

ورقة بحثية

تصريف الأفعال: من الموجب الدستوري إلى الاعتراضية السياسية

وسام اللحام

٢٠٢٢ | مؤسسةKonrad Adenauer القانونية



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

كتابة وبحث: د. وسام اللحام

تقديم: د. ندي أبي راشد

الموافقات الاستثنائية في ظل حكومة حسان دياب المستقلة: د. وسام اللحام

ال்தகrir عن حکومۃ تصریف الاعمال فی بلجیکا: دة. أوبی ویرتغن، Prof. Dr. Aube Wirtgen

(تعريب فاطمة عطوي)

تدقيق لغوي: عماد الديرياني

الناشرة: المفكرة القانونية

info@legal-agenda.com

بنية جوزيف معوض 1970، الطابق الأول، شارع بني كنعان، بدarrow - بيروت، لبنان.

هاتف/فاكس: 009611383606

www.legal-agenda.com

تصميم المطبوعة: علي نجدي

الخطوط المستعملة: IBM Plex Sans Arabic - 29LT Azer

رسوم: رائد شرف

تم إنتاج هذه الدراسة بدعم مالي من مؤسسة "كونراد أدينauer" Konrad Adenauer Foundation). العلومات والآراء الواردة فيها تعبر عن آراء المؤلفين والمؤلفات ولا تعكس بالضرورة وجهة نظر مؤسسة "كونراد أدينauer" أو البرنامج الإقليمي لقيادة القانون في الشرق الأوسط

.(Regional Rule of Law Programme Middle East & North Africa) وشمال إفريقيا



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 يتم ذلك لغایات غير تجارية ومن دون أي تحويل أو تشويه، وعلى أن يذكر بشكل واضح وجلي في كلّ مرة اسم الكاتب واسم "المفكرة القانونية".

فهرس

6.....	المقدمة
12.....	تصريف الأعمال: من الوجب الدستوري إلى الاعتبارية السياسية
56.....	نصوص مكملة
57.....	الموافقات الاستثنائية في ظل حكومة حسان دياب المستقلة
66.....	报 告 书: 政府对商业行为的界定
82.....	ملاحق

المقدمة

ندي أبي راشد

على الرغم من الشوائب العديدة التي طالت قانون الانتخابات اللبناني والعملية الانتخابية الأخيرة نفسها، وليس أقلّها المال الانتخابي الذي صُرِف، والضغوطات الاقتصادية والتهديدات الأمنية التي مورست، والحملات الإعلامية الممنّاعة والمضللة التي أقيمت، تمكّن اللبنانيون في الانتخابات النيابية التي جرت في شهر أيار 2022 من توجيه رسالة احتجاجية مهمة، تمثّلت أولاً، برفضهم إعطاء الأكثريّة النيابية لأيٍّ من المحاور السياسيّة التي حكمت الدولة لعقود، ثانياً، بإيصالهم بعض الوجوه الجديدة والتغييرية إلى الندوة البرلانية.

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

وقد أنّاط الدستور السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء، وأعطاه أهم الصلاحيات، منها وَصْعُ السياحة العامة للدولة في جميع المجالات، ووضع مشاريع القوانين والمراسيم التنظيمية واتخاذ القرارات اللازمة لتطبيقها والشهر 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 البرلانية، حمل الدستور اللبناني مجلس الوزراء المسؤولية السياسيّة عن كل القرارات التي يتخذها أمام المجلس النيابي واضعاً إياه تحت رقبته 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 الممثلة فيه وكل الوزراء المُلّججين إدارة مصالح الدولة وتطبيق الأنظمة والقوانين، كلّ بما يختصّ. أمّا المشروعية الديمقرطية لتلك المقرّرات فيؤكّدّها الدستور عبر مبدأ المسؤولية السياسية للحكومة، إذ يتحمّل الوزراء جميعاً تبعات سياسات الحكومة العامة، وكلّ لوحده تبعات أفعالهم الشخصية، وذلك أمام مجلس النواب المنتخب مباشرةً من الشعب.

ويمكّن مبدأ المسؤولية السياسية هذا كل نائب منتخب، وبغضّ النظر عن انتتمائه للموالاة أو المعارضة، من مراقبة أعمال مجلس الوزراء والوزراء ومحاسبتهم عبر الآليات المحدّدة دستوراً في النظام الداخلي لمجلس النواب، ومنها الأسئلة الشفهية والخطية والاستجوابات الموجّهة إلى أحد الوزراء أو إلى الحكومة التي لها أن تجيب، أو المطالبة بتشكيل لجان تحقيق برلمانية في موضوع معين، وصولاً إلى مناقشة سياسات الحكومة وطرح الثقة بها أو بالوزير وإمكانية سحب هذه الثقة من كلّيهما واستبدال الحكومة بأخرى جديدة، تحظى بثقة ممثّلي الشعب.

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

في نهاية المطاف، يتيح مبدأ مسؤولية الحكومة السياسية للرأي العام الاستحوذ على النقاش السياسي، ممكّناً بذلك المجتمع اللبناني من إيجاد السبل الملائمة للدفاع عن نفسه في وجه قرارات أو سياسات خاطئة أو جائرة لا يوافق عليها، وذلك بالضغط للبازّر على ممثّليه في مجلس النواب، أو عبر عمل وجهد

جمعيات المجتمع المدني المتخصصة في مختلف المراضع، كما النقابات المهنية والعمالية المعنية ومختلف الهيئات الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً إلى تمكين المجتمع من محاسبة الطبقة السياسية عبر الاستحقاقات الدستورية، أو حق عبر القضاء الذي يؤمن أن تشتد رقابته بفعل المراقبة الشعبية المستجدة.

تشكل إذاً نتائج الانتخابات النيابية الأخيرة فرصة استثنائية وحقيقية لإرساء هذا الحد الأدنى من الديمقراطية التشاركية إذ إن عدم إعطاء اللبنانيين الأكثرية المطلقة في مجلس النواب لأيٌّ من المحاور السياسية التقليدية، بالإضافة إلى إيصالهم وجهاً معارضه جديدة إلى هذا المجلس، من شأنه تحفيز آليات الرقابة على سياسات ومقررات حكومةٍ ستميز عن سابقاتها بعدم إمكانية ارتکازها على أكثرية مطلقة أو متGANسة بالحد الأدنى، مما يعزّزها نظرياً إلى مساءلة أشد تؤدي وبالتالي إلى استحواذ أكبر للمجتمع اللبناني على النقاش.

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

ويشكل استخدام الطبقة السياسية «حكومات تصريف الأعمال» لممارسة السلطة إحدى أبرز وأخطر الوسائل التي سمحـت لهذه الطبقة السياسية بسحب القرار من المؤسسات الدستورية الشرعية لصالح بعض المرجعيات والزعamas، وبتعطيل معظم آليات الرقابة والمساءلة التي تضمنـ، كما رأينا، مشاركة المجتمع اللبناني وهيئاته وممثليـه في صنع القرار أو بالحد الأدنى بالتأثير فيه، وبمراقبة ومحاسبة المسؤولين عنه.

وحكومات تصريف الأعمال هي حكومات مستقيمة أو حكومات جديدة لم تتنـ بعد ثقة المجلس الـنيابـي، وهي إذاً في كلتا الحالـتين، حـكومـات مـتحـرـزة من مبدأ المسؤولية السياسية تجاه المجلس الـنيابـي، ومن خـلالـه تجاه الشعبـ. في مقابلـ

هذا التحرّر المؤقت من هذه المسؤولية، وكل ما يتفرّع عنها من ضمانات، حصرَ الاجتهد الإداري اللبناني صلاحيات هذه الحكومات بتصريف الأعمال بالمعنى الضيق، وقد كرس الدستور، بمناسبة التعديلات التي طرأت عليه سنة 1990، الحدود الضيقة لصلاحيات الحكومات غير المسؤولة هذه، حرصاً منه على حماية الأسس الديمقراطية للنظام اللبناني.

أمّا الممارسة الفعلية، فقد جاءت مغایرة تماماً للتصوّر الدستوري ومعاكسة لأسس الديمقراطية اللبنانيّة والتشاركيّة، وللدلالة على ذلك نشير إلى أنّ على مدى ولاية المجلس النّيابي السابق، التي بلغت أربع سنوات (أيار 2018 - أيار 2022)، مُوسِّس الحكم في لبنان من قِبَل حكومات تصريف أعمال طوال أكثر من سنتين على فترات متقطّعة، أي لفترة إجمالية بلغت أكثر من نصف ولايته. وقد تميّزت فترات تصريف الأعمال هذه بانتهاكات عديدة لختلف المبادئ الديموقراطية والحكم في دولة القانون، أهمّ هذه الانتهاكات:

٩ - **أولاً**، التفُّلت المُتعَمَّد من المسؤولية السياسيّة ومن كل الضمانات المتعلقة بها، في معرض ممارسة الحكم لفترات طويلة أرادتها كذلك الطبقة السياسيّة بفعل التأخّر في تشكيل حكومات تناول ثقة المجلس النيابي.

ثانياً، التوسيع 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 بماليّة الدولة، وأخرى تمس بالحريات الأساسية للمواطنين، السياسيّة منها والشخصيّة، 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 اعتماداً من التوسيع فيه، والإحجام عن اتخاذ القرارات اللازمة بغية تعطيل عمل بعض المرافق الحيويّة ومنها المرفق العام القضائي.

رابعاً، الإلّا جهاز 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، وحصر هذه القرارات في أيدي بعض الأشخاص أو المرجعيات.

خامساً، الإمعان في سلب السلطات الدستورية صلاحياتها من خلال استحداث بدعة المواقف الاستثنائية التي تحصر القرار بيد رئيس الجمهورية غير المسؤول ورئيس مجلس الوزراء المستقيل، 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 الحريرات.

10

سابعاً، تمييع المسؤلية بشكل نهائي عبر وضع الحكومات اللاحقة كما للجلس 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 والتوصيفية القيمة التي أجرأها 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، يهم «المفكرة القانونية» وضُعْها بتصُرُّف الرأي العام اللبناني والجمعيات الحقوقية ومُمثّلي الشعب والأجهزة القضائية، إسهاماً منها بتمكين المجتمع اللبناني من إيجاد السبل الملائمة للدفاع عن نفسه في ظلّ الخطر الداهم الذي يتمثّلاليوم بإمكانية تكرار هذه التجربة السيئة في ممارسة السلطة من قِبَل حكومة تصريف الأعمال الحالية أو أيّ حكومة تصريف أعمال مستقبلاً.



Si
23/
c. cc

تصريف الأعمال: من الموجب الدستوري إلى الاعتراضية السياسية

وسام اللحام

يشهد لبنان منذ 2005 أزمات سياسية متواصلة سببها البasher هيمنة نظام الزعماء على مختلف مراافق الدولة، وغياب النطق المؤسسي لحلّ هذه التزاعات بشكل يحافظ على العمل السليم للإدارات العامة. فمع نهاية الوصاية السورية، فقد النظام السياسي اللبناني الجهة التي كانت تتولى تأمينصالح السلطوية لأركانه عبر ضمان التوازن بين الزعماء وديمومة شبكة علاقاتهم الزبائنية القائمة على تحاصل المال العام وتقاسم مقدرات الدولة.

12

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

لكنَّ خلوًّ رئاسة الجمهورية، رغم التعطيل الذي ينشب أحياناً بسبب المنافات بين أطراف السلطة، لا يؤدي، من الناحية الدستورية، إلى الحدّ من صلاحيات السلطة التنفيذية المتجمّدة في مجلس الوزراء الذي يبقى مُتممّعاً بكامل سلطته من أجل اتخاذ القرارات الالزامية في مختلف المجالات التي تخص حياة الدولة. فعدم وجود رئيس للجمهورية ينقل، عملاً بأحكام المادة 62 من

الدستور، صلاحيات هذا الأخير وكالة إلى مجلس الوزراء، ما يعني أن اختصاصات مجلس الوزراء تظل مكتملة، لا بل هي تتعزّز كونها باتت تشمل أيضاً تلك التي تعود في المبدأ إلى رئيس الجمهورية.

لكنَّ عدم استقرار النظام السياسي بعد 2005 لم يقتصر فقط على الفراغ المتكرر الذي أصاب رئاسة الجمهورية، بل هو اتّخذ شكلاً أكثر خطورة كونه أصاب السلطة التنفيذية في صميمها مع بروز ظاهرة قيام الحكومات المستقيلة 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 يحد سنه في النص الدستوري نفسه، ما يعني أنه خلافاً للفراغ الرئاسي، الذي يعزّز مؤقتاً صلاحيات مجلس الوزراء، يؤدّي تصريف الأعمال إلى نتيجة عكسية قوامها الحدُّ من نطاق تدخل السلطة التنفيذية، ما ينعكس حكماً على عمل جميع إدارات الدولة وأجهزتها بوصفها تخضع لمجلس الوزراء.

جزءاً ما تقدّم، ستتناول 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 أتبعتها السلطة الحاكمة والتي تدرج، كما سيتبين معنا، ضمن منطق نظام الزعماء القائم على التعطيل المتباذل من أجل تحقيق المكاسب حق لو أدى ذلك إلى ضرب العمل المُنتظم 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 التنبيه إلى المدة الزمنية التي قامت خلالها الحكومات المستقيلة المتعاقبة منذ 2005 بتصريف الأعمال. إذ من الملاحظ أنّ هذه الفترة باتت تمتدُ على أشهر عديدة في حين أنّها كانت تقتصر على أيام معدودة قبل 2005. فتشكيل الحكومات في لبنان اتّسم منذ تبنّي الدستور سنة 1926 بالسرعة، ما جعل مرحلة تصريف الأعمال قصيرة نسبياً. ولم يختلف الأمر إلا مرة واحدة، بفعل الأزمة الحاصلة في نهاية السنتينيات بسبب الخلاف حول الوجود الفلسطيني المسلّح.

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

لن يعرف لبنان أزمات شبيهة إلا بعد 2005، وهي أزمات ستتكرر بشكل مُطَّرد وستكون على درجة أكبر من الجديّة، إن كان لناحية مدتها أو تداعياتها على حياة الدولة. في بينما كانت مدة تشكيل الحكومات بعد 1990 تتراوح بين يوميْن 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 الأول 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 المرفأ في ظلّ أزمة سياسية-اقتصادية غير مسبوقة 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 كمعدل 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⁽¹⁾.
- 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 منّظم وديمقراطي للسلطة بدون تعريض مصالح الدولة والمواطنين للخطر، عبر تعطيل المراقب العام وفتح المجال لاعتبارية 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 تبّيّن مقاربة تجمع بين التحليل الدستوري المجزّد ومراقبة كيف تطبق 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^e année, n°4, 1970, p. 646.

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

ثانياً: المركَز 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 أدخل هذا النص في متن الدستور سنة 1990 عقب تعديلات "وثيقة الوفاق الوطني" التي أقرّت في مدينة الطائف.

لكن خلُوَ الدستور قبل ذلك التاريخ من مفهوم تصريف الأعمال لم يكن يعني أنَّ النظام القانوني اللبناني كان يجرِب مبدأ تصريف الأعمال في ظلٍّ حكومة مستقيلة. فقد كرَسَ القضاء الإداري قبل 1990، في أكثر من قرار له، هذا المبدأ متأثراً بالتجربة الفرنسية الجديدة خلال الجمهوريَّتين الثالثة (1875-1940) والرابعة (1946-1958)، لا سيما أنَّ الدستور اللبناني الذي أقرَّ سنة 1926 يتبع قواعد النظام البرلناني ذاتها التي كانت سائدة في فرنسا حينها. لكنَّ الاختلاف الجوهرى قبل وبعد 1990 يمكن أيضاً في نص الفقرة الثانية من المادة 64 من الدستور التي تفرض على "الحكومة أن تقدم من مجلس النواب ببيانها الوزاري لنيل الثقة في مهلة ثلاثة أيام من تاريخ صدور مرسوم تشكيلها"، أي أنَّ الحكومة باتت ملزمة بطلب ثقة البرلمان ضمن مهلة زمنية محددة بعد تشكيلها، بينما لم تكون مقيَدة بمثل هذا شرط قبل 1990 على الرغم من أنَّ الحكومات كانت، عملاً بمعارضة مُتبعة، تطلب دائمًا ثقة مجلس النواب ضمن فترة زمنية قصيرة تعقب صدور مرسوم تشكيلها.¹⁶

إنَّ اقتصار مهام الحكومة المستقيلة على تصريف الأعمال حلٌّ ينسجم مع النطق الدستوري للنظم البرلانية، حيث تتجسد فعلاً السلطة التنفيذية في مجلس الوزراء. فعندما تفقد أيٌّ جهة إدارية رسمية سلطتها، لأيٍّ سبب كان، تنتقل صلاحياتها في البداً مباشرة إلى الجهة الجديدة التي جرى انتخابها أو تعينها في تخلفها في وظيفتها. لكن، عندما لا يكون هذا الانتقال تلقائياً بسبب طبيعة

تلك الجهة يمكن، وفقاً لبادئ القانون الإداري، اعتماد أحد الحلول المؤقتة التالية:

- الوكالة (intérim)، وهو قيام السلطة المختصة بتعيين الأصيل بتدارك 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 المعنى 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 تتمتّع بكمال صلاحياتها القانونية، ريثما تحل محلّها سلطة جديدة⁽²⁾.

17

وهكذا يتبيّن لنا أنّ تصريف الأعمال هو الحلّ النطقي الوحيد الذي ينسجم مع قواعد النظام البرلاني، 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 تلقائي لأنّ تشكيل هذه الأخيرة يتطلّب وقتاً يحدّده التوازن السياسي القائم بين الأحزاب الممثّلة في البرلمان. لذلك، ومن أجل تفادي الفراغ، كان لا بد منبقاء الحكومة المستقلة 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 مُبَهِّمة 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 مستقلة في الحالات التي تعددتها المادة 69 من الدستور، كما يحصل عند بدء ولاية رئيس الجمهورية أو عند بدء ولاية مجلس النواب، كون الاستقالة هي حكمية بمجرد حدوث الشرط الذي يضعه الدستور، من دون تدخل إرادة شعبية. لكن، عندما يتقدّم رئيس الحكومة باستقالته يُوجَد، منطقياً، فاصل زمني بين لحظة تقديمها واستقالته وقبول رئيس الجمهورية تلك الاستقالة.

إن التشدد على الفرق بين قبول الاستقالة واعتبار الحكومة مستقلة حكماً، في جميع الحالات المحددة دستورياً، لا يعني أن رئيس الجمهورية يحق له رفض الاستقالة الصريحة المقيدة من رئيس الحكومة. لكن 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، لكنه يؤجّل قبولها لوقت قصير أو يطلب من رئيس الحكومة الترتّب في قراره بغية العودة عن استقالته.

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

وفي معرض شرحه لفهوم تصريف الأعمال، أكد مجلس شورى الدولة ضمنياً على ذلك، إذ اعتبر أن حكومة الرئيس عمر كرامي "قدّمت استقالتها أمام المجلس النيابي في تاريخ 28/2/2005" (قرار رقم 575 تاريخ 32/5/2007)، أي أنه

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، يُصدر 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 شوري الدولة "أنّ صلاحيات الحكومة تقصر على تصريف الأعمال منذ تاريخ إعلان تقديم الاستقالة" (قرار رقم 522 تاريخ 5/5/1999).

