

Achévé d'imprimer
en décembre 2020

Kaslik, Liban

الفهرس

مقالات

ماريا القاموع

- ٥ حكومة تصريف الأعمال: بين حصرية الدستور وشمولية الإجتهاد

حكومة تصريف الأعمال: بين حصريّة الدستور وشمولية الإجتهد / The "CareTaker" Government Between the Exclusivity of the Constitution and the Wide Interpretation of the Jurisprudence

ماريا القاموع، محامية بالإستئناف، دكتورة في القانون العام، استاذة محاضرة في كئيّة الحقوق والعلوم السياسيّة لدى جامعة الرّوح القدس - الكسليك، ص.ب. ٦٤٤ - جونية، لبنان
Maria Kamoub, Attorney at Law, Doctor in Law, School of Law and Political Sciences, Holy Spirit University of Kaslik (USEK), P.O.Box 446, Jounieh, Lebanon

Abstract

A serious debate arises every time in Lebanon after the resignation of the government concerning the extent and the scope of its powers. The Lebanese Constitution did not explicitly specify the limits and frameworks of the resigned government's powers, nor did it include an interpretation of the term "care-taker" government. It only mentioned in the provisions of the second paragraph of article 64 the following:

"The Government cannot exercise its powers neither before being granted the vote of confidence nor after it has resigned or considered resigned, except in the narrow sense of a care-taker government".

The creation of a new government requires in general a certain period of time during which the resigned government will not be competent to carry out its entire duties, and the new government cannot begin its executive work before it gains confidence from the parliament.

The question of “*care-taker*” government is of great importance in Lebanon because in general, it takes a long period of time to constitute governments. According to the principle of “*Continuity of the State*”, it is imperative that, during the period of government formation, the resigned government ensures the fulfillment of the work needed to sustain functioning in the public administration and the public services.

عرف لبنان أنظمتاً سياسية متنوعة على مر العصور والسنين، غير أن المرحلة الجوهريّة من تاريخه بدأت في ٣١ آب ١٩٢٠ حين تكونت دولة لبنان الكبير بموجب القرار ٣١٨ الصادر عن المفوض السامي الجنرال غورو وقد أعيد فيه لبنان إلى حدوده الطبيعيّة^١. حكم لبنان حينها مندوب فرنسي عرف بالمفوض السامي ممارساً للصلاحيات بموجب صك الإنتداب. لم يكن المفوض السامي مسؤولاً أمام عصبة الأمم، بل أمام حكومته فقط. وقد اختير حينها المفوضين الساميين من الجيش^٢ بإستثناء عضو مجلس الشيوخ هنري دو جوفنيل^٣ الذي أعلن وضع الدستور موضع التنفيذ بتاريخ ٢٣ أيار ١٩٢٦ بعد أن عمل على صياغته أعضاء من المجلس التمثيلي اللبناني وكان أبرزهم: ميشال شيحا وبترو طراد وعمر الداعوق...

منذ نشأته عام ١٩٢٦ ولغاية اليوم طرأ على الدستور اللبناني تعديلات عديدة وصل عددها إلى إثني عشر تعديلاً، كما وأضيفت مقدمة على الدستور اللبناني عقب التعديل الدستوري تاريخ ٢١ أيلول ١٩٩٠. كرست هذه الأخيرة مبادئ أساسية عديدة منها الإلتزام بمواثيق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، بالإضافة إلى مبدأ لا شرعية لأي سلطة تناقض ميثاق العيش المشترك، والتأكيد بصورة صريحة على نظام لبنان الجمهوري الديمقراطي البرلماني وبذلك تكريس لمبدأ فصل السلطات وتعاونها وتوازنها فيما بينها.

جوهر النظام البرلماني قائم أساساً على التعاون بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية وعلى الرقابة السياسية. بمعنى آخر تتعاون كل من السلطة التشريعية والسلطة

١ عقب إعلان دولة دولة لبنان الكبير، تمّ ضمّ بعض المناطق منها البقاع وسهول الشمال وبيروت والجنوب إلى ما كان يعرف بالمتصرفيّة التي كانت تتمتع بحكم ذاتي في ظلّ الامبراطوريّة العثمانية. كانت المتصرفية تضم جغرافياً محافظة جبل لبنان وأقضية البترون والكورة وزغرتا وبشري حالياً ومدينة زحلة وجوارها في البقاع، كذلك قسم من الهرمل وقضاء جزين وقسم من قضاء صيدا والزهراني وإقليم التفاح.

٢ كان كل من الجنرال هنري غورو والجنرال مكسيم ويغان والجنرال موريس بول ساراي تابعاً للسلك العسكري.

٣ ز. شكر، النظام السياسي والدستوري في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤، ص ١٣٠.

٤ قد عدل الدستور اللبناني ١٢ مرة لغاية يومنا هذا، وقد حصلت هذه التعديلات بموجب قوانين دستورية وفقاً لأصول التعديل الدستوري المنصوص عنه في أحكام المادتين ٧٦ و ٧٧ من الدستور، بإستثناء التعديل الثالث الذي حصل وفقاً لقرار صادر عن المفوض السامي عام ١٩٤٣. أربع تعديلات للدستور اللبناني وردت في عهد الإنتداب الفرنسي وثمانية في عهد الإستقلال.

التنفيذية في إقتراح القوانين^٥ اللازمة وإتمام الأعمال والمشاريع الضرورية للدولة. كما وتقوم السلطة التشريعية وفقاً لأحكام الدستور بمراقبة عمل السلطة التنفيذية بهدف محاسبتها وإقالتها إن دعت الحاجة، كما ويجوز لهذه الأخيرة حل المجلس النيابي أيضاً. ومن هذا المنطلق، إرتقب الدستور اللبناني حالة إستقالة الحكومة وخاصةً حالة تصريف الأعمال عندما ذكر هذا المفهوم للمرة الأولى بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ في أحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ التي نصت على ما يلي: "...لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال".

في هذا الإطار الذي رسمه الدستور اللبناني والنظام البرلماني، تطرح اشكالية مهمة: كيف يستمر العمل السياسي القائم على الرقابة وعلى التعاون المتبادل بين السلطات السياسية في حالة إستقالة الحكومة؟ للإجابة على هذا السؤال من المفيد التطرق أولاً لمفهوم "تصريف الأعمال" وفقاً لأحكام الدستور، ومن ثم معالجة النطاق العملي "لتصريف الأعمال" وفقاً للإجتهد اللبناني.

١. مفهوم "تصريف الأعمال"

في كل مرة تكون فيها الحكومة مستقيلة^٦ يدور النقاش حول مدى ومساحة صلاحياتها لجهة تصريف الأعمال في المعنى الضيق للكلمة. بالنسبة إلى مفهوم تصريف الأعمال، لم يحدد الدستور اللبناني بشكلٍ صريح ما هي حدود وأطر صلاحيات الحكومة المستقيلة كما وأنه لم يتضمن تفسيراً لعبارة تصريف الأعمال ما عدا ذكره عبارة "بالمعنى

٥ المادة ١٨ من الدستور اللبناني: "لمجلس النواب ومجلس الوزراء حق إقتراح القوانين ولا ينشر قانون ما لم يقره مجلس النواب".

