تحديد أيّ سقف لهذا الإنفاق ما يشكّل خلافاً أكبر في النظام العام المالي وضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا"<sup>(21)</sup>.

والأغرب من ذلك أنّ عدم إقرار قانون قطع الحساب سببه تقاعس الحكومة، وأنّ قيام مجلس النواب بإقرار الموازنة يعني أنّ المجلس استطاع الاجتماع والتشريع بغضّ النظر عن الاحتجاجات التي كانت تحيط بمقرّ المجلس. فالاحتجاجات قد تشكّل ظرفاً استثنائياً للتأخّر في إقرار قانون قطع الحساب أو الموازنة معاً، لكنّها لا تبرّر إطلاقاً اجتماع المجلس لإقرار الموازنة من دون قطع الحساب، ما يُسقط عن نظرية الظرف الاستثنائي حجيتها. هذا مع تسجيل مفارقة قيام المجلس الدستوري بلوم المتظاهرين ضد السلطة السياسية وتحميلهم مسؤولية وجود الظرف الاستثنائي، أي أنّ الاعتراض على أداء السلطة بات يشكّل مكافأة لها للتنبّل من موجباتها الدستورية.

ويضيف المجلس الدستوري أنّ لبنان يمرّ بظروف سياسية ومالية واقتصادية صعبة موحياً بأنّ هذه الأوضاع هي التي تشكّل، أيضاً، ظرفاً استثنائياً. ولا شك أنّ

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 أنّ الطرف الاستثنائي المالي سببه الخرق التامادي 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 يبرّر 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 تصريف الأعمال المبرّر 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.

## خلاصة

51

بعد هذا الاستعراض المسهب، لا يمكن في الحقيقة فهم نظرية تصريف الأعمال والبُعد السياسي الخطير لظاهرة الموافقات الاستثنائية إلا عبر نسيان، مؤقتاً، مسألة استقالة الحكومة وفكّ الترابط بين تصريف الأعمال ووجود حكومة مستقلة. فصعوبة إيجاد معيار يفرّق بين الأعمال العادية الجارية والأعمال التصرفية هي، في حقيقة الأمر، نتيجة للخلط بين السلطة الحكومية والسلطة الإدارية الذي، لأسباب تاريخية عرفتها فرنسا، أدّى في نهاية المطاف إلى جمع السلطتين في يد واحدة هي الحكومة في ظل النظام البرلماني.

ويشرح "موريس هوربو" الفرق بين الوظيفة الإدارية والوظيفة الحكومية (أو وظيفة الحكم) بقوله: "الوظيفة الإدارية تتمثل أساساً في إدارة الملفات الجارية للعامة. أمّا الوظيفة الحكومية فتتمثل أساساً في معالجة الملفات الاستثنائية والسهر على المصالح الوطنية الكبرى"<sup>(22)</sup>. لذلك كان لا بد من التمييز بين مصالح العامة

---

22. Maurice Hauriou, Précis de droit administratif et de droit public, Recueil Sirey, Paris, 1919, p. 35 (note 1). « La fonction administrative consiste essentiellement à faire les affaires courantes du public. La fonction gouvernementale consiste essentiellement à solutionner les affaires exceptionnelles et à veiller aux grands intérêts nationaux ».

(intérêts du public) والمصالح الوطنية (intérêts nationaux) كون مصالح العامة هي عموماً مصالح فردية تخص كل إنسان في حياته اليومية، بينما المصالح الوطنية تتعلق بحياة الأمة (nation) ككيان يختلف عن الأفراد الذين يتألف منهم.

وهكذا يصبح جلياً أنّ تصريف الأعمال أمرٌ دائم، لا علاقة له بوجود حكومة مستقيلة أم لا، كون كل دولة حديثة تفترض حكماً وجود سلطة إدارية تهتم بالحفاظ على النظام العام وتسهر على تأمين مصالح الأفراد اليومية التي تنبع من ضرورات الحياة ذاتها. وبما أنّ التطوُّر 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 بين سلطة الحكم والسلطة الإدارية كون الحكومة التي تتألف من وزراء يشرفون على عمل الإدارة باتت الجهة التي تتركز فيها الحياة السياسية والإدارية للدولة.

فبعد زوال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب تفقد هذه الأخيرة شرعيّتها السياسية لاتخاذ قرارات بموجب سلطة الحكم لكثرتها تستمر بالقيام بواجباتها في كل الأمور المتعلقة بالوظيفة الإدارية التي تشمل الأعمال الجارية التي تخص العامة. ومن هنا إشكالية تحديد نطاق تصريف الأعمال كون الجهة نفسها تستمر في اتخاذ القرارات لكن مع فقدانها وظيفة الحكم واستمرار تمثّلها بوظيفة الإدارة. فتصريف 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 إنّما تحتاج إلى قرارات تتسم بالشرعية السياسية كي تتمكن من تحديد الخيارات الكبرى للأمة.

وهكذا يتبيّن لنا أنّ المؤسسة الدستورية التي يفترض أن تتجسّد فيها وحدة وظيفة الحكم والوظيفة الإدارية (مجلس الوزراء بوصفها السلطة التنفيذية) فقدت دورها كسلطة حكم لمصلحة الزعماء الذين باتت تتجسّد، واقعياً، في أشخاصهم السلطة السياسية القائمة على الشرعية الطائفية للزعيم، وبذلك حوّل مجلس الوزراء إلى مجرد سلطة إدارية لا يمكن لها اتخاذ قرارات سياسية إلا بالقدر الذي يتوافق عليه الزعماء.

وتجلى هذا الوضع بشكل ساطع في استمرار ظاهرة الموافقات الاستثنائية حتى بعد تأليف حكومة الرئيس نجيب ميقاتي الثالثة، ما يشكّل خرقاً لأبسط قواعد المنطق الدستوري. فرغم وجود حكومة مكتملة الصلاحيات دفع الخلاف بين الزعماء حول تفجير المرفأ ودور المحقق العدلي القاضي طارق البيطار في هذه القضية رئيس الحكومة إلى "تعليق" جلسات مجلس الوزراء ما حوّل الحكومة عملياً إلى حكومة تصريف أعمال لا يمكنها الانعقاد لاتخاذ قرارات سياسية تتعلق بمصير الدولة ومصالح الوطن العليا. وبالفعل صدرت مجموعة<sup>(23)</sup> من الموافقات الاستثنائية عن رئيسي الجمهورية والحكومة من دون العودة إلى مجلس الوزراء. وقد عُلمَ منح الموافقة الاستثنائية مثلاً لمشروع مرسوم نقل اعتماد من احتياطي اللوازنة على أساس القاعدة الاثني عشرية في تاريخ 2021/10/21 وفقاً للصيغة التالية: "في ضوء عدم تحديد جلسة لمجلس الوزراء، ونظراً لضرورة تعطية اعتماد الأعمال الإضافية الليلية للموظفين المناوبين في المديرية العامة للطيران المدني حتى نهاية 2021، وعملاً بمبدأ استمرارية المرفق العام ووجوب تأمين سلامة الملاحة الجوية...".

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

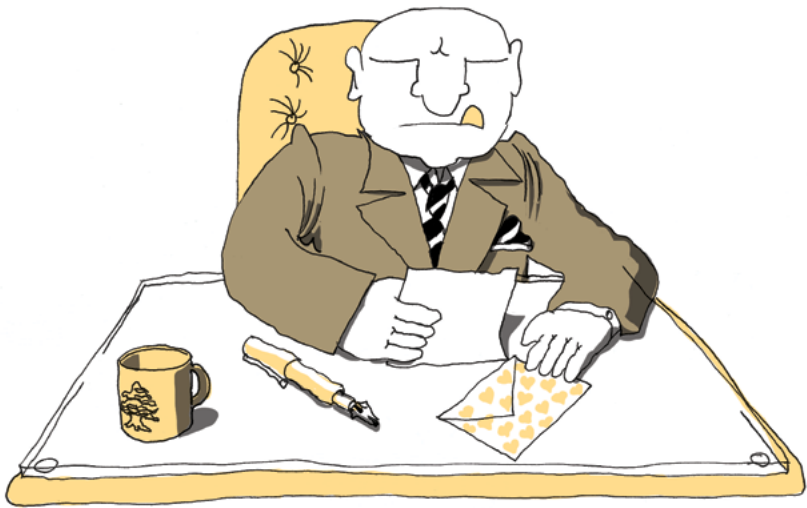
أكثر من ذلك، يتبيّن أنّ وظيفة الإدارة التي يجب على السلطات العامة تأمينها بشكل دائم باتت أيضاً مُعرّضة للخطر بسبب الانهيار الاقتصادي

---

23. تحويل اعتمادات إلى هيئة أوجيهو، تحويل اعتماد إلى مستشفيات، نقل اعتماد إلى المديرية العامة للطيران المدني بموجب المرسوم رقم 8444 تاريخ 9 تشرين الثاني 2021، نقل خادم منصة "إيمباكت" الذي يجري تسجيل طلبات البطاقة التمويلية عليه إلى مقرّ التفتيش المركزي لزيادة سعته ثم تحويله إلى أوجيهو.

والاجتماعي الذي يعيشه لبنان، من خلال تهديد المواطنين في أمنهم الصحي والغذائي وفقدانهم لعمليهم وقدرتهم الشرائية جزاء تدهور سعر الليرة والصعوبة المتزايدة في التنقل بسبب غلاء المحروقات الفاحش. فانهيار وظيفة الإدارة للدولة يعني أنّ تصريف الأعمال الجارية بات موضع تهديد جدي، بينما تستمرّ وظيفة الحكم بيد نظام الزعماء، أي أنّ 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 يُعاد تكوين شرعية سياسية من أجل منح وظيفة الحكم إلى سلطة ديمقراطية تعمل وفقاً لنطق دولة القانون وليس لتخاصص مصالح بين زعماء الأمر الواقع.

\*\*\*\*\*



SL  
K.CC

# نصوص مكّمة

---

---



# الموافقات الاستثنائية في ظلّ حكومة حسان دياب المستقيلة

وسام اللحام

بعد تشكيل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي ونيلها الثقة، اتخذ مجلس الوزراء القرار رقم 12 تاريخ 2021/9/29 وافق بموجبه "على سبيل التسوية على 557 موافقة استثنائية صدرت خلال فترة تصريف الأعمال" في ظلّ الحكومة السابقة. ويعدّد القرار<sup>(1)</sup>، في جدول مُرفق به، هذه للموافقات الاستثنائية ويقسمها إلى الفئات التالية:

- التعبئة العامة: ثلاثة قرارات؛
- تكليف الجيش تنفيذ بعض المهمات : أربعة قرارات؛
- الإغلاق بسبب جائحة كورونا: خمسة قرارات؛
- مواضيع متفرّقة: 26 قراراً؛
- شؤون مالية: 40 قراراً؛
- سلفات خزينة: 15 قراراً؛
- نقل اعتمادات: 249 قراراً؛
- اتفاقيات: 67 قراراً؛
- مشكلة النفائات: 12 قراراً؛
- تمديد عقود: سبعة قرارات؛
- شؤون وظيفية: 30 قراراً؛
- عقود إيجار: أربعة قرارات؛
- رسوّ وقدم طائرات وبواخر: 10 قرارات؛
- تمديد العمل بألية شراء المشتقات النفطية: أربعة قرارات؛
- شؤون تربية: سبعة قرارات؛
- اللجوء إلى التحكيم: ثمانية قرارات؛
- موضوع الإسمنت: ستة قرارات؛

1. عملاً بقانون الحق بالوصول إلى المعلومات تمكّنت "الفكرة القانونية" من الحصول على هذا القرار مع الجدول المرفق به.

- تمديد مهلة إعطاء حركة الاتصالات: ثلاثة قرارات؛
- رفع سرعة وحجم استهلاك اشتراكات زبائن الإنترنت: أربعة قرارات؛
- دعاوى قضائية: ثلاثة قرارات؛
- قبول هبات: 39 قراراً؛
- سفر ومشاركة في معارض في الخارج: 11 قراراً.

## أولاً: الموافقات الاستثنائية من حيث الشكل

شملت الموافقات الاستثنائية المواضيع التي تحتاج إلى إقرارها موافقة مجلس الوزراء عليها، سواء كانت على شكل مراسيم أو قرارات إدارية. فبعض المراسيم التي يُصدرها رئيس الجمهورية تحتاج، وفقاً للدستور أو القوانين، إلى موافقة مجلس الوزراء، بينما تمنح أحياناً القوانين العادية مجلس الوزراء بصفته سلطة إدارية جماعية صلاحية اتخاذ قرارات نافذة ترتدي صيغة القرار الإداري بمجرد إقرارها بدون حاجتها إلى صدور مرسوم بها.

لذلك انقسمت الموافقات الاستثنائية بين تلك التي تحلّ محلّ موافقة مجلس الوزراء على المراسيم، وتلك التي تحلّ محلّ القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء مباشرة. وبالفعل يفرّق الجدول المشار إليه أعلاه بين الموافقات الاستثنائية التي اقترنت بصور مراسيم، فيشير إلى رقم كل مرسوم يعينه وتاريخه، وبين الموافقات التي لم تصدر لاحقاً على شكل مرسوم كونها لا تحتاج إلى هكذا إجراء أصلاً.

ويكمن الفرق أيضاً بين نوعي الموافقات الاستثنائية في وسيلة نشرها. فبينما تُنشر المراسيم التي تُتخذ بعد الحصول على الموافقة الاستثنائية لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الجريدة الرسمية، بعد توقيعها من قِبَل المراجع الدستورية المختصة، لا تُنشر الموافقات الاستثنائية التي تحلّ محلّ القرارات التي يتخذها مجلس الوزراء مباشرة، كونها في الأساس لا تُنشر في الجريدة الرسمية، حتى لو وافق عليها مجلس الوزراء في ظل حكومة غير مستقرة. وبما أنّ تلك القرارات تُدوّن عادة في محضر مجلس الوزراء ما يثبت وجودها ويعطيها صيغتها القانونية، وبما أنّ الموافقات الاستثنائية استُحدثت كي تحلّ محلّ موافقة مجلس الوزراء الذي يتعدّر عليه الانعقاد خلال تصريف الأعمال، وبما أنّه لا بد من وسيلة

للإعلان عن تلك القرارات، استقرت الممارسة على اتخاذ تلك القرارات بشكل مذكرات إدارية صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء، يعلن بموجبها منح الموافقة الاستثنائية على القرار الذي كان يُفترض أن يبتّ به مجلس الوزراء مباشرة لو تمكّن من الانعقاد.

وفي إحصاء للموافقات الاستثنائية يتبيّن أنّ ثلثها تقريباً صدر على شكل مذكرات إدارية، بينما البقية اتخذت شكل المراسيم ونُشرت في الجريدة الرسمية.

## ثانياً: الموافقات الاستثنائية من حيث الموضوع

يسمح الجدول بتكوين صورة عامة عن طبيعة الموافقات الاستثنائية ويتيح لنا متابعة نشاط الحكومة، لا سيما على الصعيدين الإداري والمالي. لكنّ هذه الصورة تبقى منقوصة كونها تختصّ فقط بالموافقات الاستثنائية التي صدرت فعلياً، بينما تلك التي حصل خلاف حولها لا وجود لها في الجدول المذكور. فكما رأينا سابقاً، يتطلب فهم ظاهرة الموافقات الاستثنائية وضعها في سياقها السياسي من أجل تحديد الدوافع الفعلية التي تتحكّم بمواقف كلٍّ من رئيسيّ الجمهورية والحكومة.

عالجنا بإسهاب الخلاف الذي نشأ حول بعض تلك الموافقات الاستثنائية التي لم تصدر، في الدراسة أعلاه تحت عنوان: "تصريف الأعمال: من الموجب الدستوري إلى الاعتبارية السياسية". كما توسّعنا هناك في دراسة تلك الموافقات المتعلقة بحالة الطوارئ والتعبئة العامة. وبالتالي سنحصر هنا اهتمامنا بالموافقات الاستثنائية التي لم تُجرِ جدلاً عاماً نظراً إلى طبيعتها التقنية، فغابت كلياً عن تغطية وسائل الإعلام التي قلّما تهتم بالمواضيع التي لا تكون موقع اختلاف بين أركان الطبقة السياسية الحاكمة.

