



كلية الحقوق

قسم القانون العام

بحث مستخلص من رسالة الدكتوراه بعنوان

الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية

في الظروف العادية

الباحث / أحمد فاروق عبد الله السيد

مسجل دكتوراه بقسم القانون العام

كلية الحقوق – جامعة المنصورة .

مقدمة

أصبح جلياً تنامي دور السلطة التنفيذية في المجال التشريعي، من خلال حقها الدستوري في اقتراح القوانين، والافتتاح هو أول لبنة مهمة ومؤثرة وفاعلة في عملية صنع التشريع، وبعد سنه تملك الاعتراض عليه، وقد ينتهي الأمر إلى تعديله أو حتى قبحه؛ كما تتمتع السلطة التنفيذية بسلطات تشريعية شبه مطلقة في الظروف الاستثنائية، مما أدى إلى اختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة، فغدت نظرية الضرورة من أهم روافد المشروعية الاستثنائية، وامتلكت السلطة التنفيذية سلطة التشريع كشر لا بد منه.

كما ترتب على ظهور الأحزاب السياسية دمج السلطتين التشريعية والتنفيذية لتكون الهيمنة لصالح الأخيرة. كما أدى تطور الحياة الصناعية والتكنولوجية إلى عجز البرلمان، وعدم قدرته على مواجهة متطلبات الشعوب، فبادر بتفويض بعض صلاحياته للسلطة التنفيذية، بينما أدى انتشار مبدأ العولمة الجارف إلى صياغة السياسة الوطنية، وتدويل إجراءات صناعة القانون، خارج حدود الوطن، عبر اتفاقيات دولية تتفاوض عليها السلطة التنفيذية وتبرمها، وما على البرلمان إلا إقرارها. ونجم عن ذلك نتيجة جد خطيرة، هي تآكل السيادة الوطنية، وأقول نجم البرلمان؛ بسبب قوة الرأي العام، وانتشار وسائل التواصل الاجتماعي، والتي أبرزت بلاء الكبار والصغار في شتى بقاع الأرض لمن يرى. كما أدى ظهور دولة الرفاه الاجتماعي إلى ضرورة تدخل الدولة في المجال الاقتصادي في كل الدول حتى الليبرالية منها؛ بهدف تصحيح الاختلالات الناجمة عن سياسة السوق، فظهرت الدولة التنظيمية، التي من خصائصها التفويض لأهل الخبرة، فتم إنشاء أجهزة إدارية مستقلة تملك إصدار قواعد عامة مجردة وتملك تنفيذها ومراقبة الخارجين عليها، وهي في حقيقة الأمر تتبع وتدور في فلك السلطة التنفيذية، مما أدى إلى هيمنة الأخيرة.

وعطفاً على ما سبق، فإن السلطة التنفيذية تملك سلاحاً تشريعياً آخر جد خطير، تمثل في اختصاصها بإصدار اللوائح بأنواعها المختلفة، إذ غدت السلطة اللائحية ضرورية، فالإدارة لن تتمكن من أداء دورها المنوط بها مالم تخول بسلطات لائحية تمكنها من مجابهة التطورات والتحديات^(١)، وفي حقيقة الأمر فإن نطاق اللائحة في النظم الديمقراطية التقليدية محدودٌ لحد ما، لأنها تعتبر البرلمان وليد إرادة الأمة ووكيلاً لها، ويقتصر دور اللائحة على ضمان تنفيذ القوانين التي يسنها البرلمان، فالسلطة التشريعية يضطلع بها البرلمان وحده، بإرادته الذاتية، وقتما أراد، وفي أي موضوع رغب في تنظيمه^(٢). بيد أن الدستور الفرنسي الصادر عام ١٩٥٨ قد أحدث زلزالاً مروعاً، رتب تغييراً جوهرياً في العلاقة بين القانون واللائحة، وعصف بأهم مبدأ من

(١) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٨١، ص ٧٢٧.

(٢) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة ووفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤، مؤسسة حورس الدولية للنشر، ٢٠١٥، ص ٥٤: ٥٥.

مبادئ الثورة الفرنسية وهو سيادة البرلمان، باعتباره معبراً عن إرادة الأمة، فأصبح البرلمان محدود الاختصاص، ليشرع فقط في بعض الموضوعات المحددة على سبيل الحصر، بينما أصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في مجال التشريع^(٣). وأمست السلطة التنفيذية شريكاً كاملاً وفعالاً يرسم إطار الحياة القانونية في فرنسا الحديثة، وتقف صنواً للبرلمان، وموازيةً له، من خلال اضطلاعها بمهام التشريع استقلالاً عنه^(٤).

أهمية الدراسة:

تبيّن الدراسة مفهوم الاختصاص اللّاحي للسلطة التنفيذية، وظهر نظريتين للإدارة، الأولى النظرية التقليدية، والثانية النظرية الحديثة، وتبيان مفهومهما، وتطبيقات الأولى في مصر، والثانية في فرنسا، والأسباب التي أدت إلى ظهور النظرية الحديثة في الإدارة.

منهج الدراسة:

إن ظاهرة تنامي دور السلطة التنفيذية في التشريع والتي تقوم على تحليل الأوضاع القانونية والسياسية والاقتصادية، تستتبع أن يكون منهج الدراسة هو المنهج التحليلي المقارن لنصوص ودساتير بعض الدول في الأنظمة الدستورية المختلفة؛ من أجل التوصل إلى فهم هذه الأنظمة في تلك الدول والصلاحيات التشريعية التي تمارسها السلطة التنفيذية، من حيث اتساعها وضيقها، مقارنة بالدور التشريعي للبرلمان مع دراسة الواقع التشريعي لهذه الأنظمة المعاصرة، مع ربط الواقع بالتاريخ وصولاً إلى غاية الدراسة، والتوصل إلى نتائج وتوصيات لمعالجة مشكلات الدراسة.

إشكالية الدراسة:

تظهر بجلاء إشكالية البحث في تنامي الاختصاص التشريعي للسلطة التنفيذية بالمخالفة لمبدأ الفصل بين السلطات، الذي قصر الاختصاص التشريعي على السلطة التشريعية، وصنع توازناً منصوصاً عليه دستورياً بين السلطات بعد أن حدّد اختصاص كل سلطة، ومع ذلك تقوم السلطة التنفيذية بإصدار قواعد عامة مجردة من خلال اللوائح تكون بمنزلة تشريعات، كالتّي يصدرها البرلمان.

ويجدر بنا أن نعالج الاختصاص اللّاحي للسلطة التنفيذية في الأنظمة التقليدية كالنظام المصري، والأنظمة الحديثة كالنظام الفرنسي، وقبل ذلك سوف نعرض للتمييز بين القانون واللّاحة، في مباحث مستقلة على التفصيل الآتي:

خطة البحث:

المبحث الأول: التمييز بين القانون واللّاحة

(٣) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة على أعمال الإدارة ووفقاً لمبدأ المشروعية ودولة القانون في ظل دستور ٢٠١٤، المرجع السابق، ص ٥٦.

(٤) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة - دراسة مقارنة منقحة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ١٠٥.

المطلب الأول: تعريف اللائحة

المطلب الثاني: خصائص اللائحة

المبحث الثاني: الاختصاص اللّاحي للسلطة التنفيذية في ضوء النظرية التقليدية.

المطلب الأول: مفهوم النظرية التقليدية.

المطلب الثاني: تطبيقات النظرية التقليدية في مصر.

المبحث الثالث: الاختصاص اللّاحي للسلطة التنفيذية في ضوء النظرية الحديثة.

المطلب الأول: مفهوم النظرية الحديثة.

المطلب الثاني: تطبيق النظرية الحديثة في فرنسا.

