

الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية

إعداد

أ.د / صلاح الدين فوزي

أستاذ القانون العام

بكلية الحقوق - جامعة المنصورة

عضو اللجنة العليا للإصلاح التشريعي

مقدمة عامة :

من خلال هذا البحث سنتطرق إلى موضوع اللوائح والتي هي بالطبع قواعد عامة مجردة لكنها صادرة عن السلطة التنفيذية، أي غير طريق البرلمان، وأنها بالقطع تعد أدنى من القانون في مراتب التدرج.

وإذا كانت اللوائح هي قواعد عامة مجردة فيطرح على الفور السؤال الآتي: ما هي اللوائح، وما هي أنواعها؟

أما السؤال الثاني الذي سيبرز هو : ما هي الضوابط الدستورية الواجب مراعاتها حين إصدار اللوائح، وأيضاً ما هي الضوابط القانونية المتطلبة حين إصدار اللوائح. لعل هذه الأسئلة ستكون مكونة لخطة بحثنا والتي ستكون على النحو الآتي:

البحث الأول: اللوائح الإدارية (الماهية والأنواع).

البحث الثاني: الضوابط الدستورية للوائح.

المبحث الأول

اللوائح الإدارية (الماهية والأنواع)

نحن نرى أن اللوائح الإدارية ما هي إلا نوع من القواعد العامة المجردة، وهي إدارية نسبة لمصدرها "جهة الإدارة"، ومع ذلك فإذا تركت الكلمة على إطلاقها لوجدنا أن اللوائح تتعدد أنواعها على النحو التالي:

١- اللوائح التي لها قوة القانون وهي:

أ- اللوائح التفويضية:

مثال ذلك تنص المادة ١٠٨ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الملغي والتي كانت تسمح لرئيس الجمهورية- في الأحوال الاستثنائية- وبناءً 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.

وجدير بالذكر أن الدستور المصري الحالي الصادر سنة ٢٠١٤ لم يتبنى نظام اللوائح التفويضية.

ب- لوائح الضرورة:

إن الدساتير المصرية المتعاقبة منذ دستور سنة ١٩٢٣ وانتهاءً بدستور سنة ١٩٧١ أفصحت جميعها عن انتمائها لنظرية الضرورة حيث ضمنت أحكامها في صلبها

تمكيننا للسلطة التنفيذية- فيما بين أدوار انعقاد البرلمان- من مواجهة أوضاع قاهرة تقتضي ضرورة الإسراع في مواجهتها.

لكن الدستور المصري الحالي الصادر ٢٠١٤ فإنه نص في مادته رقم ١٥٦ على أنه إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل 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...

ومن قبلنا نرى أن ما سبق أن صدر سواء عن الرئيس المؤقت بعد ثورة ٢٠١٣/٦/٣٠، أم من السيد رئيس الجمهورية قبل تشكيل مجلس النواب من قرارات لها قوة القانون لم يكن من اللازم عرضها على مجلس النواب بعد ما تم تشكيله للأسباب الآتية:

١- إن المادة ١٥٦ من الدستور تتناول حالة أن مجلس النواب غير قائم ونرى أن المقصود بذلك حالة حل مجلس النواب.

٢- أن هذه المادة تتحدث عن المجلس الجديد، وبمفهوم المخالفة يفترض وجود مجلس قديم سبق حله، وهذا الأمر لم يكن مطبقاً قبل الموافقة على دستور ٢٠١٤.

٣- الحالة المصرية بعد ثورة ٢٠١٣/٦/٣٠ كانت حالة غياب الحياة النيابية، والمادة ١٥٦ لا يمكن أن تفسر على أنها تقصد غياب الحياة النيابية.

٤- سبق للمحكمة العليا أن قضت في ١/٤/٩٧٨ أنه يلزم التفرقة بين القرارات بقوانين التي تصدر أثناء قيام الحياة النيابية، وتلك التي تصدر أثناء وقفها أو

تعطيل العمل بالدستور، فالأولى فقط هي التي تعرض على المجلس النيابي فور انعقاده بحيث يترتب على عدم عرضها أو رفضها الأثر الذي ينص عليه الدستور، أما الثانية فلا تزول قوتها القانونية عند اجتماع المجلس النيابي بعودة الحياة النيابية لمجرد عدم عرضها على هذا المجلس، ذلك أنها تعتبر قوانين عادية لا يمكن إلغاؤها إلا بقوانين مثلها^(١).

٥- وأخيراً نرى أنه بتاريخ ٢٠١٣/٧/٨ أصدر رئيس الجمهورية إعلاناً دستورياً نظراً لأن دستور ٢٠١٢ كانت قد تم تعطيله بموجب البيان الصادر عن القيادة العامة للقوات المسلحة عقب اجتماع برموز دينية ووطنية وشبابية، كما تضمن بيان القيادة العامة للقوات المسلحة أيضاً أنه لرئيس المحكمة الدستورية العليا سلطة إصدار إعلانات دستورية أثناء المرحلة الانتقالية. وجاء نص المادة ٢٤ من الإعلان الدستوري الصادر في ٢٠١٣/٧/٨ أن رئيس الجمهورية يختص بالتشريع بعد أخذ رأي مجلس الوزراء وتنقل سلطة التشريع إلى مجلس النواب فور انتخابه. فمفاد كل ذلك أن رئيس الجمهورية قبل تشكيل مجلس النواب كان يمارس سلطة التشريع كاملة بشكل دستوري، ومن ثم فلم يكن من اللازم أن تعرض القرارات بقوانين التي سبق وأن صدرت في هذه الفترة على مجلس النواب بعد انتخابه. لكن مجلس النواب تبني وجهة نظر مغايرة حيث نظر في كل القرارات بقوانين ووافق عليها عدا القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ في شأن الخدمة المدنية.

