

**الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية
في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور
المصري لعام ٢٠١٤
(دراسة تحليلية نقدية للمادة ١٥٦ من الدستور)**

إعداد

أ.د / شعبان أحمد رمضان
أستاذ القانون العام المساعد
كلية الحقوق - جامعة أسيوط

مقدمة عامة

أهمية الموضوع :

الأصل المسلم به أن البرلمان في النظم الدستورية على اختلاف مشاربها هو صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع باعتباره ممثل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة^(١) على النحو الذي لا يحق معه لرئيس الدولة - رئيس السلطة التنفيذية - ممارسة وظيفة التشريع إعمالاً لمبدأ فصل السلطات وتكريساً لمفهوم دولة المؤسسات . وإذا كان لرئيس الدولة دور في العملية التشريعية فإنه ينحصر في حقه في اقتراح القوانين أو الاعتراض عليها^(٢) دون أن يستقل بممارستها .

بيد أن ضرورات الواقع العملي تستلزم ، إزاء ما قد تتعرض له الدولة من أخطار جسيمة وظروف استثنائية أثناء غياب السلطة التشريعية أو عدم قيامها ، سرعة مواجهة تلك الظروف - وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسننه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف - عن طريق منح رئيس الدولة مكنة ورخصة التشريع استثناءً بإصداره لقرارات بقوانين لمواجهة حالات الضرورة على أن يتم عرضها على البرلمان ليقول كلمته بشأن

(1) Chevallier (J.); *Eléments d'analyse politique*, éd., P.U.F., 1985, pp. 9et
suv., Morabeto (M.) et Bourmoud (D.); *Histoire Constitutionnelle et
politique de la France (1789 - 1958)*, éd., Monchrestoen, 4é. éd.. 1996,
p.14.

تنص المادة الرابعة من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ على أن : " السيادة للشعب وحده ،
يمارسها ويحميها ، وهو مصدر السلطات "

(٢) تنص الفقرة الأولى من المادة ١٢٢ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ على أنه : " لرئيس
الجمهورية ، ولمجلس الوزراء ، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين ... "

وتنص الفقرة الأولى من المادة ١٢٣ من الدستور نفسه على أنه : " لرئيس الجمهورية حق
إصدار القوانين أو الاعتراض عليها "

إقرارها أو رفضها ، وهو ما تبناه المشرع التأسيسي في الدساتير المصرية المتعاقبة على النحو الذي جعل من رئيس الجمهورية سلطة تشريع أصلية – من الناحية الواقعية – أفرزت ترسانة من القرارات بقوانين كادت تغطي مختلف الخريطة التشريعية في النظام القانوني المصري في ظاهرة قل أن تجد لها نظيراً في النظم الدستورية المقارنة ، وهو ما تعالت معه أصوات الفقه المصري منادية بتقليص تلكم الظاهرة الخطيرة وغير الصحية ووضعها في إطارها الدستوري السليم . الأمر الذي حدا بنا لتخير هذا الموضوع الهام لدراسته وتبليط الضوء على ما استحدثه المشرع الدستوري المصري من ضوابط بشأنه في المادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ والذي تبنى فلسفة مغايرة للدساتير السابقة عليه بهذا الخصوص قوامها تقليص الدور التشريعي الاستثنائي لرئيس الجمهورية إذا حدث الظرف الاستثنائي فيما بين أدوار انعقاد مجلس النواب بحيث يتعين دعوته لاجتماع طارئ لعرض الأمر عليه لاتخاذ ما يراه مناسباً بشأنه ، فضلاً عن إلزامه لمجلس النواب بمناقشة ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين لدى عرضها عليه واتخاذ قرار بشأن إقرارها أو رفضها على سبيل اللزوم خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، خلافاً للدساتير السابقة التي خلت من هذا الإلزام .

مشكلة الموضوع :

يثير موضوع البحث تساؤلات وإشكالات عدة تتعلق بمدى وجدوى الرقابة البرلمانية على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالات الضرورة حال غياب البرلمان أو عدم قيامه سواء من زاوية تحققه من توافر شرط الضرورة ودرجة خطورتها ومدى تناسب ما اتخذته رئيس الجمهورية من إجراءات إزائها ، أو من ناحية مداها التشريعي وتقييدها بالضوابط والقيود الدستورية بشأن ممارستها ، وهو ما أثار خلافات فقهية حادة بين موسع ومضيق لتلك الرقابة ، وبين من يرى فعاليتها ومن يرى عدم جدواها .

وعلى صعيد رقابة القضاء الدستوري على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالات الضرورة احتدم الجدل الفقهي كذلك حول مدى تلحم الرقابة لاسيما بشأن تقريرها لدرجة وخطوة حالة الضرورة ، وكذا المدى التشريعي للقرارات بقوانين إزاء الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون ، رغم إجماع الفقه على نجاعة وأهمية رقابة الدستورية بهذا الخصوص لوزن ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين بميزان الشرعية الدستورية على النحو الذي يحقق التوازن المنشود بين مقتضيات الحفاظ على بقاء الدولة واستقرارها إزاء ما يتهدها من ناحية ، وحماية الحقوق والحريات ضد عسف السلطات العامة من ناحية أخرى ، وهو ما دعانا للإسهام في محاولة اقتراح بعض الحلول لما يثيره موضوع البحث من إشكالات وتساؤلات .

منهج الدراسة وخطتها :

اقتضت طبيعة الدراسة الماثلة الاستعانة بالمنهج الاستقرائي والتحليلي النقدي بشكل أساسي ، مع الاستعانة بالمنهج المقارن في بعض جزئيات الدراسة ، وذلك عبر استقراء وتحليل نص المادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ - وهي المادة موضع الدراسة - وما يقابلها في الدساتير السابقة عليه للوقوف على أوجه الشبه والاختلاف بينهما توصلاً لمدى توفيق المشرع الدستوري في صياغته لهذه المادة على النحو الذي يضبط سلطة رئيس الجمهورية في إصداره للقرارات بقوانين ، أو مجانبته لوجه الصواب بهذا الصدد ، فضلاً عن التصدي لعرض وتحليل الآراء الفقهية ، وبعض من أحكام قضائنا الدستوري بهذا الخصوص ومناقشتها .

وقد قسمنا دراستنا لهذا الموضوع إلى فصلين خصصنا أولهما لبيان الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ ، وكرسنا الآخر لتقصي ضوابط الرقابتين البرلمانية

والدستورية على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين ، وذلك على النحو الآتي :

الفصل الأول : الضوابط الدستورية لسلطة لرئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور .

مبحث تمهيدي : مدلول حالة الضرورة وأساسها الدستوري.

المبحث الأول : ضابط عدم قيام مجلس النواب .

المبحث الثاني : ضابط وجود حالة ضرورة .

الفصل الثاني : ضوابط الرقابتين البرلمانية والدستورية على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين .

المبحث الأول : الضوابط الدستورية لرقابة البرلمان على القرارات بقوانين الصادرة طبقاً للمادة ١٥٦ من الدستور .

المبحث الثاني : ضوابط الرقابة القضائية على دستورية القرارات بقوانين الصادرة تطبيقاً لحالة الضرورة .

خاتمة وتوصيات :

الفصل الأول

الضوابط الدستورية لسلطة

رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين

طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور

أورد المشرع الدستوري المصري النص على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين في المادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ والتي تنص على أنه : " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

وباستقراء النص السالف إيراد يمكن استخلاص ضوابط سلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين والمتمثلة في ضابطين يتعلق أحدهما بقيام حالة من حالات الضرورة – حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتتمل التأخير – ويتصل الآخر بعدم قيام مجلس النواب .

وتجدر الإشارة ، بل يجدر التنويه ، بمسلك المشرع الدستوري المصري في المغايرة بين صياغة نص المادة ١٥٦ من الدستور الراهن ، ونص المادة ١٤٧ من

دستور عام ١٩٧١^(١). وكذا ما يقابلها بدستور عام ٢٠١٢ وهي المادة ١٣١ والتي كانت تنص في فقرتها الثانية على أنه: ".... وعند غياب المجلسين، إذا طرأ ما يستوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتل التأخير، يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون... " (٢).

ووجه الإشادة بهذا المسلك - فيما نرى - أن المشرع الدستوري في المادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ قد حرص إذا حدثت تلك الظروف في غير دور انعقاد مجلس النواب - أي فيما بين أدوار انعقاده العادية - على دعوة المجلس، بحسبانه صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع، لانعقاد طارئ، أي لدور انعقاد غير عادي لعرض الأمر عليه بحيث لا يجوز لرئيس الجمهورية في تلك الحالة إصدار قرارات بقوانين طالما كان المجلس قائماً. الأمر الذي يخالف مسلكه في الدستورين السابقين عليه والتي كانت حالة ما بين أدوار الانعقاد تعد إحدى حالات غيبة البرلمان التي تبرر إصدار رئيس الجمهورية للقرارات بقوانين. ومن ثم، فإنه يتعين طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور الراهن دعوة مجلس النواب لدور انعقاد غير عادي لعرض الأمر عليه ليتخذ على وجه السرعة الإجراءات اللازمة لمواجهة حالة الضرورة سواء بإقراره ما قد يعرضه عليه رئيس الجمهورية من مشروع قانون بشكل عاجل بما له من حق اقتراح القوانين طبقاً لنص المادة ١٢٢ من الدستور (٣). وسواء أكان هذا الإقرار

(١) كانت المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ تنص في فقرتها الأولى على أنه: "إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون....".

(٢) راجع نص المادة ١٣١ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢، الجريدة الرسمية، العدد ٥١ مكرر ب، بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٢.

(٣) تنص المادة ١٢٢ من الدستور على أنه: "لرئيس الجمهورية، وللمجلس الوزراء، ولكل عضو في مجلس النواب اقتراح القوانين...".

لمشروع القانون كما هو ، أو بعد إدخال بعض التعديلات عليه بشكل عاجل ، أو بإقراره – على نحو عاجل كذلك – لقانون من اقتراح أعضائه لمواجهة حالة الضرورة باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع طبقاً لنص المادة ١٠١ من الدستور^(١) وهو ما نفضله . الأمر الذي يمثل اتجاهاً محموداً للشارع الدستوري لتمكين مجلس النواب من التشريع لمواجهة حالة الضرورة فيما بين أدوار انعقاده احتراماً وإعمالاً لمبدأ دولة القانون والمؤسسات ، ورعاية الحقوق والحريات وعدم تقييدها إلا بالقدر الذي تستوجبه حالة الضرورة .

وعلى هدي ما أوردته المادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ من ضوابط بشأن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين فإننا سنفرد لكل من ضابطي عدم قيام مجلس النواب ، وتوافر حالة من حالات الضرورة مبحثاً مستقلاً ، على أن نمهد لذلك بمبحث تمهيدي نتصدى فيه لتحديد مدلول حالة الضرورة وأساسها الدستوري ، وذلك على النحو الآتي :

المبحث التمهيدي : مدلول حالة الضرورة وأساسها الدستوري .

المبحث الأول : ضابط عدم قيام مجلس النواب .

المبحث الثاني : ضابط وجود حالة ضرورة .

(١) تنص المادة ١٠١ من الدستور على أنه: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ، وإقرار السياسة العامة للدولة " .

المبحث التمهيدي

مدلول حالة الضرورة وأساسها الدستوري

تعد نظرية الضرورة من النظريات العامة لكافة فروع القانون ، وإن كان ظهورها في المجال الجنائي أسبق من غيره بحسبان قواعده أقدم ما عرفت البشرية لحماية الحق في الحياة ، فهي قديمة قدم هذا القانون^(١) ثم ما لبثت أن انتقلت لفروع القانون الأخرى كالقانون المدني ، والقانون الدولي العام ، وكذا القانون الدستوري^(٢) ، فضلاً عن القانون الإداري . وما يعنينا في هذا المقام هو تحديد مدلول حالة الضرورة في المجالين الإداري والدستوري ، وكذا تحديد أساسها الدستوري ، وهو ما نتصدى له في مطلبين متتالين .

المطلب الأول

مدلول حالة الضرورة في المجالين الإداري والدستوري

نقسم هذا المطلب إلى فرعين نخصص أولهما لتبيان مدلول حالة الضرورة في المجال الإداري ، ونكرس الآخر لتحديد مدلولها في المجال الدستوري .

(١) د. محمود نجيب حسني ، شرح قانون العقوبات – القسم العام ، القاهرة – طبعة سنة ١٩٧٣ ، ص ٥٨٤ هامش رقم ٢ .

(٢) د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة – دار النهضة العربية – الطبعة الرابعة ٢٠٠٥ ، ص ١٣ وما بعدها ، ص ١٩ وما بعدها .

الفرع الأول

مدلول حالة الضرورة في المجال الإداري

تحظى حالة الضرورة بأهمية بالغة في المجال الإداري^(١) بحيث أضحت أحد العلامات البارزة في فقه هذا القانون وقضائه . وقد تصدى جانب من فقه القانون الإداري لتعريف حالة الضرورة^(٢) حيث عرفها نظر فقهي بأنها " ظروف استثنائية أو حالات شاذة تدفع جهة الإدارة إلى التحرر من قواعد المشروعية ، فتأتي أفعالاً وتصرفات تعد شرعية ، ولكن بشروط معينة وتحت رقابة القضاء^(٣) . في حين عرفها نظر آخر بقوله أن حالة الضرورة تتمثل في وجود خطر داهم يحدق بالوطن ، يستوي في ذلك الخطر الذي ينجم عن غزو خارجي أو من عصابة مسلحة ، أو من نكبات عامة أو اضطرابات داخلية شديدة الخطورة^(٤) . بينما ولى نظر فقهي ثالث وجهه صوب

(١) يُراجع في ذلك : د. سليمان محمد الطماوي ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي – طبعة سنة ١٩٩١ ، ص ٦٣٤ وما بعدها ، د. محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري – الجزء الثاني ، دار المطبوعات الجامعية – طبعة سنة ١٩٩٦ ، ص ٥٧٣ وما بعدها ، د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الأولى ٢٠٠٧ ، ص ١٦٨ وما بعدها ، د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر – طبعة سنة ٢٠٠٤ ، ص ٣٩٠ وما بعدها .

(٢) يوجد خلاف فقهي بشأن ما إذا كانت نظرية الضرورة تعد بذاتها نظرية الظروف الاستثنائية ، أم أن لكل منهما مدلول مختلف .

يراجع بهذا الصدد : د. رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري (دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية) – دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٨ ، ص ١١٥ – هامش رقم ١ ، د. ثروت عبد الهادي ، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٥ ، ص ٥٢ وما بعدها .

(٣) د. إبراهيم درويش ، نظرية الظروف الاستثنائية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، سنة ١٩٦٦ – العدد الرابع ، ص ١٣٨ .

(٤) د. بكر القباني ، القانون الإداري ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ١٩٨٥ ، ص ٤٦٨ .

القول بأن حالة الضرورة لا تعدو كونها نظرية قضائية تسري مع قيام عدد من النصوص الاستثنائية بحيث تكمل ما فيها من نقص يكشف عنه التطبيق العملي فتمنح جهة الإدارة سلطات أوسع مما في النصوص بالقدر الذي تحتاجه لمواجهة تلك الظروف^(١).

وتعد نظرية الضرورة إحدى إبداعات مجلس الدولة الفرنسي الذي صاغها على نحو دقيق يضبط شروطها^(٢) ويبين حدودها على النحو الذي يخول جهة الإدارة سلطات استثنائية لمجابهة الظرف غير العادي أيًا كانت طبيعته حفاظاً على وجود الدولة وبقائها ، أو لضمان سير مرافقها العامة بانتظام واطراد رغم ما قد تتضمنه تلك السلطات من تقييد للحقوق والحريات . فهي وعلى حد تعبير جانب من فقه القانون العام تعد نظرية قانونية ، تشريعية ، قضائية تخضع لنظام قضائي معلوم تتمتع في داخله الإدارة بسلطات غير عادية ولكنها سلطات مشروعة^(٣).

وقد صاغ مجلس الدولة الفرنسي إطاراً قضائياً لنظرية الضرورة حيث أطلق عليها بادئ الأمر نظرية سلطات الحرب *La théorie de pouvoirs de guerre* عقب الحرب العالمية الأولى والتي اعترف من خلالها للإدارة بسلطات متسعة تتناسب

(١) د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية – دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي – طبعة سنة ١٩٧٦ ، ص ١١٨ .

(2) Vedel (G.) et Delvolve (P.); droit administrative themis, P.U.F., 11^{ém.} ed., 1990, pp. 480 et suiv., Deppasch (CH.); institutions et droit administratifs, 1992, pp. 232 et suiv. ; odent; contentieux administrative, éd. 1962. T. 1, P. 138 ; Castagne ; le controle juridiciomnel de la légalité des actes de police administrative, Bordeaux, 1961, éd. 1964, P. 12.

(٣) د. رأفت فوده ، مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٤ ، ص ٢٥٧ .

وما تتعرض له من ظروف استثنائية بحيث تتمكن من مواجهة تلك الظروف ومعالجة آثارها رغم غياب النص التشريعي ، فضلاً عن توسعه في تفسير النصوص القائمة ومنحها مدلولاً مرناً تتمكن الإدارة من خلاله بمزاولة صلاحيات لا يحتملها النص تحت رقابة القاضي الإداري^(١) ، والتي انتهى الفقه الفرنسي بتسميتها بنظرية الظروف الاستثنائية^(٢) والتي يتعين لتوافرها وتطبيق أحكامها طبقاً لما استقر عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي توافر ثلاثة شروط مجتمعة يتمثل أولها في وجود ظرف استثنائي حقيقي *Une situation réelement exceptionnelle* كحالة حرب ، أو تمرد مسلح ، أو كوارث طبيعية ، وهو ما يراقبه مجلس الدولة للتحقق من حدوثه على أرض الواقع^(٣).

ويتجسد ثانيها في استحالة مواجهة الظرف الاستثنائي بقواعد المشروعية العادية^(٤). ويتعين أخيراً أن يكون الهدف من اللجوء لتلك الإجراءات الاستثنائية حماية مصلحة شديدة الأهمية مثل الدفاع عن الدولة ، أو استمرار المرافق الحيوية ،

(1) C.E., 28 Juin 1918, Heyriès, Rec., p. 651, S. 1922, 3. P. 49, not. Hauriou (M.); Dmes Dol et L. aurent, Rec., P. 208, R.D.P., 1919. P. 338, not. Jeze (G.).

(2) Njzard (L.); Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative, L. G. D. J., 1962, PP. 91 et suiv.; Mathiot (V.A.); la théorie des circonstances exceptionnelles. Mélanges Mestre, 1956, p. 413.

(3) C.E., Ass., 18 janvier 1980, synd. C.F.D.T. des P.et T du Haut-Rhin, Rec., P.30, D. 1980. IR, P. 302, obs. Delvolué (P.).

(4) T.A. Lille, 5 Février 1965, Cimquini, J.C.P., 1965, N. – 14389, not. Legrand (A.).

أو إعادة استتباب الأمن والنظام^(١) على أن تكون تلك السلطات والإجراءات الاستثنائية بالقدر اللازم لمواجهة الظرف الاستثنائي^(٢) وبما يستتبع إضفاء طابع المشروعية على أعمال الإدارة وتصرفاتها التي تعد غير مشروعة في الظروف العادية تمكيناً لها من مواجهة تلك الظروف متى توافرت شروطها بحيث تتحصل نتيجتها النهائية في توسيع نطاق مبدأ المشروعية في ظل الحدث الاستثنائي تحت رقابة القاضي الإداري .

وعلى صعيد القضاء الإداري المصري فقد سار على نهج نظيره الفرنسي مبتدئاً من حيث انتهى هذا الأخير حيث اعتنق قضاؤنا الإداري نظرية الضرورة بشروطها وضوابطها وآثارها على النحو الذي أرساه مجلس الدولة الفرنسي ، فقد أوضحت محكمة القضاء الإداري منذ بواكير عهدها بأحد أحكامها " أن أعمال الضرورة تخضع في جميع الأحوال لرقابة القضاء ليرى ما إذا كانت أركان الضرورة متوافرة حتى يقوم حق الضرورة وتنتفي المسؤولية ، فإذا لم تتوافر هذه الأركان فليست هناك ضرورة ويكون العمل الصادر من الإدارة في هذه الحالة موجباً للمسؤولية إذا كان

(1) د. سمير علي عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس ، بدون تاريخ ، ص ٢٢٨ وما بعدها ، د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة ، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة - طبعة سنة ١٩٥٥ ، ص ١٢٣ وما بعدها ، د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية - طبعة سنة ١٩٩٦ ، ص ٥٣١ وما بعدها ، د. عادل أحمد الخليفة ، صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والأردن - دراسة مقارنة مع أحكام الفقه والشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه - حقوق أسيوط ، سنة ٢٠١٢ ، ص ١٠٧ وما بعدها ، د. محمد خلف الله إبراهيم ، حالة الضرورة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية - دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه - حقوق أسيوط سنة ٢٠١٦ ، ص ١٧٧ وما بعدها .

(2) د. محمود عاطف البنا ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي - الطبعة الثانية ١٩٩٢ ، ص ٤٤٩ .

مادياً ، وباطلاً إذا كان قراراً إدارياً^(١). وهو ما أكدته المحكمة الإدارية العليا بأحد أحكامها بقولها : " أن النصوص التشريعية إنما وضعت لتحكم الظروف العادية ، فإذا طرأت ظروف استثنائية ثم إجبرت الإدارة على تطبيق النصوص العادية فإن ذلك يؤدي حتماً إلى نتائج غير مستساغة تتعارض حتى ونية واضعي تلك النصوص العادية . فالقوانين تنص على الإجراءات التي تتخذ في الأحوال العادية ، ومادام أنه لا يوجد فيها نص على ما يجب إجراؤه في حالة الخطر العاجل تعين عندئذ تمكين السلطة الإدارية من اتخاذ الإجراءات العاجلة التي لم تعمل لغاية سوى المصلحة العامة دون غيرها ... غير أن سلطة الحاكم في هذا المجال ليست ولاشك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط ، فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل ، وأن يكون تصرف الحكومة لازماً لمواجهة هذه الحالة بوصفه الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف ، وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف ابتغاء مصلحة عامة... " (٢)

وصفوة القول أن القضاء الإداري الفرنسي والمصري على سواء يخول جهة الإدارة سلطات استثنائية متسعة متى توافرت حالة ضرورة أو ظرف استثنائي بحيث يضي على أعمالها وتصرفاتها طابع المشروعية لتمكينها من مجابهة تلك الظروف مع إخضاعها لرقابته للتحقق من توافر شروطها وموجباتها موسعاً بذلك من نطاق مبدأ المشروعية بالقدر الذي تستوجبه حالة الضرورة إعمالاً للقاعدة الأصولية " الضرورة

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٥٨٧ لسنة ٥ قضائية ، جلسة ١٩٥١/٦/٢٦ ، مجموعة السنة الخامسة ، ص ١٠٩٩ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعين رقمي ٩٥٦ ، ٩٥٨ لسنة ٥ قضائية بجلسته ١٩٦٢/٤/١٤ ، مجموعة أحكام السنة السابعة ، مبدأ رقم ٦١ ، ص ٦٠١ .

وراجع كذلك حكمها في الطعين رقمي ٤٤٤ لسنة ١٧ قضائية ، ٧٣٠ لسنة ٨ قضائية لجلسة ٢٦ مارس ١٩٦٦ ، مجموعة أحكام السنة ١١ ، ص ٥٦٥ .

تقدر بقدرها " بحيث إذا تجاوزت جهة الإدارة حدود الضرورة وتعسفت في استعمال سلطاتها فإنه يُقضى بالتعويض أو بالبطلان بحسب ما إذا كان الإجراء المتخذ مادياً أو قانونياً .

الفرع الثاني

مدلول حالة الضرورة في المجال الدستوري

إذا كانت حالة الضرورة تعد أحد الموضوعات الهامة في المجال الإداري على نحو ما أسلفنا ، فإنها تحظى بأهمية أكبر في المجال الدستوري لتعلقها بالأخطار الجسيمة التي قد تتعرض لها الدولة أو مؤسساتها الدستورية مما حدا بالشارع الدستوري لتنظيم بعض صورها ووضع الضوابط الكفيلة بعدم انحراف السلطة القائمة على تطبيقها إعمالاً واحتراماً لمبدأ المشروعية الذي يتعين المحافظة عليه في كافة الظروف العادية والاستثنائية على سواء^(١). وإن كان مدلول هذا المبدأ يتسع في حالات الضرورة والظروف الاستثنائية على النحو الذي يمكن السلطات القائمة على تطبيق إجراءات الضرورة من المحافظة على بقاء الدولة والسير المنتظم لمؤسساتها الدستورية ، وعدم العصف بالحقوق والحريات أو التعدي عليها إلا بالقدر الذي تستوجبه مواجهة الظرف الاستثنائي طبقاً لما استقر عليه فقه القانون العام وقضائه

(١) د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ١٩٧٦ ، ص ١٥٨ ، د. محمود عاطف البنا ، حدود سلطات الضبط الإداري ، مجلة القانون والاقتصاد ، العددان الثالث والرابع – السنة ٤٨ ، طبعة ١٩٧٨ ، ص ٣٧٣ ، د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه سنة ١٩٧٨ ، ص ١٦٥ ، ص ٢٠٤ ، د. حقي إسماعيل بربوتي ، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة سنة ١٩٨١ ، ص ٢٣ ، ٣٠ .

في فرنسا ومصر^(١).

فإذا كان الدستور هو الذي ينشئ السلطات العامة ، ويحدد صلاحياتها واختصاصاتها ، وعلاقتها فيما بينها ، ويفرض على كل منها – لاسيما السلطة التنفيذية – التزام حدودها الدستورية وعدم تغولها على صلاحيات غيرها من السلطات ، وكذا عدم تعديها على الحقوق والحريات^(٢) إعمالاً لمبدأ المشروعية وخضوع الدولة للقانون ، فإن ذلك يكون في ظل الظروف الطبيعية والمجرى العادي للأمر وهو مالا يمكن تطبيقه أو الالتزام به حرفياً في أوقات الأزمات والاضطرابات التي تمر بها الدولة وتعرضها لمخاطر قد تهدد بقائها وتعصف بوجودها^(٣). الأمر الذي يتعين معه توسيع نطاق مبدأ المشروعية ليستغرق الظروف الاستثنائية أو حالات الضرورة التي تواجهها الدولة عبر السماح للسلطة التنفيذية بمواجهة تلك الظروف بإجراءات من جنسها مما يجعل لحالة الضرورة وجهاً دستورياً يتصل ببحث علاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات خاصة السلطة التشريعية حيث تحل محلها السلطة التنفيذية في وضع لوائح الضرورة على النحو الذي يفضي لتعديل قواعد توزيع الاختصاص بينهما لصالح

(١) د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٢٦ ، درأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٠ ، ص ٣٢٤ ، ٣٢٥ ، د. وجدي ثابت غبريال ، سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها ، رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة سنة ١٩٨٧ ، ص ٦٤ وما بعدها .

(2) Burdeau (G.); Francis (H.); Michel (T.): Manuel droit constitutionnel, 24^{ème} éd., L.G.D.J., 1995, p. 21; Gicquel (J.); Droit Constitutionnel et institutions politiques, 11^{ème} éd., 1991, pp. 110 et suiv.

(٣) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة سنة ١٩٨٢ ، ص ١٠ ، ١٥ .

السلطة التنفيذية^(١) بحيث تشترع في نطاق القانون سواء فيما لم يتناوله البرلمان بالتشريع من قبل ، أو بتعديل أو إلغاء ما سبق أن شرعه^(٢). ومرد ذلك ومرجعه أن حالة الضرورة أو ما تمر به الدولة من ظروف غير طبيعية يتطلب حلولاً سريعة وحاسمة تتعارض وما يتسم به التشريع البرلماني من بطء عبر مراحل المختلفة مما يقتضي التسليم للسلطة التنفيذية بمواجهة مثل تلك الحالات بحيث أضحي التنظيم الدستوري لحالة الضرورة جزءاً لا يتجزأ من غالبية الأنظمة الدستورية المقارنة^(٣) على النحو الذي يصعب معه على أي نظام قانوني يواجه أعباء ومشاكل السلطة ألا يستعين بنظرية الضرورة باعتبارها آلية قانونية استثنائية تبيح للسلطة التنفيذية التصدي لما يطرأ من حوادث استثنائية تعجز الوسائل العادية عن مواجهتها^(٤).

وقد عبر جانب من فقه القانون الدستوري عن مفهوم الضرورة بقوله إن حالة الضرورة في نطاق القانون الدستوري توجد كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطاراً معينة سواء كان مصدرها داخلياً أو خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن – أو يفترض أنه لا يمكن – تجاوزها في الأوضاع العادية فحالة الضرورة تقوم كلما كان هناك خطراً جسيماً وحالاً يهدد حقاً دستورياً جوهرياً ، ولأن استمرار الحياة الدستورية يمثل ضماناً هامة وأساسية لاستقرار حياة الدولة والأفراد فإن أي تهديد يعمل على عرقلة نشاط الدولة أو قصور سلطاتها عن

(١) د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون ، المرجع السابق ، ص ١٤٥ ، د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٢٥ .

(٢) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ١٣ .

(٣) د. عادل أحمد محمد الخليله ، صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والأردن ، المرجع السابق ، ص ٤١ .

(٤) د. محمد أحمد عبد النعيم ، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٢ ، ص ١٢ ، ١٣ .

أداء مهامها يترتب عليه قيام حالة الضرورة^(١) .

وجملة القول من وجهة نظرنا – وعلى ضوء ما سطره جانب من فقه القانون الدستوري – أن نظرية الضرورة في المجال الدستوري تتمحور حول تعرض الدولة أو إحدى مؤسساتها الدستورية لخطر جسيم حال يهدد بقاء الدولة أو استقرارها ، أو يعيق مؤسساتها الدستورية عن القيام بمهامها كالحروب والكوارث الطبيعية ، وحالات التمرد والانقلابات والثورات مما يقتضي مواجهتها على نحو حاسم وسريع يُعيد الأمور إلى نصابها الدستوري السليم عبر منح السلطة التنفيذية – باعتبارها المسؤولة عن حفظ الأمن والاستقرار الداخلي ، والدفاع عن الدولة ضد العدوان الخارجي – الصلاحيات اللازمة لذلك بالقدر الذي تستوجبه حالة الضرورة تحت رقابة المشرع والقضاء للتحقق من توافر شروط قيام تلكم الحالة ، وضوابط تطبيقها ، ومعالجة آثارها إعمالاً للقاعدة الأصولية " الضرورة تقدر بقدرها وأن ما وجد لضرورة يزول بزوالها " . وهو ما يعني إعادة توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة بمنحها التشريع في حالات الضرورة على أن تخضع تشريعاتها بهذا الصدد للرقابة اللاحقة البرلمانية والقضائية على السواء إعمالاً لمبدأ المشروعية ، واحتراماً لمبدأ سمو الدستور ، وحماية للحقوق والحريات من العصف بها تحت ستار مجابهة حالة الضرورة من قِبَل السلطة التنفيذية .

(١) د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ... ، المرجع السابق ، ص ٢٠ وما بعدها.

المطلب الثاني

الأساس الدستوري لنظرية الضرورة وموقف الفقه منها

حظيت نظرية الضرورة أو الظروف الاستثنائية باهتمام بالغ من فقه القانون العام وقضائه . ولعل ذلك يرجع لأهمية تلك النظرية وخطورة آثارها على استقرار الدولة وبقائها ، واستمرار مؤسساتها من ناحية ، فضلاً عن تأثيرها العميق على حقوق الأفراد وحررياتهم من ناحية أخرى . الأمر الذي حدا بالفقه للبحث عن أساس منطقي لتبرير الأخذ بهذه النظرية عبر تحليله لأحكام مجلس الدولة الفرنسي الذي أرسى دعائم تلك النظرية .

والحقيقة من وجهة نظرنا أن البحث عن أساس لتبرير نظرية الضرورة أو غيرها من الأفكار القانونية يبدو ملحاً حينما يعوزنا النص لذلك ، أما إذا تصدى المشرع الدستوري أو العادي لتنظيم بعض صور تلك النظرية فإن النص هنا يمثل أساسها النظري ، ويبقى بعد ذلك البحث عن ضوابط وموازنات تطبيقها حتى لا تسيء السلطة القائمة عليها هذا التطبيق إخلالاً بأحكام التنظيم القانوني لها ، وعليه سنقسم هذا المطلب لفرعين نخصص أولهما لموقف الفقه والقضاء من نظرية الضرورة ، ونتصدى في الآخر لبيان الأساس الدستوري للنظرية .

الفرع الأول

موقف الفقه من نظرية الضرورة وأساسها النظري

تباينت آراء الفقه الفرنسي بشأن أساس نظرية الضرورة حيث نحا جانباً من هذا الفقه صوب القول بأنها لا تعدو كونها نظرية سياسية واقعية لا أساس لها من القانون ، بمعنى أنها تخرج عن نطاق مبدأ المشروعية . في حين ولى نظر آخر وجهه

شطر اعتبارها نظرية قانونية تمثل المشروعية الاستثنائية داخل النظام القانوني للدولة، وهو ما يتابعه غالبية الفقه المصري ، وهو ما نوجزه كالآتي :

الاتجاه الأول- تأسيس نظرية الضرورة على اعتبارات الواقع العملي :

اتجه جانب من فقه القانون العام الفرنسي القديم صوب التسليم بنظرية الضرورة باعتبارها نظرية سياسية لا أساس لها من القانون ، وهو ما يعني بطلان كافة الإجراءات المخالفة للدستور والقانون والتي تتخذها الحكومة بدعوى الضرورة ، ومن ثم مسؤولية الأخيرة عنها ما لم يصححها البرلمان بقوانين التضمينات أو بتشريعات تتضمن نصوص تلزم التصرفات والإجراءات الباطلة^(١).

ويسلم أنصار هذا الاتجاه بأنه ليس بمقدور أحد أن ينكر على الدولة في حالات الخطر الداهم لجونها إلى إجراءات استثنائية من جنسه لحفظ كيائها وللإبقاء على مؤسساتها . بيد أن الدولة في لجونها لتلك الإجراءات الاستثنائية المخالفة للدستور إنما تتصرف طبقاً للواقع وليس استناداً للقانون بحيث يطغى حكم الواقع بصفة مؤقتة على حكم القانون ، وفي ذلك يقرر كاريه دي مالبرج أن الضرورة والقانون مصطلحان متنافران يستبعد كل منهما الآخر . فالضرورة قد تكون كافية لتبرير الإجراءات الاستثنائية التي استخدمت من حيث الواقع ، غير أنها ليست كافية لقبولها من الناحية القانونية ، فهذه الإجراءات لا يمكن أن تقارن قيمتها بالإجراءات الشرعية^(٢). كما يتعين طبقاً للفقيهين بارتلمي ودويز ممارسة تلك الإجراءات في أضيق الحدود وتحت

(1) Esmein , Elements de droit constitutionnel, 1927. T. 111, p. 88; Carre de Malberg (R.); Contribution à la théorie générale de L'Etat. 1920, T. 1, p. 610.

(2) Carre de Malberg (R.); Contribution à la théorie générale de l'Etat, op.cit., p. 620.

رقابة القضاء للتحقق من شروط حالة الضرورة التي تتمثل في وجود خطر حقيقي يهدد كيان الدولة ، وأن يتطلب هذا الخطر ضرورة التصرف السريع ، فضلا عن استحالة دفع هذا الخطر بالطرق القانونية العادية^(١).

الاتجاه الثاني – تأسيس نظرية الضرورة على المشروعية الاستثنائية:

يُعد الفقيهان ليون ديغي ، وموريس هوريو من أوائل القائلين بأن نظرية الضرورة تعد نظرية قانونية تمثل جزءاً من المشروعية داخل النظام القانوني للدولة . ذلك النظام الذي يشمل قواعد المشروعية العادية والاستثنائية على سواء ، وأنها تجسد فكرة المشروعية الاستثنائية حيث يُسلم ديغي بحق السلطة التنفيذية في إصدار لوائح الضرورة رغم خلو الدستور الفرنسي من نص يبيح ذلك ومخالفة هذا الأمر لقواعد توزيع الاختصاص التي حددها الشارع الدستوري ، وذلك في حالات تعرض الدولة لأخطار جسيمة على النحو الذي يتعين معه على السلطة التنفيذية مجابهة تلك الظروف العاجلة ودفع أخطارها استناداً لحالة الضرورة^(٢) مع تأكيده على ضرورة توافر جملة شروط لإضفاء طابع المشروعية على ما تتخذه الحكومة من إجراءات استثنائية في حالات الضرورة أهمها تعرض الدولة لحالة حرب خارجية أو عصيان مسلح أو إضراب عام بمرفق حيوي. واستحالة اجتماع البرلمان . وعزم الحكومة حقيقة على عرض تلك الإجراءات على البرلمان بمجرد انعقاده للتصديق عليها وإجازتها^(٣).