الخاتمة

المبحث الأول

التمييز بين القانون واللائحة

تمهيد وتقسيم

لم يعد يغيب عن البال اكتساب اللوائح أهمية كبرى في الأنظمة القانونية الحديثة، بعد أن اتسع نشاط الدولة، وغدت متدخلة في دروب الحياة المتعددة، وبعد التطور التكنولوجي، وتعدّ المشكلات، وصبغت بطابع فني، أدى ذلك إلى اتساع نشاط السلطة التنفيذية المنوط بها إصدار اللوائح، لا سيما أنه في الجانب المقابل يستغرق إصدار القوانين إجراءات أكثر وقتاً أطول^(٥). هذا وسنتناول تعريف اللائحة وخصائصها في مطلبين مستقلين على التفصيل التالي:

المطلب الأول

تعريف اللائحة

يُعرف بعض الفقه اللائحة بأنها نوع من القواعد العامة المجردة، لكنها صادرة عن السلطة التنفيذية، وأدنى من القانون في مراتب التدرج^(٦). واللائحة في تعريف "دي جي" هي قاعدة عامة صادرة عن سلطة أخرى غير السلطة التشريعية أو كما يصفها "هوريو" إظهار الإرادة الإدارية في صورة قواعد عامة مكتوبة صادرة عن هيئة لها سلطة التنظيم، فاللائحة هي تلك القاعدة العامة المجردة غير الشخصية التي تختص السلطة التنفيذية بإصدارها وفقاً لأحكام الدستور والتي تنطبق على جميع الأفراد الذين تتوافر فيهم الصفات المحددة بها، وعلى كافة الوقائع والحالات التي تتوافر فيها الشروط الواردة بها^(٧). كما عرفها البعض بأنها قرارات إدارية تنظيمية تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبق على عدد غير محدود من الأفراد^(٨). ويجمع الفقه المصري^(٩) بصفة عامة - على ضوء التعريفات السابقة - على أن اللوائح هي قرارات

(٥) د. محمود صبحي علي السيد، الرقابة على دستورية اللوائح - دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والتطبيقات القضائية، دار النهضة العربية، ٢٠١٧، ص ٤: ٥.

(٦) د. صلاح الدين فوزي، الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد ٦٧، ديسمبر ٢٠١٨، ص ٣ وما بعدها.

(٧) د. بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٩، ص ٢: ٣.

(٨) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٦٥.

(٩) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٨١، ص ٦: ٧؛ د. محمود سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية، مؤسسة حورس الدولية، ٢٠١٥، ص ٥٩؛ د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٢١٦؛ د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٢٩؛ د. إياد سليمان عبد الله البرديني، الضوابط الدستورية للسلطة اللائحية في الظروف العادية والرقابة عليها، الكتاب الأول، المركز القومي للإصدارات القانونية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والأحكام القضائية، ٢٠٢٠، ص ٣٠؛ د. محمد محمد عبد اللطيف، د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون العام الإداري -

إدارية تحتوي على قواعد قانونية عامة مجردة وملزمة تنطبق على عدد غير مُحدد من الحالات أو الأفراد. وعرفها البعض الآخر -يؤيده الباحث - تعريفاً جامعاً مانعاً موجزاً؛ بأنها قرارٌ ملزمٌ صادرٌ من سلطة إدارية يتضمن قواعد عامة مجردة وغير شخصية. كما عرّف السلطة اللائحية بأنها "السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية بإصدار قرارات إدارية ملزمة تنصف بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، وعلى ذلك فإنه ينبغي أن تستند السلطة اللائحية إلى القواعد الدستورية؛ لأن هذه السلطة تتضمن مساساً بمبدأ الفصل بين السلطات والأخير من المبادئ الدستورية، والسلطة اللائحية سلطة استثنائية ينبغي لكي تكون مشروعة أن تستند إلى أساس دستوري^(١٠).

المطلب الثاني

خصائص اللائحة

ينبغي أن تتوافر العناصر الآتية في العمل القانوني حتى يمكن تكييفه بأنه لائحة، وهذه العناصر هي: الأول: أن يكون العمل صادراً من سلطة إدارية. الثاني: أن يتضمن العمل قواعد عامة مجردة وغير شخصية. الثالث: أن يكون هذا العمل ملزماً. وسنقوم بتناول تلك العناصر على النحو التالي:

أولاً: صدور اللائحة من سلطة إدارية.

يُشترط صدور اللائحة من السلطة التنفيذية باعتبارها إحدى السلطات العامة الدستورية في الدولة^(١١)، وهو ما يؤدي إلى استبعاد كل ما لا يتصل بالسلطة التنفيذية عضوياً أو شكلياً من مجال الإدارة، وتتكوّن السلطة الإدارية أو التنفيذية طبقاً للدستور الحالي من رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء والإدارة المحلية، وبالتالي فإنه يُشترط في اللائحة أن تصدر من سلطة تنفيذية بهذا المعنى، وعلى ذلك فيخرج من نطاق اللوائح الأعمال التشريعية والأعمال البرلمانية للسلطة التشريعية، وكذلك كافة أعمال السلطة القضائية حتى ولو اتخذت شكل اللائحة؛ لأن نشاط كل من السلطتين التشريعية والقضائية يخرج من مدلول الإدارة، أمّا من الناحية الموضوعية فيُشترط في اللائحة أن تكون صادرة استناداً إلى سلطة إدارية؛ أي باعتبارها ممارسة لسلطة عامة؛ فسلطة تقرير اللوائح ما هي إلّا مظهر من مظاهر السلطة العامة، وعلى ذلك فلا يكفي أن يكون العمل صادراً من سلطة إدارية لكي يكون بالضرورة عملاً إدارياً، بل يجب أن يكون كذلك هذا العمل خاضعاً لتنظيم القانون العام باعتباره سلطة إدارية^(١٢). ويعدّ هذا العنصر المميز والمعول عليه في التمييز بين القانون واللائحة.

التنظيم الإداري والأموال العامة - دراسة مقارنة، بدون ناشر، ٢٠١٦، ص ٤٢؛ د. مجدى مدحت النهري، د. محمد عبد الواحد الجميلي، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، ٢٠٠٢، ص ٤٠٢؛ د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٨.

(١٠) د. محمود سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٤٢.

(١١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٣٩٢ وما بعدها.

(١٢) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، مرجع سابق، ص ٨ وما بعدها.

ثانياً: عمومية اللوائح^(١٣).

اتفق كل من الفقه المصري والفرنسي^(١٤) على ضرورة وأهمية عمومية اللائحة فلن يكون العمل القانوني لائحياً ما لم تتصف قواعده بالعمومية والتجريد وعدم الشخصية، ويقصد بالعمومية انصراف حكم القاعدة القانونية إلى كل الأشخاص أو الوقائع أو التي يتوافر بشأنهم شروط فرضها، أما التجريد فهو يعني أن الغرض من القاعدة القانونية غير مخصص لأشخاص بذاتهم أو بالوقائع ذاتها، فالقاعدة تنطبق على الأشخاص والوقائع بالأوصاف والشروط، أما بشأن عدم الشخصية فهو عنصر يتطابق في معظم الحالات مع عمومية القاعدة، وهذا محل اتفاق في الفقه المصري، إلا أن البعض من الفقه الفرنسي يبرزون عنصر عدم الشخصية عنصراً مستقلاً عن العمومية؛ لأن العمومية قد لا تنطبق تماماً مع الشخصية؛ لأن هناك لوائح لا تنطبق إلا على عدد محدد من الناس، فتلك اللوائح وإن كانت غير عامة إلا أنها مع ذلك تبقى غير لشخصية^(١٥).