(١) راجع حكم المحكمة العليا في القضية رقم ١١ لسنة ٧ قضائية دستورية جلسة ١٩٧٨/٤/١ ج ٢ "عليا" ص ١٢٠.

وجدير بالذكر أن دستور مملكة البحرين الصادر في ٢٠٠٢/٢/١٤ نص في مادته رقم ٣٨ على أنه إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد كل من مجلس الشورى ومجلس النواب، أو في فترة حل مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، جاز للملك أن يصدر في شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون على ألا تكون مخالفة للدستور، ويجب عرض هذه المراسيم على كل من مجلس الشورى ومجلس النواب خلال شهر من تاريخ صدورهما إذا كان المجلسان قائمان، أو خلال شهر من أول اجتماع لكل من المجلسين الجديدين في حالة الحل أو انتهاء الفصل التشريعي. فإذا لم تعرض زال ما كان لها من قوة القانون بغير حاجة إلى إصدار قرار بذلك، وإذا عرضت ولم يقرها المجلسان زال ما كان لها من قوة القانون.

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة نصت المادة ١١٣ من الدستور الصادر لسنة ١٩٧١ على أنه "إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد المجلس الأعلى ما يوجب الإسراع في إصدار قوانين اتحادية لا تحتمل التأخير، فلرئيس الاتحاد ومجلس الوزراء مجتمعين إصدار ما يلزم منها وذلك في شكل مراسيم لها قوة القانون بشرط ألا تكون مخالفة للدستور. ويجب أن تعرض هذه المراسيم بقوانين على المجلس الأعلى خلال أسبوع على الأكثر للنظر في إقرارها أو إلغاؤها، فإذا أقرها تأيد ما كان له من قوة القانون، ويخطر بها المجلس الاتحادي في أول اجتماع له. ونرى أن المقصود بالمجلس الاتحادي هو المجلس الوطني الاتحادي.

وإذا لم يقرها المجلس الأعلى فيزول ما كان لها من قوة القانون، إلا إذا رأى اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب عليها من آثار بوجه آخر.

٢- اللوائح التي ورد النص عليها في الدستور:

بداءة نشير إلى أنه في شأن بيان اختصاص القانون، ومن ثم اللوائح، الأمر يختلف من دستور إلى آخر.

فمثلاً الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ نص على اختصاص القانون حصرياً فجاء نص المادة ٣٤ على النحو الآتي:

■ يحدد القانون القواعد المتعلقة بما يلي:

- الحقوق المدنية والضمانات الأساسية التي يتمتع بها المواطنون لممارسة الحريات العامة، والتعددية واستقلالية وسائل الإعلام، والالتزامات التي يتم فرضها لأغراض الدفاع الوطني على المواطنين في أنفسهم وفي ممتلكاتهم.

- تحديد الجنايات والجنح وكذلك العقوبات المقررة بشأنها، والإجراءات الجنائية، والعفو، وإنشاء الهيئات القضائية الجديدة والقانون الأساسي لأفراد السلطة القضائية.

- أساس الضرائب بجميع أنواعها، ونسبها، وكيفية تحصيلها، ونظام إصدار النقود.

دكما تحدد القوانين القواعد المتعلقة بما يلي:

- النظام الانتخابي لمجلسي البرلمان والمجالس المحلية، والهيئات التمثيلية للفرنسيين المقيمين خارج فرنسا، وكذلك شروط الاضطلاع بالولايات والوظائف الانتخابية التي يمارسها أعضاء مجالس التداول في المجتمعات المحلية.

- إنشاء المؤسسات العامة.

- الضمانات الأساسية التي تمنح للموظفين المدنيين والعسكريين في الدولة.

-
- تأميم المؤسسات، ونقل ملكية المؤسسات من القطاع العام إلى القطاع الخاص. ويحدد القانون المبادئ الأساسية لـ:
 - التنظيم العام للدفاع الوطني.
 - الاستقلال الإداري للمجتمعات المحلية وصلاحياتها ومواردها.
 - التعليم.
 - المحافظة على البيئة.
 - نظام الملكية، وحقوق الملكية، والالتزامات المدنية والتجارية.
 - قانون العمل، وقانون النقابات العمالية والضمان الاجتماعي.
- كما تحدد قوانين الموازنة موارد الدولة، واعتمادها وفق الشروط وفي ظل التحفظات التي يقرها قانون أساسي.
- تحدد قوانين تمويل الضمان الاجتماعي الشروط العامة التي تضمن توازنه المالي وتضبط نفقاته بالنظر إلى إيراداته المتوقعة وفق الشروط والتحفظات التي يقرها قانون أساسي.
 - تحدد قوانين التخطيط المبادئ التوجيهية متعددة السنوات للمالية العامة وعليها أن تسهم في تحقيق هدف حسابات متوازنة للإيرادات العامة.
- أما اللوائح فهي صاحبة الاختصاص العام، حيث تنص المادة ٣٧ من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨م على أن: "تكون المسائل غير تلك التي تدخل في نطاق اختصاص القانون من اختصاص اللوائح".

بل إن المادة ٣٨ من ذات الدستور نصت على أنه "يجوز للحكومة أن تطلب تفويضاً من البرلمان لمدة محددة، لاتخاذ إجراءات بموجب مرسوم تكون داخلة في اختصاص البرلمان وذلك من أجل تنفيذ برنامجها... وبعد انتهاء المدة المذكورة لا يجوز تعديل المراسيم مجدداً إلا بمقتضى قانون من البرلمان، وذلك في المسائل التي تدخل في اختصاص القانون.

