

مؤسسة الكويت للتقدم العلمي

ادارة التأليف والترجمة

اختصاصات الحكومة المستقيلة

دراسة مقارنة

تأليف

الدكتور عادل الطبطبائي

مراجعة وتقديم

أ . د طعيمة الجرف

الطبعة الأولى ١٩٨٦ م

الكويت

حقوق الطبع محفوظة
لمؤسسة الكويت للتقدم العلمي
بدولة الكويت

ص . ب: ٢٥٢٦٣ الصفاة ـ الكويت
هاتف : ٢٤٢٥٨٩٧
ادارة التأليف والترجمة

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ وَٱعْتَصِمُواْ بِحَبْلِ ٱللَّهِ جَمِيعًا وَلَا تَفَرَّقُواْ ﴾

سورة آل عمران ١٠٣



صاحبُ السّمو أمير البلاد

الشّيخ جابر الأحمد الجابر الصّباح



صاحب السمو وليّ العهد رئيس مجلس الوزراء
الشيخ سعد العبد الله السالم الصباح

الفرع الأول : استقالة الحكومة تنتج اثارها القانونية بمجرد تقديمها ٧٣
الفرع الثاني : استقالة الحكومة تنتج آثارها القانونية بقبولها من
رئيس الدولة ٨٠
الفرع الثالث : رأينا في الموضوع ٨٢
المطلب الثاني : حالة حل البرلمان « الوضع القانوني لاختصاصات
الحكومة عند حل البرلمان »..... ٨٦
الفرع الأول : موقف الفقه من تحديد اختصاصات الحكومة في
حالة حل البرلمان ٨٧
الغصن الأول : اتجاه تحديد اختصاصات الحكومة بتصريف المسائل
الجارية عند حل البرلمان ٨٧
الغصن الثاني : الاتجاه الذي يرى أن الحكومة تملك اختصاصات
كاملة عند حل البرلمان ٩٧
الفرع الثاني : موقف القضاء الإداري ١١٤
الغصن الأول : موقف مجلس الدولة الفرنسي ١١٤
الغصن الثاني : موقف مجلس الدولة البلجيكي ١١٨
المبحث الثاني : حالات تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية
في الدستور الكويتي ١٢١
المطلب الأول : حالة استقالة أو سحب الثقة من احد الوزراء ١٢٣
المطلب الثاني : حالة استقالة أو عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ١٢٤
الفصل الثالث : الفقه المنكر لنظرية تصريف المسائل الجارية ١٢٩

الباب الثاني
الرقابة على اختصاصات الحكومة المستقيلة

تمهيد وتقسيم : ١٤٥

الفصل الأول : رقابة الرأي العام ١٤٧
الفصل الثاني : الرقابة السياسية ١٤٩
المبحث الأول : رقابة رئيس الدولة ١٥٠
المبحث الثاني : الرقابة البرلمانية ١٥٣
المطلب الأول : الأسئلة البرلمانية ١٥٥
المطلب الثاني : تقديم الاستجوابات ١٥٧
المطلب الثالث : طرح الثقة بالحكومة المستقيلة ١٥٨
المطلب الرابع : صور أخرى للرقابة البرلمانية ١٥٩
أولا : تعديل تشكيل الحكومة المستقيلة ١٥٩
ثانيا : استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه ١٦١
ثالثا : دعوة البرلمان المنحل للانعقاد ١٦٣
رابعا : أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة ١٦٣
الفصل الثالث : الرقابة القضائية ١٦٧
المبحث الأول : الاعتراضات الموجهة للرقابة القضائية ١٦٩
المبحث الثاني : مناقشة الاعتراضات الموجهة للرقابة القضائية ١٧١
المراجـــع : ١٧٧

تقـــديـم

١ ــ تكمن البذرة الأولى للنظام البرلماني ، حسبما يستدل عليه من تطور النظم الدستورية ، في أن مهمة تصريف شئون الدولة واتخاذ القرارات السيادية فيها ، لم يعد ـ كما كان في ظل الملكيات المطلقة ـ حكرا على رئيس الدولة ، فقد انتهى التطور في اتجاه الديمقراطية إلى تأكيد مبدأ السيادة الشعبية ، مما ترتب عليه في نهاية المطاف ، الى تأكيد مبدأ المشاركة بين رئيس الدولة وممثلي الشعب في البرلمان في سلطة الحكم ، وبشكل لا يسمح لأيهما بالانفراد بهذه السلطة ، بل تتوزع بينهما هذه السلطة بما يجعل إرادة كل منهما لازمة للأخرى ، بحيث يتم تلاقيهما للتعبير عن إرادة الأمة صاحبة السيادة في النهاية . وعليه فقد استقرت النظم البرلمانية المعاصرة على التسليم لرئيس الدولة بحق اقتراح القوانين ، والاعتراض أو التصديق عليها ، وحق اصدارها وأنه حين تنشب بينه وبين ممثلى الشعب أزمة من أي نوع ، فإنه يملك حق حل المجلس النيابي والاحتكام إلى الشعب عن طريق الدعوة إلى انتخابات جديدة ، وهو ما يعرف دستوريا بحق الحل الرياسي .

وإعمالا لبعض موروثات التاريخ في العصور القديمة والمتوسطة ، حيث كانت تسود نظريات الحق الالهي المقدس في الحكم ، وبرغم عمق التطورات الديمقراطية الحديثة والمعاصرة ، فلقد بقيت النظم البرلمانية حتى الآن تدور حول محور أساسي هو عدم مسئولية رئيس الدولة . غير أنه لم يعد من المقبول أن تتقرر حصانة رئيس الدولة ضد المسئولية ، مع استمرار تمتعه بكل أو حتى ببعض ما كان

له من سلطات ، لأن السلطات هي مناط المسئولية ، وأنه حين تختفي المسئولية فلابد وأن تختفي السلطة أو على الأقل تتحدد وتضيق . وهو ما تأخذ به الآن جميع النظم البرلمانية على ما بينها من خلاف في الدرجة والمدى ، فالقاعدة الآن أن رئيس الدولة يسود ولا يحكم . عليه استقر النظامَ الملكي الانجليزي ، وبه جرت التقاليد الدستورية في فرنسا في عهدها الجمهوري . فقد أصبح رئيس الدولة هو رمز وحدة الدولة ، وأن سلطاته المقررة له في الدستور لا يمارسها بنفسه ، بل بوزرائه المسئولين عنها أمام البرلمان .

ولقد أخذ دستور دولة الكويت بالقاعدتين المذكورتين ، وذلك فيما نصت عليه المادة ٥١ من أن السلطة التشريعية يتولاها الأمير ومجلس الأمة وفقا للدستور ، وفيما نصت عليه المادتان ٥٤ ، ٥٥ من أن « الأمير رئيس الدولة ، وذاته مصونة لا تمس » ، وأن « يتولى الأمير سلطاته بواسطة وزرائه » .

وبهذه النقلة التاريخية في أسلوب ممارسة السلطات في الديمقراطيات الحديثة ، استقامت بقية أركان النظام البرلماني التقليدي على الوجه التالي :

أولاً : أصبحت السلطة التنفيذية من صلاحيات الوزارة تتولاها بموجب مرسوم يصدر بتكليفها من رئيس الدولة .

ثانيا : أصبحت السلطة هي مناط المسئولية ، فإن الوزارة تكون مسئولة عن ممارسة صلاحياتها أمام ممثلي الشعب في البرلمان . وهو ما يفرض عليها بعد تكليفها من رئيس الدولة ، أن تحوز على ثقة الأغلبية في البرلمان ، وأن تستمر تتمتع بهذه الثقة حتى يمكن أن تستمر في ممارسة صلاحياتها ، بحيث يتعين عليها أن تستقيل في اللحظة التي تحجب عنها أو تسحب منها هذه الثقة .

ثالثا : واقراراً لقاعدة التوازن بين السلطات وتبادل الرقابة فيما بينها ، والتي هي لحمة النظام البرلماني ، فإن الوزارة المسئولة أمام البرلمان ، تملك بدورها أن

تطلب إلى رئيس الدولة حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة لتعرض ما يكون بينها وبين الأغلبية من خلاف في الرأي على التحكيم الشعبي وهو ما يعرف بحق الحل الوزاري .

وهو ما أخذ به - مع بعض الخلاف في الجزئيات ـ الدستور الكويتي ، وذلك فيما نصت عليه المادة ٥٦ من أن « يعين الأمير رئيس مجلس الوزراء بعد المشاورات التقليدية ويعفيه من منصبه . كما يعين الوزراء ويقصيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء . وفيما نصت عليه المادة ١٠١ من أن « كل وزير مسئول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلا للوزارة من تاريخ عدم الثقة ويقدم استقالته فورا . . . » وفيما نصت عليه المادة١٠٢ من أنه « لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به » .

ومع ذلك إذا رأي مجلس الأمة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، رفع الأمر إلى رئيس الدولة . وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة ، أو أن يحل مجلس الأمة . وفي هذه الحالة اذا قرر المجلس الجديد بذات الأغلبية عدم التعاون مع رئيس مجلس الوزراء المذكور ، اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن ، وتشكل وزارة جديدة .

٢ ــ غير أن ميكانيكية النظام البرلماني قد تعقدت في الوقت الحاضر ، بسبب ما أحدثه النظام الحزبي من تغيرات بعيدة المدى في أسس وطبيعة ومدى العلاقات المتبادلة بين البرلمانات والحكومات ، بحيث لم تعد النصوص الدستورية وحدها هي المرجع النهائي للحكم على طبيعة هذه العلاقات وترتيبها . فلقد وصلت الأحزاب السياسية في دول الديمقراطيات البرلمانية التقليدية ، في تطورها وسيطرتها ، في القمة من جماعات الضغط السياسية ،

ليس على هيئة الناخبين فحسب ، بل وعلى أجهزة الدولة الحاكمة ، بحيث باتت تفرض ـ عن طريق أعضائها في البرلمانات والوزارات وهيئات الادارة المحلية المنتخبة وغيرها من مواقع الحكم والادارة ـ برامجها وتوجهاتها لتتحول في النهاية إلى سياسات نافذة وقوانين وقرارات مطبقة ، ومكفول حمايتها بسلطة الدولة . وباختصار ، فلقد وصلت الأحزاب السياسية في الآونة الأخيرة ، لا لكي تصبح دولا داخل الدولة ، بل لكي تصبح هي الدولة في النهاية ، مستخدمة كل الامكانات والأسلحة الدستورية التي توفرها لها ديناميكية النظام البرلماني والمبادىء الحاكمة له . فإنطلاقا من قاعدة ضرورة أن تحوز الوزارة على ثقة الأغلبية في البرلمان ، وأن تحرص على استمرار هذه الثقة حتى لا تتعرض للاستقالة أو الاقالة ، تمكنت الأحزاب السياسية من أن توجد نوعا من التلازم الحتمي بين نتائج الانتخابات وعملية تشكيل الوزارات ، بحيث أصبح الحزب الذي يفوز بالأغلبية في البرلمان ، يحجب ثقته إلا عن وزارة يشكلها نفس الحزب ، مما أحدث تغييرا جوهريا في العملية الديمقراطية ، التي تحولت في النهاية لتصبح دولة الحزب صاحب الأغلبية . ذلك أن هذا الحزب وهو يتحكم بسبب أغلبيته البرلمانية في العملية التشريعية وفي سياسة اقرار القوانين ، يصبح هو أيضا المتحكم دستوريا في السلطة التنفيذية حيث جرت التقاليد على أن يدعو رئيس الدولة رئيس حزب الأغلبية إلى تشكيل الوزارة . وهكذا تصبح وحدة الحزب الحاكم في السلطتين التشريعية والتنفيذية ، عاملا كبيرا في احداث تغيرات بعيدة المدى في طبيعة العلاقة بين السلطتين ، تتجاوز بكثير حدود التوازن المقرر لهما في الصيغة البرلمانية التقليدية . وتأسيساً على هذه الملاحظة انتهى بعض الفقه الدستوري إلى أنه بسبب سيطرة نظام الأحزاب السياسة في الديمقراطيات الحديثة ، فقد تحول النظام البرلماني تدريجيا إلى ما يقترب كثيراً من النظام الرياسي ، الذي يكون رئيس الوزراء أي رئيس الحزب الحاكم صاحب الأغلبية في البرلمان ، محوره وأساسه .

وجدير بالملاحظة أن التجربة البرلمانية في دولة الكويت ، لا تزال حتى الآن ، مبرأة من عوامل هذا التغير والتحول بعيدا عن أصول النظام البرلماني ، بسبب غياب الأحزاب السياسة .

٣ ـ والسؤال الآن ، وهو على جانب كبير من الأهمية والخطورة ، يكمن فيما يمكن أن تنتهي إليه الأوضاع السياسيةوالدستورية ، بل والادارية العادية ، لحظة أن تستقيل الوزارة ، في نظام للحكم يتحرك حول الأصول البرلمانية ، وتتفاعل فيه وفي هذه الأصول ، مؤثرات قوى الضغط المتعددة وعلى قمتها الأحزاب السياسية .

وفي محاولة جادة وجريئة ، ومتعمقة وشمولية ، كان هذا البحث الجديد والهام ، الذي يسهم به الزميل الفاضل الدكتور عادل الطبطبائي في اثراء المكتبة العربية ، في مسألة نراها من أدق المسائل الدستورية وأخصبها ، وأكثرها إثارة للجدل ، ليس على الصعيد القانوني الفني البحت ، بل وعلى الصعيد السياسي العام . لأنه حين تستقيل الوزارة ، فإنها تقرر أو يتقرر لها ، أن تنسحب من المسرح السياسي ، وهو ما يفيد أمرين على جانب كبير من الأهمية .

أولهما ـ أن الوزارة المستقيلة أو المقالة ، قد فقدت سندها الدستوري في تصريف أمور الدولة وأنه اعمالا لهذا المنطق حتى نهايته ، تصبح معدومة الاختصاص في أن تتصدى لأي أمر من أمور الدولة مهما كان عاديا أو مما تعارفنا على أنه من الأمور الجارية ، بحيث يكون كل ما يصدر عنها في مثل هذه الظروف باطلا ولا أثر له في القانون . ولا يجوز بحال محاولة تصحيح بعض هذه التصرفات بحجة أنها من الأمور الجارية ، لأن طبيعة المسألة محل التصرف لا تصحح التصرف العادي من السند القانوني ، كما لا يجوز بحال تصحيح بعض هذه التصرفات إعمالا للنظرية السائدة في القانون الإداري والمعروفة باسم « الموظف الفعلي » لأنه في غير أحوال الظروف الاستثنائية الملجئة والعاجلة بسبب الضرورة ، فإن فكرة

الظاهـر وحسن النية ، لا يستقيم الأخذ بها في مجال أعمـال الوزارة المستقيلة أو المقالة .

وثانيهما ـ أنـه وبغض النظر تمـاما عـما تعرض لـه الزميـل الدكتـور عادل الطبطبائي ، متأثرا ببعض الفقه والقضاء من التركيز على مبدأ استمرار المـرافق العامة ، باعتباره واحدا من عدة أسانيد أخرى ، تبرر الاعتراف للوزارة المستقيلة أو المقالة ، من الاستمرار في تصريف الأمور الجارية ، نقول انه بغض النظر عن ذلك تماما ، فلست أشك في أن الزميل الفاضل لابـد وأن يسلم معي بأن مبـدأ استمرار المرافق العامة يصدر في النهاية عن مبدأ دستوري عام وأشمل ، يحكمه ، بل ويسمح للوزارة المستقيلة أو المقالة ، بأكبر مما يسمح لها به مبدأ استمرار المرافق العـامة ، ونقصـد بذلـك المبدأ العـام والأساسي والمسلم بـه ، لدى كـل الفقه الدستوري وهو مبدأ دائمية الدولة واستمرارها .

ولعله إذا كـانت فكرة انخـلاع الوزارة المستقيلة أو المقـالـة عن سنـدهـا الـدستوري في التصـرف ، يحرمهـا من التصـدي حتى لأبسط الأمـور العـاديـة والجارية ، فإن مبدأ دائمية الدولة واستمرارها على النقيض يعطيها سنـدا عامـا جديدا يخول لها حق التصدي في كل الأمور العادي منها وغير العادي ، والجاري منها وغير الجاري ، حتى لا تتوقف الدولة أو تنقطع مسيرتها في الحياة . وبعبارة أخرى ، فإذا كانت المقولة الأولى تحرم الوزارة المستقيلة من التصرف أي تصرف ، فإن المقولة الثانية ، تؤكد لها رخصة التصرف كل التصرف . وعليه يصبح الفيصل فيما تملكه الوزارة المستقيلة أو المقالة من صلاحيات ، هو الاتفاق على ما يعرضه مبدأ دائمية الدولة واستمرارها من تصرفات . فان تستمر العملية التشريعية ولا تتوقف عمليةاقتراح القوانين واقتراحتصديقها ،وأن يستمر ترتيب المصالح العامة وتعديل هذا الترتيب ، وأن تستمر علاقـات التعاون الخـارجي فيما تفـرضه من مؤتمرات أو مفاوضات أو حتى اتفاقيات ، وأن يستمر دولاب المرافق العامة بكل ما

يفرضه من ترتيبات مالية واقتصادية ، أو من سياسات توظيفية وغيرها ، فهذه كلها مما يندرج تحت بندمقتضيات دائمية الدولة واستمرارها ، ويتفرع عنه .

ولا يجوز في تقديرنا أن تحجب بعض هذه التصرفات على الوزارة المستقيلة أو المقالة ، بمقولة أنها تصرفات من طبيعة سياسية تثير مبدأ المسئولية السياسية للوزارة أمام البرلمان ، وهو ما لم يعد ممكنا بسبب استقالة الوزارة أو إقالتها . ذلك لأن حجب المسئولية السياسية للوزارة المستقيلة أو المقالة ، أمام البرلمان ، وهي من خصوصيات ديناميكية النظام البرلماني ،لا يجوز لها أن تعطل مبدأ أعم وأشمل من النظام البرلماني ذاته ، وهو مبدأ دائمية الدولة واستمرارها .

ولعله مما يشفع لنا في تبني هذا الاتجاه ، على خلاف جمهرة من الفقه ، من بينهم بالذات الزميل الفاضل الدكتور عادل الطبطبائي ، أمران :

١ ــ أن استقالة الوزارة (بطلبها) أو إقالتها « بمبادرة من رئيس الدولة أو بسبب حجب الثقة البرلمانية عنها) لا يعدو أن يكون تعبيرا عن أزمة دستورية طارئة تعرض بذاتها القواعد العادية للنظام البرلماني للتوقف وإلى حين انقشاع الأزمة ، إما بتشكيل وزارة جديدة توليها الأغلبية البرلمانية ثقتها ، أو بإجراء انتخابات جديدة تكشف عن توجهات جديدة للشعب صاحب السيادة ، وتحل الأزمة على ضوئها .

فكأننا باختصار أمام ظرف طارىء ، لا يجوز الحكم عليه ، بمقاييس القواعد البرلمانية المقررة للظروف العادية .

٢ ــ وبالاضافة إلى ذلك ، فإن الوزارة المستقيلة أو المقالة ، حين تبقى في الحكم لزمن يطول أو يقصر حتى تنقشع الأزمة وتشكل الوزارة الجديدة ، إنما تبقى مؤقتاً وبتكليف من رئيس الدولة الذي يمارس سلطاته التنفيذية بواسطة وزرائه . وعليه فإن الوزارة المستقيلة أو المقالة تبقى مالكة لصلاحيات

تصريف أمور الدولة جميعا وفي حدود التكليف المؤقت الصادر لها من رئيس الدولة .

٤ ــ ومهما كانت وجهة النظر فيما نرى، فيبقى أن لهذه المحاولة الجادة والغنية، التي حاولها الزميل الكريم عادل الطبطبائي ، قيمتها العلمية البالغة ، باعتبارها أولا أول محاولة من نوعها في الفقه الدستوري العربي ، مما يحفظ لصاحبها فضل السبق لخوض معترك هذا الموضوع الهام والخطير والحساس والخلافي كذلك . وباعتبارها ثانيا قد اتسعت لعدد كبير من المراجع والمصادر مما يؤكد لدى الزميل الدكتور عادل الطبطبائي نظرته الشمولية واتساع الأفق ،والقدرة على المعالجة الموضوعية والعلمية ذات المستوى الجيد . وباعتبارها ثالثا ، وقد رصدت باهتمام توجهات الفقه والقضاء البلجيكي ، تكون قد كشفت عن نقطة الأساس في كل توجهات الأنظمة البرلمانية على الساحة العربية ، وذلك حين يمثل الفقه والقضاء البلجيكي مصدرا رئيسيا من مصادر أول دستور برلماني عربي في مصر هو دستور سنة ١٩٢٣ ، الذي نقل إلى الفكر العربي أصول وأساسيات النظام البرلماني والذي انتقل من مصر إلى غيرها من شقيقاتها العربيات . ولعل القول بأن دستور دولة الكويت الحالي لا يبتعد كثيرا عن أساسيات البناء البرلماني الذي أرساه دستور مصر سنة ١٩٢٣ ، يزيد في وضوح هذه الفكرة وفي تأكيدها .

وإذا جاز لي أن أشكر الزميل الدكتور عادل الطبطبائي ، إذ أتاح لي بقراءتي لمؤلفه هذا أن أحاوره في مثل هذا الموضوع الهام ، فإني على نفس المستوى من التقدير أهنئه على بحثه القيم وأرجو له في مستقبل الأيام مزيدا من التوفيق في خدمة الفقه الدستوري عامة ، وفي الدفاع عن شرف الكلمة وشرف القصد خاصة .

ولا يسعني في ختام كلمتي هذه ، إلا أن أتقدم بالشكر أجزله ، إلى مؤسسة الكويت للتقدم العلمي على ما بذلته من جهد محمود في طبع هذا المؤلف ، فهي فيما

فعلت في هذا الباب تكون قد أسهمت بدور فعال ومؤثر في ايصال هذا النوع من المعرفة إلى طلابه وإلى الباحثين عن الحقيقة فيه ، كما تكون قد شاركت بنصيب كبير ، يحقق لها ، فيما تزخر به أرض الكويت الآن من صحوة واسعة وعميقة ومتشعبة في اتجاه تعميق البحث العلمي وتأصيله ، ولا عجب ، فلابد لمؤسسة الكويت للتقدم العلمي ، من أن يحمل عملها طابع اسمها ، وما يدل عليه هذا الاسم من سلامة القصد وحسن التوجه .

والله اسأل أي يوفقنا جميعا إلى الخير ، وان نلتزم دائما بشرف الكلمة وشرف الغاية وشرف الوسيلة .

أ . دكتور طعيمة الجرف
استاذ القانون العامة ـ كلية الحقوق ـ جامعة القاهرة
الخبير الدستوري بمجلس الأمة الكويتي

مقدمة عامة

ما زال هناك العديد من موضوعات القانون العام تعتبر كأرض بكر لم تمتد لها يد باحث بعد ، لاسيما في اللغة العربية كالاستفتاء الدستوري والتحقيق البرلماني والأسئلة البرلمانية . وإذا كانت هناك بعض الدراسات حولها في اللغات الأجنبية ، فإنها تتصف بأنها تتناول هذا الجزء أو ذاك من الموضوع ، دون أن توجد دراسة شاملة تلم أجزاء الموضوع ، وتوحد بين شتاته ، لتكون بمثابة مرجع بيد الأساتذة المتخصصين والباحثين .

ولعل من أهم الموضوعات التي لاتزال دون بحث في اللغة العربية ـ على حد علمنا ـ رغم أهمية الموضوع وخطورته هو موضوع اختصاصات الحكومة المستقيلة .

وتأتي أهمية الموضوع من أن منطقتنا العربية في عمومها لاتزال تشهد ظاهرة عدم الاستقرار السياسي فيها مما يوجد ميدانا واسعا ورحبا أمام تطبيق هذه النظرية .

أما خطورة الموضوع فتتمثل في أننا لانزال غير ملمين بأحكامه ودقائقه ، بالرغم من أن العديد من الدساتير العربية قد تضمنت حكما أو أكثر لمعالجته ومع ذلك لم يلفت نظر الباحثين إليه ، اللهم إلا عرضا في أحسن الأحوال .

ولقد كان موضوع إختصاصات الحكومة المستقيلة مجالا لدراسات عديدة في بعض الدول ولاسيما بلجيكا ، حيث اهتم رجال الفقه الدستوري هناك ، في

السنوات الأخيرة ، ببحث هـذا الموضـوع المهم ، وتسليط الأضواء عليـه ، كما ساهم القضاء البلجيكي في إثراء النقاش ، ووضع أحكام النظرية موضوع التطبيق العملي .

كما أن الفقه والقضاء ، في فرنسا ، ساهما كذلك في مناقشة هذا الموضوع ، وإن لم يأخذ حظه من الاهتمام كما ناله في بلجيكا .

إن نـظريـة اختصـاصـات الحكـومـة المستقيلة تهـدف إلى بيـان نـطاق الاختصاصات التي تتمتع بها الحكومة التي تضع بإرادتها نهاية لتقلدها دفة الحكم ، أو أنها لم تعد تتمتع بثقة البرلمان ، الأمر الذي يضطرها إلى الرحيل حسب قواعد وأحكام النظام البرلماني .

ولقد اختلف الفقه حول وجود هذه النظرية أصلا ، إذ وجد من اتجه إلى أن الحكومة المستقيلة ، شأنها شأن الحكومة العادية التي لاتزال في السلطة ، ومتقلدة لسلطاتها من الناحية الشرعية ، تملك اختصاصات كاملة ، إذ لايمكن تقييدها في ميدان تصريف العاجل من الأمور ، إذ أن هذا الاصطلاح استخدم كوسيلة من قبل بعض الحكومات المستقيلة للتهرب من اتخاذ بعض القرارات ذات الـطبيعة المحرجة سواء من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية .

ولكن الرأي الغالب في الفقه يرى أن هذه النظريةموجودة فعلا وأخذت مجالها في التطبيق العملي ، كما أن القضاء سـاهم هو الآخـر في إجلاء بعض جـوانب الموضوع ، وحـدد في كثير من الحـالات ، وبوضـوح مضمون هـذه النظريـة ، وحالات تطبيقها .

وإذا كان ميدان تطبيق نظرية اختصاصات الحكومة المستقيلة ، كما يدل عليه عنوان الموضوع ،يتحقق عندما تستقيل الحكومة ، فإن هناك ميدانا آخر لها ، كما يرى جانب مهم من الفقه والقضاء ، ألا وهو حالة حل البرلمان ، إذ تشترك كـل من

الحالتين ، استقالة الحكومة ، وحل البرلمان ، في عامل مشترك واحد هو فقدان الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة ، أو على الأقل جعل هذه الرقابة غير منتجة لآثارها القانونية والعملية ، وهذا ما يبرر تطبيق هذه النظريـة في كل من هـاتين الحالتين .

وإذا كانت هذه النظرية تهدف إلى حصر اختصاص الحكومة المستقيلة في نطاق معين ، الا وهو تصريف العاجل من الأمور ، فإن الأمر يقتضي وجود جهة تراقب عمل هذه الحكومة بحيث تضمن دائما عدم خروجها عن النطاق المحدد لها ، حفاظا على سيادة مبدأ المشروعية ، وتأكيد تطبيق القواعد القانونية ، ولاسيما الدستورية منها .

خطة البحث :

تكون دراستنا لأحكام هذا الموضوع في بابين على النحو الآتي : ـ

الباب الأول : الطبيعة القانونية لاختصاصات الحكومة المستقيلة ـ

الباب الثاني : الرقابة على اختصاصات الحكومة المستقيلة .

الباب الأول

الطبيعة القانونية
لاختصاصات الحكومة المستقيلة

تمهيد وتقسيم :

إن دراسة الطبيعة القانونية لاختصاصات الحكومة المستقيلة يتطلب منا بيان موقف الفقه الدستوري من نظرية تحديد اختصاصات هذه الحكومة ضمن حدود معينة هي تصريف المسائل الجارية . فبالرغم من أن الاتجاه الغالب في الفقه يؤيد وجود هذه النظرية ، إلا أن هناك جانبا من الفقه يحاول النيل منها وهدم أركانها ، بدعوى عدم وجود هذه النظرية أصلا ، وأنها تستخدم من قبل الحكومات المستقيلة كغطاء للامتناع عن القيام ببعض التصرفات ، أو عدم اتخاذ بعض القرارات التي يطلب إليها اتخاذها، لمواجهة وقائع معينة ، أما في حالة رغبة الحكومة المستقيلة باتخاذ قرار في الموضوع فإنها لا تلتفت إلى وجود هذه النظرية ، وما تشكله من قيد يرد على حريتها في مباشرة اختصاصاتها . ولعل ذلك يفسر ، حسب وجهة نظر هذا الاتجاه ، القرارات المتناقضة للحكومات المستقيلة ، مع أن الموضوعات التي تصدت لها كانت متماثلة إلى حد كبير .

ولا شك أن دراسة نظرية تصريف المسائل الجارية يقتضي البحث عن الأساس القانوني الذي تستند إليه . ولقد اختلف الفقه في بيان هذا الأساس ، وقد ساعدت التطورات التي لحقت بالتشريعات الدستورية ، من ناحية ، واختلاف هذه التشريعات من دولة إلى أخرى ، من ناحية أخرى ، إلى ظهور عدة نظريات تحاول كل منها البحث عن الأساس السليم لهذه النظرية .

ولاشك أن تحديد الأساس القانوني لنظرية تصريف المسائل الجارية يساعد إلى حد كبير على تحديد مضمون هذه النظرية ، وبيان متى تعتبر التصرفات التي

قامت بها الحكومة ضمن دائرة التصرفات التي يجوز لها دستوريا ممارستها ، ومتى تعتبر قد تجاوزت نطاق الاختصاصات المحددة .

وإذا كانت نظرية تصريف المسائل الجارية تطبق على حالة استقالة الحكومة ، فإن ذلك لم يمنع التساؤل عن إمكان تطبيق هذه النظرية على حالة حل البرلمان ، طالما أن الأساس القانوني واحد في الحالتين .

لذلك تكون دراستنا لهذا الباب على النحو الآتي :

الفصل الأول : مضمون وأساس نظرية تصريف المسائل الجارية .
الفصل الثاني : حالات تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية .
الفصل الثالث : الفقه المنكر لنظرية تصريف المسائل الجارية .

الفصل الأول

مضمون وأساس نظرية تصريف المسائل الجارية

إن دراسة الطبيعة القانونية لنظرية اختصاصات الحكومة المستقيلة تتطلب منا بيان مضمون قاعدة تصريف المسائل الجارية ، والذي يتحدد فيه نطاق اختصاصات هذه الحكومة . كما أن الأمر يقتضي بيان الأساس الذي تستند إليه هذه النظرية من الناحية القانونية ، حيث أثار هذا الأساس الكثير من المناقشات الفقهية حوله ، مما جعل ميدان اختلاف الفقه حوله واسعا .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو الآتي :

المبحث الأول : مضمون نظرية تصريف المسائل الجارية .

المبحث الثاني : الأساس القانوني لنظرية تصريف المسائل الجارية .

المبحث الأول

مضمون نظرية تصريف المسائل الجارية

يذهب الرأي الغالب في الفقه ، مدعوما من قبل القضاء ، إلى أن الحكومة المستقيلة يتحدد نطاق اختصاصها بتصريف المسائل الجارية .

وتستند وجهة نظر هذا الاتجاه إلى أن النظام سواء كان برلمانيا ، أو أخذ بحكومة الجمعية ، أو كان نظاما مختلطا ، فإن واحدة من قواعده الأساسية هي وجود المسئولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان . وأنه لايمكن للحكومة أن تحكم وتباشر سلطاتها دون أن تتمتع بثقة نواب الشعب. ويترتب على ذلك أن الحكومة التي لم تحصل أبدا على ثقة البرلمان ، أو فقدت هذه الثقة فيما بعد ، جدير بها أن تنسحب من الحياة السياسية . ذلك لأن الحكومة لايمكنها ، أبدا ، أن تحكم إلا في ظل الرقابة البرلمانية التي يجب أن يكون بإمكان أعضاء البرلمان مباشرتها في كل وقت عن طريق الاستجواب ، والتصويت على الثقه بالحكومة ، ومن ثم إجبارها على الاستقالة .

فإذا كانت الحكومة قد استقالت من قبل ، فإنه لايمكن بالطبع ممارسة الرقابة البرلمانية ، لأنها رقابة مجردة من سلطة العقاب ، إذ لايمكن إسقاط الحكومات المستقيلة ، لأنه لايمكن قتل الأموات بإطلاق النار عليهم . ويترتب على ذلك أن الحكومة المستقيلة إذا كانت قد أمنت جانب البرلمان ، عن طريق عدم قدرته على معاقبة تصرفاتها ، فإنه يمكنها اتخاذ كافة القرارات ضد إرادة ممثلي الأمة ، دون أن

يكون بالإمكان تحميلها أية مسئولية ، ولاشك أن في ذلك تجاهلا تاما للنظام البرلماني[1] .

ولكن ذلك لايعني ، بطبيعة الحال ، تجريد الحكومة المستقيلة من ممارسة أية سلطات ، بدعوى أنه لاحكم دون مسئولية ، ذلك لأن الأزمة الوزارية يجب ألا توقف الحياة السياسية والإدارية للأمة ، والتي تتعدد صور ممارستها بشكل لايقع تحت حصر ، والتي تدار بشكل يومي عن طريق إتخاذ القرارات الإدارية اليومية ، إذ لا يمكن تصور مقدار الأضرار التي ستصيب البلاد لو توقفت عملية اتخاذ هذه القرارات .

ويترتب على ذلك أنه يجب إذن الجمع بين هذين الأمرين المتعارضين عن طريق قاعدة بموجبها يمكن للحكومة المستقيلة أن تحتفظ باختصاصات تصريف المسائل الجارية .

فهذه القاعدة هي إذن استثناء من قاعدة عدم الاختصاص الكلي للحكومة المستقيلة ، استثناء لايمكن أن يجد أي تبرير له إلا في نطاق ضرورة استمرار الحياة العامة والعمل على تأمين ذلك .

وهذا يتطلب إذن ، أن يتحدد نطاق اختصاصات الحكومة المستقيلة باتخاذ القرارات التي تفرضها حالة الضرورة ، دون أن يكون بالإمكان معها الانتظار إلى حين تكوين الحكومة الجديدة والتي تتمتع بثقة البرلمان فيها . وبالإضافة إلى القرارات ذات الطبيعة العاجلة ، فإن هناك نوعا آخر من القرارات التي تتخذ دون أن يكون لحالة الضرورة ، أو الاستعجال ، علاقة بها ، ونقصد بذلك القرارات اليومية التي لا يكون لها بعد أو معنى سياسي ، والتي لا يمكن بطبيعتها أن تثير

---

(١) انظر في ذلك : Waline (M): Limités des pouvoir du gouvernement démissionnaire, contrôle de légalité et contrôle d'opportunité, note sous C.E.F., 4 Avril, 1952, syndicat régional des quotidiens d'Algérie, R.D.P., 1952, P. 1032-1033.

المسئولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان ، ومن ثم ، لاتدعو إلى ممارسة البرلمان لرقابة على قيام الحكومة باتخاذ هذه القرارات .

وإذا كانت تصرفات الحكومات المستقيلة تختلف من حكومة إلى أخرى ، في مواجهة وقائع قد تبدو متماثلة إلا أن ذلك لايعني ، بطبيعة الحال ، استخدام نطاق اختصاصها المحدود كذريعة لعدم التصرف في بعض الحالات، كما اعتقد بعض رجال الفقه ، فكل مافي الأمر ، أن الحكومة المستقيلة قد قدرت أن القرارات التي اتخذتها، في مثل هذه الحالات ، تدخل في نطاق تصريف المسائل الجارية ، أو أن حالة الاستعجال ، والظروف الاستثنائية التي تواجهها الدولة تتطلب منها اتخاذ مثل هذه القرارات ، ولاشك أن القيام بهذه التصرفات لايعني خروج الحكومة عن نطاق اختصاصها المحدود بتصريف المسائل الجارية .

وإذا كان من الصحيح ، أن حجم النشاط الذي تبديه الحكومات المستقيلة يختلف من حكومة إلى أخرى ، فإن ذلك لا يرجع ، إلى قيام الحكومة ، قبل تقديمها لاستقالتها ، بإنجاز أكبر قدر ممكن من القرارات ، وإنما يرجع الأمر إلى العوامل والظروف السياسية التي تحيط بالأزمة الوزارية ، والتي قد تجعلها تمتد ، مما يعني وبحكم طول المدة ، إصدار الحكومة العديد من القرارات ، ولكن هذه القرارات تبقى مع ذلك في النطاق المخصص لها ، ولعل هذا ما يوضح لنا أن مجموع المدد التي قامت خلالها الحكومات المستقيلة في ظل الجمهورية الرابعة الفرنسية ، أي خلال (١٢) سنة ، لم يتجاوز ثمانية أشهر ، في حين أنه في ظل (٢٤) سنة من عمر الجمهورية الفرنسية الخامسة لم تتجاوز هذه المدة (٤٦) يوما . وما ذلك إلا لأن هذا الدستور قد أوجد قدرا متسعا من الاستقرار الوزاري في مواجهة البرلمان[١].

---

(١) انظر في ذلك : Marceau Long: La situation des gouvernements de la V^e Republique à la suit d'élections legislatives, Mélanges Charlier, Paris, 1981, P. 216.

— Charles Debbasch, Jacques Bourdou, et Autres: Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1983, P. 612.

إن تحديد مضمون المسائل الجارية التي تتولى الحكومة المستقيلة تصريفها ، يعتبر من العوامل الأساسية التي تحدد مدى شرعية التصرفات التي تقوم بها هذه الحكومة ، وما إذا كانت قد تصرفت في نطاق إختصاصها أم خرجت عنه .

والواقع أن الدساتير لا تحدد عادة مضمون فكرة المسائل الجارية أو الأمور العادية التي تتولى الحكومة المستقيلة إنجازها ولذلك ترك المجال واسعا أمام الفقه لمحاولة تحديد هذاالمضمون،كما ساهم القضاء بدوره في بيان حدود الفكرة والتي لا تستطيع الحكومة تجاوزها ، وإلا اتصفت قراراتها بصفة عدم الشرعية .

ويميز الفقه عادة بين المسائل الجارية بطبيعتها ، وتلك التي تخرج من هـذا المفهوم ، ولكن الظروف الاستثنائية أو العاجلة التي تواجهها الدولة تجعلها تندرج ضمن هذا الوصف على سبيل الاستثناء . كما أن هناك الأمور والمسائل التي لا تعتبر قضايا عادية أو جارية ، مما يخرجها عن نطاق هذه الفكرة ، ولذلك نبين أولا مفهوم المسائل الجارية بطبيعتها ، ثم تلك التي تخرج عن هذا المفهوم :

المطلب الأول

المسائل الجارية بطبيعتها

أولا : المسائل الجارية بطبيعتها في الظروف العادية

يقصد بالمسائل الجارية بطبيعتهـا أو بجوهـرها عـادية ، تلك التي تكـون ضرورية لحسن سير المرافق العامة في البلاد . فالقرارات التي تتعلق بالعمل العادي لهذه المرافق والتي تقوم بها كل حكومة عادة ، تعتبر من المسائل الجارية بطبيعتها . فالمرافق العامة يجب أن تعمل بإستمرار ، والإدارات المختلفة فيها يجب أن تبقى لها سلطة تنفيذ القرارات المختلفة ، ولأجل ذلك يعتبر التوقيع الوزاري عليها ضروريا لإضفاء الصفة الشرعية عليها من حيث جهة الاختصاص ، ذلك لأن توقف هذه

المرافق عن أداء أعمالها سيصيب الدولة في حالة شلل تام . فالاستمرار بإنجاز هذه المسائل ، وبشكل يومي ، يعتبر بمثابة الزيت الذي يديم الحركة في الأجهزة المختلفة ، ويمنع توقفها المفاجىء[١] .