(1) Barthelemy (G.) et Duez ; Traité de droit constitutionnel, éd. 1933, p.244.

(2) Duguit (L.); Traité de droit constitutionnel, T. 111, Paris – 1930., pp. 732 – 733.

(3) Duguit (L.); Traite de droit constitutionnel., op.cit., p. 753.

ويعضد الفقيه موريس هوريو النظر السابق معتبراً أن نظرية الضرورة نظرية قانونية تمثل جانب المشروعية الاستثنائية التي تجيز للحكومة تجاوز اختصاصاتها من خلال إصدارها للوائح الضرورة التي يوقف بموجبها تطبيق بعض القوانين ، وأن الحكومة في إصدارها لمثل تلك اللوائح إنما تقوم بذلك استناداً لنوع من المشروعية توجد لها ضرورات حالة الحرب أو الكوارث والاضطرابات التي تهدد كيان الدولة ووجودها استناداً لحق الدولة في الدفاع الشرعي عن وجودها وبقائها^(١) . فالدولة إذا كانت ملتزمة بحكم القانون والسير على مقتضاه في علاقاتها بالأفراد فإن ذلك يكون رهناً بالظروف العادية والمجرى الطبيعي للأمر بحيث إذا تغيرت الظروف وطرأت حوادث مفاجئة تهدد كيان الدولة وبقائها فمن حق الدولة حينئذ ارتكناً – لحق الدفاع الشرعي – أن تتخذ من الإجراءات الاستثنائية مالا تستطيع ممارسته في الظروف العادية بما يمكنها من تجاوز تلك الحالة الاستثنائية ، وأن سلوكها بهذا الصدد يكون مبرراً ومشروعاً . وإذا كانت الحكومة في مواجهتها للظروف الاستثنائية تخرج على إطار المشروعية العادية ، إلا أنها لا تخرج عن إطار القانون بمعناه العام طالما أنها في حالة دفاع شرعي^(٢) . فهذه النظرية ليست سوى أهون الضررين أو أقل الشرين حال الموازنة بين المصالح المهددة وانتهاك القوانين النافذة أو وقفها أو تعديلها^(٣) .

وجملة القول ، طبقاً للنظر الفقهي السابق ، فإن للسلطة التنفيذية في حالات الأزمات والظروف الاستثنائية أن تضع من لوائح الضرورة ما يمكنها من وقف أو تعديل أو إلغاء القوانين القائمة شريطة أن تكون ثمة استحالة مادية تحول دون اجتماع

(1) Hauriou (M.); *precis de droit constitutionnel*, 2é. éd., sirey- Paris 1929, pp. 443 et suiv.

(2) Hauriou (M.); *op.cit.*, p. 448.

(3) Joudet (J.); *les pouvoirs des Crise*, thèse – Paris, 1969, p.51.

البرلمان ، وأن تكون حالة الضرورة القائمة لا يمكن معها الانتظار لدعوة البرلمان للانعقاد ، فضلاً عن عزم الحكومة بشكل جدي وحقيقي على عرض تلکم اللوائح على البرلمان فور انعقاده بما يكشف عن نيتها في عدم تعديها على الاختصاص التشريعي له لولا حالة الضرورة التي تمر بها الدولة ، وهو ما يشكل وجه المشروع الاستثنائية داخل النظام القانوني للدولة ^(١) حفاظاً على وجودها وبقائها ، وانتظام سير مؤسساتها .

الفرع الثاني

الأساس الدستوري لنظرية الضرورة

أضحت نظرية أو حالة الضرورة من الأفكار القانونية الراسخة في المجال الدستوري حيث تناول الشارع الدستوري تنظيم تلکم الحالة على نحو يوضح شروط قيامها ، وضوابط تطبيقها ، ويعالج آثارها – بعد استقرارها في المجال الإداري على أيدي مجلس الدولة الفرنسي الذي أقام منها بناءً نظرياً متكاملًا حظي بتأييد فقهي كبير ^(٢) فيما اصطلح على تسميته بالنظرية القضائية لحالة الضرورة ، وهو ما شايعه

(١) راجع في تأييد هذا الاتجاه في الفقه العربي :

د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وخضوع الإدارة العامة للقانون ، المرجع السابق ، ص ٩٠ وما بعدها ، د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ... ، المرجع السابق ، ص ٣٩٠ ، ٣٩١ ، د. إبراهيم درويش ، نظرية الظروف الاستثنائية ... ، المرجع السابق ، ص ١٣٦ ، د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري – طبعة سنة ١٩٧٥ ، ص ٢٥٣ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٢١ ، ٢٢ ، د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية ، طبعة سنة ١٩٨٥ ، ص ٨٤ ، د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة سنة ١٩٩٦ ، ص ٤٦ ، ٤٧ ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية ... ، المرجع السابق ، ص ٣٢٥ ، ٣٢٦ ؛ د. محمد شريف إسماعيل ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس سنة ١٩٧٩ ، ص ٤٧١ وما بعدها .

(٢) راجع الفرع الأول من المطلب الأول من هذا المبحث ، ص ٢١ وما بعدها .

قضاؤنا الإداري وفقه القانون العام المصري – بحيث أصبحت تلك النظرية تجد أساسها الدستوري والقانوني في تنظيم المشرع لبعض صورها . حدث ذلك في فرنسا ومصر على السواء .

ويتغيا المشرع من ذلك التنظيم الموازنة بين ما تتعرض له الدولة ومؤسساتها من أخطار جسيمة غير متوقعة قد تهدد وجودها وبقائها ، وما يقتضيه ذلك من منح رئيس الدولة سلطات استثنائية لمجابهتها من ناحية ، وبين الحفاظ على حقوق المواطنين وحررياتهم التي تكون في أمس الحاجة إلى الحماية في تلك الظروف من ناحية أخرى^(١) ، بحيث لا يطغى أحدهما على الآخر . فحالة الضرورة لا تفضي لانتهيار البنين القانوني للدولة بحيث تنهار المشروعية^(٢) وإنما تظل المشروعية قائمة وإن اتسع مدلولها بالقدر الضروري لمجابهة تلك الأحداث .

فعلى صعيد الوضع في فرنسا تناول الدستور الراهن لعام ١٩٥٨ تنظيم حالة الطوارئ أو الأحكام العرفية “ L’etat de siège ” بالمادة ٣٦ التي تنص على أن: “ تعلن حالة الطوارئ بمرسوم من مجلس الوزراء ، ولا يمكن مدها لأكثر من اثني عشر يوماً إلا بإذن من البرلمان ” ونصها بالفرنسية كالآتي :

“ L’ etat de siège est décrété en conseil des minister. Sa prorogation au dela de douze jours ne peut être autorisée que par le parlement “^(٣).

(١) د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٢٤ ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق، ص ٣٢٥ .

(٢) د. وجدي ثابت غبريال ، سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور ، المرجع السابق، ص ٦٤ - ٦٧ .

(3) Duverger (M.); Constitutions et Documents politiques, P.U.F. 11ém. éd. 1987, P. 298.

كما نظم المشرع الدستوري حالة الضرورة تنظيمياً محكماً في المادة ١٦ منه التي تنص على أنه: " إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية ، أو استقلال الأمة ، أو سلامة أراضيها ، أو تنفيذ تعهداتها الدولية ، مهددة بخطر جسيم وحال ترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف ، بعد استشارة كل من الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري ، ويوجه الرئيس إلى الشعب رسالة يخطر فيها بهذه الإجراءات ، ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية تمكين السلطات العامة الدستورية في أقل مدة ممكنة من مباشرة مهامها ، على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال تلك الإجراءات ويجتمع البرلمان في هذه الظروف بقوة القانون ، ولا يجوز لرئيس الجمهورية أن يحل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية . وبعد مضي ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية ، يمكن لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو ستين نائباً ، أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ ، إخطار المجلس الدستوري للنظر فيما إذا كانت هذه الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت قائمة . ويفصل المجلس في ذلك برأي عام في أقصر وقت ممكن . وللمجلس بقوة القانون أن يبحث في توافر هذه الظروف خلال ستين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد هذه المدة " (١).

(1) Michel (L.); code constitutionnel et droits fondamentaux, P.U.F., 2012, p. 428.

تم تعديل الدستور الفرنسي في ٢٣ يولييه ٢٠٠٨ ، ومن بين تلك التعديلات ما يتعلق بالأخذ بالرقابة اللاحقة على دستورية التشريعات ، وإعطاء دور أكبر للمجلس الدستوري بشأن الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية المنصوص عليها في المادة ١٦ حيث تم إضافة فقرة سادسة لها .

وعلى صعيد الوضع في مصر فقد عالج الشارع الدستوري حالة الأحكام العرفية بدءاً من دستوري العهد الملكي الصادرين عامي ١٩٢٣ ، ١٩٣٠ وما تلاهما من دساتير ما بعد ثورة الثالث والعشرين من يوليو سنة ١٩٥٢ حتى دستور عام ١٩٧١^(١) الذي نظم صوراً شتى لحالة الضرورة منها حالة الأزمة (م/٧٤) ، وحالة الاستعجال (م/١٤٧) ، وحالة الطوارئ (م/١٤٨)^(٢) . وعلى إثر اندلاع ثورة الخامس

ولمزيد من التفاصيل حول هذا التعديل الدستوري وما يتعلق بالمجلس الدستوري على وجه الخصوص يُراجع ما يلي :

Marthe (F.-R.); Le conseil constitutionnel dans la révesion constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions – R.F.D.C.- N 18, 2009, pp. 269 et suiv.; Rousseau (D.) et pierre (Y. -G.); chronique de jurisprudence constitutionnelle 2008, R.D.P., No 1, Janvier – Fevrier 2009, PP. 255 et suiv.

(١) د. سمير على عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، المرجع السابق، ص ٥٠٦ وما بعدها ، د. محمد أحمد عبد الرسول ، ضمانات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والإداري – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه – حقوق أسيوط سنة ٢٠٠٨ ، ص ٩٢ وما بعدها .

(٢) كانت المادة ٧٤ من دستور عام ١٩٧١ تنص على أنه : " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة هذا الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها " .

كانت المادة ١٤٧ من الدستور نفسه تنص على أنه : " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان بها من قوة القانون إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر " .

كانت المادة ١٤٨ من الدستور ذاته تنص على أنه : " يُعلن رئيس الجمهورية حالة الطوارئ على الوجه المبين في القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً

والعشرين من يناير وما تلاها من أحداث صدر دستور عام ٢٠١٢^(١) الذي نظم حالة الضرورة في المادة (١٣١) منه التي كانت تنص على أنه: " عند حل مجلس النواب ، ينفرد مجلس الشورى باختصاصاتهما التشريعية المشتركة ، وتعرض القوانين التي يقرها مجلس الشورى خلال مدة الحل على مجلس النواب ، فور انعقاده ، لتقرير ما يراه بشأنها .

وعند غياب المجلسين ، إذا طرأ ما يوجب الإسراع باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر قرارات لها قوة القانون ، تعرض على مجلس النواب ومجلس الشورى ، بحسب الأحوال ، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقادهما .

فإذا لم تعرض ، أو عرضت ولم تقرر ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر " .

كما نظم الدستور المصري لعام ٢٠١٢ حالة الطوارئ في المادة (١٤٨)^(٢) .

التالية ليقرر ما يراه بشأنه . وإذا كان مجلس الشعب منحلأ يعرض الأمر على المجلس الجديد في أول اجتماع له . وفي جميع الأحوال يكون إعلان حالة الطوارئ لمدة محددة ، ولا يجوز مدها إلا بموافقة مجلس الشعب " .

(١) نُشر هذا الدستور بالجريدة الرسمية ، العدد ٥١ مكرر ب بتاريخ ٢٥/١٢/٢٠١٢ .

(٢) كانت المادة ١٤٨ تنص على أن : " يعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأي الحكومة ، حالة الطوارئ ، على النحو الذي ينظمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية .

وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد وجبت دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه ، وفي حالة حل المجلس يعرض الأمر على مجلس الشورى ، وذلك كله بمراعاة المدة المنصوص عليها في الفقرة السابقة ، وتجب موافقة أغلبية أعضاء كل من المجلسين على إعلان حالة الطوارئ ،

وأخيراً تناول الشارع الدستوري المصري في الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ تنظيم حالة الضرورة في المادة (١٥٦) ، وحالة الطوارئ في المادة (١٥٤) ^(١).

وصفوة القول – من وجهة نظرنا – أن حالة أو نظرية الضرورة أضحت من مسلمات الفكر القانوني كحقيقة واقعة يُقرها المشرع ، ويتبناها القضاء ، ويؤازرها الفقه لمواجهة ما قد تتعرض له الدولة من أخطار جسيمة غير متوقعة تهدد بقاءها ، وتعصف بأمنها واستقرارها ، فيغدو منطقياً مجابهة تلك المخاطر بما يناسبها من إجراءات استثنائية حاسمة تحفظ قيام الدولة واستقرارها ، والسير المنتظم لمؤسساتها ومرافقها الحيوية ، وكذا حقوق المواطنين وحرياتهم في إطار من المشروعية الاستثنائية التي يشي الشارع الدستوري ببعض صورها ، ويرسم حدودها وتخومها ، ويحدد ضوابط تطبيقها وكيفية معالجة أثارها بحيث يخضع ما يمارسه رئيس الجمهورية من سلطات استثنائية في حالة الضرورة لرقابة البرلمان والقضاء للتحقق من مدى التزامه بالضوابط الدستورية لممارستها احتراماً لمبدأ المشروعية وخضوع

ويكون إعلانها لمدة محدودة لا تتجاوز ستة أشهر ، لامتد إلا لمدة أخرى مماثلة بعد موافقة الشعب في استفتاء عام .

ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ " .

راجع نص المادتين (١٣١) ، (١٤٨) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ، الجريدة الرسمية ، العدد ٥١ مكررب ، في ٢٥/١٢/٢٠١٢ .

(١) تنص المادة (١٥٤) من الدستور على أنه : " يُعلن رئيس الجمهورية ، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ ، على النحو الذي ينظمه القانون ، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه . وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي ، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه . وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر ، ولا تمد إلا لمدة أخرى مماثلة ، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس ، وإذا كان المجلس غير قائم ، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة ، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له . ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ " .

الدولة للقانون . ذلك المبدأ الذي يتعين الحفاظ عليه في الظروف العادية والاستثنائية على السواء ، مع التسليم باتساع هذا المفهوم – مبدأ المشروعية – في الحالة الأخيرة بالقدر الكافي لمجابهة الحدث الاستثنائي إعمالاً للقاعدة الأصولية الضرورية تقدر بقدرها ، وأن ما وجد لضرورة يزول بزوالها " ... كما أن الأساس الدستوري لنظرية الضرورة يتمثل فيما يضعه الشارع الدستوري من أحكام تناولها بالتنظيم على نحو يرسم حدودها ، وضوابط وشروط تطبيقها ، وكيفية معالجة آثارها بما لا حاجة معه للبحث عن أساس آخر لهذه النظرية .

المبحث الأول

ضابط عدم قيام مجلس النواب

يُعد ضابط عدم قيام مجلس النواب بمثابة الأساس الدستوري لاستخدام رئيس الجمهورية سلطاته التشريعية الاستثنائية المتمثلة في إصدار قرارات بقوانين ، أو المفترض الأول لإصدار لوائح الضرورة^(١) . وبمعنى آخر فإن عدم وجود البرلمان ليس مجرد شرط لممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية ، وإنما يتعدى ذلك ليشكل مع قيام حالة الضرورة الأساسيين الدافعين لتبرير تكلم السلطة وممارستها^(٢) . ومرد ذلك أن مجلس النواب هو صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع ، وعند وجوده لا يجوز لسلطة أخرى التشريع فيما أسند إليه ، ولو أُلجأتها لذلك ضرورة ملحة بحيث يتعين عليه مواجهة تلك الظروف بتشريعات منه ، أي بقوانين برلمانية^(٣) باعتباره ممثل الشعب – صاحب السيادة ومصدر السلطة – الذي ينوب عنه في كل نازلة ، وفي كل ما يُلم به من ظروف عادية أو غير عادية على نحو ما ورد بصدر المادة (١٠١) من الدستور بشكل مطلق من النص على أن: " يتولى مجلس النواب سلطة التشريع ... " . ومن ثم ، فإن دور رئيس الجمهورية التشريعي لا يتأتى ولا يمكن ممارسته إلا حال عدم قيام البرلمان ، أي لدى غيبة المشرع الأصلي بصورة دستورية^(٤) وحدوث ظروف

(١) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني في مصر ، طبعة سنة ٢٠٠٦ ، ص ٤٣٧ .

(٢) في هذا المعنى : د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٤ .

(٣) د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، الكتاب الثاني " النظام الحزبي – سلطات الحكم في دستور ١٩٧١ " دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٠ ، ص ٧٤٦ .

(٤) د. محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة سنة ١٩٩٦ ، ص ٥٥٨ .

استثنائية تنجم عنها أخطاراً جسيمة تهدد كيان الدولة ووجودها، أو تعيق مؤسساتها الدستورية ومرافقها الحيوية عن ممارسة صلاحياتها ، أو تهدد أمن المواطنين وتعصف بحقوقهم وحررياتهم باعتبار تلك الظروف ، وعدم قيام المجلس – أي غيبته – يُعدان مناط استخدام رئيس الجمهورية لسلطته في التشريع وعلّة وجودها بالقدر الذي يقي الدولة ومؤسساتها الدستورية مغبة تلكم الظروف .

ويشير جانب من فقه القانون العام^(١) إلى أن ضابط أو شرط غيبة البرلمان قد لحقه تطور ملحوظ على مدار الدساتير المصرية المتتالية إبان العهدين الملكي والجمهوري على سواء – منذ تبنيها لتنظيم حالة الضرورة – حيث أوردت المادة (٤١) من دستور ١٩٢٣ النص على أنه " إذا حدث فيما بين أدوار الإنعقاد " ^(٢) أي في غضون العطلة البرلمانية وهي الفترات التي تتخلل أدوار الإنعقاد وتقع فيما بين تلك الأدوار العادية وغير العادية سواء بسواء ، دون أن تمتد لتشمل حالتها تأجيل البرلمان لتعارضها مع صريح النص ، وحله لعدم إمكانية دعوة البرلمان للإنعقاد الفوري في الحالة الأخيرة^(٣).

ولدى صدور دستور ١٩٣٠ حاول المشرع الدستوري حسم ما أثير من خلاف بشأن المدى الزمني لاستخدام رئيس الدولة – الملك آنذاك – لسلطاته التشريعية

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .

(٢) كانت هذه المادة تنص على أنه " إذا حدث فيما بين أدوار الإنعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور ، ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادي وعرض هذه المراسيم عليه في أول اجتماع له ، فإذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون " .

راجع : د. سمير علي عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٣٠ .

(٣) د. السيد صبري ، اللوائح التشريعية – طبعة سنة ١٩٤٤ ، ص ٣٨ ، ٣٩ . وانظر عكس ذلك : د. عثمان خليل ، النظام الدستوري المصري – طبعة سنة ١٩٥٦ ، ص ٢١٠ .

الاستثنائية في حالة الضرورة بنصه صراحة على استغراقها الفترة ما بين أدوار الانعقاد ، وكذا فترة حل المجلس ، وهو ما اعتنقته دساتير العهد الجمهوري لاسيما دستوري ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ حيث أورد أولهما في المادة (١٣٥) منه النص على أنه : " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ... " وهو ما كرره حرفياً دستور ١٩٦٤ في المادة (١٩) ^(١) منه . بيد أن دستور سنة ١٩٥٨ قد انفرد بإيراد مصطلح جديد أفضى لاتساع النطاق الزمني لسلطات رئيس الجمهورية التشريعية في حالة الضرورة وهو " غيبة المجلس " ^(٢) والذي تبناه دستور ١٩٧١ في المادة (١٤٧) منه بقوله " إذا حدث في غيبة مجلس الشعب " . وهذا المصطلح يُعد ، كما يرى نظر فقهي وبحق ، من السعة والعموم على نحو يشمل جميع الحالات التي لا يكون المجلس قائماً فيها مثل فترات ما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية ، وما بين الفصول التشريعية ، وحل المجلس ، وكذا وقف المجلس تمهيداً لحله ^(٣) ، وإن كان لا

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ... ، المرجع السابق ، ص ٧٧ .

(٢) كانت المادة (٥٣) من دستور ١٩٥٨ تنص على أنه : " لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة ، وإذا دعت الضرورة إلى اتخاذ في غياب المجلس " .

راجع في ذلك : د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ١٩٨٤ ، ص ٢٦٢ ، د. عبد الغني بسيوني ، الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطبعة السعدني – طبعة ٢٠٠٤ ، ص ٧٨١ .
(٣) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٢٧ ، ٤٢٨ .

اتجه نظر فقهي صوب القول بإمكانية إصدار رئيس الجمهورية للوائح الضرورة حال غياب البرلمان لأي سبب من الأسباب ، وليس فقط ما ورد صراحة بالنص بحيث تشمل حالات تأجيل اجتماعات البرلمان بإرادة رئيس الدولة ، أو نتيجة لقوة القاهرة تحول دون اجتماعه .

راجع في ذلك : د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٥١٤ ، د. عمرو فؤاد بركات ، مبادئ القانون الدستوري – طبعة سنة ١٩٨٩ ، ص ٣٤٣ ، د.

=

يستغرق حالة إيقاف الحياة النيابية بالمخالفة لأحكام الدستور ، وهو ما يحدث في فترات تركيز السلطة أو اندماج السلطات عندما يوقف أو يلغى العمل بالدستور بحيث تتولى السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة وظيفتي التشريع والتنفيذ معاً . ومن ثم ، فإن أعمالها التشريعية لا تندرج في عداد لوائح الضرورة أو اللوائح التشريعية التي كانت تنظمها المادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١ لأن الغيبة المقصودة في تلك المادة هي الغيبة الدستورية بضوابطها الواردة بالنص^(١) وهو مالا ينطبق على حالة وقف العمل بالدستور أو إلغائه .

وقد اعتنق الدستور المصري لعام ٢٠١٢ بدوره مصطلح غيبة المجلسين^(٢) كضابط زمني لاستخدام رئيس الجمهورية سلطته في إصدار قرارات لها قوة القانون في حالة الضرورة على غرار دستوري ١٩٥٨ ، ١٩٧١ .

وبالعودة لدستور مصر الراهن لعام ٢٠١٤ في تحديده للضابط الزمني لاستعمال رئيس الجمهورية سلطته في إصدار قرارات بقوانين في حالة الضرورة نجده قد سلك

عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني - طبعة سنة ١٩٩٣ ، ص ٥٤٠ .

بيد أن نظراً فقهيّاً آخر ، حريّاً بالتأييد - يُعارض التفسير السابق لمصطلح "غيبة البرلمان" مرتبياً قصره على فترات ما بين أدوار الانعقاد ، والفصول التشريعية والتي يأخذ حكمها حالة حل المجلس ، ومن ثم ، فلا تشمل الغيبة فرض تأجيل جلسات المجلس بإرادة رئيس الجمهورية لمخالفة ذلك للدستور على نحو يوصم هذا الإجراء بالانعدام ، وكذا التأجيل بداعي القوة القاهرة لكونها تندرج في عداد نظرية الظروف الاستثنائية ، لا حالة الضرورة المقننة دستورياً بالمادة (١٤٧) .

راجع : د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ... ، المرجع السابق ، ص ٤٣٨ ، ٤٣٩ .

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٧٨ - ٧٩ ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤١٢ ، ٤١٤ .

(٢) راجع نص المادة (١٣١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ ، سلفت الإشارة إليها .

مسلكاً مغايراً في صياغته للمادة (١٥٦) لما يقابلها في الدساتير السابقة عليه حيث فرق الشارع الدستوري بهذا الصدد بين فرضين : الأول حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير في غير دور انعقاد مجلس النواب ، أي خلال العطلة البرلمانية التي تفصل بين أدوار الانعقاد العادية كانت أم غير عادية^(١). وهنا يتعين دعوة المجلس لانعقاد طارئ من قبيل رئيس الجمهورية لعرض الأمر عليه حيث لا يجوز لرئيس الجمهورية في الحالة الماثلة – خلافاً للدساتير السابقة – إصدار قرارات لها قوة القانون ، وإنما يتعين عليه دعوة مجلس النواب لانعقاد طارئ – أي لدور انعقاد غير عادي – باعتباره صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع لعرض الأمر عليه لتقرير ما يراه بشأنه سواء بإقراره على وجه السرعة والاستعجال لمشروع قانون يطرحه عليه رئيس الجمهورية لمواجهة حالة الضرورة الماثلة ، أو تبنيه هو – أي مجلس النواب – على وجه السرعة والاستعجال أيضاً لقانون من اقتراحه لمجابهة الحالة نفسها بتشريع يتناسب مع ما تحمله من مخاطر تهدد الدولة أو مؤسساتها الدستورية ، أو أمن المواطنين وحقوقهم وحررياتهم.

الفرض الثاني : حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تشمل التأخير حال كون مجلس النواب غير قائم . وفي هذا الفرض يحق لرئيس الجمهورية استعمال صلاحياته التشريعية الاستثنائية بموجب حالة الضرورة عبر إصداره لقرارات بقوانين طبقاً لصريح النص ... وهنا يُثار التساؤل حول المقصود بعبارة "إذا كان مجلس النواب غير قائم " . أو بمعنى آخر ما هي الحالات التي يُعد مجلس النواب غير قائم فيها طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور ؟

(١) تنص المادة (١١٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ على أنه : " يجوز انعقاد مجلس النواب في اجتماع غير عادي لنظر أمر عاجل ، بناءً على دعوة من رئيس الجمهورية ، أو طلب موقع من عُشر أعضاء المجلس على الأقل " .

والحقيقة أن الإجابة على التساؤل المُثار لا تثير كثير عناء حول مدلول تلك العبارة ، خلافاً لعبارة " غيبة المجلس " التي تبنتها بعض الدساتير السابقة على الدستور الحالي ، والتي أثارت خلافات فقهية مستعرة بشأن مدلولها ^(١). ومرد ذلك من وجهة نظرنا أن نص المادة (١٥٦) من الدستور تتضمن الإجابة على التساؤل المُثار بقولها " ... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد " . الأمر الذي يُستخلص منه أن عدم قيام المجلس يتحقق في فرضين يتعلق كلاهما بانقضاء فترة ولاية مجلس قديم وانتخاب آخر جديد تعرض عليه تلك القرارات بقوانين ، وهو ما يحدث في فترة ما بين فصلين تشريعيين من ناحية ، وفترة ما بين حل مجلس النواب القائم وانتخاب آخر جديد وانعقاده من ناحية أخرى ، يستوى في ذلك أن يكون الحل إعمالاً لنص المادة (١٣٧) من الدستور "الحل لضرورة" ، أو تطبيقاً لنص المادة (١٤٦) من الدستور "الحل لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة أغلبية مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي" ، أو تنفيذاً لحكم المادة (١٦١) من الدستور " الحل بمناسبة سحب مجلس النواب الثقة من رئيس الجمهورية ورفض الشعب لذلك " .

وعلى هدي ما سبق فإن الحالات التي يُعد مجلس النواب غير قائم فيها بحيث يكون لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين لمواجهة حالة الضرورة خلالها تتمثل في فرضين نتصدى لهما في مطلبين نخصص أولهما للفترة ما بين فصلين تشريعيين ، والآخر لفترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب آخر جديد .

(١) راجع في عرض تلك الخلافات : د. محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية – الطبعة الثانية سنة ٢٠١٧ ، ص ٦٠٤ ، ٦٠٥ .

المطلب الأول

الفترة ما بين فصلين تشريعيين

يُقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين الفترة التي تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وتنتهي ببداية انعقاد المجلس الجديد . وتنظم المادة (١٠٦) من الدستور القائم لعام ٢٠١٤ مدة الفصل التشريعي بنصها على أن " مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات ميلادية ، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له ، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوماً السابقة على انتهاء مدته " . ولما كان دور الانعقاد العادي السنوي يبدأ طبقاً لنص المادة (١١٥) من الدستور قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر ويستمر لمدة تسعة أشهر على الأقل^(١) فيغدو من المتصور انتهاء آخر أدوار انعقاد المجلس القديم قبل انتهاء مدته بأكثر من ستين يوماً بحيث تتم إجراءات انتخاب المجلس الجديد في فترة العطلة السنوية للمجلس القديم الذي يظل قائماً من وجهة نظرنا لعدم انتهاء الفصل التشريعي له إلا باكمال مدة الخمس سنوات التي تبدأ من تاريخ أول اجتماع له وحتى آخر مدة الخمس سنوات . ومن ثم تبدأ فترة ما بين الفصلين التشريعيين من اليوم التالي لانقضاء اليوم الأخير من الفصل التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد . وفي تلك الفترة فقط يحق لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار

(١) تنص المادة (١١٥) من الدستور على أن " يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب للانعقاد للدور العادي السنوي قبل يوم الخميس الأول من شهر أكتوبر ، فإذا لم تتم الدعوة ، يجتمع المجلس بحكم الدستور في اليوم المذكور .

ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة تسعة أشهر على الأقل ، ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس ، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة " .

قرارات بقوانين يتم عرضها على المجلس الجديد خلافاً لما يراه نظر فقهي^(١) من أنه إذا أجريت الانتخابات التشريعية للمجلس الجديد في فترة العطلة السنوية لمجلس القديم، لاسيما حال انتهاء آخر أدوار انعقاده قبل انتهاء مدته بأكثر من ستين يوماً ، فإن الفترة المتبقية من هذه المدة أي من مدة الفصل التشريعي تعتبر فترة ما بين فصلين تشريعيين .

ولا نتفق من وجهة نظرنا مع النظر الفقهي السابق لسببين : الأول: أن الفصل التشريعي طبقاً لصريح نص المادة (١٠٦) من الدستور خمس سنوات تبدأ من تاريخ أول اجتماع له (أي من تاريخ أول دور انعقاد عادي له) . ومن ثم ينتهي الفصل التشريعي باكتمال السنوات الخمس حتى ولو تم فض دور الانعقاد الأخير قبل نهائية الفصل التشريعي بأكثر من شهرين ، وانتخاب مجلس جديد خلال تلك الفترة .

الثاني : أنه يجوز دعوة المجلس القديم لدور انعقاد غير عادي بعد فض دور الانعقاد الأخير طالما لم تنته مدة الخمس سنوات فترة الفصل التشريعي . ومن ثم ، إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير في تلك الفترة فإنها تدخل في ولاية المجلس القديم ، وتخضع بالتالي لحكم الفقرة الأولى من المادة (١٥٦) لأنها تستغرق فترة ما بين أدوار الانعقاد العادية وغير العادية على سواء ، والتي لا يجوز لرئيس الجمهورية التصدي لمواجهتها بمقتضى قرارات بقوانين ، وإنما يتعين عليه دعوة مجلس النواب لاجتماع طارئ – أي لدور انعقاد غير عادي – لعرض الأمر عليه ، على نحو ما أسلفنا ، لدخول تلك الفترة في مدة ولايته التشريعية التي لا تنتهي إلا باكتمال مدة الخمس سنوات من تاريخ أول اجتماع له .

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٨٠ .

المطلب الثاني

فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد

حل البرلمان يعني إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي ، وليس مجرد إنهاء دور الانعقاد الذي يتم فيه الحل . والحل يستتبع بالضرورة انتخاب مجلس جديد يبدأ فصلاً تشريعياً جديداً^(١) من تاريخ أول دور انعقاد عادي له . وطبقاً لهذا المفهوم فإن مجلس النواب لا يُعد قائماً في الفترة ما بين حله واجتماع المجلس الجديد بحيث إذا حدث إبان تلك الفترة ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أصدر رئيس الجمهورية بشأنها قرارات بقوانين يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها من المجلس الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده ، وهو ما يتحقق في ثلاث حالات أوردها الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ في المواد أرقام (١٣٧ ، ١٤٦ ، ١٦١) وهو ما نوجز الحديث عنه في ثلاث نقاط كالتالي :

أولاً : حل المجلس لضرورة :

تصدت المادة (١٣٧) من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ لتبيان أحكام حل مجلس النواب عند الضرورة ، أي لحالة من حالات الضرورة بنصها على أنه " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا عند الضرورة ، وبقرار مسبب ، وبعد استفتاء الشعب ، ولا يجوز حل المجلس لذات السبب الذي حل من أجله المجلس السابق . ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس ، وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر ، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة ، أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل ، ودعا إلى انتخابات جديدة خلال ثلاثين

(١) في هذا المعنى راجع : د. سمير علي عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٣٣١ .

يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار ، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية " (١) .

ويستخلص من استقراء هذا النص أن المشرع الدستوري أحاط سلطة رئيس الجمهورية في حل مجلس النواب بجملة ضوابط أو قيود دستورية تتمثل في وجود حالة من حالات الضرورة التي تستوجب الحل. وأن يكون قرار الحل مسبباً ، وبعد استفتاء شعبي تؤيده غالبية الأصوات الصحيحة لمن شاركوا فيه . فضلاً عن عدم جواز حل المجلس القائم للسبب نفسه الذي حل من أجله سابقه .

بيد أن هذا النص معيب من وجهة نظرنا لعدم تحديده المقصود بالضرورة التي تجيز الحل . وكان يتعين على المشرع الدستوري تحديد الحالات التي تمثل ضرورة تجيز ذلك حتى لا يُترك الأمر لمحض تقدير رئيس الجمهورية . صحيح أن قرار الحل لا

(١) كانت المادة ١٢٧ من الدستور المصري لعام ٢٠١٢ تتضمن النص في فقرتها الرابعة والخامسة على وجوب استقالة رئيس الجمهورية من منصبه حال عدم موافقة أغلبية من أدلوا بأصواتهم في الاستفتاء على حل مجلس النواب ، فضلاً عن النص على وجوب عودة مجلس النواب للانعقاد من تلقاء نفسه من اليوم التالي لانقضاء الميعاد المحدد لإجراء الاستفتاء على الحل ، أو لإجراء الانتخابات التشريعية الجديدة حال عدم إجراء أي منهما .

وقد جرى نص هذه المادة كالتالي : " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس النواب إلا بقرار مسبب ، وبعد استفتاء الشعب . ولا يجوز حل المجلس خلال دور انعقاده السنوي الأول ، ولا للسبب الذي حل من أجله المجلس السابق .

ويصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس وإجراء الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر ، فإذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة على الحل أصدر رئيس الجمهورية قرار الحل ، ودعا إلى انتخابات مبكرة خلال ثلاثين يوماً على الأكثر من تاريخ صدور القرار ، ويجتمع المجلس الجديد خلال الأيام العشرة التالية لإعلان النتيجة النهائية .

وإذا لم توافق هذه الأغلبية على الحل ، يتعين على رئيس الجمهورية أن يستقيل من منصبه ، وإذا لم يتم إجراء الاستفتاء أو الانتخابات في الميعاد المحدد يعود المجلس إلى الانعقاد من تلقاء نفسه في اليوم التالي لانقضاء الميعاد " .

يصدر إلا بعد موافقة أغلبية الأصوات الصحيحة لمن شاركوا في الاستفتاء ، إلا أن تلك الضمانة غير كافية ، وكان يلزم اشتراط نسبة معينة لمن لهم الحق في التصويت والاستفتاء لا تقل عن النصف ، فضلاً عن اشتراط موافقة الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات الصحيحة المشاركة في الاستفتاء .

وطبقاً للفقرة الثانية من المادة (١٣٧) فإن رئيس الجمهورية متى قَدَّر ضرورة حل مجلس النواب فإنه يصدر قراراً بوقف جلسات المجلس ، ثم يُجرى الاستفتاء على الحل خلال عشرين يوماً على الأكثر من قرار وقف جلسات المجلس بحيث إذا وافق المشاركون في الاستفتاء بأغلبية الأصوات الصحيحة أصدر الرئيس قرار الحل ، ودعا لانتخابات برلمانية جديدة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور القرار ، أي قرار حل مجلس النواب .

ونرى أن المشرع الدستوري قد جانبه الصواب لربطه إجراء الانتخابات البرلمانية الجديدة – خلال ثلاثين يوماً – بتاريخ صدور قرار حل مجلس النواب ، وليس من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة على الحل^(١). ذلك أن رئيس الجمهورية قد يتراخى في إصدار قرار الحل بعد ظهور نتيجة الاستفتاء متعللاً بحالة الضرورة للمدة التي يراها هو حتى تستطيل المدة التي يكون المجلس القديم غير قائم فيها بحيث يحق له خلالها إصدار قرارات بقوانين . وكان الأوفق – من وجهة نظرنا – أن يوجب النص

(١) تجدر الإشارة إلى أن نص المادة (١٣٦) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ كانت تربط قرار الدعوة لانتخابات تشريعية جديدة بعد حل مجلس الشعب لحالة الضرورة بتاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء ، وليس بتاريخ صدور قرار حل مجلس الشعب في تلك الحالة حيث كانت تنص على أنه: " لا يجوز لرئيس الجمهورية حل مجلس الشعب إلا عند الضرورة وبعد استفتاء الشعب فإذا أقرت الأغلبية المطلقة لعدد من أعطوا أصواتهم الحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به . ويجب أن يشتمل القرار على دعوة الناخبين لإجراء انتخابات جديدة لمجلس الشعب في ميعاد لا يجاوز ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء " .

إجراء الانتخابات البرلمانية الجديدة خلال ثلاثين يوماً من إعلان نتيجة الاستفتاء بالموافقة على الحل حتى لا تطول مدة الدعوة لإجراء الانتخابات الجديدة لأكثر من ثلاثين يوماً ، فضلاً عن المدة التي تستغرقها هذه الانتخابات ، إضافة لمدة العشرة أيام التالية لإعلان نتائجها النهائية والتي يتعين على المجلس الجديد الاجتماع خلالها والتي تشكل في مجموعها مدة عدم قيام المجلس التي يحق لرئيس الجمهورية خلالها إصدار القرارات بقوانينه اللازمة لمواجهة حالة الضرورة والتي تمثل الحالة الأولى من حالات حل البرلمان .

بيد أن حل مجلس النواب في الحالة الماثلة ، ومن ثم توافر حالة من حالات عدم قيام المجلس ، يظل رهيناً بموافقة أغلبية الأصوات الصحيحة للمشاركين في الاستفتاء على الحل . أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بعدم الموافقة على حل مجلس النواب فإن فترة وقف المجلس تنتهي على الفور بحيث يُعد المجلس قائماً ويحق له مزاولة كافة صلاحياته التشريعية وغيرها ، ويكون في دور انعقاد عادي إذا تم الوقف خلاله ، أو غير عادي إذا تم الوقف أثناء العطلة البرلمانية بحيث يتعين على رئيس الجمهورية دعوته لاجتماع طارئ – أي لدور انعقاد غير عادي – لعرض الأمر عليه بشأن ما تتعرض له الدولة أو مؤسساتها الدستورية من مخاطر لتقرير واتخاذ ما يراه – أي مجلس النواب – بشأنها عملاً بنص الفقرة الأولى من المادة (١٥٦) من الدستور.

ثانياً – حل المجلس لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقته للمرة الثانية على التوالي :

تناولت المادة (١٤٦) من الدستور لعام ٢٠١٤ الحالة الثانية لحل مجلس النواب والمتعلقة بعدم حصول الحكومة وبرنامجها على ثقة مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي ، والتي يُعد المجلس منحللاً على إثرها بحكم الدستور على النحو الذي

يلتزم فيه رئيس الجمهورية بالدعوة لإجراء انتخابات برلمانية جديدة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل^(١).

والمستفاد من فحوى هذه المادة أن الفترة ما بين حل المجلس القديم وانتخاب المجلس الجديد يُعد مجلس النواب غير قائم خلالها طبقاً لمفهوم المادة (١٥٦) من الدستور . ومن ثم ، إذا حدث إبان تلك الفترة ما يستوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير كان لرئيس الجمهورية أن يصدر بصددها قرارات بقوانين لمواجهةها على أن يتم عرضها على المجلس الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده.

وتختلف حالة الحل الماثلة عن الحالة المنصوص عليها في المادة (١٣٧) من الدستور في أن الحل طبقاً للمادة (١٤٦) يقع بحكم الدستور ، ولا يحتاج لإجراء استفتاء شعبي عليه وموافقة أغلبية عدد الأصوات الصحيحة لمن شاركوا فيه كما هو الشأن بالنسبة للمادة (١٣٧) ، إلا أنهما يتفقان في كون المجلس يُعد غير قائم في كليهما إبان الفترة ما بين حل المجلس القديم وانتخاب المجلس الجديد في مفهوم المادة (١٥٦) من الدستور .

(١) تنص المادة (١٤٦) من الدستور على أن : " يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء ، بتشكيل الحكومة وعرض برنامجه على مجلس النواب ، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً على الأكثر ، يكلف رئيس الجمهورية رئيساً لمجلس الوزراء بترشيح من الحزب أو الائتلاف الحائز على أكثرية مقاعد مجلس النواب ، فإذا لم تحصل حكومته على ثقة أغلبية أعضاء مجلس النواب خلال ثلاثين يوماً ، عُذَّ المجلس منحلأ ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ستين يوماً من تاريخ صدور قرار الحل . وفي جميع الأحوال يجب ألا يزيد مجموع مدد الاختيار المنصوص عليها في هذه المادة على ستين يوماً " .

ثالثاً – حل المجلس لعدم موافقة الشعب على سحب الثقة من رئيس الجمهورية:

تعرضت المادة (١٦١) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ للحالة الثالثة من حالات حل مجلس النواب والمتعلقة بعدم موافقة الشعب – عبر استفتاء شعبي – على اقتراح مجلس النواب بسحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة حيث أجازت تلك المادة لمجلس النواب هذه المكنة مقيدة إياها بطلب مسبب موقع من أغلبية أعضاء المجلس ، وموافقة ثلثي أعضائه ، فضلاً عن موافقة أغلبية من أدلو بأصواتهم في الاستفتاء على سحب الثقة^(١). أما إذا جاءت نتيجة الاستفتاء بالرفض فإن مجلس النواب يُعد منحلًا بحكم الدستور ، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس نواب جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل حيث تنص هذه المادة على أنه : " يجوز لمجلس النواب سحب الثقة من رئيس الجمهورية ، وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة ، بناءً على طلب مسبب وموقع من أغلبية أعضاء مجلس النواب على الأقل ، وموافقة ثلثي أعضائه . ولا يجوز تقديم هذا الطلب لذات السبب خلال المدة الرئاسية إلا مرة واحدة . وبمجرد الموافقة على اقتراح سحب الثقة ، يطرح أمر سحب الثقة من رئيس الجمهورية وإجراء انتخابات رئاسية مبكرة في استفتاء عام ، بدعوة من رئيس مجلس الوزراء ، فإذا وافقت الأغلبية على قرار سحب الثقة ، يُعفى رئيس الجمهورية من منصبه ويُعد منصب رئيس الجمهورية خالياً ، وتجرى الانتخابات الرئاسية المبكرة خلال ستين يوماً من تاريخ إعلان نتيجة الاستفتاء . وإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض، عُدَّ المجلس منحلًا ، ويدعو رئيس الجمهورية لانتخاب مجلس جديد خلال ثلاثين يوماً من تاريخ الحل " .

(١) تجدر الإشارة إلى أن هذا النص يُعد من النصوص المستحدثة التي خلت الدساتير المصرية السابقة على الدستور الحالي من النص على ما يمثله .

والمستفاد من نص المادة السالف إيراده أن مجلس النواب يُعد منحلاً بحكم الدستور كنتيجة مترتبة على رفض الشعب ، عبر الاستفتاء ، لطلب سحب الثقة من رئيس الجمهورية بحيث يُعد المجلس غير قائم في الفترة ما بين إعلان نتيجة الاستفتاء بالرفض ، وانتخاب مجلس نواب جديد واجتماعه في أول دور انعقاد له في حكم المادة (١٥٦) من الدستور . ومن ثم ، إذا حدث خلال تلكم الفترة ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين بصددها على أن تعرض على المجلس الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده ليقرر ما يراه بشأنها .

وصفوة القول أنه إذا توافرت حالة من حالات حل مجلس النواب سالف الذكر أضحى المجلس غير قائم طبقاً لمفهوم المادة (١٥٦) من الدستور الراهن بحيث يتوافر الشرط الأول من شروط استخدام رئيس الجمهورية لصلاحياته التشريعية الاستثنائية بإصدار القرارات بقوانين طبقاً للمادة نفسها ، وإن كانت لا تكفي بذاتها لتطبيق أحكام تلك المادة ما لم يتوافر معها شرط الظروف العاجلة التي تستوجب ممارسة رئيس الجمهورية لاختصاصه بإصدار تلكم القرارات بقوانين لمواجهةها ، وهو ما فصله في المبحث الثاني من هذا الفصل .

المبحث الثاني

ضابط وجود حالة ضرورة

المستقرئ لنص المادة (١٥٦) من الدستور يلحظ ربطها ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع محل البرلمان - صاحبها الأصيل - بأمرين مقترنين : أولهما عدم قيام مجلس النواب ، والآخر توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنة التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف^(١).

ورغم عدم استخدام النص للفظ الضرورة صراحة إلا أن سياقه يؤكد هذا المعنى . ذلك أن حدوث ما يوجد الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يمثل حالة الضرورة بعينها ، تلك الحالة التي ترتب أوضاعاً استثنائية تدعو رئيس الجمهورية للتدخل لإصدار قرارات بقوانين لمجابهتها لحين انعقاد البرلمان الجديد ، وهي القرارات التي يطلق عليها الفقه لوائح الضرورة ارتباطاً بهذا الشرط^(٢).

ذلك أن مناط استعمال رئيس الجمهورية رخصة التشريع الاستثنائية التي تجيزها له المادة (١٥٦) من الدستور يظل رهيناً بتحقيق هذين الأمرين مجتمعين وهما عدم وجود مجلس النواب ، وأن تنتهياً خلال فترة عدم قيامه ظروف تتوافر بها حالة تسوُّغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير ، وعدم الانتظار

(١) راجع في هذا المعنى : د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٤٠ ، ٤٤١ .

(٢) د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٦٧ .

لحين انعقاد المجلس الجديد باعتبار تلكم الظروف تُعد مناط هذه الرخصة وعلّة تقريرها^(١).

ونرى من جانبنا أن المشرع الدستوري المصري لم يكن موفقاً في صياغته لنص المادة (١٥٦) فيما يتعلق بتحديد المقصود بشرط الضرورة أو الظروف العاجلة حيث لم يحدد على نحو دقيق طبيعة أو نوعية أو حالات تلكم الظروف اكتفاءً بقوله: " إذا حدث ... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير ... يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ... ". وتلك عبارات مبهمّة تحتمل تفسيرات وتأويلات شتى تتفاوت بشأنها الأفهام ، وتختلف حولها الرؤى والتصورات ، وهو ما كان يتعين على الشارع الدستوري عدم التردّي فيه حتى لا يتم التوسع بشأنه من قبل رئيس الجمهورية على نحو لا يمت لحالة الضرورة بصلّة رغبة منه في الاستحواذ على سلطة التشريع – دون البرلمان – وتركيز السلطتين التشريعية والتنفيذية بين يديه بالمخالفة لأحكام الدستور بدعوى حدوث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير على غير الحقيقة ، وهو ما أثبتته الممارسات العملية لرؤساء الجمهورية في مصر منذ بدايات العهد الجمهوري حتى كتابة هذه السطور^(٢).

(١) راجع في هذا المعنى : حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ٢٨ لسنة ٢ القضائية ، بجلسة ٤ مايو ١٩٨٥ ، مجموعة الأحكام – الجزء الثالث ، ص ١٩٥ .

(٢) درج رؤساء الجمهورية في مصر على استعمال رخصة التشريع الاستثنائية إعمالاً لحالة الضرورة في ظل العمل بدستور ١٩٧١ في مناسبات لا تمت للضرورة بصلّة . من ذلك على سبيل المثال القرارات بقوانين أرقام ٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية ، ٤٧ لسنة ٧٢ بشأن مجلس الدولة ، ٤٩ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم الجامعات ، ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ بشأن تعديل قانون تنظيم مباشرة الحقوق السياسية ، ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ بتعديل قانون المحكمة الدستورية العليا ، ١٥٩ لسنة ٢٠٠٣ بشأن رفع سن الإحالة للمعاش بالنسبة للقضاة من ٦٦ إلى ٦٨ سنة راجع في ذلك : د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٦٨ : ٤٦٩ .

وتجدر الإشارة إلى أن الصياغة التي تبناها المشرع الدستوري المصري في المادة (١٥٦) بشأن شرط الضرورة تُعد استصحاباً للصيغة التي أوردتها الدساتير السابقة عليه في العهدين الملكي والجمهوري على سواء بدءاً بدستور ١٩٢٣ في المادة (٤١) التي كانت تنص على أنه: " إذا حدث فيما بين أدوار الانعقاد ما يوجب الإسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور " (١).

والصيغة نفسها وردت بدساتير العهد الجمهوري على النحو الذي أوردته المادة (١٣٥) من دستور ١٩٥٦ (٢)، والمادة (١١٩) من دستور ١٩٦٤ (٣)، والمادة (١٤٧) من دستور ١٩٧١ (٤)، والمادة (١٣١) من دستور ٢٠١٢ (٥).

=

- وانظر كذلك في شأن ما أصدره الرئيس جمال عبد الناصر من قرارات بقوانين في ظل العمل بدستور ١٩٦٤: د. أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص ٧٢.
- (١) د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري - دستور سنة ١٩٧١، منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة سنة ١٩٨٠، ص ١٢٩.
- (٢) كانت المادة (١٣٥) من دستور ١٩٥٦ تنص على أنه: " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة، أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون ... " .
- راجع في هذا النص: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً، المرجع السابق، ص ٢٦٠.
- (٣) نصت المادة (١١٩) من دستور ١٩٦٤ على أنه: " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله، ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون " .
- يراجع في ذلك: د. محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع ...، المرجع السابق، ص ٢٦٤.
- (٤) راجع نص المادة (١٤٧) من دستور سنة ١٩٧١، سلفت الإشارة إليه.
- (٥) راجع نص المادة (١٣١) من دستور سنة ٢٠١٢، سلفت الإشارة إليه.

وعلى النقيض من مسلك المشرع الدستوري المصري ، جاء مسلك نظيره الفرنسي أكثر دقة وتحديداً في تنظيمه لحالة الضرورة المنصوص عليها في المادة (١٦) من الدستور الفرنسي القائم لعام ١٩٥٨ – والتي تُعد الأصل التاريخي للمادة (١٥٦) من الدستور المصري الراهن لعام ٢٠١٤ ، والمواد المقابلة لها في الدساتير السابقة عليه – حيث أوضح على نحو دقيق المقصود بتلك الحالة والظروف الخطيرة التي تطبق فيها عبر تحديده للمقصود بالخطر الموجب لتطبيقها ، وأوصافه وحالاته ، وسلطات رئيس الجمهورية إزائه والهدف منها ، والضمانات الدستورية لتلك السلطات وحدودها بالشكل الذي يُفضي لعودة الأمور لوضعها الطبيعي ، وتمكين السلطات العامة من مباشرة مهامها في أقرب وقت ممكن ، وهو ما يتضح بجلاء من الصياغة الدقيقة والمحكمة للمادة المذكورة .

ونتناول حالة أو شرط الضرورة طبقاً لنص المادتين (١٦) من الدستور الفرنسي ، (١٥٦) من الدستور المصري في مطلبين على التوالي

المطلب الأول

حالة الضرورة طبقاً لنص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي

نظم المشرع الدستوري الفرنسي حالة الضرورة الواردة بالمادة (١٦) من الدستور الحالي الصادر في الرابع من أكتوبر سنة ١٩٥٨ تنظيمياً محكماً على نحو دقيق يحدد حالاتها ، وسلطات رئيس الجمهورية بشأنها ، والضمانات الدستورية لتطبيقها بشكل منضبط في صلب الدستور ، ولم يترك هذا الأمر لاجتهادات الفقه والقضاء ، بعكس نظيره المصري ، وقد جاء نص هذه المادة بالفرنسية كالآتي :

" Lorsque les institutions de la République, L'indépendance de la Nation, L'intégrité de son Territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics Constitutionnels est interrompu, le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du premier ministre, des présidents des assemblées ainsi que du conseil constitutionnel.

Il en informe la nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais. Les moyens d'accomplir leur mission. Le conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée National ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels⁽¹⁾.

A près trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le conseil constitutionnel peut être saisi par le président de

(1) Duverger (M.); Constitutions et documents politiques, P.U.F., 1987, PP. 288 - 289 .

L'Assemblée national, le président du sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée"^(١).

وترجمة هذا النص بالعربية كالآتي :

" إذا أصبحت مؤسسات الجمهورية ، أو استقلال الأمة ، أو سلامة أراضيها ، أو تنفيذ تعهداتها الدولية ، مهددة بخطر جسيم وحال ترتب عليه توقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، جاز لرئيس الجمهورية أن يتخذ من الإجراءات ما تتطلبه هذه الظروف ، بعد استشارة كل من الوزير الأول ورئيسي مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري .

ويوجه الرئيس إلى الشعب رسالة يخطره فيها بهذه الإجراءات

ويجب أن يكون الغرض من الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية تمكين السلطات العامة الدستورية في أقل مدة ممكنة من مباشرة مهامها ، على أن يأخذ رأي المجلس الدستوري حيال تلك الإجراءات .

(١) أضيفت هذه الفقرة السادسة للمادة (١٦) من الدستور الفرنسي الحالي بموجب تعديلات ٢٣ يوليو ٢٠٠٨ . راجع هذا النص كاملاً لدى :

Michel (L.); Code constitutionnel et droit fonfementaux, op.cit, p. 428.

ويجتمع البرلمان في هذه الظروف بقوة القانون .

ولا يجوز لرئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية خلال ممارسته لهذه السلطات الاستثنائية .

وبعد مضي ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية يمكن لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو ستين نائباً ، أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ اخطار المجلس الدستوري للنظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى مازالت قائمة . ويفصل المجلس في ذلك برأي عام في أقصر وقت ممكن . وللمجلس بقوة القانون أن يبحث في توافر هذه الظروف خلال ستين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد هذه المدة " .

ويستخلص من استقراء نص المادة (١٦) من الدستور الفرنسي الراهن لعام ١٩٥٨ وجوب توافر نوعين من الشروط للعمل بأحكام الضرورة الواردة بها ، وما تخوله لرئيس الجمهورية من صلاحيات مفترضة لمواجهة تلك الحالة بما يناسبها من إجراءات أياً كانت طبيعتها بغية المحافظة على كيان الدولة وإعادة الأمور لنصابها الطبيعي(١) وهما الشروط الموضوعية المتعلقة بما تتعرض له الدولة من أخطار

(١) يُرجع جانب من الفقه الفرنسي أصل المادة (١٦) من الدستور الحالي للظروف التي تعرضت لها فرنسا في شهر يونيو ١٩٤٠ على إثر الاجتياح العسكري الألماني للأراضي الفرنسية ، وعجز رئيس الدولة آنذاك Albert Lebrun عن مواجهة تلك الأزمة طبقاً لما جاء بخطاب الجنرال شارل ديغول في مدينة بايو Bayeux بتاريخ ١٦ يونيو ١٩٤٦ حيث أعزى ذلك لسوء توزيع السلطات في الدستور الفرنسي الذي كان يوزعها على أكثر من هيئة ، في حين أنها لو كانت مركزه بين يدي رئيس الدولة لتمكن من التصدي لتلك الأمور الخطيرة . وقد تبني المشرع الدستور الفرنسي وجهة نظر الجنرال شارل ديغول بإدراجه للمادة (١٦) ضمن نصوص دستور الجمهورية الخامسة لعام ١٩٥٨ راجع في ذلك :

=

جسيمة وحالة ، والشروط الشكلية المتصلة بضرورة استشارة بعض الأشخاص والمؤسسات . وهو ما نوجزه في نقطتين .

أولاً : الشروط الموضوعية لتطبيق المادة (١٦) :

استلزم المشرع الدستوري الفرنسي لإعلان رئيس الجمهورية العمل بأحكام المادة (١٦) وما تخوله إياه من صلاحيات استثنائية مفردة توافر شرطين موضوعيين متلازمين يتعلقان بما تتعرض له الدولة من أخطار جسيمة تعيق مؤسساتها عن أداء دورها الدستوري ، حيث ينصب الشرط الأول على ضرورة وجود خطر جسيم وحال طبقاً لوصف الشارع الدستوري إياه بأنه يهدد بصورة خطيرة وحالة *“d'une manière grave et immédiate”* ، مع تحديده لموضوعات ذلكم الخطر بحيث ينصب عليها دون سواها وهي مؤسسات الجمهورية ، استقلال الأمة ، سلامة أراضيها ، تنفيذ تعهداتها الدولية .

“ Les Institutions de la République, L'indépendance de la Nation, L'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux ”^(١)

=

Luchaire (F.) et Gérard (C.) et Xavier (P.); La constitution de la république française – analyse et commentaires, 3é. éd., Ecomonica, paris – 2009, pp. 526 – 530 ; Dominique (ch.) ; Droit constitutionnel comtemporain – Le régime politique de la France, bé. éd., Dolloz -Paris, 2013, p. 221; Burdeau (G.) et Francis (H.) et Michel (T.); manuel droit constitutionnel, op.cit., pp. 531 – 532.

(1) Burdeau (G.) et Francis (H.) et Michel (T.); manuel droit constitutionnel, op.cit. p. 533; Dmitri (G. – L.); Le droit constitutionnel, de la Ve République, 2é. éd., Dalloz – 1997, pp. 793 – 794.

والخطر الجسيم ، كما يرى نظر فقهي وبحق ، هو ذلك الخطر الذي يخرج عن إطار المخاطر العادية المتوقعة بحيث يكون غير مألوف من حيث نوعه ، وكبيراً من حيث مداه . كما يتعين أن يكون حالاً أي وقع بالفعل ولم ينته بعد ، أو على وشك الوقوع بحيث لا يُعد الخطر المحتمل من قبيل الأخطار الحالة في مفهوم المادة (١٦) (١).

ولم يتوقف المشرع الدستوري الفرنسي عند مجرد تحديده لأوصاف الخطر وموضوعاته ، وإنما استوجب - فضلاً عن ذلك - لتطبيق المادة (١٦) شرطاً آخر مفاده أن يترتب على الخطر الجسيم والحال المهدد للموضوعات المذكورة بتلك المادة انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية ، أو على حد تعبير الشارع الدستوري

“ et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publiques constitutionnels est interrompu ” (٢).

وبهذا الصدد فقد أثير التساؤل حول المقصود بتوقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية هل يُقصد به التوقف التام لتلك السلطات عن مزاولتها أعمالها ؟ أم مجرد صعوبة مزاولتها لتلك الأعمال ؟

وفي معرض الإجابة على التساؤل المثار لنا نظر فقهي صوب اعتناق التفسير الضيق لعبارة توقف السير المنتظم لمؤسسات الدولة بما يعنيه من عجز تلك

(١) د. يحيى الجمل ؛ نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٨٨ ، ٨٩ .

(2) Gicquel (J.); Droit constitutionnel et institutions politiques. 11^{ém.} éd., 1991, p. 671.

المؤسسات عجزاً مادياً عن مزاولة صلاحياتها واختصاصاتها^(١) حتى يمكن لرئيس الجمهورية تطبيق وإعمال نص المادة (١٦) لمواجهة الأخطار الجسيمة بما يناسبها من إجراءات تحافظ على بقاء الدولة وتعيد الأمور لنصابها الطبيعي .

وخلافاً للنظر السابق ولي نظر آخر وجهة شطر القول بالتفسير الواسع لعبارة توقف السير المنتظم لمؤسسات الدولة مكتفياً بتوقف السير المنتظم لعمل تلك المؤسسات بما يعنيه من تعذر ممارستها لصلاحياتها الدستورية بشكل طبيعي^(٢) دون أن يصل الأمر لعجزها التام عن القيام بمهامها . ذلك أن السلطات المخولة لرئيس الجمهورية بموجب المادة (١٦) تتغيا الحيلولة دون انهيار مؤسسات الدولة ، وليس الانتظار لحدوث انهيار فعلي لها . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن المادة المذكورة تتضمن النص على وجب اجتماع البرلمان بقوة القانون عندما يلجأ لرئيس الجمهورية لتطبيقها والعمل بأحكامها على النحو الذي يفيد عدم توقف هذه المؤسسة الدستورية – البرلمان – عن ممارسة صلاحياتها بشكل تام ، وأن بمقدورها الاجتماع لموازرة رئيس الجمهورية في مجابهة ما يحيق بالدولة من أخطار جسيمة وحالة .

ويرى جانب من فقه القانون العام المصري أن المشرع الدستوري الفرنسي يتطلب ثلاثة شروط مجتمعة في الخطر الموجب لتطبيق المادة (١٦) حاصلها أن يكون الخطر حالاً وجسيماً ، وأن ينصب على تهديد مؤسسات الدولة الدستورية ، أو استقلال

(1) Burdeau (G.); Manuel droit Constitutionnel et institutions politiques, 20^{ème} éd., L. G. D.J., Parés – 1984, P. 651 ; vedel (G.); Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1959 – 1960, P. 920.

(2) Voisset (M.); L'article 16 de la constitution du 4 octobre 1958, thèse, Paris – 1969, P. 32; Lamarque (J.); La théorie de la nécessité ..., op.cit., P. 610 ; Dmitri (G. – L.); Le droit constitutionnel de la Ve République, op.cit. p. 794.

الأمة ، أو سلامة أراضيها ، أو تنفيذ تعهداتها الدولية . وأن يترتب على ذلك كله إعاقة السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية . فتلكم الشروط متلازمة ومترابطة يتعين توافرها في آن واحد بحيث يفضي تخلف أي منها إلى عدم قدرة رئيس الجمهورية على اللجوء للمادة (١٦) ووضعها موضع التطبيق^(١).

ثانياً – الشروط الشكلية لتطبيق المادة (١٦) :

تتطلب المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لإعمالها – بجانب الشروط الموضوعية – توافر شرطين شكليين يتعين على رئيس الجمهورية استيفاؤهما قبل إعلان العمل بها حاصلهما استشارة بعض الشخصيات والجهات ، وتوجيه بيان إلى الأمة ، حيث تلزم المادة المذكورة رئيس الجمهورية باستشارة الوزير الأول Le premier ministre ، ورئيسي مجلسي البرلمان Les présidents des deux assémbles^(٢) ، فضلاً عن استشارة المجلس الدستوري بكامل هيئته وليس رئيسه فقط .

وتلك الاستشارة السابقة لا تعد ملزمة لرئيس الدولة بالنسبة لما يبيده الوزير الأول ، أو رئيسي مجلسي البرلمان بقدر ما تُعد نوعاً من تضافر الجهود بين رئيس الجمهورية ورؤساء المؤسسات الدستورية للتشاور بشأن دفع الأخطار المحدقة

(١) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣٦٣ ، د. محمد خلف الله إبراهيم ، حالة الضرورة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية ، المرجع السابق ، ص ٢٧٢ .

(2) Dmitri (G. - L.); le droit constitutionnel de la Ve République., op.cit, P. 795; Burdeau (G.) et autres, manuel droit constitutionnel, op.cit, p. 534.

بالدولة^(١) ، وذلك خلافاً لرأي المجلس الدستوري السابق على إعلان العمل بأحكام المادة (١٦) والذي يعد رأياً ملزماً لرئيس الجمهورية بشأن مدى توافر أو عدم توافر شروط تطبيق تلك المادة ، وما تخوله إياه من صلاحيات استثنائية متسعة حيث تشترط المادة (٥٣) من القانون الأساسي للمجلس الدستوري أن يكون رأي المجلس بصدد المادة (١٦) مسيباً ، وأن يتم نشره بالجريدة الرسمية^(٢) على نحو يفضي للقول – طبقاً لنظر فقهي^(٣) – بأن تسبب هذا القرار ونشره بالجريدة الرسمية يتجاوز مجرد كونه رأياً استشارياً بحيث يتقيد به رئيس الجمهورية ولا يمكنه مخالفته نظراً للمكانة السامقة للمجلس الدستوري داخل النظام القانوني الفرنسي حيث يحرص رئيس الجمهورية على أخذه بعين الاعتبار لاسيما وأنه – أي رأي المجلس الدستوري – يمتد ليشمل مشروعية الإجراءات المزمع اتخاذها لمواجهة الخطر الجسيم الحال وملاءمتها على السواء^(٤).

وبجانب الشرط الشكلي الأول المتعلق باستطلاع رأي رؤساء المؤسسات الدستورية – الوزير الأول ، ورئيسي مجلسي البرلمان – يتعين على رئيس الجمهورية استيفاء شرط آخر يتمثل طبقاً للمادة (١٦) وقبل اللجوء إليها توجيه بيان إلى الأمة

(1) Hauriou (A.) et Gicquel (J.); Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, éd. 1985, pp. 780 et suiv.

(2) Charles (D.) et Frédéric (C.) et L'aurence (D.) et philie (M.); Constitution de la 5 eme république, 5ém. éd., Economica, Paris. 2012, P. 244 ; Rousseau (D.); Droit du contentieux contitutionnel. 4ém. éd., Montchrestien, Paris. 1995, p. 140.

(3) Charles (D.) et autres ; constitution de la 5 éme république., op.cit., p 244.

(4) Favoreau (L.) ; Le conseil constitutionnel ..., op.cit., p. 5; Lamareque (J.); la théorie de la nécessité ..., op.cit., p. 550.

لإعلامها بقرار إعلان العمل بتلك المادة عبر رسالة يوجهها إلى الشعب ليتهياً لتطبيقها^(١) ، على أن يتم نشر تلكم الرسالة بالجريدة الرسمية في باب المراسيم والتشريعات .

وبعد توافر الشروط الموضوعية والشكلية الواردة بالمادة (١٦) من الدستور يستطيع رئيس الجمهورية إعلان العمل بتلك المادة التي تخوله صلاحيات استثنائية مفرطة قد تفضي لتحويله إلى ديكتاتور مؤقت على حد تعبير جاتب من الفقه الفرنسي^(٢). وهنا تتجلى براعة المشرع الدستوري الفرنسي وسياسته الحصيفة في التوفيق والموازنة بين حماية الحقوق والحريات من ناحية ، والحفاظ على مصالح الدولة العليا وعودة مؤسساتها الدستورية لمباشرة مهامها على نحو طبيعي في أسرع وقت ممكن من ناحية أخرى عبر تخويله لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية كبيرة إزاء الحدث الاستثنائي وما يستتجبه من إجراءات استثنائية لمجاهته ، مع إحاطة تلك الإجراءات بمجموعة من الموازنات المطمئنة للحقوق والحريات في براعة ملحوظة تجمع بين المتناقضات في انسجام تلك من خلال منحه للرئيس الحرية الكاملة في تقدير الظروف الاستثنائي ، وتقدير ما يناسبه من إجراءات بغيّة العودة بالأمر لنصابها الطبيعي ، مع إيجاده لأجهزة ومؤسسات تراقبه عن كثب في قيامه بتلك الإجراءات^(٣) حيث تقول المادة " لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات التي تقتضيها الظروف "

(1) Dmitri (G. – L.); le droit constitutionnel de la Ve République..., op.cit., p. 795 ; Burdeau (G.) et Francis (H.) et Michel (T.), Manuel droit constitutionnel ...,op.cit., p. 535.

(2) Dominique (T.); Droit constitutionnel, P.U.F., 1994, p. 357 ; Bardeau (G.) et Francis (H.) et Michel (T.) ; manuel droit constitutionnel., op.cit., p. 532.

(٣) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية .. ، المرجع السابق ، ص ٣٧٦ ، ٣٧٧ .

“ Le président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances...”

والمستفاد من النص السالف إirاده أنه ترك لرئيس الجمهورية كامل الحرية في اتخاذ الإجراءات الملائم من حيث نوعه " فردي ، لائحي ، مادي " ، ومن حيث موضوعه " إداري ، تشريعي ، قضائي " فضلاً عن مضمونه . بيد أنه اشترط في هذا الإجراء شرطين حاصلهما أن تكون الظروف متطلبية له ، أي تقتضيه حالة الضرورة ، وأن يكون الهدف منه تمكين السلطات العامة الدستورية من القيام بوظائفها في أقل وقت ممكن "Dans les moindres délais"^(١) ، وهو ما يمكن استخلاصه من اشتراط اجتماع البرلمان بقوة القانون لكي يراقب إعلان رئيس الجمهورية العمل بها ، وكذا ما يتخذه من إجراءات تطبيقاً لها^(٢) مع عدم جواز حل الجمعية الوطنية^(٣) باعتبارها رقيباً على أعماله إبان تلك الفترة ، فضلاً عن رقابة المجلس الدستوري عبر استشارته بشأن الإجراءات المزمع اتخاذها على نحو وجوبي قبل مباشرة تلك الإجراءات لاستطلاع رأيه بشأنها^(٤) تكريساً وإعمالاً لمبدأ دولة القانون والمؤسسات.

(1) Jouandet (J.); les régimes de crise, thèse, Paris, 1969, P.121.

(2) Lamarque (J.); la théorie et l' article 16 de la constitution de 1958, R.D.P., 1961, P. 558

(3) Durdeau (G.) et Francis (H.) et Michel (T.); manuel droit constitutionnel, op.cit., pp. 536 – 537 .

(4) Charles (D.) et autres ; Constitution de la 5eme République, op.cit., p. 244 ; Dominique (R.); Droit du contentieux constitutionnel., op.cit., p. 140 ; Dmitri (G. – L.); Le droit constitutionnel de la Ve République..., op.cit., p. 795.

المطلب الثاني

حالة الضرورة طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور المصري لعام ٢٠١٤

عالج المشرع الدستوري المصري حالة الضرورة في المادة (١٥٦) التي نصت على أنه : " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ... " .

ويستخلص من استقراء النص السابق ربط الشارع الدستوري ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في التشريع محل البرلمان بتوافر شرطين مقترنين يتمثل أحدهما في عدم قيام مجلس النواب ، ويتجسد الآخر في توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من ظروف ومخاطر عاجلة تتطلب سرعة مجابتهها – وعدم الانتظار لحين انعقاد البرلمان الجديد – حفاظاً على وجود الدولة وبقائها .

ورغم عدم إيراد النص للفظ الضرورة صراحة ، إلا أن سياقه يؤكد هذا المعنى . بيد أن المشرع الدستوري المصري لم يكن موفقاً من وجهة نظرنا في صياغته لنص المادة (١٥٦) فيما يتعلق بتحديد المقصود بشرط الضرورة أو الظروف العاجلة حيث لم يحدد على نحو دقيق طبيعة أو حالات تلك الظروف اكتفاءً بقوله " إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين " . وتلك عبارة مبهمّة تتفاوت – كما أسلفنا – بشأنها الإفهام ، وتختلف حولها الآراء . الأمر الذي كان يتعين على الشارع الدستوري تلافيه عبر تحديده المقصود بالضرورة وحالاتها اقتداءً بما سلكه نظيره الفرنسي .

وإزاء غموض ما تبناه المشرع الدستوري المصري بشأن مدلول الضرورة أو الظروف العاجلة التي تعالجها المادة (١٥٦) – وما يقابلها من الدساتير السابقة عليه

لاسيما دستور ١٩٧١ - اكتفاءً بقوله " إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير " فقد استقرت غالبية فقه القانون العام ، ونحن معهم ، على أن يكون المرجع في تحديد تلك الظروف وضوابطها بالرجوع للقواعد العامة في نظرية الضرورة^(١) بحيث يُشترط في الظروف الموجبة لتطبيق المادة (١٥٦) جملة شروط تتمثل في وجود خطر جسيم يتطلب سرعة التدخل لمواجهته . وأن يكون الخطر حالاً سواء أكان قد وقع بالفعل ولم ينته بعد ، أم كان وشيك الوقوع. وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالطرق العادية^(٢) بحيث يضطر رئيس الجمهورية للجوء إلى الوسائل الاستثنائية باعتبارها الوسائل الوحيدة للتغلب على تلك الظروف . ومن ثم إذا توافرت تلك الشروط مجتمعة أمكن القول بتوافر حالة من حالات الضرورة بحيث يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لتطبيق المادة (١٥٦) وإصدار قرارات بقوانين يستطيع بمقتضاها اتخاذ إجراءات عاجلة مخالفة أو معدلة للقوانين القائمة بالقدر اللازم لمجابهة تلك الحالة - الضرورة - تحت رقابة البرلمان والقضاء بشكل لاحق على اتخاذها .

(١) راجع في ذلك : د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري ، المرجع السابق ، ص ٢٠ وما بعدها ، د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٩٦ ، ص ٢٦٠ وما بعدها ، د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ ، د. محمود أبو السعود حبيب ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، طبعة سنة ١٩٩٠ ، ص ١٤٦ وما بعدها ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ ، د. إبراهيم درويش ، نظرية الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٦٦ وما بعدها حتى ص ٦٩ ، د. محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح ، المرجع السابق ، ص ٦١٧ ، ٦١٩ .

(٢) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية ، المرجع السابق ، ص ٤١٩ .