ثالثاً: المسُّوَغ السياسي لفِرْهوم تصريف الأعمال

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

وقد أقرّ مجلس شوري الدولة في لبنان هذا المبدأ إذ أعلن في قراره الشهير رقم 614/334 (راشد/الدولة تاريخ 17/12/1969) التالي: "وحيث إنّ مسؤولية الحكومة تنتهي في الحالات المبينة 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 يؤدّي إلى قيام حكومة غير مسؤولة بأعمال تخضع للمسؤولية مع ما يتّسبّب على هذا التجاوز من مخالفة أحكام الدستور وقواعد نظام الحكم التي يعتمدتها...".

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

وقد أشار مجلس شوري الدولة الفرنسي إلى هذا الربط بين تصريف الأعمال واستمرار المرفق العام في أول قرار له يتطرّق إلى مسألة تصريف الأعمال بشكل صريح⁽³⁾. وقد ذهب مجلس شوري الدولة اللبناني المذهب نفسه فأعلن أيضًا: "وحيث أنّ تطبيق مفاعيل الاستقالة أو الإقالة على إطلاقه يؤدّي إلى فراغ في الحكم في الفترة التي تسبق تشكيل وزارة جديدة مع ما يتّسبّب على هذا الفراغ من تعطيل أعمال السلطة التنفيذية ووقف إدارة مصالح الدولة المنوطة بالوزراء (...)" وحيث أنه تجنبًا للأخطار والمحاذير التي تنشأ عن الفراغ في الحكم جرى العرف الدستوري على أن يكلّف رئيس الجمهورية الوزارة المستقلة بالبقاء في الحكم إلى أن تتألف الوزارة الجديدة ويحدّد نطاق أعمالها بما يسمى "تصريف الأعمال العادية". وقد أصبح هذا العرف مبدأً 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 المسّوغات السياسية التي تشرح مفهوم تصريف الأعمال، منع الحكومة المستقلة من اتخاذ تدابير تلزم الحكومة الجديدة المُزمع تشكيلاها وتحدد 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 تقيد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن..." (مجلس شوري الدولة، قرار رقم 700 تاريخ 15/5/1995، منصور حنا هنود/الدولة).

واعتبر مجلس شوري الدولة في أكثر من قرار له أنّ الحكومة المستقلة تستمر بممارسة قسط وافر من صلاحياتها "حق تسلّم الحكومة اللاحقة مهامها لأنّ الأعمال العادلة تشمل جميع الأعمال التي ترثي طابع العجلة وسائل الأعمال التي لا تتطوّي 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 30/11/1977 كذلك القرار رقم 194 تاريخ 5/12/2013).

رابعاً: نطاق تصريف الأعمال

كان الدستور اللبناني قبل تعديله سنة 1990 خالياً من مفهوم تصريف الأعمال، لا سيما أنّ السلطة الإجرائية كانت بيد رئيس الجمهورية مما حد نظرياً من أهمية هذا المبدأ. لكنّ الدستور، حتى بعد تعديله، اكتفى فقط بالإشارة إلى أنّ 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 حثّم 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 لجلس شوري الدولة. فقد تقدّم فؤاد سكender راشد، رئيس الديوان في المديرية العامة لوزارة البرق والبريد والهاتف، بطعن ضد قرار نقله إلى بيروت مدعياً أنّ الوزير لم يكن يحق له اتخاذ مثل هذا إجراء كونه ينتمي إلى حكومة مستقلة. وبالفعل، قسم 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 كتعين ونقل الوظيفين وتصريف الأعمال الفردية التي لا يمارس عليها الوزير سوي إشراف محدود؟"

• الأعمال التصرُّفية (*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 البلد السياسية والاقتصادية والاجتماعية تحت طائلة المسئولية الوزارية"، لذلك لا تدخل الأعمال التصرُّفية في نطاق تصريف الأعمال ولا يجوز للحكومة المستقلة أن تقوم بها؛

• الأعمال التصرُّفية 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 إليها إلى رقابة القضاء الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانية وانتفاء المسئولية 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 إياها بالأعمال الجارية بطبيعتها أي تلك "المتعلقة بالقرارات اليومية التي تحضرها الدوائر والتي يكتفي الوزير بتوقيعها بعد تدقيق موجز أو تلك التي تتعلق بتسهيل الأمور العادية والأعمال الروتينية التي لا يمكن تجنيدها طيلة مدة عدم وجود حكومة مسؤولة منعاً لشلل المرفق العام" (قرار 522 تاريخ 1999/5/5 كذلك القرار رقم 575 تاريخ 31/5/2007).

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

لا يكتفي هذا البيان بمنح مجلس النواب صلاحية لا يملكها، أي فرض تفسير ملزم للدستور على سائر السلطات الدستورية، لكنه 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 يخلّ بمبدأ الفصل بين السلطات، وهو ثانياً، يخالف اجتياز مجلس شوري⁽⁴⁾ 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 عادلة يجوز اتخاذها أو أعمالاً تصرّفية تخرج عن نطاق تصريف الأعمال. فالرجوع لتحديد نطاق تصريف الأعمال هو السلطة القضائية المتمثّلة في مجلس شوري الدولة وليس مجلس النواب الذي تحكمه الاعتبارات السياسية المتبدلة وفقاً للمصالح والأهواء الحزبية.

خامساً: تداعيات تصريف الأعمال على مجلس الوزراء

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

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

من صلاحيات هذا الأخير بشكل كبير. وقد فُسّر 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 أثيرت مسألة إحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. فمن المعلوم أن هذه الإحالة إنما تتم بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء، وإذ إن هذا المجلس كان قد بقي، مدة أشهر، بدون انعقاد، بسبب استقالة الوزارة، فاضطر إلى عقد جلسة في 4 تشرين الأول سنة 1969، اتخذ في خلالها المرسوم اللازم بإحالة مشروع الموازنة إلى مجلس النواب. وهو اجتهاد كان في محله، لأن ضرورة الاستعجال باتخاذ ذلك المرسوم، تحت ظائلة انتفاء المهلة المحددة وجوبياً في المادة 86 من الدستور، قد أصفت على هذا العمل صفة الأعمال العادية، التي بوسع الوزارة المستقلة إجراؤها⁽⁵⁾.

وهكذا يتبيّن لنا أن السلطة التنفيذية هي المُخولة بالاجتهاد في تفسير نطاق تصريفها للأعمال على أن تخضع قراراتها لرقابة القضاء الإداري. وقد عرف لبنان سوابق⁽⁶⁾ أخرى من هذا القبيل سنة 1979 عندما اجتمعت حكومة الرئيس سليم الحص المستقلة لإقرار مجموعة من مشاريع القوانين المستعجلة، وأخيراً سنة 2013 عندما أقرت حكومة الرئيس ميقاني المستقلة تشكيل الهيئة العامة للإشراف على الانتخابات. فالظروف الاستثنائية تسمح للحكومة المستقلة باستعادة هذا الجزء من صلاحياتها الضوري لتدارك الظرف الاستثنائي.

ومنذ 2005 دخل لبنان في مرحلة من الأزمات السياسية المفتوحة، التي باتت تتكرّر عند كل استحقاق دستوري، كال فترة زمنية الطويلة جداً التي يستغرقها

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

6. من السوابق الهمة التي لا بد من ذكرها رغم أنها لا تتعلق باجتماع محدد لمجلس الوزراء، هو قيام حكومة الرئيس أحمد الداعوق التي تشَكَّلت في 14 أيار 1960 بالإشراف على الانتخابات النباتية العامة، رغم عدم مولتها أمام مجلس النواب نبيل آثلقة كون للجلسات كان قد خُلِّي 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 أن "نظيرية تصريف الأعمال هي نظرية معدّة للتطبيق خلال فترة زمنية محدّدة انتقالية يجب أن لا تتعدي الأسابيع أو حتى الأيام. وإن تمدّدها لفترة أطول لا بد أن ينعكس على مفهومها برمته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. وبما أن هذه الفترة الانتقالية عندما تمتد لعدة أشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن أن تنتظر لمدة أطول خاصة إذا كانت مستوفية لكافة الشروط الفروضية في القوانين والأنظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون أن يكون لها الطابع التنظيمي العام أو تحدّ من حقّ الحكومة القبلة في ممارسة صلاحياتها الاستنسابية (قرار رقم 349 تاريخ 23/2/2015) ⁽⁷⁾.

25

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

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

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

« 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 تُخصص هذه الجلسة لمعالجة أسباب هذه الأزمة وتداعياتها وذيلها الخطيرة".

لكن رئيس الحكومة حسان دياب رفض طلب رئيس الجمهورية في بيان صدر في اليوم نفسه، جاء فيه: "بما أنّ الحكومة مستقلة منذ 10 آب 2020، والتزاماً بنص المادة 64 من الدستور التي تحصر صلاحيات الحكومة المستقلة بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال، ومنعاً لأي 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 الملحوظ أنّ المعيار المُتبَّع من قبل السلطة الحاكمة للتفریق بين الأعمال التي تدخل في تصريف الأعمال وتلك التي تخرج عنه معياراً شكليّاً فقط. فالقرارات التي تحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء تُعتبر خارجة عن تصريف الأعمال، بينما تلك التي يصدرها رئيس الجمهورية بمراسيم عادلة بدون المرور بمجلس الوزراء تصبح من ضمن تصريف الأعمال.

26

ولا شك أنّ هذا المعيار الشكلي المطلّق غير سليم كون تصريف الأعمال مسألة تتعلق بموضوع القرار المتخذ ومدى ضرورته وليس بكيفية إقراره، سواء تم ذلك في مجلس الوزراء أو خارجه. وما يؤكد هذا الأمر أنّ التفریق بين المراسيم العادلة وتلك التي تُتّخذ في مجلس الوزراء يعود إلى الدستور أولاً، الذي يعدد مجموعة من المراسيم التي لا يمكن إصدارها إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، وإلى القانون ثانياً، الذي يحدد أيضاً ما إذا كان المرسوم يجب أن يُتّخذ في مجلس الوزراء، أو يتم الاكتفاء بإصداره من قبل رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير المختص فقط. أي أنّ السند القانوني هنا للتفریق بين المراسيم هو القانون، ما يعني أنّ لا شيء يمكن تعديل القانون بحيث يتحوّل المرسوم العادي إلى مرسوم يُتّخذ في مجلس الوزراء أو العكس، شريطة عدم مخالفته الدستور. وبالتالي، في حال سلّمنا بأنّ معيار تصريف الأعمال هو اتخاذ القرار في مجلس الوزراء، فإنّ ذلك يعني أنّ مجلس النواب هو الذي يحدّد تلقائياً ومبنياً للسلطة التنفيذية نطاق صلاحياتها بخصوص تصريف الأعمال، ما يؤدي إلى انتفاء الغاية التي من أجلها وُجد مبدأ تصريف الأعمال الذي يحدّد في إطار السياق الخاص لضمان كل قرار لحظة اتخاذه. فمراسيم العادلة قد

نُعتبر من الأعمال التصرُّفية التي لا يجوز اتخاذها خلال تصريف الأعمال، بينما قد تدخل بعض للراسيم التي يجب إقرارها في مجلس الوزراء ضمن الأعمال العاديَّة التي يجوز اتخاذها، لا سيما أنَّ انعقاد مجلس الوزراء هو موجب يفرضه الدستور وليس خياراً يترك لزاجية الأفراد الذين يتولون السلطة.

سادساً: تداعيات تصريف الأعمال على مجلس النواب

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

وقد أثيرت هذه المسألة للمرة الأولى بشكل صريح في السؤال الذي وجَّهه 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 ويتوخَّب 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 عدراً لكي تسير السلطة التشريعية على منوالها"⁽⁸⁾. وهكذا يصل رباط إلى خلاصة مفادها أنَّ مجلس النواب يحتفظ بكمال سلطته التشريعية وجميع أعماله سليمة من أيٍّ شائبة ولا يطالها أيٍّ اعتراض.

لكنَّ اجتياز رباط جاء قبل تعديلات سنة 1990 التي أدخلت نصاً فريداً له تداعيات مهمة على علاقة السلطتين التشريعية والتنفيذية. فقد نصَّت الفقرة

8. استشارة الدكتور إدمون رباط منشورة في: بشاره منسى، الدستور اللبناني، أحکامه وتفسيره، 1998، ص. 376. يُشار هنا إلى أنَّ Jean-Claude Douence في تعليقه على قرار راشد الدوَّلَة، يذكر أنَّ مجلس النواب في لبنان بعد استقالة حكومة الرئيس رشيد كرامي سنة 1969، وعملاً بالتقليد البرلاني، امتنع عن الاجتماع حتى خلال العقد العادي. ما يعفي أنَّ المجلس لا يمكنه تشريع في ظل حكومة تصريف أعمال. راجع مقالة Jean-Claude Douence في المجموعة الإدارية للتشريع والاجتياز، 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 تأليفحكومة جديدة ونيلها الثقة". ما يعني أن هذا العقد الحكمي ليس مخصصاً للمبدأ 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، لكن ذلك كان يحصل إما خلال دورات انعقاد مجلس النواب العادية، أي دورة تشرين الأول التي تمتد حتى نهاية السنة ودورة آذار التي تنتهي في نهاية أيار، وإما خلال الدورات الاستثنائية التي يصدر مرسوم عن رئيس الجمهورية بفتحها. لكن الوضع القانوني الذي استجده بعد 1990 هو اعتبار مجلس النواب في دورة استثنائية حكمية مفتوحة عند استقالة الحكومة ما يطرح مباشرة السؤال التالي: هل يحق لمجلس النواب التشريع في هذا العقد الحكمي، حق لو كان تاريخ الجلسة يقع خارج دورات الانعقاد العادية، أو أن ذلك يتطلب فتح دورة استثنائية بمرسوم خاص؟

28

وبالفعل عقد مجلس النواب جلسة تشريعية في 18 تموز 2005، عندما كانت حكومة الرئيس نجيب ميقاتي مستقيلة، من أجل إقرار قوانين توافق عليها أركان النظام كالغافو العام عن سمير جعجع والملقوقفين بأحداث الضنية. لكن هذه الجلسة، بحكم أنها كانت خارج دورات المجلس العادية، لم تُعقد إلا بعد صدور المرسوم رقم 14922 تاريخ 8 تموز 2005 الذي فتح دورة استثنائية لمجلس النواب استمرت حتى 17 تشرين الأول 2005، أي أن مجلس النواب لم يمارس صلاحياته التشريعية خارج الدورات العادية إلا بعد صدور مرسوم خاص بفتح عقد استثنائي رغم أنه كان في دورة انعقاد حكمية 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 يتمكن هذا الأخير من التشريع، بينما أصر رئيس مجلس النواب نبيه بري على حق مجلس النواب بإقرار القوانين خارج الدورات العادية، ومن دون صدور مرسوم بفتح عقد استثنائي كون مجلس النواب هو في دورة انعقاد حكمية وفقاً للمادة 69 من الدستور، ما

يسمح له بممارسة صلاحياته التشريعية كاملة. وتأكيداً على موقفه دعا الرئيس بري مجلس النواب إلى جلسة تشريعية في الأول من تموز 2013 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 مستقلة إلا للضرورة، لأنّ هذه الأخيرة لا يمكنها الكلام للدفاع عن نفسها أو رفض اقتراحات القوانين أمام النواب، مشترطاً التوافق على جدول الأعمال قبل انعقاد الجلسة، وحصره ببند وحيد يتعلق برفع سن التقاعد للقادة العسكريين بغية تمديد ولاية قائد الجيش حينها العmad جان قهوجي. وكرر الرئيس بري 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 بذراعية الأوضاع الاستثنائية التي تمر بها البلاد. وتكرر هذا التوافق السياسي في 24 أيلول 2018 عندما عقد مجلس النواب جلسة تشريعية في ظل حكومة سعد الحريري المستقلة خارج الدورات العادية، ومن دون صدور مرسوم بفتح عقد استثنائي. وقد انعقدت الجلسة تحت عنوان "تشريع الضرورة" لكنّها في الحقيقة ناقشت 29 بنداً عادياً من دون أي اعتراض من تيار المستقبل أو سواه. واستمرّ التوافق السياسي لاحقاً بحيث بات مجلس النواب يقرّ القوانين في أي وقت على اعتبار أنّ العقد الحكمي المفتوح بسبب استقالة الحكومة يجيز له ذلك، حتى أن موازنة عام 2020 أقررت في 27 كانون الثاني 2020 في ظل حكومة تصريف الأعمال المشكّلة حديثاً برئاسة حسان دياب قبل نيلها الثقة. وعقد مجلس النواب أكثر من جلسة تشريعية خلال سنّي 2020 و2021 بعد استقالة حكومة حسان دياب عقب انفجار مرفا بيروت دون أن يثير هذا الأمر جدلاً دستورياً كما كان يحدث في السابق. ومن الحجج الدستورية القوية التي سيقت ضد التشريع في ظل حكومة مستقلة 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 إنساني بامتياز وغير إجرائي، طالاً 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، فتنتفى في ذلك، على قلتها، إحدى حالات ممارسة المجلس الدستوري لاختصاصه المكرّس 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 يقتص على اختصاصه بمراقبة دستورية قانون مذيل 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 1/2005 تاريخ 6/8/2005).

صحيح أنّ المجلس رفض في القرار نفسه البحث صراحة في إشكالية التشريع في ظل حكومة مستقلة، 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 مستقلة بدون أن يتطرق لسؤال حرمان رئيس الحكومة المستقيل من حقه في الطعن في تلك القوانين⁽⁹⁾.

ولابد في النهاية من التذكير بأنّ هيئة التشريع والمستشارات في وزارة العدل اعتبرت في رأي لها أنّ "مجلس النواب يبقى محتفظاً بكامل صلاحياته للتشريع بمجرّد انعقاده حكماً بصورة استثنائية عند اعتبار الحكومة مستقلة، وذلك سداً لأي فراغ" (رأي رقم 478 تاريخ 7/7/2005).

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

التشريعية أن "تسدّ الفراغ" في السلطة التنفيذية؟ فمجلس النواب لا يمكنه ولا يحق له الحلول مكان مجلس الوزراء كون ذلك يؤدي إلى خرق مبدأ الفصل بين السلطات، كما أنّ الفراغ غير متحقّق أصلًا 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، فكلّاهما يستوحي نظامه القانوني من النموذج الفرنسي، وهوما أيضًا يتبنّيان النظام البرلاني مع وجود تعددية مجتمعية تحتم تبني آليات دستورية تضمن مشاركة كل الجماعات في مؤسسات الدولة. وقد انعكس هذا الأمر أيضًا في بلجيكا من خلال الأزمات الوزارية المتكررة التي شهدتها البلاد، والتي أفضت إلى وجود حكومات مستقيلة تقوم بتصريف الأعمال لفترات طويلة من الزمن، لا سيما بين حزيران 2010 وقانون الأوّل 2011 حين شهدت بلجيكا أطول فترة تصريف أعمال في تاريخها، استمرّت 514 يوماً.

