كلية الحقوق

النظام الدستوري لحكومة تصريف الأعمال

" دراسة مقارنة "

الدكتور

أحمد حسانين إيهاب

دكتوراه في القانون

محامى حر

مقدمة

يعتبر مبدا تداول السلطة من اهم المبادئ التي يستند اليها النظم السياسية الحديثة، ويعني ذلك سياسية تمارس نشاطها من اجل الوصول للحكم، لذلك فحكومة تصريف الأعمال هى ضرورة افتضاها حسن سير المرفق العام وانتظامه، فهى مرحلة وسط بين استقالة الحكومة أو إقالتها وبين تشكيل حكومة جديدة، حتى لا يتسبب ذلك في فراغ السلطة، إذ يكون قرار رئيس الجهورية بإقالة الحكومة أو قبول استقالتها مقروناً بتكليفها بتصريف الأعمال.

إشكالية البحث: يثور الجدل بشأن الطبيعة القانونية لحكومة تصريف الأعمال، ومدى صلاحيتها في المجال الإداري والدستوري، وما إذا كان هناك صلاحيات معينة يحظر على حكومة تصريف الأعمال ممارستها، وهى الإشكالية الأولى التى تهدف الدراسة إلي معالجتها.

أما الإشكالية الثانية فهى مدى جواز خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية والقضائية من عدمه، وما هو السند الدستورى في حالة القول بخضوعها للرقابة البرلمانية أو الدستورية، أو في حالة عدم خضوعها للرقابة البرلمانية أو القضائية.

منهجية البحث: لأغراض الدراسة فقد تم إستخدام المنهج التحليلى المقارن، من خلال دراسة النصوص القانونية وتحليلها في ضوء آراء الفقه وأحكام القضاء في دول المقارنة، واستخلاص النتائج لحل الإشكالية التى تهدف الدراسة إلي حلها.

خطة البحث: تتكون الدراسة من ثلاثة مباحث، يعالج المبحث الأول تعريف حكومة تصريف الأعمال وخصائصها، من حيث التعريف التشريعي والفقهى والقضائى، أما المبحث الثانى فيعالج صلاحيات حكومة تصريف الأعمال في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية، في المجال الإدارى أو الدستورى، أما المبحث الثالث والأخير فيعالج مدى خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة، سواء كانت الرقابة الرئاسية، أو الرقابة القضائية أو الرقابة البرلمانية، وذلك على النحو التالي:

المبحث الأول

تعريف حكومة تصريف الأعمال وخصائصها

نعالج في هذا المبحث تعريف حكومة تصريف الأعمال وخصائصها، وذلك في مطلبين، يتناول المطلب الأول تعريف حكومة تصريف الأعمال، بينما يعالج المطلب الثانى خصائص حكومة تصريف الأعمال، وذلك على النحو التالى:

المطلب الأول

تعريف حكومة تصريف الاعمال le gouvernement demissionnaire

الفرع الاول

التعريف القانونى لحكومة تصريف الأعمال

وعن التعريف الدستوري لحكومة تصريف الأعمال، لم نجد في نص المادة ١٧٤ من الدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٤، وهى بصدد معالجة استقالة الحكومة، ثمة إشارة إلى تعريف حكومة تصريف الأعمال، ولا إلي كيفية تكليفها في القيام بذلك، وإن كنا قد وجدنا ذلك في نص المادة ٦١/ثامناً من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥، التى نصت على تكليف رئيس الجمهورية حال قبول استقالة الحكومة مواصلة عملها في تصريف شئون الدولة لحين تشكيل حكومة جديدة.

هكذا وقد اكدت العديد من الدول ايضا من خلال دساتيرها على نظرية مبدأ حكومة تصريف الاعمال تفاديا للفراغ في السلطة والمؤسسات فنجد ان المادة (١٠٣) من الدستور الكويتي والتي تنص على انه اذا تخلى رئيس الوزراء او الوزير عن منصبه لأي سبب من الاسباب يستمر في تصريف العاجل من شؤون منصبه لحين تعيين خلفه "

وكذلك الامر تحدثت المادة (٩٦) من الدستور الجزائري: اذا لم تحصل الحكومة من جديد موافقة المجلس الشعبي الوطني ينحل وجوبا وتستمر الحكومة قائمة في تسيير الشؤون العادية الى غاية انتخاب المجلس الشعبي الوطني وذلك في اجل اقصاه ثلاثة أشهر.

ونجد ايضا الفقرة الأولى من المادة (١٠١) من الدستور الاسباني: " تنتهي مهمة الحكومة بعد اجراء انتخابات عامة أو في الحالات المنصوص عليها في الدستور بخصوص سحب ثقة البرلمان من الحكومة او عند استقالة رئيس الحكومة او وفاته وتحدثت الفقرة الثانية من هذه المادة :" تواصل الحكومة التي انتهت مهمتها تصريف الاعمال الى حين اضطلاع الحكومة الجديدة بمهامها".

أما عن التعريف القضائى لحكومة تصريف الأعمال، نجد أن هناك ندرة في أحكام القضاء التى عالجت هذه الإشكالية، ونحيل في هذا الخصوص إلي قرار حديث للمحكمة الاتحادية العليا

العراقية، التى عرفت حكومة تصريف الأعمال اليومية بأنها هي تلك الحكومة المتحولة من حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات إلي حكومة محدودة الصلاحيات [١].

الفرع الثانى

تعريف الفقه لحكومة تصريف الأعمال

أما عن تعريف حكومة تصريف الأعمال في آراء الفقه، فلم يضع الفقه تعريفاً جامعاً مانعاً لحكومة تصريف الأعمال، إلا أن هناك بعض اجتهادات الفقه لتعريف حكومة تصريف الأعمال، إذ عرف جانب من الفقه حكومة تصريف الاعمال بانها حكومة متحولة عن حكومة طبيعية بكامل الصلاحيات، الى حكومة محدودة بصلاحياتها، حيث انها الفترة الانتقالية بين الحكم التنفيذي للسلطة الاجرائية، وحدود تأمين استمرارية العمل الحكومي في حدوده الادارية، ذلك الامر بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناجمة بديهيا عن واقع سياسي جديد يتمثل إما باستقالة الحكومة او باعتبارها بحكم المستقيلة بتوافر لإحدى شروط الاستقالة والمنصوص عنها في الدستور المصرى، وتتحول إلي حكومة مؤقتة المدة، محدودة الصلاحيات.

هناك رأي من الفقه بأن حكومة تصريف الاعمال شأنها شأن الحكومة العادية والتي لا تزال في السلطة ومتقلدة لأمور سلطتها، في الجانب الشرعي لمشروعية تولي السلطة بكامل صلاحياتها واختصاصاتها، حيث لا يمكن تقييدها في ميدان تصريف العاجل من الامور والمستجدات، وإن كان وجود حكومة تصريف الأعمال قد فرضها طول المدة اللازمة لتشكيل الحكومة ونيل ثقة البرلمان، ومن ثم ولحسن سير المرفق العام فى الدولة، كان من المنطقى أن تبقى حكومة تصريف الأعمال.

وعرف جانب آخر من الفقه حكومة تصريف الأعمال بأنها " تغيير فى المركز القانوني للحكومة القائمة من حكومة كاملة الصلاحيات الدستورية إلي حكومة مقيدة الصلاحيات، نتيجة ممارسات دستورية نابعة من واقع سياسي، مهمتها الأساسية استمرار سير المرافق العامة فى الدولة، التى تعد ضرورية لاستمرارية الدولة، خاصة أنه من بين الإختصاصات الاساسية لرئيس مجلس الوزراء العمل على ضمان سير الإدارة الحكومية بشكل عام [٢]، ومن ثم فإن بقاء حكومة

([١]) قرار المحكمة الاتحادية العليا العراقية رقم ١٢١ لسنة ٢٠٢٢ بتاريخ ١٧ مايو ٢٠٢٢.

([٢]) د/صبرى محمد السنوسى: النظام الدستوري المصرى، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، دار النهضة، ٢٠١١، ص٢٣٦.

تصريف الأعمال يكون فى إطار الأنظمة والقواعد القانونية الموجودة مسبقاً، ولا يمكنها أن تبتدع أو تعدل تلك الأنظمة [١].

وعرف البعض الآخر حكومة تصريف الأعمال بأنها حكومة انتقالية غير سياسية لتصريف الأمور الشكلية والإدارية فى الفترة بين استقالة وزارة مسئولة، وتشكيل وزارة تخلفها [٢]، بينما عرفها البعض الآخر بأنها حكومة متحولة من حكومة عادية بكامل الصلاحية إلى حكومة محدودة الصلاحية فى حدود تأمين استمرارية العمل الحكومي فى الحدود الإدارية، بسبب ممارسة دستورية طبيعية ناتجة عن واقع سياسي جديد [٣].

وعرف جانب رابع من الفقه حكومة تصريف الأعمال بأنها " الحكومة التى تتوقف عن أعمالها كجهاز تنفيذي فى الدولة بمجرد سقوطها لأى سبب من الأسباب، مثل انقضاء الأجل القانونى، إجراء انتخابات تشريعية، وإن كانت تستمر فى تسيير الأمور العادية للدولة، الضرورية التى لا غنى عنها، تجنباً لحدوث فراغ فى المرفق العام للدولة [٤].

من التعاريف سالفة الذكر، نخلص إلي أن حكومة تصريف الأعمال تهدف بصورة أساسية إلي ضمان سير المرفق العام فى الدولة، ويقتصر دورها على الأعمال الروتينية، وليس الأعمال المنشأة أو المعدلة للأنظمة القانونية فى الدولة، سواء كان ذلك باقتراح القوانين، أو تعديل الدستور، أو الأعمال التى من شأنها أن ترتب التزامات دولية على الدولة، مثل إبرام الاتفاقيات الدولية، اتفاقيات منح أو الحصول على القروض، وهو ما سوف نعالجه فيما بعد بمزيد من التوسع.

---

(١) د/صالح حسين على: إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، *مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية*، مجلد ٩، ٢٠٢٠، ص٣١-ص٣٢.

(٢) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٣٠.

(٣) أمل عبد الهادى مسعود: حكومة تصريف الأعمال، مفهومها وصلاحيتها، متاح على الرابط http://www.dampress.net، تاريخ الزيارة ١٣ أغسطس ٢٠٢٢.

(4)HTTPS://WWW.VOCABULAIREPOLITIQUE.BE/AFFAIRES-COURANTES/.

المطلب الثاني

ظهور حكومة تصريف الاعمال

الفرع الأول

حالات توفر حكومة تصريف الأعمال

قبل معالجة التعريف القانوني لحكومة تصريف الأعمال، فمن الضروري بيان حالات استقالة الحكومة، إذ تستقيل الحكومة مع انتخاب برلمان جديد، بما يتيح الفرصة لزعيم الأغلبية النيابية بتشكيل الحكومة، وقد يكون حل البرلمان حلاً وزارياً، نتيجة نشوب نزاع بين البرلمان والوزارة، لا تفلح معه الوزارة في إقناع البرلمان بوجهة نظرها، وهو ما يتسبب في ضعف أداء الحكومة، فتضطر الحكومة لأن تطلب من رئيس الدولة حل البرلمان [١]، وقد يكون حل البرلمان حلاً رئاسياً، بناء على قناعة رئيس الدولة بآداء البرلمان للأعمال المنوطة به [٢].

ليس هذا فحسب، بل هناك أساليب أخرى لحل البرلمان، كما هو الحال مع الحل الشعبى للبرلمان، نتيجة للاستفتاء الشعبي على حل البرلمان، أو الحل الذاتى، أو حل البرلمان لنفسه، وقد يكون حل البرلمان حلاً قضائياً، لكون العملية الانتخابية مشوبة ببطلان، وقد شهدت الحياة السياسية في مصر سوابق على الحل القضائى للبرلمان، كما هو الحال في انتخابات مجلس الشعب عام ١٩٨٧ و١٩٩٠ [٣].

كما تعد الحكومة مستقيلة عند إنتخاب رئيس جديد للدولة، وهو ما يتيح له فرصة اختيار الحكومة التي يرى فيها من القدرات والكفاءات أنها قادرة على تنفيذ برنامج الحكومة الذى نال ثقة البرلمان، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية في الدولة، يشرف على تنفيذ السياسة العامة في الدولة[٤]، عند توفر حالة من حالات شغور منصب رئيس الجمهورية المنصوص عليها في الدستور، وهى الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل [١].

---

(1)Ann L. Durviaux, Droit constitutional et institutions politiques, Liège University, 2019, pp.145-146.

(2)André Legrand and Céline Wiener, Le droit public, Droit constitutional, Droit administrative, Finances publiques Institutions européennes, 2017, p.16.

(٣) د/خليل عبد المنعم خليل: حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣، ص١٥٧.

(٤) هناك من الدساتير التى حددت الحالات التى تكون فيها الحكومة مستقيلة، كما هو الحال في المادة ١/٦٩ من الدستور اللبناني، التى حددت ستة حالات تكون فيها الوزارة مستقيلة، كما هو الحال إذا إستقال رئيس الحكومة، إذا فقدت أكثر من ثلث أعضائها المحددين بمرسوم تشكيلها، وفاة رئيس الحكومة، بدء ولاية رئيس الجمهورية، بدء ولاية مجلس النواب، حجب البرلمان الثقة عن الحكومة، وكانت المادة ٦٠ من

ومن الأسباب الأخرى لاستقالة الوزارة وفاة رئيس الحكومة، إذ تعد الحكومة مستقيلة إذا ما توفى رئيسها، ومرد ذلك أن اختيار رئيس الحكومة راجع إلي الاعتبار الشخصي، بما يتوفر لدى رئيس الحكومة من الخبرات والكفاءات التى تؤهله لرئاسة الحكومة، لذلك من الطبيعي أن تسقط الحكومة بوفاته (٢).

وقد تستقيل الحكومة، أو تعد ضمناً في حكم المقالة إذا سحب البرلمان منها الثقة، ممثلة في سحب الثقة من رئيس مجلس الوزراء (٣)، بعد إستجواب لرئيس مجلس الوزراء تعجز معه الحكومة عن تقديم إجابات شافية على تلك الاسئلة التي يطرحها أعضاء البرلمان على رئيس الوزراء خلال الاستجواب (٤)، أو نتيجة سحب البرلمان الثقة بدون وجه حق من أحد الوزراء، فيستقيل باقى الوزراء تضامناً معه فى موقفه، الذى يقتنع باقي أعضاء الحكومة أنه موقف سديد، يتفق مع برنامج عمل الحكومة، الذى سبق وأن اقره البرلمان حال التصويت على منح الحكومة الثقة، وهو عرف وجد فى بريطانيا منذ القرن ١٨، أو على الأقل فى حالة استقالة حكومة اللورد نورثNorth، رئيس وزراء الملك جورج الثالث عام ١٧٨٢ (٥)، وقد عمل المشرع على تحقيق التوازن مع أسلحة البرلمان ممثل فى سلطته فى سحب الثقة من الحكومة، من خلال تمكين السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، بما يعد أخطر سلاح منحه المشرع للسلطة التنفيذية فى مواجهة البرلمان، لتمكين الحكومة من الرجوع إلي الشعب حال احتدام الخلاف بين البرلمان والحكومة، أو كى يدافع رئيس الدولة، باعتباره رئيس السلطة التنفيذية عن أفكاره وأعماله التى يراها صحيحة من وجهة نظره، من خلال اللجوء إلي الشعب [٦]، ورأى البعض فى الحل الوزاري للبرلمان يعد مظهر للرقابة المتبادلة بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، أو سلاح مقابل

الدستور اللبناني قبل تعديلها تضيف حالة أخرى لشغور منصب رئيس الجمهورية، وهو الحكم بإدانة الرئيس بخرق الدستور، أو إرتكاب جريمة الخيانة العظمى، أو إحدى الجرائم العادية. يراجع في ذلك: د/عبد الغنى بسيونى: القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٧، ص٢٩٧.