كما حددت حصرياً المادة ٦٦ من الدستور التونسي الجديد الصادر سنة ٢٠١٤ اختصاص القانون العادي في الموضوعات الآتية:

- إنشاء المؤسسات العامة.
- اللجنة.
- الالتزامات المدنية والتجارية.
- الإجراءات أمام المحاكم.
- الجنايات والجنح والعقوبات المقررة في مقترفيها، وكذلك المخالفات المقرر على مخالفتها عقوبات سالبة للحرية.
- العفو العام.
- الضرائب ونسبها وتحصيلها.
- نظام إصدار العملة.
- القروض والتعهدات المالية للدولة.
- تنظيم الوظائف العليا.
- الضمانات الأساسية الممنوحة للموظفين المدنيين والعسكريين.

-
- تنظيم المصادقة على المعاهدات.
 - قوانين المالية والحساب الختامي.
 - المبادئ الأساسية لنظام الملكية والحقوق العينية والتعليم والبحث العلمي والثقافة والصحة العمومية والبيئة والتخطيط العمراني، والطاقة وقانون العمل والضمان الاجتماعي.
 - وتنظم المسائل الآتية بقوانين أساسية:
 - الموافقة على المعاهدات.
 - تنظيم العدالة والقضاء.
 - تنظيم الإعلام والصحافة والنشر.
 - تنظيم الأحزاب والنقابات والجمعيات والمنظمات والهيئات المهنية وتمويلها.
 - تنظيم الجيش الوطني.
 - تنظيم قوات الأمن الداخلي.
 - القانون الانتخابي.
 - الحريات وحقوق الإنسان.
 - الأحوال الشخصية.
 - الواجبات الأساسية للمواطنة.
 - السلطة المحلية.
 - تنظيم الهيئات الدستورية.

- القانون الأساسي للميزانية.

ويدخل في مجال السلطة اللانحوية المواد التي لا تدخل في اختصاص القانون. لكن الأمر مختلف وفقًا للدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤، حيث تنص المادة ١٠١ منه على أن "يتولى مجلس النواب سلطة التشريع...".

وإذا كان الأصل في اللوائح الإدارية أنها قرارات تتضمن لقواعد عامة مجردة وهي بالطبع تصدر من جهات الإدارة المختلفة فإن الدساتير المصرية جرت منذ دستور سنة ١٩٢٣ على النص على بعض منها حددت كالتالي:

- في دستور سنة ١٩٢٣:

- ١- نصت المادة ٣٧ على أن "الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها".
- ٢- المادة ٤٤: "الملك يرتب المصالح العامة، ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين".

- دستور سنة ١٩٣٠:

- ١- المادة ٣٧: الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها.
- ٢- المادة ٤٤: "الملك يرتب المصالح العامة، ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين".

- مشروع دستور ١٩٥٤ (الذي لم يصدر):

- ١- المادة ١٠١: "رئيس الجمهورية يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما لا

يتضمن تعديلا فيها أو تعطيلها أو إعفاء من تنفيذها، ويجوز أن يعهد القانون إلى غيره بوضع هذه اللوائح".

٢- المادة ١٠٢: "رئيس الجمهورية يضع لوائح الضبط، ويرتب المصالح العامة بما لا يتعارض مع القوانين".

- في دستور ١٩٥٦:

١- المادة ١٣٧: "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على تنفيذها".

٢- المادة ١٣٨: "يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، وله أن يفوض غيره في إصدارها، وتصدر قرارات الرئيس في هذا الشأن بناء على عرض الوزير المختص، ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه".

- الدستور المؤقت الصادر سنة ١٩٥٨:

١- مادة ٥٤: "يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة ويشرف على تنفيذها".

- دستور سنة ١٩٦٤:

١- المادة ١٢١: يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لترتيب المصالح العامة.

٢- مادة ١٢٢: يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط واللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين وله أن يفوض غيره في إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

- دستور ١٩٧١:

١- المادة ١٤٤: يصدر رئيس الجمهورية اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها ويجوز أن يعين القانون من يصدر القرارات اللازمة لتنفيذه.

٢- المادة ١٤٥: يصدر رئيس الجمهورية لوائح الضبط.

٣- المادة ١٤٦: يصدر رئيس الجمهورية القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة.

- دستور ٢٠١٢:

١- المادة ١٦٢: يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه.

٢- المادة ١٦٣: يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء، فإذا رتب ذلك أعباء جديدة على الموازنة العامة للدولة وجب موافقة مجلس النواب.

٢- المادة ١٦٤: يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء.

- دستور سنة ٢٠١٤:

أ - المادة ١٧٠: يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه.

ب- المادة ١٧١: يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء.

ج- المادة ١٧٢: يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء.

٣- اللوائح الداخلية:

وهي من الكثرة بمكان ذلك أن الأجهزة الإدارية كافة لها وبموجب الاختصاصات القانونية المقررة لها، أن تصدر لوائح تنظيمية بغية تنظيم العمل الداخلي لهذه الأجهزة، ففي الجامعات مثلاً توجد لوائح لتنظيم المكتبات الجامعية وأخرى لتنظيم المدن الجامعية وثالثة لتنظيم أعمال الامتحانات، وهكذا في كل أجهزة الدول تصدر لوائح داخلية متضمنة بالطبع قواعد عامة مجردة لكن نطاق انطباقها يقتصر على الجهاز والعاملين فيه والمتعاملين معه.

٤- اللوائح الصادرة عن أشخاص القانون الخاص أو عن أشخاص القانون العام وتتصل في انطباقها بالقانون الخاص.