31

وفي موضوع إمكانية التشريع في ظل حكومة مستقيلة تطّورت الممارسة البلجيكية من مقاومة حذرة إلى مقاومة 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 المستقلة لا يمكنها ممارسة حقها باقتراح إدخال التعديلات على تلك الاقتراحات⁽¹⁰⁾. وقد تطور هذا الموقف بتأثير عدد من الدستوريين البلجيكيين الذين اعتبروا أنّ تصريف الأعمال يحدّ من صلاحيات الحكومة عندما يكون الأمر يتعلق فقط بهذه الأخيرة، بينما الاختصاص التشريعي هو من الأمور التي تتعلق أيضًا باللّك وال المجالس التشريعية وليس بالحكومة وحدها، وعليه ينبغي ألا يؤدي تصريف الأعمال إلى الحد من صلاحيات المجالس 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 للحكومة المستقلة أيضاً أن تقدم باقتراحات تعديل خلال مناقشات القوانين سواء في اللجان أو الهيئة العامة. وجرى التأكيد على هذا الأمر خلال فترة تصريف الأعمال التي امتدت من أيار حتى كانون الأول 2007⁽¹¹⁾، مع الملاحظة أنّ حق الحكومة بتقديم مشاريع القوانين يجب أن يُحصر بالقوانين الطارئة، علمًا أنّ طول فترة تصريف الأعمال هو الذي يعطي مشاريع قوانين، عاديّة بطبعتها، طابعًا طارئًا تحتمه الضرورة.

سابعاً: ظاهرة المواقف الاستثنائية

لا شك أنّ أبرز تطوير أدخل على مفهوم تصريف الأعمال هو التعيم رقم 2013/10 الصادر عن الرئيس نجيب ميقاتي في تاريخ 19/4/2013، عقب تقديم هذا الأخير استقالته. فقد استحدث هذا التعيم آلية لا سند دستوري لها، بحيث طلب من جميع الوزراء "في حال أنّ ثمة قراراً إدارياً يدخل في نطاق الأعمال التصريفية التي تقتضي الضرورة اتخاذه خلال فترة تصريف الأعمال إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصلان بشأنه على الموقفة 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 مستقلة، هي:

• التعيم رقم 20/2016، الصادر عن رئيس الحكومة المستقيل تمام سلام في 3 تشرين الثاني 2016؛

• التعيم رقم 21/2018، الصادر عن رئيس مجلس الوزراء المستقيل سعد الحريري في تاريخ 7/6/2018، وللتعديل بموجب التعيم 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).

تاریخ 28/6/2018 الذي يضيف الأحكام التالية بخصوص صلاحيات الوزراء: "تعتبر داخلة ضمن نطاق تصريف الأعمال كافة الملفات والمعاملات التي تتضمن مستندات موقعة من الوزراء المختصين تفيد بأنه قد تم للبasherة بها قبل تاريخ صدور التعيم رقم 21 2018/6/7 تاريخ 2018/6/7 للبasherة بها قبل تاريخ صدور التعيم رقم 21 2018/6/7 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 للإجراءات دون الحاجة للاستحصل على الموافقة الاستثنائية بشأنها"⁽¹²⁾. وسُدرج هذه الفقرة الجديدة في كل التعاميم المستقبلية:

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

12. اعتبار للعاملات التي بوشرت بها قبل استقالة الحكومة من ضمن الأعمال التي يمكن اتخاذها خلال تصريف الأعمال يتضمن مع اختهاد مجلس شورى الدولة البلجيكي الذي يمتد عادةً بين ثلات فنوات من تصريف الأعمال: الأعمال اليومية العادية التي لا طابع سياسي لها، الأعمال التي تشتمل استكمالاً لمعاملات شرع بها قبل استقالة الحكومة على آلا 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).

• التعليم رقم 2020/27، الصادر عن رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب في تاريخ 11/8/2020؛

• التعليم رقم 17 تاريخ 21 أيار 2022، الصادر عن الرئيس نجيب ميقاتي بعد اعتبار حكومته مستقيلة عقب إجراء الانتخابات النيابية العامة وبدء ولاية مجلس النواب الجديد، وهو التعليم الأخير لتاريخه..

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

34

فبعد استقالة حكومة حسان دياب صدرت عشرات المراسيم والقرارات التي لا تدخل في نطاق تصريف الأعمال، عملاً بالآلية الموقوفات الاستثنائية لعل أبرزها:

• المرسوم رقم 6881 تاريخ 18/8/2020 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 14/9/2020؛

• تمديد حالة التعبئة العامة لأكثر من مرة بموجب المرسوم رقم 6929 تاريخ 3/9/2020 والمرسوم رقم 7315 تاريخ 31/12/2020، 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 المواقف الاستثنائية نفسها؛

• تأجيل الانتخابات الفرعية بموجب كتاب أصدره أمين عام مجلس الوزراء في تاريخ 10 أيلول 2020 سندًا 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 شهرَيْن؛

• إحالة مشاريع قوانين إلى مجلس النواب بدون موافقة مجلس الوزراء، كمشروع القانون العاجل والتعلق بالبطاقة التمويلية الحال بالرسوم رقم 7797 تاريخ 26 أيار 2021؛

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

35

في مقابل هذا السخاء بمنح المواقف 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 أنَّ آلية المواقف الاستثنائية تتتعطل عبر التذرُّع بحجج دستورية متعددة أبرزها تصريف الأعمال عندما يصب ذلك في المصلحة السياسية لكل من رئيسِ 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 بحججٍ أنَّ هكذا تدبير يحتاج إلى موافقة مجلس الوزراء؛^(١)

• رفض رئيس الجمهورية التوقيع على مرسوم تعديل حدود المنطقة الاقتصادية الخالصة للبنان لأنَّ الأمر "يحتاج إلى قرار يتتخذه مجلس الوزراء

مجتمعاً (...) حق 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 26/5/2021 توقيع مرسوم تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى رغم مطالبة وزيرة العدل الحيثية وإعدادها مشروع المرسوم المطلوب، علمًا أنّ تعيين أعضاء مجلس القضاء الأعلى غير الحكميين يتمّ بمرسوم عادي وهو لا يحتاج أصلًا إلى إقراره في مجلس الوزراء؛⁽¹³⁾

• التمنع عن تعيين أعضاء في المجلس الدستوري بدلاً عن عضوين توفياً، والاستنكاف لآخر من سنة عن تعيين قرابة 40 قاضياً من خريجي معهد الدراسات القضائية.

وهكذا باتت آلية الاتفاقيات الاستثنائية الحجّة الأمثل لتبرير أيّ قرار اعتباطي يتسرّى بلبوس تصريف الأعمال من أجل تحقيق غايات سياسية. فمن استنكاف رئيس الجمهورية ميشال عون عن إعفاء موظف يعتبر من المقربين إلى فريقه السياسي، وتنمّع رئيس الحكومة حسان دياب عن توقيع مرسوم تعيين مجلس القضاء الأعلى خشية إغضاب رئيس تيار المستقبل سعد الحريري، الذي يجد في تعطيل المراقب العام وسيلة للضغط على رئيس الجمهورية لقبول تشكيلة حكومته، تصبح ازدواجية المعاير⁽¹⁴⁾ هي المهيمنة على كل ما يتعلق بتصريف الأعمال

36

13. هذا علمًا أنّ تصريف الأعمال لم يمنع رئيس الحكومة من توقيع مرسوم إعادة تعيين رئيس ومدير عام اللجنة المؤقتة لإدارة واستثمار مرفأ بيروت، كذلك مرسوم تعيين أعضاء في الهيئة الوطنية للمفقودين والمخفيين قسراً.

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

ويتحول النطق 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 25/10/1999). وبما أنّ تصريف الأعمال في لبنان بعد 1990 أصبح هو أيضاً من المبادئ التي يكرّسها صراحةً النص الدستوري، فهذا يعني أنّه يتمتع بالقيمة الدستورية ذاتها لبدأ استمرارية المرافق العامة. وعملاً بمبدأ عدم وجود هرمية بين النصوص وللمبادئ التي تتّألف منها الكتلة الدستورية، فإنّ التعارض المحتمل بين مبدأين دستوريين يفرض الاحتكام إلى قاعدة التناسب التي تُحتمّل النظر إلى كل قضية في سياقها المعين، وتطبيق المبدأ الذي يحقق المصلحة العامة.

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

إنّ مدة تصريف 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 تصريف الأعمال بحيث بات يحق للحكومة اتخاذ أي إجراء يحظى بدعم واضح من البرلمان⁽¹⁵⁾. وفي هذه الحالة، يصوت البرلمان البلجيكي

على توصية أو قرار يعتبر أنه في حال قررت الحكومة المستقلة اتخاذ تدبير معين، فإن البرلمان يوافق صراحة على قرار الحكومة وبالتالي تزول مسؤولية الحكومة السياسية المحتملة لأن قرارها لن يعرضها للمساءلة النيابية.

في سنة 2011 مثلاً صوّت مجلس الممثلين البلجيكي على قرار يسمح للحكومة المستقلة بإرسال القوات المسلحة البلجيكية إلى ليبيا من أجل المشاركة في العمليات العسكرية ضد نظام معمر القذافي. وقد وافق مجلس شورى الدولة البلجيكي⁽¹⁶⁾ على هذه الفتنة الجديدة من المواجهات الداخلية في تصريف الأعمال سنة 2018 معتبراً أن الحد من صلاحيات الحكومة لا يمكن تبريره إلا في ظل غياب الرقابة البرلمانية. وقد جاء هذا القرار القضائي بعدما اعترض عضو في البرلمان البلجيكي على موافقة الحكومة المستقلة الانضمام إلى الاتفاق العالمي للهجرة (Migration Pact) بناء على قرار اتخذه مجلس الممثلين البلجيكي في 6 كانون الأول 2018 يطلب فيه من الحكومة الموافقة على الاتفاق المذكور.

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

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

ثامناً: مدى قانونية المواقف الاستثنائية

لابد 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 تدخل تعديلاً كبيراً في كيفية عمل السلطات العامة وعلاقة هذه الأخيرة مع المواطنين والمجتمع، ما يعني أنها تعتبر من الأعمال التصرُّفية التي لا يجوز لحكومة مستقلة اتخاذها. وهكذا تكون آلية المواقف الاستثنائية المنصوص عليها في هذه التعاميم مبنية على تناقض منطقي وقانوني لأنّها تؤدي إلى مخالفة سبب وجودها، أي منع اتخاذ أعمال تصرُّفية من قبل حكومة مستقلة، بينما التعميم نفسه هو من أفحى الأعمال التصرُّفية 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 المواقف الاستثنائية، وثانياً ب مدى دستوريتها، وثالثاً بتدعياتها القانونية.

تعميم رئيس الحكومة

لا شك أن تذكير الوزراء بضرورة احترام الموجب الدستوري والحد من صلاحياتهم خلال تصريف الأعمال هو أمر طبيعي ومطلوب. لكن التعميم لا يكتفي بذلك، بل يقوم بتفسير الدستور عبر تضييق هامش تصريف الأعمال إلى حدوده القصوى. إذ تعلّم الفقرة الثانية من التعميم التي تتناول الأعمال الإدارية العادلة 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 العادلة المذكورة أعلاه، وبالتالي فهو يقلّص من الأعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الأعمال، لو تم تحدّها المادة 64 من الدستور بالمعنى 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 ينبع عنه فراغ كامل أو تعطيل لكلّ أعمال السلطة التنفيذية ووقف إدارة مصالح الدولة العامة...".

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

وإذا كان من المسلم به أنّ تفسير رئيس الحكومة للدستور لا يتمتع بأيّ قوة قانونية تلزم سائر الهيئات في الدولة، فإنّ هذا التعميم يفقد جدواه أيضاً كونه يتناهى أنّ القضاء الإداري الذي يتجلس في لبنان في مجلس شوري 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 تتweit في هذه الحالة نظراً إلى ضرورة شمول الرقابة ليس مشروعية القرار فقط، بل أيضاً مدى اندراجه ضمن حدود تصريف الأعمال.

40

وبالفعل، كما ذكرنا سابقاً، أكّد مجلس شوري الدولة أنّ "مفهوم تصريف الأعمال يعني أنّه يمكن للحكومة المستقلة القيام بكلّ الأعمال التي لا ترتبط بسياسة الدولة العليا والتي ليس من شأنها تقييد حرية الحكومة اللاحقة في انتهاج السياسة التي تراها أفضل للوطن، بمعرفة أنّه يمكنها البثّ بكلّفة المسائل التي لا تتناسب بطابع المواجهات الأساسية المصيرية الحساسة كالاتفاقات والمعاهدات الدولية، والخطط الإنمائية الشاملة والطويلة المدى على سبيل المثال" (قرار رقم 700 تاريخ 15/5/1995). فتضييق نطاق تصريف الأعمال إلى حدوده القصوى يخالف اجتهاد مجلس شوري الدولة الذي يبقى هو الحكم في نهاية المطاف للبثّ في هكذا موضوع.

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

من الناحية الإدارية، أي أنه لا يتمتع بسلطة تسلسلية كتلك التي توجد بين الرئيس ومرؤوسه⁽¹⁷⁾. لهذا يكون هذا التعميم بفرضه آلية محددة على الوزراء وتضيقه لهامش تصريف الأعمال قد خالف المادة 66 من الدستور التي تتضمن صراحة على أن "يتولى الوزراء إدارة مصالح الدولة ويناط بهم تنفيذ الأنظمة والقوانين كل بما يتعلق بالأمور العائدة إلى إدارته". فالوزير هو رئيس الهرم الإداري في وزارته وهو الذي يعود له القرار إذا ما كان العمل المزعزع اتخاذها يدخل في نطاق تصريف الأعمال على أن يخضع تقديره لرقابة القضاء الإداري.

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

لابد أكثر من ذلك، يشير التعميم إلى قرارات الوزراء بدون التفريق بين المراسيم التي يصدرها رئيس الجمهورية ويوّقعها رئيس الحكومة والوزير المختص، وبين القرار الذي يصدره الوزير منفرداً. فاعتبار التعميم أن قرارات الوزراء لا يمكن إصدارها قبل حصولها على الموافقة الاستثنائية يحول 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 أن "توجيه التعاميم 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 122/4/1961).

وقد حدث اشتباكٌ أَوْلُ حول هذا التعميم عندما أصدر وزير الاتصالات نقولا الصحناوي في 18 تشرين الأول 2013 قراراً قضى بتكليف موظف في وزارته بمهام رئاسة منطقة هاتيفية. فما كان من رئيس حكومة تصريف الأعمال نجيب ميقاتي إلا أن وجّه إلى وزير الاتصالات الكتاب رقم 1869/ص في 30 تشرين الأول 2013 يطلب بموجبه إلغاء القرار المذكور، كونه لا يدخل في تصريف الأعمال وفقاً لفهم رئيس الحكومة، ولم يحصل على الموقفة الاستثنائية. وقد رفض وزير الاتصالات هذا الطلب عبر كتاب جاوي أرسله إلى رئاسة الحكومة في 12 تشرين الثاني 2013 معتبراً أنَّ "رئيس مجلس الوزراء ليس المرجع الصالح للبِّلَّة بقانونية أعمال الوزير، إذ أنَّ هذه الصلاحية محصورة بموجب القانون بمجلس شوري الدولة" وأنَّ هذا الكتاب "يخلص إلى إعطاء أمر للوزير بالرجوع عن قرار اتخذه، مع العلم أنَّ الدستور لم يعطِ رئيس الحكومة الحق أو الصلاحية لتوجيه أوامر للوزراء". لا بل ذهب الوزير إلى مخاطبة رئيس الحكومة قائلاً "إنَّ إقدامكم على توجيه أمر إلى الوزير للرجوع عن قراره هو سابقة خطيرة تُشكّل خرقاً واضحاً للدستور، ولما اتفق عليه في وثيقة الوفاق الوطني في الطائف من تعزيز لصلاحية الوزير وسلطاته بعدهما كان خاصعاً لسلطة رئيس الجمهورية، حق يمكن القول أنَّ هذه القاعدة الدستورية الجديدة تكاد تكون قاعدة ميثاقية، الله بها يهُدِّد كيان الجمهورية"، وينهي وزير الاتصالات كتابه معلناً أنه "يعيد أصل الكتاب الصادر عن رئيس الحكومة رقم 1869/ص دون تسجيله أصولاً، لخالفته الدستور والقانون، ولكي لا يصبح تسجيلاً سابقة خطيرة في العلاقة بين رئاسة الحكومة والوزراء، ما يمكن أن يهدِّد كيان الجمهورية".

وفي النهاية لا بد من الإشارة إلى أنَّ التعميم موضع البحث لا يكتفي بشرح نقاط قانونية وتفسيرها بل يحتوي، من خلال استحداثه آلية عامة لاتخاذ القرارات في ظلٍّ تصريف الأعمال، على قواعد تنظيمية تجعل منه تعميماً تنظيمياً (circulaire réglementaire) حسب اجتهداد مجلس شوري الدولة الفرنسي (CE, Institution *Notre-Dame du Kreisker, 29 janvier 1954) وبما أنَّ التعميم يفرض على الوزراء اتباع منهجية استثنائية في اتخاذ قراراتهم، أي أنَّه ينطوي على تدبير سيؤثّر بشكل ما على المواطنين في تعاطيهم مع الإدارة، يكون قد أدخل قواعد آمرة جديدة ما يجعل منه تعميماً آمراً (circulaire ayant un caractère impératif) وفقاً لاجتهداد مجلس شوري الدولة الفرنسي الحديث

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

دستورية المواقف الاستثنائية

يستحدث التعميم، الذي يحتل أدنى درجة في هرمية النصوص، آلية مُستغيرة لاتخاذ القرارات غير ملحوظة في الدستور. فضورة حصول الوزراء على الموافقة الاستثنائية لرئيس الجمهورية والحكومة في ما خص الأعمال التصرُّفية يؤدي عملياً إلى نقل، ليس فقط صلاحيات الوزراء بل أيضاً صلاحيات مجلس الوزراء إلى رئيس الجمهورية والحكومة، وهذا ما لا وجود له في أي نص دستوري. وقد رأينا سابقاً أنَّ الطرف الاستثنائي الذي يستدعي اتخاذ أعمال تصرُّفية تسمح لصاحب الاختصاص استعادة هذا الجزء من صلاحياته الضروري لمعالجة الوضع الطارئ، بحيث يكون في حالتنا هذه للوزير المعفي أو لجلس الوزراء المستقيل أن يجتمع يـ
يتخذ القرار المناسب⁽¹⁸⁾.

43

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

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

18. لا بد من التذكير بظاهرة تشبه المواقف الاستثنائية عرفها لبنان بين 1986 و 1988 خلال الحرب الأهلية، ظاهرة الرالسيم الجوالة. فقد قرر رئيس الحكومة رشيد كرامي مقاطعة رئيس الجمهورية أمين الجميل بسبب الخلاف حول الانفاق الثلاثي ما أدى إلى تعطيل عمل مجلس الوزراء، الأمر الذي استمر بعد اغتيال الرئيس كرامي وتعيين سليم الحص رئيساً للحكومة بالوكالة، بحيث كان يقوم عنصر دراج في الأمن الداخلي بالتجوُّل على الوزراء ورئيس الحكومة ورئيس الجمهورية للحصول على توقيعهم على أن ينشر المرسوم في بناءاته على التالي: "وبما أنه يتعدى على مجلس الوزراء الانعقاد في الوقت الحاضر، وسندًا لنظرية الظروف الاستثنائية". وقد تشير في الجريدة الرسمية ما مجموعه 213 مرسوماً جواً أصدرت بين شباط 1986 وأيلول 1988.

أمين عام مجلس الوزراء رقم 1955/م.ص. تاريخ 14/9/2020، التي نصت على تكليف الجيش بتنفيذ بعض المهام الإضافية التي لا تدخل في صلاحياته التي تحظى بها القوانين العادلة. وقد خلصت المستشار المقررة في تقريرها المذكور إلى قبول المراجعة في الشكل والأساس وطلب إبطال المرسوم رقم 6881 ومذكرة أمين عام مجلس الوزراء، موافقةً بذلك على كل الحاجة القانونية التي ساقتها "المفكرة القانونية" ضد كيفية تمديد إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت.

