



بيروت، في ١٣/١١/٢٠٢٣

دراسة حول الحلول القانونية التي يُمكن اعتمادها لتفادي الشغور المُرتقب في القيادة العسكرية

- أولاً: في التعيين: ٢
- أ - في تعيين قائد للجيش ٢
- ب - في تعيين رئيس للأركان ٤
- ثانياً: في الخُلول البديلة: ٧
- أ - في الإستدعاء من الإحتياط ٧
- ب - في حق الإمرة للمضابط الأعلى رتبة ١٠
- ١- في مدى انطباق قواعد الإنابة بمفهومها العام عند شغور مركز قائد الجيش ١٠
- ٢- في إمكانية تُولّي الضابط الأعلى رتبة مهام القيادة ١٢
- ٣- في مدى شمول مفهوم الإمرة في المواقع الوظيفية في الجيش ١٤
- ج - في تأجيل التسريح ١٥
- ١ - في مدى شمول أحكام المادة /٥٥/ مركز قائد الجيش ١٥
- ٢- في الحالات والظروف التي تُسمح بتأجيل التسريح ١٧
- ثالثاً: في الآلية الواجب اعتمادها (تعيين، إستدعاء من الأحتياط، تأجيل التسريح) ١٨
- أ - في الدور المناط برئيس مجلس الوزراء ١٩
- ب - في الدور المناط بوزير الدفاع الوطني ٢٣
- ج - في إمكانية تجاوز اقتراح وزير الدفاع الوطني والخيارات المتاحة ٢٦
- ١- الخيار الأول: في تَبديل الحقيبة الوزارية للوزير المُتخلف ٢٩
- ٢- الخيار الثاني: في التدابير الإستثنائية ٣٢
- د - في الأكثرية المطلوبة لقرار مجلس الوزراء ٣٥
- هـ - في القوة التنفيذية لقرار مجلس الوزراء ٣٦
- ملاحظة ختامية ٤١



دراسة حول الحلول القانونية التي يُمكن اعتمادها

لتفادي الشُّغور المُرتقب في القيادة العسكريّة

عظماً على مُداولات مجلس الوزراء في جلسته المُنعقدة بتاريخ ٢٠٢٣/١٠/١٩ التي خلُصت إلى تكليف الأمانة العامة لمجلس الوزراء إعداد مشروع قانون لرفع سنّ التقاعد لمن يحمل رتبة عماد أو لواء، عاماً واحداً، وبالتوازي درس الخُلول القانونيّة المُتاحة لملاء الشواغر في المؤسسة العسكريّة،

وبعد أن أعدّ الأمين العام لمجلس الوزراء، مشروع قانون يرمي إلى تمديد تعيين الضباط من رتبة لواء وما فوق لمُدّة سنة واحدة، بصورة استثنائية ولمرة واحدة، في الأجهزة الأمنيّة كافة (الجيش، قوى الأمن الداخلي، الأمن العام، أمن الدولة) الذين يُحالون على التقاعد ويُسرحون بسبب بلوغهم السنّ القانونيّة اعتباراً من ٢٠٢٣/١٢/٣١ ولغاية ٢٠٢٤/١٢/٣١، (مرفقة صورته ربطاً)

يرفع تقريراً يتضمّن دراسة عن الخُلول القانونيّة التي يُمكن اعتمادها لتفادي الشُّغور المُرتقب في القيادة العسكريّة مع اقتراب إحالة قائد الجيش على التقاعد، والتي يُمكن استعراضها على الشكل التالي:

أولاً: في التعيين:

أ. في تعيين قائد للجيش:

بموجب المادة /١٩/ من قانون الدفاع الوطني يُعيّن قائد الجيش من بين الضباط العامين، المُجازين بالأركان الذين لم يسبق أن وضعوا في الإحتياط وذلك بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الدفاع الوطني،

وغني عن البيان أنّ الحكومة الراهنة هي حكومة تجتمع بهيئة تصريف أعمال وتُمارس صلاحيّاتها عملاً بالفقرة الثانية من المادة /٦٤/ من الدّستور كما تُمارس صلاحيّاتها وكالةً عن رئيس الجمهورية عملاً بأحكام المادة /٦٢/ من الدّستور، ما يطرح بالتالي مسألة إمكانية إجراء هذا التّعيين من قبل هذه الحكومة لاسيّما في ظلّ شُغور سدة رئاسة الجمهورية؟؟؟

من المعلوم، وبحسب ما سار عليه الفقه والإجتهد، أنّ النظرية "الكلاسيكية" للمعنى الضيق لتصرف الأعمال، وإن كانت صحيحة في جوهرها ولكنها وُجِدَتْ لترعى الحالات العادية التي تستدعي تشكيل حكومة جديدة في غضون أيام معدودة بما يكفل الانتقال السلس للسلطة ويضمن تأمين المصلحة العامة واستمرارية عمل الإدارة العامة.

أما في الحالات الاستثنائية والتي تستغرق فيها عملية تشكيل الحكومة شهراً لا بل سنوات، فعندها، ووفقاً للأستاذ ادمون رباط، فإنّ دائرة تصرف الأعمال تتوسّع حتماً لتتمكّن الحكومة من القيام بالأمر الضروري والحياتية لمواطنيها، حتى ولو أدى ذلك إلى إتخاذ تدابير تصرفية يفرضها مبدأ استمرارية الدولة الذي يركز بدوره إلى مبدأ استمرارية قيام المؤسسات الدستورية بمهامها.

(تراجع: دراستنا حول مفهوم وحدود المعنى الضيق لتصرف الأعمال، جريدة الشرق الأوسط بتاريخ ١٨ آذار ٢٠٢٣ العدد ١٦١٨١).

هذه الوجهة أكدها القضاء الإداري (مجلس شوري الدولة) بقوله "إنّ تصرف الأعمال هي نظرية مُعدّة للتطبيق خلال فترة زمنية مُحددة انتقالية يجب أن لا تتعدى الاسابيع أو حتى الأيام. وإنّ تمديد فترة أطول لا بدّ أن ينعكس على مفهومها برمته حتى يستطيع تحقيق الهدف منها وهو تأمين استمرارية الدولة ومصالحها العامة ومصالح المواطنين. وأن هذه الفترة الانتقالية عندما تمتد لعدة اشهر فإنه يصبح من الواجب التعامل مع هذا الواقع بشكل يسمح للحكومة تأمين استمرارية المرافق العامة وتأمين مصالح المواطنين التي لا يمكن أن تنتظر لمدة أطول خاصة إذا كانت ممارسة تلك الحقوق ناتجة عن أعمال إدارية قانونية مستوفية لكافة الشروط المفروضة في القوانين والأنظمة وهي تؤمن مصالح فردية مشروعة دون أن يكون لها الطابع التنظيمي العام أو تحدّ من حقّ الحكومة المقبلة في ممارسة صلاحياتها الاستثنائية".

(تراجع: مجلس شوري الدولة، القرار رقم ٢٠١٥/١٣٧-٢٩١٦ تاريخ ٢٠١٥/١٢/١ زينة بو مارون/ الدولة، والقرار رقم ٢٠١٤/٣٤٩-٢٠١٥ تاريخ ٢٠١٥/٢/٢٣ طانيوس بونس ورفاقه/ الدولة - ٢٠١٤/١/٣٠).

ولكنّ ما تقدّم لا يعني، ولا يجب أن يعني، أنّ نطاق تصرف الأعمال يصبح مُطلقاً دون قيد أو حدّ، إذ يقتضي وبحسب الظروف تقدير كلّ حالة على حدة لتقييم ما إذا كان ينبغي إتخاذ تدبير أم لا.

Pour **Francis Delpérée**, docteur en droit et ancien doyen de l'Université de Louvain (UCL), « Il ne faut pas penser qu'il y aurait des actes qui en eux-mêmes seraient ou non d'affaires courantes. Il y a au contraire une appréciation à faire dans chaque cas afin de savoir s'il y a lieu ou non de prendre des mesures »

فالظروف، سواء أكانت أمنية أم إقتصادية أم إجتماعية وغيرها، هي التي تُحدد حجم التدابير التي ينبغي على الحكومة اتخاذها ونوعها حتى ولو كانت تخرج بطبيعتها عن نطاق الأعمال الجارية العادية. ولا يمكن للحكومة ولو مُستقلة أو مُعتبرة مستقلة أن تتلمص من القيام بما يُمليه عليها الواجب الوطني ومصالح المواطنين وإلا شكّل ذلك اخلاً بالواجبات المُترتبة عليها ويعرّض الحكومة، رئيساً وأعضاء، للمساءلة الدستورية بتهمة الإخلال بالواجبات كما نصت على ذلك صراحةً المادة /٧٠/ من الدستور.

وعليه، وخوفاً من أن ينسحب الفراغ على المؤسسة العسكرية في ظلّ الظروف الصعبة التي يمرّ بها لبنان والمنطقة برمتها وما يواجهه الجيش من مسؤوليات ما يُشكّل حاجة مُلحة وضرورة لملء الشغور، بحيث لا يُمكن حتى التصوّر بأن يُترك الجيش دون قائد خاصةً في ظلّ عدم وضوح التصوص التي تنظّم حالة الشغور في مركز قيادة الجيش على النحو الذي سيُصار إلى شرحه لاحقاً،

وحرصاً على المحافظة على الأمن والإستقرار،

يجوز لحكومة تصريف الأعمال، ومن حيث المبدأ، أن تُقرّر تعيين قائد جديد للجيش وفقاً للأصول، أمّا عن قرار المُضّي بهذه الخطوة من عدمه فهو أمر يخرج عن البحث والنقاش القانوني ويعود للسلطة السياسية أمر تقديره على اعتبار أنّ اللجوء إلى هذا الإحتمال، وإن كان صحيحاً من الناحية القانونية على الوجه المعروف آنفاً، تُعترضه عقبات سياسية لاسيّما في ضوء الشغور في سدة رئاسة الجمهورية، خاصةً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار أنّ رئيس الجمهورية وبحسب المادة /٤٩/ من الدستور يرأس المجلس الأعلى للدفاع وهو القائد الأعلى للقوات المُسلّحة.

أمّا عن الآلية الواجبة للتعيين فهي تختلف تبعاً لوجود اقتراح بهذا الصدد من قبل وزير الدفاع الوطني أو عدم وجود مثل هذا الإقتراح، ولشرح هذه المسألة نُحيل إلى ما سيُرد تفصيله في معرض هذه الدراسة عند البحث في الدور المُناط بوزير الدفاع الوطني (المبحث الثاني) وفي الحالة التي يُمكن فيها تجاوز اقتراحه (المبحث الثالث).

ب. في تعيين رئيس الأركان

بموجب المادة /٢١/ من قانون الدفاع الوطني يُعيّن رئيس الأركان من بين الضباط العامين المُجازين في الأركان من الذين لم يسبق أن وضعوا في الإحتياط وذلك بمرسوم يُتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الدفاع الوطني بعد استطلاع رأي قائد الجيش. ويتوب رئيس الأركان عن قائد الجيش في حال غيابه ويُمارس مهامه وصلاحياته طيلة فترة غيابه.

وللأسباب عينها المُنَيَّنة أعلاه، وخروجاً عن القاعدة "الكلاسيكية" لمفهوم تصريف الأعمال، وبعد أن أصبحت فترة تصريف الأعمال تُحتسب بالأشهر وحتى بالسنين بدلاً من أن تُحتسب بالأيام، فأنته يجوز لحكومة تصريف الأعمال، لا بل واجبها، القيام بالأمور الضرورية التي يفرضها مبدأ استمرارية الدولة الذي يركز بدوره إلى مبدأ استمرارية قيام المؤسسات بمهامها وفي طبيعتها المؤسسة العسكرية درع الدولة الحصين في مواجهة الأخطار التي تواجه البلاد.

وعليه، يجوز من الناحية القانونية اعتماد هذا الخيار وتعيين رئيس الأركان من قبل حكومة تصريف الأعمال خاصة إذا أخذنا بعين الاعتبار المهمات المُلقاة على عاتق رئيس الأركان وأهمها الصلاحيات التي يُمارسها عند غياب قائد الجيش. ففي هذه الحالة، أيعقل بأن يكون قائد الجيش محروماً من الغياب عن مركزه حتى ولو كان لأسباب قسرية، فهل يجوز تحت أي ذريعة كانت تفريغ قيادة الجيش حتى ولو كان غياب القائد لسبب صحي مثلاً، وهل أن هكذا فراغ لا يُندّر حتماً بعواقب خطيرة إذا لم تتمُّ مُعالجته واستدراكه؟؟؟

وُسارع في هذا السياق إلى التوضيح بأن تعيين رئيس للأركان بالرغم من ضرورته وأهميته على النحو المعروض، ليس من شأنه أن يحلَّ أزمة أي شغور مُرتقب في مركز القيادة، ذلك أن رئيس الأركان يتوب عن قائد الجيش في حال غيابه فقط ولكنه لا يحلَّ مكانه في حال شغور مركزه.

ومن المُتعارف عليه أن مفهوم الغياب الذي يعني عدم وجود الشخص في الموقع أو الزمان المُحدّد، يختلف حتماً عن الشغور الذي يُعرّف بأنه حصول الفراغ في المركز الوظيفي، وتتعدّد أسباب هذا الفراغ الذي قد يتجم عن الإستقالة أو الوفاة أو الإحالة على التقاعد أو انتهاء الولاية قبل انتهاء مدتها أو انتهاء الولاية بالصورة الطبيعية. وليس ادلّ على ذلك أن المُشرّع أورد، وبصراحة ما بعدها صراحة، أن مُمارسة رئيس الأركان لمهام وصلاحيات قائد الجيش مُقيّدة بفترة زمنية مُحدّدة وهي فترة غياب القائد، في حين أن الشغور هو غير مُحدّد بمهلة أو بأي فترة زمنية، ومن الطبيعي أنه لا يجوز القياس في هذه الحالة لأنّ القياس هنا يتعارض ورغبة المُشرّع الواضحة والصريحة لجهة استبعاد فكرة الشغور أصلاً في مركز القيادة بدليل عدم لحظ أي قواعد تنظيمية لهذه المسألة وهو أمر ينعكس دون ريب حصانةً ومناعةً وقوةً في مركز قيادة الجيش وهو مُستحبّ لا بل مطلوب ويتسجم مع طبيعة الدور الذي تقوم به المؤسسة العسكرية والتي لا يُمكن أن يُتصور معها وجود جيش دون قائد.

والأمثلة على الفارق بين حالتي الشغور والغياب كثيرة نذكر منها ما وردَ مثلاً في قانون النقد والتسليف عندما نصّ في المادة ٢٥/ منه على أنه في حال شغور منصب الحاكم يتولّى نائب الحاكم الأول مهام الحاكم ريثما يتمّ تعيين حاكم جديد، أما في حال الغياب فقد أُفرد لها أحكاماً خاصة بحيث نصّت المادة ٢٧/

منه، على أنه بحالة غياب الحاكم أو تعذر وجوده يحلّ محله نائب الحاكم الأول وبحال التعذر على الأول فنائب الحاكم الثاني وذلك وفقاً للشروط التي يحددها الحاكم نفسه، وعندها يكون بإمكان الحاكم أن يفوض مُجمل صلاحياته إلى من حلّ محله.

وعليه، يُلاحظ الفارق بين الشغور والغياب، ففي حالة الغياب يحلّ محل الحاكم النائب الأول وفي حال التعذر النائب الثاني، أما في حال الشغور فيتولّى مهامه النائب الأول فقط، كما ويُلاحظ أنّه في حال الغياب يبقى للمتغيّب الدور في تحديد الشروط التي يُمكن لمن يتولّى الصلاحيات مكانه ممارستها وهذا أمر طبيعي لأنّ التعييب يفترض أنّ المتغيّب ما زال يشغل المركز على خلاف حالة الشغور إذ أنّه متى شغل المركز لا يُمكن لأحد سوى نصّ القانون تحديد الصلاحيات المتاح ممارستها من قبل من يتولّى المهام.

ومن باب تأكيد المؤكّد، نذكر أيضاً ما ورد في القانون رقم ٦٦ تاريخ ٢٠٠٩/٣/٤ (تنظيم المجالس الأكاديمية في الجامعة اللبنانية) عندما خصّص أحكاماً تتعلّق بالشغور مُغايرة لتلك التي ترتبط بالغياب، بحيث أجازت أن يحلّ محلّ الغائب أكبر أعضاء المجلس سناً (سواءً أكان المجلس: مجلس الجامعة أو مجلس الوحدة أو مجلس الفرع أو مجلس القسم) أي أنّ قواعد الحلول محلّ الغائب تُطبّق حصراً في إدارة المجلس كهيئة مُجتمعّة وليس في تولّي صلاحيات الغائب كافة وهذا التفسير ينسجم مع المنطق إذ لا يُمكن منح جهةٍ لصلاحيّةٍ ما لم تُقرّر هذه الصلاحيّة بصورة صريحة لا لبس فيها في نصّ القانون أو تطبيقاً لمبادئ الوكالة. فمثلاً في مجلس النواب فإنّ نائب الرئيس يتولّى رئاسة جلسة الهيئة العامة عند غياب الرئيس أو تعذر القيام بمهامه ولا يتولّى نائب الرئيس كافة صلاحيات رئيس المجلس.