من الملاحظ أنّ غالبية الموافقات الاستثنائية تتعلق بشؤون مالية كنقل اعتمادات وإعطاء سلفات خزينة أو دفع تعويضات أو مستحقات معيّنة. وتتسم هذه الموافقات بطابع إداري عادي يجعلها تدخل في تصريف الأعمال كونها لا تتعلق بسياسة الدولة العليا. ويمكن لنا استعراض بعضها وفقاً للتالي:

## المراسيم بقبول هبات

عديدة هي الموافقات الاستثنائية التي حلت محلّ موافقة مجلس الوزراء على مراسيم قبول هبات مالية أو عينية إلى مختلف مؤسسات الدولة. والعديد من هذه الهبات مقدّمة من أفراد أو جهات خاصة، بينما عدد مهم منها تقدّمه حكومات أجنبية. تهدف هذه الهبات بغالبيتها إلى ترميم أو تأهيل بعض المقارّ الرسمية أو منح عتاد وآليات من مختلف الأنواع إلى الجيش اللبناني.

وتُعتبر هذه الهبات داخلة في عداد تصريف الأعمال، إلا إذا كانت تنطوي على شروط تتطلب اتخاذ قرار سياسي بشأنها، لا سيما في مجال العلاقات الدولية. والأمر نفسه ينسحب على اتفاقات التعاون بقبول هبات من الجهات المانحة الدولية، بخاصة عندما تكون هذه الهبات مخصصة للمشاريع الإنمائية.

## تنفيذ الأحكام القضائية

صدرت مجموعة من المراسيم بناء على موافقات استثنائية من أجل نقل اعتمادات تنفيذاً لأحكام قضائية صادرة عن القضاءين العدلي والإداري بدفع بدل إجراءات وتعويضات عن الضرر أو مستحقات مالية مختلفة. ولا شك أنّ هذه المراسيم تُعتبر تصريفاً للأعمال كون الإدارة ملزمة، وفقاً للمبدأ الدستوري بالفصل بين السلطات والنصوص القانونية، تنفيذ القرارات الصادرة عن المحاكم بخاصة تلك التي تتمتع بقوة القضية المقضية.

## مراسيم تطبيقية

مجموعة أخرى من الموافقات الاستثنائية تدخل ضمن فئة الأعمال العادية، هي التي تتعلق فقط بإعطاء الوقائع نتائجها القانونية الضرورية كالمراسيم المتعلقة بدفع التعويضات لورثة أعضاء المجلس الدستوري التوقّين، أو الرسوم باعتبار مدير عام المالية مستقيلاً حكماً لانقضاء شهرين على تاريخ تقديمها بدون رفضها من قِبَل الإدارة.

## مراسيم نقل اعتمادات

غالبية الموافقات الاستثنائية صدرت بخصوص مراسيم تتعلق بنقل اعتمادات من احتياطي الموازنة لدفع التعويضات المترتبة على المصالحات التي تعقدتها المؤسسات الرسمية مع الجهات الخاصة. وفي حين تختلف هذه المراسيم اختلافاً كبيراً لجهة قيمة المبالغ يُلاحظ أنّ عدداً مهماً ينقل اعتمادات بمبالغ متواضعة جداً إن لم تكن زهيدة (أقل من مليون ليرة أحياناً) لدفع، مثلاً، تعويضات عن أضرار ناتجة عن حوادث سير أو مستحقات مالية لقاء خدمات طبية أو فنية. ولا شك أنّ هذه المراسيم، بسبب طبيعتها، تُعتبر جزءاً من تصريف الأعمال لأنّها تتعلق بالحياة اليومية والإجراءات الروتينية العادية.

بعد سرد هذه الأمثلة عن الموافقات الاستثنائية المتعلقة بالأعمال العادية، تستوقفنا مجموعة أخرى من تلك الموافقات التي لا يمكن اعتبارها ضمن الأعمال الجارية اليومية، بل هي في حقيقتها أعمال تصريفية تتعلق بسياسة الدولة العليا، لكن يجوز اتخاذها من قِبَل حكومة مستقلة بسبب الظروف الطارئة التي تعيشها البلاد، بخاصة أن فترة تصريف الأعمال امتدّت على شهور طويلة. ومن هذه الموافقات، بإمكاننا أن نذكر المواضيع التالية:

## مواجهة جائحة كورونا

كل التدابير المتعلقة بمواجهة جائحة كورونا التي صدرت بشأنها موافقات استثنائية ليست من قبيل الأعمال الروتينية العادية. لكنّ اتخاذها كان ضرورياً نظراً إلى خطورة هذه الجائحة وانتشارها الواسع وتهديدها الأمن الصحي للمجتمع. من بين هذه الإجراءات نذكر إعفاء لقاحات فيروس كورونا والمستلزمات والمعدات الطبية على اختلافها المنحصر استعمالها بالوقاية من هذا الفيروس من الرسوم الجمركية ورسم الاستهلاك الداخلي. كذلك إعفاء المواطنين من كلفة الاتصال بالخطوط الساخنة الخاصة بمواجهة جائحة كورونا واعتماد نظام التعليم المدمج ما بين الحضوري وعن بعد في المدارس ورفع سرعة وحجم استهلاك اشتراكات زبائن الإنترنت من أجل تسهيل العمل عن بعد في مختلف القطاعات. والأمر نفسه ينسحب على سلفات الخزينة الممنوحة للهيئة العليا للإغاثة من أجل منح

مساعدات إلى الأسر التي تزرع تحت أوضاع معيشية حادّة خلال فترات الإقفال العام أو الجزئي وبسبب تضرّر مصالحتهم جرّاء تفشي كورونا.

## تفجير المرفأ

موافقات استثنائية صدرت لمواجهات تداعيات انفجار مرفأ بيروت اتسمت بطابعها المالي، وذلك مثلاً لتأمين المبالغ الضرورية من أجل ترميم المرفأ الرسمية وإصلاح معمل الفرز في الكرتينا، أو إعطاء سلفات خزينة من أجل دفع تعويضات إلى المتضررين. ولا شك أنّ هذه القرارات هي من الأعمال التصرفية الطارئة التي حتمتها طبيعة الكارثة التي لحقت بالبلاد.

## أزمة المحروقات

من أهم المواضيع التي تمّت معالجتها عبر اتباع وسيلة الموافقات الاستثنائية، تأمين التمويل اللازم لاستيراد المحروقات والمشتقات النفطية لزوم تشغيل معامل الكهرباء. ولا شك أنّ عدم صدور موازنة عامة لسنة 2021 التي كان يُفترض بها تخصيص الاعتمادات الضرورية لمؤسسة كهرباء لبنان، فاقم الخلل القانوني كون ذلك بات يحتاج إلى فتح اعتمادات من خارج الموازنة.

## مشاريع قوانين وإبرام اتفاقيات

من المواضيع الأخرى التي تمّت معالجتها بموافقات استثنائية، إصدار مراسيم بمشاريع قوانين، منها مشروع قانون البطاقة التمويلية ومشروع القانون المتعلق بقرض البنك الدولي ومشروع قانون من أجل الموافقة على إبرام اتفاقية قرض مع البنك الأوروبي للتمثيم ومشروع قانون لإبرام الاتفاق الأساسي مع برنامج الأغذية العالمي ومشروع قانون لإبرام الاتفاق مع العراق حول بيع مادة زيت الوقود. وبذلك، يكون رئيسا الجمهورية والوزراء استحوزا على صلاحية الحكومة الدستورية بالمبادرة التشريعية وبطلب الإجازة لإبرام اتفاقيات دولية تتعلق غالبيتها بتمويل مشاريع إنمائية واقتصادية، وفق ما تفرضه المادة 52 من الدستور. إنّ العلاقات الدولية واتفاقيات القروض التي ترثب أعباءً على

خزينة الدولة لا تُعتَبَر من قِبَل تصريف الأعمال ولا هي تتسم مبدئياً بالعجلة كي تتخذها حكومة مستقيلة<sup>(2)</sup>.

وفي النهاية يتبيّن، وفقاً لنا، صدور موافقات استثنائية لا تدخل في تصريف الأعمال ولا هي تتسم بالعجلة كي تتيح لحكومة مستقيلة اتخاذها. ومن بين هذه الموافقات إعطاء حركة الاتصالات كاملة للأجهزة الأمنية والعسكرية وتمديد المهلة الزمنية للعمل بهذا القرار أكثر من مرة. إنّ مراقبة الاتصالات بقرار إداري هو تدبير استثنائي يؤدي إلى الحد من حرية المواطنين ولا يمكن اتخاذه إلا من حكومة مسؤولة أمام مجلس النواب كونه قراراً سياسياً بامتياز لا يجب إطلاقاً التوسّع فيه.

ومن الموافقات الاستثنائية التي لا تدخل في تصريف الأعمال ولا تتسم بالعجلة منح شركات ترابة معيّنة (الترابة الوطنية، هولسيم وسبلين) إذناً مؤقتاً لاستخراج المواد اللازمة لصناعة الإسمنت، أو القرار بتمديد مهلة نقل وتصريف ستوكات الرمل والبحص والصخر في الكسارات والمقالع.

---

2. لا بد من الإشارة إلى أنّ اتفاقاً من بين هذه الاتفاقات (تعديل مُلحق الاتفاقية مع الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي) أجازها مجلس النواب بناء على اقتراح قانون مقدّم من نائب، وليس بناء على مشروع قانون أحالته الحكومة كما هو معتاد، كون مجلس الوزراء لم يتمكن من الاجتماع للموافقة على مشروع المرسوم القاضي بإحالة الاتفاقية إلى البرلمان (صدر القانون بالإجازة رقم 218 في تاريخ 8 نيسان 2021). ولا شك أنّ هذا الأمر يخالف منطوق المادة 52 من الدستور التي تحصر صلاحية المفاوضة في عقد المعاهدات والاتفاقيات الدولية بالسلطة التنفيذية ما يعني أنّ القانون الذي يقرّه مجلس النواب بالموافقة على إبرام معاهدة ما يجب أن يأتي بطلب صريح من الحكومة عبر مشروع قانون.

## خلاصة

إنّ تحليل الموافقات الاستثنائية البيئية في جدول قرار مجلس الوزراء تقودنا مجدداً إلى الاستنتاج نفسه الذي أشرنا إليه في متن الدراسة المشار إليها أعلاه حول المعيار المُتَّبَع لتصريف الأعمال. فكما ظهر جلياً أنّ الممارسة في لبنان تنطلق من فرضية منع اجتماع الحكومة عند تصريفها للأعمال، بما يخرج كل القرارات التي يفرض الدستور أو القوانين العادية اتخاذها في مجلس الوزراء تلقائياً عن تصريف الأعمال.

إنّ هذا المعيار غير دقيق إطلاقاً لأنّ الموضوع القانوني نفسه قد يدخل في تصريف الأعمال أو يخرج عنه وفقاً لمحتواه أو الظروف المرافقة له. فهل يُعقَل أن يتساوى نقل اعتماد بقيمة 228 ألف ليرة لعقد مصالحة مع طبيب لقاء خدمة ما مع نقل اعتماد بقيمة 13 مليار ليرة إلى موازنة الجيش؟ فالموضوع هو واحد من الناحية القانونية، أي نقل اعتمادات، لكنّ قيمة المبالغ المنقولة تختلف اختلافاً شاسعاً ما يعني أنّ القرار الأوّل يتعلق بالأعمال العادية والروتينية التي تخصّ الإدارة، بينما القرار الثاني هو أكثر من ذلك بكثير ويتطلّب قراراً سياسياً يُرتّب أعباء مهمة على الخزينة العامة.

قيمة المبلغ قد تكون مهمة، لكنّ القرار يُعتَبَر تصريفاً للأعمال بسبب طبيعته العادية أو الملحّة. فإعطاء سلفة خزينة مثلاً بقيمة 1.5 مليار ليرة لشراء مبيدات من أجل مكافحة الجراد الصحراوي هو عمل عادي يدخل في واجبات وزارة الزراعة المتوقّعة. كذلك الأمر بالنسبة إلى منح سلفات خزينة للمديرية العامة للشؤون الجغرافية في الجيش من أجل طبع بيانات القيود العائلية والإفرادية والطابع المالية، نظراً إلى انقطاعها المتكرّر لا سيما بعد ارتفاع تكلفة الطبع في المطابع الخاصة. ومن الموافقات الاستثنائية التي تبرّرها الضرورة، نقل اعتماد بقيمة مليار و350 مليون ليرة إلى موازنة وزارة التربية لتأمين المطبوعات اللازمة لإجراء الامتحانات الرسمية للعام 2021.

إنّ المعيار الشكلي المُتَّبَع لتصريف الأعمال (اجتماع مجلس الوزراء) بات في الحقيقة يشكّل عائقاً أمام حُسن عمل مؤسسات الدولة في ظلّ حكومة



مستقلة، يُستغلّ لأهداف سياسية كما شرحناه سابقاً. فإذا كان القانون يفرض أحياناً موافقة مجلس الوزراء على بعض القرارات، هذا لا يعني أنّ هذه القرارات هي، لمجرّد ذلك، خارجة عن نطاق تصريف الأعمال. فالجدول الذي درسناه يزخر بقرارات إدارية عادية كان من المتوجّب على الحكومة الاجتماع من أجل إقرارها، بدل اللجوء إلى ظاهرة الموافقات الاستثنائية التي لا سند دستوري أو قانوني لها<sup>(3)</sup>.

فبين وسيلتين يجب اختيار الوسيلة الأقرب إلى الحفاظ على الدستور والقانون واستبعاد تلك التي تستحدث آلية لا وجود لها. والأقرب هو اجتماع مجلس الوزراء في ظلّ حكومة مستقلة بينما الأبعد هو الموافقات الاستثنائية، وبالتالي يجب استبعادها والعودة إلى العمل المنتظم للمؤسسات من أجل تصريف الأعمال العادية والملحّة تحت رقابة القضاء الإداري.

---

3. في الحقيقة يطرح هذا الموضوع إشكالية بالغة الأهمية تتعلق بمركزية مجلس الوزراء المبالغ بها في النظام القانوني اللبناني، إذ يتبيّن لنا أنّ العديد من القرارات، التي من المفترض أن يوافق عليها مجلس الوزراء، هي تدابير بسيطة يمكن أن تتخذها سلطات إدارية أخرى. تعكس مركزية مجلس الوزراء في الواقع مسألة تسييس القرارات الإدارية في لبنان، وضرورة إخضاعها للتوافق بين مختلف أطراف السلطة الممثلين في الحكومة. ولا شك أنّ تسييس الإدارة والقرارات الإدارية البسيطة هي من سمات نظام الزعماء المهيمن على الدولة لا سيما بعد 1992.

# تقرير عن دكومة تصريف الأعمال في بلجيكا

الأستاذة الدكتورة أوبي ويرتغن  
جامعة فريجي-بروكسل

## أ. مقدمة

1. لا يعرف الدستور البلجيكي مفهوم حالة الطوارئ، كما لا ينص على أيّة قواعد تسمح للحكومة، في أوقات الأزمات، بتجاوز القواعد الدستورية المتعلقة بسير العمل الطبيعي للمؤسسات أو بتجاوز بعض الحقوق الأساسية. على العكس من ذلك، تنص المادة 187 من الدستور صراحة على أنّه لا يمكن أبداً تعليق الدستور، سواء كلياً أو جزئياً. وبالتالي، فإنّ هذه المادة تتعارض تماماً مع أي إعلان رسمي لحالة الطوارئ أو إدخال البلاد فيها بحكم الأمر الواقع. فهذه المادة لا ترفض حالة الطوارئ فحسب بل وينجم عنها أيضاً استحالة لجوء الحكومة البلجيكية إلى المادة 15 من اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. ولا يتيح الدستور البلجيكي أيّ مجال لتعليق العمل به لا بشكل كليّ ولا حتى جزئي. يمكن فقط في حال وجود قوة قاهرة حقيقية أو تعرّض استقلال البلاد للخطر، الخروج عن الأحكام الدستورية المتعلقة بالمؤسسات، غير أنّ تعليق الحقوق والحريات الدستورية غير ممكن على الإطلاق.