إنَّ أهمية هذا التقرير القانونية وخطورة الموضوع الذي صدر بشأنه تُحتمّ علينا دراسته بشيء من التفصيل بغية إظهار مدى فداحة ظاهرة المخالفات الاستثنائية وترديدها لحقوق المواطنين وحربياتهم، لا سيما في موضوع حالة الطوارئ.

صدر المرسوم رقم 6881 القاضي بتمديد حالة الطوارئ في مدينة بيروت في تاريخ 18/8/2020، أي بعد استقالة رئيس مجلس الوزراء حسان دياب في تاريخ 10/8/2020، ما يعني أنَّ 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 أنَّ إعلان حالة الطوارئ ورفعها هو من الواجبات الأساسية التي تحتاج إلى موافقة غالبية ثلثي مجموع أعضاء مجلس الوزراء.

وقد صدر المرسوم المطعون فيه بدون موافقة مجلس الوزراء، وقد ردَّت الجهة المستدعي بوجهها (أي الدولة) أنَّ هذا التدبير أملته الظروف الاستثنائية الناجمة عن انتشار فيروس كورونا وتداعيات الانفجار في ظل حكومة مستقيلة مضيفة أنَّ الظروف الاستثنائية تسمح "للسلطة الإدارية تجاوز حدود صلاحياتها العادلة، والتعدي على صلاحيات سلطة إدارية أخرى وعدم مراعاة الأصول القانونية والنظامية العادلة".⁴⁴

وقد أدلَّت الجهة المستدعي بوجهها أنَّ المخالفات الاستثنائية تجد سندها القانوني في التعليم رقم 27 تاريخ 11/8/2020 الصادر عن رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب، الذي يستحدث آلية الموافقة الاستثنائية وتضيف بكل بساطة أنَّ 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 مطلقاً، إذ وجود حالة طارئة يسمح للحكومة باستعادة كامل صلاحياتها الضرورية من أجل الاستجابة إليها على أن يحصل ذلك تحت إشراف القضاء الإداري ورقابته. لذلك اعتبر التقرير أنّ الطبيعة الكارثية لانفجار المرفأ تؤدي إلى إيجاد حالة طارئة بحيث لا تحول استقالة الحكومة "دون اجتماع مجلس الوزراء المستقيل واتخاذه أعمالاً تصرّفية استثنائية لواجهة هذه الحالة". لذلك كان يجب على مجلس الوزراء الانعقاد من أجل إقرار مرسوم تمديد حالة الطوارئ، وصدر هذا الأخير بدون هذا الشرط الدستوري، رغم توقيعه من قبل رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وزراء الداخلية والدفاع والمالية، يجعل منه عملاً صادراً عن سلطة غير مختصة ما يوجب إبطاله.

أكثـر من ذلك، ذهب التقرير إلى معالجة فرضية عدم تمكـن مجلس الوزراء من الانعقـاد بسبب الظرف الاستثنائي الذي تذرـع به الجـهة المستدـعـي بوجهـها. وعليـهـ، اعتبرـ صـحـيـاً أنـ الـظـرفـ الاستـثنـائـيـ يـسـمـحـ لـلـإـدـارـةـ بـتـخـذـيـ بعضـ الشـروـطـ القـانـونـيـةـ،ـ لكنـ ذـكـ يـصـحـ "ـفـقـطـ عـنـدـمـاـ تـكـونـ السـلـاطـةـ الصـالـحةـ لـاتـخـاذـ قـرـارـ ماـ وـاقـعـةـ فيـ عـجزـ يـحـولـ دونـ اـتـخـاذـهـ الـقـرـاراتـ الـمـطـلـوـبـةـ"ـ كـاستـحـالـةـ،ـ مـثـلـاـ،ـ حـضـورـ بـعـضـ الـوـزـراءـ إـلـىـ جـلـسـةـ مـجـلـسـ الـوـزـراءـ بـسـبـبـ التـدـاعـيـاتـ الـمـباـشـرـةـ لـلـانـفـجـارـ أوـ تـضـرـرـ مـقـرـ الـحـكـومـةـ،ـ بـحـيثـ يـسـتـحـيلـ عـقـدـ جـلـسـةـ لـجـلـسـ الـوـزـراءـ.ـ أـيـ أنـ الـظـرفـ الاستـثنـائـيـ قدـ لاـ يـكـونـ استـثنـائـيـاـ مـنـ النـاحـيـةـ الـقـانـونـيـةـ،ـ فـيـ حالـ لمـ يـجـعـلـ مـنـ السـلـاطـةـ المـخـتـصـةـ عـاجـزـةـ وـاقـعـيـاـ عـنـ تـأـيـيدـ مـهـامـهاـ بـصـورـةـ قـانـونـيـةـ طـبـيعـيـةـ.ـ وـهـكـذاـ يـرـدـ التـقـرـيرـ عـلـىـ ذـرـعـةـ الـظـرفـ الاستـثنـائـيـ مـعـتـبـراـ أنـ الـحـكـومـةـ اـجـتـمـعـتـ فـعـلـيـاـ بـعـدـ الـانـفـجـارـ وـقـبـلـ اـسـتـقـالـتهاـ،ـ أـيـ أنـ الـانـفـجـارـ لمـ تـكـنـ لـهـ مـفـاعـيلـ تـؤـدـيـ إـلـىـ شـلـلـ الـحـكـومـةـ وـعـجزـهاـ عـنـ الانـعـقـادـ فـيـ مـجـلـسـ الـوـزـراءـ وـفـقـاـ لـاـ يـفـرـضـهـ الـدـسـتـورـ.ـ لـاـ بلـ إـنـ الـجـهـةـ المـسـتـدـعـيـ بـوـجـهـهاـ اـعـرـفـتـ بـأـنـ عـدـمـ اـجـتـمـعـ الـحـكـومـةـ سـبـبـ تصـرـيفـ الـأـعـمـالـ وـلـيـسـ الـظـرفـ الاستـثنـائـيـ النـاشـئـ عـنـ الـانـفـجـارـ،ـ مـاـ يـعـنيـ أـنـ هـذـهـ الـأـخـيـرـةـ كـانـ بـمـقـدـورـهـاـ الـاجـتـمـعـ منـ أـجلـ إـقـرـارـ مـرـسـومـ تمـدـيـدـ حـالـةـ الطـوارـئـ كـونـ الـظـرفـ الاستـثنـائـيـ الـحـقـيقـيـ النـاجـمـ عـنـ الـانـفـجـارـ يـتيـحـ لـهـاـ اـسـتـعـادـةـ كـاملـ صـلـاحـيـاتـهاـ الـضـرـوريـةـ بـغـيـةـ مـعـالـجـةـ هـذـاـ الـظـرفـ.

وقد ذهب التقرير إلى اعتبار أنّ "تمديد إعلان حالة الطوارئ هو بمثابة إعلان جديد لها"، بحيث يخضع مرسوم التمديد للشروط نفسها الواجب

تُوفّرها في إعلان الطوارئ لا سيما الحصول على موافقة مجلس النواب. وبما أنّ هذا الشرط الأخير يُحتمّ أيضاً يجب إبطال المرسوم المطعون فيه لخالفته القانون.

وعالج التقرير أيضاً مذكرة أمين عام مجلس الوزراء مُطلقاً عليها صفة "القرار"، الأمر الذي يقودنا مباشرةً إلى صلب الإشكالية. إذ كيف يعقل أن يصدر أمين عام مجلس الوزراء قرارات نافذة ملحوظة للضرر بتكليف الجيش بمهام إضافية بناء على موافقة كلّ من رئيس الجمهورية والحكومة؟ فآلية المواقف الاستثنائية التي ياتي تعمّد في حالة تصريف الأعمال تؤدي فعلياً إلى تحويل رئيس الجمهورية من رأس البناء التنظيمي في لبنان إلى جهة تقترح على أمين عام مجلس الوزراء اتخاذ إجراءات معينة.

يتابع التقرير دحض الذرائع القانونية التي استند إليها هذا القرار، معتبراً أنّ تكليف الجيش بمهام معينة، أمنية أو اجتماعية، جائز لكنّ ذلك يجب أن يتم إما تلقائياً عبر مرسوم إعلان حالة الطوارئ، أو عبر سلوك وسيلة أخرى نصّت عليها المادة الرابعة من قانون الدفاع الوطني التي تجيز تكليف الجيش بالحافظة على الأمن في منطقة معينة خارج حالة الطوارئ، على أن يتم ذلك أيضاً بمرسوم يُتّخذ 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 يتم اتخاذه في مجلس الوزراء الذي كان بإمكانه الانعقاد عملاً بما سبق بيانه أعلاه، مما 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 المقرّرة يشكّل إدانة شاملة لكل الممارسات التي انتهكتها السلطة السياسية لا سيما في ما يعنينا في هذا التقرير في النقاط التالية:

- إدانة ظاهرة المواقف الاستثنائية التي لا سند دستوري لها، والتي

تسمح لرئيس الجمهورية والحكومة بالحلول اعتباطياً محل مجلس الوزراء، ما يعني أن كل المراسيم والقرارات التي صدرت وفقاً لهذه الآلية هي مخالفة للدستور والقانون ويجب إبطالها في حال ظعن فيها أمام مجلس شوري الدولة؛

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

• رفض مطلقاً لنظرية الظروف الاستثنائية وفقاً لفهم الاعتباط للسلطة السياسية التي غالباً ما لجأت إليها من أجل تبرير مصالحها السياسية أو للنيل من حقوق المواطنين وحرياتهم الأساسية.

وكان ديوان المحاسبة قد أصدر قراراً قضائياً نهائياً، رقم 47 رقم. تاريخ 15/7/2021، خلص إلى إدانة وزير الأشغال العامة والنقل ميشال نجار، بسبب تمديده عقد استثمار وتشغيل النشآت الخصصة لتزويد الطائرات بالوقود في مطار بيروت، استناداً إلى آلية الموافقة الاستثنائية التي يستحدثها تعميم رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب معتبراً صراحة "أنه لا يمكن الاعتداد بالموافقة الاستثنائية المطلة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، حتى لو ورد ذكرها في تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم 27 تاريخ 11/8/2021 نظراً [إلى] أنه لا قيمة قانونية لهذه الموافقة في غياب أي نص قانوني يرعى شروط إعطاء الموافقات الاستثنائية ويوضح مفاعيلها القانونية". وقد عاد الديوان لاحقاً بموجب قرار جديد، رقم 57 رقم. في تاريخ 15/11/2021، عن قراره الأول في شقّه المتعلق بإدانة الوزير نجار بناء على طلب هذا الأخير بحجة أنه "حسين النية"، إلا أنه أكد مجدداً على عدم إمكانية الاعتداد بالموافقات السابقة الصادرة عن رئيس الجمهورية والحكومة للأسباب نفسها التي وردت في قراره السابق. ويعكس قرار الرجوع هذا أحد الآثار السلبية للمواافقات الاستثنائية التي أشرنا إليها أعلاه، لجهة أنها تشكل أمراً واقعاً بإمكان الوزير الاعتداد به لإثبات حُسن نِيَّته ورفع المسؤولية عنه.

تداعيات المواقف الاستثنائية

يُعلن⁽¹⁹⁾ عن المواقف الاستثنائية بمذكرة صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء أو عبر كتاب يوجّهه رئيس مجلس الوزراء إلى الوزير المعين⁽²⁰⁾. ومن الملحوظ أنّ ممْحٌ المواقفة الاستثنائية يقتربن دائمًا بفقرة ختامية تنص على أن يُعرض القرار أو الموضوع لاحقًا على مجلس الوزراء على سبيل التسوية، أي أنّ الحكومة الجديدة بعد تشكيلها ونيلها الثقة مدعاة للنظر في المواقف الاستثنائية التي صدرت خلال فترة تصريف الأعمال والبُث فيها.

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

48

19. فقط المراسيم التي صدرت بناء على موافقة استثنائية تُنشر في الجريدة الرسمية، أمّا التدابير أو القرارات التي تُؤخذ بناء على موافقة استثنائية فـ"يُعلن عنها بمذكرة صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء لا تنشر في الجريدة الرسمية".

20. تشير الصادر إلى أنّ المواقف الاستثنائية هي فكرة اقترحها أمين عام مجلس الوزراء الرابع سريل بوجي سنة 2013، وتقوم علىأخذ موافقة شفهية من رئيس الجمهورية والحكومة على بعض الطلبات وترجمتها إلى مراسلة منه إلى الوزراء العينين مع عبارة «على أن يُعرض لاحقًا على مجلس الوزراء في أول جلسة يعقدوها» (جريدة الأخبار، 4 تشرين الثاني 2013، عدد 2144، الحكم بأمر سريل بوجي: حكومة في رجل). وتعطي المقالة المذكورة بعض الأمثلة على استنسابية المواقف الاستثنائية التي تمّ عبر أمين عام مجلس الوزراء: "كونوقيعه طلبات صرف نفقات سفر مُقدمة من بعض الوزراء لتفطية أعمال تتعلق بشؤون وزارتهم ورفضه طلبات مماثلة لوزراء آخرين، وإعطائه موافقة استثنائية على اتفاقية توأمة بين بلدية بيروت ومدينة ميامي في ولاية فلوريدا الأمريكية وتقويضه رئيس البلدية التوقيع عليها، على أن يُطرح الموضوع لاحقًا في مجلس الوزراء. علماً أنّ الموضوع كان قد عُرض على وزارة الخارجية والغتربين وتقرّر حفظه لحين تشكيل حكومة جديدة، ولا شيء مُليحاً في هذه القضية".

جزءاً ما تقدم، يتبيّن لنا أنّ المواقف الاستثنائية باستحداثها آليةٌ غير دستورية لاتخاذ القرارات تؤدي في نهاية المطاف إلى مخالفه مفهوم تصريف الأعمال نفسه. فقد رأينا أنّ مجلس شورى الدولة اعتبر أنّ الحكومة المستقيلة لا يحق لها القيام بأعمال من شأنها تقيد حرية الحكومة اللاحقة، في حين أنّه من البين أنّ الحكومة الجديدة ستكون أمام الأمر الواقع بحيث تفقد قدرتها الفعلية على القرار مُسلمة بما صدر وفقاً لمواقف استثنائية، لا سيما إذا أدى ذلك إلى صرف اعتمادات من الموازنة العامة لا يمكن واقعاً استرجاعها.

لابد أكثر من ذلك، إنّ تقيد الحكومة الجديدة يصبح أكثر وضوحاً في حال كانت القرارات التي صدرت عبر المواقف الاستثنائية مُنجزة للحقوق ولا يمكن بالتالي الرجوع عنها. فقد اعتير مجلس شورى الدولة في اجتهاد مستقرّ أنّ القرارات الفردية غير القانونية المنشئة للحق لا يمكن مسحها أو سحبها إلا ضمن مهلة المراجعة "إذا انقضت هذه المهلة ولم ترجع الإداراة عن هذا العمل ولم يكن قد ظُعن فيه من قبل أحد ضمن المهلة المذكورة امتنع عليها الرجوع نهائياً عن عملها لأنّه يكون قد تولّد منه في مثل هذه الحالة حقٌ مكتسب" (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 المواقف الاستثنائية بوصفها أعمالاً إدارية غير قانونية قد تؤدي إلى إكساب بعض الأفراد حقوقاً سيصبح من المستحيل على الحكومة الجديدة سحبها في حال انقضاء مهلة المراجعة، بدون رجوع الإداراة عن العمل المذكور أو الطعن فيه. ما يعني أنّ الحكومة الجديدة فقدت عملياً قدرتها على سحب هذه الأعمال وباتت ملزمة بها، رغم أنها غير قانونية ولم تكن هي الجهة التي اتخذتها أصلاً.

لا تقتصر تداعيات المواقف الاستثنائية على هذا الشق القانوني بل إنّها تعكس اتجاهها عاماً للنظام السياسي في لبنان بمخالفة الدستور عمداً بحجّة الظروف الاستثنائية. وحقيقة الأمر أنّ هذه المواقف ليست استثنائية على الإطلاق، كونها أرسّت آلية مُسبقة تُحتمم كيفية اتخاذ القرارات أصبحت مع الوقت الوسيلة العاديّة التي تعتمدها إدارات وزارات الدولة لتسخير شؤونها.

وهكذا تم، رويداً رويداً، التطبيع مع مخالفة الدستور ليس في موضوع المواقف الاستثنائية فحسب، بل أيضاً في مسائل أخرى كالتمنّع عن إجراء انتخابات نيابية فرعية ضمن المهلة الدستورية، وعدم إقرار موازنة سنوية أو إقرارها خارج المهلة الدستورية وبدون التصويت قبل ذلك على قطع حساب كما تفرضه المادة 87 من الدستور. وباتت هذه الممارسات تكرّس في قرارات المجلس الدستوري الذي أعلن صراحة أنّ "بالنسبة لقانون موازنة عام 2020 فنشره قبل قطع الحساب بالنسبة للسنة السابقة يشكّل مخالفة للمادة 87 من الدستور، إلا أنّه 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 يمّر بها لبنان تسمح للمشرع الخروج عن المبادئ الدستورية لذلك فهو "لا يرى ضيراً في صدور قانون الموازنة ونشرها يؤدي إلى إطلاق يد الحكومة في الإنفاق دون تحديد أيّ سقف لهذا الإنفاق ما يشكّل خللاً أكبر في النظام العام المالي وضرراً فادحاً بمصالح البلاد العليا"⁽²¹⁾.

50

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 الاحتياجات التي كانت تحيط بمقرب المجلس. فالاحتياجات قد تشكّل ظرفاً استثنائياً للتأخر في إقرار قانون قطع الحساب أو الموازنة معًا، لكنّها لا تبرّر إطلاقاً اجتماع المجلس لإقرار الموازنة من دون قطع الحساب، ما يُسقط عن نظرية الطرف الاستثنائي حجيّتها. هذا مع تسجيل مفارقة قيام المجلس الدستوري بلوم المتظاهرين ضد السلطة السياسية وتحميلهم مسؤولية وجود الطرف الاستثنائي، أي أنّ الاعتراض على أداء السلطة بات يشكّل مكافأة لها للتخلّص من موجباتها الدستورية.

ويضيف المجلس الدستوري أنّ لبنان يمّر بظروف سياسية ومالية واقتصادية صعبة مُوحياً 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 الظرف الاستثنائي المالي سببه الخرق التمادي للدستور، ولا يمكن بالتالي تبرير خرق مجلس النواب للدستور بعدم إقرار قطع الحساب بوجود ظرف استثنائي هو بدوره ناجم عن خرق أسبق للدستور ارتكبته السلطة السياسية.

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

خلصة

51

بعد هذا الاستعراض المسبّب، لا يمكن في الحقيقة فهم نظرية تصريف الأعمال والبعد السياسي الخطير لظاهرة المواقف الاستثنائية إلا عبر نسيان، مؤقتاً، مسألة استقالة الحكومة وفك الترابط بين تصريف الأعمال وجود حكومة مستقلة. فصعوبة إيجاد معيار يفرّق بين الأعمال العادية الجارية والأعمال التصرّفية هي، في حقيقة الأمر، نتيجة للخلط بين السلطة الحكومية والسلطة الإدارية الذي، لأسباب تاريخية عرفتها فرنسا، أدى في نهاية المطاف إلى جمع السلطتين في يد واحدة هي الحكومة في ظل النظام البرلاني.