أمّا بشأن الشغور فقد تضمّن القانون رقم ٢٠٠٦/٦٦ أربع نصوصٍ مُتشابهة اعتمدت جميعها حكماً واحداً للشغور في مراكز رئيس الجامعة وعميد الوحدة ومدير الفرع، بحيث يُصار إلى تعيين بديل وفق الآليّة ذاتها ما يُعطي دلالة واضحة أنّ المشرع رفض تطبيق قواعد الغياب في حالة الشغور وبسبب وضوح هذه النصوص لا يُمكن في حالة شغور مركز رئيس الجامعة أو عميد الوحدة أو مدير الفرع أن يتولّى أكبر أعضاء المجلس مهمات المركز الشاغر إلى حين تعيين البديل.

وتأسيساً على ما تقدّم، فإنّ تعيين رئيس للأركان من قبل حكومة تصريف الأعمال، ورغم جوازه قانوناً لا بل وجوبه، ورغم ضرورته وأهميته، ليس من شأنه تدارك المخاطر المُحتملة لا بل الحتمية في حال الشغور في مركز القيادة في المؤسسة العسكريّة. مع الإشارة إلى أنّ وجود سوابق سمحت وقتها لرئيس الأركان بتولّي مهام وصلاحيات القائد، ومهما كانت المُبررات في حينها، لا تُشكّل على الإطلاق سابقة يُعول عليها بالمعنى القانوني للكلمة لأنّها وبكل بساطة تُخالف إرادة المشرع الواضحة على النحو المُشروح تفصيلاً أعلاه.

أما عن الآلية الواجب اتباعها لتعيين رئيس للأركان، فهي ومن حيث المبدأ، تلك التي نصت عليها المادة ٢١/ الموماً إليها أي بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير الدفاع الوطني بعد استطلاع رأي قائد الجيش. ويبقى أن استحالة اعتماد هذه الآلية يفسح بالمجال للبحث في حلول أخرى اتاحها الفقه والاجتهاد وسيُصار إلى شرحها تفصيلاً أدناه.

ثانياً: في الحلول البديلة

أ. في الإستعداد من الإحتياط

من مراجعة نصوص قانون الدفاع الوطني، يتبدى أن الباب السادس منه حُصص للأحكام التي ترعى الإحتياطيين، بحيث نصت المادة /١٣٠/ منه على "أن الإحتياطيين هم:

١. المتطوعين المُسرحون من الخدمة الفعلية والذين لا يزالون ضمن مدة الإحتياط المُحددة في المادة /١٣١/ من هذا المرسوم الاشتراعي. (حددتها هذه المادة بالنسبة للمتطوعين الضباط بخمسة عشرة سنة تلي تسريحهم من الخدمة على ألا يتجاوزوا السن المُحددة لرتبهم مُضافاً إليها خمس سنوات).
٢. المُجنّدون الذين تقدّموا خدمة العلم وسرحوا في نهايتها ولا يزالون ضمن مدة الإحتياط المحددة في المادة /١٣١/ من هذا المرسوم الاشتراعي.
٣. المدنيون الذين تابعوا بنجاح دورات تنشئة عسكرية منظمة من قبل قيادة الجيش وسرحوا في نهايتها".

ومن جهة ثانية، نظم المرسوم رقم ٢٣٥٤ تاريخ ١٠/٤/١٩٩٢ دعوة الإحتياطيين إلى الخدمة في الجيش وقسمهم إلى ثلاث فئات، **إحتياط أول**، ويتألف من المتطوعين المُسرحين من الخدمة الذين لا يزالون ضمن مدة الإحتياط، **إحتياط ثان**، ويتألف من المجندين الذين نفذوا خدمة العلم وسرحوا في نهايتها ولا يزالون ضمن مدة الإحتياط **وإحتياط ثالث** ويتألف من المدنيين الذين تابعوا بنجاح دورات تنشئة عسكرية مُنظمة من قبل قيادة الجيش وسرحوا في نهايتها.

أما عن الآلية الواجب اعتمادها لاستعداد الإحتياط للإلتحاق بالخدمة، فقد حدّتها المادة /٣/ منه بحيث يتمّ الإستعداد بقرار من وزير الدفاع الوطني المبني على إنهاء قائد الجيش في حال كانت مدة الإلتحاق لا تتجاوز ستة أشهر، وبمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناءً على اقتراح الوزير المبني على إنهاء قائد الجيش في حال تزيد هذه المدة عن ستة أشهر.

وعليه، وفي حال إرتأت الحكومة أنّ الأوضاع السياسيّة الراهنة ليست مؤاتية للسّير بمبدأ تعيين قائد جديد للجيش بغياب القائد الأعلى للقوات المسلّحة، أو في حال اصطدمت الخيارات القانونيّة الأخرى، والتي سيأتي بيانها مُفصّلاً في هذه الدراسة، بعقبات تحوّل دون اعتمادها، وفي ظلّ الظروف الإستثنائية والدقيقة التي يَمَرُّ بها لبنان والمنطقة برمتها وما يواجهه الجيش من مسؤوليات مع احتمال توسّع رقعة الحرب الراهنة، تُطرح من بين الحلول المُتاحة لسدّ الشغور، امكانيّة استدعاء من تتوفّر فيهم شروط المادة /١٣١/ من قانون الدفاع الوطني للإلتحاق بالخدمة من اليوم التالي لتسريح قائد الجيش الحالي وذلك إمّا لمدة ستّة أشهر بقرار يصدر عن وزير الدفاع الوطني أو لمدة تزيد عن ستّة أشهر وفقاً لما يُقرره مجلس الوزراء وريثما يتمّ تعيين الخلف من بين الضباط العاملين في الخدمة، علماً أنّها ليست المرّة الأولى التي يُصار فيها إلى اعتماد هكذا خيار على النحو الذي حصل عندما تمّ استدعاء العميد المتقاعد اسكندر غانم من الإحتياط لتولّي قيادة الجيش في العام ١٩٧٠.

وقبل البّحث في الإشكاليّة القانونيّة التي يُمكن أن يُثيرها اللجوء إلى خيار الإستدعاء للإلتحاق بالخدمة، لا بدّ من الإشارة إلى أنّ ما ينطبق على قائد الجيش بهذا الخصوص ينسحب أيضاً على مركز رئاسة الأركان لجهة إمكانيّة الإستدعاء ممّن أدرج على قائمة الإحتياط.

وتُسارع في هذا المجال إلى الإشارة بأنّ الإستدعاء من الإحتياط في شقّه المُتعلّق برئيس الأركان ليس من شأنه على الإطلاق تدارك الشغور المُرتقب في القيادة العسكريّة على اعتبار أنّ رئيس الأركان لا يُمكنه ممارسة صلاحيات قائد الجيش عند شغور المركز، بل إنّهُ يتولّى مهام وصلاحيات القائد فقط في حال غياب هذا الأخير على النحو المُشروح تفصيلاً في المتن. (الفقرة "ب" - أولاً)

ولكن في جميع الأحوال، يَبقى أنّ موضوع سدّ الفراغ في مركز رئاسة الأركان يَرْتدي أهمية فُصوى على اعتبار أنّ المادة /٢١/ من قانون الدفاع الوطني أجازت لرئيس الأركان دون غيره الخُلول محلّ قائد الجيش عند تغيّبه ومردّد ذلك إلى أهمية الدور المُناط برئيس الأركان والمُتمثّل بحسب المادة /٢٢/ منه بمُعاونة قائد الجيش في تحمّل مسؤولياته وتنفيذ مهمّاته وضبط عمل الأركان والتنسيق في ما بينها والوقوف على المُستوى القتاليّ للجيش.

وبالتالي فإنّ استنباط الخُلول والبّحث في السُبل القانونيّة لملاء الفراغ في مركز رئاسة الأركان في هذا المنصب المُهمّ والحساس يَبقى ضرورياً ومُحتماً لتفادي خطر تفرّغ هذا المركز وما يستتبع عنه من فراغ في الإمرة في حالة غياب قائد الجيش لأية علة كانت، وذلك حتّى ولو تمّ تعيين قائد جديد للجيش أو تأجيل تسريح القائد الحالي.

إنَّ اللّجوء إلى خيار استدعاء قائد جيش سابق لملء مركز القيادة أو رئيس أركان سابق من الإحتياط قد يطرح إشكاليّة قانونيّة تتمثّل في الموقف الذي قد يتّخذه وزير الدفاع الوطني. ففي حال كانت النية مصروفة إلى الإستدعاء من الإحتياط لمُدّة لا تزيد عن ستّة أشهر فإنّ أمر تقرير ذلك يعود إلى وزير الدفاع الوطني بحسب ما نصّت عليه المادة الثالثة من المرسوم رقم ٢٣٥٤ تاريخ ١٠/٤/١٩٩٢ بعد إنهاء قائد الجيش، أمّا في حال كانت النية مُنصرِفة إلى الإستدعاء لمُدّة تزيد عن ستّة أشهر فيعود الأمر إلى مجلس الوزراء بمرسوم يُتخذ بناءً على اقتراح الوزير المبنى على إنهاء قائد الجيش.

يظهر ممّا تقدّم أنّه في الحالتين يفتضي في مرحلة أولى وجود إنهاء من قبل قائد الجيش ومن ثمّ قرار من قبل وزير الدفاع الوطني (في حالة الاستدعاء لمُدّة لا تزيد عن ستّة أشهر) أو قرار من مجلس الوزراء (في حالة الإستدعاء لمُدّة تزيد عن ستّة أشهر) بناءً على اقتراح وزير الدفاع الوطني.

وعليه، يفتضي تسليط الضوء على الدور الذي قد يتّخذه وزير الدفاع الوطني، فإمّا أن يُقرّر الإستدعاء لمُدّة لا تزيد عن ستّة أشهر بناءً على إنهاء قائد الجيش أو يرفع إقتراح الإستدعاء المبنى على إنهاء قائد الجيش إلى مجلس الوزراء صاحب كلمة الفصل في حال كان الإستدعاء لمُدّة تزيد عن ستّة أشهر.

والإشكاليّة التي قد تواجه الحلّ المُقترح في هذه الحالة تظهر عند إحجام وزير الدفاع الوطني عن إتخاذ أي موقف بالشأن المَعروض خاصّة مع تَعذّر اللجوء إلى خيار التعيينات وفقاً لما تستقل بتقديره السلطة صاحبة الصلاحية، ففي هذه الحالة ومنعاً للتكرار نُحيل إلى ما سيُرد تفصيله في معرض هذه الدّراسة بالنسبة للحالة التي يُمكن فيها تجاوز اقتراح وزير الدفاع الوطني (المبحث الثالث).

وبالمحصلة، ورغم أنّ الخيار المبسوط بالنسبة لرئيس الأركان ليس من شأنه تدارك الشغور المرتقب في القيادة العسكريّة على اعتبار أنّ رئيس الأركان لا يُمكنه ممارسة صلاحيات قائد الجيش عند شغور المركز، بل إنه يتولّى مهام وصلاحيات القائد فقط في حال غياب هذا الأخير، إلّا أنّه ومن أجل تفادي أي شغور في مرحلة حساسة واستثنائية يمرّ بها لبنان، ومن باب الحرص على انتظام عمل المؤسسة العسكريّة وتماسكها على النّحو المبين أعلاه، يَبقى الذّهاب لخيار إستدعاء مجلس الوزراء لكلّ من قائد الجيش ورئيس للأركان من الدّين تتوافر فيهم شروط المادة /١٣١/ من قانون الدفاع الوطني لإستئناف خدماتهم الفعلية، أمراً جائزاً عملياً وواقعاً في محلّه القانوني الصّحيح.

ب. في حق الإمرة للضابط الأعلى رتبة

أنطت المادة /٣٩/ من قانون الدفاع الوطني (المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٦/٩/١٩٨٣) بالضابط الأعلى رتبة حق الإمرة على من دونه رتبة، وعند تساوي الرتبة فالإمرة للأقدم في الرتبة وإذا تساوى القَدَم في الرتبة اعتمد ترتيب الأسماء على مرسوم الترقية لهذه الرتبة. وعند تساوي الرتبة والأقدمية بين الضباط والاحتياطيين الذين يدعون لاستئناف الخدمة تكون الإمرة للضابط الذي له أكثر قدماً في الخدمة الفعلية لرتبته. والسؤال الذي يُطرح في السياق المبحوث هل يُمكن اعتماد هذا النص لمعالجة مشكلة الشغور في موقع قيادة الجيش لاسيما في ظل الشغور أيضاً في موقع رئاسة الأركان؟؟؟؟ وهل يُمكن تطبيق قواعد الإنابة بمفهومها العام ليشمل موقع قيادة الجيش؟؟؟ وهل أن مفهوم الإمرة يشمل المواقع الوظيفية في الجيش؟؟؟؟

للإجابة عن هذه التساؤلات يُمكن مقارنة المسألة من النواحي التالية: الأولى، في مدى انطباق قواعد الإنابة بمفهومها العام على مركز قائد الجيش، الثانية، في إمكانية تولي الضابط الأعلى رتبة مهام القيادة والثالثة، في مفهوم الإمرة ومدى شموله المواقع الوظيفية في الجيش.

١ - في مدى انطباق قواعد الإنابة بمفهومها العام عند شغور مركز قائد الجيش

من المعلوم أن الإنابة تهدف إلى تسيير عمل الإدارة اليومي في ظل غياب أحد موظفيها بما لا يسمح بفراغ أو تعطيل لعمل الإدارة بأي شكل من الأشكال وأن المرؤوس الأعلى يحل مباشرة محل المدير أو رئيس الوحدة الغائب دونما اختيار من قبل رئيس المدير أو رئيس الوحدة الغائب.

ويلاحظ أنه وبحسب نص القانون والاجتهاد المُستقرّ حوله أن الإدارة في ما خصّ الإنابة لا تتمتع بسلطة التقدير التي تمنحها سلطة اختيار الموظف الأفضل ليتوب عن المدير أو رئيس الوحدة الغائب، نظراً للفترة التي افترض المُشرع أنها ستكون مؤقتة وقصيرة للإنابة، كما لطابعه الخاص بحيث أن الموظف المُنتدب يُمارس مهام مُحددة من مهام المدير أو رئيس الوحدة الغائب وبالتالي فإن النص وجدّ لضمان تسيير الأعمال اليومية في الإدارة طيلة مدة غياب الموظف الأصيل ولحين عودته من غيابه.

يظهر مما تقدّم أن المُشرع، ومن خلال رسم الإطار التي تُطبق معه قواعد الإنابة، لم يُشرع هذه الآلية (الإنابة) لتكون بديلاً عن القاعدة (الأصالة) بل وُجدت كحل مؤقت من شأنه أن يضمن تسيير الأعمال اليومية في الإدارة طيلة مدة غياب الموظف الأصيل.

وبالعودة إلى المسألة المطروحة، يتبدى أنّ المُشرع لم يغفل عن معالجة مسألة الإنابة عند غياب قائد الجيش بحيث أنّه وبحسب المادة /٢١/ من قانون الدفاع الوطني يتوب رئيس الأركان عن قائد الجيش في حال غيابه ويُمارس مهامه وصلاحيّاته طيلة فترة غيابه.

وغني عن البيان، أنّه عند وجود نصّ خاص يُعالج مسألة مُعيّنة فهو يغلب في التّطبيق على النصّ العام ويُطبق تطبيقاً ضيقاً، بمعنى أنّه بوجود النصّ الذي يُعالج مسألة الإنابة عند غياب قائد الجيش (المادة /٢١/) لا مجال للبتة للإحتكام إلى النصوص التي تُعالج موضوع يرتبط بحقّ الإمرة للضباط (المادة /٣٩/) علماً أنّ مركز قيادة الجيش وانطلاقاً من المهام التي اناطها المُشرع بالقائد (المادة /٢٠/) يجعل من الموضوع المطروح يتجاوز مسألة الإمرة.

وعليه، وانطلاقاً من أنّ المُشرع نظّم قواعد الإنابة عند غياب القائد وحصرها فقط برئيس الأركان، أمسى من غير المقبول قانوناً اللجوء إلى القواعد العامّة وتجاوز النصّ الخاص. ولو أراد المُشرع توسيع رُعة الإنابة في حال غياب قائد الجيش وعدم حصرها فقط برئيس الأركان لفعل، خاصةً وأنه لم يغفل عن معالجة هذه المسألة ولم يسهو عنها، لكي يصحّ تطبيق القواعد العامّة بشأنها سواء تلك المنصوص عنها في المادة /٣٩/ من قانون الدفاع الوطني أم أي قاعدة قانونية أخرى كتلك التي ذكرتها المادة /٣٤/ من المرسوم التطبيقي رقم ٢٨٩٤ تاريخ ١٢/٢٨/١٩٥٩، لا بل أنّ المُشرع تنبّه لهذه المسألة وأفرد لها نصّاً خاصاً هو نصّ المادة /٢١/ الموماً إليها والتي تولي الحقّ بممارسة مهام وصلاحيّات قائد الجيش في حال غيابه فقط برئيس الأركان.

