جامعة الأزهر
كلية الشريعة والقانون بأسيوط
المجـــلة العلميـــة

حكومة تصريف الأعمال
في القانون التونسي والمقارن

إعداد

د/ أحمد بن المنصف حمزة

الأستاذ المساعد بقسم القانون العام ــ كلية الحقوق
بجامعة الملك فيصل بالمملكة العربيّة السعوديّة

(العدد السابع والثلاثون الإصدار الثالث يوليو ٢٠٢٥م الجزء الأول)

حكومة تصريف الأعمال في القانون التونسي والمقارن

أحمد بن المنصف حمزة.
قسم القانون العام، كليّة الحقوق، جامعة الملك فيصل، المملكة العربية السعوديّة.
البريد الالكتروني: ahmednaima27607178@gmail.com

ملخص البحث:
إن كانت الدساتير اليوم تتضمّن تحديدا لصلاحيّات الحكومة ونظامها القانوني، إلاّ أنّ هذه الدقّة تغيب فيم يخصّ صلاحيّات هذه الحكومة غداة استقالتها أو دخولها في مرحلة تصريف أعمال ويمكن اختصار الغاية من ذلك في تباين مجالات التدخّل الحكومي سواء أثناء السير العادي لدواليب الدولة أو في زمن استثنائي تحدّده ظروف غير عاديّة، وبناء على ذلك فصلاحيّات الحكومة المستقيلة تضيق وتتّسع كلّما دعت الضرورة لذلك، ولئن أفرزت السيرورة التاريخيّة عرفا دستوريّا مستقرّا لدى الأنظمة السياسيّة البرلمانيّة (حالة بلجيكا) إلاّ أنّ حداثة التجربة الدستوريّة ذات النظام المختلط في تونس أبرزت قدرا من الغموض وتباين الأفكار بين القوى السياسيّة فيم يخصّ النظام القانوني لحكومة تصريف الأعمال، فطفت إلى السطح إشكاليّات قانونيّة فرضتها المشاحنات السياسيّة باعتبار حاجة كلّ طرف حزبي في البرلمان إلى تحالفات قصد الحصول على أغلبيّة برلمانيّة تسمح بتكوين حكوميّة، وقد تطول هذه الفترة بشكل يثير انتقادات حادّة على العمل الحكومي (حالة لبنان) وما يمكن أن ينجرّ عنه ذلك، وهو ما يستدعي التناسق بين المؤسّسات الدستوريّة لتجاوز هنات النظام السياسي المعتمد، وقد أفرز فقه القضاء الفرنسي بعض القرارات التي من شأنها أن تمثل أرضيّة تفسيريّة لحدود تحرّك حكومة تصريف الأعمال كربطها بمبدأ استمراريّة المرفق العام.

الكلمات المفتاحية: حكومة – مستقيلة – تصريف – أعمال – صلاحيّات – رقابة.

Caretaker Government in Tunisian and Comparative Law

Ahmed bin Al-Munsif Hamza,
Department of Public Law, College of Law, King Faisal University, Kingdom of Saudi Arabia.
Email: ahmednaima27607178@gmail.com

Abstract:
While modern constitutions specify the powers and legal systems of governments, they often lack clarity regarding the authority of governments following resignation or during caretaker periods. The variance in government intervention-whether during normal operations or in exceptional circumstances-necessitates that the powers of a resigned government expand or contract as needed. Although historical practice has created a settled constitutional custom in parliamentary systems (such as in Belgium), Tunisia's young constitutional experience with a mixed system has revealed ambiguity and disagreement among political forces regarding the legal status of caretaker governments. This has led to legal challenges amid political tensions, as parliamentary blocs seek alliances to form majorities and create governments. These prolonged periods, as seen in Lebanon, provoke harsh criticism of governmental function. Therefore, coordination between constitutional institutions is necessary to overcome the shortcomings of the adopted political system. French judicial precedents have produced decisions that may serve as interpretative grounds for limiting the movement of caretaker governments by linking them to the principle of continuity of public service.

Key words: Resigned - Government - Caretaker - Works - Powers - Oversight.

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدّمة

عقب انتخاب المجلس الوطني التأسيسي في ٢٣ أكتوبر ٢٠١١ في تونس، ساد النقاش القانوني حول ضرورة إرساء نظام سياسي يقطع مع الحكم التسلّطي. وهو ما أفضى إلى استبعاد النظام الرئاسي،(١) فأضحت الحكومة تدريجيّا مركز الثقل في النظام السياسي. وتدعّمت مكانة رئيسها على حساب رئيس الجمهوريّة الذي انحسر وزنه دستوريّا.(٢) ومع تحكّم مؤسّسة الحكومة في السلطة التنفيذيّة طوال الفترة الانتقاليّة، برزت إلى السطح ملامح النظام السياسي الجديد، والذي يحمل في طيّاته إشكاليات العلاقة بين الحكومة والسلطة التشريعيّة، ومن بينها مسألة "تصريف الأعمال" وما طرحته من صعوبات عمليّة. وذلك لحداثة العهد بهذه التجربة، وتداخل المعطى السياسي بالقانوني. ولعلّ الحديث عن حكومة تصريف الأعمال لا يستقيم دستوريّا إلاّ بربطه بمسؤوليّة الحكومة أمام البرلمان.(٣) وبالرجوع إلى دستور ٢٧ جانفي ٢٠١٤، نلاحظ أنّ مسألة تصريف

(١) محمد رضا بن حمّاد، القانون الدستوري والأنظمة السياسيّة، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٢١، ص ٦٢٩.

(٢) بسّام الكرّاي: "الحكومة في الدستور الجديد"، ضمن: قراءات في دستور الجمهوريّة الثانية (دستور ٢٧ جانفي ٢٠١٤)، أعمال ملتقى ٨- ٩ و١٠ مارس ٢٠١٤، منشورات مدرسة الدكتوراه بصفاقس، عدد٤، مجمع الأطرش، ٢٠١٧، ص ٢٠٦.

(٣) نلاحظ في هذا المستوى أنّ دستور تونس الصادر في ٢٥ جويلية ٢٠٢٢ رغم وجود آليّات النظام البرلماني كسحب الثقة من الحكومة بناء على لائحة لوم. (راجع الفصل ١١٥ من هذا الدستور).

الأعمال وردت في الفقرة الأخيرة من الفصل المائة منه حيث نصّت على أنّه " تواصل الحكومة المنتهية مهامّها تصريف الأعمال تحت إشراف عضو منها يختاره مجلس الوزراء ويسمّيه رئيس الجمهوريّة إلى حين مباشرة الحكومة الجديدة مهامّها". ممّا يجعلنا نتوقّف على إشكاليّتين.

أوّلهما: أنّ مطلع الفصل نصّ على أنّه "عند الشغور النهائي لمنصب رئيس الحكومة، لأيّ سبب عدا حالتي الاستقالة وسحب الثقة.." فهل هذا يعني أنّه لا يمكن الحديث عن تصريف الأعمال سوى في حالة وفاة رئيس الحكومة أو عجزه أو مرضه؟ الإجابة هنا بالنفي. ذلك أنّ الفقرة الأخيرة من الفصل المذكور تعدّ ظاهريّا فقرة خاصّة بشغور منصب رئيس الحكومة ولكنّها تنسحب في العموم على استقالة الحكومة (الفصل ٩٨) أو سحب الثقة منها (الفصل ٩٧)[١] أو حتّى حلّ مجلس نوّاب الشعب، أين تصبح الحكومة في حالة تصريف أعمال قسريّة،[٢] لانقضاء العلاقة بينها وبين المجلس النيابي المسؤولة أمامه. ولا أدلّ على ذلك، من استقالة الحكومة غداة الانتخابات التشريعيّة وتركيز مجلس جديد، وبدأ مشاورات تكوين حكومة جديدة. ولعلّ الدستور اللبناني في هذا المستوى كان أكثر

(١) يشترط الفصل لسحب الثقة من الحكومة لائحة لوم بنّاءة، أي تقديم رئيس حكومة بديل في نفس جلسة سحب الثقة يحظى بدعم الأغلبيّة النيابيّة. والفترة الزمنيّة التي يقضّيها رئيس الحكومة في فترة تشكيل حكومته الجديدة (شهر واحد قبل للتجديد طبق الفصل ٨٩ من الدستور) تعتبر فترة تصريف أعمال بالنسبة للحكومة التي سحبت منها ثقة البرلمان.

(2) C.E Belge ; 31 mai 1994, Leclercq, n°46.028 ; C.E Belge ; 9 juillet 1975, Berckx, n°17.128.

وضوحًا عندما عدّد في المادّة ٦٩ منه حالات استقالة الحكومة حصـرًا،[١] ممّـا جنّبه عناء التأويل الفقهي والقضائي مـن جهـة، والصـعوبات المترتبّـة عـن المستجدّات الطارئة بسبب الفراغ الحكومي من جهة أخرى. حيث إنّه ولئن كانت حكومة تصريف الأعمال ظاهرة عرفيّة، إلاّ أنّ التطبيق العملـي أظهـر بعـض النقائص التي تمّ تجاوزها بالتنقيح الدستوري. ففي بلجيكا، أدخلت بعض التعديلات على الدستور،إذ نصّ الفصل ٩٦ في فقرته الثانية على أنّ الحكومـة الفيدراليّـة ملزمة بتقديم استقالتها إلى الملك في حالتين هما سحب الثقة منها من قبل مجلس النوّاب بناء على لائحة لوم، أو رفضه تجديد الثقة على أداء الحكومة. وهو نفس التمشّي الذي ارتآه الدستور الفرنسي للجمهوريّة الخامسة في فصله ٤٩.

أمّا الإشكاليّة الثانية فتتعلّق بتاريخ بدأ تصريف الأعمال. فهل تكـون مـن لحظة تقديم رئيس الحكومة الاستقالة؟ أو من تاريخ قبول رئيس الجمهوريّة لهذه الاستقالة؟ الإجابة عن هذا السؤال تميل إلى تخيير الحلّ الثاني كقاعدة دسـتوريّة

(١) طبقا لأحكام المادّة ٦٩ فقرة أولى من الدستور اللبناني، "تعتبر الحكومـة مسـتقيلة فـي الحالات التالية:

-إذا استقال رئيسها.

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

-بوفاة رئيسها.

-عند بدأ ولاية رئيس الجمهوريّة.

-عند بدأ ولاية مجلس النوّاب.

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

عرفيّة تقوم على دعوة رئيس الجمهوريّة لرئيس الحكومة بتصريف الأعمال.[١] إلاّ أنّه مع ذلك، اعتبر البعض أنّ دعوة رئيس الجمهوريّة لا تخضع لسلطته التقديريّة في قبولها أو رفضها، لكنّ الإبقاء عليها في بعض الحالات ضروري لإتاحة الإمكانيّة لتعليق الاستقالة في ظلّ الظروف الاستثنائيّة كما حدث عندما أرغم رئيس الحكومة اللبناني "سعد الحريري" على تقديم استقالته من السعوديّة، أو كذلك لفسح المجال لرئيس الحكومة المستقيل بإعادة النظر في استقالته.[٢] وقد حسم مجلس الدولة في فرنسا الأمر بإقراره أنّ تصريف الأعمال مرتبط باستقالة الحكومة، وأنّه لا معنى لإعلان الوزير الأوّل عن استقالته أو قبولها من طرف رئيس الجمهوريّة إلاّ من تاريخ صدورها شكليّا بمقتضى أمر.[٣]

ولعلّه من البديهي أمام هذه الاشكاليّات العمليّة، أن تتوجّه الأنظار إلى القضاء الإداري لرفع اللبس حول النظام القانوني لحكومة تصريف الأعمال وصلاحيّاتها. ففي تونس ، عبّرت المحكمة الإداريّة في سنة ٢٠١٣ عن رأيها،

---

(١) في ٢٣ نوفمبر ٢٠١٣، قبل رئيس الجمهوريّة استقالة حكومة "الباجي قايد السبسي" ودعاه إلى تصريف الأعمال.