٦ وذلك طبقاً لأحكام المادة ٦٥ فقرة ٤ والمادة ٧٧ من الدستور اللبناني.

٧ طبقاً لأحكام المادة ٦٩ فقرة ١ من الدستور تعتبر الحكومة مستقيلة في الحالات التالية: - إذا إستقال رئيستها

- إذا فقدت أكثر من ثلث عدد أعضائها المحدد في مرسوم تشكيلها.

- بوفاة رئيستها

- عند بدء ولاية رئيس الجمهورية

- عند بدء ولاية مجلس النواب

- عند نزع الثقة منها من قبل المجلس النيابي بمبادرة منه أو بناءً على طرحها الثقة".

الضيّق" مما يترك المجال للقضاء الإداري لسد هذا النقص لجهة تحديد معنى ومفهوم تصريف الأعمال بمعناه الضيق.

حرصت الدول عامّةً على إبقاء بعض الصلاحيات للحكومة المستقلة، لحين تعيين حكومة جديدة وتسلمها زمام السلطة التنفيذية. ما هي إذًا هذه الصلاحيات المحفوظة للحكومة المستقلة وما مفاد هذا الأمر؟ لتسليط الضوء أكثر على مفهوم تصريف الأعمال من المفيد التطرق للمسوغ القانوني للمفهوم المذكور ومن ثم كيفية المحافظة على النظام البرلماني وتحديدًا على التعاون والرقابة السياسية في ظل حكومة مستقلة.

أ. المسوغ القانوني لمفهوم "تصريف الأعمال"

نصت الفقرة الثالثة من المادة ٦٩ من الدستور اللبناني على ما يلي: "عند إستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة يصبح مجلس النواب حكمًا في دورة إنقضاء استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة". يظهر جليًا من أحكام المادة المذكورة، أن تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة من المجلس النيابي يستوجب فترةً زمنية معينة، تكون خلالها الحكومة المستقلة غير مختصة للقيام بمجمل المهام المناطة بالسلطة التنفيذية، كما وأن الحكومة المؤلفة تكون بدورها غير مختصة لمباشرة العمل فورًا إذ لا يمكنها الشروع بعملها التنفيذي قبل نيلها الثقة من المجلس النيابي.^٨

مدة هذه الفترة الزمنية الضرورية للتأليف وإعطاء الثقة غير محددة صراحةً في الدستور اللبناني، غير أن العرف الدستوري إستقر على اعتبارها "مهلة معقولة" توازيًا مع الإجتهد الفرنسي الذي أورد في احكامه عبارة: "Un délai raisonnable".^٩

٨ هذا الأمر لم يتم احترامه في ٢٧ كانون الثاني ٢٠٢٠ عندما دعيت الحكومة المؤلفة حديثًا، بتاريخ ٢١ كانون الثاني ٢٠٢٠، برئاسة حسان دياب إلى تبني مضمون موازنة ٢٠٢٠ المعدة والمرسلة من الحكومة السابقة برئاسة سعد الدين الحريري وذلك قبل نيلها الثقة من المجلس النيابي، علمًا أن اشكالية كبيرة تطرح بموضوع التشريع في ظل حكومة مستقلة.

بتاريخ ١١ شباط ٢٠٢٠ نالت الحكومة المذكورة برئاسة حسان دياب الثقة من المجلس النيابي وذلك بغالبية ٦٣ صوتًا مقابل ٢٠ صوتًا حجبا الثقة عنها، كما وإمتنع نائبٌ واحدٌ عن التصويت.

٩ CE, 28 juin 2002, Ministère de la justice/Magiera, *RFDA* 2002, p. 756. (Délai raisonnable et responsabilité de l'État pour faute simple pour fonctionnement défectueux du service public).

وإستناداً إلى المهل المعتمدة في نزاعات القانون العام وتحديداً تلك المرتبطة بالتنازع الإداري، يمكن الأخذ بعين الإعتبار مهلة الشهرين^{١٠} بأقصى حد، كمهلة معقولة لتشكيل حكومة جديدة.

يرتدي موضوع تصريف الأعمال أهمية كبرى في لبنان، ذلك لما بات يستغرقه تشكيل الحكومات من وقتٍ طويل، يصل في غالب الأحيان إلى أشهرٍ عدة تقارب السنة الميلادية الكاملة أحياناً.

من الواجب خلال هذه الفترة الزمنية المستغرقة لتأليف حكومة ألا تتوقف الأعمال في الإدارة العامة، إذ لا فراغ على الإطلاق في السلطة!

جذور مفهوم عدم إحداث الفراغ في السلطة تعود لمبدأ أساسي وبالغ الأهمية في القانون العام^{١١} ألا وهو مبدأ إستمرارية المرافق العامة، وقد إرتكز عليه أيضاً الإجتهد الدستوري الفرنسي لينزله منزلة الدستور^{١٢}. وفقاً للمبدأ المذكور يتوجب على المرافق العامة تأميناً للمتطلبات وللحاجات العامة الإستمرار في العمل دون أي توقف أو

١٠ - المادة ٦٨ من نظام مجلس شوري الدولة: "إذا لم تجب السلطة المختصة المستدعي إلى طلبه خلال مدة شهرين إعتباراً من تاريخ استلامها لمذكرة ربط النزاع المقدمة منه، إعتبر سكوتها بمثابة قرار رفض".
 - ي. سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ج ٢، ص ٢٤٣: "فمهلة الشهرين التي يعتبر القرار صادراً بانقضائها لا تقبل القطع أو التمديد لأي سببٍ كان، فتطبق في الأصول البسيطة والمعقدة كذلك التي تفرض على السلطة المختصة، قبل البت بالطلب، إستشارة أو تدخل مراجع أخرى. وليس من شأن موافقة الوزراء المختصين على طلب صاحب العلاقة أن يقطع سير مهلة المراجعة أو يمددها".
 - مجلس شوري الدولة، قرار رقم ١٩٠ تاريخ ١٩٧٩/٥/٢٩، شركة عقارات اندلوسيا (غير منشور).

١١ - CE, 13 juin 1980, M^{me} Bonjean, *Recueil Lebon* 1980, p. 274.
 « *Que devant cette violation du principe fondamental de la continuité du service public, le recteur de l'Académie de Grenoble...fait connaître à tous les membres du personnel enseignant qu'ils étaient tenus de remplir intégralement leurs obligations de service...* ».

١٢ - Cons. const., 25 juillet 1979, Continuité du service public de la radio et de la télévision
 .en cas de cessation concertée du travail, RDP 1979, p. 1705
 « *En ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle ; que ces limitations peuvent aller jusqu'à l'interdiction du droit de grève aux agents dont la présence est indispensable pour assurer le fonctionnement des éléments du service dont l'interruption porterait atteinte aux besoins essentiels du pays...* ».