مع الأخذ بعين الاعتبار بأنّ الحالة المعروضة تشمل فقط حالة الغياب دون الشغور في مركز القيادة. وشتان كما ذكرنا ما بين الغياب والشغور على النحو المُشروح تفصيلاً أعلاه، مع تأكيد ما سبقت الإشارة إليه من أنّ المُشرع نظّم حالة غياب القائد دون الشغور رغبةً منه بإستبعاد فكرة الشغور أصلاً في مركز القيادة ما يولي هذا المركز الحصانة والمناعة والقوة المنشودة والمطلوبة.

٢ - في إمكانية تولّي الضابط الأعلى رتبة مهام القيادة

في ضوء الخلاصة التي انتهينا إليها أعلاه لناحية حصر ممارسة مهام وصلاحيات قائد الجيش في حال غيابه فقط برئيس الأركان دون غيره من الضباط، قد يتساءل البعض حول مدى إمكانية أن يتولّى أي من الضباط الأعلى رتبة ومن ضمنهم الضباط الأعلى رتبة في المجلس العسكري مهام القيادة.

في الواقع أنّ هذا القول يتعارض مع رغبة المشرّع الواضحة التي عبّر عنها في المادة /٢١/ من قانون الدفاع الوطني والتي بمقتضاها حدّد الشّخص الذي يتولّى ممارسة مهام وصلاحيات قائد الجيش في حال غيابه وهو رئيس الأركان على النّحو المبين أعلاه. وعليه فإنه لا يُمكن لأي ضابط مهما كانت رتبته أو اقدميته أن يتولّى مهام القائد وصلاحياته في حال غيابه على اعتبار أنّ هذا الدور محفوظ فقط لرئيس الأركان، هذا من جهة،

ومن جهة ثانية، وعن إمكانية تولّي أعلى الضباط رتبة في المجلس العسكري مهام وصلاحيات القائد في حال غيابه أو شغور المركز، ورغم الخلاصة المُستقاة من النّصوص القانونية الواضحة التي لا تُحتمل أي لبس أو حتى تأويل والتي تحفظ هذا الدّور لرئيس الأركان فقط وفي حالة الغياب حصراً، ومن باب النقاش القانوني ليس إلّا، وعلى سبيل الاستطراد، ومن مراجعة قانون الدفاع الوطني (المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦) يتبين أن المادة /١٦/ منه نصّت على ما يلي:

"تتألّف وزارة الدفاع الوطني من المؤسسات الرئيسية التالية:

- الجيش
- المديرية العامة للإدارة
- المفتشية العامة
- المجلس العسكري"

وفي المواد من /١٨/ إلى /٢٢/ نَظّم المسائل المُرتبطة بالجيش (تأليفه، قيادته، تعيين القائد، مهام القائد، تعيين رئيس الأركان ونواب رئيس الأركان، مهام رئيس الأركان)

أما المادة /٢٣/ فقد نظمت بدورها المديرية العامة للإدارة (تعيين المدير العام للإدارة، مهام المدير...)

ومن جهتها تولّت المادة /٢٤/ وما يليها تنظيم الأمور المُتصلة بالمفتشية العامة (تعيين المفتش العام

ومهامه، تأليف المفتشية العامة...)

وبخصوص المجلس العسكري فقد حدّدت المادة /٢٧/ صلاحياته في حين نظّمت المادة /٢٨/ اجتماعاته.

يَتَحَصَّلُ مما تقدّم أنّ المؤسسات الرئيسيّة المذكورة تُشكّل وحدات مُستقلّة إدارياً إن كان من حيث طريقة تشكيلها وإن كان من حيث نظام عملها، وإن كانت بمجموعها ترتبط بوزارة الدفاع الوطني التي تتألف منها. فقائد الجيش مثلاً ورغم صلاحياته المُعدّدة بنص المادة /٢٠/ والتي تجعله على رأس المؤسسة العسكرية نجد أنّ المُشرع وبمعرض تأليفه للمجلس العسكري نصّ على أنّ هذا المجلس يرأسه قائد الجيش، وحدد نائب الرئيس والأعضاء الذي يتألف المجلس منهم ما يؤكّد على الاستقلاليّة الإدارية لكلّ مؤسسة من هذه المؤسسات التي تخضع جميعها لسلطة وزير الدفاع الوطني المسؤول عن تنفيذ جميع مهامها وفقاً لما ورد في المادة /١٥/ من قانون الدفاع الوطني.

وفي المُقابل، من المُتعارف عليه قانوناً وما أكّده الاجتهاد، أنّ قواعد الإنابة وعلى افتراض إمكانية تطبيقها على إطلاقها في الحالة المعروضة، لا يُمكن تطبيقها عبر الانتداب من وحدة إلى وحدة أخرى فلا يجوز قانوناً تطبيق قواعد الانتداب على ضابط أعلى في المجلس العسكري لكي يتولّى أي مهام في الجيش أو في رئاسة الأركان أو في المفتشية العامة.

(يراجع:

- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٢٠١٧/٥٥٧-٢٠١٨ تاريخ ٢٠١٨/٣/٨ أمال ماري يوسف الزرقا/ الدولة - وزارة الاتصالات
- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٢٧٤ تاريخ ٢٠١٧/١٢/٢١، طوني شيبان الحلو/ الدولة - وزارة الأشغال العامة والنقل
- مجلس شوري الدولة، قرار رقم ٦٣٤ تاريخ ٢٠٢١/٦/١٧، زنده عادل بو حمدان/ الدولة - الشؤون الاجتماعية)

لا بل وأكثر، فإنّه وحتى ضمن المجلس العسكري نفسه لا يُمكن للضابط الأعلى في هذا المجلس أن يحلّ لا محلّ الرئيس وهو قائد الجيش ولا محلّ نائب الرئيس أي رئيس الأركان بذليل أنّ المُشرع حفظ موقع نيابة رئاسة المجلس العسكري فقط لرئيس الأركان وفقاً لنصّ المادة /٢٦/ الواضح الذي لا يشوبه أي غموض والذي يتوافق ويتسجم مع القاعدة العامّة التي سبق شرحها تفصيلاً في ما تقدّم والتي عبّر عنها المُشرع من خلال نصّ المادة /٢١/ من قانون الدفاع الوطني والتي تحفظ لرئيس الأركان فقط حقّ تولّي مهام القائد وصلاحياته في حال غيابه.

٣- في مدى شمول مفهوم الإمرة في المواقع الوظيفية في الجيش

بعد أن تبين من خلال العرض أعلاه عدم انطباق قواعد الإنابة بمفهومها العام عند شُغور مركز قائد الجيش وخصر ممارسة مهام وصلاحيات قائد الجيش في حال غيابه فقط برئيس الأركان دون غيره من الضباط، كما تبين أيضاً عدم إمكانية توكي الضابط الأعلى رتبة مهام القيادة، باعتبار أن قواعد الإنابة لا يمكن تطبيقها عبر الانتداب من وحدة إلى أخرى،

يبقى الإشارة إلى أنه، وعلى سبيل الاستطراد، ومن باب النقاش القانوني ليس إلا، فإن مفهوم الإمرة تختص به الأسلاك العسكرية دون غيرها نظراً لوجود تراتبية واضحة بين العناصر بما من شأنه أن يسمح للضباط الأدنى رتبة توكي الإمرة عنه عند عدم وجود الضابط المسؤول الذي يعلوه رتبةً وذلك بصورة فورية وآلية وحكمية ودونما حاجة إلى تفويض أو تكليف من أي مرجع أو سلطة، ما يجعل من هذا المفهوم مرتبطاً فقط بظروف عملانية تفرضها طبيعة المهام العسكرية التي تتولاها الأجهزة العسكرية. وعليه، فإنه لا يمكن تطبيق قواعد الإمرة على الأوضاع الوظيفية بما فيها موقع قيادة الجيش.

وليس أدل على ذلك، الحالة التي يغيب فيها قائد الجيش ويتولى رئيس الأركان مهامه وصلاحياته بالإنابة بمقتضى المادة /٢١/ من قانون الدفاع الوطني ويكون من ضمن أعضاء المجلس العسكري أو غيره من الضباط من هو أعلى منه رتبةً ويسبقه بالأقدمية. عندها ورغم هذا التفاوت في الرتبة، ورغم وجود ضابط أعلى من رئيس الأركان، يتولى هذا الأخير بحكم القانون مهام وصلاحيات قائد الجيش، فتصبح له الإمرة على جميع الضباط بمن فيهم من هو أعلى منه أو يسبقه بالأقدمية. الأمر الذي يظهر بجلاء الفرق ما بين الإنابة وهي من الأوضاع الوظيفية والإمرة وهي من الأمور العملانية على النحو المشروح آنفاً.

وفي المحصلة، ومن خلال السرد المعروض يظهر التقاطع بين نصوص القانون بحيث يتبين بوضوح أنها متماثلة ومتكاملة ومنسجمة في ما بينها وتصب جميعها في اتجاه واحد مفاده أنه في حال غياب قائد الجيش، لا يمكن لأي ضابط برتبة أعلى سواء في الجيش أو في أي مؤسسة من المؤسسات الرئيسية التي تتألف منها وزارة الدفاع الوطني ومن ضمنها المجلس العسكري، أن يتولى مهام وصلاحيات القائد، بل في هذه الحالة فإن من يتولى تلك المهام والصلاحيات هو رئيس الأركان، و فقط رئيس الأركان دون سواه، وهنا تبرز أيضاً وأيضاً أهمية سد الشغور في مركز رئاسة الأركان إنطلاقاً من الدور القيادي الذي أنيط به قانوناً عند غياب قائد الجيش.

ج: في تأجيل التسريح

أجازت الفقرة الثانية من المادة /٥٥/ من المرسوم الاشتراعي رقم ١٠٢ الصادر بتاريخ ١٦/٩/١٩٨٣ وتعديلاته (قانون الدفاع الوطني) تأجيل التسريح بناءً على قرار وزير الدفاع الوطني المبني على اقتراح قائد الجيش وذلك في حالة الحرب أو حالة الطوارئ أو أثناء تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن.

يتبدى جلياً من منطوق المادة المذكورة، أن المُشترع وضع أولاً، قاعدة عامة سمح بموجبها تأجيل التسريح عند توافر ظروف مُبررة رسم إطارها وحدد ثانياً، الآلية الواجب اعتمادها. وفي هذا السياق، إشكاليات قانونية عديدة قد تطرحها المادة /٥٥/ المبسطة أعلاه يُمكن الإحاطة بها من خلال طرح الأسئلة التالي:

➤ هل أن المادة /٥٥/ تشمل بأحكامها قائد الجيش؟؟؟

➤ ما هي الحالات التي قد تسمح بتأجيل التسريح؟؟؟

➤ ما هي الآلية الواجب اعتمادها لتأجيل التسريح؟؟؟

١ - في مدى شمول أحكام المادة /٥٥/ مركز قائد الجيش

من التدقيق بقراءة المادة /٥٥/ موضوع البحث، يظهر بوضوح أن رغبة المُشترع اتجهت إلى شمول أحكام تأجيل التسريح المُتطوعين كافة ولو بلغوا السن القانونية. بمعنى أن هذه المادة لم تستثن قيادة الجيش من مبدأ تأجيل التسريح عند بلوغ القائد السن القانونية بحيث يُمكن في حال توافرت الظروف المُبررة تأجيل تسريح قائد الجيش لفترة زمنية مُحددة. هذا من حيث المبدأ.

ولكن ماذا عن الآلية، ذلك أن الآلية التي وضعها المُشترع في المادة /٥٥/ تقضي بتأجيل التسريح بقرار يصدر عن وزير الدفاع الوطني وهذا القرار يُبنى على اقتراح قائد الجيش، بمعنى أنها تستند إلى اقتراح قائد الجيش نفسه، وإذا كان من البديهي بأن يقترح قائد الجيش بحكم موقعه تأجيل التسريح لغيره من ضابط أو لأي عسكري فهل يُعقل أو يُقبل بأن يقترح قائد الجيش تأجيل التسريح لنفسه!!! وأين نحن في هذه الحالة من تطبيق المبدأ العام الذي يقضي بوجود استبعاد أي مصلحة ذاتية للشخص المُقترح أو المنوي تأجيل تسريحه!!!؟ وعليه، وعملاً بالقواعد العامة التي تسمو كل نص قانوني لاسيما متى كان يحتمل التأويل والتفسير وخاصةً إذا كان يتعارض مع المبادئ العامة، وأمام هذا الواقع، لا يُمكن القبول بإمكانية أن تشمل المادة /٥٥/

من قانون الدفاع الوطني بأحكامها قائد الجيش ما يُحتمّ العودة إلى القواعد العامة والبحث في خزائن الاجتهاد الإداري مع الإشارة إلى أنّ وجود أكثر من سابقة في هذا المجال لا يتولّد عنها على الإطلاق أي قاعدة قانونية بصرف النظر عن المُبَررات التي حتمت السير بها بحيث نجد مثلاً أنّه في العامين ٢٠١٣ و ٢٠١٥ وقّع وزير الدفاع الوطني قراراً بتأجيل تسريح قائد الجيش استناداً إلى اقتراح القائد نفسه طالب تأجيل التسريح !!!!
(مراجع:

- Weber: *L'administration Consultative BDP*, Tome 82, p.208.

« ... Le principe d'impartialité conduit à sanctionner toute expression d'une compétence consultative qui révélerait une prévention à l'égard de celui concerné par l'objet de la consultation.

Le juge est particulièrement sévère quand la fonction consultative se rattache à l'idée de garantie.

Il tient alors compte de la position statutaire des membres, de la position personnelle de ceux-ci, sanctionnant les préventions favorables ou défavorables.

- Odent: *Contentieux Administratif*, p.447

« ou membre ... doit s'abstenir de participer à la discussion et au vote aux avis ou d'une proposition sur une question à laquelle il est directement intéressé, ou touchant une personne pour laquelle son impartialité ne serait pas entière.

Isaac, *la procédure administrative non contentieux*, BDP, Tome 79, P4665 : les principes généraux de la consultation.

وفضلاً عن أنّ هذا التّحليل يجد سنده في المبادئ القانونيّة العامة وأجمع عليه الفقه، نجد أنّ مجلس شوري الدولة سار على هذا النهج بحيث اعتبر القاضي المقرّر طلال بيضون، في الطعن المُقدّم من العميد الركن حميد سليمان اسكندر لإبطال القرار الصادر عن وزير الدفاع الوطني بتأجيل تسريح قائد الجيش العماد جان قهوجي، أنّه لا يُمكن لأيّ سلطة أو هيئة جماعية، أناط بها القانون حقّ الاقتراح، أن يكون لها مصلحة في الاقتراح المُقدّم ولاسيما أن تقترح هذه السلطة لنفسها أو أن يكون في هيئة الإشراف على مُباراة والد أحد المرشّحين. وإنّ القرار المُتخذ بناءً لاقتراح قائد الجيش، لتأجيل تسريحه شخصياً، يكون مشوباً بعيب جوهرية لأنّه لا يحقّ لشخص أن يقترح لنفسه، ما يعني استبعاد شمول احكام المادة /٥٥/ من قانون الدفاع الوطني قائد الجيش.

وبالتالي ففي هذه الحالة أي الحالة التي يتوافر معها ظروف تُبرّر تأجيل التسريح، وانطلاقاً من كون المادة /٥٥/ لا تشمل، ولا يمكن أن تشمل، القائد بأن يقترح التأجيل لنفسه، يقتضي العودة إلى القواعد العامة التي تُنيط بمجلس الوزراء (السلطة الإجرائية) وهو السلطة التي تخضع لها القوات المسلّحة (المادة /٦٥/ من الدستور) ممارسة الصلاحيات المرتبطة بالأوضاع الوظيفية لموظفي الدولة سواء لناحية تعيينهم أم صرفهم أو قبول استقالتهم (الفقرة الثالثة من المادة /٦٥/ من الدستور) أو أي أمر آخر كمسألة تأجيل التسريح وذلك

إنطلاقاً من واجباتها لناحية "السهر على تنفيذ القوانين والمراسيم التنظيمية والإشراف على أعمال كل أجهزة الدولة من إدارات ومؤسسات مدنية وعسكرية وأمنية بلا استثناء". (الفقرة الثانية من المادة ٦٥/ من الدستور) علماً أن المجلس الدستوري اعتبر بأنه "لا يصح تقييد سلطة مجلس الوزراء بقوانين يسنها المُشرع وإن تناولت تنظيم الوظيفة العامة عندما يكون من شأن هذه القوانين الإنتقاص من هذه السلطة أو فرض شروط مُقيّدة لممارستها".

