# حكومة تصريف الأمور الجارية (*)

ذ. محمد أمين بنعبدالله
أستاذ بكلية الحقوق، الرباط-أكدال

بين اليوم 10 شتنبر 2021، تاريخ تعيين السيد عزيز أخنوش من لدن جلالة الملك، كرئيس جديد للحكومة مكلف باقتراح أعضاء لتشكيلها، واليوم 7 أكتوبر 2021، تاريخ تعيين باقي أعضاء الحكومة، تخلفت حكومة السيد سعد الدين العثماني عن جزء كبير من أنشطتها، وذلك بعلة أنها لا يمكنها تصريف سوى الأمور الجارية، فهل الأمر كذلك فعلا؟ للجواب عن هذا السؤال والإحاطة بفحواه لا بد من استقراء مقتضيات الفصلين 47 و88 من الدستور.

من المعلوم أن مفهوم «تصريف الأمور الجارية» ينطبق على كل حكومة انتهت ولايتها، كما ينطبق أيضا على كل حكومة تم تعيينها ولم يتم تنصيبها بعد من طرف مجلس النواب.

تنطبق على الوضعية الأولى مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 47 من الدستور التي تنص على أنه «تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة»، في حين أن الوضعية الثانية تنطبق عليها مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 88 من الدستور التي تنص على أنه «تعتبر الحكومة منصبة بعد حصولها على ثقة مجلس النواب، المعبر عنها بتصويت الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم، لصالح البرنامج الحكومي»، كما تنظمها كذلك مقتضيات المادة 38 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها والتي تنص على أن «الحكومة التي لم تنصب بعد من طرف مجلس النواب، تمارس الصلاحيات المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 37 من نفس القانون التنظيمي المنظمة للأمور الجارية».

(*) سبق أن صدر هذا المقال بالفرنسية بالعدد 161، ص. 9 من المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية وتفضل مشكورا بترجمته إلى العربية الباحث عبد السلام التواتي.

وفي هذا المضمار، وقبل تقديم بعض عناصر الجواب فيما يتعلق بمفهوم «تصريف الأمور الجارية» وكذا التأويل المقدم في شأنه من طرف المجلس الدستوري، يجب التذكير أولا بالحالتين التي تكون فيهما الحكومة ملزمة إلا بتصريف الأمور الجارية.

*
* *

تتعلق الوضعية الأولى بالحكومة المنتهية مهامها وهي التي يمكن أن تتحقق إما باستقالة رئيس الحكومة، كما هو مبين في الفقرة الأخيرة من الفصل 47 من الدستور جراء فقدان ثقة مجلس النواب، وإما جراء انتهاء ولاية مجلس النواب الذي سبق له أن منحها الثقة، وهو أمر مستجد مقارنة بالدساتير السابقة (خاصة الفصل 24 من دستور 1996) والذي كان يعطي للملك الحق في إنهاء مهام الحكومة، إما بمبادرة منه أو جراء تقديم هذه الأخيرة لاستقالتها.

وفي هذا الإطار، يمكن أن نتساءل متى تصبح الحكومة التي سيتم تعويضها حكومة لتصريف الأمور الجارية؟ فهل يتحقق ذلك من تاريخ تعيين الملك لرئيس الحكومة الجديد المكلف بتشكيل حكومته؟ أومن تاريخ نهاية ولاية مجلس النواب الذي منح الثقة للحكومة المنتهية مهامها، أي من تاريخ افتتاح الدورة الأولى من الولاية التشريعية الجديدة والعمل بالفصل 88 من الدستور الذي يخول لمجلس النواب صلاحية منح الثقة للحكومة الجديدة.

من الطبيعي أن تدعو هاتان الفرضيتان للتفكير.