هذه النوعية من اللوائح لا تعد لوائح إدارية، لأن مصدرها أحد أشخاص القانون الخاص كما أنها متصلة بأحكام القانون الخاص، حتى لو كان مصدرها شخصاً من أشخاص القانون العام، وتأكيداً لذلك ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أن: "اللائحة التي أصدرها مجلس إدارة البنك الرئيسي للتنمية والانتماء الزراعي متوخياً بها تقرير القواعد القانونية التي تنظم أوضاع العاملين بالبنوك التابعة لها، إلا أن تعلق هذه اللائحة في دائرة هذا القانون لا يجعلها تنظيمياً إدارياً عاماً، وإنما الشأن فيها شأن كل لائحة يتحدد تكييفها بمجال سريانها، فكلما كان هذا المجال متصلاً مباشرة بمنطقة القانون الخاص انحسرت الصفة الإدارية عنها ولو كانت الجهة التي أصدرتها تعتبر من

أشخاص القانون العام. كذلك فإن سرعان هذه اللائحة على كل من العاملين في البنك الرئيسي والبنوك التابعة لا يزيل الحدود التي تفصل البنوك بعضها عن بعض، فلا زال لكل منها الشخصية القانونية المستقلة ودائرة نشاطها ولها نظامها القانوني الخاص بها، وفي إطار هذه الدائرة وحدها تتحدد حقيقة الرابطة القانونية بينها وبين عمالها^(١).

(١) راجع القضية رقم ٣٠ لسنة ١٨ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٧/٥/٣، س٨ دستورية، ص ٥٦٤؛ القضية رقم ١٥٦ لسنة ١٨ قضائية دستورية، جلسة ١٩٩٨/٦/٦، س٨ دستورية، ص ١٤١٣.

المبحث الثاني

الضوابط الدستورية للوائح

يمكننا أن نجمل الضوابط الدستورية للوائح في الآتي:

أولاً- ضابط المراجعة في مجلس الدولة:

نصت المادة ١٩٠ من الدستور على أن مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى وحدة الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية، ومراجعة مشروعات العقود التي تكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".

كما نصت المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أنه: "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة، أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات.

وحيال هذين النصين سنبيدي ما يلي:

- ١- أن الإلزام الدستوري الذي أوجبه المادة ١٩٠ من الدستور بضرورة مراجعة وصياغة مشروعات القوانين هو أمر متصور فقط على مشروعات القوانين أي تلك التي تقدم، سواء من الحكومة، أو من رئيس الجمهورية.

وبالبناء على ذلك نرى أن هذا الالتزام الدستوري غير متطلب بالنسبة للمقترحات التي تقدم من قبل أعضاء مجلس النواب حتى ولو قدم المقترح من عشر أعضاء مجلس النواب فهو مازال مقترح أعضاء وأن اكتسابه صفة المشروع ترتب فقط أثرًا هو إحالته مباشرة إلى اللجنة النوعية المختصة من دون المرور بلجنة المقترحات والشكاوى وفي ذلك التزام بمبدأ الفصل بين السلطات لأن اختصاص مجلس الدولة ليس الصياغة فقط، بل المراجعة أيضًا وفقًا لنص المادة ١٩٠ من الدستور.

٢- صيغة المادة ١٩٠، أوكلت لمجلس الدولة اختصاص المراجعة والصياغة معًا وهي صيغة مغايرة عن تلك الواردة في المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة والتي جاءت كما يلي: "مراجعة الصياغة".

وعلى عكس ما ذهبنا إليه ذهبت المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٥ في الطعن رقم ٢٩٦٠٦ لسنة ٦٢ ق عليا إلى أنه: "... يترتب على نص المادة ١٩٠ من الدستور والمادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة فرض التزام على عاتق السلطة التنفيذية بمراجعة مشروعات القوانين التي تقدمها إلى مجلس النواب واللوائح التي تختص بإصدارها، كما يلتزم مجلس النواب بإحالة مشروعات القوانين والاقترحات بقوانين بعد انتهاء لجان المجلس من عملها في شأنها وموافقة المجلس عليها في مجموعها، وقيل أخذ الرأي النهائي عليها إلى قسم التشريع لمراجعتها..".

لكننا- كما سبق أن توضح من قبلنا لا نشاطر هذا الاتجاه الوجيهة التي ذهب إليها خاصة فيما قرره من وجوب التزام على مجلس النواب بإحالة مشروعات القوانين والاقترحات بقوانين لقسم التشريع لمراجعتها، حيث استند هذا الاتجاه إلى نص

المادتين ١٩٠ من الدستور، ٦٣ من قانون مجلس الدولة في حين أن المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ صيغتها الآتية: "على كل وزارة أو مصلحة... فالمؤكد أن الخطاب في هذه المادة غير موجه لمجلس النواب لأنه ليس وزارة ولا مصلحة.

ثم إن المادة ١٩٠ من الدستور تناولت الاختصاص العام لمجلس الدولة ولم يرد في كلماتها أي ذكر لمجلس النواب.

٣- وجوب المراجعة في مجلس الدولة يمتد حتماً إلى قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية، والتي نرى أنها "فقط القرارات التي لها قوة القانون".

٤- يمتد اختصاص مجلس الدولة أيضاً لمراجعة اللوائح التي ورد النص عليها في الدستور (التنفيذية- الضبط- إنشاء وتنظيم المرافق العامة) لأن المادة ١٩٠ من الدستور لم تقصر المراجعة على قرارات رئيس الجمهورية ذات الصلة التشريعية مثلما تضمنته نص المادة ٦٣ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

٥- وما عدا ذلك من لوائح نرى أنه لا يلزم ولا يتطلب دستورياً في شأنها إجراء المراجعة والصياغة من قبل مجلس الدولة حتى ولو كانت صادرة عن جهات إدارية، وعلى العكس من وجهة نظرنا فإن أحكاماً حديثة لمجلس الدولة ذهبت إلى أن كلمة "لوائح" وردت مطلقة، وأيضاً القرارات ذات الصلة التشريعية، الأمر الذي يوجب ضرورة مراجعتها جميعها^(١).