(يراجع: قرار المجلس الدستوري رقم ٢٠٠١/٥ تاريخ ٢٩/٩/٢٠٠١)

تأسيساً على ما تقدّم، وإنطلاقاً من أنّ نصّ المادة ٥٥/ من قانون الدفاع الوطني الذي كرس مبدأ تأجيل التسريح وفقاً لآلية حدّدها، في حين بقي صامتاً حيال آلية تأجيل تسريح قائد الجيش ما يُحتمّ العودة إلى القواعد القانونية العامة التي تُرعى الوظيفة العامة،

وإنطلاقاً من كون الأمور المرتبطة بالأوضاع الوظيفية وأمور الوظيفة العامة لاسيّما تلك المتعلقة بوظائف الفئة الأولى تدخل بحسب نصّ الدستور في صميم صلاحيات السلطة الإجرائية،

وإنطلاقاً من أنّ الدستور اناط السلطة الإجرائية بمجلس الوزراء،

فإنه وفي ضوء ما تقدّم يُمسي مجلس الوزراء صاحب الولاية والصلاحيّة الحصريّة للبتّ بمسألة تأجيل تسريح قائد الجيش متى توفّرت الظروف المُبرّرة.

٢ - في الحالات والظروف التي تسمّح بتأجيل التسريح

بحسب المادة ٥٥/ من قانون الدفاع الوطني يُمكن تأجيل التسريح في حالات اعتبر معها المُشرّع أنّه من الخطورة بمكان إحداث التغيير التي تفرضه الأصول التي تُرعى أوضاع الوظيفة العامة. ويُلاحظ أنّ هذا التدبير يطال المؤسسة العسكرية والأجهزة الأمنية فقط نظراً لدقّة المهام المناطة بهم وبهدف تدارك مخاطر أمنية وعسكرية قد تنشأ بنتيجة اعتماد الأصول العاديّة، بحيث من البديهيّات أن يستدعي التغيير الطبيعي في الحالات العاديّة تدبيراً خاصاً واستثنائياً في الحالات الاستثنائية، ومن هنا نشأت فكرة تأجيل التسريح التي لا نجد لها نظيراً في الإدارات المدنية.

إنّ الحالات الاستثنائية المذكورة، أشارت إليها المادة ٥٥/ وهي حالة الحرب أو حالة الطوارئ أو أثناء تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن. ومعلوم أنّ بعض الحالات التي أوردتها المادة المذكورة تستدعي

إجراءات وآليات قانونية خاصة كإعلان حالة الطوارئ مثلاً بحيث لا يصح الركون إليها إلا إذا تم الإعلان عنها بحسب الأصول، وأنه ولوحدة العلة، ففي كل مرة نكون فيها أمام خطر مُحدق يُمكن اللجوء إلى خيار تأجيل التسريح كملاذ يُمكن الركون إليه لتدارك أي تهديد للأمن القومي وتعرّيض مصلحة الدولة والمواطنين للخطر.

وبالتالي فإن ما تمرّ به البلاد راهناً من ظروف حربية بنتيجة العدوان الإسرائيلي على لبنان وسقوط شهداء بالعشرات وتصاعد وتيرة الصراع وتوسّع دائرة الخطر، يُشكّل دون ريب ضرورة فُصوى تُبرّر تأجيل تسريح قائد الجيش، بما من شأنه أن يحول دون الفراغ المُرتقب في المؤسسة العسكرية وتداعياته السلبية، ويؤمن استمرار القيادة العسكرية للجيش، خاصةً في ظلّ وضع سياسي مُتشنّج قد لا يسمح بتعيين قائد جديد للجيش لاسيّما في ظلّ شغور منصب رئيس الجمهورية القائد الأعلى للقوات المُسلّحة وكلّها أمور يعود أمر تقديرها للسلطة السياسية صاحبة الصلاحية في التعيين أو تأجيل التسريح.

ثالثاً: في الآلية الواجب اعتمادها (تعيين، استدعاء من الأحتياط، تأجيل التسريح)

أوضحنا في ما تقدّم أنّ الظروف الحربية الراهنة التي تمرّ بها البلاد مع ما يترافق من شغور في مركز رئاسة الجمهورية وموقف الحكومة الذي يتحاشى قدر الإمكان اللجوء إلى التعيينات رغم جوازها قانوناً من قبل حكومة تصريف الأعمال على الوجه المبين أعلاه، وإذا أخذنا بعين الاعتبار الشغور في مركز رئاسة الأركان رغم أنّ تعيين رئيس للأركان ليس من شأنه حلّ مشكلة الشغور في مركز القيادة وفقاً لما اسلفنا بيانه، وإذا أخذنا بعين الاعتبار أيضاً تصاعد النقاشات القانونية حول إمكانية تطبيق المادة ٣٩/ من قانون الدفاع الوطني التي تولي الإمرة للضابط الأعلى على مركز القيادة وتداعيات ذلك السلبية على الجيش، كلّها أمور قد تجعل من مسألة تفادي الشغور في مركز قيادة الجيش وتالياً تأجيل تسريح قائد الجيش من الأمور الحتمية، ولكن نعود ونكرّر بأنّ هذا الأمر يعود أمر تقديره وتقريره في نهاية المطاف إلى السلطة السياسية.

ولكنّ السؤال الذي يبقى مطروحاً في جميع الحالات، أي سواء في حالة إيلاء مجلس الوزراء دون سواه صلاحية البتّ بمسألة تأجيل التسريح (بحسب رأينا) بحيث يبقى أنّ الاقتراح يجب أن يأتي من قبل الوزير المعني أي وزير الدفاع الوطني، أم حالة حفظ الاختصاص لوزير الدفاع الوطني للبتّ في هذه المسألة (بحسب السوابق المُعتمدة)، فالسؤال الذي يُطرح في الحالتين هو البَحْث عن السبيل والآلية القانونية المُمكن اعتمادها في حال امتنع وزير الدفاع الوطني عن القيام بواجباته لهذه الناحية؟؟؟؟ أم لناحية رفع الإقتراحات للسير بعملية التعيين كما تفرضه الأصول؟؟؟؟

للإجابة عن هذا السؤال سوف نُقسّم الدراسة إلى المباحث التالية:

- أ. الدور المناط برئيس مجلس الوزراء
- ب. الدور المناط بوزير الدفاع الوطني
- ج. في إمكانية تجاوز اقتراح وزير الدفاع الوطني المُتخلف
- د. في الأَكثريّة المطلوبة لقرار مجلس الوزراء
- هـ. في القوّة التنفيذيّة لقرار مجلس الوزراء

أ. في الدور المناط برئيس مجلس الوزراء

بمقتضى الفقرة السابعة من المادة /٦٤/ من الدستور يُتابع رئيس مجلس الوزراء أعمال الإدارات والمؤسسات العامة ويُنتق بين الوزارات ويُعطي التوجيهات العامة لضمان حُسن سير العمل. والسؤال الذي يُطرح حول مفهوم كلمة "التوجيهات" التي يُعطيها رئيس مجلس الوزراء لضمان حُسن سير عمل الإدارات بمعنى هل أنّها عبارة عن تمنيات أم أنّها تحمل في طياتها طابعاً مُلزماً؟؟؟

في الواقع لا يُمكن فهم عبارة "التوجيهات" فهماً دقيقاً ومعمقاً إلا من خلال مُقاربة الموضوع من زاوية الجهة أو موقع الشّخص الذي يُعطي هذه التوجيهات، إضافةً إلى كون رئيس مجلس الوزراء وبصراحة نصّ الدستور هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة للحكومة.

فعن الجهة التي تُعطي التوجيهات (Directives) فإنّه لا يُمكن الوقوف عند المعنى اللغوي والنّحوي لهذه العبارة، وأنّه انطلاقاً من موقع الشّخص الذي تصدر عنها، لا مندوحة من اعتبارها أقرب إلى التعليمات المُلزّمة. وهي ليست المرة الأولى التي يلجأ فيها المُشرّع إلى استعمال بعض العبارات المُخفّفة لغوياً نظراً لمكانة المُخاطب وهو في حالتنا المَبسوطَة وزير في الحكومة.

وعلى سبيل المثال نجد أنّ مُعاهدة عمل الإتحاد الأوروبي Traité du fonctionnement de l'Union Européenne تحدّثت عن التوجيهات (Directives) التي توجّه إلى الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي مُعتبرة أنّها مُلزّمة لتلك الدول رغم استعمال عبارة توجيهات وليس تعليمات أو الزامات، وقد فرضت على كلّ دولة واجب التقيد بأهدافها وإِتخاذ جَميع التّدابير اللّازمة التي تُمكنها من تحقيق أهداف هذه التوجيهات. لا بل إنّ إمتناع أي دولة عن الإلتزام بالأهداف التوجيهيّة من شأنه أن يُرتّب المسؤولية على عاتق السلطة العامة.

(يراجع:

Jean GICQUEL, Jean - Eric GICQUEL, DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES, 36^{ème} édition 2022-2023. Précis DOMAT. DROIT PUBLIC, p.310, n.231.2* :

« L'Etat a l'obligation de prendre toutes les mesures nécessaires permettant la transposition des objectives de la directive. La non - transposition est de nature, le cas échéant, à engager la responsabilité de la puissance publique »)

وتماشياً مع هذا الإتجاه أيضاً، ونظراً لطبيعتها الإلزامية، رأى المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له في العام ٢٠٠٤ أنّ "إدراج التوجيهات في التشريع الداخلي يُعتبر من الشروط التي يفرضها الدستور..."

(يراجع:

Decis.n.2004-496, DC du 10 Juin.2004, la loi pour la confiance dans l'économie numérique RD, publ 2004.874).

كما سار مجلس شوري الدولة الفرنسي في نفس المنحى عندما أبطل النص التنظيمي الذي تجاهل التوجيهات أو الذي أتى مخالفاً لأهدافها.

(يراجع:

- C.E, ass, 11 Mars 1994, Union des Transporteurs en commun de voyageurs des B.d.r Rec. 116.

- C.E, 7 Dec 1984, Féd des Stés de protecion de la nature, Rec. 410.

- C.E, ass, 6 Juin 2007, Assoc.Le réseau sortir du nucléaire, Rec. 242.

« Le conseil sanctionne donc les dipositions d'un texte réglementaire pris en méconnaissance d'une directive, ou des objectives d'une directive ».

ويلاحظ أنها ليست هي المرة الأولى التي يُعطي فيها رئيس الحكومة توجيهات إلى الوزراء تحمل في طبيعتها طابع الإلزام والتعليقات، وفي هذا الصدد يحضرنا مثلاً الكتاب الذي سبق أن وجهه بتاريخ ٣٠/١٠/٢٠١٣ رئيس الحكومة (الرئيس نجيب ميقاتي) إلى وزير الاتصالات (الوزير نقولا صحنوي) وطلب منه الرجوع عن القرار رقم ١/٦٨٠ تاريخ ١٨/١٠/٢٠١٣ المتعلق بتكليف أحد الموظفين بمهام رئيس منطقة لمخالفته القانون ولتجاوزه حد السلطة فما كان من الوزير وقتها إلا أن استجاب لتوجيهات رئيس حكومته ورجع عن قرار التكليف ولم يتبين أنّ هذه المسألة نتج عنها حينها أزمة صلاحيات بين رئيس الحكومة وأحد أعضاء حكومته.

وفي سياق مُتّصل وفي مسألة تُعتبر غاية بالأهمية، فإن مسؤولية رئيس مجلس الوزراء تعني تحمّل التبعة وهي مُرتبطة بالسلطة حيث أنّ السلطة والمسؤولية مُتلازمتان، فكلما كبرت السلطة كبرت معها المسؤولية، وكلما ضاق نطاق السلّطة أي الصّلاحية كلما تقلّصت المسؤولية. وعليه فلا مسؤولية بدون السلطة ولا سلطة لها وجود دون مسؤولية فهما يكملان بعضهما البعض. فلا يقوم أحدهما دون الآخر كأثر ونتيجة

للسلطة بحيث أنه لا يُسأل الشَّخص عن عمل ما دون أن تُسند له سلطة لأداء أو تنفيذ هذا العمل، كما أنه لا يُقبل بأن يُمارس شخص سلطة أو صلاحية في عمل ما دون أن يُسأل عن عمله.

هذا التَّلازم بين السلطة والمسؤولية دفع للقول بأن المسؤولية بمعناها المَجازي هي السلطة فالشخص المسؤول هو صاحب الأمر والنَّهي والقدرة والاختصاص في مجال المهام أو الوظيفة المُسندة إليه. وقد أجمع الفقه على أنه في الأنظمة الديمقراطيَّة فإنَّ السلطة تُستتبع المسؤولية، فإنَّ رئيس الحكومة، وفي كلِّ دول الإتحاد الأوروبي، هو الذي يُدير السياسة العامة، بخلاف رئيس الجمهورية وحتى لو كان هذا الأخير مُنتخباً مُباشرةً من قبل الشَّعب، وذلك تحديداً لأنَّ رئيس الحكومة يخضع للرقابة والمساءلة.

(يراجع:

Marie – Anne Cohendet, Rétablir le lien entre pouvoirs et responsabilité et donc le contrôle du chef de l'exécutif, SILOthèque. Mars 2017.

« Le pouvoir implique la responsabilité, il est dangereux qu'un organe incontrôlable dirige la politique nationale. En démocratie, le pouvoir implique la responsabilité. Dans tous les autres pays de l'Union européenne, c'est toujours le Chef du Gouvernement, à savoir le chef de la majorité, qui dirige la politique, jamais le Président, même quand il est élu directement par le peuple (c'est le cas dans la moitié des États de l'UE). Et cela justement parce qu'il est contrôlable. La responsabilité du Gouvernement devant le Parlement signifie qu'il peut être choisi, contrôlé et chassé du pouvoir à tout instant par les représentants du peuple que sont les députés. »

ويُلاحظ، أنَّ الدستور الفرنسي للجمهورية الخامسة قد بُني بالكامل على هذه الصلة بين المسؤولية والسلطة، حيث كرس التعديل الأخير البنية الهرميَّة للحكومة ومَنح دوراً بارزاً ومُتقدماً لرئيس مجلس الوزراء في المادة /٢١/ منه التي أناطت به قيادة الحكومة وإدارة عملها وبالتوازي أخضعه للمساءلة مع الحكومة أمام البرلمان في المادة /٤٩/ منها.

(يراجع:

Bernard chateaubout, Droit Constitutionnel, 31eme edition, 2014, p: 487

« **La structure hiérarchique du gouvernement** : La principale originalité du Gouvernement sous la Vème République réside dans la place éminente que la constitution de 1958 confère au premier ministre. Elle affirme dans son article 21 « le premier ministre dirige l'action du gouvernement » définissant ainsi le rôle du chef du Gouvernement d'un terme qui dépasse largement par sa portée tous ceux qu'on employait communément jusque –là à cette fin ('coordonne', 'anime'...) Et elle lui donne des pouvoirs qui dépassent de très loin ceux dont il disposait jusque–là. »

أما في لبنان، وبمجرد اعتبار الدستور بأنّ رئيس مجلس الوزراء هو المسؤول عن تنفيذ السياسة العامة التي يضعها مجلس الوزراء. هذه المسؤولية تقتض أنّ له القيادة والأمرة والسلطة على كل مجلس الوزراء وهذا ما يخوّله صلاحية ملاحقة ومراقبة تنفيذ هذه السياسة والإشراف عليها، وذلك في شتى المجالات السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة، لدى جميع الوزارات والإدارات والمؤسسات العامة، كما له حقّ اعطاء التوجيهات لضمان حسن سير العمل.

ومن هنا تُعتبر المادة /٦٤/ من الدستور السند الأساسي للسلطة التنظيميّة التي يُمارسها رئيس مجلس الوزراء، ذلك أنّ تكليفه بتنفيذ السياسة الإجرائيّة يتّطلب منحه الصلاحيات اللازمة للقيام بهذه المهمّة ومن ضمن هذه الصلاحيات إصدار القرارات التنظيميّة النافذة والتي تتخذ صورة التعاميم الإداريّة التي لبعضها صفة تنظيميّة بامتياز. إضافة إلى السلطة التنظيميّة التي تمنحها المادة /٦٤/ المذكورة يُمارس رئيس مجلس الوزراء السلطة التنظيميّة بصفته رئيساً لمجلس الوزراء عبر توقيعها على المراسيم سواء العادية أو الصادرة عن مجلس الوزراء.

وعليه، واستناداً إلى كلّ ما تقدّم وتأسيساً عليه، وضمن سلطته وصلاحياته ومسؤوليته الدستوريّة، وسنداً للمادة /٦٤/ من الدستور، تبيّن أنّ رئيس مجلس الوزراء أرسل بتاريخ ٢٥/١٠/٢٠٢٣ كتاباً حمل الرقم ٦٣/س (س يعني سري) إلى وزير الدفاع الوطني أشار فيه رئيس الحكومة إلى المسؤولية المُلقاة على عاتقه في تنفيذ سياسة الحكومة وهي الحرص على المحافظة على الأمن وتوفير جميع مقوماته القانونيّة والإداريّة واللوجستيّة وتأمين الاستقرار في الأجهزة العسكريّة والأمنيّة كافة، كما أشار في منته إلى الحرص على ضمان سير العمل في الجيش والحوول دون الشغور المُرتقب في قيادة الجيش لاسيّما في ظلّ الظروف الحربيّة التي تَمَرّ بها البلاد وحالة الضرورة الناتجة عن ذلك وفي ظلّ شغور مركز رئاسة الأركان رغم أنّ هذا الأخير يتوب عن القائد فقط في فترة الغياب وليس في فترة الشغور، كما أشار أيضاً إلى أنّ الجدل القانوني المُثار حول من يتولّى مركز القيادة بعد إحالة القائد على التقاعد وتداعيات ذلك السلبية على مؤسسة الجيش، وختم بالطلب من وزير الدفاع الوطني رفع الاقتراحات اللازمة التي من شأنها تأمين الاستقرار المنشود في الجيش.