فاللوائح التي تنظم إجراءات الأمن في ملعب لكرة القدم في بلدة معينة لا ينفي عنها صفتها اللائحية حتى لو وجد في البلدة ملعبٌ وحيد؛ وذلك لأن اللائحة معدة لأن تسري على الملاعب التي تنشأ بعد ذلك، كما لا يشترط توافر صفة العمومية لانطباق القاعدة القانونية لزمان غير محدد، فتحديد مدة معينة لتطبيق القاعدة لا يمنع من عموميتها مثل القرار الذي يمنع المرور في بعض الشوارع لوقت معين، وكذلك إذا ما صدرت قواعد قانونية تخص محافظةً واحدة من الدولة، فإن ذلك لا ينفي عنها العمومية، فاللائحة كالقانون تتضمن قواعد عامة مجردة باعتبارها عملاً قانونياً يعبر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر قانوني؛ لذلك تخرج كافة الأعمال المادية التي لا تتمتع بصفتي الإلزام والعمومية من دائرة اللوائح حتى ولو كانت جزءاً من عملية إدارية مثل القرارات التعاقدية أو الفردية الخاصة التي تضع قاعدة شخصية وغير مجردة تتعلق بعلاقة أو بعمل معين بالذات، مثل قرار نزع ملكية عقار للمنفعة العامة أو إغلاق محلٍ عمومي^(١٦).

ثالثاً: عنصر الإلزام.

يشترط في اللائحة أن تكون قواعدها ملزمة للمخاطبين بها، وذلك باعتبارها عملاً قانونياً يعبر عن إرادة الإدارة في إحداث أثر قانوني أو تعديل لمركز قانوني تام، ومن ثم تخرج من دائرة اللوائح التصرفات التي ليس لها أثر قانوني أو وقائع مادية أو التي يقتصر بها إعلان وجهة نظر الإدارة في صورة رغبات أو توجيهات أو مقاصد؛ لأن ذلك لا يعمل على إحداث آثار قانونية، وعلى ذلك فإن الإجراءات التنظيمية الداخلية

(١٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٦٥.

(١٤) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، مرجع سابق، ص ٥٩؛ د. أيمن محمد شريف،

مرجع سابق، ص ٢١٦؛ د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٢٩؛ د.

إياد سليمان عبد الله البرديني، مرجع سابق، ص ٣٠؛ د. محمد محمد عبد اللطيف، مبادئ القانون العام الإداري التنظيم

الإداري والأموال العامة، مرجع سابق، ص ٤٢؛ د. مجدى مدحت النهري، د. محمد عبد الواحد الجميلي، مبادئ القانون

الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٢؛ د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٨.

(١٥) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، مرجع سابق، ص ١٨.

(١٦) د. مجدى مدحت النهري، د. محمد عبد الواحد الجميلي، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٢: ٤٠٣.

مثل المنشورات والتعليمات المصلحية لا تدخل ضمن مفهوم اللوائح؛ لأنها لا تُحقّق أثراً قانونياً بذاتها، فالرئيس الإداري يُصدرها بقصد ضمان حسن سير العمل في الإدارات والمصالح والمرافق الخاضعة لرئاسته، هذا ويتصف العمل اللائحي بأنه عمل قانوني صادر عن إرادة منفردة أو حتى إرادتين لجهتين إداريتين اتّفاقاً على إصدار لائحة مُعيّنة، فهي تختلف عن العقد الإداري الذي يصدر بصيغة خاصة بالتقاء إرادتين أو إرادات منهم إرادة الإدارة^(١٧).

التمييز بين التشريع واللائحة.

إنّ التمييز بين التشريع واللائحة أمرٌ ضروريّ حتى تتضح معالم كلّ منهما والجهة التي تصدرهما، إذ إنّ النظام القانوني يشتمل على العديد من القواعد القانونية والتي تحتلّ مرتبةً واحدةً، ولا تتساوى في القيمة، وإنما تتشكّل ما يُعرف بالهرم القانوني المكوّن من درجات متعدّدة^(١٨).

ففي قمة الهرم نجد الدستور كعمل للسلطة التأسيسية، ثم يليه في المرتبة القانون العادي الصادر من السلطة التشريعية، ثم نجد أعمال السلطة التنفيذية تحتلّ المرتبة الثالثة من قرارات إدارية، وفي قاع الهرم نجد الأعمال المادية للإدارة والنتيجة المترتبة على هذا التدرج وجوب خضوع كلّ قاعدة شكلاً وموضوعاً للقواعد التي تسمو عليها في المرتبة، فكلّ قاعدة في الهرم القانوني تكون مقيدة بما يعلوها، وتقيد هي القاعدة الأدنى منها، ويساعد ذلك القاضي الذي يتولّى الرقابة القضائية في التأكد من مدى مشروعية كلّ قاعدة بتحديد مرتبتها في السلم القانوني ومدى احترامها لما يسمو عليها من قواعد قانونية^(١٩).

لذلك فإنّ التمييز بين القانون واللائحة واجبٌ لما يترتّب على التفرقة من أهميّة قصوى ترتبط بمبدأ المشروعية، وهناك معياران موضوعي وشكلي للتمييز بين اللائحة والقانون:

أولاً: المعيار الموضوعي

يرى أنصار المعيار الموضوعي أنّ التمييز بين اللائحة والقانون يعتمد على أساس طبيعة العمل ذاته ومدى تعلّقه بحقوق الأفراد وحرّياتهم العامة دون الاعتداد بصفة العضو أو الهيئة التي يصدر عنها التصرف؛ وذلك لعدم تغيير طبيعة العمل باختلاف الهيئات التي تصدره أو اختلاف الأشكال أو الإجراءات التي يصدر فيها، فيعتمد هذا الاتجاه على مضمون وجوهر العمل بصرف النظر عن الشكل والإجراءات المتّبعة، وبذلك فإنّ القانون لديهم هو القاعدة القانونية التي يُقصد بها كلّ قاعدة يترتّب عليها المساس بحقوق الأفراد أو حرّياتهم العامة أو الالتزامات المفروضة عليهم سواء في علاقاتهم مع الدولة أم فيما بينهم، ويعرّفون اللائحة بأنها العمل الإداري الذي يقتصر دوره على حماية حقوق الأفراد وحرّياتهم وتطبيق القوانين وتسيير المرافق العامة والقيام

(١٧) د. محمود صبحي علي، مرجع سابق، ص ١٠٠ وما بعدها؛ د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، مرجع سابق، ص ٢٥: ٢٦.

(١٨) د. وديع دخيل إبراهيم، مرجع سابق، ص ٣٢.

(١٩) د. رأفت فودة، مصادر المشروعية الإدارية ومنحياتها، مرجع سابق، ص ٢٥.

بالأعمال التي يستلزمها تحقيق الأهداف التي رسمها المشرع^(٢٠).

وينتهي أنصار المعيار الموضوعي إلى تمييز القانون عن اللائحة بالرجوع إلى مضمون كلٍّ منهما، بصرف النظر عن صفة القائم به^(٢١)، فالقانون يضع ويقرّر عادةً المبادئ الأساسية، بينما يقتصر دور اللائحة عادةً على إيراد الأحكام التفصيلية، إلّا أنّ صعوبة التمييز بين المبادئ الأساسية والأحكام التفصيلية والوقوف على الحدّ الفاصل بينهما وصمّ هذا المعيار بالغموض والابهام وعدم الوضوح في مفهوم التنفيذ، لا سيما أنّ تلك التفرقة لا تجد لها سنداً دستورياً، فالمشرع يستطيع التدخل في التفاصيل التي تدخل في نطاق السلطة اللائحية مادامت هذه التفاصيل غير محتجزة للأخيرة^(٢٢).