وبعبارة أخرى إن المسائل الجارية بطبيعتها هي تلك التي تتم بشكل مستمر وبطريقة عادية ، فلا تحتاج إلى اتخاذ مبادرة جديدة بشأنها من قبل الحكومة ، فهي تحضر بشكل تلقائي من الأجهزة الإدارية المختلفة والتي يقتصر الوزراء على مجرد وضع توقيعاتهم عليها ، ولو بعد رقابة شكلية . فالمسائل الجارية بطبيعتها هي إذن تلك التي تعتبر من قبيل القرارات اليومية لجهة الإدارة ، والتي لايمكن تصور عدم استمرار اتخاذها دون الحاق ضرر جسيم في عمل المرافق العامة ، فاستمرار تراكم الأعمال المطلوب إنجازها دون اتخاذ قرارات في شأنها ، سوف يزيد الأمور سوءا ، ولاسيما خلال الأزمة الوزارية ، والتي ترجع في الغالب إلى أسباب سياسية ، بدلا من أن يساعد في حلها[٢] .

إن الأمور الجارية بطبيعتها ، يقصد بها إذن ، تلك التصرفات اليومية والمألوفة للجهاز الإداري ، وبعبارة أخرى هي تلك الأعمال الروتينية التي تنجز في درجات السلم الإداري الدنيا ، والتي لاتتضمن أي بعد سياسي ، مما يمكن معه أن تكون لها آثار سياسية في المستقبل[٣] .

ويبدو أن القضاء الإداري يؤيد هذا الاتجاه ، فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في أحد أحكامه أن القرارات التي تكون ضرورية لاستمرارية المرافق العامة في أداء وظائفها يفرض طبيعيا على جهة الإدارة اتخاذها[٤] .

---

(١) انظر في ذلك : Francine Batailler: Op, cit, P. 431.

(٢) انظر في ذلك : Delvolvé: Conclusions, op, cit, P. 264.

(٣) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio, Liexpédition des affaires courantes, op, cit, p. 439.

(٤) انظر : C.E., 26 Juin 1937, Arnauld, Rec., Lebon, P. 426.

ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها لعملية تصريف المسائل الجارية بطبيعتها ، منها ما يتعلق بالجانب الدستوري ، ومنها ما يتعلق بالجانب الإداري :

١ ــ في المجال الدستوري :

الأصل ، وكقاعدة عامة ، أن الحكومة المستقيلة لا تستطيع أن تتقدم بمشروع لتعديل الدستور ، نظرا لما يتضمنه هذا التعديل من اتجاه سياسي واضح ، يمكن أن يثير ، وبكل بساطة ، مسئوليتها السياسية تجاه البرلمان[١] .

ــ وإذا كانت الحكومة لاتستطيع أن تتقدم بمشروع لتعديل الدستور ، فإنها لاتستطيع ، كقاعدة عامة كذلك ، أن تتقدم بمشروع قانون إلى البرلمان .

ــ ولكن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة لعملية تصديق القوانين التي يجب أن تتم في حدود زمنية معينة يقررها الدستور عادة . ويترتب على ذلك أن من حق رئيس الدولة أن يعترض على مشروع القانون الذي نال موافقة البرلمان عليه ، وذلك خلال الفترة المحددة في الدستور ، وإلا اعتبر القانون مصدقا عليه من رئيس الدولة .

وبالطبع فإن اعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون يتم ، كأصل عام ، بمرسوم مسبب ، الأمر الذي يقتضي ضرورة توقيع رئيس الدولة ، من أجل أعمال الأثر القانوني الذي يتطلبه الدستور لوقف التصديق الضمني على القانون بمضي المدة .

ونستخلص مما سبق أنه يدخل ضمن اختصاص الحكومة المستقيلة المحدود بتصريف المسائل العاجلة التوقيع على مراسيم رئيس الدولة على مشروعات القوانين التي أقرها البرلمان .

---

(١) سنعود ـ فيما بعد ، لدراسة هذا الموضوع بالتفصيل .

أما إذا كانت المدة المحددة في الدستور لاعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون قد انتهت عند بداية الأزمة الوزارية ، فإننا نرى كذلك أنه يدخل في اختصاص أعضاء الحكومة المستقيلة اعمال قاعدة التوقيع المجاور على مرسوم اصدار القانون[1] .

وقد ذهب رأي إلى القول إن الحكومة المستقيلة لا تملك سلطة التوقيع على قرارات رئيس الدولة[2] .

والواقع أن هذا الرأي لا يمكن التسليم به على إطلاقه ، إذ لا يمكن القول ، بشكل مطلق ، أن الحكومة المستقيلة لا تملك دستوريا حق التوقيع المجاور على قرارات رئيس الدولة ، لأن ذلك سيؤدي إلى إصابة أجهزة الدولة المختلفة بالشلل ، في الحالات التي تتطلب اعمال هذه القاعدة ، فإذا كان رئيس الدولة في النظام البرلماني ، لا يستطيع أن يتصرف إلا من خلال الحكومة التي تتحمل المسئولية عنه تجاه البرلمان ، وإذا كانت هذه المسئولية لم يعد بالإمكان إثارتها في وجه الحكومة المستقيلة فإن ذلك يعني امتناع هذه الحكومة عن التوقيع المجاور على القرارات التي يمكن أن تثير مسئوليتها ، دون بقية القرارات التي تعتبر من قبيل الأعمال الروتينية لجهة الإدارة .

وقد يقال إن توقيع | الحكومة المستقيلة على مرسوم يطلب فيه إعادة النظر في مشروع قانون وافق عليه البرلمان ، يعتبر من الأمور ذات الأبعاد السياسية

---

(١) انظر في ذلك : Lachaze: op, cit, P. 68.

(٢) اعطى هذا الرأي ضمن آراء أخرى مجموعة من الخبراء الدستوريين البلجيك تتكون من أربعة أشخاص ، ردا على مجموعة من الأسئلة تقدمت بها الحكومة البلجيكية لهم .

ـ انظر الاجابة الكاملة لهؤلاء الخبراء عند :

Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: Reflexions sur la competence d'un gouvernement démissionnaire, Administration Public, 1976-1977, P. 232-233.

التي يجب على الحكومة المستقيلة الامتناع عنها لكونها تخرج عن نطاق اختصاصها المحدود في تصريف المسائل الجارية .

وإذا كان هذا الرأي صحيحا في تأسيسه ، فإنه يجب ألا يغرب عن البال ، من ناحية أخرى ، ان هناك نتائج دستورية ستترتب على مرور المدة القانونية للاعتراض من قبل رئيس الدولة ، ولا يمكن إهدار هذا الحق الذي كفله الدستور للرئيس بدعوى أن استقالة الحكومة تمنعها من التوقيع على طلب إعادة النظر . فضلا عن أن هذه الحالة تدخل في باب الظروف الاستثنائية التي خلقتها قضية وضع النصوص الدستورية موضوع التطبيق .

ويبدو أن الأمر أسهل بكثير في شأن توقيع الحكومة على مرسوم إصدار القانون ، إذا كانت المدة القانونية لاعتراض رئيس الدولة على مشروع القانون قد انتهت عند بداية الأزمة الدستورية ، إذ لا يخلو الأمر في هذه الحالة من أحد احتمالين :

ـ إما الا تحدد النصوص الدستورية مدة معينة لاصدار القانون ، كما نصت بعض الدساتير منها دستور مصر الصادر عام ١٩٢٣ ، ودستور عام ١٩٦٤ ،وفي هذه الحالة يمكن للحكومة أن تترك مهمة التوقيع على مرسوم إصدار القانون للحكومة الجديدة ، طالما أن النصوص الدستورية لا تلزم الحكومة بإصدار القانون في خلال مدة محددة[1] .

ـ واما أن تتحدد النصوص الدستورية مدة معينة لاصدار القانون، كما في دساتير فرنسا (١٩٥٨) والكويت والبحرين ، وفي هذه الحالة نعتقد أنه يجب على

---

(١) والواقع أن قيام الحكومة المستقيلة ، في هذه الحالة ،بالتوقيع على مرسوم الاصدار يمكن أن يبرر كذلك باعتباره من الأمور العادية التي تترتب عليه عملية اقرار البرلمان لمشروع القانون ، وفوات مدة الاعتراض عليه من قبل رئيس الدولة .

الحكومة التوقيع على مرسوم إصدار القانون ، لأنه مجرد نتيجة طبيعية تترتب ، دستوريا ، على إقرار مشروع القانون من البرلمان، فضلا عن مرور المدة القانونية للاعتراض الرئاسي عليه . كما أن هذا العمل ، من قبل الحكومة المستقيلة ، لا يتطلب اتخاذ مبادرة منها ، وإنما يعتبر من الأمور العادية التي تقوم بها كل حكومة تلتزم باحترام النصوص الدستورية ، ويترتب على ذلك ، عدم جواز امتناع الحكومة عن التوقيع على المرسوم بحجة استقالتها ، لأن عملية اصدار القانون ، أمر مطلوب أن يتم دستوريا من قبل الحكومة الموجودة ، اذا لم تشترط النصوص الدستورية أن يتم الاصدار من قبل حكومة غير مستقيلة .

٢ ــ في المجال الإداري :

ونقصد به مدى اختصاص الحكومة المستقيلة باصدار القرارات الإدارية بنوعيها الفردية ، واللائحية .

ــ إن القرارات الفردية يمكن اعتبارها ـ دون عناء وكأصل عام ـ من حيث المبدأ ضمن تصريف المسائل العاجلة . ذلك لأنها لا تعتبر من حيث موضوعها ذات أهمية مؤثرة .

وتحتل قرارات تعيين الموظفين ، مكانا بارزا في أمثلة تصريف الأمور التي يمكن أن تقوم بها الحكومة المستقيلة . ومع ذلك يجب الإشارة إلى أن هناك استثناء مهما يرد على اختصاص الحكومة المستقيلة بتصريف أمور تعيين الموظفين . وهذا الاستثناء يتعلق بعملية التعيين في الوظائف العليا التي تحمل بطبيعة الحال طابعاً سياسياً لا يمكن إنكاره .

ومن الأمثلة على ذلك يمكن أن نذكر حكم مجلس الدولة البلجيكي عام ١٩٦٨ والذي قرر فيه أن قرار الوزاري الصادر بتعيين Jassogne بدرجة مستشار مساعد ، وان كان قد صدر من حكومة مستقيلة ، إلا أنه كان نتيجة لاجراءات

تمت بصفة نهائية ، وفي ظروف عادية ، قبل صدور القرار الملكي بقبول الاستقالة[1] . وبعبارة أخرى ان قرار التعيين الصادر لم يكن إلا نتيجة طبيعية وعادية لإجراءات تمت كاملة قبل قبول استقالة الحكومة . ويمكن أن نذكر في هذا الاتجاه ذلك حكم المجلس في قضية Vergach التي تتشابه وقائعها مع وقائع القضية الأولى ، وكان الأمر يتعلق بتعيينات حدثت في وقت كانت فيه الحكومة مستقيلة ، ولكن هذه التعيينات ، تمت وفقا لإجراءات انتهت في ظروف عادية قبل قبول الاستقالة . وقد قرر المجلس في هذا الشأن أن الوزير لم يتجاوز حدود سلطاته في هذه التعيينات باعتبار أنه في الفترة التي سبقت قبول الاستقالة كان يملك سلطة تحديد المرشح الذي يمنح أفضلية في التعيين ، فضلا من أن الأمر لم يكن يتعلق باسناد رئاسة مرفق أو فرع هام من مرفق إلى المرشح[2] .

ـ وفي مجال القرارات الإدارية الفردية التي تقع خارج نطاق الوظيفة العامة ، يمكن أن نذكر من القرارات التي تدخل ضمن فكرة تصريف المسائل الجارية القرار الخاص بالتصديق على ممارسة منح امتياز ، ويستثنى من ذلك حالة منح الامتيازات ذات الأهمية الاستثنائية ، تحديد سعر سلعة أو خدمة ، ويستثنى من ذلك هنا أيضا السلع والخدمات التي تؤثر على مجموع الاقتصاد الوطني . فقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر بتحديد سعر الوحدة الكهربائية ، واقعا خارج نطاق تصريف المسائل الذي تختص به الحكومة المستقيلة وذلك بسبب آثاره على مجموع الاقتصاد الوطني[3] .

ـ أما في مجال القرارات الإدارية ذات الطبيعة اللائحية ، فإن هذه القواعد بحكم طبيعتها تقرر قواعد عامة مجردة ، وتعبر بشكل صريح عن إرادة السلطة العامة

---

(١) انظر : C.E.B., 10 Mai 1968, Jessogne, R.J.D.A., 1969, P. 89, note Maroy.

(٢) انظر C.E.B., 22 Octobre 1974 Verguch أشار إليه Salmon المرجع السابق ، ص ٦٦٢ .

(٣) C.E. 25 Juin 1948, L'Aurore, D. 1948, P. 437, note Waline.
أشار إليه Lahaze المرجع السابق ص ٦٧

في تنظيم أمر معين ، فهل تعتبر هذه القواعد ، لهذا السبب،خارج نطاق فكرة تصريف المسائل العاجلة ؟

والواقع أن اللوائح رغم طبيعتها القانونية ، يمكن أن تعالج موضوعات محدودة ، أو ثانوية ، مما يجعلها تدخل ضمن مفهوم شئون الإدارة العامة حتى لو أخذت هذه اللوائح شكل قرار وزاري ، أو مرسوم . ومن جانب آخر تجد هذه اللوائح أساس إصدارها القانوني في القوانين ، وأحيانا في الدستور كما هي الحال في اللوائح المستقلة .

وقد طبق مجلس الدولة الفرنسي فكرة تصريف المسائل الجارية ، على اللوائح بشكل مضطرد(١) . فقد قرر أن إصدار الحكومة جدول ترقيات لموظفي الإدارة المدنية يدخل ضمن فكرة تصريف المسائل الجارية ، التي تختص بها الحكومة المستقيلة(٢) . وكذلك التصديق على المداولات الخاصة بإنشاء ضريبة بلدية(٣) . تحديد صندوق الضمان الاجتماعي الذي ينبغي انضمام بعض المؤمنين الاجتماعيين إليه(٤) ، تحديد عدد وطبيعة الموظفين الذين تلغى وظائفهم في نطاق الإدارة المركزية تطبيقا لقانون إنقاص الكادر الوظيفي(٥) .

ـ وأخيراً يمكن أن نشير إلى أعمال المحاكم ، كمثال للأمور الجارية بطبيعتها . فالإجراءات القضائيةتمت وفقا قواعد محددة سلفا تبين بوضوح متى تبدأ ومتى

---

(١) انظر في العديد من الأمثلة على هذا الموضوع :

Raymond Odent: Contentieux administratif, T. 5, 1971, P. 1819-1820.

C.E. 4 Mars 1955 Dame André, Rec. P. 126, concl., (Andron).

Raymond Odent: Contentieux administratif, P. 1819.

(٢) C.E.F., 4 Juillet 1965, Chambre de commerce de Tananarive, Recueil Penant, 1956, P. 337.

(٣) C.E.F., 24 Mai 1957, Cie nouvelle Paris Presse éditions montsouris et autres, Rec., P. 339.

(٤) C.E.F., 19 Novembre 1958, Syndicat national des personnels du ministère des Anciens Combattants, Rec, P. 561.

(٥) Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro,:

L'expédition des affaires courantes, op, cit, P. 439. Francine Batailler: Op, cit, P.

تنتهي ، دون أن يتوقف ذلك على تدخل من جانب الحكومة المستقيلة[1] .

ثانيا ـ المسائل الجارية لطبيعة الظروف الاستثنائية أو العاجلة :

هناك مجموعة من القرارات التي تخرج بطبيعتها عن أن تكون من الأعمال العادية أو الروتينية للإدارة ، ولكن نظرا لأهمية هذه القرارات ، ولظروف الاستعجال أو الأحوال الاستثنائية التي تمر بها ، تبرر إدراج هذه الفئة ضمن المسائل الجارية . إذن، مما لا شك فيه ، أن الظروف الاستثنائية تمنح الحكومة سلطات واختصاصات أوسع بكثير مما تملكه في الظروف العادية ، لأن امتناع الحكومة المستقيلة عن التصرف في مثل هذه الظروف يعرض مبدأ استمرارية الدولة للخطر ، بل يعرض شرعية ووجود الجماعة السياسية .

ولذلك يتجه جانب من الفقه ، مدعوما بالقضاء ، إلى اعتبار أن المسائل العاجلة تعتبر نوعا من تصريف المسائل الجارية ، فهما وجهتان مختلفتان لعملة واحدة .

ومع ذلك اتجه رأي آخر إلى القول أن المسائل العاجلة التي تتخذها الحكومة المستقيلة لا يمكن أن تعتبر من طبيعة المسائل الجارية ، فهي على العكس مناقضة لها ، فهي تفلت ، دون شك ،من اجراءات الرقابة السياسية . وهذا الاختلاف لا يرجع إلى أنها ليست من طبيعة تثير ماديا مسئولية الحكومة ، وإنما على العكس ، لأن مسئولية الجهاز الحكومي لا يمكن إثارتها خلال الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة وهذا لا يعني بطبيعة الحال أن التدابير العاجلة التي تتخذها الحكومة خلال الظروف الاستثنائية لا يمكن تنظيمها دستوريا ، ذلك لأن الحكومة تملك خلال تلك الظروف ، سلطات واختصاصات الحكومة كاملة ، بل انها تملك اختصاصات أوسع من تلك التي تملكها في الظروف العادية[2] . ويقوم القاضي

---

(١) Francine Batuiller, op. cit,: p. 432-433.
— Delvolvé: Conclusions, op, cit, P. 264.
— Antonio Mascarenhas Gomes Monterio:L'expédition, des affaires courantes, op, cit, P. 439-440.

(٢) انظر في ذلك : Delpérée:Les affaires courantes en Belgique, op, cit, P. 60-61.

بمراقبة استخدام الحكومة لسلطاتها الاستثنائية ، إذ يتأكد مما إذا كانت القرارات المتخذة من طبيعة تبررها الظروف الاستثنائية ، أو حالة الاستعجال ، وإن هذه القرارات قد اتخذت بالفعل خلال الفترة التي لها هذه الصفات .

ومن الأمثلة على هذه الفئة من تصريف المسائل :

١ ــ في المجال الدستوري :

لا شك أن تنظيم عمليات الاستفتاء ، تحمل دلالات سياسية عميقة ، فهي تدل على اختيار سياسي لا شك فيه . الأمر الذي يفترض معه ، أن تقوم به حكومة تتولى مسئولياتها الدستورية كاملة ، بمعنى حكومة مسئولة أمام البرلمان ، ويستطيع أن يحاسبها على اختياراتها السياسية هذه .

وقد قبل مجلس الدولة الفرنسي في قضية Brocas أن يدرج عمليات تنظيم الاستفتاء ضمن حالات تصريف المسائل التي تختص بها الحكومة المستقيلة ، نظرا لحالة الاستعجال التي اتصفت بها هذه العملية[١] .

ويبرر البعض[٢] هذا الاتجاه لمجلس الدولة الفرنسي الذي وسع بشكل مبالغ فيه من نطاق تصريف الأمور التي تختص به الحكومة المستقيلة ، بحجة أنه إذا كان صحيحا أن طبيعة النظام الدستوري الفرنسي هي طبيعة برلمانية ، مما يفترض معه أن الحكومة التي أسقطها البرلمان تستقيل ولا تمارس إلا اختصاص تصريف المسائل، فإن من الصحيح كذلك ، أن المادة (١١) من الدستور منحت لرئيس الجمهورية طرح تبني مشروع قانون معين للاستفتاء ، وفي هذا الصدد فإن مجلس الدولة كان أمامه أحد حلين :

---

(١) راجع C.E.F., 19 Octobre 1962, Sieur Brocas, R.D.P. No. 3, 1962, P. 1200-1201, conclusions Michel Bernard.

(٢) انظر في ذلك : Francine Batailler, op, cit, P. 434-435.

ـ إما أن يعتبر عمليات تنظيم الاستفتاء من ضمن أعمال السيادة التي تقع في دائرة العلاقة بين البرلمان والحكومة ، الأمر الذي يترتب عليه إفلات عملية تنظيم الاستفتاء من الرقابة القضائية .

ـ وإما أن يعتبر عمليات تنظيم الاستفتاء ذات طبيعة لائحية ، ومن ثم تخضع للرقابة القضائية .

وإذا كان مجلس الدولة قد اختار الاتجاه الثاني ، وأخضع تنظيم الاستفتاء لرقابته ، فإن ذلك لا يحجب الحقيقة الواضحة ، إن هذه العملية ذات أبعاد ترتبط بالمستقبل وتمثل اختيارا سياسيا واضحا .

فإذا كان الدستور قد منح رئيس الدولة اقتراح مشروع قانون معين ، ولاسيما اقتراح تعديل الدستور ، فإن الحكومة تكون هي المسئولة طبيعيا عن تنظيمه ، ولكن إذا كانت هذه الحكومة قد سحبت الثقة منها في البرلمان بسبب هذا الاقتراح ، فإنه لا يمكنها بالطبع أن تتولى هي عملية تنظيم الاستفتاء ، طبقا لمبادىء النظام البرلماني ، فإذا ما عرض رئيس الدولة مشروع القانون على هيئة الناخبين ، فإنه بذلك يمنع البرلمان من تحميل الحكومة المسئولية عنه ، لأنه لا يجوز ، من الناحية الدستورية ، توجيه المسئولية لرئيس الدولة . ومع ذلك فإن مجلس الدولة الفرنسي سمح للحكومة بتجاوز كل ذلك استنادا إلى أن هذا الاقتراح صادر من رئيس الدولة لا الحكومة ، وإذا كان البرلمان يمكنه أن يسقط الحكومة بسببه ، إلا أنه مع ذلك لا يستطيع منعها من إجراء الاستفتاء ، لأن الاستفتاء لا يخضع لرقابة البرلمان ، وإنما لرقابة الشعب مباشرة[1] .

والواقع أن مجلس الدولة الفرنسي أقحم نفسه في دائرة نزاع سياسي بحت ،

---

(١) راجع : Francine Batailler: op, cit, P. 435.

الأمر الذي يخشى معه عدم تمكنه من الرقابة على شرعية القرار ، تاركا ، في الحقيقة لهيئة الناخبين ، صاحبة السيادة ، القرار النهائي في الموضوع . ومن ناحية أخرى أن قيام مجلس الدولة بتبرير تنظيم عمليات الاستفتاء من قبل حكومة مستقيلة بحكم الظروف الاستثنائية ، وسع كثيراً من نطاق تصريف المسائل الجارية ، الأمر الذي يخشى معه أن تعتبر كل المسائل ذات الطبيعة السياسية ضمن فئة تصريف الأمور ، بحجة أن الظروف الاستثنائية تبرر اتخاذها ، الأمر الذي يلقي ضلالا على هذه الفكرة ، فضلا عن الأحزمة الكثيفة من الغموض التي تحيط بها .

٢ ــ في المجال الإداري :

هناك بعض التصرفات التي تحمل نتائج مستمرة ، بمعنى أنها تثير قضايا في المستقبل ، الأمر الذي ينبغي معه أن تمتنع الحكومة المستقيلة عن القيام بها ، ولكن ظروف الاستعجال ، أو الحالة الاستثنائية التي تمر بها الدولة تبرر لهذه الحكومة القيام بها .

ومن الأمثلة التي يمكن ذكرها في هذا المجال :

ــ فقد ذهب رأي إلى أن إصدار لوائح الإدارة العامة ، والمراسيم ذات الطبيعة اللائحية العادية ، فهذه النصوص تحمل تطبيقا للأحكام القانونية ، إلا أنه ليس من الضروري ، بطبيعة الحال أن تطبق بصورة مباشرة ، الأمر الذي يترتب عليه ألا تقوم باصدارها ، إلا الحكومة التي ستتولى تطبيقها ، وتتحمل المسئولية عن ذلك . كما أنه لا يمكن أن ينسب إلى هذه الحكومة الرغبة في إجراء إصلاحات في الوضع الإداري للدولة ، لأن مثل هذا الاتجاه يتعارض مع وضعها السياسي كحكومة مستقيلة . ولكن وجود حالة الاستعجال التي تفرضها ضرورات الأمن الداخلي أو الخارجي للدولة ، أو وجود ظروف استثنائية تمر بها الدولة ، تسمح

باصدار هذه الفئة من اللوائح وتطبيقها من قبل الحكومة المستقيلة[١] . لأن المبادرة في اصدار هذه اللوائح لم تعد ثمرة تصور الحكومة وحدها ، ولكن فرضتها عليها حالة الاستعجال التي يتطلبها الموقف[٢] .

وذهب رأي آخر إلى إن لوائح الإدارة العامة يمكن أن تنظم موضوعات ثانوية أو فرعية ، مما يجعلها تدخل ضمن مفهوم شئون الإدارة العادية . كما أن هذه اللوائح تقتصر ، بشكل عام ، على وضع قواعد تجد مصدرها وتبرير وجودها في القوانين ، الأمر الذي يترتب معه عدم إمكان استبعادها من نطاق تصريف المسائل الجارية[٣] .

ـ ومن الأمثلة كذلك يمكن أن نذكر حكم مجلس الدولة البلجيكي في خصوص تحديد أسعار السلع ، فقد ذهب إلى القول أن المسائل الخاصة بتحديد الأسعار هي من طبيعة تتطلب أن يكون الاجراء بشأنها سريعاً[٤] .

ـ وفي حكم آخر له ، قرر المجلس أن أعضاء الحكومة المستقيلة لا يملكون إلا تصريف المسائل ذات الطبيعة اليومية ، أو تلك التي تفرضها حالة الاستعجال[٥] .

---

(١) انظر في هذا الاتجاه : olvé: Conclusions, op, cit, P. 264.
— Batailler: op, cit, P. 433.

(٢) انظر في ذلك : Batailler: op, cit, P. 433.

(٣) انظر في هذا الاتجاه : Marcel Lachaze: Op. cit., P. 67.

(٤) انظر : C.E.B., 21 Juin 1974, Fédération des industries chimiques de Belgique.
ـ أشار إليه Jacques Salmon ، المرجع السابق ، ص ٦٦٢ .

(٥) انظر : C.E.B., 15 mars 1978, National christelijk middentasdsverbond.
ـ أشار إليه : Salmon ، المرجع السابق ، ص ٦٦٢ .

المطلب الثاني
المسائل غير الجارية (غير العادية)

تضم هذه الفئة ، التصرفات التي تخرج عن نطاق اختصاصات الحكومة المستقيلة ، لأنها لا تقع ضمن الأعمال العادية أو الروتينية للإدارات المختلفة ، كما لا تتطلبها حالة الاستعجال ، أو الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة . إذ يدخل ضمن حدود هذه الفئة تلك التصرفات التي تتضمن اختيارا سياسيا واضحا ، له آثار لا يمكن إنكارها في المستقبل ، الأمر الذي يمكن أن يحرك مسئوليتها السياسية أمام البرلمان ، وحيث أن هذه المسئولية لم يعد بالإمكان إثارتها ، نظرا لاستقالة الحكومة ، فإنه يتوجب على الأخيرة ، إذن ، الامتناع عن ممارستها .

وهذه الحالات يمكن أن ترد في المجال الدستوري ، كما يمكن أن ترد في المجال الإداري .

الفرع الأول
المسائل التي تخرج عن نطاق تصريف المسائل الجارية في المجال الدستوري

إن المسائل التي تخرج عن نطاق تصريف المسائل الجارية في الميدان الدستوري ، هي تلك القرارات السياسية ذات الأهمية الكبرى . ومن أمثلة ذلك يمكن أن نذكر تقديم اقتراح بتعديل الدستور ، أو تقديم مشروعات قوانين إلى البرلمان ، وأخيراً التقدم بطلب حل البرلمان .

أولا ـ اقتراح تعديل الدستور :

الأصل أن اقتراح تعديل الدستور يتضمن اختيارا سياسيا خاصا وذا أهمية كبرى ، لأنه يعرض القانون الأساسي للبلاد للتعديل ، الأمر الذي يفترض معه

أن يخرج عن نطاق تصريف المسائل الجارية الذي تختص به الحكومة المستقيلة .

وقد ذهب رأي مجموعة الخبراء الدستوريين البلجيك إلى تأييد هذا الاتجاه ، باعتبار أن الوزراء المستقيلين لا يملكون سلطة التوقيع المجاور على قرارات رئيس الدولة[1] من ناحية ، كما أن اقتراح تعديل الدستور يجب أن يقدم من حكومة تتقلد سلطاتها بصفة دستورية ، من ناحية أخرى[2] .

ولا شك أن هذا الرأي يسير في الاتجاه الصحيح .

ومع ذلك لابد أن نذكر أن بعض الوقائع الدستورية في بلجيكا ، ربما أوحت برأي مخالف ، فمن الثابت أن الحكومة تقدمت عام ١٩٦٨ بعد أن قدمت استقالتها ، بطلب تعديل للدستور سبق وأن قدم عام ١٩٦٥ .

والواقع أنه لا يمكن اعتبار هذه الواقعة بمثابة سابقة دستورية تسمح بالاستناد إليها لتقرير حق الحكومة المستقيلة بطلب تعديل الدستور ، ومن ثم حق الوزراء المستقيلين بالتوقيع المجاور على مشروع تعديل الدستور ، ذلك لأن اقتراح التعديل الذي تم عام ١٩٦٨ لم يكن جديدا ، وإنما هو مجرد اجراء طلبت الحكومة بموجبه متابعة اجراءات التعديل التي بدأت عام ١٩٦٥ ، لاسيما وأن البرلمان ، كان في ذلك الوقت ، عبارة عن جمعية تأسيسية .

ومن جانب آخر يجب الاشارة إلى أن هناك اتفاقا كان قد تم بين البرلمان والحكومة على متابعة اجراء التعديل تحت ضغط الظروف السياسية والمتمثلة في الأزمة الوزارية الحادة في ذلك الوقت ، والتي وضح معها أن الحل الوحيد لها هو بإجراء تعديل في الدستور . ولكن ذلك لا يعني ، بطبيعة الحال ، ثبوت الحق

---

(١) سبقت لنا مناقشة هذه النقطة .

(٢) انظر رأي مجموعة الخبراء ، النقطة الثالثة والرابعة من الرد .

للحكومة المستقيلة بالتقدم بطلب تعديل الدستور إلى البرلمان المنتخب كجمعية تأسيسية ، إذ ان الأمر يتوقف أولا وأخيرا على موافقة البرلمان على هذا الطلب[١] .

ولكن هل يمكن القول أن موافقة البرلمان على طلب الحكومة المستقيلة بتعديل الدستور ، ومناقشته للنصوص موضوع التعديل ، يكون قد مارس بالفعل سلطة الرقابة على عمل الحكومة ، من ناحية ، كما أنه شارك بالفعل في عملية اتخاذ القرار مع الحكومة المستقيلة من ناحية أخرى ، الأمر الذي يصحح من وضع الحكومة المستقيلة بخصوص هذا الموضوع ؟

يرى البعض أن هذا الاتجاه لا يخلو من الخطورة ، لأنه يتعلق بالسماح للحكومة المستقيلة بممارسة اختصاصاتها كاملة متى كان البرلمان موافقا على ذلك ، ذلك لأن الأمر يتعلق ـ في نظر هذا الرأي ـ بمدى قدرة البرلمان على ممارسة رقابته على أعمال هذه الحكومة ، ومن الواضح أنه لا يستطيع ، في ظل وضع الاستقالة أن يمارس هذه الرقابة ، لأن الاستقالة قد شلت مبدأ المسئولية السياسية للوزارة . أما بخصوص متابعة الحكومة المستقيلة لمشروع التعديل السابق ، فإن السؤال الذي يثور هنا ، أليست عملية متابعة التعديل من جديد تتطلب تقديم طلب إلى البرلمان وبذلك تعتبر هذه العملية عملا سياسيا هاما الأمر الذي يخرجه من نطاق اختصاص الحكومة المستقيلة بتصريف الأمور[٢] .

ثانيا ـ اقتراح مشروعات القوانين :

الأصل ، أن الحكومة المستقيلة لا تملك حق اقتراح القوانين[٣] ، لأن

---

(١) Antonio Mascarenhas Gomes, Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démission-naire, op. cit., P. 228-229.

(٢) المرجع السابق ، ص ٢٢٩ .

(٣) انظر : Lachaze: op, cit., P. 68

مباشرة هذا الاختصاص الدستوري ، يتطلب اتخاذ مبادرة جديدة من قبل الحكومة ، وليس مجرد القيام بأعمال عادية أو « روتينية » ، فضلا عن أنه يتضمن اختيارا سياسيا واضحا يمكن أن يحرك المسئولية السياسية للحكومة .

ثالثا ـ المراسيم والقرارات التي تتضمن تعديلا في نصوص تشريعية :

إن المراسيم والقرارات ذات الصفة اللائحية التي تصدرها الحكومة المستقيلة وتعدل بموجبها نصوصا تشريعية ، أو تعدل في أوضاع ناتجة عن القانون ، تخرج عن نطاق تصريف المسائل الجارية ، إذا تم هذا التعديل بموجب تفويض منحه البرلمان إلى الحكومة لتحقيق هدف معين ذلك لأن الحكومة التي تحوز على ثقة البرلمان هي التي تملك أن تباشر التفويض الممنوح لها منه ، أما حيث تكون قد فقدت هذه الثقة ، فإنه لا يعد هناك مجال لاستمرار هذا التفويض[1] .

رابعا ـ طلب حل البرلمان :

هل تستطيع الحكومة المستقيلة بإرادتها أن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان ؟ وهل تستطيع الحكومة التي سحبت الثقة منها ، بعد أن تقدم استقالتها ، أن تطلب حل البرلمان ؟

ذهب الرأي الاستشاري لمجموعة الخبراء الدستوريين البلجيك إلى أنه يحق للحكومة المستقيلة أن تقترح على رئيس الدولة حل البرلمان ، وأن السوابق الدستورية في بلجيكا تؤكد هذا الرأي ، فقد تم حل البرلمان بناء على طلب الحكومة المستقيلة عام ١٩٣٩ وعام ١٩٥٠ ، ولكن في الحالة الأخيرة ، لابد من الإشارة إلى أن رئيس الدولة قد رفض استقالة الحكومة[2] .

---

(١) انظر في ذلك :
Delvolvé: Conclusions: op. cit., P. 264.
Lachaze: op. cit., P. 67.

(٢) الفقرة السادسة من الرد .

ويؤيد البعض هذا الاتجاه بدعوى أن طلب الحكومة ، حل البرلمان ، وأن كان يتضمن اختيارا سياسيا واضحا ، تضع بموجبه نهاية مبكرة لمدة الفصل التشريعي للبرلمان ، إلا أن ذلك يجد مبرره في الضرورات السياسية التي تستوجب اللجوء إلى هذا الإجراء كمخرج وحيد لحل الأزمة ، فطلب الحل ، في هذه الحالة ، يجد تبريره إذن في الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة والتي تستوجب إنجاز هذا التصرف بسرعة . كما أن هذا الإجراء ، من ناحية أخرى ، يتضمن تدخل هيئة الناخبين لتقول كلمتها في شأن الأزمة السياسية ، فإذا كان الحل يترك للحكومة فرصة للافلات ،من رقابة ممثلي الشعب ، إلا أنه يستوجب الرجوع إلى الشعب نفسه واستشارته في شأن تكوين البرلمان الجديد ، الأمر الذي لا يترك المجال لتوجيه نقد لمسلك الحكومة بطلب الحل واستجابة رئيس الدولة لطلبها[1] .

والواقع أن هذه المسألة ـ كما سنرى فيما بعد ،إنما هي التي يدور حولها النقاش الأساسي في المشكلة ، فالرأي القائل ان الحكومة المستقيلة تقتصر على مجرد تصريف المسائل العادية يرى في طلب الحل اختيارا سياسيا يخرج بطبيعته أن يكون من ضمن هذه الفئة ، في حين يرى الاتجاه الآخر أن حل البرلمان يدخل ضمن اختصاصات هذه الحكومة ، وهو أمر سننتقل لدراسته بالتفصيل بعد قليل .

والخلاصة أنه في المجال الدستوري يجب على الحكومة المستقيلة أن تمتنع عن كل ما من شأنه أن يثير مسئوليتها السياسية تجاه البرلمان ، إذ أنه يعتبر شاذا وغير منطقي أن تدرج ضمن نطاق تصريف الأمور مسائل تثير مسئولية الحكومة السياسية ، في حين أن الرقابة السياسية للبرلمان لا يمكن تحريكها في وجه الحكومة .

---

(١) انظر في هذا الاتجاه Antonio Mascarenhas Gomes Monterio Réflexions sur la competénce: d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 231.

الفرع الثاني
المسائل التي تخرج عن نطاق تصريف المسائل في المجال الإداري

هنـاك بعض التصرفـات التي تخرج بـطبيعتها من نـطاق تصريف المسائل العادية ، لأنها تتضمن اختيارا سياسيا واضحا : ومن أمثلة هذه التصرفات يمكن أن نذكر :

أولا ـ القرارات التي تعدل في وضع المؤسسات والمرافق العامة :

إن القرارات التي تؤدي إلى التعديل والتغيير في وضع المؤسسات والمرافق العامة ، لا يمكن أن تكون ضمن نطاق تصريف الأمور الروتينية التي تضطلع بها المرافق العامة ، كما أن هذا التعديل ليس من طبيعة يفرضه الظرف العاجل ، وإنما هو يقتضي دراسة وتمحيص واختيار البدائل المتاحة ، وهو أمر لا يمكن للحكومة المستقيلة أن تقوم به . وقد أكد هذا الاتجاه مفوض الحكومة Delvolvé في مطالعته بقضية يوميات الجزائر حيث أكد أنه يخرج من نطاق تصريف المسائل تلك القرارات التي تتضمن تعديلا في وضع مرفق عام ، أو وضعه القانوني .

ويبدو أن مجلس الدولة البلجيكي يسير في هذا الاتجاه في حكم له عام ١٩٧٥ عندما قرر أنه يدخل ضمن نطاق القرارات السياسية المهمة القرار الذي يدخل تعديلا في وضع هيئة عامة ، لأنه يتضمن مبادرة حكومية جديدة ، مما يخرجه عن نطاق تصريف المسائل[١] . ثم عاد مجلس الودلة وأكد اتجاهه هذا في حكم آخر له عام ١٩٧٦[٢] .

---

(١) انظر حكم : C.E.B., 14 Juillet 1975. Association du Personnel Wallon et Francophone des services publics, R.J.D.A., 1975, P. 288 note Coolen.

(٢) انظر حكم : C.E.B., 18 Mai 1976, Waline, Rev. comm. 1976, P. 174,

ـ أشار إليه Salmon ، مرجع سابق ، ص ٦٦٢

ثانيا ـ القرارات التي تتضمن تعديلا في اللوائح التنظيمية :

وهذه تخرج كذلك عن نطاق تصريف المسائل الجارية التي تختص به الحكومة المستقيلة .

ثالثا ـ القرارات التي تتضمن التعديل أو المساس بحقوق يعترف بها القانون[1] :

وهذه تخرج كذلك عن نطاق اختصاص الحكومة المستقيلة .

ومن أمثلة ذلك يمكن أن نذكر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية يوميات الجزائر حيث أبطل القرار الصادر لأنه تضمن المساس بحرية الصحافة التي نظمها القانون .

رابعا ـ قرارات التعيين التي تتضمن أبعاداً سياسية :

إذا كانت قرارات التعيين تعتبر المجال الطبيعي لتطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية ، فإنه يستثنى من ذلك طائفة القرارات التي تتضمن خيارات سياسية ، وقد أكد هذا المعنى مفوض الحكومة Heumann في قضية سيمون عام ١٩٥٧ عندما ذكر أن تعيين عضو في المجلس الاقتصادي لا يمكن أن يندرج ضمن طائفة تصريف المسائل بسبب أهميته السياسية ، لأن هذا المجلس يعكس اتجاهات سياسية وفلسفية متعددة .

خامسا ـ تحديد أسعار السلع والخدمات التي تؤثر في الاقتصاد الوطني :

سبق وأن أشرنا إلى أن تحديد أسعار السلع والخدمات يعتبر في نظر مجلس

---

(١) انظر : Delvolvé: Conclusions, op. cit., P. 264.

الدولة الفرنسي ، من بين المسائل التي تدخل ضمن نطاق تصريف المسائل الجارية ، اللهم إلا إذا كان تحديد السعر يؤثر في مجموع الاقتصاد الوطني ، إذ يخرج عن هذا النطاق لأهميته ، فقد أبطل المجلس القرار الصادر بتحديد سعر الوحدة الكهربائية ، لأنه يؤثر في مجموع الاقتصاد الوطني[1] .

وعلى العكس من ذلك موقف مجلس الدولة البلجيكي الذي قرر أن قرار تحديد أسعار السلع من طبيعة تقتضي السرعة في التدخل[2] .