(٢) وسام اللحّام: "تصريف الأعمال، من الموجب الدستوري إلى الاعتباطيّة السياسيّة"، مصدر سبق ذكره. ص ١٨

"مجرّد إعلان رئيس مجلس الوزراء استقالته يعني أنّ مجلس النوّاب لم يعد بمقدوره محاسبة الحكومة ونزع الثقة منها، أي أنّ إعلان الاستقالة يحرّر السلطة التنفيذيّة من رقابة البرلمان، التي تعتبر من بديهيّات النظم الديمقراطيّة، ما يستتبع فقدان الحكومة لصلاحيّاتها التنفيذيّة الكاملة والعاديّة. لكن صدور البيان عن رئاسة الجمهوريّة يجعل من الاستقالة نهائيّة ولا عودة منها."

(3) CE, 20 janv 1988, Commune de Pomerol, n°62900.

من منطلق وظيفتها الاستشاريّة[١] حول صلاحيّات الحكومة المستقيلة، خاصّة وأنّ القانون التأسيسي عدد ٦ لسنة ٢٠١١ المؤرّخ في ١٦ ديسمبر ٢٠١١ والمتعلّق بالتنظيم المؤقّت للسلط العموميّة، قد نصّ في فصله ١٩ على أنّه :"في صورة سحب الثقة من الحكومة، فإنّها تعتبر مستقيلة". وذلك دون أكثر توضيح. الأمر الذي دفع المحكمة الإداريّة إلى محاولة سدّ الفراغ التشريعي باعتبارها مستشار الإدارة[٢] من جهة، وإحدى مكوّنات السلطة القضائيّة التي أنيط بعهدتها ضمان الانسجام بين مؤسّسات الدولة[٣] من جهة ثانية.

وقد استقرّ رأي القاضي الإداري[٤]على مسألتين: أوّلهما أنّه نتيجة لسحب الثقة من الحكومة، فإنّه يقع التقليص من صلاحيّاتها في حدود ضمان السير العادي لدواليب الدولة. أمّا المسألة الثانية فتتعلّق بتصريف الأعمال الجارية التي على الحكومة القيام بها، وهي التي تكون ضروريّة لتأمين استمراريّة المرافق

(١) انظر الفصل الرابع من قانون عدد ٤٠ لسنة ١٩٧٢ المؤرّخ في ١ جوان ١٩٧٢ المتعلّق بالمحكمة الإداريّة. وانظر كذلك: عماد الحزقي، "الدور الاستشاري للمحكمة الإداريّة وتأثيره في صياغة وتطوير النصوص القانونيّة"، الأخبار القانونيّة، ، نوفمبر ٢٠١٢، عدد ١٤٤-١٤٥، ص ٨.

(2) (B) Pacteau ; « Nouvelles attributions administratives, pour les cours administratives d'appel (et redéfinition de celles des tribunaux administratifs interdépartementaux). Le régime issu du décret n°92-983 du 9 septembre 1992 », R.F.D.A, 1993, p 107.

(٣) اضطلعت المحكمة الإداريّة بدور استشاري هام يتمثّل في النظر في النزاعات المتعلّقة باختصاص رئيس الجمهوريّة ورئيس الحكومة (الفصل ٢٠ من القانون التأسيسي عدد ٦ لسنة ٢٠١١).

(٤) استشارة عدد ٥٣٣ لسنة ٢٠١٣

العموميّة أو التي تقتضيها حالات الاستعجال.

ولئن جاء رأي المحكمة مقتضبا وتعوزه الدقّة، إلاّ أنّه يعتبر هامّا وحاسما من الناحية القانونيّة في ظلّ نظام سياسي لم يزل يتحسّس أولى خطواته في تركيز مسؤوليّة الحكومة أمام البرلمان المنتخب من الشعب. فالمحكمة الإداريّة في هذا المستوى، قدّمت تعريفًا لمبدأ "تصريف الأعمال" بالنظر إلى العنصرين اللذان يؤطّرانه، وهما فقدان الحكومة لثقة البرلمان من جهة، ومبدأ استمراريّة المرافق العامّة من جهة ثانية. فبخصوص العنصر الأوّل، تشكّل مسؤوليّة الحكومة أمام السلطة التشريعيّة التبرير السياسي لمفهوم تصريف الأعمال. حيث ترتبط ممارسة الحكومة لصلاحيّاتها بحصولها على ثقة البرلمان. وتؤدّي استقالتها إلى انعدام هذه المسؤوليّة مبدئيّا، أي تصبح خارج الرقابة السياسيّة للبرلمان. وبما أنّ السلطة لا تمنح إلاّ لجهة تخضع للمحاسبة، ولمّا كانت مسألة حجب الثقة هي الآليّة المتّبعة في النظام البرلماني أو المختلط لتجسيد مبدأ المسؤوليّة، أصبح من الطبيعي أن يمثّل الحدّ من صلاحيّات الحكومة المستقيلة النتيجة المنطقيّة التي يفرضها مثل هذا النظام السياسي. وهو ما أكّدته المحكمة الإداريّة في رأيها المذكور بالقول أنّه :"وطالما أنّ سحب الثقة يندرج في نطاق إثارة مسؤوليّة الحكومة أو أحد أعضائها، فإنّه لا يمكن بأيّ حال من الأحوال اعتبار نيّة المشرّع التأسيسي متّجهة نحو مواصلة تمتيع حكومة وضعت السلطة التأسيسيّة حدّا لوجودها القانوني، من كامل الصلاحيّات التي كانت موكولة إليها بقدر ماهي منصرفة إلى تأمين سير دواليب الدولة بحكومة محدودة الصلاحيّات وإلاّ فإنّ سحب الثقة، إثر لائحة اللوم الموجّهة ضدّها، يغدو فاقد الجدوى". فتصريف الأعمال في نهاية الأمر ليس إلاّ الحدّ من صلاحيّات الحكومة طوال فترة تفصّيها

من رقابة مجلس النوّاب.[١] أمّا بخصوص مبدأ استمراريّة المرفق العامّ، فمن الضروري خلال الفترة الزمنيّة الممتدّة بين استقالة حكومة وتأليف أخرى جديدة، أن لا تتوقّف أجهزة الدولة عن العمل، وأن لا يحدث فراغ في الإدارة التي عليها أن تواصل القيام بخدماتها الاعتياديّة. إذ يعتبر مبدأ استمراريّة المرافق العامّة مبدأ متأصّلا في القانون العام[٢]، حتّى أنّه يتنزّل منزلة الدستور في فرنسا.[٣]

في هذا المستوى، لا بدّ من الوقوف على ملاحظتين هامّتين. أوّلهما: وجب التمييز بين حكومة تصريف الأعمال والحكومة الانتقاليّة. فحكومة تصريف الأعمال هي حكومة مؤقّتة ذات صلاحيّات محدودة وغير خاضعة للرقابة البرلمانيّة، بالإضافة إلى حياديّتها أي عدم قدرتها على اتّخاذ قرارات سياسيّة. أمّا الحكومة الانتقاليّة فهي حكومة تنشأ في ظروف استثنائيّة كوجود فراغ دستوري أو سقوط نظام سياسي، وتكون صلاحيّاتها موسّعة من خلال إدارة شؤون الحكم

(١) وسام اللحّام: "تصريف الأعمال : من الموجب الدستوري إلى الاعتباطيّة السياسيّة"، المفكّرة القانونيّة، بيروت، ٢٠٢٢، ص ١٩.

(2) C.E, 13 juin 1980, Mme Bonjean, Recueil Lebon 1980, p 274.

« Que devant cette violation du principe fondamental de la continuité du service public, le recteur de l'académie de Gronoble.. fait connaitre à tous les membres du personnel enseignant qu'ils étaient tenus de remplir intégralement leurs obligations de service.. »

(3) Cons. Const, 25 juillet 1979, Continuité du service public de la radio et de la télévision en cas de cessation concertée du travail, RDP, 1979, p 1705.

« En ce qui concerne les services publics, la reconnaissance du droit de grève ne saurait avoir pour effet de faire obstacle au pouvoir du législateur d'apporter à ce droit les limitations nécessaires en vue d'assurer la continuité du service public qui, tout comme le droit de grève, a le caractère d'un principe de valeur constitutionnelle.. »

في مرحلة انتقاليّة تنتهي بإرساء مؤسّسات دستوريّة دائمة أو صياغة دستور جديد أو إعداد الانتخابات القادمة. واستتباعًا لذلك، فإنّ حكومة تصريف الأعمال لا تعدو أنت تكون نظامًا إجرائيّا لضمان سير المرفق العام، في حين أنّ الحكومة الانتقاليّة أداة سياسيّة لتحقيق تغييرات جوهريّة في النظام السياسي.

أمّا ثاني الملاحظات فلا بدّ من عدم الخلط في هذا النطاق بين تصريف الأعمال التي تقوم على استقالة الحكومة أو إقالتها بموجب سحب الثقة منها من جهة، وبين صلاحيّة التفويض (طبق الفصل ٩٢ من الدستور) التي تتيح لرئيس الحكومة، إن تعذّر عليه ممارسة صلاحيّاته، بتفويض سلطاته إلى أحد الوزراء من جهة أخرى. أي تحويل اختصاص اتّخاذ القرار برمّته من السلطة الإداريّة المفوّضة إلى السلطة الإداريّة المفوّض إليها.[١] لكنّ الإشكال هنا يبرز عندما يقرّر رئيس حكومة مستقيل تفويض صلاحيّاته. كما فعل "يوسف الشاهد" في ٢٠١٩ عندما ارتأى التفرّغ لحملته الرئاسيّة، ففوّض صلاحيّاته إلى أحد وزراء حكومته. فإن وجد هذا القرار تبريره من الناحية السياسيّة، إلاّ أنّه أثار جدلا قانونيّا وفقهيّا واسعًا.[٢]

تاريخيّا، ظهر مصطلح "تصريف الأعمال" في دستور الجمهوريّة الرابعة

(١) " توفيق بوعشبة: الوجيز في القانون الإداري العام، طبعة أولى، تونس، مجمع الأطرش، ٢٠٢١، ص ٥٢٨.

(2) (H) Ben Mahfouth ; « L'intérim du chef du gouvernement, est –il possible » ? Disponible sur le site web : www.leadres.com.tn/article/217014.

الفرنسيّة لعام ١٩٤٦،[١]إلاّ أنّ تأطيره وتطويره يمثّل نتاج اجتهاد قضائي بالأساس،[٢]حسم مجلس الدولة البلجيكي[٣] في طبيعته القانونيّة. حيث اعتبر أنّ "تصريف الأعمال هي عرف دستوري مرتبط باستمراريّة المرفق العام ومسؤوليّة الحكومة،"[٤] وأنهى هذا الحسم الجدل الفقهي بين من اعتبر أنّ تصريف الأعمال من المبادئ العامّة للقانون، وبين من اعتبرها إحدى المبادئ العامّة للقانون ذات الطبيعة الدستوريّة.[٥]

ورغم التنصيص الدستوري على آجال تشكيل الحكومات الجديدة،[٦]واعتبار

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

(٢) في فرنسا وخاصّة في لبنان وبلجيكا.

(3) : CE Belge, 17 mai 2016, De Crombrugghe de Picquendaele, n°234.747.

(4) « La règle qui limite les compétences du Gouvernement fédéral en période d'affaires courantes n'est inscrite comme telle dans aucune disposition de la Constitution ni dans aucune disposition légale mais constitue une coutume constitutionnelle liée au principe de la continuité du service public et au principe de la responsabilité ministérielle dans un système parlementaire ».

(5) (N) Bernard ; « Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ? » In : Affaires courantes, Actes du Colloque organisé par le Centre d'Etudes Jacques Georgin à la Chambres des représentants le 29 novembre 2019, Novembre 2020, p 8 et S. Disponible sur le site web : www.cejp.be

(٦) ينصّ الفصل ٨٩ من الدستور على أنّه "إذا مرّت أربعة أشهر على التكليف الأوّل، ولم يمنح أعضاء مجلس نوّاب الشعب الثقة للحكومة، لرئيس الجمهوريّة الحقّ في.. الدعوة إلى انتخابات جديدة في أجل أدناه خمسة وأربعون يومًا وأقصاه تسعون يومًا".