(١) المادة ١٦٠ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

(2)Jean Faniel et Cédric Istasse, Les démissions ministérielles dans les entités fédérées (1981-2017), Courrier hebdomadaire du CRISP, no. 2330-2331, 2017, p.21.

(٣) المادة ١٣١ من الدستور المصرى الصادر عام ٢٠١٤.

(4)Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 2011, p.270.

(5)Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et science politique,9eme ed., ARMAND COLIN, 1989, p.148

(٦) د/ نعمان الخطيب: الوسيط فى النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع ٢٠١١، ص٣٨٢.

لسلاح سحب الثقة من الحكومة، التي يمارسها البرلمان، حتى لا يتغول البرلمان على السلطة التنفيذية [١].

وإن كانت حالات سحب الثقة تكون ذات حظ أوفر فى الحالات التي يكون فيها رئيس الحكومة من غير حزب الأغلبية البرلمانية، والعكس صحيح إذا كان رئيس الحكومة من الحزب الذي ينتمى إليه الرئيس، إذ يغض البرلمان الطرف أحياناً عن بعض أسباب سحب الثقة من الحكومة، بسبب التداعيات السلبية لهذا الإجراء على الحزب، إذ يعد سحب الثقة من الحكومة شهادة على عدم صلاحيتها السياسية، بما يمثل نقطة ضعف فى القوة أو الموقف السياسي للحزب الحاكم الذي سقطت حكومته إذا ما أراد الترشح بعد ذلك فى الانتخابات البرلمانية [٢]، وهو الأمر الذى أدركه الحزب الحاكم فى بريطانيا، إذ لم يشأ الحزب أن يسحب الثقة من حكومة بورس جونسون، حال تقديره فشل حكومة جونسون فى إدارة الأزمات الاقتصادية فى بريطانيا، مفضلاً على ذلك إسقاطها من خلال الاستقالات الجماعية لوزراء الحكومة، بما حمل جونسون على تقديم استقالة حكومته.

وفى فرنسا، أوضحت المادة ٤٩ من الدستور حالة من حالات حجب الثقة عن الحكومة، من خلال رفض الجمعية الوطنية الموافقة على مشروع قانون يرتبط بوجود الحكومة، أو بتنفيذ برنامجها الانتخابي الذى سبق وأن أقره البرلمان حال منحه الثقة للحكومة، فيعد هذا الرفض بمثابة حجب ضمني للثقة عن الحكومة، وفى هذه الحالة يتعين عليها تقديم استقالتها إلي رئيس الدولة، شأنها فى ذلك شأن الحجب الصريح للبرلمان ثقته عن تلك الحكومة، كما أشارت الفقرة الثانية من المادة ٤٩ إلي صورة مماثلة للحجب الضمنى للثقة عن الحكومة، إذا ما قدم البرلمان اقتراحا باللوم إلي الحكومة، إذ تفقد الحكومة هنا ثقة البرلمان، ويتعين عليها تقديم استقالتها وفق آليات تقديم الاستقالة المنصوص عليها فى الدستور.

وقد تطلب الحكومة ذاتها من البرلمان اقتراع الثقة عليها، فإذا حجب البرلمان الثقة عن الحكومة، تعين عليها تقديم استقالتها، والتحول إلي حكومة تصريف أعمال، وقد يقر البرلمان الثقة فى الحكومة.

وخلص جانب من الفقه إلي القول بأنه إذا حجب البرلمان عن الحكومة، فإنه يتعين على الحكومة تقديم استقالتها بدون تأخير إلي رئيس الدولة، ويترتب على تقديم الحكومة استقالتها أن تصبح فى فترة ريبة، يحظر عليها اتخاذ أي قرارات، ما لم تكن هذه القرارات ذات طبيعة روتينية،

([١]) د/محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دراسة النظام الدستورى المصرى، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص٤٣٣.

([٢]) د/رمزى طه الشاعر: النظرية العامة للقانون الدستورى، دار النهضة، ط٥، ٢٠٠٥، ص٥٩٢.

من شأنها فقط تسيير أعمال المرفق العام فى الدولة، وإلا بطل ما يصدر عن تلك الحكومة من قرارات، لصدورها ممن لا يملك حق إصدارها [١].

تعد الحكومة حكومة تصريف أعمال من تاريخ تقديم الحكومة استقالتها، وقد تكون هذه الاستقالة بديلاً عن حجب البرلمان ثقته عن الوزارة، إذا ما قامت اسباب جدية ترجح حجب البرلمان الثقة عن الحكومة، بناء على استجواب يقدم لرئيس الوزراء، او من تاريخ تقديم عدد كبير من الوزراء استقالتهم من الحكومة، كما حدث مع حكومة بورس جونسون فى بريطانيا فى يوليو الماضى، فتحولت الحكومة إلى حكومة تصريف أعمال، لحين إجراء انتخابات فى الحزب الحاكم، لاختيار زعيماً يخلف جونسون فى رئاسة الحزب، وتكليفه من جانب الملكة بتشكيل الحكومة.

إتفاقاً مع ما ذهبت إليه القواعد الدستورية فى الأنظمة الديمقراطية، فقد إستقر العرف فى إستراليا على أن حكومة تصريف الأعمال تعمل منذ حل البرلمان حتى تقسم الحكومة الجديدة اليمين الدستورية، أو تؤكد نتائج الانتخابات وجود الإدارة الموجودة، كما تتجنب حكومات تصريف الأعمال إصدار قرارات فى الموضوعات الهامة، مثل القرارات الرئيسية، التى من شأنها أن تفرض التزامات على الحكومة القادمة، مثل التعيينات الهامة، إبرام العقود الإدارية.

وهناك أعراف دستورية مماثلة جدا فى كندا، إذ أن الإدارة الانتقالية فى كندا تبقى بكامل صلاحيتها.

وفى كل الأحوال، تبقى الحكومة المستقيلة أو المقالة كحكومة تصريف أعمال لفترة معقولة من الوقت حتى يتم تشكيل حكومة جديدة، يكون لها كامل الصلاحيات، كما خلص مجلس الدولة الفرنسي في حكم حديث له [٢]، وإن كان هناك من ذهب إلي أن مدة الشهرين هى المدة المعقولة لتشكيل الحكومة الجديدة، خلفاً للحكومة المستقيلة أو المقالة، التى هى حكومة تصريف الأعمال، وقد ربط هذا الجانب من الفقه بين فترة تحصن القرار الإداري، وهى مدة الستين يوماً، وبين الفترة المعقولة لتشكيل الحكومة [٣]، وإن كنا نرى أن هذا الرأي فى غير محلة، للاختلاف الواضح بين الحالتين، ففى حالة القرار الإداري فإنه يتحصن بانقضاء مدة الستين يوماً، ويصبح الطعن عليها غير مقبول شكلاً، إلا فى حالة القرار الإداري المنعدم، بينما قد يستغرق تشكيل تلك الحكومة فترات أطول من تلك المدة، دون أن يترتب عليه بطلان تشكيل الحكومة، وأن ما قصده هذه الجانب من الفقه لا يعدو أن يكون من قبيل المقابلة، وأنه يجب تشكيل الحكومة الجديدة فى أسرع وقت ممكن، لتتمكن من القيام بالأعمال التي لم يكن بإمكان حكومة تصريف الأعمال القيام بها، خاصة وأن

---

(١) د/سليمان الطماوي: السلطات الثلاثة فى الدساتير العربية المعاصرة والفكر الإسلامي، دار الفكر العربي، ١٩٩٦، ص٥٠٤.

(2)CE, 28 juin 2002, Ministère de la justice/Magi era, RFDA 2002, p. 756.

(٣) سعد الله الخورى: القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية، ٢٠٠٢، ج٢، ص٢٤٣.

طول مدة حكومة تصريف الأعمال من شأنها أن تؤثر على الكثير من الجوانب المعيشية للمواطن، ولعل المثال الأبرز هنا حكومة تصريف الأعمال فى لبنان، التي تمتد لشهور عديد، وهو ما ترتب عليه انهيار الليرة اللبنانية، ووصول ٨٠% من اللبنانيين إلي ما دون خط الفقر، نقص الغذاء، عدم قدرة اللبنانيون على سحب مدخراتهم من البنوك اللبنانية[١].

وإن كان هناك من اعتمد مدة الستين يوماً كعمر لحكومة تصريف الأعمال قياساً على نص المادة ١٤٦ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤، التي نصت على أنه إذا لم تحصل الحكومة على ثقة البرلمان خلال ثلاثين يوماً على الأكثر يكلف رئيس الجمهورية رئيساً للوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب، وإذا لم تحصل على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً عد المجلس منحلاً، وفى جميع الأحوال لا يجوز أن تزيد مدد الاختيار عن ستين يوماً.

فى حين ذهب جانب من الفقه إلي القول بأن فترة بقاء حكومة تصريف الأعمال لا يجوز أن تزيد عن ٩٠ يوم، أسوة بما هو عليه الحال بالنسبة لشغل منصب رئيس الجمهورية، حال شغور هذا المنصب لأي سبب من الاستقالة أو الوفاة، أو العجز الدائم عن العمل، وذلك لذات العلة، وهى عدم السماح بحدوث فراغ دستوري فى البلاد [٢].

وقطعت بعض الدساتير ذلك الجدل بشأن فترة عمل حكومة تصريف الأعمال، ونحيل فى بيان ذلك إلي المادة ٦١/ثامناً/د من الدستور العراقي الصادر عام ٢٠٠٥، التى حددت عمر حكومة تصريف الأعمال بمدة لا تزيد عن ثلاثين يوماً، وتشكيل حكومة جديدة.

فى رأينا، يمكن القول أن المشرع قد أراد من وجود حكومة تصريف الأعمال سد الفراغ الناتج عن استقالة أو إقالة الحكومة، لضمان استمرار العمل فى المرافق العامة للدولة [٣]،لكون المرفق العام يمكنه إشباع احتياجات الجماعة، أو تحقيق المصلحة العامة، كما أن أنشطة المرفق العام تعمل على حماية الأمن العام، والقضاء، على الرغم من عدم وجود معيار دقيق للمرفق العام[٤]، ويكون وجود حكومة تصريف الأعمال هذه لفترة مؤقتة، طالت أم قصرت، ومن المفيد أن تكون هذه الفترة قصيرة إلي أقل مدى ممكن، ولا نبالغ إذا قلنا أن المجلس الدستوري الفرنسي قد وضع هذا المبدأ فى مصاف القواعد الدستورية، التى يأبى خرقها [٥]، ولا يترتب على تحاوز مدة الثلاثين يوماً بطلان القرارات التى تتخذها حكومة تصريف الأعمال، خلافاً لما ذهب إليه البعض

([1])www. http:bbc.net. visited on 11 august 2022.

([٢]) المادة ٤/١٦٠ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤.

([3])CE. 13 Juin 1980, M. Bonjeau, Rec. 1980, p.274.

([٤]) د/ثروت بدوى: القانون الإدارى، ج١، مطبوعات جامعة القاهرة، ٢٠٠٦، ص١٦٩ وما بعدها.

([5])Conseille constitutionnel 25 juillet 1979, R.D.P. 1979, p.1705.

من بطلان قرارات حكومة تصريف الأعمال، لكونها لا تتمتع بأى أساس دستورى، مع وضوح نص مهلة حكومة تصريف الأعمال الواردة فى المادة ٦١/ثامناً/د من الدستور العراقي [١].

وترتبط استقالة الحكومة وتحولها إلي حكومة تصريف أعمال بطبيعة النظام السياسي فى الدولة، فغالباً ما يرتبط ذلك بالنظام البرلماني، الذي يتكون من مجموعة من الأحزاب، لا يمكنها فى كثير من الأحيان الحصول على الأغلبية المريحة التي يمكن للحكومة معها تنفيذ برنامجها الحكومي، أو تمرير القوانين اللازمة لذلك، فتكون ائتلاف حكومى، فيما يعرف فى مجال السياسة بالتعايش cohabitation أو الزواج الأبيض، خاصة إذا كان رئيس الحكومة من حزب غير ذلك الذي ينتمى إليه رئيس الجمهورية [٢]، الذي يمكن أن ينفرط عقده فى أى وقت، حال الاختلاف فى وجهات النظر، أو فى التقديرات السياسية، أو قد يكون ذلك نتيجة للمناكفات السياسية، مثل الطعن فى نتائج الانتخابات، أو حتى فى الأنظمة السياسية التى تعتمد المحاصصة الطائفية أو الدينية فى توزيع الحقائب الوزارية، وهو أمر يبدو جلياُ فى دولة مثل العراق أو لبنان[٣].

---

(١) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٣٩.

(2)Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et science politique,9eme ed., ARMAND COLIN, 1989, p.570.

(٣) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٣٤.

الفرع الثاني

خصائص حكومة تصريف الأعمال

أولاً: من أهم خصائص حكومة تصريف الأعمال أنها حكومة مؤقتة، ينقضي أجلها بتشكيل حكومة أخرى ذات صلاحيات كاملة، سواء كان ذلك بعد تعيين رئيس وزراء جديد، بعد استقالة الحكومة السابقة، أو إقالتها أو وفاة رئيس الحكومة، أو تعيين رئيس جديد للجمهورية.

ثانياً: أما الخاصية الأخرى من خصائص حكومة تصريف الأعمال أن صلاحياتها محددة، سواء كان ذلك في المجال الدستوري أو في المجال الإداري، وهو ما نعالجه بمزيد من التفصيل في المبحث الثانى، فتقتصر صلاحياتها على تسيير العاجل من الأمور، وذلك بقصد ضمان حسن سير المرفق العام، الذى يقدم الخدمات الأساسية للمواطنين في الدولة، خاصة وأن المواطنين في الدولة يعتمدون إلي حد كبير على المرفق العام في الحصول على خدماتهم، خاصة تلك الخدمات التى لا يمكنهم الحصول عليها من القطاع الخاص، كخدمات الهجرة والجنسية، وغيرها من الخدمات، ومن ثم تجنب حدوث فراغ حكومي.

وعلى الرغم من الصلاحيات المحدودة التى يمكن أن تمارسها حكومة تصريف الأعمال، فإن هذه الحكومة لا يمكن غل يدها عن ممارسة سلطاتها الكاملة فى الظروف الاستثنائية، وذلك لكون هذه الظروف الاستثنائية من شأنها أن تعصف بكيان الدولة، ومن ثم فإن الضرورة تجيز للحكومة ممارسة سلطات ما كان لها أن تمارسها فى الظروف العادية (١).

ثالثاً: من بين خصائص حكومة تصريف الأعمال أنها لا تخضع للرقابة البرلمانية، ومرد ذلك إلي أن حكومة تصريف الأعمال فقدت ثقة البرلمان، وهو فقد الثقة الذى قد يتخذ صوراً مختلفة، مثل رفض البرلمان الموافقة على مشروع هام ترى فيه الحكومة سنداً لوجودها، أو لتنفيذها برنامجها الحكومي، أو حجب البرلمان ثقته عن الحكومة بعد إستجواب تخفق فيه الحكومة عن تقديم إجابات شافية عن ذلك الاستجواب، أو يقرر البرلمان عدم إمكانية التعاون مع الحكومة، كما هو الحال فى الدستور الكويتي، إذ تكون ثقة البرلمان فى هذه الحكومة قد سقطت، والساقط لا يعود، وإن كان هناك من يرى أن عدم خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة السياسية يجعلها فى وضع أقوى من الحكومة العادية، وهو ما يخالف المنطق الصحيح للأمور (٢)، فلا تتعرض الحكومة لأي عقوبات سياسية خلال هذه الفترة، لعدم خضوعها للرقابة السياسية (٣).