ويشرح "موريس هوريو" 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 والشهر علىصالح الوطنية الكبرى"⁽²²⁾. 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 ».

العامة هي عموماً مصالح فردية تخص كل إنسان في حياته اليومية، بينما المصالح الوطنية تتعلق بحياة الأمة (nation) ككيان يختلف عن الأفراد الذين يتالفون من بينهم.

وهكذا يصبح جلياً أن تصريف الأعمال أمر دائم، لا علاقة له بوجود حكومة مستقلة أم لا، كون كل دولة حديثة تفترض حكماً وجود سلطة إدارية تهتم بالحفظ على النظام العام وتسهر على تأمين مصالح الأفراد اليومية التي تتبع من ضرورات الحياة ذاتها. وبما أن التطور التاريخي للنظام القانوني الفرنسي فرض لأسباب سياسية توحيد وظيفة الحكم المسؤولة عن الحياة السياسية للدولة ووظيفة الإدارة المسؤولة عن تسيير الأعمال الجارية العاديّة لحياة السكان، بات من الصعب تمييز 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 شرعية السُّيَاسِيَّة لاتخاذ قرارات بموجب سلطة الحكم لكنّها 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 تستمرة في اتخاذ القرارات لكن مع فقدانها وظيفة الحكم واستمرار تمثيلها 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 العاديّة إنما تحتاج إلى قرارات تنسّم بالشرعية السياسية كي تتمكن من تحديد الخيارات الكبرى للأمة.

وهكذا يتبيّن لنا أن المؤسسة الدستورية التي يفترض أن تتجسد فيها وحدة وظيفة الحكم والوظيفة الإدارية (مجلس الوزراء بوصفها السلطة التنفيذية) فقدت دورها كسلطة حكم لصلاحة الزعماء الذين باتت تتجسد، واقعياً، في أشخاصهم السلطة السياسية القائمة على الشرعية الطائفية للزعيم، وبذلك حُوّل 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 المواقف الاستثنائية حتى بعد تأليف حكومة الرئيس نجيب ميقاتي الثالثة، ما يشكل خرقاً لأبسط قواعد النطق الدستوري. فرغم وجود حكومة مكتملة الصلاحيات دفع الخلاف بين الزعماء حول تفجير المرفأ دور الحق العدلي القاضي طارق البيطار في هذه القضية رئيس الحكومة إلى "تعليق" جلسات مجلس الوزراء ما حول الحكومة عملياً إلى حكومة تصريف أعمال لا يمكنها الانعقاد لاتخاذ قرارات سياسية تتعلق بمصير الدولة ومصالح الوطن العليا. وبالفعل صدرت مجموعة⁽²³⁾ من المواقف الاستثنائية عن رئيس الجمهورية والحكومة من دون العودة إلى مجلس الوزراء. وقد غلّل منح المواقف الاستثنائية مثلاً مشروع مرسوم نقل اعتماد من احتياطي الموازنة على أساس القاعدة الاثني عشرية في تاريخ 21/10/2021 وفقاً للصيغة التالية: "في ضوء عدم تحديد جلسة مجلس الوزراء، ونظراً لضرورة تغطية اعتماد الأعمال الإضافية الليلية للموظفين المناوبين في المديرية العامة للطيران المدني حق نهاية 2021، وعملاً بمبأداً استمرارية المرفق العام ووجوب تأمين سلامة الملاحة الجوية...".

53

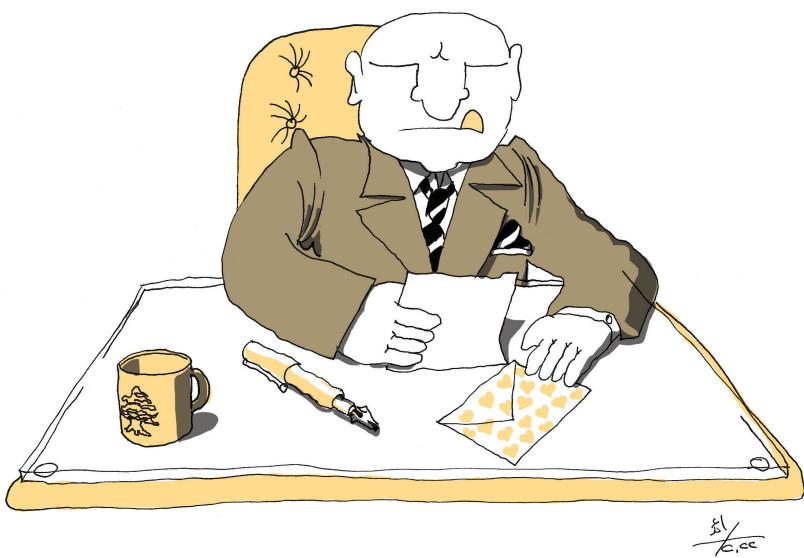
لم يعد تصريف الأعمال يعني زوال مسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب عبر استقالتها أو حجب الثقة عنها بل بات، في حقيقة الأمر، عبارة عن فقدان الحكومة لثقة الزعماء الذين يقررون حصرها في وظيفتها الإدارية وسحب القرار السياسي منها، في كل مرة تتعرض فيها مصالحهم السلطوية للخطر. ففترات تصريف الأعمال الطويلة التي بات يشهدها لبنان بعد 2005 تعكس طبيعة النظام الفعلي القائم على توازن بين زعماء يدعون تمثيل طوائفهم، بحيث يُحَصَّر القرار السياسي فيهم بينما تتحوّل المؤسسات الدستورية، كمجلس النواب ومجلس الوزراء، إلى مجرد هيكل 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 معرضاً للخطر بسبب الانهيار الاقتصادي

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

والاجتماعي الذي يعيشه لبنان، من خلال تهديد المواطنين في أنهم الصحي وال الغذائي وفقدانهم لعملهم وقدرتهم الشرائية جراء تدهور سعر صرف الليرة والصعوبة المتزايدة في التنقل بسبب غلاء المحروقات الفاحش. فانهيار وظيفة الإدارة للدولة يعني أن تصريف الأعمال الجارية بات موضع تهديد جدي، بينما تستمرّ وظيفة الحكم بيد نظام الزعماء، أي أن الدولة بمؤسساتها وأجهزتها هي الضحية المباشرة للزعماء، أي ضحية مصادرة وظيفة الحكم من قبل هؤلاء الزعماء، ولا يمكن وبالتالي إنقاذ الدولة إلا عبر إعادة وظيفة الحكم إلى المؤسسات الدستورية. حينها فقط يعود تصريف الأعمال إلى فهمه الدستوري السليم كوسيلة مؤسساتية للقيام بوظيفة الإدارة ريثما يعاد تكوين شرعية سياسية من أجل منح وظيفة الحكم إلى سلطة ديمقراطية تعمل وفقاً لنطق دولة القانون وليس لتحاصلص مصلحي بين زعماء الأمر الواقع.

* * * * *



El
F. cc

نحوص مكملة

الموافقات الاستثنائية في ظلّ حكومة حسان دياب المستقيلة

_____ وسام اللحام

بعد تشكيل حكومة الرئيس نجيب ميقاتي ونيلها الثقة، اتّخذ مجلس الوزراء القرار رقم 12 تاريخ 29/9/2021 وافق بموجبه "على سبيل التسوية على 557 موافقة استثنائية صدرت خلال فترة تصريف الأعمال" في ظلّ الحكومة السابقة. ويعدّد القرار^(١)، في جدول مُرفق به، هذه المخالفات الاستثنائية ويقسمها إلى الفئات التالية:

- التعبئة العامة: ثلاثة قرارات؛
- تكليف الجيش تنفيذ بعض الهمم: 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 النفايات: 12 قراراً؛
- تمديد عقود: سبعة قرارات؛
- شؤون وظيفية: 30 قراراً؛
- عقود إيجار: أربعة قرارات؛
- رسوّ وقدوم طائرات وبواخر: 10 قرارات؛
- تمديد العمل بآلية شراء المشتّقات النفطية: أربعة قرارات؛
- شؤون تربوية: سبعة قرارات؛
- اللجوء إلى التحكيم: ثمانية قرارات؛
- موضوع الإسماع: ستة قرارات؛

1. عملاً بقانون الحق بالوصول إلى المعلومات تمكّنت "المفكرة 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؛
- دعاوي قضائية: ثلاثة قرارات؛
- قول هبات: 39 قراراً؛
- سفر ومشاركة في معارض في الخارج: 11 قراراً.

أولاً: المواقف الاستثنائية من حيث الشكل

شملت المواقف الاستثنائية الموضعين التي تحتاج إلى إقرارها موافقة مجلس الوزراء عليها، سواء كانت على شكل مرسيم أو قرارات إدارية. فبعض المراسيم التي يصدرها 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 ترتدى صيغة القرار الإداري بمجرد إقرارها بدون حاجتها إلى صدور مرسوم بها.

لذلك انقسمت المواقف الاستثنائية بين تلك التي تحل محل موافقة مجلس الوزراء على المراسيم، وتلك التي تحل محل القرارات التي يتزدهرها مجلس الوزراء مباشرة. وبالفعل يفرق الجدول المشار إليه أعلى بين المواقف الاستثنائية التي اقتربت بتصور مراسيم، فيشير إلى رقم كل مرسوم يعينه وتاريخه، وبين المواقف التي لم تصدر لاحقاً على شكل مرسوم كونها لا تحتاج إلى هذا إجراء أصلاً.

ويمكن الفرق أيضاً بين نوعي المواقف الاستثنائية في وسيلة نشرها. في بينما تنشر المراسيم التي تُتّخذ بعد الحصول على الموافقة الاستثنائية لكلٍ من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في الجريدة الرسمية، بعد توقيعها من قبل المراجع الدستورية المختصة، لا تنشر المواقف الاستثنائية التي تحل محل القرارات التي يتزدهرها مجلس الوزراء مباشرة، كونها في الأساس لا تنشر في الجريدة الرسمية، حق لو وافق عليها مجلس الوزراء في ظل حكومة غير مستقيلة. وبما أن تلك القرارات تُدوّن عادة في محضر مجلس الوزراء ما ثبت وجودها ويعطىها صيغتها القانونية، وبما أن المواقف الاستثنائية استحدثت كي تحل محل موافقة مجلس الوزراء الذي يتعدّر عليه الانعقاد خلال تصريف الأعمال، وبما أنه لا بد من وسيلة

لإعلان عن تلك القرارات، استقررت الممارسة على اتخاذ تلك القرارات بشكل مذكرات إدارية صادرة عن أمين عام مجلس الوزراء، يعلن بموجبها منح الموافقة الاستثنائية على القرار الذي كان يفترض أن يبيّن به مجلس الوزراء مباشرةً لو تمكّن من الانعقاد.

وفي إحصاء للموافقات الاستثنائية يتبيّن أن ثلثها تقريرياً صدر على شكل مذكرات إدارية، بينما البقية اتُخذت شكل للراسميم ونشرت 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 الصعيدِين الإداري والمالي. لكنَّ هذه الصورة تبقى منقوصةً كونها تختصُّ فقط بالموافقات الاستثنائية التي صدرت فعلياً، بينما تلك التي حصل خلاف حولها لا وجود لها في الجدول المذكور. فكما رأينا سابقاً، يتطلّب فهم ظاهرة الموافقات الاستثنائية وضعها في سياقها السياسي من أجل تحديد الدوافع الفعلية التي تتحمّل بموافقتِ كلٍّ من رئيسِ 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 الاعتراضية السياسية". كما توسعنا هناك في دراسة تلك الموافقات المتعلقة بحالة الطوارئ والتبيئة العامة. وبالتالي سنحصر هنا اهتمامنا بالموافقات الاستثنائية التي لم تُتّبر جدلاً عاماً نظراً إلى طبيعتها التقنية، فغابت كلياً عن تفطية وسائل الإعلام التي قلّما تهتم بالواضياع التي لا تكون موقع اختلاف بين أركان الطبقة السياسية الحاكمة.

من الملحوظ أنَّ غالبية الموافقات الاستثنائية تتعلق بشؤون مالية كنقل اعتمادات وإعطاء سلفات خزينة أو دفع تعويضات أو مستحقات معينة. 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 الواقفـات الاستثنائية التي حلت محل موافقة مجلس الوزراء على مراسيم قبول هبات مالية أو عينية إلى مختلف مؤسسات الدولة. والعديد من هذه الهبات مقدمة من أفراد أو جهات خاصة، بينما عدد مهم منها تقدمه حكومات أجنبية. تهدف هذه الهبات بغالبيتها إلى ترميم أو تأهيل بعض المقار الرسمية أو منح عتاد وآليات من مختلف الأنواع إلى الجيش اللبناني.

وتعتبر هذه الهبات دالة في عدـاد تصـريف الأعـمال، إلا إذا كانت تنطوي على شروط تتطلب اتخاذ قرار سياسي بشأنها، لا سيما في مجال العلاقات الدوليـة. والأمر نفسه ينسحب على اتفـاقـات التعاون بـقـبول هـبات من الجـهـات المـانـحة الدولـية، بـخـاصـة عندما تكون هذه الهـبات مـخصـصة للمـشارـيع الإنـمـائـية.

تنفيذ الأحكام القضائية

صدرت مجموعة من المراسيم بناء على موافـاتـاتـ الاستـثنـائـيةـ منـ أجلـ نـقلـ اـعتمـادـاتـ تـنـفيـذاًـ لـأـحـكـامـ قـضـائـيـةـ صـادـرـةـ عنـ القـضـائـيـنـ العـدـلـيـ والإـدارـيـ بـدـفـعـ بـدـلـ إـيجـارـاتـ وـتـعـويـضـاتـ عـنـ الضـرـرـ أوـ مـسـتـحـقـاتـ مـالـيـةـ مـخـلـفـةـ.ـ ولاـ شـكـ أـنـ هـذـهـ المرـاسـيمـ تـعـتـبـرـ تـصـrifـاًـ لـأـعـمـالـ كـوـنـ الإـدـارـةـ مـلـزـمـةـ،ـ وـفـقـاًـ لـلـمـبـدـأـ الدـسـتـورـيـ بـالـفـصـلـ بـيـنـ السـلـطـاتـ وـالـنـصـوصـ الـقـانـونـيـةـ،ـ تـنـفـيـذـ الـقـرـارـاتـ الصـادـرـةـ عـنـ الـحاـكمـ بـخـاصـةـ تـلـكـ الـيـقـىـ تـتـمـتـّـعـ بـقـوـةـ الـقـضـيـةـ الـمـقـضـيـةـ.

مراسيم تطبيقية

مجموعة أخرى من الـواقـفـاتـ الاستـثنـائـيةـ تـدـخـلـ ضـمـنـ فـئـةـ الـأـعـمـالـ العـادـيـةـ،ـ هيـ الـيـقـىـ تـتـعـلـقـ فـقـطـ بـإـعـطـاءـ الـوـقـائـعـ نـتـائـجـهاـ الـقـانـونـيـةـ الـضـرـوريـةـ كـالـرـاسـيمـ الـتـعـلـقـةـ بـدـفـعـ التـعـويـضـاتـ لـوـرـثـةـ أـعـضـاءـ الـمـجـلـسـ الدـسـتـورـيـ التـوـقـيـنـ،ـ أوـ الـرسـومـ باـعـتـبارـ مدـيرـ عـامـ الـمـالـيـةـ مـسـتـقـيـلاًـ حـكـماًـ لـاتـقـضـاءـ شـهـرـيـنـ عـلـىـ تـارـيخـ تـقـديـمـهـاـ بـدـوـنـ رـفـضـهـاـ مـنـ قـبـلـ الإـدـارـةـ.

غالبية المواقف الاستثنائية صدرت بخصوص مراسيم تتعلق بنقل اعتمادات من احتياطي الموازنة لدفع التعويضات المرتبة على المصالح التي تعدها المؤسسات الرسمية مع الجهات الخاصة. وفي حين تختلف هذه المراسيم اختلافاً كبيراً لجرأة قيمة المبالغ يلاحظ أنّ عدداً مهماً ينكل اعتمادات بمبالغ متواضعة جداً إن لم تكن زهيدة (أقل من مليون ليرة أحياناً) لدفع، مثلًا، تعويضات عن أضرار ناجمة عن حوادث سير أو مستحقات مالية لقاء خدمات طيبة 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 المواقف الاستثنائية المتعلقة بالأعمال العادية، تستوقفنا مجموعة أخرى من تلك المواقف التي لا يمكن اعتبارها ضمن الأعمال الجارية اليومية، بل هي في حقيقتها أعمال تصرُّفية تتعلق بسياسة الدولة العليا، لكن يجوز اتخاذها من قبل حكومة مستقبلة بسبب الظروف الطارئة التي تعيشها البلاد، وخاصة أن فترة تصريف الأعمال امتدت على شهور طويلة. ومن هذه المواقف، بإمكاننا أن نذكر الموارد التالية:

مواجهة جائحة كورونا

كل التدابير المتعلقة بمواجهة جائحة كورونا التي صدرت بشأنها مواقف استثنائية ليست من قبيل الأعمال الروتينية العادية. لكن اتخاذها كان ضرورياً نظراً إلى خطورة هذه الجائحة وانتشارها الواسع وتهديدها للأمن الصحي للمجتمع. من بين هذه الإجراءات نذكر إغفاء لقاحات فيروس كورونا والمستلزمات والمعدات الطبية على اختلافها المنحصر استعمالها بالوقاية من هذا الفيروس من الرسوم الجمركية ورسم الاستهلاك الداخلي. كذلك إغفاء 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 الإنترن特 من أجل تسهيل العمل عن بعد في مختلف القطاعات. والأمر نفسه ينسحب على سلفات الخزينة المنوحة للهيئة العليا للإغاثة من أجل منح

مساعدات إلى الأسر التي ترزح تحت أوضاع معيشية حادة خلال فترات الإقفال العام أو الجزئي وبسبب تضرر مصالحهم جراء تفشي كورونا.

تجغير المرفأ

مواقفات استثنائية صدرت لواجهات تداعيات انفجار مرفأ بيروت اتسمت بطابعها المالي، وذلك مثلاً لتأمين المبالغ الضرورية من أجل ترميم المقار الرسمية وإصلاح معمل الفرز في الكرنتينا، أو إعطاء سلفات خزينة من أجل دفع تعويضات إلى المتضررين. ولا شك أن هذه القرارات هي من الأعمال التصرّفية الطارئة التي حتمتها طبيعة الكارثة التي لحقت بالبلاد.

أزمة المحروقات

من أهم المواقيع التي تمت معالجتها عبر اتباع وسيلة المواقفات الاستثنائية، تأمين التمويل اللازم لاستيراد المحروقات والمشتقات النفطية لزوم تشغيل معامل الكهرباء. ولا شك أن عدم صدور موازنة عامа لسنة 2021 التي كان يفترض بها تحصيصاعتمادات الضرورية لمؤسسة كهرباء لبنان، فاقم الخلل القانوني كون ذلك بات يحتاج إلى فتح اعتمادات من خارج الموازنة.