فقه القضاء المقارن فترة الشهرين مهلة معقولة لذلك[١]، إلاّ أنّ فترة تصريف الأعمال قد تطول وقد تقصر وفقا للمعطيات السياسيّة ولديمومة الأزمة،[٢] ممّا يشكّل شللاً متواصلاً للبرامج والخيارات السياسيّة وتعطّلاً للتنمية الاقتصاديّة والاجتماعيّة. وهو ما جرّ البعض[٣] إلى الجزم أنّه كلّما طالت فترة تصريف الأعمال، كلّما انتفى إحساس الحكومة بواجبها في الحدّ من صلاحيّاتها، وتعاملها مع الملفّات المعروضة أمامها باعتبارها حكومة كاملة الصلاحيّات أكثر من كونها مستقيلة. فتصريف الأعمال لفترة طويلة يؤدّي إلى وجود وضع قانوني يختلف عن اقتصار تصريف الأعمال على مهلة زمنيّة بسيطة، إذ أنّ القرارات التي سيكون على الحكومة المستقيلة اتّخاذها ستزداد مع الوقت، وستصبح أكثر إلحاحا مع تفاقم المشكلات التي يجب على الدولة مواجهتها لاسيّما عندما يمرّ المجتمع

(1) C.E , 28juin 2002, Ministère de la justice/Magiera, RFDA, 2002, p 756.

(٢) في عهد الجمهوريّة الرابعة الفرنسيّة (١٩٤٦-١٩٥٨) قارب المعدّل السنوي ٣٩ يوما، (ووصلت مدّة تصريف الأعمال إلى ما مجموعه ٤٥٩ يوما. أنظر : (F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République ». R.F.S.P, 20ème année, n°4, 1970, p 646

وبين جوان ٢٠١٠ وديسمبر ٢٠١١ شهدت بلجيكا أطول فترة تصريف أعمال في تاريخها استمرّت ٥١٤ يوما. أمّا في لبنان، فقد امتدّت فترة تصريف الأعمال بين جويلية ٢٠٠٥ وسبتمبر ٢٠٢١، ١٦١٠ يوما أي أكثر من ٥٣ شهرا، ما يقارب ١٠٠ يوم كمعدّل سنوي.

(3) (F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République ». op. cit, p 646.

بأزمات اجتماعيّة واقتصاديّة خانقة.(١)

ومهما يكن من أمر، فإنّ مصطلح "تصريف الأعمال" لا يعكس تنظيما سياسيّا مؤقّتًا أو جملة من الصلاحيّات المحدّدة للحكومة المستقيلة والتي لا يمكنها تجاوزها. بل إنّها فترة زمنيّة تسبق تشكيل حكومة تحظى بثقة البرلمان. وفي هذه الفترة تتغيّر العلاقة بين الحكومة المستقيلة والسلطة التشريعيّة بتغيّر الأوضاع والمستجدّات والظروف. فإن كان المبدأ، أن يقع الحدّ من صلاحيّات الوزراء والتقليص من مهامّهم، فإنّ ذلك لا يمكن أن يؤدّي إلى شلل الإدارة بشكل مطلق وخاصّة مع فترة الأزمات. من هنا تتأتّى صعوبة إيجاد معيار يفرّق بين الأعمال الجارية وأعمال التصرّف، أي أعمال الإدارة والأعمال ذات الطابع السياسي. وهو ما يمثّل أرضيّة خصبة ومسؤولة للسلطتين التشريعيّة والقضائيّة في ممارسة الرقابة اللازمة على حكومة منتهية الصلاحيّات. إذ أنّ مبدأ استمراريّة المرفق العام لا يهمّ الإدارة فحسب باعتبارها الساهرة على تطبيقه، وإنّما كذلك جميع السلط في الدولة التي تهدف إلى احترامه.

انطلاقا من الغموض الذي يلفّ الأعمال الحكوميّة خلال فترة تصريف الأعمال، وأهميّة هذا الجهاز في المقابل في النظام البرلماني أو المختلط، فماهي مختلف أنواع مختلف أنزاع الرقابة الممكن ممارستها على صلاحيّات حكومة تصريف الأعمال؟

من المهمّ التعرّض إلى الطابع المطّاطي لصلاحيّات حكومة تصريف الأعمال (مبحث أوّل) قبل الحديث عن تباين الرقابة المسلّطة عليها. (مبحث ثان)

---

(١) وسام اللحّام: "تصريف الأعمال، من الموجب الدستوري إلى الاعتباطيّة السياسيّة"، مرجع سبق ذكره، ص ٢٥.

المبحث الأوّل

الصبغة المطّاطيّة لصلاحيّات حكومة تصريف الأعمال

يؤول سحب الثقة من الحكومة أو استقالتها إلى الحدّ من الصلاحيّات الممنوحة لها بمقتضى الدستور وتحويلها إلى أعمال جارية. أي ما اختصرته المحكمة الإداريّة في رأيها الاستشاري في كونها "تلك التي تكون ضروريّة لتأمين استمراريّة المرافق العموميّة أو التي تقتضيها حالات الاستعجال."[١]

ولكن مبدأ استمراريّة الدولة ينطوي، على عكس ماهو شائع، على صلاحيّات واسعة، بحيث لا يمكن ضبط قائمة دقيقة لها، إذ أنّها تختلف باختلاف الوضعيّة سواء أكانت خلال السير العادي لدواليب الدولة (مطلب أوّل)، عندئذ يقع التقليص من صلاحيّات الحكومة المستقيلة. أم خلال الظروف الاستثنائيّة (مطلب ثان)، التي تشهد توسّعًا مشروطًا لتلك الصلاحيّات.

مطلب أولى

محدوديّة صلاحيّات الحكومة في الحالة العاديّة لتصريف الأعمال

إنّ المتأمّل في الصلاحيّات الممنوحة للجهاز الحكومي في دستور ٢٠١٤، وعلى الرغم من أهميّتها وتوسّعها، إلاّ أنّها تفقد هذه الخاصيّة في فترة تصريف الأعمال. وتكاد تحتفظ باختصاص وحيد، ألا وهو تنفيذ القوانين. فنتيجة لفقدان ثقة المجلس، لا يمكن لرئيس الحكومة تقديم مشاريع القوانين للبرلمان بهدف المصادقة عليها (الفصل ٦٢ من الدستور). كما لم يعد من الممكن له أن يحدث أو يعدّل أو يحذف الوزارات وكتابات الدولة، أو أن يضبط اختصاصاتها. كذلك الأمر

(١) استشارة عدد ٥٣٣ لسنة ٢٠١٣

بالنسبة لإحداث أو تعديل أو حذف المؤسّسات والمنشآت العموميّة والمصالح الإداريّة، أو إجراء التعيينات والإعفاءات في الوظائف المدنيّة العليا. غير أنّ مختلف هذه الصلاحيّات من الممكن أن تطرح بعض الإشكاليّات التي من شأنها أن تحدث جدلا قانونيّا مهمّا، خاصّة في الصلاحيّات المشتركة بين رئيس الحكومة ومختلف المؤسّسات الدستوريّة.

أوّلا، نلاحظ أنّ التجاذبات السياسيّة طالما تكون سببا في استباحة الثوابت، أو على الأقلّ في استغلال المسكوت عنه في ضلّ نظام مختلط لم يتجذّر بعد. ففي سابقة سياسيّة، قرّر رئيس حكومة تصريف الأعمال "إلياس الفخفاخ" في ١٥ جويلية ٢٠٢٠ إقالة جميع وزراء "حركة النهضة"[١] على خلفيّة أنّ هذا الحزب قد سعى إلى سحب الثقة من حكومته، قبل أن يفاجئهم بتقديم استقالته إلى رئيس الدولة. فمن الناحية السياسيّة، يمكن تفهّم موقف رئيس الحكومة بأنّه لا يمكن أن يتعامل مع وزراء من حزب سعى إلى الإطاحة به، ولو في فترة تصريف أعمال. لكن يبقى الإشكال القانوني وهو هل يمكن إقالة وزير مستقيل؟ خاصّة وأنّه أكّدنا سابقًا أنّه لا يمكن الإطاحة بحكومة مستقيلة. فهل يجوز التحوير الجزئي في هذه الحالة؟ هنا نلاحظ أنّ الملفت للنظر، وعلى خلاف المعتاد، أنّه لم يقع إقحام القضاء في مثل هذه السجال، وإلاّ لكان للمحكمة الإداريّة قرار مرجعي من شأنه أن يؤطّر مجال تدخّل رئيس الحكومة المستقيل في مثل هذه المسائل الخلافيّة. ولكنّ المؤكّد، أنّ ضرورة وجود الحدّ الأدنى من الانسجام والتنسيق بين أعضاء

(١) وهم محمّد أنور معروف وزير النقل واللوجستيك، وعبد اللطيف المكّي وزير الصحّة، ولطفي زيتون وزير الشؤون المحليّة، ومنصف السلّيطي وزير التجهيز، وسليم شورى وزير التعليم العالي والبحث العلمي، وأحمد قعلول وزير الشباب والرياضة.

الحكومة تبرّر مثل هذه الأعمال، ذلك أنّ رئيس الحكومة وإن كان محدود الصلاحيّات، إلاّ أنّ له الحقّ في تغيير وزراء غير مرغوب بهم، خاصّة وأنّ رئيس الحكومة يوجّه العمل الحكومي لضمان استمرار المرفق العام.

من جهة ثانية، يتقاسم رئيس الحكومة مع رئيس الجمهوريّة بعض الصلاحيّات التي تتطلّب القيام بمشاورات بين الطرفين. وتتمثّل في إصدار المراسيم بالتوافق في صورة حلّ مجلس نوّاب الشعب (الفصل ٧٠)، واقتراح تسمية محافظ البنك المركزي أو إعفائه (الفصل ٧٨)، وإجراء التعيينات والإعفاءات في الوظائف العسكريّة والدبلوماسيّة والمتعلّقة بالأمن (الفصل ٣٩). ومن دون شكّ تسقط كلّ هذه الصلاحيّات مبدئيّا من اختصاص رئيس الحكومة المستقيل، وتتبع عندئذ حصريّا رئيس الجمهوريّة. فالتشاور له بعد سياسي أكثر من كونه إجراء بروتوكولي للتنسيق بين المؤسّستين، ويتعلّق باختيار الشخصيّة الأقدر على تحمّل وزر التعيين المرتقب. لكنّ البعض منها من شأنه أن يكون محلّ تجاذب سياسي بين المؤسّستين خاصّة في اختصاص إصدار المراسيم بالتوافق في ظلّ حلّ مجلس نوّاب الشعب. وهو ما يؤدّي إلى بوادر أزمة مؤسّساتيّة سيّما في حالة عدم انتماء رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة إلى نفس العائلة السياسيّة أو نفس الحزب السياسي.(١)

ومن ناحية أخرى، تشكّل الصلاحيّات الحصريّة لرئيس الحكومة في علاقته بالبرلمان إشكاليّة من نوع آخر. فمن المسلّم به أنّ تعاونًا بين السلطتين

(١) رافع بن عاشور: المؤسّسات والنظام السياسي بتونس، الإطار التاريخي، النظام السياسي ١٩٥٩-٢٠١١، النظام السياسي في ظلّ دستور ٢٠١٤، طبعة ثالثة، تونس، مجمع الأطرش، ٢٠١٩، ص ٣٠٦-٣٠٨.