ويُلاحظ أنّ كتاب رئيس مجلس الوزراء أبلغت نسخة عنه إلى قيادة الجيش بصفتها معنيّة بالموضوع كما أبلغت نسخة عنه إلى وزير العدل بصفته وزيراً للدفاع الوطني بالوكالة على اعتبار أنّه في حال التزم وزير الدفاع الوطني الأصيل موقفاً سلبياً في هذه القضية الحساسة ولم يُحرّك ساكناً يُمكن حينها البحث في صلاحية الوزير الوكيل للمبادرة إلى اتّخاذ خطوة ما في الإتجاه الذي من شأنه أن يُبعد الجيش عن التجاذبات الحاصلة لاسيّما في ظلّ الوضع الدقيق التي تَمَرّ به البلاد.

رداً على كتاب رئيس مجلس الوزراء، تبين أن وزير العدل وفي كتابه رقم ٣/٢٥٧٢ تاريخ ٢٦/١٠/٢٠٢٣، أي في اليوم التالي لكتاب رئيس الحكومة وقبل ورود أي جواب أو موقف من وزير الدفاع الوطني، أعاد الكتاب مُعتبراً أنه مع وجود الوزير الأصيل تنتفي صلاحية الوكيل في كل أمر يعود أمر البتّ به للأصيل، أمّا وزير الدفاع الوطني فقد ردّ بدوره على كتاب رئيس الحكومة بموجب كتابه رقم ٣٣٠٥/ع/و تاريخ ٣٠/١٠/٢٠٢٣ مُعتزلاً على طريقة التّخاطب معه وعلى تبليغ نسخة عنه إلى وزير العدل بالوكالة رغم أنه لا يزال يقوم بمهامه كما واعترض على تبليغ نسخة عنه إلى قيادة الجيش وهي مؤسسة تخضع لسلطته. وعن مضمون الكتاب فقد اعتبر بأنّ الشغور المُرتقب في مركز القيادة سيُطال أيضاً عدّة مؤسسات رئيسية تابعة لوزارة الدفاع الوطني وأنه من أشدّ المُطالبين بإجراء التعيينات بما يأتلف مع الأحكام الدستورية الواجبة التطبيق.

من خلال الردود على كتاب رئيس مجلس الوزراء، يُمكن توصيف الواقع بأننا ما زلنا نبحث في وسط واحة التيه وفي غياهب الظلمة والظلام، فوزير الدفاع الوطني اعترض على توجيه الكتاب وهو حقّ له بصرف النظر عن مدى صوابية اعتراضه واعتبر أنّ التعيينات هي الحلّ والملاذ مُشترطاً بأن تتم بحسب الأحكام الدستورية في وقت لم يُقرن عرضه بأيّ أسماء يُقترحها للمراكز الشاغرة لا بل يتغيّب عن حضور جلسات مجلس الوزراء كما وعلى الصلاحيات التي تُمارسها رهنأ حكومة تصريف الأعمال انطلاقاً من موقف قانوني مُقتنع برجاحته وصوابيته رغم أنّ المجلس الدستوري وبموجب قراره رقم ٦/٢٠٢٣ تاريخ ٣٠/٥/٢٠٢٣ والذي يُلزم بحكم القانون جميع السلطات أكد على دستورية مُمارسة حكومة تصريف الأعمال لصلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً وآلية عقد جلساتها وإِتخاذ قراراتها (تراجع: دراستا بموضوع مدى دستورية اجتماعات ومقررات حكومة تصريف الأعمال: المجلس الدستوري بحسب النقاش، جريدة النهار تاريخ ٦/٦/٢٠٢٣) أمّا وزير العدل وهو وزير الدفاع الوطني بالوكالة فقد رفض حتى المُناقشة في المسألة نافياً أي دور له بالموضوع بوجود الوزير الأصيل.

ولكن ما هو الموقف الدستوري والقانوني الذي كان من الواجب أن يتّخذه وزير الدفاع الوطني؟؟؟

ب. في الدور المُناط بوزير الدفاع الوطني

من المُعلوم أن دور الوزير يتعدّى تطبيق الأنظمة والقوانين بما يتعلّق بالأمر العائدة إلى إدارته فهو يتولّى أيضاً إدارة مصالح الدولة ويتحمّل مع الوزراء اجمالياً تَبعة سياسة الحكومة العامة ويتحمل افرادياً تَبعة أفعاله الشخصية (المادة ٦٦/ من الدستور).

وعليه، نجد أنه كان يتوجب على وزير الدفاع الوطني، وانسجاماً مع ما أورده صراحةً في كتابه تاريخ ٢٠٢٣/١٠/٣٠ رداً على كتاب رئيس الحكومة بأنه من أشدّ المُطالبين بإجراء التعيينات، أن يُترجم ذلك بصورة عملية ودستورية بحيث يرفع اقتراحاته الهادفة لتفادي الشُّغور في كنف المؤسسة العسكرية التي كان ينتمي إليها قبل تعيينه وزيراً بحيث كان يتبوأ مركزاً ريادياً ومرموقاً فيها في وقت يشهد له الجميع بمناقبيته وحرصه على تلك المؤسسة، ومن ضمن اقتراحاته كانت يجب أن تتضمن الأسماء التي يقترحها لتعيين قائد الجيش وباقي المراكز الشاغرة في المجلس العسكري لا سيما رئيس الأركان، إضافة إلى أي اقتراحات أو أفكار أخرى يراها مفيدة ومُنتجة.

ومعلوم أنه وبخسب الأصول الدستورية فإن اقتراحات الوزير، إن وجدت، يقتضي أن تلقى النقاش المنشود في مجلس الوزراء والذي يأخذ بطبيعة الحال موقف الحكومة السياسي من مبدأ التعيين والظروف المحيطة لاسيما الأوضاع الحربية المُستجدة وغيرها من الأمور التي فرض المُشرع بأن يكون مسرحها طاولة مجلس الوزراء.

وفي جميع الأحوال، ومهما كان قرار مجلس الوزراء بنتيجة النقاشات والمداولات، وإذا لم يُجار الوزير حول فكرة التعيين أو اختار اسماً كان يفضل الوزير غيره أو إذا انتهج المجلس اقتراحاً أو موقفاً مُغايراً، يتخذ عندها الوزير ما يراه مُناسباً من تحفظ أو اعتراض أو غير ذلك وذلك عملاً بمبدأ التضامن الوزاري الذي كرسه الإجتهد والفقهاء الدستوري كما أكد عليه بشكل واضح وصريح المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢ وتعديلاته الذي يُنظّم أعمال مجلس الوزراء، بحيث نصت المادة ٢٨/ منه على أن "قرارات مجلس الوزراء مُلزِمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري، وعلى الوزير المُختص تبعاً لذلك الإلتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات".

وعليه، واستناداً إلى هذه المادة، فإنّ الوزير، لا يُمكن أن يكون حرّاً في مُصادرة قرار مجلس الوزراء من خلال رفضه تقديم اقتراحات واضحة وعملية أو رفضه التوقيع مثلاً، أو عدم القبول بالقرار المُتخذ، وإنّ أمام الوزير خيارين لا ثالث لهما فإنّ ما أن يقبل بالقرار ويرضخ لرأي الأكثرية، وإما أن يتمسك برأيه وعندئذٍ عليه أن يستقيل (في حالة الحكومة غير المُستقيلة) وأنّ القول بعكس ذلك يعني أنّ الوزير قد امتلك سلطة أقوى من سلطة مجلس الوزراء.

(إبراهيم)

- زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، المجلد الثاني، ٢٠١٩، ص ٨٩٨.

- Jean GICQUEL, Jean - Eric GICQUEL, DROIT CONSTITUTIONNEL ET INSTITUTIONS POLITIQUES, 36ème édition 2022-2023. Précis DOMAT. DROIT PUBLIC, p.184, n.264 :

« Par ailleurs, ils (les ministres) sont solidairement responsables, c'est-à-dire, qu'ils répondent en commun, de la politique du cabinet devant les députés et s'ils ne souhaitent plus s'y associer, ils doivent en tirer les conséquences et quitter le gouvernement »

- Christophe de Nantois "La solidarité Gouvernementale sous la Vème République : se soumettre, se démettre ou disparaître" Jus Politicum N.2:

« Existe enfin en droit constitutionnel la notion de solidarité ministérielle ou gouvernementale. Des différentes définitions de la solidarité gouvernementale dont nous disposons, Il ressort que celle-ci est une spécificité des régimes parlementaires, qu'elle est une obligation pour les différents ministres d'agir de concert après une prise de décision -normalement commune- qui reste confidentielle. Une fois cette décision prise, **les opinions dissidentes doivent s'effacer soit en étant tuées par ceux qui ont des réticences, soit parce que les ministres qui ne peuvent l'accepter sont poussés à la démission**. Cette obligation d'union est liée à la responsabilité collective du gouvernement devant le Parlement. »)

"إن مبدأ التّضامن الوزاري داخل الحكومة هو أحد خصائص النظام البرلماني باعتبار أنّ الحكومة تُعد هيئة واحدة، ذات سياسة عامة واحدة تُنسب إليها في مجموعها، وإنه عملاً بهذا المبدأ يتعيّن أن يتّساند أعضائها كافة وتتضافر جهودهم لإنجاز برنامجها، وإنجاح سياساتها وتقويتها، وأن يلتزم الوزراء، أعضاء الحكومة، بالسياسة العامة التي رسمتها، كما وبقراراتها تنفيذاً لهذه السياسة".

(إبراج: آدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري العام - الجزء الثاني - النظرية القانونية في الدولة وحكمها، ص. ٦٣٧ - ٦٣٨. " إن الشرط الأساسي في تكوين الوزارة، هو وحدة أعضائها، إذ الوزراء إنما يشكلون مجلساً خاصاً بهم. هو بمثابة الجسم الواحد، يتذكر في شؤون الدولة العامة ويخلص من مذاكرته بقرار إجماعي تتضامن الوزارة بكافة أعضائها على تنفيذه والذود عنه. حتى إذا ما شذّ أحد أعضاء الوزارة برأيه من هذا الإجماع، عليه عندئذٍ أن يستقيل وذلك وفقاً للأصول البرلمانية السليمة التي تفرض وحدة الرأي في الحكومة المسؤولة والمُضامنة أمام البرلمان. ")

وتماشياً مع هذا الإتّجاه، واستناداً إلى مبدأ التّضامن الوزاري، جاء قرار مجلس شورى الدولة رقم ٢٠٢٣/٢٣ - ٢٠٢٤ تاريخ ١٢/١٠/٢٠٢٣ برّد الطعن المُقدّم من قبل وزيرى الشؤون الإجتماعية والمهجرين في الحكومة الحاليّة لإبطال مرسومين صادرين عن الحكومة لإنتقاء الصفة والمصلحة لدى الوزيرين المُستدعيين إذ ورد في حيثياته أنّ قرارات مجلس الوزراء مُلزّمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التّضامن الوزاري، وعلى الوزير المُختصّ تبعاً لذلك الإلتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات.

أمام هذا الواقع هل يُمكن تجاوز اقتراح وزير الدفاع الوطني؟؟؟

ج. في إمكانية تجاوز اقتراح وزير الدفاع الوطني والخيارات المتاحة

تحسُن الإشارة بدايةً إلى أنه رغم اقتناعنا بأن الآلية التي رَسَمتها المادة /٥٥/ من قانون الدفاع الوطني لتأجيل التسريح لا تشمل من الوجهة القانونية قائد الجيش على النحو المشروح آنفاً، إلا أننا، ومن قبيل البحث القانوني ليس إلا، سوف نبحث في الحلول القانونية المقترحة في حال تمنع وزير الدفاع الوطني عن القيام بخطوة تأجيل التسريح وفقاً للآلية المرسومة بنص المادة /٥٥/ الموماً إليها، علماً أنه حتى في حال عدم تطبيق هذه المادة الأخيرة في السياق المعروف وفقاً لرأينا واعتبار أن تأجيل التسريح أمر يُقرره مجلس الوزراء وليس وزير الدفاع الوطني لغياب آلية التأجيل بالنسبة لمركز قائد الجيش، يبقى أن اقتراح وزير الدفاع الوطني حتى في هذه الحالة الأخيرة أمر واجب على طاولة مجلس الوزراء.

في الواقع إن موقف وزير الدفاع الوطني المقاطع لجلسات مجلس الوزراء يوصد عملياً الأبواب في وجه المخارج المطروحة لتفادي إقحام المؤسسة العسكرية في الفراغ، علماً أن المبادرة يجب أن تبدأ من عنده باعتباره صاحب السلطة قانوناً بتقديم الإقتراحات المتعلقة بوزارته.

وبالتالي يُمكن توصيف الموقف المتخذ من قبل وزير الدفاع الوطني بالامتناع عن تقديم اقتراحات واضحة وعملية إلى مجلس الوزراء، من قبيل التخلف عن القيام بواجباته المنصوص عنها في المادة /٦٦/ من الدستور والتي أناطت به " تطبيق الأنظمة والقوانين بما يتعلّق بالأمر العائدة إلى إدارته وبما خصّ به".

إن ما تقدّم لا يعني، ولا يجب أن يعني، على الإطلاق تجاهل دور الوزير المركزي والمحوري في عملية التعيين إستناداً إلى نص الدستور لاسيما المادة /٦٦/ منه الأمر لا يحتمل أي نقاش في الحالات العادية وقد تكرر غير مرّة وفي قرارات عديدة صدرت عن المجلس الدستوري وعن القضاء الإداري (مجلس شورى الدولة). ويحضرنا في هذا المجال القرار الصادر عن المجلس الدستوري برقم ٢٠٢٠/٨ حيث ورد فيه حرفياً «إن مشاركة الوزير المختص في التوقيع ليست أمراً شكلياً، بل هي من المسائل الجوهرية التي تتوقف عليها شرعية أو لا شرعية تلك المقررات»، وبدوره أكد مجلس شورى الدولة بقراره رقم ١٣٣ / ١٩٩٧ على هذه الوجهة مُعتبراً أن "خلو المرسوم من توقيع الوزير المختص يجعل من هذا المرسوم عملاً إدارياً باطلاً لصدوره عن سلطة غير صالحة".

أما في الحالة الاستثنائية كالحالة التي يستنكف فيها الوزير عن القيام بواجباته الدستورية في مسألة ذات أهمية فُصوى وفي مرحلة مفصلية وحساسة على الصعيدين الأمني والعسكري، ففي هذه الحالة غير

الطبيعية من نافل القول أنه يقتضي الاسترشاد وتطبيق القواعد العادية التي تجعل من مشاركة الوزير وتوقيعه من المسائل الجوهرية، ففي هذه الحالة الإستثنائية والخاصة، لا يمكن أن تبقى الحكومة رهينة موقف الوزير السلبي مع ما يترتب على ذلك من مسؤوليات تتحملها هي ورئيسها، بحيث يبقى الخيار الوحيد أمامها هو البحث عن الحلول البديلة التي تجد لها سنداً في الدستور ومن شأنها أن تؤمن استمرارية سير المرافق العامة من ضمنها تفادي الشغور في القيادة العسكرية ودلالاته الخطيرة وانعكساته السلبية على المؤسسة العسكرية.

وفي هذا السياق، لا يجب أن ننسى بأن الموقف المتخذ من قبل وزير الدفاع الوطني بالشكل المعروف، يجعل الطرق مسدودة أمام المخارج المطروحة لسد الفراغ وتداعياته الخطيرة على المؤسسة العسكرية ما يترتب عليه مسؤوليات، ومن شأنه أن ينسحب على رئيس الحكومة الذي يصبح بدوره مسؤولاً عن أي تقصير من وزير في حكومته بحيث يُعتبر بنص الدستور مسؤولاً عن تنفيذ سياستها العامة وعن مراقبة تنفيذ هذه السياسة والإشراف عليها بحسب المادة /٦٤/ من الدستور، علماً أنّ رئيس الحكومة هو نائب القائد الأعلى للقوات المسلحة ومن واجبه الحفاظ عليها وعلى استقرار هذه المؤسسة وضمان استمراريّتها وتماسكها.

لا وبلا وأكثر، فإن تقييد صلاحية التعيين التي كرسها الدستور لمجلس الوزراء بموجب المادة /٦٥/ خاصة في المواضيع التي اعتبرها الدستور أساسية، عن طريق امتناع الوزير عن تقديم إقتراحاته بشأنها، وشلّ عمل الحكومة لهذه الجهة ومنعها بالتالي من القيام بواجباتها لاسيما إتخاذ الإجراءات اللازمة والضرورية التي تتطلبها الحالة القائمة للتصدي لما قد تؤول إليها الأوضاع الخطيرة، ومهما كانت حجتها أو تحت أي ذريعة كانت، يُشكل اخلالاً بالواجبات المترتبة عليها ويُعرّضها، نعم يعرّض الحكومة كلّ الحكومة، رئيساً وأعضاء، للمساءلة الدستورية بتهمة الإخلال بالواجبات وفق منطوق المادة /٧٠/ من الدستور.