إنقطاع. تنعكس أهمية هذا المبدأ في إجازته لإستمرار العمل في المرفق العام لفترةٍ معينة رغم وجوب توقّفه قانونًا. بمعنى آخر إذا كانت هيئةٌ معينة موجودة على رأس إدارة مرفق محدد للإشراف على انتظامه وحسن سير العمل فيه، فإنه ليس ما يحول دون إستمرار هذه الهيئة في عملها رغم إنتهاء ولايتها، ريثما يتم تعيين من يحل مكانها في إدارة المرفق العام، وذلك عملاً بمبدأ الإستمرارية^{١٣}.

أما بما يتعلق بتصريف الأعمال فقد وردت العبارة للمرة الأولى في الدستور الفرنسي في أحكام المادة ٥٢ فقرة ١^{١٤} من دستور الجمهورية الرابعة الفرنسية لعام ١٩٤٦، وعقب ذلك، كرس مجلس شورى الدولة الفرنسي^{١٥} المبدأ القائل بضرورة إستمرار الإدارة والمرافق العامة في الدولة، ذلك لأن إستقالة الحكومة لا يمكن أن يعكس شللاً كاملاً في المؤسسات والحياة السياسية والإقتصادية والإجتماعية الملحّة للوطن. لهذا السبب يتوجب تأمين إستمرارية العمل الحكومي في حدّه الإداري الأدنى على الأقل، تفاديًا للفراغ الكامل والشامل في المؤسسات العامة.

يستتبع هذا الأمر، حاجة الحكومة المستقلة لإتخاذ القرارات اللازمة والمراشيم الضرورية والتدابير المستعجلة لضمان إستمرارية عمل مصالح الدولة وضمان إنتظام سير المرافق والإدارات العامة.

وقد أكد على هذا الأمر مجلس شورى الدولة الفرنسي حين أورد في قراره^{١٦} السابق ذكره ما يلي:

« *Considérant qu'en raison de son objet même, et à défaut d'urgence, cet acte réglementaire ... ne peut être regardé comme une affaire courante si extensive que puisse être cette notion dans l'intérêt de la continuité nécessaire des services publics* ».

١٣ .ي. سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ج ١، ص ٢٥٤.

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

١٥ CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, *GAJA*, 13^e éd., n° 73, p. 464.

Ibid. ١٦

توازيًا مع زميله الفرنسي تبنى مجلس شورى الدولة اللبناني الرأي نفسه^{١٧} عام ١٩٦٩ عقب إستقالة رئيس مجلس الوزراء رشيد كرامي، حين تقدم السيد فؤاد اسكندر راشد وهو رئيس الديوان في المديرية العامة لوزارة البرق والبريد والهاتف آنذاك، بطعن أمام مجلس شورى الدولة ضد قرار نقله إلى بيروت، مدلياً أن قرار نقله هذا صادرٌ عن وزيرٍ غير مختص بفعل انتمائه لحكومةٍ مستقيلة. إعتبر الإجتهد المذكور أن تطبيق مفاعيل إستقالة أو إقالة الحكومة بالمعنى الشامل سيؤدي حتمًا إلى حصول فراغ في الحكم خلال الفترة السابقة لتشكيل الحكومة الجديدة مع ما يترتب على هذا الأمر من تعطيلٍ ووقفٍ لمصالح الدولة. إضافةً إلى ذلك أورد القرار في مندرجاته تكريسًا لمبدأ "تصريف الأعمال العادية" كمبدأ أصيلٍ من مبادئ القانون العام وواجب التطبيق في كل مرة تكون فيها الوزارة فاقدة لكيانها الحكومي المشروع تجنبًا للأخطار والمحاذير المتعددة الناشئة عن الفراغ في الحكم^{١٨}.

يتضح بذلك أن مفهوم إستمرارية الإدارة العامة هو المسوغ الأساسي لمفهوم تصريف الأعمال غير أن السؤال يبقى مطروحًا حول كيفية إستمرار الرقابة السياسية على الأعمال التي تأتيتها حكومة تصريف الأعمال^{١٩}.

ب. الرقابة السياسية خلال فترة تصريف الأعمال

مبرر الرقابة السياسية على أعمال الحكومة يعود أساسًا للنظام البرلماني^{٢٠} المعتمد في لبنان، والتكريس الواضح للنظام المذكور أصبح موضوع جدلٍ بعد التعديل الدستوري

١٧ مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩، راشد/الدولة.

١٨ "وتجنبًا للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم بسبب إقالة الحكومة أو استقالته، جرى العرف الدستوري على أن يكلف رئيس الجمهورية الوزارة المستقيلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة، ويحدد نطاق اعمالها بما يسمى 'بتصريف الأعمال العادية'. وقد أصبح هذا العرف مبدأً أصلياً من مبادئ القانون العام وواجب التطبيق في حالات فقدان الوزارة كيانها الحكومي المشروع".

١٩ أقر قرار مجلس شورى الدولة راشد/الدولة رقم ٦١٤ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩ كأول قرار قضائي يكرس مفهوم "تصريف الأعمال" شارحًا معناه بشكلٍ واضح وذلك على ضوء الإجتهد الفرنسي السابق له. وقد إستقر مجلس شورى الدولة في لبنان على هذا الإتجاه في عددٍ من القرارات اللاحقة التي سوف نعالجها تبعًا في هذه الدراسة.

٢٠ مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩، راشد/الدولة.

"إن الحكم في النظام البرلماني هو من بين جميع الأنظمة الأخرى حكم الجماعة المسؤولة: النائب مسؤول لدى ناخبيه، والوزارة مسؤولة أمام المجلس، ورئيس الجمهورية مسؤول عن خرق الدستور وأعمال الخيانة".

لعام ١٩٩٠. هذا الأخير لم ينشئ نظاماً برلمانياً بالمعنى العلمي للكلمة، اّمّا جاء أقرب إلى النظام المجلسي منه إلى النظام البرلماني، ويمكن القول أن نظام لبنان هو نظام برلماني مختل (un régime parlementaire déséquilibré).

يتجلى هذا الأمر في نصوص عدة أبرزها الفقرة "ج" من مقدمة الدستور^{٢١} التي كرسّت صراحةً النظام البرلماني اللبناني، بالإضافة إلى أحكام الفقرة الثانية من المادة ٦٤ من الدستور التي تعتبر أن الحكومة لا تمارس صلاحياتها قبل نيلها ثقة المجلس النيابي، كما ويتبين أيضاً من نص المادة ٦٦ في فقرتها الأخيرة أن الوزراء في لبنان يتحملون إجمالياً تبعه سياسات الحكومة تجاه مجلس النواب، كما ويتحملون إفرادياً تبعه أعمالهم الشخصية. أما المادة ٦٨ من الدستور فقد نصت على ما يلي: "عندما يقرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء وفقاً للمادة ٣٧ وجب على هذا الوزير أن يستقيل".