62

مشاريع قوانين وإبرام اتفاقيات

من المواقيع الأخرى التي تمت معالجتها بموافقات استثنائية، إصدار مراسيم بمشاريع قوانين، منها مشروع قانون البطاقة التمويلية ومشروع القانون المتعلق بفرض البنك الدولي ومشروع قانون من أجل المكافحة على إبرام اتفاقيات قرض مع البنك الأوروبي للتنمية ومشروع قانون لإبرام اتفاقية الأساسي مع برنامج الأغذية العالمي ومشروع قانون لإبرام الاتفاق مع العراق حول بيع مادة زيت الوقود. وبذلك، يكون رئيسا الجمهورية والوزراء استحوذا على صلاحية الحكومة الدستورية بالمبادرة التشريعية وبطلب الإجازة لإبرام اتفاقيات دولية تتعلق غالبيتها بتمويل مشاريع إنمائية واقتصادية، وفق ما تفرضه المادة 52 من الدستور. إن العلاقات الدولية واتفاقيات القروض التي ترتب أعباء على

خزينة الدولة لا تعتبر من قبيل تصريف الأعمال ولا هي تتسم مبدئياً بالعجلة كـ تتخذها حكومة مستقلة⁽²⁾.

وفي النهاية يتبيّن، وفقاً لنا، صدور موافقات استثنائية لا تدخل في تصريف الأعمال ولا هي تتسم بالعجلة كـ تتيح لحكومة مستقلة 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 التوسيع فيه.

ومن الموافقات الاستثنائية التي لا تدخل في تصريف الأعمال ولا تتسم بالعجلة منح شركات تربة معينة (الترابة الوطنية، هولسيم وسبلين) إذناً مؤقتاً لاستخراج المواد اللازمة لصناعة الإسمنت، أو القرار بتمديد مهلة نقل وتصريف ستوكتات الرمل والبصخ والصخر في الكسارات والفالع.

63

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

خلاصة

إنّ تحليل الواقفقات الاستثنائية المبيّنة في جدول قرار مجلس الوزراء تقوّدنا مجدداً إلى الاستنتاج نفسه الذي أشرنا إليه في متن الدراسة المشار إليها أعلاه حول المعيار المُتبَع 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 العادلة 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 لاحتواه أو الظروف المرافقة له. فهل يعقل 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؟ فال موضوع هو واحد من الناحية القانونية، أي نقل اعتمادات، لكنّ قيمة المبالغ المنقولة تختلف اختلافاً شاسعاً ما يعني أنّ القرار الأول يتعلق بالأعمال العادلة والروتينية التي تخضع الإدارة، بينما القرار الثاني هو أكثر من ذلك بكثير ويطلب قراراً سياسياً يُرتب أعباء مهمة على الخزينة العامة.

64

قيمة المبلغ قد تكون مهمة، لكنّ القرار يعتبر تصريفاً للأعمال بسبب طبيعته العادلة أو اللحمة. فيعطاء سلفة خزينة مثلاً بقيمة 1.5 مليار ليرة لشراء ميدات من أجل مكافحة الجراد الصحراوي هو عمل عادي يدخل في واجبات وزارة الزراعة المتوقعة. كذلك الأمر بالنسبة إلى منح سلفات خزينة للمديرية العامة للشؤون الجغرافية في الجيش من أجل طبع بيانات القيود العائلية والإفرادية والطوابع المالية، نظراً إلى انقطاعها المتكرر لا سيما بعد ارتفاع تكلفة الطبع في المطبع الخاص. ومن الواقفقات الاستثنائية التي تبرّرها الضرورة، نقل اعتماد بقيمة مليار و350 مليون ليرة إلى موازنة وزارة التربية لتأمين الطبوّعات اللازمة لإجراء الامتحانات الرسمية للعام 2021.

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

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

في بين وسائلتين 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 المواقف الاستثنائية، وبالتالي يجب استبعادها والعودة إلى العمل المنظم للمؤسسات من أجل تصريف الأعمال العادية ولللحنة تحت رقابة القضاء الإداري.

3. في الحقيقة يطرح هذا الموضوع إشكالية بالغة الأهمية تتعلق بمركزية مجلس الوزراء للبالغ 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 المتناثرة 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 أوي ويرغش
جامعة فريجي-بروكسل

أ. مقدمة

1. لا يعرف الدستور البلجيكي مفهوم حالة الطوارئ، كما لا ينص على أية 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 أنه لا يمكن أبداً تعليق الدستور، سواء كلياً أو جزئياً. وبالتالي، فإن 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 يتاح الدستور البلجيكي أي مجال لتعليق العمل به لا بشكل كلي ولا حتى جزئي. يمكن فقط في حال وجود قوة قاهرة حقيقة أو تعرض استقلال البلاد للخطر، الخروج عن الأحكام الدستورية المتعلقة بالمؤسسات، غير أن تعليق الحقوق والحريات الدستورية غير ممكن على الإطلاق.

2. رغم أن مفهوم "حالة الطوارئ" غير منصوص عليه في الدستور البلجيكي، غير أن حالات الطوارئ تحدث بالفعل (مثل الوباء الحالي مثلاً)، بدرجات متفاوتة من الشدة، ويتوجب على الحكومة معالجة هذه الحالات في غضون مدة قصيرة. لذلك، واستجابة لظروف الأزمات التي لم يتواكبها الدستور، تم التوصل إلى حلول مبتكرة، وبالتالي ابتداع 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، تم تطبيق الأداة القانونية المتمثلة بحكومة تصريف الأعمال التي تتولى تسيير الشؤون الجارية إلى حين وصول الحكومة الجديدة إلى السلطة.

3. يهدف هذا التقرير إلى شرح كيف أن مبدأ تصريف الأعمال الجارية يفسّر ويطلق في الإطار الدستوري البلجيكي، عندما تقدم الحكومة الفيدرالية استقالتها إلى الملك ويقبل الأخير هذه الاستقالة.

و قبل التطّرق إلى هذه الأمور، سُنسلّط 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. يتم الشروع في تشكيل الحكومة في إحدى الحالتين التاليتين:

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

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

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

5. تقليدياً تتشكل الحكومة على مراحل مختلفة:

- يتشاور الملك مع عدد من الجهات الفاعلة السياسية والاجتماعية- الاقتصادية (مثل: رئيس الوزراء المنتهية ولايته، ورئيس مجلس النواب والشيوخ، ورؤساء الأحزاب، وحاكم البنك الوطني، ورؤساء نقابات أصحاب العمل والعمال).
- يقوم عادة بتعيين "مُبلغ" (informateur) مهمته التتحقق من الصيغ الائتلافية المحتملة (وهذه إحدى قواعد العرف الدستوري وليس مجرد ممارسة دستورية متفق عليها (أو ما يعرف بالتعبرات الدستورية)).
- وتشمل المراحل الأخيرة تعيين الملك لـ "مشكّل" (formateur) (الشخص الذي يشكّل الحكومة)، مهمته التوصل إلى اتفاق حول الأئلاف 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 الأئتلاف. ويجري مجلس النواب تصويناً لإعطاء الثقة للحكومة الجديدة. (وهذا عرف دستوري).

6. في حال لم تستقل الحكومة الفدرالية قبل حل البرلمان، يقوم العرف المعتمد على أن تقدم استقالتها إلى الملك في اليوم التالي للانتخابات، حق وإن احتفظت بالأغلبية أو عزّتها. ومن العرف أيضاً أن يقبل الملك رسمياً هذه الاستقالة وأن تكون الحكومة الفدرالية مسؤولة عن إنجاز الأعمال الجارية. ويتبع ذلك الإجراء ⁽¹⁾ المبين أعلاه⁽¹⁾.

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 ، أدخل عدد من التعديلات على الدستور البلجيكي بهدف تمكين البرلمان الفدرالي والحكومة الفدرالية من استكمال ولايتها بسهولة أكبر، ومنذ ذلك الحين، حدد الدستور الحالات التي تلزم فيها الحكومة بتقديم استقالتها، وكذلك الحالات التي يمكن فيها للملك أن يحل مجلس النواب (قبل الأوان).

8. وتنظم المادة 96 من الدستور حق مجلس النواب في إجبار الحكومة الفدرالية على الاستقالة عن طريق التصويت بطرح الثقة. وتقابل هذه المادة من الدستور المادة 46 التي تنظم حق الملك في حل مجلس النواب.

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

٦٩

- إذا تبقى 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 خلافاً لرئيس الوزراء في غضون ثلاثة أيام.

ومن شأن هذه الاقتراحات اختيار خلف لرئيس الوزراء لذلك تسمى "بناءة"، وتؤدي إلى إرغام الحكومة الفدرالية على الاستقالة.

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

وعلى الملك تعين المرشح المقترن من قبل مجلس النواب كرئيس للوزراء وتكليفه بتشكيل الحكومة الجديدة.

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

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

إذا لم يقدم مجلس النواب بديلاً، تعتبر الحكومة الفدرالية حينها غير ملزمة بالاستقالة.

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

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

وحق الآن، لم تتطّق المادة 96 من الدستور البلجيكي مطلقاً.

د . الاستقالة الطوعية للحكومة الفدرالية

٩. لا تقيد المادة 96 من الدستور الحكومة الفدرالية بأيّ شكل من الأشكال بتقديم استقالتها طوعاً إلى الملك. وبما أنّ الحكومات عملياً لا تقدم استقالتها إلا 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 تعديل في الممارسات القائمة⁽²⁾. كما لم تعديل 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 أي وقت كان بمقدارها منها. غير أنه في هذه الحالة لا يمكن حل البرلمان، ويتوجّب تعيين حكومة فدرالية جديدة من دون الحاجة إلى إجراء انتخابات مبكرة⁽³⁾.

هـ . مبدأ الشؤون الجارية⁽⁴⁾

القانون العرفي

10. عندما تقدم الحكومة الفدرالية استقالتها إلى الملك ويقبل الأخير هذه الاستقالة، تكُلُّف الحكومة المستقلة بتسخير "الشؤون الجارية".

وفي الدولة الفدرالية، لا ينضد الدستور على هذا الأمر، إلا أنّ اقتصار سلطة الحكومة المستقلة على "الشؤون الجارية" يستند إلى عرف دستوري. وبالتالي، فإنّه مرّتبط بقانون دستوري غير مكتوب⁽⁵⁾.

71

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

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، أقرأ أيضًا

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

أما في ما يتعلق بالمناطق والأقاليم، فإن 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 مبادئ 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 وتولّيها 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 الفيدرالية وعلى وجوب أن تحظى الحكومة دائماً بثقة أغلبية أعضاء المجلس. ولا يمكن للحكومة الفيدرالية أن تتخذ أية إجراءات من دون الاعتماد على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب التي يمكن للحكومة الفيدرالية أن تطلبها من أجل تبرير أو رفض سياستها. وتمظهر الرقابة البرلانية القصوى حين ينزع مجلس النواب الثقة من الحكومة الفيدرالية مجبراً إليها وبالتالي على الاستقالة⁽⁷⁾.

وفي حال عرضت الحكومة الفيدرالية الاستقالة على الملك وقبل الأخير هذه الاستقالة، فإن 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 التحكم بالحكومة الفيدرالية ولا فرض أية عقوبة على المسؤوليات الوزارية. ولذلك يجدر بمثل هذه الحكومة أن تقُلّص

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"⁽⁸⁾، وتمتد 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، فإن منطق "الشؤون الجارية" يهدف إلى تجنب الحكم بشكل يعارض الأغلبية البرلمانية، كما أن الفلسفة الكامنة وراء هذا المبدأ هو ألا تتتخذ الحكومة قرارات سياسية تضع الحكومة التالية في موقف صعب⁽⁹⁾.

12. يشكل هذا المبدأ نوعاً من أنظمة الطوارئ يستخدم في حالتين:

1) عند حل البرلمان (في الفترة التي تسبق الانتخابات وبانتظار انعقاد البرلمان الجديد): حيث لا تكون الرقابة البرلمانية ممكنة⁽¹⁰⁾.

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 معززة لوقف الحكومة الحالية). وينتهي الأمر بالحكومة إلى تسيير "الشؤون الجارية"، عندما يقبل الملك استقالتها بشكل غير رسمي⁽¹¹⁾.

فئات "الشؤون الجارية"

13. تعد الحكومة المكلفة فقط بتسهيل "الأمور الجارية" محدودة الإمكانيات. لأن مصطلح "الشؤون الجارية" غير معروف لا في الدستور ولا في القانون المكتوب، بل هو جزء من القانون الدستوري غير المكتوب. وعلى مر السنين زادت طبيعة "الشؤون الجارية" ووضوحاً 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 أي شأن من ضمن "الشؤون الجارية" على الظروف التي تؤدي إلى تقييد سلطات الحكومة. ففي حال حل البرلمان، تتلاشى كل إمكانيات الرقابة على الحكومة (استجواب أحد الوزراء على سبيل المثال). وفي مثل هذه الظروف، فإن 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 حينهامواصلة استخدام معظم أدوات الرقابة (مثل الاستجواب)، باستثناء العقوبة المطلقة، أي إرغام الحكومة على التناحي، لأنّ الحكومة باتت بحكم المستقلة⁽¹²⁾.

تقليدياً، تعتبر ثلاثة فئات من القرارات الحكومية "شُؤوناً جارية" في السوقـ القـضـائـيـةـ وـالـفـقـهـ الـقـانـوـنيـ⁽¹³⁾. ومؤخراً، لزم تمييز فئة رابعة جديدة⁽¹⁴⁾.

12. مجلس الدولة، 08 آيار 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.

74

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 boycotteren?", 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.

و قبل توضيح هذه الفئات، لا بد من الإشارة أولاً إلى أن هذا التصنيف قد يبدو أحياناً مصطيناً بعض الشيء، إذ أن بعض الشؤون يمكن أن تعتبر "جارية" في نواحٍ متعددة⁽¹⁵⁾.

و. شؤون الإدارة اليومية⁽¹⁶⁾

14. أولاً وقبل كل شيء، توجد شؤون الإدارة اليومية التي يمكن للحكومة المستقلة أن تسيّرها 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 تقديرى معين، إلا أنها لا تنطوي على قرار مرتبط بالتوجه السياسي. ويفترض هذا النوع من الشؤون تفidiأ أو تطبيقاً عادياً للإجراءات أو للأحكام القانونية، بما يتواافق مع التفسير الثابت لهذه الإجراءات⁽¹⁷⁾.

75

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

15. M. UYTTENDAELE, Trente leçons de droit constitutionnel, Bruxelles, Bruylants, 2011, 430-431; J. VELAERS and Y. PEETERS, "De 'lopende zaken' en de ontslagnemende 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 وبالتالي تسويتها من قبل حكومة لا رقابة برلانية عليها⁽¹⁹⁾.

ز. التطبيق المعتمد للقرارات السياسية المتخذة

15. يتعلّق بتطبيق وتنفيذ القرارات التي اتّخذت قبل استقالة الحكومة وفي وقت لم تتأثّر فيه إمكانية الرقابة البرلانية 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 أنه يمكن للحكومة تنفيذ السياسة التي كان قد جرى إقرارها بالفعل، مع وجوب اتّباع الإجراءات العادلة واحترام الحدود الزمنية المعتادة؛ وبالتالي، لا ينبغي التسرّع في ذلك⁽²⁰⁾.

فعلى سبيل المثال، من المسائل التي اعتبرت "شُؤوناً 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 للتابع لهذا الغرض قد بدأ قبل الدخول في فترة تسيير "الشؤون الجارية" ثم تقدّمت تسويته بطريقة عادلة من دون أية مزاعم وفرضيات⁽²¹⁾؛ 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 Kempenaers; 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⁽²²⁾.

وبالطبع، لا تدرج 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 مثل هكذا قرارات⁽²³⁾.

ح. 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⁽²⁴⁾.

17. انطلاقاً من مبدأ استمرارية الخدمة العامة، يحتفظ الوزراء المستقيلون بصلاحية تسوية المسائل التي يعتبرونها عاجلة. بيد أنّ ممارسة هذه الصلاحية تتطلب خاضعة للمراجعة القضائية لقرارات الوزراء⁽²⁵⁾.

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 التتحقق من أنّ الحكومة لم ترتكب خطأً

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، فإن رقابة مجلس الدولة للمشروعية تنطوي على ما يسمى بالمراجعة القضائية الهاشمية⁽²⁶⁾.

فعلى سبيل المثال، اعتبرت الدائرة القانونية في مجلس النواب أن بإمكان الحكومة المستقلة أن توقيع على أي معاهدة تنص على تعديل معاهدات للاتحاد الأوروبي، وبالتالي فالتوقيع على معاهدة لشبونة المقبولة يمكن أن يندرج ضمن نطاق "الشؤون الجارية". ومن شأن أي تأخير في إبرام معاهدة لشبونة أن يتسبب فعلاً بمزيد من الضرر بسبب الاتفاق بين الدول الأعضاء على أن هذه المعاهدة يجب أن تدخل حيز التنفيذ قبل انتخابات البرلمان الأوروبي⁽²⁷⁾.

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

وهناك أمثلة أخرى تتعلق بقرارات متعددة 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 للراسيم الملكية المستمدة من القانون فإن مجلس الدولة بموجب المادة 105 من الدستور، يثبت عموماً بأن شرط "الأمر العاجل" قد استوفي، على أن يكون القانون قد دخل حيز التنفيذ بالفعل أو أن تاريخ نفاذه قد اقترب⁽³⁰⁾.

وهكذا فإن مجلس الدولة ومحكمة النقض يعتبران أن أي تأخير في صوغ مرسوم ضروري لتنفيذ قانون بات نافذاً يمكن أن يحدث شللاً في تنفيذ ذلك القانون. وبالتالي، ينبغي اعتبار ذلك مهمة يجب الاضطلاع بها في أقرب وقت ممكن⁽³¹⁾.

18. على أي حال، كلما طالت مدة تسيير "الشؤون الجارية"، زاد عدد الأعمال التي تدرج تحت الفئة الثالثة. ومن الواضح أن الشؤون التي يمكن اعتبارها عاجلة تتوافق بالفعل مع مدة تسيير "الشؤون الجارية". ويمكن لسائل لم تكن تعتبر في البداية عاجلة، أن تصبح لاحقاً عاجلة بسبب فترة طويلة من التقيد لسلطات الحكومة⁽³²⁾. فعلى سبيل المثال، لا يمكن عادةً اعتبار التعيينات في المناصب الدبلوماسية والقضائية والعامة الهمامة جزءاً من "الشؤون الجارية"، لكنها يمكن أن تصبح عاجلة مع مرور الوقت، حين لم يعد مثلاً بالإمكان تقديم الخدمات العامة 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 أن المحكمة الإدارية العليا قبلت هذا التعيين باعتباره أمراً عاجلاً يمكن أن تبت فيه الحكومة المستقلة بسبب الأزمة المالية التي واجهتها بلجيكاً⁽³³⁾.

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⁽³⁴⁾

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⁽³⁵⁾. 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 تمكّن 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 وإنّه يستحسن اتخاذ الحكومة لمثل هكذا قرار. ومثال على ذلك، قرار مجلس النواب الذي طلب من الحكومة المشاركة في عملية عسكرية للأمم المتحدة في ليبيا في العام 2011، بناءً لتفويض من مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، والذي اعتمدته مجلس النواب في 21 آذار 2011⁽³⁶⁾.