---

(١) انظر حكم : C.E.F., 25 Juin 1948, L'Aurore D., 1948, P. 437.
ـ وقد سبقت الاشارة إليه

(٢) انظر حكم : C.E.B., 21 Juin 1947, Fédération des industries chimiques de Belgique.
ـ وقد سبقت الاشارة إليه .

المبحث الثاني
الأساس القانوني لنظرية تصريف المسائل الجارية

الأصل أن الحكومة في النظام البرلماني لا تكون مختصة بمباشرة صلاحياتها ، إلا عندما تتمتع بثقة البرلمان ، فتكون مسئولة أمامه ، فهي تخضع إذن لرقابته ، ولكن الحكومة ، بغض النظر عن وضعها القانوني ومدى استقرار علاقتها بالبرلمان ، يجب عليها تأمين استمرار المرافق العامة باداء وظائفها بانتظام وإضطراد ، وبشكل غير قابل للانقطاع . إن التوفيق بين هذين المبدأين المتعارضين قد خلق نظرية تصريف المسائل الجارية ، الأمر الذي يقتضي البحث عن الأساس القانوني ، الذي تقوم عليه .

وقد اختلفت النظرة إلى هذا الأساس ، فهو في البداية كان ينظر اليه على اساس كونه امتيازاً للحكومة تمارسه من قبل رئيس الدولة ، ثم ما لبث الأمر أن تطور إلى اعتبار الضرورات الإدارية ،وحسن سير المرافق العامة بانتظام واضطراد هو أساس هذه النظرية . هذا بالإضافة إلى أسس أخرى قيلت في هذا الصدد .

المطلب الأول
تصريف المسائل الجارية امتياز لرئيس الدولة يمنحه إلى الحكومة المستقيلة

يقوم النظام البرلماني التقليدي على مبدأ مؤداه ثنائية مسئولية الحكومة تجاه البرلمان ورئيس الدولة ، إذ يجب لكي تستمر الوزارة في الحكم أن تتمتع بثقة البرلمان من ناحية ، وبثقة رئيس الدولة من ناحيةأخرى. فإذا ما فقدت الوزارة ثقة البرلمان ، وكانت لا تزال تتمتع بثقة رئيس الدولة ، كان للأخير أن يلجأ إلى أسلوب حل البرلمان ، وتحكيم هيئة الناخبين في الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ولكن الحكومة ، خلال وقت الحل ، وإلى حين انتخاب المجلس

التشريعي الجديد ، تستمر بممارسة كامل اختصاصاتها ، بوصفها إختصاصات ملكية ، بمعنى انها لا تستمدها من الدستور مباشرة ، وإنما من الملك الذي يمنحها امتيازاً بممارسة هذه الاختصاصات .[1]

وكان هذا الاتجاه هو السائد في إنجلترا ولا سيما عند تطور النظام البرلماني فيها بعد عام ١٨٣٢ ، ونجد هذا الاتجاه مطبقا كذلك في دستور فرنسا الصادر عام ١٨٧٥ ، والذي بموجبه ، كانت الوزارة مسئولة أمام البرلمان ورئيس الدولة ،ولكن الوزراء بموجب هذا الدستور ، لم يكونوا سوى موظفين لديه ، فهو الذي يقوم بتعيينهم وعزلهم ، وهو الذي يتولى اتخاذ زمام المبادرة في اتخاذ القرارات السياسية الهامة للحكومة . ولم يكن توقيع الوزراء إلى جانب رئيس الدولة سوى أداة لتحويل المسئولية إلى الوزير الموقع أمام البرلمان .[2]

ولكن تطور النظام البرلماني باتجاه جعل منصب رئيس الدولة ، منصباً شرفياً ، مما أدى إلى اعتبار الحكومة مسئولة أمام البرلمان وحده ، جعل هذا المعيار غير صالح كأساس لاستمرار تطبيق نظرية تصريف الأمور من قبل الحكومة المستقيلة ، الأمر الذي أصبح معه البحث عن معيار آخر أمراً واجباً .

---

(١) انظر في عرض هذا الاتجاه : Marcel Lachaze: L'expédition des affaires courantes en période de crise ministérielle, Recueil Dalloz, Chronique, 1952, P. 65.

— Francine Batailler: Le Conseil d'Etat Juge constitutionnel, Paris, 1966, P. 419-420.

— Phillpe Lauvaux: La dissloution des assemblées Parlementaires, Economica, Paris, 1983, P. 319.

(٢) انظر في ذلك : Francine Batailler: Op. cit., P. 420.

المطلب الثاني
نظرية العرف الدستوري كأساس لاختصاص الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية :

يتجه جانب من الفقه إلى القول إن العرف الدستوري هو الأساس القانوني لقيام الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية . ففي كل مرة تستقيل فيها الحكومة ، يكلف رئيس الدولة هذه الحكومة بتصريف الأمور ، الأمر الذي أدى إلى تكوين عرف يوجب على هذه الحكومة تصريف الأمور ، بتكليف من رئيس الدولة ، وإلى حين تعيين الحكومة الجديدة .(١)

ويبدو أن هذه النظرية تحمل بذور نقدها في ثناياها ، لأن العرف الدستوري يتكون ، كما هو معروف ، من ركنين مهمين هما الركن المادي الذي يتمثل في تكرار التصرف بشكل واضح وصريح ، والركن المعنوي والذي يستند إلى قيام الإعتقاد بضرورة تطبيق التصرف السابق في الحوادث المماثلة مستقبلا ، وإن هذا الإعتقاد قد إستقر في أذهان السلطة التي قامت بالتصرف بصورة جعلتها تعتقد بإلزاميته لها . والواقع أن فكرة تصريف العاجل من الأمور يبدو صعبا أن يتوافر فيها كل من هذين الركنين .(٢)

ـ فالتصرف الحكومي خلال وقت الأزمة الوزارية ، ولا سيما في حالة الضرورة ، لا يتسم بالوضوح ، كما أن تصرفات الحكومة خلال تلك الفترة غالباً ما تكون متعارضة ينقض بعضها البعض ، الأمر الذي لا يمكن من تكوين الركن المادي

---

(١) انظر في هذا الاتجاه : Ganshop Van Der Meersch, W.J.: La hiérarchie des normes, aspects de droit public, de droit international et de droit européen, Chaire Francqui, 1975-1976, notes de cours, P. 40.

بحث أشار إليه : Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro, op. cit., P. 438.

(٢) انظر في هذا النقد : Qntonio Mascarenhas Gomes Monteiro, op. cit., P. 438.

للعرف القائم على تكرار التصرف نفسه بصورة مستمرة وبشكل واضح لا لَبْسَ فيه . ويترتب على ذلك أن فكرة تصريف المسائل الجارية لا يمكنها في الواقع أن تقدم محتوى محدداً للركن الأول من أركان العرف .

- كما أن الركن المعنوي لا يمكن أو يتوافر في حال تصريف الأمور أو المسائل الجارية ، لأن هذه القاعدة كان ينظر إليها ، خلال وقت طويل على أنها مجرد قاعدة أدبية سياسية ، وهذا ما يوضحه لنا الغياب التام وحتى وقت قريب[1] ، لطلب إلغاء القرارات التي اتخذتها الحكومة المستقيلة وخرقت بها اختصاصها في تصريف الأمور الجارية . إذ لو كان هناك شعور بالالتزام بهذه القاعدة ، لأمكن وجود من يطعن في القرارات التي تخرقها .

المطلب الثالث

الأساس القانوني لنظرية تصريف المسائل الجاريةلا هو ضرورة استمرار المرافق العامة باداء وظائفها :

إن تطور مفهوم النظام البرلماني أوجب أن الحكومة الجديدة لا يمكنها أن تباشر اختصاصاتها إلا عند منحها الثقة من البرلمان ، كما أن استمرارها في الحكم رهين بوجود هذه الثقة . ويترتب على ذلك أن قيام رئيس الدولة بتسمية رئيس الوزراء وأعضاء حكومته لا يعني ـ في أغلب الدول البرلمانية ـ أكثر من تمكين الحكومة من تقديم نفسها للبرلمان تمهيداً لطلبها الثقة منه ، ومن ثم ، مباشرتها لاختصاصاتها .

فإذا ما حدث وفقدت الحكومة ثقة البرلمان فيها ، وجب عليها أن تقدم

---

(١) في بلجيكا على الأقل والتي قيل فيها هذا الرأي .

استقالتها ، وفي هذه الحالة ، ووفقاً للمنطق القانوني المجرد ، نكون أمام خيارين :[1]

- فإما أن تختفي الحكومة المستقيلة ، لكي تحل محلها مباشرة حكومة تملك ثقة البرلمان فيها .
- وإما أن تستمر الحكومة المستقيلة بمباشرة كامل اختصاصاتها إلى حين تكوين الحكومة الجديدة .

ولكن أيا من هذين الخيارين يبدو غير قابل للتطبيق ، فالضرورات العملية ، والاعتبارات السياسية المختلفة تجعل من المتعذر إيجاد حكومة تحل مباشرة في السلطة محل الحكومة المستقيلة . كما أن استمرار الحكومة المستقيلة بممارسة كامل اختصاصاتها ، كما لو كانت حكومة لا تزال تتمتع بثقة البرلمان ، أمر يتعارض مع طبيعة النظام البرلماني التي توجب اسقاط مثل هذه الحكومة .

ولكن التوفيق بين هذين الخيارين المتعارضين يتطلب وجود حكومة قادرة على إدارة الحاجات اليومية للدولة ، كما أن الحاجات الإدارية ينبغي أن تبقى مستقلة عن إشكالات النظام السياسي المطبق . إن طبيعة الأشياء تتطلب أن تدار الدولة بشكل مستمر ، وبصورة مستقلة عن كل تغيير حكومي . فهناك حد أدنى من الأعمال لابد من إنجازها في كل يوم ، وبشكل مستمر غير قابل للانقطاع ، كما أن هناك حاجات تتطلب الظروف الاستثنائية إشباعها دون إبطاء ، وإلا تعرض وجود الدولة نفسه للخطر ، ومادام لا يمكن تكوين حكومة جديدة تحل محل الحكومة المستقيلة بصورة مباشرة ، فإننا لا نكون في هذه الحالة إلا أمام الحكومة المستقيلة . ولكن هذه الحكومة ، مادامت لم تعد تحوز ثقة البرلمان بها ، فإن اختصاصها يجب أن ينحصر في ممارسة المهام الذي تكفل الحد الأدنى لاستمرار

---

(١) انظر في ذلك :
Francine Batailler: Op. cit., P. 421.
— Waline: Op. cit., P. 1033-1034.

مرافق الدولة في العمل ، كما يمكن بذلك ضمان وجود سلطة في الحكم تستطيع التصرف واتخاذ القرار المناسب في الظروف الاستثنائية التي قد تمر بها الدولة .[١]

نستخلص من ذلك أن الحكومة التي فقدت ثقة البرلمان بها يمكنها أن تمارس اختصاصا محدوداً ، وأن هذا الاختصاص لا يجد سنده القانـوني إلا في ضرورة استمرار مرافق الدولة بأداء وظائفها الضرورية .[٢]

كما أن إستمرار الحكومة المستقيلة بتصريف الأمور التي لا تتحمل أي انقطاع لا يتعارض مع منطق النظام البرلماني ، كما أنه يجب الا يسبب أي قلق على المستوى الدستوري .[٣]

والواقع أن قاعدة تكليف الحكومة المستقيلة أو التي فقدت ثقة البرلمان فيها بتصريف الأمور الجارية ، يجب ألا ترتبط بدستور معين ، وإنما هي نتيجةطبيعية لمبدأ مسئولية الحكومة تجاه البرلمان ، الأمر الذي يقتضي أن تطبق في ظل أي دستور ينص على هذه المسئولية[٤] ، سواء كان النظام الذي أنشأه هذا الدستور برلمانياً خالصاً ، أو أخذ صورة حكومة الجمعية ، أو كان نظاماً مختلطاً .[٥]

ويؤيد القضاء الأداري هذا الاتجاه، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في حكم له عام ١٩٥٢ في حكم يوميات الجزائر إلى القول بأن هذا القرار اللائحي لا

---

(١) Francine Batailler: Op. cit., P. 421.

(٢) انـظر في ذلك : Delvolvé: Conclusions sous C.E., 4 Avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, Gazette du Palais, 1952, P. 263.

(٣) انظر في ذلك : Vedel (G): Note sous C.E., 4 Avril, 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, J.C.P., 11, 7138.

(٤) انظر في ذلك : Bernard (Michel): Conclusions sous C.E., 19 Octobre 1962, Brocas, R.D.P., No. 3, 1962, P. 1189.

(٥) انظر في ذلك : Waline (M): Note sous C.E., 4 Avril 1952, Syndicat régional des quotiens d'Algérie, R.D.P., 1952, P. 1032.

يمكن أن ينظر إليه كقرار صادر ضمن فكرة تصريف المسائل الجارية إذ أن ميدان هذه الفكرة يمكن أن يوجد في مصلحة الاستمرار الضروري للمرافق العامة .[١]

ويسير في هذا الإتجاه كذلك مجلس الدولة البلجيكي ، في حكم له صدر عام ١٩٧٤ عندما قرر « أنه بموجب مبدأ استمرارية المرافق العامة ، الوزراء المستقيلون يحتفظون ، في كل الحالات ، في نطاق اختصاصهم ، بسلطة تنظيم الأمور التي يقدرون أن وضع حلول لها لا يحتمل التأخير » .[٢] وفي حكم آخر له عام ١٩٧٥ أكد هذا الاتجاه بقوله « إن المادة ٧٨ من الدستور التي تعترف للحكومة بحق ممارسة السلطة تفترض ان الوزراء يتمتعون بثقة البرلمان الذي يسألون أمامه سياسياً ، وأنه في غير الحالة التي يرفض الملك فيها استقالة الحكومة ، والتي لا تتحقق في هذه القضية ، فإن الحكومة المستقيلة ينبغي أن تعتبر بأنها لم تعد تتمتع بمثل هذه الثقة ، وأنها لم تعد تتحمل المسئولية أمام البرلمان . . . . وحيث إنه ينسب إلى الملك تأمين استمرار المرافق العامة والذي لايستطيع أن يقوم بهذه المهمة إلا عن طريق الوزراء الذين يوقعون بالتجاور على القرارات الصادرة والتي تتوقف شرعيتها على وجود هذا التوقيع . . ولما كان هؤلاء الوزراء قد قدموا استقالاتهم ، فلا يمكنهم أن يمارسوا اختصاصاتهم إلا في حدود ضيقة ولأهداف ضرورية تبررها . وحيث إن القاعدة غير المكتوبة التي بموجبها تقتصر الحكومة المستقيلة على تصريف الأمور الجارية تبدو كقاعدة ملزمة . . وخاصة لضمان استمرار المرافق العامة . . . فإن مجلس الدولة يقدر أن وزير المالية بتوقيعه على الأمر الملكي المطعون فيه كان في حدود اختصاصاته » .[٣]

---

(١) سبقت الاشارة إلى هذا الحكم .

(٢) انظر : C.E.B. 21 Juin 1974, Fédération des industries chimiques de Belgique.

ـ حكم أشار إليه Jacques Salmon في بحثه المعنون :

A Propos des affaires courantes: Etat de la question, Journal des Tribunaux (J.T.) No. 5059, 93 année, 25 novembre 1978, P. 661-663, Voir P. 662.

(٣) انظر : C.E.B., 14 Juillet 1975, Association du Personnel Wallon et Francophone des services publics, Recueil (R.J.D.A.), 1975, P. 288, note A. Coolen.

ويؤيد أغلب رجال الفقه هذا الاتجاه ، فيذهب البعض منهم إلى القول إن رئيس الدولة عندما يقبل استقالة الحكومة المقدمة من رئيسها فإنه يكلفه بتصريف الأمور أو المسائل الجارية ، وإن مبدأ استمرارية المرافق العامة بأداء وظائفها يفرض هذا الحل النابع من الضرورة التي تحتمه[١] كما يذهب البعض الآخر منهم إلى تأكيد أن مبدأ ضرورة استمرار المرافق العامة هو الذي يوضح لنا سبب قيام الحكومة المستقيلة ، بممارسة اختصاصات محددة تحت غطاء تصريف الأمور الجارية ، مع أن هذه الحكومة لم تعد مسئولة أمام البرلمان ، ومن ثم تفلت من نطاق رقابته .[٢]

المطلب الرابع
تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية أساسه مبدأ من مبادىء القانون العام .

يذهب البعض إلى القول إن معيار استمرارية المرافق العامة لا يصلح أساساً لتحديد إختصاصات الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية ، ذلك لأن المرافق العامة يمكنها أن تستمر في أداء وظائفها اليومية دون الالتفات إلى وجود أزمة سياسية في البلاد . بمعنى أن وجود أو عدم وجود حكومة في قمة السلطة لن تمنع المرافق العامة من القيام بأعمالها اليومية المعتادة ، فهي لن تمنع مرفق النقل العام من القيام بواجبه في نقل الركاب ، أو أن الإذاعة والتلفزيون لا يزالان يقدمان برامجهما ، وأن نظر المنازعات أمام المحاكم والإجراءات القضائية الأخرى لا تزال مستمرة دون تشويش . فكل هذه المرافق تستمر في العمل بانتظام واضطراد دون أن تعتمد إذن

---

(١) انظر في هذا الاتجاه : Marceau Long: La situation des gouvernements de la V^e Republique à suit d'élections législatives, Mélanges Robert-Edouard Charlier (Services Public et libertés, Paris, 1981, P. 205-222, Voir, P. 215.

(٢) انظر في ذلك: Antnion Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes,: Res. Publica, 1978, P. 433-446, voir, P. 439.

على وجود حكومة تقوم بإنجازها ، لأن هـذه الأعمال إنمـا تقوم فيهـا السلطات الإدارية العادية . فالأزمة الوزاريـة لا تؤثر إذن في وظـائف المؤسسات الاداريـة العادية ، ذلك لأنها تؤثر في العلاقة بين البرلمان والحكومة ، فآثارها إذن تقتصر على نطاق وظائف السلطة التنفيذية الخاصة بعلاقاتها مع البرلمان .(١)

فإذا كانت الأزمة الوزارية تؤثر فـي نطاق العلاقة بين الحكومة والبرلمان ، فلا شك أن المعيار الذي يحدد اختصاصات الحكومة المستقيلة خلال الأزمة لابد وأن يكون من طبيعة تتفق والعلاقة الخاصة بين السلطتين خلال الأزمة .

ولا شك أن هذا المعيار يتمثل في مبدأ أصيل من مبادىء القانون العام بموجبه أن الحكومة المستقيلة تقتصر على تصريف الأمور الجارية ، طالما إن رقابة البرلمان عليها غير متحققة لأنه لا يمكن للبرلمان أن يعاقب الحكومة المستقيلة على تصرفاتها ، لأن أقصى ما يمكـن أن يقوم به هو أن يسحب الثقة منها فيجبرها على الاستقالة ، فإذا كان هذا الوضع متحققا فعلاً فإن رقابة البرلمان تبدو لا قيمة لها في هذه الحالة ، بل ومتعذرة . فتعذر رقابة البرلمان على ممارسة الحكومة لاختصاصاتها هو أساس تقييد اختصاصاتها في الأمور العادية ، وأن هذا المبدأ قائم في ذاتـه دون حاجـة لإضافة تبرير آخر له ، بدعوى استمرارية المرافق العامة . لأن هذه الإضافة توهم بأن الحكومة ، خلال الأزمة ، وعند تصريفها للأمور ، ستتصرف بشكل محدود جداً ، إذ ستضطر إلى ترك كل تصرف يبدو أنه غير ضـروري لاستمرار مـرافق الدولة ، وهذا ما يفرض عليها في الواقع أن تعرف ما هو ضروري وما هو غـير ضروري لاستمرارية هذه المرافق بمعنى أن تحدد بقـائمة التصـرفات الضـرورية لاستمرار المرافق العامة ، ولا شك أن هذا المفهوم سيؤدي إلى نتيجة معكـوسة

---

(١) انظر في ذلك : Francis Delpérée:Les affairs courantes en Belgique, observations sur la loi de continuité du service public, Mélanges Robert-Edouard Charlier, (Service public et liberté), Paris, 1981, P. 62.

— Lachaze: Op. cit., P. 66-67.

للنظرية لأنه سيعيقها عن أعمالها بدرجة كبيرة .[1]

وقد يقال إن الحكومة يمكنها أن تتصرف حسب تقديرها للأمور ، وما تعتقد أنه يدخل ضمن الحدود الضرورية لاستمرار المرافق العامة ، وأنها في عملها هذا تخضع لرقابة القضاء الإداري ؟

الواقع أن القاضي الإداري إذا كان يباشر رقابته على أعمال الحكومة ، المستقيلة ، فإن ذلك لا يكون أمراً متحققاً دائماً ، فالرقابة القضائية تتطلب لأعمالها وجود قرار صادر من سلطة إدارية ، أما حيث تكون أمام حالة واقعية ، أو مجرد تصرفات مادية ، كحديث يدلي به وزير ، أو إجراء مفاوضات تجارية مع حكومة أجنبية ، أو وعود الشراء أو المساعدة التي تعطى إلى إحدى المؤسسات ، أو القيام بالدراسات اللازمة لأعمال الأشغال الكبرى ، كيف يمكن للقضاء الإداري أن يتحقق من مشروعيتها لا سيما وأن المجازفة السياسية من الحكومة المستقيلة بالإقدام على مثل هذه الأعمال ليست محل شك كبير ؟ لا سيما وأن هذه التصرفات يمكن أن تثير المسئولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان ، ومادام مبدأ رقابة البرلمان متعذر تحقيقه نتيجة لإستقالة الحكومة ، فإن من واجب الحكومة أن تمتنع عن ممارستها إذن خضوعاً لهذا المبدأ . إن قيمة قاعدة تصريف الأمور الجارية تثبت هنا ، إذ يجب على القاضي التأكد أن السلطة لم تجاوز النطاق المحدد لها ، وأن المعيار الذي يجب عليه أن يطبقه لابد وأن يكون تلك المبادىء التي تحكم الموضوع والتي بموجبها أن القرار المتخذ لا يمكنه أن يثير المسئولية السياسية للحكومة . فالقاضي يجب عليه البحث ما إذا كان التصرف الذي قامت به الحكومة المستقيلة يمكن أن يحرك مسئوليتها السياسية تجاه البرلمان في الظروف العادية أم لا ، وإن نتيجة هذا البحث هي التي تحدد مدى شرعية التصرف الحكومي خلال تلك الفترة . ولكن ذلك لا

---

(١) انظر في ذلك : Francis Delpérée: Op. cit., P. 57.

(٢) المرجع السابق ، ص ٦٣ .

يعني بطبيعة الحال أن القاضي يقوم بمهمة الرقابة السياسية على أعمال الحكومة ، وإنما هو يتأكد فقط ما إذا كانت شروط ممارسة السلطات العامة لاختصاصاتها في تلك الفترة ، متحققة أم لا .[1]

والواقع أن هذه النظرية ، رغم أنها تبدو منطقية في طرحها للمعيار الذي تتخذه كأساس لتحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة ، إلا أنها مع ذلك ، لا ترتفع عن مستوى النقد ، ذلك لأنها تخلط بين الأسباب المؤدية إلى ظاهرة حصر إختصاصات الحكومة المستقيلة والنتائج المترتبة عليها .

فالحكومة عند استقالتها ، لأي سبب من الأسباب ، يصبح من المتعذر على البرلمان أن يباشر رقابة فعالة على أعمالها ، وحيث أن الحكومة لم تعد مسئولة امام البرلمان ، فيجب عليها إذن أن تمتنع عن ممارسة الاختصاصات التي يمكن أن تثير مسئوليتها أمام البرلمان في الظروف العادية ، ولكن السؤال ما هي تلك التصرفات التي يمكن للحكومة أن تقوم بها دون أن تثير مسئوليتها ، أليست هي تلك الأعمال التي لا تحمل بعداً سياسياً ، بمعنى الأعمال الإدارية اليومية التي تقوم بها المرافق العامة والتي تشبع بها الحاجات العامة المختلفة .

والواقع أن معيار أعمال المسئولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان كمبدأ يحدد بموجبه اختصاصات الحكومة المستقيلة ينتج عنه أن هذه الحكومة تتحدد اختصاصاتها بتلك الأعمال التي لا تثير مسئوليتها السياسية ، بمعنى تلك الأعمال ذات الطبيعة الإدارية الخالصة ، والتي لا تحتاج إلى اتخاذ مبادرات جديدة من الحكومة ، وإنما هي تتم بصورة مستمرة ، ودون حاجة لتدخل من جانب الحكومة المستقيلة ، وماذاك ، في الواقع ، إلا نتيجة لأعمال هذا المبدأ وهذا ما عبر عنه الفقيه Waline عندما ذكر إن معيار تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة يقوم على

---

(١) المرجع السابق ، ص ٦٣ ، ٦٤ .

أساس إن الحكومة لا يمكنها الإستمرار في ممارسة سلطات كاملة في وقت يتعذر فيه على البرلمان ممارسة رقابته على أعمالها ، ويترتب على ذلك أن الحكومة المستقيلة طالما لا يكون في مكنة البرلمان إثارة مسئوليتها السياسية ، ومن ثم ، إجبارها على الإستقالة ، لسبق تقديمها لإستقالتها ، فإنه يمكنها أن تستمر في إتخاذ القرارات التي لا تثير مسئوليتها السياسية تجاه البرلمان ، أي تلك المسائل التي ليس لها أي بعد أو معنى سياسي . وبعبارة أخرى إنها تقتصر على إتخاذ القرارات الإدارية الصرفة ، بالإضافة إلى القرارات ذات الطبيعة العاجلة .(١)

ونخلص مما سبق أن كلا من المعيارين يكملان بعضهما البعض ، معيار المسئولية السياسية للحكومة ، ومعيار استمرارية المرافق العامة ، لأن المعيار الأخير الذي يحدد نطاق اختصاص الحكومة المستقيلة ليس إلا نتيجة طبيعية تترتب على أعمال المعيار الاول .

---

(١) انظر في ذلك : Waline: op. cit., P. 1034-1035.

الفصل الثاني

حالات تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية

لا شك أن تحديد نطاق اختصاصات الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية قد حدد ، وللوهلة الأولى كما يبدو ، حالات تطبيق هذه النظرية ، فهي تطبق عندما تستقيل الحكومة ، سواء كانت هذه الاستقالة إرادية ، أم تعود إلى سحب البرلمان ثقته منها . ففي كل هذه الحالات تستمر الحكومة بالقيام بالتصرفات التي تتطلبها عملية استمرار المرافق العامة بانتظام واضطراد . أي تلك التي لا تحمل بعداً سياسياً ، مما لا يمكن معه أن يثير مسئولية الحكومة أمام البرلمان ، ويدفع هذا الأخير إلى مباشرة رقابته على أعمالها .

فإذا كان السبب الأساسي وراء امتناع الحكومة عن اتخاذ قرارات ذات بعد سياسي هو فقدان الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة المستقيلة فإن وجود حالات أخرى تفتقد فيها ، هي الأخرى ، الرقابة البرلمانية ، أو يكون من المتعذر فيها استخدامها ، يدفع إلى التساؤل عن إمكان مد نطاق نظرية تصريف المسائل الجارية الى هذه الحالات أيضاً . ولعل من أهم هذه الحالات هي حالة حل البرلمان . ولكن هذه الصورة من صور تطبيق النظرية لم تكن محلاً لاتفاق رجال الفقه حولها ، فقد أثارت حولها غباراً كثيفاً من الجدل .

وإذا كان الدستور الكويتي يعتبر من الدساتير الحديثة نسبياً ، ولا سيما وأنه قد استمد الكثير من أحكامه من دساتير دول شهدت أرضها آثار المعارك الفقهيه

حول هذا الموضوع ، الأمر الذي يدعو إلى تفحص موقف هذا الدستور من حالات تطبيق هذه النظرية .

لذلك تكون دراستنا لأحكام هذا الفصل على النحو الآتي :

المبحث الأول : تحديد حالات تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية .

المبحث الثاني : حالات تطبيق النظرية في الدستور الكويتي .

المبحث الأول
تحديد حالات تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية

سبق وأن قلنا إن الحالة الأولى التي تجد فيها نظرية تصريف المسائل الجارية ميدان تطبيقها هي حالة إستقالة الحكومة . أما الحالة الأخرى والتي أثارت خلافاً واسعاً بين رجال الفقه امتدت آثاره إلى القضاء الإداري في بعض الدول ، هي حالة حل البرلمان ، الأمر الذي يدعو إلى التساؤل فيما إذا كانت الحكومة التي تحل البرلمان دون أن تقدم استقالتها يقتصر نطاق اخصاصاتها على تصريف المسائل الجارية وحدها ، أم انها تتمتع باختصاصات كاملة .

لذلك نخصص مطلباً لكل حالة من هذه الحالات لدراستها :

المطلب الأول
استقالة الحكومة

الأصل أن الحكومة في النظام البرلماني ، تقدم استقالتها عند فقدها لثقة البرلمان فيها . كما أنها تقدم استقالتها عند انتهاء الفصل التشريعي . وهذا لا يمنع الحكومة ، بطبيعة الحال ، أن تقدم استقالتها في غير هذه الحالات ولأسباب خاصة بها ، كأن تهدف الى تقوية مركزها في البرلمان ، أو لتتجنب هزيمة متوقعة فيه .

والأصل كذلك ، في النظام البرلماني ، أن استقالة الحكومة تحد من نطاق الاختصاصات التي يحق لها دستورياً مباشرتها ، إذ يجب أن تحصر هذه الاختصاصات بتصريف المسائل الجارية، أو تلك التي تفرضها حالة الاستعجال ، أو طبيعة الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة .

ولابد من الإشارة إلى أن نظرية تصريف المسائل الجارية لا تجد تطبيقا لها إلا في حالة استقالة الحكومة بالكامل . ويترتب على ذلك إن استقالة وزير او عدة وزراء من الحكومة ، لا تؤدي الى تكليفهم بتصريف الأمور ، ذلك لأنه إما ان يتم تعيين خلفائهم مباشرة في الحقائب الوزارية الشاغرة ، أو أن يكلف أحد الوزراء الباقين في الحكومة بمهام الوزير المستقيل عن طريق الإنابة وإلى حين تعيين الوزير أو الوزراء الجدد .(١)

ولكن السؤال الذي يطرح هنا ، ما إذا كان الوزير بالنيابة يملك اختصاصات كاملة ، أم يقتصر هو الآخر على مجرد تصريف أمور الوزارة المكلف بمهام مسئولياتها بصفة مؤقتة ؟

الواقع أن القواعد القانونية سواء من الناحية النظرية او العملية تستبعد وجود أية قيود على اختصاصات الوزراء المكلفين بمهام بعض الحقائب الوزارية بصفة مؤقتة ، وعن طريق الإنابة ، إذ يجب ألا يختلط وضع هؤلاء الوزراء بوضع زملائهم المستقيلين والذين كلفوا بتصريف أمور وزاراتهم إلى حين تعيين خلف لهم .(٢) فالوزير الذي يتولى مهام وزارة اخرى بالنيابة ، هو وزير يملك اختصاصات كاملة ، ولا يزال محل ثقة البرلمان او رئيس الدولة (أو كلاهما في نظام المسئولية الثنائية) ، مما لا يترك مجالا للشك في مدى الاختصاصات التي يستطيع ممارستها في الوزارة المكلف بشئونها بصفة مؤقتة .

ولكن السؤال الذي يثار في هذا الصدد هو متى يتحدد اختصاص الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية ، بمجرد تقديمها لاستقالتها ، أم لابد من صدور

---

(١) انظر في ذلك : Lachaze: Op. cit., P. 65.

(٢) انظر في ذلك : Lachaze: Op. cit., P. 65.
— Eugène Pierre: Traité de droit Politique électroral et Parlementaire, Suppl, 1919, P. 130.
ـ أشار إليه لاشاز ، المرجع السابق ، ص ٦٥ .

قرار رسمي من رئيس الدولة بقبول هذه الاستقالة ؟ وهل تنطبق هذه القاعدة على كل الحكومات المستقيلة أيا كان سبب استقالتها ؟

وبعبارة اخرى هل تعتبر الحكومة مستقيلة بمجرد إسقاطها من البرلمان ، ومن ثم ، يتحدد نطاق إختصاصها بتصريف المسائل الجارية ، أم لابد من صدور قرار من رئيس الدولة بقبول الاستقالة ؟ وهل تسري هذه القاعدة كذلك ، على حالة الحكومة التي تقدم استقالتها بإرادتها دون أن تجبر على ذلك من البرلمان .

هناك اتجاهان في هذا الصدد ، الأول ويذهب إلى أن استقالة الحكومة تنتج آثارهاالقانونية بمجرد تقديمها ، والثاني يرى أن الاستقالة لا تعتبر سارية المفعول إلا من تاريخ قبول رئيس الدولة لها بقرار رسمي .

الفرع الأول
استقالة الحكومة تنتج آثارهاالقانونية بمجرد تقديمها

يذهب هذا الاتجاه إلى أن إستقالة الحكومة تنتج ، بصورة مباشرة ، آثارها الدستورية والقانونية ، وحتى قبل صدور قرار من رئيس الدولة بقبولها ، ونجد هذا الاتجاه لدى أصحاب الرأي الاستشاري الذي قدمه مجموعة من الفقهاء البلجيكيين ، فقد ذهب هذا الاتجاه إلى القول أن الحكومة التي تقدم استقالتها ، ولم تقبل بعد بقرار ملكي ، لا تملك أن تقدم إلى مكتب البرلمان مشروع إعلان بتعديل الدستور ، لأن هذا الإجراء يعدل بشكل محسوس القانون الأساسي للبلاد مما يعتبر تجاوزاً لحدود تصريف الأمور الجارية ، ولأنه قرار سياسي ذو أهمية خاصة .[1]

---

(١) الفقرة الأولى من الرأي الاستشاري ، انظر : Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro: Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 232.

ويتضح لنا أن هذا الرأي يتجه إلى ترتيب الآثار القانونية للاستقالة بمجرد تقديمها ، فتحدث آثارها بنفسها دون أن يتوقف ذلك على صدور قرار من رئيس الدولة بقبول الاستقالة . كما أن هذا الرأي لا يفرق بين حالة استقالة الحكومة الإجبارية نتيجة لفقدها ثقة البرلمان بها واستقالتها الاختيارية التي ترجع إلى أسباب تقدرها هي واختارت معها تقديمها لاستقالتها .

ويذهب جانب من الفقه ، من أنصار هذا الاتجاه ، إلى القول إن الحكومة التي تفقد ثقة البرلمان بها ، عليها أن تقدم استقالتها ، فوراً إلى رئيس الدولة ، وتصبح منذ لحظة التصويت بحجب الثقة عنها ، حكومة محدودة الاختصاصات ، فهي لا تملك إلا تصريف الأمور ، دون أن يتوقف ذلك على قرار رئيس الدولة بقبول الاستقالة . فمن اللحظة التي تصبح فيها الحكومة مجردة من ثقة البرلمان ، عليها واجب الامتناع عن اتخاذ القرارات التي تتجاوز تصريف الأمور وذلك طوال الفترة من التصويت على الثقة وإلى حين قبول استقالتها ، بل ويمكن القول أن هذه الفترة تمتد إلى التاريخ الذي يقرر فيه رئيس الدولة حل البرلمان . فقرار رئيس الدولة باللجوء إلى أسلوب الحل سيوجد نوعاً من الإبطال لقرار حجب الثقة ، أو على الأقل يوقف آثاره ، ولكن دون أثر رجعي . فمن تاريخ صدور قرار الحل تستعيد الحكومة كامل اختصاصاتها ، وهذا يعني أن الحكومة تعتبر حكومة مستقيلة ويتحدد اختصاصها بتصريف الأمور من تاريخ حجب الثقة عنها وإلى حين صدور قرار رئيس الدولة بحل البرلمان .[1]

إن هذا الرأي ـ كما يرى أنصاره ـ تدعمه الاعتبارات القانونية والقضائية التالية :

١ ـ إن القواعد العامة التي تحكم نظرية الاستقالة ، والتي تتطلب ألا تكون نافذة

---

(١) انظر في هذا الاتجاه : Bernard: Conclusions sous C.E.F., 19 Octobre 1962, Brocas, R.D.P., No. 3, 1962, P. 1194-1195.

المفعول إلا من تاريخ قبولها ، لا يمكن تطبيقها على حالة استقالة بعض الوزراء ، أو في استقالة الحكومة كلها ، ذلك لأن فكرة تصريف الأمور لا وجود لها في ميدان القانون الإداري . فالموظف المستقيل لا يكلف بتصريف أمور وظيفية إلى حين تعيين خلف له .(١)

ويترتب على ذلك أن إستقالة الحكومة لا تخضع للقواعد العامة للاستقالة ، الأمر الذي يمكن معه القول إن استقالة الحكومة تنتج بنفسها آثارها الدستورية والقانونية دون أن يتوقف ذلك على صدور قرار من رئيس الدولة بالموافقة عليها .(٢)

٢ ــ إن بعض الاحكام القضائية الصادرة من مجلس الدولة الفرنسي يمكن الاستنباط منها أنها تسير في هذا الاتجاه كذلك . ففي حكم يوميات الجزائر يمكن أن نلاحظ أن مجلس الدولة ذكر « باعتبار أن رئيس الحكومة المؤقتة قد قدم استقالته . . . الحكومة المستقيلة . . لا يمكنها إلا أن تقوم بتصريف الأمور الجارية » .

Considerant que le Président du Governement Provisoire ayant donne sa démission .... Le gouvernement démissionnaire .... ne Pouvait que proceder à L'expéditionn des affaires courantes

فهذا الحكم يقتصر على ذلك إستقالة الحكومة ، دون أن يذكر قبول هذه الاستقالة ليترتب عليها تحديد نطاق اختصاصها بتصريف الأمور . وسار في هذا الاتجاه كذلك حكم سيمون عندما ذكر « . . . ان الحكومة التي لم تكن قد استقالت ولم تقدم استقالتها الا لاحقاً لتدخل المرسوم المطعون فيه ، المتخذ في ١٩٥٦/١/١٩ . تحتفظ حتى هذا التاريخ بكامل اختصاصاتها » فهذا الحكم يدل على أن الحكومة التي « قدمت استقالتها » تفقد اختصاصها العادي ، ولا تعد تملك إلا نطاقاً محدوداً منها يتمثل في تصريف الأمور . بل

---

(١) انظر في ذلك : Lachaze: Op. cit., P. 30.

(٢) راجع في ذلك :. Bernard: Conclusions, Op. cit., P. 1194.

إن مجلس الدولة قبل تطبيق نظرية تصريف الأمور حتى في حالة عدم وجود قبول للاستقالة مطلقا ، بل ولا يوجد حتى تقديم للاستقالة بالمعنى المعروف . وذلك عندما تتطلب النصوص الدستورية من الحكومة تقديم استقالتها في تاريخ معين . وهذا ما طبقه المجلس في حكم

Syndicat national des personnels du ministere des Anciens combattants et victimes de la guerre .

والصادر في ١٩٥٨/١١/١٩ حين قرر أن الحكومة المؤقتة المشكلة بموجب المادة ٩٨ من الدستور تقدم استقالتها الى رئيس الدولة يوم اجتماع البرلمان ، ولما كان البرلمان قد انعقد بشكل مؤتمر يوم ١٩٤٧/١/١٦ لانتخاب الرئيس الأول للجمهورية الرابعة ، فإنه طبقاً للنصوص الدستورية فإن الحكومة المؤقتة تعتبر مستقيلة في هذا التاريخ .[١]

٣ ـ لا يمكن الاحتجاج بالقول ان تعيين رئيس الوزراء والوزراء يتم من قبل رئيس الدولة ، كما أنه يقوم بعزلهم من وظائفهم دون تدخل من البرلمان ، كما هي الحال في بعض الدول ، مثل فرنسا ، وبلجيكا ، ذلك لان هذا النص ينبغي ان يجمع مع بقية النصوص الدستورية التي تحكم الموضوع ، ولا سيما المواد (٢٠ ، ٤٩ ، ٥٠) من الدستور : فالمادة (٢٠) من الدستور تنص على ان (. . الحكومة مسئولة امام البرلمان بالشروط وطبقاً للإجراءات المنصوص عليها في المادتين ٤٩ ، ٥٠) .