وفي هذا السياق، من المفيد التذكير بقرار محكمة التمييز الجزائرية تاريخ ٢٠٠٤/٦/٧ في قضية الوزير علي عبدالله الذي حدّد المقصود "بالواجبات المترتبة على الوزير" وفق المادة /٧٠/، ومن خلال الفقرة الثانية من المادة /٦٦/ من الدستور إذ جاء في حيثياته أنّ "الواجبات المترتبة على الوزير والمقصودة في المادة /٧٠/ هي تلك الداخلة ضمن صلاحياته والمتعلقة بصورة مباشرة بممارسة مهامه القانونية الوزارية، دون تلك التي يقوم بها في معرض ممارسته لمهامه، أو تلك المترتبة منه في حياته الخاصة، أو تلك التي تنسّم بالصفة الجرمية الفاضحة التي تُشكل تحويلاً للسلطة عن طريق احلال المصلحة الخاصة مكان المصلحة العامة ممّا

يحول بسبب طابعها هذا، دون إمكانية وصفها بالأفعال المُتصلة مُباشرة بعمل الوزير ومهامه. وإخلال الوزير بالواجبات المُترتبة عليه يتجسد بامتناعه عن القيام بها أو بقيامه بها بشكل مُخالف للأصول والقوانين والأنظمة التي ترعاها".

إضافةً إلى ما خُصص إليه مجلس شوري الدولة بقوله بأنّ المادة /٦٦/ من الدستور قد أولت الوزراء ادارة مصالح الدولة، واناظت بهم تطبيق الانظمة والقوانين، كل في ما يتعلّق بالأمور العائدة إلى ادارته وبما يختص به، ممّا يجعل الوزراء مؤتمنين على المصالح العامة التي أنيط بهم أمر ادارتها ومُلمزين باحترام الانظمة والقوانين وتطبيقها في ما وضعت له من اهداف وغايات، وإنّ كل تجاوز لهذه الأهداف والغايات والإنحراف عنها، يُشكّل اساءة لاستعمال السلطة ويُصبح غير جدير بالحماية ويتعيّن ابطاله.

(يراجع قرار مجلس شوري الدولة- رقم ٤٦٢/٢٠٠٣-٢٠٠٤ تاريخ ١٣/٧/٢٠٠٤- عادل الشويري/ الدولة - وزارة الزراعة)

تأسيساً على ما تقدّم، وإنطلاقاً من المسؤوليات المُلقاة على الحكومة رئيساً وأعضاء والواجبات المفروضة عليها لجهة إتخاذ كلّ التدابير التي من شأنها تأمين استمرارية سير المرفق العام لاسيما تفادي الشغور في القيادة العسكرية وما يُقابل ذلك من موقف يوصف بالسلبّي إتخذه وزير الدفاع الوطني عندما أهمل الإستجابة لطلب المسؤول الأول عن سياسة الحكومة أي رئيس مجلس الوزراء والذي لم يكتفِ بمراجعة الوزير الشفهية بل ذهب أبعد من ذلك عندما وجّه له كتاباً خطياً طلب منه بموجبه وبشكل مُباشر وواضح وصريح رفع الاقتراحات التي من شأنها تدارك الفراغ في القيادة العسكرية بعد أن أوضح له في متن الكتاب أهمية معالجة هذه المسألة بالسرعة المطلوبة تداركاً لانعكاس ذلك السلبّي على المؤسسة العسكرية.

مع الإشارة إلى أنّ الدستور الذي حفظ للوزير دوره وصلاحياته هو نفسه الذي فرض على هذا الأخير القيام بواجبات مُحددة تبعاً لهذه الصلاحية بحيث من غير المقبول التمسك بالصلاحيات والوقوف عندها وإهمال الواجبات وتجاهلها بحجة صلاحيات الوزير.

وعليه، وفي ضوء ما تقدّم يُمسي التمسك بوجوب احترام الأصول العادية في هذه الحالة الإستثنائية نافلاً ويُلحق الضرر بالصالح العام ما يوجب تدارك هذه الإشكالية من خلال اللجوء إلى أحد الإحتمالين الإثنين، **الأول** يقضي بإجراء تبديل وزاري أو تعديل للحقيبة الوزارية للوزير في حال ثبت على موقفه السلبّي، **والثاني** يقضي باتخاذ تدابير استثنائية تُهدف ليس إلى تجاوز صلاحيات الوزير بل إلى تجنّب الوقوع في فراغ قاتل يستهدف المؤسسة العسكرية، ذرع الدولة الحصين.

١. الخيار الأول: في تبديل الحقيبة الوزارية للوزير المتخلف:

إنّ الوزير بموقفه بعدم تقديم الإقتراحات الواضحة والصريحة لسدّ الشغور وبالتالي بقاءه متخلفاً عن أداء واجباته الدستورية في ظلّ تصاعد التّحديات والمخاطر التي تواجهها المؤسسة العسكرية، يجعل اللجوء إلى احتمال تبديل الحقيبة الوزارية للوزير من الخيارات الدستورية المتاحة.

غير أنّ اللجوء إلى هذا الخيار، الذي سبق أن أعتمد غير مرّة، وتّحديداً في قضية تبديل حقيبة وزير الداخلية بشارة مرهج بموجب المرسوم رقم ٥٦٠٨ تاريخ ١٩٩٤/٩/٢ وتغيير حقيبة وزير الكهرباء جورج إفرام بموجب المرسوم رقم ٣٦٠٢ تاريخ ١٩٩٣/٦/١١، قد يطرح التساؤل حول الآلية الواجب اتباعها في هذا الخصوص لاسيما في ظل غياب نصّ دستوري يحدّد صراحةً السلطة الدستورية الصالحة المخوّلة إجراء تعديل في الحقايب الوزارية.

إن الإجابة عن هذا التساؤل لاقى جواباً واضحاً وحاسماً من قبل مجلس شوري الدولة ولا يحتمل أي تأويل، بحيث فصل المجلس المسألة من جانبين، **الأول**، يتعلق بالجهة التي يُمكنها دستورياً اتخاذ هكذا قرار، **الثاني**، مدى قابلية هذا القرار للطعن بنتيجة توصيفه القانوني.

فمن الجانب الأول، اعتبر مجلس شوري الدولة أن الدستور تطرّق إلى حالة تشكيل الحكومة المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من المادة /٥٣/ التي تنصّ على "أنّ رئيس الجمهورية يُصدر بالإتفاق مع رئيس مجلس الوزراء مرسوم تشكيل الحكومة" كما وتطرق إلى حالة إقالة الوزير التي تُعتبر من "المواضيع الأساسية" التي نصّت عليها المادة /٦٥/ وهي من صلاحية مجلس الوزراء وتتطلّب موافقة ثلثي عدد أعضاء الحكومة المُحدّد في مرسوم تشكيلها، وبالتالي فإنه واستناداً إلى منهج منطق "المقايسة" *le raisonnement par analogie*، الذي يسمح بتطبيق، على حالة غير منصوص عليها بنصّ أو أحكام مُعيّنة، القاعدة المُطبّقة على الوضعية الأقرب إليها. وازداد المجلس معتبراً أنّ منهج مفهوم المقايسة لا يتعلّق مباشرة بالنصّ بل بالتفسير الموسّع لهذا النصّ، وإنه من خلال هذا التفسير الضمني والموسّع تبرز نظرية الصلاحيات الضمنية أو *théorie des compétences implicites* بمعنى أنّ الصلاحيات المُعترف بها لهذه السّطات، وغير المنصوص عليها بصورة صريحة في النصّ، هي قانونية وصحيحة لأنّها مفروضة بموجب الأهداف التي تُلاحقها تلك السّطات وتُسعى وراءها.

(إرجاع)

Francine Batailler:Le conseil d'etat, juge constitutionnel.bibl de droit public – tome 68 -1 p :208

« le raisonnement par analogie ne se rattache pas directement au texte mais à l'interprétation du texte par le juge administratif »

P :643

« Par une interprétation implicite et extensive de la constitution – interprétation conditionnée par l'idée de – nécessité– le juge a dégagé la théorie que l'on pourrait appeler des compétences implicites. Les pouvoirs reconnus à ces autorités ne sont pas formulés de façon expresse dans les textes, mais ils sont réguliers car commandés par les but que poursuivent ces autorités »

François Luchaire: De la method en droit constitutionnel, RDP 1981,

P :318

« le raisonnement par analogie consiste à appliquer à une situation non prévue par les textes la règle applicable à la situation la plus voisine; le doyen Gény donnait à l'analogie une place très importante dans la méthode juridique... »

P:321

«le raisonnement par analogie permet d'ajouter aux normes constitutionnelles mais non de les modifier»

مع الإشارة إلى أنّ نظريّة الصّلاحيات الضّمنيّة اعتُمدت من قبل كلّ من محكمة العدل الدوليّة الدائمة، محكمة العدل الدوليّة، والمحكمة الأوروبيّة لحقوق الإنسان، ويُمكن بموجبها الاعتراف لمنظمة ما، أو لأحد أجهزتها، بصلاحيات لم تُذكر صراحة في النّصوص إلّا أنّها تبدو ضروريّة لأداء المهام والأغراض التي حدّتها صراحةً.

(يراجع):

Nathalie Ros, Études internationales– La Cour internationale de Justice comme instrument de la paix par le droit: Volume 25, numéro 2, 1994.

« Elaborée par la Cour Suprême des Etats–Unis puis transposée dans l'ordre international par la Cour Permanente de Justice Internationale et la Cour Internationale de Justice, *la théorie des compétences implicites se définit comme une méthode d'interprétation téléologique en vertu de laquelle il est possible de reconnaître à une organisation, ou à l'un de ses organes, des compétences qui sans être expressément énoncées dans les textes apparaissent cependant nécessaires à la réalisation des fonctions et des buts explicitement affirmés par ceux-ci.* »

« ...La CIJ n'est d'ailleurs pas la seule juridiction à faire application de cette théorie également utilisée par la Cour Européenne des droits de l'Homme et surtout par la Cour de Justice des Communautés Européennes qui y recourt fréquemment au point de l'avoir institutionnalisée en droit communautaire »

وعليه، واستناداً إلى النظرية المومأ اليها، خلص مجلس شوري الدولة في قراره رقم ١٨٩/١٩٩٤-١٩٩٥ تاريخ ١٩٩٥/١/٣ ورقم ٩٨/٦٤٦-٩٩ تاريخ ١٩٩٩/٦/٢٩، إلى اعتبار "أنّ الوضعية الأقرب لتعديل الحقائق الوزارية هي تشكيل الحكومة وتأليفها وليس الإقالة، فيخضع بالتالي التعديل لذات الصلاحية التي أوكلها الدستور لرئيس الجمهورية بموجب المادة /٥٣/ من الدستور في فقرتها الرابعة منه وليس لمجلس الوزراء المنوط به إقالة الوزراء بثلاثي عدد أعضائه المحدد في مرسوم تشكيل الحكومة، وبالتالي ردّ المجلس الطعن بالمرسومين لإعتبارهما قد أتخذا من قبل السلطة الموكول إليها دستورياً إتخاذ مثل هذا التدبير.

أما عن الجانب الثاني المتعلق بالتوصيف القانوني لقرار تبديل الحقيبة الوزارية وتالياً مدى قابليته للطعن، فقد أعتبر مجلس شوري الدولة أنّ التبديل في الحقائق الوزارية هو من "الأعمال الحكومية" باعتبار أنّ هذا التبديل وإن كان مبدئياً لا يؤدي إلى التغيير في تكوين أو تركيب الحكومة السياسي - ويمكن اعتباره قياساً أنه تدبير داخلي (mesure d'ordre interne) لا يؤدي بالنسبة لمبدأ المشروعية إلى رقابة قضائية، ويعود تصديقه والموافقه عليه في الميدان السياسي بالنظر لمسؤولية الحكومة أمام مجلس النواب، مُضيفاً إلى أنّ التبديل في الحقائق الوزارية هو عمل دستوري يتخذه رئيس الجمهورية بناءً على اقتراح رئيس مجلس الوزراء بصفته عضواً دستورياً، وإنّ هذا العمل يختص بالقانون الدستوري وينظم مسألة دستورية ومُتخذ من قبل سلطة دستورية وفق الأصول. وبالتالي فإنّ مرسوم التبديل الحكومي يتعلّق بصفة رئيسية بعلاقات الحكومة مع المجلس النيابي فيقع في موضوع العلاقات بين السلطات العامة الدستورية وهو الموضوع المُفضّل للعمل الحكومي (Acte de gouvernement).

ويلاحظ أنّ كبار فقهاء العلم الدستوري في فرنسا نوهوا بقرار مجلس شوري الدولة المعروف فترجموه ونشروه وعلقوا عليه بعبارات التأييد والإعجاب.
(إرجاع)

- René Chapus, Droit Administratif Général, 15ème edition, 2001, Tome I, p.952

"Est de plus intéressante la décision du Conseil d'Etat libanais, reconnaissant à juste titre un acte de gouvernement dans le décret présidentiel prononçant la mutation d'un ministre»

أما عن الآلية الواجب اعتمادها لإجراء التبديل الوزاري في المرحلة الراهنة أي في ظل الشغور في مركز رئاسة الجمهورية، فإنه وطالما أن الموضوع، كما جرى بيانه أعلاه واستناداً إلى قرار مجلس شورى الدولة المعروف، لا يخضع للأكثرية الواجبة لإقالة الوزير أي أكثرية ٢/٣، بل إلى الآلية الدستورية عينها المتبعة عند تشكيل الحكومة أي موافقة رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء، وطالما أن مجلس الوزراء يُمارس رهنأً صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً، فإن الآلية الواجبة في الحالة المعروضة هي أولاً، موافقة رئيس مجلس الوزراء كشرط ضروري وإساسي وثانياً، موافقة الأكثرية العادية من مجلس الوزراء (وكالةً عن رئيس الجمهورية).

مع التنكير أن هذه الآلية والتي تعتمد عليها حكومة تصريف الأعمال التي تُمارس رهنأً صلاحيات الرئيس عملاً بالمادة ٦٢/ من الدستور، أضفى عليها المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٢٣/٦ تاريخ ٢٠٢٣/٥/٣٠ صفة المشروعية.

(تراجع: دراستنا بموضوع مدى دستورية اجتماعات ومقررات حكومة تصريف الأعمال: المجلس الدستوري يحسم النقاش، جريدة النهار تاريخ ٢٠٢٣/٦/٦)

يَبقى القول أنّ الخيار المعروض قد يطرح إشكاليات سياسية يعود للحكومة أمر تقديرها أو تقدير مدى ملاءمتها، وفي حال النفي يمكن حينها اللجوء الى الخيار الثاني المبسوط أدناه.

٢. الخيار الثاني: في إتخاذ تدابير استثنائية لكون احترام الأصول العادية مستحيل تحقيقه

أمام الحالة الخاصة والإستثنائية بالشكل الموصوف أعلاه، وبغيباب أي اقتراح من قبل الوزير المختص، (حتى تاريخ إعداد هذه الدراسة) ورفض الوزير الوكيل حتى النقاش في المسألة، فإنّ اللجوء إلى الخيارات المتاحة والبديلة والتي من شأنها أن تحول دون الوقوع في الفراغ وتؤمن الحرص على وحدة وتماسك المؤسسة العسكرية واستقرار عملها، ومن ضمنها تأجيل التسريح، يُمسي خياراً متاحاً لا بل احتمالاً واجباً بقرار يتخذه ويوافق عليه مجلس الوزراء بناءً على اقتراح المسؤول الأول عن سياسة الحكومة والمؤتمن بموجب الدستور على ضمان حسن سير العمل في الإدارات، أي رئيس مجلس الوزراء.

ومن ضمن الأسناد التي يُمكن الركون إليها أيضاً في الجانب المعروف بتمثّل في نظرية "الشكليات المستحيلة" (Formalités Impossible) التي أطلقها إجتهد مجلس شوري الدولة والتي تتحقّق في كلّ مرة تتوافر ظروف إستثنائية أو استحالة ماديّة أو قانونية لإتمام الإجراء المُعيّن كأخذ إقتراح أو رأي أو موافقة.

وإنطلاقاً من هذه النظرية، سارَ الإجتهد الإداري على اعتبار أن "القاعدة القائلة بأنّ أيّ تجاهل أو إغفال للصيغ الجوهريّة يؤدي إلى ابطال العمل الإداري تُعرف بعض الإستثناءات، أبرزها ما سُمّي بنظرية الصيغ المستحيلة والمتمثلة بثلاث حالات، حالة الظروف الإستثنائية، حالة الإستحالة الماديّة في مُراعاة بعض الصيغ وحالة الإستحالة المعزّوة إلى تقاعس الأفراد".