---

(1)Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 2011, p.264.

(٢)د/عادل الطبطبائى: النظام الدستوري في الكويت، دراسة مقارنة، ط٤، ٢٠٠١، ص٩٥٠.

([3])Nicolas Bernard, Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ?, *CEG*, no.15, 2020, p.18.

أما الخاصية الأخرى من خصائص حكومة تصريف الأعمال فهى عدم قدرتها على ممارسة صلاحيات دستورية معينة، مثل عدم قدرتها على حل البرلمان، وتقديم مشروعات القوانين أو تعديل الدستور، إذ أن هذا الحظر قصد منه المشرع عدم افتئات حكومة تصريف الأعمال على اختصاصات الحكومات التالية لها، ومن ثم عدم تحميلها أعباء، أو إلزامها بدفع فاتورة أعمال حكومة تصريف الأعمال.

أخيراً، فمن الخصائص التى تتميز بها حكومة تصريف الأعمال هى اكتسابها هذه الصفة بمجرد تقديم استقالتها، وليس بالضرورة قبول رئيس الدولة لهذه الاستقالة حتى تنتج أثرها كحكومة تصريف أعمال (١).

---

(١)د/عادل الطبطبائى: اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦، ص٧٣.

المبحث الثاني

صلاحيات حكومة تصريف الأعمال

نثير صلاحيات حكومة تصريف الأعمال العديد من الانتقادات، إذ يدعو البعض إلي التهاون مع حكومة تصريف الأعمال باعتبارها حكومة مؤقتة، أو حتى بدون صلاحيات، وهو ما من شأنه الإضرار بمصالح الدولة والمواطن. وفى كل الأحوال، تتمتع حكومة تصريف الأعمال بصلاحيات محدودة، في الظروف العادية أو في الظروف الاستثنائية، سواء كان ذلك فى المجال الإدارى أو المجال الدستوري، وهو ما نعالجه في مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: سلطات حكومة تصريف الأعمال فى الظروف العادية

المطلب الثانى: سلطات حكومة تصريف الأعمال فى الظروف الاستثنائية

المطلب الأول

سلطات حكومة تصريف الأعمال فى الظروف العادية

الفرع الأول

سلطات حكومة تصريف الأعمال فى المجال الدستوري

لما كان نطاق إختصاص حكومة تصريف الأعمال قاصراً على الأعمال الروتينية، ومن ثم فلا يجوز لها ممارسة تلك الصلاحيات الدستورية، وذلك على النحو التالى:

أولاً: لا يجوز لكومة تصريف الأعمال اقتراح تعديل الدستور، أو تقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان [1]، إذ أن مشروع القانون المقدم من الحكومة يعرض على البرلمان في صورة مرسوم موقع عليه من الملك ومن الوزير المختص، وهو من ثم فإن هذه الحكومة لا تكون ممثلة للشعب، فلا يجوز لها التحدث بإسمه، إذ تكون الحكومة هى من استقالت، فلا يجوز لها أن تباشر سلطات عزفت عن مباشرتها وهى في موضع السلطة، أو أن يكون البرلمان قد حجب عنها الثقة، وبالتالى فلا يجوز لها أن تقترح قوانين، إذ يكون إقتراح مشروع القانون، أو تعديل نصوص الدستور قد جاءت ممن لا يملك حق اقتراح [2].

وفى السويد ومن الناحية العملية، فإن حكومة تصريف الأعمال تتجنب تقديم مشروعات القوانين إلى البرلمان. ويرى لارسون Larsson أنه إذا كان على الحكومة الانتقالية أن تبقى فى المنصب، فإن هذه الحكومة يجب أن تعمل مثلها فى ذلك مثل الحكومة العادية، كما هو الحال

([1]) المادة ٤/١٦٧ من الدستور المصرى لعام ٢٠١٤.

([2]) د/حمدي علي عمر- النظام الدستوري المصري وفقا لدستور ٢٠١٢-دار المعارف- طبعة اولي- ٢٠١٤ – ص ١١٥.

بالنسبة لتشكيل الحكومة فى إيرلاندا التى يستغرق مدة لا تقل عن ستة أشهر، لذلك ليس من المستغرب أن تضطر حكومات تصريف الأعمال فى ألمانيا لأن تتصرف بذات الطريقة التي تتصرف بها الحكومات العادية، حيث تستمر العملية التشريعية، كما تستمر الحكومة فى صياغة مشروعات القوانين وتقديمها إلي البرلمان، كما تستمر فى تقديم الموازنات، عمل التعيينات فى الحكومة، بينما يتم اتخاذ القرارات السياسية الهامة من خلال المشاورات المعمقة بين الأحزاب [١].

وفى هذا المجال، ميز جانب من الفقه بين الحظر المفروض على سلطة حكومة تصريف الأعمال فى تقديم مشروعات القانون إلي البرلمان، وبين إستمرار مناقشة البرلمان لمشروعات القوانين التى قدمتها الحكومة قبل حلها أو إستقالتها أو إنتهاء أجلها، فبينما يحظر على حكومة تصريف الأعمال فى أغلب الأنظمة القانونية تقديم مشروعات القوانين، إلا أنه ليس هناك ما يمنع من مواصلة البرلمان مناقشة مشروعات القوانين التى قدمت للبرلمان بالفعل، كما يمكن لحكومة تصريف الأعمال إصدار القوانين خلال هذه الفترة [٢].

ثانياً: التصديق على مراسيم إصدار القوانين

في الأنظمة البرلمانية والرئاسية، فإن رئيس الدولة يصدر مراسيم بإصدار القوانين، حتى تصبح نافذة في البلاد، وهو ما يقتضى بطبيعة الحال وضع توقيع مجاور لرئيس الوزراء إلي جانب توقيع رئيس الدولة، بقصد اشتراك جهة تتحمل المسئولية السياسية عن قرارات الملك، بإعتبار ان الملك في النظام البرلماني معصوم لا يخطئ، فهو مجرد رمز سياسي [٣]، ومن ثم فإذا كان رئيس حكومة تصريف الأعمال يوقع على مرسوم يتم ممارسته بصورة دستورية، فلا يعنى هذا أن حكومة تصريف الأعمال تمارس كامل سلطاتها المنصوص الموسومة في الدستور، التى وردت على سبيل المثال، لا على سبيل الحصر [٤].

([1])Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.629.

([2])Nicolas Bernard, Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ?, *CEG*, no.15, 2020, p.21.

([٣]) د/عادل الطبطبائى: النظام الدستورى في الكويت، دراسة مقارنة، ط٤، ٢٠٠١، ص٥٤٦.

ايضا د/ قحطان احمد الحمداني – المدخل الي العلوم السياسية– دار الثقافة للنشر – ٢٠١٣– ط١ – مكتبة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية ص٤٥.

([٤]) د/صبرى محمد السنوسى: النظام الدستوري المصرى، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستوري الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، دار النهضة، ٢٠١١، ص٢٣٦.

ويرى جانب من الفقه الفرنسي أنه يخرج عن نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال فى المجال الدستوري إبرام المواثيق والاتفاقيات الدولية، التى تفرض على الدولة التزامات وتعهدات دولية، تلك الصلاحيات أو الاختصاصات المنصوص عليها فى المواد ٥ و١١، ٥٢، ٥٣، ٥٣-١، ٥٥ من الدستور الفرنسي، بل إن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ قد اعتبرت أن توقيع حكومة تصريف الأعمال على الاتفاقيات الدولية يعد سبباً لإبطال تلك الاتفاقيات، لصدور التوقيع من سلطة غير دستورية [١]، من خلال ما يعرف بالتصديق الناقص، الذي لم يحترم، ولم يتبع القواعد الدستورية النافذة فى الدولة بشأن إبرام الاتفاقيات الدولية، ومنها عدم إبرام حكومة تصريف الأعمال للاتفاقيات الدولية، لكونها تخرج عن رقابة البرلمان من ناحية، وتكون غير معرضة لأى عقوبة سياسية يمكن توقيعها علي تلك الحكومة [٢]، فالتصديق على المعاهدة هو موافقة السلطة المختصة فى الدولة الطرف على التقيد بالالتزامات الواردة فى الاتفاقية وتنفيذها، وبدون التصديق تبقى الاتفاقية مجرد مشروع [٣].

ثالثاً: حل البرلمان

من بين الصلاحيات التى يحظر على حكومة تصريف الأعمال مباشرتها هى سلطة حل البرلمان، وهو حظر يمكننا القياس عليه فى سلطات رئيس الدولة المؤقت، التى حددتها المادة ٥/١٦٠ من الدستور المصرى، الصادر عام ٢٠١٤، التى حظرت على رئيس الجمهورية المؤقت حل البرلمان، أو طلب تعديل الدستور أو حل الحكومة، كما نجد إشارة إلي هذا الحظر في المادة ٦٩ من الدستور اللبناني، التى نصت في فقرتها الثالثة على أنه "عند استقالة الحكومة أو اعتبارها مستقيلة يصبح مجلس النواب حكماً في دورة انعقاد استثنائية حتى تأليف حكومة جديدة ونيلها الثقة "، ومن ثم فلا يجوز لحكومة تصريف الأعمال المؤقتة، وكما يوحى ظاهر نص الفقرة الثالثة، أنه لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال حل البرلمان، حتى لا تكون سلطة الحل ذريعة يمكن أن تستخدمها حكومة تصريف الأعمال فى الانتقام من البرلمان الذى حجب الثقة عنها، وحملها على تقديم استقالتها.

وقد حظرت التشريعات المقارنة على حكومة تصريف الأعمال حل البرلمان، وهو ما يبين من مقارنة وضع حكومة تصريف الأعمال وبين الحكومة كاملة الصلاحيات فى السويد، ووجد أن

([1])Favoreu, L., Gaia, P., Ghevontian, R., Mester, J.L., Droit constitutionnel, Dalloz, 11*eme* ed., 2008, p.172

([٢]) د/صلاح الدين عامر: مقدمة لدراسة القانون الدولى العام، دار النهضة، ٢٠٠٧، ص٢٢٠.

([٣]) د/ احمد شلبي – العلوم الساسية وأصول التنظيم السياسي المحلي والدولي في عصر العولمة – دار النهضة – الطبعة الثانية – ٢٠٠٧ – ص ٤٧. ايضا د/على إبراهيم: مصادر القانون الدولى العام، ج١، مكتبة الرسالة، ٢٠٠٠، ص١١٠.

الاختلاف بين الحكومة العادية وحكومة تصريف الأعمال يكمن فى أن حكومة تصريف الأعمال لا يمكنها حل البرلمان[١]، وهو الحظر الذى نجده فى موضع آخر، يتمثل فى حظر حل البرلمان خلال إعلان حالة الطوارئ.

الفرع الثاني

سلطات حكومة تصريف الأعمال فى المجال الإداري

تتمتع حكومة تصريف الأعمال بسلطات محدودة، فلا يمكنها اتخاذ إلا القرارات في المسائل العاجلة، أو تلك التى تقتضيها حالة الضرورة، أو بمعنى آخر لا يمكنها اتخاذ سوى قرارات تسيير الأعمال اليومية في وزارات تلك الحكومة، بما يكفل انتظام العمل في مرافق تلك الوزارة، تلك الأعمال التي يلزم أن تكون ممهورة بتوقيع الوزير، حتى تكون صالحة من حيث الإختصاص، فهى لا تعدو أن تكون مجرد أعمال روتينية، لا تقوم بأي عمل سياسي، يكون له أثاره وانعكاساته المستقبلية، وهو ما يبين من معارضة العديد من اللبنانيين انخراط الحكومة اللبنانية في أعمال ترسيم الحدود البحرية بين لبنان وإسرائيل، لما لهذا الموضوع من أهمية، إلا أن هذا الموضوع لا يدخل في نطاق إختصاص الحكومة الحالية، التى يصفها البعض بأنها حكومة مقلمة الأظافر.

ويبدو هذا التضييق في نطاق صلاحيات حكومة تصريف الأعمال من مطالعة نص المادة ٥٢ من الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٤٦، التى نصت على أن حكومة تصريف الأعمال لا يجوز لها ممارسة سوى الأعمال اليومية، وإن كان هذا التحديد لسلطات حكومة تصريف الأعمال في فرنسا قد تم إلغاءه بموجب القانون الدستوري ٧ ديسمبر ١٩٥٤، وجاء قرار مجلس الدولة الفرنسي ليترجم هذا التوسع في اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، عندما قضى في ١٧ مايو ١٩٥٧ بأن حكومة تصريف الأعمال تحتفظ بكامل صلاحياتها أو اختصاصاتها [٢]، وهو رأى لاقى دعماً من جانب الفقه، الذى أكد أن دستور عام ١٩٥٨ لم يتضمن ثمة نص يقيد من سلطات حكومة تصريف الأعمال [٣].

خلافاً لذلك، رأي جانب من الفقه أن الحد من سلطات حكومة تصريف الأعمال هو من المبادئ العامة للقانون التى لا يجوز الخروج عنها، فبينما تواجه الحكومة كاملة الصلاحيات

---

(1)Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.629.

(2)C.E., 17 mai 1957, Simonet, Recueil Lebon،«p. 314. concl. Heuman, D., 19 57, 580, note Jeanneam

(3)Auby et Drago, Traité de contentieux administratif,T. II, éd. 1975, n° 1071.

عقوبات من جانب البرلمان حال تجاوزها لسلطاتها الدستورية، إلا أن هذا التوازن غير محقق مع حكومة تصريف الأعمال، التى تنأى عن أية رقابة من جانب البرلمان [١].

وجاء مجلس الدولة الفرنسي ليوضح أهمية ممارسة حكومة تصريف الأعمال صلاحيتها فى الظروف العادية، فعبر عن ذلك بالقول " أن القرارات التي تكون ضرورية لاستمرار عمل المرفق العام، تكون جهة الإدارة ملزمة بصورة طبيعية بالقيام بها" [٢]، وهو ما دعا وينكل Winkell إلى القول بأن استمرارية المرفق هى جوهر المرفق العام، بما جعل منه أحد المبادئ الأساسية التى تقوم عليها حكومة تصريف الأعمال، ويبدو أن وينكل Winkell قد شيد رأيه هذا على قرار مجلس الدولة الفرنسي، بقوله " لا مفر من وجود سلطة يناط بها تأمين استمرارية الحياة الوطنية وديمومتها بين تاريخ استقالة الحكومة، وتاريخ تأليف الحكومة الجديدة " [٣].

ويرى جانب من الفقه أن الأساس الدستوري الذى قامت عليه حكومة تصريف الأعمال هو تأمين استمرارية الحياة الوطنية وديمومتها، من تاريخ انقضاء أجل الحكومة المنتهية ولايتها، لأي سبب من الأسباب التى أسلفناها من قبل، وحتى تشكيل حكومة جديد [٤].