(١) راجع حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في ٢٦/١/٢٠١٦ في الدعوى رقم ٦٧١٦٢ لسنة ٦٩ق، حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم ٢٩٦٠٦ لسنة ٦٢ق.ع بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٥.

ثانياً- ضابط عدم مخالفة أحكام الدستور الموضوعية:

يلزم في اللوائح كافة ألا تخالف أحكام الدستور الموضوعية وإلا عُدت مشوبة بعيب عدم الدستورية.

هذا وتنص المادة ١٩٢ من الدستور على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح....".

وعلى الرغم من أن المادة ١٩٢ من الدستور نصت على أن "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح". فإن المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ٢٠١٧/٤/١٥ في الطعن رقم ٢٩٦٠٦ لسنة ٦٢ ق.ع، ذهبت إلى أن رقابة المشروعة تمتد لتشمل مدى احترام اللائحة للقوانين كافة بما فيها الدستور، ولها في ذلك إذا ثبت عدم مشروعية لائحة أو نص فيها عند الطعن لوقف تنفيذها وإلغائها فإنها تقضي بوقف تنفيذها أو بإلغائها بحسب الأحوال، أما المحكمة الدستورية العليا إذا ثبت لها عدم دستورية لائحة أو نص فيها فإنها تقضي بعدم الدستورية ثم عاد الحكم مقررًا أنه: "...وإذا كانت رقابة المشروعية ورقابة الدستورية قد تتلاقيان من حيث الأثر المترتب على الحكم بالإلغاء وعلى الحكم بعدم الدستورية لما لهما من طبيعة عينية إلا أن كلتا الرقابتين تظل محتفظة بدانرتها المتميزة وطبيعتها الخاصة ولا تختلط إحداها بالأخرى... وإذا انتهت إلى عدم المشروعية وكان سند عدم المشروعية هو مخالفة نص ورد في الدستور وقضت بوقف التنفيذ أو الإلغاء فلا يعني ذلك أنها أخضعت القرار الإداري الفردي أو اللائحة لرقابة

الدستورية، وأضاف الحكم أنها بذلك لم تفصل في مدى دستورية القرار المعروف عليها ولم تعتدي على اختصاص المحكمة الدستورية العليا!!!^(١).

ومن قبلنا لا نتفق مع هذا الاتجاه إلا فيما يخص القرار الإداري الفردي أما اللوائح فإن المحكمة الدستورية العليا تختص دون غيرها برقابة دستورتها ونرى أن رقابة مشروعية اللوائح تقف عند حدود مدى اتفاقها أو مخالفتها للقانون، إن استظهرت المحكمة شبهة عدم دستورية اللائحة أو نص فيها فلها أن تحيل الأمر إلى المحكمة الدستورية العليا، والقول بغير ذلك مفاده تعطيل اختصاصاً دستورياً مقررًا للمحكمة الدستورية العليا على سند غير مقنع إلا وهو أن القضاء الإداري في رقابة المشروعية يحكم بالإلغاء، أما القضاء الدستوري في رقابة الدستورية يقضي بعدم الدستورية، غير مقنع لماذا؟ لأن ذلك مجرد حجة لفظية وليست حجة قانونية خاصة أن الأثر المترتب على الأمرين واحد وهو عدم جواز تطبيق اللائحة. ثم إن رقابة المحكمة الدستورية هي رقابة أصلية وليست احتياطية كما ذهب الحكم المشار إليه. ولا يجوز لأي جهة أو سلطة أيًا ما كانت أن تنزع الاختصاص الدستوري المقرر للمحكمة الدستورية دون غيرها برقابة دستورية اللوائح، لأنه في كل مرة يقضي فيها مجلس الدولة بإلغاء اللائحة لمخالفتها للدستور فمعنى ذلك تعطيل اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية اللوائح.

(١) نبدي أن حجية الحكم تتعلق بمنطوقه والأسباب المرتبطة به، ومادام أن منطوق الحكم يتعلق بقرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات رقم ٤٦٤ لسنة ٢٠١٥ الخاص بلائحة جزاءات الجهاز القومي للاتصالات، فنرى أن الحجية لا تمتد إلى المشار إليه في المتن.

ثالثاً- ضابط عدم مخالفة أحكام القانون:

ذلك أن اللوائح هي أدوات تشريعية أدنى مرتبة من القانون، وبالبناء على ذلك فيلزم أن تكون ملتزمة بأحكامه، وجاءت المادة ١٧٠ من الدستور مؤكدة على ذلك بالنسبة للوائح التنفيذية للقوانين، حيث أوجبت على اللوائح ألا تعطل أو تعدل أو تعفي من تنفيذ القوانين.

ونشير هنا إلى أن اللوائح تخضع لنوعين من الرقابة القضائية الأول منها رقابة الدستورية، أما الثانية فهي رقابة المشروعية التي يتولاها مجلس الدولة حال مخالفة اللائحة لأي من أحكام القانون بوصف كونها أدنى مرتبة منه. أما رقابة الدستورية فإن المختص بها دون غيره هو المحكمة الدستورية العليا.