فعلى مستوى الممارسة، يمكننا ملاحظة أنه، ومنذ إصدار الأمر بتنفيذ دستور 2011، ليس هناك سوى ظهير وحيد يكلف صراحة الحكومة القائمة بتصريف الأمور الجارية إلى حين تعيين الحكومة الجديدة، حيث يتعلق الأمر بآخر حكومة في عهد دستور 1996، فظهير تعيين السيد عبدالإله بنكيران الذي خلف السيد عباس الفاسي جاء مرفوقا بظهير ثان في نفس اليوم (جريدة رسمية عدد 6000 بتاريخ فاتح ديسمبر 2011، ص. 5701)، والذي وضح أن «الحكومة الحالية مكلفة بتسيير الأمور الجارية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة»، واستنادا إلى هذا الظهير تم إنهاء مهام الحكومة القائمة وتكليفها بتصريف الأمور الجارية؛ لكن ومنذ ذلك التاريخ إلى تاريخ تعيين السيد عزيز أخنوش، يلاحظ أن ظهائر التعيين لم ترفق بأي ظهير من نفس القبيل (جريدة رسمية عدد 6509 بتاريخ 17 أكتوبر 2016، ص. 7235 وجريدة رسمية عدد 7022 بتاريخ 16 شتنبر 2021، ص. 6816)؛ فهل يمكن القول أن عملية الإرفاق تلك كانت غير ضرورية ؟ إذا كان الأمر كذلك، يمكن التساؤل لماذا حصل هذا الإرفاق فقط في المرة الأولى بتاريخ 29 نونبر 2011؟ قد يجيب قائل إن ذلك كان ضروريا قبل صدور القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها ؟ رأي صائب لولا أن القانون التنظيمي المعني لم يأت هو الآخر خاليا من تحديد التاريخ الذي تصبح فيه الحكومة منتهية المهام، وهنا بالذات تكمن الإشكالية.

*

* *

بالرغم من تطرق المواد 36 و37 و38 لحكومة تصريف الأمور الجارية، فإنها لم تحدد التاريخ الذي تصير فيه الحكومة القائمة حكومة لتصريف الأمور الجارية، ففي المادة 36 ورد أن «الحكومة المنتهية مهامها لأي سبب من الأسباب تستمر في تصريف الأمور الجارية كما هي محددة في المادة 37، وذلك إلى غاية تشكيل حكومة جديدة»، غير أنه من المنطق أن عبارة «لأي سبب من الأسباب» لا يجوز أن تحيل إلا على الأسباب الدستورية المحتملة للإنهاء، وبالتالي فإن معرفة مضمونها لا يمكن استيعابه إلا عبر الرجوع للدستور وخاصة الفصل 47 منه الذي يحيل بدوره على انتهاء مهام كامل الحكومة جراء استقالة رئيسها، وليس شيئا آخرا؛ حيث إن هذه الوضعية لا يمكن حصولها إلا من خلال فقدان ثقة مجلس النواب أو جراء الاستقالة الطوعية لرئيس الحكومة، وهو ما يدفعنا إلى التفكير وفق الفرضية التالية:

ألا يمكن القول إن الحكومة المنصرفة لا تكون في وضعية تصريف الأمور الجارية انطلاقا من تعيين رئيس الحكومة الجديد من طرف الملك، بل من تاريخ انتهاء الولاية التشريعية القائمة وافتتاح الولاية الجديدة حيث لا يوجد في الدستور أي مقتضى ينص على أنه بعد تعيين رئيس الحكومة الجديد قصد تشكيل الحكومة تصبح مهام الحكومة الحالية منتهية؟

ألا يمكن القول إن الحكومة، بعد تعيينها تبعا لنتائج صناديق الاقتراع تطبيقا للفصل 47 وسبق أن تم تنصيبها طبقا للفصل 88 من الدستور، تبقى مؤهلة لممارسة اختصاصاتها مادام المجلس الذي منحها الثقة لم تنته ولايته، ولم يسحب ثقته جراء تصويت بالأغلبية المطلقة؟ ولا تتحول إلى حكومة لتصريف الأمور الجارية إلا بمناسبة افتتاح الدورة الأولى من الولاية التشريعية الجديدة للبرلمان في الحالة التي تكون فيها الحكومة المنتظر تشكيلها لم تشكل بعد؟ وإلى حين ذلك فإن الحكومة المنتهية مهاما، بحكم نهاية ولاية مجلس النواب، تبقى قائمة لتصريف الأمور الجارية إلى حين تشكيل الحكومة الجديدة، التي تتولى مهام التصريف إلى حين تقديمها للبرنامج الحكومي ونيل ثقة مجلس النواب؟