وقد اقترح لافر Laver أنه من أجل منع تلك السلوكيات فمن الضروري أن تتبع إيرلاندا ذات السلوك الألمانى فى التصويت بحجب الثقة عن الحكومة، ومن ثم ضرورة تعديل الدستور، كى يقتصر دور حكومة تصريف الأعمال على اتخاذ القرارات التى تكفل حسن سير المرفق العام فى الدولة، دون أن تتخذ قرارات فى الموضوعات الجدية، أو التى تفرض قيوداً على الحكومة القادمة، بما يسبب إرباكاً لتلك الحكومة القادمة، وحسبنا من ذلك الإشارة إلي الوضع فى إيرلاندا عقب حجب البرلمان الثقة عن الحكومة، وتحولها إلى حكومة تصريف أعمال، تلك الحكومة التى واجهت أزمة سعر صرف الدولار الايرلاندي، إذ اتخذ رئيس حكومة تصريف الأعمال ووزير المالية فى تلك الحكومة قراراً بخفض قيمة الدولار الايرلاندي، ثم بعد أيام قليلة تولت حكومة قانونية زمام الأمور بها، ووجدت أن قرار حكومة تصريف الأعمال من شأنه وضع عراقيل والتزامات أمام الحكومة الجديدة، وهو ما دعا رئيس الحكومة الجديدة إلي الامتناع عن تنفيذ تلك

([1])**Jeanneau Benoît, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris. Sirey, 1954.**

([2])**CE 26 Juin 1937, Arnauld Rec,Lebon p.426.**

([3])**CE 4 Avril 1952, Rec.**

([٤]) **د/سالم دلة: حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلي الإحاطة القانونية، *مجلة الشريعة والقانون*، جامعة الإمارات، العدد ٦٥، س٣٠، ٢٠١٦، ص١٦**

القرارات التي أصدرتها حكومة تصريف الأعمال، معتبرة أن هذا القرار يشكل قراراً جوهرياً، ويقع فى نطاق القرارات التي يحظر على حكومات تصريف الأعمال إصدارها [١].

ونظراً لأن الصلاحيات الأساسية التى يجب أن تتمتع بها حكومة تصريف الأعمال تنصب على الأعمال الإدارية العادية، أو اليومية، لذلك بات لزاماً علينا تعريف ماهية تلك الأعمال اليومية، وبيان طبيعتها. إذ عرفها الفقه الفرنسي فالين Wallene بأنها تلك الأعمال التي بفعل طابعها الضروري والعاجل تتطلب تدابير فورية لازمة لتسيير المرفق العام فى الدولة، وقيام الحكومة بوظيفتها الإدارية اليومية [٢]، وهو تعريف شاطره الرأى جانب من الفقه بقوله " الأعمال اليومية هى تلك الأعمال التى يتم تحضيرها بواسطة اجهزة الوزارة، ويقتصر فيها دور الوزير على وضع توقيعه عليها، وتشمل فقط الأمور العاجلة والاستثنائية، التى يتعين على حكومة تصريف الأعمال النظر والبت فيها" [٣].

فى حين عرفها البعض بأنها تلك الأعمال العادية التي لا يمكن تأجيلها أو إرجاؤها بانتظار حكومة جديدة، تحوذ على ثقة الشعب، من خلال منح البرلمان لها الثقة، والموافقة على برنامج أعمال تلك الحكومة [٤].

نلاحظ أنه فى الدول التي لم تحدد صلاحيات حكومة تصريف الأعمال فقد تولى القضاء تحديد هذه المهام وتلك الصلاحيات، ونحيل فى بيان ذلك إلي حكم مجلس الدولة الفرنسي بشأن تعريف الأعمال اليومية، التي يعهد بإدارتها إلي حكومة تصريف الأعمال، التى عرفها بأنها تلك الأعمال الضرورية لسير العمل فى المرفق العام بانتظام ودون توقف، دون أن تفرض قيوداً على الحكومات القادمة المنتخبة [٥]، ذلك الموقف الذي تبناه القضاء الإداري البلجيكي، الذى قضي بأن " القاعدة التي تحد من إختصاص حكومة تصريف الأعمال الفيدرالية لم يتم إدراجها فى أي نص دستوري، ولا فى أي نص قانونى، ولكنها تشكل عرفاً دستورياً يرتبط بمبدأ استمرارية حسن سير

([1])Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.634.

([٢]) هادى عزيز على: الصلاحية المحدودة لحكومة تصريف الأعمال، صحيفة المدى، العدد ٣٠٨٧، السنة ١١، بتاريخ ٢٨ مايو ٢٠١٤.

([٣]) غسان لعيبى مناتى: حكومة تصريف الأعمال، رسالة دكتوراه، جامعة النهرين، ٢٠١٠، ص٩.

([٤]) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٣١.

([5])Conseil d'État, arrêt du 31 mai 1994, n° 47.689; Conseil d'État, arrêt du 14 juillet 1975, n° 17.131.

العمل بالمرفق العام، وبمبدأ المسئولية الوزارية فى النظام البرلماني، وأن وجود مثل هذا العرف قد تواترت أحكام القضاء على ترسيخه، ولاقى دعماً من جانب القضاء[١].

واعتبر مجلس الدولة البلجيكي أن اتخاذ حكومة تصريف الأعمال ضمانات مصرفية بالتعاون مع d'ARCO لتجنب حدوث أزمة مصرفية يعد حالة استثنائية، يجيز لهذه الحكومة اتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع مثل هذه الأزمة، ما دام أنها تتصرف فى إطار الدستور والقانون[٢].

ونرى من مطالعة تعريف الأعمال العادية أو اليومية التى يناط بحكومة تصريف الأعمال القيام بها، التى عرفها الفقه، تتفق مع التعريف القضائى، ونحيل فى بيان ذلك إلى حكم مجلس الدولة الفرنسي، الذى عرف الأعمال العادية أو الجارية بأنها "تلك التى لا تعرض مسئولية الوزارة مجتمعة أو الوزير المعنى منفرداً لأى نتائج سياسية، لأن الحكومة والوزارة تحكم بثقة الشعب الممثل بالبرلمان، أما الحكومة المستقيلة فإنها تكون فاقدة لثقة البرلمان، ومن ثم فلا يمكنها اتخاذ قرارات سياسية [٣]، ذلك التعريف الذي ينسجم مع القرار الصادر عن مجلس شورى الدولة فى لبنان، الذى عرف الأعمال العادية والجارية بأنها "تلك الأعمال الملحة الضاغطة التى لا تحتمل التأجيل أو الإرجاء لحين تأليف الوزارة الجديدة، والتي بسبب سرعتها وطبيعتها العاجلة تستوجب اتخاذ قرارات فورية، أو تلك التى تكون مقتصرة على تنفيذ المهام الإدارية اليومية، دون أن تنطوي على صعوبة خاصة، أو على أي خيار دقيق، وتبقى الوزارة المستقيلة لحين تأليف وزارة جديدة، واستلام كل عضو من أعضائها مهام وزارته من الوزير سلفه" [٤].

وقد أصدرت المحكمة العليا فى إستراليا حكماً بأن قرار حكومة تصريف الأعمال عام ١٩٨٣ بتخفيض قيمة الدولار الأسترالي يدخل فى نطاق الصلاحيات العادية لحكومة تصريف الأعمال، وليس من بين القرارات الجوهرية الملزمة للحكومات القادمة [٥]، وتجنباً للاضطرابات التى يمكن أن يحدثها تجاوز اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، فقد حدد القسمان ١٠ و١٣ من قانون الخدمة العامة فى إستراليا الصادر عام ١٩٩٩، الإختصاصات التى يتعين على الحكومة ممارستها خلال فترة حكومة تصريف الأعمال، كما نص قانون الحكومات المحلية فى

([1])C.E., 17 mai 2016, de Crombrugghe de Picquendaele, n° 234.747.

([2])C.E., 25 mars 2013, Vervloet et cs, n° 222.969.

([3])CE 1966.

([٤]) قرار مجلس شورى الدولة اللبنانى رقم ٦٥٥ لسنة ٢٠١٠.

([5])Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.636.

إستراليا على تجنب تعيين أو إجراء انتخابات المجالس المحلية خلال فترة عمل حكومة تصريف الأعمال. كما حظر هذا القانون على الحكومات المحلية إبرام أي عقود من شأنها أن تكبل الحكومة القادمة، وتجعلها عرضة للمقاضاة والتعويض [١].

وفى ايرلاندا، تم الإشارة إلي الحكومة الانتقالية، فى المادة ٢٨-١١-١ من الدستور، إلا أنه ليس هناك قيود دستورية على سلطات حكومة تصريف الأعمال، وقد أشار لافر Laver إلي السبب فى ذلك بقوله أن الحكومة الايرلاندية لا تسرف أو تغرق فى استغلال سلطاتها بالنسبة لوضعها كحكومة تصريف أعمال ومن بين صلاحيات الحكومة فى هذه الحالة هو التعيينات المختلفة فى الهيئات القانونية، والتى يمكن اعتبارها تعيينات سياسية.

وإزاء هذا الوضع، فقد شكلت حكومة حزب العمال لجنة لدراسة اختصاصات حكومات تصريف الأعمال، وقدمت اللجنة تقريراً خلصت فيه إلي أن سلوك كومة تصريف الأعمال خلال فترة توليها المنصب يخضع لقيود دستورية عديدة، فيحظر عليها تقديم مبادرات سياسة جديدة، وإن كان يمكنها ان تتخذ القرارات الاقتصادية الهامة التى لا تحتمل التأجيل حتى تشكيل حكومة جديدة، وتحليفها اليمين القانونية.

وفى نيوزيلاندا، أصدر مجلس الوزراء تعميماً بعد عام ١٩٩٦، والذى تضمن عدداً من التوجيهات أو الإرشادات بشأن المركز القانونى لحكومة تصريف الأعمال، والذى جاء فيه أنه يتعين على حكومة تصريف الأعمال الامتناع عن اتخاذ القرارات الهامة إذا كانت هوية الحكومة القادمة غير واضحة، لا يمكن التعرف على توجهاتها، أو برنامج عملها الذى تطرحه على البرلمان لنيل الثقة عليه، حتى لا يؤدى ذلك إلي اتخاذ قرارات تكبل الحكومة القادمة، بل يمكن أن تعرضها للخسائر والاضرار، كما هو الحال مع إبرام حكومة تصريف الأعمال عقود دولية، تمتنع الحكومة الجديدة عن تنفيذها، بما يدفع الأطراف المتعاقدة إلي التحكيم، والحصول على تعويضات، قد تكلف خزانة الدولة ملايين الدولارات.

والأمر المستقر عليه أن حكومة تصريف الأعمال تكون مقيدة فى قراراتها، فإذا كان يجوز لها اتخاذ قرارات، إلا أنه لا يجوز لتلك الحكومة إتخاذ القرارات التى قد تكون مقيدة للحكومات اللاحقة عليها، التى تكون مكبلة للحكومة اللاحقة عليها، وتفرض عليها قيوداً، تتحمل الحكومة الجديدة تبعاتها السياسية، ونحيل فى بيان ذلك إلي رفض الحكومة المنتخبة فى إستراليا، التي أعقبت حكومة تصريف الأعمال، قرار وزير الصحة Jenny Shipley بمنح هيئة الصحة الإقليمية عقود لإجراء جراحات القلب، وذلك لأن الحكومة الجديدة كانت تبنى برنامجاً يهدف إلي

([1])Jennifer Menzies & Anne Tiernan, Caretaker conventions in Australasia minding the shop for government, 2ed ed., Griffith University, 2014, p.20.

مشاركة القطاع الخاص فى المجال الطبي، وأن القرار الذى اتخذه وزير الصحة فى حكومة تصريف الأعمال يخالف سياسة الحكومة الجديدة [١].

وبسبب المشكلات التى يحدثها تجاوز حكومة تصريف الأعمال اختصاصاتها، فقد عملت الحكومات على وضع قواعد وتوجيهات تحدد صلاحيات واختصاصات حكومة تصريف الأعمال، إذ أصدر رئيس وزراء حكومة تصريف الأعمال فى إستراليا عام ١٩٦١ توجيهات إلي الوزراء بتجنب اتخاذ قرارات تمس السياسة الرئيسية للدولة، أو إجراء تعيينات فى المناصب الهامة خلال تلك الفترة، كما إتخذ مجلس وزراء حكومة الكومنولث فى إستراليا القرار رقم ٣٢ عام ١٩٨٣، والذي نص على ضرورة تجنب التدخل فى المسائل السياسية الهامة فى الدولة [٢].

وقد سنحت الفرصة لمجلس شورى الدولة اللبناني لبيان أهمية العمل على استمرارية العمل فى المرفق العام للدولة، بمناسبة نظر طعن رئيس الديوان فى وزارة البرق والبريد والهاتف على قرار الوزير بنقله إلي بيروت، وقد أقام الطاعن طعنه على أن القرار الوزاري الصادر بنقله قد صدر من وزير فى حكومة تسيير أعمال، إذ استقالت حكومة رشيد كرامى عام ١٩٦٩، إلا أن قرار مجلس شورى الدولة قد أيد بعدم حصول فراغ فى الحكم، وتعطيل مصالح الناس، وأن قرار نقل الطاعن يأتي فى إطار تصريف الأعمال العادية، من ثم فإن قرار نقله يكون غير مشوب بعيب عدم الاختصاص [٣].

كما نجد أن مجلس الدولة البلجيكي قد قرر أنه لا يجوز اتخاذ القرارات الهامة أو المصيرية فى حياة الدولة إلا من جانب حكومة تتمتع بالأغلبية البرلمانية [٤]، على الرغم أن مجلس الدولة البلجيكي قد رفض إقرار القاعدة التى تحد من إختصاص حكومة تصريف الأعمال خلال الفترة ما بين إقالة الحكومة، أو حل البرلمان بموجب المرسوم الملكي [٥]، واعتبرت محكمة النقض البلجيكية بأن عدم تجاوز حكومة تصريف الأعمال الحدود الدستورية فى قرارتها هو من المبادئ العامة للقانون، واقر مجلس الدولة البلجيكي بوجود العرف الدستوري بالمعنى القانونى،

([1])**Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.642.**

([2])**Jennifer Menzies & Anne Tiernan, Caretaker conventions in Australasia minding the shop for government, 2ed ed., Griffith University, 2014, p.16.**

([٣]) **قرار مجلس شورى الدولة اللبنانى رقم ٦١٤ بتاريخ ١٩٦٩/١٢/١٧.**

([4])**C.E., 9 juillet 1975, Berckx, Pas., 1978, IV, p. 55 ; Arr.R.v.St., 1975, p. 725.**

([5])**C.E., 15 mars 1963, Ligny, n° 9932.**

الذي يلزم حكومة تصريف الأعمال بإتباع الحدود الدستورية فى قراراتها، إذ نجد أن مجلس الدولة البلجيكي، وهو بصدد نظر قضية Crombrugghe قد وصف العرف للمرة الأولى بأنه دستوري[١]، فالعرف هنا الذى قصده مجلس الدولة البلجيكي هو العرف المكمل، الذى ينصرف أثره إلي تنظيم موضوعات لم ينظمها المشرع الدستوري، والتى تنظم فى هذه الحالة اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، باعتبار أن العرف هو قواعد مضطردة التطبيق من جانب الهيئات والمؤسسات فى الدولة، التى ثبت لهذه الهيئات أو المؤسسات صحتها [٢].

من جانبها، حرصت بعض الدساتير على بيان صلاحيات أو اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، وحسبنا من ذلك الإشارة إلي القانون التنظيمي المغربى رقم (٠٦٥,١٣)، الخاص بتنظيم أعمال الحكومة والمراكز القانونية لأعضائها، وقد جرى نص المادة ٣٦ من هذا القانون على أنه طبقا لأحكام الفصلين ٤٧ ،٨٧ من الدستور تستمر الحكومة المنتهية مهامها لأي سبب من الاسباب في تصريف الامور الجارية كما هي محددة في المادة(٣٧)، والتي تنص بدورها :"يراد بعبارة تصريف الامور الجارية"، اتخاذ المراسيم والقرارات والمقررات الادارية الضرورية والتدابير المستعجلة اللازمة لضمان استمرارية عمل مصالح الدولة ومؤسساتها وضمان انتظام سير المرافق العامة.