يظهر إختلال التوازن بين السلطة التنفيذية والمجلس النيابي لصالح هذا الأخير في نص الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور التي تفرض على رئيس الجمهورية إجراء استشارات نيابية ملزمة لتسمية رئيس الحكومة وإطلاع رئيس مجلس النواب على نتائجها رسمياً. دون أن ننسى أيضاً كل من المادتين ٦٥ فقرة ٤ و ٧٧ من الدستور اللتين تحصران حق السلطة التنفيذية بحل المجلس النيابي بوجود توفر شروط من شبه المستحيل أن تتحقق^{٢٢}.

هذا النظام البرلماني اللبناني يكرس بشكلٍ صريح الرقابة السياسية على أعمال الحكومة. الأمر الذي يكفل محاسبة دقيقة على أعمال الوزراء الشخصية وعلى أعمال الحكومة الإجمالية. أما إذا كانت الحكومة قد استقالت أو اعتبرت مستقيلة طبقاً لاحكام المادة ٦٩ من الدستور، فمن البديهي إعتبار أن لا رقابة سياسية جائزة عليها.

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

٢٢ المادة ٦٥ ف ٤: "حل مجلس النواب بطلب من رئيس الجمهورية، إذا إمتنع مجلس النواب، لغبر أسباب قاهرة، عن الاجتماع طول عقدٍ عادي أو طول عقدين استثنائيين متواليين لا تقل مدة كل منهما عن الشهر، أو في حال رده الموازنة برمتها بقصد شل يد الحكومة عن العمل...".

المادة ٧٧: "...إذا أصر مجلس النواب على إقتراح تعديل الدستور بأكثرية ثلاثة أرباع مجموع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس قانوناً، فلرئيس الجمهورية حينئذٍ إما إجابة المجلس إلى رغبته أو الطلب من مجلس الوزراء حله وإجراء إنتخابات جديدة...".

من المفيد التذكير بأن الحكومة تعتبر مستقلة بمجرد توفر إحدى الحالات المنصوص عنها في أحكام المادة ٦٩ فقرة أولى من الدستور. بمعنى آخر، إن مجرد تحقق إحدى هذه الحالات المذكورة يجعل من الحكومة مستقلة^{٢٣}، غير أن السؤال الأهم الذي يطرح في هذا السياق وتحديداً في حالة إستقالة رئيس الحكومة هو التالي: هل يكون رئيس الجمهورية ملزماً بقبول إستقالة رئيس الحكومة أو يجوز له رفضها^{٢٤}؟

بقيت المادة ٦٩ من الدستور المذكورة صامته حيال هذا الموضوع ولم تتطرق إلى قبول رئيس الجمهورية لإستقالة رئيس الحكومة، على عكس ما كان عليه الوضع^{٢٥} قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠. هذا الأمر يوحي بأنه على رئيس الجمهورية قبول إستقالة رئيس الحكومة إذا أصر هذا الأخير عليها، وقبول الإستقالة يجب أن يتم بمرسوم صادر عن رئيس الجمهورية منفرداً ويحمل توقيعه^{٢٦}.

خير مثال على ذلك، الإستقالة المقدمة من قبل رئيس مجلس الوزراء سعد الدين الحريري لرئيس الجمهورية ميشال عون بتاريخ ٢٩ تشرين الأول ٢٠١٩ عقب ثورة ١٧ تشرين الأول ٢٠١٩، فصدر في اليوم التالي عن المديرية العامة لرئاسة الجمهورية بيان يوضح أنه عطفاً على أحكام الفقرة الأولى من المادة ٦٩ من الدستور المتعلقة

٢٣ كانت المادة ١٧ من الدستور اللبناني تنص على أن السلطة الإجرائية مناطة برئيس الجمهورية. أما بعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أصبحت السلطة المذكورة مناطة بمجلس الوزراء. كما وأنه كان يحق لرئيس الجمهورية تعيين الوزراء وتسمية رئيس من بينهم وإقالتهم. إلا أن الممارسة أنت، رغم بعض الإستثناءات، على عكس مضمون أحكام هذه المواد. وخير مثال على ذلك، العبارة الواردة في مرسوم تعيين الوزراء عام ١٩٢٦: "بناءً على إقتراح رئيس مجلس الوزراء"، وأتى التوقيع لرئيس الجمهورية ولرئيس الحكومة. وقد درجت العادة أن يوقع رئيس الحكومة جميع المراسيم رغم أن الدستور لم ينص على ذلك. أما صلاحية إقالة الوزراء فلم يمارسها رئيس الجمهورية سابقاً إلا نادراً جداً، وقد حصلت مرةً وحدة عام ١٩٧٢ عند إقالة الوزير هنري اده وقد وقع على هذه الإستقالة أيضاً رئيس الحكومة. بذلك تكون أغلب صلاحيات رئيس الجمهورية الممارسة قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ قد شارك بالتوقيع عليها رئيس الحكومة. أما اليوم فقد أصبحت هذه المشاركة مكرسة دستورياً دون أن تلغي دور رئيس الجمهورية الذي بقي عماد السلطة التنفيذية.

٢٤ ز. شكر، النظام السياسي والدستوري في لبنان، ص ٦٣٠.

٢٥ المادة ٥٣ قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠: "رئيس الجمهورية يعين الوزراء ويسمي من بينهم رئيساً ويقيلهم...".

٢٦ المادة ٥٣ ف ٥ من الدستور: "يصدر رئيس الجمهورية منفرداً المراسيم بقبول إستقالة الحكومة أو اعتبارها مستقلة".

بالحالات التي تعتبر فيها الحكومة مستقلة، وبعد إستقالة رئيسها، يطلب من الحكومة الإستمرار في تصريف الأعمال ريثما تشكل حكومة جديدة. بالتالي تكون الحكومة قد دخلت في تصريف الأعمال مباشرةً بعد إستقالة رئيسها.

وإعتبار الحكومة مستقلة عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو حتى بدء ولاية مجلس النواب هو أمرٌ طبيعي^{٢٧} ذلك لأنه وفقاً للنظام البرلماني المكرس في لبنان، تستمد الحكومة وجودها وكيانها من رئيس الجمهورية الذي يسمي رئيس الحكومة المكلف إستناداً إلى استشارات نيابية ملزمة وفقاً لأحكام الفقرة الثانية من المادة ٥٣ من الدستور^{٢٨}، ومن ثم يشترك كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في تأليف الحكومة، كما وتستمد الحكومة شرعيتها من المجلس النيابي الذي يمنحها الثقة.

في الأنظمة البرلمانية تستمد الحكومة شرعيتها من الثقة التي يمنحها إياها المجلس النيابي. وفي حال نزع الثقة أو حتى في حال إستقالة الحكومة طبقاً للحالات المذكورة آنفاً، فإنها تفقد شرعيتها وتصبح خارج رقابة مجلس النواب^{٢٩}. لأن هذه الرقابة ستكون مجردة من سلطة العقاب، فلا يمكن تصور إمكانية إسقاط حكومة مستقلة! هذا الأمر دفع بالفقيه الفرنسي مارسيل فالين إلى القول:

« *On ne tue pas les morts et on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires*³⁰ ».