ويعد توافر شرط الظروف العاجلة أهم وأخطر أركان نظرية الضرورة بحيث يتعين تحققه على أرض الواقع^(١) لتطبيق نص المادة (١٥٦) واستخدام رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية بحسبانه المنوط به ، حال عدم قيام البرلمان، الحفاظ على وجود الدولة وبقائها ، وانتظام سير مؤسساتها الدستورية .

ورغم صراحة النص في الدستور الحالي – والدساتير السابقة عليه – على أن رئيس الجمهورية لا يلجأ إلى إصدار القرارات بقوانين حال عدم وجود البرلمان إلا إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير إلا أن الملاحظ عملاً دأب رؤساء الجمهورية على عدم الالتزام بهذا الشرط واللجوء لتطبيق تلك المادة كلما تراءى لهم ذلك بحيث تحولت تشريعات الضرورة إلى فوضى دستورية تتمتع فيها السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية بحرية تامة في التشريع استناداً لهذا النص الدستوري، وما يقابله في الدساتير السابقة عليه^(٢) . فما تكاد الدورة البرلمانية

(١) يكاد يُجمع الفقه المصري على أن المشرع الدستوري إذ ترك لرئيس الجمهورية بحسبانه القائم على تطبيق حالة الضرورة سلطة تقديرية إزاء تقدير حدوث الخطر الموجب لها إلا أن هذا الخطر يتعين أن يكون جسيماً وغير متوقع كالكوارث الطبيعية ، والحروب الخارجية ، والفتن والاضطرابات الداخلية ، وتفشي الأوبئة ونحوها من الأمور المفاجئة التي يتعين ملاحقتها سريعاً باتخاذ الإجراءات الكفيلة بالمحافظة على الدولة ، وإعادة الأمور لمجراها الطبيعي باعتبار السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية هي القائمة في تلك الأحوال ، والمشرقة على الموقف في غيبة البرلمان .

راجع في ذلك : د. سليمان الطماوي ، القرار الإداري أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية ، طبعة سنة ١٩٥٠ ، ص ٩٣ ، د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٥٢ ، د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، المرجع السابق ، ص ١٢٩ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، ٦٨ ، د. رأفت فوده : الموازنات الدستورية ، ص ٤٠٤ ، ٤٠٥ .

(٢) د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٧٩ ، د. سليمان الطماوي ، القرار الإداري أمام القضاء ، المرجع السابق ، ص ١٠١ .

تنتهي ، أو ينتهي الفصل التشريعي حتى تسارع الحكومة لإصدار عديد من القرارات بقوانين بحجة الضرورة في مسلك معتاد لا يخلو من الخطر لكونه يشكل اعتداءً على البرلمان^(١) صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ، فضلاً عن أنه يُعد خلطاً مؤقتاً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية بحيث يتعين قصره على قيام حالة ضرورة حقيقية ، لا أن يمارسه رئيس الجمهورية كلما عنَّ له ذلك دون مسوغات تبرر هذا المسلك سوى الرغبة في الاستئثار بالسلطتين التشريعية والتنفيذية معاً بما يتنافى مع قصد الشارع الدستوري .

وصفوة القول أننا نؤيد ما يعتنقه جمهرة الفقه المصري بشأن استعمال رئيس الجمهورية للرخصة المخولة له دستورياً بموجب المادة (١٥٦) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ بشأن إصداره قرارات بقوانين لمواجهة الأخطار الطارئة إبان عدم قيام مجلس النواب على النحو السالف بيانه متى تحققت موجبات تطبيق نظرية الضرورة بالمفهوم الفقهي والقضائي المستقر ، والمتمثلة في وجود خطر جسيم تتعرض له الدولة يتطلب سرعة التدخل لمواجهته ، وأن يكون الخطر حالاً سواء كان قد وقع بالفعل ولم ينته بعد أو كان على وشك الوقوع ، وأن يتعدى دفعه بوسائل المشروعية العادية ، وإن كنا نهيب بالمشروع الدستوري المصري تحديد حالات وأوصاف هذا الخطر على نحو ما فعل نظيره الفرنسي بالمادة (١٦) من دستور عام ١٩٥٨ ، وعدم ترك هذا الأمر للاجتهاد الفقهي والقضائي . وريثما يستجيب مشرعنا الدستوري لما نادى به نؤكد على ضرورة وجود خطر جسيم وحال يهدد الدولة داخلياً أو خارجياً ، أو يعيق مؤسساتها الدستورية عن ممارسة صلاحياتها كالحروب ، والفتن والثورات

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٦٨ ، د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٦٧ ، وما بعدها ، وخاصة ، ص ٤٧٠ .

الداخلية ، والكوارث الطبيعية ، وتفشي الأوبئة ونحوها . وأن يتعذر دفع هذا الخطر بالوسائل العادية ، أي بموجب القواعد القانونية القائمة سواء كانت تشريعات ذات طبيعة عادية أو استثنائية منظمة سلفاً بحيث إذا كانت تلك الوسائل كافية لدفع هذا الخطر المحقق بالدولة ومؤسساتها فإن مناط وعلّة استخدام رئيس الجمهورية لسلطته في إصدار قرارات بقوانين يكون منتفياً لتخلف شرط من شروط نظرية الضرورة الموجبة لممارسة تلك السلطة ، مع التأكيد على حتمية خضوع ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين تطبيقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور لرقابة جديّة من قِبَل البرلمان تتناول مدى توافر شروط إصدارها ونطاق تدخلها التشريعي، فضلاً عن خضوعها لرقابة الدستورية على نحو ما سنفصله في الفصل الثاني من الدراسة الماثلة .

الفصل الثاني

ضوابط الرقابتين البرلمانية والدستورية على سلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين

الأصل المستقر عليه في النظام الدستوري المصري أن رئيس الجمهورية يستقل بتقدير مدى توافر حالة الضرورة التي تخوله إصدار القرارات بقوانين^(١) حال عدم قيام البرلمان باعتباره رئيس السلطة التنفيذية المحتكة يومياً بالحياة العامة ، والأدري بالحاجات الضرورية للوطن والمواطنين مما يجعله أقدر من السلطة التشريعية على مواجهة الأخطار الجسيمة والظروف الطارئة التي تُلَم بالدولة حال عدم وجود الأخيرة – السلطة التشريعية – بموجب قرارات بقوانين . بيد أن رئيس الجمهورية فرد قد تحكمه الأهواء ، أو تتقاذفه الأنواء فيركب متن الشطط في تقديره لتلكم الظروف فيزنها بغير ميزانها الدقيق فيجور على الحقوق ويعصف بالحریات في وقت أحوج ما تكون فيه إلى الرعاية والحماية . الأمر الذي يستوجب مراجعة البرلمان – بحسبانه ممثل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة^(٢) – لتقدير مدى توافر حالة الضرورة من عدمها ، وكذا مدى التزام رئيس الجمهورية للحدود الدستورية لممارسة سلطته التشريعية الاستثنائية بإصدار القرارات بقوانين طبقاً للمادة (١٥٦) بحيث يحق

(١) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٤٠ ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٩١ ، ٩٢ ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ ، د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .
(٢) تنص المادة الرابعة من الدستور الحالي على أن : " السيادة للشعب وحده ، يمارسها ويحميها ، وهو مصدر السلطات " .

للبرلمان إقرارها أو رفضها على ضوء ما أورده الدستور عن ضوابط بهذا الخصوص .
وإذا كانت الرقابة البرلمانية على تقدير رئيس الجمهورية لمدى توافر حالة
الضرورة من عدمها قد تتأثر بالحسابات السياسية والولاءات الحزبية ، ومن ثم عدم
الرغبة في إحراج رئيس الجمهورية أمام الرأي العام مما يجعلها قاصرة عن الإيفاء
بمقصود الشارع الدستوري من تقريرها ، فإن الرقابة على دستورية ما يصدره رئيس
الجمهورية من قرارات بقوانين تطبيقاً لحالة الضرورة تُعد وبحق الضمانة الأوفى
لوضع تلك السلطة التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية في إطارها الدستوري
الصحيح إعلاءً واحتراماً لمبدأ سمو الدستور ، ورعاية للحقوق والحريات مما قد يحيق
بها من ضيم وجور بدعوى الضرورة والأخطار المحدقة بالدولة .

وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا الفصل لمبحثين نكرس الأول لضوابط الرقابة
البرلمانية على القرارات بقوانين تطبيقاً للمادة (١٥٦) من الدستور . ونتصدى في
الثاني لضوابط الرقابة على دستورية القرارات بقوانين الصادرة تطبيقاً لحالة
الضرورة.

المبحث الأول

الضوابط الدستورية لرقابة البرلمان على القرارات بقوانين الصادرة طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور

لما كان البرلمان هو صاحب الاختصاص الأصلي بالتشريع ، وكان رئيس الجمهورية يتولى مهمة التشريع بديلاً عنه في حالة الضرورة عند عدم قيامه ، مع كونه فرداً يستقل بتقدير مدى توافر تلك الحالة ^(١) دون مشورة من قِبَل أي مؤسسة أخرى داخل الدولة طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور الراهن مع ما قد تتضمنه تلك القرارات بقوانين استناداً للمادة المذكورة من انتهاك للحقوق أو عصف بالحريات بحسبان الحقوق والحريات مجال ومحل ما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين ، فضلاً عن نفاذها من لحظة صدورها حتى ولو كانت غير مشروعة أو غير ملائمة لما تجابهه من مخاطر طارئة ^(٢) بحيث يجمع بين وظيفتي التشريع والتنفيذ في آن واحد ، مع ما في ذلك من خطورة على الحقوق والحريات ، وعلى مفهوم دولة القانون . الأمر الذي يقتضي عرض تلك القرارات بقوانين على مجلس النواب ليقول كلمته بشأن إقرارها أو رفضها ، وحتى يصل البرلمان لقناعة بهذا الخصوص فإن الأمر يستوجب تسليطه لرقابته على ما يتخذه رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين بحيث يتحقق ليس فقط من مجرد توافر حالة من حالات الضرورة ، بل يتعداه في تقديرنا إلى بسط رقابته على مدى التزام رئيس الجمهورية بما أورده الدستور من ضوابط بهذا

(١) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ .

(٢) د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، المرجع السابق ، ص ١٣٠ .

الصدد لعل أبرزها عدم التعدي على ما احتجزه الشارع الدستوري للبرلمان من موضوعات يتعين التشريع فيها بقانون بحيث يتمكن مجلس النواب عبر ممارسته لتلك الرقابة من علاج ما قد يقع فيه رئيس الجمهورية من سوء تقدير لحالة الضرورة ، أو ما قد ينجم عن ممارساته الخاطئة بهذا الصدد .

وعلى ضوء ما سبق نقسم دراستنا لهذا المبحث إلى مطلبين نخصص أولهما لضابط العرض على مجلس النواب ، ونكرس الآخر لرقابة البرلمان لمدى توافر حالة الضرورة ونطاقها التشريعي .

المطلب الأول

ضرورة العرض على مجلس النواب

تُعد القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية ، حال عدم قيام مجلس النواب صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ، خروجاً على الأصل العام في المجال التشريعي بصفة مؤقتة واستثنائية . وعليه فقد أوجب الشارع الدستوري ضرورة عرضها على السلطة التشريعية لتبدي رأيها بشأنها سواء بإقرارها أو رفضها^(١) وهو ما اعتنقه الدستور المصري الراهن لعام ٢٠١٤ بقوله في المادة (١٥٦) منه " على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد " . الأمر الذي يُثار معه التساؤل حول مدلول العرض ، وموعده ، ونتيجته .

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٨٩ ، د. عادل أحمد الخليفة ، صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣٢٧ .

وللإجابة على التساؤل المثار نقسم هذا المطلب لثلاثة فروع نتصدى فيها لتبيان مدلول العرض ، وموعده ، والنتيجة المترتبة عليه .

الفرع الأول

مدلول العرض

تواترت الدساتير المصرية المتعاقبة على ضرورة عرض ما يُصدره رئيس الدولة من قرارات بقوانين – أو قرارات لها قوة القانون – في حالة الضرورة إبان غيبة أو عدم قيام السلطة التشريعية على تلكم السلطة لتقول كلمتها بشأنها ، إلا أنها لم تحدد مدلول العرض أو المقصود به مما أذى خلافاً فقهيّاً بهذا الصدد حيث انقسم الفقهاء لاتجاهين نحا أولهما صوب القول بأن العرض يعني إيداع القرارات بقوانين – لوائح الضرورة أو اللوائح التشريعية كما يسميها البعض^(١) – بالبرلمان ومناقشتها وإبداء الرأي بشأنها^(٢) . بينما ولى الآخر وجهه شطر القول بأن العرض يتم بمجرد إيداع القرارات بقوانين الصادرة طبقاً لحالة الضرورة بالمجلس النيابي بحيث لا تدرج الخطوات اللاحقة من مناقشات وإبداء الرأي في مدلول العرض لكونها تقع على عاتق البرلمان ولا شأن للحكومة بها^(٣) ، وهو ما تؤكد السوابق الدستورية في النظام المصري والتي تربط بين المقصود بالعرض والهدف من إلزام الدستور به .

(١) راجع في تسمية اللوائح التشريعية ، د. السيد صبري ، اللوائح التشريعية ، طبعة سنة ١٩٦٩/٦٨ ، ص ٢٤ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٦٣ / ٦٤ .

(٢) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ٩١ .

(٣) د. محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، المرجع السابق ، ص ٥٦٠ ، د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٥٦ .

فالمهدف من العرض هو علم المجلس النيابي بما أتخذ من قرارات بقوانين ، وهو ما يتحقق بمجرد الإيداع لا بالمناقشة ثم الإقرار أو الرفض ، ومن ثم ، فإن إيداعها أمانة المجلس في الأجل المحدد لذلك يُعد كافياً لما فرضه الدستور^(١) . بيد أن جانباً من أنصار هذا الاتجاه يرى وبحق أن الإيداع كي يحقق الغرض منه يتعين أن يكون إيداعاً فعلياً لكل ما أصدره رئيس الجمهورية في نصه الكامل ، أي القرارات بقوانين كاملة بنصوصها حتى يتحقق معنى العرض ، وليس فقط مجرد إيداع كشف بأرقامها ومسمياتها^(٢) وإلا كان الإيداع باطلاً وكأنه لم يكن بحيث يأخذ حكم عدم العرض^(٣) .

(١) انتهى الرأي بمجلس النواب المصري ، إبان الحقبة الملكية ، بعد مناقشات بدأت في جلسة أول يولييه عام ١٩٢٤ حول معنى العرض الواردة بالمادة ١٦٩ من دستور سنة ١٩٢٣ حيث أورد رئيس مجلس الوزراء آنذاك أن " كلمة تعرض يقابلها في النص الفرنسي كلمة تودع Depose ، ولذلك فإن تلك المراسيم متى أودعت مجلس النواب حفظت قوتها لأنها لا تكون باطلة إلا إذا لم تودع ... " .
يراجع في ذلك :

د. السيد صبري ، اللوائح التشريعية ، المرجع السابق ، ص ٨٣ .

(٢) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣٣٤ ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٧١ .

(٣) بعد إلغاء دستور ١٩٣٠ وعودة العمل بدستور ١٩٢٣ اكتفت الحكومة بإرسال خطاب بالمراسيم بقوانين التي صدرت في الفترة السابقة على انعقاد البرلمان ولم تودع فعلاً تلك المراسيم بقوانين ، فأحال رئيس مجلس النواب الخطاب المذكور إلى لجنة الشئون الدستورية ليبحث مدى صحة هذا الإيداع . وقد أفادت اللجنة في تقريرها بهذا الخصوص أن العرض يقصد به الإيداع الفعلي بحيث لا يجوز الاكتفاء بمجرد إرسال قائمة بالمراسيم بقوانين التي صدرت .

وقد تبنى مجلس النواب وجهة نظر اللجنة واعتبر العرض ناقصاً ومخالفاً للدستور والتقاليد الدستورية ، وأبطل العمل بتلك المراسيم مستقبلاً .

راجع في ذلك : د. السيد صبري ، اللوائح التشريعية ، المرجع السابق ، ص ٨٤ وما بعدها ، د. محمود أبو السعود حبيب ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ، المرجع السابق ، ص ١٦١ .

وإذا كان معنى العرض طبقاً للراجح فقهاً يتمثل في إيداع القرارات بقوانين بكل نصوصها ، وليس فقط أرقامها ومسمياتها أمانة المجلس النيابي حتى يتصل علم البرلمان بها على نحو يمكنه من مناقشتها وإبداء الرأي بشأن إقرارها أو رفضها على ضوء النص الدستوري الذي يحكمها ، فإن هذا المعنى للعرض يكون الأولى بالاتباع والأقرب إلى تحقيق الغاية الدستورية من إيجابه على ضوء ما أوردهته المادة (١٥٦) من الدستور الحالي من وجوب عرضها – أي القرارات بقوانين – ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد . إذ أن المناقشة تقتضي بالضرورة أن يكون الإيداع شاملاً لكل نصوص القرارات بقوانين حتى يحاط مجلس النواب علماً بكل تفاصيلها ليتمكن من مناقشتها واتخاذ قرار بشأن إقرارها أو رفضها على نحو موضوعي . وإن كنا نرى أن المشرع الدستوري قد جانبه الصواب في إقران المناقشة بالعرض خلال مدة الخمسة عشر يوماً لكونها مدة غير كافية – من وجهة نظرنا – لإجراء مناقشة موضوعية حول تلك القرارات بقوانين لاسيما عندما تكون من الكثرة بحيث لا يمكن الإلمام بكل تفاصيلها جميعاً في تلك الفترة الوجيزة على ما سنوضحه في الفرع الثالث من هذا المطلب .

الفرع الثاني

ميعاد العرض " المدة التي يتعين العرض خلالها "

تبنى الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ مسلكاً مغايراً لدستور عام ١٩٧١ والدساتير السابقة عليه ، بشأن مدة عرض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في

حالة الضرورة^(١) حال عدم قيام مجلس النواب عبر تحديده لتلك المدة بخمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد يستوي في ذلك أن تحدث حالة الضرورة فيما بين

(١) فرقت المادة ١٤٧ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ بشأن موعد عرض القرارات بقوانين - التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الضرورة - على مجلس الشعب بين فرضين يتعلق أحدهما بحالة قيام مجلس الشعب ، ويتصل الآخر بحالتي وقف جلسات المجلس أو حله .

ففي الفرض الأول المتعلق بقيام مجلس الشعب فإن القرارات بقوانين تصدر فيما بين أدوار انعقاد المجلس ، أي خلال العطلة البرلمانية ، وهنا استلزم النص إتمام العرض خلال خمسة عشر يوماً على أن تحسب هذه المدة من تاريخ إصدار تلك القرارات بقوانين لا من تاريخ نشرها ، وهو ما يستوجب بالضرورة دعوة مجلس الشعب لدور انعقاد غير عادي لعرض هذه القرارات عليه في غضون المدة المذكورة . وفي الفرض الثاني ساوى المشرع الدستوري بين حالتي وقف جلسات مجلس الشعب ، وحله للارتباط بينهما لكون الحل لا بد وأن يسبقه وقف حيث تطلب عرض القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية خلال فترتي وقف جلسات مجلس الشعب أو حله - سواء لضرورة عملاً بنص المادة ١٣٦ من الدستور ، أو إقرار المجلس بمسئولية الحكومة عقب طرح الثقة منها طبقاً لنص المادة ١٢٧ - في أول اجتماع للمجلس حيث يصدر رئيس الجمهورية قراراً بوقف جلسات المجلس مع الدعوة لاستفتاء الشعب على حل المجلس عقب إصراره على سحب الثقة من الحكومة بعد إعادة التقرير الخاص بذلك إليه من رئيس الجمهورية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إصدار قرار الوقف بحيث إذا جاءت نتيجة الاستفتاء مؤيدة للحل أصدر رئيس الجمهورية قراراً به مع الدعوة لانتخابات جديدة على أن يجتمع البرلمان الجديد خلال عشرة أيام من إتمام الانتخابات . وهنا يتعين عرض القرارات بقوانين الصادرة في فترة الإيقاف والحل على البرلمان الجديد في أول اجتماع له . وهو ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ بقولها " ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً ، وتعرض في أول اجتماع له في حالة الحل أو وقف جلساته " .

وقد تبنت المحكمة الدستورية العليا الفهم السابق بشأن موعد العرض بحكمها في الدعوى الدستورية رقم ١٥ لسنة ١٨ القضائية بجلسة ٢ يناير ١٩٩٩ والذي جاء به فيما نحن بصدد " ... البين مما تنص عليه الفقرة الثانية من المادة ١٤٧ من الدستور ، أن مواعيد وإجراءات عرض القرارات المشار إليها على مجلس الشعب ، تختلف باختلاف ما إذا كان المجلس منحللاً أو موقوفاً أو قائماً ، فإذا كان المجلس منحللاً أو موقوفاً ، وجب عرض القرارات المشار إليها عليه في أول اجتماع له ، فور انعقاده ، أما في غير هاتين الحالتين - الوقف والحل - فيتعين أن يدعى المجلس للانعقاد لعرض تلك القرارات عليه خلال فترة زمنية محددة هي خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها ، وعلّة ذلك تمكين المجلس - باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في ممارسة الوظيفة التشريعية - من مراجعة التشريعات التي تصدرها السلطة التنفيذية - في غيبته عند الضرورة - في أسرع وقت ممكن للنظر في شأنها " .

راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٥ لسنة ١٨ القضائية بجلسة ١/٢/١٩٩٩ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ١٣٣ .

فصلين تشريعيين ، أو في إحدى حالات حل مجلس النواب في الفترة ما بين الحل واجتماع المجلس الجديد طبقاً لأحكام المواد (١٣٧ ، ١٤٦ ، ١٦١) من الدستور^(١) حيث نصت المادة (١٥٦) من الدستور بهذا الخصوص على أنه : " على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد" .

وبذلك يكون الشارع الدستوري قد حسم المدى الزمني الذي يتعين على رئيس الجمهورية أن يعرض خلاله القرارات بقوانين التي يصدرها حال عدم قيام مجلس النواب لأي سبب من الأسباب وهو خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد كحد أقصى ، وهو ما يعني إمكانية العرض في غضون هذه المدة وقبل انتهائها بحيث إذا انتهت دون العرض فإنها تأخذ حكم عدم العرض المتمثل في زوال ما كان لهذه القرارات من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور ، أي دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك طبقاً لصريح النص الدستوري ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار .

ونرى من وجهة نظرنا أن ما أورده الشارع الدستوري بشأن المدة الزمنية التي يتعين عرض القرارات بقوانين على مجلس النواب خلالها وهي خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد قد حالفه التوفيق من ناحية ، وجانبه الصواب من ناحية أخرى . ووجه التوفيق أن المشرع الدستوري قرن العرض بالمناقشة واتخاذ قرار بشأن إقرار القرارات بقوانين المعروضة عليه أو رفضها بحيث يتعين على مجلس النواب أن يناقش القرارات بقوانين التي يتم عرضها عليها خلال مدة الخمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده ، ويتخذ قراراً بشأن قبولها أو رفضها بشكل صريح ، وهو ما

(١) راجع ما سبق بالمطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الأول ، ص ٣٨ وما بعدها .

تغافلت عنه الدساتير السابقة على الدستور الحالي والتي كانت تكتفي بمجرد العرض في غضون مدة معينة ، دون إلزام المجلس النيابي بمناقشة تلك القرارات واتخاذ قرار بشأنها في وقت محدد لاسيما حال التزام البرلمان الصمت إزائها بعدم إقرارها أو رفضها صراحة ، الأمر الذي أثار خلافات وانتقادات فقهية حادة^(١).

أما وجه مجانية الصواب فيا نحن بصدده فيتمثل في الفترة الزمنية القصيرة التي يتعين على مجلس النواب مناقشة القرارات بقوانين ، واتخاذ قرار بشأن قبولها أو رفضها خلالها وهي خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد لاسيما حال تراخي رئيس الجمهورية في عرض تلك القرارات بقوانين لآخر مدة خمسة عشر يوماً بحيث لا يكون أمام المجلس وقت كاف لمناقشة جادة وموضوعية بشأن ما اتخذته رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين فيقوم برفضها رغم ما قد تتضمنه من أحكام ضرورية تجابه حالة الضرورة ، أو يقرها رغم ما قد يعتورها من مثالب واعتداءات على الحقوق والحريات. الأمر الذي كنا نفضل معه أن يفصل المشرع الدستوري بين المدة التي يتعين العرض خلالها ، وتلك التي يتعين التزام البرلمان بالانتهاء من مناقشة القرارات بقوانين واتخاذ قرار بشأن إقرارها أو رفضها في غضون ذلك . وبهذا الصدد نقترح أن يكون العرض خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد –

(١) أثرت خلافات فقهية حادة بشأن دلالة التزام البرلمان الصمت إزاء القرارات بقوانين المعروضة عليه في المواعيد المقررة وما إذا كان يُعد الصمت بمثابة قبول أو رفض لها إزاء خلو دستور ١٩٧١ من نص صريح ينظم تلك الفرضية حيث نحا نظر فقهي صوب القول بأن تظل القرارات بقوانين متمتعة بقوة القانون إلى أن يبدي البرلمان رأيه بشأنها مهما طال الوقت ، في حين اعتبر نظر آخر صمت البرلمان عن إبداء رأيه بخصوصها خلال مدة معقولة بمثابة رفض ضمني لها . راجع في عرض تلك الآراء : د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ – ٤٦٥ ، د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ وما بعدها ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ١٢٢ وما بعدها .

على أن يكون العرض شاملاً إيداع القرارات بقوانين كاملة بكل نصوصها ، وليس فقط أرقامها ومسمياتها – حتى لا تطول فترة الضرورة التي يشرع خلالها رئيس الجمهورية طالما عاد البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع . وأن ينتهي المجلس من مناقشة تلكم القرارات بقوانين واتخاذ قرار بشأن قبولها أو رفضها صراحة خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ عرضها عليه ، على أن يكون لها الأولوية على ما عداها من موضوعات مطروحة على جداول أعمال المجلس . الأمر الذي يتيح لمجلس النواب مناقشة موضوعية وجادة من ناحية ، واتخاذ قراره بالإقرار أو الرفض لتلكم القرارات بقوانين عن قناعة تامة بعد إمامه بكل ما أحاط بإصدارها من ظروف وملابسات طبقاً لمقتضيات الصالح العام من ناحية أخرى . ومن ثم ، فإننا نهيب بالمشرع الدستوري تعديل هذه الفقرة من المادة (١٥٦) من الدستور مقترحين أن يكون تعديلها على النحو الآتي : " وإذا كان مجلس النواب غير قائم ، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين ، على أن يتم عرضها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، على أن يلتزم المجلس بمناقشتها واتخاذ قرار بشأن إقرارها أو رفضها خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ عرضها عليه ، فإذا لم تعرض وتناقش ، أو عرضت ولم يقرها المجلس زال بآثر رجعي ما كان لها من قوة القانون " .

الفرع الثالث

نتيجة الالتزام بالعرض

بمطالعة واستقراء نص المادة (١٥٦) من الدستور يمكن استخلاص فرضين بشأن مدى التزام رئيس الجمهورية بما أوجبه عليه الدستور بخصوص عرض ما يصدره من قرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد في غضون المدة المحددة

بخمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده . ويتمثل الفرض الأول في عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما أصدره من قرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد ، بينما يتجسد الفرض الآخر في التزامه بهذا العرض خلال المدة المذكورة ، وهو ما نوجزه في نقطتين .

أولاً - حالة عدم العرض :

رتب المشرع الدستوري على عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض ما اتخذته من قرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده نتيجة مفادها زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي ، بمعنى تجريدها من قوة القانون من تاريخ إصدارها طبقاً لصريح النص الدستوري دون ثمة حاجة لإصدار أي قرار من المجلس بهذا الخصوص . وفي ذلك تقول المادة (١٥٦) من الدستور " ... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها في خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، فإذا لم تعرض وتناقش زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك " (١) .

(١) تبنت الدساتير المصرية السابقة لأعوام ١٩٥٦ ، ١٩٦٤ ، ١٩٧١ النتيجة ذاتها المتمثلة في زوال ما لهذه القرارات بقوانين من قوة القانون بأثر رجعي كنتيجة لعدم العرض على البرلمان دون حاجة لإصدار قرار بذلك بحيث تعد مجرد قرارات إدارية لائحية من تاريخ إصدارها ، كما تظل كذلك مستقبلاً ، بمعنى أنها تظل سارية ونافذة كقرارات إدارية لائحية ، وهو ما حظى بتأييد غالبية فقه القانون العام . وأنه يتعين للتخلص منها الطعن عليها بالإلغاء أو الدفع بعدم مشروعيتها أو عدم دستورتها توصلاً لعدم تطبيقها أو لإبطالها كلية بأثر رجعي .

راجع في ذلك :

د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، المرجع السابق ، ص ١٣٣ ، د. محمود محمد حافظ القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٥٦ ، ٢٥٧ ، د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٩٧ ، ص ٢٠٢ ، د. محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصرية ، طبعة ١٩٩٦ ، ص ٤١٥ ، د. عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٤٣٢ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة

=

ومفاد ما تقدم أن القرارات بقوانين التي لم تعرض على مجلس النواب يتم تجريدها بحكم الدستور من قوة القانون بأثر رجعي بحيث تظل سارية ونافاذة كقرارات إدارية لائحية وذلك فيما لم تتضمنه من مساس بالقوانين القائمة سواء بالتعديل أو بالإلغاء ، أما فيما تضمنته من أحكام مخالفة للقوانين السارية فإنها تكون محلاً للطعن فيها بالإلغاء أسوة بالقرارات اللائحية التي تصدر في الأوقات العادية ، فضلاً من إمكانية الطعن فيها بعدم الدستورية .

وتجدر الإشارة إلى أن العرض اللاحق الذي يتم بعد انقضاء المواعيد المحددة دستورياً - خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد مجلس النواب الجديد - ليس من شأنه حجب الأثر الذي رتبته النص الدستوري كنتيجة لعدم العرض بحيث يُعيد لتلكم اللوائح أو القرارات بقوانين قيمتها القانونية ، وإن كان ذلك لا يحول دون مجلس النواب وأن يقر قانوناً بمحتوى ومضمون ما تضمنته تلك القرارات اللائحية من أحكام^(١) وأن يضمنه إذا شاء أثراً رجعياً في الحدود والشروط الواردة بالمادة (٢٢٥) من الدستور^(٢).

وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٩٣ ، د. عادل أحمد الخليله ، صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣٢٩ ، د. عزه مصطفى حسني ، مسؤولية رئيس الدولة - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية - طبعة ٢٠٠٨ ، ص ١١٢ ، د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٦١ .

خلافًا للاتجاه الفقهي الغالب نحا نظر فقهي صوب القول ببطلان القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية بأثر رجعي كجزء لعدم العرض مما يُفضي للقول بانعدامها من يوم صدورها . راجع في هذا الرأي : د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٨٤ ، ص ٤٦٧ .

- (١) في هذا المعنى : د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ... ، المرجع السابق ، ص ٩٤ .
 (٢) تنص المادة (٢٢٥) من الدستور على أنه " تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها ، ويعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها ، إلا إذا حددت لذلك ميعاداً آخر . ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية ، النص في القانون على خلاف ذلك ، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب " .

ثانياً - حالة إتمام العرض في المواعيد المحددة :

يترتب على التزام رئيس الجمهورية بعرض ما أصدره من قرارات بقوانين على مجلس النواب الجديد خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاده طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ أحد احتمالين يتمثل أولهما في موافقة المجلس عليها ، ويتجسد الآخر في عدم إقراره لها ، وهو ما نوجزه كالاتي :

(١) مناقشة القرارات بقوانين والموافقة عليها :

استعمل المشرع الدستوري في المادة (١٥٦) من الدستور الراهن بشأن إقرار مجلس النواب للقرارات بقوانين تعبيراً مغايراً لما درجت عليه الدساتير السابقة التي لم تتحدث عن الإقرار الصريح مكتفية بمعالجة حالة عدم الإقرار بقولها " وإذا عرضت ولم يقرها المجلس " ^(١) والتي استخلص منها الفقه الإقرار الصريح بمفهوم المخالفة لعدم الإقرار .

وبهذا الصدد فقد أثير التساؤل حول مضمون هذا الإقرار هل يعني إقرارها - أي القرارات بقوانين - كما هي دون إدخال أية تعديلات عليها ؟ أم أنه يجوز للمجلس إجراء ما يراه لازماً من تلك التعديلات باعتباره صاحب الولاية العامة في التشريع ؟

(١) نصت المادة ١٣٥ من دستور ١٩٥٦ على أنه : " أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون " .

ونصت المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨ على أنه " ... أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض ... " .

ونصت المادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ على أنه " وإذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون " .

ونصت المادة ١٣١ من دستور ٢٠١٢ على أنه " فإذا لم تعرض ، أو عرضت ولم تقر ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون " .

وفي معرض الإجابة على التساؤل المثار ذهب نظر فقهي صوب القول بأن مجلس الشعب لا يملك سوى إقرار القرارات بقوانين كما هي أو رفضها دون أن يدخل عليها أية تعديلات استناداً لنص المادة ١٦٩ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب التي أوردت حكماً مفاده أن يقر المجلس القرار بقانون الصادر تطبيقاً للمادة ١٤٧ أو لا يقره كما هو دون إدخال أي تعديل عليه^(١). وهو ما يبرره جانب من أنصار هذا الاتجاه بقوله " نظراً لما قد يحدثه هذا التعديل من بلبلة واضطراب في النظام القانوني بالنظر لما خلفته هذه القرارات بقوانين من آثار بالنسبة للحالات التي تناولتها بالتنظيم قبل تعديلها ، فضلاً عن نشوء عرف دستوري - إزاء سكوت المشرع الدستوري عن التصدي لهذه المسألة - يتمثل في إضطراد البرلمان المصري على الموافقة على ما عرض عليه من قرارات بقوانين كما هي دون إدخال أية تعديلات عليها ، وهو ما خلق اعتقاداً في نفوس الأعضاء على مدار الفصول التشريعية مفاده أن مجرد التفكير في تقديم اقتراح بتعديل ما جاء بهذه القرارات بقوانين بات أمراً محظوراً^(٢) .

وخلافاً للنظر السابق نحا نظر آخر صوب القول بحق البرلمان صاحب الولاية التشريعية الأصيل بإدخال ما يراه من تعديلات على القرارات بقوانين حال عرضها عليه قبل إقراره لها . ذلك أن أحقية المجلس في إجراء ما يراه مناسباً من تعديل على القرار بقانون المعروض عليه ليس في الدستور ما يمنعه ، بل إن المادة ١٧٦ من اللائحة الداخلية لمجلس الشعب تسمح للأعضاء بتقديم اقتراحات لتعديل أحكام القرار بقانون ،

(١) د. ماجد راغب الحلو ، القانون الدستوري ، طبعة سنة ١٩٨٦ ، ص ٢٤٥ ، د. فؤاد عبد النبي حسن فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة سنة ١٩٩٢ ، ص ٥١٥ ، د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، طبعة سنة ١٩٩٥ ، ص ٤٠٩ .

(٢) د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية ... ، المرجع السابق ، ص ١١٦ ، ١١٧ .

وهي تعامل إجرائياً كاقتراحات بمشروع قانون بحيث يجوز إحالة تلك الاقتراحات إلى اللجان المختصة لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها للمجلس مع القرار بقانون لنظرهما معاً^(١). فالنص الدستوري لم يتحدث عن التصديق، وإنما تحدث عن الإقرار بما يدل على أن لمجلس الشعب سلطة التقرير حيال القرارات بقوانين بحيث يكون له تعديلها بما يتلاءم والظروف التي استجدت أثناء فحصها. فإذا كان المجلس يملك إصدار التشريع ابتداءً، ويملك تعديل التشريع القائم وإلغائه في المستقبل، فإنه يملك من باب أولى سلطة تعديل قرارات إدارية ليس لها من القانون الإقوتة فقط، لا طبيعته. ولا تملك اللائحة الداخلية لمجلس الشعب أن تصدر هذا الحق حينما تطلب من البرلمان إما الموافقة عليها بالكامل أو رفضها بالكامل^(٢).

وعلى صعيد المادة (١٥٦) من الدستور الراهن التي استعملت عبارة ".... على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد... " فإن التساؤل يُثار بدوره عن فحوى ومدلول عبارة " ومناقشتها والموافقة عليها " هل تعني الموافقة على القرارات بقوانين كما هي دون إدخال أية تعديلات عليها؟ أم أنه يحق لمجلس النواب أن يدخل عليها ما يراه لازماً من تعديلات؟

نرى من وجهة نظرنا أن مجلس النواب يملك إدخال ما يراه لازماً من تعديلات على القرارات بقوانين قبل موافقته عليها بحيث لا يقتصر دوره على مجرد إقرارها كما هي أو رفضها. ووجدنا في ذلك أن مجلس النواب يسترد صلاحياته التشريعية كاملة بمجرد انعقاده بما فيها إجراء ما يراه من تعديلات على التشريعات القائمة، أو إلغائها

(١) د. فتحي فكري، وجيز القانون البرلماني، المرجع السابق، ص ٤٦٢، د. يسري محمد العصار، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٥، ص ٦٩.