2. رغم أنّ مفهوم "حالة الطوارئ" غير منصوص عليه في الدستور البلجيكي، غير أنّ حالات الطوارئ تحدث بالفعل (مثل الوباء الحالي مثلاً)، بدرجات متفاوتة من الشدّة، ويتوجّب على الحكومة معالجة هذه الحالات في غضون مدة قصيرة. لذلك، واستجابة لظروف الأزمات التي لم يتوخّاها الدستور، تمّ التوصل إلى حلول مبتكرة، وبالتالي ابتداء أدوات قانونية أدرجت ضمن الإطار الدستوري.

ويمكن للأزمة بالطبع أن تكون ذات طابع سياسي. فعلى سبيل المثال، بعد انتخابات البرلمان الفدرالي في العام 2010، بدأ تشكيل حكومة جديدة. واستغرق الأمر 541 يوماً من المفاوضات هي الأطول في تاريخ بلجيكا. ومن أجل التعامل

مع هذه الأزمة الحكومية التي طال أمدها، تمّ تطبيق الأداة القانونية المتمثلة بحكومة تصريف الأعمال التي تتولّى تسيير الشؤون الجارية إلى حين وصول الحكومة الجديدة إلى السلطة.

**3.** يهدف هذا التقرير إلى شرح كيف أنّ مبدأ تصريف الأعمال الجارية يفسّر ويطبّق في الإطار الدستوري البلجيكي، عندما تقدّم الحكومة الفيدرالية استقالته إلى الملك ويقبل الأخير هذه الاستقالة.

وقبل التطرّق إلى هذه الأمور، سنُسَلِّط الضوء بإيجاز على إجراءات تشكيل الحكومة وفقاً للقانون العرفي والممارسات البلجيكية، وإجراءات إرغام الحكومة الفيدرالية على الاستقالة وفقاً للدستور البلجيكي؛ والاستقالة الطوعية للحكومة الفيدرالية.

## **ب . تشكيل الحكومة وفقاً للقانون العرفي والممارسات البلجيكية**

**4.** يتمّ الشروع في تشكيل الحكومة في إحدى الحالتين التاليتين:

- الاستقالة الطوعية للحكومة من دون حل البرلمان.
- استقالة الحكومة بعد إجراء الانتخابات النيابية.

فعندما تنشأ أزمة سياسية يصعب السيطرة عليها، يعمد رئيس الوزراء عادةً إلى تقديم استقالة الحكومة الفيدرالية إلى الملك. وفي هذه الحالة، يمكن للملك إمّا رفض الاستقالة، أو النظر فيها، أو قبولها. وعادةً ما يرفض الملك الاستقالة بعد أن ينظر فيها لبعض الوقت، مما يعطي للأحزاب المتحالفة الفرصة لحل الخلاف في الرأي بينها. وبالطبع، قد لا يستغرق الملك طويلاً في النظر في الاستقالة إذ أنّ الحكومة الفيدرالية تكون لا تزال تتمتع بكامل صلاحياتها خلال تلك الفترة، في حين تكون آلية الرقابة البرلمانية متوقفة بسبب ظروف الأزمة.

وفي حال قبل الملك الاستقالة رسمياً، فإنّه يولي إلى الحكومة المستقيلة تصريف الأعمال الجارية ريثما يعيّن حكومة جديدة.

## 5. تقليدياً تتشكّل الحكومة على مراحل مختلفة:

- يتشاور الملك مع عدد من الجهات الفاعلة السياسية والاجتماعية- الاقتصادية (مثل: رئيس الوزراء المنتهية ولايته، ورئيسي مجلسي النواب والشيوخ، ورؤساء الأحزاب، وحاكم البنك الوطني، ورؤساء نقابات أصحاب العمل والعمّال).

- يقوم عادة بتعيين "مُبلِّغ" (informateur) مهمته التحقق من الصيغ الائتلافية المحتملة (وهذه إحدى قواعد العرف الدستوري وليست مجرّد ممارسة دستورية متفق عليها (أو ما يعرف بالتعهدات الدستورية)).

- وتشمل المرحلة الأخيرة تعيين الملك لـ "مشكّل" (formateur) (الشخص الذي يشكّل الحكومة)، مهمته التوصل إلى اتفاق حول الائتلاف الحكومي وهو بالتالي المكلف بتشكيل الحكومة فعلياً. (وهذا عرف دستوري).

- وفي حال أنهى "المشكّل" مهمته بنجاح، يؤدي أعضاء الحكومة اليمين أمام الملك. وعادة ما يعطى "المشكّل" منصب رئيس الوزراء في الحكومة الجديدة.

- ويرفع رئيس الوزراء الجديد البيان الوزاري إلى مجلس النواب لنيل الثقة في تنفيذ اتفاق الائتلاف. ويجري مجلس النواب تصويتاً لإعطاء الثقة للحكومة الجديدة. (وهذا عرف دستوري).

6. في حال لم تستقل الحكومة الفدرالية قبل حل البرلمان، يقوم العرف المعتاد على أن تقدّم استقالتها إلى الملك في اليوم التالي للانتخابات، حتى وإن احتفظت بالأغلبية أو عزّزتها. ومن العرف أيضاً أن يقبل الملك رسمياً هذه الاستقالة وأن تكون الحكومة الفدرالية مسؤولة عن إنجاز الأعمال الجارية. ويتبع ذلك الإجراء المبين أعلاه<sup>(1)</sup>.

1. A. ALEN and K. MUYLLE, Compendium van het Belgisch Staatsrecht, Mechelen, Kluwer, 2008, 74-75.

## ج . إرغام الحكومة الفدرالية على الاستقالة بحسب الدستور البلجيكي

7. في العام 1993 ، أُدخل عدد من التعديلات على الدستور البلجيكي بهدف تمكين البرلمان الفدرالي والحكومة الفدرالية من استكمال ولايتهما بسهولة أكبر. ومنذ ذلك الحين، حدّد الدستور الحالات التي تُلزم فيها الحكومة بتقديم استقالتها، وكذلك الحالات التي يمكن فيها للملك أن يحلّ مجلس النواب (قبل الأوان).

8. وتنظّم المادة 96 من الدستور حقّ مجلس النواب في إجبار الحكومة الفدرالية على الاستقالة عن طريق التصويت بطرح الثقة. وتقابل هذه المادة من الدستور المادة 46 التي تنظّم حق الملك في حلّ مجلس النواب.

ووفقاً للفقرة الثانية من المادة 96، فإنّ الحكومة الفدرالية ملزمة بتقديم استقالتها إلى الملك في حالتين:

69

- إذا تبنّى مجلس النواب، بالأغلبية المطلقة لأعضائه (أي ما لا يقل عن 76 من أصل 150 عضواً) اقتراحاً بحجب الثقة يقترح على الملك مرشحاً ليخلف رئيس الوزراء.

- إذا رفض مجلس النواب التصويت على طرح الثقة في الحكومة بالأغلبية المطلقة لأعضائه (أي ما لا يقل عن 76 من أصل 150 عضواً) واقترح على الملك خلفاً لرئيس الوزراء في غضون ثلاثة أيام.

ومن شأن هذه الاقتراحات اختيار خلف لرئيس الوزراء لذلك تسمّى "بناة"، وتؤدّي إلى إرغام الحكومة الفدرالية على الاستقالة.

ولا يمكن إجراء التصويت قبل مرور 48 ساعة على تقديم هذه الاقتراحات.

وعلى الملك تعيين المرشح المقترح من قبل مجلس النواب كرئيس للوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة الجديدة.

وفي حالة الاستقالة القسرية، لا تتبّع الإجراءات التقليدية لتشكيل الحكومة، بل يحدّد مجلس النواب من سيحلّ رئيساً جديداً للوزراء.

وإذا فشل رئيس الوزراء الجديد في تشكيل حكومة جديدة، فسيتمّ تعيين عليه تقديم استقالته، مما سيجعله في وضع مشابه للوضع الذي يتبّنى فيه مجلس النواب مقترحاً بحجب الثقة لكن من دون تقديم بديل (أي خلفاً لرئيس الوزراء).

وإذا لم يقدّم مجلس النواب بديلاً، تعتبر الحكومة الفدرالية حينها غير ملزمة بالاستقالة.

هناك حالة أيضاً حيث يرفض مجلس النواب تصويتاً بالثقة أو يوافق على تصويت بحجب الثقة ويجعل الحكومة الفيدرالية حكومة أقلية. في مثل هذه الظروف، تصبح الممارسة الحكومية الفعالة غير ممكنة، وعملياً تستقيل الحكومة الفدرالية في العادة، حتى وإن لم تكن ملزمة بذلك قانوناً.

ومن شأن تصويت كهذا لمجلس النواب الذي يتسبب بإرغام الحكومة الفيدرالية على الاستقالة، أن يحلّ البرلمان الفيدرالي أيضاً وبالتالي الدعوة إلى انتخابات برلمانية مبكرة.

وحتى الآن، لم تطبّق المادة 96 من الدستور البلجيكي مطلقاً.

## د . الاستقالة الطوعية للحكومة الفدرالية

9. لا تقيد المادة 96 من الدستور الحكومة الفدرالية بأي شكل من الأشكال بتقديم استقالتها طوعاً إلى الملك. وبما أنّ الحكومات عملياً لا تقدّم استقالتها إلاّ نتيجة خلاف داخلي أو نزاعات بين الوزراء أو أحزاب الأغلبية، فيما لم يغيّر اعتماد المادة 96 من الدستور هذه الممارسة، فإنّ هذا يعني أنّ القواعد الجديدة لم تعدّل في الممارسات القائمة<sup>(2)</sup>. كما لم تعدّل هذه المادة الأعراف الدستورية المتعلقة بتشكيل الحكومة الواجب اتباعها بعد الاستقالة الطوعية.

2. J. VELAERS, De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, III, Brugge, die Keure, 2019, 465.

ولا تعتبر الحكومة الفدرالية ملزمة بإخضاع استقالتها للتصويت في مجلس النواب؛ إذ يجوز لها أن تستقيل في أيّ وقت كان بمبادرة منها. غير أنّه في هذه الحالة لا يمكن حلّ البرلمان، ويتوجّب تعيين حكومة فدرالية جديدة من دون الحاجة إلى إجراء انتخابات مبكرة<sup>(3)</sup>.

## هـ . مبدأ الشؤون الجارية<sup>(4)</sup>

### القانون العرفي

**10.** عندما تقدّم الحكومة الفدرالية استقالتها إلى الملك ويقبل الأخير هذه الاستقالة، تكلف الحكومة المستقيلة بتسيير "الشؤون الجارية".

وفي الدولة الفدرالية، لا ينصّ الدستور على هذا الأمر، إلّا أنّ اقتصار سلطة الحكومة المستقيلة على "الشؤون الجارية" يستند إلى عرف دستوري. وبالتالي، فإنّه مرتبط بقانون دستوري غير مكتوب<sup>(5)</sup>.

وبحسب مجلس الدولة، فإنّ هذا العرف قد دُمج ضمن "النظام العام للدستور"<sup>(6)</sup>.

3. J. VANDE LANOTTE a.o., Belgisch Publiekrecht, I, Brugge, die Keure, 2015, 881-882.

4. C. BAEKELAND, "De bijzondere machtenattributie binnen een periode van lopende zaken: een loopje met de grondwettelijke bevoegdheidsverdeling?", TWV 2011, 198-234; J. VELAERS, De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, II, Brugge, die Keure, 2019, 466-477; J. VELAERS en Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", TBP 2008, 3-19; A. WIRTGEN, "Réflexions sur la notion d'affaires courantes", (comments on Council of State, a.s.b.l. Syndicat des Avocats pour la Démocratie, n° 214.911, 31 August 2011), CDPK 2012, 293-299.

5. على سبيل المثال: مجلس الدولة، 8 أيار 2014، العدد 227.311، اقرأ أيضاً

C. BEHRENDT, "Le régime des affaires courantes et la Constitution belge", Rev. b. dr. const., 2020, 382; M. VAN DAMME, Overzicht van het grondwettelijk recht, Brugge, die Keure, 2008, 105; J. VANDE LANOTTE and G. GOEDERTIER, Handboek Belgisch publiekrecht, Brugge, die Keure, 2010, 157, 855; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", APT 2001, 113.

6. مجلس الدولة، 14 تموز 1975، العدد 17.131.

أمّا في ما يتعلق بالمناطق والأقاليم، فإنّ هذه القاعدة منصوص عليها في القانون، وتحديداً في المادة 73 من القانون الخاص الصادر في 8 آب 1980 بشأن إصلاح المؤسسات.

## الأساس القانوني

**11.** يستند هذا العرف الدستوري إلى مبدئين أساسيين من مبادئ القانون الدستوري البلجيكي.

المبدأ الأول هو مبدأ الاستمرارية/مبدأ ديمومة الدولة، الذي يتطلب من الحكومة أن تواصل عملها دائماً ومن دون انقطاع. وبالتالي، يجب أن تؤدي مهامها بشكل متواصل؛ "يجب أن يستمر العرض"، لذلك ينبغي أن تواصل الحكومة القديمة العمل إلى حين تشكيل حكومة جديدة وتوليها مهامها، وبعد ذلك يقبل الملك رسمياً ونهائياً الاستقالة.

من ناحية أخرى، يستند هذا العرف إلى مبدأ "الثقة" الذي يرجع إلى نظامنا البرلاني. وينطوي هذا النظام على قيام مجلس النواب بمراقبة الحكومة الفدرالية وعلى وجوب أن تحظى الحكومة دائماً بثقة أغلبية أعضاء المجلس. ولا يمكن للحكومة الفدرالية أن تتخذ أية إجراءات من دون الاعتماد على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب التي يمكن للحكومة الفدرالية أن تطلبها من أجل تبرير أو رفض سياستها. وتتمظهر الرقابة البرلانية القصوى حين ينزع مجلس النواب الثقة من الحكومة الفدرالية مجبراً إياها بالتالي على الاستقالة<sup>(7)</sup>.

وفي حال عرضت الحكومة الفيدرالية الاستقالة على الملك وقبل الأخير هذه الاستقالة، فإنّ رقابة مجلس النواب تصبح محدودة للغاية لأنها تفقد قوتها إن لم يعد بالإمكان إجبار الحكومة على الاستقالة؛ فالتهديدات بالإرغام على الاستقالة لحكومة قد عرضت بالفعل استقالتها على الملك نفسه، لن يكون لها أي أثر يذكر، إذ في هذه الحالة، لم يعد بإمكان مجلس النواب التحكّم بالحكومة الفيدرالية ولا فرض أية عقوبة على المسؤولين الوزارية. ولذلك يجدر بمثل هذه الحكومة أن تقلص

7. C. BEHRENDT, "Le régime des affaires courantes et la Constitution belge", Rev. b. dr. const., 2020, 382; J. VELAERS, De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, II, Brugge, die Keure, 2019, 466-467.



طموحاتها إذ تقتصر سلطتها على معالجة ما يسمى بـ "الشؤون الجارية"<sup>(8)</sup>، ولم تعد تربطها علاقة ثقة بمجلس النواب ولم يعد بإمكان الأخير إحكام السيطرة عليها.

والهدف هو منع الحكومة الفيدرالية من اتخاذ قرارات غير مقبولة بالنسبة لغالبية أعضاء مجلس النواب. وبالتالي، فإنّ منطق "الشؤون الجارية" يهدف إلى تجنّب الحكم بشكل يعارض الأغلبية البرلمانية، كما أنّ الفلسفة الكامنة وراء هذا المبدأ هو ألاّ تتخذ الحكومة قرارات سياسية تضع الحكومة التالية في موقف صعب<sup>(9)</sup>.

**12.** يشكّل هذا المبدأ نوعاً من أنظمة الطوارئ؛ يستخدم في حالتين:

(1) عند حل البرلمان (في الفترة التي تسبق الانتخابات و بانتظار انعقاد البرلمان الجديد): حيث لا تكون الرقابة البرلمانية ممكنة<sup>(10)</sup>.

(2) عند استقالة الحكومة الفدرالية: سواء إذا كان ذلك نتيجة أزمة داخلها، أو في اليوم التالي للانتخابات (أي نتيجة للانتخابات، وبالتالي أيضاً عندما تكون نتيجة الانتخابات معزّزة لموقف الحكومة الحالية). وينتهي الأمر بالحكومة إلى تسيير "الشؤون الجارية"، عندما يقبل الملك استقالتها بشكل غير رسمي<sup>(11)</sup>.