وقد اعتبر مجلس شوري الدولة أنّه يُمكن للسلطة الإداريّة دون أن يوصّف عملها باللاشعريّة أنّ تستعمل صلاحياتها المُقرّرة لها في النصوص دون أن تحترم الأصول القانونية والنظاميّة التي قد يؤدي التقيد بها إلى عرقلة العمل الضروري لمواجهة الحدث الطارئ على أن يبقى عملها هذا خاضعاً لرقابة القضاء الإداري لتقدير ما إذا كانت الحالة الطارئة مُتوفّرة أم لا ومُبرّرة لتجاوز الصيغ والأصول الجوهريّة"

(يراجع:

- قرار مجلس شوري الدولة رقم ١٩٧ تاريخ ٢٠٢١/٣/٣٠، عفيف أجود عامر/ الدولة اللبنانية - وزارة الداخلية والبلديات
- قرار مجلس شوري الدولة رقم ٢٠١٧/١١٢٩ تاريخ ٢٠١٨.٢٠١٧/٧/١٩

وبالتالي فإنّه، ودائماً بحسب هذه النظرية، لا يُشكّل عيباً في الأصول إذا كان احترام قاعدة الإجراءات مُستحيلاً تحقيقه، كأن يرفض أعضاء الهيئة المطلوب منها اتّخاذ القرار لإتخاذه، بحيث يحقّ عندها لرئيس الهيئة الحُلُول مكانها واتّخاذها القرار بدلاً عنه.

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

2- il n'y a pas, d'autre part, vice de procédure, si le respect de la règle de procédure a été, en l'espèce, impossible: cas, par ex, où les membres d'un organisme consultative ont délibérement (explicitemment ou en s'abstenant de siéger) refusé de se prononcer sur la question ou le projet qui leur était soumis.

وبالنتيجة، وأمام فداحة الأضرار في حال الشغور بمركز القيادة في المؤسسة العسكرية، وفي سبيل إتخاذ أيّ تدبير من شأنه أن يؤمّن الاستقرار في هذه المؤسسة، وما يُقابل ذلك من تقاعس من الوزير المعني عن رفع اقتراحات واضحة وعملية في السياق المعروف، يندو مُتاحاً بل واجباً أمام رئيس مجلس الوزراء رفع الموضوع بتفاصيله وحيثياته كافة أمام مجلس الوزراء لإتخاذ ما يراه المجلس مُناسباً.

وإنّ قيام رئيس الحكومة بهذه الخطوة قد تُشكّل الملاذ الوحيد الذي يَسمح له بتفادي المسؤولية التي قد تطاله بسبب موقف الوزير ما يَمكنه في ضوء كلّ ما تقدّم كما واستناداً إلى نظريّة "الشكليات المُستحيلة" أن يَحلّ مكان وزير الدفاع الوطني وبصفته نائب القائد الأعلى للقوات المُسلّحة في اقتراح تأجيل التسريح على مجلس الوزراء باعتباره يَقوم بالعمل الحكومي ويتحمّل، كما ذكرنا، مسؤوليّة تنفيذ السياسة العامة التي تُضعها.

وفي هذا السياق، لعلّ ما أبلغ ما يُمكن الاسترشاد به هو ما أورده رئيس مجلس شورى الدولة في الكتاب الذي رفعه الى وزير العدل بتاريخ ٢٠٢٣/١١/١ (أي قبل أيام فقط من إعداد هذه الدراسة) بشأن طلب أحد القضاة قبوله في منصب الشرف بحيث كتب ما حرفيته: "بالنظر لعدم توافر النصاب القانوني لإنعقاد مكتب مجلس شورى الدولة لإعطاء رأيه بشأن قبول القاضي السابق السيد أنطوان الناشف في منصب الشرف، وبالإستناد إلى قاعدة الإجراءات المُستحيلة حيث يَحلّ رئيس الهيئة محلّها لإبداء الرأي، فإننا نوافق على منح القاضي السيد أنطوان الناشف منصب الشرف".

مع الإشارة أخيراً إلى أنّه، وحتى في حال عدّل وزير الدفاع الوطني عن موقفه الراض لحضور جلسات مجلس الوزراء وعادَ وشارك في الاجتماعات المُقبلة للحكومة، لا بل ورفع اقتراح التّعيينات اللازمة كمبدأ من أجل ملء الشغور، يَبقى أنّ مجلس الوزراء هو سيّد القرار بحيث من المُمكن أن يُجاري وزير الدفاع الوطني في مبدأ اجراء التّعيينات بعد تقديره للملائمة السياسيّة وينتقل بعدها للمناقشة في الأسماء المرفوعة أو المُقترحة وبعد اختيار الأنسب من بين هذه الأسماء أو أي أسماء اخرى ما يؤدّي بالتالي إلى تفادي الشغور المُرتقب وتداعياته السلبية. علماً أنّ قرار التعيين في هذه الحالة يَخضع للآلية عينها التي تعتمد حكومة تصريف الأعمال في ظلّ الشغور في سدة رئيس الجمهورية والتي أضفى عليها المجلس الدستوري في قراره رقم ٢٠٢٣/٦ تاريخ ٢٠٢٣/٥/٣٠ صفة المشروعية.

(تراجع: دراستنا بموضوع مدى دستوريّة اجتماعات ومقرّرات حكومة تصريف الأعمال: المجلس الدستوري يحسم النقاش، جريدة النهار تاريخ ٢٠٢٣/٦/٦)

وفي السّياق عينه، يُمكن لمجلس الوزراء أيضاً ومن موقعه وبحكم كونه السلطة صاحبة القرار وفي حال عدم السير باقتراح الوزير بإجراء التّعيينات أن يتّخذ حينها ما يراه مُناسباً ويُقرّر السير بأي من الاقتراحات الجارية بحثها تفصيلاً في هذه الدّراسة ومن ضمنها تأجيل التسريح.

والأهمّ من كلّ ذلك أنّه على الوزير وفي جميع الحالات أن يرضخ لرأي الأكثرية مهما كان (تعيين/ تأجيل تسريح). وذلك عملاً وتكريساً لمبدأ التّضامن الوزاري وإلا وفي حال تمسك الوزير باقتراحه، فإنّه لا يُمكن اطلاقاً أن يفرض رأيه على المجلس ويُلزم السلطة صاحبة القرار بوجوب الإنصياح لرغبته وعندها

عليه، إذا ما تمسك باقتراحه، إمّا أن يستقيل (في حالة الحكومة غير المُستقيلة) أو أن يتوقّف عن مُمارسة دوره بتّصريف الأعمال كوزير مُستقيل وفي هذه الحالة تنتقل صلاحياته إلى الوزير الوكيل.

أنّ القول بخلاف هذا المنحى يعني أنّ الوزير قد امتلك سلطة أقوى من سلطة مجلس الوزراء وهو أمر لم تُعرفه دساتير العالم ولم يقرّه الدستور اللبناني ولا يقبله أي عقل دستوري أو أي منطوق علمي.

ج. في الأكثرية المطلوبة لقرار مجلس الوزراء

ميّز الدستور بين نوعين من المواضيع التي تُطرح على جدول أعمال مجلس الوزراء، فالمواضيع الأساسية حدّدها بصورة حصرية الفقرة الأخيرة من المادة /٦٥/ التي أوجبت موافقة أكثرية ثلثي أعضاء المجلس عليها ومن بينها موضوع التعيينات، أما المواضيع العادية، فهي جميع المواضيع التي لم يصفها الدستور بأنها أساسية، والتي لم توضع في خانة المواضيع الواردة في الفقرة الأخيرة من المادة /٦٥/ المذكورة، وقد اكتفى المُشرّع بالنسبة لهذه المواضيع بتوافر أكثرية الحاضرين لإتخاذ القرار بشأنها وذلك لسببين، الأول، هو لأنّ نصاب جلسات مجلس الوزراء قد حدّد أساساً بأكثرية الثلثين، والثاني، هو لتسهيل اتّخاذ القرارات في المواضيع العادية والحوؤل دون تعطيل عمل مجلس الوزراء.

فبالنسبة لموضوع التعيين، لا خلاف على أنّ التعيينات في مجلس الوزراء لموظفي الفئة الأولى ومن ضمنها تعيين قائد للجيش ورئيس للأركان تستوجب موافقة أكثرية ثلثي أعضاء الحكومة المُحدد في مرسوم تشكيّلها وذلك بصراحة نصّ الفقرة الثانية من البند الخامس من المادة /٦٥/ من الدستور.

أما بالنسبة لموضوع التسريح فالموضوع يختلف اختلافاً جذرياً بحيث أنّه لا يحتاج سوى موافقة أكثرية الحضور أي أكثرية الوزراء الحاضرين وفقاً لما نصّت عليه المادة /٦٥/ المذكورة والمادة /١٦/ من المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١/٨/١٩٩٢، وذلك استناداً للأسباب والحجج التالية:

السبب الأول، هو أنّ المواضيع الأساسية التي تحتاج إلى موافقة أكثرية ثلثي أعضاء الحكومة المُحدد في مرسوم تشكيّلها مُحدّدة بصورة صريحة وحصرية وليس من ضمنها موضوع تأجيل التسريح، وهي تشكّل استثناءً للقاعدة العامّة فلا مجال بإضافة أي موضوع آخر عليها لا على سبيل القياس أو الإستتساب أو أهميّة الموضوع أو أي سبب آخر. وبالتالي، لا يحقّ لمجلس الوزراء ولو بإجماع أعضائه، رفع أي موضوع مهما كانت أهميته أو خطورته إلى مرتبة المواضيع المُصنّفة "أساسية" في المادة /٦٥/ من الدستور.

(نراجع وليد عبلا، دراسات في القانون الدستوري اللبناني، ص ٢٨٤)

السبب الثاني، هو أنّ التعيين الذي يستوجب موافقة أكثرية الثلثين يختلف نشأة وممارسةً عن تأجيل التسريح الذي يُكتفى بشأنه بأكثرية الحضور، فبالنسبة للأول فالمسألة المطروحة هي مسألة قانونية (Question Juridique) تتمثل بالشروط الواجب توفّرها في المرشح والتّحقق من ذلك من قبل مجلس الوزراء بأكثرية موصوفة نظراً لأهمية الموضوع، أما بالنسبة لتأجيل التسريح فإنّ المسألة الواجبة البحث ليس توافر شروط التعيين المتوافر أصلاً في المطلوب تأجيل تسريحه بل التّحقق من الأسباب الواقعيّة والظروف التي قد تُبرّر التأجيل والتي أشارت إليها المادة /٥٥/ من قانون الدفاع الوطني على سبيل الدلالة وهي حالة الحرب أو حالة الطوارئ أو أثناء تكليف الجيش بالمحافظة على الأمن، وعليه فإنّنا في هذه الحالة لسنا أمام مسألة قانونية نصّت عليها المادة /٦٥/ من الدستور بل إنّنا أمام مسألة واقعية (Question De Fait) يعود تقديرها لمجلس الوزراء بأكثرية عادية.

مع الإشارة أنه وبخلاف التعيين الذي يخضع لشروط وضوابط مُحدّدة ويقتضي توفّرها في الشخص المُعيّن، يبقى تأجيل التسريح حالة استثنائية ومؤقتة تفرضها ظروف الزمان والمكان باعتبارها ضروريّة لاستمرارية المرفق العام وتحتاشياً للوقوع في الفراغ، وتبقى هذه الحالة مرهونة بتلك الظروف التي اقتضتها، بحيث إذا ما زالت لا تبقى من موجب لبقائها.

السبب الثالث، هو أن المادة /٥٥/ من قانون الدفاع الوطني المتعلّقة بتأجيل التسريح لم تشترط أصلاً عرض الموضوع على مجلس الوزراء بل اكتفت بصدر قرار عن وزير الدفاع الوطني ما يُشكّل دليلاً حاسماً لا يقبل التأويل بأنّ عملية تأجيل التسريح التي تتم في الحالات العادية بقرار يصدر عن وزير الدفاع الوطني تختلف عن عملية التعيين التي تحتاج لأكثرية ثلثي أعضاء مجلس الوزراء. هذا من جهة، ومن جهة ثانية، وحتى في حال مُجاراة أصحاب نظريّة انطباق المادة /٥٥/ المذكورة على تأجيل تسريح قائد الجيش (ونحن لسنا منهم) فإنّه لا يُعقل القول بأنّه متى انتقل الموضوع إلى طاولة مجلس الوزراء أضحي الموضوع يحتاج ليس إلى موافقة بأكثرية عادية بل إلى موافقة بأكثرية موصوفة هي أكثرية الثلثين.

ولكن هل يحتاج قرار المجلس بتأجيل التسريح إلى صدور مرسوم بهذا الخصوص ومتى وكيف يكتسب قوّته التنفيذية؟؟؟؟

هـ. في القوّة التنفيذية لقرار مجلس الوزراء

قبل صدور التعديل الدستوري الأخير في العام ١٩٩٠ كانت مقرّرات مجلس الوزراء من قبيل الأعمال التمهيديّة، بحيث اعتبر مجلس شورى الدولة حينها بأنّها لا تنعم بقوّة النفاذ ما لم تُصغ بشكل مراسيم يوقّعها

رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة والوزراء كلّ بحسب اختصاصه. وبالتالي فإنّ هذه القرارات لا تعدو كونها إعلان نوايا لا يترتب عليها أي مفاعيل أو نتائج قانونية مباشرة وهي بالتالي غير قابلة حتى للطعن لكونها غير نافذة بحدّ ذاتها.

الآ أنّه وبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ ونقله السلطة الإجرائية من يد رئيس الجمهورية واناظتها بمجلس الوزراء اضحى الموضوع مختلفاً. وأنّه بعيداً عن الآراء والنقاشات المتعلّقة بهذا الموضوع، والتي لا مجال للاستفاضة في بحثها خلال عرضنا الراهن، يُمكن ومن خلال ما استقرّ عليه الفقه الحديث واجتهاد القضاء الإداري التمييز بين نوعين من القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء بحيث أن بعضها يحتاج لصدوره بمرسوم، أما البعض الآخر فلا يتطلّب ذلك.

تتخذ أعمال مجلس الوزراء مبدئياً شكلين: إما المراسيم وإما القرارات. فالأولى، تستوجب صدور مرسوم يوقعه رئيس الجمهورية ورئيس مجلس الوزراء والوزير أو الوزراء المعنيين، والثانية، تُعتبر نافذة حكماً بعد انتهاء مهلة الإيداع المنصوص عنها في المادة ٥٦/ من الدستور وهي لا تحتاج إلى مراسيم لنفاذها.

وفي هذا الصدد نُسارع إلى القول، بأنّه وبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠ أمست جميع مقرّرات مجلس الوزراء بما فيها تلك التي تحتاج لصدور مراسيم، تتمتع بصفة النفاذ على اعتبار أنّ صدور المرسوم لا يتعدى كونه إجراءً شكلياً للإعلان عن القرار وذلك على النحو الذي سيصار إلى شرحه أدناه.

لا بل إن البعض ذهب أبعد من ذلك مُعتبراً أنّه وبعد التعديل الدستوري لعام ١٩٩٠، ما زالت مراسيم رئيس الجمهورية على أنواعها الإستتسابية المُقيّدة والإعلانية، تتخذ الشكل القديم نفسه وترتكز على البنى نفسها، مع أنّ المراسيم الإعلانية، أي غير الإنشائية لا تحتاج إلى هذه البنى والتفاصيل. هذه المراسيم هي التي تتخذ للإعلان عن قرارات مجلس الوزراء ولا تحتاج إلى موافقة رئيس مجلس الوزراء أو الوزراء المُختصين أو اقتراحاتهم.

(يراجع: زهير شكر - الوسيط في القانون الدستوري اللبناني ٢٠١٩، ص ٨٦٣)

وبطبيعة الحال فإنّ هذه الوجهة تشمل فقط المواضيع التي نصّ القانون على إصدارها بمراسيم كموضوع تعيين رئيس الأركان مثلاً في حين أنها لا تشمل البتّة موضوع تأجيل التسريح، علماً أن هنالك بعض القرارات تُعتبر نافذة حكماً بقوة القانون الذي لحظها ولا يحتاج تنفيذها حتى إلى مراسيم والأمثلة على ذلك كثيرة منها:

(١) القرار الذي صدر تطبيقاً للمادة ٥٣/ - الفقرة ٦ من قانون الضمان الإجتماعي الصادر بتاريخ ١٦/٩/١٩٦٣ بتحويل مجلس الوزراء صلاحية حلّ الخلاف بين مجلس إدارة الصندوق وسلطة الوصاية (٢) القرار الصادر في الخلاف بين رأي رئيس الجامعة اللبنانية وسلطة الوصاية (٣) وجوب الإستحصال على

ترخيص مُسبق من مجلس الوزراء بإنشاء الخطوط الجوية الدولية واستثمارها تنفيذاً للمادة /٢٩/ من قانون الطيران الصادر في ١١/١/١٩٤٩ (٤) المادة /٩٧/ من نظام الموظفين التي تنص على أنه في حال حصول خلاف بين مجلس الخدمة المدنية والوزارة المختصة في ما يتعلق بتطبيق أحكام المرسوم الإشتراعي يعرض الأمر على مجلس الوزراء (٥) المادة /١٥٧/ من المرسوم الإشتراعي رقم ١٩٥٩/١١٧ "يتولى مجلس الوزراء سلطة تقرير عقد الإتفاقيات بالتراضي في ما يتعلق بصفقات اللوازم والأشغال (٦) المادة /١٤٧/ - الفقرة ١٢ من قانون المحاسبة العمومية التي تجيز عقد الصفقات بطريقة التراضي إذا قرر مجلس الوزراء ذلك.