(٢) د. رأفت فوده، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية، المرجع السابق، ص ٤٥٩، ٤٦٠.

واستحداث أخرى جديدة . ومن ثم فهو يملك من باب أولى تعديل القرارات بقوانين على ضوء ما استجد من ظروف وملابسات أثناء فحصه ومناقشته لها بما يتلاءم والظرف الاستثنائي آنذاك . كما أن المادة (١٩٥) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب^(١) أجازت للأعضاء التقدم باقتراحات لتعديل بعض أحكام القرار بقانون معتبرة إياها اقتراحات بقوانين ، كما أجازت إحالتها للجنة المختصة بنظر القرار بقانون لدراستهما معاً بطريق الاستعجال وتقديم تقرير لمجلس النواب بشأنهما . الأمر الذي يُستخلص منه حق البرلمان في إدخال ما يراه لازماً من تعديلات على بعض أحكام القرارات بقوانين المطروحة عليه . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن ما استحدثه النص الدستوري للمادة (١٥٦) في فقرته الأولى حال حدوث الظرف الاستثنائي في غير دور انعقاد مجلس النواب من ضرورة دعوة المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه يفيد حرص المشرع الدستوري على جعل الأمر بيد مجلس النواب صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع بحيث يتصدى هو لمواجهة الظرف الاستثنائي بتشريع يلائمه ، وهو ما يتعين إعماله من باب أولى حال تصديه لمناقشة القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الضرورة حال عدم قيام المجلس ليتمكن من بسط رقابته الكاملة نحوها سياسياً وقانونياً بحيث يوافق عليها متى كانت متسقة وأحكام الدستور وما يفرضه من ضوابط بشأنها ، أو يرفضها متى كانت مخالفة له .

وإذا كان المجلس يملك باعتباره صاحب الولاية التشريعية الكاملة الموافقة أو الاعتراض عليها ، فإنه يملك من باب أولى تعديل بعض أحكامها لاسيما إذا كانت – أي

(١) تنص المادة ١٩٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ على أنه : " تعتبر الاقتراحات التي يقدمها الأعضاء بتعديل بعض أحكام القرار بقانون اقتراحات بقوانين تتبع في شأنها الإجراءات المنصوص عليها في هذه اللائحة .

ويجوز لرئيس المجلس أن يعرض على المجلس إحالة هذه الاقتراحات إلى لجنة الاقتراحات والشكاوى أو إلى اللجنة المختصة بنظر القرار بقانون بحسب الأحوال لدراستها بطريق الاستعجال وتقديم تقرير عنها إلى المجلس مع القرار بقانون لنظرهما معاً " .

الجريدة الرسمية – العدد ١٤ مكرر (ب) في ١٣ إبريل ٢٠١٦ .

القرارات بقوانين – متفقة في مجملها مع أحكام الدستور باستثناء جانب يسير منها على النحو الذي يجعل للمجلس تعديل هذا الجانب ، وإلا فإن القول بغير ذلك يعني قبول المجلس لها رغم عدم قناعته ببعض أحكامها ، أو رفضها لمجرد عدم موافقته على ذلك الجانب اليسير ، وهو ما يتعارض ومنطق الأمور .

وأخيراً فإن المجلس إذا كان يملك حال رفضه للقرارات بقوانين تسوية ما ترتب عليها من آثار من تاريخ صدورها حتى رفضه لها طبقاً لحكم الفقرة الأخيرة من المادة (١٥٦) من الدستور ، فإنه يملك كذلك حال تعديله لبعض أحكامها – من وجهة نظرنا – معالجة ما ترتبه تلك الأحكام المعدلة من آثار بالنسبة للحالات التي طبقت عليها ، وهي الحجة التي يستند عليها جانب من أنصار الاتجاه الرفض لحق البرلمان في تعديل القرارات بقوانين لدى إقراره لها بقوله حتى لا يحدث ذلك – أي التعديل – بلبلة واضطراباً في النظام القانوني لها بالنظر لما خلفته من آثار بالنسبة للحالات التي تناولتها بالتنظيم^(١).

(٢) – عدم إقرار مجلس النواب للقرارات بقوانين :

ساوى المشرع الدستوري في المادة (١٥٦) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ بين حالتي تقاعس رئيس الجمهورية عن عرض القرارات بقوانين التي يصدرها حال عدم قيام مجلس النواب ، وعرضها ورفض المجلس لها من حيث الأثر القانوني المترتب على كليهما والمتمثل في زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور عبر قوله " فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس ، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون ، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك ، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة ، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار " .

(١) د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ١١٦ .

ويستخلص من النص السابق أن الأثر المترتب على عدم إقرار مجلس النواب للقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية حال عدم قيام مجلس النواب يتمثل في تجريدها من قوة القانون بأثر رجعي ، أي من تاريخ صدورهما وفقاً لصريح النص الدستوري دون ثمة حاجة لإصدار قرار من المجلس بهذا الخصوص . الأمر الذي تغدو معه مجرد قرارات لائحية من تاريخ صدورهما حتى تاريخ عدم إقرارها بحيث تعامل على هذا الأساس أي كقرارات تنظيمية . بيد أن الشارع الدستوري استجابة منه لضرورات الواقع العملي ، ومراعاة لما عساه أن يكون قد ترتب على تطبيقها من أوضاع فقد أجاز لمجلس النواب اعتماد نفاذها من تاريخ صدورهما حتى رفضه لها ، بمعنى إقراره قوة القانون لتلك القرارات التنظيمية في تلك الفترة بحيث يعترف لها بقوة القانون في الماضي فقط دون المستقبل وهو ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية عندما عرض على مجلس النواب لمناقشته واتخاذ قرار بشأن إقراره أو رفضه ، فأصدر المجلس قراره رقم (١) لسنة ٢٠١٦ بعدم إقراره مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢/٣/٢٠١٥ إلى ١/١/٢٠١٦ ، وما يترتب على ذلك من آثار حيث جاء بالمادة الأولى من قرار مجلس النواب بهذا الخصوص : " قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية ، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢/٣/٢٠١٥ إلى ١/١/٢٠١٦ ، وما يترتب على ذلك من آثار".^(١)

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فقد أباح الدستور لمجلس النواب حال عدم اعتماده نفاذها في الفترة السابقة تسوية ما ترتب عليها من آثار كأن يقرر منح

(١) الجريدة الرسمية ، العدد (٧) تابع بتاريخ ١٨ فبراير ٢٠١٦ .

تعويضات للمتضررين من تطبيقها^(١).

ونرى من وجهة نظرنا أن المشرع الدستوري قد جانبه الصواب في ترتيبه لهذا الأثر المتمثل في زوال قوة القانون بأثر رجعي عن القرارات بقوانين حال اعتراض مجلس النواب عليها ورفضه لها ، وكذا حال تقاعس رئيس الجمهورية عن عرضها عليه ابتداءً بحيث كان من الأوفق أن يرتب على كلا الفرضين سقوط ما ترتب عليها من آثار على الأقل من تاريخ الاعتراض عليها على نحو ما تبناه دستور ١٩٥٨^(٢) بحيث لا يقتصر السقوط على ما لها من قوة القانون فحسب ، وإنما يمتد ليشمل اللوائح التشريعية نفسها رعاية للحقوق والحريات لأن عدم عرضها يشي بتيقن رئيس الجمهورية من أن ما أصدره من قرارات بقوانين لن يحظى بتأييد مجلس النواب الذي لم يكن قائماً – موجوداً – وقت اتخاذها . كما أن عدم إقرار المجلس لها صراحة لا يعني سوى صدورها بالمخالفة لأحكام الدستور وما حدده من ضوابط وشروط لإصدارها بحيث يغدو من المنطقي تقرير السقوط جزاءً لها ، ولما ترتب عليها من آثار على الأقل من تاريخ عدم إقرارها لأن القول بغير ذلك يعني بقائها كقرارات إدارية معلقة داخل النظام القانوني لا هي منفذة كقرارات إدارية عادية ، ولا هي أصبحت قوانين لعدم إقرار المجلس لها^(٣) .

(١) في هذا المعنى : د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ .

(٢) كانت المادة ٥٣ من دستور ١٩٥٨ تنص على أنه : " لرئيس الجمهورية أن يصدر أي تشريع أو قرار مما يدخل أصلاً في اختصاص مجلس الأمة ، إذا دعت الضرورة إلى اتخاذها في غياب المجلس ، على أن يعرض عليه فور انعقاده ، فإذا اعترض المجلس على ما أصدره رئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي أعضائه سقط ماله من أثر من تاريخ الاعتراض " .

مشار إليه لدى : د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سلطة الحاكم في تغيير التشريع ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ .

(٣) راجع في هذا الاتجاه :

=

المطلب الثاني

رقابة مدى توافر حالة الضرورة والنطاق التشريعي

للقرارات بقوانين

أسلفنا القول إن رئيس الجمهورية يستقل بتقدير حالة الضرورة دون استشارة أي مؤسسة أخرى داخل الدولة طبقاً لنص المادة (١٥٦) من الدستور الراهن ، ويتخذ إزاءها ما يراه لازماً من قرارات بقوانين حال عدم قيام مجلس النواب . ولما كان هذا الأخير يعد صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع ، وصاحب القول الفصل في إقرار ما أصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين أو رفضها على ضوء ما أورده الدستور من ضوابط وشروط ، فإن الأمر يقتضي – لوصول البرلمان لقناعة بهذا الخصوص – تسليط رقابته على مدى توافر حالة الضرورة من عدمها ، وكذا مدى التزام رئيس الجمهورية بممارسة سلطته الاستثنائية في التشريع في الإطار الذي رسمه لها الشارع الدستوري دون تغول على ما احتجزه للبرلمان من موضوعات يتعين التشريع فيها بقانون إعلاءً لنصوص الدستور ، وتكريساً لفكرة دولة القانون والمؤسسات في الظروف العادية والاستثنائية على السواء .

وللإلمام بملامح الرقابة البرلمانية على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالة الضرورة فإننا سنقسم هذا المطلب لفرعين نخصص الأول لتناول رقابة البرلمان على مدى توافر حالة الضرورة ، ونتصدى في الآخر لتبيان رقابة المدى التشريعي للقرارات بقوانين الصادرة في حالة الضرورة ، على أن نمهد لذلك بفرع

=

د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٦٤ ، ٦٤٥ ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ١٢١ ، ١٢٢ .

تمهيدي نتناول فيه تحديد الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين ، وذلك كما يلي .

الفرع التمهيدي

الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين

يُعد تحديد الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الضرورة حال عدم قيام مجلس النواب أمراً بالغ الأهمية لما يترتب على تحديد تلك الطبيعة من تحديد للمدى التشريعي للقرارات بقوانين ، أي لمدى ما يمكن أن تتناوله بالتنظيم من موضوعات .

ويتنازع تحديد طبيعة الأعمال القانونية اتجاهان فقهيان يُغلب أحدهما المعيار الشكلي ، ويعتق الآخر المعيار الموضوعي . ويتزعم المعيار الشكلي الفقيه النمساوي هانز كلسن^(١) والفقيه الفرنسي كاريه دي مالبيرج^(٢) . وطبقاً لهذا المعيار فإن تحديد طبيعة العمل القانوني يكون بالنظر إلى الجهة التي أصدرته ، والإجراءات المتبعة في إصداره بصرف النظر عن مضمونه وفحواه . وعليه ، فالقانون – طبقاً لهذا المعيار – هو كل ما يسنه البرلمان طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة لسن القوانين أياً كانت الطبيعة الذاتية للتصرف . كما أن العمل الإداري هو كل ما يصدر عن الإدارة العامة – السلطة التنفيذية – بقصد إحداث أثر قانوني بمقتضى القوانين واللوائح أياً كانت الطبيعة الذاتية لهذا التصرف .

(1) Kelsen (H.); Aperçu d'une théorie général de l'Etat, R.D.P., 1926. pp. 620 et suiv.

(2) Carré de Malberg (R.); Contfrontation de la théorie de la formation du droit par degré, éd., 1933, pp. 7 – 8.

وعلى نقيض المعيار الشكلي في تحديد طبيعة العمل القانوني يرى أنصار المعيار الموضوعي وعلى رأسهم العلامة ليون دوجي^(١) أن المعوّل عليه طبيعة العمل وموضوعه وما يرتبه من آثار بقطع النظر عن الجهة التي أصدرته أو الإجراءات المتبعة في إصداره . ومن ثم ، فالقانون – طبقاً للمعيار الموضوعي – هو كل قاعدة عامة موضوعية بحيث لا توجد ثمة فروق بين القانون واللائحة لأن كليهما من طبيعة واحدة ، وإن كانت اللائحة تلتزم بحكم القانون إعمالاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية .

وقد حظى المعيار الشكلي بتأييد غالبية فقه القانون العام ، كما اعتنقه مجلس الدولة الفرنسي منذ حكمه في قضية “Chemin de fer de L’Est”^(٢).

ويرى نظر فقهي أن لوائح الضرورة – القرارات بقوانين – تعد قرارات إدارية منذ نشأتها وحتى بعد التصديق عليها طبقاً للمعيار الشكلي باعتبارها صادرة عن جهة الإدارة^(٣) . ولا يغير من الأمر شيء إقرار البرلمان لها لأن طبيعة العمل الذي يصدره رئيس الدولة لا تتغير نتيجة تدخل البرلمان أو عدم تدخله ، وقصارى ما يحدثه هذا التدخل إضفاء القوة القانونية على هذه اللوائح أو إلزتها ، بمعنى أنه ليس من أثر لتصديق البرلمان سوى تأكيد قوة القانون لهذه اللوائح دون أن يعدل من طبيعتها بحيث تظل مجرد لوائح تتمتع بقوة القانون نتيجة خصوصيتها الاستثنائية .

وخلافاً للنظر السابق يرى غالبية الفقه المصري أن القرارات بقوانين تعد منذ

(1) Duguit (L.); Traite de droit constitutionnel. T.3, 1930, P. 273

(2) C.E., Chemin de fer de l’Est, R.D.P., 1908, P. 38 not (jere).

(٣) د. محمود أبو السعود ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ص ١٧٢ ، د. فؤاد عبد النبي حسين ، رئيس الدولة في النظام الدستوري المصري ، المرجع السابق ، ص ٥١٩ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٩٧ ، ٩٨ .

صدورها إلى ما قبل إقرارها من قِبَل البرلمان ذات طبيعة إدارية^(١) فإذا أقرها تحولت لقوانين بحيث تجمع بين طبيعة القانون وقوته الإلزامية^(٢).

ونؤيد من جانبنا نظراً آخر يتجه صوب التفرقة بين الطبيعة القانونية والقوة القانونية للقرارات بقوانين. فالقرارات بقوانين لا تعدو كونها من حيث طبيعتها قرارات إدارية أخذاً بالمعيار الشكلي لأن طبيعتها يتعين تحديدها طبقاً لصفة من أصدرها وهو رئيس الجمهورية – رئيس السلطة التنفيذية^(٣) – بحيث تعد عملاً إدارياً، وإن كانت له قوة القانون بحيث تملك تعديل وإلغاء القوانين السارية المفعول على النحو الذي تستلزمه حالة الضرورة والظروف الاستثنائية^(٤). فالتفرقة قائمة بين القوة القانونية للقرار بقانون والطبيعة القانونية له، بمعنى أن القرارات بقوانين بما لها من قوة القانون لها أن تتدخل في المجال المحتجز للقانون رغم كونها لوائح إدارية بحسب

(١) د. محمود محمد حافظ، القرار الإداري، المرجع السابق، ص ٢٧٦، ٢٧٧، د. سعد عصفور، النظام الدستوري المصري، المرجع السابق، ص ١٣٥، د. مجدي مدحت النهري، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق، مكتبة الجلاء بالمنصورة، طبعة سنة ٢٠٠٣، ص ١٢٣، د. حازم صادق، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي، دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٩، ص ٧٤٦.

(٢) لمزيد من التفاصيل حول الطبيعة القانونية للوائح الضرورية راجع:

د. سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، المرجع السابق، ص ٥١٥ وما بعدها، المستشار / أحمد هبة النظرية العامة للقرار بقانون ووسائل رقابته، طبعة سنة ٢٠٠٠، ص ٨٧ وما بعدها، د. عزه مصطفى حسني، مسنولية رئيس الدولة، المرجع السابق، ص ١١٤، ١١٥، د. عادل أحمد الخلايلة، صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، المرجع السابق، ص ٣٤٩ وما بعدها.

(٣) تنص المادة (١٣٩) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ على أن "رئيس الجمهورية هو رئيس الدولة، ورئيس السلطة التنفيذية".

(٤) د. علاء عبد المتعال، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية، المرجع السابق، ص ٤٣.

مصدرها إعمالاً لحالة الضرورة التي جعلت الدستور يمنحها تلك القوة^(١) ، وذلك كله في الفترة السابقة على إقرار البرلمان لتلك القرارات بقوانين ، أما بعد إقرارها فلا محل – من وجهة نظرنا – للجدل أو التساؤل حول الطبيعة القانونية للقرارات بقوانين لأنه بإقرار البرلمان لها تصير قوانين لها من الطبيعة التشريعية ما للقوانين الصادرة عن مجلس النواب وفقاً للإجراءات الدستورية المقررة بهذا الخصوص ، وهو ما أكدته فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بتاريخ ٢٢ مايو ٢٠١٦ بمناسبة تصديها للرد على ما جاء بكتاب رئيس مجلس الوزراء رقم (٣ – ٥٩١٤) بتاريخ ٢٠ مارس ٢٠١٦ بشأن الإفادة عما إذا كان قانون العاملين المدنيين بالدولة الصادر بالقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٨ قد عاد للعمل تلقائياً نتيجة لعدم إقرار مجلس النواب لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم (١٨) لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية ، وتحديد تاريخ عودة العمل به.

وقد جاء بتلك الفتوى فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للقرارات بقوانين ما نصه: " إن القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة عدم قيام مجلس النواب طبقاً لحكم المادة (١٥٦) من الدستور ، يظل أمر اكتسابها وصف القانون وتثبيت قوته لها معلقاً على عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد مجلس النواب الجديد ، فإذا عُرِضت ونوقشت ووافق مجلس النواب عليها خلال الأجل المشار إليه ، تأكد ما كان لها من قوة القانون من يوم صدورها واكتسبت منذ هذا اليوم – يوم صدورها – وصف القانون أما إذا لم يعرض القرار بقانون ويُناقش خلال الأجل المقرر بالدستور أو إذا عُرِض ولم يقره مجلس النواب زال

(١) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤١١ ، ٤٤٦ .

ما كان له من قوة القانون من يوم صدوره ، ومن ثم إذا كان القرار بقانون قد تضمنت أحكامه ما يلغي صراحة أو ضمناً قوانين سابقة عليه يعود لهذه القوانين قوة نفاذها ويزول عنها ما أوقفت أحكامها من أجلها ... وأن هذه النتيجة لا تختلف في حالة ما إذا عرض القرار بقانون على مجلس النواب وناقشه خلال الأجل المقرر بالدستور، فقرر المجلس عدم إقراره مع اعتماد نفاذه خلال الفترة السابقة ، حيث أن اعتماد نفاذ القرار بقانون خلال الفترة من تاريخ صدوره حتى تاريخ عدم إقراره من مجلس النواب لا يؤدي إلى أن يصير هذا القرار بقانون خلال تلك الفترة قانوناً ، وإنما يظل محتفظاً بطبيعته كقرار بقانون يقل من حيث مراتب التدرج التشريعي عن أحكام القوانين السابق إقرارها ، أو تقريرها من البرلمان طبقاً للإجراءات الدستورية المقررة ... " (١) .

الفرع الأول

رقابة البرلمان لدى توافر حالة الضرورة

أناط المشرع الدستوري المصري في المادة (١٥٦) من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ برئيس الجمهورية بمفرده تقدير مدى توافر حالة الضرورة من عدمه ، دون أدنى استشارة لأية مؤسسة أخرى من مؤسسات الدولة كمجلس الوزراء على نحو ما تضمنته الفقرة الثانية من المادة (١٣٨) من الدستور المصري لعام ١٩٧١ بعد تعديلها في مارس ٢٠٠٧ والتي أوجبت موافقة مجلس الوزراء على إصدار رئيس الجمهورية للوائح الضرورة (٢) وهو ما كان يشكل ضماناً - ولو شكلية - تحول دون انفراد رئيس

(١) فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع رقم ٣٣٨ بتاريخ ٢٣ مايو ٢٠١٦ ، ملف رقم ١٩٤١/٤/٨٦ ، جلسة ٢٠١٦/٥/٤ .

(٢) تم تعديل المادة ١٣٨ من الدستور المصري لعام ١٩٧١ ضمن تعديلات مارس ٢٠٠٧ حيث أضيف لها فقرة ثانية نصت على أنه : " ويمارس رئيس الجمهورية الاختصاصات المنصوص عليها في المواد ١٤٤ ، ١٤٥ ، ١٤٦ ، ١٤٧ بعد موافقة مجلس الوزراء.."

=

الجمهورية بإصدار تلكم اللوائح – القرارات بقوانين – فضلاً عن إمكانية مسائلة رئيس مجلس الوزراء أمام البرلمان عن تلك القرارات بقوانين لدى عرضها عليه ومناقشته لها^(١).

ونظراً لعدول المشرع الدستوري المصري عما سبق وتبناه في تعديلات ٢٠٠٧ من إشراك مجلس الوزراء مع رئيس الجمهورية – عبر استشارة الأخير لأول – حال إصداره للقرارات بقوانين طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور الراهن بحيث عاود سيرته الأولى بإفراد رئيس الجمهورية بتقدير كافة عناصر الضرورة من زاوية مدى توافرها ، ودرجة جسامتها وما تستلزمه من إجراءات ، فضلاً عن مضمون تلكم الإجراءات ومدى تناسبها مع ما تواجهه من ظروف استثنائية فإن جدوى وفعالية رقابة مجلس النواب على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالة الضرورة حال عدم قيام المجلس بتوقف على ضرورة معاودته – أي مجلس النواب – تقدير وتقييم كافة عناصر تلكم القرارات بقوانين من حيث ظروف إصدارها ، وشروط تحققها ، ومدى اتفاقها أو تعارضها مع نصوص الدستور^(٢) وما تحويه من ضوابط بشأنها باعتباره – مجلس النواب – صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع بحيث يحق له ، بل يتعين عليه رقابة تقدير رئيس الجمهورية لتوافر حالة الضرورة لما أوكله إياه النص الدستوري من

=

الجريدة الرسمية ، العدد ١٣ " مكرر " بتاريخ ٢٠٠٧/١٢/٣١ .

(١) تطلبت المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ قبل إعلان رئيس الجمهورية العمل بأحكامها ضرورة استشارة رؤساء بعض الجهات والهيئات وهم الوزير الأول ، ورئيسي مجلسي البرلمان ، والمجلس الدستوري .

“ Dmitri (G. L.); Le droit constitutionnel de la Ve République..., op.cit. p.795 ; Burdeau et autrs ; Manuel droit constitutionnel., op.cit., 534 ; Dominique (R.); Droit du contentieux constitutionnel.. op.cit., p. 140.

(٢) في هذا الاتجاه : د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية .. ، المرجع السابق ، ص ٤٥٨ .

مهمة الرقابة على ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية بهذا الخصوص^(١).

وقد نحا نظر فقهي صوب القول بأن تقدير الضرورة التي تخول رئيس الجمهورية إصدار القرارات بقوانين يُعد أمراً متروكاً لرئيس الجمهورية بباشره تحت رقابة البرلمان بحسبان تقدير مدى توافر الضرورة من عدمه يُعد شرطاً سياسياً وليس قانونياً تمليه طبيعة العلاقة بين السلطين التنفيذية والتشريعية بحيث يتعين ترك تقديرها للسلطة التشريعية^(٢).

بيد أننا لا نشاطر النظر السابق ما ذهب إليه ، ونرى أن رقابة البرلمان على مدى توافر حالة الضرورة وتقدير رئيس الجمهورية بشأنها لا يُعد تقديراً سياسياً فقط ، بل هو تقدير سياسي وقانوني في آن واحد بحيث يملك – أي البرلمان – معاودة النظر والترجيح بشأن تقدير رئيس الجمهورية لمدى تحققها ، ودرجة جسامتها ، ومدى ملاءمة ما اتخذ من إجراءات لمواجهتها ، وتلك أمور تحتاج لمقاييس سياسية . كذلك يملك مجلس النواب التحقق من مدى اتفاق ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالة الضرورة ، حال عدم قيامه ، مع أحكام الدستور ، بمعنى تحققه من مدى توافر الشروط الدستورية لإصدارها ، وكذا مدى تقيده ما أوردته من تنظيم قانوني لنصوص الدستور بحيث يحق لمجلس النواب – على ضوء ذلك – إقرارها أو رفضها ، فضلاً عن إمكانية تعديلها بما يتلاءم والظروف التي استجدت لدى فحصه ومناقشته لها ، وتلك جوانب قانونية .

(١) د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية ... ، المرجع السابق ، ص ٩٢
(٢) د. عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٩٧ ، ٤٩٨ .

والحقيقة أن جدوى وفعالية الرقابة البرلمانية بشأن التحقق من مدى توافر حالة الضرورة ، ومراجعة تقدير رئيس الجمهورية بصدها، يتوقف على استقلال السلطة التشريعية بشكل حقيقي عن السلطة التنفيذية وعدم رزوخها لرغبات تلك الأخيرة بحيث لا تبدو مجرد تابع لها يقر ويوافق على كل ما تطبه لاسيما في مجال القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الضرورة حال عدم قيام مجلس النواب . غير أن الواقع العملي في ظل الدساتير المصرية المتعاقبة يشي بغير ذلك حيث دأبت المجالس التشريعية المتعاقبة في علاقتها برئيس الجمهورية فيما يصدره من قرارات بقوانين على الرزوخ لإرادته وإقرار جُل ، إن لم يكن كل ، ما يعرض عليها بهذا الخصوص . ولا أدل على ذلك من إصدار عديد من القرارات بقوانين في ظل دستور عام ١٩٥٨ أهمها قوانين يولية الاشتراكية التي أصدرها رئيس الجمهورية دون وجود ثمة ظروف استثنائية تبرر ذلك ، حيث كان من الممكن التريث لحين انعقاد مجلس الأمة في دورته العادية وعرض الموضوعات التي صدرت بشأنها هذه القرارات بقوانين في شكل مشروعات قوانين مقدمة من الحكومة ، وهو ما تكرر بدوره في ظل العمل بالدستور المؤقت لعام ١٩٦٤ خاصة ما يتعلق بالقرار بقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٥ بشأن التدابير الخاصة بأمن الدولة الذي صدر قبل انعقاد مجلس الأمة بأيام معدودات (١) .

وفي ظل العمل بدستور عام ١٩٧١ صدرت جملة قرارات بقوانين لم تكن هناك ثمة ضرورة تبرر صدورها . والأدهى من وجهة نظرنا أنها تناولت بالتنظيم أموراً تتسم بالديمومة والاستقرار النسبيين بما يتنافى ومفترضات حالة الضرورة التي تتسم

(١) راجع في ذلك : د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٧٩ ، د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، المرجع السابق ، ص ٨٥ ، ٨٦ .

بالعرضية والتأقيت . ويُعد من أبرز تلك القرارات بقوانين ما أصدره رئيس الجمهورية في أكتوبر ١٩٧٢ بشأن تنظيم السلطة القضائية بموجب القرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ ، وتنظيم مجلس الدولة بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ ، وتنظيم الجامعات بالقرار بقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٢ . وفي حقبة تسعينيات القرن الماضي صدرت أيضا عدة قرارات بقوانين من أهمها القرار بقانون رقم ٢٢٠ لسنة ١٩٩٤ بتعديل قانون مباشرة الحقوق السياسية ، وكذا القرار بقانون رقم ١٦٨ لسنة ١٩٩٨ بتعديل بعض أحكام قانون المحكمة الدستورية العليا رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ حيث أصدره رئيس الجمهورية في ١٠ يولية ١٩٩٨ بعد أن أنهى مجلس الشعب دور انعقاده العادي في ١٣ يونيه ١٩٩٨ أي قبل نحو شهر من إصداره دون ضرورة مبررة لذلك ، وهو الأمر الذي تكرر فيما بعد بخصوص قرار رئيس الجمهورية بقانون رقم ١٥٩ لسنة ٢٠٠٣ بشأن رفع سن الإحالة إلى المعاش بالنسبة للقضاة من ٦٦ إلى ٦٨ سنة في ٢٤ سبتمبر ٢٠٠٣^(١) والذي صدر عقب انتهاء دور الانعقاد العادي لمجلس الشعب بأسابيع لا تتجاوز الشهر.

وعلى المنوال نفسه بعد صدور الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ أصدر رئيس الجمهورية سيلاً من القرارات بقوانين – في الفترة من ١٨ يناير ٢٠١٤ ، تاريخ العمل بهذا الدستور ، وحتى ١٠ يناير ٢٠١٦ ، تاريخ انعقاد مجلس النواب – بلغت ٣٤٢ قرار بقانون عُرضت على مجلس النواب ووافق عليها جميعاً باستثناء القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بشأن الخدمة المدنية (٢) الذي رفضه بموجب قراره رقم (١) لسنة ٢٠١٦ مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢/٣/٢٠١٥ إلى

(١) الجريدة الرسمية ، العدد ٣٩ (تابع) بتاريخ ٢٥/٩/٢٠٠٣ .

٢٠/١/٢٠١٦ ، وما يترتب على ذلك من آثار^(١) .

وصفوة القول أن السلطة التنفيذية ممثلة في رؤساء الجمهورية قد دأبت على ممارسة الرخصة المخولة لها بموجب النصوص المنظمة لحالة الضرورة كالمادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ ، والمادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ في غير موضعها ، بل وبغير داع ومقتض في الغالب الأعم من الحالات على النحو الذي يُفرضي لحرمان البرلمان من سلطة التشريع ابتداءً - وهو المختص بها أصلاً - والذي يفاجأ عقب فض أدوار انعقاده مباشرة ، أو قبل بدنها بفترة وجيزة بعدد من القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية دونما ضرورة حقيقية إلا فيما ندر ، وفي أمور تتنافى ومفترضات حالة الضرورة لصدورها بتنظيم موضوعات يتسم تنظيمها بالديمومة والاستقرار النسبيين خلافاً لحالة الضرورة ذات الطبيعة العرضية والموقته . الأمر الذي تحولت معه المجالس التشريعية المتعاقبة لمحض أداة لإقرار ما تمليه عليها السلطة التنفيذية في المجال التشريعي بما يشكل انتهاكاً صارخاً لمبدأ فصل السلطات ، ولفكرة دولة القانون والمؤسسات . فهل آن الأوان لنرى مجالس نيابية حقيقية تتصدى لممارسة صلاحياتها التشريعية ، ولا تتخلى عنها لكائن من كان احتراماً لثقة ناخبيها من أفراد الشعب صاحب السلطة ومصدر السيادة ، وإعلاءً لنصوص الدستور الذي أولاها تلك المهمة الجليلة ؟

(١) محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح ، المرجع السابق ، ص ٧٠٢ ، د. عبد الرحمن أسامة أحمد كحيل ، الانحراف التشريعي بين القانون الوضعي والفقهاء الإسلامي - دراسة مقارنة وتطبيقية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة بني سويف ، سنة ٢٠١٨ ، هامش ص ٤٥٣ .

الفرع الثاني

رقابة المدى التشريعي للقرارات بقوانين

يقصد بالمدى التشريعي للقرارات بقوانين تحديد المجال الذي يمكنها ارتياده والتشريع بشأنه . وبهذا الصدد يُثار التساؤل حول تحديد هذا المجال وهل يستغرق كل ما يتناوله القانون بالتنظيم من موضوعات بما في ذلك تلك المحتجزة له بنص الدستور؟ أي تلك التي ينص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون كالضرائب ، والحقوق والحريات السياسية ، والجهات والهيئات القضائية ، أم أنها تقتصر على الموضوعات التي لم يستلزم الشارع الدستوري تنظيمها بقانون ؟

وفي معرض الإجابة على التساؤل المثار لم يتفق الفقهاء على كلمة سواء ، وإنما تشعبت آراءهم حيث نحا نظر فقهي صوب القول بأن القرارات بقوانين يمكنها أن تتناول بالتنظيم كافة المسائل التي تنظمها القوانين بما فيها تلك التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون مبرراً ذلك بحجة مفادها أن ممارسة سلطة رئيس الجمهورية بهذا الخصوص لا يكون ضرورياً ولا يبدو ملحاً إلا في مثل تلك المسائل^(١) . ويضيف آخر أن لوائح الضرورة يرجع وجودها إلى غيبة البرلمان ، وأن هناك ضرورة تتطلب الإسراع في مواجهتها للحفاظ على كيان الدولة ، وأن هذا الهدف لن يتحقق إذا منع رئيس الجمهورية من التدخل في المجالات المحجوزة للبرلمان لأن حالة الضرورة

(١) د. سليمان الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٤٧٠ ، د.سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري ، المرجع السابق ، ص ١٣٥ ، د. عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة ، المرجع السابق ، ص ٤٤٥ ، د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٦٥ ، ٢٧٥ ، د. محمد شريف إسماعيل ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣٧٥ .

تتطلب هذا التدخل ولا يمكن التصدي لها إلا بذلك^(١).

بل إن جانباً من أنصار هذا الاتجاه ذهب أبعد من ذلك بقوله أنه يجوز للقرار بقانون أن يتناول بالتنظيم الموضوعات التي اشترط الدستور لإقرارها أغلبية خاصة كالقوانين رجعية الأثر في غير المجال الجنائي شريطة إقرارها من قِبَل البرلمان بالأغلبية الخاصة نفسها المتطلبية لإقرار القوانين الصادرة من البرلمان ذاته ، وأن مرد ذلك يرجع لعدم تصور التفرقة في حالة الضرورة بين الموضوعات التي تستلزم لإقرارها أغلبية خاصة ، وتلك التي يلزم بشأنها هذه الأغلبية^(٢).

بيد أن جانباً من أنصار هذا الاتجاه يعارض النظر السابق مرتينياً أنه إذا كانت القرارات بقوانين تملك تنظيم كافة الموضوعات التي تنظمها القوانين إلا أنه يستثنى من ذلك تلك الحالة التي يتطلب فيها الشارع التأسيسي أغلبية خاصة لإصدار النص كما هو الشأن في القوانين ذات الأثر الرجعي^(٣). ذلك أن القرارات بقوانين لا يلزم لإقرار البرلمان لها إلا الأغلبية العادية ، والسماح بإصدار قرارات بقوانين رجعية الأثر يعني صدور نصوص رجعية دون توافر النصاب المقرر دستورياً لسنها^(٤).

(١) د. أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية - طبعة سنة ٢٠٠٣ ، ص ٤٢٣ ، ٤٢٤ .

(٢) د. زكي محمد النجار ، القانون الدستوري - النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى سنة ١٩٩٥ ، ص ٤٢٤ ، ٤٢٥ .

(٣) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ .

(٤) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٥٤ ، د. مصطفى أبوزيد فهمي ، الدستور المصري ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ .

وخلافاً لأنصار النظر الفقهي السابق يرى نظر آخر^(١) وبحق أن المدى التشريعي للقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالة الضرورة يتعين ألا يتطرق إلى تنظيم الموضوعات المحجوزة دستورياً للقانون ، أي تلك التي ينص الشارع الدستوري على أن يكون تنظيمها بقانون ، أو وفقاً للقانون ، أو في الحدود التي يبينها القانون ، أو طبقاً للأوضاع التي يقرها كالضرائب ، والحقوق والحريات السياسية ، والجهات والهيئات القضائية . ذلك أن المشرع الدستوري إذ نص حصراً على أن يكون تنظيم موضوعات بعينها بقانون فمعنى ذلك أنها قد بلغت حداً من الأهمية لا يمكن معه أن يُعهد بتنظيمها لأداة أدنى حتى وإن كان لها قوة القانون . هذا في ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن المشرع الدستوري قدّر أن تنظيم تلك الموضوعات يستوجب قدراً من التروي والتريث وتقليب الأمر على وجوهه المختلفة توخياً لوجه المصلحة العامة وهو مالا يتأتى إلا للبرلمان كهيئة جماعية تمثل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة بحيث لا ينفرد بتنظيمها شخص واحد^(٢) ، وإن كان رئيس الجمهورية الذي يتعين أن يمارس سلطته التشريعية الاستثنائية في أضيق الحدود لأن طبيعة الموضوعات التي يحتجزها الدستور كي تنظم بقانون تحتاج لتنظيم يتسم بالدوام والاستقرار النسبيين وهو مالا يتأتى للقرارات بقوانين التي تواجه حالة من حالات الضرورة ذات الطبيعة العرضية والموقّعة مما يستوجب أن يتسم تنظيمها بالطابع المؤقت كذلك ، خلافاً للموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون والتي لا يمكن أن يكون تنظيمها وليداً للضرورة أو من خلق الظروف الاستثنائية^(٣) . ومن ثم فلا يجوز للقرارات بقوانين تناولها بالتنظيم حتى ولو اقتضت

(١) د. محمود سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، المرجع السابق ، ص ١٠٠ ، ١٠١ .