80

20. في قرار صدر في 18 كانون الأول 2018، بداعي 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 الهدنة. بعد ذلك، وفي 6 كانون الأول 2018، وافق مجلس النواب على قرار بأغلبية كبيرة طلب فيه من الحكومة الفدرالية الموافقة على ميثاق الهدنة. 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 boycotteren?", 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، حق أنه، كما هي الحال بالنسبة للقرارات التي يكون للبرلان فيها تصويت حاسم، لم تعد هناك حاجة إلى تقييد الشؤون الجارية، وهذا أدرجت الموافقة على ميثاق الهجرة ضمن فئة "المسائل التي يؤيدها البرلان". ورداً على ذلك، قدم عضو في البرلان إلى مجلس الدولة طلب تعليق واستئناف لإلغاء الوثائق وأو القوانين وغيرها التي تتضمن الموافقة على ميثاق الهجرة التي قدمها رئيس الوزراء في مراكمش في 10 كانون الأول 2018. إلا أن مجلس الدولة استخدم الحجة القائلة بأن هذا يتعلّق بالفئة الرابعة؛ فئة "المسائل التي يؤيدها البرلان". وذكر المجلس بأن تقييد اختصاص الحكومة "لا يمكن تبريره إلا في حال الرقابة غير الكافية من قبل البرلان". غير أن الوضع لم يكن كذلك، نظراً لأن مجلس النواب قد طلب في قراره صراحة من الحكومة الموافقة على ميثاق الهجرة. وهكذا، فإن الحكومة، وفقاً لمجلس الدولة، لم تتجاوز سلطتها في فترة تسيير "الشؤون الجارية"⁽³⁷⁾.

21. ومما لا شك فيه أنه 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 تقدم حلّاً لشلل السياسي الناجم عن الحد الصارم من الصالحيات.

ي. الرقابة القضائية

22. كما بات واضحاً، فإن حقيقة اقتصار سلطات الحكومة المستقلة 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، فإن من شأن ذلك أن يعرّضها للعقابية.

ويشكل 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 أي قاض (مدني) يمكنه على أساس المادة 159 من الدستور رفض تطبيق المرسوم الملكي أو الوزاري ذي الصلة الذي يتجاوز "الشؤون الجارية".

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

ملاحق

فهرس الملاحق

نُرفق عدداً من المستندات المتعلّقة بتعاميم وقرارات اتّخذت للسير باللواحقات الاستثنائية، كما ونرفق مقتطفات من تقارير وقرارات قضائية تتعلّق باللوضوع نفسه.

الملحق رقم 1. تعليم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل نجيب ميقاتي في تاريخ 19/4/2013
استحدث ظاهرة اللواحقات الاستثنائية.....84

الملحق رقم 2. تعليم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل تمام سلام في تاريخ 3/11/2016 سار
فيه على التوال نفسه للتعليم السابق.....86

الملحق رقم 3. تعليم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل سعد الحريري في 7/6/2018.....87

الملحق رقم 4. تعليم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل سعد الحريري في تاريخ 28/6/2018 وأضاف
إلى تعليم سابق اعتبار الأعمال التي يباشر بها قبل استقالة الحكومة ضمن الأعمال الإدارية.....88

الملحق رقم 5. تعليم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل حسان دياب في تاريخ 11/8/2020.....89

الملحق رقم 6. تعليم صادر عن رئيس الحكومة المستقيل نجيب ميقاتي في تاريخ 21/5/2022.....91

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

الملحق رقم 8. مقتطفات من تقرير المستشارية المقررة ميشيل منصور في تاريخ 26/5/2021 في
الراجحة التي تقدّمت بها "المفكرة القانونية" طعناً بمرسوم تمديد حالة الطوارئ، بشأن مدى قانونية
اللواحقات الاستثنائية.....94

الملحق رقم 9. مقتطفات من قرار ديوان المحاسبة في تاريخ 15/7/2021 أكد فيه على عدم إمكانية
الاعتداد باللواحقات المسقطة.....99

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

قرارات

تعاميم - علم وخبر

رئاسة مجلس الوزراء

تعيم رقم ٢٠١٣/١٠

يتعلق بوجوب التقييد باحكام المادة ٦٤ من الدستور في معرض تصريف الاعمال
بعد اعتبار الحكومة مستقلة

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

و بما أنه، وبالمفهوم التقليدي الذي حده الاجتهد الإداري، يقتضي التمييز بين نوعين من الاعمال الإدارية:

١ - الاعمال الإدارية التصريفية التي لا تدخل في نطاق تصريف الاعمال. وهي الاعمال التي ترمي الى احداث أعباء 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 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 أجراوها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها. وهذه الاعمال لا يمارس عليها الوزراء عادة سوى اشراف محدود،

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

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

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

و كذلك يدخل في نطاق تصريف الاعمال التصريفية التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلية والخارجي، وذلك التي يحتل سقوطها ان لم تتخذ في مهلة محددة بالقوانين.

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

ذلك،

أولاً، يطلب الى جميع الوزراء:

١ - حصر ممارسة صلاحيتهم 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 الاعمال التصريفية التي تقتضي الضرورة اتخاذها في خلال فترة تصريف الاعمال، ايداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصلان بشأنه على المواقفة الإستثنائية لخاتمة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

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

ثالثاً، يكلف كل من التقى بشعار المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق صلاحياته، على اتخاذ ما يلزم لحسن التقى بمضمون هذا التعيم، وإفادته

بين القسمين الأيسر واليمين.
- في القسم السفلي كلمة باللون الأبيض تبين وجة استعمال المركبة (خصوصي، عمومي، تجربة، ترازيت، ادخال مؤقت، سياحي (تأجير)، هيئة دبلوماسية، هيئة قضائية، قضاء، بنبي) يكون لون قعر هذا القسم على الشكل التالي:

ازرق غامق	- خصوصي	←
احمر	- عمومي	←
اصفر	- تجربة	←
اخضر	- ترازيت	←
بني	- ادخال مؤقت	←
بنفسجي	- سياحي	←
برتقالي	- هيئة دبلوماسية	←
لilikي	- هيئة قضائية	←
اسود	- قضاء	←
رمادي	- بنبي	←

وذلك وفقاً لما هو محدد في الصفحة رقم (١) من التموج المرافق ربطاً.

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

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

- في القسم الوسطي الارزة اللبناني كتابة عن مجسم بالابعاد الثالثية (hologram) (وقدّما هو محدد في الصفحة رقم (٨) من التموج المرافق ربطاً، أو ارزة لبنانية باللون الأبيض في الوسط عادية مع سلك امني (Virtual Security thread VST) على طول اللوحة بين القسمين العلو والسفلي.

- في القسم الأيسر كلمة باللون الأبيض تبين وجة استعمال المركبة (خصوصي، عمومي، تجربة، ترازيت، ادخال مؤقت، سياحي (تأجير)، هيئة دبلوماسية، هيئة قضائية، قضاء، بنبي) يكون لون قعر هذا القسم على الشكل التالي:

ازرق غامق	- خصوصي	←
احمر	- عمومي	←
اصفر	- تجربة	←
اخضر	- ترازيت	←

رؤساء مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أية مخالفه للقواعد القانونية التي ترعى تصرف الأعمال.

٢٠١٣ بيروت في ١٩ نيسان

رئيس مجلس الوزراء

نجيب ميقاتي

وزارة الداخلية والبلديات

قرار رقم ٦٣٠

يتعلق بتعديل القرار رقم ٤١

تاویخ ٢٠١٣/٣/٨

ان وزير الداخلية والبلديات،

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

بناء على احکام 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)،

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

بناء على اقتراح مدير الادارة المشتركة،

يقرر ما يأتي:

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

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

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

- في الوسط الارزة اللبناني كتابة عن مجسم بالابعاد الثالثية (hologram) (وقدّما هو محدد في الصفحة رقم (٨) من التموج المرافق ربطاً، أو ارزة لبنانية باللون الأبيض في الوسط عادية مع سلك امني (Virtual Security thread VST) على عرض اللوحة

تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها ان ينبع عنه فراغ كامل او تعطيل لكل اعمال السلطة التنفيذية ووقف إدارة مصالح الدولة العامة،

وكلذلك يدخل في نطاق تصريف الاعمال التصرفية التي تجد ميراثها في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وتلك التي يتحمل سقوطها ان لم تتخذ في مهلة محددة بالقوانين.

وإذاً كل عمل أو قرار إداري يخرج عن ما تقدم أعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلًا لمخالفة القانون، مع ما يتربّع عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات.

لذلك،

أولاً: 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 الاعمال التصرفية التي تقضي بالضرورة اتخاذها في خلال فترة تصريف الاعمال، ايداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصلان بشأنه على الموافقة الاستثنائية لفخامته رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

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

ثالثاً: يكلف كل من التقنيين المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق صلاحياته، على اتخاذ ما يلزم لحسن التقيد بضمون هذه التعليم، وإفاده رئاسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن آية مخالفة لقواعد القانونية التي ترعى تصريف الاعمال.

بيروت في ٣ تشرين الثاني ٢٠١٦

رئيس مجلس الوزراء

تمام سلام

تعليم رقم ٢٠١٦/٢٠

يتعلق بوجوب القيد بالحكم المادة ٦٤ من الدستور في معرض تصريف الاعمال بعد اعتبار الحكومة مستقلة

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

وهما أداء، وبالمفهوم التقليدي الذي حده الاجتهداد، يقتضي التمييز بين نوعين من الاعمال الإدارية:

١ - الاعمال الإدارية التصرفية التي لا تدخل في نطاق تصريف الاعمال. وهي الاعمال التي ترمي إلى 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 بطبعتها عن نطاق الاعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقلة، من حيث المبدأ، ان تقوم بها باستثناء ما تتعلق منها بتدابير الضرورة التي تفرضها ظروف استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي وكذلك الاعمال الإدارية التي يجب لجراؤها في مهلة 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 ويتلقى اجراؤها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها. وهذه الاعمال لا يمارس عليها الوزراء عادة سوى اشراف محدود،

وإذاً ان اعتماد نظرية «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق» في المادة (٦٤) من الدستور من شأنه ان يحد كثيراً من المفهوم المكرس اجتهداداً للاعمال الإدارية العادية المذكورة أعلاه، وبالتالي فهو يفلؤ من الاعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الاعمال، لو لم تدحها المادة (٦٤) من الدستور بالنطاق الضيق.

وإذاً، واستناداً إلى أحكام المادة (٦٤) من الدستور، فإن ما يدخل في نطاق تصريف الاعمال هي

قرارات

تحاميم - علم وخبر

رئيسة مجلس الوزراء

نعميم رقم ٢١

يتعلق بوجوب التقيد باحكام المادة ١٤ من الدستور في معرض تصريف الاعمال 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 يعد استقالتها أو اعتبارها مستقلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الاعمال»،

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

١ - الاعمال الإدارية الخضرافية 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 تخضع بطبعتها عن نطاق الاعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقلة من حيث المبدأ ان تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الشذوذ التي توفر لها طرائق استثنائية تتعلق بالنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي، وكذلك الاعمال الإدارية التي يجب اجراؤها في مهل محددة بالقوانين تحت طائلة السقوط والاطلاق.

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.

و بما ان اعتماد نظرية «تصريف الاعمال بالمعنى الضيق» في المادة (٦٤) من الدستور من شأنه ان يهدى كثيرا من مفهوم المكرس اجتهاداً للاعمال الإدارية العادية المذكورة أعلاه، وبالتالي فهو يقتصر من الاعمال والقرارات التي كان من الممكن اعتبارها تدخل في نطاق تصريف الاعمال، او لم تحدده المادة (٦٤) من الدستور بالمعنى الضيق،

و بما أنه، واستنادا الى أحكام المادة (٦٤) من

أولاً، 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 التصرفي التي تقضي الضرورة اتخاذها في خلال فترة تصريف الاعمال، ايداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصلان بشأنه على الموافقة الاستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

ثالثاً: التأكيد على مضمون تعليم رئيسة مجلس الوزراء رقم ٩٢/١٢ تاريخ ١٩٩٢/٤/٤ المتضمن الطلب الى الإدارات العامة بإيداع رئيسة 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 التقى بشيء المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق صلاحياته، على اتخاذ ما يلزم لحسن التقيد بمضمون هذا التعليم، وفاداة رئيسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أية مخالفة للقواعد القانونية التي ترعى تصريف الاعمال.

بيروت في ٧ حزيران ٢٠١٨

رئيس مجلس الوزراء

سعد الحريري

للإدارات المعنية استمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للإستحصلال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

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

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

وزارة الداخلية والبلديات

بيان علم وخبر رقم ١٢٩٩

بنكسيس جمعية باسم:

«جمعية آل سليمان في بدنائيل»

مركزها: بدنائيل - قضاء بعلبك

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 التعليم رقم ١٠/إم ٢٠٠٦/٥/١٩
٢٠٠٦/٥/١٩ وتعديلاته رقم ١٥/إم ٢٠٠٨/٤/١٢،
٢٠٠٨/٩/١٢

بناء على الإعلام المقدم إلى وزارة الداخلية والبلديات من مؤسسي الجمعية المسماة: «جمعية آل سليمان في بدنائيل» والمسجل لدى المديرية الإدارية المشتركة برقم ١٨٢٧٤ تاريخ ٢٠١٧/٩/٢٠،
بناء على اقتراح مدير عام الشؤون السياسية واللاجئين،

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: أخذت وزارة الداخلية والبلديات علمًا
بتأسيس الجمعية المسماة:

«جمعية آل سليمان في بدنائيل»

مركزها: بدنائيل - وادي التين - العقار رقم ٥٠٢ - ملك السيد غسان احمد سليمان - الطابق الأرضي - قضاء بعلبك.

غايتها: ١ - إجتماعية: تقديم هبات لذوي الاحتياجات الضرورية، والمساعدة بمنح المحتاجين سلف مالية بدون فائد يسدونها على أقساط شهرية، ومساعدة الحالات المرضية المستعصية والمرمنة، والمقدمة عن العمل والمحتجزين بتأمين الطبابة والدواء، وتقدم مساهمات لأي من المحتاجين جراء حادث حريق أو صدم أو عمليات جراحية أو حالات دخول

قرارات

تعاميم - علم وخبر

وائعة مجلس الوزراء

تعيم رقم ٤٢١٨/٢

توضيح التعليم رقم ٢١٩١/٦ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧

بوجوب التقيد باحكام المادة ٦٤

من الدستور في معرض تصريف الأعمال

بعد اعتبار الحكومة مُستقلة

حرصاً على حسن وانتظام سير العمل،

و بما أن التعليم رقم ٢١٩١/٦ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧ قد نهى على الطلب من جميع الوزراء:

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

٢ - في حال إعتبار أن ثمة قرار إداري يدخل في نطاق الأعمال التصرفية التي تقضي بالضرورة إتخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للإستحصلال بشأنه على الموافقة الإستثنائية لفخامة رئيس الجمهورية ودولة رئيس مجلس الوزراء.

وحيث أن الإدارات قد باشرت بإنجاز بعض الملفات والمعاملات التي إرتات أنها تدخل ضمن نطاق تصريف الأعمال وفقاً لميررات تأمين حسن وانتظام سير العمل الإداري،

الذى،

١ - تغير داخلة ضمن نطاق تصريف الأعمال كافة الملفات والمعاملات التي تتضمن مُستندات موقعة من الوزراء المختصين تقيد بأنه قد تم المباشرة بها قبل تاريخ صدور التعليم رقم ٢١٩١/٦ تاريخ ٢٠١٨/٦/٧ والتي تقضي المصلحة العامة باستمرارها وذلك ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، بحيث يمكن للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للإستحصلال على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

٢ - إن الملفات والمعاملات التي يرى فيها الوزراء المختصون انتباها على مبدأ تصريف الأعمال وأن من شأن توقيتها عرقلة تأمين إستمرارية المرفق العام، يمكن

الجَمِيعُونَ تَعْلَمُ الْبَلَانِيَّةُ

٢٠٢٠/٢٧ رقم تعليم

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

سندًا للمادة /٦٤ من الدستور التي تنص في البند الثاني منها على أن “لاتمارس الحكومة صلاحياتها قبل نيلها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مسلطة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال”，

وإنطلاقاً من التمييز المحدد لجهاده بين الأعمال الإدارية التصريفية وهي تلك التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية. وهذه الفئة من الأعمال تخرج بطيئتها عن نطاق الأعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقيلة، من حيث المبدأ، أن تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي تقضيها 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 أجراوها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها، وهي أعمال لا يمارس عادةً بشأنها الوزراء سوى أشراف محدود،

ومع الاشارة الى أن ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم اتخاذها 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 الاستثنائية 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 نقدم أعلاه، أو يتجاوز حدوده، يعتبر باطلًا
لمخالفته القانون مع ما يترتب عن ذلك من مسؤوليات على مختلف المستويات،

أولاً: يُطلب إلى جميع الوزراء المستقلين حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصرفيف أعمال إدارتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادية بالمعنى الضيق على النحو المشار إليه آنفًا. أما بالنسبة للقرارات الإدارية التي تدخل في نطاق الأعمال التصرفية والتي تتضمن الضرورة إتخاذها في خلال فترة تصرفيف الأعمال، يطلب منهم إيداع مشروع القرار رئيسة مجلس الوزراء للاستحصل بشأنه على الموافقة الإستثنائية من قبل السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء. مع الاشارة إلى أن الملفات والمعلمات كافة التي تتضمن مُستندات موقعة من الوزراء المختصين تفيد بأنه قد تم المبادرة 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 واستكمالها وفقاً للأصول المرعية للإجراءات دون الحاجة للاستحصل على الموافقة الإستثنائية بشأنها.

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

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

٢٠٢٠/٨/١١، في بيروت،

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

تعاميم - علم وخبر

وثائقة مجلس الوزراء

٢٠٢٢/١٧ تعليم رقم ١٧

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

سندًا للمادة /٦٤/ من الدستور التي تنص في البند الثاني منها على أن لا تمارس الحكومة صلاحياتها قبل ثباتها الثقة ولا بعد استقالتها أو اعتبارها مستقيلة إلا بالمعنى الضيق لتصريف الأعمال»،

وإنطلاقاً من التمييز المحدد اجتهاداً بين الأعمال الإدارية التصريفية وهي تلك التي ترمي إلى إحداث أعباء جديدة أو التصرف باعتمادات هامة أو إدخال تعديل جوهري على سير المصالح العامة وفي أوضاع البلاد السياسية والاقتصادية. وهذه الفتنة من الأعمال تخرج طبيعتها عن نطاق الأعمال العادية، ولا يجوز لحكومة مستقيلة، من حيث المبدأ، أن تقوم بها باستثناء ما تعلق منها بتدابير الضرورة التي توفر 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 أجراها في الغالب على موافقة تلك السلطة وتقوم الوحدات الإدارية المختصة بتحضيرها، وهي أعمال لا يمارس عادة بشأنها الوزراء سوى اشراف محدود،

ومع الاشارة إلى أن ما يدخل في نطاق تصريف الأعمال هي تلك القرارات التي من شأن عدم إتخاذها أن يتبع 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 (جازة جباية الورادات كما في السابق وصرف النفقات اعتباراً من أول شباط ٢٠٢٢ ولغاية صدور قانون موازنة العام ٢٠٢٢ على أساس القاعدة الإنثني عشرية)،

بناء على اقتراح وزير السياحة وزير المالية، وبعد موافقة مجلس الوزراء بتاريخ ٤/٤/٢٠٢٢، يرسم ما يأتي:

المادة الأولى: ينقل من احتياطي الموازنة العامة لعام ٢٠٢٢ على أساس القاعدة الإنثني 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

الفرقة ١ - أحكام قضائية ومصالحات

البنية ١ - أحكام قضائية ومصالحات

١٤,٥١٥,٢٠٠

قطط أربعة عشر مليون وخمسماية وخمسة عشر ألف ومائتان ليرة لبنانية.