## فئات "الشؤون الجارية"

**13.** تعد الحكومة للكلفة فقط بتسيير "الأمر الجارية" محدودة الإمكانيات. إلا أنّ مصطلح "الشؤون الجارية" غير معرّف لا في الدستور ولا في القانون المكتوب، بل هو جزء من القانون الدستوري غير المكتوب. وعلى مرّ السنين زادت طبيعة "الشؤون الجارية" وضوحاً في السوابق القضائية لكل من مجلس الدولة والمحاكم المدنية.

8. على سبيل المثال: مجلس الدولة، 14 تموز 1975، العدد 17.131،  
vzw Association du personnel wallon et francophone des services publics

9. M. PAQUES, Droit public élémentaire en quinze leçons, Bruxelles, Larcier, 2005, 158-159; S. WEERTS, "La notion d'affaires courantes dans la jurisprudence du Conseil d'Etat", APT 2001, 113.

10. على سبيل المثال، مجلس الدولة، 8 تموز 2013، العدد 224.298.

11. Council of State 31 August 2011, n° 214.910, Pirard; Council of State 31 August 2011, n° 214.911, a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie.

ويعتمد اعتبار أيّ شأن من ضمن "الشؤون الجارية" على الظروف التي تؤدي إلى تقييد سلطات الحكومة. ففي حال حلّ البرلمان، تتلاشى كلّ إمكانيات الرقابة على الحكومة (استجواب أحد الوزراء على سبيل المثال). وفي مثل هذه الظروف، فإنّ مسألة تقييد السلطات يجب أن تترجم على أرض الواقع بشكل صارم. أمّا إذا كان البرلمان لا يزال في دورة انعقاده أو انعقد مجدداً بعد الانتخابات، فبالإمكان حينها مواصلة استخدام معظم أدوات الرقابة (مثل الاستجواب)، باستثناء العقوبة المطلقة، أي إرغام الحكومة على التنحي، لأنّ الحكومة باتت بحكم المستقيلة<sup>(12)</sup>.

تقليدياً، تعتبر ثلاث فئات من القرارات الحكومية "شؤوناً جارية" في السوابق القضائية والفقهاء القانوني<sup>(13)</sup>. ومؤخراً، لزم تمييز فئة رابعة جديدة<sup>(14)</sup>.

---

12. مجلس الدولة، 08 أيار 2014، عدد 227.311.

13. For example: Council of State 31 May 1994, n° 47.691 Ory; Council of State 28 October 2010, n° 208.566 Rijmenans; Council of State 7 April 2011, n° 212.559, a.s.b.l. Ligue des droits de l'homme and a.s.b.l. coordination nationale d'action pour la paix et la démocratie; Council of State 31 August 2011, n° 214.910, Pirard; Council of State 8 July 2013, n° 224.298; Council of State 8 May 2014, n° 227.311; Council of State 21 April 2016, n° 234.463, gemeente Ukkel.

**Read also:** C. BEHRENDT, "Le régime des affaires courantes et la Constitution belge", Rev. b. dr. const., 2020, 384; P.D.G. CABOOR, "De invloed van een maand 'lopende zaken' op de wetgevende functie van de Kamer van volksvertegenwoordigers na de regeringscrisis van december 2018", TWV 2019, 21-22; E. MAES, "Koning gekneld tussen twee ministers", Juristenkrant 27 juin 2007, 5; K. MUYLLE, "De Koning tussen hamer en aambeeld? De lopende zaken en de verplichting de wetten uit te voeren", (comments on Court of Cassation 4 February 1999), Rec. Arr. Cass. 1999, 317; K. MUYLLE, "Lopende zaken en verkiezingen", Juristenkrant 27 October 2010, 5; P. POPELIER, "Is de uitvoering van de wet een lopende zaak?", (noot onder Cass. 4 februari 1999), R.W. 1999-2000, 433; P. POPELIER, "Lopende zaken: over een regering zonder vertrouwen en een parlement zonder motor", C.D.P.K. 2008, 101-102; J. SALMON, Report of J. SALMON before the ruling of the Council of State 31 May 1994, n° 46.028, Leclercq, J.T. 1994, 515-516; M. UYTENDAELE, Trente leçons de droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 2011, 430-431; W. VANDENBRUWAENE and Y. PEETERS, "Lopende zaken en IPA: alibi om het parlement te boycotten?", Juristenkrant 9 March 2011, 11; J. VELAERS and Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", TBP 2008, 5.

14. J. VELAERS, De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, III, Brugge, die Keure, 2019, 468-469.

وقبل توضيح هذه الفئات، لا بدّ من الإشارة أولاً إلى أنّ هذا التصنيف قد يبدو أحياناً مصطنعاً بعض الشيء، إذ أنّ بعض الشؤون يمكن أن تعتبر "جارية" في نواحٍ متعددة<sup>(15)</sup>.

## و. شؤون الإدارة اليومية<sup>(16)</sup>

**14.** أولاً وقبل كلّ شيء، توجد شؤون الإدارة اليومية التي يمكن للحكومة المستقبلية أن تسبّرها في جميع الأوقات.

وهي تتعلق بشؤون ذات أهمية سياسية بسيطة لا تترتب عليها آثار سياسية ولكنها ضرورية لضمان استمرارية الحكومة الفدرالية. ورغم أنها تنطوي على اختصاص تقديري معيّن، إلا أنها لا تنطوي على قرار مرتبط بالتوجّه السياسي. ويفترض هذا النوع من الشؤون تنفيذاً أو تطبيقاً عادياً للإجراءات أو للأحكام القانونية، بما يتوافق مع التفسير الثابت لهذه الإجراءات<sup>(17)</sup>.

75

فعلى سبيل المثال، اعتبر منح ترخيص لإنشاء صيدلية أمراً يندرج بلا شك ضمن فئة الإدارة اليومية للوزير<sup>(18)</sup>. وهناك مثال آخر يندرج ضمن هذه الفئة، يتمثّل بدفع رواتب موظفي الخدمة المدنية. في المقابل، اعتبر منح تصريح لتصدير الأسلحة إلى بلد مثل ليبيا، أمراً يحمل في طبيّته تأثيراً سياسياً وبالتالي لا يمكن إدراجه ضمن نطاق "الإدارة اليومية". ومن شأن مثل هذا النوع من القرارات أن تتأثّر عنها

---

15. M. UYTENDAELE, Trente leçons de droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylant, 2011, 430-431; J. VELAERS and Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagende regering", TBP 2008, 5-6. For example: Council of State 17 February 2011, n° 211.317, commune de Neerpelt.

16. Council of State 9 July 1975, n° 17.128, Berckx; Council of State 21 April 2016, n° 234.463, gemeente Ukkel.

17. Council of State 29 January 1980, n° 20.081, Haesaerts. Also read: J. SALMON, Report of J. SALMON before the ruling of the Council of State 31 May 1994, n° 46.028, Leclercq, J.T. 1994, 515.

18. Council of State 20 January 1983 n° 22.850, Stuer; Council of State 17 February 2011, n° 211.317, commune de Neerpelt.

دعوات إلى خيارات سياسية دقيقة، لا يمكن بالتالي تسويتها من قِبَل حكومة لا رقابة برلمانية عليها<sup>(19)</sup>.

## ز. التطبيق المعتاد للقرارات السياسية المتخذة

**15.** يتعلّق بتطبيق وتنفيذ القرارات التي اتخذت قبل استقالة الحكومة وفي وقت لم تتأثر فيه إمكانية الرقابة البرلمانية بعد. وهذه هي "الشؤون الجارية" بكل ما للكلمة من معنى؛ أي الشؤون التي انطلقت بالفعل وسوّيت سياسياً قبل إرغام الحكومة على الاستقالة، لكن لم تكتمل بعد من حيث التنفيذ وإضفاء الصبغة الرسمية عليها.

يشار إلى أنّه يمكن للحكومة تنفيذ السياسة التي كان قد جرى إقرارها بالفعل، مع وجوب أتباع الإجراءات العادية واحترام الحدود الزمنية المعتادة؛ وبالتالي، لا ينبغي التسرّع في ذلك<sup>(20)</sup>.

فعلى سبيل المثال، من المسائل التي اعتبرت "شؤوناً جارية": إنهاء الإجراءات التأديبية التي كانت قد بدأت قبل إرغام الحكومة على الاستقالة وقد عولجت بانتظام ومن دون أي تسرّع؛ التعيينات والترقيات في الوظائف العامة شرط أن يكون الإجراء للتبّع لهذا الغرض قد بدأ قبل الدخول في فترة تسيير "الشؤون الجارية" ثم تمّت تسويته بطريقة عادية من دون أية مزاعم وفرضيات<sup>(21)</sup>؛ الدفاع

---

19. Council of State 7 April 2011, nr. 212.559.

20. Council of State 9 July 1975, n° 17.128, Berckx; Council of State 29 January 1980, n° 20.081, Haesaerts; Council of State 28 March 1991, n° 36.772, Van Steenlandt en Kempnaers; Council of State 3 November 1997, n° 69.331, a.s.b.l. het Onderling Steunfonds Syndic; Council of State 14 October 1998, n° 76.434, d'Oultremont; Council of State 16 mars 2010, n° 201.934, Pierson et consorts; Council of State 23 December 2010, n° 210.071, a.s.b.l. Verbond der verzorgingsinstellingen (Zorgnet Vlaanderen); Council of State 25 January 2011, n° 210.670, Vinois; Council of State 31 August 2011, n° 214.911, a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie; Council of State 18 December 2019, n° 246.459, société de droit français AVIC et consorts. Also read: E. MAES, "Koning gekneld tussen twee ministers", Juristenkrant 27 June 2007, 5.

21. Council of State 12 January 2001, n° 92.180, Laloyaux. Also read: Council of State 26 October 2010, n° 208.434, a.s.b.l. Fédération des hôpitaux privés de Belgique; Council of State 23 December 2010, n° 210.071, a.s.b.l. Verbond der verzorgingsinstellingen (Zorgnet Vlaanderen); Council of State 25 January 2011, n° 210.670, Vinois.

عن مصالح الدولة الفدرالية خلال التقاضي أمام المحكمة الدستورية<sup>(22)</sup>.

وبالطبع، لا تندرج تحت هذه الفئة الأمور التي تنطوي على قرارات سياسية مهمة، أو بعبارة أخرى الأمور التي تنطوي على خيارات يدخل الشأن السياسي في جوهرها، بحيث لا يمكن البت فيها إلا من قبل حكومة تحظى بدعم البرلمان وهي تخاطر بفقدان هذا الدعم نتيجة اتخاذها لمثل هكذا قرارات<sup>(23)</sup>.

## ج. المسائل الحكومية العاجلة

**16.** تعتبر المسائل الحكومية العاجلة فئة ثالثة من "الشؤون الجارية". وهي تتعلق بقرارات بشأن مسائل حكومية (قرارات ذات مصلحة سياسية كبيرة) يمكن لحكومة مستقلة أن تتخذها إذا كانت "عاجلة"، أي إذا كانت تتعلق بمبادرات لا يمكن تأجيلها من دون تعريض المصالح الأساسية للبلد أو فئات معينة من الأشخاص للخطر<sup>(24)</sup>.

**17.** انطلاقاً من مبدأ استمرارية الخدمة العامة، يحتفظ الوزراء المستقيلون بصلاحيات تسوية المسائل التي يعتبرونها عاجلة. بيد أنّ ممارسة هذه الصلاحيات تظل خاضعة للمراجعة القضائية لقرارات الوزراء<sup>(25)</sup>.

وينبغي على المراجعة المذكورة التي يجريها مجلس الدولة بشأن مشروعية اعتبار الحكومة لمسألة ما "عاجلة" أو تتطلب اتخاذ قرار قبل انتهاء مدة تسيير "الشؤون الجارية"، أن تقتصر من حيث المبدأ على التحقق من أنّ الحكومة لم ترتكب خطأ

---

22. Constitutional Court 20 October 2011, n° 161/2011.

23. Council of State 31 August 2011, n° 214.911, a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie; Council of State 18 December 2019, n° 246.459, société de droit français AVIC et consorts.

24. Council of State 15 March 1978, n° 18.848, Nationaal Christelijk Middenstandsverbond N.C.M.V.; Council of State 31 May 1994, n° 46.028, Leclercq, J.T. 1994, 515; Council of State 18 December 2007, n° 178.019, Union des Fabricants d'armes de chasse et de sport et S.A. Verrees Co; Council of State 31 August 2011, n° 214.911, a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie.

25. Council of State 21 June 1974, n° 16.490, a.s.b.l. Fédération des industries chimiques de Belgique et consorts.

واضحاً في التقدير. وبالتالي، فإنّ رقابة مجلس الدولة للمشروعية تنطوي على ما يسمى بالمراجعة القضائية الهامشية<sup>(26)</sup>.

فعلى سبيل المثال، اعتبرت الدائرة القانونية في مجلس النواب أنّ بإمكان الحكومة المستقبلية أن توقع على أي معاهدة تنصّ على تعديل معاهدات للاتحاد الأوروبي، وبالتالي فالتوقيع على معاهدة لشبونة المقبلة يمكن أن يندرج ضمن نطاق "الشؤون الجارية". ومن شأن أيّ تأخير في إبرام معاهدة لشبونة أن يتسبب فعلاً بمزيد من الضرر بسبب الاتفاق بين الدول الأعضاء على أنّ هذه المعاهدة يجب أن تدخل حيّز التنفيذ قبل انتخابات البرلمان الأوروبي<sup>(27)</sup>.

ويمكن كذلك الاستشهاد بقرار مجلس الدولة حول طعن بمرسوم وزاري صادر عن وزير الشؤون الاقتصادية بشأن ارتفاع الأسعار، حيث رأى المجلس أنّ المسائل المتعلقة بتثبيت الأسعار هي بطبيعتها مسائل تحتاج إلى معالجة عاجلة<sup>(28)</sup>. وفي السياق عينه، رأى مجلس الدولة أنّ بإمكان الحكومة الفدرالية اتخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الاستقرار المالي، بسبب وجود خطر جسيم باندلاع أزمة في عمل النظام<sup>(29)</sup>.

وهناك أمثلة أخرى تتعلق بقرارات متخذة في سياق أزمة اقتصادية، أو قرارات تتعلق بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، أو بإرسال قوات إلى الخارج لحماية أبناء الوطن المعرضين للخطر، أو بهجوم إرهابي.

---

26. J. VANDE LANOTTE, "Neem plechtig uw hoofd af. Beschouwingen bij enkele actuele knelpunten van het Belgisch publiek recht", R.W. 1998-89, 1154; J. SALMON, "A propos des affaires courantes: état de la question", J.T. 1978, 663. Also read: Council of State 17 March 2008, n° 181.161, Blehen; Council of State 31 August 2011, n° 214.910, Pirard; Council of State 31 August 2011, a.s.b.l. Syndicat des avocats pour la démocratie, n° 214.911.

27. Proposal of law 'portant assentiment à l'Accord entre l'Union européenne, la Communauté européenne et la Confédération suisse sur l'association de la Confédération suisse à la mise en oeuvre, à l'application et au développement de l'acquis de Schengen, et à l'Acte final, faits à Luxembourg le 26 octobre 2004', Report of the commission of foreign affairs, Doc. parl. Chamber 2007-2008, n° 489/2, 3.

28. Council of State 21 June 1974, n° 16.490, a.s.b.l. Fédération des industries chimiques de Belgique et consorts.

29. Council of State 25 March 2013, nr. 222.969.

أما بخصوص الراسيم الملكية المستمدة من القانون فإنّ مجلس الدولة بموجب المادة 105 من الدستور، يثبت عموماً بأنّ شرط "الأمر العاجل" قد استوفى، على أن يكون القانون قد دخل حيّز التنفيذ بالفعل أو أن تاريخ نفاذه قد اقترب<sup>(30)</sup>.

وهكذا فإنّ مجلس الدولة ومحكمة النقض يعتبران أنّ أيّ تأخير في صوغ مرسوم ضروري لتنفيذ قانون بات نافذاً يمكن أن يحدث شللاً في تنفيذ ذلك القانون. وبالتالي، ينبغي اعتبار ذلك مهمةً يجب الاضطلاع بها في أقرب وقت ممكن<sup>(31)</sup>.