التشريعيّة والتنفيذيّة يكاد يكون ضروريّا لتسيير دواليب الدولة. وهو محمول على الحكومة بشكل أساسي، ولكن بدرجات تتطوّر بتطوّر العمل الحكومي من التخيير إلى الإلزام.(١) ولنا في الفصل ٦٢ من الدستور مثال على ذلك، حيث تنصّ فقرته الثانية على أنّ "رئيس الحكومة يختصّ بتقديم مشاريع القوانين والموافقة على المعاهدات ومشاريع قوانين الماليّة". وهذا الأمر من شأنه أن يوحي بأزمة إجرائيّة منتظرة إذا ما اقترنت باستقالة الحكومة، أي دعوتها إلى تصريف الأعمال. إلاّ أنّ مبدأ استمراريّة المرفق يفرض إدراج هذه الاختصاصات ضمن الأمور المستعجلة التي لا تقبل التقاعس أو التأجيل.(٢)

ولعلّ الاهتداء إلى هذا التأويل لم يجد مصدره في القانون بقدر ما سعى فقه القضاء إلى إثراءه. ففي بلجيكا، وباعتبار تواتر فترة تصريف الأعمال، ميّز مجلس الدولة بين ثلاث فئات للأعمال الجارية.(٣) وتتمثّل في شؤون الإدارة اليوميّة، والتطبيق المعتاد للقرارات السياسيّة المتّخذة، والمسائل العاجلة.

أمّا الشؤون الإداريّة اليوميّة، فهي تلك الشؤون التي تخلو من توجّه سياسي معيّن. من ذلك مثلا، الإذن بصرف وتنزيل مرتّبات الموظّفين العموميّين ومنحهم. أو الإعلان عن فتح مناظرة قصد سدّ الشغور في سلك ما أو مؤسّسة عموميّة. أو كذلك إعداد لجنة "العفو الخاص" صلب وزارة العدل لقائمة السجناء الذين استوفوا الشروط المحدّدة لإلغاء عقوبة السجن أو الحطّ منها قبل إرسالها إلى رئاسة

(1) (L) Rigaux ; « Le contrôle parlementaire des actes posés en affaires courantes » ; In : affaires courantes, op.cit, p 42.
(2) (L) Mawcalco ; « Des affaires pas si courantes que cela » ; R.B.D.C ; 2015/1, p 48.
(3) Voir : CE Belge, 17 mai 2016, De Crombrugghe de Picquendaele, n°234.747.

الجمهوريّة. وقد اعتبر مجلس الدولة البلجيكي أنّ قرار تصدير أسلحة إلى ليبيا سنة ٢٠١١ يحمل في طيّاته طابعا سياسيّا، وبالتالي لا يمكن إدراجه ضمن نطاق الإدارة اليوميّة، أي أن يقع البتّ فيه من قبل حكومة لا رقابة برلمانيّة عليها.(١)

أمّا التطبيق المعتاد للقرارات السياسيّة المتّخذة، فهو المرادف لاختصاص الحكومة بتنفيذ القوانين. أي إصدار نصوص ترتيبيّة تبيّن الآليّات والصيغ الإجرائيّة لإنفاذ أحكامها.(٢) وهو المثال المتعلّق بالمشاريع المصادق عليها بالبرلمان، والمتوجّب على حكومة تصريف الأعمال إتمامها باستيفاء شكليّات الإنجاز من دراسات أو طلب عروض أو نشر كرّاس الشروط.(٣)

وفي ما يخصّ المسائل الحكوميّة العاجلة، فهي القرارات ذات المصلحة السياسيّة الكبرى، والتي تستوجب في الأصل رقابة البرلمان عليها. إلاّ أنّ اتّخاذها من قبل حكومة تصريف الأعمال يظلّ ممكنًا ومطلوبًا بشكل عاجل، لما يترتّب عن تأجيلها للحكومة المقبلة من إضرار بمصالح الدولة، أو تعطّل لمؤسّساتها. ولعلّ أبرز هذه الملفّات تلك المتعلّقة بالجانب المالي، والذي يكاد يكون الملفّ الوحيد

---

(1) CE, 7 avril 2011, n°212.559.

(٢) "وتلتزم السلطة المصدّرة للنصوص التنفيذيّة باحترام حدود وظيفة تنفيذ النصّ القانوني وبالامتناع عن استغلاله كمطيّة لتمرير أحكام لم يأت بها النصّ المراد تنفيذه. ولا تتمتّع الحكومة في هذا المجال بسلطة تقديريّة مطلقة، على أساس أنّ التنفيذ يجب أن يتمّ في آجال معقولة، فكلّ تأخير في إصدار النصّ التنفيذي يجعل القانون النافذ بحكم قانون الإصدار غير مطبّق على الصعيد الواقعي. فلا يعقل أن تبقى إرادة السلطة التشريعيّة في الدولة الديمقراطيّة مرتهنة لدى السلطة التنفيذيّة." راجع: بسّام الكرّاي: الحكومة في الدستور الجديد، مرجع سبق ذكره، ص ٢٢٥.

(3) CE, 10 mai 1968, Jassogne, n°12.951.

الذي يربط الحكومة بالبرلمان في حال فقدانها لرقابة السلطة التشريعيّة.[١] فطبقا للقانون الأساسي عدد ١٥ لسنة ٢٠١٩ المؤرّخ في ١٣ فيفري ٢٠١٩ المتعلّق بالميزانيّة، فقد منح المشرّع صلاحيّات هامّة للتراتيب في هذه المادّة، نظر لارتباطها بالجانب التقني، واعتبار الحكومة الأقدر على تصوّر الموارد والنفقات في هذا الشأن بصفة عامّة، وأحقّيتها بمجابهة المصاريف الطارئة والمستعجلة بصفة خاصّة.[٢] وهو ما يفسّر تنصيص المحكمة الإداريّة في رأيها الاستشاري على عبارة "أو التي تقتضيها حالات الاستعجال".

وقد ذهب مجلس الدولة البلجيكي إلى أنّ المسائل المتعلّقة بتثبيت الأسعار من المسائل التي تحتاج إلى معالجة عاجلة تهدف إلى اتّخاذ التدابير اللازمة لتعزيز الاستقرار المالي بسبب وجود خطر يهدّد السلم الاجتماعي.[٣]

ونفس التمشّي وقع اعتماده في لبنان إثر الأزمة الحكوميّة التي اندلعت سنة ١٩٦٩، بعد استقالة الرئيس "رشيد كرامي". وذلك عندما أثيرت مسألة إحالة مشروع الميزانيّة إلى مجلس النوّاب. حيث اضطرّ مجلس الوزراء إلى الانعقاد بعد أشهر من استقالته لاتّخاذ المرسوم الضروري للإحالة. وهو اجتهاد كان في محلّه، لأنّ ضرورة الاستعجال باتّخاذ ذلك المرسوم تحت طائلة انقضاء المهلة

(1) (F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », Art. op. cit. p 659.
(2) (J) Ajroud : « Les imprévisions en droit budgétaire tunisien », Mélanges en l'honneur du doyen Pierre Beltrame, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 2010, p 27.
(3) CE , 25 mars 2013, n°222.969.

المحدّدة بمقتضى الدستور، قد أضفت على هذا العمل صفة الأعمال الجارية التي بوسع الوزارة المستقيلة إجراؤها.(١)

من ناحية أخرى، لا يجب الخلط بين حالة الاستعجال ونظريّة الظروف الطارئة. ذلك، وإن كانا متّحدين في النتائج، إلاّ أنّهما يختلفان كلّ الاختلاف في الأسس التي تقوم عليها كلّ حالة. فحالة الاستعجال في فترة تصريف الأعمال، هي في الحقيقة اختصاصات كاملة للحكومة الحائزة على ثقة البرلمان. ولكن دعوتها إلى تصريف الأعمال أفقدتها هذه الصلاحيّات لصبغتها السياسيّة الجليّة. بينما في الظروف الاستثنائيّة، يمكن أن تمنح الحكومة المستقيلة صلاحيّات أوسع من تلك التي تتمتّع بها قبل استقالتها.

(١) إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٧٠، ص ٨٠٤.

مطلب ثان

توسّع صلاحيّات تصريف الأعمال في ظلّ الظروف الاستثنائيّة

يقصد بالظروف الاستثنائيّة الأوضاع غير العاديّة والطارئة على البلاد، أو على أيّ إدارة ما بصورة تحتّم اتّخاذ إجراءات خاصّة تفاديًا للنتائج والأوضاع الوخيمة أو الخطيرة التي قد تترتّب عنها تلك الظروف.(١) فيجوز للإدارة حينئذ أن تتحرّر من بعض مقتضيات المشروعيّة حتّى يتسنّى لها مجابهة الأوضاع المستجدّة بالنجاعة المطلوبة حفاظا على النظام وضمانًا لاستمراريّة المرافق العامّة.(٢)ففي ظلّ الظروف غير العاديّة تحلّ شرعيّة خاصّة محلّ الشرعيّة العاديّة، تدوم بدوام هذه الظروف وتزول بزوالها. وهذه الشرعيّة الخاصّة تعلو الشرعيّة العاديّة. وللحالات الاستثنائيّة صور عديدة تختلف باختلاف السند القانوني الذي تقوم عليه. فمنها ما يستند لنصّ دستوري كحالة الاستثناء،(٣)ومنها ما يستند للنص التشريعي كحالة الحصار وحالة الطوارئ،(٤)ومنها ما يستند لفقه القضاء

(١) "والظروف الاستثنائيّة قد تتمثّل في نشوب حرب، أو في حصول كارثة من الكوارث الطبيعيّة أو في أعمال وتصرّفات تهدّد النظام العام أو تعرقل سير مؤسّسات الدولة أو المرافق العامّة. مثل هذه الظروف التي يمكن أن تستجدّ في أيّ دولة من الدول حتّمت بناء نظريّة قانونيّة خاصّة أطلق عليها بنظريّة الظروف الاستثنائيّة. وهذه النظريّة نجدها في القانون الدستوري كما نجدها في القانون الإداري." توفيق بوعشبة: الوجيز في القانون الإداري العام، مصدر سبق ذكره، ص ٤٣١.

(٢) توفيق بوعشبة: : الوجيز في القانون الإداري العام، مصدر سبق ذكره، ص ٤٣٣.

(٣) الفصل ٩٦ من الدستور التونسي والفصل ١٦ من الدستور الفرنسي.

(٤) مرسوم عدد ٥٢ المؤرّخ في ٥ جوان ١٩٦٧ في لبنان.

كنظريّة الظروف الاستثنائيّة.[١]وبصرف النظر عن أهميّة هذا التقسيم لتغيّره بتغيّر النظام القانوني الخاص بكلّ دولة، فإنّ مضامين حالة الاستعجال تتجلّى خاصّة في القرارات أو التدابير التي لا يمكن اتّخاذها في الأحوال والظروف العاديّة.[٢]

ولعلّ هذا التحرّر من مقتضيات المشروعيّة لا يمكن أن يكون اعتباطيّا؛ إذ لا بدّ من ترخيص برلماني محدود في الزمن والغرض حتّى يحدّد الهدف المنشود منه. لذلك لا بدّ من التأكيد في هذا المستوى على عدم وجوب استخدام نظريّة الظروف الاستثنائيّة مطيّة لإلغاء الحدّ من الصلاحيّات في فترة تصريف الأعمال، وبالتالي استغلال الوضع "غير العادي" للعودة إلى حكومة "الوضع العادي". فالهدف من توسيع صلاحيّات الحكومة المستقيلة في هذه الفترة هو التصدّي للمخاطر الخارجيّة أو الطبيعيّة أو الاقتصاديّة أو الصحيّة أو البيئيّة، والتي تزول بزوال أسبابها. ولا يمكن بأيّ حال من الأحوال أن تكون سببًا في اتّخاذ قرارات من شأنها إثقال كاهل الحكومة اللاحقة، وإلاّ لا معنى لنظريّة تصريف الأعمال بصفة خاصّة، أو لرقابة البرلمان على الحكومة في الدولة الديمقراطيّة بصفة عامّة.

والترخيص البرلماني لا يتعلّق هنا بإلغاء مبدأ تصريف الأعمال والسماح بالتالي للحكومة بتقديم مشاريع قوانين. وإنّما الترخيص في هذه الحالة يتعلّق بالتفويض التشريعي على معنى الفصل ٧٠ من دستور ٢٠١٤ في فقرته الثانية.