لذلك سارع أنصار هذا المذهب إلى الأخذ بنظرية الفقه الألماني والتي تقضي بأن القانون هو القاعدة القانونية، وأساس ذلك هو رغبة الفقهاء الألمان لاعتبارات تاريخية إلى تقييد سلطان الحاكم المطلق بحصر نشاطه وسلطته اللائحية في مجال إدارة المرافق العامة وترتيبها وخارج دائرة حقوق الأفراد وحياتهم، بحيث تصبح هذه الدائرة حصراً للسلطة التشريعية فقط، واعتنق هذه النظرية العلامة الفرنسي "هوريو". وعلى ذلك فإنّ القانون هو القاعدة القانونية التي يقصد بها كلّ قاعدة يترتب عليها المساس بالمراكز القانونية للأفراد؛ أي تتعلّق بحقوقهم وحياتهم والتزامات المفروضة عليهم، فالقانون يحمي ويحرس الحريات العامة والحقوق الفردية؛ باعتبار أنّ القاعدة العامة التي تعبّر عن إرادة الأمة ملزمة، أمّا اللائحة فهي قواعد لا تمس المواطنين ولا تنشئ لهم أيّ حقوق أو التزامات، إنما تهتم فقط بالمحافظة على تلك الحقوق والتزامات في حدود النظام القانوني القائم، فضلاً عن التنظيم اللائحي لتسيير المرافق العامة، وعلى ذلك فإنّ اللوائح لدى أنصار هذا المبدأ ليست قواعد قانونية ولكنها قواعد تنظّم بها الدولة نشاطها^(٢٣).

ويعتبر "هوريو" السلطة اللائحية أمراً لازماً لكلّ سلطة أمرة، وهي بذلك ليست مجرد سلطة وضع قواعد عامة، وإنما هي المظهر المهم للسلطان أو للسلطة الأمرة العليا، وهي مستقلة عن القانون لا تستمد وجودها منه، فهي ليست بحاجة إلى نصوص دستورية أو قانونية تقرّها، ولكن الدستور والقانون هما مظهر الإرادة الأكثر سموّاً وسيادة يستطيعان تحديد هذه السلطة دون أن يعني ذلك أنها تستمد وجودها منهما^(٢٤). إلّا أنّ سهام النقد قد وجهت لهذه النظرية؛ لأنها تخلط بين طبيعة القانون واللائحة وبين المجال المحجوز لكلٍّ منهما، كما أنها تخلط أيضاً بين العمل ومصدره؛ وذلك لتأسيسها على أنّ القانون هو القاعدة القانونية، حال أنّ القانون هو أحد مصادر القاعدة القانونية، فالقاعدة القانونية تنقّر بواسطة القانون ومصادر أخرى ماثلة، كما أنّ هذا التعريف لم يقدّم تفسيراً للوائح الضبط التي تتألّ من حرية الأفراد وحقوقهم، كما أنّ القانون لا يقف مجاله عند

(٢٠) د. إياد سليمان عبد الله البرديني، مرجع سابق، ص ٤٩ وما بعدها.

(٢١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٠.

(٢٢) د. إياد سليمان البرديني، مرجع سابق، ص ٥٠: ٥١.

(٢٣) د. إياد سليمان البرديني، المرجع السابق، ص ٥١.

(٢٤) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، مرجع سابق، ص ١١: ١٢.

حدّ تنظيم حقوق الأفراد وحرّياتهم فقط، بل يمتدّ إلى تشريعاتٍ لا تتعلّق بحقوق الأفراد وحرّياتهم مثل قوانين إنشاء المرافق العامة، كما أنّ هذه النظريّة لا تسمح للوائح بتنظيم حقوق الأفراد وحرّياتهم إلّا بناءً على تفويض تشريعيّ، وهو ما يخالف المبادئ والقواعد الدستوريّة التي لا تسمح للسلطة التشريعيّة بتفويض وظائفها التشريعيّة كقاعدة عامّة^(٢٥)، لذلك اتجه نظر الفقهاء صوب المعيار الشكلي.

ثانياً: المعيار الشكلي.

وهو المعيار الأسهل والأوضح والذي يؤيده معظم الفقهاء^(٢٦) في كلّ من مصر وفرنسا، ويذهب أنصار هذا المعيار إلى أنّ العبرة في التمييز بين القانون ولوائحه ترجع إلى الهيئة التي تُصدر كلّاً منهما، فالقانون يسن من السلطة التشريعيّة، واللائحة تصدر من السلطة التنفيذية^(٢٧)، وكلاهما يتضمن قواعد عامّة ومجرّدة، واتّحادهما في إصدار قواعد عامّة مجرّدة أدّى إلى فشل النظريّة الموضوعيّة التي حاولت التمييز بين القانون واللائحة بالرجوع إلى مضمون كلّ منهما^(٢٨)، هذا وقد ذهب "كاري دي ملبرج" إلى أنّه نظراً لسمو السلطة التي تقرّ القانون، وهي السلطة التشريعيّة الممثّلة للشعب على السلطة مصدرة اللوائح، فإنّ القوانين تتميز بخاصيتين، وهما:

١- خاصيّة الابتداع والابتكار؛ أي أنّ القانون يتميّز بالمقدرة على ابتداء التشريع والتنظيم في أيّ موضوع من الموضوعات، دون أن يكون هناك مثالٌ لتنظيم سابق لهذا الموضوع، على عكس اللائحة التي يجب أن تصدر لتنفيذ القوانين، على أن يأخذ التنفيذ بالمعنى الواسع بحيث يشمل حالة مجرّد التصريح من القانون لللائحة بتنظيم موضوع معيّن أو مادة معيّنة تنظيمياً كاملاً.

٢- خاصيّة الاستقلال أو التحرّر من القيود أو الشروط، فالقانون لا يخضع لقيود أو شروط تحدّ من سلطانه غير تلك التي وردت في الدستور على عكس اللائحة التي تخضع للقيود الواردة في الدولة، فهي لا تستطيع أن تتجاوز الحدود التي يرسمها لها المشرّع فيما يصدره لها من قوانين؛ وذلك لأنّ اللائحة ترتبط بالقانون بعلاقة خضوع وتبعية، فاللائحة يقتصر دورها على تنفيذ القانون وإكماله، ولا يمكنها أن تخالفه، وعلى ذلك فإنّ اللائحة تتسم بخاصيتين متقابلتين، فهي: أولاً ثانويّة، ثانياً تابعة للقانون، أي أنها ليست مظهرًا للسلطة الأمرة العليا أو للسلطان، ولكنها نتيجة للسلطة الإداريّة عموماً والتي تُعرف بأنّها سلطة تنفيذ القوانين،

(٢٥) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة اللائحيّة، المرجع السابق، ص ١٢: ١٣.

(٢٦) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤١٠؛ د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة اللائحيّة، المرجع السابق، ص ٥١؛ د. سليمان الطماوي، النظريّة العامّة للقرارات الإداريّة، مرجع سابق، ص ١٨١؛ د. إياد سليمان البرديني، مرجع سابق، ص ٥٧: ٥٨؛ د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٢١٦: ٢١٧؛ د.

صلاح الدين فوزي، الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإداريّة، مرجع سابق، ص ٤.

(٢٧) د. سليمان الطماوي، النظريّة العامّة للقرارات الإداريّة، مرجع سابق، ص ١٧٥.

(٢٨) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائيّة على أعمال الإدارة اللائحيّة، مرجع سابق، ص ١٣: ١٤؛ د. محمود سامي جمال الدين، اللوائح الإداريّة التنفيذيّة وضمانة الرقابة القضائيّة، مرجع سابق، ص ٢٠.