**18.** على أيّ حال، كلما طالت مدّة تسيير "الشؤون الجارية"، زاد عدد الأعمال التي تندرج تحت الفئة الثالثة. ومن الواضح أنّ الشؤون التي يمكن اعتبارها عاجلة تتوافق بالفعل مع مدة تسيير "الشؤون الجارية". ويمكن لمسائل لم تكن تعتبر في البداية عاجلة، أن تصبح لاحقاً عاجلة بسبب فترة طويلة من التقييد لسلطات الحكومة<sup>(32)</sup>. فعلى سبيل المثال، لا يمكن عادةً اعتبار التعيينات في المناصب الدبلوماسية والقضائية والعامّة الهامة جزءاً من "الشؤون الجارية"، لكنها يمكن أن تصبح عاجلة مع مرور الوقت، حين لم يعد مثلاً بالإمكان تقديم الخدمات العامّة بكفاءة.

ومثال على ذلك، حين عيّنت الحكومة محافظاً جديداً للبنك الوطني خلال فترة تسيير "الشؤون الجارية" في العام 2011. وجرى الطعن في هذا التعيين أمام مجلس الدولة؛ بيد أنّ للمحكمة الإدارية العليا قبلت هذا التعيين باعتباره أمراً عاجلاً يمكن أن تبت فيه الحكومة المستقبيلة بسبب الأزمة المالية التي واجهتها بلجيكا<sup>(33)</sup>.

---

30. J. VELAERS and Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", TBP 2008, 10-11. Also read: K. MUYLLE, "De Koning tussen hamer en aambeeld? De lopende zaken en de verplichting de wetten uit te voeren", (comments on Cass. 4 February 1999), Rec. Arr. Cass. 1999, 317.

31. Council of State 25 November 1983, n° 23.716, commune de Schaerbeek. Also read: Council of State 15 March 1978, n° 18.848, Nationaal Christelijk Middenstandsverbond N.C.M.V.; Council of State 21 November 1989, n° 33.430, Penneman et consorts; Cass. 4 February 1999, R.W. 1999-2000, 432, comments by P. POPELIER; J.T. 1999, 601.

32. Council of State 8 May 2014, n° 227.311.

33. Council of State 30 June 2011, n° 214.358, Annemans; Council of State 4 October 2012, n° 220.878, Annemans.

## ط. المسائل المقترحة أو التي يؤيدها البرلمان<sup>(34)</sup>

**19.** في السنوات الأخيرة، ظهرت فئة رابعة من "الشؤون الجارية" تمثلت بالمسائل التي يقترحها أو يؤيدها البرلمان. وتتضمن هذه الفئة الشؤون المدعومة صراحة من البرلمان<sup>(35)</sup>. وهي تتعلق بقرارات حكومية تتماشى مع ترشيح أو توصية أو قرار أو اقتراح من البرلمان. على سبيل المثال، إذا اقترح مجلس النواب أو مجلس الشيوخ على الملك مرشحاً للتعيين في المحكمة الدستورية أو محكمة النقض، أو إذا اقترح المجلسان على الملك مرشحاً للتعيين في مجلس الدولة.

ورغم وجود مبدأ الثقة الذي يقوم عليه مبدأ "الشؤون الجارية"، ليس بالإمكان معرفة السبب وراء عدم تمكن الحكومة المستقلة من اتخاذ القرارات التي اقترحها البرلمان نفسه صراحة.

وينطبق ذلك أيضاً على الاقتراحات والقرارات التي يرسلها مجلس النواب بصورة مستقلة إلى الحكومة. ويشير مجلس النواب إلى أنه إذا كان على الحكومة اتخاذ قرار، لحظيت بتأييده، بل وإثته يستحسن اتخاذ الحكومة لمثل هكذا قرار. ومثال على ذلك، قرار مجلس النواب الذي طلب من الحكومة للمشاركة في عملية عسكرية للأمم المتحدة في ليبيا في العام 2011، بناءً لتفويض من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والذي اعتمده مجلس النواب في 21 آذار 2011<sup>(36)</sup>.

**20.** في قرار صدر في 18 كانون الأول 2018، بدأ مجلس الدولة قد اعترف اجتهاداً بهذه الفئة الرابعة من "الشؤون الجارية". وجاءت المسألة في أعقاب الخلاف الذي نشأ داخل الحكومة الفدرالية السابقة في عهد رئيس الوزراء شارل ميشال حول ما إذا كان ينبغي على بلجيكا الانضمام إلى ميثاق الهجرة. بعد ذلك، وفي 6 كانون الأول 2018، وافق مجلس النواب على قرار بأغلبية كبيرة طلب فيه من الحكومة الفدرالية للموافقة على ميثاق الهجرة. وقد أوضح القرار عدم وجود مشكلة

34. J. VELAERS, De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar, III, Brugge, die Keure, 2019, 475-477.

35. C. BEHRENDT, "Le régime des affaires courantes et la Constitution belge", Rev. b. dr. const., 2020, 386-387; W. VANDENBRUWAENE and Y. PEETERS, "Lopende zaken en IPA: alibi om het parlement te boycotten?", Juristenkrant 9 March 2011, 11; J. VELAERS and Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende regering", TBP 2008, 11.

36. Y. PEETERS et W. VANDENBRUWAENE, "Mag een ontslagnemende regering tot militaire operaties in het buitenland besluiten?", Juristenkrant 6 April 2011, 6.



ثقة، حتى أنه، كما هي الحال بالنسبة للقرارات التي يكون للبرلمان فيها تصويت حاسم، لم تعد هناك حاجة إلى تقييد الشؤون الجارية. وهكذا أُدرجت الموافقة على ميثاق الهجرة ضمن فئة "المسائل التي يؤيدها البرلمان". ورداً على ذلك، قدّم عضو في البرلمان إلى مجلس الدولة طلب تعليق واستئناف لإلغاء الوثائق و/أو القوانين وغيرها التي تتضمن الموافقة على ميثاق الهجرة التي قدمها رئيس الوزراء في مراكش في 10 كانون الأول 2018. إلا أنّ مجلس الدولة استخدم الحجّة القائلة بأن هذا يتعلق بالفئة الرابعة؛ فئة "المسائل التي يؤيدها البرلمان". ودكّر للمجلس بأن تقييد اختصاص الحكومة "لا يمكن تبريره إلا في حال الرقابة غير الكافية من قبل البرلمان". غير أنّ الوضع لم يكن كذلك، نظراً لأنّ مجلس النواب قد طلب في قراره صراحة من الحكومة الموافقة على ميثاق الهجرة. وهكذا، فإنّ الحكومة، وفقاً لمجلس الدولة، لم تتجاوز سلطتها في فترة تسيير "الشؤون الجارية"<sup>(37)</sup>.

**21.** ومما لا شكّ فيه أنّه حين تواجه الدولة الفدرالية أزمة طويلة وصعوبات متواصلة في تشكيل حكومة فيدرالية جديدة، كما جرى في العام 2007 و 2010-2011، يمكن للفئة الرابعة من "الشؤون الجارية" أن تقدّم حلاً لشلل السياسي الناجم عن الحد الصارم من الصلاحيات.

## ي. الرقابة القضائية

**22.** كما بات واضحاً، فإنّ حقيقة اقتصار سلطات الحكومة المستقبلة على "الشؤون الجارية" تستند إلى عرف دستوري. وهذا لا ينتقص من حقيقة ارتباط هذا الأمر بقاعدة قابلة للتنفيذ قانوناً. وفي حال تجاوزت الحكومة تلك السلطة المحدودة واتخذت قراراً يتجاوز الإطار المحدد للشؤون الجارية، فإنّ من شأن ذلك أن يعرّضها للمعاقبة.

وبشكلّ انتهاك القاعدة القائلة بأن اختصاص حكومة تصريف الأعمال يقتصر على الشؤون الجارية، تجاوزاً للسلطات يحدده مجلس الدولة في إطار مراجعة وقف تنفيذ أو إبطال. كما ويمكن إثبات هذا الانتهاك من قبل أيّ قاض (مدني) يمكنه على أساس المادة 159 من الدستور رفض تطبيق الرسوم للملكي أو الوزاري ذي الصلة الذي يتجاوز "الشؤون الجارية".

## ملاحق

# فهرس الملاحق

نُرفق عدداً من المستندات المتعلقة بتعاميم وقرارات اتُخذت للسير بالموافقات الاستثنائية، كما ونرفق مقتطفات من تقارير وقرارات قضائية تتعلق بالموضوع نفسه.

**الملاحق رقم 1.** تعميم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل نجيب ميقاتي في تاريخ 2013/4/19 استحدث ظاهرة الموافقات الاستثنائية.....84

**الملاحق رقم 2.** تعميم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل تمام سلام في تاريخ 2016/11/3 سار فيه على النوال نفسه للتعميم السابق.....86

**الملاحق رقم 3.** تعميم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل سعد الحريري في 2018/6/7.....87

**الملاحق رقم 4.** تعميم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل سعد الحريري في تاريخ 2018/6/28 أضاف إلى تعميم سابق اعتبار الأعمال التي بوشر بها قبل استقالة الحكومة ضمن الأعمال الإدارية.....88

**الملاحق رقم 5.** تعميم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب في تاريخ 2020/8/11....89

**الملاحق رقم 6.** تعميم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل نجيب ميقاتي في تاريخ 2022/5/21....91

**الملاحق رقم 7.** قرار موقّع من أمين عام مجلس الوزراء يقضي بتمديد حالة الطوارئ في بيروت استناداً إلى موافقة استثنائية.....93

**الملاحق رقم 8.** مقتطفات من تقرير الاستشارة المقررة ميشيل منصور في تاريخ 2021/5/26 في المراجعة التي تقدّمت بها "الفكرة القانونية" طعنًا بمرسوم تمديد حالة الطوارئ، بشأن مدى قانونية الموافقات الاستثنائية.....94

**الملاحق رقم 9.** مقتطفات من قرار ديوان المحاسبة في تاريخ 2021/7/15 أكّد فيه على عدم إمكانية الاعتداد بالموافقات السابقة.....99

**الملاحق رقم 10.** مقتطفات من قرار ثان لديوان المحاسبة في تاريخ 2021/11/15 أكد فيه على عدم إمكانية الاعتداد بهذه الموافقات.....101

من الاعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الاعمال، لو لم تحددها المادة (٦٤) من الدستور بالنطاق الضيق،

وبما أنه، واستناداً الى أحكام المادة (٦٤) من الدستور، فإن ما يدخل في نطاق تصريف الاعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها ان ينتج عنه فراغ كامل او تعطيل لكل اعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة،

وكذلك يدخل في نطاق تصريف الاعمال التصرفية التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الإستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك التي يحتمل سقوطها ان لم تتخذ في مهلة محددة بالقوانين.

وبما أن كل عمل أو قرار إداري يخرج عن ما تقدم أعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلاً لمخالفته للقانون، مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات،

لذلك،

لأولاً: يطلب الى جميع الوزراء:

١ - حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف اعمال إداراتهم في نطاق الاعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند (٢) من المادة (٦٤) من الدستور.

٢ - في حال اعتبار ان ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصرفية التي تقتضي الضرورة اتخاذها في خلال فترة تصريف الاعمال، ايداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً، التأكيد على مضمون تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٩٢/١٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٤ المتضمن الطلب الى الإدارات العامة ايداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء، واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة عن هذا الامر في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

ثالثاً: يكلف كل من التفتيش المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق صلاحياته، على اتخاذ ما يلزم لحسن التقيد بمضمون هذا التعميم، وإفادة

## قرارات

تعاميم - علم وخبر

رئاسة مجلس الوزراء

تعميم رقم ٢٠١٣/١٠

يتعلق بوجوب التقيد بأحكام المادة ٦٤

من الدستور في معرض تصريف الاعمال

بعد اعتبار الحكومة مستقبلية

بما ان المادة (٦٤) من الدستور تنص في البند (٢) منها على ان «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالته أو اعتبارها مستقبلية الا بالمعنى الضيق لتصرف الاعمال»،

وبما أنه، وبالمفهوم التقليدي الذي حدده الاجتهاد الإداري، يقتضي التمييز بين نوعين من الاعمال الإدارية:

١ - الاعمال الإدارية التصرفية التي لا تدخل في نطاق تصريف الاعمال. وهي الاعمال التي ترمي الى احداث اعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي اوضاع البلاد السياسية والاقتصادية. وهذه الفئة من الاعمال تخرج بطبيعتها عن نطاق الاعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقبلية، من حيث المبدأ، ان تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الاعمال الإدارية التي يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والابطال.

٢ - الاعمال الإدارية العادية التي تدخل في نطاق تصريف الاعمال. وهي الاعمال الإدارية اليومية التي يعود للسلطة الإدارية المختصة اتمامها ويتعلق اجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها. وهذه الاعمال لا يمارس عليها الوزراء عادة سوى اشراف محدود،

وبما ان اعتماد نظرية «تصرف الاعمال بالمعنى الضيق» في المادة (٦٤) من الدستور من شأنه ان يحد كثيراً من المفهوم المكرس اجتهاداً للاعمال الإدارية العادية المذكورة أعلاه، وبالتالي فهو يقلص

رئاسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أية مخالفة للقواعد القانونية التي ترعى تصريف الأعمال.

بيروت في ١٩ نيسان ٢٠١٣

رئيس مجلس الوزراء

نجيب ميقاتي

## وزارة الداخلية والبلديات

قرار رقم ٦٣٠

يتعلق بتعديل للقرار رقم ٤٠١

تاريخ ٢٠١٣/٣/٨

ان وزير الداخلية والبلديات،

بناء المرسوم رقم ٥٨١٨ تاريخ ٢٠١١/٦/١٣ (تشكيل الحكومة)،

بناء على احكام القانون رقم ٢٤٣ تاريخ ٢٠١٢/١٠/١٢ (قانون السير الجديد)، لا سيما المادة ١٤٥ منه،

بناء على القرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٨/١/٢٨ وتعديلاته (ترقيم لوحات تسجيل السيارات والمركبات الآلية وتحديد نماذجها)،

بناء على القرار رقم ٤٠١ تاريخ ٢٠١٣/٣/٨ (تعديل القرار رقم ١٧ تاريخ ١٩٩٨/١/٢٨)،

وبعد استطلاع رأي مجلس شورى الدولة بموجب الرأي رقم ٢٠١٢/٢٦٣ - ٢٠١٣ تاريخ ٢٠١٣/٤/١٧،

بناء على اقتراح مدير الادارة المشتركة،

يقرر ما يأتي:

المادة الاولى: تعدل المادة الاولى من القرار رقم ٤٠١ تاريخ ٢٠١٣/٣/٨ بحيث تصبح البنود «ب» من الفقرات الرابعة والخامسة والسادسة على الشكل التالي:

«ب - القسم الايسر ومساحته (٤,٥ × ١١,٥ سنتم) يتضمن:

- في القسم العلوي كلمة «لبنان» بالعربية باللون الابيض.

- في الوسط الازرّة اللبنانيّة كناية عن مجسم بالابعاد الثلاثية (hologram) وفقاً لما هو محدد في الصفحة رقم (٨) من النموذج المرفق ربطاً، أو ازرّة لبنانية باللون الابيض في الوسط عادية مع سلك امني (Virtual Security thread VST) على عرض اللوحة

بين القسمين الايسر واليمين.

- في القسم السفلي كلمة باللون الابيض تبين وجهة استعمال المركبة (خصوصي، عمومي، تجرية، ترانزيت، ادخال مؤقت، سياحي (تأجير)، هيئة دبلوماسية، هيئة قنصلية، قضاء، ديني) يكون لون قعر هذا القسم على الشكل التالي:

ازرق غامق	←	خصوصي
احمر	←	عمومي
اصفر	←	تجربة
اخضر	←	ترانزيت
بني	←	ادخال مؤقت
بنفسجي	←	سياحي
برتقالي	←	هيئة دبلوماسية
ليلكي	←	هيئة قنصلية
اسود	←	قضاء
رمادي	←	ديني

وذلك وفقاً لما هو محدد في الصفحة رقم (٦) من النموذج المرفق ربطاً.»