نخلص مما سبق إلي نتيجة مفادها أنه إذا كان الدستور قد خول حكومة تصريف الأعمال سلطة اتخاذ القرارات التي من شأنها إدارة الأمور العاجلة للدولة، لمنع توقف سير المرفق العام فى الدولة، إلا أن هذه القرارات لا يجب ألا تكبل الحكومة اللاحقة بقيود، تتحمل تبعاتها السياسية، التى قد لا تتوافق مع سياساتها، وبرنامجها الانتخابي، وألا تغير قرارات الحكومة الانتقالية من السياسة العامة للدولة، وإلا كانت قرارتها مشوبة بعيب عدم الاختصاص.

المطلب الثاني

سلطات حكومة تصريف الأعمال فى الظروف الاستثنائية

تعرف الظروف الاستثنائية بأنها تلك الظروف التى لا تسمح بتأمين العمل الضروري للمرفق العام، أو الحفاظ على النظام العام، في إطار احترام القواعد العادية، كما هو الحال في حالة الاضطرابات، الحروب والكوارث [٣]، وقد يكون إعلان حالة الطوارئ فى كل أنحاء الدولة، أو فى جزء من الإقليم، تعرض الأمن والنظام فيه للخطر، جراء وقوع اضطرابات، أو حرب، أو

([1])**Cass.(1ère ch.), 4 février 1999, Pas., 1999, I, pp. 139 à 148.**

([٢])**د/طة العنكبي: النظم السياسية والدستورية المعاصلرة – المكتبة المركزية – جامعة القاهرة ط١ – ٢٠١٤ – ص٨٨.**

([3])**Francis-Paul Benoit, Le droit administrative Francais, Dalloz, 1968, p.504.**

أعمال مسلحة، أو حتى أعمال إرهابية، استدعت إعلان حالة الطوارئ فى تلك المنطقة [١]، وتكون حالة الضرورة أو الاستعجال هى التى تبرر إتخاذ القرارات أو التدابير التي يحظر عليها اتخاذها فى الأحوال أو الظروف العادية [٢].

هدياً بما سبق، يمكن القول أنه إذا كان الأصل أن تمارس حكومة تصريف الأعمال صلاحيتها في الظروف العادية، فى المجالين الدستوري والإداري، فإن هذا لا يمنعها من أن تمارس صلاحياتها حتى في الظروف الاستثنائية، التى يمكن أن تعصف بكيان ووجود الدولة [٣]، إذ تتمتع حكومة تصريف الأعمال بسلطات محدودة في كل من المجال الدستوري والمجال الإداري، وهو ما نعالجه فى الفرعين التاليين:

الفرع الأول

سلطات حكومة تصريف الأعمال فى المجال الدستوري

يمكن لحكومة تصريف الأعمال في الظروف الاستثنائية، إذا ما تعرضت البلاد لغزو خارجي، أو نزاع مسلح داخلي، أو أزمة صحية، كما هو الحال في فيروس كورونا، أن تتخذ حكومة تصريف الأعمال من التدابير ما يكفل حماية كيان أو وجود الدولة، أن تصدر مراسيم الضرورة بما يمكن الحكومة من مواجهة تلك الظروف الاستثنائية التى تعصف بكيان الدولة، إذ يمكنها أن تقوم بتلك الأعمال فى الظروف الاستثنائية، دون أن ينزع ذلك عنها وصفها بكونها حكومة تصريف أعمال [٤]، وهو ما دعا Dabbasch et Bourdou إلي القول بأنه حتى لو اتخذت حكومة تصريف الأعمال من القرارات ما يمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية أو الطارئة فى الدولة، فإن هذا لا يخرجها من نطاق كونها حكومة تصريف أعمال [٥].

وقد أرجع البعض حق حكومة تصريف الأعمال في مباشرة بعض الصلاحيات الدستورية في الظروف الاستثنائية إلي كون هذه الظروف من شأنها أن تعصف بكيان الدولة، ومن ثم فلا جناح عليها أن تمارس بعضاً من هذه الصلاحيات، والتي تمارسها في إطار الدستور، حفاظاً

---

(١) د/عيد أحمد الغفلول: القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة، ٢٠٠٩، ص٤٩٧.

(2)Fernand Bouyssou, L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, *Revue Française de Science Politique*, 20e année, n°4, 1970, p. 654.

(٣) المادة ١٥٦ من دستور عام ٢٠١٤، وهى تناظر المادة ٧٤ من دستور ١٩٧١.

(٤) أ. شفيق إمام: تشريعات الضرورة فى غياب البرلمان، بدون دار نشر، ١٩٩٥، ص١٨١.

(5)Dabbasch., Ch., et Bourdou, J., Traite constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1983, p. 612.

على كيان الدولة، ولن يكون فيها للديمقراطية وجود [١]، وهو ما نجد له سنداً من قضاء المحكمة الدستورية العليا في مصر، التى قضت بأن خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصل مقرر، وحكم لازم لكل نظام ديمقراطي سليم" [٢]، كما لاقى هذا الرأي دعماً من جانب الفقه الفرنسي، الذى أقر بسلطة حكومة تصريف الأعمال في اتخاذ التدابير المناسبة، وإعلان حالة الطوارئ وفقاً للضوابط المنصوص عليها في المادة ١٦ من الدستور الفرنسي، باعتبار ذلك من السلطات الاستثنائية التي يجوز لرئيس حكومة تصريف الأعمال القيام بها، دون أن ينفى ذلك عنها صفة كونها حكومة مؤقتة، أو حكومة تصريف أعمال أو حكومة انتقالية، مع اختلاف المسميات التي يطلقها الفقه على هذه الحكومة، لأنه في كل الأحوال، لا يمكن للحكومة كاملة السلطات أو حكومة تصريف الأعمال القيام بهذه الأعمال إلا في إطار من الدستور، وتخضع قرارات حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء [٣].

تمارس حكومة تصريف الأعمال واجباتها فى ظل حالة الطوارئ، كما هو الحال مع الحكومة كاملة الصلاحيات، وذلك وفاءً من جانب الدولة لالتزاماتها الدولية فى الحفاظ على صحة المواطن، فى مواجهة فيروس كورونا، مثل العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وغيرها من المواثيق الدولية الأخرى التى تحمي الحق فى الصحة والحق فى الحياة، ومن ثم لا تثريب على حكومة تصريف الأعمال إن اتخذت من التدابير ما يمكنها من مواجهة تلك الأزمات التى تواجهها الدولة فى حالة الطوارئ، مثل الطوارئ الصحية، بالإفراج عن آلاف السجناء لمنع تفاقم أزمة كورونا، شراء الطعوم لمنع انتشار الأمراض، وإقرار موازنة إضافية لهذا الغرض، ومعالجة الاثار المترتبة على تطبيق تدابير مكافحة وباء كورونا، مثل إغلاق المحلات التجارية والمقاهي والنوادي، دعم الاسر الفقيرة نتيجة العزل المنزلي، إصدار قرارات باعتبار وباء كورونا قوة قاهرة، بما يحمي المقيمين فى الدولة، الذين سافروا إلى بلادهم فى إجازة، لم يتمكنوا من العودة إليها بسبب الإغلاق وحظر الطيران، فهذه القرارات كلها تدخل فى إطار السلطات الإدارية فى الظروف الاستثنائية.

فضلاً عن ذلك، فإذا كانت حكومة تصريف الأعمال يحظر عليها ممارسة الكثير من السلطات الدستورية، من بينها سلطة سن القوانين، إلا أن هذا لا ينبغى معه القول بتقليص حكومة تصريف الأعمال إلي حد الشلل التام، فى الوقت الذي تواجه فيه الدولة ظروف استثنائية،

([1])Moulin, R., Le presidentialisme et la classification des regimes politique, L.G.D.J. 1978, P.124.

([٢]) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة ١٩٩٠/٥/١٦، القضية ٣٧ لسنة ٩ ق دستورية.

([3])Marcel Prelot, Precise Dalloz, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 1987, p.722.

من الاضطرابات الداخلية، والحروب الأهلية، إذ أقر المجلس الدستوري اللبناني القوانين الثلاثة التى أقرتها حكومة تصريف الأعمال برئاسة نجيب ميقاتى، تلك القوانين التي منحت العفو العام، والعفو عن أحداث الضنية ومجدل عنجر، تأجيل نظر المراجعات أمام المجس الدستوري [١]، وهو ما رأى معه جانب من الفقه أن ما يشفع لحكومة تصريف الأعمال فى اتخاذ التدابير الاستثنائية أن يكون الخطر الذى يواجه الدلة جسيم، وأن يكون حالاً، لا مجرد تكهنات أو توقعات، فقد يكون على وشك الوقوع، أو كان قد بدأ بالفعل، ولكن لم ينتهى بعد، وأن مثل هذه الجسامة هى التى تبرر الخروج على القواعد القانونية، دون أن تملك حكومة تصريف الأعمال مخالفة الدستور، ذلك الدستور الذى أوجدها، وخولها ممارسة مثل هذه الصلاحيات [٢].

وإذا أمعنا النظر فى قرارات مجلس الدولة الفرنسي، نجد أنها قد سلكت ذات المسار الذى سلكه الفقه، وقد استقرت هذه القرارات على أن توفر بعض الظروف يوجب على الحكومة، بغض النظر عن اعتبارها مستقيلة، أن تواجهها بأسرع وقت ممكن، آخذة بعين الاعتبار الحالة الطارئة التى تتطلب على وجه الاستعجال اتخاذ قرارات فورية مهما كانت التغيرات السياسية أو القانونية التى تعيشها الدولة [٣]، تلك التدابير التي ما كان للحكومة أن تتخذها ما لم تتحقق حالة الطوارئ، والظروف الاستثنائية هذه، وإلا كانت مشوبة بعيب عدم المشروعية، وأن عزاء الجانب الرافض لممارسة حكومة تصريف الأعمال تلك السلطات الاستثنائية أنها تخضع لرقابة القضاء، الذى يراقب مدى تواجد هذه الظروف الاستثنائية، الوقائع التى حملت حكومة تصريف الأعمال على اتخاذ مثل هذه التدابير [٤].

وإذا كان الدستور قد خول حكومة تصريف الأعمال سلطات دستورية فى الظروف الاستثنائية، إلا أن هذه السلطات يجب تفسيرها فى أضيق نطاق، لأن الاستثناء لا يجوز القياس عليه، أو التوسع فيه، ومن الضروري أن تكون الصلاحيات الدستورية التي تمارسها حكومة تصريف الأعمال منصوص عليها فى الدستور، عرفاً أو مكتوباً، فلا يجوز أن تكون الظروف الاستثنائية منشئة لاختصاصات دستورية، من إبرام المعاهدات الدولية، أو تعديل الدستور، وتوقيع عقوبات جنائية، إعمالاً لمبدأ شرعية الجرائم والعقوبات.

---

(١) القرار رقم ١ لسنة ٢٠٠٥، بتاريخ ٢٠٠٥/٨/٦.

(٢) د/يحي الجمل: نظرية الضرورة في القانون الدستوري، وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، ط٤، دار النهضة، ٢٠٠٥، ص٢٣.

(3)CE 19 Oct. 1962, Brocas, D. 1962, p.702.

(4)Andre de Laubdére, Traité elementaire de droit administrative, L.G.D.J. 1970, pp.242-243.

الفرع الثاني

سلطات حكومة تصريف الأعمال فى المجال الإداري

تتخذ حكومة تصريف الأعمال من القرارات التى تمكنها من الحفاظ على النظام العام، أو القيام بالأعمال الإدارية التصريفة، وقد انقسم الرأي بشأنها إلي إتحافين:

الاتجاه الأول: ويرى أنصاره بأنه لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال القيام بالأعمال التصريفية، التي تحدث تعديل جوهرى على سير المصالح العامة، والأوضاع السياسية والاقتصادية للدولة، وهذه السلطات بطبيعة الحال لا يمكن لحكومة تصريف الأعمال القيام بها، لكونها تصدر على أيدى حكومة لا تتمتع بالشعبية، الممثلة في ثقة البرلمان، وتتم في غياب رقابة البرلمان، إذ أنه من غير المعقول أن تخضع حكومة مستقيلة لرقابة البرلمان [١].

ويرى أنصار هذا الاتجاه بأنه لا يجوز لحكومة تصريف الأعمال تنظيم الانتخابات البرلمانية، لكون هذه الانتخابات قد تقتضى تصرفات من جانب حكومة تصريف الأعمال، والتى تخرج خارج نطاق سلطاتها، وضربوا مثالاً على ذلك بالانتخابات البرلمانية التي أجريت فى بنجلاديش عام ٢٠٠٨ [٢].

الإتجاه الثانى: ويرى أنصاره أنه لا ضير من اتخاذ حكومة تصريف الأعمال مثل هذه القرارات إذا رأت أن فيها ما يخدم مصلحة الدولة، كما تراعى الحكومة القواعد العادية التي تعمل في ظلها الحكومات كاملة الصلاحية، وذلك بشرط أن يكون هناك من الدلائل والأمارات التى تقطع بأن هذه عمر حكومة تصريف الأعمال سوف يطول من خلال المعطيات التى تحصل عليها حكومة تصريف الأعمال[٣]، وضرب جانب من الفقه مثالاً على ذلك بما اتخذته حكومة تصريف الأعمال العراقية عام ٢٠١٨ من قرارات بإبرام عقود من شركة جنرال إليكتريك الأمريكية، وشركة سيمنز الألمانية لتزوي العراق بالكهرباء، نتيجة الانقطاع الطويل والمتكرر للكهرباء في العراق، والاحتجاجات المتكررة بسبب ذلك، دون أن تجرد تلك القرارات الاستثنائية، التى ترتب التزامات مالية على الحكومة العراقية، هذه الحكومة من صفتها بأنها حكومة تصريف أعمال[٤]، إذ يكون

([١]) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٣٢.

([2])Shafiqul Islam, The nonparty caretaker government to make ninth parliamentary elections 2008 in Bangladesh free and credible, M Sc Thesis, Lunds University, 2009, p.26.

([3])Francis-Paul Benoit, Le droit administrative Francais, Dalloz, 1968, p.503.

([٤]) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٤٢.

الهدف من اتخاذ تدابير الاستثنائية في المجال الإداري هو حماية الدولة من الأخطار، التى عجزت الوسائل العادية عن اتخاذها، دون أن تتسم هذه التدابير بطابع سياسي [١]، خاصة وأن حالة الاستعجال هي حالة استثنائية، مؤقتة يفرضها تعرض الدولة لخطر وشيك، كما عرفتها المادة الثانية من مواد إصدار القانون الفرنسي رقم٢٥٨ لسنة ٢٠١٧، الصادر بتاريخ ٢٥ فبراير ٢٠١٧، الخاص بالأمن العام، عقب التفجيرات التى تعرضت لها فرنسا في ذلك الوقت [٢].

وأوضح جانب من القضاء طبيعة الأعمال أو السلطات التي يحظر على حكومة تصريف الأعمال ممارستها، بأنها تلك الأعمال المصيرية، التي يمكن أن تكبل الدولة، مثل إبرام المعاهدات أو الاتفاقيات الدولية، أو عقد القروض، تلك التي يمكن أن تحمل الدولة أعباء مالية[٣]، ومن ثم فإن صلاحيات حكومة تصريف الأعمال تنصب على الأعمال الإدارية التي ترتبط بمواعيد قانونية، يترتب على مخالفتها البطلان والسقوط، بل نجد أن مجلس شورى الدولة في لبنان قد قضى ببطلان قرار حكومة تصريف الأعمال بتعديل النطاق الإداري لبلدية البترون، كونه عملاً من أعمال التصرف، الذى يجب صدروه من جانب كومة مسئولة أمام البرلمان [٤].