وتنص المادة ٤٩ على ان (للوزير الاول ان يحرك امام الجمعية الوطنية مسألة الثقة بالحكومة بعد المداولة في شأنها في مجلس الوزراء وذلك بمناسبة عرض برنامجه ، كما يمكن ان يكون ذلك بمناسبة بيان للحكومة عن السياسة العامة .

---

(١) انظر في ذلك : Bernard: Conclusions, Op. cit., P. 1195.

وتحرك الجمعية الوطنية مسئولية الحكومة بالاقتراع بلومها . ولا يجوز عرض مثل هذا الاقتراح إلا إذا كان موقعا عليه من عشر عدد أعضاء الجمعية الوطنية على الأقل . ولا يجري الاقتراع عليه إلا بعد مضي ٤٨ ساعة على إيداعه ولا تعد إلا الأصوات الموافقة لاقتراح عدم الثقة . ولا يعتبر الاقتراح مقبولا إلا إذا أقرته أغلبية الأعضاء الذين تتكون منهم الجمعية الوطنية . وإذا رفض اقتراح بلوم الحكومة فلا يمكن لموقعيه ان يقدموا اقتراحاً جديداً خلال نفس الدورة إلا في الحالة المذكورة في الفقرة الآتية :

للوزير الأول أن يحرك مسألة الثقة بالحكومة أمام الجمعية الوطنية بعد المداولة في هذا الشأن في مجلس الوزراء بمناسبة الاقتراح على نص ، وفي هذه الحالة يعتبر النص موافقاً عليه إلا إذا قدم اقتراح بلوم الحكومة خلال الأربع والعشرين ساعة التالية وتمت الموافقة عليه بالشروط المذكورة في الفقرة السابقة .

وللوزير الأول الحق في أن يطلب إلى مجلس الشيوخ الموافقة على بيان عن السياسة العامة) .

وتنص المادة ٥٠ على انه (يجب أن يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية إذا وافقت الجمعية الوطنية على اقتراح بلوم الحكومة ، أو إذا لم توافق على برنامج الحكومة أو بيان لها عن السياسة العامة) .

فمن مجموع هذه النصوص الدستورية يتضح لنا أن رئيس الدولة إذا كان يقوم بتعيين الحكومة ، دون الرجوع إلى البرلمان ، إلا أنه ينبغي أن يقال فور ذلك أن هذه الحكومة لايمكنها أن تمارس اختصاصاتها إلا إذا كانت تتمتع بثقة البرلمان بموجب المواد ٢٠ ، ٤٩ ، ٥٠ من الدستور . فالحكومة إذا كانت محل لوم من البرلمان ، فإنه ينبغي عليها أن تقدم استقالتها بموجب المادة (٥٠) من الدستور ، وهذا الالـزام للحكومة بوجوب تقديمها لاستقالتها يحمل معنى العقاب لها لعدم

تمتعها بثقة البرلمان ، الأمر الذي يمكن معه القول إن الحكومة تعتبر مستقيلة من هذه اللحظة ، وأنها لم تعد مختصة إلا بتصريف الأمور[1] .

إن دستور فرنسا الصادر عام ١٩٥٨ لم يغير ، حقيقة ، من الأوضاع في ظل الدساتير السابقة ، والفارق الوحيد بينها وبينه هو أن رئيس الدولة يملك في ظل دستور عام ١٩٥٨ حق رفض استقالة الحكومة ، على أن يقوم بحل البرلمان ، فإن اختار هذا الاتجاه ، فإن آثار مذكرة اللوم التي وجهت للحكومة تشهد نوعا من الإبطال ، أو على الأقل الإيقاف ، مما يجعل الحكومة تستعيد اختصاصاتها ولكن دون أثر رجعي .

وقد تبنى مجلس الدولة موقف المفوض Bernard في حكمه بقضية Brocas عندما قرر أنه (بتقريب النصوص ٢٠ ، ٤٩ ، ٥٠ من الدستور فإنه يستخلص منها أن تبني البرلمان لإقتراح بتوجيه اللوم إلى الحكومة يؤدي إلى إعفاء رئيس الوزراء وأعضاء حكومته ، ومع ذلك فحسب المبدأ التقليدي للقانون العام ، فإن الحكومة المستقيلة تحتفظ بإختصاص تصريف الأمور حتى يجردها الرئيس منه بقرار رسمي بإحلال حكومة محلها) .

والواقع أن مجلس الدولة الفرنسي قد ساوى بين وضع الحكومة المستقيلة والتي لم تقبل استقالتها بعد كما هي الحال في قضية بروكاس ، والوضع الذي كان سائدا خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة والتي كانت استقالة الحكومة فيهما مقبولة من رئيس الدولة . ويترتب على ذلك أن الحكومة التي تكون محلا لتوجيه اللوم لها من البرلمان تعتبر بمثابة حكومة مستقيلة ، مما لايترك لها من الاختصاصات إلا تلك الخاصة بتصريف الأمور ، سواء بعد ذلك أن تكون الحكومة قد قدمت استقالتها وقبلت أو لم تقبل بعد[2] .

---

(١) انظر في ذلك : Bernard: Conclusions, Op. cit., P. 1195-1196.

(٢) انظر في ذلك : Burdeau: Droit Constitutionnel et institutions Politiques, 1980, P. 626. =

٤ ــ إن النظام البرلماني يتطلب عندما تسقط الحكومة في امتحان الثقة أمام البرلمان ، أن تقدم استقالتها ، كما أن رئيس الدولة لايمكنه تعيين الحكومة إلا بشرط مسبق هو حل البرلمان وإجراء انتخابات جديدة . ولكن رئيس الدولة لايمكنه تعيين الحكومة والبرلمان لم ينتخب بعد ، الأمر الذي يفرض على رئيس الدولة أن يأخذ في الحسبان إرادة البرلمان ، ويقبل استقالة الحكومة التي حجبت الثقة عنها . فالرئيس لايملك إذن أن يحتفظ للحكومة بوظائفها ، أو أن يعيد تعيينها،في حين أن البرلمان ، وهو الهيئة الممثلة للإدارة الشعبية ، لم يعد يثق بها . ذلك لأن الاعتراف لرئيس الدولة بمثل هذه السلطة يتضمن تجاهلا تاما وكاملا لكل الآثار القانونية الناتجة عن قرار البرلمان بإسقاط الحكومة(١) .

٥ ــ إن الإعتراف بأن قرار رئيس الدولة بقبول إستقالة الحكومة التي اسقطها البرلمان هو الذي يحدد تاريخ تحديد نطاق اختصاصها بتصريف الأمور يخلق ازدواجا في تحديد هذا التاريخ ، مما يتعارض مع المباديء القانونية التي لاتسمح بوجود ازدواجية في تحديد تاريخ القرارات المنشأة للمركز القانوني . فإما أن يكون قرار البرلمان هو الذي يحدد نطاق اختصاص هذه الحكومة التي تعتبر مستقيلة من تاريخ حجب الثقة عنها ، وإما أن يكون هذا التاريخ هو قرار رئيس الدولة بقبول الاستقالة . وهذا يعني أن الاستقالة لاتكون نافذة المفعول إلا من تاريخ قبول رئيس الدولة لها ، مما يجعل الحكومة التي أسقطها البرلمان تتمتع باختصاص كامل حتى ذلك التاريخ . ولاشك أن هذه الإزدواجية تتعارض مع أسس النظام البرلماني(٢) .

= ــ انظر أيضا في هذا الموضوع :
Batailler, op. cit., P. 424.
Batailller, op. cit., P. 427

(١) انظر في ذلك :
Batailler: Op. cit., P. 428.
— Bernard: Conclusions, op. cit., P. 1192.

(٢) انظر في ذلك :

الفرع الثاني
استقالة الحكومة تنتج آثارها القانونية بقبولها من رئيس الدولة

يذهب هذا الاتجاه إلى أن استقالة الحكومة لاتنتج آثارها القانونية بتحديد اختصاصاتها بتصريف الأمور إلا من تاريخ قبولها من رئيس الدولة ، إذ لايمكن الاعتراف أنه بمجرد أن تستقيل الحكومة أو أن يحجب البرلمان الثقة عنها ، تعتبر مستقيلة وذلك للحجج والأسانيد الآتية : ـ

١ ـ إن المبادىء المستقرة في القانون العام ، والقانون الإداري على وجه الخصوص ، تتطلب أن النظام القانوني للاستقالة يتكون من عنصرين اثنين : **الأول** تقديم الاستقالة ، **والثاني** صدور قرار من السلطة المختصة بقبولها . ولاشيء يمنع ، من الناحية القانونية ، من تطبيق هذه القاعدة على استقالة الوزراء ، أو الحكومة ، فلكي نكون أمام استقالة منتجة لآثارها القانونية لابد من وجود استقالة من الحكومة ، وصدور قرار رسمي من رئيس الدولة بقبول الاستقالة ففي ظل غياب قبول رسمي للاستقالة ، يستمر الوزراء في تأدية وظائفهم بصورة طبيعية دون أن يتحدد نطاق اختصاصهم بتصريف الأمور[١] . بل ان رئيس الدولة ، في العديد من الدول يمكنه أن يرفض استقالة الحكومة ، بشرط حله للبرلمان[٢] .

٢ ـ أن تطلب موافقة رئيس الدولة على إستقالة الحكومة ، لكي تنتج آثارها القانونية ، تفرضها قاعدة توازي الأشكال ، وقاعدة توازي الاختصاص ، والتي تعني ضرورة صدور قرار من الجهة نفسها التي أصدرت القرار الأول . ولما كان قرار تعيين الحكومة يتم من قبل رئيس الدولة ، فلابد من صدور قرار

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: Réflexions sur la competance d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 225.

(٢) انظر Francis Delérée: Les affaires courantes en Belgique, op. cit., P. 60

من هذه السلطة تعلن فيه انتهاء شغل أعضاء الحكومة للحقائب الوزارية[1] . وهذه القاعدة تجد لها أساسا في مختلف الدساتير ، فالدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ ينص في المادة الثامنة على أن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول ، ويعفيه من منصبه بناء على تقديمه استقالة الحكومة . والدستور البلجيكي في المادة (٦٥) منه ينص كذلك على أن الملك يقوم بتعيين وإعفاء وزرائه . والدستور الكويتي ينص في المادة (٥٦) منه على أن الأمير يعين رئيس الوزراء ، بعد المشاورات التقليدية ، ويعفيه من منصبه . كما يعين الوزراء ويعفيهم من مناصبهم بناء على ترشيح رئيس مجلس الوزراء . فهذه الدساتير ، وغيرها ، تتضمن إذن قاعدة توازي الأشكال ، فإذا كان تعيين الوزراء يتم بقرار من رئيس الدولة ، فلابد من صدور قرار منه كذلك باعفائهم من مناصبهم عن طريق قبوله لاستقالاتهم ، ولا يكفي تقديم الاستقالة بحد ذاتها لترتيب آثارها القانونية بتحديد نطاق اختصاصات الحكومة .

كما لا يكفي إسقاط البرلمان للحكومة لتجريدها من معظم إختصاصاتها .

٣ ــ إن اشتراط موافقة رئيس الدولة على استقالة الحكومة لتحقيق آثارها القانونية بتحديد اختصاص الحكومة بتصريف الأمور تدعمه التطبيقات العملية للنصوص الدستورية وأحكام القضاء :

أ ــ ففي ظل دساتير الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، لم تكن المسألة مثارة ، لأن الحكومة عندما يحجب البرلمان الثقة عنها ، تقدم استقالتها مباشرة إلى رئيس الجمهورية والذي يقبلها احتراما لممثلي الإرادة الشعبية[2] .

---

(١) Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementaire, Paris, 1983, P. 254 et s.
Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro: Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 225.

(٢) انظر : Batailler: Op. cit., P. 422.
— Bernard: Conclusions, op. cit., P. 1193.

ب ــ إن أحكام القضاء في ظل الجمهوريتين الثالثة والرابعة ، يمكن أن يفهم منها تبنيها لهذا الاتجاه كذلك . ففي حكم يوميات الجزائر ، أكد مجلس الدولة على أن الاستقالة تحدث آثارها القانونية من تاريخ قبولها من رئيس الدولة وتكليفه للحكومة بتصريف الأمور . وفي قضية سيمون قرر المجلس كذلك أن الوزير المستقيل يبقى في وظيفته حتى قبول استقالته [1] .

وفي ظل الجمهورية الخامسة قرر مجلس الدولة كذلك في حكم بروكاس أن الحكومة المستقيلة تحتفظ بكامل اختصاصاتها حتى يجردها رئيس الدولة منها بقرار رسمي يعلن فيه صراحةقبول الاستقالة- حسب هذا الرأي - حتى ولو كانت هذه الاستقالة على أثر تبني البرلمان لمذكرة بلوم الحكومة ، حيث توجب المادة (٥٠) من الدستور على الحكومة أن تقدم استقالتها إلى رئيس الجمهورية[2] .

الفرع الثالث
رأينا في الموضوع

إن استعراض الحجج والأسانيد التي يستند إليها كل من الرأيين السابقين ، يكشف لنا وجود بعض العناصر المشتركة بينهما ، بالرغم مما يبدو من تناقض واضح بينهما .

فإذا كان السؤال الأساسي هو معرفة التاريخ المحدد لتحديد نطاق اختصاصات الحكومة المستقيلة يعتمد على مجرد ترتيب الآثار القانونية للاستقالة بمجرد تقديمها ، أم هو تاريخ قبول رئيس الدولة لها ، فإننا نعتقد أن تحديد الإجابة

---

(١) انظر : Bernard: Conclusions, op. cit., P. 1193.

(٢) Philippe Lauvaux: La dissolution des assemblées Parlemntaires, op. cit., P. 320.

السليمة على هذا السؤال يتوقف على معرفة الأمور الآتية : ـ

١ ــ هل الحكومة قدمت استقالتها بإرادتها ؟
٢ ــ هل قدمت الحكومة استقالتها بعد سحب البرلمان ثقته منها ؟
٣ ــ هل يلزم رئيس الدولة دستوريا بقبول استقالة الحكومة ، أم يملك حق رفضها ، مع وجود بعض الشروط لممارسة هذا الحق ؟
٤ ــ هل يقوم النظام البرلماني في الدولة على أساس أحادية أم ثنائية المسئولية السياسية للحكومة تجاه رئيس الدولة والبرلمان ؟

وذلك على التفصيل الآتي :

١ ــ أن تقديم الحكومة لاستقالتها قد يرجع إلى إحدى حالتين :
ــ فإما أن الحكومة نتيجة لأسباب داخلية في مجلس الوزراء ، كعدم وجود تفاهم بين أعضاء الحكومة ، أو لأسباب أخرى ترجع في مجموعها إلى أن الحكومة ترغب في تجنب هزيمة محتملة أمام البرلمان ، أو لتجنب مواجهة مشكلة سياسية ، لهذه الأسباب وغيرها تقدم الحكومة استقالتها إلى رئيس الدولة .
ــ وإما أن الحكومة تقدم استقالتها إلى رئيس الدولة نتيجة لسحب الثقة منها من البرلمان .

ففي **الحالة الأولى** ، عندما تقدم الحكومة استقالتها إلى رئيس الدولة ، لاتكون حكومة قد أسقطها البرلمان ، وإنما هي تقدم على طلب إعفائها من مسئوليات الحكم لأسباب تقدرها هي ، وفي هذه الحالة ، فإننا نعتقد أن موافقة رئيس الدولة على طلب الاستقالة هو الذي يحدد تاريخ تحديد اختصاصها بتصريف الأمور ، إذ جرت العادة في الدول المختلفة على أن يكلف الرئيس الحكومة التي قدمت استقالتها بتصريف الأمور في قرار قبول الاستقالة نفسه . إذ لايمكن أن يعتبر

مجرد تقديم طلب الاستقالة ، منتجا في حد ذاته ، لآثاره القانونية بتحديد نطاق اختصاصات الحكومة ، ذلك لأن رئيس الدولة يملك ، دستورياً ، رفض قبول استقالة الحكومة ، ومن ثم ، تبقى الحكومة تملك دستوريا كامل الاختصاصات . ولا يختلف وضع الحكومة ، وفي هذه الحالة ، في نظرنا ، في الدول التي تأخذ بنظام المسئولية الثنائية للحكومة تجاه رئيس الدولة والبرلمان عنه في الدول التي تجعل الحكومة مسئولة سياسيا تجاه البرلمان وحده .

أما في الحالة الثانية ، فالأمر مختلف ، فالحكومة تقدم استقالتها لأنها لم تعد تتمتع بثقة البرلمان ، فهي ملزمة دستوريا بالانسحاب من الحياة السياسية ، كما أن رئيس الدولة ملزم باحترام إرادة ممثلي الأمة بإعلان قبول استقالة الحكومة . ولكن هذا الإعلان لن يكون له أثر منشىء ، فهو مجرد قرار كاشف ، لأن الآثار القانونية للاستقالة قد ترتبت بالفعل من تاريخ تصويت البرلمان على سحب الثقة ، ومن ثم ، فإن تقديم الحكومة لاستقالتها ، وإعلان رئيس الدولة قبولها ، ليست إلا آثاراً دستورية وسياسية تترتب على قرار البرلمان بسحب الثقة وهو القرار المنشىء لهذه الآثار . ولاشك أن هذا الوضع ينطبق تماما على الدول التي تكون الحكومة فيها مسئولة سياسيا أمام البرلمان وحده .

ولكن هذا الوضع ، مع ذلك ، يختلف ـ في نظرنا ـ في الدول التي تأخذ بنظام ثنائية المسئولية السياسية للحكومة تجاه رئيس الدولة من ناحية وتجاه البرلمان من ناحية أخرى .

ففي ظل هذا النظام ، لابد لكي ترحل الحكومة عن مقاعدها من أن تتفق إرادة رئيس الدولة مع إرادة البرلمان . وبذلك نكون أمام أحد احتمالين :

ـ فأما أن يوافق رئيس الدولة على قرار البرلمان بسحب الثقة من الحكومة ، وعندها تعتبر حكومة مستقيلة ، ولكن لامن تاريخ موافقة رئيس الدولة على

الاستقالة ، وإنما من تاريخ سحب الثقة من البرلمان ، فقرار رئيس الدولة في هذه الحالة مجرد قرار كاشف .

ـ وأما أن يرفض رئيس الدولة قرار البرلمان بسحب الثقة من الحكومة ، فهو يقدر أن الحكومةلاتزال تتمتع بثقته ، وعندئذ يقرر رفض قبول استقالة الحكومة ، ولكن أغلب الدساتير تشترط لإجراء ذلك ، إقدام رئيس الدولة على حل البرلمان .

ونعتقد أن رفض رئيس الدولة ، في هذه الحالة لاستقالة الحكومة ، لا ينفي أنها حكومة مستقيلة بحكم الدستور ، فالنصوص الدستورية توجب عليها تقديم استقالتها لرئيس الدولة ، ويترتب على ذلك أنه بمجرد سحب الثقة منها من البرلمان يتحدد نطاق اختصاصها بتصريف الأمور ، سواء بعد ذلك قدمت استقالتها فور سحب الثقة منها ، ام تباطأت في ذلك ، وسواء قبل رئيس الدولة استقالتها فورا ، أم تأخر في إعلان هذا القبول .

فهل معنى ذلك أن قبول استقالة رئيس الدولة للاستقالة ليس لها من آثار قانونية في هذه الحالة أيضا ؟

نعتقد أنه في ظل الأنظمة ذات المسئولية الثنائية للحكومة ، فإن رفض رئيس الدول لاستقالة الحكومة وإعلان حل البرلمان الذي أسقط الحكومة يرتب آثاره القانونية من تاريخ هذا الرفض ، ومن ثم تعتبر حكومة دستورية تملك اختصاصات كاملة ، ولكن دون أثر رجعي لذلك ـ فهذا الرفض للاستقالة يحدث آثاره القانونية ويصحح وضع الحكومة ويجعلها حكومة تملك اختصاصات كاملة من هذا التاريخ دون غيره .

ولكن في هذه الحالة لايمكن الادعاء ، أن رفض رئيس الدولة لاستقالة الحكومة ، يعتبر تجاهلا لإرادة البرلمان في إسقاط الحكومة ، فإذا كان البرلمان قد

استخدم سلطاته التي كفلها الدستور له، إلا أنه ليس من حقه أن ينكر على رئيس الدولة استعمال السلطات التي منحها الدستور له كذلك ، هذا من ناحية . ومن ناحية اخرى فليس هناك إنكار لآثار سحب الثقة ، فالحكومة تعتبر مستقيلة بالفعل ويتحدد نطاق اختصاصها بتصريف الأمور من لحظة سحب الثقة منها من البرلمان وإلى حين إفصاح رئيس الدولة عن موقفه، فإن وافق البرلمان في رأيه فإن الحكومة يستمر وصفها كحكومة مستقيلة ، ويقتصر اختصاصها على تصريف الأمور وحدها أما إذا خالف رأيه وجهة نظر البرلمان ، كان له دستوريا رفض استقالة الحكومة ، وعندئذ تصبح حكومة دستورية كاملة الاختصاصات من هذا التاريخ دون غيره . ذلك لأننا لو رتبنا لرفض رئيس الدولة استقالة الحكومة آثارا ترتد إلى تاريخ سحب الثقة ، فإننا بذلك نتجاهل النصوص الدستورية التي ألزمت الحكومة بتقديم استقالتها ، لأن هذا الرفض للاستقالة ، يؤدي إلى عدم وجودها بأثر رجعي ، وفي ذلك تجاهل صريح وتام، لآثار سحب الثقة من البرلمان ، وللنصوص الدستورية التي تلزم الحكومة بتقديم استقالتها .

المطلب الثاني

حالة حل البرلمان

« الوضع القانوني لاختصاصات الحكومة عند حل البرلمان »

من المسائل التي تثار عادة عند الحديث عن اختصاصات الحكومة المستقيلة ، الوضع القانوني للحكومة عندما تحل البرلمان . فهل تلحق بوضع الحكومات المستقيلة فتتحدد اختصاصاتها بتصريف المسائل الجارية ، أم تعتبر حكومة متقلدة لمهامها بصورة شرعية ، وعندئذ تملك اختصاصات كاملة ، وهل ينطبق هذا الوضع على حالة الحكومة التي تسحب الثقة منها من البرلمان ، وتقدم استقالتها ، ثم تطلب إلى رئيس الدولة حل البرلمان ، فهل تملك مثل هذا الحق ، أم يعتبر هذا التصرف خارجا عن نطاق اختصاصاتها بتصريف المسائل ؟ وهل تطبق هذه

القاعدة كذلك على حالة الحكومة التي تسحب الثقة منها من البرلمان ، ولكنها لاتقدم استقالتها ، وإنما تعمد إلى حل البرلمان ؟

الواقع أن هذا الموضوع يبدو لنا في أحد جوانبه كنتيجة طبيعية للخلاف في الرأي حول العامل المنتج لتحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة بتصريف المسائل الجارية : مجرد تقديم الحكومة لاستقالتها ، أم قبولها من رئيس الدولة .

نبحث هذا الموضوع في نقطتين ، نتناول في الأولى منهما رأي الفقه من هذه المسألة في عدد من الدول . ثم نتناول في النقطة الثانية موقف القضاء من الخلاف الفقهي في هذه المسألة : ـ

الفرع الأول
موقف الفقه من تحديد اختصاصات الحكومة
في حالة حل البرلمان

إختلف الفقه حول اختصاصات الحكومة التي تحل البرلمان إلى اتجاهين أساسيين :

يذهب الأول منهما إلى تحديد اختصاصات الحكومة ، في هذه الحالة ، بقاعدة تصريف المسائل الجارية ، في حين يعترف الاتجاه الثاني للحكومة باختصاص كامل . وندرس كلا من هذين الإتجاهين على التتابع :

الغصن الأول
تحديد اختصاصات الحكومة بتصريف الأمور عند حل البرلمان

يذهب أنصار هذا الاتجاه إلى أن الحكومة التي تقوم بحل البرلمان يتحدد نطاق اختصاصها بتصريف المسائل الجارية ، شأنها في ذلك شأن الحكومة المستقيلة ،

سواء كانت هذه الحكومة قد سحبت الثقة منها من البرلمان ، فقدمت استقالتها ، ثم طلبت إلى رئيس الدولة حل البرلمان ، أو حتى لم تقدم استقالتها ، ولم تسحب الثقة منها ، ولكنها لسبب أو آخر طلبت إلى رئيس الدولة إرسالة أعضاء البرلمان لمواجهة هيئة الناخبين .

أما الأسباب التي يستند إليها أنصار هذا الرأي فهي :

١ ــ **يذهب جانب من الفقه الفرنسي** في تأييده لهذا الاتجاه بالقول أن الوظيفة الأساسية لحق الحل هي أنه إجراء تحكمي تلجأ إليه السلطة التنفيذية في خلافها مع البرلمان ، ولما كانت طبيعة التحكيم هي المساواة بين طرفيه ، فلا يمنح طرف وضع أفضل من الطرف الآخر ، فإن الحل لايمكن ، إذن ، أن ينظر إليه كانتصار للحكومة على البرلمان عندما تستخدمه في مواجهته . فإذا ما عرفنا الوظيفة الأساسية للحل ، فإنه لايبدو هناك أي سبب يدعو إلى الاعتقاد بأن علاقة سلطة بأخرى تؤدي إلى اضعاف اختصاصات واحدة منها على حساب الأخرى والتي يمكنها أن تباشرها بالكامل . وبعبارة أخرى ان الحل يجب ألا يؤدي إلى إعطاء الحكومة وضعا قانونيا أفضل من وضع البرلمان . إذ يجب ألا يختلف وضع السلطتين التشريعية والتنفيذية خلال فترة الحل التي تسبق الانتخابات ، فليس هناك ، إذن ، ما يبرر إضعاف دور البرلمان في حين تبقى الحكومة كاملة الاختصاصات . فبقدر ما يؤدي الحل إلى إضعاف سلطة البرلمان يجب أن يؤدي كذلك إلى إضعاف مماثل في سلطة الحكومة والتي يجب أن يقتصر إختصاصها على مجرد تصريف المسائل الجارية إستجابة لمتطلبات ضرورة استمرار المرافق العامة بأداء مهامها دون توقف[١] .

---

(١) انظر في ذلك : Berlia (G): La dissolution de l'Assemblée national de décembre 1955, la dissolution et le régime des pouvoir publics, R.D.P., No. 1, 1956, P. 130 ets.

٢ ــ إن قرار الحل هوعموما ، عمل حكومي ، سواء قررت ممارسته الوزارة نفسها ، إذا كانت النصوص الدستورية تسمح لها بذلك ، أو سواء أعلن الحل من قبل رئيس الدولة ، بل وسواء أن الحكومة التي اتخذت هذه المبادرة قد سبق للبرلمان وأن حجب ثقته عنها لأي سبب من الأسباب . ويترتب على ذلك أن الحكومة التي أجبرت على تقديم استقالتها ينبغي أن تقتصر في نشاطها على تصريف المسائل الجارية حتى يتم تشكيل الحكومة الجديدة . ذلك لأنه لايعقل أن يمنح قرار الحل وحده الحكومة وضعا قانونيا أعلى من ذلك الذي تملكه في الظروف العادية[١] .

٣ ــ إذا كان قرار الحل قد جعل الحكم لهيئة الناخبين ، فإن قرارها في هذا الشأن يشكل إنطلاقة جديدة للحياة السياسية ، ويترتب على ذلك أنه سيكون مرفوضا بالكامل من وجهة النظر الديمقراطية ، أن تتخذ الحكومة قرارات سياسية ذات أهمية كبرى ، وذات أثر محسوس في حياة الأمة مستقبلا ، من غير وجود ضرورة تبررها ، دون انتظار نتائج الانتخابات التي ستحدد مصير هذه الانطلاقة[٢] .

٤ ــ إن نصوص دستور عام ١٩٤٦ ودستور عام ١٩٥٨ في فرنسا يمكن تفسيرهما بطريقة تؤيد وتدعم الرأي القائل بأن الحكومة التي تحل البرلمان تقتصر اختصاصاتها على تصريف المسائل الجارية :

ــ فالمادة (٤٩/ف٣) من دستور عام ١٩٤٦ تنص على استقالة الحكومة في حالة رفض البرلمان منح الثقة للحكومة . كما تنص المادة (٥٢) من الدستور نفسه على أنه (في حالة الحل ، الوزارة ، باستثناء رئيس المجلس

---

(١) انظر في ذلك : Morange (G): Situation et rapports des pouvoirs publics en cas de dissolution, R.D.P. No. 3, 1978, P. 639.

(٢) انظر : Morange: Op. cit., P. 639.

ووزير الداخلية ، تبقى في الوظيفة لتصريف المسائل الجارية) . ويتضح لنا من هذين النصين أن الحكومة التي يرفض البرلمان منحها الثقة عليها تقديم استقالتها ، وان يقتصر اختصاصها على مجرد تصريف المسائل الجارية في حالة إقدامها على حل البرلمان بالإضافة إلى تعديل تكوين الوزارة.ونستخلص من ذلك أن نص المادة (٤٩ / ف٣) هو نص عام ، لا يحمل أية استثناءات فهو يطبق في حالة استقالة الحكومة ، وفي حالة الحل ، وفي الحالة الأخيرة فإن الحكومة تعتبر مجرد حكومة مستقيلة من لحظة رفض منحها الثقة ، ولا يغير من ذلك اللجوء إلى إصدار قرار الحل .

– وإذا كانت المادة (٥٢) من دستور عام ١٩٤٦ قد عدلت عام ١٩٥٤ لكي تنص على أنه (في حالة الحل ، الوزارة تبقى في الوظيفة) فمن الواضح أن هذه المادة في صياغتها الجديدة لم تعد تنص على تحديد اختصاصات الحكومة في تصريف المسائل الجارية ، وذلك عندما حذفت الفقرة الأخيرة من المادة ، غير أن هذا الحذف لم يغير من الوضع شيئا ، لأن هذه النصوص تكشف عن عدم ثقة السلطة التأسيسية بالحكومة التي تعلن حل البرلمان ، حيث يمكن استخلاص عدم الثقة هذه من الأعمال التحضيرية والمناقشات التي دارت عامي ١٩٤٦ و ١٩٥٤ والتي تشير بوضوح إلى أن الحكومة التي تعلن الحل وتبقى في الحكم لا يمكن أن تمنح إلا اختصاص تصريف المسائل الجارية[١] .

– أما دستور عام ١٩٥٨ ، فمن الواضح أن ممارسة حق الحل فيه تتم من رئيس الدولة ، أي أنه حل رئاسي ، ومن ثم ، لايمكن للحكومة أن

---

(١) انظر في ذلك : Berlia: Op., cit., P. 138-139.

تستخدمه من تلقاء نفسها . انها ، أي الحكومة ، شأنها شأن البرلمان لاتملك إلا اتخاذ موقف سلبي إزاء قرار رئيس الدولة باستخدام حق الحل . ويترتب على ذلك أن الحكومة يجب أن تقتصر في ممارسة اختصاصاتها على مجرد تصريف المسائل الجارية من اللحظة التي يحجب فيها البرلمان ثقته عنها ، دون أن يؤخذ في الحسبان تاريخ صدور قرار رئيس الدولة بحل البرلمان[١] .

٥ ــ إذا كان مجلس الدولة في حكم Simonet قد أشار بوضوح إلى أن الحكومة المستقيلة بعد إعلانها حل البرلمان ، تحتفظ بكامل اختصاصها ، فإنه لابد من الإشارة إلى أن هذا الحكم لا يعتبر من ضمن القرارات الكبرى لمجلس الدولة ، إذ لم يشر إليه ضمن كتاب les grands arrets de la jurisprudence administrative . إلا عرضا عند الحديث عن فكرة تصريف الأمور . وهذا المسلك يدل بوضوح على أن نفاذ البصر والإحساس الديمقراطي لمجلس الدولة لم يكن يراد له أن يعلو في هذه الحالة ، على رأي الجانب الأكبر من رجال الفقه[٢] .

٦ ــ **ويذهب جانب من الفقه البلجيكي** ، في تأييده لنظرية تحديد اختصاصات الحكومة عند الحل بتصريف المسائل الجارية إلى تأسيس رأيه على أساس آخر ، يبدو أنه أكثر صلاحية لأن يطبق في مختلف الأنظمة الدستورية البرلمانية من تلك الحجج التي أوردها الفقه الفرنسي .

فيذهب هذا الفقه إلى القول أن النظام البرلماني يقوم على أساسين هما عدم مسئولية رئيس الدولة من الناحية السياسية ، ومسئولية الحكومة تجاه البرلمان .

---

(١) انظر في ذلك :
Batailler: Op. cit., P. 444.

(٢)
Morange: Op. cit., P. 639

ولما كانت المسئولية السياسية للحكومة تجاه البرلمان هي جوهر النظام البرلماني ، فإنه يترتب على ذلك أن الحكومة تبقى في السلطة طالما كانت تتمتع بثقة البرلمان ، وطالما كان البرلمان يستطيع أن يباشر رقابته عليها . أما إذا لم يستطع فعل ذلك نتيجة لإقدام الحكومة على حله ،أو نتيجة لاستقالتها ،فإن اختصاصات الحكومة يجب أن تقتصر على تصريف المسائل الجارية . ذلك لأن الحكومة في النظام البرلماني لايمكنها الاستمرار في الحكم دون أن تكون مسئولية أمام البرلمان . فكل أعمالها يجب أن تخضع إذن للرقابة البرلمانية . فإذا أصبحت الحكومة في وضع لايمكن بموجبه مساءلتها سياسيا من قبل البرلمان ، فإنه يجب إذن أن تتحدد مجالات عملها في تلك التي لا تثير مسئوليتها السياسية أمام البرلمان ، فتقتصر على تصريف الأعمال اليومية أو الروتينية التي تتطلبها عملية سير المرافق العامة[١] .

ولما كان الدستور البلجيكي ينص في المادة (٦٣) منه على عدم مسئولية الملك من الناحية السياسية ، كما تنص المادة (٦٤) على مسئولية الحكومة تجاه البرلمان ، فإنه يترتب على عدم إمكانية إعمال قواعد هذه المسئولية ـ لأن البرلمان قد حل ، أو لأن استخدام هذه المسئولية لايمكن أن ينتج آثاره ، لأن الحكومة قد استقالت سابقا ـ أن تمتنع الحكومة عن اتخاذ القرارات التي تثير مسئوليتها السياسية أمام البرلمان في الظروف العادية[٢] .

٧ ــ ويذهب هذا الجانب من الفقه البلجيكي في تأييده لنظرية تحديد إختصاصات

---

(١) انظر في ذلك : Delepérée (Francis): Les affaires courantes en Belgique, observations sur la loi de continuité du service public, Mélanges Robert-Edouard Caharlier, Paris, 1981, P. 54-56.

— Chronique de Cris., Journal des Tribunaux, No. 5090, 1979 P. 457.

(٢) انظر في ذلك : Delepérée, Au fil de la crise, Journal des Tribunaux, No. 5012, 1977, P. 600.

الحكومة عند الحل بتصريف الأمور إلى القول أن الرأي الإستشاري الذي قدمه بعض الفقهاء البلجيك والذي يقوم على أساس أن الحكومة التي تقدم إستقالتها تقتصر على مجرد تصريف المسائل الجارية ، ولكن الحكومة التي تحل البرلمان تملك اختصاصات كاملة ، ولكنها مع ذلك لاتمارس هذه الاختصاصات إلا مع التحفظ الذي يمليه عليها الغياب المؤقت للرقابة البرلمانية[1] . هذا الرأي يقيم تفرقة غير مقبولة .

فهذا الاتجاه إذا كان يذهب إلى أن الحكومة في حالة الاستقالة تتجرد من كامل اختصاصاتها ولا يسمح لها إلا بممارسة الاختصاصات التي يبررها مبدأ استمرارية الدولة ، في حين أن الحكومة ، في حالة الحل ، تملك اختصاصات كاملة ، ولكنها مع ذلك لا تمارس من هذه الاختصاصات تلك التي يمكن أن تثير مسئوليتها أمام البرلمان ، فهي تتحفظ إذن في ممارستها ، ولكن السؤال يثور هنا ، لماذا يصر هذا الاتجاه ، بعد إنكاره لنظرية تصريف الأمور في حالة الحل ، على القول إن الحكومة عليها واجب أن تتحفظ وأن تحترس عند ممارستها لاختصاصاتها في حالة الحل .وبعبارة أخرى إذا كان أنصار هذا الاتجاه يؤكدون مبدأ الاختصاصات الكاملة للحكومة ، فلماذا إذن يجب عليها أن تمارس هذه الاختصاصات مع الاحتراس أو التحفظ الذي يفرضه عليها الغياب المؤقت للرقابة البرلمانية ، أفلا تعني ممارسة الحكومة لاختصاصاتها مع الاحتراس ، في النهاية ، نظرية تصريف المسائل الجارية ؟ إن النتيجة ستكون واحدة إذن ، لأنه لا يوجد فرق بين تصريف الأمور من

---

(١) ان هذا التحفظ ورد كذلك على لسان بعض المسئولين الفرنسيين ، فقد أعلن ادجار فور رئيس الحكومة الفرنسية عام ١٩٥٢ في اجابته عن سؤال عن وضع حكومته بأنه « اذا كان من الناحية القانونية يمكننا أن نحكم بكل حرية ، فانه من الناحية السياسية ، من الواضح ، أننا لا نعمل إلا بتحفظ كبير » . ومثل هذا التصريح تردد كثيرا على لسان المسئولين الفرنسيين .
ـ انظر في ذلك : Fernard Bouyssou: Op., cit, P. 658.

ناحية ، وتلك التي ينبغي الاحتراس منها عند ممارسة الحكومة لاختصاصاتها في حالة الحل[1] .

٨ ــ إن الرأي الاستشاري الذي أدى به بعض الفقهاء الدستوريين البلجيك إنما يقارن بين وضعين مختلفين ، ونظامين قانونين مختلفين هما استقالة الحكومة وحل البرلمان ، إذ لايمكن الخلط بينهما ، ولكنهما مع ذلك يقدمان عنصرا مشتركا واحدا بينهما ، هو غياب الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة والذي تتطلبه كل من المادتين ٦٣ و ٦٤ من الدستور البلجيكي .

فالواقع أن الحكومة المستقيلة هي أبعد ماتكون عن وضع الحكومة التي أسقطها البرلمان . فالوزراء أعضاء الحكومة يطلبون إلى رئيس الدولة اعفاءهم من مهمة الحكم ، وطلبهم هذا يكون موضعاً لقبول رسمي من رئيس الدولة ، والذي يمكنه رفضه . كما أن الوزراء يمكنهم سحب استقالاتهم بموافقة رئيس الدولة . فهذه العناصر تشير بوضوح إلى أن الحكومة المستقيلة ليست بحكومة قد أسقطها البرلمان ، ومع ذلك فإن استقالة الحكومة تمنع الرقابة الفعالة للبرلمان عليها ، لأنه لايمكنه مساءلتها عن أعمالها ، فحتى لو قرر سحب الثقة عنها لإجبارها على الاستقالة وترك الحكم ، فإن استخدام هذا الحق يكون مجردا من آثاره الفعالة ، لأن الحكومة قد استقالت من قبل .

فإذا كان هذا هو وضع الحكومة المستقيلة ، فإن وضع الحكومة التي حلت البرلمان لايختلف بشيء عنها من ناحية خضوعها للرقابة البرلمانية . فهل يتفق وضع هذه الحكومة مع منطق النظام البرلماني الذي يخضعها لرقابة السلطة التشريعية ؟ فإذا ما سحب البرلمان منها ثقته قدمت استقالتها إلى رئيس الدولة ، ومن ثم تطلب

---

(١) انظر في ذلك :

Delepérée: Les affaires courantes en Belgique, op. cit., P. 57-58.

— Chronique de Cris., Op. cit., P. 458.

— Antonio M. Mascarenhas Gomes Monteiro: Réflexions sur la competence d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 233.

حل البرلمان ، وعن طريق الحل تحتفظ بكامل اختصاصاتها ، ألا يتعارض ذلك مع منطق النظام البرلماني[1] .