خاتمة

غير تقليدية، بل أنها دعوة للحوار في النقاط الآتية:

أولاً- بالنسبة للوائح التنفيذية للقوانين:

هل من اللازم أن يحدد الدستور الجهة التي يناط بها إصدار اللوائح التنفيذية على غرار ما حددته المادة ١٧٠ من الدستور والتي تنص على أن يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل أو تعديل أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه.

أرى أن من الأوفق أن يترك أمر إصدار اللوائح التنفيذية للقانون يحدد من يصدرها دوماً، لأن الصيغة الحالية تعطي اختصاصاً مشتركاً في موضوع واحد لكل من القانون ورئيس مجلس الوزراء بالقطع مع إعطاء الأولوية للقانون. هذه فقط دعوة إلى التبسيط التشريعي.

ثانياً- بالنسبة للوائح الضبط:

بالقطع هي تلك النوعية من اللوائح التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام (الأمن العام- الصحة- السكينة العامة- بالإضافة للنظام العام الأخلاقي والنظام العام البيئي والنظام العام المتعلق بجمال الرواء)^(١).

(١) يعرف النظام العام أحياناً بأنه استتباب النظام المادي في الشوارع، وأحياناً يقصد به المحافظة على الدولة ونظامها، وأيضاً هو حالة معارضة للفوضى، وقيل أنه فكرة عائمة Flottant، ومن قبلنا نسلم بأن النظام العام فكرة متسعة يصعب تحديدها، ولكن مع ذلك لا يتنافى مع الطبيعة القانونية التي توجب التحديد وجود عديد من الأفكار غير المحددة، بل والنسبية مثل "الحرية".

وهذه النوعية من اللوائح يتقرر على من يخالفها العقوبة المقررة في المادة ٣٨٠ عقوبات والتي تنص على أن: "من يخالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح بشرط ألا تزيد على خمسين جنيهاً، فإن كانت العقوبة في اللوائح زائدة عن هذه الحدود وجب حتماً إنزالها إليها.

وإذا كانت اللائحة لا تنص على عقوبة ما يجازى من يخالف أحكامها بوقع غرامة لا تزيد على خمسة وعشرين جنيهاً^(١).

وحيال هذا النص نرى:

أ - لوائح الضبط لا تتوقف على تشريع سابق تنظم تنفيذه.

ب- قيمة الغرامة متدنية للغاية من منظور قيمة العملة.

ج- يمكن أن يكون التجريم والعقاب باللوائح ذلك أن الدستور نص في مادته رقم ٩٥ على أنه "لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون". وهذه العبارة تعني أن القانون بمقدوره أن يخول السلطة التنفيذية في أن تقنن ما خولت فيه". أما عبارة "في حدود القانون"، فمعناها وفقاً للإطار الذي يحدده القانون، فلا يجوز تجاوزه بحال من الأحوال.

د- يمكن أن تكون لوائح الضبط عامة، كما يمكن أن تكون محلية.

هـ- يلزم عدم إغفال لوائح الضبط الخاص.

(١) هذه المادة عدلت على النحو المشار إليه بالمتن بالقانون رقم ١٦٩ لسنة ١٩٨١ والمنشور بالجريدة الرسمية، العدد ٤٤ الصادر في ١١/٤/١٩٨١.

وجدير بالذكر أنه أحياناً يستخدم الدستور العبارات الآتية: "ينظم القانون، يحدد القانون، يبين القانون، وفقاً للقانون". كل هذه العبارات موجهة أساساً للمشرع وحده، وبالترتيب على ذلك فليس للوائح أن تتناول أمراً ما أو كنه الدستور للمشرع وحده.

ثالثاً- فيما يخص لوائح إنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها:

في ظل المادة ١٧١ من الدستور والتي تنص على أن يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء لنا أن نطرح الآتي:

بداءة نؤكد أن هذا النوع من اللوائح تعد قرارات تنظيمية قائمة بذاتها لأنها لا تتوقف على تشريع سابق، بل يبتغي بها تكملة النظام القانوني، لكن دوماً في حدود الاختصاص المخول للسلطة التنفيذية، وشريطة عدم مخالفة القانون والدستور.

١- أن فكرة المرفق العام اتخذت من قبل بعض الفقه أساساً للقانون الإداري، ومن ثم معياراً لتحديد اختصاص القضاء الإداري لكن البعض الآخر ذهب مذهباً مغايراً، حيث اعتبر أن فكرة السلطة العامة هي أساس القانون الإداري. ثم إن البحث في أساس القانون الإداري إنما يهدف إلى البحث في سبب وجود القانون الإداري ذاته، وتاريخياً تطورت المعايير التي يرتكن إليها في تحديد أساس القانون الإداري ومنها المعيار العضوي الذي اعتبر أن العمل الإداري هو كل عمل صادر عن سلطة إدارية، ثم ظهر معيار الهدف الذي اعتبر أن العمل الإداري هو ما يستهدف تحقيق المصلحة العامة.

ثم ظهر معيار آخر هو معيار أعمال السلطة *Actes d'autorités*، وأعمال الإدارة العادية *Actes de gestion*. فالأعمال الأولى هي إدارية بحتة تخضع

لاختصاص القضاء الإداري. أما الثانية فينعتد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي، ثم ظهر معيار آخر قريب الصلة بهذا المعايير الأخير وهو معيار الإدارة العامة *gestion publique*، والإدارة الخاصة *gestion privé*.