وفى ١٦ سبتمبر ٢٠٠٤، تعرض رئيس وزراء حكومة تصريف الأعمال في إستراليا John Howard لانتقادات من جانب زعيم المعارضة من حزب العمال Mark Latham بسبب نشره فريق للطوارئ فى العراق بدون التشاور مع زعيم المعارضة، بعد خطف إثنان من رعايا إستراليا كرهائن فى العراق، إلا أن رئيس وزراء حكومة تصريف الأعمال هوارد Howard أوضح أن سلطات الطوارئ تخفف من القيود المفروضة على حكومة تصريف الأعمال، بسبب طبيعة تلك الظروف التي لا تسمح ببقاء مواطناً إستراليا كرهينة لدى جماعة مسلحة حتى يتم التشاور مع زعيم المعارضة، فالتصرف الذى قامت به الحكومة هو تصرف يتسم بالضرورة، يحررها من القيود الشكلية [٥].

([١]) د/وجدى ثابت غبريال: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصرى والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، ١٩٨٨، ص٤٢٨.

([2])Isabelle Boucobza et Stephanie Hennette-Vauchez, L' état d' urgence dans duree:comedie dramatiqu en plusieurs actes, *Rev. Droit de l'homme*, Vol. 12, 2017, pp.1-3

([٣]) قرار مجلس شورى الدولة اللبنانى رقم ٥٢٢ لسنة ١٩٩٩.

([٤]) قرار مجلس شورى الدولة رقم ٥٧٥ لسنة ٢٠٠٧.

([5])Jennifer Menzies & Anne Tiernan, Caretaker conventions in Australasia minding the shop for government, 2ed ed., Griffith University, 2014, p.28.

وجاء مجلس الدولة البلجيكي ليقر بصحة قرارات حكومة تصريف الأعمال متى توفرت حالة الضرورة بقوله "يكون من حق حكومة تصريف الأعمال اتخاذ القرارات التي تحمي المصالح الأساسية للبلاد إذا ما تعرضت للخطر أو الضرر الجسيم" [١]، وقضى فى موضع آخر بأن حالة الضوضاء التى تعانى منها المقاطعة أو جزء منها شكل حالة ضرورة تجيز لها اتخاذ التدابير اللازمة لإعادة الهدوء إلي تلك المناطق [٢]، كما اعتبر أن حالة الخطر التي من شأنها أن تسبب ضرراً جسيماً للمقاطعة لا يمكن جبره يشكل حالة ضرورة تجيز لحكومة تصريف الأعمال التدخل وإصدار قرارات تتسم بالمشروعية [٣].

ومن ثم فإن ضابط صحة قرارات حكومة تصريف الأعمال فى الظروف الاستثنائية هو الضرورة، التي تتمثل فى الخطر الجسيم، والإضرار بمصالح الدولة [٤]، بشرط ألا تخرج قرارات حكومة تصريف الأعمال عن الحدود التي رسمها الدستور والقانون، وإلا كانت هذه القرارات مشوبة بعيب عدم المشروعية [٥]. وهديا بذلك قضى مجلس الدولة البلجيكي بأن تعيين محافظ البنك الوطنى البلجيكي لا يعد حالة طارئة تجيز لحكومة تصريف الأعمال ممارسة صلاحياتها المسموح لها فى الظروف العادية[٦].

([1])**C.E. (ass. gén. sect. admin.), 31 mai 1994, Leclercq, n° 46.028., J.T., 1994, p. 520, Arr.R.v.St., 1994.**

([2])**C.E., 5 février 1981, Ville de Bruxelles, n° 20.933.**

([3])**C.E., 24 septembre 2012, Rijmenans, n° 220.717; C.E., 31 mai 1994, Leclercq, n° 46.028.**

([4])**C.E., 17 mai 2016, de Crombrugghe de Picquendaele, n° 234.747.**

([5])**Nicolas Bernard, Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes ?, *CEG*, no.15, 2020, p.65.**

([6])**C.E., 4 octobre 2012, Annemans, n° 220.878.**

المبحث الثالث

خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة

رأى البعض أنه من أجل ضمان عدم انحراف حكومة تصريف الأعمال، وإساءة استخدامها للسلطة، فقد اقترح البعض، وهم قلة، خضوع أعمال هذه الحكومة لرقابة البرلمان، دون دليل مقنع لمسلكهم هذا، في حين خلص الرأي الراجح في الفقه إلي ضرورة خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية، كضمانة لعدم انحراف حكومة تسيير الأعمال بالسلطة، نتيجة عدم خضوعها لرقابة البرلمان، وهو ما نعالجه على النحو التالي:

المطلب الأول

خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة الرئاسية

نتيجة الانتقادات الوجهة للرقابة البرلمانية على أعمال حكومة تصريف الأعمال، فقد ذهب جانب من الفقه إلي القول بإخضاع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة الرئاسية، وذلك انطلاقا من كون رئيس الدولة هو حكم بين السلطات، وهو ما يشكل الأساس الدستوري للرقابة الرئاسية على أعمال الحكومة [١].

أما في الأنظمة البرلمانية، فالأمر مختلف إلي حد ما، إذ تنتج الرقابة الرئاسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال من خلال لزوم التوقيع المجاور لرئيس الدولة مع توقيع رئيس الحكومة أو الوزير المختص في الحالات التى يقتضي فيها القانون وجود مثل هذا التوقيع، وفي غير ذلك من الحالات فإن الرقابة الرئاسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال تكاد تكون منعدمة [٢]، إذ يمكن لرئيس الدولة أن يلفت انتباه الوزير المختص أو الحكومة ككل إلي أن مشروع القرار المعد، الذى تنوى الحكومة إصداره بعد التوقيع المجاور لرئيس الدولة يخرج عن نطاق المهام الدستورية لحكومة تصريف الأعمال، وتكون الحكومة هنا أمام أحد خيارين [٣].

الخيار الأول: إما أن تنصاع حكومة تصريف الأعمال، ممثلة فى رئيس الوزراء، أو فى الوزير المختص، وتعدل القرار المزمع إصداره بما يتوافق مع صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، بل قد ترى الحكومة أنه من الأفضل لها أن ترجئ إصدار هذا القرار حتى انتخاب حكومة كاملة الصلاحيات، فتتولى هى إصداره، وتتحمل المسئولية السياسية عن تبعاته، وتكون هنا الرقابة

---

(١) د/أحمد محمد إبراهيم: المسئولية السياسية للحكومة في النظام البرلمانى، دراسة مقارنة لبعض الأنظمة الأخرى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١، ص٤١، ص٥٠.

(٢) د/عادل الطبطبائى: اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦، ص١٥٠-١٥١.

(3)Monterio, M.G.A., Réflexion sur la competence d' un government demissionnaire, administration publique, 1976, p.444.

الرئاسية قد حققت فاعليتها، ويحقق دوره الأدبي الرقابي عنصري الثبات والاستقرار فى الدولة من خلال تقديم النصائح والاستشارات التى يقدمها للوزراء منفردين، أو لأعضاء الحكومة مجتمعة[١].

الخيار الثاني: أما الخيار الثاني الذى يمكن أن تواجهه الحكومة، فيتمثل فى رفضها الانصياع إلي توجيهات رئيس الدولة، وهو ما شكك فى فاعلية الرقابة الرئاسية على أعمال حكومة تصريف الأعمال، بل القول بعدم فاعلية هذه الرقابة على الإطلاق، ويمكننا القول فى هذا المقال أن سلطة رئيس الدولة فى التوجيه تتوقف على مركز رئيس الدولة فى نظام الحكم، ومتطلباته الدستورية، فإذا كان رئيس الدولة له قدر من الصلاحيات فى إصدار قرارات حكومة تصريف الأعمال، فهذا يمنح رئيس الحكومة سنداً لإعمال سلطته فى الرقابة والتوجيه، أما إذا كان الدستور قد ركز الصلاحيات فى يد رئيس الحكومة، لا فى يد رئيس الدولة، كما كان عليه الحال فى ظل القانون الفرنسي الصادر فى ٢ نوفمبر ١٩٤٥، الذى ركز معظم صلاحيات رئيس الدولة فى يد رئيس الحكومة، فتكون سلطات رئيس الدولة هنا سلطات شرفية [٢].

وقد خلص جانب من الفقه إلي القول أنه حال نشوب نزاع بين رئيس الدولة وبين رئيس حكومة تصريف الأعمال بشأن عمل مثار جدل حول صلاحيات حكومة تصريف الأعمال، هل يمكن اللجوء إلى البرلمان باعتباره حكماً بين رئيس الدولة وبين حكومة تصريف الأعمال[٣].

إلا أن هذا الرأي منتقد لدى جانب من الفقه للأسباب التالية:-

أولاً: إن تدخل البرلمان، حتى وإن كان بقصد التحكيم بين طرفى السلطة التنفيذية (رئيس الدولة ورئيس حكومة تصريف الأعمال) هو خرق واضح لمبدأ الفصل بين السلطات، ذلك المبدأ الذى يعده الفقه الدستوري عماد الأنظمة البرلمانية، وتبارت أحكام القضاء الفرنسي للدفاع عنه [٤]، وهو رأى مردود عليه بالقول أن الفصل بين السلطات هو فصل مرن، يقوم على التعاون بين السلطات، وليس فصلاً جامداً، لكون الفصل التام بين السلطات أمراً مستحيلاً، لكونه يفتح الباب

---

(١) د/حازم صادق: سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٢، ص١٦٤.

(2)Monterio, M.G.A., Réflexion sur la competence d' un government demissionnaire, administration publique, 1976, p.444.

(٣) د/عادل الطبطبائى: اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦، ص١٥٢.

On ne tue pas les morts et on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires.

(4)Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, 8eme ed., 2008, p.188.

أمام معارضى مبدأ الفصل بين السلطات، على الرغم من أهميته فى الأنظمة السياسية [١]، أن هذا الفصل المرن يهدف إلي تحقيق المصلحة الهامة للدولة، ومن بينها عدم اتخاذ حكومة تصريف الأعمال قرارات تكبل الدولة، أو تلزمها بدفع تعويضات للشركات الأجنبية، حال إبرامها عقداً من العقود الإدارية الدولية، حال عدم قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها التعاقدية، كما ضرب هذا الجانب من الفقه مثلاً على ذلك بقوله أن وظيفة البرلمان هى وظيفة تشريعية، إلا أنه يتحول إلي سلطة قضائية حال محاكمة رئيس الجمهورية، كسلطة الإتهام ممثلة فى مجلس النواب، أو كسلطة محاكمة ممثلة فى مجلس الشيوخ [٢]، وذلك حال ارتكاب رئيس الجمهورية جرائم الخيانة العظمى، الرشوة، وغير ذلك من الجنايات والجنح الخطيرة، من خلال ما يعرف بالاتهام الجنائي (المادة ٢ من الدستور الأمريكي) [٣].

ثانياً: من بين الأسس التى أقام عليها هذا الجان من الفقه الرافض لتدخل البرلمان كحكم فى النزاع بين رئيس حكومة تصريف الأعمال ورئيس الدولة يكمن فى أن المناقشات التي تجريها الحكومة بين أعضاءها تخضع لمبدأ السرية، لا يجوز حتى للبرلمان الاطلاع عليها، ولا يجوز الكشف عنها إلا بموافقة رئيس الدولة، وهو ما يعد خرقاً لحق الحكومة فى الحفاظ على سرية ما دار بينها من مناقشات، ومساجلات وراء الكواليس [٤].

ثالثاً: أما وجه الاعتراض الثالث على تدخل البرلمان كحكم بين رئيس الدولة ورئيس حكومة تصريف الأعمال فهو أن البرلمان قد يكون فى غير دور الانعقاد، أو منحلاً لأى سبب من الأسباب، ومن ثم فلا يكون هناك محلاً لإعمال هذا الخيار [٥].

---

(١) د/نعمان الخطيب: الوسيط فى النظم السياسية والقانون الدستورى، ط٤، دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١١، ص٣٧١.

(٢) د/صلاح محمد حسن إبراهيم: نظرية الفصل بين السلطات كضمانة لسيادة القانون في النظم السياسية المعاصرة والنظام السياسي الإسلامى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠٠٢، ص٧٧.

(3)Brain Owley, Due process and the impeachment of the president Donald Trump, *University of Illinois Law Review online*, Vol. 2020, p. 68.

(4)Monterio, M.G.A., Réflexion sur la competence d' un government demissionnaire, administration publique, 1976, p.444.

(٥) د/عادل الطبطبائى: اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦، ص١٥٢.

المطلب الثاني

خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية

تمثل الرقابة البرلمانية المظهر الاول والاهم في الرقابة الخارجية على السلطة التنفيذية، إذ يستمد اعضائها سلطاتهم من رقابتهم على السلطة التنفيذية، من كونهم الجهة الشرعية الممثلة لإرادة الشعب والامة والمجتمع المعبرة عن رغباتهم فهم خيار الامة والشعب واليهم اسندت ولاية التمثيل، يتوقف كل نجاح لعملية الرقابة البرلمانية على مدى توفر الاطار القانوني المناسب لها والموارد المادية والبشرية الكافية وتعزيز الشفافية والثقافة السياسية، وتوفر الخبرة الديمقراطية للنواب بما يمكنهم من ممارسة الرقابة بشكل مهني، صادق وفعال.

وفى سبيل ذلك، يستخدم البرلمان وسائل الرقابة الدستورية المختلفة، مثل طرح موضوع عام للمناقشة، الاستجواب، السؤال البرلماني وطلبات الإحاطة والتحقيق البرلمانى، وقد ينتهى المطاف بتقرير المسئولية الوزارية الفردية، أو المسئولية الجماعية التضامنية للحكومة، وحجب الثقة عنها[١]، إلا أن الأمر ليس بهذه السهولة، إذ أن الحكومة لا تسقط بمجرد حجب البرلمان الثقة عنها، بل يجب على البرلمان رفع تقرير بحجب الثقة إلي رئيس الجمهورية، ويجوز لرئيس الجمهورية أن يرد التقرير إلي المجلس، وإذا أعاد البرلمان تقرير مسئولية الحكومة، يمكن لرئيس لجمهورية في هذه الحالة أن يقبل استقالة الحكومة أو يقيلها، بل يمكنه أن يعرض ذلك النزاع بين الحكومة والبرلمان للاستفتاء الشعبي، وفى هذه الحالة توقف جلسات البرلمان، فإذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحكومة اعتبر المجلس منحلاً، وإلا قبل رئيس الجمهورية استقالة الوزارة، إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للمجلس. وفى هذه الحالة يكون قرار رئيس الجمهورية باستقالة الوزارة مصحوباً بتكليفها بتسيير الأعمال [٢].

إذا كان هذا هو الحال بشأن الرقابة البرلمانية على الوزارة في ظروفها الطبيعية، إلا أن الأمر يختلف بالنسبة لحكومة تصريف الأعمال التي هى في الاصل حكومة مستقيلة، إذ لا تُسقط الحكومات المستقيلة، انطلاقا من قاعدة أنه لا سلطة بدون مسئولية [٣]، كما أن الرقابة هنا تكون مجردة من سلطة العقاب، وهو ما دعا الفقيه الفرنسي ماسيل فالين إلى تشبيه الرقابة البرلمانية على الحكومة المستقيلة بأنها بمثابة إطلاق النار على ميت، فلا ينتج عن ذل سوى إضعاف

---

(١) د/محسن العبودى: المبادئ الدستورية العامة، وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة، ٢٠٠٦، ص٦١٠ وما بعدها.

(٢) د/محمد رفعت عبد الوهاب: القانون الدستورى، المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧، ص٤٣٤.

(٣) د/صالح حسين على: إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، *مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية*، مجلد ٩، ٢٠٢٠، ص٣١.

وسائل الرقابة البرلمانية والنيل منعا، والانتهاء إلى لا شيء [١]، وهو ما أكد عليه مجلس الدولة البلجيكي، الذى قضي بأن البرلمان بغرفتيه لا يمكنه ممارسة الرقابة الفعالة على قرارات حكومة تصريف الأعمال، وذلك لعدم تعرض هذه الحكومة لأن عقاب او مسائلة سياسية من جانب البرلمان [٢].