وبعبارة أخرى إن هذا الرأي يتجاهل الصفات العامة المشتركة بين الحل والاستقالة ، ففي هذه الحالة كما في تلك ، هناك شلل تام في تطبيق قواعد المسئولية الوزارية . ولكن هذا الرأي يؤدي إلى نتيجة غريبة ، فالحكومة ملزمة بالخضوع لرقابة البرلمان ، فهي تخضع للتصويت على الثقة بها ، فإذا ما حجبت عنها قدمت استقالتها إلى رئيس الدولة ، ولكنها مع ذلك تحتفظ بكامل اختصاصاتها ، شأنها شأن الحكومة الخاضعة لرقابة البرلمان والتي لاتزال موضع ثقته . فهل يتفق هذا الاحتفاظ الاصطناعي بالاختصاصات مع طبيعة النظام البرلماني[2] .

والخلاصة حسب هذا الاتجاه ، أن الحكومة المستقيلة تفلت من رقابة البرلمان الممثل لإرادة الأمة ، ولهذا السبب ، فإنه لايعود في إمكانها أن تمارس سلطات كاملة . فهذا هو منطق النظام البرلماني الذي يقرر أن الأمة مصدر السلطات ، وأن أعضاء البرلمان يقومون بمهمة تمثيلها ، وأن كل أعمال الحكومة يجب أن تخضع لرقابة البرلمان . فهذه الرقابة هي النتيجة الطبيعية للمسئولية الوزارية ، القاعدة التي ينص عليها الدستور والتي هي أساس كل نظام برلماني . ويترتب على ذلك أن كل عمل يجعل من الرقابة البرلمانية عديمة الأثر ، ويعطل من ثم ، قواعد المسئولية الوزارية ، فإنه يعني أن الحكومة لم يعد بإمكانها اتخاذ القرارات التي يمكن أن تثير مسئوليتها السياسية . ذلك لأن الاعتراف بأن بإمكان الحكومة المستقيلة أن تباشر

---

(١) انظر في ذلك : Delpérée: Au fil de la crise, op. cit., P. 601.

(٢) انظر في ذلك : Antonio M. Mascarenhas Gomes Monteiro: Réflexions sur la competence d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 233.

— Delpérée: Les affaires courantes en Belgique, op. cit.,P. 59.

سلطات كاملة يعني الإعتراف لها بإمتيازات أكثر اتساعا مما تملكه في الظروف العادية[١] .

ويترتب على ذلك أن الحكومة سواء استقالت وقبل رئيس الدولة استقالتها ، وكلفت بتصريف المسائل الجارية ، أم أن البرلمان قد حل ، فإن اختصاصها يتحدد بتصريف المسائل الجارية ، لأن هذا ما تفرضه المبادىء العامة للقانون ،وقاعدة المبدأ المزدوج في النظام البرلماني ، عدم مسئولية رئيس الدولة ، ومسئولية الوزارة السياسية تجاه البرلمان[٢] .

٩ ــ إذا كانت الأسباب التي تؤدي إلى استقالةالحكومة وحل البرلمان هي أسباب مختلفة ، وفي الغالب متناقضة منها ما يرجع إلى تجنب هزيمة برلمانية ، أو لتدعيم موقف الأغلبية الحكومية في البرلمان ، وذلك باختيار اللحظة الملائمة لتقريب الموعد الرسمي للانتخابات ، فإن هذه الأسباب هي أسباب شخصية أو نفسية ، وأنه من الصعب في الواقع سبر الضمائر لمعرفة السبب الحقيقي لحل البرلمان ،وذلك لتحديد الوضع القانوني للسلطات العامة وقت الأزمة .[٣] .

١٠ ــ وأخيراً نشير إلى أن جانبا من **الفقه الايطالي** ، يؤيد نظرية تحديد اختصاصات الحكومة بتصريف المسائل الجارية وقت الحل ، بالقول أن الحكومة التي تعلن قرار الحل . . ، بعد تعرضها لهزيمة أمام البرلمان ، ينبغي أن تقدم استقالتها ، وإن رئيس الدولة ينبغي عليه أن يقبل هذه الاستقالة احتراما منه لإرادة ممثلي الأمة . ذلك لأن الحكومة التي يحق لها أن تحكم

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro: Réflexions sur la competence d'un gouvernement démissionnaire, op. cit., P. 227.

(٢) انظر في ذلك : Jacques Salmon: A propos des affaires courantes, Etat de la question, op. cit., P. 663.

(٣) انظر في ذلك : Delepérée: Chronique de crise, op. cit., P. 458.

وتدير بشكل كامل أمور الدولة ينبغي أن تحظى بثقة البرلمان كما تنص عليه المادة (٩٤/ ف١) من الدستور . ويترتب على ذلك أن الحكومة التي تفقد ثقة البرلمان بها ، أو أنها لم تحصل على هذه الثقة أصلا ، يجب أن يقتصر عملها على مجرد تصريف المسائل الجارية ، طالما أن البرلمان قد تحددت اختصاصاته هو الآخر ، ذلك لأن ممارسة الحكومة لاختصاصات كاملة مرهون بوجود الثقة البرلمانية فيها[١] .

الغصن الثاني
الحكومة تملك اختصاصات كاملة عند حل البرلمان

يذهب هذا الجانب من الفقه إلى أن الحكومة التي تعلن حل البرلمان تتمتع بسلطات كاملة ، ولا يمكن اعتبارها كحكومة مستقيلة حتى ولو تعرضت لسحب الثقة منها من قبل البرلمان ، طالما أنها لم تقدم استقالتها .

ويستند هذا الاتجاه في تدعيم وجهة نظره إلى الحجج الآتية :ـ

١ ـ **يذهب جانب من الفقه الفرنسي** إلى القول ، إن الحجة القائلة أن الحل هو إجراء تلجأ إليه الحكومة لكي تحكم الشعب في خلافها مع البرلمان ، هذه الحجة لا تستند إلى أساس سليم ، اذ أنها تتجاهل أن التحكيم ليس هو الوظيفة الوحيدة ولا حتى الأساسية لاجراء الحل . فهناك وظائف أخرى يستخدم الحل من أجل تحقيقها . فقد تلجأ الحكومة إلى حل البرلمان لتتجنب هزيمة سياسية مختلفة أمامه ، وقد تلجأ إليه لتدعيم أغلبيتها البرلمانية ، عندما

---

(١) انظر في ذلك : Bassanini (F): lo Scioglimento delle cameree la Formazione del primo governo Andreotti, R.T.D.P., No. 2, 1979, P. 930 ets.

ـ بحث أشار إليه فيليب لافو في كتابه :

La dissolution des assemblées Parlementaire, op. cit, P. 373, note 2.

تتحين الفرصة المناسبة لذلك عن طريق تقديمها الانتخابات عن موعدها المحدد قانونا . كما تلجأ الحكومة إلى أسلوب الحل لمعرفة رأي الناخبين حول مسألة سياسية ذات أهمية استثنائية ، ولا تريد أن تقطع فيهابرأي دون معرفة رأي الشعب فيها عبر ممثليه الذين اختارهم لتوه[١] . ويمكن الإضافة إلى ذلك أن بعض الدساتير تشترط لتعديلها إجراء انتخابات عامة جديدة ، كالدستور البلجيكي ، ويشترط البعض الآخر تكوين جمعية تأسيسية تتولى هذه المهمة كالدستور الفرنسي الصادر عام ١٨٤٨ ، الأمر الذي يقتضي في الحالتين الرجوع إلى حل البرلمان[٢] .

ومن جانب آخر ، إذا كان الرأي السابق يرى أن التحكيم يتطلب أن يكون طرفاه على قدم المساواة ، مما يعني أن سلطة الحكومة ينبغي أن تحدد بالقدر نفسه الذي تتحدد فيه سلطة البرلمان ، فإن هذا الرأي لا يمكن التسليم به كذلك ، ذلك لأن الحل لا يمكن أن ينظر إليه باعتباره وسيلة لحل المنازعات بين السلطتين اللتين تقفان على قدم المساواة أمام هيئة الناخبين . إذ ان الحل يعتبر في الحقيقة سلاحاً بيد الحكومة تشهره في مواجهة البرلمان لكي تعادل سلاح سحب الثقة الذي يملكه والذي يكون من نتيجته إلزامها بالانسحاب من الحياةالسياسية . فالحل إذن سلاح بيد الحكومة يمكنها من إقصاء أعضاء البرلمان من مقاعدهم ووضعهم أمام هيئة الناخبين ، وبذلك يبدو هذا السلاح كوسيلة ضغط بيد الحكومة تمارسه على أعضاء البرلمان أكثر من كونه وسيلة لحل النزاع .

---

(١) انظر في ذلك : Jeanneau (b): Les pouvoir du gouvernement en période de dissolution de l'assemblée national, note sous C.E.F., 17 mai, 1957, Simonet, Recueil Dalloz, 1957, P. 585.

— Alain Van Solinge: De l'expédition des affaires courantes, Journal des Tribunaux, No. 5076, 1979, P. 214.

— Batailler: op. cit., P. 438.

(٢) انظر في تفاصيل ذلك كتابنا ، النظام الدستوري في الكويت ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٥ ، ص ١٢٧ - ١٢٨ .

ولكن ذلك لا يمنع بطبيعة الحال من استخدام الحل كأسلوب لتحكيم هيئة الناخبين في الخلاف الدائر بين السلطتين التشريعية والتنفيذية حول مسألة واضحة بدرجة كافية يمكن الناخبين من اتخاذ قرار بتأييد هذه السلطة أو تلك في موقفها .

ولكن هذه الوظيفة الثانوية للحل ينبغي ألا تطغي على وظيفته الأساسية وهي كونه سلاحا بيد الحكومة تشهره في مواجهة البرلمان[1] .

فإذا كانت الوظيفة الأساسية لممارسة الحل هو استخدامه كسلاح بيد الحكومة ، فلماذا لا يسمح لها أن تنتفع وتستفيد من استخدامها المشروع له ، فتكون في وضع أقوى من وضع البرلمان بصورة مؤقتة ، طالما أن هذا الموقع الذي تحتله الحكومة هو الذي من أجله وجد الحل ، والذي سيبقى دائما كسلاح بيدها . ويترتب على ذلك أنه ليس من الضروري ، كما هو واضح ، أن تكون كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية على قدم المساواة خلال الفترة الانتقالية التي تسبق اجراء الانتخابات العامة ، إذ ليس هناك من سبب منطقي لهذه المساواة طالما أن الحكومة تستخدم حقوقها التي كفلها لها الدستور[2] .

٢ ــ إذا كان من السهل تعيين تاريخ تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة ، عن طريق تحديد تاريخ تقديم استقالة الحكومة في حالة سحب الثقة منها من البرلمان ، وبالأغلبية التي يحددها الدستور ، أو من تاريخ قبول رئيس الدولة لها في الحالات الأخرى ، فإن الأمر يبدو أكثر صعوبةفي حالة الحل ، لأننا في هذه الحالة ، نكون أمام أحد الاحتمالين الآتيين :ـ

ــ إما أن نعتبر تاريخ تحديد اختصاصات الحكومة هو تاريخ سحب الثقة منها ، ولكن في هذه الحالة نصطدم بمشكلة حق الحكومة طلب حل

---

(١) انظر في ذلك : Jeanneau: Op. cit., P. 585.

(٢) انظر في ذلك : Jeanneau: Op. cit. P. 585.

البـرلمـان . إذ كيف يمكن أن نعتبـرهـا حكـومـة مستقيلة محـدودة الاختصاصات ، في حين يمكن لها دستوريا طلب حل البرلمان . ذلك لأن هذا الاختصاص لا يمكن بطبيعة الحال أن يدرج ضمن نطاق تصريف المسائل الجارية .

ـ وأما أن نعتبر تاريخ تحديد اختصاصات الحكومة هو تاريخ توقيعها على قرار حل البرلمان ، ولكن تحديد هذا التاريخ يتعارض مع المنطق القانوني ، لأنه يتجاهل حقيقة أن تحديد الاختصاصات إنما هو نتيجة لسحب الثقة البرلمانية من الحكومة ، في هذه الحالة ، فإنه من الصعب تصور كيف ينتج ذلك عن القرار الذي يكون موضوعه الوحيد هو إعـلان شغر المقـاعد البرلمانية .

إن هذه الصعوبات التي تواجه تحديد تاريخ اختصاصات الحكومة التي تحل البرلمان ، إنما هي نتيجة المحاولة المصطنعة بتطبيق حالة الحكومة المستقيلة على تلك التي لم تقدم استقالتها وأعلنت حل البرلمان[1] .

٣ ـ لا يمكن الاستناد إلى نصوص دستور عام ١٩٤٦ ودستور عام ١٩٥٨ ، لتأييد مد نطاق تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة على وضع الحكومة التي لم تقدم استقالتها وأعلنت حل البرلمـان ، ذلك لأن المـادة (٥٢) من دستور عـام

---

(١) انظر في هذا الاعتراض : Jeanneau: Op. cit., P. 586.

ـ والواقع ان اختيار تاريخ تحديد اختصاصات الحكومة التي تعلن حل البرلمان ، حاول جانب من الفقه ايجاد الحلول لها ، فقد ذهب المفوض Bernard الى القول ان الحكومة تعتبر كحكومة مستقيلة من تاريخ سحب الثقة منها ، ولكن هناك تعديل يطرأ على وضعها القانوني عندما تعلن حل البرلمان ، أو عندما تقدم استقالتها ، ولكن رئيس الدولـة يرفض هـذه الاستقالـة ويعلن حل البرلمان ، ففي هذه الحالة تنقلب الحكومة الى حكومة كاملة الاختصاص من هذا التاريخ وحده ، ودون أثر رجعي .

ـ انظر في ذلك : Bernard: Conclusion, opl cit., P. 1196.

١٩٤٦ عندما نصت على أن (الوزارة تبقى في الوظيفة) إنما تحمل استثناء من حكم المادة (٤٩ / ف ٣) والتي تتطلب من الحكومة أن تقدم استقالتها في حالة رفض البرلمان منحها الثقة . فهذا الاستثناء يسمح للحكومة بالتخلص مؤقتا من الآثار التي تنتج عادة عن قرار سحب الثقة[١] .

أما في ظل دستور عام ١٩٥٨ ، فإنه يمكن القول ان هذا الدستور لم يتضمن أي تحديد لاختصاصات الحكومة في حالة الحل[٢] .

٤ ــ لا يمكن التسليم كذلك بالحجة القائلة أن اللجوء إلى الناخبين يعتبر بمثابة انطلاقة جديدة للحياة السياسية ، ومن ثم ، فإن اتخاذ قرارات سياسية مهمة دون انتظار قرار الناخبين هو عمل يتعارض مع طبيعة ومنطق النظام الديمقراطي . فهذه الحجة هي الأخرى غير مقنعة لأنها تتجاهل الأسس التي يستند إليها الحل في كثير من الدول حيث يتدخل الحل هناك بصفة وقائية لمنع حدوث أزمة وزارية . كما أن هذه الحجة تتجاهل كذلك أن الحل في بعض الدساتير لا يكون بيد الحكومة ، وإنما بيد رئيس الدولة ، يستخدمه في معزل عنها ، وبذلك يكون للحل نظام مستقل عن الوظيفة التي وجد أصلا من أجلها ، وهو استخدامه كسلاح بيد الحكومة . ويترتب على ذلك أن تحديد اختصاصات الحكومة الوارد في دستور عام ١٩٤٦ لا يمكن تطبيقه في ظل دستور عام ١٩٥٨ . فالحل الذي حدث عام ١٩٦٨ وقع في وقت كانت هناك أغلبية حكومية ، ومن ثم ، فليس هناك ضرورة سياسية لوجود تحديد في اختصاصات الحكومة . أما الحل الذي تم عام ١٩٦٢ ، فقد حمل صبغة

---

(١) انظر في ذلك : Jeanneau op. cit., P. 586.

(٢) انظر في ذلك : AUBY (J.M) et Drago (R): Traité de contentieux administratif, Tom. 2, 2 éd, 1975, Paris, P. 255.

العقوبة للبرلمان بالفعل ، حيث استخدم كوسيلة لحل النزاع بين رئيس الدولة والبرلمان .

إن هذا التوجه المزدوج لاستعمال حق الحل لا يبدو منسجما مع تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية ، وإنما على العكس أنه يحمل دلالات تتضمن الاحتفاظ باختصاصات كاملة للحكومة التي تدعو هيئة الناخبين للحكم في النزاع القائم مع البرلمان حسب المفهوم التقليدي للحل[١] .

٥ ــ إن التطبيق العملي للنظام الدستوري يدل بوضوح على أن الأصل هو احتفاظ الحكومة التي تقوم بحل البرلمان بسلطاتها واختصاصاتها كاملة ، فإذا ما أريد حرمان هذه الحكومة من بعض اختصاصاتها ، كان السبيل الوحيد لذلك هو تدخل المشرع . وهذا ما يدل عليه ، بوضوح ، مسلك المشرع الدستوري الفرنسي عندما تدخل عام ١٨٧٨ ليمنع الحكومة التي تحل البرلمان من إعلان حالة الطوارىء ، عاد عام ١٨٧٩ لينتزع من هذه الحكومة ، كذلك ، اختصاص فتح اعتمادات مالية اضافية[٢] .

٦ ــ أما الحجة الأساسية التي استند إليها بعض من الفقه البلجيكي في تأييده لتحديد اختصاصات الحكومة أثناء فترة الحل ، فإن جانبا آخر من هذا الفقه تولى الرد عليها وتحليلها بالقول أن الحجة الأساسية التي استند إليها الاتجاه السابق وهي فقدان الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة ، لا يمكن أعضاء البرلمان من استخدام حقهم في إثارة المسئولية السياسية للحكومة ، بحكم أن البرلمان قد حل . . . . هذه الحجة ليست دقيقة لأنها تتجاهل وجود العديد من

---

(١) انظر في ذلك : Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementaires, op. cit., P. 335.

(٢) انظر في عرض ذلك : Bernard, Conclusions, op. cit., P. 1191.
— Batailler: Op. cit., P. 440.

الدساتير التي تتضمن بعض الأحكام التي تكفل وجود **حضور برلماني** وقدر متفاوت من الرقابة البرلمانية على عمل الحكومة خلال وقت الحل . ويمكن في هذا الصدد الاشارة إلى التطبيقات الآتية :[1]

أ ــ جرى العمل في هولندا على استمرار البرلمان المنحل في القيام بوظيفته التشريعية حتى يتم انتخاب أعضاء البرلمان الجديد وعقد اجتماعه الأول .

ب ــ وجود اللجان البرلمانية الدائمة في دساتير ألمانيا الغربية وأسبانيا حاليا ، حيث تتولى هذه اللجان مهمة الحفاظ على حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة . كما يحق لها مباشرة سلطات لجان التحقيق في بعض الحالات .

جـ ــ الزام بعض الدساتير الحكومة بدعوة المجلس المنحل لكي تعرض عليه المراسيم بقوانين التي تصدرها خلال وقت الحل لمواجهة بعض الأمور العاجلة .

٧ ــ إن الرقابة البرلمانية لا تباشر في كل الأوقات على عمل الحكومة إذ توجد هناك بعض الفترات الزمنية التي تتعطل فيها الرقابة البرلمانية ، رغم وجود البرلمان من الناحية الدستورية . وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى حالة تأجيل اجتماعات البرلمان ، وحالة انتهاء الفصل التشريعي لانقضاء مدته القانونية . ففي هذه الحالات لا توجد رقابة يمارسها البرلمان على عمل الحكومة ، ومع ذلك تستمر هذه الأخيرة في ممارسة سلطات كاملة . ويترتب على ذلك عدم وجود سبب يدعو إلى إجراء تفرقة بين وضع السلطات العامة في

---

(١) سنعود إلى دراسة هذه التطبيقات بالتفصيل عند الحديث عن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المستقيلة .

الحالتين مع اتحاد السبب فيهما[1] .

٨ ــ إن أعمال أحكام المسئولية الوزارية ، ليست مشروطة بظرف كون البرلمان قد حل أو لا ، بل هي تتوقف على قدرة البرلمان أن يجتمع من عدمه . فعندما يستطيع البرلمان الجديد أن يجتمع ، أو أن الحكومة ستنسحب من الحياة السياسية نتيجة لإثارة مسئوليتها السياسية ، أو أن الحكومة ستقدم استقالة تتوقى فيها هزيمة محتملة في البرلمان ، أو حتى أن تبقى في السلطة ، فإنه من الضروري دائما وجود من يجيب عن كل هذه الأعمال ويتحمل مسئوليتها ، ولا سيما تلك التي أنجزت خلال وقت الحل . ولا شك أن البرلمان الجديد قادر على الاضطلاع بمسئولية محاسبة الحكومة عن كل ذلك[2] .

٩ ــ لا يمكن تطبيق حالة استقالة الحكومة على حالة حل البرلمان ، ومن ثم ، تحديد اختصاصها بتصريف المسائل الجارية ، ذلك لأن الحكومة التي تقدم استقالتها تكون قد قدرت ، في الواقع ، بأنه لم يعد بإمكانها تحمل مهام وأعباء الحكم ، طالما أن البرلمان قد رفض أن يمنحها ثقته . وعندئذ فإن تحديد اختصاصها بتصريف المسائل الجارية يعتبر أمراً منطقيا بحكم ضرورة استمرار المرافق العامة بأداء مهامها . وعلى العكس من ذلك الحكومة التي لم تقدم استقالتها . ولكنها وقعت قرار حل البرلمان ، فهي حكومة تتكون من وزراء لا يزالون يقدرون إمكانية استمرارهم بتحمل مسئولية الحكم ، وفي هذه الحالة ، فإنه لا يمكن أن ينسب لهم أي فشل يحاسبون عليه بتقليص نطاق اختصاصاتهم التي يمارسونها[3] .

---

(١) انظر في ذلك : De Meyer (P): Constitutionelle aspect en van de Parlement sontinding, Res Publica, 1972, P. 191.

أشار إليه لافو في كتابه :

LauVaux : La dissolution des assemblées Parlementaires, op. cit., P. 336.

ــ وانظر أيضا رأي لافو المؤيد لهذا الاتجاه ص ٣٣٩ ـ ٣٤٠ من كتابه سالف الاشارة إليه .

(٢) انظر : Philippe Lauvaux: La dissolution des assemblées Parlementaires, op. cit., P. 340

(٣) انظر : Alain Van Solinge: Op. cit., P. 214.

١٠ ــ لا يمكن التسليم بأن هناك تماثلا في النتيجة بين حالتي استقالة الحكومة وحل البرلمان ، وهي عدم قدرة البرلمان على مراقبة أعمال الحكومة ، وذلك لاختلاف الوضع المسبب لعدم القدرة هذه في كل من النظامين :ـ

في حالة استقالة الحكومة نتيجة لسحب الثقة منها ، فإنها تفقد بذلك مساندة البرلمان لها ، في حين أن الحكومة التي تقدم على حل البرلمان دون تقديمها لاستقالتها ، لا تزال تتمتع بهذه المساندة ضمنيا على الأقل ، والتي تأمل أن تصادق عليها وتوثقها الانتخابات المقبلة .

وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ما كتبه الفقيه Prélot عندما ذكر : أن النظام الديمقراطي يتطلب أن تمنح الأمة ولو بشكل مفترض ثقتها ، وفي اللحظة المناسبة ، بكل وضوح[١] .

١١ ــ ولا يمكن التسليم ، كذلك ، بما ذهب إليه Delepérée من أن الحكومة التي تحل البرلمان تفلت من رقابته مما يسمح لها اصطناعيا الاحتفاظ بالسلطة ، ذلك لأن هذه الحجة تتناقض مع حق الحكومة في استخدامها لإجراء الحل الذي يكفله لها الدستور . فهل استخدام هذا الحق الدستوري يكون من آثاره تمكين الحكومة من الاستمرار في عملها والإفلات من الرقابة .

في الواقع أن الحكومة التي تحل البرلمان ترضى بالخضوع إلى رقابة الأمة نفسها لا مجرد رقابة من يمثلونها، إن الحل كما يقول الفقيه Duverger يعطي حق الكلام إلى الشعب[٢] .

١٢ ــ ولا يمكن التسليم ، كذلك ، لما ذكره Delepérée من أن هناك نظامين

---

(١) انظر : Alain Van Solinge: Op. cit., P. 214.

(٢) انظر : Alain Van Solinge: Op. Cit., P. 214.

مختلفين هما الاستقالة والحل ، وأن الاختلاف بينهما هو اختلاف في الطبيعة ، ذلك لأن المشكلة في تحديد السياسة أو تعديلها لا تتضمن وضع تلك السياسة دون المساس باختصاصات الحكومة وبتصريف المسائل الجارية . فبدون شك أن الاختلاف بين تصريف المسائل الجارية والممارسة المحدودة للاختصاصات من قبل حكومة حلت البرلمان هو اختلاف في الدرجة وليس في الطبيعة . هذا الفارق في تعريف اختصاصات السلطة التنفيذية يبرر بالاختلاف القائم في الحدس السياسي الذي يبدو في هذه الحالة أو تلك[١] .

١٣ ــ إذا كانت هناك أسباب مختلفة تدعو الحكومة إلى حل البرلمان ، فإنه يمكن ، على وجه العموم ، ردها إلى مجموعتين :

أولا : وتضم الأسباب الخاصة بتدارك تصدع الأغلبية الحكومية في البرلمان ، أو توقع هزيمة برلمانية . ففي هذه الحالات لا تكون الحكومة في وضع المستقيل لأي سبب دستوري أو سياسي ، مما لا يجعل لنظرية تصريف المسائل الجارية أي مبرر لوجودها[٢] .

فمن الناحية القانونية ، إن لجوء الحكومة إلى استخدام الحل مشروط بتمتعها بأغلبية برلمانية ، وذلك في العديد من الدساتير ، كالدستور السويسري الذي يشترط أن يتم الحل بناء على طلب الحكومة لتدعيم ثقة الشعب فيها لأجل مواجهة مشكلة قومية استثنائية ، كما أن الحل لا يتم إلا بناء على طلب حكومة مصوت على الثقة بها . وكذلك الدستور الأسباني الذي يشترط ضمنا ممارسة حق الحل من قبل حكومة تملك الأغلبية في البرلمان[٣] .

---

(١) انظر : Alain Van Solinge: Op. cit., P. 214.

(٢) انظر : Philippe Lavaux: La dissolution des asseblées Parlementaires, op. cit., P. 318.

(٣) راجع في ذلك : Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementaires, op. cit., P. 254-255.

ونستخلص مما سبق ، أن وضع الحكومة في هذه الدساتير لا يدل على أنها فقدت ثقة البرلمان فيها ، ومن ثم ، فهي لا تعتبر في وضع الحكومة المستقيلة ، مما لا يترك مجالا لأعمال نظرية تصريف المسائل الجارية .

الثانية : والمجموعة الثانية من الأسباب تتعلق بأن الحل يأتي عقب هزيمة الحكومة أمام البرلمان ، وفي هذه الحالة أيضا ، ووفقا لعدد كبير من الدساتير ، تملك الحكومة ، كذلك ، اختصاصات كاملة ، سواء تبنى دستور الدولة نظام ثنائية المسئولية الوزارية أمام رئيس الدولة والبرلمان ، أو اقتصرت هذه المسئولية أمام البرلمان وحده ، أو أخذ الدستور بنظام الحكومة المؤقتة التي تشكل للإشراف على الانتخابات العامة التي تعقب حل البرلمان .

أ ـ حالة الدول التي تأخذ بنظام المسئولية الثنائية :

ففي هذه الدول تعتبر مشاركة رئيس الدولة في الحل ضرورية ، فسلطة الرئيس لا تخضع للتمثيل البرلماني ، وهكذا فإنه حتى تفقد الحكومة سند وجودها الشرعي ، لابد لها من أن تفقد ثقة البرلمان فيها من ناحية ، وثقة رئيس الدولة فيها من ناحية أخرى ، فإذا ما فقدت الحكومة ثقة البرلمان فيها ، وكانت لاتزال تتمتع بثقة رئيس الدولة ، استمرت في ممارسة اختصاصاتها كاملة ، بشرط أن تلجأ إلى طلب الحل ، والذي يوافق عليه رئيس الدولة وبموجب قرار الحل تكون الحكومة قد لجأت إلى استخدام الوظيفة التقليدية للحل ، ألا وهي تحكيم هيئة الناخبين في نزاعها مع البرلمان .

ولا شك أن مساندة رئيس الدولة لاستعمال حق الحل بناء على طلب الحكومة يعني إعادة توليتها من جديد ، مما يوقف آثار استخدام المسئولية السياسية للوزراء[1] .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣١٩ .

كما أن هذه القاعدة مطبقة في الدول الجمهورية ذات المسئولية الثنائية حيث موافقة رئيس الدولة تبقى ، مع ذلك ، ضرورية لاستخدام حق الحل ، مثل حالة ايرلندا ، وألمانيا الاتحادية[١] . كما أن هذه القاعدة مطبقة ، من باب أولى ، في الدول الملكية التي بقيت فيها المسئولية السياسية ثنائية من حيث الشكل ، كما هو الحال في هولندا[٢] .

أما في فرنسا ، في ظل دستور عام ١٩٥٨ ، فإن مجلس الدولة في قضية بروكاس أخذ بنظرية تصريف المسائل الجارية ـ حسب وجهة نظر الكاتب ـ حتى في ظل غياب النصوص الدستورية التي تنشأ مثل هذا التحديد ، فقد اتجه المجلس إلى القول إن الحكومة المستقيلة تحتفظ بكامل اختصاصاتها حتى يجردها رئيس الدولة منها بقرار رسمي يعلن فيه قبول الاستقالة ، حتى ولو كانت هذه الاستقالة عقب تبني البرلمان لمذكرة بلوم الحكومة ، حيث توجب المادة (٥٠) من الدستور على الحكومة أن تقدم استقالتها إلى رئيس الجمهورية عقب توجيه مذكرة بلومها من قبل البرلمان[٣] .

وطبقت المحكمة العليا في الهند المبدأ نفسه عند تفسيرها للمادة (٧٥/ ف٣) من الدستور والتي تقرر أنه في حالة حل مجلس الشعب ، فإن رئيس الوزراء والوزراء يقدمون استقالاتهم إلى رئيس الجمهورية ، والذي يعفيهم من تحمل أعباء وظائفهم ، والذي يقع عليه تأمين العمل الحكومي .

وقد قضت المحكمة في أن رئيس الدولة لا يمكنه أن يمارس مهام السلطة التنفيذية دون مساندة مجلس الوزراء (م ٧٤) .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣١٩ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣٢٠ .
(٣) المرجع السابق ، ص ٣٢٠ .

والواقع ـ حسب هذا الرأي ـ أن المحكمة العليا الهندية أرادت إيجاد نوع من التفرقة بين حالتين : الأولى أن تبادر الحكومة إلى حل البرلمان دون أن تكون قد هزمت أمامه ، والحالة الثانية أن يتم الحل عقب هزيمة الحكومة أمامه . ففي الحالة الأولى تستمر الحكومة في ممارستها لسلطاتها حتى تكوين البرلمان الجديد . أما في الحالة الثانية فليس هناك ما يمنع دستوريا من أن يطبق ذات الحكم عندما تطلب الحكومة موافقة رئيس الدولة على حل البرلمان[1] .

ب ــ حالة الدساتير التي تتبنى نظام أحادية المسئولية الوزارية :

كما أن المبدأ نفسه يطبق في حالة الدساتير التي تنص على أحادية المسئولية أمام البرلمان وحده . ومن أمثلة الدساتير التي تتبنى هذا الاتجاه نذكر الدستور الياباني الذي ينص في المادة (٦٩) منه على أن البرلمان عندما يتبنى مذكرة بحجب الثقة عن الحكومة ، فإن مجلس الوزراء ينبغي أن يستقيل ، ما لم يحل البرلمان خلال عشرة أيام .

وكذلك الدستور السويدي الذي تنص المادة الخامسة من الباب الثامن منه على أنه إذ أعلن البرلمان أن رئيس الوزراء أو جميع الوزراء لا يتمتعون بثقته ، فإن عليهم الاستقالة . كما تنص المادة الثامنة من الباب ذاته على أن الوزراء المستقيلين ينبغي عليهم أن يستمروا في تأمين أعمال وظائفهم حتى مباشرة الحكومة الجديدة لاختصاصاتها ، وفي هذه الحالة فإن نظرية تصريف الأمور تجد مجال تطبيقها دون أن يمتد بالضرورة إلى الحالة الأولى الخاصة بحل البرلمان . كما أن هذا الاتجاه نجده كذلك في دستور ايرلندا[2] .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٢١ .
(٢) المرجع السابق ، ٣٢٢ .

وإذا كانت هناك بعض الدساتير لا تنص صراحة على طلب حل البرلمان من قبل الحكومة المستقيلة ، فإن الوضع فيها لا يختلف تقريبا عن النظام المتبع في الدساتير التي تبنت هذا الأسلوب . فالنصوص التي تضمنها الدستور الألماني الغربي تؤدي إلى النتيجة نفسها التي تبنتها صراحة الدساتير السابق الإشارة إليها . فالمادة (٦٧) من الدستور تبين أن حق الحل مشروط استخدامه بتحريك المسئولية السياسية للمستشار ، وإن المبادرة البرلمانية بطرح الثقة بالمستشار لا يمكن أن تصل إلى تحقيق هدفها إلا إذا كانت الأغلبية المعارضة قادرةعلى إعادة تنظيم نفسها كأغلبية حكومية . ذلك لأن مجلس البوندستاج لا يمكنه أن يعبر عن عدم ثقته بالمستشار إلا عن طريق انتخاب مستشار جديد خلفا له وبالأغلبية المطلقة ، وإن على رئيس الدولة أن يلتزم بطلب البرلمان بتعيين المستشار المنتخب . كما تنص المادة (٨١ / ف١) من الدستور نفسه على أنه (إذا طلب المستشار من مجلس البوندستاج منحه الثقة ، وإذا كان هذا الاقتراح لم يتبنه المجلس بأغلبية أعضائه ، فإن الرئيس الاتحادي ، وخلال ٢١ يوما ، حل المجلس . وإن هذا الحق يكون حالما ينتخب المجلس مستشارا جديدا بأغلبية أعضائه) . كما تنص المادة (٦٩ / ف٢) على استمرار المستشار والوزراء الاتحاديين في وظائفهم حتى اجتماع مجلس البوندستاج الجديد . كما تنص المادة (م ٦٩ / ف٣) على أن (المستشار والوزراء الاتحاديين ينبغي أن يستمروا في تصريف الأمور حتى تسمية خلفائهم)[١] .

ويتضح لنا من هذه النصوص ، أن الدستور الألماني الغربي لم يتبن أسلوب الاستقالة ـ الحل . فالمستشار الألماني تبقى له حرية عدم طلب حل البرلمان ، ومن ثم ، عدم الاستقالة ، ولكن يبقى الحق دائما لمجلس البوند ستاج باختيار مستشار جديد . كما أن المادة (٦٩/ف٣) تطبق في حالة الاستقالة الاختيارية للمستشار ،

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٦٨ ـ ٢٧٠ ، ص ٣٢٢ .

ولا يمكن أن تنسحب على حالة رفض البرلمان منح الثقة . وهذا يعني أن قاعدة تصريف الأمور تنحصر فقط في الحالة التي نصت عليها المادة (٦٩/ف٣) وذلك في الفترة التي تقع بين لحظة اجتماع مجلس البوندستاج الجديد ، وقيامه باختيار مستشار جديد ، حيث تستقيل الحكومة وتكلف بتصريف الأمور . أما إذا قام المجلس باختيار مستشار جديد فور اجتماعه ، فإنه لا تبقى هناك ضرورة لتطبيق المادة (٦٩ / ف٣) ، أي لا يوجد مجال لتطبيق نظرية تصريف الأمور[١] .

جـ ــ حالة الدساتير التي تتبنى نظام الحكومة المؤقتة :

إن مبدأ الاختصاصات الكاملة للحكومة المستقيلة مطبق كذلك في حالة الدساتير التي تتبنى نظام الحكومات الانتقالية التي تتولى مهمة الحكم بعد الحل للإشراف على انتخابات المجلس التشريعي الجديد . ونجد هذا التطبيق في انجلترا عام ١٩٤٥ قبل الانتخابات التي كانت تتجه نحو هزيمة تشرشل فيها . وكذلك في استراليا عام ١٩٧٥ بعد اقصاء رئيس الوزراء Whitlam ، وتسمية زعيم المعارضة في البرلمان السيد Fraser رئيسا للوزراء . فقد حدد الحاكم العام مهمة الحكومة الانتقالية الجديدة بأنها لا تقوم بأية تعيينات أو إقالات ، ولا تتخذ أية مبادرة سياسية حتى الانتخابات العامة . وقد قبل رئيس الوزراء الجديد هذا التحديد لمهام حكومته[٢] .

والواقع أن الفقه هناك يرى أن هذا التحديد ليس ملزماً للحكومة ، لأن الحكومة ذات النمط البريطاني ، ليس هناك سبب دستوري لتحديد إختصاصاتها ، وإن كانت تلتزم بذلك الشعور الذي يتولد بعدم إقدامها على اتخاذ سياسات خطيرة خلال الوقت الانتقالي الذي تتولى مسئولية الحكم فيه . ومن ناحية

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٢٢ ـ ٣٢٣ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣٢٣ .

أخرى فان وضع هذه الحكومة لا يختلف كثيراً عن وضع الحكومات ذات الأغلبية في البرلمان والتي تقدم على حله لأسباب تكتيكية معينة .[1]

ومن الأمثلة كذلك ما حدث في هولندا عام ١٩٥٨ عقب إقصاء مجلس وزراء درّسْ الرابع . فقد إستقال الوزراء الإشتراكيون ومن بينهم رئيس الوزراء على أثر رفض الأحزاب الدينية زيادة الضرائب ، مما دفع الملكة إلى تكليف الدكتور Beel بتكوين حكومة تتولى مسئولية حل البرلمان . ولكن الحكومة اعلنت بعد تشكيلها على أنها ستستقيل بعد الانتخابات العامة والتي شكلت الحكومة من أجل الإشراف عليها ، وأن مهمتها تحدد في الأعمال الإدارية العامة . كما ان علاقتها مع المجالس العامة ستكون محدودة جدا ، وإنها لن تطرح عليها موضوعات تتضمن خيارات سياسية أساسية ، ما لم تتطلب حالة الضرورة طرحها . كما أن هـذا المبدأ طبق كذلك عام ١٩٦٦ على أثر الإطاحة بحكومة Cals وحل البرلمان حيث استمرت الحكومة المؤقتة في الحكم حتى عام ١٩٦٧ حين أجريت الانتخابات العامة ، وتم تكوين الحكومة الجديدة .[2]

وطبق هذا المبدأ كذلك في اسكتلندا عام ١٩٧٩ على إثر انهيار التحالف الوزاري برئاسة جوهانس على إثر انسحاب الحزب الاشتراكي الديمقراطي من الحكومة . فقد رفض رئيس الوزراء المستقيل تحمل مسئولية حل البرلمان . وعندئذ كلف رئيس الحزب الاشتراكي الديمقراطي كروندال بتكوين حكومة تتولى مسئولية حل البرلمان وتأمين تصريف الأمور خلال الفترة الانتقالية وحتى تكوين الحكومة الجديدة ، وهي فترة قد تكون طويلة . ومن الجدير بالملاحظة ، أن تحديد اختصاصات الحكومة في تصريف الأمور ـ حسب هذا الرأي ـ ، هو تحديد أدبي

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٢٤ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣٢٤ ـ ٣٢٥ .

أكثر منه قانوني ، ومرتبط بالصفة المؤقتة للحكومة التي حرمت من الأغلبية في البرلمان .[1]

ونجد اسلوب الحكومات المؤقتة كذلك مطبقاً في إيطاليا ، عندما تم حل البرلمان في عامي ١٩٧٢ و ١٩٧٩ . ولكن قرار الحل لم يتخذ في الحالتين إلا بعد أن طلبت الحكومة طرح الثقة فيها من البرلمان لكي تحقق الشرط الوارد في المادة (٩٤/ ف٣) والذي يتطلب للجوء الى الحل ان الأغلبية البرلمانية لم تعد تساند الحكومة . وهكذا فإن الاستقالة التي تقدم بعد الحل ، يكون من سلطة رئيس الدولة رفضها ، الأمر الذي يعتبر بمثابة تولية جديدة للحكومة حتى إجراء الانتخابات العامة ، مما لا يدع مجالاً - في نظر جانب من الفقه الإيطالي - لتطبيق نظرية تصريف الأمور ، والذي تلتزم به الحكومة المستقيلة ، وإن كان يجب عدم إغفال جانب التحفظ الأدبي في ممارسة الاختصاصات والذي تفرضه الصفة المؤقتة للحكومة .[2]

وطبق مبدأ الحكومة المؤقتة كذلك في الدول شبه الرئاسية ، كماهي الحال في فنلندا ، والبرتغال . فالحكومات المؤقتة التي تشكل في هذه الدول هي حكومات غير برلمانية تستمد وجودها الشرعي من ثقة الرئيس بها . ففي فنلندا كون الرئيس حكومة فنية عام ١٩٢٤ على إثر عدم الاتفاق مع الحكومة بشأن حل البرلمان . وفي عام ١٩٧٥ تم تكوين حكومة فنية كذلك عناصرها من الموظفين . إن هذا التكوين الفني للحكومة يشكل ضمانة لعدم التدخل في الموضوعات ذات النوعية السياسية ، خلال وقت الحل . وبالإضافة إلى ذلك يمكن القول أنه في نطاق النظام البرلماني ذا المسئولية الأحادية ، فإن الثقة الرئاسية تكون تولية ليست فقط شرعية ، وإنما أيضا مرضية من الناحية السياسية .[3]

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣٢٥ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣٢٥ - ٣٢٦ .
(٣) المرجع السابق ، ص ٣٢٦ .