وعلى ذلك فإنَّ السُّلطة اللَّائِحِيَّةَ ماهي إلَّا وظيفةٌ دستوريَّةٌ لتنفيذ القوانين التي يمكن للحكومة أن تُمارسها بأساليبٍ مُختلفةٍ، ومنها الأسلوب اللَّائِحِي (٢٩).

- بيدَ أنَّ ما قيل من تفرقة بين القانون واللَّائِحَة في هذا الصدد بات مُخالفًا للواقع والحقيقة؛ للأسباب التالية:
١. ليس القانون فقط هو من يتسم بالبِتْداع والابتكار، إنما اللوائح المُستقلَّة والتي تستمدُّ سندها من الدستور هي الأخرى تُبادر بتنظيم موضوعات جديدة لم يتعرَّض لها المشرِّع العادي (٣٠).
 ٢. حُجز التَّجَاه الحديث مجالاً محدوداً للقانون، وقيدَ المشرِّع العادي ليدور في فلكه فقط، وأُطلق العنان للسُّلطة اللَّائِحِيَّة لتشريع ابتداءً في سائر الموضوعات الأخرى.
 ٣. حتى تلك الموضوعات المحجوزة للمشرِّع العادي غالباً ما تقدِّم فيها السُّلطة اللَّائِحِيَّة اقتراحات تشريعيَّةً لتنظِّم هي الموضوعات ابتداءً، وساعد التنظيُّم الحزبيُّ الذي يسود معظم الأنظمة، في حصر دور البرلمان عملياً على مجرد التشريع لما اقترحتهُ السُّلطة اللَّائِحِيَّة.
 ٤. إنَّ صفة التبعيَّة والثانويَّة لا تلازم اللَّائِحَة فحسب، وإنما أيضاً تُلازم القانون؛ لأنه يدور في علاقة تبعيَّة لنصوص الدستور (٣١).

٥. لم يعدَّ دستور ٤ أكتوبر ١٩٥٨ الفرنسي وحده المانع للسُّلطة اللَّائِحِيَّة اختصاصاتٍ عامَّة في التشريع، بل حُجزت دساتير أخرى كدول المغرب العربي لها تلك الاختصاصات.

ويؤيِّد الباحث المعيار الشكلي لا سيما أنَّ دور اللَّائِحَة تطوَّر وجاوز نطاق القانون في بعض الدول، وحدثت تغيراتٍ مهمَّة بشأن العلاقة بين القانون واللَّائِحَة، وباتت تلعب اللوائح دوراً مهماً في الحياة المُعاصرة؛ بسبب اتِّساع نشاط الدولة وتدخلها في ميادين الحياة المتعدِّدة وتعقد المشاكل واكتسابها طابعاً فنياً بسبب التطوُّر التكنولوجي والعلمي، مما أدَّى إلى تطوُّر واتِّساع دور السُّلطة التنفيذية التي تُصدر اللوائح في ضوء عجز البرلمان وبطء إصداره للتشريعات، لاسيما أنَّ المعيار الشكليَّ يسهِّل من أمر الرقابة على اللوائح في الدول التي لا تأخذ بالرقابة على دستوريَّة القوانين وفي المقابل نجد وطبقاً للمعايير الموضوعية أنَّ اللوائح والقوانين تتفق في الموضوع، حيث إنَّ كليهما يتضمن قواعد عامَّة مجردة، ويشتركان في المضمون والطبيعة الداخليَّة وعنصري الإلزام والعموميَّة، فينَعِزُّ التفرقة بينهما، إلَّا أنَّ الأخذ بالمعيار الشكليَّ فقط فينظر إلى مصدر القاعدة القانونية، فإذا كانت السُّلطة اللَّائِحِيَّة هي من أصدرت القاعدة القانونية كانت عملاً إدارياً وخضعت لرقابة مجلس الدولة والخاصة أنَّ المعيار الشكليَّ سهلٌ وحاسمٌ.

(٢٩) د. إياد سليمان البرديني، مرجع سابق، ص ٥٦: ٥٧.

(٣٠) د. رأفت فودة، سُلطة التقرير المُستقلَّة، مرجع سابق، ص ١٧٠: ١٧١.

(٣١) د. إياد سليمان البرديني، مرجع سابق، ص ٥٦.

المبحث الثاني

الاختصاص اللائحي للسلطة التنفيذية

في ضوء النظرية التقليدية

تمهيد وتقسيم:

ما زالت معظم الدساتير تتمسك باختصاص البرلمان التشريعي منفردا إلى حد كبير كمصر، على سند أن البرلمان مشكل من وكلاء الأمة، والمعبر عن إرادتها، ورامزا لسيادتها، فكان له حق سن القوانين، مستعصما بمبدأ الفصل بين السلطات، هذا المبدأ المنصوص عليه دستوريا، والمُعْتَبَرُ أساسا للديمقراطية، ومانحا للشرعية، للأنظمة السياسية.

بيد أن تخاؤل البرلمان عن أداء مهامه، وعدم تمكنه من تطوير نفسه، ليوكب التطورات التكنولوجية، والتحديات التي تواجه المجتمعات، جعله يأخذ موقعا في ركن سحيق، منزويا عن طموحات وتطلعات وأمال الشعوب، مما أدى إلى ظهور النظرية الحديثة في الإرادة، والتي هي محل حديثنا في المبحث الثالث من هذه الدراسة.

وسنتناول في هذا المبحث مفهوم النظرية التقليدية في المطالب الأول، ثم تطبيقات النظرية التقليدية في مصر في المطالب الثاني، ثم تطبيقاتها في الولايات المتحدة الأمريكية في مطلب ثالث، وذلك على التفصيل التالي:

المطلب الأول

مفهوم النظرية التقليدية

يرمي المفهوم التقليدي للإدارة إلى جعلها أداة مُسَخَّرَةً لتنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، فهي لا تتحرك إلا إذا أذن لها النص بالتحرك، وفي فلكه تدور، وفي رحابه وبإذنه تخطو، فلا تملك أن تتجاوزَه أو تخرجَ عليه أو حتى تكمله حتى ولو شابه القصور، فالإدارة لها الحق في إصدار قواعد عامة مُجَرِّدَة، ولكن تنفيذية؛ أي لازمة لوضع القانون موضع التنفيذ، وإرادة الإدارة لا توجد ولا تظهر إلا من خلال إرادة المشرع، فأرادتها تابعة غير مُستقلة، وإرادة المشرع مُطلقة ليس لها مجال مُعَيَّن؛ لأنها إرادة سيادية ترفع لواء إرادة

الأمة، فتعلو على إرادة الإدارة وما يصدر عنها من قواعد تسمو على قرارات الإدارة التنفيذية^(٣٢). وأساس ذلك أن القانون كقاعدة عامة أقوى من اللائحة؛ لأنه يصدر عن إرادة الأمة ممثلة في برلمانها، ومن ثم إذا خرجت اللائحة عن أحكامه غدت غير مشروعة^(٣٣)، وباختصار فإن النظرية التقليدية هي أن تبقى اللوائح تشريعاً ثانوياً، يدور في فلك القانون على نمط ما يجري بالدول البيروقراطية^(٣٤).