إزاء هذا الوضع، وفي ظل الحاجة لإستمرار الإدارة وتسيير الشؤون اليومية المرتبطة بالمصلحة العامة، تبقى الأعمال الضرورية التي تقوم بها حكومة تصريف الأعمال تحت رقابة القضاء الإداري دون الرقابة السياسية الممارسة من قبل المجلس النيابي. مع العلم أنه يبقى من حق مجلس النواب إتهام رئيس مجلس الوزراء والوزراء بحال ارتكابهم الخيانة العظمى أو الإخلال في الواجبات المترتبة عليهم وذلك طبقاً لأحكام المادة ٧٠

٢٧ ز. شكر، النظام السياسي والدستوري في لبنان، ص ٦٣١.

٢٨ المادة ٥٣ ف ٢ من الدستور: "يسمي رئيس الجمهورية رئيس الحكومة المكلف بالتشاور مع رئيس مجلس النواب إستناداً إلى استشارات نيابية ملزمة يطلعه رسمياً على نتائجها".

٢٩ ب. طيارة، "تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى"، جريدة النهار، الثلاثاء ٢٤ كانون الأول ٢٠١٩، ص ٩.

٣٠ بما معناه: لا نقتل الموتى ولا نطيح بالحكومات المستقلة.

من الدستور اللبناني^{٣١}. هذه الصلاحية المعروفة بالقضاء السياسي عهدت بشكل واضح للمجلس النيابي ولا يجوز أن يتخذ قرار الإتهام إلا بغالبية الثلثين من أعضاء مجلس النواب. فقد عهد الدستور إلى مجلس النواب أمر محاكمة رئيس الجمهورية وفقاً للمواد ٦٠، ٦١، و٨٠ من الدستور ومحاكمة رئيس مجلس الوزراء والوزراء وفقاً للمواد ٧٠، ٧١، و٧٢ من الدستور، على أن تتم المحاكمة أمام المجلس الأعلى.

في هذا الإطار لا بد من أن تتسع دائرة صلاحية القضاء الإداري نظراً لحاجة التأكد من مشروعية القرارات المتخذة من قبل حكومة تصريف الأعمال، ومراقبة مدى اندراجها حقيقةً ضمن خانة تأمين إستمرار الدولة والسلامة العامة^{٣٢}.

هذا ما أكدته إجتهد مجلس شوري الدولة في قراراتٍ عديدة^{٣٣} أبرزها قراره الشهير الصادر عام ١٩٦٩ ذاكراً ما يلي: "وإن ما يبرر مداخلة الوزارة المستقلة... إنما هو الحرص على سلامة الدولة وأمن المجتمع وعلى سلامة التشريع. وفي هذه الحالات تخضع تدابير

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

٣٢ مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٤٣٩ تاريخ ١٤/٤/١٩٩٩، شركة نانجاز ورفاقها/الدولة: "وما أنه وفي مطلق الأحوال تقتصر رقابة مجلس الشوري على الخطأ القانوني أو على تحويل السلطة أو على الوقائع الثابت عدم صحتها، وهي أمور غير واردة في هذه المراجعة. وما أنه وإستطراداً على سبيل الجدول، وعلى فرض أن المذكرة رقم ٣٥ المطعون فيها خاضعة للرقابة القضائية، فإن القضاء بأبي التصدي لمراقبة الوصف القانوني للوقائع عندما تكون المسألة المعروضة تتضمن نقاطاً تقنية وفنية تخرج عن اختصاصه كما هي الحال في القضية الحاضرة...".

٣٣ مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٧٥ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٧، بلدية اده - قضاء البترون/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات/بلدية البترون: "وما ان اجتهاد القضاء الاداري اللبناني تناول بدوره موضوع تصريف الاعمال من قبل حكومة مستقبلية او وزراء في حكومة مستقبلية وقضى بان المراكز القانوني الذي يحدد ميدان الاعمال الجارية يكمن في زوال المسؤولية الوزارية امام المجلس النيابي، بالاضافة الى حتمية وضورية تأمين حد ادنى من استمرارية السلطة التنفيذية لمواجهة ضرورات الدولة، الامر المتوافق مع تحديد العلامة دلفوليه: « *Les affaires courantes apparaissent ainsi, dit M. Delvolvé comme la zone limitée de la compétence exceptionnelle d'un gouvernement dont le pouvoir ne repose plus sur aucun autre fondement que sur les nécessités de l'État* ».

"وما ان انشاء بلدية جديدة او تعديل نطاق بلدية قائمة ينشئ شخصاً معنوياً من القانون العام ويعدل بالتالي في الكيان القانوني للسلطات المحلية من جهة كما انه يعبر عن سياسة معينة للحكومة من جهة ثانية، وان هذه الاعمال لا يمكن ان تقوم بها الا حكومة مسؤولة امام المجلس النيابي...".

الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إلى رقبة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وإنتفاء المسؤولية الوزارية".

إن الدستور اللبناني بقي صامتاً حيال توضيح حدود المهام الموكلة لحكومة تصريف الأعمال، لذلك أتي الإجتهد ليوضح حقيقة عبارة "المعنى الضيق لتصرف الأعمال" ليتوسع بعدها بالشرح متطرقاً لمفهوم "نظرية الظروف الإستثنائية". سوف تتم معالجة هذين المفهومين بشكلٍ متتابع في القسم الثاني من هذا البحث.

٢. نطاق تصرف الأعمال

كما سبق وذكرنا، يشكل تصرف الأعمال حاجةً أساسيةً في الحياة السياسية للدولة بهدف تأمين استمراريتها، إذ لا يجب أن يؤدي تقليص صلاحيات الحكومة المستقلة إلى الاضرار بمصلحة الوطن عبر تعطيل عمل المؤسسات وتهديد إستمرارية المرافق العامة. إستناداً إلى ذلك من المفيد التطرق أولاً لإطار المعنى الضيق لتصرف الأعمال كما ورد صراحةً في الدستور اللبناني، ومن ثم إمكانية التوسع في تحديد هذا الإطار الضيق طبقاً للظروف الاستثنائية الطارئة.

أ. المعنى الضيق لتصرف الأعمال

قبل التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، لم يأت الدستور اللبناني على ذكر عبارة تصرف الأعمال. أما بعد التعديل المذكور فقد اكتفت الفقرة الثانية من المادة ٦٤ بالإشارة إلى أن الحكومة المستقلة لا تمارس صلاحياتها إلا بالمعنى الضيق لتصرف الأعمال، دون تحديد المعيار الواجب اتباعه لتعريف تصرف الأعمال وما يدخل تحديداً في هذا الإطار. الأمر الذي حتم على القضاء الإداري واجب إستنباط المعنى الحقيقي الضيق لتصرف الأعمال وذلك من خلال الاجتهادات المتعددة.