كما ان هذا الاتجاه نجده كذلك في اليونان حسب دستورها الصادر عام ١٩٧٥ .[١]

والخلاصة أنه في الدول التي تأخذ بنظام الحكومات المؤقتة . فإن الاهتمام بتدعيم التحفظ الأدبي الذي يحكم التصرف الحكومي يبقى متميزا بتحديد ليس مشروطاً في تصريف الأمور .

الفرع الثاني
موقف القضاء الإداري

قدر لكل من مجلس الدولة في فرنسا وبلجيكا أن تعرض عليهما حالة بعض القرارات التي أصدرتها حكومة قامت بحل البرلمان ، ويبدو واضحاً اختلاف وجهة نظر كل من المجلسين في هذا الصدد . ولذلك نتناول اولاً موقف مجلس الدولة الفرنسي ، ثم نعرج على موقف مجلس الدولة البلجيكي من هذا الموضوع .

الغصن الأول
موقف مجلس الدولة الفرنسي

قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية Simonet عام ١٩٥٧ والصادر في ظل دستور عام ١٩٤٦ ، والمعدل بالقانون الدستوري الصادر في ١٩٥٤/١٢/٧ ، أنه (بتقريب نص كل من المادة (٥٢) قبل التعديل ونصها بعد التعديل ، فإنه ينتج

---

(١) انظر في التفاصيل المرجع السابق ، ص ٣٢٧ .

عن ذلك ، أنه بعد تطبيق نص المرسوم الخاص بالحل في ١٩٥٥/١٢/١ ، فإن الحكومة ، التي لم تستقل ولم تقدم استقالتها إلا لاحقاً لتدخل المرسوم المطعون فيه والصادر في ١٩٥٦/١/١٩ ، تحتفظ إلى هذا التاريخ بكامل اختصاصاتها) .

وقد رأى بعض الفقهاء أن هذا الحكم يدل بوضوح على أن الحكومة التي تقوم بحل البرلمان تحتفظ باختصاصاتها كاملة ، ولا يمنعها من ذلك إجراء الحل طالما أنها لم تقدم استقالتها إلا بعد صدور مرسوم حل البرلمان .

وفي ظل دستور عام ١٩٥٨ قرر مجلس الدولة الفرنسي في قضية Brocas عام ١٩٦٨ انه (طبقاً للمبدأ التقليدي في القانون العام ، فإن الحكومة المستقيلة ، تحتفظ باختصاصها ، حتى يجردها منه رئيس الجمهورية بقرار رسمي ، بتصريف المسائل الجارية) .

ويلاحظ أن هذا الحكم صدر في شأن قرار اتخذ بعد حل الجمعية الوطنية ، ولكن مجلس الدولة ، في حكمه هذا لم يشر إلى قرار الحل ، ومع ذلك فقد ذهب رأي في الفقه الفرنسي إلى القول إن مجلس الدولة في حكمه هذا قرر أن الحكومة التي تقوم بحل البرلمان تحتفظ بكامل اختصاصها ، حتى ولو كانت قد قدمت استقالتها عقب تبني البرلمان لمذكرة بلومها[١] .

ويذهب البعض الآخر من رجال الفقه إلى القول إن موقف مجلس الدولة الفرنسي يمكن ان يفهم ضمنيا من تقرير المفوض Bernard ، فإذا كان الحكم لم يشر إلى اللجوء لحل البرلمان ، فإنه لا يمكن ، في الحقيقة ، فهم هذا الحكم إلا في ضوء وجود حق الحل لرئيس الدولة . فإذا كان الرئيس لا يملك حق الحل ، فإنه ملزم في هذه الحالة بقبول إستقالة الحكومة دون ان يملك إعادة توليتها الحكم من جديد ، وهو ما يمكن أن يقوم به رئيس الدولة ـ في نظر هذا الرأي ـ عن طريق الحل . ذلك

---

(١) انظر في هذا الاتجاه : Philippe Lavaux: La dissolution des Parlementaines op. cit.,: **p 330**
Charles **Debbasch** op. cit., P. 611

لأن قرار مجلس الدولة بصورته الراهنة يعوزه الترابط المنطقي ، لأنه إما أن يعتبر الحكم إن رئيس الدولة يمكنه إلغاء آثار مذكرةلوم الحكومة ، وتوليتها من جديد ، ومن ثم ، فلا مجال لتطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية ، وإما أن رئيس الدولة لم يعد له من حق في التصديق أو اعتماد قرار البرلمان الذي أقصى الحكومة بالفعل ، وعندئذ فان نظرية تصريف المسائل الجارية تجد مجالها في التطبيق .(١)

ويضيف هذا الاتجاه إلى ما سبق قائلا إنه يترتب على ما سبق أن قرار البرلمان بسحب الثقة من الحكومة ، أو توجيه اللوم لها ، يكفي لاستقالتها وتصبح حكومة مجردة من اختصاصاتها السياسية ، ولكن ذلك لا يعني ، بطبيعة الحال ، ان الحكومة قد أبعدت عن ممارسة وظائفها لانه حتى الحكومة التي حجبت عنها الثقة ، تستمر في عملها ، ولكن باختصاصات محدودة ، إلى أن يجردها رئيس الدولة منه بتعيين حكومة جديدة .(٢)

ويستخلص هذا الاتجاه من الفقه أن موقف مجلس الدولة في حكم Brocas والذي يفهم ضمنياً يعترف لرئيس الدولة بحق رفض الاستقالة واعادة توليه الحكومة ، والاحتفاظ بها بكامل الاختصاص ، لا يبدو أنه يتوافق مع الأوضاع الدستورية في الجمهورية الفرنسية الخامسة ، لان النصوص الدستورية لم تربط بين اللجوءإلى حق الحل وإعادة تعيين الحكومة . فإذا كان رئيس الدولة يملك الحق بإيقاف تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية عن طريق اللجوء إلى الحل ، مما يعيد كامل الاختصاص إلى الحكومة المستقيلة ، إلا أن رئيس الدولة لا يمكنه ، بالطبع ، ان يجمع بين القاعدتين في وقت واحد ، فيعتبر الحكومة مستقيلة قبل حل البرلمان ، وغير مستقيلة بعد الحل . وهذا ما يدعو الى التساؤل ما إذا كان قرار الحل يعدل

---

(١) انظر في هذا الاتجاه :
— Charles Debbqsm op. cit.m P. 611.
Batailler., op. cit., P. 425
Batailler: Op. cit., P. 426.

(٢) انظر في ذلك :
— Bernard, conclusions, op. cit., P. 1196.

الوضع القانوني للحكومة المستقيلة ، وفي هذه الحالة أما أن الحكومة لا يمكن إعتبارها حكومة مستقيلة ، أو أنها تعتبر كذلك ، وعندئذ ، تستمر في تصريف المسائل الجارية . الأمر الذي يثير التساؤل عن السبب في ربط قرار الحل بإعادة تعيين الحكومة ، في الواقع أن الحكومة ـ كما يذهب هذا الاتجاه ـ لا يمكن ان تكون كاملة الاختصاصات ، إلا عندما يكون هناك قرار إيجابي من رئيس الدولة بالتعيين ، وذلك يتم إما بتسمية حكومة جديدة ، أو إعادة تعيين الحكومة التى أسقطها البرلمان ، ورفض قبول استقالتها ، ووضع أعضاء البرلمان أمام حكم هيئة الناخبين[1] .

والخلاصة ، حسب هذا الاتجاه ، أن مجلس الدولة باعترافه أن اقتراح لوم الحكومة من البرلمان ينتج مباشرة استقالة الحكومة ، يكون قد اعترف للنظام الدستوري بصفة برلمانية أكثر من تلك التي يعترف بها الدستور نفسه ، فهو يقلل ، دون شك ، من دور رئيس الدولة الذي يعترف له به الدستور ، الأمر الذي أدى إلى إحلال تفسيره للنصوص الدستورية محل إرادة رئيس الدولة الذي اعلن صراحة ان حكومة بومبيدو ستبقى في السلطة مع احتفاظها باختصاصات كاملة .

وبذلك يؤكد مجلس الدولة أن نظرية تصريف المسائل الجارية تتجاوز الأنظمة الدستورية ، لأنها تستند إلى عرف دولي أكثر من كونه مجرد عرف سياسي .[2]

---

(١) انظر : Batailler : Op. cit., P. 426-427.

(٢) انظر في ذلك : Batailler: op. cit., P. 428-429.

الغصن الثاني
موقف مجلس الدولة البلجيكي

أصدر مجلس الدولة البلجيكي بعض الأحكام التي اعتبرها جانباً من الفقه هناك مؤيدة لوجهة نظره في ان الحكومة التي تقوم بحل البرلمان يتحدد نطاق اختصاصها بتصريف المسائل الجارية .

فقد قرر مجلس الدولة في حكم له عام ١٩٧٥ ، أن الممارسة الكاملة من الحكومة لاختصاصاتها تفترض ان الوزراء يتمتعون بثقة البرلمان والذين يكونون مسئولين سياسياً أمامه ، وأنه ما عدا الحالة غير المتحققة هنا حيث تكون إستقالة الحكومة قد رفضت من الملك ، فإن الحكومة المستقيلة ينبغي ان تعتبر بانها لم تعد تتمتع بمثل هذه الثقة ، وإنها لم تعد تتحمل المسئولية أمام البرلمان ، وإن البرلمان سواء حل ام لا ، بحيث إن هذه المسئولية لا تجد أي جزاء آخر لها سوى استقالتها . فهذا الحكم في نظر بعض الفقهاء يعني أن مجلس الدولة قد قرر أن ينظر الى الحكومة التي تبقى في الحكم بعد حل البرلمان كحكومة مستقيلة .(١)

وفي حكم .Berckx قرر مجلس الدولة « أنه خلال المدة التي تكون الحكومة قد فقدت أساسها البرلماني ، وبانتظار أن يعاد تحديد السياسة العامة ، فإن الوزير لا يمارس إلا تصريف المسائل الجارية » . ففي هذا الحكم اعلن مجلس الدولة كذلك أن التعيين المشكوك فيه لا يعتبر ضمن قضايا الحكومة affaire de gouvernemnt التي تتضمن اختيارات مهمة على مستوى السياسة العامة ، والتي لا يمكن تقريرها الا من حكومة ينبغي ان تحكم بمساندة اغلبية اعضاء البرلمان . ومن جانب اخر ، فإنه لا يمكن ان يعتبر هذا التعيين من أمور الإدارة اليومية affaire de gestion

---

(١) انظر في ذلك : Jacques Salmon, op. cit., P. 662.

journaliere وانه خلال المدة الحرجة حيث تكون الحكومة قد فقدت أساسها البرلماني وبانتظار أن يعاد تحديد السياسة العامة ، فإن مثل هذا التعيين يمكن مع ذلك ان يتقرر ، اذا كان الامر قد شرع فيه حتماً قبل الوقت الحرج . او اذا نظم لاحقاً دون ان تكون له صفة عاجلة ، او إذا مشاكل الإدارة قد وضعت لها الحلول على المستوى الإداري قبل هذه الفترة الحرجة . وبمعنى آخر إذا كان القرار يبدو كنتيجة نهائية لعملية إدارية قد شرع فيها بصورة منظمة وبشكل طبيعي ، وليس مجرد عملية تقررت بصفة عاجلة ونفذت بشكل قسري ، وتكون صادرة من وزير ، يحكم خارج الشروط الدستورية القانونية ، ولم يعد مسئولا سياسياً .

يرى جانب من الفقه البلجيكي ان هذا الحكم قد تبنى صراحة وجهة النظر القائلة ان الحكومة اذا لم تعد مسئولية سياسياً أمام البرلمان ، أو لم يكن بإمكانه إستخدام حقه في مساءلتها ، فإن اختصاصها يجب أن يقتصر على تصريف الأمور .[1]

ولكن جانبا اخر من الفقه البلجيكي يرى أن هذا الحكم لا يمكن اعتباره أساساً صالحاً لتقرير أن مجلس الدولة يتبنى وجهة النظر هذه ، فهو حكم يشوبه الغموض في كثير من جوانبه : ـ[2]

ـ فمجلس الدولة ، **أولاً** ، لم يستخدم اصطلاح affaires courants وإنما استعاض عنه بمصطلح آخر هو affaire de gouvernment كما استخدم مصطلح affaire de

---

(١) انظر في هذا الاتجاه :
Salmon : Op. cit., P. 662.
Delpérée: Au fil de la crise, Op. cit., P. 600.
— Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro, Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaires, op. cit., P. 233.

(٢) انظر في هذا الاتجاه : Philippe Lavaux: La droit de dissolution, Quelque aspecte constitutionnels de l'exercise et des effets du droit de dissolution au cours de crises politiques recentes, Administration Publique, T. 3, 1980, P. 250.

gestion journaliere . وهذا يدل أن مجلس الدولة قبل ضمنياً على الأقل أن الإدارة اليومية للمسائل يمكن أن تقوم بها الحكومة خلال وقت الحل ، فهل يقصد بذلك اصطلاح تصريف المسائل الجارية ؟ إن مجلس الدولة لم يحدد ذلك ، وإن كان قد ذكر عبارة « خلال الوقت الحرج حيث تكون الحكومة قد فقدت أساسها البرلماني » . وأكد ان التعيين يمكن أن يكون مشروعاً اذا كان قد شرح فيه حقاً قبل الوقت الحرج وعلى اثر عملية منظمة تمت دون عجالة ، بمعنى إن مجلس الدولة لا يقصد عملية صادرة من وزير يحكم خارج الشروط الدستورية في وقت لم يعد مسئولا سياسيا .(١)

وينتهي هذا الرأي إلى التساؤل عما إذا كان مجلس الدولة البلجيكي يميز بين امرين : الأول ان تختص الحكومة المستقيلة بتنظيم المسائل الجارية والتي تشابه إلى حد كبير أمور الإدارة اليومية affaires de gestion journaliere ، والثاني تختص به الحكومة التي تقوم بحل البرلمان حيث تتولى المسائل الجاري العمل بها affaires en cour ، ذلك لان مجلس الدولة لم يوضح موقفه في هذا الصدد ، وربما فعل ذلك في أحكامه القادمة .(٢)

ـ **والأمر الثاني** أن أساس تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة حسب رأي مجلس الدولة هو ان الحكومة (**لم تعد تتمتع بثقة البرلمان**) وهذا الأساس نجده في حالة الحكومة التي تقدم استقالتها ثم تعلن حل البرلمان كما حدث عام ١٩٧٤ في بلجيكا ، أما الحكومة التي لم تستقل ، ولكنها توقع على قرار حل البرلمان ، فهي حكومة تتكون من وزراء يقدرون دائما كامل تحملهم لمسئوليات الحكم . مما لا يدع أي مجال للقول بتحديد اختصاصاتهم .(٣)

---

(١) المرجع السابق ، ص ٢٥٠ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٢٥٠ .
(٣) انظر في ذلك :
Alain Van Solinge: Op. cit., P. 214.
— Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementaires, op. cit., P. 336-337.

المبحث الثاني
حالات تطبيق النظرية في الدستور الكويتي

إذا حاولنا معرفة موقف الدستور الكويتي من مسألة اختصاصات الحكومة المستقيلة ، ووضعها القانوني في حالة حل البرلمان ، فإنه قد يكون من الدساتير القليلة التي عالجت بعض جوانب هذا الموضوع بنصوص صريحة .

فقد نصت المادة (١٠١) من الدستور على أن « كل وزير مسؤول لدى مجلس الأمة عن أعمال وزارته ، وإذا قرر المجلس عدم الثقة بأحد الوزراء اعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فورا . ولا يجوز طرح موضوع الثقة بالوزير إلا بناء على رغبته او طلب موقع من عشرة أعضاء اثر مناقشة استجواب موجه اليه . ولا يجوز للمجلس ان يصدر قراره في الطلب قبل سبعة أيام من تقديمه .

ويكون سحب الثقة من الوزير بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء . ولا يشترك الوزراء في التصويت على الثقة » .

كما نصت المادة (١٠٢) من الدستورعلى أن « لا يتولى رئيس مجلس الوزراء أي وزارة ، ولا يطرح في مجلس الأمة موضوع الثقة به .

ومع ذلك إذا رأى مجلس الامة بالطريقة المنصوص عليها في المادة السابقة عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، رفع الأمر إلى رئيس الدولة ، وللأمير في هذه الحالة أن يعفي رئيس مجلس الوزراء ويعين وزارة جديدة ، أو أن يحل مجلس الأمة .

وفي حالة الحل ، إذا قرر المجلس الجديد بذات الاغلبية عدم التعاون مع

رئيس مجلس الوزراء المذكور اعتبر معتزلا منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن ، وتشكل وزارة جديدة » .

ونصت المادة (١٠٣) على انه « إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء أو الوزير عن منصبه لأي سبب من الأسباب استمر في تصريف العاجل من شئون منصبه لحين تعيين خلفه » .

وقد جاء في المذكرة التفسيرية للدستورية تعليقاً على هذه المواد :

« تقرر المادة (١٠١) اعتبار الوزير معتزلا منصبه من تاريخ قرار عدم الثقة به ، ويجب عليه أن يقدم استقالته فورا ، استيفاء للشكل الدستوري ، ومقتضى ذلك أن أي تصرف يصدر من الوزير المذكور ، بعد صدور قرار عدم الثقة به ، يعتبر بقوة الدستور باطلاً وكأن لم يكن ، دون ان يطبق في هذه الحالة الحكم الوارد بالمادة (١٠٣) من الدستور القاضي باستمرار الوزير في تصريف العاجل من شئون منصبه لحين تعيين خلفه ، وبذلك يعين فوراً وزيراً بدلاً منه أو يعهد بوزارته مؤقتا إلى وزير اخر لحين تعيين الوزير الجديد . أما رئيس مجلس الوزراء الذي يتكرر قرار عدم التعاون معه وفقاً للمادة ١٠٢ فلا مندوحة من تطبيق المادة ١٠٣ في شأنه حتى لا يكون هناك فراغ وزاري . والأغلبية المنصوص عليها في المادتين ١٠١ و ١٠٢ (وهي أغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس فيما عدا الوزراء) مقتضاها أنه إذا كان عدد الوزراء من أعضاء مجلس الأمة عشرة مثلا فالأغلبية اللازمة لسحب الثقة من الوزير هي أغلبية الأعضاء الأربعين غير الوزراء ، أي واحد وعشرون صوتاً على الأقل » .

ويرى البعض أن هناك تناقضاً بين حكمي كل من المادتين (١٠١) و (١٠٣) من الدستور ، لأن المادة (١٠٣) تنص على قيام الوزير بتصريف العاجل من شئون منصبه **إذا تخلى عنه لأي سبب من الأسباب** ، في حين أن المادة (١٠١) من الدستور تنص على ان الوزير **يعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم**

استقالته فوراً . أي دون أن يكلف بتصريف العاجل من الامور . ولكن هذا التناقض يرتفع بتفسير المذكرة التفسيرية للدستور لكل من المادتين عندما ذكرت أنه في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء لا يطبق الحكم الوارد بالمادة (١٠٣) من الدستور القاضي باستمرار الوزير في تصريف العاجل من شئون منصبه .[١]

ويتضح لنا من النصوص الدستورية السابقة ، أن المشرع الدستوري الكويتي قد فرق بين حالة استقالة أو سحب الثقة من أحد الوزراء وحالة تقرير عدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، وقرار الأمير اللجوء إلى حل البرلمان .

ونخصص لكل حالة من هذه الحالات مطلباً خاصاً لدراستها .

المطلب الأول

حالة استقالة أو سحب الثقة من أحد الوزراء

١ ــ نعتقد أن الدستور الكويتي قد حسم الحكم في حالة إستقالة أحد الوزراء أو سحب الثقة منه من قبل مجلس الأمة . فقد نصت المادة (١٠٣) من الدستور على أنه « إذا تخلى . . . الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب . . » فهذه العبارة تتسع لأي حالة من حالات التخلي عن المنصب ، سواء بعد ذلك كان هذا السبب هو الاستقالة ، أو الإقالة من رئيس الدولة ، إذ يستمر الوزير بتصريف العاجل من شئون منصبه . ويلاحظ أن هذا الحكم يعتبر استثناء من القاعدة القائلة أن نظرية تصريف المسائل الجارية لا

---

(١) انظر في ذلك : دكتور محمود حافظ ـ مذكرات في القانون الدستوري ، مطبوعة على الآلة الكاتبة ، ص ٧٢ ـ ٧٣ .

تطبق في حالة استقالة أحد الوزراء ، وإنما ميدان تطبيقها هو استقالة الحكومة بكاملها .

٢ ــ أما في حالة سحب الثقة من أحد الوزراء ، فإن نص المادة (١٠١) من الدستور صريح بحكمه عندما ذكر أن الوزير يعتبر معتزلاً للوزارة من تاريخ قرار عدم الثقة ويقدم استقالته فوراً ، أي إنه لا يستمر حتى في تصريف العاجل من شئون منصبه . ذلك لأن استقالة الوزير على إثر صدور قرار سحب الثقة منه هو مجرد إجراء شكلي يرتب أثره من تاريخ سحب الثقة وليس من تاريخ قبول الاستقالة ، مهما تراخى هذا التاريخ . كما أن الوزير يعتبر مستقيلاً حتى ولو رأى الأمير حل مجلس الأمة والرجوع إلى الشعب لاستطلاع رأيه في الأزمة التي سببت سحب الثقة من الوزير . ذلك لأن حل المجلس يكون عندئذ لاحقاً لقرار سحب الثقة منه ، وهو قرار نهائي وقد رتب كافة آثاره .[1]

المطلب الثاني

حالة استقالة أو عدم امكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء

ميز الدستور في هذه الحالة بين الآثار الناتجة عن استقالة رئيس مجلس الوزراء الإرادية ، وتلك المترتبة على قرار عدم إمكان التعاون مع رئيس الوزراء .

١ ــ ففي حالة استقالة رئيس مجلس الوزراء ، يستمر في تصريف العاجل من شئون منصبه لحين تعيين خلفٍ له ، وهذا ما يمكن استخلاصه من نص المادة (١٠٣) من الدستور عندما ذكرت « إذا تخلى رئيس مجلس الوزراء . . . . عن

---

(١) انظر في هذا الموضوع : كتابنا ، النظام الدستوري في الكويت ، دراسة مقارنة ، ١٩٨٥ ، ص ٨٢٣ ـ ٨٢٤ .

منصبه لأي سبب من الأسباب ، يستمر في تصريف العاجل من شئون منصبه » . فلا شك أن هذه العبارة تتسع لحالة استقالة رئيس مجلس الوزراء ، كما تشمل كذلك حالة سحب الثقة منه أو حسب تعبير الدستور الكويتي « عدم إمكان التعاون » معه ، ولكن مع بعض الاختلافات كما سنبينها حالا .

٢ ــ ولكن الدستور يفرق بين حالة تقرير عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء في المرة الأولى ، وقرار الأمير اللجوء إلى حل البرلمان ، عن المرحلة الثانية التي يعود فيها مجلس الأمة إلى تأكيد قراره السابق بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء .

أ ــ إذا قرر المجلس بأغلبية الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ـ عدا الوزراء ـ عدم إمكانية التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، فإن هذا القرار ، في هذه الحالة ، لا يرتب آثاره فوراً ، مما يترتب معه استقالة رئيس الحكومة ، وإنما جعل الدستور الأمير حكما في الخلاف بين رئيس الحكومة والمجلس . فقد يقرر الأمير إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه وتكوين حكومة جديدة ، وفي هذه الحالة ، تجد نظرية تصريف المسائل الجارية ميدان تطبيقها .

أما إذا قرر الامير حل مجلس الأمة والإبقاء على الوزارة ، تحققت حالة الحل التي تثور حولها التساؤلات السابقة في هذا الخصوص .

ويبدو لنا أن الدستور الكويتي في تقريره أحكاماً صريحة بشأن استقالة الحكومة وتكليفها بتصريف العاجل من الأمور ، مع تعمد ترك الحكم بشأن حالة حل البرلمان في هذه المرحلة ، إنما أراد المغايرة في الحكم في هذه الحالة إذ تستمر الحكومة في ممارسة اختصاصات كاملة ، لأنها ، في هذه الحالة لم تقدم استقالتها ، صحيح أنها فقدت ثقة البرلمان فيها ، ولم يعد بإمكان ممثلي الأمة مباشرة رقابتهم على أعمالها ، إلا أن من الصحيح كذلك أن الدستور الكويتي يأخذ بنظام ثنائية

المسئولية الوزارية ، أمام رئيس الدولة من ناحية ، وأمام مجلس الأمة من ناحية أخرى . كما أن الدستور قد قرر للأمير صراحة الحق في الإبقاء على الحكومة ، بشرط إعلانه حل مجلس الأمة ، ذلك لأن الحكومة لا تعتبر مستقيلة إلا إذا اخذ الأمير ، بقرار مجلس الامة وقرر إعفاء رئيس مجلس الوزراء من منصبه ، وتعيين رئيس مجلس وزراء جديد . أما إذا قرر الأمير أن يحل مجلس الأمة ، فمعنى هذا استمرار الحكومة في توليها مقاليد الحكم ، لأن القرار النهائي في الموضوع ـ في هذه المرحلة ـ بيد الأمير ، لا بيد مجلس الأمة .

ولا تعتبر الحكومة ، في هذه الحالة ، حكومة انتقالية يجب عليها أن تقدم إستقالتها عند انتخاب مجلس الأمة الجديد ، بل أن الأمر يتوقف على قرار هذا المجلس في المرحلة الثانية .

ب ــ إذا عاد مجلس الأمة الجديد وقرر بذات الأغلبية التي أصدر فيها قراره الأول بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء ، اعتبر الأخير معتزلاً منصبه من تاريخ قرار المجلس في هذا الشأن . ولكنه مع ذلك يستمر ، في هذه الحالة ، بتصريف العاجل من شئون منصبه لحين تعيين خلف له (م ١٠٣) . ففي هذه الحالة إذن تتحقق شروط تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية ، إذ يعتبر رئيس مجلس الوزراء قد سحبت الثقة منه بصورة نهائية .

أما إذا لم يستطع المجلس الحصول على هذه الأغلبية ، فإن رئيس مجلس الوزراء ، وأعضاء حكومته ، يستمرون في الحكم ، كحكومة شرعية كاملة الإختصاصات ، دون حاجة لتشكيل وزارة جديدة ، طالما أن أعضاء مجلس الأمة الجديد قد قرروا منحه ثقتهم ، إذ لا يكفي في هذه الحالة الثقة الممنوحة له ضمنياً من قبل الأمير عندما شكل الوزارة لأول مرة .

ويلاحظ أن الدستور الكويتي قد استخدم اصطلاح « تصريف العاجل من شئون منصبه » كما أن هذه العبارة هي التي جرى العمل على إدراجها في مرسوم تكليف الوزارة بتصريف الأمور إلى حين تكوين الحكومة الجديدة ، إذ تجري الصيغة على النحو الاتي : « تقبل استقالة . . . . رئيس مجلس الوزراء، والوزراء، ويستمر كل منهم في تصريف العاجل من شئون منصبه لحين تشكيل الوزارة الجديدة »[1]

ولكن هل يعني هذا الاصطلاح « تصريف العاجل من شئون منصبه » ان يقتصر رئيس مجلس الوزراء ، والوزراء ، على اتخاذ القرارات ذات الصفة العاجلة فقط دون أن يمتد مفهوم هذا الاصطلاح إلى القرارات الأخرى ذات الصبغة الإدارية والمجردة من كل بعد أو هدف سياسي ، أي تلك التي لا يمكن أن تثير مسئولية الحكومة أمام مجلس الأمة لو مارستها في الظروف العادية ؟

لا نعتقد ذلك ، فنحن نرى ان هذه العبارة ، ولو انها لم تكن دقيقة تماما ، أنها تشمل ، مع ذلك ، الجانب الآخر من نظرية تصريف المسائل الجارية ، ونقصد بذلك ، اتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية استمرار المرافق العامة بأداء أعمالها بانتظام واضطراد .

نستخلص مما سبق ، إن رئيس مجلس الوزراء عندما يقدم استقالة حكومته إرادياً ، أو لتحقق أحد الأسباب الدستورية التي توجب عليه تقديم استقالته ، كحالة انتهاء الفصل التشريعي ، فإنه يستمر في تصريف العاجل من شئون منصبه، أما حالة قرار مجلس الأمة ، لأول مرة ، عدم إمكان التعاون معه ، وقرار الأمير حل المجلس ، والإبقاء على الحكومة ، فإنه يستمر ، في هذه الحالة ، بممارسة

---

(١) انظر في سبيل المثال المرسوم الأميري الصادر بتاريخ ١٩٨٥/٢/٢٣ بقبول استقالة الحكومة ، الكويت اليوم : العدد ١٦٠٢ ، ١٩٨٥ ، ص ٣١ .

اختصاصات كاملة ، أما إذا قرر الأمير إعفاءه من منصبه ، تحققت في هذه الحالة شروط تطبيق نظرية تصريف المسائل الجارية . كما أن هذه النظرية تطبق كذلك في حالة عودة مجلس الامة لتأكيد قراره السابق بعدم إمكان التعاون مع رئيس مجلس الوزراء .

الفصل الثالث

الرأي المنكر لنظرية تصريف المسائل الجارية

يتجه جانب من الفقه إلى القول إن دراسة الأزمات الدستورية ، وتحليل القرارات التي تتخذها الحكومات المختلفة خلالها ، يكشف عن عدم وجود نظرية الأمور الجارية ، بمعنى تحديد نطاق اختصاصات الحكومة المستقيلة بتصريف الأمور الضرورية لاستمرارية الدولة .

ويستند أنصار هذا الاتجاه لتدعيم وجهة نظرهم إلى الحجج الآتية :-

١ ــ إن أنصار اختصاصات الحكومة المستقيلة لم يتفقوا على تصريف جامع مانع لفكرة تصريف الأمور الجارية فقد يعني اصطلاح affaire courante القضايا الحاضرة ، والحالية ، وقد نعني كذلك الأمور العادية ، وحتى ذات الطابع العام ، بل ان هذا المعنى قد يمتد ليشمل أموراً تافهة لا قيمة لها . ويترتب على ذلك أن فكرة تصريف المسائل الجارية تبقى فكرة غير محددة ، مما يضعف من حجة وجودها .

وليس أدل من عدم تحديد مضمون هذه الفكرة أن أنصار نظرية تصريف الأمور الجارية لم يتفقوا على تعريف واحد لها ، فمفوض الحكومة « دلفولفيه » عرف الفكرة بالنظر إلى طبيعتها ، فهو يعرفها بأنها « تلك الأعمال التي يتم تحضيرها بواسطة أجهزة الوزارة ، ويقتصر الوزير على مجرد وضع توقيعه عليها » كما أنها

تشمل الأمور العاجلة التي ينبغي على الحكومة المستقيلة الامتناع عن ممارستها ، ولكن الظروف العاجلة تفرض على الحكومة التدخل من ناحية ، وتبرر ممارستها من ناحية أخرى ، وبذلك لا يدخل في مفهوم « دلفولفيه » لفكرة تصريف الأمور ككل « القرارات التي تحدث تعديلا مهما في أحد المرافق العامة أو وضعه القانوني » فهو يعرف الفكرة ، من هذه الناحية ، تعريفا سلبيا . في حين يعرف « موريس فور » في إجابته عن سؤال شفوي لأحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي ، فكرة تصريف الأمور الجارية ، تعريف هذه الفكرة « بأنها ليست الأمور أو القضايا الثانوية والفرعية ، وإنما تلك التي تتطلب حالة الاستعجال من الحكومة أن تواجهها ، لأنها إن أحجمت عن فعل ذلك ، فإنه لا يمكن لأية حكومة أخرى أن تقوم بها » . ولا شك أن هذا التعريف أكثر مرونة من التعريف السابق[1] .

ولا شك أن تعريف هذه الفكرة إذا كان مهما من الناحية القانونية ، فإنه أقل أهمية من ذلك في نطاق علم السياسة ، فهو على عكس وجهة النظر القانونية ، لا يهتم فيما إذا كان القرار المتخذ قد تجاوز نطاق تصريف الأمور الجارية أم لا ، لأن هذه وظيفة القضاء الإداري ، وإنما يهتم علم السياسة في محاولة معرفة الفعل الذي يمكن له أن يجرد الحكومة المستقيلة من اختصاصاتها ، ويقصرها على مجرد تصريف الأمور العادية .

والواقع أن العامل الذي يحدد حجم نشاط الحكومة المستقيلة ليست هي فكرة تصريف الأمور الجارية ، وإنما حجم العمل الذي تقوم به الحكومة التي تنوي تقديم استقالتها . ويتبين ذلك بوضوح من دراسة نشاط الحكومات الفرنسية المستقيلة خلال الجمهورية الرابعة فقد جرت العادة على أن تقوم الحكومة التي

---

(١) انظر في ذلك : Fernand Bouyssou: L'introuvable notion d'affaires courantes — L'activité des gouvernement démissionnaires sous la Quatrième République R.F.S.P., 1970, P. 646-647.

ترغب في تقديم استقالتها ، ولا سيما في حالة الاستقالة الإرادية ، على إنجاز أكبر عدد ممكن من القضايا قبل تقديم استقالتها رسميا إلى رئيس الدولة ، وبذلك لا يبقى لها بعد ذلك ، إلا تصريف الأمور قليلة الأهمية . وهذا ما يكشف لنا العدد الكبير من القرارات المتخذة والمؤرخة في يوم تقديم استقالة الحكومة ، أو قبله مباشرة ، ذلك لأن قرار الاستقالة يكون قد اتخذ بالفعل قبل ذلك ، ولكنه لم يعلن رسميا لتمكين الحكومة من إنجاز أكبر قدر ممكن من أعمالها[١] .

وعلى سبيل المثال ، لا الحصر ، فإن عدد القوانين التي أصدرتها حكومة Ramadier عام ١٩٤٧ قبل استقالتها مباشرة بلغ ثلاثة قوانين ، و (٥٤) مرسوما ، و ٣٣ حكما . كما أصدرت حكومة Marie عام ١٩٤٨عقب استقالتها (٩) قوانين ، و (٥٩) مرسوما ، و (٥٥) قرارا ومنشورا واحداً كما أصدرت حكومة Laniel عام ١٩٥٤ قبل استقالتها (١٠) قوانين و (٨٨) مرسوما ، و (٤٧) حكما ، وقرارين ، ومنشورا واحد[٢] .

إن دراسة طبيعة القرارات المتخذة تكشف لنا أنها قرارات مهمة في الغالب ، كحركات الموظفين التي قامت بها كل من حكومة Bidault عام ١٩٤٦ ، وحكومة Pinay عام ١٩٥٢ ، وإعادة التغطية المسبقة لضريبة الشركات من قبل حكومة Queuille عام ١٩٤٩ .

ويتضح لنا مما سبق أن هذه القرارات أعدتها الحكومة قبل استقالتها ووقعت عليها ، ومن ثم ، فإن عمل الوزير لم يكن مجرد وضع توقيعه على تلك القرارات التي أعدتها أجهزة الوزارة . ومن جانب يجب ألا نغفل الالتزام الأدبي للوزير بعدم

---

(١) انظر : Fernand Bouyssou: Op. Cit. P. 648.

(٢) انظر في هذه الأمثلة وأمثلة أخرى تمتد للفترة من عام ١٩٤٦ ولغاية عام ١٩٥٨ ، الجدول الذي نشره Fernand Boyssou في نهاية بحثه ، سالف الاشارة إليه ، ص ٦٧٢ .

إحراج خلفه عن طريق وضع قرارات أمامه للتوقيع عليها وتحمل المسئولية عنها ، دون أن يكون له أي دور في صنعها[1] .

ومن جانب آخر يمكن أن نشير إلى أن بعض النصوص القانونية تتطلب نشر القرار المتخذ في الجريدة الرسمية خلال وقت معين من تاريخ اصداره ، ولكن ذلك لا يمنع الحكومة المستقيلة ، في الواقع ، من اتخاذها لمثل هذه القرارات حتى بعد تقديمها لاستقالتها ، وإثبات تاريخ سابق على ذلك لأنه من الصعب إثبات أن التاريخ الحقيقي الذي اتخذ فيه القرار كان بعد تقديم الحكومة لاستقالتها ـ في حالة إثارة هذا الموضوع أمام القضاء على سبيل المثال ـ ومن ثم تكون قد تجاوزت نطاق تصريف الأمور الجارية المحدد لها . ومن ناحية أخرى إذا كانت هناك بعض النصوص القانونية التي تتطلب لصحة القرارات المتخذة أن تكون قد أودعت لدى الجريدة الرسمية قبل تقديم الوزير استقالته ، فإن هذه النصوص لا توضع موضع التطبيق ، ومن ثم لايثار مدى مشروعيةالقرار المتخذ إلا بعد أن يقبل رئيس الدولة استقالةالوزير رسميا . فهل ينسحب هذا الحكم كذلك على حالة استقالة الحكومة بكاملها ، وهل تعتبر الاستقالة محققة لآثارها القانونية بمجرد تقديمها ، أم من تاريخ قبول رئيس الدولة لها ، إن أهمية تحديد الإجابة عن هذه الأسئلة من الناحية القانونية لا تخفى على أحد ، ومع ذلك فإن أنصار نظرية تصريف الأمور الجارية لا يتفقون على رأي محدد بشأنها .

٢ ــ إن منطق النظام البرلماني التقليدي يتطلب أن تكون اختصاصات الحكومة المناطة بها متناسبة مع الثقة التي يمنحها لها البرلمان ، ويترتب على ذلك ـ بنظر أصحاب هذا الرأي ـ أن استقالة الحكومة الطوعية تحرمها من مباشرة قدر من الاختصاصات أقل بكثير مما تحرمه عليها الاستقالة الناتجة عن طرح ثقتها في

---

(١) المرجع السابق ، ص ٦٤٩ .

البرلمان ، ويترتب على ذلك أن نشاط الحكومة المستقيلة نتيجة حجب الثقة عنها من قبل الأغلبية سيكون قليلا .

والواقع أن هناك حالات أخرى تلزم الحكومة ، دستوريا ، بتقديم استقالتها ، إذا ما تحققت شروطها ، كاختيار رئيس دولة جديد ، أو عقب انتخابات عامة ، وفي هذه الحالات ، فإن الحديث عن وجودعلاقة بين ثقة البرلمان بالحكومة وحجم نشاطها أمر متعذر وجوده . فقد استقال الوزير Gouin على إثر الانتخابات التي جرت لتكوين الجمعية التأسيسية الثانية عام ١٩٤٦ ، وقد رفض ، بعد تقديمه لاستقالته ، استقبال الزعيم الفيتنامي « هوشي منه » ، بحجة أن هذا العمل يعتبر تجاوزا لنطاق تصريف الأمور الجارية والذي تحدد به ميدان اختصاصه بعد تقديمه لاستقالته وقد اتخذ الوزير هذا الموقف رغم الضغط الشديد الذي أبداه الشيوعيون لثنيه عن موقفه . وعلى العكس من ذلك نجد أن حكومة Queuille التي استقالت عام ١٩٥١ لأسباب مشابهة ، لم تمنع نفسها من التوقيع على بعض الاتفاقيات الدولية مع حكومات أجنبية ، كتوقيعها على اتفاقيتين مع الولايات المتحدة الأمريكية ، تسمحان للقوات العسكرية للدولة الأخيرة من استعمال القواعد العسكرية الفرنسية في المغرب ، وكذلك ميناء Chateauroux الفرنسي .