ويرجع المفهوم التقليدي للإدارة إلى ما قبل الثورة الفرنسية، فكان ينظر دائماً للإدارة على أنها العدو الأول للحريات الفردية، فسوء الظن مفترض بها، كما كان ينظر دائماً أن حماية الحقوق والحريات لن تكون سوى بقواعد تشريعية متمثلة في القانون الصادر من البرلمان الممثل للأمة، فالحصن الحصين لحماية حقوق الأفراد وحرياتهم يتمثل - طبقاً للمفهوم التقليدي - في السلطة التشريعية؛ ولذلك كانت اختصاصات السلطة غير محدودة، فالقانون له أن يتدخل في عظيم الأمور وتوافهها، فالقانون هو عمل أصيل غير مقيد بأية شروط، بل هو الذي يحدد - وبنفسه - المجالات التي يتدخل فيها، وهو الذي يحدد المجالات التي يتركها للإدارة، وعلى مدار قرون طويلة لم يترك المشرع للإدارة إلا مهمة تنفيذ القوانين، فالسمو والسيادة للبرلمان عنوان الديمقراطية وحصن الضعفاء، وهو السلطة السياسية الوحيدة الشرعية، وهو الروح المقدسة على الأرض من صنع الشعب^(٣٥).

وقد عُدَّ من ذلك آراء روسو التي عدَّت القانون تعبيراً عن الإرادة العامة، فكان لذلك أثر بالغ في اعتبار القانون الصادر عن البرلمان هو المصدر الوحيد للشرعية، فاحتكر البرلمان سلطة التشريع بمعناها الموضوعي، ولم يكن للسلطة التنفيذية إلا اتخاذ القرارات الفردية اللازمة لوضع تلك القواعد البرلمانية موضع التنفيذ. هذا وقد حذا فقه الثورة الفرنسية حذو جان جاك روسو، فالبرلمان ظل ممثلاً للإرادة العامة ويختص بوضع قواعد عامة ومجردة تقوم بتنفيذها السلطة التنفيذية بموجب قرارات فردية تابعة للقانون وتدور في فلكه ويعلوها في الدرجة^(٣٦). واستقر الأمر على أن تُباشر السلطة التشريعية مهمة التشريع، وتُباشر السلطة التنفيذية مهمة تنفيذ التشريع لا تقريره، إلا أنه أمام استحالة الأخذ بالفصل المطلق بين السلطات واعتناق معظم الدول بالفصل النسبي المرن بينها، منحت الدساتير للسلطة التنفيذية حق التشريع في مجالات معينة، فظهر مجال اللائحة إلى جوار القانون، وإن بقي هذا المجال يمثل استثناء من الأصل، مما يجعل اللائحة تشريعاً فرعياً تابعاً للتشريع الصادر من جهة التشريع الأصلية المتمثلة في البرلمان^(٣٧).

(٣٢) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ١٠: ١١.

(٣٣) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٤٧٢.

(34) Guðjónsson (S.); The separation of powers, the non-delegation doctrine and the right to work in Icelandic constitutional law, PhD diss., Faculty of Law and Social Science Department of Law, University of Akureyri, May, 2007, PP30.

(٣٥) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ١٢: ١٣.

(٣٦) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، المرجع السابق، ص ٦٨.

(٣٧) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١١٨٨.

وبقي التشريعُ صنيعَ المشرِّع ومهمته الموكولة إليه دستورياً، إلّا أنَّ الواقع العملي أثبت عجز البرلمان وبُطْأَهُ عن التصرف المطلوب، سواء كان ذلك في الظروف العادية أم الاستثنائية أم كثرة الأزمات أم التطوُّر التكنولوجي، وأتباع العديد من الدول سياسة التدخل أخذاً بمبدأ الاشتراكية، فلم يعد بمقدور البرلمان أن يأتي سلطة التشريع فرداً، فهو بحاجة إلى سلطة تعضده؛ ليس لضمان تنفيذ ما قننه فحسب، وإنما لتفصيل ما أجمله أيضاً؛ ولذا نصت الدساتير حتى العرفية منها على أن تجعل بجانب السلطة المشرِّعة سلطة أخرى لها اختصاصات تشريعية استثنائية تسند إليها بجانب سلطاتها الأصلية، وهي تنفيذ القانون، فالتنفيذ لا يتوقَّف مفهومه عند حمل المُخاطبين بالقانون على الامتثال لأحكامه طوعاً أم كرهاً، وإنما يتجاوز إلى صلاحية سنِّ الإجراءات اللازمة لوضعه موضع التنفيذ العملي. ومن هنا نظراً لعدم سعة وقت المشرِّع ليفصِّل ما قننه بكلِّ دقائقه، وعدم الخبرات الفنية لدى البرلمان، كانت الحاجة ماسةً لمنح السلطة التنفيذية سلطات تشريعية، بإصدار اللوائح التي تتضمن قواعد عامة مجردة، مثلها مثل القانون تماماً^(٣٨).

وهذا ما دعا بعض الفقه إلى إعادة رسم الحدود بين مهام الإدارة في الماضي ومقتضيات العصر الحديث، وما طرأ على هذه المهام من تجديدات وإضافات أصبحت لا تتلاءم مطلقاً مع السلطات القليلة المُعترف بها في الدساتير للإدارة^(٣٩).

المطلب الثاني

تطبيقات النظرية التقليدية في مصر

نتيجة عجز المشرِّع عن مواجهة كثير من المسائل المستجدة؛ اضطرَّ إلى أن يترك مجالاً محدوداً للسلطة التنفيذية تُمارس فيه قدرًا من الاختصاص التقريبي وتتمتع فيه بشيء من الحرية، فتمكَّنت الإدارة من أن تُمارس نشاطاً لائحياً أخذ يتسع شيئاً فشيئاً، وبما للسلطة الإدارية من قدرة على سرعة الحركة على عكس البرلمان الذي لا يكون في حالة انعقاد مستمرٍّ والذي لا يستطيع مواجهة كثير من الأمور بنفس السرعة والكفاءة في ضوء التقدم الهائل في شتى فروع العلوم والمعرفة والأخذ بالأساليب الفنية المعقدة^(٤٠).

ونظراً لأنَّ السلطة التشريعية تفتقر إلى كلِّ ذلك؛ تخلت عن احتكارها لصناعة التشريع، وساعد على ذلك أيضاً انهيار مبدأ الفصل بين السلطات، وزوال الحواجز التي كانت تفصل بين أجهزة التشريع وأجهزة الإدارة مما مهد الطريق أمام هذه الأخيرة لكي توسع سلطاتها اللائحية؛ لأنَّ التغيرات التي طرأت على التنظيمات السياسية المعاصرة كانت جميعاً في صالح الحكومة، وعلى حساب السلطة التشريعية فالحكومة لم تعد مساوية

(٣٨) د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨، ص ٦٠٥.

(٣٩) د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، المرجع السابق، ص ١٤ : ١٥.

(٤٠) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٤٧ وما بعدها.

للسلطة التشريعية، وإنما أصبحت في دول الشرق والغرب على السواء هي السلطة الأكثر فاعلية والأقوى تأثيراً، وحينما تكون الحكومة نابعة من البرلمان وممثلة للأغلبية البرلمانية، فإنها لا تكون تابعة له، وإنما تكون امتداداً له وبمنزلة الجماعة القيادية والطليعة الأكثر فاعلية بالنسبة للأغلبية البرلمانية، واضمحل الفكر السائد في القرنين الثامن والتاسع عشر والذي يعتبر أعضاء البرلمان وحدهم المتمتعين بالصفة التمثيلية، فمع تقدم الفكر الديمقراطي جعلت السلطة كلها بجميع مظاهرها في يد الشعب أو ممثليه، ومن ثم أصبحت الأجهزة الحاكمة المختلفة في الدولة الديموقراطية الحديثة أجهزة شعبية يتولاها أشخاص يتمتعون بصفة ممثلي الشعب، وما دامت أجهزة الإدارة تتمتع بالصفة الشعبية فليس هناك ما يمنع من الاعتراف ببعض الاختصاصات التشريعية التي تتلاءم مع ظروفها والتي تتفق مع التخصصات الفنية لكل منها^(٤١).