ثم ظهر معيار المرفق العام الذي يعود إلى حكم محكمة التنازع الصادر في ١٨٧٣/٢/٨ (حكم بلانكو Blanco). الذي قضى بأن القضاء الإداري هو المختص بنظر الدعوى التي أقامها السيد بلانكو ضد مدير إقليم الجيرونند كممثل للدولة بغرض تقرير مسئولية الدولة مدنياً تطبيقاً للمواد ١٣٨٢، ١٣٨٣، ١٣٨٤ من التقنين المدني وذلك جبراً للضرر الناشئ عن الجرح الذي أصيبت به ابنته بفعل عمال إدارة التبغ الذين كانوا يقودون سيارة تبغ فصدمت الطفلة موقعة بها أضراراً. وكان سند ذلك هو فكرة المرفق العام.

أي أن فكرة المرفق العام عُدت أساساً للقانون الإداري، كما إنها تحدد كذلك مجال انطباقه فحيثما يوجد مرفق عام يعد النشاط إدارياً، ويكون القانون الإداري هو الواجب الانطباق، كما ينعتد الاختصاص بنظر ما عساه قد يطرح من منازعات للقضاء الإداري.

كما أن نظرية أو فكرة المرفق العام تعد ضمن معايير العقد الإداري، حيث يكون موضوع العقد الإداري منصباً على مرفق عام^(١).

كما أن صفة الموظف العام تتحقق بكونه يعمل في أحد مرافق الدولة^(٢).

(١) راجع مواد قانون المناقصات والمزايدات رقم ٨٩ لسنة ١٩٩٨، دار النهضة العربية، طبعة ٢٠١٢، ص ١٤ وما بعدها.

(٢) راجع مؤلفنا. المبسوط في القانون الإداري، دار النهضة العربية، سنة ٢٠٠١، ص ٣٥٢.

٢- الأمر الثاني: ما هو إذا المرفق العام؟

المرفق العام هو اعتراف من قبل الدولة بأن حاجة ما لها أهمية توجب تدخل الدولة لتنظيمها تحقيقاً لمصلحة مواطني الدولة.

فالمرفق العام لغة هو الشيء الذي ينتفع به، لذلك مازال هناك نوع من الغموض يحيط بفكرة المرفق العام.

وقد يقصد بالمرفق العام من الناحية الشكلية أنه الجهة التي تمارس النشاط، ومن الناحية الموضوعية يقصد بالمرفق العام الخدمة التي تستهدف إشباع حاجات المواطنين ونرى أن المرفق العام هو جهة تقوم بنشاط يهدف إلى إشباع حاجات المواطنين. لذا كان الفقيه لافريير ينظر إلى عبارة المرفق العام على أساس أنها ليست ذات مدلول قانوني محدد^(١).

لذلك يتحدد مفهوم المرفق العام أصلاً بالنظر إلى طبيعة الأعمال التي يتولاها، سواء أكان الانتفاع بها حقاً للمواطنين في مجموعهم، أم كان مقصوراً على بعضهم. ويفترض وجود المرفق عددًا من العناصر أرجحها أن الأعمال التي ينهض بها ينبغي أن تتصل جميعها- من جهة غايتها- بالمصلحة العامة، وأن يكون إشباعها مكفولاً أصلاً من خلال وسائل القانون العام ومقتضياً تدخلاً من أحد أشخاص هذا القانون كقاعدة، سواء قام عليها ابتداءً، أو عهد بها إلى غيره^(٢).

(1) J. Rivero, "Hauriou et l'événement de la nation de service public.

L'évolution du droit public Paris. Sirey. 1956, p. 461 et s.

(٢) راجع القضية رقم ٤١ لسنة ١٩٩٨ ق/دستورية، جلسة ١٩/٥/١٩٩٨، ٨ دستورية ص ١٣٠٢.

وكذلك وجد أيضاً ما يسمى بالمرفق العام الفعلي *Service Public Virtuel* وهو عبارة عن مشروع خاص يديره أشخاص القانون الخاص ولكنه محكوم ببعض القواعد التي تخضع لها المرافق العامة. ومن تطبيقات ذلك أن مجلس الدولة الفرنسي اعتبر أن عقود القرض التي أبرمها البنك العقاري الفرنسي (وهو شركة أموال خاضعة لأحكام القانون الخاص)، مع الفرنسيين ملاك العقارات في تونس بقصد تشجيعهم للعودة ثانية إلى بلدهم الأم فرنسا، اعتبر مجلس الدولة أن هذه العقود إدارية مادام أن البنك كان قد تعهد أمام الدولة بأنه سيقرض هؤلاء الفرنسيين لتشجيعهم على العودة إلى فرنسا، وفي حكمه الشهير *Dame Culard* قرر مجلس الدولة اختصاصه بنظر النزاع ذات العلاقة بالقرض على عكس ما كانت قد ذهبت إليه المحكمة الإدارية.

وبرر مجلس الدولة اختصاصه بنظر هذه العقود معتبراً إياها عقوداً إدارية

استناداً إلى الآتي:

- أن هذه القروض أبرمها البنك لحساب الدولة *Pour Le Compt de l'etat* وبناء على موافقة مسبقة من لجنة رسمية برئاسة السفير الفرنسي في تونس.
- أن هذه العقود وإن كانت قد أبرمت بين شخصين من أشخاص القانون الخاص إلا أن موضوعها متعلق بتنفيذ وتسيير مرفق عام وهو مرفق مساعدة الفرنسيين للعودة إلى الوطن الأم فرنسا⁽¹⁾.

(1) C.E. Le 8 Juin 1976, Dame culard, Rec. P. 320. Note Michel D.

لكن جانب من الفقه الفرنسي رفض هذه الفكرة واستند في تبرير اختصاص مجلس الدولة بفكرة الوكالة الضمنية *Un Mondant Implicite* للتعاقد نيابة عن الدولة^(١).