«ب - القسم العلوي ومساحته (٣٤ سنتم × ٤,٥ سنتم) يتضمن:

- في القسم الأيمن كلمة «لبنان» بالعربية باللون الابيض.

- في القسم الواسطي الازرّة اللبنانيّة كناية عن مجسم بالابعاد الثلاثية (hologram) وفقاً لما هو محدد في الصفحة رقم (٨) من النموذج المرفق ربطاً، أو ازرّة لبنانية باللون الابيض في الوسط عادية مع سلك امني (Virtual Security thread VST) على طول اللوحة بين القسمين العلوي والسفلي.

- في القسم الايسر كلمة باللون الابيض تبين وجهة استعمال المركبة (خصوصي، عمومي، تجرية، ترانزيت، ادخال مؤقت، سياحي (تأجير)، هيئة دبلوماسية، هيئة قنصلية، قضاء، ديني) يكون لون قعر هذا القسم على الشكل التالي:

ازرق غامق	←	خصوصي
احمر	←	عمومي
اصفر	←	تجربة
اخضر	←	ترانزيت

تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها ان ينتج عنه فراغ كامل أو تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة.

وكنك يدخل في نطاق تصريف الأعمال التصرفية التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الإستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك التي يحتمل سقوطها ان لم تتخذ في مهلة محددة بالقوانين.

وبما أن كل عمل أو قرار إداري يخرج عن ما تقدم اعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلاً لمخالفة القانون، مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات.

لذلك،

أولاً: يطلب الى جميع الوزراء:

١ - حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إداراتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند (٢) من المادة (٦٤) من الدستور.

٢ - في حال اعتبار ان ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصرفية التي تقتضي الضرورة اتخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال، ايداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية لغضامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: للتأكيد على مضمون تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٩٢/١٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٤ المتضمن الطلب الى الإدارات العامة ايداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء، واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة عن هذا الامر في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

ثالثاً: يكلف كل من التفقيش المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق صلاحياته، على اتخاذ ما يلزم لحسن التقيد بمضمون هذا التعميم، وإفادة رئاسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أية مخالفة للقواعد القانونية التي ترعى تصريف الأعمال.

بيروت في ٣ تشرين الثاني ٢٠١٦

رئيس مجلس الوزراء

تمام سلام

تعميم رقم ٢٠١٦/٢٠

يتعلق بوجوب التقيد بأحكام المادة ٦٤ من الدستور في معرض تصريف الأعمال بعد اعتبار الحكومة مستقلة

بما ان المادة (٦٤) من الدستور تنص في البند (٢) منها على ان «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال»،

وبما أنه، وبالمفهوم التقليدي الذي حدده الاجتهاد الإداري، يقتضي التمييز بين نوعين من الاعمال الإدارية:

١ - الأعمال الإدارية التصرفية التي لا تدخل في نطاق تصريف الاعمال. وهي الاعمال التي ترمي الى احداث اعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي اوضاع البلاد السياسية والاقتصادية. وهذه الفئة من الاعمال تخرج بطبيعتها عن نطاق الاعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقلة، من حيث المبدأ، ان تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الاعمال الادارية التي يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والابطال.

٢ - الأعمال الإدارية العادية التي تدخل في نطاق تصريف الاعمال. وهي الاعمال الإدارية اليومية التي يعود للسلطة الإدارية المختصة اتمامها ويتعلق اجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الادارية المختصة بتحضيرها. وهذه الاعمال لا يمارس عليها الوزراء عادة سوى اشراف محدود،

وبما ان اعتماد نظرية «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق» في المادة (٦٤) من الدستور من شأنه ان يحد كثيراً من المفهوم المكرس اجتهاداً للأعمال الإدارية العادية المذكورة اعلاه، وبالتالي فهو يقلص من الاعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الاعمال، لو لم تحددها المادة (٦٤) من الدستور بالنطاق الضيق.

وبما أنه، واستناداً الى احكام المادة (٦٤) من الدستور، فإن ما يدخل في نطاق تصريف الاعمال هي

الدستور، فإن ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها أن ينتج عنه فراغ كامل أو تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة، وكذلك يدخل في نطاق تصريف الأعمال التصرفية التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك التي يحتمل سقوطها إن لم تتخذ في مهلة محددة بالقوانين.

وبما أن كل عمل أو قرار إداري يخرج عن ما تقدم أصلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلاً لمخالفته للقانون، مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات،

لذلك،

أولاً: يطلب إلى جميع الوزراء:

١ - حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إداراتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند (٢) من المادة (٦٤) من الدستور.

٢ - في حال اعتبار ان ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصرفية التي تقتضي الضرورة اتخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال، إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستئصال بشأنه على الموافقة الاستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

ثانياً: التأكيد على مضمون تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٩٢/١٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٤ المتضمن الطلب إلى الإدارات العامة إيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء، واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة عن هذا الأمر في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

ثالثاً: يكاف كل من التفتيش المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق صلاحياته، على اتخاذ ما يلزم لحسن التنفيذ بمضمون هذا التعميم، وإفادة رئاسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أية مخالفة للقواعد القانونية التي ترعى تصريف الأعمال.

بيروت في ٧ حزيران ٢٠١٨

رئيس مجلس الوزراء

سعد الحريري

## قرارات

تعميم - علم وخبر

### رئاسة مجلس الوزراء

تعميم رقم ٢٠١٨/٢٩

يتعلق بوجوب التقيد بأحكام المادة ٦٤ من الدستور في معرض تصريف الأعمال بعد اعتبار الحكومة مستقبلة

بما ان المادة (٦٤) من الدستور تنص في البند (٢) منها على ان «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استئالتها أو اعتبارها مستقبلة إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال»،

وبما أنه، وبالمفهوم التقليدي الذي حدده الاجتهاد الإداري، يقتضي التمييز بين نوعين من الأعمال الإدارية:

١ - الاعمال الإدارية التصرفية التي لا تدخل في نطاق تصريف الأعمال. وهي الأعمال التي ترمي إلى أحداث اعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهرى على سير المصالح العامة وفي اوضاع البلاد السياسية والاقتصادية. وهذه الثقة من الأعمال خارج طبيعتها عن نطاق الأعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقبلة، من حيث المبدأ، ان تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب اجرائها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والابطال.

٢ - الأعمال الإدارية للعادية التي تدخل في نطاق تصريف الأعمال. وهي الأعمال الإدارية اليومية التي يعود للسلطة الإدارية المختصة اتمامها ويتعلق اجرائها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها. وهذه الأعمال لا يمارس عليها الوزراء عادة سوى اشراف محدود،

وبما ان اعتماد نظرية «تصريف الأعمال بالمعنى الضيق» في المادة (٦٤) من الدستور من شأنه ان يحد كثيراً من مفهوم المكرس اجتهاداً للأعمال الإدارية العادية المذكورة أصلاه، وبالتالي فهو يقلص من الأعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الأعمال، او لم تحددها المادة (٦٤) من الدستور بالنطاق الضيق،

وبما أنه، واستناداً إلى أحكام المادة (٦٤) من

للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء ودون الحاجة للإستحصال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

على أن يبقى العمل سارياً بمضمون التعميم رقم ٢٠١٨/٢١ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧ بما لا يتعارض ومضمون هذا التعميم.

بيروت في ٢٠١٨/٦/٢٨  
رئيس مجلس الوزراء  
سعد الحريري

## وزارة الداخلية والبلديات

بيان علم وخبر رقم ١٢٩٩

بتأسيس جمعية باسم:

«جمعية آل سليمان في بدنايل»

مركزها: بدنايل - قضاء بعليك

ان وزير الداخلية والبلديات،

بناء على المرسوم رقم ٣ تاريخ ٢٠١٦/١٢/١٨،

بناء على قانون الجمعيات الصادر في ٣ آب ١٩٠٩ ولا سيما المادة السادسة منه،

بناء على التعميم رقم ٢٠٠٦/م/١٠ تاريخ ٢٠٠٦/٥/١٩ وتعديله رقم ٢٠٠٨/م/١٥ تاريخ ٢٠٠٨/٩/١٢،

بناء على الإعلام المقدم الى وزارة الداخلية والبلديات من مؤسسي الجمعية المسماة: «جمعية آل سليمان في بدنايل» والمسجل لدى المديرية الإدارية المشتركة برقم ١٨٢٧٤ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٠،

بناء على اقتراح مدير عام الشؤون السياسية واللاجئين،

يقرر ما يأتي:

المادة الاولى: أخذت وزارة الداخلية والبلديات علماً

بتأسيس الجمعية المسماة:

«جمعية آل سليمان في بدنايل»

مركزها: بدنايل - وادي التين - العقار رقم ٥٠٢ - ملك السيد غسان احمد سليمان - الطابق الارضي - قضاء بعليك.

غايتهما: ١ - إجتماعية: تقديم هبات لذوي الإحتياجات الضرورية، والمساعدة بمنح المحتاجين سلف مالية بدون فوائد يسدونها على أقساط شهرية، ومساعدة الحالات المرضية المستعصية والمزمنة والمقعدة عن العمل والمحتاجين بتأمين الطباية والنواء، وتقديم مساهمات لأي من المحتاجين جراء حادث حريق أو صدم أو عمليات جراحية أو حالات دخول

## قرارات

تعاميم - علم وخبر

### رئاسة مجلس الوزراء

تعميم رقم ٢٠١٨/٢١

توضيح التعميم رقم ٢٠١٨/٢١ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧

بوجوب التقيد بأحكام المادة ٦٤

من الدستور في معرض تصريف الأعمال

بعد إعتبار الحكومة مُستقبلة

حرصاً على حسن وانتظام سير العمل،

وبما أن التعميم رقم ٢٠١٨/٢١ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧ قد نصّ على الطلب من جميع الوزراء:

١ - حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إدارتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق المنصوص عليه في البند (٢) من المادة ٦٤/ من الدستور.

٢ - في حال إعتبار أن ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصريفية التي تقتضي الضرورة إخاذه في خلال فترة تصريف الأعمال إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للإستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

وحيث أن الإدارات قد باشرت بإنجاز بعض الملفات والمعاملات التي إرتأت أنها تدخل ضمن نطاق تصريف الأعمال وفقاً لمبررات تأمين حسن وإنتظام سير العمل الإداري،

لذلك،

١ - تُعتبر دلخلة ضمن نطاق تصريف الأعمال كافة الملفات والمعاملات التي تتضمن مُستندات موقعة من الوزراء المُختصين تفيد بأنه قد تم المباشرة بها قبل تاريخ صدور التعميم رقم ٢٠١٨/٢١ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧ والتي تقتضي المصلحة العامة باستمرارها وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، بحيث يُمكن للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للإستحصال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

٢ - إن الملفات والمعاملات التي يرى فيها الوزراء المختصون إنطباقها على مبدأ تصريف الأعمال وأن من شأن توقيعها عرقلة تأمين إستمرارية المرفق العام، يُمكن



تعميم رقم ٢٧/٢٠٢٠

حول التقيد بأحكام المادة /٦٤/ من الدستور  
في معرض تصريف الأعمال بعد اعتبار الحكومة مستقلة

سنداً للمادة /٦٤/ من الدستور التي تنص في البند الثاني منها على ان "لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة الا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال"،

وانطلاقاً من التمييز المحدد اجتهاداً بين الأعمال الإدارية التصرفية وهي تلك التي ترمي الى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهرى على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والإقتصادية. وهذه الفئة من الأعمال تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقلة، من حيث المبدأ، ان تقوم بها بإستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف إستثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال، والأعمال الإدارية العادية وهي الأعمال الإدارية اليومية التي يعود للسلطة الإدارية المختصة اتمامها ويتعلق اجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها، وهي أعمال لا يمارس عادةً بشأنها الوزراء سوى اشراف محدود،

ومع الاشارة الى أن ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم إتخاذها ان ينتج عنه فراغ كامل أو تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة، كما وتلك التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الإستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي إضافةً الى تلك التي يحتمل سقوطها ان لم تُتخذ في مهلة محددة بالقوانين،

ومع التشديد على أن كل عمل أو قرار إداري يخرج عن ما تقدم أعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلاً لمخالفته القانون مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات،

لذلك،

أولاً: يُطلب الى جميع الوزراء المستقبليين حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إدارتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق على النحو المشار اليه انفاً. اما بالنسبة للقرارات الادارية التي تدخل في نطاق الأعمال التصريفية والتي تقتضي الضرورة إتخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال، يطلب منهم إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية من قبل السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء. مع الإشارة الى أن الملفات والمعاملات كافة التي تتضمن مُستندات موقعة من الوزراء المُختصين تفيد بأنه قد تم المباشرة بها قبل تاريخ استقالة الحكومة في ٢٠٢٠/٨/١٠ والتي تقضي المصلحة العامة استمرارها ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، فيمكن للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للإستحصال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

ثانياً: التأكيد على مضمون تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم ٩٢/١٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٤ المتضمن الطلب الى الإدارات العامة إيداع رئاسة مجلس الوزراء نسخاً عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء، واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة عن هذا الأمر في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

ثالثاً: يُكلف كل من التفتيش المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق اختصاصه، إتخاذ ما يلزم لحسن التقيد بمضمون هذا التعميم، وإفادة رئاسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أي مخالفة للقواعد القانونية التي ترعى تصريف الأعمال وفقاً لما هو معروض في المتن.

بيروت، في ٢٠٢٠/٨/١١

رئيس مجلس الوزراء

  
حسان دياب

صدر عن رئيس الجمهورية  
رئيس مجلس الوزراء  
الامضاء: محمد نجيب ميقاتي  
وزير السياحة  
الامضاء: وليد نصار  
وزير المالية  
الامضاء: يوسف خليل

## قرارات

تعميم - علم وخبر

### رئاسة مجلس الوزراء

تعميم رقم ٢٠٢٢/١٧

حول التقيد بأحكام المادة /٦٤/ من الدستور  
في معرض تصريف الأعمال  
بعد اعتبار الحكومة مستقلة

سندا للمادة /٦٤/ من الدستور التي تنص في البند الثاني منها على ان «لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استئنتها أو اعتبارها مستقلة الا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال»،

وانطلاقا من التمييز المحدد اجتهادا بين الأعمال الإدارية التصرفية وهي تلك التي ترمي الى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والإقتصادية. وهذه الفئة من الأعمال تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقلة، من حيث المبدأ، ان تقوم بها بإستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف إستثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والابطال، والأعمال الإدارية العادية وهي الأعمال الإدارية اليومية التي يعود للسلطة الإدارية المختصة اتمامها ويتعلق اجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها، وهي أعمال لا يمارس عادة بشأنها الوزراء سوى اشراف محدود،

ومع الإشارة الى أن ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم إتخاذها ان ينتج عنه فراغ كامل أو تعطيل لكل أعمال السلطة التنفيذية ووقف لإدارة مصالح الدولة العامة، كما وتلك

بناء على القانون رقم ٢٧٦ تاريخ ٢٠٢٢/٣/٧ (اجازة جبابة الواردات كما في السابق وصرف النفقات اعتبارا من اول شباط ٢٠٢٢ ولغاية صدور قانون موازنة العام ٢٠٢٢ على أساس القاعدة الإئتمني عشرية)،  
بناء على اقتراح وزير السياحة ووزير المالية،  
وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٢/٤/١٤،  
يرسم ما يأتي:

**المادة الأولى:** يُنقل من احتياطي الموازنة العامة لعام ٢٠٢٢ على أساس القاعدة الإئتمني عشرية الإعتماد التالي:

من الجزء الأول:

الباب ٢٧ - إحتياطي الموازنة

الفصل ١ - إحتياطي للنفقات المشتركة

الوظيفة ١٩٠ - تحويلات ذات طابع عام بين الإدارات

البند ١٦ - نفقات مختلفة

الفقرة ١ - أحكام قضائية ومصالحات

النبهة ١ - أحكام قضائية ومصالحات

٢٠٠,٥١٥,١٤ / ل.ل.

فقط أربعة عشر مليون وخمسمائة وخمسة عشر الف ومائتان ليرة لبنانية.