وبصيغة أخرى، فإن انتهاء مهام الحكومة لا يتحقق إلا عند تقديم رئيسها لاستقالته وفق منطوق الفصل 47 من الدستور؟ وهذا الأمر بدوره لا يتحقق إلا بفقدان ثقة مجلس النواب (الفقرة الأخيرة من الفصل 88 والفقرة الأخيرة من الفصل 103 والفقرة ما قبل الأخيرة من الفصل 105)، أو جراء نهاية ولاية مجلس النواب الذي منحها الثقة؟

ولمزيد من التوضيح، نقترح كمثال على ذلك آخر تعيين، حيث يمكن القول إنه من تاريخ تعيين السيد عزيز أخنوش من طرف جلالة الملك يوم 10 شتنبر 2021 إلى تاريخ تعيين باقي أعضاء الحكومة بتاريخ 7 أكتوبر 2021، فإن حكومة السيد سعد الدين العثماني لم تكن في وضعية حكومة تصريف الأمور الجارية لكون مجلس النواب الذي منحها الثقة كان لا يزال قائما خلال تلك الفترة.

وفي مقابل ذلك، من الناحية العملية، فإن الحكومة القائمة بعد تعيين الملك لرئيس الحكومة الجديد تبعا لنتائج اقتراع أعضاء مجلس النواب تمتنع من الناحية الأخلاقية عن اتخاذ الإجراءات التي من شأنها إلزام الحكومة الموالية، بالرغم من عدم وجود ما يمنعها من ذلك من الناحية القانونية وفقا لمقتضيات الفصلين 47 و88 من الدستور، حيث تبقى مؤهلة لممارسة جميع اختصاصاتها من الناحية الدستورية، أما امتناعها عن ذلك فهو أمر سياسي محض.

*
* *

أما الوضعية الثانية، فتتعلق بتعيين الحكومة الجديدة.

هل هي مؤهلة لممارسة اختصاصاتها منذ لحظة تعيين أعضائها من قبل الملك، أم أن أمر ممارسة اختصاصاتها يبقى رهين مسطرة التنصيب البرلماني عملا بالفقرة الثالثة من الفصل 88 من الدستور، وتبعا لذلك فإن أعضاءها لا يمكنهم قانونا القيام بأي عمل أو التوقيع على أي وثيقة خلال المدة الفاصلة بين تاريخ التعيين وتاريخ التنصيب؟

ارتباطا بهذا، وقبل استقراء المواد 36 و37 و38 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، نقترح إلقاء نظرة على وضعية القانون المقارن.

في النظام السياسي الذي لا يمكن للحكومة استئناف ممارسة صلاحياتها إلا بعد عملية التنصيب، فإن ذلك منصوص عليه في الدستور، كما هو الشأن في إسبانيا، حيث ينص الفصل 99 من الدستور الإسباني على أن المرشح المقترح من طرف الملك لترأس الحكومة، يقوم بعرض البرنامج السياسي للحكومة التي يعتزم تشكيلها على المجلس النيابي قصد نيل ثقته، في حين أن عملية تشكيل الحكومة لا تتم إلا بعد نيل الثقة.

وعلى خلاف ذلك فالفصل 88 من الدستور المغربي يجعل مسألة تقديم البرنامج الحكومي لا تتم إلا بعد تعيين أعضاء الحكومة من قبل جلالة الملك، وبالتالي يمكننا استنتاج أن الحكومة تكون قائمة من الناحية القانونية منذ تاريخ تعيين أعضائها، إلا أنها لا يمكنها مباشرة تنفيذ برنامجها إلا بعد عملية التنصيب البرلماني من طرف مجلس النواب.