---

(١) يراجع بصفة عامة: رافع بن عاشور: الحريّات العامة في النظم الديمقراطيّة، مجلّة التسامح، مسقط، سلطنة عمان، ٢٠٠٩، ص١٨٢.

(2) F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République », Art. op. cit. p 654.

إذ أنّ الظرف الاستثنائي العاجل يستوجب التدخّل الحكومي السريع والناجز لـــدرأ الخطر بتفادي تعقيد إجراءات الإحالة إلى مجلس نوّاب الشـــعب وطـــول النقـــاش السياسي بشأنها.

إلاّ أنّ التساؤل المشروع في هذا المستوى هو مدى جواز هـــذا التفـــويض خاصّة إذا اقترنت بحكومة مستقيلة. بعبارة أخـــرى، كيـــف لحكومـــة مســـلوبة الصلاحيّات التنفيذيّة أن تتمتّع بتفويض يسمح لها بالتدخّل في المجال التشريعي؟ وكيف يمكن لهذه الحكومة أن تتمتّع بصلاحيّات لا تتمتّع بها في الحالة العاديّة؟

في حقيقة الأمر، انقسمت آراء رجال القانون في هذا الخصوص بين رافض للفكرة وبين مؤيّد لها انتصارًا لمبدأ استمراريّة المرفق العام والحفاظ على الدولة والمجتمع،[١] ولكن مع تعزيز الرقابة البرلمانيّة. فالتفويض التشريعي مشـــروط[٢] ومقيّد في الآن نفسه. فالبرلمان يمكن أن يفعل كلّ شيء، إلاّ تفويض الحقّ فـــي فعل كلّ شيء.[٣] فله أن يحتفظ بحقّه في الرقابة على العمل الحكومي بالوجه الذي يراه مناسبا. في هذا الصدد، تشكّلت في بلجيكـــا ســـنة ٢٠٢٠ لجنـــة برلمانيّـــة مستحدثة، هدفها المتابعة اليوميّة لأعمال الحكومة بمقتضى التفويض طيلة وجود التهديد الصحّي جرّاء جائحة "كورونا". وهو ما من شـــأنه أن يعـــزّز ضـــمانات

(1) (L) Rigaux ; « Le contrôle parlementaire des actes posés en affaires courantes » ; In : affaires courantes, op.cit, p 53 et s.

(٢) معتزّ القرقوري: النظام السياسي التونسي، طبعة أولى، تونس، مجمع الأطـــرش، ٢٠٢٠، ص ٤٦٥ وما يليها.

(3) (J) Donnedieu De Vabre ; Décrets- lois et pouvoir réglementaire d'après la loi de 17 aout 1948, Dalloz, 1949, 2ème cahier chronique, p 6. « Le parlement peut tout faire, sauf déléguer le droit de tout faire ».

خضوع الحكومة "ذات الصلاحيّات الواسعة" في فترة الظروف الاستثنائيّة لصاحبة التفويض الأصلي. وبعيدًا عن الجانب الشكلي المتعلّق بالتفويض، وباعتبار تواتر حالات تصريف الأعمال، أقرّ فقه القضاء الإداري البلجيكي حقّ الحكومة المستقيلة في اتّخاذ القرارات التي تحمي المصالح الحيويّة للبلاد إذا ما تعرّضت للخطر أو الضرر الجسيم.(١) واعتبر في قرار آخر أنّ الضجيج الذي تعاني منه بعض المقاطعات يشكّل حالة ضرورة تجيز للحكومة التدخّل لاتّخاذ التدابير اللازمة لإعادة الهدوء للمنطقة المتضررّة.(٢)

أمّا في فرنسا، فقد ذهب الفقهاء في نفس هذه الاتّجاه بالإقرار لحكومة تصريف الأعمال بسلطة اتّخاذ التدابير التي تراها مناسبة كلّما دعت الحاجة إلى إعلان حالة الطوارئ دون أن ينفي ذلك صفة كونها حكومة مؤقّتة.(٣) وهو ما أكّده مجلس الدولة الفرنسي بوجوب مجابهة الحكومة، بغضّ النظر عن اعتبارها مستقيلة، الحالات الطارئة التي تفرض عليها اتّخاذ قرارات فوريّة وعاجلة.(٤) فرغم اتّسام قراراتها باللاشرعيّة في ظلّ الظروف العاديّة، فإنّ نظريّة الظروف الاستثنائيّة تبرّر صلاحيّات أوسع لمجابهة الأحداث المحدقة، وذلك لتفادي عدم فراغ السلطة من جهة وضمان فاعليّة أكبر للعمل الحكومي داخليّا وخارجيًا جهة ثانية.(٥) رغم كون مصطلح "تصريف الأعمال" بفرنسا، لم يكن ليثير أيّ مشاكل خارجيّة تذكر بقدر ما ينحصر الجدل بخصوصه داخليّا. أي أنّ المسائل

(1) CE, ass.gén. sec.adm, 31 mai, 1994, n°46028.
(2) CE, 5 fév 1981, Ville de Bruxelles, n°20933.
(3) Prélot (M) ; Institutions politiques et droit constitutionnel, Col, Précis Dalloz, Dalloz, Paris, 1987, p722.
(4) CE, 19 oct 1962, n°58502, Brocas. Rec.Lebon, 1962, p702.
(5) CE, 26 juin, 1946, RDP, 1941, p 542.

الخارجيّة لا تدخل في نطاق "الظروف الطارئة"، وإنّما تتعامل الحكومات المستقيلة في هذا الصدد بمبدأ حكومة تامّة الصلاحيّات. ففي الجمهوريّة الرابعة، عندما يتعلّق الأمر بالحفاظ على النفوذ السياسي والعسكري لفرنسا في مستعمراتها وتدعيم سلطتها هناك، فإنّ الحكومة المستقيلة لا تتوانى في التعامل مع المستجدّات بكامل الصلاحيّات الدستوريّة، متجاهلة بذلك التوجّه الفقه قضائي والفقهي الذي يدعوها إلى الحدّ من اختصاصاتها. فعند استقالة حكومة Pleven في ١٩٥٢، واندلاع الثورة المسلّحة في تونس، أرسلت فرنسا المقيم العام الجديد "دي هوت كلوك" على متن الطرّاد Marceau في محاولة لإخماد الثورة، واستعادة الاستقرار.(١)

أمّا في لبنان، فقد جاء فقه القضاء الدستوري متناغما مع تمّ إقراره في بلجيكا وفرنسا. ففي قراره رقم ٢٠١٢/٢ بتاريخ ١٧ ديسمبر ٢٠١٢ الذي جاء فيه أنّه :" في الظروف الاستثنائيّة، الناجمة عن حدوث أمور غير متوقّعة، تولد شرعيّة استثنائيّة يجوز فيها للمشرّع، ضمن حدود معيّنة، أن يخرج عن أحكام الدستور والمبادئ الدستوريّة أو القواعد ذات القيمة الدستوريّة، وذلك حفاظًا على النظام العام، واستمراريّة عمل المرافق العامّة، وصونًا لمصالح البلاد العليا. وبما أنّ الاستثناء يتطلّب ما يبرّره، فينبغي أن يبقى في إطار محصور."(٢)

غير أنّ الإشكال في فترة الظروف الاستثنائيّة ، يتمثّل في اتّخاذ حكومة تصريف الأعمال لإجراءات تعتبرها حسب سلطتها التقديريّة عاجلة، وذلك دون

(1) 1 (F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République ». op. cit, p 660.

(٢) أنظر كذلك: قرار المجلس الدستوري اللبناني رقم ٢٠١٤/٧ بتاريخ ٢٨ نوفمبر ٢٠١٤.

العودة إلى البرلمان والحصول على تفويض في الشأن، وذلك بحجّة الحفاظ عن النظام العام. فالتضييق على الحريّات من خلال منع التجمهر، وحظر المظاهرات والتجمّعات، وإلغاء الاجتماعات السياسيّة منها والحزبيّة والنقابيّة بما فيها الإضراب، وصولا إلى حظر التجوّل، من شأنه أن يثير مدى مشروعيّة حكومة تصريف الأعمال في ممارسة مثل هذه الصلاحيّات. بعبارة أخرى، هل يبرّر مبدأ استمراريّة المرفق العام، تجاوز الحكومة المستقيلة لاختصاصاتها بحجّة الحفاظ على النظام العام؟.

إنّ مدى نجاعة الرقابة المسلّطة على حكومة تصريف الأعمال، يتوقّف على قدرة السلطتين التشريعيّة والقضائيّة على متابعة العمل الحكومي بما يحفظ الحقوق والحريّات المهدّدة. ولئن أسقطت التجارب الدستوريّة سهوا أو عمدا، تحديد صلاحيّات الحكومة المستقيلة باعتبار تفاوت تدخّلها توسّعا أو تضييقا بحسب المتغيّرات السياسيّة والاجتماعيّة والاقتصاديّة، فإنّ الرقابة عليها تبقى قائمة في ظلّ احترام مبدأ الفصل بين السلطات.

المبحث الثاني

تباين الرقابة على حكومة تصريف الأعمال

تملك الإدارة العموميّة وسائل القهر إزاء الأفراد، وهو ما يسمّى بامتيازات السلطة العامّة. ولئن كانت الرقابة القضائيّة مطلوبة لارتباطها بحفظ الحقوق والحريّات، فإنّ استدعاء الرقابة السياسيّة ضروري لضمان عدم تجاوز الحكومة المستقيلة أو المقالة لمبدأ الحدّ من صلاحيّاتها.

لكنّ الرقابة السياسيّة التي يمارسها البرلمان تفقد، بدورها، حدّتها؛ إذ لا يمكن تسليط الجزاء السياسي الأقصى لحكومة تصريف الأعمال بتوجيه لائحة لوم. (مطلب أوّل) ممّا يجعل من الرقابة القضائيّة الآليّة الأنجع والأضمن لاحترام مبدأ المشروعيّة لأعمال الحكومة ذات الاختصاصات المحدودة. (مطلب ثان)

المطلب الأوّل

محدوديّة الرقابة السياسيّة

تستمدّ الحكومة شرعيّتها في الأنظمة البرلمانيّة والمختلطة من الثقة التي تحظى بها من البرلمان. وفي حالة استقالة الحكومة، في الحالات المبيّنة في الدستور، فإنّها تفلت من مبدئيّا من رقابة المجلس التشريعي. وتصبح مسؤوليّتها صوريّة.[1] فيغدو عندئذ سحب المسؤوليّة منها مستحيلا. إذ لا يمكن تصوّر إمكانيّة إسقاط حكومة مستقيلة. وهو ما أكّده الفقيه الفرنسي "مارسيل فالين" بقوله أنّه "لا يمكن أن نطلق النار على الموتى ولا أن نطيح بالحكومات

(1) (F) Delperee ; « Les affaires courantes en Belgique » ; Service public et Liberté, mélanges offerts au Professeur Robert-Edouard Charlier, Paris, Editions de l'université de l'enseignement moderne, 1981, p 53.

المستقيلة."[1] وهو ما أكّده مجلس الدولة البلجيكي بالقضاء بعدم إمكانيّة ممارسة رقابة البرلمان بغرفتيه لحكومة تصريف الأعمال نتيجة انعدام المساءلة السياسيّة.ولكن هذا لم يمنع بعض الساسة في تونس، وأبرزهم حركة النهضة، من طرح الفكرة. إذ أنّها تحفّظت في ١٥ فيفري ٢٠٢٠، وفي خضمّ القطيعة مع رئيس الجمهوريّة، على تعيين "إلياس الفخفاخ" كرئيس حكومة مقترح بعد فشل مرشّحها "الحبيب الجمني" في نيل ثقة البرلمان.[2] وبناء على ذلك، فقد تبنّى مجلس شورى الحركة خيار سحب الثقة من حكومة "يوسف الشاهد" لتصريف الأعمال، واقتراح مرشّح آخر باعتبارها صاحبة الكتلة الأغلبيّة في المجلس النيابي. والغريب في الأمر أنّ بعض رجال القانون اعتبر أنّ عدم إمكانيّة هذا الإجراء مردّها أنّ الفصل ٩٧ من الدستور هو فصل عام، وأنّ الفصل ٨٩ هو فصل خاص، ومن بديهيّات القانون أنّه في حالة التعارض بينهما، يقع إعلاء الخاص على العام.