وقد حاولت بعض الأنظمة اتخاذ حلاً وسطاً بين إعمال الرقابة البرلمانية على أعمال حكومة تصريف الأعمال بشأن ما تتخذه من قرارات وتدابير، وبين تلك الأنظمة المعارضة للرقابة البرلمانية على أعمال حكومة تصريف الأعمال باعتبارها ساقطة، سواء أسقطها البرلمان بحجبه الثقة عنها، أو بفقدانها أحد المتطلبات القانونية، مثل فقدانها عدد معين من الوزراء، سواء قدموا استقالتهم من الحكومة، أو حجب البرلمان عنهم الثقة، فأجازت بعض الدساتير لحكومة تصريف الأعمال فى الظروف الاستثنائية اتخاذ التدابير المؤقتة، التى لا تربط الدولة بالتزامات طويلة المدى، وإذا كان اتخاذ مثل هذه التدابير ضرورياً، تعين على حكومة تصريف الأعمال التشاور مع زعماء حزب المعارضة، وإن كانت هذه التوجيهات قد تركت لحكومة تصريف الأعمال أن تقرر ما هى الموضوعات التي تستلزم التشاور مع زعماء حزب المعارض، وحسبنا من ذلك الإشارة إلي قرار وزير التعليم فى نيوزيلاندا Creech عام ١٩٩٦ بشأن التشاور مع زعماء المعارضة بشأن المخصصات المالية للمؤسسات التعليمية للعام الدراسي ١٩٩٧، وقرار وزير الدفاع Paul East بالتشاور مع المعارضة قبل اتخاذ القرار النهائي بتقديم نيوزيلاندا مساعدات للأزمة الإنسانية فى أفريقيا، تشاور وزير النقل Maurice Williamson مع زعماء المعارضة بشأن مشاركة نيوزيلاندا فى مؤتمر وزراء النقل الذى عقد فى إستراليا فى منتصف نوفمبر من ذلك العام، كما أعلن وزير العمل Doug Kidd، ضرورة التشاور مع زعماء المعارضة بشأن زيادة الحد الأدنى للأجور، وقد وجد البعض فى تلك المشاورات ضمانة لإخضاع قرارات حكومة تصريف الأعمال للرقابة السياسية الصارمة، ومن ثم فإذا بدت هذه القرارات متناقضة أو تخالف

---

(١) د/عادل الطبطبائى: اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦، ص٣٣.

On ne tue pas les morts et on ne renverse pas les gouvernements démissionnaires.

(2)C.E., 21 avril 2016, Commune d'Uccle, n°234.463, p. 7.

قواعد حكومات تصريف الأعمال، فإن حكومة تصريف الأعمال التى اتخذت مثل هذه القرارات تتحمل الكلفة السياسية، حتى على المدى الطويل [١].

وفى خطوة متقدمة، لبيان ماهية اختصاص حكومة تصريف الأعمال، عقد فى أبريل ١٩٩٧ سيمنار فى جامعة فيكتوريا بشأن أهمية التشاور مع قادة المعارضة حال اتخاذ القرارات الهامة، وقد رأى الفريق البرجماتى المشارك فى ذلك السمنار أن التشاور مع زعماء المعارضة من شأنه تأمين الأغلبية البرلمانية للقرارات التي يتم اتخاذها، وأنه لا جناح على حكومة تصريف الأعمال عدم التشاور المعمق مع زعماء المعارضة إذا كان موضوع القرار الذى تنوى حكومة المعارضة اتخاذه موضوع بسيط، أو من الموضوعات الروتينية، أو إذا كان هناك دلائل قوية على موافقة البرلمان الجديد على تلك الموضوعات.

ويري جانب من الفقه أن المشرع قد أراد إسباغ قرارات حكومة تصريف الأعمال بالصبغة الشعبية الدستورية من خلال استشارة البرلمان، إذ نجد أن المادة ٥٢ من الدستور الفرنسي الصادر فى ٢٧ أكتوبر ١٩٤٦، قد نصت على أنه فى حالة حل البرلمان تبقى الحكومة كحكومة تصريف أعمال، فيما عدا رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية، إذ يحل رئيس الجمعية الوطنية محل رئيس مجلس الوزراء، الذي يعين بدوره وزير الداخلية.

المطلب الثالث

خضوع حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية

علاوة على الدور الذى يمارسه البرلمان في الرقابة على أعمال حكومة تصريف الأعمال، فإن أعمال حكومة تصريف الأعمال تخضع للرقابة القضائية، خاصة القضاء الإداري، لبيان ما يكون قد شاب عناصر القرار الإداري من عيوب، مثل الاختصاص، الشكل، السبب، المحل والغاية [٢]، وأن مصدر القرار لم يتجاوز السلطات المخولة له قانوناً بعد تحول الحكومة القانونية إلي حكومة تصريف أعمال، ويكون قرار حكومة تصريف الأعمال هنا مشوباً بعيب عدم الاختصاص [٣]، وقد انقسم الرأي هنا إلي اتجاهين:

([1])**Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.643.**

([٢]) **د/عصمت الشيخ: مبادئ ونظريات القانون الإدارى، بدون دار نشر، ٢٠٠٣، ص٣٥ وما بعدها.**

([3])**Marcel Lachaze, L'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle, Dalloz, 1952, p.66; Guy Braiban et Bernard Strin, Le droit administrative Francais, 5*eme* ed., Dalloz, 1999, p.256.**

<u>الإتجاه الأول</u>: ويرى أنصاره أن أعمال حكومة تصريف الأعمال هى الأولى بالخضوع للرقابة القضائية من الحكومة كاملة الصلاحيات، لكون حكومة تصريف الأعمال لا تخضع للرقابة البرلمانية، بما يجعلها في مأمن من المسائلة، بل ويفتح الباب أمامها للانحراف والتعسف وإساءة استخدام السلطة، إذ تكون الرقابة القضائية هى الملاذ الأخير، الذي يمكن أن يلجأ إليه المضرور من صرفات حكومة تصريف الأعمال، ومن ثم قضت محكمة القضاء الإداري في العراق ببطلان الأوامر الديوانية التي أصدرتها حكومة تصريف الأعمال العراقية عام ٢٠١٨، وذلك لصدورها من سلطة غير مختصة، فجاءت هذه الأوامر مشوبة بعيب عدم الاختصاص، لكون تلك الأوامر التى أصدرتها حكومة تصريف الأعمال تقع في نطاق الاختصاص المحجوز للسلطة التشريعية، صاحبة الاختصاص التشريعي الأصيل [١]، وهو فى حقيقة الأمر اتجاه سبق وأن أقره مجلس الدولة البلجيكي، الذى أقر بخضوع قرارات حكومة تصريف الأعمال البلجيكية لرقابة القضاء الإداري لبيان عما إذا كانت هذه القرارات مشوبة بعيب من عيوب القرار الإداري من عدمه، لبيان مدى مشروعية هذه القرارات من عدمه، بشرط أن تكون القرارات التي تتخذها حكومة تصريف الأعمال لها سند من الدستور والقانون، سواء كان الدستور مكتوب أم عرفي، أو أجازته المبادئ العامة للقانون [٢]، وفى حقيقة الامر فقد سبق مجلس الدولة الفرنسي نظيره البلجيكي فى إخضاع قرارات حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء، فقضى بتاريخ ٤ أبريل ١٩٥١ بأن تكييف الأعمال التى تمارسها حكومة تصريف الأعمال بأنها من الأعمال اليومية التي تهدف إلي تسيير المرفق العام فى الدولة يخضع لرقابة القضاء الإداري، ويراقب القاضي الإداري تحقق الشروط القانونية التي تجيز لحكومة تصريف الأعمال، أو توجب عليها، اتخاذ ما اتخذته من قرارات، وأن الوقائع المادية الموجودة تبرر إصدار هذه القرارات [٣].

وإيماناً منه بأهمية حسن سير المرفق العام، قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن حكومة تصريف الأعمال تحتفظ باختصاصها حتى يعين رئيس الجمهورية حكومة أخرى تخلفها بموجب

([١]) ختام حمادى محمود: الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، *مجلة جامعة تكريت للحقوق*، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٤٥.

([2])C.E., 8 mai 2014, Unie van Professionele Transporteurs en Logistieke Ondernemers, n° 227.311 ; C.E, 15 mars 1978, N.C.M.V., n° 18.848 ; C.E., 22 octobre 1974, Vergucht, n 16.682.

([3])S. 1952.3.49 concl. Delvolvé; R.D.P., 1952, 1029; Jacques Salmon, A propos des affaires courante état de la question, *J. des Tribunaux, Annes* 93, no.5059, 1978, p.663.

قرار رسمي، على أن تستمر فى إدارة الأعمال اليومية للدولة [١]، فلو كانت قرارات حكومة تصريف الأعمال تخرج عن نطاق رقابة القضاء لقضى مجلس الدولة بعدم إختصاصه، وهو ما يدعم الاتجاه القائل بخضوع قرارات حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء.

وقد رد جانب من الفقه على النقد الموجه إلي إعمال الأعراف الدستورية كسند لاتخاذ حكومة تصريف الأعمال من القرارات، بالقول أن الأعراف الدستورية، التي تجيز رقابة القضاء على قرارات حكومة تصريف الأعمال قد استقرت مع تكرار على تخويل حكومة تصريف الأعمال مثل هذه الصلاحيات، ويكون لهذه الأعراف قوة النص الدستوري، الذي يتعين على حكومة تصريف الأعمال الالتزام به، والتقيد بحدوده فى قراراتها [٢].

وشيد جانب آخر من الفقه المؤيد لخضوع أعمال حكومة تصريف لرقابة القضاء رأيه على مراقبة القضاء للوقائع المادية التى أقامت عليها حكومة تصريف الأعمال قرارها، والتى حملتها على اتخاذ مثل هذه القرارات، بشرط ألا يحل القاضي الإداري نفسه محل جهة الإدارة فى تقدير هذه الوقائع، ولكن تقتصر رقابته على مراقبة الوجود المادي لهذه الوقائع، ومدى خطورتها أو جديتها التى حملت حكومة تصريف الأعمال على اتخاذ تلك القرارات، فلا يكون العمل مشروعاً إلا إذا كان لازماً، وتنحسر عن القرارات التي تدخل فى نطاق العلاقة بين الحكومة والبرلمان، أو أعمال السيادة [٣].

وفى هذا السياق، ألغى مجلس الدولة الفرنسي المرسوم بقانون، الذي أصدرته حكومة تصريف الأعمال فى فرنسا عام ١٩٥٢، بتاريخ ١٧ يونيو ١٩٤٦، الخاص بتخفيض قيمة أموال الشركات التى تتعامل فى الجزائر [٤]، ذلك الاتجاه الذي سار على هديه مجلس الدولة البلجيكي، الذى قضى باختصاصه بإلغاء قرار أصدرته حكومة تصريف الأعمال، لتجاوزه حدود الصلاحيات المقررة لحكومة تسيير الأعمال، لصدوره مشوباً بعيب عدم الإختصاص، استنادا إلي نص المادة ١٥٩ من الدستور البلجيكي [٥]، كما اعتبرت محكمة النقض البلجيكية بأن إصدار حكومة

([1]) C.E., 10 oct. 1962, Brocas, S., 1962, 307; D. 1962, 702, R.D.P.1962.

([2])Verhoeven, J., Droit international public, Bruxelles, Larcier, 2000, pp. 318 et 319.

([٣]) د/عمرو حسبو: القضاء الإدارى، دراسة مقارنة، دار النهضة، ٢٠٠١، ص٣٩٢.

([4]) Bouyssou Fernand, L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, *Revue Française de Science Politique*, 20e année, n°4, 1970, p. 646.

([5]) C.E., arrêt Association du personnel wallon et francophone des services publics, n° 17.131, du 14 juillet 1975.

تصريف الأعمال قرار لتنفيذ قانون، لا يمكن تنفيذ القانون بدونه، يشكل سبباً لإصدار القرار، وإلا تعطل تنفيذ القانون، بشرط أن يكون هذا فى اضيق حدود، وأن يكون إصداره فى الأصل من بين السلطات الدستورية المخولة للحكومة [١].

أخيراً، أثار جانب من الفقه إشكالية مدى خضوع قرارات حكومة تصريف الإعمال لرقابة القضاء الدستوري، هل تخضع قرارات حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء الدستوري، أم تنحسر رقابته عنها؟

وأجاب جانب من الفقه، هدياً بما خلصت إليه أحكام المحكمة الدستورية البلجيكية إلي أن الرقابة على دستورية القرارات التي تصدرها حكومة تصريف الأعمال تخرج عن نطاق اختصاصها، وأن مخالفة قاعدة العرف الدستوري التى تحد من اختصاصات الحكومة بشأن الأعمال اليومية يتعلق بتطوير النصوص القانونية المطعون عليها، وهو إختصاص غريب على المحكمة الدستورية [٢].

<u>الاتجاه الثانى:</u> ويرفض هذا الاتجاه ما ذهب إليه الاتجاه الآخر من رفضه خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء، مشيراً إلي أن خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء قد واجه جملة من الاعتراضات من جانب الفقه، التي يمكننا بيانها على النحو التالي:

<u>أولاً:</u> عندما يراقب القاضي الإداري قرارات حكومة تصريف الأعمال، فإنه يراقب توفر حالة الضرورة التى ألجأت حكومة تصريف الأعمال إلي اتخاذ ما اتخذته من قرارات، متجرة فى سبيل ذلك من كل بعد سياسي، بما يخرج معه قاضى الشرعية إلي قاضى ملائمة، وتكون لحكومة تصريف الأعمال وحدها سلطة تقدير مثل هذه الملائمة [٣]، إذ أن رقابة القضاء لا تمتد لتشمل على بحث مدى ملائمة القرارات التي أصدرتها حكومة تصريف الأعمال من حيث طبيعة البواعث التى أدت إلي إصدار الحكومة لهذه القرارات [٤]، إلا أن هذا الرأي لا يمكن قبوله على إطلاقه، لكون الملائمة هى جزئ من المشروعية، ولا تتعارض معها، متى كانت ضرورية لممارسة الرقابة على شرعية قرارات حكومة تصريف الأعمال [٥].

([1]) Cass. (1ère ch.), 4 février 1999, Arr. Cass., 1999, I, p. 135.

([2])C.C., 15 janvier 2009, n°6/2009, cons. B.8.2; C.C., 22 mai 2013, n° 70/2013, cons. B.2 et B.3.

([٣]) د/عادل الطبطبائى: اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦، ص١٦٩.

([٤])د/عادل الطبطبائى: النظام الدستورى في الكويت، دراسة مقارنة، ط٤، ٢٠٠١، ص٢٢٣.

([5])Marcel Waline, Limites des pouvoir du goverenement demissionnaire, R.D.P.1952, p. 1038.

ثانياً: أما السند الآخر الذى استند إليه هذا الجانب الرافض لخضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال لرقابة القضاء فهو كون القرارات التى تصدرها حكومة تصريف الأعمال فى هذا الصدد تدخل فى نطاق العلاقة بين الحكومة والبرلمان، أو أعمال السيادة، التي تنحسر عنها رقابة القضاء.