فهل هذا يعني أنه طيلة مدة إعداد البرنامج الحكومي يجب عليها أن تمتنع عن القيام بأي إجراء قانوني؟ الجواب التأكيدي سيجعل الأمر صعبا، بالرغم من أنه وجب على الحكومة الامتناع، من الناحية الأخلاقية، كتقديم مشاريع قوانين للبرلمان، أو إصدار مراسيم تنظيمية قبل نيلها الثقة لتنفيذ برنامجها الحكومي، غير أننا لا يمكننا مساندة الطرح القائل بضرورة امتناع أعضاء الحكومة نهائيا من الاجتماع في إطار مجلس حكومي من أجل مناقشة وتقديم برنامجها للبرلمان.

ووجهة النظر هذه، تدعمها أيضا مقتضيات الفقرة الأخيرة من الفصل 47 من الدستور التي تنص على أنه «تواصل الحكومة المنتهية مهامها تصريف الأمور الجارية إلى غاية تشكيل الحكومة الجديدة»، وليس تنصيب الحكومة الجديدة؟ حيث حرص المشرع الدستوري في هذا الإطار على ضرورة استمرارية مؤسسات الدولة، من خلال إلزام الحكومة المنصرفة والمستقيلة بالاستمرار في تصريف الأمور الجارية، وذلك مراعاة لضرورة تجاوز الفراغ الممكن حدوثه في تصريف أمور الدولة، ونفس الأمر يمكن استقراؤه من الفصل 47 من الدستور، حيث منذ عملية تسليم السلط، فإن الحكومة الجديدة يجب عليها تصريف الأمور الجارية حتى تاريخ تقديمها لبرنامجها أمام البرلمان.

وفي هذا الصدد فهل وجب على المشرع الدستوري قول ذلك صراحة؟ إن طبيعة الأمور تقتضي من الحكومة المعنية ممارسة صلاحياتها، وذلك في انتظار عملية التنصيب، وإلى حين ذلك وجب عليها على الأقل عقد اجتماعها الحكومي من أجل دارسة وصياغة البرنامج الذي تعتزم تقديمه، فعندما يكون الدستور خاليا من الإشارة لذلك، يفرض اللجوء الى المبادئ العامة للقانون.

إن القول بأن الحكومة المعينة قبل تنصيبها لا يمكنها القيام بأي عمل قانوني هو قول يجعل هذه الحكومة في حالة سكون، ويؤدي بالتالي إلى شلل شامل لجميع المرافق العمومية ما بين فترة التعيين وفترة تقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان، حيث إن المبدأ العام هو استمرارية المرافق العمومية، لكن يجب التمييز هنا بين التدبير الإداري الصرف (وبالأحرى في حالة الضرورة مثل المفاوضات الجماعية من أجل تفادي إضراب في قطاع حيوي)، وبين تنفيذ البرنامج السياسي بالمعنى الصرف للكلمة.

ففي الحالة التي لا يمكن لحكومة بدء عملية التسيير إلا بعد التنصيب، فإن أعضاء الحكومة لا يتم تعيينهم إلا بعد حصول رئيس الحكومة على ثقة أعضاء مجلس النواب على أساس البرنامج السياسي المقدم كما هو الشأن مثلا بالنسبة لإسبانيا (الفصل 99 من الدستور الإسباني)، وأيضا في فرنسا في ظل الجمهورية الرابعة، حيث لا يبدأ رئيس المجلس في تشكيل حكومته إلا بعد حصوله على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب.

أما بخصوص الدستور المغربي، فإن الأمر يختلف، حيث أن أعضاء الحكومة المعينين يشرعون بعد تعيينهم بتسليم السلط مما يفضي إلى رحيل الحكومة المنتهية ولايتها، وإلى حين تقديم البرنامج الحكومي أمام البرلمان، فإن الحكومة الجديدة تكون مؤهلة لتصريف الأمور الجارية المحددة وفقا لمقتضيات المادتين 37 و38 من القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها.