هذا وبدراسة الدساتير المصرية المتعاقبة نجد جميعها قد اعتنقت المفهوم التقليدي للإدارة والذي يجعل من السلطة التنفيذية العضو التنفيذي بطبيعته، فمجلس النواب طبقاً للدستور الحالي الصادر في ١٨ من يناير لعام ٢٠١٤ هو الهيئة الوحيدة التي تجسد إرادة الأمة، وهو الهيئة الوحيدة المعبرة عن هذه الإرادة، فهو يملك صفة تمثيلية تؤهله لتنظيم أمور الدولة جميعها، ويختص بها باستثناء بعض النصوص الدستورية التي منحت حق التشريع للسلطة اللائحية في موضوعات الضبط الإداري، وإنشاء وتنظيم المرافق العامة، وكذلك إصدار اللوائح التنفيذية، فالبرلمان باعتباره معبراً عن الإرادة العامة للأمة يملك التدخل التشريعي في كافة الأمور^(٤٢).

رغم اعتراف الدستور المصري بمجال واسع إلى حد ما تعمل فيه اللائحة، فإن ذلك لا يمنع سلطة التشريع من التدخل لتنظيم الأمور ذاتها المعهود تنظيمها للسلطة اللائحية، فيملك البرلمان حينما يشاء ووقتما أراد التدخل لتنظيمها بتشريعات من لدنه، فالبرلمان هو السيد، ويمكنه أن يتطرق لكافة المسائل حتى تلك المحجوزة للسلطة اللائحية دون تحديد أو تغيير^(٤٣).

ومن جانب آخر هناك موضوعات محجوزة للمشرع يملك وحده الحق في تنظيمها بتشريعات، وهي الموضوعات التي تطلب الدستور أن تنظم بقانون، كما أن هناك موضوعات تطلب الدستور أن تنظم بناءً على القانون، فتعد موضوعات غير محجوزة للقانون إلا أنه يحق للمشرع أن ينظمها وقتما أراد، ومن حقه أيضاً أن يفوض السلطة اللائحية في تنظيمها، فيكون تنظيم السلطة اللائحية لتلك الموضوعات قد بُني على القانون، كما أن هناك موضوعات استأثر المشرع الدستوري لنفسه بتنظيمها، وسوف نقوم بتوضيح ذلك على النحو الآتي:

- الاختصاص الدستوري لإصدار القواعد:

لم يترك المؤسس الدستوري سلطة إصدار القواعد سدى، إنما بادر بتنظيمها على النحو التالي:

(٤١) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، مرجع سابق، ص ٦٨ وما بعدها.

(٤٢) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٥٦.

(٤٣) د. بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، مرجع سابق، ص ٢١.

أولاً: موضوعات استأثر المشرع الدستوري لنفسه بتنظيمها.

وتلك الموضوعات اختص بها المشرع الدستوري لتنظيمها بنصوص دستورية وردت في صلب الوثيقة الدستورية، ويحظر على كل من البرلمان والسلطة اللائحية التصدي لها، وعند تنظيمها يراعي المشرع الدستوري مكاسب الشعوب التي حققها والمبادئ العامة للقانون الطبيعي والمواثيق والأعراف الدولية وما ورد بإعلانات الحقوق وتتلاءم مع النظام العام المصري^(٤٤). ومن هذه الموضوعات: إنشاء الرتب المدنية، تقرير عقوبة غير شخصية، تجريم المصادرة العامة والرجعية، عزل القضاة، التمييز بين المصريين بسبب الجنس أو الأصل أو اللغة أو الدين أو العقيدة، وإباحة التعذيب.

ثانياً: موضوعات حجزها المشرع الدستوري للبرلمان لتنظيمها.

فلا يملك سوى البرلمان تنظيم تلك الموضوعات المحجوزة له في اختصاصه الأصلي بها، وما كان له أن يفوض السلطة اللائحية في تنظيمها كلها أو بعضها، فنصت المادة ١٥ من دستور ٢٠١٤، على أن الإضراب السلمي حق ينظمه القانون، ففي موضوع الإضراب لا يجوز سوى للسلطة التشريعية إصدار تشريعات لتنظيمه، وليس للسلطة اللائحية التطرق إليه لتنظيمه حتى ولو كان بموجب تفويض من السلطة التشريعية^(٤٥). ومن هذه الموضوعات: تنظيم الجنسية المصرية، وحرية الصحافة والتأميم.

ثالثاً: موضوعات حجزها المشرع الدستوري للسلطة اللائحية.

الإدارة هي من أعرق وأقدم السلطات، فهي أقدم من السلطتين التشريعية والقضائية، ولا يمكن تصور أي مجتمع بلا إدارة^(٤٦)، هذا وتباشر الإدارة - وهي بسبيل أداء وظيفتها الإدارية - تصرفات وأعمالاً مختلفة يمكن تقسيمها على النحو التالي:

١- الأعمال المادية: وهي التي تصدر عن الإدارة دون أن تقصد ترتيب أثر قانوني عليها أو تعديل في مركز قانون قائم، والأعمال المادية تنقسم إلى نوعين: أعمال مادية إرادية مثل قيام الإدارة باحتلال ملك خاص دون اتباع الطريق الذي رسمه القانون.

وأعمال مادية غير إرادية مثل وقوع حادث سيارة لمسئول إداري، فهذه الأخيرة لا يسبقها أي قرار إداري، أما الاحتلال الإداري لملك خاص، فهذا يفترض قطعاً وجود قرار إداري سابق على العمل المادي^(٤٧).

٢- الأعمال القانونية: وهي تلك التي نأتيها الإدارة بقصد ترتيب آثار قانونية معينة عليها أو تعديل في مراكز قانونية قائمة، وتنقسم هذه بدورها إلى نوعين:

(٤٤) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٦٣.

(٤٥) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٦٦ وما بعدها.

(٤٦) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ١١.

(٤٧) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، مرجع سابق، ص ٦.

الأولى: الأعمال القانونية الصادرة بناءً على اتفاق بين جهة إدارية وأحد الأفراد أو الأشخاص المعنوية الخاصة أو جهة إدارية أخرى، وهي العقود الإدارية.

الثانية: الأعمال القانونية الصادرة من جانب الإدارة وحدها وبارادتها المنفردة، وتسمى بالقرارات الإدارية، وتعد هذه القرارات من أبرز مظاهر السلطات والامتيازات القانونية التي تتمتع بها الإدارة، إذ تستطيع أن تنشئ حقوقاً وتفرض التزامات على الأفراد دون أن يتوقف ذلك على قبولهم، فالقرارات الإدارية تعد من أهم أساليب مباشرة الوظائف الإدارية، وتُجسد بوضوح ما تتمتع به الإدارة من سلطة عامة لا نظير لها في علاقات الأفراد بعضهم ببعض، مما يرجح كفتها على الأفراد^(٤٨).