(1) « On ne tue pas les morts et on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires ». (M) Waline ; Note sous C.E, 4avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, RDP, 1952, pp 1032-1033.

(٢) في ٢٠ جانفي ٢٠٢٠ قرّر رئيس الجمهوريّة تكليف الوزير الأسبق "إلياس الفخفاخ" بتكوين الحكومة في أجل لا يتجاوز شهر. وبعد عدّة لقاءات مع "حركة النهضة" الحزب صاحب أكبر كتلة نيابيّة في البرلمان، قرّر المكتب السياسي للحركة في ١٤ فيفري ٢٠٢٠ عدم منح الثقة لحكومة "إلياس الفخفاخ".

ولعلّ إفلات حكومة تصريف الأعمال من "سيف" سحب الثقة المسلّط من البرلمان، لا يحجب أهميّة وسائل الضغط الأخرى[١] كآليّات رقابيّة برلمانيّة دائمة على الحكومة بصرف النظر عن استقالتها من عدمه. وتتمثّل هذه الوسائل في آليّات مساءلة تقوم على مجموعة من التقنيّات. ومن بينها توجيه أسئلة كتابيّة وشفاهيّة إلى الحكومة، أو تخصيص جلسات للحوار معها، أو حتىّ إحداث لجان تحقيق. وذلك للتعرّف على أيّ مسألة أو موضوع يتعلّق بوزارة من الوزارات، وكذلك في حال اتّهام أحد الوزراء بسوء التصرّف أو بتجاوز السلطة.

ورغم ارتباط هذه التقنيّات بالمسؤوليّة السياسيّة دون المسؤوليّة القانونيّة القائمة على الفعل الضار المؤسّس للتتبّع، إلاّ أنّ نجاعتها تبقى مجرّد افتراض نظري محض. فمن جهة أولى أثبت الواقع محدوديّته في الرقابة البرلمانيّة على الحكومة. فالأسئلة الكتابيّة وبالنظر إلى مهلة الردّ، تصبح أقرب منها إلى التوضيح الإداري والقانوني منها إلى المساءلة السياسيّة . أمّا الأسئلة الشفاهيّة فتصبح، بتغيّب الوزراء، غير ذات جدوى،[٢] خاصّة في غياب آليّة ملزمة لإجبار وزير مستقيل على الحضور والإجابة على أسئلة النوّاب. لذا، نرى أنّ ضمان الرقابة البرلمانيّة للحكومة تتجاوز أهميّة إثارة المسؤوليّة السياسيّة، وذلك بتحويل المساءلة السياسيّة لحكومة تصريف الأعمال من قبّة البرلمان إلى فضاء

(١) محمّد رضا بن حمّاد: القانون الدستوري والمؤسّسات السياسيّة، طبعة رابعة محيّنة ومزيد عليها، تونس، مركز النشر الجامعي، ٢٠٢١، ص ٥٨١.

(2) (F) Bouyssou ; « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République »op.cit p 665.

أرحب. باستغلال حريّة التعبير والإعلام والصحافة[1] للكشف عن هنات العمل الحكومي وضعفها في إدارة فترة تصريف الأعمال، خاصّة وأنّه من الوارد أنّ لأعضاء هذه الحكومة المستقيلة الطموح السياسي في الاستحقاقات الانتخابيّة المستقبليّة. ومن جهة أخرى، يمكن أن يكون الضغط المسلّط على حكومة تصريف الأعمال، من بعض النقابات والاتّحادات المهنيّة سببا في دخولها في مفاوضات اجتماعيّة قسريّة بهدف امتصاص الاحتجاج القطاعي، دون أن تكون هنالك ظروف استثنائيّة معلنة. الأمر الذي من شأنه، أن يثير حفيظة بعض نوّاب البرلمان بدعوتهم إلى حلحلة الاحتقان الاجتماعي. وهو ما يبرز نسبيّة انعدام المساءلة السياسيّة في مثل هذه الحالات، خاصّة إذا ما تمّ عقد اجتماعات بين الحكومة والمعارضة البرلمانيّة من أجل إيداذ سبل لتجاوز الملفّ الاجتماعي دون الأخذ في الاعتبار شرعيّة تفاوض الحكومة المستقيلة من عدمه.

ولعلّ بعض التجارب الدستوريّة البرلمانيّة، وفي مسعى إلى رأب الصدع بين البرلمان والحكومة في حالة استقالتها، قد أوكلت إلى رئيس السلطة التشريعيّة إمكانيّة الحلول محلّ رئيس الحكومة المستقيل. وهو مضمون الفصل ٥٢ من الدستور الفرنسي للجمهوريّة الرابعة الصادر في ٢٧ أكتوبر ١٩٦٤. إذ نصّ على الإبقاء على الوزراء المستقلّين، مقابل أن يحلّ رئيس الجمعيّة الوطنيّة محلّ رئيس الوزراء، وهو بدوره الذي يعيّن وزير الداخليّة. أمّا في بلجيكا، فقد فرضت المتطلّبات الواقعيّة أمام طول فترة تصريف الأعمال، التقليص من حدّة الرقابة البرلمانيّة على أعمال الحكومة المستقيلة بهدف تحقيق حدّ أدنى من الانسجام بين

(1) (J) Baechler ; « Les libertés d'opinion et d'expression »,RDP, n°2, 2015, p 301.

السلطتين التشريعيّة والتنفيذيّة.[١] ذلك أنّ كامل نظريّة الأعمال الجارية التي طوّرها فقه القضاء ترتكز على ديناميكيّة العلاقة بين البرلمان والحكومة.[٢] ففي بلجيكا، أصبح لحكومة تصريف الأعمال الحقّ في اتّخاذ أيّ إجراء يحظى بدعم واسع من البرلمان. ففي سنة ٢٠١١ على سبيل المثال، صوّت المجلس التمثيلي على قرار يسمح للحكومة المستقيلة بإرسال قوّات مسلّحة إلى "ليبيا" من أجل المشاركة في العمليّات العسكريّة ضدّ نظام "معمّر القذافي". ولم يعترض مجلس الدولة البلجيكي على هذه الفئة الجديدة من مضامين تصريف الأعمال سنة ٢٠١٨ باعتبار أنّ الحدّ من صلاحيّات الحكومة لا يمكن تبريره إلاّ في ظلّ غياب الرقابة البرلمانيّة. وقد جاء هذا القرار القضائي بعد اعتراض عضو في البرلمان البلجيكي على موافقة الحكومة المستقيلة بالانضمام إلى الاتّفاق العالمي للهجرة بناء على قرار اتّخذه البرلمان في ٦ ديسمبر ٢٠١٨ يطالب فيه الحكومة بالموافقة على الاتّفاق المذكور. ويرى البعض أنّ هذا الحلّ لا يؤدّي إلى خرق الفصل بين السلط كون البرلمان لا يملي على الحكومة اتّخاذ إجراء ما، ولا يحلّ محلّها أصلاً، بل يعلن فقط أنّه في حال قرّرت الحكومة المستقيلة القيام بخطوة ما، فإنّ ذلك من شأنه أن يحظى بدعم البرلمان. الأمر الذي يعني أنّ مسؤوليّة الحكومة أمام البرلمان لم تعد مطروحة.

(1) (M) Uyttendaele ; « Deux hommes face à la balance de la justice, Réflexions sur l'intérêt à agir des associations protectrices des droits de l'homme et sur les affaires courantes à la suite de l'arrêt de C.E du 30 octobre 2009 », Revue belge du droit constitutionnel, 2010/1, p 65.

(2) (L) Rigaux ; Les gouvernements minoritaires en Belgique ; leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique, Revue belge du droit constitutionnel, 2019 /4, p 142.

في المقابل، وأمام محدوديّة الرقابة التشريعيّة، يتّجه التعويل عن بديل أكثر نجاعة في مراقبة سوء استغلال الحكومة لفترة تصريف الأعمال، وتجاوز صلاحيّاتها. فالأنظمة الديمقراطيّة تقوم على التوازن بين السلط، وعلى أنّ كلّ سلطة يمكنها إيقاف السلطة الأخرى، حسب تعبير "مونسكيو".

المطلب الثاني
تعزيز الرقابة القضائيّة

تجد فلسفة تصريف الأعمال تبريرها في عدم قدرة البرلمان على الإطاحة بالحكومة. لذلك يرى البعض أنّه، وفي هذه المرحلة، كلّما تقلّصت رقابة البرلمان، كلّما تعزّزت الرقابة القضائيّة في الكشف عن مدى تجاوز الحكومة اختصاصاتها في فترة تصريف الأعمال. فاللّجوء إلى القضاء للطعن في قرارات الفريق الحكومي يشكّل تحصينا ضدّ التجاوزات المحتملة له.

ولمّا كان مبدأ استمراريّة المرفق العام من المبادئ ذات القيمة الدستوريّة، شأنه شأن مبدأ تصريف الأعمال، وعملا بمبدأ عدم وجود هرميّة في النصوص والمبادئ التي تتكوّن منها الهرميّة الدستوريّة، فإنّ التعارض المحتمل بين مبدأين دستوريّين يفرض الاحتكام إلى قاعدة التناسب التي تحتّم النظر في كلّ قضيّة في سياقها المعيّن.

وغالبا ما يتولّى القضاء الدستوري أو الإداري مهمّة التحكيم بين المبادئ الدستوريّة التي قد تتعارض ظاهريّا. هذا يعني أنّ تصريف الأعمال ليس قيدا مطلقًا يفرض نفسه في كلّ الظروف، بل هو ضروري فقط بقدر ما يمنع الحكومة من الإفلات من المحاسبة السياسيّة. وهو ما كرّسته مجلّة الأحكام العدليّة العثمانيّة، إذ نصّت في المادّة ٢٨ على أنّه :" إذا تعارضت مفسدتان، روعي أعظمهما ضررا بارتكاب أخفّهما." فالضرر المتأتّي من عدم احترام موجب تصريف الأعمال هو أخفّ بكثير من الضرر الذي ينجم عن تعطيل المرافق العامّة.

فعلى صعيد الرقابة الدستوريّة، نلاحظ أنّ العلاقة بين الحكومة والبرلمان يمكن أن تكون محلّ شدّ وجذب، خاصّة وأنّ فترة تصريف الأعمال التي تعدّ

مظهرا من مظاهر الأزمة السياسيّة في البلاد. لأجل ذلك، فمحاولة عرقلة هذا الطرف أو ذاك للطرف الآخر واردة جدّا. فبالرجوع إلى الصلاحيّات الممنوحة لرئيس الحكومة، نجد أنّه بإمكانه الطعن لدى المحكمة الدستوريّة بعدم دستوريّة مشروع قانون. وبعيدًا عن البحث في مدى مشروعيّة هذا الطعن من عدمه، فإنّ نيّة الحكومة المستقيلة يمكن أن تتّجه إلى إعاقة عمل مجلس نوّاب الشعب، خاصّة في حالة عدم نيل ثقة البرلمان إثر طرح رئيس الحكومة لمسألة مواصلة الحكومة لنشاطها (الفصل ٩٨ من الدستور). وهو ما يثير أهميّة دور القضاء الدستوري في تحجيم اختصاص حكومة تصريف الأعمال بما يتلاءم والهدف المنشود من قيامها دون تحميل الدستور أعباء التجاذبات السياسيّة.