(٢) د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية ، المرجع السابق ، ص ٣٧ - ٣٨ ، ص ٩٩ .

(٣) المستشار / أحمد هبه النظرية العامة للقرار بقانون ، المرجع السابق ، ص ١٥٠ ، ١٥١ .

الضرورة ذلك لأن تدخلها في النطاق المحتجز للقانون يعد مخالفة صريحة لأحكام الدستور^(١) من شأنها أن تغدو معه تلك اللوائح – أي القرارات بقوانين – غير دستورية .

رأي الباحث :

إذا جاز لنا أن ندلي بوجهة نظرنا بشأن المدى التشريعي للقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة (١٥٦) من الدستور القائم لعام ٢٠١٤ فإننا نرى إمكانية أن تتناول – أي القرارات بقوانين – بالتنظيم كافة الموضوعات التي يتصدى القانون لتنظيمها ابتداءً نظراً لتمتعها بقوة القانون منذ إصدار رئيس الجمهورية لها ، وليس فقط من تاريخ إقرارها من قِبَل مجلس النواب عدا أمرين يتعلق أولهما بالموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون ، ويتصل الآخر بالأمرين يتعلق أولهما .

ففيما يتعلق بالموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون فلا يجوز من وجهة نظرنا أن يتصدى القرار بقانون لتناولها بالتنظيم لجملة أسباب حاصلها أن الشارع الدستوري قدّر أهمية تلك الموضوعات على النحو الذي يقتضي تنظيمها بقانون ، دون أداة تشريعية أخرى ولو كانت لها قوته بحيث يتعين احترام إرادة الشارع الدستوري وعدم مخالفتها لأن القول بغير ذلك يجعل من صريح النص الدستوري لغواً وعبثاً يتعين تنزيهه المشروع الدستوري عن الترددي فيه . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن التسليم بإمكانية تنظيم القرار بقانون للموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون يشكل مخالفة لصريح النص الدستوري مما يوقعه في حماة المخالفة الدستورية لصدوره من جهة غير مختصة . فضلاً عن ذلك فإن الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون يغلب على

(١) د. عبد الرازق السنهوري ، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد ، عدد خاص – الجزء الأول ، سنة ١٩٩٢ ، ص ١٥٠ ،

تنظيمها طابع الدوام والاستقرار النسبيين مما يستوجب التروي والتريث وتقليب الأمر على وجوهه المختلفة استظهاراً لوجه المصلحة العامة بشأن تنظيمها عبر مراحل اقتراحها ، ومناقشتها ، وإقرارها ، وهو مالا يتأتى إلا لهيئة جماعية – مجلس النواب – تمثل الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة ، بعكس القرارات بقوانين التي تجابه ظرفاً طارئاً وحالة استثنائية تتسم بالعرضية والتأقت ، وتزول بزوالها .

وأخيراً فإن استقرار نصوص الدستور المصري الراهن لعام ٢٠١٤ ينبئ عن تبنيه فلسفة مغايرة للدساتير السابقة عليه ، لاسيما دستور عام ١٩٧١ ، فيما يتعلق بتقليص الصلاحيات التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية كاللوائح التفويضية التي كانت تنص عليها المادة ١٠٨ من دستور ١٩٧١^(١) ، وكذا الإجراءات المتعلقة بمواجهة حالة الأزمة طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور نفسه^(٢) والتي تمتد لتشمل إصداره لقرارات بقوانين طبقاً لنظر فقهي^(٣) حيث صدر الدستور الحالي خلواً من نصوص مماثلة للنصين السابقين على النحو الذي يقيم توازناً حقيقياً بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، ويجعل

(١) كانت المادة ١٠٨ تنص على أنه : " لرئيس الجمهورية عند الضرورة وفي الأحوال الاستثنائية وبناء على تفويض من مجلس الشعب بأغلبية ثلثي أعضائه أن يصدر قرارات لها قوة القانون . ويجب أن يكون التفويض لمدة محددة وأن تبين فيه موضوعات هذه القرارات والأسس التي تقوم عليها ، ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الشعب في أول جلسة بعد انتهاء مدة التفويض ، فإذا لم تعرض أو عرضت ولم يوافق المجلس عليها زال ما كان لها من قوة القانون .

(٢) كانت المادة ٧٤ تنص على أنه : " لرئيس الجمهورية إذا قام خطر يهدد الوحدة الوطنية أو سلامة الوطن أو يعوق مؤسسات الدولة عن أداء دورها الدستوري أن يتخذ الإجراءات السريعة لمواجهة الخطر ، ويوجه بياناً إلى الشعب ، ويجري الاستفتاء على ما اتخذته من إجراءات خلال ستين يوماً من اتخاذها " .

(٣) د. وجدي ثابت غيريال ، سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها ، المرجع السابق ، ص ٢٦٢ ، د. محمد شريف إسماعيل ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣٩٩ ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٣١ ، ٣٢ .

سلطة التشريع بيد البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بها . الأمر الذي يُستخلص منه ، تمشياً مع تلكم الفلسفة ، حصر مجال القرارات بقوانين في غير الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون كالضرائب العامة^(١) ، والحقوق والحريات السياسية^(٢) ، والجهات والهيئات القضائية^(٣) ، والهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية^(٤) . وكلها موضوعات يستلزم تنظيمها نوعاً من الدوام والاستقرار النسبيين مما يستوجب التروي والتريث بشأنها وهو مالا يتأتى إلا لهيئة جماعية كالبرلمان تحوى كافة ألوان الطيف السياسي

(١) تنص المادة ٣٨ من الدستور الحالي في فقرتها الثانية على أنه : " لا يكون إنشاء الضرائب العامة ، أو تعديلها ، أو إلغاؤها ، إلا بقانون ، ولا يجوز الإعفاء منها إلا في الأحوال المبيّنة في القانون ... " .

(٢) تنص المادة ٨٧ من الدستور نفسه على أن : " مشاركة المواطن في الحياة العامة واجب وطني ، ولكل مواطن حق الانتخاب والترشح وإبداء الرأي في الاستفتاء ، وينظم القانون مباشرة هذه الحقوق ، ويجوز الإعفاء من أداء هذا الواجب في حالات محددة يبينها القانون " .

(٣) تنص المادة ١٨٤ من الدستور على أن : " السلطة القضائية مستقلة ، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون ، ويبين القانون صلاحياتها ... " .

كذلك نصت المادة ١٨٦ على أن : " القضاة مستقلون غير قابلين للعزل ، لا سلطان عليهم في عملهم لغير القانون ، وهم متساوون في الحقوق والواجبات ، ويحدد القانون شروط وإجراءات تعيينهم ، وإعارتهم ، وتقاعدهم ، وينظم مساءلتهم تأديبياً ، ولا يجوز نديهم كلياً أو جزئياً إلا للجهات وفي الأعمال التي يحددها القانون ، وذلك كله بما يحفظ استقلال القضاء والقضاة وحيدتهم ، ويحول دون تعارض المصالح . ويبين القانون الحقوق والواجبات والضمانات المقررة لهم " .

كذلك نصت المادة ١٩٥ بشأن أحكام وقرارات المحكمة الدستورية العليا في فقرتها الأخيرة على أنه : " ... وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثار " .

(٤) نصت المادة ٢١٤ على أنه : " يحدد القانون المجالس القومية المستقلة ... ويبين القانون كيفية تشكيل كل منها ، واختصاصاتها ، وضمانات استقلال وحياد أعضائها " .

ونصت المادة ٢١٥ على أنه : " يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية ... " .

ونصت المادة ٢١٦ على أن " يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون ، يحدد اختصاصاتها ، وينظم عملها ، وضمانات استقلالها ، والحماية اللازمة لأعضائها ، وسائر أوضاعهم الوظيفية ، بما يكفل لهم الحياد والاستقلال ... " .

والفكري داخل المجتمع بما يسمح بتطرح مختلف الرؤى والتصورات ومناقشتها على النحو الذي يحقق الصالح العام بشأن التنظيم الأمثل لها ، وهو ما لا يتوافق للقرار بقانون الصادر من قِبَلُ فرد قد تحكمه الأهواء والحسابات السياسية الضيقة .

وفيما يتعلق بالأمر الآخر وهو مدى جواز إصدار رئيس الجمهورية لقرارات بقوانين بأثر رجعي فإننا نرى عدم إمكانية ذلك لخروجه عن المدى التشريعي للقرارات بقوانين لسببين : الأول يتمثل في أن مناط إصدار رئيس الجمهورية لها يكمن في مواجهة خطر حال يصعب مواجهته بالتشريع العادي فتصدر لمواجهة هذا الخطر القائم بحيث يغدو منطقياً عدم إمكانية سريانها بأثر رجعي على الماضي في وقت لم يكن فيه ثمة خطر . والآخر أن القرارات بقوانين لا يلزم لإقرارها من قِبَلُ البرلمان سوى الأغلبية العادية طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٩٤ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التي تنص على أنه : " وفي جميع الأحوال يصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بالأغلبية المطلقة للحاضرين " . وهو ما ينطبق كذلك في حالة إقراره والموافقة عليه عملاً بنص المادة ٢٧٢ من اللائحة ذاتها التي نصت في صدرها على أنه " مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة ، تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين... " . ولم يرد نص خاص بأغلبية موصوفة بشأن القرارات بقوانين لا بالدستور ، ولا باللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ (١) ، في حين يستلزم الشارع الدستوري أغلبية خاصة هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لإقرار قانون بأثر رجعي طبقاً لنص المادة (٢٢٥) من الدستور الحالي (٢) . ومن

(١) الجريدة الرسمية - العدد ١٤ مكرر (ب) ، بتاريخ ١٣ إبريل ٢٠١٦ .

(٢) تنص الفقرة الثانية من المادة ٢٢٥ من الدستور الحالي على أنه : " ... ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضرية ، النص في القانون على خلاف ذلك ، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب " .

=

ثم ، فإن إصدار قرارات بقوانين بأثر رجعي وموافقة البرلمان عليها يعني صدور نصوص رجعية الأثر دون توافر النصاب المقرر دستورياً لسنها^(١).

وصفوة القول أن المدى التشريعي للقرارات بقوانين الصادرة إعمالاً للمادة (١٥٦) من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ يقتصر على الموضوعات التي لم يحتجزها الشارع الدستوري للقانون ، وتلك التي لا تستوجب لإقرارها أغلبية خاصة احتراماً لهذه القيود الدستورية الموضوعية والشكلية ، وإلا كانت موصومة بشبهة عدم الدستورية . كما يتعين على البرلمان لدى عرض تلك القرارات بقوانين عليه وتصديه لمناقشتها أن يتأكد من عدم تغولها على المجالات المتجزأة دستورياً للقانون ، أو تلك التي تتطلب أغلبية خاصة لإقرارها بحيث تمتد رقابته لتشمل سلامة القرارات بقوانين من الناحيتين الدستورية والقانونية معاً ، وليس فقط من زاوية ملاءمتها أساسياً على النحو الذي ينتهي معه إلى إقرارها متى استبان له تقيدها بالحدود والضوابط التي رسمها لها الدستور ، أو رفضها حال تجاوزها لها .

=

كذلك نصت المادة ٢٧٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب على أنه : " في غير المواد الجنائية والضريبية ، تكون الموافقة على مشروعات القوانين التي تتضمن أثراً رجعياً بثلاثي عدد أعضاء المجلس ، ويكون التصويت عليها نداءً بالاسم " .

(١) في الاتجاه نفسه : د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٥٣ ، ٤٥٤ ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية ، المرجع السابق ، ص ٣٨ ، ص ١٠٠ .

المبحث الثاني

ضوابط الرقابة القضائية على دستورية القرارات بقوانين الصادرة تطبيقاً لحالة الضرورة

الواقع كما يرى نظر فقهي أن رقابة البرلمان على سلطة رئيس الجمهورية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين تعد رقابة شكلية وهزيلة^(١) لا تسمن ولا تغني من جوع ، ذلك أن الممارسات البرلمانية بشأن تلك الرقابة على مدار الدساتير المتعاقبة ، على نحو ما أوضحنا سلفاً في غير موضع من هذه الدراسة ، تفصح عن تحول المجالس التشريعية لمحض أداة لتنفيذ ما تمليه عليها السلطة التنفيذية في مجال إقرار القرارات بقوانين^(٢) على كثرة ما يكتنفها من مثالب دستورية ، وتغول على الحقوق والحريات بحيث أضحت تشكل ترسانة من التشريعات الاستثنائية ذات الطبيعة المؤبدة في ظاهرة قل أن تجد لها نظيراً في النظم الدستورية المقارنة على اختلاف مشاربها .

وإزاء هذا الوضع البائس للرقابة البرلمانية ترنو الأبصار ، وتلوذ الحقوق والحريات برقابة القضاء الدستوري عله يرد عنها ما ألم بها من ضيم ، وما حاق بها من ظلم باعتبارها حامي حمى الشرعية الدستورية ، ونصير الحقوق والحريات إزاء عسف السلطات العامة وتعديها عليها .

(١) د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ٤٦٥ ، د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، ص ٩٣ ، ٩٤ ، ١٤٧ .

(٢) راجع ما سبق بالفرع الأول من المطلب الثاني من المبحث الأول من هذا الفصل ، ص ٨١ وما بعدها .

والحقيقة أن قضاءنا الدستوري لعب دوراً موفوراً في بسط رقابته على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين بموجب سلطته التشريعية الاستثنائية في حالات الضرورة لدى غيبة البرلمان أو عدم قيامه راداً إياها لنصوص الدستور وما أورده من ضوابط وقيود بشأن ممارستها ، ومسلاً رقابته على التحقق من شروط ممارسة تلك السلطات ونطاق تدخلها التشريعي ، وإن كانت رقابته بشأن تقدير حالة الضرورة والمدى التشريعي للقرارات بقوانين لم تسر على وتيرة واحدة ، فتارة يبسط رقابته ويمدها لتستغرق تقدير رئيس الجمهورية لمدى توافر حالة الضرورة ، وتارة يقبضها مقررراً أن ذلك يعد من اختصاص البرلمان وحده . وأحياناً يسلب رقابته على المدى التشريعي للقرارات بقوانين مقررراً عدم دستورية تدخلها في المجال المحتجز دستورياً للقانون ، وأخرى يقرر دستورية تدخلها في أي مجال بحكم ما لها من قوة القانون وما يلبس حالة الضرورة من أخطار جسيمة بحيث تبدو سياسته القضائية بهذا الصدد لا تسير على وتيرة واحدة ، وإنما يغشاها المد والجذر طبقاً للمناخ السياسي السائد ومدى التوازن الحقيقي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية ، واستقلال القضاء في عمومهما عن كليهما .

ورغم ذلك ، فرقابة القضاء الدستوري تُعد وبحق السياج الذي يحمي الحقوق والحريات ، ويرد عنها غائلة السلطات العامة ، ويضبط سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين عبر وزنها بميزان الشرعية الدستورية . وعلى هدي ما تقدم نقسم هذا المبحث لمطلبين نخصص أولهما لرقابة مدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين ، ونكسر الآخر لتبيان رقابة القضاء الدستوري للمدى التشريعي للقرارات بقوانين.

المطلب الأول

رقابة القضاء الدستوري لدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين

أسلفنا القول أن مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين يتوقف على توافر شرطين مجتمعين هما غيبة البرلمان – على حد تعبير دساتير أعوام ١٩٥٨ ، ١٩٧١ ، ٢٠١٢^(١) – أو عدم قيامه طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ ، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها ، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنة التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف^(٢).

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا منذ بواكير عهدها على تسليط رقابتها للتحقق من مدى توافر هذين الشرطين ، وأنهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلّة تقريرها . من ذلك حكمها في القضية الدستورية رقم ٢٨ لسنة ٢ القضائية بجلسة الرابع من مايو ١٩٨٥ والذي جاء ببعض أسبابه فيما نحن بصدده " وحيث إن الاستفادة من هذه المادة – ١٤٧ من الدستور – أن الدستور وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية ، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ، ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه . فأوجب لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب

(١) راجع ما سبق بالمبحث الأول من الفصل الأول ، ص ٣١ وما بعدها ، وكذلك ما ورد بالمبحث الثاني من الفصل الأول ، ص ٤٤ وما بعدها .

(٢) د. فتحي فكري ، وجيز القانون البرلماني ، المرجع السابق ، ص ٤٤٠ ، ٤٤١ .

غائباً وأن تنهياً خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها ، وإذ كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي ، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات ، شأنهما في ذلك شأن الشروط الأخرى التي حددتهما المادة ١٤٧ " (١) .

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا قضاءها السابق في عدة أحكام متتابعة منها حكمها في القضية الدستورية رقم ١٤٢ لسنة ٥ القضائية بجلسة ٢١ يونية ١٩٨٦ (٢) ، وحكمها في القضية الدستورية رقم ١٥ لسنة ١٨ القضائية بجلسة ٢ يناير ١٩٩٩ والذي جاء ببعض أسبابه " ... وحيث إن سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية التي تتمثل في مجلس الشعب طبقاً للمادة ٨٦ من الدستور.

ولئن كان الأصل أن تتولى هذه السلطة بذاتها مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها الدستور لها ، وأقامها عليها ، إلا أن الدستور قد وازن بين ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من تولى كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً ، وبين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في غيبة مجلس الشعب من مخاطر تلوح نذرها أو تشخص الأضرار التي تواكبها ، يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير لحين

(١) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الثالث ، ص ١٩٥ .

(٢) راجع هذا الحكم بالجريدة الرسمية ، العدد ٢٧ بتاريخ ٣ يوليو ١٩٨٦ ، وكذا حكمها في الدعويين الدستوريين رقمي ١٣٩ ، ١٤٠ لسنة ٥ القضائية بجلسة ٢١/٦/١٩٨٦ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الثالث ، ص ٣٣٦ .

انعقاد مجلس الشعب. وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي ، ذلك أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق لا يعدو أن يكون استثناء من أصل قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي ... وحيث إن الدستور قد بين ضوابط ممارسة السلطة التنفيذية - ممثلة في رئيس الجمهورية - لجانب من الوظيفة التشريعية في أحوال الضرورة أثناء غياب مجلس الشعب ، وذلك في المادة ١٤٧ منه

وحيث إن المستفاد من هذا النص أن الدستور وإن جعل لرئيس الجمهورية اختصاصاً في إصدار قرارات تكون لها قوة القانون في غيبة مجلس الشعب ، إلا أنه رسم لهذا الاختصاص الاستثنائي حدوداً ضيقة تفرضها طبيعته الاستثنائية ، منها ما يتعلق بشروط ممارسته ومنها ما يتصل بمآل ما قد يصدر من قرارات استناداً إليه . فأوجب لإعمال سلطة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائباً وأن تطرأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة الضرورة التي تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه السلطة وعلّة تقريرها ، وإذ كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي ، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور لممارسة ما نص عليه من سلطات " (١).

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية الدستورية رقم ١٥ لسنة ١٨ القضائية ، بجلسة ١٩٩٩/١/٢ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ١٣٣ ، وفي الاتجاه نفسه حكمها في القضية الدستورية رقم ٤٠ لسنة ١٩ القضائية ، بجلسة ٢٠٠١/١/٦ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ٨٢٣ .

وإذا كان تسليط القضاء الدستوري لرقابته على القرارات بقوانين للتحقق من توافر شرط غيبة البرلمان ، أو عدم قيامه لا تثير ثمة مشكلة لوضوح هذا الشرط وعدم وقوع ثمة لبس بشأنه ، فإن شرط توافر حالة من حالات الضرورة ، لاسيما حال إقرار البرلمان بتوافره ، قد تباينت بشأنه أحكام قضائنا الدستوري ضيقاً واتساعاً . ففي حين نحت المحكمة العليا صوب قصر رقابته على التحقق من قيام شرط الضرورة دون التطرق لتقدير درجة وحجم خطورتها ، فقد تبنت المحكمة الدستورية العليا سياسة قضائية مغايرة مفادها بسط رقابته للتحقق من مدى توافر شرط الضرورة ودرجة خطورتها وتقدير رئيس الجمهورية لها رغم إقرار البرلمان بتوافر ذلكم الشرط .

وبهذا الصدد جاء حكم المحكمة العليا في الدعوى الدستورية رقم ١١ لسنة ١ القضائية بجلسة الأول من إبريل ١٩٧٢ والتي طعن فيها بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٩ ، والذي أكدت من خلاله - أي الحكم - أن تقدير حالة الضرورة يعد من اختصاص رئيس الجمهورية تحت رقابة البرلمان ، وأن إقرار البرلمان بوجود شرط الضرورة وتوافره يوحد الباب أمام إعادة النظر في هذا الأمر من قبيل هذه المحكمة .

وقد جاء ببعض أسباب هذا الحكم بهذا الخصوص " ومن حيث إنه عن السبب الأول من الأسباب التي أقيمت عليها الدعوى فإنه يبين من ديباجة قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٦٩ أنه صدر استناداً إلى المادة ١١٩ من دستور سنة ١٩٦٤ التي تنص على أنه " إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو في فترة حله ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير جاز لرئيس الجمهورية أن يصدر في شأنها قرارات تكون لها قوة القانون . ويجب عرض هذه القرارات على مجلس الأمة في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ صدورها إذا كان المجلس قائماً وفي أول اجتماع له في حالة الحل فإذا لم تعرض زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى

إصدار قرار بذلك أما إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال ما كان لها من قوة القانون من تاريخ الاعتراض " . ويبين من هذا النص أن المشرع الدستوري خوّل رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير والتي تطرأ بين أدوار انعقاد مجلس الأمة أو فترة حله وترك تقدير تلك الحالات ومن ثم تقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له على أن يكون استعمالها تحت رقابة مجلس الشعب على النحو الوارد بالنص المشار إليه .

ومن حيث إنه يبين من المستندات التي قدمتها الحكومة أن القرار بقانون المطعون فيه قد عرض على مجلس الأمة في أول اجتماع له من دور الانعقاد الأول من الفصل التشريعي الثاني المنعقد في ٢٨ يناير سنة ١٩٦٩ فأقره ومن ثم تكون السلطة التشريعية قد أقرت رئيس الجمهورية على قيام حالة الضرورة التي اقتضت إصداره . ولما كان تقدير حالة الضرورة الملجئة لإصدار قرارات بقوانين عملاً بنص هذه المادة مرده إلى السلطة التنفيذية تقدره تحت رقابة السلطة التشريعية بحسب الظروف والملايسات القائمة في كل حالة فإذا ما عرض القرار بقانون على السلطة التشريعية وأقرته فلا معقب عليها فيما تراه بشأن قيام حالة الضرورة التي ألجأت السلطة التنفيذية إلى إصداره في غيبة السلطة التشريعية " (١) .

وخلافاً لمسلك المحكمة العليا سالف الذكر أكدت المحكمة الدستورية العليا بسط رقابتها على القرارات بقوانين للتحقق من مدى توافر شرط الضرورة ودرجة خطورتها

(١) راجع حكم المحكمة العليا في الدعوى الدستورية رقم ١١ لسنة ١ القضائية بجلسة ١٩٧٢/٤/١ ، مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا ، القسم الأول – مجموعة الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية ، الجزء الأول – الأحكام الصادرة في الفترة من إنشاء المحكمة سنة ١٩٧٠ حتى نهاية نوفمبر سنة ١٩٧٦ ، ص ٧٣ .

على الرغم من إقرار البرلمان بتوافره وإقراره للقرارات بقوانين التي أصدرها رئيس الجمهورية عبر تأكيدها على أن المشرع الدستوري حرص على أن يضع لهذه السلطة التشريعية الاستثنائية من الضوابط والقيود ما يضمن عدم تحولها لسلطة تشريعية مطلقة، وهو ما تجلى صراحة بأحكامها المتواترة التي استهلتها بحكمها في القضية الدستورية رقم ٢٨ لسنة ٢٠١٩ القضائية بجلسة الرابع من مايو سنة ١٩٨٥ والذي كان مثار الطعن فيها الفصل في مدى دستورية القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية ، والذي جاء ببعض أسبابه فيما نحن بصدده " ... وحيث إنه لا ينال مما تقدم ما أثارته الحكومة من أن تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة ١٤٧ من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها عناصر الرقابة الدستورية ، ذلك أنه وإن كان لرئيس الجمهورية سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة المشار إليها وفق ما تمليه المخاطر المترتبة على قيام ظروف طارئة تستوجب سرعة المواجهة وذلك تحت رقابة مجلس الشعب ، إلا أن ذلك لا يعني إطلاق هذه السلطة في إصدار قرارات بقوانين دون التقيد بالحدود والضوابط التي نص عليها الدستور والتي سبق أن استظهرتها المحكمة ومن بينها اشتراط أن يطرأ - في غيبة مجلس الشعب - ظرف من شأنه توافر الحالة الداعية لاستعمال رخصة التشريع الاستثنائية وهو ما لم تكن له قائمة بالنسبة للقرار بقانون المطعون عليه الأمر الذي يحتم إخضاعه لما تتولاه هذه المحكمة من رقابة دستورية .

وحيث إنه - من ناحية أخرى - فإن إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون المطعون عليه لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره . كما أن ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين

التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون".

وردأ على ما أورده الحكومة في المذكرة الإيضاحية للقانون محل الطعن من أسباب استندت إليها للتعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب أوضحت المحكمة بأسباب حكمها قائلة " ... لما كان ذلك ، وكانت الأسباب سالفه البيان ، وحاصلها مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما استجد من تغييرات في نواحي المجتمع وإن جاز أن تندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريعات القائمة من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجي إلا أنه لا تتحقق به الضوابط المقررة في الفقرة الأولى من المادة ١٤٧ من الدستور ، ذلك أن تلك الأسباب – تفيد أنه لم يطرأ – خلال غيبة مجلس الشعب – ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الحالة التي تحل بها رخصة التشريع الاستثنائية التي خولها الدستور لرئيس الجمهورية بمقتضى المادة ١٤٧ المشار إليها ومن ثم فإن القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ – إذ صدر استناداً إلى هذه المادة – وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها ، يكون مشوباً بمخالفة الدستور".

وقد انتهت المحكمة في هذه القضية إلى الحكم بعدم دستورية القرار بقانون الطعين لصدوره فاقداً لسند وجوده ، أي لتخلف حالة الضرورة التي قدّرت المحكمة عدم توافرها لإصداره من قِبَل رئيس الجمهورية حيث أوردت في آخر أسباب حكمها القول " وحيث إنه لما تقدم ، وكان القرار بقانون رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ بتعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية المطعون عليه قد استهدف بتنظيمه التشريعي المترابط موضوعاً واحداً قصد به معالجة بعض مسائل الأحوال الشخصية المتعلقة بالأسرة على ما

سلف بيانه . وكان العيب الدستوري الذي شابته قد عمه بتمامه لتخلف سند إصداره ، فإنه يتعين الحكم بعدم دستوريته برمته " (١) .

وقد توالى أحكام المحكمة الدستورية العليا في السياق نفسه مؤكدة بسط رقابتها للتحقق من توافر شرط الضرورة ومدى خطورتها . ومن ذلك حكمها في الدعوى الدستورية رقم ١٣٩ لسنة ٥ القضائية بجلسة ٢١ يونيه ١٩٨٦ بشأن الطعن بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ بتصفية الأوضاع الناشئة عن الحراسة والذي خلصت فيه إلى الإقرار بتوافر حالة الضرورة الموجبة لإصداره مما يكون النعي عليه بمخالفة المادة ١٤٧ من الدستور على غير أساس جديراً بالالتفات عنه .

وقد جاء بأسباب هذا الحكم بهذا الخصوص " وحيث إنه لما كان البين من الأعمال التحضيرية للقرار بقانون المطعون عليه أن الأسباب التي دعت إلى الإسراع بإصداره في غيبة مجلس الشعب تتمثل فيما أوردته مذكرته الإيضاحية من أن القضاء الإداري توالى أحكامه باعتبار قرارات فرض الحراسة على الأشخاص الطبيعيين استناداً إلى أحكام القانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ باطلّة ومعدومة الأثر قانوناً ، وأن مودى هذه الأحكام والأثر المترتب عليها ، أن ترد عيناً لهؤلاء الأشخاص كل ما خضع لتدابير الحراسة الباطلة من أموال وممتلكات ، وقد صدرت بذلك فعلاً بعض الأحكام من القضاء العادي ، الأمر الذي اقتضى الإسراع بالتدخل التشريعي حسماً للمنازعات التي كانت قائمة وتجنباً لإثارة منازعات جديدة ولمواجهة ما قد يترتب على استرداد بعض تلك الأموال والممتلكات عيناً من الحائزين لها من آثار خطيرة تمس بعض الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ومن ثم فإن رئيس الجمهورية إذ أصدر القرار بقانون المطعون عليه في تلك الظروف يكون غير مجاوز حدود سلطته التقديرية

(١) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الثالث ، ص ١٩٥ .

طبقاً للمادة ١٤٧ من الدستور ، ويكون النعي على ذلك القرار بقانون بمخالفة هذه المادة على غير أساس جديراً بالالتفات عنه " (١).

وقد أكدت المحكمة اتجاهها السابق بحكمها في القضية الدستورية رقم ١٣ لسنة ١١ القضائية بجلسة ١٨ يناير ١٩٩٢ (٢). وحكمها في القضية الدستورية رقم ١٥ لسنة ١٨ القضائية بجلسة ٢ يناير ١٩٩٩ والتي كان مثار الطعن فيها الدفع بعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ بشأن اختصاص محكمة القيم بالفصل في التظلم من الإجراءات التي تتخذ وفقاً للمادة ٧٤ من الدستور والذي جاء ببعض أسبابه بشأن انتفاء حالة الضرورة ، وعدم استقلال السلطة التنفيذية بتقديرها " ... وحيث إن سن القوانين عمل تشريعي تختص به السلطة التشريعية التي تتمثل في مجلس الشعب طبقاً للمادة ٨٦ من الدستور . ولئن كان الأصل أن تتولى هذه السلطة بذاتها مباشرة هذه الوظيفة التي أسندها الدستور لها ، وأقامها عليها ، إلا أن الدستور قد وازن بين ما يقتضيه الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تولي كل منهما لوظائفها في المجال المحدد لها أصلاً ، وبين ضرورة المحافظة على كيان الدولة وإقرار النظام في ربوعها إزاء ما قد تواجهه في غيبة مجلس الشعب من مخاطر تلوح نذرها أو تشخص الأضرار التي تواجبها ، يستوي في ذلك أن تكون هذه المخاطر من طبيعة مادية أو أن يكون قيامها مستنداً إلى ضرورة تدخل الدولة بتنظيم تشريعي يكون لازماً بصورة عاجلة لا تحتمل التأخير لحين انعقاد مجلس الشعب . وتلك هي حالة الضرورة التي اعتبر الدستور قيامها من الشرائط التي تطلبها لمزاولة هذا الاختصاص الاستثنائي ، ذلك أن الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية في هذا النطاق لا يعدو أن يكون استثناء من أصل

(١) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الثالث ، ص ٣٣٦ .

(٢) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ١٣٣ .

قيام السلطة التشريعية على مهمتها الأصلية في المجال التشريعي . إذ كان ذلك ، وكانت التدابير العاجلة التي تتخذها السلطة التنفيذية لمواجهة حالة الضرورة نابعة من متطلباتها ، فإن انفكاكها عنها يوقعها في حومة المخالفة الدستورية ، ذلك أن توافر حالة الضرورة – بضوابطها الموضوعية التي لا تستقل السلطة التنفيذية بتقديرها – هي علة اختصاصها بمواجهة الأوضاع الطارئة والضاغطة بتلك التدابير العاجلة ، بل هي مناط مباشرتها لهذا الاختصاص ، وإليها تمتد الرقابة الدستورية التي تباشرها المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيامها في الحدود التي رسمها الدستور ، ولضمان ألا تتحول هذه الرخصة التشريعية – وهي من طبيعة استثنائية – إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها ... " (١).

واستطردت المحكمة قائلة " وحيث إنه يبين من الإطلاع على قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ ، أنه قد صدر دون مذكرة إيضاحية تفصح عن الأسباب التي استندت إليها الحكومة في التعجيل بإصداره في غيبة مجلس الشعب ، إلا أنه عند عرض القرار بقانون المشار إليه على مجلس الشعب للنظر في إقراره ، أبدى وزير الدولة لشئون مجلس الشعب – على ما ورد بمضبطة الجلسة الثالثة للاجتماع غير العادي المعقودة في ١٤ سبتمبر سنة ١٩٨١ – أن رئيس الجمهورية أصدر ذلك القرار بقانون طبقاً للصلاحيات التي خولها له الدستور في المادة ١٤٧ ، وأنه قد صدر لفتح باب التظلم أمام من شملتهم الإجراءات التي اتخذها رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور – وهو ما رده أيضاً تقرير لجنة الشئون الدستورية والتشريعية بمجلس الشعب في هذا الشأن – وكان ذلك وإن جاز أن يندرج في مجال البواعث والأهداف التي تدعو سلطة التشريع الأصلية إلى سن قواعد قانونية جديدة أو استكمال ما يشوب التشريع

(١) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ١٣٣ .

القائم من قصور تحقيقاً لإصلاح مرتجي ، إلا أنه لا يصلح سنداً لقيام حالة الضرورة المبررة لإصدار هذا القرار بقانون إذ لم يطرأ خلال غيبة مجلس الشعب ظرف معين يمكن أن تتوافر معه تلك الضرورة التي تبيح ممارسة سلطة التشريع الاستثنائية طبقاً للمادة ١٤٧ من الدستور ... لما كان ذلك ، وكان السبب الذي حدا برئيس الجمهورية لإصدار القرار بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ بإضافة بند جديد إلى المادة ٣٤ من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ لا يشكل بذاته حالة ضرورة تدعو رئيس الجمهورية إلى مباشرة سلطته التشريعية الاستثنائية المقررة بالمادة ١٤٧ من الدستور ، فإن هذا القرار وقد صدر استناداً إلى هذه المادة وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها ، يكون مشوباً بمخالفة الدستور " .

وعن أثر إقرار مجلس الشعب للقرار بقانون محل الطعن بعدم الدستورية قالت المحكمة " وحيث إنه لا ينال مما تقدم قاله إن مجلس الشعب وقد أقر القرار بقانون المطعون فيه ، فإنه بذلك يكون قد طهره مما شابهه من عيوب دستورية ، ذلك أن إقرار مجلس الشعب له لا يترتب عليه سوى مجرد استمرار نفاذه بوصفه الذي نشأ عليه كقرار بقانون دون تطهيره من العوار الدستوري الذي لازم صدوره . كما أنه ليس من شأن هذا الإقرار في ذاته أن ينقلب به القرار بقانون المذكور إلى عمل تشريعي جديد يدخل في زمرة القوانين التي يتعين أن يتبع في كيفية اقتراحها والموافقة عليها وإصدارها القواعد والإجراءات التي حددها الدستور في هذا الصدد وإلا ترتب على مخالفتها عدم دستورية القانون " (١) .

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية الدستورية رقم ١٥ لسنة ١٨ القضائية ، جلسة ١٩٩٩/١/١٨ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ١٣٣ .
وراجع أيضاً حكمها في القضية الدستورية رقم ٤٠ لسنة ١٩ القضائية ، جلسة ٢٠٠١/١/٦ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء التاسع ، ص ٨٢٣ .

وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا إلى الحكم بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ محل الطعن لتخلف حالة الضرورة الموجبة لإصداره .

والبيّن من استقراء بعضاً من أحكام الدستورية العليا المتعلقة بتقديرها لمدى توافر شرط الضرورة الموجب لتصدي رئيس الجمهورية لإصدار قرارات بقوانين لمجابهتها ، وكذا مدى خطورة حالة الضرورة وتقدير رئيس الجمهورية لها أن المحكمة قد بسطت رقابتها للتحقق من هذين الأمرين مستهدية في ذلك بالرجوع إلى الأعمال التحضيرية والمذكرة الإيضاحية للقرار بقانون محل الطعن ، وكذا ما دار بشأنه من مناقشات تتضمنها مضابط مجلس الشعب ، فضلاً عن تقرير لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية حوله بحيث تتوصل من خلال فحصها لكل هذه الأمور ، إضافة لوزنها للظروف والملابسات التي أحاطت بصدور القرار بقانون محل الطعن إلى توافر حالة الضرورة وصحة تقدير رئيس الجمهورية لها فنتهي إلى الحكم بدستورية القرار بقانون ، أو عدم توافرها فتقضي بعدم دستوريته .

هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فقد استقر قضاؤها على أن إقرار البرلمان للقرار بقانون بما يعنيه من إقراره بتوافر حالة الضرورة لا يعدو كونه اعتماد له - أي للقرار بقانون - كتشريع صادر عنه دون أن يظهره مما به من عوار دستوري ، ولا يحول دون تسليط القضاء الدستوري لرقابته على تقدير البرلمان لمدى توافر حالة الضرورة وخطورتها ، وهو ما أنكره نظر فقهي بمقولة أن رقابة القضاء يتعين أن تقف عند حد التحقق من توافر الضرورة أو عدم توافرها ، دون أن تمتد إلى تقدير درجة خطورتها لكونها مسألة مرنة لا تحكمها مقاييس منضبطة لتحديد ما بحيث يترك تقديرها

للسلطة التشريعية^(١). بل إن جانباً من أنصار هذا الاتجاه انتقد بشدة مسك المحكمة الدستورية العليا بهذا الخصوص معتبراً أن إقرار البرلمان للقرار بقانون كلائحة من لوائح الضرورة ليغطي ما به من عوار إذا كان هذا العوار يتمثل في عدم توافر حالة الضرورة عند صدوره ، فإن مسك البرلمان بهذا الصدد يغطي هذا العوار تماماً بحيث لا يتبقى سوى الرقابة على نصوص هذا القانون ذاته ومدى اتفاقها مع الدستور ، وأن قضاء المحكمة الدستورية بعكس ذلك يعد بمثابة عقاب للبرلمان على تغطيته لهذا العوار^(٢) وهو ما فنده نظرٌ فقهي آخر جدير بالتأييد يرى أن الشروط التي تطلبها الدستور لإصدار لوائح الضرورة – القرارات بقوانين – تلازمها على أية صفة كانت عليها سواء بطبيعتها اللائحية قبل إقرار البرلمان لها أو بطبيعتها التشريعية بعد هذا الإقرار ، وأن موافقة البرلمان عليها لا يعني تطهيرها مما بها من عوار يتعلق بعدم توافر حالة الضرورة التي تعد الأساس والعلّة من تقرير هذه الصلاحية التشريعية الاستثنائية. كما أن تحقق القضاء الدستوري من توافر الضرورة يعد من صميم الرقابة القانونية التي يتولاها هذا القضاء ، وليس لسلطة أيّاً كانت أن تسلبه هذا الاختصاص^(٣).

بيد أن صاحب النظر الفقهي الأخير يرى أن رقابة القضاء الدستوري يتعين أن تقف عند حد التحقق من توافر حالة الضرورة دون تقدير مدى ودرجة خطورتها معلاً ذلك بأن رقابة القضاء عموماً – ومنه القضاء الدستوري – تقتصر على الجانب القانوني للتشريعات دون التطرق لمسألة الملاءمة على النحو الذي يقتصر معه القاضي

(١) راجع في ذلك : د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري ، المرجع السابق ، ص ٢٦٩ ، د. سليمان محمد الطماوي ، النظرية العامة للقرارات الإدارية ، المرجع السابق ، ص ٤٩٨ .

(٢) د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، طبعة سنة ١٩٩٩ ، ص ٤٣٩ وما بعدها .

(٣) د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية في الظروف الاستثنائية ، المرجع السابق ، ص ١٨٨ وما بعدها .

الدستوري على تنفيذ ما تديعه السلطة التنفيذية من مبررات تشكل في نظرها حالة ضرورة تستوجب التدخل السريع بتدابير لا تحتمل التأخير ، ويقدر على هذا الأساس وبصورة موضوعية توافر الضرورة من عدمه ، أما تقدير مدى ودرجة الخطورة والذي تمتد الرقابة بمقتضاه لتشمل مسألة التناسب والملاءمة بشأن ما أصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين فهو من شأن البرلمان الذي تجمع رقابته بين المشروعية والملاءمة. غير أن تراجع البرلمان عن القيام بهذا الدور بشكل حقيقي هو ما أفضى لمد القاضي الدستوري لرقابته لتغطي هذا المجال الذي تظهر فيه بجلاء إساءة استعمال السلطة في أشد صورها عبر إصدار قرارات بقوانين تفوق في عددها وموضوعاتها حجم ودرجة الخطر الذي استدعى إصدارها ، فضلاً عن كونها لا تخاطب أو توجه لکمن الخطر أو الضرورة وإنما تكتفي بأن تكون على هامشها^(١) .

ونرى من وجهة نظرنا أن التفرقة بين تقدير مدى توافر حالة الضرورة ، ومدى وحجم خطورتها ، وما يستتبعه ذلك من قصر رقابة الدستورية على الأولى دون الثانية لكون تقدير مدى توافر حالة الضرورة تدرج في عداد الرقابة على عناصر المشروعية الدستورية ، بينما ينضوي تقدير مدى وحجم خطورتها وما تتطلبه من إجراءات لمواجهتها على رقابة الملائمة والتناسب اللتان تعدان من أخص عناصر السلطة التقديرية للمشرع والتي تنأى رقابة الدستورية عن الخوض فيها هو قولٌ إن صح فإنما يصح بالنسبة للتشريعات التي يسنها البرلمان ابتداءً بحيث يستقل - بعد دراسة وتمحيص - بتقدير مدى أهمية التشريع وضرورته ، ومدى ملاءمة التنظيم الذي يورده بشأنه ، وكذا تقدير البواعث الكامنة وراء سنه بما لا معقب عليه من قبل القضاء الدستوري بهذا الخصوص لكونه يمثل أهم عناصر سلطته التقديرية على ما استقر عليه

(١) د. علاء عبد المتعال ، الرقابة على سلطة رئيس الدولة التشريعية ، المرجع السابق ، ص ١٩٣ ، ١٩٤ .

القضاء الدستوري وتواترت أحكامه^(١). بيد أنه لا يصح بالنسبة للقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية لمجابهة حالة من حالات الضرورة التي تحدث إبان عدم قيام البرلمان لعدم إمكانية الفصل بين تقدير مدى توافر الضرورة ومدى وحجم خطورتها. ذلك أن الجزم بتوافر حالة الضرورة من عدمه يستوجب ابتداءً وزن مدى خطورة الحدث أو الأحداث التي تشكل تلك الحالة، وهل تصل للدرجة التي تقتضي التدخل السريع بإجراءات لا تحتل التأخير أم أنها لا تصل لذلك بحيث يمكن الانتظار لحين انعقاد البرلمان الجديد ليتولى زمام المبادرة في مواجهة الأمر. هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن تحقق القاضي الدستوري من درجة وخطورة الحدث الاستثنائي الذي يشكل حالة الضرورة، وكذا مدى تناسب ما اتخذ من إجراءات إزاعه لا يُعد من وجهة نظرنا تطرقاً لرقابة الملاءمة أو التناسب، وإنما هو عين رقابة المشروعية الدستورية التي يُعد المتناسب والملاءمة في هذا المجال تحديداً – الرقابة على دستورية مدى توافر شرط الضرورة ومدى خطورته – عنصراً من عناصرها حتى يزنهما بميزان الشرعية الدستورية على ضوء ما يورده الدستور من ضوابط وقيود بهذا الخصوص نظراً

(١) من أحكام المحكمة الدستورية العليا في هذا الصدد:

حكمها في القضية الدستورية رقم ٩٣ لسنة ٤ القضائية، بجلسة ١٨/٢/١٩٨٤، مجموعة الأحكام – الجزء الثالث – ص ٢٩، وحكمها في القضية الدستورية رقم ٢٧ لسنة ٨ القضائية، بجلسة ٤/١/١٩٩٢، مجموعة الأحكام – الجزء الخامس – المجلد الأول، ص ١٠٣، وحكمها في القضية الدستورية رقم ٩ لسنة ١٦ القضائية، بجلسة ٥/٨/١٩٩٥، مجموعة الأحكام، الجزء السابع، ص ١٠٦، وحكمها في القضية الدستورية رقم ١١٦ لسنة ١٨ قضائية، بجلسة ٢/٨/١٩٩٧، مجموعة الأحكام، الجزء الثامن، ص ٧٨٩، وحكمها في القضية الدستورية رقم ٢٠٩ لسنة ٢٣ القضائية، بجلسة ٧/٣/٢٠٠٤، مجموعة الأحكام، الجزء الحادي عشر – المجلد الأول، ص ٤٥٨، وحكمها في القضية الدستورية رقم ٢٥٩ لسنة ٢٥ قضائية، بجلسة ١٢/٦/٢٠٠٥، مجموعة الأحكام، الجزء الحادي عشر – المجلد الثاني، ص ١٨٨٥.

وانظر كذلك في هذه الأحكام: مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً (١٩٦٩ – ٢٠٠٩)، المرجع السابق، ص ٢٨٨ وما بعدها حتى ص ٣٠٤، ٣٠٥.

لاستقلال رئيس الجمهورية بتقدير هذا الأمر دون أدنى استشارة لسلطة أو هيئة أخرى ، فضلاً عن تعلقه في الغالب الأعم بمجال الحقوق والحريات العامة التي أولاها الدستور بحماية خاصة . كما أن مد القاضي الدستوري لمظلة رقابته للتحقق من درجة وخطورة حالة الضرورة يبررها تراجع دور البرلمانات المتعاقبة عن ممارسة صلاحياتها الدستورية بصدد الرقابة على القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية إرضاءً للسلطة التنفيذية ، بل وخضوعاً لها بالمخالفة لأحكام الدستور الراهن الذي تبنى بشكل صريح مبدأ الفصل بين السلطات والتوازن فيما بينها^(١). الأمر الذي ننتهي معه لتأييد مسلك القضاء الدستوري بشأن بسط رقابته للتحقق من توافر شرط الضرورة ، وتقدير مدى ودرجة خطورتها على النحو الذي يزن بمقتضاه القرارات بقوانين بميزان الشرعية الدستورية باعتبار هذا الشرط يشكل مع شرط عدم قيام البرلمان مناط استعمال رئيس الجمهورية لرخصة التشريع الاستثنائية بإصدار القرارات بقوانين وعلّة تقريرها .

ويجدر التنويه هنا إلى ما أدخله المشرع الدستوري الفرنسي من تعديل على المادة ١٦ عام ٢٠٠٨ بإضافة فقرة سادسة لها تتيح للمجلس الدستوري بعد مضي ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية – التي تتيحها تلك المادة لرئيس الجمهورية – بناءً على طلب رئيس الجمعية الوطنية ، أو رئيس مجلس الشيوخ ، أو ستين نائباً ، أو ستين عضواً في مجلس للشيوخ النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة – الخطر الجسيم الحال المهدد لمؤسسات الجمهورية ، أو استقلال الأمة ، أو سلامة أراضيها ، أو تنفيذ تعهداتها الدولية على النحو الذي يفضي لتوقف السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية – مازالت قائمة . كما خولت المجلس نفسه البحث بقوة القانون في توافر هذه الظروف خلال ستين يوماً من العمل بالسلطات

(١) تنص المادة الخامسة من الدستور المصري الحالي لعام ٢٠١٤ على أنه " يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية ، والتداول السلمي للسلطة ، والفصل بين السلطات والتوازن بينها " .

الاستثنائية وفي أي وقت بعد هذه المدة^(١).

وبهذا الخصوص يرى جانب من الفقه الفرنسي أن إضافة هذه الفقرة يُعد تدعيماً لدور المجلس الدستوري بشأن التحقق من مدى توافر شروط تطبيق المادة ١٦ من عدمه على النحو الذي يُراجع معه تقدير رئيس الجمهورية بهذا الصدد^(٢) بل ويشاركه في تقدير استمرار توافر هذه الشروط بعد إعلان العمل بتلك المادة من عدمه بحيث يمكنه إعلان رأيه بشأن زوال أو بقاء الأسباب الداعية للعمل بها^(٣) بما يشكل تعزيزاً ل ضمانات حقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية أثناء الظروف الاستثنائية ، فضلاً عن إمكانية تسليط المجلس الدستوري لرقابته اللاحقة على دستورية ما يتخذه رئيس الجمهورية من إجراءات ذات طبيعة تشريعية تطبيقاً للمادة ١٦ من الدستور وفقاً لأحكام المادة ١/٦١ من الدستور الفرنسي متى تضمنت تلك الإجراءات اعتداءً على الحقوق والحرريات التي يكفلها الدستور^(٤) وهو بلاشك اتجاه محمود من قِبَل المشرع الدستوري الفرنسي في هذا المجال .

(1) Marthe (F.R.); Le Conseil Constitutionnel dans la révision Constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions, op.cit, pp. 269 et suiv., Rousseau (D.) et pierre (Y.G.); chronique de jurisprudence constitutionnelle 2008, op.cit., pp. 255 et suiv.

(2) Dominique (CH.); Droit Constitutionnel Contemporain – le régime politique de la France, op.cit., p.223.

(3) Charlotte (D.); Droit des libertés fondamentales, op.cit., pp. 186-187

(4) Jérôme (R.); La question prioritaire de constitutionnalité à la lumière de la décision du conseil constitutionnel du 3 décembre 2009, R.D.P – No1, Janvier / Février 2010, P. 234.

المطلب الثاني

رقابة القضاء الدستوري للمدى التشريعي للقرارات بقوانين

أسلفنا القول أن المقصود بالمدى التشريعي للقرارات بقوانين يعني المجال الذي يمكنها ارتياده والتشريع بشأنه ، وما إذا كان هذا المجال يستغرق كل ما يتناوله القانون من موضوعات بما فيها تلك المحتجزة دستورياً له ، أم أنه يقتصر على الموضوعات التي لم يستلزم الشارع الدستوري تنظيمها بقانون^(١) . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن مما يندرج في فكرة المدى التشريعي للقرارات بقوانين بصدد الرقابة على دستوريتهما تحقق القضاء الدستوري من احترام ما تورده من تنظيم للموضوعات التي تتناولها لأحكام الدستور الموضوعية لاسيما ما يورده الدستور من قيود تتعلق بحماية الحقوق والحريات العامة بما يضمن عدم العصف بها أو نقضها من أطرافها – حال تناولها بالتنظيم بموجب القرارات بقوانين – على النحو الذي يفرغها من مضمونها ، ويحول دون تمكن الأفراد من ممارستها على أرض الواقع .

ويعيننا في هذا المقام تفصي اتجاه قضائنا الدستوري بصدد هذين الأمرين عبر تناول وتحليل بعضاً من أحكامه التي تصدت لهذا الأمر لاستخلاص فلسفتها ومنهجيتها إزاءه وقوفاً على مدى توفيقها أو مجانبتها لوجه الصواب بشأن المدى التشريعي للقرارات بقوانين من هاتين الزاويتين .

ففيما يتعلق بالأمر الأول الخاص بمدى جواز تصدي القرارات بقوانين لتنظيم الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون فقد اعتنقت المحكمة العليا ، ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا سياسة قضائية مفادها أن القرارات بقوانين التي يصدرها

(١) راجع الفرع الثاني من المطلب الأول من هذا البحث ، ص ٩٠ وما بعدها .

رئيس الجمهورية إعمالاً لسلطته التشريعية الاستثنائية في حالة الضرورة لها بصريح النص الدستوري قوة القانون على النحو الذي يخولها تنظيم كل ما يتناوله القانون بالتنظيم بما في ذلك الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون . من ذلك حكمها في الدعوى الدستورية رقم ٨ لسنة ٥ القضائية بجلسة ٦ مارس ١٩٧٦ والتي كان مثار الطعن فيها الدفع بعدم دستورية قانون التفويض رقم ١٥ لسنة ١٩٦٧ وقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ بإنشاء محكمة الثورة التي صدر استناداً لقانون التفويض المذكور نظراً لمخالفة القرار بقانون الطعين لما تقضي به المادة ١٥٣ من دستور سنة ١٩٦٤ من أن القانون يرتب جهات القضاء ويعين اختصاصاتها والتي تقابلها المادة ١٦٧ من الدستور القائم - دستور سنة ١٩٧١ - ومقتضى هذا النص أنه لا يجوز ترتيب جهات القضاء أو تعيين اختصاصاتها إلا بقانون يصدر من السلطة التشريعية^(١).

وقد جاء بأحد أسباب حكم المحكمة العليا رداً على هذا الدفع ".... ومن حيث إن هذا السبب يقوم على أن قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ المطعون فيه قد خالف نص المادة ١٥٣ من دستور سنة ١٩٦٤ (التي تقابلها المادة ١٦٧ من الدستور القائم) التي تقضي بأن يكون ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصاتها بقانون، وذلك فيما رتبته هذا القرار بقانون من جهة قضاء هي " محكمة الثورة " وفيما يخوله لرئيس الجمهورية من أن يعدل بقرار منه اختصاص الجهات القضائية القائمة بما يحيله إلى محكمة الثورة من الجرائم التي تختص بها تلك الجهات ... وفيما نص عليه من أن تكون أحكام محكمة الثورة نهائية ولا يجوز الطعن فيها مما ترتب عليه إلغاء

(١) راجع حكم المحكمة العليا في الدعوى الدستورية رقم ٨ لسنة ٥ القضائية ، بجلسة ٦/٣/١٩٧٦ ، مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا ، القسم الأول - مجموعة الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية ، الجزء الأول ، ص ٣٤٥ .

الاختصاص المقرر لمحكمة النقض بنظر الطعن في الأحكام التي تصدرها محكمة الثورة في الجنايات ... ومن حيث أنه متى كان لقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٦٧ المطعون فيه - والذي صدر بناء على قانون التفويض - قوة القانون الصادر من السلطة التشريعية على ما تقدم ، فإن لهذا القرار بقانون أن يتناول بالتنظيم الموضوعات التي عينها قانون التفويض الذي صدر بالإستناد إليه ولو كانت من الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون ، ويدخل في ذلك ترتيب جهات القضاء وتعيين اختصاصها ، ومن ثم فإن ما تنص عليه المادة الأولى من القرار بقانون المطعون فيه من إنشاء محكمة الثورة وتعيين اختصاص لها لا يخالف المادة ١٥٣ من الدستور آنفة الذكر ... " .

وإذا كان الحكم السالف إيراد بعضاً من أسبابه يتعلق بقرار بقانون صادر استناداً لقانون تفويض ، فإن ما سطرته المحكمة العليا بصدده تناوله بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون ينطبق كذلك على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين استناداً لحالة الضرورة لكون كليهما يتمتع بقوة القانون طبقاً لمنطق المحكمة .

وقد تبنت المحكمة الدستورية العليا مسلك المحكمة العليا مؤكدة بدورها في أحكام متواترة أن القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية بمقتضى سلطته التشريعية الاستثنائية في حالات الضرورة عند غياب البرلمان لها أن تتناول بالتنظيم كافة الموضوعات بما فيها تلك المحتجزة دستورياً للقانون . ومن قبيل أحكامها بهذا الخصوص على سبيل المثال لا الحصر حكمها في القضية الدستورية رقم ١٤٢ لسنة ٥ القضائية بجلسة ٢١ يونه ١٩٨٦ التي طعن فيها بعدم دستورية القرار بقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ بتصفية الأوضاع الناشئة عن الحراسة بشكل أصلي ، وبعدم دستورية المادتين ٢ ، ٦ من هذا القرار بقانون بشكل احتياطي . وما يعيننا في هذا المقام

الطعن بعدم دستورية المادة السادسة لكونها قد عدلت من اختصاص الهيئات القضائية بجعل محكمة القيم المحكمة المختصة بنظر المنازعات المنصوص عليها في هذا القانون دون القضاء المدني قاضيها الطبيعي وذلك بقرار بقانون وليس بقانون بالمخالفة للمادتين ٦٨ ، ١٦٧ من الدستور، أي أنها قد تناولت بالتنظيم موضوعاً محتجزاً دستورياً للقانون.

وقد جاء ببعض أسباب الحكم رداً على هذا النعي بعدم الدستورية " ... وحيث إن المدعين ينعون على المادة السادسة من القرار بقانون المطعون عليه ، أنها نصت على أن " تختص محكمة القيم المنصوص عليها في قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ دون غيرها بنظر المنازعات المتعلقة بتحديد الأموال وقيمة التعويضات المنصوص عليها في المادة السابقة (المستحقة وفقاً لأحكام هذا القانون) وكذلك المنازعات الأخرى المتعلقة بالحراسات التي فرضت قبل العمل بالقانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ بتنظيم فرض الحراسة وتأمين سلامة الشعب أو المترتبة عليها، وتحال إليها جميع المنازعات المطروحة على المحاكم الأخرى بجميع درجاتها وذلك بقرار من رئيس المحكمة ما لم يكن قد قفل فيها باب المرافعة قبل العمل بأحكام هذا القانون ... " ، تكون قد نقلت الاختصاص بنظر المنازعات المشار إليها من القضاء المدني ، وهو قاضيها الطبيعي ، إلى قاض آخر ، وعدلت من اختصاص الهيئات القضائية بقرار بقانون وليس بقانون بالمخالفة للمادتين ٦٨ ، ١٦٧ من الدستور والتي تنص أولاً على أن " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ، ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ... " ، وتنص الثانية على أن " يحدد القانون الهيئات القضائية واختصاصاتها.... " .

وحيث إنه وإن كانت المادة ١٦٧ من الدستور تقضي بأن يكون تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها بقانون ، إلا أنه لما كان القرار بقانون رقم ١٤١ لسنة ١٩٨١ -

الذي نصت المادة السادسة منه على إسناد الاختصاص المشار إليه إلى محكمة القيم دون غيرها - قد أصدره رئيس الجمهورية استناداً إلى المادة ١٤٧ من الدستور على ما سبق بيانه ، وكانت القرارات بقوانين التي تصدر طبقاً لهذه المادة لها بصريح نصها قوة القانون ، ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون بما في ذلك الموضوعات التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون ومنها تحديد الهيئات القضائية واختصاصاتها ، ويكون النعي على المادة السادسة المطعون عليها في هذا الشق بدوره على غير أساس متعيناً رفضه " (١).

وفي السياق نفسه جاء حكم الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ١٥ لسنة ٨ القضائية بجلسة ٧ ديسمبر ١٩٩١ (٢). وكذا حكمها في الدعوى الدستورية رقم ٣٧ لسنة ١١ القضائية بجلسة ٦ فبراير ١٩٩٣ والتي كان مبنى الطعن فيها النعي على الفقرة الثانية من المادة ١٢٣ من قانون الإجراءات الجنائية بمخالفتها للدستور على سند من القول أن القرار بقانون رقم ١١٣ لسنة ١٩٥٧ أدخلها كتعديل على هذا القانون وهو مالا يجوز لأن تنظيم الحريات العامة أو تقييدها لا يكون إلا بقانون .

وقد ردت المحكمة الدستورية العليا على هذا النعي بأحد أسباب حكمها قائلة " وحيث إن هذا النعي مردود بأن القرارات بقوانين التي تصدر عن رئيس الجمهورية

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ١٤٢ لسنة ٥ القضائية ، بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١ ، الجريدة الرسمية - العدد ٢٧ بتاريخ ١٩٨٦/٧/٣ .

وانظر في الاتجاه نفسه حكمها في الدعويين الدستوريين رقمي ١٣٩ ، ١٤٠ لسنة ٥ القضائية ، بجلسة ١٩٨٦/٦/٢١ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الثالث ، ص ٣٣٦ ، وانظر كذلك هذين الحكمين في مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاماً (١٩٦٩ - ٢٠٠٩) ، المرجع السابق ، ص ٢٩٧ .

(٢) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الخامس - المجلد الأول ، ص ٣٥ .

إعمالاً لسلطاته الدستورية المنصوص عليها في المادتين ١٠٨ ، ١٤٧ من الدستور لها بصريح نصها قوة القانون ، ومن ثم فإنها تتناول بالتنظيم كل ما يتناوله القانون ، بما في ذلك المسائل التي نص الدستور على أن يكون تنظيمها بقانون أو وفقاً لأحكام القانون " (١) .

ويتضح من استقراء الأحكام سالفة الذكر أن القضاء الدستوري المصري قد انتهج سياسة قضائية بشأن رقابته على مدى دستورية تصدي القرارات بقوانين لتنظيم الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون مفادها دستورية هذا التنظيم وعدم مخالفته لأحكام الدستور نظراً لما تحظى به تلكم القرارات بقوانين من قوة القانون ، وبالتالي جواز تنظيمها لكافة الموضوعات التي نص الشارع الدستوري على أن يكون تنظيمها بقانون ، أو وفقاً لأحكام القانون .

ونرى أن قضاءنا الدستوري قد جانبه الصواب فيما اعتنقه بهذا الخصوص ، وهو ما نخالفه الرأي بشأنه مطالبين إياه بالعدول عنه على سند من ضرورة التقيد بصريح النصوص الدستورية التي إذا أوجبت أن يكون تنظيم موضوع ما بقانون ، أو بناءً على قانون ، أو وفقاً لأحكام القانون فيتعين احترام إرادة الشارع الدستوري بصددها ، وإلا أضحت مثل تلكم النصوص الدستورية محض لغو وعبث يتعين تنزيه المشرع الدستوري عن الترددي فيه . هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فإن النص صراحة على أن يكون التنظيم بموجب قانون يعني - على نحو ما أوضحنا سلفاً - أن الموضوعات محل هذا التنظيم قد بلغت حداً من الأهمية يرى فيها الشارع الدستوري تصدي البرلمان - ممثل

(١) راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الخامس - المجلد الثاني ، ص ٢٠٣ .

الشعب صاحب السيادة ومصدر السلطة^(١) - صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع لهذا التنظيم بعد تروي وتريث وتقليب للأمر على وجوهه المختلفة تحريماً لوجه المصلحة العامة بشأنه ، وتمشياً مع الفلسفة الجديدة التي تبناها الدستور الراهن لعام ٢٠١٤ بشأن تقليص الصلاحيات التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية وحصرها في أضيق نطاق بما يستتبع حصر مجال القرارات بقوانين في غير الموضوعات التي نص الشارع الدستوري على أن يكون تنظيمها بقانون. الأمر الذي نهيب معه بقضائنا الدستوري الشامخ العدول عن مسلكه بهذا الصدد ، وتبني سياسة قضائية مغايرة مفادها ضرورة قصر المدى التشريعي للقرارات بقوانين على غير الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون والإاضي بعدم دستوريته لتعديها على هذا النطاق ومخالفتها لصريح النصوص الدستورية .

وفيما يتعلق بالأمر الآخر المتمثل في مدى احترام القرارات بقوانين لأحكام الدستور الموضوعية أي لما يتضمنه الدستور من ضوابط وقيود بشأن الموضوعات التي تتناولها بالتنظيم لاسيما في مجال الحقوق والحريات فقد انتهج قضاؤنا الدستوري مسلكاً جديراً بالتأييد عبر بسط رقابته على كافة المطاعن الموضوعية التي توجه للقرارات بقوانين للتحقق من مدى احترامها وتقيدها بأحكام الدستور الموضوعية بحيث يقضي بعدم دستوريته حال مخالفتها لتلك الأحكام ، ومن ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ١٠ لسنة ١٠ القضائية بجلسة ١٦ مايو ١٩٨٢ والتي طعن فيها بعدم دستورية نص كل من الفقرة الأولى من المادة ١٠٤ والفقرة الثانية من المادة ١١٩ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ فيما تضمناه من حظر طعن أعضاء مجلس الدولة في قرارات نقلهم

(١) تنص المادة الرابعة من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ على أن " السيادة للشعب وحده ، يمارسها ويحميها ، وهو مصدر السلطات ، ويصون وحدته الوطنية التي تقوم على مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص بين جميع المواطنين ، وذلك على الوجه المبين في الدستور " .

ونديهم وتأديبهم بالمخالفة لنص المادة ٦٨ من الدستور التي تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء على النحو الذي يصادر حق الطاعن في التقاضي بالمخالفة للدستور .

وقد أوضحت المحكمة الدستورية بأحد أسباب حكمها رداً على هذا الدفع أنه " لما كان ذلك وكان المشرع في المادتين ١/٨٣ من قانون السلطة القضائية و١/١٠٤ من قانون مجلس الدولة إذ استبعد بعد ذلك القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بنقل وندب رجال القضاء والنيابة العامة ومجلس الدولة من ولاية تلك الدوائر ، فإنه يكون قد حصن هذه القرارات من الرقابة القضائية وحال بين أعضاء هاتين الجهتين القضائيتين وبين الالتجاء بشأنها إلى قاضيهم الطبيعي الذي حدده في صدر هاتين المادتين على ما سلف بيانه ، مخالفاً بذلك ما تقضي به المادة ٦٨ من الدستور التي تنص على أن : " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة ولكل مواطن حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي ... ويحظر النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء " لما كان ما تقدم وكان نص المادة ١/٨٣ من قانون السلطة القضائية الصادر بالقرار بقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٧٣ ونص المادة ١/١٠٤ من قانون مجلس الدولة الصادر بالقرار بقانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ والمعدل بالقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٧٣ قد خالف نص المادة ٦٨ من الدستور على ما سلف بيانه ، فإنه يتعين الحكم بعدم دستورية ما تضمناه من عدم إجازة الطعن في قرارات نقل أو ندب رجال القضاء والنيابة العامة ومجلس الدولة أمام الدوائر التي ناظ بها المشرع دون غيرها الفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية المتعلقة بأي شأن من شئونهم " (١) . وهو ما قضت به المحكمة .

(١) راجع حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الدستورية رقم ١٠ لسنة ١ القضائية بجلسة ١٦/٥/١٩٨٢ ، مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العيا ، الجزء الثاني ، ص ٥٠

وقد أكدت المحكمة الدستورية العليا قضاؤها السابق بحكمها في الدعوى الدستورية رقم ١٦١ لسنة ٢٠١٣ القضائية بجلسة ١٢ مايو ٢٠١٣^(١). وكذا حكمها في

(١) كان مثار الطعن في هذه الدعوى الدفع بعدم دستورية المادة ١٣ من القرار بقانون رقم ١٩٢ لسنة ١٩٨٥ في شأن طرح النهر وأكله ، والمادة ٧٢ من القرار بقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٦٤ بشأن تنظيم تأجير الأراضي المملوكة للدولة ملكية خاصة والتصرف فيها وذلك لما تضمنته من عدم الاعتداد بالتسليمات والتوزيعات التي تمت صحيحة ومطابقة للقانون في ظل القوانين السابقة عليها لمخالفتها لأحكام المواد (٢١ ، ٢٤) من الدستور الصادر سنة ٢٠١٢ بشأن حماية الحق في الملكية وحرية التعاقد .

وقد جاء ببعض أسباب هذا الحكم فيما نحن بصدده " ... ومن حيث إنه عن النعي المبدي من المدعين بمخالفة النصوص المطعون فيها للحماية المقررة للملكية الخاصة وحق التعاقد ، وحيث إنه من المقرر أن حق الملكية نافذ في مواجهة كافة ، وأن حصانته تدرأ عنه كل عدوان أياً كانت الجهة التي صدر عنها ، وأنه صوناً لحرمتها كفل الدستور حمايتها - على الأخص - من وجهين ، أولهما : أنها لا تزول بعدم استعمالها ، ولا يجوز أن يجردها المشرع من لوازمها ، ولا أن يفصل عنها أجزاءها المكونة لها ، ولا أن ينتقص من أصلها أو يعدل من طبيعتها ، ولا أن يقيد من مباشرة الحقوق المتفرعة عنها ، في غير ضرورة تقتضيها وظيفتها الاجتماعية ، وبوجه خاص لا يجوز أن يسقطها المشرع عن صاحبها سواء كان ذلك بطريق مباشر أو غير مباشر ، وثانيهما : أنه لا يجوز نزع الملكية من ذويها إلا في الأحوال التي يقررها القانون ، وبالكيفية المنصوص عليها فيه ، ومقابل تعويض يكون معادلاً لقيمتها الحقيقية في تاريخ نزعها ، ولمنفعة أو مصلحة عامة لها اعتبارها ، ودون ذلك تفقد الملكية الخاصة ضماناتها الجوهرية ، ويكون العدوان عليها غصباً لها أدخل إلى مصادرتها ، وهو ما حرص الدستور القائم الصادر سنة ٢٠١٢ على توكيده في المادتين (٢١ ، ٢٤) منه التي تقرر أولاهما كفالة الدولة الملكية المشروعة بأنواعها العامة والتعاونية والخاصة والوقف وتحميها ، وفقاً لما ينظمه القانون ، وتقرر ثابتيهما صون الملكية الخاصة بما يحول دون نزعها لغير منفعة عامة ومقابل تعويض عادل يدفع مقدماً وفقاً للقانون .

وحيث إنه متى كان ما تقدم ، وكان المدعون قد صاروا مالكين للأراضي - محل التداوي في الدعوى الموضوعية - وكانت النصوص التشريعية المطعون فيها قد حرمتهم منها بعدم الاعتداد بالتصرفات القانونية الصحيحة التي آلت بمقتضاها تلك الأراضي إليهم - رغم الاعتداد الآخرين بتصرفات قانونية أقل تكافؤاً مع المراكز القانونية للمدعين - الأمر الذي تمخض عن عدوان مباشر على حق الملكية الخاصة ويناقض طبيعتها ويعدل من خصائصها ، وينحل إلى انتزاعها من ذويها لغير منفعة عامة ، ودون تعويض عادل ، وليس ذلك إلا إسقاطاً للملكية عن أصحابها بعمل تشريعي وإعدامها لها ، ومن ثم تكون النصوص المطعون فيها قد وقعت في حومة المخالفة الدستورية .

=

الدعوى الدستورية رقم ١٧ لسنة ١٥ القضائية بجلسة ٣ يونيه ٢٠١٣ والتي كان مثار الطعن فيها النعي بعدم دستورية نص البند (١) من المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن الطوارئ وذلك لتحويلها لرئيس الجمهورية ومن بعده وزير الداخلية - وكليهما ليس من أعضاء السلطة القضائية - مكنة اعتقال وتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ، بما يخالف المادة (٤٤) من دستور عام ١٩٧١ المقابلة للمادة (١٣٩) من دستور عام ٢٠١٢ التي تقرر حرمة المساكن وتحظر دخولها أو تفتيشها إلا بأمر قضائي مسبب وفقاً للقانون .

ونظراً لأهمية هذا الحكم فيما نحن بصددده فسنورد بعضاً من أسبابه بشكل مفصل، إذ قالت المحكمة : " وحيث إن الدستور هو القانون الأساسي الأعلى الذي يرسى القواعد والأصول التي يقوم عليها نظام الحكم ، ويحدد السلطات العامة ، ويرسم لها وظائفها ، ويضع الحدود والقيود الضابطة لنشاطها ، ويقرر الحريات والحقوق العامة

=

وحيث إنه من المقرر أن حرية التعاقد - فضلاً عن كونها فرعاً من الحرية الشخصية يتكامل معها ويدعم خصائصها - فإنها كذلك وثيقة الصلة بحق الملكية ، وذلك بالنظر إلى الحقوق التي ترتبها العقود بين أطرافها ، أياً كان المدين بأدائها ، وأنه وإن كان للسلطة التشريعية أن تعيد تنظيم بعض العقود لتحيط بعض جوانبها بقواعد أمر لا يجوز الخروج عليها لمصلحة قدرتها ، إلا أن هذه السلطة لا يسعها أن تهدم الدائرة التي تباشر فيها الإرادة حركتها ، فلا يكون لسلطانها بعد هدمها من أثر باغتيالها بتمامها ، وإلا كان ذلك إنهاءً لوجودها ، ومحوراً كاملاً للحرية الشخصية في واحد من أكثر مجالاتها تعبيراً عنها ، بما يصون لهذه الحرية مقوماتها ، ويؤكد فعاليتها . وإذ كان الثابت من مراجعة النصوص المطعون فيها أنها قد أهدرت إرادة المدعين بالنص على " إلغاء توزيعات طرح النهر التي وزعت على من آلت إليهم ملكية الأكل بعد صدور القانون رقم ٧٣ لسنة ١٩٥٣ بطريق التعاقد ، ولو كانت قد اعتمدت وتم شهرها " ، بما يمثله ذلك من اعتداء على حق الملكية ، ومساساً بالحرية الشخصية وحرية التعاقد بالمخالفة لأحكام المواد (٢١ ، ٢٤ ، ٤٥) من الدستور القائم ؛ وبما يتعين معه القضاء بعدم دستورتها".

راجع هذا الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الرابع عشر ، قاعدة ٢٨ ، ص ٤١٩ ، وانظر هذا الحكم أيضاً بالجريدة الرسمية - العدد ٢١ (مكرر) في ٢٦ مايو ٢٠١٣ .