الى الجزء الأول

الباب ١٩ - وزارة السياحة

الفصل ١ - المديرية العامة للشؤون السياحية

الوظيفة ٤٧٣١ - ادارة وتنمية القطاع

البند ١٦ - نفقات مختلفة

الفقرة ١ - أحكام قضائية ومصالحات

النبهة ١ - أحكام قضائية ومصالحات

لتنفيذ مشروع عقد مصالحه مع مجموعة سليم للجبترول والنجارة وفقا لراي هيئة التشريع والإستشارات رقم ٢٠٢١/٩١ تاريخ ٢٠٢١/٢/١٨

٢٠٠,٥١٥,١٤ / ل.ل.

فقط أربعة عشر مليون وخمسمائة وخمسة عشر الف ومائتان ليرة لبنانية.

**المادة الثانية:** ينشر هذا المرسوم ويبلى حيث تدعو الحاجة.

بعيدا في ١٣ أيار ٢٠٢٢

الامضاء: ميشال عون

## وزارة الداخلية والبلديات

### قرار رقم ٤٣٢

تكليف العضو الإختياري الأكبر سناً مختاراً بديلاً  
عن المختار المتوفي في بلدة مار موسى الدوار  
- قضاء الممتن

ان وزير الداخلية والبلديات

بناء على المرسوم رقم ٨٣٧٦ تاريخ ٢٠٢١/٩/١٠  
(تشكيل الحكومة)،

بناء على قانون المختارين والمجالس الإختيارية  
الصادر في ١٩٤٧/١١/٢٧، وتعديلاته،  
وبما ان مختار بلدة مار موسى الدوار السيد سليمان  
نسب صقر توفاه الله ونفذت وثيقة الوفاة برقم ١٦ تاريخ  
٢٠٢٢/١/٣١،

بناء على إحالة محافظ جبل لبنان رقم ٣/٢١/٢٠٢٢  
تاريخ ٢٠٢٢/٣/٢،

وبما ان السيد انطون موريس صقر يعتبر العضو  
الإختياري الأكبر سناً في بلدة مار موسى الدوار - قضاء  
المتن،

بناء على اقتراح مدير عام الشؤون السياسية  
واللاجئين

يقرر ما يأتي:

**المادة الأولى:** عين السيد انطون موريس صقر  
باعتباره العضو الإختياري الأكبر سناً في بلدة مار موسى  
الدوار، مختاراً بديلاً عن المختار المتوفي السيد سليمان  
نسب صقر، وذلك لإتمام مدة الولاية.

**المادة الثانية:** ينشر هذا القرار ويبلغ حيث تدعو  
الحاجة.

بيروت في ٩ أيار ٢٠٢٢

وزير الداخلية والبلديات

بسام مولوي

### قرار رقم ٤٣٣

تكليف قائممقام الشوف بالتكليف للقيام بأعمال  
بلدية ديوبابا حتى انتخاب مجلس بلدي

ان وزير الداخلية والبلديات،

بناء على المرسوم ٨٣٧٦ تاريخ ٢٠٢١/٩/١٠  
(مرسوم تشكيل الحكومة)،

بناء على المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ  
١٩٧٧/٦/٣٠ وتعديلاته (قانون البلديات)،

التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف  
الإستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة  
الداخلي والخارجي إضافة الى تلك التي يحتمل سقوطها  
ان لم تُتخذ في مهلة محددة بالقوانين،

ومع التشديد على أن كل عمل أو قرار إداري يخرج  
عن ما تقدم أعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلاً  
لمخالفته القانون مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات  
على مختلف المستويات،  
لذلك،

**أولاً:** يُطلب الى جميع الوزراء المستقبليين حصر  
ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إدارتهم  
في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق على  
النحو المشار اليه آنفاً، اما بالنسبة للقرارات الإدارية  
التي تدخل في نطاق الأعمال التصريفية والتي تقتضي  
الضرورة إتخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال،  
يطلب منهم إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء  
للاستحصال بشأنه على الموافقة الإستثنائية من قبل  
السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء.  
مع الإشارة الى أن الملفات والمعاملات كافة التي  
تتضمن مستندات موقعة من الوزراء المختصين تفيد  
بأنه قد تم المباشرة بها قبل تاريخ إعتبار الحكومة  
مستقلة في ٢٠٢٢/٥/٢١ والتي تقتضي المصلحة  
العامة استمرارها ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها  
في موازنة السنة الجارية، فيمكن للإدارات المعنية  
إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية  
الإجراء دون الحاجة للإستحصال على الموافقة  
الإستثنائية بشأنها.

**ثانياً:** التأكيد على مضمون تعميم رئاسة مجلس  
الوزراء رقم ٩٢/١٣ تاريخ ١٩٩٢/٦/٤ المتضمن  
الطلب الى الإدارات العامة إيداع رئاسة مجلس الوزراء  
نسخا عن القرارات التي يصدرها السادة الوزراء،  
واعتبار المدير العام في الإدارة العامة مسؤولاً مباشرة  
عن هذا الأمر في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

**ثالثاً:** يُكلف كل من التفتيش المركزي وديوان  
المحاسبة للعمل، كل في نطاق اختصاصه، إتخاذ ما  
يلزم لحسن التقيد بمضمون هذا التعميم، وإفادة رئاسة  
مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أي مخالفة للقواعد  
القانونية التي ترعى تصريف الأعمال وفقاً لما هو  
معرض في المتن.

بيروت في ٢٠٢٢/٥/٢١

رئيس مجلس الوزراء

نجيب ميقاتي

الجمهورية اللبنانية  
رئاسة مجلس الوزراء

رقم الأمان: ١٨٨٨ / م ص

بيروت، في: ٢٠٢٠/٨/١٧

### تمديد إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت لغاية ٢٠٢٠/٩/١٨ ضمناً

عملاً بأحكام التعميم الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء برقم ٢٧ / ٢٠٢٠ تاريخ ١١/٨/٢٠٢٠ (التقيد بأحكام المادة ٦٤/ من الدستور في معرض تصريف الاعمال بعد اعتبار الحكومة مستقيلة)،

ويعد صدور المرسوم رقم ٦٧٩٢ تاريخ ٧/٨/٢٠٢٠ المتعلق بإعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت لمدة أسبوعين من ٤/٨/٢٠٢٠ ولغاية ١٨/٨/٢٠٢٠ قابلة للتجديد،

ونظراً للأوضاع الميدانية الراهنة التي توجب تمديد حالة الطوارئ المعلنة،

ويعد استقالة الحكومة وتعدر عرض الموضوع المذكور على مجلس الوزراء،

تقرر واستناداً الى موافقة استثنائية صادرة عن السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء، تمديد إعلان حالة الطوارئ والاجراءات المتعلقة بها في مدينة بيروت لغاية ١٨/٩/٢٠٢٠ ضمناً، وعلى ان يُعرض الموضوع لاحقاً على مجلس الوزراء على سبيل التسوية.

القاضي محمود مكينه



أمين عام مجلس الوزراء

نسخة تبليغ لجان:

- الوزارات كافة

- الممارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحاداتها.

وبما أنه، بالاستناد الى إدلاءات المستدعى بوجهها، فإن عدم إنعقاد مجلس الوزراء لتمديد حالة الطوارئ لم يكن بسبب الانفجار بل بسبب إستقالة الحكومة، ويتبين أن الانفجار لم يمنع مجلس الوزراء من الانعقاد بتاريخ ٢٠٢٠/٨/٥، أي بعد يوم واحد من حصوله، لاتخاذ القرار الاول بإعلان حالة الطوارئ، والذي صدر بنتيجته المرسوم رقم ٦٧٩٢ تاريخ ٢٠٢٠/٨/٧.

وبما أنه، بالاستناد الى ما سبق بيانه أعلاه، كان بإمكان مجلس الوزراء المستقيل الانعقاد وإتخاذ قرار تمديد إعلان حالة الطوارئ، نظرًا لاستعادته صلاحياته كاملة وإمكانية إتخاذة أعمالاً تصرفية إستثنائية لمعالجة تداعيات الانفجار، وبالتالي، لا تؤدي إستقالته، في غياب أي مبرر آخر، الى وضعه، وهو السلطة الادارية المختصة، في حالة عجز عن إتخاذ قرار تمديد إعلان حالة الطوارئ في الصيغة المنصوص عليها قانونًا، ولا تُبرر تبعًا لذلك اللجوء الى صيغة أخرى لاقرار هذا التمديد.

وبما أنه، بالإضافة الى ما تقدم، لا يمكن للادارة التحجج بالظروف التي كانت تمرّ فيها البلاد، عند حصول الانفجار، من ظروفٍ صحيّة ناجمة عن مكافحة فيروس كورونا أو ظروف مالية وإقتصادية، حيث أنه، وفي حال إعتبار هذه الظروف ظروفًا إستثنائية، الا أنها لا تسمح للادارة مخالفة الاصول المفروضة قانونًا لإعلان حالة الطوارئ، عملاً بالمبادئ المنصوص عليها أعلاه، إذ لا يجوز التحجج بظرف إستثنائي لا علاقة له بانفجار مرفأ بيروت للقول بإمكانية إتخاذ قرارات تتخطى مبادئ الشرعية وترمي الى معالجة تداعياته.

### ج- في وجوب إبطال المرسوم المطعون فيه:

بما أنه يتبين من ملف المراجعة أنه بتاريخ ٢٠٢٠/٨/١٨ صدر المرسوم المطعون فيه رقم ٦٨٨١ الذي قضى في مادته الاولى بتمديد إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت حتى تاريخ ٢٠٢٠/٩/١٨ ضمناً، وتمّ توقيعه من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بالإضافة الى وزراء الدفاع الوطني والداخلية والبلديات والمالية، وقد تمّ بناؤه على الموافقة الاستثنائية رقم ١٨٨٨/م ص تاريخ ٢٠٢٠/٨/١٧.

وبما أنه يتبين أن الاجراءات التي تمّ إتباعها لاصدار المرسوم المطعون فيه، أي صدور موافقة إستثنائية عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وتوقيع المرسوم من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بالإضافة الى وزراء الدفاع الوطني والداخلية والبلديات والمالية، دون إجتماع

مجلس الوزراء وإتخاذ المرسوم المشكو منه بموافقة ثلثي أعضائه، هي إجراءات مخالفة للدستور والقانون.

وبما أنه، من جهة أولى، نصّ الدستور على صلاحيات كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ولم يأت على ذكر أي صلاحية تتضمن إصدار موافقة إستثنائية خلال فترة تصريف الأعمال، بل على العكس، فإن مفهوم تصريف الاعمال كما جاء في الدستور هو نفسه مفهوم تصريف الاعمال المعتمد في الاجتهادين الاداريين الفرنسي واللبناني الثابتين، والذي يسمح لمجلس الوزراء المستقيل من الانعقاد ومن تسيير الاعمال الادارية العادية والاعمال التصريفية الاستثنائية، بالاختصاص عندما تطول فترة تصريف الاعمال، بحيث تكون الموافقة الاستثنائية التي تمّ اعتمادها لاصدار المرسوم المطعون فيه مخالفة دستورية.

وبما أنه، من جهة ثانية، فإن صدور المرسوم المطعون فيه عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصين، أي وزراء الدفاع الوطني والداخلية والبلديات والمالية، ليس من شأنه تغطية المخالفة القانونية لنصي المادتين ٦٥ من الدستور و٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٦٧/٥٢، اللتين توجبان إعلان حالة الطوارئ بمرسوم متخذ في مجلس الوزراء بناءً على موافقة ثلثي أعضائه، أي بمعنى آخر، إن المرسوم المطعون فيه صادر عن سلطة غير مختصة.

95

وبما أنه، من جهة ثالثة، لم يتمّ أيضاً احترام الاجراءات المنصوص عنها في المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٦٧/٥٢، لجهة إخضاع المرسوم المطعون فيه للتصديق في مجلس النواب، مما يشكل أيضاً مخالفة للقانون.

وبما أنه بالاستناد الى ما تقدم، يقتضي إبطال المرسوم المطعون فيه.

٢- في طلب إبطال القرار رقم ١٩٥٥/م.ص. لتاريخ ٢٠٢٠/٩/١٤:

بما أن الجهة المستدعية تطلب إبطال القرار رقم ١٩٥٥/م.ص. تاريخ ٢٠٢٠/٩/١٤ لانه مخالف للاصول الجهورية المنصوص عنها في الدستور والقوانين، وصادر عن سلطة غير صالحة سنداً لاحكام المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٦٧/٥٢ والمادة ٦٥ من الدستور والمادة ٤ من قانون الدفاع الوطني رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ والمادة ٨ من قانون إنشاء الهيئة العليا للإغاثة،

لأنه كلف الجيش بمهام تخرج عن صلاحياته، منها ما يتعلق بحفظ الأمن الداخلي ومنها ما يتعلق بأعمال إغاثة، ولأن تمديد هذه المهام هو بمثابة إعلان لحالة الطوارئ، وقد إستند القرار المطعون فيه الى العادة الدستورية المتمثلة بالموافقة الاستثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء التي لا تشكل سنداً قانونياً صحيحاً بل هي مخالفة فاضحة للدستور. بالإضافة الى ذلك، إن القرار المطعون فيه فأقّد للشروط الموضوعية ومخالف لمبدأ الضرورة ويشكل تعدياً على صلاحيات المحقق العدلي الذي تعود له حصراً صلاحية حماية مسرح الجريمة طيلة فترة التحقيق، ولا تتوافر شروط نظرية الظروف الاستثنائية في الحالة الحاضرة والادارة لم تبرر ضرورة استمرار الجيش بالقيام بهذه المهام بعد مرور أكثر من شهر على وقوع الانفجار.

وبما أن المستدعي بوجهها تدلي أنه عند توافر ظروف إستثنائية، يجوز للسلطة الادارية تجاوز حدود صلاحياتها العادية، والتدلي على صلاحيات سلطة إدارية أخرى، وعدم مراعاة الاحكام الدستورية والنظامية العادية، وذلك للاستجابة الى الطرف الاستثنائي، عبر إتخاذ تدابير متناسبة مع حجم الهدف المنوي تحقيقه. ويشكل انفجار مرفأ بيروت ظرفاً إستثنائياً مؤقتاً يستدعي تكليف الجيش ببعض المهام في ظل عجز الادارات العامة للتدخل بالطرق العادية لمواجهة النتائج المترتبة عن الانفجار. ذلك فضلاً عن الاوضاع المعيشية الصعبة وأفة كورونا وإستقالة الحكومة وتصريفها الاعمال، التي تشكل مجتمعةً ظرفاً إستثنائية، وإن القرار المطعون فيه لم يمدد إعلان حالة الطوارئ بل طلب من الجيش الاستمرار بمتابعة تنفيذ المهام التي كانت موكلة اليه بموجب مرسوم إعلان حالة الطوارئ، حفاظاً على النظام العام.

وبما أن المادة الاولى من قانون الدفاع الوطني الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ نصت على ما يلي:

" [...] يمكن استخدام القوى المسلحة في الحقول الانمائية والاجتماعية شرط الا يعيق ذلك مهامها الاساسية. يقرر هذا الاستخدام بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير الدفاع الوطني والوزير المختص [...]."

وبما أن المادة ٣ من القانون المذكور نصت على ما يلي:

" اذا تعرضت البلاد للاخطار المحددة في المادة الاولى من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ تعلن حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية وتمارس السلطات المختصة الصلاحيات المنصوص عليها في المرسوم الاشتراعي المذكور."



وبما أن المادة ٣ من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ قد نصت على أنه "قور اعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية تتولى السلطة العسكرية العليا صلاحية المحافظة على الامن وتوضع تحت تصرفها جميع القوى المسلحة [...]". وقد حددت المادة ٤ من النص المذكور الاجراءات التي يجوز للسلطة العسكرية العليا إتخاذها والتي تضمنت على سبيل المثال فرض التكاليف العسكرية بطريق المصادرة وتحري المنازل في الليل والنهار، واعطاء الاوامر بتسليم الاسلحة والذخائر والتفتيش عنها ومصادرتها، وفرض الغرامات الاجمالية والجماعية، وابعاد المشبوهين، وفرض الإقامة الجبرية على الاشخاص الذين يقومون بنشاط يشكل خطرا على الامن العام ومنع الاجتماعات والنشرات المخلة بالامن، وغيرها من الاجراءات.