*

* *

وفي هذا المضمار، فإن تصريف الأمور الجارية ينطوي أساسا على استمرارية الدولة ومرافقها العمومية، حيث تم التنصيص على ذلك صراحة في صلب الدستور من أجل تفادي الوقوع في حكومة ذات اختصاصات جد محدودة وبإدارة شبه مشلولة؛ وهذا الأمر أيضا يمكن الاستغناء عنه لأن استمرارية الدولة من المبادئ العامة للقانون، وهي قواعد لا تحتاج لنص من أجل تطبيقها.

وفي هذا الصدد، فإن تصريف الأمور الجارية لم يتم التنصيص عليه فقط في الدستور، ولكن جاء القانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها من أجل تعريف حدودها، ليأتي المجلس الدستوري ويضيف عنصرا مهما يتماشى ومفهوم استمرارية شؤون الدولة.

وفي هذا الموضوع، فإن المجلس الدستوري بمناسبة فحصه للقانون التنظيمي المتعلق بتنظيم وتسيير أشغال الحكومة والوضع القانوني لأعضائها، من خلال قراره رقم 955.15 الصادر بتاريخ الرابع من مارس 2015، قد اعتبر من خلال تحفظه على المادة 37 من هذا القانون التنظيمي أن حالة الضرورة يمكن أن تكون استثناء من قاعدة منع الحكومة من المصادقة على مشاريع القوانين واتخاذ المراسيم التنظيمية وكذا التعيين في المناصب العليا، مما يعني أن الحكومة المنصرفة كما المعينة يجب عليها التصرف في حالة الضرورة القصوى والملحة بالرغم من كونها حكومة لتصريف الأمور الجارية.

وفي نفس السياق، يمكننا تقديم ما تطرق له الأستاذ محمد أتركين (معجم الدستور المغربي، دار النشر، 2021، ص. 591)، حيث في سنة 2017، وفي ظل الحكومة المنتهية مهامها، عقد البرلمان جلسة للمصادقة على القانون المتعلق بالاتحاد الإفريقي الذي أعدته الحكومة المنصرفة وحضرت لأشغال مناقشته في 26 يناير 2017 في الاجتماع المشترك للجنة الشؤون الخارجية والدفاع الوطني والشؤون الإسلامية والمغاربة المقيمين بالخارج بمجلس النواب ولجنة العدل والتشريع وحقوق الإنسان بمجلس المستشارين، أكثر من هذا فإن وزير الاقتصاد والمالية قد أجاب عن سؤال كتابي بتاريخ 15 فبراير 2017، وذلك في إطار الأسئلة الموجهة لأعضاء الحكومة من قبل البرلمان.

وفي الختام، يمكننا القول إن مفهوم تصريف الأمور الجارية من طرف الحكومة المنصوص عليه في صلب الوثيقة الدستورية، يفرض نفسه ولا يحتاج لنص صريح، وهو مفهوم مستوحى من المبادئ العامة للقانون الذي يجد مرتكزه في ضرورة استمرارية الدولة، مبدأ تقليدي في القانون العام، وتطبيقه يمكن أن يتأتى من خلال استقالة رئيس الحكومة، أو عقب انتهاء الولاية التشريعية للغرفة البرلمانية مانحة الثقة، عقب فقدان الثقة بتفعيل ملتمس الرقابة، أما تطبيقه بالنسبة للحكومة الجديدة قبل تنصيبها، يكون رهينا بعملية التنصيب، حيث مادامت الغرفة مانحة الثقة موجودة من الناحية القانونية، فإن الحكومة ما لم تقدم استقالتها، تبقى مؤهلة لممارسة كامل اختصاصاتها، ولكونها لم تفعل ذلك من ناحية الممارسة فهذا أمر سياسي ولا علاقة له بالقانون.