غير أنه أخذ على معيار المرفق العام عدة سلبيات أخصها أن المرفق العام ليس معياراً شاملاً للقانون الإداري لأن نشاط الإدارة ليس قصراً على المرافق العامة، بل يوجد أيضاً الضبط الإداري. وأيضاً أن استهداف نشاط المرفق العام ليس شرطاً لإضفاء الصفة الإدارية على النشاط ففي حكم "مونجير" اعتبر مجلس الدولة أن أعمال الصيانة الخاصة بإحدى الكنائس تعد عقداً من طائفة عقود الأشغال العامة وأكد المجلس على اختصاصه بنظر المنازعات المتعلقة بهذا العقد، هذا على الرغم من أن قانون ١٩٠٥/١٢/٩ الذي فصل الكنيسة عن الدولة واعتبر أن ممارسة الشعائر الدينية في الكنيسة مسألة خاصة، وبالتالي فليست الكنيسة مرفقاً عاماً^(٢)، كما أخذ على معيار المرفق العام أيضاً اتساعه، بالإضافة لصعوبة تحديد مضامين هذا المعيار. كل هذا أدى إلى ظواهر معايير أخرى للقانون الإداري مثل معيار المنفعة العامة، ومعيار السلطة العامة، وهذا المعيار الأخير هو الذي يؤيده أغلب الفقه الفرنسي والمصري.

وإذا كانت المادة ١٧١ من الدستور أعطت الاختصاص في إنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة يعد موافقة مجلس الوزراء، إلا أن الأمر ليس بهذه البساطة لأن كلمة "مرفق عام" تختلط مع نظرية المرفق العام الذي كان أساساً للقانون الإداري. وإذا كان المقصود بالمرفق الجهة التي يعهد إليها بإدارة النشاط، فإن هناك

(1) George Dupuis et M. J. Guedon, « Droit Administratif » Arman Colin. Collection U 1986, p. 322.

(2) Commune de Monségur. C.E. 10 Juin 1921 R. Sirey 1951 III 49 Note Hauriou, La jurisprudence Administrateur t. 1, p. 2.

جهات عديدة أداة إنشائها القانون، ثم إن الجهة التي ستضطلع بالنشاط ستكون بحاجة إلى أموال وهذا يوجب ضرورة العودة إلى البرلمان، وإذا كانت هناك بعض المرافق التي أنشئت فعلاً بقانون فلا يمكن للائحة تعديل تلك القوانين.

ويزداد الأمر صعوبة إذا نظرنا من زاوية أخرى إلى أنواع المرافق العامة، حيث سنجد الآتي:

- مرافق عامة إدارية. مثل مرفق الدفاع والأمن والقضاء والتعليم والصحة والطرق.
- مرافق عامة صناعية وتجارية. وهي التي تمارس نشاط مماثلاً كما يقوم به الأفراد مثل خدمات النقل والهاتف.
- مرافق عامة اجتماعية. وهي التي تضطلع بأداء الخدمات والمساعدات الاجتماعية.
- مرافق مهنية. مثل النقابات المهنية والغرف المهنية مثل غرف التجارة والصناعة.

وأخيراً فإن المرافق العامة تدار بعدة طرق منها الإدارة المباشرة ونظام الهيئات العامة، وشركات الاقتصاد المختلط، وعقود الامتياز، وعقود الـB.O.T، وبالترتيب على ذلك يوجد^(١) فارق واضح بين المرفق العام وبين الطرق المختلفة لإدارة المرافق العامة.

(١) التراخيص على الدومين العام تعد بمثابة إنشاء لمرفق عام حقيقي Virtuels، راجع حكم الشركة البحرية لأفريقيا الشرقية.

وفي الختام هل من الملازم الاحتفاظ بنصوص دستورية أحياناً يتم تجاوزها لاعتبارات عملية، وحينما تكون عصية على تحديد مضامين قانونية لها، ومع ذلك فإذا أردنا الاحتفاظ بها فلنضع في الاعتبار أن المقصود بلوائح الضبط ولوائح إنشاء وتنظيم المرافق العام التي ورد النص عليها في الدستور مقصود بها فقط اللوائح القائمة بذاتها، أي التي لا تبنى على تشريع سابق وتستهدف تكملة النظام القانوني عن طريق وضع قواعد قانونية قائمة بذاتها^(١)، ولكن ذلك لا ينفي أنه يمكن أن يناط هذا الاختصاص بجهات أخرى بناء على تخويل من القانون. مثال ذلك أن المادة ٢ من قانون الإدارة المحلية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩ نصت على أن تتولى وحدات الإدارة المحلية في حدود السياسة العامة والخطة العامة للدولة إنشاء إدارة لجمع المرافق العامة الواقعة في دائرتها.

... وتحدد اللائحة التنفيذية المرافق التي تتولى المحافظات إنشائها وإدارتها والمرافق التي تتولى إنشائها وإدارتها الوحدات الأخرى للإدارة المحلية، وإن كانت هذه المرافق محلية إلا أنها مرافق عامة.

وليس هناك حائل بين القانون وبين أن ينشئ وينظم مرافق عامة لأن مجلس النواب يتولى سلطة التشريع- فضلاً عن أن الدستور حينما أوكل لرئيس مجلس الوزراء الاختصاص بإنشاء وتنظيم المرافق العامة لم يقل دون غيره.

ذكرنا في بداية هذه الخاتمة أننا بصدد دعوة إلى الحوار.. فهيا إلى الحوار...

(١) القواعد Règles لها قيمة تشريعية أو لائحية، أما المبادئ Principes فلها قيمة دستورية والقواعد ذات القيمة اللائحية أي اللوائح التي تطبق إلا عند عدم وجود نص قانوني ينظمها.

C.E, 26 Juin 1959, R.P. 793

حكم النقابة العامة للمهندسين المستشارين.