وبما أنه بالإضافة الى ذلك، نصت المادة ٤ من قانون الدفاع الوطني على ما يلي:

"... اذا تعرضت الدولة في منطقة او عدة مناطق لاجراءات ضارة بسلامتها او بسلامة الجوار..."

" الجيش بالمحافظة على الامن في هذه المنطقة او المناطق وفقا للاحكام التالية:

" ١- يتم التكاليف بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ووزير

" الدفاع الوطني، ويكون لمدة محددة تمدد عند الاقتضاء بالطريقة ذاتها. [...]."

97  
وبما أنه يتبين من النصوص المذكورة أعلاه أنه في إطار إعلان حالة الطوارئ، تتولى السلطة العسكرية العليا حكماً مهام المحافظة على الامن. أما خارج هذه الحالة، يجوز تكليف الجيش بالمحافظة على الامن في منطقة ما بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الداخلية والدفاع الوطني. كما يجوز أيضاً استخدام القوى المسلحة في الحقول الانمائية والاجتماعية بموجب مرسوم بناء على اقتراح وزير الدفاع الوطني والوزير المختص، شرط أن لا يعيق ذلك مهامها الأساسية.

وبما أنه يتبين مما تقدم أن استخدام الجيش للحفاظ على الامن في منطقة ما وللقيام بمهام إجتماعية هو أمر جائز قانوناً، خارج حالة الطوارئ، على أن يتم إقرار ذلك بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزراء المختصين، وضمن الشروط الواردة في النصوص أعلاه. أما في إطار حالة الطوارئ، التي يتم إقرارها بموجب مرسوم متخذ في مجلس الوزراء أيضاً، فتتولى السلطة العسكرية العليا حكماً مهمة الحفاظ على الامن. ولم تذكر النصوص المتعلقة بحالة الطوارئ أي صلاحيات تتعلق بمهام إجتماعية.

وبما أنه يُستفاد مما تقدم أن تكليف الجيش بمهام معينة، أمنية أو إجتماعية، يتمّ دائماً بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، إن خارج حالة الطوارئ أو بالاستناد الى مرسوم إعلانها، فيكون بالتالي مجلس الوزراء هو السلطة الصالحة للقيام بهذا التكليف.

وبما أنه بالعودة الى القرار المطعون فيه، يتبين أنه صادر عن أمين عام مجلس الوزراء بتاريخ ٢٠٢٠/٩/١٤، وقد إستند الى الموافقة الاستثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وخلص الى إقرار ما يلي: "[...] تكليف الجيش، بالتنسيق مع محافظ مدينة بيروت، ولغاية ٢٠٢٠/١٢/٣١، متابعة تنفيذ المهام التي أوكلت الى القيادة العسكرية العليا بموجب المرسوم رقم ٦٧٩٢ تاريخ ٢٠٢٠/٨/٧ المتعلق بإعلان حالة الطوارئ العامة التي مُدّدت لغاية ٢٠٢٠/٩/١٨ على أن تشمل المهام ما يلي: [...]".

وبما أنه يتبين من جهة أولى أن القرار المطعون فيه صادر بالاستناد الى الموافقة الاستثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ولم يتم إتخاذه في مجلس الوزراء، الذي كان بإمكانه الانعقاد عملاً بما سبق بيانه أعلاه، مما يعني أنه صادر عن سلطة غير مختصة.

وبما أنه يتبين من جهة ثانية أن القرار المطعون فيه صدر أربعة أيام قبل إنتهاء مدة تمديد حالة الطوارئ، وتضمن البناء التالي: "ونظراً للأوضاع الميدانية الراهنة التي توجب تمديد حالة الطوارئ المعلنة"، الا أن هذا البناء ليس من شأنه تمديد حالة الطوارئ في غياب قرار صادر عن مجلس الوزراء بهذا الشأن. وبالتالي، تكون حالة الطوارئ قد إنتهت بتاريخ ٢٠٢٠/٩/١٨، ويكون تكليف الجيش بالمهام الواردة في القرار المطعون فيه، قد تمّ خارج حالة الطوارئ بعد هذا التاريخ، عن سلطة غير مختصة، ودون الاستناد الى إقتراحات الوزراء المختصين كما توجب ذلك المادتين الاولى والرابعة من قانون الدفاع الوطني، أي أنه مخالف للاصول الجوهرية المفروضة قانوناً.

وبما أنه بالاستناد الى مجمل ما تقدم، يقتضي إبطال القرار المطعون فيه.

### ٣- في تعديل مفاعيل قرار الإبطال: Modulation

بما أنه يعود للقاضي الاداري، في إطار ممارسته لسلطته بإبطال القرارات الادارية غير القانونية، أن يتلافى الضرر المتأتى عن المفعول الرجعي لقرارات الإبطال، عبر تحصين بعض أو جميع مفاعيل القرار الاداري المنوي إبطاله بإعتبارها نهائية، أو عبر إعطاء الادارة وقتاً لاستدراك المخالفات التي

بناءً عليه،

أولاً - في الشكل:

بما أنّ دفاع كل من وزير الأشغال العامة والنقل الدكتور ميشال نجار والوزير السابق للأشغال العامة والنقل، الأستاذ يوسف فنيانوس، والمهندسين فادي الحسن ومحمد شهاب الدين ورامي فواز أودع الديوان ضمن مهلة الثلاثين يوماً، فإنّ هذه الدفاعات مقبولة شكلاً.

ثانياً - في الأساس:

أ- في ما يتعلّق بوزير الأشغال العامة والنقل الدكتور ميشال نجار:

بما أنّ المخالفات المنسوبة إلى وزير الأشغال العامة والنقل، الدكتور ميشال نجار، في القرار المؤقت رقم ٣٥٤/٣.ق. تاريخ ٢٠٢٠/١٢/٢٤ يمكن تلخيصها على الوجه التالي:

- عقد النفقة العائدة للأشغال المطلوبة دون توفر الإعتمادات اللازمة لها ودون الإستحصال على تأشير مراقب عقد النفقات ودون عرض المعاملة على الرقابة الإدارية المسبقة لديوان المحاسبة، خلافاً للقانون،
- تأجير أملاك الدولة دون إجراء مزيدة عمومية.
- تلميز صفقة أشغال بالتراضي، دون دفتر شروط، لمتعهد غير مصنف لدى الإدارة، وبناءً لدراسة موضوعة من قبل المتعهد نفسه، وغير مستلمة وفقاً للأصول.
- إجراء مقاضة ما بين النفقات المترتبة على الأشغال المطلوب تنفيذها وبين الواردات المرتقب تحصيلها، خلافاً لمبدأي شمول وشيوع الموازنة.
- التأخر المتماذي في اتخاذ القرار المتعلق بالطريقة التي ستعتمد لتنفيذ الأشغال، بشكل غير مجرّر.

وبما أنّ الدفاع المدلى به من قبل الدكتور نجار يمكن إختصار أبرز ما ورد فيه بالنقاط التالية:

١. إسناد قرار وزير الأشغال بتمديد عقد الإستثمار إلى تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١١ وبالتالي إلى الموافقة الإستثنائية الصادرة عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تحت الرقم ١٩٣١/م.ص. تاريخ ٢٠٢٠/٩/٣.
٢. إستناد الإدارة إلى أحكام المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لجهة إعتبار أنّه كان هناك خلاف ما بين ديوان المحاسبة ووزارة الأشغال العامة والنقل وإنّ هذا الخلاف

م.س

٢٥١

٤

- عرض على مجلس الوزراء وأَنَّ الموافقة الإستثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقوم مقام تأشير ديوان المحاسبة ومراقب عقد النفقات.
٣. الإستناد إلى قرار النائب العام المالي تاريخ ٢٠٢٠/٩/٥ الذي كلف بموجبه المستثمر الحالي المباشرة فوراً بأعمال إعادة التأهيل.
٤. قيام الوزير بإقتراح إجراء مناقصة عمومية عند مراسلته الأمانة العامة لمجلس الوزراء بموجب كتابه رقم ١٤١٢/ص تاريخ ٢٠٢٠/٩/٣٠.
٥. عدم تأخر الوزير في إتخاذ القرار المتعلق بالطريقة التي ستعتمد لتنفيذ الأشغال.
٦. إستناد قرار الوزير بتمديد عقد الإستثمار إلى المادة ١٢ من دفتر الشروط الموافق عليه من قبل ديوان المحاسبة في الرقابة المسبقة بموجب القرار رقم ٢٤٩٣/ر.م. تاريخ ٢٠١٦/١١/٢.

وبما أن ديوان المحاسبة يرى، جواباً على النقاط المدلى بها في دفاع وزير الأشغال العامة والنقل، الدكتور ميشال نجار ما يلي:

١- بالنسبة لإستناد قرار الوزير إلى الموافقة الإستثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء:

وبما أنه لا يمكن الإعتداد بالموافقة الإستثنائية المعطاة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، حتى لو ورد ذكرها في تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧ تاريخ ٢٠٢٠/٨/١١، نظراً إلى أنه لا قيمة قانونية لهذه الموافقة في غياب أي نص قانوني يرضى شروط إعطاء الموافقات الإستثنائية ويوضح مفاعيلها القانونية،

وبما أنه، ولو سلمنا جدلاً بقانونية الموافقة الإستثنائية المعطاة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وإفترضنا أنها تحلّ، فعلاً، وبشكل إستثنائي، محلّ قرار متخذ من قبل مجلس الوزراء، إلا أنه لا يمكن القبول بقرار (موافقة إستثنائية) يسمح بمخالفة المبادئ العامة والقوانين المرعية الإجراء، لا سيما مبادئ الشمول والشيوخ والقرار رقم ٢٧٥ تاريخ ١٩٢٦/٦/٢٥، حتى وإن صدر هكذا قرار عن مجلس الوزراء في حكومة تتمتع بكامل الصلاحيات،

٢- بالنسبة لاستناد الإدارة إلى أحكام المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة:

وبما أن المادتين ٤٠ و ٤١ وردتا في قانون تنظيم الديوان ضمن العنوان "ثانياً - أصول الرقابة المسبقة"،

م.ب.ال

٢٧١

كتب مدير عام رئاسة مجلس الوزراء رقم 1183/ص تاريخ 2021/8/12 الموجّه الى وزارة الأشغال العامة والنقل بعنوان "خطورة وضع المنشآت النفطية في المطار" والممهور بعبارة "عاجل جداً" و"فوري".

وبما ان وزير الأشغال العامة والنقل (السابق) ، الدكتور ميشال نجار ، صرّح ، بموجب كتاب طلب اعادة النظر رقم 1471/ص تاريخ 2021/7/30 الموجّه من قبله الى ديوان المحاسبة والمسجل لدى الديوان تحت الرقم 2036 تاريخ 2021/8/2 ، وفي معرض دفاعه عن القرار المتخذ من قبله بتمديد عقد استثمار وتشغيل وصيانة التجهيزات والبنية التحتية للمنشآت المخصصة لتزويد الطائرات بالوقود، بأنه استند في قرار التمديد الى الموافقة الاستثنائية الممنوحة بهذا الشأن من قبل كل من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والى قرار النائب العام المالي الصادر في 2020/9/5 ، كما استند الى ضرورة تلافي ضرر أكيد قد يلحق بمطار رفيق الحريري الدولي ،

وبأنه لا يمكن الإعتداد بالموافقات الإستثنائية الممنوحة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء كما لا يمكن الإستناد إلى قرارات النائب العام المالي للأسباب المبينة. في متن قرار الديوان رقم 47/ر.ق. /نهائي تاريخ 2021/7/15،

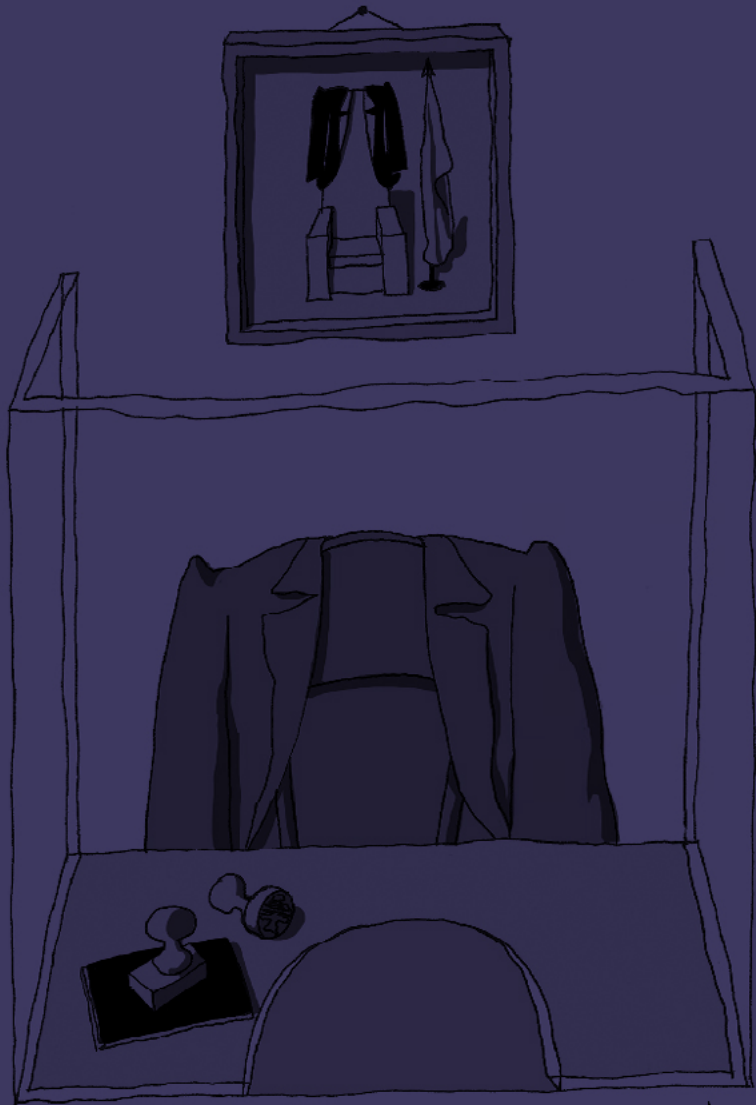
101

وبما انه ، من جهة اخرى ، وبناء على المعطيات التي تكشفنا والتي دلت الى خطورة وضع المنشآت النفطية في المطار ، وانطلاقاً من حسن نية الدكتور ميشال نجار لدى اتخاذه القرار بتمديد عقد الاستثمار ، وهو حسن نية تأكد من خلال اسرعه في اتخاذ كافة التدابير الأيلة الى وضع قرارات ديوان المحاسبة موضع التنفيذ لاسيما تلك المتعلقة بالاجراءات التالية :

- اخطار المستثمر بضرورة وقف الأشغال المتعلقة بالمنشآت النفطية .
- اتخاذ الاجراءات اللازمة لالغاء قرار تمديد عقد الاستثمار .
- المباشرة فوراً بانجاز دفتر شروط لاجراء مزايدة عمومية جديدة لتلزم استثمار وتشغيل المنشآت النفطية .
- المباشرة فوراً بانجاز دفتر شروط آخر لاجراء مناقصة عمومية لاستكمال اشغال التأهيل الضرورية ،

وبما انه وتأسيساً على ما تقدم ، وبعد دراسة كافة جوانب وملايسات هذه القضية، وبعد التحقق من حسن نية الدكتور ميشال نجار لدى اتخاذه القرار بتمديد عقد الاستثمار ، يقتضي وقف تنفيذ الغرامات المفروضة على الدكتور ميشال نجار بموجب قرار الديوان رقم 47/ر.ق./نهائي تاريخ 2021/7/15 ، بما في ذلك الاجراءات المتعلقة باصدار سند تحصيل عملاً بأحكام الفقرة الرابعة من المادة 62/ من المرسوم الاشتراعي رقم 83/82 وتعديلاته التي نصت على ما يلي:

"...ويمكن اذا حكم الديوان بالغرامة ان يقرر وقف تنفيذها اذا تأكد من حسن نية المحكوم عليه ... "



8/1  
C.100