وقد ترجع الاستقالة الإدارية للحكومة إلى وجود تفكك داخلي في مجلس الوزراء ، الأمر الذي يشل قدرة الحكومة على العمل ، ويعوق حتى قدرتها على تصريف الأمور بعد تقديمها استقالتها ، وهذا ما يفسر لنا انخفاض حجم العمل المنجز من مثل هذه الحكومة .

وقد ترجع الاستقالة كذلك إلى هزيمة اقتراح معين للحكومة في البرلمان ، ولكن دون أن تطرح الثقة فيها ، غير أنها تفضل في مواجهة مثل هذا الوضع أن تقدم استقالتها ، فالحكومة في هذه الحالة ، لم تفقد ثقة البرلمان بها ، ولعل هذا ما

يفسر لنا اتخاذ الحكومة في مثل هذه الحالة ، لبعض القرارات ذات الأهمية الخاصة ، كقيام حكومة Bourges-Maunoury عام ١٩٥٧ بتوقيعات ثلاث اتفاقيات دولية مع الولايات المتحدة الأمريكية ، كما قامت بتحديد سعر المنتجات الزراعية ، واحتفظت حكومة Gaillard بعد استقالتها عام ١٩٥٨ بالخدمة العسكرية قوات الاحتياط التي استدعت للخدمة .

ويتضح لنا مما سبق ، عدم وجود علاقة بين نشاط الحكومة المستقيلة وثقة البرلمان بها ، ومن ثم ، فإنه لا يوجد مجال للحديث عن تحديد لاختصاصات الحكومة المستقيلة في نطاق تصريف الأمور ، بمجرد أن البرلمان لم يعد يمنحها الثقة ، لأن استقالة الحكومة قد ترجع لأسباب أخرى ، وإن هذه الأسباب لا تحول دون قيامها باختصاصات كاملة .

٣ ــ إن المعيار الأساسي الذي يحدد نطاق نشاط الحكومات المستقيلة ، بنظر هذا الرأي ، هو معيار المدة التي تستغرقها الأزمة السياسية ، فكلما طالت مدة الأزمة ، كان نشاط الحكومة ، ومباشرتها لاختصاصاتها نشاطا عاديا لا يختلف عن نشاط الحكومة العادية ، وعلى العكس من ذلك كلما قصرت مدة الأزمة ، تقلص نشاط الحكومة المستقيلة . ولكن هذا المعيار ، لا يعتبر مع ذلك معياراً حاسماً ، وإنما يكمله معيار آخر هو حالة الضرورة التي تفرض على الحكومة اتخاذ قرارات مهمة واستثنائية ، وذلك كله على التفصيل الآتي :-

أ ــ قد يكون من الطبيعي أن يكون حجم نشاط الحكومة أكثر كلما طالت مدة الأزمة ، فعدد القرارات المتخذة خلال شهر لابد وأن يكون أقل من العدد التي تصدره خلال ثلاثة أشهر على سبيل المثال .

وينتج من دراسة الأزمات الوزارية خلال أيام الجمهورية الفرنسية الرابعة ، أن الأزمات التي تقل مدتها عن أسبوع يتسم نشاط الحكومة فيها بالضعف ، وعدم

الأهمية ، فنادرا ما تصدر خلالها لوائح عامة ، كما أن المراسيم الصادرة خلال تلك الفترة قليلة جدا ، وعلى العكس من ذلك الأزمات الوزارية التي تزيد مدتها عن أسبوع ، تترك الفرصة لاصدار عدد كبير من لوائح الإدارة العامة[1] وإذا كانت بعض الأزمات الوزارية ، رغم طول مدتها ، قد شهدت انخفاضاً في حجم نشاطها كحكومة Queuille عام ١٩٤٩ وحكومة Marie عام ١٩٤٨ ، فإن ذلك يرجع إلى شخصية الحكومة المستقيلة[2] .

إن معيار مدة الأزمة يمكن أن يوضح لنا نشاط حكومة Edgar Faure عقب حل البرلمان عام ١٩٥٥ ، فرغم الأزمة الداخلية التي شهدتها الوزارة بعد صدور قرار الحل ، إلا أن حجم نشاطها كان كبيرا ،فقد رفض خمسة وزراء راديكاليين الاشتراك في اتخاذ أحد القرارات، كما رفض وزير الداخلية ممارسة اختصاصاته الكاملة مشيرا إلى أن وضع رئيس الوزراء نفسه محل شك . ومع ذلك فإن هذه الحكومة أصدرت (٤٨٨) مرسوم و (٨٠٠) قرار . وقد يقال في تبرير هذا الحجم الكبير من الأعمال التي قامت بها هذه الحكومة المستقيلة ، إن الحكومة بعد اصدارها لقرار حل البرلمان تحتفظ بكامل اختصاصاتها ، كما يذهب إلى ذلك جانب من الفقه ، إلا أنه لا ينبغي ألا يغرب عن بالنا الجانب الآخر من الفقه والذي يتجه إلى تحديد اختصاصات الحكومة في هذه الحالة في نطاق تصريف الأمور الجارية . ومن جانب آخر فإن رئيس الحكومة نفسه كان قد أجاب عن سؤال حول سلطات حكومته بالقول « إذا كان من الناحية القانونية يمكننا أن نحكم بكل حرية ، فإنه من الناحية السياسية ، فمن الواضح أننا لا نعمل إلا مع تحفظ كبير» . ولا شك أن هذا التحفظ يعكس تماما الوضع الداخلي لحكومته[3] .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٦٥٦ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٦٥٧ .
(٣) المرجع السابق ، ص ٦٥٨ ـ ٦٥٩ .

ويتضح لنا مما سبق ، أن طبيعة العلاقة بين البرلمان والحكومة لا تعتمد أساسا على قضية الثقة عند تصريف الأمور ، وإنما تستند على ضرورات العمل الإداري .

ب ــ وإذا كان معيار المدة التي تستغرقها الأزمة الوزارية يحدد حجم نشاط الحكومة خلال تلك الفترة ، فإننا نجد إلى جانب ذلك بعض المعايير الثانوية أو الفرعية التي تحدد حجم هذا النشاط من ناحية أخرى. فالظروف الاستثنائية التي تحدث بعد استقالة الحكومة ، تدفعها إلى اتخاذ قرارات مهمة لمواجهتها ، وقد يحدث أن تطلب الحكومة المستقيلة إلى البرلمان مناقشتها ، بالرغم من عنفوان الأزمة السياسية ، ولا شك أن ذلك يدل على تجاوز كبير لنطاق تصريف الأمور الجارية .

ومن الأمثلة على ذلك قيام البرلمان بالموافقة على بعض القوانين ذات الصفة المالية ، بناء على طلب الحكومة المستقيلة ، كما حدث عام ١٩٢٥ عندما طلبت حكومة Herriot إلى البرلمان التصويت على قانون خاص بتطهير الوضع المالي للدولة ، كما صدق البرلمان على عدد من الاتفاقيات بين وزير المالية وبنك فرنسا . وخلال الجمهورية الرابعة حكمت الظروف الاستثنائية اصدار بعض القوانين المالية ، فمن بين ١٤ قانونا صوت عليها خلال فترة الأزمة ، كان (٩) منها موجها لتجنب توقف الدولة عن الدفع ، وذلك بفتح اعتمادات مؤقتة[١] .

كما فرضت ظروف الحرب التي استجدت خلال الأزمة اتخاذ بعض القرارات المهمة ، فالعلاقات التونسية الفرنسية كانت في أسوأ حالاتها عام ١٩٥٢ عندما استقالت حكومة Pleven ، ولم يمنعها ذلك من التفكير في استعمال القوة عندما أرسلت المقيم العام Hautecloque إلى تونس على ظهر الطراد Merceau كما قامت

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول هذا الموضوع انظر : Fernand Bouyssou: Op. cit., P. 659-661.

حكومة Bourges-Manoury عام ١٩٥٧ بتوقيع اتفاقيات مع حكومة الولايات المتحدة للسماح لقواتها باستخدام القواعد الفرنسية في المغرب وميناء Chateaurouxs كما سبق وأن أشرنا إلى ذلك . كما اتخذت حكومة Mollet بعض القرارات ذات الصفة الدبلوماسية ، فقد أجابت على مذكرة من الاتحاد السوفيتي حول الشرق الأوسط ، كما قامت هذه الحكومة بالسماح للسفن الفرنسية بالمرور عبر قناة السويس ، وبالرغم من منع ذلك بعد تأميم القناة ، مستندة إلى حق المرور الحر في القناة[١] .

ويتضح لنا من ذلك أن الظروف المالية العاجلة ، وحالة الحرب ، تدفع الحكومات إلى اتخاذ قرارات مهمة وخطيرة في خلال الفترة التي تعقب تقديمها استقالتها ، كما أن هذا يوضح موقف الحكومات من مفهوم تصريف الأمور الجارية خلال تلك الفترة ، وهو مفهوم واسع بلا شك ، ويتجاوز النطاق الذي يرسمه أنصار هذه النظرية لها .

٤ ــ إن الرأي القائل بأن اختصاصات الحكومة المستقيلة تتحدد في نطاق تصريف الأمور الجارية ، يمكن أن يستغل من قبل تلك الحكومة للتذرع بعدم اتخاذ القرار ، بحجة أنه يخرج عن نطاق اختصاصها ، فهو وسيلة إذن للتهرب من اتخاذ القرار أكثر من حقها في اتخاذه . وبعبارة أخرى أن الحكومة المستقيلة يمكنها الاحتجاج بتقييد نطاق اختصاصاتها في تصريف الأمور الجارية إلا إذا كان القرار غير ملائم لها من الناحية السياسية ، أو يخلق نوعا من الاحراج والربك السياسي لها ، فالأمر لا يتعلق اذن بمدى مشروعية القرار المتخذ ، وانما مدى ملاءمته للحكومة المستقيلة . وهكذا فإن التذرع بالنطاق المحدود لاختصاصات الحكومة المستقيلة يترك لها حرية واسعة في اتخاذ القرار من عدمه ، وذلك حسب الظروف الملائمة للحكومة[٢] .

---

(١) لمزيد من التفاصيل والأمثلة في هذا الموضوع ، انظر المرجع السابق ، ص ٦٦١ ـ ٦٦٢ .

(٢) المرجع السابق ، ص ٦٦٣ ـ ٦٦٤ .

ويتضح هذا الاتجاه من دراسة الموقف المتباين للحكومات المستقيلة في مواجهة بعض الحالات المشابهة ، فقد اتجه البعض منها إلى رفض اتخاذ قرار في الموضوع بحجة أنه يخرج عن نطاق اختصاصها المحدود في تصريف الأمور الجارية ، عندما كان هذا القرار غير ملائم للحكومة من الناحية السياسية ، ومثال ذلك عندما طلبت الولايات المتحدة الأمريكية إلى حكومة Bidault المستقيلة إرسال سفينة حربية إلى كوريا، تذرع الوزير المكلف بالشئون الخارجية في الحكومة السيد Robert Schuman بأن الاستجابة إلى هذا الطلب يتجاوز نطاق تصريف الأمور الجارية التي يتحدد بها اختصاص حكومته المستقيلة . وللسبب نفسه استند الوزير الفرنسي Felix Gouin بعد استقالته لتبرير رفضه استقبال الزعيم الفيتنامي هوشى منه . كما أدت استقالة Rene Mayer عام ١٩٥٣ إلى تأجيل انعقاد المؤتمر « برمودا » لمدة ستة أشهر . ومن الأمثلة كذلك على أن اختصاص الحكومة المستقيلة يستخدم حجة لتجنب اتخاذ قرارات مربكة ، يمكن أن نذكر أن الأزمة الوزارية في بلجيكا سمحت بتأخير اجتماعات المجلس الوزاري للسوق الأوروبية عندما كانت المناقشات تتعلق بتحديد أساس لسعر الحليب عام ١٩٦٨ . وعلى العكس من ذلك لم تتردد بعض الحكومات المستقيلة من اتخاذ القرار في ظروف مشابهة عندما كانت الظروف أكثر ملاءمة لها ، ومن أمثلة ذلك نذكر استقالة حكومة Joseph Laniel عام ١٩٥٤ لم توقف مؤتمر جنيف عن أعماله . وقد حاولت حكومة الولايات المتحدة التذرع بالأزمة السياسية الفرنسية لإيقاف أعمال المؤتمر ، ولكن مندوبي الدول الشيوعية الممثلة في المؤتمر رفضوا هذه الحجة ، لا سيما بعد أن حصلوا على دعم وتأييد السفير الفرنسي Jean Chauvel لموقفهم والذي تولى مهمة تمثيل فرنسا في المؤتمر بدلا من وزير الشئون الخارجية الفرنسي Georges Bidault ، ومع ذلك فقد وصل الأخير إلى جنيف للمشاركة في المؤتمر بصفة شخصية « لمنع تفكك المؤتمر قبل الأوان » في الوقت نفسه الذي كانت فيه حكومة « بيير منديس » تتقدم للبرلمان طالبة منحها الثقة . ويتضح لنا من هذه الأمثلة ، كيف سمحت الحكومات

المستقيلة لنفسها الخروج عن القاعدة التي تؤكد أن وزراء الحكومات المستقيلة لا يمثلون بلادهم في الهيئات الدولية أو الاشتراك في المفاوضات الدولية[١] .

ومن الأمثلة كذلك على تناقض مواقف الحكومات المستقيلة من بعض المسائل المتماثلة يمكن ذكر أن حكومة Queuille قد رفضت طلب زوجة الجنرال كابيتان بدفنه في منطقة Douaumont[٢] مما يعني الاعتراف الرسمي بجنازته بحجة أن هذا القرار يخرج عن نطاق اختصاصها في تصريف الأمور الجارية ، ولكن بعد أقل من سنة من اتخاذ الحكومة الفرنسية هذا القرار ، طلبت حكومة Pleven ، في وقت كانت الأزمة السياسية في أوجها ، من البرلمان الموافقة على مشروع قانون لاقامة جنازة رسمية للمارشال « لاتر » Marechal de Lattre[٣] وأخيرا يمكن أن نشير إلى أن الأزمات الاجتماعية يمكن أن تستخدم هي الأخرى كوسيلة لتجنب اتخاذ القرارات في الموضوعات المطروحة . فالاضراب العام الذي تدعو إليه النقابات يؤدي إلى إصابة البلاد بشلل تام ، مما يدفع الحكومة إلى الاستقالة ، ولكن هذه الاستقالة تعتبر حجة للحكومة للامتناع عن اتخاذ قرارات حاسمة لمواجهة الأزمة بحجة عدم استطاعتها تجاوز ميدان تصريف الأمور الجارية الذي يحدد نطاق اختصاصاتها[٤] .

ويتضح لنا من الأمثلة السابقة أن الحكومات المستقيلة لا تتردد باتخاذ القرار الذي تفرضه الظروف عليها ، سواء تعلق هذا القرار بتقديم مشروع قانون ، أو اصدار لائحة عامة ، أو عقد اتفاقية دولية ، أو القيام بأعمال ذات صفة دبلوماسية ، ولا يمنعها من ذلك مدى أهمية القرار وخطورته ، وإذا كان هناك بعض

---

(١) المرجع السابق ، ص ٦٦٧ - ٦٦٨ .

(٢) Douaumont مقبرة جماعية تقع في مكان اسمه فيردان Verdun في مقاطعة لاميس دفن فيها رفات ٣٠٠ الف جندي فرنسي كانوا قد قتلوا في معارك الحرب العالمية الأولى التي دارت عام ١٩١٦ .

(٣) المرجع السابق ، ص ٦٦٧ .

(٤) انظر إلى التفاصيل حول هذه النقطة ، المرجع السابق ، ص ٦٦٨ - ٦٦٩ .

الوزارات تتردد في اتخاذ مثل هذه القرارات فإن ذلك يرجع إلى تقديرها مدى ملاءمتهاأكثر من تمسكها في حدود اختصاصاتها ، ومن ثم مدى مشروعيتها .

٥ ــ وإذا كانت الأمثلة السابقة تشير بكل وضوح إلى أن الحكومة المستقيلة لا تتردد في اتخاذ قرارات مهمة ، فإننا نخص بالذكر هنا حالة أخرى لها أهمية خاصة ، وهي حالة التوقيع المجاور . فقد جرى العمل على أن يقوم رئيس الحكومة المستقيل بالتوقيع على قرار تعيين رئيس الحكومة الذي يخلفه في منصبه إلى جانب توقيع رئيس الدولة . وبالرغم من إجماع الفقه على انتقاد ذلك ، إلا أن هذا لا يمنع أن تتحمل الحكومة المستقيلة ، من الناحية القانونية ، مسئولية اختيار الحكومة التي تخلفها[1] ، فهل يعتبر هذا العمل ضمن نطاق تصريف الأمور كذلك ، أم أنه يتضمن خيارا سياسيا ذا أهمية .

٦ ــ إذا كانت الحجة الأساسية لأنصار نظرية تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة في نطاق تصريف الأمور الجارية هي عدم وجود الرقابة على أعمال هذه الحكومة ، فإن هذه الحجة قابلة للنقاش هي الأخرى ذلك لأن استقالة الحكومة لا تمنع البرلمان من مباشرة رقابته على تصرفات وأعمال هذه الحكومة ـ فهناك الأسئلة المكتوبة التي يمكن للأعضاء توجيهها لوزراء الحكومة المستقيلة ، والذين يستمرون في الإجابة عليها ولكن ينبغي الاعتراف مع ذلك أن هذه الوسيلة من وسائل الرقابة ضعيفة إلى حد كبير ، فإذا نظرنا إلى المدة القانونية التي يستطيع الوزير الاجابة خلالها والتي تصل إلى شهر ، قابلة للتجديد ، فإنه يمكن للوزير التهرب من الإجابة ، في وقت قد تكون الأزمة السياسية قد انتهت وشكلت حكومة جديدة .

كما أنه يجب الأخذ بنظر الاعتبار أن طبيعة هذه الأسئلة غالبا ما تدور

---

(١) المرجع السابق ، ص ٦٥٢ .

حول قضايا إدارية أو قانونية أكثر منها قضايا سياسية . ومن ناحية أخرى لا تمنع استقالة الحكومة أعضاء البرلمان من تقديم استجوابات لأعضائها في نظر بعض رجال الفقه[١] .

٧ ــ إذا كانت فكرة تصريف المسائل الجارية تقوم على أساس استقالة الحكومة وتكليفها من قبل رئيس الدولة بتصريف الأمور ، فإنه في ظل غياب القرار الرسمي بقبول الاستقالة ، لا يمكن القول بوجود حكومة مستقيلة ، إذ يبقى وضع الوزراء خلال الأزمة الوزارية دون تغيير ، مما لا يدع مجالا للقول بوجود نظرية تصريف المسائل الجارية[٢] . وبعبارة أخرى أن رئيس الدولة يمكنه أن يقرر عدم قبول استقالة الحكومة إلا في اللحظة الأخيرة عندما يعلن عن تشكيل الحكومة الجديدة ، وعندما تكون الأزمة من الناحية العملية ، قد انتهت . والواقع أن هذا التصرف من رئيس الدولة لا يعتبر رفضا للاستقالة وإنما إرجاء لقبولها فقط ولا شك أن الاختلاف في هذه الحالة عن حالة قيام رئيس الدولة بقبول استقالة الحكومة مع استمرارها بممارسة اختصاصاتها العادية ، هو اختلاف مظهري أكثر منه أختلاف حقيقي[٣] .

ولا شك أن هذا الإرجاء يسمح لرئيس الحكومة بمباشرة اختصاصات كاملة كرئيس حكومة دستورية ، بدلا من الاقتصار على مجرد تصريف المسائل الجارية[٤] .

---

(١) سنعود في دراسة هذا الموضوع بالتفصيل عند الحديث عن الرقابة على أعمال الحكومة المستقيلة .

(٢) انظر في ذلك : Van Impe, H. De jongste belgische regeringscrisis in staatsrechtelijke opzicht, Tijdschrift voor Bestuurswetenschappen en Publickrech, 1968, 11, P. 82.

ــ بحث أشار إليه

Antonio Mascarenhas Gomes Monteiro: Réflexions sur la competence d'un gouvernement demissionnaire, Administration Publique, 1976-1977, P. 226, note 20.

(٣) انظر في ذلك : Serg Arné: Le Président du Conseil des ministres sous la Quatrième République, Paris, 1962, P. 57.

ــ وقرب ذلك : Maroy (P): La gestion des affaires courantes par des ministres démissionnaires, note sous C.E.B., 10 Mai 1968, R.J.D.A., 1969, P. 88-89.

(٤) انظر في ذلك : Fernand Bouyssou: Op. cit., P. 649, note 12

٨ ــ إن رئيس الدولة ـ في كثير من الدول ـ هو الذي يقوم بتعيين الوزراء وعزلهم من وظائفهم ، دون أن يتوقف ذلك على موافقة البرلمان ، فالحكومة تستمد سلطاتها من إرادة رئيس الدولة ، لأن دور البرلمان في منح الثقة للحكومة ، إن وجدت ، لا يعطيه الحق بأن تكون استقالة الحكومة أمامه ، لأن رئيس الدولة يمكنه أن يقرر الاحتفاظ بالوزراء واللجوء إلى حل البرلمان . فقرار رئيس الدولة بقبول استقالة الحكومة وتكليفها بتصريف المسائل الجارية تقتصر آثاره القانونية على العلاقة بين رئيس الدولة وأعضاء الحكومة ، دون أن يكون للبرلمان دور فيه[1] .

---

(١) انظر في ذلك : Maroy: Op. cit., P. 89.

الباب الثاني

الرقابة على اختصاصات الحكومة المستقيلة

تمهيد وتقسيم :

إذا كانت اختصاصات الحكومة المستقيلة تتحدد في تصريف المسائل الجارية ، فإن هناك حاجة لضمان عدم تجاوز هذه الحكومة لنطاق اختصاصها المحدود ، ومباشرتها لأعمال تثير مسئوليتها السياسية أمام البرلمان لو بوشرت في الظروف العادية ، وبذلك تخرج عن نطاق الأعمال الضرورية لاستمرار المرافق العامة بأداء وظائفها دون انقطاع .

إن وجود الرقابة على اختصاصات الحكومة المستقيلة أكثر من ضروري إذن ، لكي لا تبقى القواعد الدستورية مجرد حروف ميتة من ناحية ، ولأنها الضمان الأكيد والمحسوس لحريات المواطنين وحقوقهم .

والرقابة يمكن أن تمارس عن طريق رد الفعل الاجتماعي والمتمثلة في موقف الرأي العام من تصرفات هذه الحكومة ، ولكن هذه الصورة من صور الرقابة غير المنظمة لا يغني بطبيعة الحال عن وجود رقابة منظمة تمارسها جهات محددة ، ووفقا لاختصاصات معينة . ومثل هذه الرقابة قد يمارسها رئيس الدولة عندما يتطلب الدستور مشاركته في اتخاذ القرارات الصادرة من الحكومة ، كما يمكن للبرلمان هو الآخر أن يمارس رقابته في حدود معينة على تصرفات الحكومة المستقيلة . بل أن بعض الدساتير حرصت على إيجاد نوع من التنظيم يكفل استمرارية الرقابة البرلمانية حتى في حالة حل البرلمان .

ويمكن تصور كذلك الدور الذي يقوم به القضاء الإداري في تحققه من عدم خروج الحكومة المستقيلة عن نطاق اختصاصاتها بتصريف المسائل الجارية . لذلك

تكون دراستنا لهذا الموضوع وفق الآتي :-

الفصل الأول : رقابة الرأي العام .

الفصل الثاني : الرقابة السياسية .

الفصل الثالث : الرقابة القضائية .

الفصل الأول

رقابة الرأي العام

إن التصرفات التي تقوم بها الحكومة المستقيلة يمكن أن تسلط عليها الأضواء أكثر من تلك التي تقوم بها الحكومة العادية ، فلا شك أن القرارات والتصرفات الصادرة من هذه الحكومة ستكون تحت رقابة أحزاب المعارضة والمجموعات السياسية المختلفة التي سعت لاسقاطها ، أو المعارضة لها في اتجاهاتها السياسية على الأقل . ولا شك أن وسائل الإعلام من إذاعة وتلفزيون وصحافة تساهم في إبراز تصرفات الحكومة المستقيلة والتي قد تراها خارج حدود اختصاصاتها القانونية[١] .

وقد ذهب البعض إلى القول أن رقابة الرأي العام لا يمكن أن يقال عنها إنها رقابة فاشلة لأن فاعليتها من نوع خاص إذ تكمن في تحقيق تدخل مباشر من قبل الرأي العام . صحيح أن الحكم على قضايا السياسة العامة أمر لا يمكن الاتفاق عليه في أغلب الأحوال إلا أن مجرد طرح الآراء المختلفة ، وفي مثل تلك الظروف السياسية التي تحيط بالأزمة الوزارية ، يكفل الاستماع الجيد لها ، وفي هذا ما يكفي لضمانة أكثر فاعلية في ترسيخ قواعد الديمقراطية[٢] .

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes, op. cit., P. 445.

(٢) المرجع السابق ، ص ٤٤٥ ـ ٤٤٦ .

والواقع أن الرأي العام إذا كان يمكنه التعبير عن شعوره بالتأييد أو الرفض لاجراء معين اتخذته الحكومة المستقيلة ، مما يفتح الباب أمام طرح عناصر جديدة تثري النقاش الدائر حول الموضوع المطروح ، وتحدد شكل واتجاهات الحكومة الجديدة ، إلا أن كل ذلك لا يجدي في نظرنا أمام وضع حكومة تعرف أنها حكومة مؤقتة ، تنتظر تشكيل الحكومة الجديدة لكي تحمل حقائبها التي حزمتها من قبل .

الفصل الثاني

الرقابة السياسية

الرقابة السياسية هي تلك التي تباشرها هيئات لها طابع سياسي ، تتولى مهمة التحقق من عدم تجاوز الحكومة المستقيلة لنطاق اختصاصاتها في تصريف المسائل الجارية ، ومن ثم ، اتخاذ الإجراءات التي يمنحها لها الدستور لمواجهة هذا التجاوز .

والرقابة السياسية قد يقوم بها رئيس الدولة عندما يعطيه الدستور حق المشاركة في اتخاذ القرارات الحكومية ، إذ يستطيع عن هذا الطريق فرض رقابته على تصرفات الحكومة المستقيلة ، والحيلولة ، في حدود متفاوتة ، دون تجاوز هذه الحكومة لنطاق اختصاصها المحدود .

كما أن البرلمان يقوم هو الآخر بفرض نوع من الرقابة على تصرفات الحكومة المستقيلة ، وتختلف مدى فاعلية هذه الرقابة باختلاف صور الرقابة التي يعترف بها الدستور له في مواجهة وضع مثل هذه الحكومة . إذ تهتم بعض الدساتير باستمرار هذه الرقابة ، ومنحها قدرا معينا من الفاعلية حتى في حالة عدم انعقاد البرلمان ، بل وحتى في حالة إعلان حله من قبل الحكومة .

ولذلك تكون دراستنا لصورة الرقابة السياسية على النحو الآتي : ـ

المبحث الأول : رقابة رئيس الدولة .

البحث الثاني : الرقابة البرلمانية .

المبحث الأول
رقابة رئيس الدولة

إن استقالة الحكومة قد تفرض على رئيس الدولة ممارسة نوع من الرقابة على تصرفاتها للتأكد من عدم تجاوزها للنطاق المحدد لها ، ولكن رقابة رئيس الدولة محدودة النطاق هي الأخرى في المسائل التي يفرض الدستور ضرورة التوقيع المجاور عليها . أما الاختصاصات التي تتمكن الحكومة أن تباشرها ، من الناحية الدستورية ، دون وجود توقيع رئيس الدولة إلى جانب توقيع رئيسها ، أو أحد أعضاء الحكومة ، فإن رقابة رئيس الدولة تكاد تكون منعدمة في هذه الحالة .

إن رئيس الدولة يمكن ، من الناحية النظرية على الأقل ، أن يباشر رقابة على اختصاصات الحكومة المستقيلة الخاضعة دستوريا لقاعدة التوقيع المجاور ، إذ يمكنه أن يلفت انتباه الوزير ، أو الحكومة ككل ، إلى أن مشروع القرار المعد يخرج عن نطاق تصريف الأمور ، ويطلب من الحكومة تعديله ، وفي هذه الحالة فإنه يمكننا تصور أحد موقفين للحكومة :[1]

- فإما أن تقبل ملاحظات رئيس الدولة ، وترضى بتعديل القرار ، أو حتى بتأجيل إصداره ، لكي تتولاه الحكومة الجديدة ، وفي هذه الحالة تكون رقابة رئيس الدولة قد حققت الهدف من وجودها .
- وإما أن ترفض الحكومة الخضوع لوجهة نظر رئيس الدولة ، وتصر على

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes, op. cit. P. 444.

موقفها ، وفي هذه الحالة هل يمكن لرقابة رئيس الدولة أن تحقق أهدافها ، إذا أصر الرئيس على رفض التصديق على القرار عن طريق عدم إعمال قاعدة التوقيع المجاور ؟ .

الواقع أن الحكم على مدى فعالية موقف رئيس الدولة ، في هذه الحالة ، يختلف بإختلاف وضع رئيس الدولة في الأنظمة البرلمانية . فإذا كان النظام البرلماني لا يترك مسند الحكم خاليا تماما من الاختصاصات، وإنما يعترف لرئيس الدولة بقدر محسوس من الاختصاصات يباشرها بالاشتراك مع الحكومة ، فلا شك أن رئيس الدولة يملك ، في هذه الحالة ، رفض التصديق على القرار ، مما يجعل من رقابته رقابة مؤثرة[١] . وعلى العكس من ذلك إذا كان النظام الدستوري يجعل مركز الحكم بيد الحكومة ، مما يجعل منصب الرئيس مجرد منصب شرفي . فلاشك أن سلطة القرار النهائي ، في هذه الحالة ، تكون بيد الحكومة ، لابيد رئيس الدولة ، مما يفقد رقابة الآخير كل أثر لوجودها[٢] . كما تفقد هذه الرقابة كل أثر لوجودها عندما يتحد منصب رئيس الدولة بمنصب رئيس الحكومة ، كما حدث في فرنسا بموجب القانون الصادر بتاريخ ١٩٤٥/١١/٢ ، عندما جمعت كل اختصاصات رئيس الدولة بيد رئيس الحكومة المؤقتة[٣] .

ولكن هل يمكن لرئيس الدولة ، أو الوزير . أن يطلب إلى البرلمان الفصل في موضوع الخلاف الدائر بينهما ، فيباشر البرلمان ، في هذه الحالة ، نوعا من التحكيم بين أعضاء السلطة التنفيذية :

نعتقد أن مثل هذا الفرض لايمكن قبوله للأسباب الآتية :

---

(١) انظر في ذلك : Marcel Lachaze, op. cit., P. 66.

(٢) قارن : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaire courantes, op. cit., P. 444.

(٣) انظر Marcel Lachaze, op. cit., P. 66.

— Delvolvé: Conclusions sous C.E., 4 Avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, op. cit P. 263.

١ ــ إن طبيعة أعمال السلطة التنفيذية هي سرية المناقشات ، ومن ثم ، فإن تحكم البرلمان في شأن الخلاف الدائر بين فرعي السلطة التنفيذية خرق واضح لمبدأ السرية ، لأنه يطرح على الملأ مسألة الخلاف بينهما[١] .

٢ ــ إن تحكيم البرلمان في الخلاف بين فرعي السلطة التنفيذية ، يتعارض ـ بنظرنا ـ مع مبدأ الفصل بين السلطات ، لأنه يسمح للسلطة التشريعية أن تتدخل في صميم عمل السلطة التنفيذية .

٣ ــ والسبب الثالث الذي يدعونا إلى رفض هذا الاحتمال هو عدم إمكان تحققه في حالة حل البرلمان .

والخلاصة ، أن رقابة رئيس الدولة لا تخلو من فائدة ، فهي تكفل في بعض الحالات الحيلولة دون تجاوز الحكومة المستقيلة لنطاق اختصاصها المحدود ، عن طريق إعمال قاعدة التوقيع المجاور ، عندما تسمح بتطبيقها النصوص الدستورية . كما أن مجرد لفت رئيس الدولة نظر الحكومة إلى أن مشروع القرار المعد بتجاوز نطاق اختصاصها بتصريف الأمور الجارية ، قد يدفع الحكومة إلى تصحيح مشروع قرارها ، لاسيما إذا كانت المخالفة واضحة بشكل لا يمكن إنكاره . ولكن كل ذلك لا ينفي ، بطبيعة الحال ، أن هذه الصورة من صور الرقابة السياسية غير كافية لضمان عدم تجاوز الحكومة المستقيلة لاختصاصاتها .

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes., op. cit., P. 444.

المبحث الثاني
الرقابة البرلمانية

رأينا عند دراستنا لنطاق اختصاصات الحكومة المستقيلة ، أن المعيار الأساسي لتحديد اختصاصات هذه الحكومة هو عدم وجود الرقابة البرلمانية . بمعنى أن استقالة الحكومة تصيب البرلمان بحالةشلل في مواجهتها ، فلا يستطيع أن يستخدم تجاهها سلطاته الرقابية التي كفلها له الدستور .

ولكن السؤال إلى أي مدى توجد بالفعل الرقابة البرلمانية ؟

الواقع أن الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة المستقيلة إذا كانت تبدو ، لأول نظرة ، أكثر ملاءمة وتوافقا من غيرها من صور الرقابة الأخرى ، لأن نطاقها أكثر اتساعا ، ولاسيما بالمقارنة مع الرقابة القضائية ، إلا أنها في الحقيقة ، هي الأخرى ، غير كافية ، وغير فعالة[1] .

ـ فالرقابة البرلمانية غير كافية ، لأن البرلمان لا ينعقد خلال وقت الأزمة إلا بصورة متفرقة ، بل أن مسألة إنعقاده يمكن ان تكون محل شك من الناحية الدستورية ، إذا كان الدستور يستوجب لصحة إنعقاد جلسة البرلمان حضور الحكومة[2] ، وامتنعت الأخيرة عن فعل ذلك بحجة أن هذا التصرف من جانبها يحمل بعداً سياسيا يحظر عليها القيام به لتجاوزه نطاق تصريف الأمور الجارية .

---

(١) انظر في هذا الاتجاه : Antonio Mascarenhas Monterio: L'expédition des affaires courantes., Op. cit., P. 334.

(٢) مثال ذلك ما تنص عليه الفقرة الأخيرة من المادة (١١٦) من الدستورين الكويتي بقولها : « ويجب أن تمثل الوزارة في جلسات المجلس برئيسها أو ببعض أعضائها » .

ـ والرقابة البرلمانية غير فعالة ، لأنها تمارس من قبل برلمان مجرد من سلطة العقاب السياسي الذي هو النتيجة الطبيعية لهذه الرقابة .

ولكن هل يمكن إلغاء القرارات التي أصدرتها الحكومة المستقيلة عن طريق إصدار قوانين من البرلمان .

ويرى البعض أن ذلك صعب من الناحية القانونية ، فضلا عن كونه أمراً بعيد الاحتمال(١) .

ونعتقد أن البرلمان لن يلجأ إلى هذا الأسلوب إلا في حالات نادرة واستثنائية ، ولاسيما إذا كانت الآثار الناتجة عن تلك القرارات من الخطورة بدرجة لايمكن تداركها فيما بعد ، مما يضطر البرلمان للتدخل لإلغائها . ولكن هذا الاحتمال ينعدم ، بطبيعة الحال ، إذا كان البرلمان قد سبق حله . فهل يمكن للبرلمان الجديد أن يقوم بهذه المهمة .

نعتقد أن لجوء البرلمان إلى هذا الأسلوب إذا كان صعبا ، فإن لجوء البرلمان الجديد إليه أكثر صعوبة ، لأن الآثار المترتبة على هذه القرارات تكون قد نفذت فعلا ، فضلا عن إمكانية الاحتجاج بالحقوق المكتسبة الناتجة عن هذه القرارات .

وصور الرقابة التي يمكن للبرلمان مباشرتها تجاه الحكومة هي ، الأسئلة البرلمانية ، وتقديم الاستجوابات ، وطرح الثقة بالحكومة ، وبعض صور الرقابة الأخرى .

وندرس هذه الصور بالتتابع :

---

(١) انظر في ذلك : Delvolvé: Conclusions sous C.E., 4 Avril, 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, Gazette du Palais, 1952, P. 263.

المطلب الأول
الأسئلة البرلمانية

ليس هناك ما يمنع ، من الناحية الدستورية ؛ أن يتقدم أعضاء البرلمان بأسئلة للوزراء المستقيلين ، والذين يستمرون في الإجابة عنها خلال وقت تصريف الأمور الجارية . ويتضح أثر ذلك على الأكثر في حالة الأسئلة المكتوبة .

ومع ذلك ينبغي الإعتراف أن قيمة هذه الوسيلة قليلة إذا أخذنا بنظر الاعتبار مدة الإجابة التي يملكها الوزير ، وقابلية هذه المدة للزيادة بناء على طلبه ، مما يمكنه في الحقيقة من عدم الإجابة ، لاسيما إذا كانت المؤشرات تدل على قرب تشكيل الحكومة الجديدة . كما يجب أن نأخذ في الاعتبار طبيعة الأسئلة المقدمة والتي غالبا ما تدور حول قضايا إدارية وقانونية أكثر منها مسائل سياسية[١] .

أما الأسئلة الشفوية ولاسيما الأسئلة الشفوية التي تقترن بالمناقشة ، فيمكن أن تستخدم كذلك خلال الأزمة الوزارية ، ولكن فعاليتها قد تصل إلى درجة الانعدام عندما تمتنع الحكومة عن حضور جلسات البرلمان ، كما حدث خلال الجمهورية الرابعة الفرنسية ـ مع أن لها من الناحية القانونية ، حق الحضور وطلب الحديث ـ عندما امتنعت الحكومة عن الإجابة عن الأسئلة الشفوية الأخرى . ولكن ذلك لايعني أن الأزمة الوزارية تؤدي إلى عدم قبول الأسئلة الشفوية العادية ، فمن الملاحظ أن عدد هذه الأسئلة يتناسب مع طول مدة الأزمة .[٢]

---

(١) Fernand Bouyssou: L'introuvable notion d'affaires courantes, L'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, R.F.S.P., 1970, P. 665.

(٢) بلغ عدد الأسئلة الى حكومة Queuille عام ١٩٥١ أربعة أسئلة خلال الأيام الستة التي قضتها في تصريف الأمور ، كما بلغ عدد الأسئلة الى حكومة Edgar Faure عام ١٩٥٢ ثمانية أسئلة وذلك خلال تسعة أيام قضتها في تصريف الأمور ، في حين بلغت الأسئلة إلى حكومة Réné Mayer (١٨) سؤالا عام ١٩٥٣ خلال مدة (٣٩) يوما قضتها في تصريف الأمور ، كما بلغت الأسئلة التي قدمت إلى حكومة Mollet (١٧) سؤالا عام ١٩٥٧ ، خلال مدة (٢٤) يوما قضتها في إنجاز الأمور =

ويلاحظ أن الأسئلة الشفوية تتجه أحيانا إلى محاولة ممارسة رقابة على أعمال الحكومة في تصريفها للأمور الجارية ، ومن أمثلة ذلك الأسئلة الشفوية الثلاثة التي تقدم بها « مشيل دوبريه » عضو مجلس الشيوخ الفرنسي إلى حكومة Bourges-Mounoury بتاريخ ١٩٥٧/١٠/٣ ، والتي تدور حول تصرفات القوات الفرنسية في الجزائر وتونس ، وما إذا كان توقيع الإتفاقات الفرنسية ـ المغربية من قبل حكومة مستقيلة يعتبر من الأمور الطبيعية ، وعن سبب سكوت الحكومة الفرنسية بعد وشاية عضو البرلمان الفرنسي من قبل سفير تونس ، في حين أن الحكومة ، من جانب آخر ، قامت بالتوقيع على الإتفاقات ـ الفرنسية ـ المغربية[١] .