ويرتب الضمانات الأساسية لحمايتها . ومن ثم فقد حق لقواعده أن تستوي على القمة من البناء القانوني للدولة ، وتتبوأ مقام الصدارة بين قواعد النظام العام باعتبارها أسمى القواعد الآمرة التي يتعين على الدولة التزامها في تشريعاتها . وهذه القواعد والأصول هي التي يرد إليها الأمر في تحديد ما تتولاه السلطات العامة من وظائف أصلية وما تباشره كل منها من أعمال أخرى استثناء من الأصل العام الذي يقضي بإحصار نشاطها في المجال الذي يتفق وطبيعة وظيفتها . وإذ كانت هذه الأعمال الاستثنائية قد أوردتها الدستور على سبيل الحصر والتحديد ، فلا يجوز لأي من تلك السلطات أن تتعداها إلى غيرها ، أو تجور على الضوابط والقيود المحددة لها ، فيشكل عملها حينئذ مخالفة دستورية تخضع – متى انصبت على قانون أو لائحة – للرقابة القضائية التي عهد بها الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها ، بغية الحفاظ على مبادئه وصون أحكامه من الخروج عليها .

وحيث إن الدساتير المصرية المتعاقبة . قد حرصت جميعها منذ دستور سنة ١٩٢٣ على تقرير الحقوق والحريات العامة في صلبها . قصداً من المشرع الدستوري على أن يكون النص عليها في الدستور قيماً على المشرع العادي فيما يسنه من قواعد وأحكام . وفي حدود ما أراده الدستور لكل منها من حيث إطلاقها أو جواز تنظيمها تشريعياً فإذا خالف أحد التشريعات هذا الضمان الدستوري . بأن قيد حرية أو حقاً ورد في الدستور مطلقاً أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً . وقع هذا التشريع مشوباً بعيب مخالفة الدستور .

وحيث إن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أن قانون الطوارئ هو محض نظام استثنائي قصد به دعم السلطة التنفيذية وتزويدها بمكنات معينة ، تحد بها من الحقوق والحريات العامة . بهدف مواجهة ظروف طارئة تهدد السلامة العامة أو الأمن القومي للبلاد – وتبعاً لذلك – لا يجوز التوسع في تطبيقه . ويتعين التزام التفسير الضيق لأحكامه

ويجب على السلطة التي حددها قانون الطوارئ – وتمثل في رئيس الجمهورية أو من ينيبه – أن تتقيد بالغاية المحددة من قانون الطوارئ وبما لا يخرج عن الوسائل التي تتفق مع أحكام الدستور . وذلك عند اتخاذ أي من التدابير المنصوص عليها في المادة (٣) من القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ ، وإلا وقع ما اتخذته في حومة مخالفة الدستور .

وحيث إن من المقرر أن نصوص الدستور لا تتعارض أو تتهدم أو تتنافر فيما بينها . ولكنها تتكامل في إطار الوحدة العضوية التي تنتظمها من خلال التوفيق بين مجموع أحكامها . مما يجعل منها نسيجاً متآلفاً متماسكاً ، ذلك أن إنفاذ الوثيقة الدستورية وفرض أحكامها على المخاطبين بها يفترض العمل بها في مجموعها . وإذا كان الدستور قد نص في ديباجته على خضوع الدولة للقانون . دالاً بذلك على أن الدولة القانونية هي التي تتقيد في كافة مظاهر نشاطها وأيا كانت طبيعة سلطاتها بقواعد قانونية تلوها ، وتكون بذاتها ضابطاً لأعمالها وتصرفاتها في أشكالها المختلفة ، ومن ثم فقد أضحي مبدأ خضوع الدولة للقانون مقترناً بمبدأ مشروعية السلطة هو الأساس الذي تقوم عليه الدولة القانونية . متى كان ذلك . وكان الدستور ينص في المادة (٧٤) منه على أن : " سيادة القانون أساس الحكم في الدولة " . وينص في المادة (١٤٨) على أن : " يعلن رئيس الجمهورية . بعد أخذ رأي الحكومة ، حالة الطوارئ على النحو الذي ينظمه القانون " ، ومن ثم فإن القانون المنظم لحالة الطوارئ ، يتعين أن يتقيد بالضوابط المقررة للعمل التشريعي . وأهمها عدم مخالفة نصوص الدستور الأخرى . إذ أن صدور قانون الطوارئ بناء على نص في الدستور لا يعني ترخص هذا القانون في تجاوز باقي نصوصه . وإذا كانت المادة (٣٤) من الدستور تنص على أن : " الحرية الشخصية حق طبيعي . وهي مصونة لا تمس " كما تنص المادة (٣٥) من الدستور على أن : " فيما عدا حالة التلبس . لا يجوز القبض على أحد ولا تفتيشه ولا حبسه ولا منعه من التنقل ولا تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق " . كما تنص المادة (٣٩) منه على أن : " للمنازل حرمة . وفيما عدا حالات الخطر والاستغاثة . لا يجوز دخولها ، ولا تفتيشها ، ولا مراقبتها إلا في الأحوال المبينة في القانون ، وبأمر قضائي مسبب يحدد

المكان والتوقيت والغرض " ، وتبعاً لذلك فإن النص في البند (١) من المادة (٣) من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ على الترخيص في القبض على الأشخاص والاعتقال وتفتيش الأشخاص والأماكن دون إذن قضائي مسبب يكون قد أهدر حريات المواطنين الشخصية واعتدى على حرمة مساكنهم مما يمثل خرقاً لمبدأ سيادة القانون الذي يعد أساس الحكم في الدولة .

وحيث إنه لا ينال مما تقدم القول بأن قانون الطوارئ إنما يعالج أوضاعاً استثنائية متعلقة بمواجهة نذر خطيرة تتهدد معها المصالح القومية بما قد ينال من استقرار الدولة أو تعرض أمنها وسلامتها لمخاطر داهمة . وأن حالة الطوارئ بالنظر إلى مدتها وطبيعة المخاطر المرتبطة بها لا تلائمها أحياناً التدابير التي تتخذها الدولة في الأوضاع المعتادة . ذلك أنه لا يجوز أن يتخذ قانون الطوارئ الذي رخص به الدستور ذريعة لإهدار أحكامه ومخالفتها وإطلاقه من عقابها . إذ أن قانون الطوارئ – وأياً كانت مبرراته – يظل على طبيعته كعمل تشريعي يتعين أن يلتزم بأحكام الدستور كافة ، وفي مقدمتها صون حقوق وحريات المواطنين .

وحيث إنه متى كان ما تقدم ، فإن ما ورد بنص البند (١) من المادة (٣) من القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ من الترخيص بالقبض والاعتقال وتفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية ، يخالف أحكام المواد (٣٤ ، ٣٥ ، ٣٩ ، ٨١) من الدستور " (١) .

وعليه فقد خلصت المحكمة إلى الحكم بعدم دستورية البند (١) من المادة (٣) من القرار بقانون رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ بشأن حالة الطوارئ لإهداره الحرية الشخصية وحرمة المسكن اللتان يكفلهما الدستور في المواد ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٩ منه .

(١) راجع هذه الحكم بمجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا ، الجزء الرابع عشر ، قاعدة ٣٦ ، ص ٥٣١ ، وراجعه أيضاً بالجريدة الرسمية – العدد ٢٢ (مكرر) في ٣ يونيو ٢٠١٣ .

وقد رددت المحكمة الدستورية العليا المعاني السابقة بشأن بسط رقابتها على المناعي الموضوعية التي توصل بها القرارات بقوانين على النحو الذي يهوى بها إلى درك عدم الدستورية حال مخالفتها لما يورده الدستور من ضوابط وقيود بشأن الموضوع محل التنظيم وذلك بحكمها في الدعوى الدستورية رقم ١٦٠ لسنة ٣٦ القضائية بجلسة ٣ ديسمبر ٢٠١٦ والتي طعن فيها بعدم دستورية المادتين الثامنة والعاشرة من القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية خاصة ما تضمنته المادة العاشرة من تحويل جهة الإدارة - وزير الداخلية أو مدير الأمن المختص - سلطة منع التظاهرة أو التجمع لأسباب مبهمة وغير محددة على نحو يجعل من الإخطار ، في حقيقته ، ترخيصاً بما يفرغ النص الدستوري الذي يكفل حق التظاهر من مضمونه ، وينحل عدواناً على حرية الرأي والحق في التعبير والحق في التظاهر السلمي وسيادة القانون بالمخالفة لأحكام المواد (١/١ ، ١/٧٣ ، ٢/٩٢ ، ٩٤) من الدستور .

وقد جاء ببعض أسباب هذا الحكم بهذا الخصوص : " ... وحيث إن المادة (٧٣) من الدستور تنص على أن " للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامة ، والمواكب والتظاهرات ، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية ، غير حاملين سلاحاً من أي نوع ، بإخطار على النحو الذي ينظمه القانون ... " .

وحيث إن مفاد ذلك أن الدستور قد غني في المادة (٧٣) منه بحق الاجتماع وما يتفرع عنه من حقوق كالحق في تنظيم المواكب والتظاهرات ، وجميع أشكال الاحتجاجات السلمية ، بحسبان حق الاجتماع هو الملاذ الأمثل والبيئة الأفضل لممارسة حرية التعبير ... وحيث إن الدستور حرص على أن يفرض على السلطتين التشريعية والتنفيذية من القيود ما ارتآه كفيلاً بصون الحقوق والحريات العامة ، وفي الصدارة منها الحق في الاجتماع والتظاهر السلمي ، كيلا تقتحم إحداهما المنطقة التي يحميها الحق أو الحرية ،

أو تتداخل معها ، بما يحول دون ممارستها بطريقة فعالة ... وعلى ذلك ، فعلى خلاف الوثائق الدستورية السابقة على دستور ٢٠١٢ ، نحا الدستور القائم منحى أكثر تقدماً وديمقراطية في صونه حق الاجتماع السلمي وما يتفرع عنه من حقوق ، فسلب المشرع الترخيص في اختيار وسيلة ممارسة هذه الحقوق ، وأوجب ممارستها بالإخطار دون غيره من الوسائل الأخرى لاستعمال الحق وممارسته كالإذن والترخيص ، ولما كان الإخطار كوسيلة من وسائل ممارسة الحق ، هو إنباء أو إعلام جهة الإدارة بعزم المخطر ممارسة الحق المخاطر به ، دون أن يتوقف هذا على موافقة جهة الإدارة أو عدم ممانعتها ، وكل ما لها في تلك الحالة أن تستوثق من توافر البيانات المتطلبة قانوناً في الإخطار ، وأن تقديمه تم في الموعد وللجهة المحددين في القانون ، فإذا اكتملت للإخطار متطلباته واستوفى شرائطه قانوناً ، نشأ للمخطر الحق في ممارسة حقه على النحو الوارد في الإخطار ، ولا يسوغ من بعد لجهة الإدارة إعاقه انسياب آثار الإخطار بمنعها المخطر من ممارسة حقه أو تضيق نطاقه ، ولو اعتصمت في ذلك بما يخوله لها الضبط الإداري من مكثات ، فالضبط الإداري لا يجوز أن يتخذ ثكأة للعصف بالحقوق الدستورية ، فإن هي فعلت ومنعت التظاهرة أو ضيقت من نطاقها ، تكون قد أهدرت أصل الحق وجوهره ، وهوت بذلك إلى درك المخالفة الدستورية كل ذلك شريطة سلمية الاجتماع والتظاهرات ، وتوافقها وأحكام الدستور ومقتضيات النظام العام ، ومادام العدوان على الحقوق والحريات الأخرى لم يبلغ قدراً من الجسامه يتعذر تدارك آثاره ، ومن ثم يكون محتماً ، التزاماً بالقيم الدستورية التي تليها الدولة القانونية ، أن يكون القضاء هو المرجع ، في كل حالة على حدة ، تلجأ إليه جهة الإدارة حين تروم ، لأي سبب من الأسباب ، وقف سريان الآثار المترتبة على اكتمال المركز القانوني لمنظم الاجتماع أو التظاهرة ، الناشئ من تمام الإخطار الصحيح ، ليقرر حينها القضاء المختص ، دون غيره ، ما إذا كانت ثمة مصالح وحقوق وحريات أولى بالرعاية ، تجيز منع الاجتماع أو

التظاهرة السلمية أو تأجيلها أو نقلها أو تعديل مواعيدها أو تغيير مسار التظاهرة ، وذلك على ضوء ما تقدمه جهة الإدارة من دلائل وبراهين ومعلومات موثقة تقتضي ذلك وتبرره . إذ كان ذلك ، وكانت الفقرة الأولى من المادة العاشرة من القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية قد خالفت هذا النظر ، فمنحت وزير الداخلية ومدير الأمن المختص حق إصدار قرار بمنع الاجتماع أو التظاهرة المُخطر عنها أو إرجائها أو نقلها ، فإنها تكون بذلك قد مسخت الإخطار إذناً ، مما يوقعها في حماة مخالفة المواد (١/١ ، ١/٧٣ ، ١/٩٢ ، ٩٤) من الدستور ، ومن ثم يتعين القضاء بعدم دستوريته .

وحيث إنه نظراً للارتباط الذي لا يقبل الفصل أو التجزئة بين نصي الفقرتين الأولى والثانية من المادة العاشرة من القانون المشار ذكره ، وإذ انتهت المحكمة فيما تقدم إلى عدم دستوريته نص الفقرة الأولى من هذه المادة ، فمن ثم يترتب على ذلك سقوط الفقرة الثانية منها ، وهو ما يتعين القضاء به^(١) .

وقد انتهت المحكمة الدستورية العليا في الدعوى الماثلة إلى الحكم بعدم دستورية الفقرة الأولى من المادة العاشرة من القرار بقانون رقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في الاجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية لتفريغها للحق في التظاهر من مضمونه عبر مسخها للإخطار إذناً على النحو الذي يحول بين المواطنين وممارسة ذلك الحق بما يشكل انتهاكاً للحرية الشخصية والحق في التظاهرات السلمية .

(١) راجع هذا الحكم بالجريدة الرسمية - العدد ٥٠ (تابع) بتاريخ ٢٠١٦/١٢/١٥ .

ويستخلص من استقراء الأحكام التي فرغنا للتو من عرضها أن قضاءنا الدستوري قد انتهج سياسة قضائية جديرة بالتأييد قوامها ضرورة تفيد والتزام القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالات الضرورة - لدى غيبة البرلمان أو عدم قيامه - بالقيود والضوابط التي يفرضها الدستور بشأن الموضوعات التي تتناولها بالتنظيم ، لاسيما في مجال الحقوق والحريات العامة ، على النحو الذي يُمكن الأفراد من ممارستها على أرض الواقع في إطار النصوص الدستورية الحاكمة لها ، وألا يصل هذا التنظيم إلى مصادرتها بتفريغها من مضمونها ، أو تقييدها بقيود شديدة الوطأة تحول دون ممارستها بشكل فعلي ، وإلا وقعت في حماة المخالفة الدستورية متى خالفت تلك الضوابط والقيود الدستورية .

وأخيراً يتعين الإشارة إلى أنه مما يخرج عن نطاق المدى التشريعي للقرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في حالات الضرورة ، حال عدم قيام البرلمان ، تصديها لتنظيم موضوعات يتطلب الشارع الدستوري لإقرارها أغلبية خاصة كما هو الشأن بالنسبة للقوانين رجعية الأثر من ناحية ، وتلك المكملة للدستور من ناحية أخرى . فبالنسبة للقوانين ذات الأثر الرجعي فإن المادة ٢٢٥ من الدستور تتطلب لإقرارها موافقة أغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب^(١) في حين لا يلزم لإقرار القرارات بقوانين سوى الأغلبية العادية وهي الأغلبية المطلقة للحاضرين ، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس شأنها شأن إقرار مجلس النواب للقوانين نظراً لأن الدستور لم يتطلب لإقرارها أغلبية خاصة عملاً بنص الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١٢١ من

(١) تنص الفقرة الثانية من المادة ٢٢٥ من الدستور على أنه " ... ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها ، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية ، النص في القانون على خلاف ذلك ، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب " .

الدستور التي تنص على أنه : ".... وفي غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة ، تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة للحاضرين . وعند تساوي الآراء يعتبر الأمر الذي جرت المداولة في شأنه مرفوضاً .

وتصدر الموافقة على القوانين بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، وبما لا يقل عن ثلث عدد أعضاء المجلس " . وهو ما رددته المادتان ١٩٤ ، ٢٧٢ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠١٦ (١) حيث نصت المادة ١٩٤ من تلك اللائحة على أنه " ... وفي جميع الأحوال يصدر قرار المجلس بعدم إقرار القرار بقانون بالأغلبية المطلقة للحاضرين " . وهو ما ينطبق كذلك حال إقراره والموافقة عليه عملاً بنص المادة ٢٧٢ من اللائحة نفسها التي تنص على أنه " مع مراعاة ما ورد في شأنه نص خاص في هذه اللائحة ، تصدر قرارات المجلس بالأغلبية المطلقة للحاضرين ... " . ولم يرد نص خاص بأغلبية موصوفة بشأن القرارات بقوانين لا بالدستور ، ولا باللائحة الداخلية لمجلس النواب ، في حين يستلزم المشروع التأسيسي ، على نحو ما أسلفنا ، أغلبية خاصة هي أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب لإقرار قانون بأثر رجعي طبقاً لنص المادة ٢٢٥ من الدستور .

وبالنسبة للقوانين المكملة للدستور فلا يجوز للقرارات بقوانين أن تتعرض لتنظيم أي منها كذلك كالقوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية ، والنيابية ، والمحلية ، والأحزاب السياسية ، والسلطة القضائية ، وكذا القوانين المتعلقة بالجهات والهيئات القضائية ، وتلك المنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور نظراً لأنها تتطلب لإقرارها موافقة ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب طبقاً لنص الفقرة الأخيرة من المادة ١٢١ من الدستور الراهن التي تنص على أنه : "..... كما تصدر القوانين

(١) الجريدة الرسمية - العدد ١٤ مكرر (ب) ، بتاريخ ١٣/٤/٢٠١٦ .

المكملة للدستور بموافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس . وتُعد القوانين المنظمة للانتخابات الرئاسية ، والنيابية ، والمحلية ، والأحزاب السياسية ، والسلطة القضائية ، والمتعلقة بالجهات والهيئات القضائية ، والمنظمة للحقوق والحريات الواردة في الدستور ، مكملة له " .

وصفوة القول أنه لا يجوز للقرارات بقوانين التصدي لتنظيم أي من الموضوعات التي تكون محلاً للقوانين الأساسية المكملة للدستور ، أو تلك التي تقرر أثراً رجعياً لأن كليهما يخرج عن المدى التشريعي لها نظراً لتطلب الشارع الدستوري إقرار تلك النوعية من القوانين بأغلبية ثلثي عدد أعضاء مجلس النواب ، وهو ما لا يلزم لإقرار القرارات بقوانين التي يتم إقرارها بالأغلبية المطلقة للحاضرين ، ومن ثم ، فإن إصدار قرارات بقوانين في تلك الموضوعات وإقرار البرلمان لها يعني صدور نصوص تشريعية دون توافر النصاب المقرر دستورياً لسنها بالمخالفة لنص المادتين ١٢١ ، ٢٢٥ من الدستور القائم لعام ٢٠١٤ مما يوقعها في حومة المخالفة الدستورية .

خاتمة وتوصيات

تناولت الدراسة الماثلة موضوع الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً للدستور المصري القائم لعام ٢٠١٤. وقد قسمنا دراستنا لهذا الموضوع إلى فصلين خصصنا أولهما لتبيان الضوابط الدستورية لسلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور التي أوردت ضابطين متلازمين لممارسة تلك السلطة يتمثلان في عدم قيام مجلس النواب من ناحية ، ووجود حالة ضرورة من ناحية أخرى . الأمر الذي قسمنا معه هذا الفصل لمبحثين يسبقهما مبحث تمهيدي عرضنا فيه لمدلول حالة الضرورة وأساسها الدستوري وتناولنا في البحث الأول ضابط عدم قيام مجلس النواب ، وفي الثاني ضابط وجود حالة ضرورة.

وفي الفصل الثاني تصدينا لتقصي وبيان ضوابط الرقابتين البرلمانية والدستورية على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين عبر تقسيمه لمبحثين كرسنا أولهما لتحديد الضوابط الدستورية لرقابة البرلمان على القرارات بقوانين الصادرة طبقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور والمتمثلة في ضابطي ضرورة العرض على مجلس النواب ، ورقابة البرلمان لمدى توافر حالة الضرورة ونطاقها التشريعي . وخصصنا المبحث الآخر لتقصي ضوابط الرقابة القضائية على دستورية ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين تطبيقاً لحالة الضرورة عبر تناول رقابة القضاء الدستوري لمدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية في إصدار القرارات بقوانين ، فضلاً عن رقابته للمدى التشريعي لتلك القرارات بقوانين.

النتائج التي أسفرت عنها الدراسة :

أسفرت الدراسة الماثلة عن بعض النتائج التي يمكن بلورة أهمها في الآتي :

- تفشي ظاهرة القرارات بقوانين داخل النظام القانوني المصري على النحو الذي أضحت تشكل معه معلماً من معالم العملية التشريعية بحيث تحولت تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية إلى سلطة تشريع أصلية على حساب البرلمان صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع .
- تصدي القرارات بقوانين لتنظيم موضوعات تتسم بالديمومة والاستقرار النسبيين، خلافاً لمقتضيات الضرورة ذات الطبيعة المؤقتة والعرضية . ولا أدل على ذلك من القرارات بقوانين التي صدرت في سبعينيات القرن الماضي لتنظيم السلطة القضائية ، ومجلس الدولة ، وتنظيم الجامعات والتي لازالت قائمة حتى كتابة هذه السطور .
- تغول القرارات بقوانين على الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون كالحقوق والحريات السياسية ، والجهات والهيئات القضائية مع إقرار البرلمان والقضاء الدستوري – على سواء – لذك المسلك خلافاً لصريح النصوص الدستورية .
- تبني الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ فلسفة مغايرة للدساتير السابقة عليه بشأن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين في حالة الضرورة حال عدم قيام مجلس النواب قوامها تقليص تلك السلطة من ناحية ، وإعطاء دوراً أكبر لمجلس النواب في الرقابة عليها من ناحية أخرى بإقرارها أو رفضها على سبيل اللزوم خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد .

بعض التوصيات :

على ضوء ما أسفرت عنه دراستنا لهذا الموضوع من نتائج ، وما يكتنف تنظيمه الدستوري ، ورقابة البرلمان والقضاء الدستوري بشأنه من أوجه قصور فإننا نقترح بعض التوصيات التي قد تسهم في تلافي وعلاج بعضاً منها على النحو الآتي :

- نوصي بتعديل المادة ١٥٦ من الدستور المصري الراهن لعام ٢٠١٤ على النحو الذي يتم الفصل فيه بين المدة التي يتعين عرض القرارات بقوانين خلالها على مجلس النواب ، وتلك التي يجب على البرلمان الانتهاء خلالها من مناقشتها واتخاذ قرار بشأن إقرارها أو رفضها حيث نقترح أن تكون مدة العرض خمسة عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد ، على أن يكون العرض شاملاً إيداع القرارات بقوانين بكافة نصوصها وليس فقط أرقامها ومسمياتها ، وأن ينتهي المجلس من مناقشتها واتخاذ قرار بشأن إقرارها أو رفضها خلال خمسة وأربعين يوماً من تاريخ عرضها عليه لضمان جدية وموضوعية المناقشة بشأنها .
- نهيى بمجلس النواب الحالي ، والمجالس التالية له ، ممارسة رقابة حقيقته على ما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالات الضرورة حال عدم قيامها ، وذلك بشقيها السياسي والقانوني على النحو الذي يقرره الشارع الدستوري باعتباره - أي البرلمان - صاحب الاختصاص الأصيل بالتشريع بحيث يستطيع إقرار تلك القرارات بقوانين أو تعديلها أو رفضها حسبما يرتأيه ملائماً لحالة الضرورة ، ومتوافقاً مع أحكام الدستور .

- نهيب بقضائنا الدستوري ونناشده العدول عما انتهجه من سياسة قضائية بشأن رقابته على المدى التشريعي لما يصدره رئيس الجمهورية من قرارات بقوانين في حالات الضرورة حال عدم قيام السلطة التشريعية ، وتبني سياسة قضائية مغايرة مفادها ضرورة قصر المدى التشريعي للقرارات بقوانين على غير الموضوعات المحتجزة دستورياً للقانون مع ما يستوجبه ذلك من القضاء بعدم دستوريته حال تدخلها في هذا النطاق لمخالفة ذلك لصريح النصوص الدستورية .

والله من وراء القصد وهو يهدي السبيل

قائمة المراجع

أولا - باللغة العربية :

(أ) مراجع عامة ومتخصصة :

١. د. إبراهيم درويش ، نظرية الظروف الاستثنائية ، مجلة إدارة قضايا الحكومة ، سنة ١٩٦٦ - العدد الرابع .
٢. د. أحمد سلامة بدر ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، دار النهضة العربية - طبعة سنة ٢٠٠٣ .
٣. د. أحمد مدحت علي ، نظرية الظروف الاستثنائية ، رسالة دكتوراه سنة ١٩٧٨ .
٤. المستشار / أحمد هبه النظرية العامة للقرار بقانون ووسائل رقابته ، طبعة سنة ٢٠٠٠ .
٥. د. السيد صبري ، اللوائح التشريعية ، طبعة سنة ١٩٦٩/٦٨ .
٦. د. بكر القباني، القانون الإداري، دار النهضة العربية - طبعة سنة ١٩٨٥ .
٧. د. ثروت عبد الهادي ، مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها ، دار النهضة العربية - طبعة سنة ٢٠٠٥ .
٨. د. جابر جاد نصار ، الوسيط في القانون الدستوري ، طبعة سنة ١٩٩٥ .
٩. د. حازم صادق ، سلطة رئيس الدولة بين النظامين البرلماني والرئاسي ، دار النهضة العربية - طبعة سنة ٢٠٠٩ .
١٠. د. حقي إسماعيل بربوتي ، الرقابة على أعمال السلطة القائمة على حالة الطوارئ ، رسالة دكتوراه - حقوق القاهرة سنة ١٩٨١ .

١١. د. رأفت فوده ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية - طبعة سنة ٢٠٠٠ .
١٢. مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها - دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٤ .
١٣. د. رمضان محمد بطيخ ، الرقابة على أداء الجهاز الإداري (دراسة علمية وعملية في النظم الوضعية والإسلامية) - دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٨ .
١٤. د. زكي محمد النجار ، القانون الدستوري - النظام الدستوري المصري ، دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى سنة ١٩٩٥ .
١٥. د. سعد عصفور ، النظام الدستوري المصري - دستور سنة ١٩٧١ ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، طبعة سنة ١٩٨٠ .
١٦. د. سليمان الطماوي ، القرار الإداري أمام مجلس الدولة والمحاكم القضائية ، طبعة سنة ١٩٥٠ .
١٧. النظرية العامة للقرارات الإدارية ، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٨٤ .
١٨. الوجيز في القانون الإداري ، دار الفكر العربي - طبعة سنة ١٩٩١ .
١٩. د. سمير علي عبد القادر ، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ، رسالة دكتوراه حقوق عين شمس ، بدون تاريخ ،
٢٠. د. طعيمة الجرف ، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون ، دار النهضة العربية - طبعة سنة ١٩٧٦ .

٢١. د. عادل أحمد الخلايلة ، صلاحيات رئيس الدولة في الظروف الاستثنائية في كل من مصر والأردن – دراسة مقارنة مع أحكام الفقه والشريعة الإسلامية ، رسالة دكتوراه – حقوق أسيوط ، سنة ٢٠١٢ .
٢٢. د. عبد الرازق السنهوري ، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية ، بحث منشور بمجلة القانون والاقتصاد ، عدد خاص – الجزء الأول ، سنة ١٩٩٢ .
٢٣. د. عبد الرحمن أسامة أحمد كحيل ، الانحراف التشريعي بين القانون الوضعي والفقه الإسلامي – دراسة مقارنة وتطبيقية ، رسالة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة بني سويف ، سنة ٢٠١٨ .
٢٤. د. عبد الغني بسيوني ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة سنة ١٩٩٦ .
٢٥. الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري ، مطبعة السعدني – طبعة ٢٠٠٤ .
٢٦. د. عبد الفتاح ساير داير ، نظرية أعمال السيادة ، دراسة مقارنة في القانونين المصري والفرنسي ، رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة – طبعة سنة ١٩٥٥ .
٢٧. د. عثمان خليل ، النظام الدستوري المصري – طبعة سنة ١٩٥٦ .
٢٨. د. عزه مصطفى حسني ، مسئولية رئيس الدولة – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية – طبعة ٢٠٠٨ .
٢٩. د. عمر حلمي ، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني – طبعة سنة ١٩٩٣ .

٣٠. د. عمرو فؤاد بركات ، مبادئ القانون الدستوري – طبعة سنة ١٩٨٩ .
٣١. د. فتحي فكري ، القانون الدستوري ، الكتاب الثاني " النظام الحزبي – سلطات الحكم في دستور ١٩٧١ " دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٠ .
٣٢. وجيز القانون البرلماني في مصر ، طبعة سنة ٢٠٠٦ .
٣٣. د. فؤاد عبد النبي حسن فرج ، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة سنة ١٩٩٢ .
٣٤. د. ماجد راغب الحلو ، القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية – طبعة سنة ١٩٩٦ .
٣٥. القانون الدستوري ، طبعة سنة ١٩٨٦ .
٣٦. د. مجدي مدحت النهري ، القرار الإداري بين النظرية والتطبيق ، مكتبة الجلاء بالمنصورة ، طبعة سنة ٢٠٠٣ .
٣٧. د. محسن خليل ، القانون الدستوري والدساتير المصري ، طبعة ١٩٩٦ .
٣٨. د. محمد أحمد عبد الرسول ، ضمانات الأفراد في ظل الظروف الاستثنائية في المجالين الدولي والإداري – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه – حقوق أسيوط سنة ٢٠٠٨ .
٣٩. د. محمد أحمد عبد النعيم ، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ٢٠٠٢ .
٤٠. د. محمد بكر حسين ، الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الأولى ٢٠٠٧ ،

٤١. د. محمد خلف الله إبراهيم ، حالة الضرورة في القانون الوضعي والشريعة الإسلامية – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه – حقوق أسيوط سنة ٢٠١٦ .
٤٢. د. محمد ربيع مرسي ، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة ، رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة سنة ١٩٩٦ .
٤٣. د. محمد شريف إسماعيل ، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية – دراسة مقارنة ، رسالة دكتوراه – حقوق عين شمس سنة ١٩٧٩ .
٤٤. د. محمد عبد الحميد أبو زيد ، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية – طبعة سنة ١٩٨٤ .
٤٥. د. محمد كامل ليلة ، الرقابة على أعمال الإدارة – الرقابة القضائية ، طبعة سنة ١٩٨٥ .
٤٦. د. محمود أبو السعود حبيب ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية ، طبعة سنة ١٩٩٠ .
٤٧. د. محمود سامي جمال الدين ، أصول القانون الإداري – الجزء الثاني ، دار المطبوعات الجامعية – طبعة سنة ١٩٩٦ .
٤٨. لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية ، منشأة المعارف بالإسكندرية – طبعة سنة ١٩٨٢ .
٤٩. د. محمود صبحي علي السيد ، الرقابة على دستورية اللوائح – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية – الطبعة الثانية سنة ٢٠١٧ .
٥٠. د. محمود عاطف البنا ، الرقابة القضائية للوائح الإدارية ، دار الفكر العربي ، طبعة ١٩٩٧ .

٥١. الوسيط في القانون الإداري ، دار الفكر العربي – الطبعة الثانية ١٩٩٢ .
٥٢. حدود سلطات الضبط الإداري ، مجلة القانون والاقتصاد ، العددان الثالث والرابع – السنة ٤٨ ، طبعة ١٩٧٨ .
٥٣. د. محمود محمد حافظ ، القرار الإداري – طبعة سنة ١٩٧٥ .
٥٤. د. مصطفى أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، طبعة سنة ١٩٩٩ .
٥٥. القضاء الإداري ومجلس الدولة ، دار الجامعة الجديدة للنشر – طبعة سنة ٢٠٠٤ .
٥٦. د. وجدي ثابت غبريال ، سلطات رئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها ، رسالة دكتوراه – حقوق القاهرة سنة ١٩٨٧ .
٥٧. د. يحيى الجمل ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة – دار النهضة العربية – الطبعة الرابعة ٢٠٠٥ .
٥٨. د. يسري محمد العصار ، نظرية الضرورة في القانون الدستوري والتشريع الحكومي في فترات إيقاف الحياة النيابية ، دار النهضة العربية ، طبعة سنة ١٩٩٥ .

(ب) الدوريات المتخصصة :

- مجلة إدارة قضايا الحكومة .
- مجلة القانون والاقتصاد .

- الجريدة الرسمية .
- (ج) مجموعات الأحكام :
- مجموعة أحكام وقرارات المحكمة العليا .
- مجموعة أحكام المحكمة الدستورية العليا .
- مجموعة المبادئ التي قررتها المحكمة العليا والمحكمة الدستورية العليا في أربعين عاما (١٩٦٩ - ٢٠٠٩) .
- مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا .
- مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري .

ثانيا : باللغة الفرنسية :

1. Barthelemy (G.) et Duez ; Traité de droit constitutionnel, éd. 1933,
2. Burdeau (G.); Francis (H.); Michel (T.): Manuel droit constitutionnel, 24 ém. éd., L.G.D.J., 1995.
3. Burdeau (G.); Manuel droit Constitutionnel et institutions politiques, 20 ém. éd., L. G. D.J., Parés – 1984
4. Carré de Malberg (R.); Confrontation de la théorie de la formation du droit par degré, éd., 1933.
5. Castagne ; le controle juridiciomnel de la légalité des actes de police administrative, Bordeaux, 1961, éd. 1964,

6. Charles (D.) et Frédéric (C.) et L'aurence (D.) et philie (M.); Constitution de la 5eme république, 5ém. éd., Economica, Paris. 2012.
7. Deppasch (CH.); institutions et droit administratifs, 1992
8. Dmitri (G. – L.); Le droit constitutionnel, de la Ve République, 2é. éd., Dalloz 1997.
9. Dominique (ch.) ; Droit constitutionnel contemporain – Le régime politique de la France, bé. éd., Dolloz -Paris, 2013.
10. Dominique (T.); Droit constitutionnel, P.U.F., 1994.
11. Duguit (L.); Traité de droit constitutionnel, T. 111, Paris – 1930..
12. Duverger (M.); Constitutions et documents politiques, P.U.F., 1987.
13. Esmein , Elements de dorit constitutionnnel, T. 111, 1927.
14. Gicquel (J.); Droit constitutionnel et institutions politiques. 11ém. éd., 1991.
15. Hauriou (A.) et Gicquel (J.); Droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, éd. 1985.
16. Hauriou (M.); precis de droit constitutionnel, 2é. éd., sirey-Paris 1929,

-
17. Jérôme (R.); La question prioritaire de constitutionnalité à la lumière de la décision du conseil constitutionnel du 3 décembre 2009, R.D.P – No1, Janvier / Février 2010.
 18. Jouandet (J.); les pouvoirs des crises, thèse, Paris, 1969.
 19. Lamarque (J.); la théorie de la nécessité et l' article 16 de la constitution de 1958, R.D.P., 1961.
 20. Luchaire (F.) et Gérard (C.) et Xavier (P.); La constitution de la république française – analyse et commentaires, 3^é. éd., Economica, Paris – 2009.
 21. Marthe (F.-R.); Le conseil constitutionnel dans la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur la modernisation des institutions – R.F.D.C.- N 18, 2009
 22. Mathiot (V.A.); la théorie des circonstances exceptionnelles. Mélanges Mestre, 1956.
 23. Michel (L.); code constitutionnel et droits fondamentaux, P.U.F., 2012.
 24. Morabeto (M.) et Bourmoud (D.); Histoire Constitutionnelle et politique de la France (1789 – 1958), éd., Monchrestoen, 4^é. éd. 1996.

25. Njzard (L.); Les circonstances exceptionnelles dans la jurisprudence administrative, L. G. D. J., 1962.
26. Odent; contentieux administrative, éd. 1962. T. 1.
27. Rousseau (D.); Droit du Contentieux Constitutionnel. 4ém. éd., Montchrestien, Paris. 1995.
28. Rousseau (D.) et pierre (Y. -G.); chronique de jurisprudence constitutionnelle 2008, R.D.P., No 1, Janvier – Fevrier 2009.
29. Vedel (G.) Cours de droit constitutionnel et institutions politiques, Paris, 1959 – 1960.
30. Vedel (G.) et Delvolve (P.); droit administrative thémis, P.U.F., 11ém. ed., 1990 .
31. Voisset (M.); L'article 16 de la constitution du 4 octobre 1958, thèse, Paris – 1969