بالعودة إلى قرار مجلس شوري الدولة الصادر عام ١٩٦٩، يتبين بشكلٍ واضح أن مفهوم تصرف الأعمال يشكل حاجة ملحة في البلاد منغماً للفراغ في الإدارة. فمن غير الواجب أن يؤدي تقليص صلاحيات الحكومة المستقلة إلى تعطيل كاملٍ للمرافق العامة. غير أن التقليص المذكور للصلاحيات حصر بالمعنى الضيق للكلمة، ما ألزم الإجتهد إلى إيجاد التوازن المناسب ما بين إستمرار العمل الإداري وعدم تجاوز الحد الأدنى للممارسة الفعلية للأعمال العادية. يتجلى ذلك في الإجتهد المذكور الذي أورد حرفياً ما يلي:

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

كما ذكر آنفًا، تأثر هذا الإجتهد اللبناني بإجتهد فرنسي^{٣٤} سابق له أتى بالإتجاه ذاته، منوهًا لضرورة الإلتزام بالمعنى الحرفي لتصريف الأعمال بإعتبارها أعمالًا عادية ويومية لا أكثر تهدف إلى تأمين مقتضيات الدولة الضرورية^{٣٥}، مميّزًا بذلك بين الأعمال الجارية بطبيعتها والأعمال المهمة الأساسية المعدلة لأحكام قانونية والأعمال المهمة الحاصلة خلال ظروفٍ طارئة^{٣٦}.

– CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, *GAJA*, 13^e éd., n° 73, p. 464. ٣٤

– CE, 22 avril 1966, Fédération nationale des syndicats de police, *Actualité Juridique* 1966, p. 355.

« *Le Gouvernement, dont la responsabilité avait été mise en cause le 5 octobre précédent par la voie d'une motion de censure, était démissionnaire [bien que la dissolution de l'Assemblée ait été prononcée le jour même] et disposait du pouvoir de procéder à l'expédition des affaires courantes. Un décret qui se borne à préciser en application de l'article 15 de l'ordonnance du 4 février 1959, les modalités de l'élection des représentants du personnel au sein des commissions administratives paritaires de la Sûreté nationale, entre dans la catégorie des affaires courantes et pouvait par suite être légalement pris par un Gouvernement démissionnaire* ».

CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, *GAJA*, 13^e éd., n° 73, p. 464. ٣٥

« *Considérant qu'en raison de son objet même, et à défaut d'urgence cet acte réglementaire ... ne peut être considéré comme une affaire courante, si extensive que puisse être cette notion dans l'intérêt de la continuité nécessaire des services publics* ».

CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, *GAJA*, 13^e éd., n° 73, p. 464. ٣٦

« *Le commissaire du gouvernement distinguait trois catégories d'affaires :*

– *Les affaires courantes par nature, c'est-à-dire la masse de décisions quotidiennes que les bureaux préparent et que le ministre se borne à signer après un contrôle sommaire ;*

– *Les affaires importantes qui ne peuvent être réglées par un gouvernement démissionnaire qu'en cas d'urgence, le juge administratif ayant le contrôle de l'existence et du caractère de l'urgence ;*

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

وقد إستقر مجلس شوري الدولة في لبنان على هذا الإتجاه في عددٍ من القرارات اللاحقة معتبراً أن المسوغ الأساسي في حصر صلاحيات الحكومة المستقلة ضمن نطاقٍ محددٍ هو منع هذه الأخيرة من إتخاذ تدابير تأسر الحكومة الجديدة بالتزامات تحد من حرية ممارستها لعملها الدستوري^{٣٧}.

وبذلك، يخرج عن النطاق الضيق لتصرف الأعمال تلك التي ترمي إلى إحداث اعباءٍ جديدة أو التصرف باعتماداتٍ هامة أو إدخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة أو حتى تعديل جوهري في مواقف الدولة السياسية وفي أوضاع البلاد الإقتصادية والإجتماعية^{٣٨}...

أما المجلس الدستوري اللبناني فقد إعتبر من جهته أن مفهوم تصرف الأعمال هو أساسي لتأمين إستمرارية السلطات الدستورية تجنباً لأي فراغ دون القيام بأعمال انشائية جديدة وذلك في القرار رقم ٢٠٠٥/١ الذي صدر بعد أن تمثلت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي في ايار ٢٠٠٥ خلال فترة تصرفها للأعمال في جلسة للمجلس النيابي الذي أقر خلالها ثلاثة قوانين قضت بمنح العفو العام والعفو عن أحداث الضنية ومجدد عنجر وتأجيل النظر بالمراجعات أمام المجلس الدستوري. إعتبر هذا الأخير في القرار المذكور:

"... ان حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالظعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم اصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصرف الاعمال، لانه عمل انشائي

٣٧ مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٧٠٠ تاريخ ١٥/٥/١٩٩٥، منصور حنا هنود/الدولة: "بما ان مفهوم تصرف الاعمال يعني انه يمكن للحكومة المستقلة القيام بكل الاعمال التي ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها افضل للوطن، بمعنى انه يمكنها البت بكافة المسائل التي لا تتسم بطابع المواضع الاساسية المصرية الحساسة كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الامثائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال.

بما ان ما تضمنه المرسوم محل الظعن الحالي من سحب الاجازة لثانوية المستدعي لا يعد في ضوء العرف الدستوري السائد بتاريخ اتخاذه - شأننا من الشؤون التي يمتنع على حكومة مستقلة تقرير ما تراه مناسباً...".

٣٨ مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٥٧٥ تاريخ ٣١/٥/٢٠٠٧، بلدية اده - قضاء البترون/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات/بلدية البترون: "وبما انه يستفاد، على ضوء التعديل الدستوري المذكور، ان الدستور حصر مفهوم تصرف الاعمال بالاعمال الجارية بطبيعتها... أي تلك المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز او تلك التي تتعلق بتسيير الامور العادية والاعمال الروتينية التي لا يمكن تجميدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشل المرافق العامة...".

بامتياز وغير اجرائي، طالما ان من شأنه ان يؤدي الى ابطال هذا النص التشريعي واحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الابطال..."^{٣٩}.

من المفيد التنبه، أنه كلما طالت فترة تشكيل الحكومة الجديدة طالت معها احتمالات مواجهة الدولة لأحداث أمنية وإقتصادية وإجتماعية وغيرها من الأوضاع التي تستدعي معالجة سريعة للظروف الإستثنائية الطارئة.