وذات الأمر ينسحب على مجلس نوّاب الشعب، باعتبار أنّ له أوّلاً، إمكانيّة استغلال استقالة الحكومة للتدّخلّ في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة. وهنا تبرز مسؤوليّة رئيس الحكومة، وإن كان مستقيلاً في الدفاع عن مجال اختصاصه بالطعن لدى القضاء الدستوري.[1] وقد اعتمد المجلس الدستوري الفرنسي نفس التمشّي، حيث أشار إلى وجود أحكام ترتيبيّة صلب مشروع قانون أثناء النظر في دستوريّته. ولكن ذا ما تبيّن مثلا لرئيس الحكومة أنّ أحد المنظّمة بقانون أصبحت في مجال تدخّله، فهل يمكن تنظيمها بأمر حكومي؟ وإلى أيّ مدى يصحّ إصدار هذا الأمر في فترة تصريف الأعمال؟ يبقى هذا التساؤل من مشمولات القضاء الدستوري، الذي لن يكتفي بتحديد طبيعة النصّ فحسب، ولكن أيضا بتحديد موضوعه في علاقة بمشروعيّة إصداره، أي هل أنّ له صبغة سياسيّة أم هو

(١) والملاحظ أنّ دستور ٢٠١٤ لم يتعرّض إلى تقنية التنزيل، والتي تخوّل نزع الصبغة التشريعيّة من النصوص التي أصبحت في مجال السلطة الترتيبيّة العامّة.

ضروري فقط لتصريف الشؤون الجارية واليوميّة. كما ينظر المجلس الدستوري من ناحية أخرى في مسالة تنازع الاختصاص بين رئيس الحكومة ورئيس الجمهوريّة في حالة أصرّ رئيس الحكومة على تعهّده باستمراريّة المرفق العام للخارجيّة والدفاع، مقابل اعتبار رئيس الجمهوريّة سقوط اختصاصه بمقتضى الاستقالة.

ومن جهة ثانية، نلاحظ أنّ لمجلس نوّاب الشعب، إمكانيّة لجوء ثلاثين من أعضائه على الأقلّ (من المعارضة)، إلى الطعن في دستوريّة مشروع قانون الماليّة الذي تمّ إعداده من قبل الحكومة في فترة تصريف الأعمال. ومن المعلوم أن هذا المشروع يعتبر من القرارات العاجلة التي لا تتطلّب التأجيل. لذلك فإنّ قرار المحكمة الدستوريّة في هذا الخصوص من شأنه أن يشكّل فرصة لسدّ الفراغ القانوني في هذا الخصوص.

أمّا على صعيد الرقابة الإداريّة، فمن المسلّم به أنّ استقالة الحكومة طوعًا أو غصبًا من قبل البرلمان، يجرّد الوزراء من اختصاصاتهم المحدّدة لهم في الحالة العاديّة. وبما أنّ القضاء الإداري هو الجهة المدعوّة إلى الرقابة على أعمال الحكومة المستقيلة في حالة تجاوز صلاحيّاتها استنادًا إلى دعوى تجاوز السلطة، فإنّ إلغاء أمر ترتيبي أو قرار إداري أو منشور مفسّر استنادًا إلى عيب الاختصاص،[1] يقوم على طعن قانوني وواقعي. وقد أقرّ مجلس الدولة البلجيكي إخضاع قرارات حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائيّة لبيان مشروعيّتها من عدمه، بشرط أن تكون القرارات التي تتّخذها حكومة تصريف الأعمال لها سند

(1) Braibant (G) et Stirn (B) ; Le droit administratif français, 5ème éd, Dalloz, Paris, 1999, p 256.

دستوري أو قانوني، سواء كان الدستور مكتوبًا أم عرفيّـا أو أجازتـه المبـادئ العامّة للقانون.(١) وهو ما جعله يقضي باختصاصه بإلغاء قرار أصدرته حكومـة تصريف أعمال بتجاوزها حدود صلاحيّاتها لكونه مشوب بعيب الاختصاص استنادًا للمادّة ١٥٩ من الدستور البلجيكي.(٢) وقد ساير مجلس شورى الدولة في لبنـان هذه التمشّي بإعلانه أنّ تدابير الوزارة المستقيلة وتقدير ظروف اتّخاذها لقراراتها أثناء فترة تصريف الأعمال موكول إلى رقابة القاضي الإداري بسبب فقدان الرقابة البرلمانيّة وانتفاء المسؤوليّة الوزاريّة.(٣)ذلك أنّ رئـيس الحكومـة أو الـوزير المستقيل فقد صفته في الانتماء إلى الإدارة وبالتالي في اتّخاذ القرار ممّا يجعلـه مغتصبا للسلطة. وعلى هذا الأساس، فعلى المحكمة في الرقابـة علـى القـرار المطعون فيه التثبّت من مسألتين: الأولى هي مدى تلاءم القرار مع اسـتمراريّة المرفق العام، لكون الملائمة جزء من المشروعيّة، ولا تتعارض معها متى كانـت ضروريّة لممارسة الرقابة على قرارات حكومة تصريف الأعمال.(٤) والثانية هـي مدى احترامه لشروط إصداره. أي هل وقع إصدار الأمر الفردي الخاص بالتعيين قبل صدور الاستقالة في الرائد الرسمي أم لاحقة له؟ وهل أنّ الإقالة لها صـبغة سياسيّة تخرج بذلك القرار عن دائرة تصريف الأعمال التي يقـوم بهـا رئـيس الحكومة ضمن الاختصاصات الإداريّة العاديّة؟ في هذا الإطار برزت إشكاليّة إقالة

(1) CE, 8 mai 2014, Unie Van Professionele Transporteurs en Logistieke Ondernemers, n°227311.

(2) CE, 14 juillet 1975, Association du personnel Wallon et francophone des services publics, n°17131.

(٤) مجلس شورى الدولة اللبنانيّة، قرار رقم ٦١٤ بتاريخ ١٧ ديسمبر ١٩٦٩.

(4) Waline (M) : Limites des pouvoirs du gouvernement démissionnaire, RDP, 1952, p1038.

"شوقي الطبيب" رئيس هيئة مكافحة الفساد من طرف رئيس الحكومة تصريف الأعمال "إلياس الفخفاخ"، وتنصيب "عماد بورخيص" مكانه. وهي واقعة خلّفت تصريحات متضاربة من طرف أساتذة القانون أنفسهم. والسؤال تمحور حول مدى مشروعيّة هذه الإقالة من طرف حكومة محدودة الصلاحيّات بفعل الاستقالة؟

نصّ القانون التأسيسي عدد ٦ لسنة ٢٠١١ المؤرّخ في ١٦ ديسمبر ٢٠١١ المتعلّق بالتنظيم المؤقّت للسلط العموميّة على أنّ "الاستقالة لا تكون نافذة إلاّ بعد مباشرة الحكومة الجديدة مهامّها أو الوزير الجديد مهامّه". أي بعبارة أخرى لا يمكن الطعن في قرار الإقالة في هذا المستوى بعيب الاختصاص. إلاّ أنّنا نلاحظ عدم إدراج أيّ فصل مماثل في دستور ٢٠١٤. أمّا في القانون وفقه القضاء المقارن ، فيلوح لنا بعض التضارب في هذه المسألة. ففي فرنسا مثلاً ينصّ الفصل ١٤١ من قانون الماليّة الفرنسي الصادر في ١٣ جويلية ١٩١١ أنّه:" تعتبر لاغية، كلّ تسمية في الوظائف العامّة أو إلحاق أو أيّ تسمية من أيّ نوع كان في ديوان وزير أو كاتب دولة أو غيره، سبقت صدورها في الرائد الرسمي استقالة الوزير أو كاتب الدولة المعني بتأشيرة التعيين". وبقراءة عكسيّة للفصل، فإنّ الإقالة كذلك غير ممكنة من طرف الوزير المستقيل. غير أنّ مجلس الدولة البلجيكي ذهب إلى تأويل مخالف، إذ اعتبر أنّ إقالة سفير وتعيينه بآخر يدخل في الاختصاصات العاديّة لمرفق الخارجيّة لحكومة تصريف الأعمال. ومهما يكن من أمر، لا يمكننا أن نعتبر بصفة عامّة أنّ مسألة التسميات في الوظائف العليا تدخل ضمن الأمور العاديّة لحكومة تصريف الأعمال. ذلك أنّها تعتبر من مكاسب الفوز بالسلطة خاصّة إذا اقترنت بإعفاء سابق في ذات المنصب. إذ أنّ ذلك من شأنه أن يعزّز من ثقافة التشفّي التي من الممكن أن تنتهجها الحكومة

المستقيلة، ومضيّها في استغلال تملّصها من الرقابة البرلمانيّة (سحب الثقة) بهدف تجاوز حدود صلاحيّاتها المحدودة أصلاً دون حسيب ولا رقيب، متّخذة من الأوامر الترتيبيّة والفرديّة والقرارات الوزاريّة وسيلة لتحقيق هذا الهدف.

من جهة أخرى، فإنّ المقارنة بين أعمال الحكومة قبل الدخول في فترة تصريف الأعمال، والفترة التي تليها جديرة بالدراسة والتمحيص. بعبارة أخرى، فإنّ استقالة الحكومة أو سحب الثقة منها لا يمكن أن يكون حدثًا مفاجئًا أو غير منتظر، على الأقلّ بالنسبة لرئيسها وأعضائها. لذلك من الوارد أن تستغلّ الحكومة هذا الحدث بتمرير أكبر عدد من الأوامر والقرارات، تحسّبًا للاستقالة.(١) وغالبا ما تكون هذه الأعمال مندرجة في إطار التسميات بالولاء والمحسوبيّة، أو بغاية استغلال نفوذ في المستقبل، أو حتّى بهدف تحقيق مصالح شخصيّة ضيّقة. والملفت للنظر، أنّ هذه القرارات يمكن أن تصدر بعد الاستقالة أو سحب الثقة، ولكن لا شيء يمنع الحكومة من تأريخه بصفة قبليّة. ففي بعض الحالات، لا يمكن الاعتراض مثلا في الطور النزاعي بأنّ الأمر المزعوم قد اتّخذ في مرحلة تصريف الأعمال حيث أنّه من غير الممكن إثبات التاريخ الصحيح لهذا الأمر.(٢)

بقي أن نشير، إلى أنّ أهميّة الرقابة الإداريّة في فترة تصريف الأعمال لا تنصرف إلى الأوامر الترتيبيّة والقرارات الوزاريّة بقدر ما تهمّ أساسًا إصدار المناشير الإداريّة في فترة تصريف الأعمال، وذلك لأنّها غير منشورة من ناحية، واستغلال رؤساء الإدارة (خاصّة الوزراء) هذه الفرصة لكي يمنحوا لأنفسهم

(1) (F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République ». op. cit, p 648.

(2) C.E : 23 février 1959, Sieurs Jacquier et Camidessus.

سلطة ترتيبيّة لم تسند لهم وليس من اختصاصهم ممارستها من ناحية أخرى.[١] لأجل ذلك، فللقضاء الإداري دور مهمّ في الكشف عن الطابع الترتيبي للمنشور، أي احتوائه على قواعد جديدة، وذلك بإسناد حقوق والتزامات جديدة مقارنة بما جاء بالنصّ التشريعي أو الترتيبي. وتبعا لذلك، يتثّبت القاضي الإداري عند نظره في شرعيّة المنشور الترتيبي في الجهة المصدّرة له إن كانت تتمتّع بالسلطة الترتيبيّة أم لا. وكذلك مخالفة المنشور لقاعدة قانونيّة أعلى منه درجة. أو تجاوزه لمجرّد تفسير القاعدة إلى وضع أخرى جديدة،[٢]وذلك على خطى مجلس الدولة الفرنسي الذي اعتبر أنّه طالما انطوى المنشور الوزاري على إجراء يؤثّر بطريقة أو بأخرى على المواطنين في تعاطيهم مع الإدارة، فإنّه بذلك يكون قد اتّخذ قواعد آمرة جديدة ممّا يجعل منه منشورا آمرا (circulaire ayant un caractère impératif) وبالتالي قابلا للطعن بتجاوز السلطة.[٣]

(١) وحيد الفرشيشي: "المناشير السالبة للحريّات، قانون خفيّ يحكم دولة القانون". ضمن : المناشير السالبة للحريّات، مؤلّف تحت إشراف الأستاذ وحيد الفرشيشي، تونس، الجمعيّة التونسيّة للدفاع عن الحريّات الفرديّة، تونس، ٢٠١٨، ص ٨

(٢) نهى الشواشي: "المناشير المضيّقة للحقوق والحريّات: مفهومها وقيمتها القانونيّة." ضمن المناشير السالبة للحريّات، مرجع سبق ذكره، ص ٢٧.