إلى الجزء الأول

الباب ١٩ - وزارة السياحة

الفصل ١ - المديرية العامة للشؤون السياحية

الوظيفة ٤٧٣١ - إدارة وتنمية القطاع

البند ١٦ - نفقات مختلفة

الفرقة ١ - أحكام قضائية ومصالحات

البنية ١ - أحكام قضائية ومصالحات

لتنفيذ مشروع عقد مصالحة مع مجموعة سليم للبتروöl والتجارة وفقاً لرأي هيئة التشريع والإستشارات رقم ٢٠٢١/٩١ تاريخ ٢٠٢١/٢/١٨

١٤,٥١٥,٢٠٠

قطط أربعة عشر مليون وخمسماية وخمسة عشر ألف ومائتان ليرة لبنانية.

المادة الثانية: ينشر هذا المرسوم وبلغ حيث تدعو الحاجة.

بعداً في ١٣ أيار ٢٠٢٢

الامضاء: ميشال عون

وزارة الداخلية والبلديات

قرار رقم ٤٣

تكليف العضو الإختياري الأكبر سنًا مختاراً بديلاً عن المختار المتوفى في بلدة مار موسى الدوار – قضاء المتن

ان وزير الداخلية والبلديات
بناء على المرسوم رقم ٨٣٧٦ تاريخ ٢٠٢١/٩/١٠
(تشكيل الحكومة)،

بناء على قانون المختارين والمجالس الاختيارية الصادر في ١٩٤٧/١١/٢٧، وتعديلاته،
وإذا ان مختار بلدة مار موسى الدوار السيد سليمان نسيب صقر توفاه الله وتوفت وثيقه الوفاة برقم ١٦ تاريخ ٢٠٢٢/١/٣١

بناء على احالة محافظ جبل لبنان رقم ٣٢١/ب تاريخ ٢٠٢٢/٣/٢

وإذا ان السيد انطون موريس صقر يعتذر المضوا الإختياري الأكبر سنًا في بلدة مار موسى الدوار – قضاء المتن،

بناء على اقتراح مدير عام الشؤون السياسية واللجان

يقرر ما يأتي:

المادة الأولى: عين السيد انطون موريس صقر بإعتباره العضو الإختياري الأكبر سنًا في بلدة مار موسى الدوار، مختاراً بديلاً عن المختار المتوفى السيد سليمان نسيب صقر، وذلك لإن تمام مدة الولاية.

المادة الثانية: ينشر هذا القرار وبلغ حيث تدعو الحاجة.

٢٠٢٢/٩/٩

وزير الداخلية والبلديات

سام مولوي

قرار رقم ٤٣

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

ان وزير الداخلية والبلديات،

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

بناء على المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣، وتعديلاته (قانون البلديات)،

التي تجد مبرراتها في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية وتأمين الأمن والنظام العام وأمن الدولة الداخلي والخارجي إضافة إلى ذلك 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: يطلب إلى جميع الوزراء المستقبلين حصر ممارسة صلاحياتهم خلال فترة تصريف أعمال إداراتهم في نطاق الأعمال الإدارية العادلة بالمعنى الضيق على النحو المشار إليه آنفًا، أما بالنسبة للقرارات الإدارية التي تدخل في نطاق الأعمال التصرفية والتي تتضمن الضرورة إتخاذها في خلال فترة تصريف الأعمال، يطلب منهم إيداع مشروع القرار رئاسة مجلس الوزراء للاستحصلان بشأنه على الموافقة الإستثنائية من قبل السيد رئيس الجمهورية والسيد رئيس مجلس الوزراء، مع الاشارة إلى 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 تتضمن المصلحة العامة استئثارها ضمن حدود الاعتمادات المرصدة لها في موازنة السنة الجارية، فيمكن للإدارات المعنية إستمرار إنجازها وإستكمالها وفقاً للأصول المرعية الإجراء دون الحاجة للإستحصلان على الموافقة الإستثنائية شأنها.

ثانياً: التأكيد على مضمون تعليم 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 مباشراً عن هذا الأمر في حال عدم التجاوب أو الإهمال.

ثالثاً: يكلف كل من التقىيش المركزي وديوان المحاسبة العمل، كل في نطاق اختصاصه، إتخاذ ما يلزم لحسن التنفيذ بمضمون هذا التعليم، وإفاده رئاسة مجلس الوزراء، عند الاقتضاء، عن أي مخالفة للقواعد القانونية التي ترعى تصريف الأعمال وفقاً لما هو معروض في المتن.

٢٠٢٢/٥/٢١

رئيس مجلس الوزراء

نجيب میقاتی

المُجْمَعُونَ لِلْبَلْطَانِيَّةِ
رئاسة مجلس الوزراء

العدد: ١٨٨٨ / م ص
٢٠٢٠/٨/١٧
بيروت، لبنان

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

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

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

٩٣

ونظراً للأوضاع الميدانية الراهنة التي توجب تمديد حالة الطوارئ المعلنة،

وبعد استقالة الحكومة وتغذير عرض الموضوع المذكور على مجلس الوزراء،

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

القاضي محمود مكيه

أمين عام مجلس الوزراء

نسخة تبلغ لجانب:

- الوزارات كافة
- الأذرار العامة والمؤسسات العامة والبنوك وبنوكها.

وبما أنه، بالاستناد إلى إدلاءات المستدعي 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 الأول بإعلان حالة الطوارئ، والذي صدر ب نتيجته المرسوم رقم ٦٧٩٢ تاريخ ٢٠٢٠/٨/٧.

وبما أنه، بالاستناد إلى ما سبق بيانه أعلاه، كان بإمكان مجلس الوزراء المستقيل الإنعقاد وإتخاذ قرار تمديد إعلان حالة الطوارئ، نظرًا لاستعادته صلحياته كاملةً وإمكانية إتخاذه أعمالاً تصريفية إستثنائية لمعالجة تداعيات الانفجار، وبالتالي، لا تؤدي إستقالته، في غياب أي مبرر آخر، إلى وضعه، وهو السلطة الإدارية المختصة، في حالة عجز عن إتخاذ قرار تمديد إعلان حالة الطوارئ في الصيغة المنصوص عليها قانونًا، ولا ثيرر تبعًا لذلك اللجوء إلى صيغة أخرى لاقرار هذا التمديد.

وبما أنه، بالإضافة إلى ما تقدم، لا يمكن للإدارة التحتج بالظروف التي كانت تمر فيها البلاد، عند حصول الانفجار، من ظروفٍ صحية ناجمة عن مكافحة فيروس كورونا أو ظروفٍ مالية وإقتصادية، حيث أنه، وفي حال إعتبار هذه الظروف ظروفًا إستثنائية، إلا أنها لا تسمح للإدارة مخالفنة الأصول المفروضة قانونًا لإعلان حالة الطوارئ، عملاً بالمبادئ المنصوص عليها أعلاه، إذ لا يجوز التحتج بظروفٍ إستثنائيٍّ لا علاقة له بانفجار مرفا بيروت للقول بإمكانية إتخاذ قرارات تتخطى مبادئ الشرعية وترمي إلى معالجة تداعياته.

٩٤

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 الأولى بتمديد إعلان حالة الطوارئ في مدينة بيروت حتى تاريخ ٢٠٢٠/٩/١٨ ضمناً، وتم توقيعه من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء بالإضافة إلى وزراء الدفاع الوطني والداخلية والبلديات والمالية، وقد تم بناؤه على الموافقة الاستثنائية رقم ١٨٨٨ م ص تاريخ ٢٠٢٠/٨/١٧.

وبما أنه يتبين أن الإجراءات التي تم 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 إلى وزراء الدفاع الوطني والداخلية والبلديات والمالية، دون إجتماع

مجلس الوزراء وإتخاذه المرسوم المشكوا منه بموافقة ثلثي أعضائه، هي إجراءات مخالفة للدستور والقانون.

وبما أنه، من جهة أولى، نص الدستور على صلاحيات كلٍ من رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، ولم يأبئ على ذكر أي صلاحية تتضمن إصدار موافقة إستثنائية خلال فترة تطبيق الأعمال، بل على العكس، فإن مفهوم تصريف الاعمال كما جاء في الدستور هو نفسه مفهوم تصريف الاعمال المعتمد في الاجتهادين الاداري الفرنسي والبناني الثابتين، والذي يسمح لمجلس الوزراء المستعجل من الانعقاد ومن تسيير الاعمال الادارية العادية والاعمال التصريفية الاستثنائية، بالخصوص عندما تطول فترة تصريف الاعمال، بحيث تكون الموافقة الاستثنائية التي تم إعتمادها 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 متعدد 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 يتم أيضًا إحترام الإجراءات المنصوص عنها في المادة ٢ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٩٦٧/٥٢، لجهة إخضاع المرسوم المطعون فيه للتصديق في مجلس النواب، مما يشكل أيضًا مخالفة للقانون.

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

١- في طلب إبطال القرار رقم ١٩٥٥ /م.ص. تاريخ ١٤ /٩ /٢٠٢٠ :

بما أن الجهة المستدعية تطلب إبطال القرار رقم ١٩٥٥ /م.ص. تاريخ ١٤ /٩ /٢٠٢٠ لانه مخالف للأصول الجوهرية 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 ١٦ /٩ /١٩٨٣ والمادة ٨ من قانون إنشاء الهيئة العليا للإغاثة،

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

وإذا أن المستدعي بوجهها تدلي أنه عند توافر ظروف استثنائية، يجوز للسلطة الإدارية تجاوز حدود صلاحياتها العادلة، والتعمي على صلاحيات السلطة الإدارية أخرى، وتحميم مسؤوليتها، الاستثناء للقوانين والنظمية العادلة، وذلك للاستجابة إلى الظرف الاستثنائي، عبر إتخاذ تدابير متناسبة مع حجم الهدف المنشوي تحقيقه. ويشكل انفجار مرفأ بيروت ظرفاً استثنائياً مؤقتاً يستدعي تكليف الجيش ببعض المهام في ظل عجز الإدارات العامة التدخل بالطرق العادلة لمواجهة النتائج المترتبة عن الانفجار. ذلك فضلاً عن الأوضاع المعيشية الصعبة وآفة كورونا وإستقالة الحكومة وتصريفها الاعمال، التي تشكل مجتمعة ظرفاً استثنائياً، وإن القرار المطعون فيه لم يمدد إعلان حالة الطوارئ بل طلب من الجيش الاستمرار بمتابعة تنفيذ المهام التي كانت موكلاً إليه بموجب مرسوم إعلان حالة الطوارئ، حفاظاً على النظام العام.

وبما أن المادة الأولى من قانون الدفاع الوطني الصادر بموجب المرسوم التشريعى رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ نصت على ما يلى:

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

وبما أن المادة ٣ من القانون المذكور نصت على ما يلى:
" اذا تعرضت البلاد للخطر المحددة في المادة الاولى من المرسوم التشريعى رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ تعلن حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية وتمارس السلطات المختصة الصلاحيات المنصوص عليها في المرسوم التشريعى المذكور."

وبما أن المادة ٣ من المرسوم التشريعي رقم ٥٢ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ قد نصت على أنه "فور اعلان حالة الطوارئ او المنطقة العسكرية تتوى 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 المصادر وتحري المنازل في الليل والنهار، واعطاء الاوامر بتسليم الاسلحة والذخائر والتقيش عنها ومصادرتها، وفرض الغرامات الاجمالية والجماعية، وابعاد المشبوهين، وفرض الاقامة الجبرية على الاشخاص الذين يقموون بنشاط يشكل خطاً على الامن العام ومنع الاجتماعات والنشرات المخلة بالامن، وغيرها من الاجراءات.

وبما أنه بالإضافة إلى ذلك، نصت المادة ٤ من قانون الدفاع الوطني على ما يلي:
ـ إذا تعرضاً، الدولة في منطقة أو عدة مناطق لاعمال شريرة، بإمكانها على المحافظة على الامن في هذه المنطقة او المناطق وفقاً للأحكام التالية:
ـ الجيش بالمحافظة على الامن في هذه المنطقة او المناطق وفقاً للحكم التالية:
ـ ١- يتم التكليف (مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية ووزير الدفاع الوطني، ويكون لمدة محددة تحدد عند الاقتضاء بالطريقة ذاتها. [...]).

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

وبما أنه يتبيّن مما تقدم أن استخدام الجيش للحفاظ على الامن في منطقة ما وللقيام بمهام إجتماعية هل أمر جائز قانونًا، خارج حالة الطوارئ، على أن يتم إقرار ذلك بموجب مرسوم متّخذ في مجلس الوزراء بناء على إقتراح الوزراء المختصين، وضمن الشروط الواردة في النصوص أعلاه. أما في إطار حالة الطوارئ، التي يتم إقرارها بموجب مرسوم متّخذ في مجلس الوزراء أيضًا، فتتوى السلطة العسكرية العليا حكمًا 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، يتم دائمًا بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء، إن خارج حالة الطوارئ أو بالاستناد إلى مرسوم إعلانها، فيكون وبالتالي مجلس الوزراء هو السلطة الصالحة للقيام بهذا التكليف.

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

وبما أنه يتبيّن من جهة أولى أن القرار المطعون فيه صادر بالاستناد إلى 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 يتبيّن 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 تم خارج حالة الطوارئ بعد هذا التاريخ، عن سلطة غير مختصة، دون الاستناد إلى إقتراحات الوزراء المختصين كما توجب ذلك المادتين الأولى والرابعة من قانون الدفاع الوطني، أي أنه مخالف للاصول الجوهرية المفروضة قانوناً.

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

٣- في تعديل مفاعيل قرار الإبطال:

بما أنه يعود للقاضي الإداري، في إطار ممارسته لسلطته بإبطال القرارات الإدارية غير القانونية، أن يتلافي الضرر المتأتي عن المفعول الرجعي لقرارات الإبطال، عبر تحصين بعض أو جميع مفاعيل القرار الإداري المنوي بإبطاله باعتبارها نهائية، أو عبر إعطاء الإدارة وقتاً لاستدراك المخالفات التي

بناءً عليه،

أولاً - في الشكل:

بما أن 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 الثلاثاء يوماً، فإن هذه الدفوعات مقبولة شكلاً.

ثانياً - في الأساس:

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

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

- عقد النفقة العائد للأشغال المطلوبة دون توفر الإعتمادات اللازمة لها ودون الإستحصال على تأشير مراقب عقد النفقات دون عرض المعاملة على الرقابة الإدارية المسقفة لديوان المحاسبة، خلافاً للقانون،

- تأجير أملاك الدولة دون إجراء مزايدة عمومية.

- تزييم صفة أشغال بالتراضي، دون دفتر شروط، لمتعهد غير مصنف لدى الإدارة، وبناء دراسة موضوعة من قبل المتعهد نفسه، وغير مستلمة وفقاً للأصول.

- إجراء مقاصة ما بين النفقات المرتبطة على الأشغال المطلوب تنفيذها وبين الواردات المرتقب تحصيلها، خلافاً لمبدأ شمول وشيوخ الموازنة.

- التأخير المتادى في اتخاذ القرار المتعلق بالطريقة التي ستعتمد لتنفيذ الأشغال، بشكل غير مبرر.

وبيما أن الدفاع المدللي به من قبل الدكتور نجار يمكن إختصار أبرز ما ورد فيه بالنقاط التالية:

١. إسناد قرار وزير الأشغال بتمديد عقد الاستثمار إلى تعميم رئيس مجلس الوزراء رقم ٢٧ تاريخ ١١/٨/٢٠٢٠ وبالتالي إلى الموافقة الإستثنائية الصادرة عن رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تحت الرقم ١٩٣١ م.ص. تاريخ ٣/٩/٢٠٢٠.

٢. إسناد الإدارة إلى أحكم المادتين ٤٠ و ٤١ من قانون تنظيم ديوان المحاسبة لجهة اعتبار أنه كان هناك خلاف ما بين ديوان المحاسبة ووزارة الأشغال العامة والنقل وإن هذا الخلاف

بيان

٦٥

عرض على مجلس الوزراء وأن الموافقة الإستثنائية لرئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء تقوم مقام تأثير ديوان المحاسبة ومراقب عقد النفقات.

٣. الإستاد إلى قرار النائب العام المالي تاريخ ٢٠٢٠/٩/٥ الذي كلف بموجبه المستشار الحالي المباشرة فوراً بأعمال إعادة التأهيل.

٤. قيام الوزير باقتراح 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. إستاد قرار الوزير بتمديد عقد الإستثمار إلى المادة ١٢ من دفتر الشروط الموفق عليه من قبل ديوان المحاسبة في الرقابة المسبيقة بموجب القرار رقم ٢٤٩٣/ر.م. تاريخ ٢٠١٦/١١/٢.

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

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

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

وبما أنه، ولو سلمنا جدلاً بقانونية الموافقة الإستثنائية المعطاة من قبل رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وإفترضنا أنها تحل، فعلاً، وبشكل إستثنائي، محل قرار متخذ من قبل مجلس الوزراء، إلا أنه لا يمكن القبول بقرار (موافقة إستثنائية) يسمح بمخالفة المبادئ العامة والقوانين المرعية للإجراءات، لا سيما مبادئ الشمول والشروع والقرار رقم ٢٧٥ تاريخ ٢٠٢٦/٦/٢٥، حتى وإن صدر هكذا قرار عن مجلس الوزراء في حكومة تمتّع بكل 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 المسبيقة"،

ببراهيم

٢٦١

٤

٤

كتاب مدير عام رئاسة مجلس الوزراء رقم 1183/ص تاريخ 12/8/2021 الموجه الى
وزارة الاشغال العامة والنقل يعنوان "خطورة وضع المنشآت النفطية في المطار"
والممهور بعبارة "عاجل جداً" و "فوري" ،

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

وبأنه لا يمكن الإعتداد بالموافقات الاستثنائية الممنوعة 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 15/7/2021 ،

101
وبما انه ، من جهة أخرى ، وبناء على المعلومات التي تكشفت والتي دلت الى
خطورة وضع المنشآت النفطية في المطار ، وانطلاقاً من حسن نية الدكتور ميشال نجار
لدى اتخاذ القرار بتمديد عقد الاستثمار ، وهو حسن نية تأكيد من خلال اسراعه في اتخاذ
كافه التدابير الآيلة الى وضع قرارات ديوان المحاسبة موضع التنفيذ لاسيما تلك المتعلقة
بالإجراءات التالية :

- اخطار المستثمر بضرورة وقف الاشغال المتعلقة بالمنشآت النفطية .
- اتخاذ الاجراءات الازمة لاغاء قرار تمديد عقد الاستثمار .
- المباشرة فوراً بإنجاز دفتر شروط لإجراء مزايدة عمومية جديدة لتلزيم استثمار وتشغيل
المنشآت النفطية .
- المباشرة فوراً بإنجاز دفتر شروط آخر لإجراء مناقصة عمومية لاستكمال اشغال
التأهيل الضرورية ،

وبما انه وتأسيساً على ما تقدم ، وبعد دراسة كافة جوانب وملابسات هذه القضية ،
وبعد التتحقق من حسن نية الدكتور ميشال نجار لدى اتخاذ القرار بتمديد عقد الاستثمار ،
يفتضي وقف تنفيذ الغرامات المفروضة على الدكتور ميشال نجار بموجب قرار الديوان
رقم 47/ر.ق.نهائي تاريخ 15/7/2021 ، بما في ذلك الاجراءات المتعلقة باصدار سند
تحصيل عما 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 ..."