ثالثاً: من بين الدعائم التى أقام عليها هذا الجانب الرافض لرقابة القضاء على أعمال حكومة تصريف الأعمال يرتبط بطبيعة عمل السلطة القضائية، الذي يتسم فى كثير من الأحوال بالبطئ الشديد، إذ تصدر الأحكام القضائية بعد فترة طويلة من الوقت، كما أن تنفيذها يستغرق فترة طويلة من الوقت، خاصة وأن الأنظمة البرلمانية تدعو إلى تقليل فترة حياة حكومة تصريف الأعمال، ومن ثم فإن إمكانية تنفيذ حكومة تصريف الأعمال لأحكام القضاء تكون غير ممكنة، لانقضاء أجل حكومة تصريف الأعمال وتولى حكومة منتخبة مقاليد الحكم فى البلاد، بما يجعل معه والحال كذلك الأحكام القضائية عديمة القيمة، وتفقد معه الرقابة القضائية على أعمال حكومة تصريف الأعمال فاعليتها.

الخاتمة

نخلص هنا إلى نتيجة مفادها أن التشريعات المختلفة لم يرد بها تعريف لحكومة تصريف الأعمال، وإنما أحال في ذلك إلى الفقه في تعريف حكومة تصريف الأعمال، وقد عرفها الفقه بأنها حكومة مؤقتة، توجد في فترة انتقال بين حكومة كاملة الصلاحيات وتشكيل حكومة جديدة، ويقتصر عمل حكومة تصريف الأعمال على تصريف الأعمال الروتينية اليومية، التى يرتبط العمل فيها بمواعيد قانونية، يترتب على مخالفتها البطلان والسقوط، تلك الأعمال التى يستلزم وضع توقيع الوزير أو رئيس الحكومة بحسب نصوص الدستور، حتى تكتسب الاختصاص اللازم لسريان تلك القرارات.

كما لم تتضمن التشريعات المختلفة معياراً لتعريف تصريف الأعمال، وما يدخل في هذا الإطار من أعمال، بما يحد من سلطات حكومة تصريف الأعمال، ويمنع إساءتها لاستخدام السلطة، في الوقت الذى لا تخضع فيه لرقابة البرلمان.

لا تخضع حكومة تصريف الأعمال لرقابة البرلمان من خلال وسائل الرقابة البرلمانية المختلفة، من السؤال، أو الاستجواب أو التحقيق البرلماني، إذ أن الحكومة قد سقطت، والساقط لا يعود، كما لا تخضع الحكومة لأى جزاء سياسي نتيجة مراقبة البرلمان لها.

تمارس حكومة تصريف الأعمال سلطاتها في الظروف العادية وفى الظروف الاستثنائية، سواء كان ذلك في المجال الإداري أو المجال الدستوري، وإذا كانت الظروف الاستثنائية قد تفرض على حكومة تسيير الأعمال اتخاذ القرارات الهامة التى تحمى كيان الدولة، إلا أن هذا لا يجردها من وصفها بكونها حكومة تسيير أعمال.

وهناك من الصلاحيات الدستورية التى يحظر على حكومة تصريف الأعمال ممارستها، مثل حل البرلمان، تقديم مشروعات القوانين، أو طلب تعديل الدستور، كما يحظر عليها ايضاً إبرام الاتفاقيات التي تفرض عليها التزامات دولية، بل تبطل الاتفاقيات الدولية التى تبرمها حكومة تصريف الأعمال، نتيجة التصديق الناقص، وهو مخالفة القواعد الدستورية للتصديق على المعاهدات والاتفاقيات الدولية في الدولة الطرف، لذلك فإن اتفاقية فينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ قد اعتبرت ذلك سبباً لإبطال المعاهدة، يجوز لمن شرع البطلان لصالحه التمسك به.

النتائج

خلصت الدراسة إلي أن الحكومة قد تتحول إلي حكومة تصريف أعمال إما لأسباب طبيعية، مثل انتهاء أجل الحكومة، أو إقالتها أو استقالتها، أو وفاة رئيس الحكومة، أو لأسباب دستورية مثل حجب الثقة عن الحكومة بعد إستجواب تعجز فيه الحكومة عن تقديم إجابات شافية لذلك الاستجواب الذي يطرح على رئيس الوزراء، أو نتيجة إستقالة عدد معين من الوزراء، كما هو الحال في حكومة بورس جونسون في بريطانياً، أو نتيجة تقرير البرلمان عدم إمكانية التعاون مع الحكومة كما هو الحال في النظام الدستوري الكويتي.

ولعل الهدف الاساسي الذى سنت من أجله حكومة تصريف الأعمال هو ضمان حسن سير المرافق العامة في الدولة، التى تنال من مصالح المواطنين، وهو ما أجمع عليه فقهاء القانون الدستوري.

ويرى جانب من الفقه أن هناك من الإختصاصات، سواء كانت فى المجال الإداري أو الدستور، التى هى محظورة على حكومة تصريف الأعمال ممارستها، منها الالتزامات التي تقيد الحكومة التالية، وفى المجال الدستوري يحظر على حكومة تصريف الأعمال تعديل الدستور أو تقديم مشروعات القوانين.

وفى الظروف الاستثنائية، فإنه يجوز لحكومة تصريف الأعمال إعلان حالة الطوارئ متى توفرت مقتضياتها القانونية، مثل الخطر الحال والجسيم الذى يهدد كل البلاد أو جزء منها، والذي قد يتخذ صورة الخطر الطبيعي، مثل الكوارث والزلازل، أو صورة الخطر البشرى، مثل الحروب والثورات والعصيان المسلح.

وبشأن خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة البرلمانية، فقد إستقر الرأى فى الفقه على أن أعمال حكومة تصريف الأعمال لا تخضع للرقابة البرلمانية، لكونها لا تحظى بثقة البرلمان بداية، وأن حكومة تصريف الأعمال قد سقطت، والساقط لا يعود.

هناك إشكالية أخرى، وهى مدى جواز خضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية، إذ استقر رأى فقهاء القانون الدستوري على أن أعمال حكومة تصريف الأعمال هى الأولى بالخضوع للرقابة القضائية من الحكومة كاملة الصلاحيات، لكون حكومة تصريف الأعمال لا تخضع للرقابة البرلمانية، بما يجعلها في مأمن من المسائلة.

التوصيات

توصى الدراسة بتحديد واضح لاختصاصات حكومة تصريف الأعمال من خلال إصدار دليل، أو كتيب، لمنع تجاوز حكومة تصريف الأعمال اختصاصاتها.

كما توصى الدراسة بخضوع أعمال حكومة تصريف الأعمال للرقابة القضائية، إذ إن ذلك يعوض غياب الرقابة البرلمانية، بما لا يجعل الحكومة بمنأى عن المسئولية إذا ما انحرفت بالسلطة وأساءت استخدامها نتيجة غياب الرقابة البرلمانية على أعمالها.

كما نهيب بالقضاء المصرى عدم التوسع فى مجال الأعمال التى تدخل فى نطاق أعمال السيادة، وهو موقف محمود من جانب القضاء الإداري المصرى، والذى بدأ يأخذ خطوات جادة فى هذا الاتجاه، من بينها إعتبار قضاء مجلس الدولة فى مصر إعلان حالة الطوارئ قرار إدارى يخضع لرقابة القضاء الإدارى لبيان توفر مقتضيات وشروط إعلان حالة الطوارئ من عدمه.

قائمة المراجع

أولاً: المراجع العامة

١-**د/ السيد صبرى:** مبادئ القانون الدستوري، مكتبة وهبة بالقاهرة، ١٩٤٦.

٢-**د/ ثروت بدوى:** القانون الإدارى، ج١، مطبوعات جامعة القاهرة، ٢٠٠٦.

٣-**د/ رمزى طه الشاعر:** النظرية العامة للقانون الدستوري، دار النهضة، ط٥، ٢٠٠٥.

٤-**سعد الله الخورى:** القانون الإداري العام، المنشورات الحقوقية، ج٢، ٢٠٠٢.

٥-**د/سعد عصفور:** القانون الدستوري، القسم الأول، مقدمة القانون الدستوري، دار المعارف، ط١، ١٩٥٤.

٦-**د/ صبرى محمد السنوسى:** النظام الدستورى المصري، شرح لأهم المبادئ الدستورية العامة وأحكام الإعلان الدستورى الصادر في ٣٠ مارس ٢٠١١، دار النهضة، ٢٠١١.

٧-د/ **صلاح الدين عامر:** مقدمة لدراسة القانون الدولى العام، دار النهضة، ٢٠٠٧.

٨-**د/عبد الغنى بسيونى:** القانون الدستوري، المبادئ العامة، الدستور اللبناني، الدار الجامعية، ١٩٨٧.

٩-د/**عصمت الشيخ:** مبادئ ونظريات القانون الإدارى، بدون دار نشر، ٢٠٠٣.

١٠-**د/على إبراهيم:** مصادر القانون الدولى العام، ج١، مكتبة الرسالة، ٢٠٠٠.

١١-د/**عمرو حسبو:** القضاء الإدارى، دراسة مقارنة، دار النهضة، ٢٠٠١.

١٢-**د/عيد أحمد الغفلول:** القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار النهضة، ٢٠٠٩.

١٣-د/ **محمد رفعت عبد الوهاب:** القانون الدستوري، المبادئ الدستورية العامة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٧.

١٤-د/ **محسن العبودى:** المبادئ الدستورية العامة، وتطور الأنظمة الدستورية المصرية، دار النهضة، ٢٠٠٦.

١٥-د/**نعمان الخطيب:** الوسيط فى النظم السياسية والقانون الدستوري، ط٤، دار الثقافة للنشر والتويع، ٢٠١١.

١٦-**د/ يحي الجمل:** نظرية الضرورة في القانون الدستوري، وبعض تطبيقاتها المعاصرة، دراسة مقارنة، ط٤، دار النهضة، ٢٠٠٥.

١٧-**د/ احمد شلبي** – العلوم الساسية وأصول التنظيم السياسي المحلي والدولي في عصر العولمة – دار النهضة – الطبعة الثانية – ٢٠٠٧.

ثانياً: المراجع المتخصصة

١- **د/حازم صادق:** سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دراسة مقارنة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٢.

٢- **د/ خليل عبد المنعم خليل:** حل البرلمان بين النظرية والتطبيق، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ٢٠١٣.

٣- **أ.شفيق إمام:** تشريعات الضرورة فى غياب البرلمان، بدون دار نشر، ١٩٩٥.

٤- **د/عادل الطبطبائى:** اختصاصات حكومة تصريف الأعمال، مؤسسة الكويت للتقدم العلمى، ط١، ١٩٨٦.

٥- **د/عادل الطبطبائى:** النظام الدستورى في الكويت، دراسة مقارنة، ط٤، ٢٠٠١.

٦- **د/ وجدى ثابت غبر**يال: السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها، منشأة المعارف، ١٩٨٨.

٧- **د/ قحطان احمد الحمداني** – المدخل الي العلوم السياسية- دار الثقافة للنشر – ٢٠١٣- ط١ – مكتبة كلية الاقتصاد والعلوم السياسية.

٨- **د/حمدي علي عمر**- النظام الدستوري المصري وفقا لدستور ٢٠١٢-دار المعارف- طبعة اولي- ٢٠١٤.

ثالثا:. الدوريات

١- **ختام حمادى محمود:** الشرعية الدستورية لقرارات حكومة تصريف الأعمال فى ظل نصوص دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، ***مجلة جامعة تكريت للحقوق***، س٦، مجلد ٦. ٢٠٢١، ص٣٢٧- ص٣٥٦.

٢- **د/سالم دلة:** حكومة تصريف الأعمال من المفهوم السياسي إلي الإحاطة القانونية، **مجلة الشريعة والقانون**، جامعة الإمارات، العدد ٦٥، س٣٠، ٢٠١٦، ص١٦.

٣- **د/ صالح حسين على:** إدارة الأزمات في ظل حكومة تصريف الأعمال، **مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية**، مجلد ٩، ٢٠٢٠، ص٢٣- ص٤١.

رابعا:. الرسائل العلمية

١- **د/أحمد محمد إبراهيم:** المسئولية السياسية للحكومة في النظام البرلماني، دراسة مقارنة لبعض الأنظمة الأخرى، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ١٩٩١.

٢- **د/صلاح محمد حسن إبراهيم:** نظرية الفصل بين السلطات كضمانة لسيادة القانون في النظم السياسية المعاصرة والنظام السياسي الإسلامي، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الزقازيق، ٢٠٠٢.

٣- **غسان لعيبى مناتى:** حكومة تصريف الأعمال، رسالة دكتوراه، جامعة النهرين، ٢٠١٠.

Ouvrages

Andre de Laubdére, Traité elementaire de droit administrative, L.G.D.J. 1970.

André Legrand and Céline Wiener, Le droit public, Droit constitutionnel, Droit administrative, Finances publiques Institutions européennes, 2017.

Ann L. Durviaux, Droit constitutionnel et institutions politiques, Liège Universite, 2019.

Auby et Drago, Traité de contentieux administratif,T. II, éd. 1975, n° 1071.

Bernard Chantebout, Droit constitutionnel et science politique,9*eme* ed., ARMAND COLIN, 1989.

Dabbasch., Ch., et Bourdou, J., Traite constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1983.

Dominique Rousseau, Droit du contentieux constitutionnel, Montchrestien, 8eme ed., 2008.

Favoreu, L., Gaia, P., Ghevontian, R., Mester, J.L., Droit constitutionnel, Dalloz, 11eme ed., 2008.

Francis-Paul Benoit, Le droit administrative Francais, Dalloz, 1968.

Guy Braiban et Bernard Strin, Le droit administrative Francais, 5*eme* ed., Dalloz, 1999.

Hugues Portelli, Droit constitutionnel, Dalloz, 2011.

Jeanneau Benoît, Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative, Paris. Sirey, 1954.

Marcel Lachaze, L'expedition des affaires courantes en periode de crise ministerielle, Dalloz, 1952, p.66.

Marcel Prelot, Precise Dalloz, Institutions politiques et droit constitutionnel, Dalloz, 1987.

Monterio, M.G.A., Réflexion sur la competence d' un government demissionnaire, administration publique, 1976, p.444.

Moulin, R., Le presidentialisme et la classification des regimes politique, L.G.D.J. 1978.

Nicolas Bernard, Quelle évolution pour le concept d'affaires courantes?, ***CEG***, no.15, 2020, pp.5-67.

Verhoeven, J., Droit international public, Bruxelles, Larcier, 2000.

Articles

Fernand Bouyssou, L'introuvable notion d'affaires courantes: l'activité des gouvernements démissionnaires sous la Quatrième République, ***Revue Française de Science Politique***, 20e année, n°4, 1970, pp. 645-680.

Isabelle Boucobza et Stephanie Hennette-Vauchez, L' état d' urgence dans duree:comedie dramatiqu en plusieurs actes, ***Rev. Droit de l'homme***, Vol. 12, 2017, pp.1-3.

Jean Faniel et Cédric Istasse, Les démissions ministérielles dans les entités fédérées (1981-2017), ***Courrier hebdomadaire du CRISP***, no. 2330-2331, 2017, pp.5-154.

Jacques Salmon, A propos des affaires courante état de la question, ***J. des Tribunaux, Annes*** 93, no.5059, 1978, p.661-663.

Marcel Waline, Limites des pouvoir du goverenement demissionnaire, R.D.P.1952, pp. 1029-1044.

خامسا :.المراجع الإنجليزية

Brain Owley, Due process and the impeachment of the president Donald Trump, ***University of Illinois Law Review online***, Vol. 2020, p. 68.

Jennifer Menzies & Anne Tiernan, Caretaker conventions in Australasia minding the shop for government, 2ed ed., Griffith University, 2014.

Jonathan Boston, Stephen Levine, Elizabeth McLeay, Nigel S Roberts and Hannah Schmidt, Caretaker government and the evolution of caretaker conventions in new Zealand, Vol. 28 VUWLR, 1998, p.629.

Shafiqul Islam, The nonparty caretaker government to make ninth parliamentary elections 2008 in Bangladesh free and credible, M Sc Thesis, Lunds University, 2009.