ب. نظرية الظروف الاستثنائية

مقابل الأعمال الإدارية العادية تظهر الأعمال التصرفية خاصةً تلك التي تطرأ خلال أوضاع استثنائية. هذه الأعمال رغم خطورتها تكون في بعض الأحيان طارئة وملحة لإرتباطها مثلاً بالسلامة العامة^{٤٠} الأمر الذي يستلزم إتخاذ اجراءات عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها أو حتى الإضرار بمصالحها وسقوط حقوقها... فمن البديهي إعتبار أنه كلما طالت الفترة لتشكيل حكومة جديدة ارتفعت بطبيعة الحال

٣٩ المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠٠٥/١، تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦: "وما ان المجلس، ومعزل عن موقفه من اشكالية قيام السلطة التشريعة بالعمل التشريعي في ظل حكومة مستقبلية في الدورة الاستثنائية الحكمية المنصوص عنها في البند (٣) من المادة ٦٩ من الدستور، او في دورة استثنائية جرى افتتاحها وفقا للمادة ٣٣ من الدستور، وفي حال اعتباره جدلا ان المعنى الضيق لتصرف الاعمال الذي تقوم به الحكومة قبل نيلها الثقة او الحكومة المستقبلية او الحكومة المعتبرة مستقبلية وفقا للبند (٢) من المادة ٦٤ من الدستور، يجيز لرئيس مجلس الوزراء المستقيل توقيع مثل هذا القانون تأمينا لسير العمل الاشتراعي وعدم تعطيله، وهذا ما يردنا ايضا وايضا الى مبدأ عدم جواز حدوث فراغ دستوري في سلطة دستورية مستقلة والى مستلزمات هذا المبدأ، يرى ان حق رئيس مجلس الوزراء المستقيل بالطعن بالقانون الذي يشارك بتوقيعه رئيس الدولة في مرسوم اصداره لا يدخل في المفهوم الضيق لتصرف الاعمال، لانه عمل انشائي بامتياز وغير اجرائي، طالما ان من شأنه ان يؤدي الى ابطال هذا النص التشريعي واحداث وضع قانوني مغاير بنتيجة هذا الابطال...".

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

المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠١٢/٢، تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧: "وما أنه في الظروف الإستثنائية، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقعة، تولد شرعية إستثنائية يجوز فيها للمشرع، ضمن حدود معينة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستورية أو القواعد ذات القيمة الدستورية، وذلك حفاظاً على الانتظام العام، واستمرارية عمل المرافق العامة، وصوناً لمصالح البلاد العليا، وما ان الإستثناء يتطلب ما يبرره، وينبغي أن يبقى في اطار محصور...".

إحتمالات حدوث أزمات إقتصادية وإجتماعية أو حوادث طبيعية تستدعي المعالجة الملحة والطارئة.

لذلك فإن بعض الأزمات المستجدة خلال فترات تصريف الأعمال تحتم على الحكومة لا بل تقتضي منها إتخاذ التدابير اللازمة لإنقاذ البلاد من خطر الإنهيار، دون أن يشكل ذلك تجاوزاً لتصريف الأعمال ولو بالمعنى الضيق للعبارة^{٤١}.

إذًا، إن توفر بعض الظروف يحتم على الحكومة بغض النظر عن اعتبارها مستقلة، مواجهتها بأسرع وقتٍ ممكن. وهذا ما إستقر عليه أيضًا الإجتهااد الفرنسي^{٤٢} بأخذه بعين الإعتبار الحالات الطارئة التي تتطلب على وجه الإستعجال إتخاذ قرارات فورية مهما كانت التغييرات السياسية أو القانونية.

لذلك، في حال إنعدام الحالة الملحة، لا يدخل في مفهوم تصريف الأعمال سوى الأعمال اليومية والتي لا تغير في طبيعة الأعمال الإدارية المرعية.

فعكس ما يشاع، إن مفهوم تصريف الأعمال هو مفهوم مطاطي غير جامد على الإطلاق يضيق ويتسع وفقًا للظروف التي تمر بها البلاد وخاصةً الاستثنائية منها التي تستوجب حماية الدولة وصون حقوقها والمحافظة على السلامة العامة. وخير دليل على ذلك ما حصل في لبنان عام ١٩٦٩ عند إستقالة رئيس الوزراء السابق رشيد كرامي ودخول البلاد عقب هذه الإستقالة في أزمة دستورية استمرت حوالي سبعة أشهر ما دفع بالحكومة المستقلة الى إتخاذ التدابير اللازمة والقيام بمجمل الأعمال الضرورية داخليًا وخارجيًا بهدف حفظ أمن البلاد وسلامة المواطنين.

بناءً على الإجتهااد السابق ذكره والصادر عن مجلس شوري الدولة عام ١٩٦٩^{٤٣}، فقد قسم هذا الأخير بشكلٍ واضح مجمل الأعمال التي تقوم بها الحكومة إلى فئات ثلاث وهي:

٤١ ب. طبارة، "تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى"، ص ٩.

٤٢ CE, 19 oct. 1962, Brocas, D. 1962, p. 702, concl. M. Bernard : « Décret fixant les conditions de la propagande électorale et les détails de l'organisation d'un référendum décidé par le Président de la République avant la crise ministérielle, mesure courante par nature et par urgence ».

٤٣ مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٧/١٢/١٩٦٩، راشد/الدولة.

- الأعمال العادية الإدارية: "أي الأعمال اليومية التي يعود إلى الهيئات الإدارية إتمامها، ويتعلّق إجراؤها في الغالب على موافقة هذه الهيئات كتعيين ونقل الموظفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزير سوى إشراف محدود".

- الأعمال التصرفية: وتعني الأعمال التي ترمي إلى "إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو ادخال تغيير جوهري على سير المصالح العامة أو في أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسؤولية الوزارية... لذلك لا يجوز لحكومة مستقلة من حيث المبدأ أن تقوم بها".

- الأعمال الواردة في الظروف الإستثنائية: "انها تدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الأعمال الإدارية التي يجب إجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والإبطال... في هذه الحالات، تخضع تدابير الوزارة المستقلة وتقدير ظروف اتخاذها إيها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسؤولية الوزارية".

هذا ما إستقر عليه الإجتهد اللبناني في مجمل قراراته المتتالية، منها قرار رقم ٥٧٥ الصادر عن مجلس شوري الدولة عام ٢٠٠٧، الذي قضى بإبطال القرار رقم ١٤٦ تاريخ ٢٠٠٥/٣/٨ المتضمن تعديلاً للنطاق الاداري لبلدية البترون كونه عملاً من أعمال التصرف الواجب صدورها من قبل حكومة مسؤولة أمام المجلس النيابي^{٤٤}.

كما وأن القرار المذكور لا يدخل ضمن إطار الأعمال التصرفية الصادرة في ظروف إستثنائية من قبل حكومة مستقلة نظراً لعدم إرتباطه بأمن الدولة وبالإنظام العام.

٤٤ "وما ان انشاء بلدية جديدة او تعديل نطاق بلدية قائمة ينشئ شخصاً معنوياً من القانون العام، ويعدل بالتالي في الكيان القانوني للسلطات المحلية من جهة، كما انه يعبر عن سياسة معينة للحكومة من جهة ثانية، وان هذه الاعمال لا يمكن أن تقوم بها الاحكومة مسؤولة امام المجلس النيابي. وما ان هذه الاعمال لا تعتبر اضافة الى ما تقدم من الاعمال الروتينية..."

"وما انه ثابت مما جرى بحثه سابقا ان القرار رقم ٢٠٠٥/١٣٦ المتضمن تعديل نطاق بلدي، صدر عن وزير في حكومة مستقلة وهو بالتالي مشوب بعيب الصدور عن سلطة غير صالحة لاتخاذها..."