وتكشف لنا إجابة الحكومة الفرنسية عن السؤال الخاص بالإتفاقات الفرنسية ـ المغربية ، فهم هذه الحكومة لنطاق اختصاصها في تصريف الأمور ، فقد تذرع Maurice Faure ، وزير الدولة للشئون الخارجية بالضرورات القصوى والحالة الإستثنائية التي فرضت على الحكومة توقيع هذه الإتفاقيات ، مشيرا إلى أن قيام الحكومة بتصريف الأمور الجارية لا يعني قيامها بمجرد الأعمال الثانوية أو الفرعية ، وإذا كانت هذه الحكومة لم تعد تتولى السلطةكاملة من الناحية الدستورية ، فإنه لم تشكل بعد حكومة جديدة لكي تتولى معالجة الموقف . وقد دفعت هذه الإجابة عضو مجلس الشيوخ الفرنسي إلى الاحتجاج بأنه لم يحدث خلال الجمهورية الثالثة أن وقعت مثل هذه الاتفاقيات من قبل حكومة مستقيلة[٢] .

= الجارية ، وأخيرا بلغ عدد الأسئلة المقدمة إلى حكومة Bourgès-Maunoiury عام ١٩٥٧ (٢٥) سؤالا خلال مدة (٣٧) يوما قضتها في تصريف الأمور .

ـ انظر في ذلك : Fernand Bouyssou: Op. Cit. P. 663 - 664, et P. 670 Tableau 1.

(١) انظر في ذلك : Fernand Bouyssou: Op. cit., P. 666, note 53.

(٢) راجع في تفاصيل ذلك : Fernand Bouyssou: Op. cit P. 666-667

المطلب الثاني
تقديم الاستجوابات

الاستجواب هو الوسيلة الثانية التي يملكها البرلمان في مواجهة الحكومة ، ولكن السؤال ما إذا كان يمكن لأعضاء البرلمان استجواب الوزراء المستقيلين ؟

ذهب البعض إلى إمكانية ذلك ، لأن استقالة الوزير لاتمنع من إيداع طلب الاستجواب ، وإن كان غياب الحكومة عن الحضور يمنع المجلس من تحديد يوم للاستجواب ، ويدلل أنصار هذا الاتجاه على رأيهم هذا بذكر مثالين لاستجوابات قدمت بالفعل وتتعلق بحكومة مستقيلة ، والمثال خاص باستجواب وزير الحربية حول حوادث خليج تونكين في جلسة مجلس الشيوخ الفرنسي بتاريخ ٤/ ابريل/ ١٨٨٥ ، وإستجواب حكومة Jules Simon بتاريخ ١٧/ ٥/ ١٨٨٧ عشية تقديمها لاستقالتها[١] .

ونعتقد أن هذه الصورة من صور الرقابة البرلمانية غير منتجة لآثارها ، لأن تقديم الإستجواب قد يكون مقدمة لطرح الثقة بالحكومة ، ومن ثم ، إجبارها على الاستقالة ، فإذا كانت النتيجة الأخيرة متحققة فعلا ، فإنه يغدو من العبث اللجوء إلى استخدام هذه الوسيلة .

صحيح أن تقديم الاستجواب قد لا ينتهي دائما بطرح الثقة ، وإنما بتوجيه الشكر للوزير ، ولكن هل يتصور أن يصل الاستجواب إلى هذه النتيجة مع وزير طرحت الثقة فيه ، أو بحكومته ، وقدم استقالته .

---

(١) انظر في ذلك : Pierre (Eugène): Traité de droit politique électoral et Parlementaire, 5 éd, Paris, 1924, P. 802.

المطلب الثالث
طرح الثقة بالحكومة المستقيلة

الواقع ان استخدام أسلوب طرح الثقة بالحكومة يهدف إلى إجبارها على الاستقالة ، فإذا كان مثل هذا الوضع متحققاً فعلا ، إذ الحكومة مستقيلة ، فإن مسألة طرح الثقة فيها مرة اخرى ، تبدو عديمة الفائدة من الناحية القانونية والسياسية .وقد يقال إنه يجب ألا نغفل الجانب الأدبي في الموضوع والذي يتمثل في أن البرلمان ، رغم استقالة الحكومة ، صوت مرة اخرى على طرح الثقة فيها ، لإظهار مدى ضيقه وتبرمه من تصرفات هذه الحكومة.ولكن من الناحية القانونية ان طرح الثقة في الحكومة المستقيلة يتم ، في هذه الحالة ، على حالة غير موجودة ، منعدمة ، لأن البرلمان قد سبق له بالفعل سحب الثقة من الحكومة ،واجبارها على الاستقالة . أما في حالة استقالة الحكومة ، لأي سبب آخر ، فإن الوضع لايختلف في نظرنا ، لأن سحب الثقة منها ، لن تكون له أية فائدة عملية ، أو آثار قانونية محددة .

ويذهب البعض إلى القول إنه إذا كان لايمكن مقاومة رغبة أعضاء البرلمان في مسألة طرح الثقة بحكومة مستقيلة ، فإنه يجب ألا يبعد عن البال ، أن ذلك غير ممكن من الناحية القانونية ، إذ لايملك هؤلاء الأعضاء استخدام هذا الحق تجاه حكومة لم تعد تمارس سلطاتها القانونية[1] .

فإذا كان لايمكن من الناحية القانونية ، والعملية ، طرح الثقة بالحكومة المستقيلة ، فهل يمكن محاسبة الحكومة الجديدة عن تصرفات الحكومة السابقة

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes, op. cit., P. 334.

—— Francine Batailler: Op. cit., P. 429-430.

بدعوى استمرارية العمل الحكومي ، ولأن البرلمان يميل إلى محاسبة الحكومة الحالية أكثر من محاسبته للحكومة السابقة .

والواقع أننا نشك في إمكان تحقيق ذلك ، حتى ولو اتجه البرلمان إلى تحميل الحكومة الجديدة المسئولية عن أعمال الحكومة السابقة . لأنه لايمكن من الناحية القانونية ، تحميل حكومة المسئولية عن تصرفات حكومة سابقة ، ذلك لأن الادعاء بإمكان ذلك ما هو إلا تمويه كامل على الحقائق القانونية والسياسية[1] . كما أن البرلمان لايمكنه فعل ذلك في كل الحالات لتعارضه مع قاعدة اختصاص الإدارة في تاريخ إصدار القرار .

المطلب الرابع
صور أخرى للرقابة البرلمانية

تقرر بعض الدساتير صوراً أخرى للرقابة السياسية التي يباشرها البرلمان على أعمال الحكومة المستقيلة ، إذ تفرض هذه الدساتير تعديل تشكيل هذه الحكومة عن طريق اشتراك أعضاء البرلمان في تكوينها مما يضمن وجود رقابة مؤثرة للبرلمان على أعمال الحكومة ، بل وفي المشاركة في اتخاذ قراراتها . كما تضمنت دساتير أخرى بعض التنظيمات التي تكفل وجود « حضور برلماني » أو استمرار جانب من الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة حتى في حالة حل البرلمان . وذلك كله على التفصيل الآتي :

أولا ـ تعديل تشكيل الحكومة المستقيلة :

هناك بعض الدساتير تتطلب في حالة حل البرلمان إجراء تعديل في تشكيل

---

(١) Delvolvé: Conclusions sous C.E., 4 Avril 1952, Syndicat régional des quotidiens d'Algérie, op. cit, P. 263.

ـ انظر أيضا : Marcel Lachaze: Op. cit., P. 66

الحكومة التي قامت بالحل ، من أجل ضمان وجود دور برلماني عند اتخاذ القرارات الحكومية ، ومن أمثلة هذه الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦ قبل تعديله عام ١٩٥٤ والذي تنص المادة (٥٢) منه على أنه في حالة حل البرلمان ، فإن مجلس الوزراء يستمر في وظيفته لتصريف الأمور الجارية ، باستثناء رئيس المجلس ووزير الداخلية ، كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين رئيس الجمعية الوطنية رئيسا لمجلس الوزراء ، والذي يقوم بدوره بتعيين وزير الداخلية بالاتفاق مع مكتب الجمعية الوطنية ، إضافة إلى تعيين أعضاء المجموعات السياسية غير الممثلة في البرلمان كوزراء دولة في الحكومة . ولاشك أن هذا التكوين الجديد لمجلس الوزراء يجعل منه بمثابة لجنة مصغرة من لجان البرلمان ، ويضمن مشاركة البرلمان المنحل في أعمال الحكومة المستقيلة ، والتي تتولى تصريف الأمور الجارية[١] .

وقد دلت بعض الحوادث على أن الحكومة المستقيلة تحرص على استشارة البرلمان ، ولو كان منحلا تطبيقا لهذا النص ، ومن أمثلة ذلك نذكر قرار حكومة Mollet بالسماح للسفن الفرنسية بالعبور من قناة السويس بعد تأميمها ، ولكن هذا القرار لم يتخذ إلا بعد الإجتماع برؤساء المجموعات السياسية البرلمانية ، حيث اتخذ القرار بالإجماع . وفي حالة اخرى طلبت الحكومة المستقيلة موافقة رئيس الحكومة الذي سيعين ، وهذا ما قامت به حكومة Mollet عند إجابتها عن المذكرة السوفيتية بشأن الشرق الأوسط[٢] .

ويمكن أن نشير في هذا الصدد كذلك إلى الدستور التركي الصادر عام ١٩٦١ ، والذي يفرض تغييراً في تكوين الحكومة عند حل البرلمان ، حيث نصت المادة (١٠٩) من الدستور على أن وزراء العدل والداخلية والمواصلات

---

(١) النظر في تفاصيل ذلك : Phillipe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementaires, Economica, Paris 1983, P. 330-331.

(٢) انظر في ذلك Fernand Bouyssou: Op. cit., P. 664.

والاتصالات يستقيلون قبل الانتخابات العامة للجمعية الوطنية إذا تقرر إجراء هذه الانتخابات قبل موعدها العادي أو قرر البرلمان حل نفسه . وفي حالة حل البرلمان من قبل السلطة التنفيذية بموجب الشروط المحدودة في المادة (١٠٨) من الدستور ، فإن كلا من رئيس الوزراء والوزراء المستقيلين يشكلون مجلس وزراء مؤقتا والذي يضم الأعضاء غير الممثلين في المجلس الكبير الذي يتكون من مجلسيّ البرلمان ، وكذلك أعضاء الأحزاب السياسية في الجمعية الوطنية حسب نسبة تمثيلهم فيها . كما تنص المادة (١٠٨) على أنه لايجوز طرح الثقة بالمجلس الوزاري المؤقت والذي يستمر في عمله حتى اجتماع البرلمان الجديد بعد انتخابه[١] .

ويلاحظ أن المجلس الوزاري التركي المؤقت يملك اختصاصات كاملة ، ولا يقتصر على مجرد تصريف الأمور الجارية ، كما هي الحال في دستور فرنسا الصادر عام ١٩٤٦ قبل تعديله عام ١٩٥٤ .

ثانيا : استمرار البرلمان المنحل في أداء وظائفه

تقرر بعض الدساتير أن البرلمان المنحل يستمر في أداء وظيفته التشريعية حتى إجراء الانتخابات العامة واجتماع المجلس التشريعي الجديد .

ومن أمثلة هذه الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الهولندي ، فقد جرى العمل في ظله ، أن قرار الحل ـ وذلك منذ عام ١٩١٧ ـ لا ينتج آثاره في مواجهة المجلس المنحل إلا من لحظة اجتماع المجلس الجديد . والحجة في هذا الأسلوب أن المجلس لا يفقد صفته في تمثيل الأمة من تاريخ صدور قرار الحل ، وإنما من تاريخ إجراء الانتخابات العامة الجديدة . ولاشك أن هذا الاتجاه يتجنب وجود فراغ في الجهاز التشريعي خلال وقت الحل . وبذلك يضمن لأعضاء البرلمان

---

(١) انظر في ذلك : Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementairesm Op. cit., P. 332.

الاستمرار في احتلال مقاعدهم . ولكن تجب الإشارة ، مع ذلك ، إلى أنه لايتم اللجوء إلى اعضاء البرلمان المنحل إلا في الحالات التي تطلب اتخاذ قرارات ذات صفة عاجلة[١] .

وإذا كان التطبيق قد قرر هذا الأسلوب في هولندا ، فإن هناك بعض الدساتير قد نصت عليه صراحة . ومن أمثلة ذلك دستور النمسا الصادر عام ١٩٢٠ ، الذي نص في المادة (٢٩/ف٣) منه على أنه في حالة الحل الذاتي[٢] من قبل البرلمان ، فإن اختصاص البرلمان التشريعي يستمر حتى اجتماع المجلس الجديد . ومع ذلك لابد من الإشارة إلى أن التعديل الذي أدخل على الدستور عام ١٩٢٩ قد جعل هذا الحكم مقصوراً على حالة الحل الذاتي ،لم يمد نطاقه إلى حالة قيام رئيس الدولة بحل البرلمان[٣] .

وقد سار في هذا الاتجاه كذلك دستور تركيا الصادر عام ١٩٦١ عندما قرر أن الجمعية الوطنية تبقى في ممارسة وظيفتها حتى انتخاب البرلمان الجديد ، وذلك في حالة الحل الذاتي بموجب المادة (٦٩) من الدستور . ولكن هذا الحكم لايطبق في حالة إعلان الحل من قبل الحكومة وفقا للمادة (١٠٨) من الدستور[٤] .

ونجد هذا الاتجاه كذلك في دستور الدانمارك ، ودستور السويد الصادر عام ١٩٧٤ ، عندما قررا أن الصفة التمثيلية لأعضاء البرلمان المنحل تستمر حتى إجراء الانتخابات العامة في الدانمارك ، وحتى اجتماع المجلس الجديد في السويد .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣١٢ .

(٢) يقصد بالحل الذاتي ، اصدار البرلمان لقرار بحل نفسه .

(٣) المرجع السابق ، ص ٣١٢ - ٣١٣ .

(٤) انظر في ذلك : Philippe Lavaux: La dissolution des assemblées Parlementaires, Op. cit., P. 313. note 1.

ثالثا ـ دعوة المجلس المنحل للانعقاد

وفقا لهذا الأسلوب يلزم الدستور الحكومة بدعوة المجلس التشريعي للانعقاد لكي تعرض عليه القرارات التي أصدرتها خلال وقت الحل والتي لها صفة عاجلة .

ومن هذه الدساتير يمكن أن نذكر الدستور الإيطالي الذي يقرر أنه إذا لم يجتمع البرلمان الجديد ، فإن سلطات المجلس القديم تعود إليه (م٦١) فهذه المادة لم تفرق بين حالة انتهاء الفصل التشريعي بسبب انتهاء مدته القانونية أو بسبب الحل . كما أن المادة (٢٧ / ف٣) من الدستور تنص على أن الحكومة تدعو البرلمان ، ولو كان منحلا لكي تعرض عليه القرارات التي لها قوة القانون والتي قامت بإصدارها وذلك لمواجهة الظروف القاهرة والتي تتطلب اتخاذ إجراءات عاجلة[١] .

رابعا ـ أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة

تتبنى بعض الدساتير أسلوب اللجنة البرلمانية الدائمة التي تبقى خلال وقت الحل تمارس مهمة الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة .

ومن أمثلة الدساتير التي تبنت هذا الاتجاه نذكر دستور فايمار الألماني الذي تقرر المادة (٣٥) منه على قيام البرلمان بتشكيل لجنتين تنتخبان من مجلس « الرشستاج » ، إحداهما للشئون الخارجية ، وأخرى تتولى حماية حقوق ممثلي الأمة تجاه الحكومة . وتمارس كل من اللجنتين الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة عندما لايكون البرلمان متجمعا ، ولاسيما في حالة الحل[٢] .

وتبنى هذا الاتجاه كذلك الدستور النمساوي الصادر عام ١٩٢٠ والمعدل عام

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣١٣ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣١٣ ـ ٣١٤ .

١٩٧٥ ، عندما تطلبت المادة (٥٥/ف٢) تكوين لجنة برلمانية دائمة تعطي موافقتها على المراسيم التي تصدرها الحكومة خلال فترة الحل ، وذلك إذا كان الحل قد أعلن من قبل رئيس الدولة بموجب المادة (٢٩/ف١) من الدستور[١] .

وسار في هذا الاتجاه كذلك دستور ألمانيا الغربية عندما نصت المادة (٤٥) منه على قيام مجلس البوندستاج بتكوين لجنة دائمة تتولى مهمة حفظ حقوق مجلس البوندستاج في مواجهة الحكومة خلال الفترة الانتقالية التي تقع بين الفصلين التشريعيين . ويكون لهذه اللجنة كذلك سلطات لجنة التحقيق . ولكن الدستور مع ذلك لم يشأ أن يطلق يد هذه اللجنة وإنما قيدها ببعض القيود ، فهي لاتملك حق التشريع ولا انتخاب المستشار ، ولا سلطة اتهام الرئيس الاتحادي . كما تبين المادة (٤٥) كذلك على قيام مجلس البوندستاج بتكوين لجنتين أخريين إحداهما للشئون الخارجية والأخرى للدفاع ، على أن تمارسا عملهما خلال الفترة الانتقالية التي تقع بين الفصلين التشريعيين ، ويكون للجنة الدفاع سلطات لجنة التحقيق خلال الفترة المشار إليها دون تمييز بين حالة انتهاء الفصل التشريعي نهاية عادية ، أو بسبب اللجوء إلى إجراء الحل[٢] .

وأخذ بهذا الأسلوب ، كذلك ، الدستور الأسباني الصادر عام ١٩٧٨ عندما نص في المادة (٧٨/ف٣)منه على قيام كل من مجلسيّ البرلمان بتكوين لجنة دائمة تتولى ممارسة وظائفه المنصوص عليها في المادتين ٨٦ و ١١٦ من الدستور على وجه الخصوص ، وذلك في حالة حل البرلمان أو انتهاء مدة ولايته . حيث تنص المادة ٨٦ على اختصاص اللجنة بتقدير مدى ملاءمة الإجراءات ذات الصفة العاجلة التي اتخذتها الحكومة في حالة الضرورة ، وبموجب هذا الأسلوب يمكن تجنب دعوة

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣١٤ .
(٢) المرجع السابق ، ص ٣١٤ .

البرلمان للانعقاد ، كما هي الحال في الدستور الإيطالي ، أما المادة (١١٦) فهي تنص على تقدير الإجراءات الحكومية المتخذة في حالة الضرورة الملحة والتي لايمكن حل البرلمان خلالها . ومن الجدير بالذكر أن نص المادة (١١٦) من الدستور الإيطالي يشبه إلى حد كبير نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨[١] .

---

(١) المرجع السابق ، ص ٣١٤ - ٣١٥ .

الفصل الثالث

الرقابة القضائية

إذا كانت رقابة الرأي العام ، والرقابة السياسية التي يقوم بها البرلمان ، غير كافية لضمان احترام الحكومة المستقيلة لنطاق اختصاصها المحدود ، فإنه لا يتبقى أمامنا من صور الرقابة ، إلا الرقابة القضائية ، حيث يتولى القضاء مهمة فحص القرارات الصادرة من تلك الحكومة للتأكد من عدم تجاوزها لنطاق اختصاصاتها في تصريف الأمور الجارية .

والقضاء عندما يراقب القرارات الصادرة من الحكومة المستقيلة لايتدخل بالطبع في نطاق العلاقة بين البرلمان والحكومة والتي تخضع لنظرية اعمال السيادة والتي تفلت من نطاق الرقابة القضائية ، ولكن القاضي يقوم بهذه المهمة استنادا لمبدأ تجاوز السلطة . وبذلك تخضع القرارات التي تصدرها الحكومة المكلفة بتصريف الأمور الجارية لرقابة القضاء الذي يتحقق من أن هذه القرارات لم يتجاوز بها مصدرها السلطات المخولة له بالنسبة لتاريخ إصدارها [1] .

فالقضاء الإداري يتحقق دائما إذن من مدى التزام الحكومة لنطاق اختصاصاتها والذي تمارسه في ظل ظروف واقعية أو مادية معينة ، بمعنى أن القضاء يتحقق ما إذا كانت شروط ممارسةهذه الاختصاصات متوافرة بالكامل ، فهو لا

---

(١) انظر في ذلك : Lachaze: Op. cit., P. 66.

يقتصر إذن على التحقق من الوجود المادي للوقائع ، وإنما يتأكد أيضا ما إذا كانت هذه الوقائع من طبيعة تبرر القرار المتخذ[١] . وهذا ما أكده مجلس الدولة البلجيكي في أحكامه عندما قرر عام ١٩٧٥ أن اختصاصات الوزراء المستقيلين لا يمكن ممارستها إلا في حدود ضيقة وضرورية للأهداف التي تبرّر وجودها[٢] .

ولكن ألا يقوم القاضي عند تقديره لطبيعة الوقائع التي تبرر القرار المتخذ ، بإحلال تقديره محل تقدير الحكومة في مثل هذه الحالات ، ألا يقوم القاضي برقابة ملائمة على هذه القرارات أكثر منها رقابة شرعية وفي نطاق من طبيعة سياسية بالكامل ؟

ومن ناحية اخرى ، ألا يقوم القاضي بالتدخل في مجال سياسي يدخل في نطاق العلاقة بين البرلمان والحكومة وهما يمنعان عليه أصلا القيام به ؟

إن هذه الاعتراضات الموجهة للرقابة القضائية تتطلب منا طرحها للنقاش لنتبين مقدار صحتها .

لذلك تكون دراستنا لهذا الفصل على النحو الآتي :

المبحث الأول : الاعتراضات الموجهة للرقابة القضائية .
المبحث الثاني : مناقشة الاعتراضات الموجهة للرقابة القضائية .

---

(١) انظر في ذلك : Jacques Salmon: A propos des affaires courantes, l'etat de la question., Op. cit., P. 663

(٢) انظر : C.E.B., 14 Juillet 1975, Association du personnel Wallon et Francophone des services public.

ـ وقد سبقت الاشارة إليه .

المبحث الأول

الاعتراضات الموجهة للرقابة القضائية

يرى البعض أن الرقابة القضائية على اختصاصات الحكومة المستقيلة تواجهها بعض الصعوبات القانونية التي تؤثر في مدى فاعليتها ، إن لم تجعل هذه الرقابة غير ممكنة من الناحية القانونية السليمة . ويمكن أن نجمل هذه الاعتراضات في الآتي :

أولا : أن القضاء الإداري عندما يقوم بتقدير ما إذا كان القرار يدخل في نطاق سلطات الحكومة المستقيلة ، فإن عليه أن يتحقق ما إذا كان لهذا القرار صفة عاجلة ، أو أنه ضروري لمتطلبات استمرار المرافق العامة ، وأنه مجرد من كل معنى أو بعد سياسي . ومثل هذا التحقق يخرج القاضي من نطاق الشرعية إلى نطاق الملاءمة ، وهو ما يقع خارج نطاق اختصاصه ، لأن جهة الإدارة هي الوحيدة التي يحق لها تقدير مثل هذه الملاءمة[1] .

ثانيا : أن القضاء الإداري عندما يقوم بالتحقق من توافر صفة المسائل الجارية للقرارات والتصرفات التي تتخذها الحكومة المستقيلة ، فهو يتدخل في موضوع سياسي يخص العلاقة القائمة بين البرلمان والحكومة ، مما يدخل في نطاق نظرية اعمال السيادة والتي يمتنع على القضاء التعرض لها[2] .

---

(١) انظر في ذلك :

Vedel: Op. cit., No. 7138.

(٢) يمكن الاشارة كذلك إلى أن هذا الاعتراض قد أثير بالفعل من قبل الحكومة الفرنسية في قضية يوميات الجزائر ، سالف الاشارة إليها ، انظر في ذلك :

Delvolvé: Conclusions, Op. cit., P. 261.

Vedel: Op. cit., P. 664.

ثالثا : إذا سلمنا بوجود الرقابة القضائية ، فإنها مع ذلك غير كافية ، مما يسمح للحكومة المستقيلة بتجاهل وجودها ، ذلك لأن مرور وقت طويل على صدورها ، يفقد هذه الأحكام قيمتها المؤثرة في الحكومة المستقيلة التي يمكن أن تكون قد تركت بالفعل مقاعد الحكم . كما أن القرارات التي يطعن فيها أمام القضاء قليلا ما يقرر المجلس بطلانها ، ذلك لأن مجلس الدولة يتردد كثيرا في التدخل في نطاق المسائل التي ترتبط بقضية التوازن بين السلطات العامة ، الأمر الذي يترتب عليه ترك سلطة تقديرية واسعة للحكومة المستقيلة للتصرف[1] .

---

(١) انظر في ذلك : Fernand Bouyssou: Op. cit., P. 664.

المبحث الثاني
مناقشة الإعتراضات الموجهة للرقابة القضائية

الواقع أن الإعتراضات التي يثيرها البعض في وجه الرقابة القضائية على تصرفات الحكومة المستقيلة هي إعتراضات من طبيعة قابلة للمناقشة والدحض ، إذ يمكن ردها بعد مناقشتها ، مناقشة قانونية سليمة :

أولا : لايمكن التسليم بأن القضاء عندما يتحقق من الصفة الجارية لقرارات الحكومية المستقيلة إنما يخرج عن نطاق الشرعية ليدخل في نطاق الملاءمة ، وذلك للأسباب الآتية :

١ ــ إن تقدير الملاءمة في القرار الإداري لايمكن أن يثار في الحالة التي يطلب فيها إلى القاضي التأكد مما إذا كانت السلطة الإدارية قد تصرفت في نطاق اختصاصها المحدد ، فالرقابة القضائية في هذه الحالة إذن هي رقابة مشروعية وليست رقابة ملائمة ، هي رقابة وجود القرار من عدمه ، لأن رقابة الملاءمة تفترض الاعتراف بوجود الاختصاص للجهة الإدارية التي أصدرت القرار ، ولكن التساؤل يثور ما إذا كانت ممارسة هذا الاختصاص ، في ظروف معينة ، ملائمة أم لا . صحيح أن القاضي يمكن أن يواجه أحيانا مسائل ملائمة مجردة ، مما يجعل مهمته أكثر صعوبة ، ولكن ذلك لا ينفي أن هذه الحالات نادرة ، وأن الأصل أن رقابة القضاء هي رقابة شرعية[1] .

٢ ــ ان مفهوم مبدأ الشرعية يعني أن مضمون القرار يتطابق مع المحتوى الذي

---

(١) انظر في ذلك : Delvolvé: Conclusions, Op. cit., P. 263-264.

حدده القانون له . ولكن قد يحدث ، في بعض الحالات ، أن يمنح القانون السلطة الإدارية اختصاصات تتضمن بعضا من سلطة التقدير ، كما قد يحدث أن تكون النصوص القانونية غامضة وغير محددة ، وهنا يبرز دور القاضي في تحديد المعنى السليم لفكرة الشرعية عندما يحدد بنفسه مدى الملاءمة الخارجية لفكرة الشرعية ، أو تلك الملاءمة التي تندمج في نطاق الشرعية ، وهو بذلك ، يملك إمكانية الاعتراف ببعض القواعد كقواعد قانونية ، تحت ستار تخمين قصد المشرع أو المبادىء العامة للقانون[١] .

ويترتب على ذلك ، أنه لايمكن إنكار الدور الذي يقوم به القضاء في تحديد فكرة تصريف المسائل الجارية ، فهو ، ولاشك في ذلك ، يملك سلطة تقديرية واسعة في هذا النطاق . بل إن القضاء ، في الدول التي لم تنص دساتيرها صراحة على مبدأ تحديد اختصاصات الحكومة المستقيلة ، قد قام بهذه المهمة ، وقرر أن الوزراء المستقيلين تعود إليهم مهمة تقدير ما إذا كانت القرارات المراد إصدارها من طبيعةلاتحتمل التأخير[٢] . فالرقابة القضائية ، في الواقع ، لاتمارس على السلطة التقديرية نفسها ، وإنما على ممارسة هذه السلطة التي تملكها جهة معينة[٣] .

٣ ــ إن القاضي الإداري عندما يقوم بتقدير مدى التزام الحكومة المستقيلة بنطاق اختصاصها المحدود بتأكده من أن القرارات المتخذة من طبيعة تبرر الأهداف التي صدرت من أجلها ، إنما يملك ، في الواقع ، سلطة تقديرية ، ولكن ذلك لايعني ، بطبيعة الحال ، أنه يباشر رقابة ملائمة ، وإن كانت الرقابة التي يباشرها لاتخلو من عنصر الملاءمة لأن الملاءمة تعتبر عنصراً من عناصر

---

(١) انظر في ذلك : Vedel: Op. cit., No. 7138.

(٢) انظر في ذلك : Ontonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes: Op. cit., P. 441-442.

(٣) انظر في ذلك : André de Laubadère: Le contrôle juridictionnel du pouvoir discretionnaire dans la jurisprudance recent du Conseil d'Etat Francçais, Mélanges Waline, Paris, 1974, P. 533.

الشرعية[1] . بل إن رقابة الشرعية لايمكن أن تمارس بالكامل ، في بعض الحالات على الأقل ، إلا بشرط احتوائها على قدر من الملاءمة ، وبعبارة أخرى ان الرقابة الشرعية تكون غير ممكنة ، أو غير كاملة ، إذا لم يكن في مكنة القاضي تقدير مدى ملاءمة القرار[2] .

٤ ــ إن القاضي الإداري ، إذا كان يقوم بتقدير الملاءمة في بعض القرارات فإنه يفعل ذلك عندما يكون هذا التقدير ضروريا لتقدير مدى شرعية القرار . ومثل هذا التقدير نجده في العديد من أحكام مجلس الدولة ولاسيما تلك المتعلقة برخص المنشآت الخطرة ، أو منح الاستثناء لبعض المؤسسات من العطلة الأسبوعية . فالقضاء عندما يبحث ما إذا كانت المخاطر التي تصدر من المنشأة من طبيعة تبرر الشروط المفروضة على الترخيص بقيامها ، إنما يقوم في الواقع بعملية ملاءمة ، ولكنها ضرورية وحتمية للوصول إلى الحكم على مدى شرعية القرار[3] .

بالطبع هناك العديد من القرارات التي رفض فيها القضاء الإداري تقدير مدى ملاءمة القرار المطعون فيه ، ولكن ذلك لا يعني أن القاضي الإداري هو القاضي العام لملاءمة القرارات الإدارية ، وإنما على العكس ، أن رقابة الملاءمة تبقى استثنائية ، ولا تجد تبريراً لها ، إلا إذا كانت ضرورية لممارسة الرقابة على شرعية القرار[4] .

ففي كل الحالات لايكون فيها القرار مشروعا إلا بوجود حالة ضرورة ، فإنه لابد للقاضي أن يبحث عن مدى ملاءمة القرار للوصول إلى تقرير شرعيته .

---

(١) انظر في ذلك : Antonio Mascarenhas Gomes Monterio: L'expédition des affaires courantes, Op. cit., P. 442.

(٢) انظر في ذلك Waline: Op. cit., P. 1037 et P. 1038.

(٣) انظر في ذلك : Waline: Op. cit., P. 1037-1038

(١) انظر في ذلك : Waline: Op. cit., P. 1038

فالقرارات الإدارية التي تتضمن المساس بإحدى الحريات العامة التي يكفلها القانون دون أن تكون مجرد قرارات تنفيذية لنص تشريعي محدد ، لايمكن أن تكون مشروعة إلا إذا اقتضتها متطلبات الحفاظ على الصالح العام بصوره الثلاث : المحافظة على النظام العام ، والمحافظة على الصحف العامة ، والمحافظة على السكينة العامة ، وهذا ما يفرض على القاضي الإداري التحقق ما إذا كانت متطلبات حفظ النظام تستوجب اتخاذ مثل هذا الإجراء . فهذا التحقق يتضمن قدرا من رقابة الشرعية ، ورقابة الملاءمة ، إذ لايمكن الاعتراف بشرعية الإجراء ، في مثل هذه الحالات ، إلا إذا كان ضروريا لحفظ النظام العام ، وبمعنى آخر ملائما لمتطلبات حفظ النظام العام[١] .

وكذلك في الحالات التي تمارس فيها جهة الإدارة ، سلطات غير عادية ، لايمكن الإعتراف بشرعيتها إلا في حالة الظروف الاستثنائية ، أو قيام حالة الاستعجال ، فإن قيام القاضي الإداري بتقديره قيام حالة الاستعجال في القرار الإداري[٢] كشرط لتحقق شرعيته ، ومن ثم لاختصاص الجهة التي أصدرته ، فإن ذلك يتضمن تقديرا لمدى ملاءمة صدور هذا القرار في مثل هذا الظرف[٣] .

ثانيا : إن القاضي الإداري عندما يتحقق من الصفة الجارية أو العادية للقرارات التي اتخذتها الحكومة المستقيلة لايقوم ، في الواقع ، بعمل ذي طبيعة سياسية خالصة ، فهناك قرارات إدارية بحتة ، وهناك طائفة أخرى من القرارات يمكن أن نطلق عليها طائفة القرارات التي لها صفة سياسية ـ إدارية ، أو هي بعبارة أخرى مختلطة ، وهذا لايمنع القضاء الإداري من مراقبتها ، كما فعل في العديد من

---

(١) انظر في ذلك : Waline: Op. cit., P. 1038.

(٢) انظر في حالة الاستعجال في القانون الاداري : Guillaume Pambou Tchivounda, Recherche sur l'urgence en droit administratif français, R.D.P., No. 1m 1983, P. 81-133.

(٣) انظر في ذلك : Waline: Op. cit., P. 1039-1040.

الحالات . ولذلك لا يعتبر غريبا تطبيق هذه الفكرة كذلك على قرارات الحكومة المستقيلة ، لكي يتحقق القضاء مما إذا كان لهذه القرارات بعد سياسي أم لا[1] .

ومن ناحية أخرى ان الحكومة المستقيلة إنما تباشر اختصاصاتها عن طريق إصدار القرارات الإدارية سواء الفردية منها أو اللائحية ، مما يدخل في وظيفة القضاء مراقبتها . والتأكد من مدى شرعيتها[2] .

ثالثا : لايمكن التسليم كذلك بعدم كفاية الرقابة القضائية بحجة أن القضاء إنما ينظر إلى مدى شرعية القرارات التي أصدرتها الحكومة المستقيلة بعد مرور وقت طويل على اتخاذها ، وفي وقت قد تكون فيه الحكومة قد رحلت بالفعل ، ذلك لأن العبرة ليس في وجود أو عدم وجود الحكومة التي اتخذت القرار في السلطة وقت إصدار الحكم ، وإنما العبرة بوجود جهة تملك التعقيب على مدى شرعية هذه القرارات . كما أنه لايمكن إنكار القيمة القانونية والإدارية لهذه الأحكام على تصرفات الحكومات التي تقدم استقالتها في المستقبل ، إذ تحدد هذه الأحكام وتوضح النطاق الحقيقي لاختصاص هذه الحكومات .

ومن ناحية أخرى لايمكن التسليم كذلك بعدم فاعلية الرقابة القضائية بحجة أن هناك عددا قليلا من القرارات التي قرر القضاء ، بعد عرضها عليه ، بطلانها ، لتجاوز الحكومة المستقيلة التي اتخذتها لنطاق اختصاصها المحدود ، ذلك لأن العبرة ليس بعدد القرارات التي يبطلها القضاء ، وإنما العبرة بقيام القضاء بفحص مدى التزام الحكومة التي اتخذتها لنطاق اختصاصها ، فإذا ما صادف وان كان عدد الأحكام التي ابطلت القرارات فيها قليلا فإن ذلك يرجع بطبيعة الحال ، إلى أن القاضي وجد في هذه القرارات دون غيرها تجاوزا من الحكومة لنطاق

---

(١) انظر في ذلك : Vedel: Op. cit., No. 7138.
— Waline, Op. cit., P. 1040

(٢) انظر في ذلك : Delvolvé: Op. cit., P. 261 et P. 263.

اختصاصها المحدود ، إذ ما كان ليتأخر عن إبطال بقية القرارات المعروضة عليه لو وجد فيها ما يعيبها من ناحية شرعيتها .

والخلاصة ، أن الاعتراضات التي يوجهها البعض إلى الرقابة القضائية على تصرفات الحكومة المستقيلة ، لاتمس قيمة هذه الرقابة ، ومدى أهميتها ، إذ تبقى هي أكثر صور الرقابة فعالية ، وقدرة .

قائمة المراجـــع

1. Arné (Serge): Le Président du Conseil des Ministres sous la Quatrième République, Paris, 1962.
2. Auby (J.,) et Drage (R): Traité de contentieux administratif, Paris, 1975.
3. Batailler (Francine): Le Conseil d'Etat Juge Constitutionnel, Paris, 1966.
4. Berlia (Georges): La dissolution de l'Assemblée National des décembre 1955, R.D.P., No. 1, 1956.
5. Bernard (Michel): Conclusions sous C.E., 19 Octobre 1962, Brocas, R.D.P., No. 3, 1962, P. 1181-1201.
6. Bouyssou (Fernand): L'introuvable notion d'affaires courantes, R.F.S.P., 1970, P. 645-679.
7. De Laubadere (André): Le contrôle juridictionnel du pouvoir discretionnaire dans la jurisprudence recente du Conseil d'Etat Français, Mélange Marcel (Waline), Paris, 1974, Tome II, P. 531-549.
8. Delvolvé: Conclusions,sous C.E.F., 4 avril 1952, G.P., 1952, P. 261-265.
9. Delpérée (Francis): Les affaires courantes en Belgique, Mélanges Charlier, Paris, 1981, P. 51-67.
   — Chronique de Cris, J.T., No. 5090, 1979, P. 457-464.
   — Au fil de la cris, J. T, No. 5012, 1977, P. 597-604.
10. Jeanneau (Benoit): Les pouvoir du gouvernement en période de dissolution de l'Assemblée National, note sous C.E.F., 17 mai, 1957, Simonet, Recueil Dalloz, 1957, P. 580-587.
11. Lachaze (Marcel): L'expédition des affaires courantes en période de crise ministérielle, Dalloz, 1952, P. 65-68.

12. Lauvaux (Philipe):
— La dissolution des Assemblées Parlementaires, Paris, 1983.
— Le droit de dissolution, quelques aspects constitutionnels de l'exercice et effets du droit de dissolution au cours de crises politiques recentes, Administration Publique, Tome 3, 1980, P. 246-254.

13. Long (Marceau): La situation des gouvernement de la V^{e} Republique à la suit d'election législative, Mélanges Charlier, Paris, 1981, P. 205-222.

13. L. Long (M), Weil (P) et Braibant (G): Les grands arrêts de la jurisprudence administrative, 6éd. Sirey, 1974, P. 387-391.

14. Maroy (P): La gestion des affaires courantes par les ministres démissionnaires, note sous C.E.F., 10 mai, 1966, R.J.D.A., 1969.

15. Mascarenhas Gomes Monterio (Antonio): Réflexions sur la compétence d'un gouvernement démissionnaire, administration Publique, 1976, P. 222-233.
— L'expédition des affaires courantes, Res Publica, 1978, P. 433-446.

16. Morange (Georges): Situation et rapports des Pouvoir Publics en cas de dissolution, R.D.P., No. 3, 1978, P. 621-643.

17. Odent (Raymond): Contentieux administratif, Paris, 1971.

18. Pambou Tchivounda (Guillaume): Recherche sur l'urgence en droit administratif français, R.D.P., No. 1, 1983, P. 81-133.

19. Salmon (Jacques): A propos des affaires courantes, J.T., 1978, No. 5059, P. 661-663.

20. Van Solinge (Alain): De l'expédition des affaires courantes, J.T., No. 5076, 1979, p. 215

21. Vedel (G): Note sous C.E.F., 4 avril 1952, J.C.P., No. 11, 7138

22. Waline (Marcel): Limités des pouvoir du gouvernement démissionnaire, R.D.P., 1952, P. 1029-1044

Abreviations

A.J.D.A	: L'actualité juridiaue - Droit administratif
A.P.	: Administration public (Belgiaue)
C.E.B.	: Conseil d'Etat Belgique
C.E.F.	: Couseil d'Etat Francaise

D.	: Recuil Dalloz
G.A.	: les grands arrétes du conseil d'**Etat** (long, weill, et Braibant)
G.P	: Gazette du palais
G.T	: Journal du Tribunaux (Belgique)
J.C.P.	: Jurisclasseur périodique.
Rec	: Recueil lebon
R.D.P.	: Revue du Droit public et de la **Science Politique.**
R.F.S.P	: Revue Francaise de Science **Politique.**
R.J.D.A.	: Recueil jurisprudence de Droit **Administratif** et de Conseil d'Etat (Belgique).

تم بحمد الله