(3) C.E ; Mme Duvignères, 18 décembre 2002, n° 233618.

الخاتمة

النتائج:

إنّ الالتجاء في تونس إلى المحكمة الإداريّة سنة ٢٠١٣ لطلب رأيها بخصوص صلاحيّات "تصريف الأعمال" يعكس الرغبة في التنسيق بين المؤسّسات الدستوريّة في خضمّ اعتماد نظام سياسي غير مألوف. ولئن اعتبرت المحكمة أنّ "تصريف الأعمال" هو من المبادئ العامّة للقانون التي ينتجها القاضي الإداري، مستبعدة بذلك اعتبارها عرفًا دستوريّا لحداثة الظاهرة، إلاّ أنّ تواتر الحكومات المستقيلة بعد صدور هذا الرأي، يضع هذا التصنيف غير ذي جدوى. لكنّه في المقابل، يحدّد معيارا مهمّا لصلاحيّات حكومة تصريف الأعمال ألا وهو وجوبيّة اجتناب "الأعمال التي من شأنها إحداث وضعيّات أو التزامات ماليّة كانت أم سياسيّة من شأنها تقييد الحكومة الجديدة". وهذا المعيار، ولئن تأسّس على صبغة موضوعيّة ومجرّدة، إلاّ أنّه غير حاسم. ذلك أنّ الظروف الاستثنائيّة تجعل من صلاحيّات حكومة تصريف الأعمال ذات طابع مطّاطي. إذ يخضع مبدأ استمراريّة المرفق العام، المحدّد لصلاحيّات حكومة تصريف الأعمال، إلى السلطة التقديريّة المطلقة لهذه الأخيرة. وهو ما يجعل اختصاصاتها تتوسّع وتتقلّص اعتبارا للظروف السياسيّة والاقتصاديّة والاجتماعيّة في البلاد. ولئن خفّف اعتماد الثنائيّة التنفيذيّة صلب النظام السياسي التونسي، أي رئيس جمهوريّة ورئيس حكومة، من حدّة الإشكاليّات المتعلّقة بصلاحيّة حكومة تصريف الأعمال، على خلاف الأنظمة المقارنة، إلاّ أنّ ذلك لا يمنع من ظهور تنازع الاختصاص في هذا المجال. الأمر الذي يستدعي تدخّل القضاء الدستوري، كمكمّل للقضاء الإداري في مادّة الرقابة على مشروعيّة القرارات الإداريّة خلال فترة تصريف الأعمال. وهو ما من

شأنه أن يعوّض الرقابة السياسيّة المحدودة على الحكومة المستقيلة. فالقاضي الإداري هو حارس المشروعيّة الإداريّة. ودوره لا يقتصر على الطور النزاعي فحسب، ولكنّه يمارس وظيفة استشاريّة بإصدار آراء غير ملزمة، ولكن من شأنها أن تكون مرجعا فقه قضائي في حالات مشابهة، كالرأي عدد ٥٣٣ لسنة ٢٠١٣ الذي من الممكن أن يغني المهتمّين عن اللجوء إلى الطور النزاعي. وهو ما يفتح الباب إلى مزيد الاهتمام بهذه الوظيفة الاستشاريّة للمحكمة، وتدعيم مكانتها على مستوى التطبيق، باستشارة المحكمة في جميع مشاريع النصوص التشريعيّة على غرار ماهو معمول به في فرنسا، وعدم الاكتفاء بدور المحكّم في الأزمات السياسيّة.

التوصيات

– إنّ حداثة العهد بالنظام السياسي المختلط وغموض مفاهيمه وأطره القانونيّة الأساسيّة ومن بينها حكومة تصريف الأعمال لا يمكن أن تكون عائقا أمام ترسيخه وتطويره بما يتلاءم وخصوصيّة الفضاء العام في تونس، مع الاستئناس بالتجارب المقارنة في كلّ من بلجيكا ولبنان وفرنسا.

– إنّ ارتباط مفهوم تصريف الأعمال في بعض الأحيان بنظريّة الظروف الطارئة، وتقويض الرقابة السياسيّة، من شأنه أن يعزّز الغموض السائد حول المفهوم. وهو ما من شأنه أن يستدعي الرقابة الدستوريّة المفقودة في تونس، والتي تبدو اليوم ضروريّة أكثر من أيّ وقت مضى لتأطير الحياة السياسيّة وضمان استمراريّة دواليب الدولة.

– من غير المعقول تضمين الدستور كامل الصلاحيّات التي من الممكن أن تضطلع بها حكومة تصريف الأعمال، ولكن في المقابل فإنّ احترام السلطة

القضائيّة من احترام الدستور نفسه. فوجب حينئذ تشريك المحكمة الإداريّة في الكشف عمّا استعصى عن السلطة التنفيذية تأويله وذلك في إطار التنسيق والمتابعة بين السلط السياسيّة في الدولة.

قائمة المراجع

باللغة العربيّة

١ــ إدمون رباط: الوسيط في القانون الدستوري اللبناني، بيروت، دار العلم للملايين، ١٩٧٠، ص ٨٠٤.

٢ــ بسّام الكرّاي: "الحكومة في الدستور الجديد"، ضمن: قراءات في دستور الجمهوريّة الثانية (دستور ٢٧ جانفي ٢٠١٤)، أعمال ملتقى ٨- ٩ و١٠ مارس ٢٠١٤، منشورات مدرسة الدكتوراه بصفاقس، عدد٤، مجمع الأطرش، ٢٠١٧.

٣ــ توفيق بوعشبة: الوجيز في القانون الإداري العام، طبعة أولى، تونس، مجمع الأطرش، ٢٠٢١.

٤ــ رافع بن عاشور: الحريّات العامة في النظم الديمقراطيّة، مجلّة التسامح، مسقط، سلطنة عمان، ٢٠٠٩.

٥ــ رافع بن عاشور: المؤسّسات والنظام السياسي بتونس، الإطار التاريخي، النظام السياسي ١٩٥٩-٢٠١١، النظام السياسي في ظلّ دستور ٢٠١٤، طبعة ثالثة، تونس، مجمع الأطرش، ٢٠١٩.

٦ــ عماد الحزقي، "الدور الاستشاري للمحكمة الإداريّة وتأثيره في صياغة وتطوير النصوص القانونيّة"، الأخبار القانونيّة، ، نوفمبر ٢٠١٢، عدد ١٤٤-١٤٥.

٧ــ محمد رضا بن حمّاد، القانون الدستوري والأنظمة السياسيّة، مركز النشر الجامعي، تونس، ٢٠٢١.

٨ــ معتزّ القرقوري: النظام السياسي التونسي، طبعة أولى، تــونس، مجمــع الأطرش، ٢٠٢٠.

٩ــ وحيد الفرشيشي: "المناشير السالبة للحريّات، قانون خفــيّ يحكــم دولــة القانون". ضمن : المناشير السالبة للحريّات، مؤلّف تحت إشراف الأســتاذ وحيد الفرشيشي، تونس، الجمعيّة التونسيّة للدفاع عن الحريّات الفرديّــة، تونس، ٢٠١٨.

١٠ــ وسام اللحّام: "تصريف الأعمال : من الموجب الدستوري إلى الاعتباطيّــة السياسيّة"، المفكّرة القانونيّة، بيروت، ٢٠٢٢، ص ١٩.

١١ــ وسام اللحّام: "تصريف الأعمال، من الموجب الدستوري إلــى الاعتباطيّــة السياسيّة"، مصدر سبق ذكره. ص ١٨

باللغة الفرنسيّة:

1ــ (B) Pacteau ; « Nouvelles attributions administratives, pour les cours administratives d'appel (et redéfinition de celles des tribunaux administratifs interdépartementaux). Le régime issu du décret n°92-983 du 9 septembre 1992 », R.F.D.A, 1993.

2ــ (F) Bouyssou : « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République ». R.F.S.P, 20ème année, n°4, 1970

3ــ (F) Bouyssou ; « L'introuvable notion d'affaires courantes : l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République »op.cit p 665.

4ــ (F) Delperee ; « Les affaires courantes en Belgique » ; *Service public et Liberté, mélanges offerts au Professeur Robert-Edouard Charlier*, Paris, Editions de l'université de l'enseignement moderne, 1981.

5ــ (H) Ben Mahfouth ; « L'intérim du chef du gouvernement, est –il possible » ? Disponible sur le site web : www.leadres.com.tn/article/217014.

6- **(J) Ajroud : « Les imprévisions en droit budgétaire tunisien », *Mélanges en l'honneur du doyen Pierre Beltrame,* Presses Universitaires d'Aix-Marseille, *2010*.**

7- **(J) Baechler ; « Les libertés d'opinion et d'expression »,*RDP*, n°2, 2015.**

8- **(J) Donnedieu De Vabre ; Décrets- lois et pouvoir réglementaire d'après la loi de 17 aout 1948, Dalloz, 1949, 2ème cahier chronique, p 6. « Le parlement peut tout faire, sauf déléguer le droit de tout faire ».**

9- **(L) Mawcalco ; « Des affaires pas si courantes que cela » ; *R.B.D.C* ; 2015/1.**

10- **(L) Rigaux ; Les gouvernements minoritaires en Belgique ; leur formation et l'étendue de leur pouvoir au regard de leur légitimité démocratique, *Revue belge du droit constitutionnel,* 2019 /4, p 142.**

11- **(M) Uyttendaele ; « Deux hommes face à la balance de la justice, Réflexions sur l'intérêt à agir des associations protectrices des droits de l'homme et sur les affaires courantes à la suite de l'arrêt de C.E du 30 octobre 2009 », *Revue belge du droit constitutionnel*, 2010/1.**

12- **(M) Waline ; Note sous C.E, 4avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, RDP, 1952.**

13- **(N) Bernard ; « Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ? » In *: Affaires courantes,* Actes du Colloque organisé par le Centre d'Etudes Jacques Georgin à la Chambres des représentants le 29 novembre 2019, Novembre 2020, p 8 et S. Disponible sur le site web : www.cejp.be**

14- **Braibant (G) et Stirn (B) ; Le droit administratif français, 5ème éd, Dalloz, Paris, 1999, p 256.**

15- **Prélot (M) ; Institutions politiques et droit constitutionnel, Col, Précis Dalloz, Dalloz, Paris, 1987, p722.**

16- **Waline (M) : Limites des pouvoirs du gouvernement démissionnaire, RDP, 1952, p1038.**

فهرس الموضوعات

الموضوع	الصفحة
المقدمة.	٤٠٤
المبحث الأوّل :الصبغة المطّاطيّة لصلاحيّات حكومة تصريف الأعمال. وفيه مطلبان :	٤١٥
مطلب أولى: محدوديّة صلاحيّات الحكومة في الحالة العاديّة لتصريف الأعمال.	٤١٥
مطلب ثان : توسّع صلاحيّات تصريف الأعمال في ظلّ الظروف الاستثنائيّة.	٤٢٢
المبحث الثاني: تباين الرقابة على حكومة تصريف الأعمال، وفيه مطلبان.	٤٢٨
المطلب الأوّل : محدوديّة الرقابة السياسيّة.	٤٢٨
المطلب الثاني : تعزيز الرقابة القضائيّة.	٤٣٤
الخاتمة.	٤٤١
المصادر والمراجع.	٤٤٤
فهرس الموضوعات.	٤٤٧