(حول القوة التنفيذية لقرارات مجلس الوزراء بما يتماشى مع الخلاصة المعروضة يراجع استثناساً:

- ادمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، ص ٧٥٠.
- بطرس حرب: مجلة الحياة النيابية، ص ٢٤.
- زهير شكر: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، دار بلال للطباعة، النشر، ٢٠٠١، ص ٧٩١.
- يوسف سعد الله الخوري: القانون الإداري العام، الجزء الأول، تنظيم اداري - أعمال وعقود إدارية، الطبعة الأولى، ١٩٩٤، ص ٥٠.
- ادمون نعيم، جريدة الأنوار، تاريخ ١/٤/٢٠٠٠، ص ٨.
- السؤال الموجه من النائب نقولا فتوش المتعلقة بقرار مجلس الوزراء رقم ٤ تاريخ ١٢/٣/١٩٩٧ وأسبابه.
- محاضر جلسات مجلس النواب المنشورة في مجلة الحياة النيابية، العدد رقم ٣٥، حزيران ٢٠٠٠.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٤٥٩، تاريخ ١٦/٤/١٩٩٨، شركة بروموريان ش.م.م./ الدولة - معرض رشيد كرامي الدولي في طرابلس، مجلة القضاء الاداري ١٩٩٩، مجلد ٢، ص ٤٣٢.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٨٩، تاريخ ٣٠/١١/١٩٩٩، الشركة اللبنانية لحصر التبغ والتبناك ش.م.ل./ الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠٠٣، مجلد ١، ص ١٧٨.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٢٣٦، تاريخ ١٣/٢/٢٠٠١، بيار وموسى فتوش/ الدولة، مجلة القضاء الاداري ٢٠٠٥، ص ٢٨٦.
- مجلس شورى الدولة، قرار رقم ٣١، تاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٦، كازينو لبنان / الدولة - رئاسة مجلس الوزراء، العدل، عدد ١/٢٠٠٧، ص ١٤٠).

ومن يقرأ جيداً نصّ الدستور يجد أنّ المادة /٦٥/ منه المتعلقة بصلاحيات مجلس الوزراء، واضحة ولا تحتاج إلى تأويل بحيث أن صلاحية التقرير النهائي هي لمجلس الوزراء، ويلاحظ أن هذه المادة استخدمت مُصطلحين لهما دلالاتهما في القانون الإداري: الأول، "صلاحية يُمارسها مجلس الوزراء" والثاني، "يتخذ مجلس الوزراء القرار".

ولهذا لم يعد جائزاً القول بأنّ قرار مجلس الوزراء هو عمل تمهيدي بل هو قرار نهائي نافذ يُنشئ المفاعيل القانونية كافة ويُرتب حقوقاً للمُخاطبين به من لحظة اتّخاذ هذا القرار، بمعنى أنّ الحق يُنشئه قرار مجلس الوزراء، وإنّ المرسوم أو قرار الوزير يُعلن عن هذا الحق.

وبسبب الطبيعة التقريرية النافذة النهائية لقرارات مجلس الوزراء، وضع الدستور اللبناني الضمانات لصدور المراسيم الإعلانية لمقررات مجلس الوزراء والتي ساواها لهذه الناحية بالقوانين، بحيث نصّت المادة /٥٦/ منه على ما يأتي: "يُصدر رئيس الجمهورية القوانين التي تمت عليها الموافقة النهائية في خلال شهر بعد

احالتها إلى الحكومة ويطلب نشرها. "... وهو يُصدر المراسيم ويطلب نشرها، وله حقّ الطلب إلى مجلس الوزراء إعادة النظر في أيّ قرار من القرارات التي يتّخذها المجلس خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية. وإذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المُتخذ أو انقضت المهلة دون اصدار المرسوم أو اعادته يُعتبر القرار أو المرسوم نافذاً حكماً ووجب نشره.

وعليه، يظهر بجلاء أنّ هذه المادة تحدّثت عن قرار مجلس الوزراء، ولم يُذكر النصّ الدستوري مرسوم مجلس الوزراء، وهذا الأمر يتّسجم بطبيعة الحال مع منطبق الأمور، فمجلس الوزراء لا يُصدر مراسيم وإنما يُصدر قرارات، أما المراسيم، وفق اجتهاد مجلس شورى الدولة، فنُصّر عن رئيس الجمهورية.

وبالعودة إلى المرسوم رقم ٢٥٥٢ تاريخ ١٩٩٢/٨/١ (تنظيم اعمال مجلس الوزراء) نجد أنه أشار بوضوح إلى الطبيعة الإلزامية والنفذ الذاتي لقرارات مجلس الوزراء وذلك في المادتين ٢٤/ و ٢٨/ منه. فالمادة ٢٤/ تنص على أن "توضع مشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية أو التنفيذية أو الادارية، تنفيذاً لقرارات مجلس الوزراء، في مهلة أقصاها شهر من تاريخ اتّخاذها، وعلى جميع الجهات المعنية اتّخاذ التدابير والاجراءات اللازمة لتأمين ذلك." ما يُظهر بوضوح أنّ النفاذ مُتّصل بقرارات مجلس الوزراء، وأنّه حتى المرسوم اللاحق هو مرسوم تنفيذي للقرار المُتخذ، وأن المهلة القصوى لإصدار المرسوم هي شهر من تاريخ اتّخاذ قرار مجلس الوزراء.

أما عن المادة ٢٨/ المُعدّلة بالمرسوم رقم ٤٧١٧ تاريخ ١٩٩٤/١/٣١ فقد نصّت بدورها على "أنّ قرارات مجلس الوزراء ملزمة لجميع أعضاء الحكومة وفقاً لمبدأ التضامن الوزاري. وعلى الوزير المُختصّ تبعاً لذلك الإلتزام بتوقيع مشاريع المراسيم تنفيذاً لهذه القرارات". إنّ هذا النصّ قطعي الدلالة لا يحتمل أي تأويل حول القوة الإلزامية لقرارات مجلس الوزراء، وبعد هذا النصّ لا يُمكن الحديث عن أن قرارات مجلس الوزراء ليست نهائية ولا ملزمة، بل هي نهائية ملزمة ومُتمتعة بقوة الأمر المُقرّر. (L'autorité de la chose décidée). (يراجع: عصام إسماعيل، محاضر في القانون الإداري العام ٢٠٢١-٢٠٢٢)

وليس أدلّ على ما تقدّم، التوصية التي أصدرها مجلس النواب في جلسته المُنعقدة في ٢٩ و ٣٠ آذار ٢٠٠٠ بعد نقاش مُستفيض حول الاستجواب المُقدّم من النائب نقولا فتوش المُتعلق بقرارات مجلس الوزراء وحول ما إذا كانت هذه القرارات نافذة حكماً وفقاً لأحكام المواد ١٧/ و ٥٦/ و ٦٥/ من الدستور أم لا، وقد حسم المجلس النيابي هذا النقاش وبالإجماع مُعتبراً أنّ قرارات مجلس الوزراء هي التي تنشئ الحق والمراسيم تُعلنها.

(تراجع: دراستنا حول صلاحيات رئيس الجمهورية بين الأصالة والوكالة وتصريف الأعمال، دراسة منشورة في جريدة الشرق الأوسط بتاريخ ٢٨ ايلول ٢٠٢٢ وفي المجلة القضائية - صادر، دراسات وآراء، بتاريخ ٣٠ ايلول ٢٠٢٢)

وغنّي عن البيان أنّ القرار بتأجيل التسريح لا يستوجب صدور مرسوم بشأنه بغياب أي نصّ قانوني لا بل على النقيض فإنه في الأحوال العادية يصدر قرار التأجيل بموجب قرار عن وزير الدفاع الوطني وفي حالتنا الراهنة من الطبيعي أن يصدر القرار عن مجلس الوزراء دونما حاجة لصدور أي مرسوم.

وبالنسبة للشقّ المتعلّق بنفاذ هذا القرار، فيقتضي الإشارة بدايةً إلى أنّ القرار الذي يصلح للتنفيذ هو القرار الذي يصدر بموجب المحضر الذي يوقعه أمين عام مجلس الوزراء على اعتبار أن محاضر القرارات الصادرة عن مجلس الوزراء يوقعها الأمين العام لمجلس الوزراء والقرارات موضوعها لا تُعتبر معيبة بأي عيب شكلي وفقاً لما قرره مجلس شورى الدولة.

(يراجع: مجلس شورى الدولة، مراجعة رقم ٢٠١٨/٢٢٦٩٦، قرار رقم ١٢٩ تاريخ ١٩/١١/٢٠١٩؛ الرتداد العمالي العام/ الدولة اللبنانية - رئاسة مجلس الوزراء)

أما بالنسبة لمسألة النفاذ، فإنه وعملاً بالمادة ٥٦/ الأنفة الذكر، فإنّ قرار مجلس الوزراء بالتعيين أو بتأجيل التسريح يصبح نافذاً بعد ١٥ يوماً من تاريخ ايداعه رئاسة الجمهورية وهي المهلة التي يحقّ فيها لرئيس الجمهورية طلب إعادة النظر بالقرار وفقاً لنص المادة ٥٦/ المذكورة، بحيث يُمكن لمجلس الوزراء وانطلاقاً من كونه يُمارس صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً عملاً بنص المادة ٦٥/ من الدستور، أن يطلب إعادة النظر بقرار تأجيل التسريح وفي هذه الحالة إذا أصرّ مجلس الوزراء على القرار المُتخذ أو انقضت المهلة دون تقديم طلب إعادة النظر يُعتبر القرار نافذاً حكماً ووجِبَ نشره.

يبقي أنّه في حال تنازل مجلس الوزراء الذي يُمارس رهنأً صلاحيات رئيس الجمهورية وكالةً وفق المادة ٦٢/ من الدستور، عن الحقّ في طلب إعادة النظر بالقرار عندها يصبح القرار بتأجيل التسريح نافذاً بذاته ووجِبَ نشره دون الحاجة إلى أي شكليات إضافية.

ملاحظة ختامية

إنّ الفراغ في سدة رئاسة الجمهورية وما يُقابله من وجود حكومة تتولى تصريف الأعمال بالمعنى "غير الضيق" أحياناً تبعاً لضرورة تأمين استمرار سير المرافق العامة وتحقيق مصالح المواطنين كما أفتت بذلك، أعلى المراجع القضائية من المجلس الدستوري إلى مجلس شورى الدولة، هذا الواقع، يجعلنا أمام مشهدية مُثيرة للقلق بفعل وجود خلل مركزي يحول دون انتظام العمل في المؤسسات الدستورية وفقاً للأصول. وإذا كان الحل الطبيعي في الحالات العادية يكمن في انتخاب رئيس للجمهورية لإعادة انتظام العمل في تلك المؤسسات، وبغياب هذه الخطوة التي تقع على عاتق السيدات والسادة النواب، فإنّ هذا الواقع لا يُعفي الحكومة من واجباتها ولا يُمكنها، وبجدة أنها مُستقيلة وتُصرف الأعمال، أن تتنصل من مسؤولياتها وتُسقيط منها. فتحقيق مصلحة الوطن والمواطنين وتأمين سير عمل المؤسسات وفي طبيعتها المؤسسة العسكرية لا يُعتبر من الأعمال التي يُمكن تصريفها بـ"المعنى الضيق" بل يتوجب على الحكومة ومهما ضاقت مروحة الخيارات المتاحة أن تبحث في الخلول الدستورية المُمكنة، علماً أنّ أيّ حلّ مهما كان لن يتصف بالكمال ولن يكون بمنأى عن الإنتقاد وحتى الطعن، ولكنّ في جميع الأحوال تكون الحكومة رغم كونها حكومة مُستقيلة قد بادرت، وإنطلاقاً من مسؤولياتها، إلى إتخاذ القرار الذي من شأنه تأمين سير المرفق العام مع حفظ أصول الرقابة السياسية التي يُمارسها مجلس النواب، والرقابة القضائية التي يتولاها مجلس شورى الدولة، كلّ ضمن إختصاصه ومسؤوليته، هذا من جهة،

ومن جهة ثانية، فإنّ ما ورد في هذه الدراسة في بعض جوانبها من إمكانية تجاوز دور وزير الدفاع الوطني المُكرّسة صلاحياته بنصّ الدستور في الحالات العادية، والبحث في استنباط الحلول الدستورية المتاحة في الحالات الإستثنائية، أي الحالات التي يستتف فيها الوزير عن القيام بالدور المطلوب منه بحسب الدستور وممارسة صلاحياته، فإن هذه الحلول، لا تُشكّل بأيّ حال من الأحوال إنتقاصاً من دوره أو تعرّضاً لشخصه، ولكنها توصف بأنها مخارج دستورية تُمكن الحكومة من إستدراك النتائج السلبية للموقف المُتخذ من قبله والحدّ من إنعكاساته الخطيرة على سير عمل المؤسسة العسكرية، علماً أنّ أيّ موقف قد يتخذه الوزير ومهما كانت أسناده القانونية ومدى دستوريّتها ومهما كانت خلفيّة موقفه السياسي، موقفه هذا، هو حقّ محفوظ له ويُفترض مناقشته في مجلس الوزراء، المكان الطبيعي المُخصّص قانوناً للبحث في طلبات الوزير المُتعلّقة بإدارته والنقاش في موقفه السياسي أياً يكن، وعلى أن يتمخّض بنتيجة هذا النقاش، موقف واضح من قبل الحكومة يلتزم به جميع الوزراء عملاً بمبدأ التضامن الوزاري الذي ركن إليه مجلس شورى الدولة في قراره رقم

٢٠٢٣/٢٣ - ٢٠٢٤ تاريخ ٢٠٢٣/١٠/١٢ عندما ردّ الطعن بقرارات الحكومة المُقدم من قبل وزيرين إلتزاماً بهذا المبدأ (التّضامن الوزراي) وتكريساً له.

ومن جهة ثالثة، إنّ ما ورد في هذه الدراسة بمعرض البَحْث في القوّة التنفيذيّة للقرارات التي تُصدر عن مجلس الوزراء والطابع الإعلانيّ للمراسيم التي يوقّعها رئيس الجمهورية، لا سيّما بعد التعديل الدّستوري في العام ١٩٩٠، يَستند إلى نُصوص الدّستور الواضحة وإلى آراءٍ فقهيةٍ لخبراء مَشهود لهم في مجال العلوم الدستورية. وإنّ إغفال مُقاربة هذه المسائل سابقاً وعدم تَسليط الضوء على جوانبها الدستورية والقانونية مرده حينها إلى غياب الأسباب التي قد تُبرّر البَحْث في هذه المواضيع بخلاف حالة الأوضاع الراهنة التي تُمرّ بها البلاد والتي تتزامن مع الشّغور في سدّة رئاسة الجمهورية بعد أن كان رئيس الجمهورية، وإنطلاقاً من موقعه كرئيس للدولة ورمز وحدة الوطن وحكماً بين المؤسسات، يلعب دوراً محورياً في تَغليب التوافق السياسي والوطني الذي يُغني عن الحاجة إلى البَحْث في المَخارج الدستورية التي لا تُطرح إلّا في حالة الخلاف أو عند وجود خلل يُعيق انتظام عمل المؤسسات الدستورية كما هو الحال راهناً، وعندها لا مَفَرّ من الإحتكام إلى نُصوص الدستور لاستنباط الحلول القانونية التي من شأنها أن توفّر الحدّ الأدنى من الإنتظام المفقود والمطلوب لتأمين حُسن سير عمل إدارات الدولة ومؤسساتها ومرافقها كافّة.

وختاماً يَبقى القول بأنّ ما ورد في هذه الدراسة يُشكل أساساً قانونياً يُمكن مجلس الوزراء من إتخاذ ما يَرتأيه مُناسباً ليس فقط إستناداً إلى تشريح نصوص القانون وتفسيرها وتوضيحها، وأنما في مدى انسجام قراره المنشود مع الواقع السياسي الذي يَعود للسلطة السياسية ممثلة بمجلس الوزراء أمر تَقديره. علماً أنّ نَجاح الحكومة في تجاوز العُقبات والتباينات وقيامها بواجبها الدّستوري لحلّ مسألة في غاية الخطورة وهي الشّغور المُرتقب في مركز قيادة الجيش والمخاطر الناجمة عنه إضافة إلى تعيين رئيس للأركان يجعل الحكومة بغنى عن اللجوء إلى مجلس النواب لإصدار تشريع ذات طابع استثنائي وفي أمور تُقع أصلاً في اختصاص السلطة التنفيذية.

القاضي محمود عدنان مكّيّه



أمين عام مجلس الوزراء