هذا الوضع الإستثنائي^{٤٥} إستجد في لبنان مرات عدة، على سبيل المثال، إعلان حالة الطوارئ في لبنان عام ١٩٧٣ عقب حوادث عسكرية واشتباكات بين الجيش اللبناني والفلسطينيين أدت إلى وقوع قتلى في صفوف الفريقين، كل ذلك حصل خلال فترة تأليف حكومة جديدة برئاسة أمين الحافظ وقبل حصولها حتى على ثقة المجلس النيابي.

كذلك الأمر بالنسبة لما حصل عام ١٩٧٩ حين عقدت حكومة تصريف الأعمال برئاسة سليم الحص جلسة قررت خلالها وضع أربعة مشاريع قوانين قيد التنفيذ إستناداً لأحكام المادة ٥٨ من الدستور^{٤٦}، وكان أبرز هذه المشاريع رفع سن التقاعد للقضاة من ٦٤ عامًا إلى ٦٨ عامًا وذلك بهدف المحافظة على بعض القضاة في السلك القضائي بسبب بلوغهم السن التقاعدي القانوني.

واليوم، وفي ظل أجواء التدهور الإقتصادي والإجتماعي الذي يطال لبنان وكل ما يترافق معه من أزمات سياسية تجلت بإستقالة حكومات عديدة، بات من الطبيعي على هذه الأخيرة الدخول في نطاق تصريف الأعمال دون إمكانية تكهن المدة الزمنية اللازمة لتشكيل حكومة جديدة، علمًا أن المدة المذكورة باتت تمتد لأشهر عدة، دون أن يدرك بعض الوزراء في حكومة تصريف الأعمال حدود صلاحياتهم الواجب احترامها خلال هذه الفترة. بالمجمل لم يسبق في لبنان أن استمرت الحكومة نفسها في الحكم طوال ست سنوات، أي طوال مدة ولاية رئيس الجمهورية، لذلك بات من المألوف أن تكون مدة ولاية الحكومات في لبنان قصيرة عامّة^{٤٧}.

إن مبدأ تصريف الأعمال أصبح عرفًا قائمًا مستقلًا في لبنان قبل أن يرد في النص الدستوري وذلك في كل مرة تستقبل فيها الحكومة فتتابع بصورة طبيعية تصريف

٤٥ ي. سعدالله الخوري، القانون الإداري العام، ج ١، ص ٢٨٢-٢٨٣: "الظروف الإستثنائية هي الظروف الشاذة، الخارفة التي تهدد السلامة العامة والأمن والنظام في البلاد وتعرض كيان الدولة للزوال... فيموجب هذه النظرية يمكن أن تعتبر بعض التدابير الإدارية الخارفة للقواعد القانونية العادية وغير الشرعية في الظروف العادية، شرعية في بعض الظروف، وذلك لأنها تبدو حينذاك ضرورية لتأمين النظام العام وحسن سير المرافق العامة. وهكذا وفي مثل هذه الظروف، تحل محل الشرعية العادية شرعية استثنائية تستفيد السلطة الإدارية، في ظلها، من تمدد وتوسع في الصلاحيات لم يلحظه القانون أصلًا".

٤٦ المادة ٥٨ من الدستور قبل تعديلها عام ١٩٩٠: "كل مشروع تقرر الحكومة كونه مستعجلًا بموافقة مجلس الوزراء مشيرةً إلى ذلك مرسوم الإحالة، يمكن لرئيس الجمهورية بعد مضي أربعين يومًا في طرحه على المجلس دون أن يبت به أن يصدر مرسومًا قاضيًا بتنفيذه بعد موافقة مجلس الوزراء".

٤٧ م. المجذوب، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٤، ٢٠٠٢، ص ٣٤٧.

الأعمال إلى حين تشكيل حكومة جديدة ضماناً لإستمرارية السلطات العامة والحياة الوطنية دون أن ينتج عن ذلك مشاريع إضافية وفتح اعتمادات جديدة وإتخاذ قرارات ترتب على كاهل الدولة مسؤوليات إدارية وسياسية ومالية إضافية.

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

إن مفهوم تصريف الأعمال لا يمكن أن يبقى جامداً ومكبلاً، انما بات من الواجب إدراك أهمية هذا المفهوم المطاطي الذي يحتم على حكومة تصريف الأعمال إتخاذ الإجراءات اللازمة لإستمرار عمل الإدارة والمرافق العامة، وضرورة الإنعقاد بشكلٍ مستمر بهدف متابعة أبرز المستجدات ومناقشتها، وفي بعض الأحيان إتخاذ ما يلزم من تدابير عاجلة وسريعة تحت طائلة تهديد سلامة الدولة وأمنها، ومعالجتها بأفضل الوسائل الممكنة.

المراجع

كتب ومقالات

- المجذوب م.، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ط ٤، ٢٠٠٢.
سعدالله الخوري ي.، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ج ١.
سعدالله الخوري ي.، القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية صادر، ٢٠٠٢، ج ٢.
شكر ز.، النظام السياسي والدستوري في لبنان، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٤.
طبارة ب.، "تصريف الأعمال في الأزمات الكبرى"، جريدة النهار، الثلاثاء ٢٤ كانون الأول ٢٠١٩، ص ٩.

قرارات

- المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠٠٥/١، تاريخ ٢٠٠٥/٨/٦.
المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠١٢/٢، تاريخ ٢٠١٢/١٢/١٧.
المجلس الدستوري اللبناني، قرار رقم ٢٠١٤/٧، تاريخ ٢٠١٤/١١/٢٨.
مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٦١٤ تاريخ ١٢/١٧ / ١٩٦٩، راشد/الدولة.
مجلس شورى الدولة، قرار رقم ١٩٠ تاريخ ١٩٧٩/٥/٢٩، شركة عقارات اندلوسيا (غير منشور).
مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٧٠٠ تاريخ ١٩٩٥/٥/١٥، منصور حنا هنود/الدولة.
مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٣٩ تاريخ ١٩٩٩/٤/١٤، شركة ناتجاز ورفاقها/الدولة.
مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٥٧٥ تاريخ ٢٠٠٧/٥/٣١، بلدية اده - قضاء البترون/الدولة - وزارة الداخلية والبلديات/بلدية البترون.

Cons. const., 25 juillet 1979, Continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail, *RDP* 1979, p. 1705.

CE Assemblée, 4 avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, *GAJA*, 13^e éd., n° 73, p. 464.

CE, 19 oct. 1962, Brocas, *D.* 1962, p. 702, concl. M. Bernard.

CE, 22 avril 1966, Fédération nationale des syndicats de police, *Actualité Juridique* 1966, p. 355.

CE, 13 juin 1980, Mme Bonjean, *Recueil Lebon* 1980, p. 274.

CE, 28 juin 2002, Ministère de la justice/Magiera, *RFDA* 2002, p. 756.