هذا وتنقسم القرارات الإدارية بدورها من حيث عموميتها إلى نوعين: **الأولى:** قرارات إدارية فردية ذات أثر قانوني محدد في الزمان والموضوعات التي تعالجها. **الثانية:** قرارات لائحية أو تنظيمية، وهي قرارات غير شخصية تتضمن قواعد عامة مجردة، فهي كالقانون في أوصافه الموضوعية، ولكنها تبقى صادرة من سلطة لائحية، كما تبقى أدنى مرتبة من القوانين، كاللوائح التنفيذية ولوائح الضبط الإداري واللوائح التنظيمية، وسنعرض لتلك اللوائح على التفصيل التالي:

- أنواع اللوائح:

أولاً: اللوائح التنفيذية

ويقصد باللائحة التنفيذية مجموعة القواعد القانونية التي تتضمن الأحكام التفصيلية للمبادئ والأحكام الواردة في القانون؛ إذ يتضمن القانون الأحكام العامة للتشريع ويترك التفاصيل للسلطة التنفيذية لتتولى بحكم خبرتها وضع القواعد اللازمة لتنفيذه، فيتعد أن يتولى البرلمان وضع كل التفاصيل الخاصة لنفاذ القانون؛ لافتقاره للخبرات اللازمة لذلك على نحو ممثل للإدارة، كما أن الإدارة أقرب لواقع تطبيق نصوص القانون، مما يجعلها أقدر من غيرها على وضع القواعد اللازمة لتطبيقه^(٤٩). هذا وتحتل اللائحة التنفيذية مكانة عظيمة وخطيرة؛ إذ اتصفت بأنها عمل مكمل للقانون، وهذا يعني أن النصوص التشريعية تصدر وتتقصرها بعض الجزئيات الضرورية، فلا سبيل إلى وجود هذه الجزئيات إلا بصدر اللائحة التنفيذية، ومن هنا تظهر أهمية اللائحة في كونها عملاً يمس القانون في نفاذه وفي إعمال قواعده التشريعية، فغدت اللوائح التنفيذية نصوصاً إدارية عامة تحقق للحكومة فرصة المشاركة في صنع التشريعات والإسهام في إخراج الأخيرة من حيز الوجود القانوني إلى حيز الوجود العملي، ولتصبح ذات قابلية تامة للنفاذ وذات مواعاة كاملة مع مقتضيات التطور السريع للبلاد^(٥٠).

(٤٨) د. محمود سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية، مرجع سابق، ص ٥ وما بعدها.

(٤٩) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٢٩٢.

(٥٠) د. بدرية جاسر الصالح، مرجع سابق، ص ٣٦ وما بعدها.

وتتسم اللائحة التنفيذية بأنها تخضع للقانون بعلاقة تبعية، فهي لا تُمارس استقلالاً من لدن السلطة اللائحية، ويترتب على هذه التبعية أنها مقترنة بالقانون الذي يُمارس تنفيذ الأحكام، ولا يُتصور ممارستها دون صدوره، وإلا فقدت أساس دستوريته، كما أنها تلتزم بصياغة تفاصيل ذات الموضوع الذي نظمته القانون دون أن تتجاوزهُ، وإلا تعدت النطاق الموضوعي لاختصاصاتها، مما يصم اللائحة بعدم الدستورية، فضلاً عن إمكانية الطعن عليها بعدم المشروعية، كما أن علاقة التبعية تقتضي الامتناع عن تطبيقها حال إلغاء القانون الذي صدرت تنظيمًا لنفاذه ما لم ينص القانون الجديد على استمرارها حتى صدور اللائحة الجديدة^(٥١). وثمة رأى يرى إمكان إضافة أحكام جديدة لللائحة التنفيذية بشرطين، أولهما: عدم التعارض مع أحكام القانون، وثانيهما: أن تكون ضرورية لتطبيقه^(٥٢).

وقد نصت المادة ١٧٠ من الدستور الحالي لعام ٢٠١٤ على أنه: يُصدر 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 يُصدر اللوائح اللازمة لذلك، كما أن المادة ١٤٤ من دستور ١٩٧١، وكذلك المادة ١٦٢ من دستور ٢٠١٢، كانت قد تضمنت صدور اللوائح التنفيذية، هذا ويفهم من نص المادة ١٧٠ من الدستور الحالي أن اللوائح تصدر طبقاً للضوابط التالية:

- ١- أن تصدر بقرار من رئيس مجلس الوزراء، وهذا هو الأصل في صدور تلك اللوائح في دستور ٢٠١٤، أما في دستور ١٩٧١ فكانت تصدر من رئيس الجمهورية.
- ٢- يفوض رئيس مجلس الوزراء غيره في إصدارها، ومصدر التفويض هو نص الدستور ذاته، وكذلك المادة ١٦٢ من دستور ٢٠١٢، كما أن رئيس الجمهورية في دستور ١٩٧١ كان له أيضاً الحق في تفويض غيره.
- ٣- إذا نص القانون ذاته على جهة معينة تختص بإصدار اللائحة وجب أن تصدر منها وحدها دون غيرها، ولا يجوز لهذه الجهة تفويض هذا الاختصاص لغيرها.
- ٤- سلطة رئيس مجلس الوزراء في إصدار هذه اللوائح ليست مطلقة، وإنما مقيدة بما ورد بالنص من عدم تعطيل أو تعديل أو الإعفاء من تنفيذ القانون.
- ٥- طبقاً للتعديل الدستوري الذي أجري في ٢٦ مارس ٢٠٠٧ لم يتمكن رئيس الجمهورية من ممارسة إصدار اللوائح التنفيذية إلا بعد موافقة مجلس الوزراء، مما مهد إلى النص صراحة على اختصاصات رئيس مجلس الوزراء على إصدار اللوائح التنفيذية اختصاصاً أصيلاً، وفسر البعض^(٥٣) ذلك بأنه مراعاة للمقتضيات الموضوعية لثنائية السلطة التنفيذية والتي تعد دعائم حقيقة للنظام المختلط في

(٥١) د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، مرجع سابق، ص ١٤: ١٥.

(٥٢) د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٢٦.

(٥٣) د. عذارى سالم الصباح، مرجع سابق، ص ٣٠١.

دستور ٢٠١٤. إلّا أنّ الباحث يرى أنّ الهدف هو تقليص اختصاصات رئيس الجمهورية عمّا كان بدستور ١٩٧١، بيدّ أنّ اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية ليس معناه علم رئيس الجمهورية بتلك اللوائح، فعلمه بها مفترض، إذ أنّه رئيس السُلطة التنفيذية، ويضع السياسة العامة للدولة بالاشتراك مع الحكومة ويرأس اجتماع مجلس الوزراء إذا حضره، وعلى ذلك إذا ما شابت نصوص تلك اللائحة مخالفات بما يعيق نفاذ التشريع أو يعدل نصوصه ثارت المسؤولية السياسية للرئيس والحكومة معاً كما يرى الباحث.

هذا ويرى بعض الفقه^(٥٤) أنّ نصّ المادة ١٧٠ من الدستور منحت اختصاصاً مشتركاً في موضوع واحد لكلّ من القانون ورئيس مجلس الوزراء، وتركت أمر إصدار اللوائح التنفيذية للقانون يُحدّد من يصدرها دوماً من باب التبسيط التشريعي، ويرى الباحث أنّ ترك الأمر لرئيس مجلس الوزراء باعتباره رئيس الحكومة هو الأرجح؛ لأنّه هو الأجدر على إصدارها أو تفويض من يشاء من المختصين التكنوقراط لإصدارها، مع عدم الإخلال بما قضى به القانون، وذلك يُناسب - إلى حدّ كبير - النظرية الحديثة في الإدارة.

ومن التطبيقات الحديثة قضاء المحكمة الدستورية العليا، بأنّه: "الأصل في اللوائح التنفيذية التي تصدر وفقاً لنصّ المادة (١٤٤) من دستور ١٩٧١، أنها تُفصل ما ورد إجمالاً في نصوص القانون بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو إعفاء من تنفيذها، وأنّ الغرض من صدور اللائحة التنفيذية للقانون يتعيّن أن ينحصر في إتمام القانون، أي وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه، مع الإبقاء على حدوده الأصلية بلا أدنى مساس، ودون أن تنطوي على تعديل أو إلغاء لأحكامه، أو أن تُضيف إليه أحكاماً تُبعده عن روح التشريع، فيجاوز بذلك مُصدرها الاختصاص الدستوري المخوّل له مُتعدّياً على السُلطة التشريعية. كما أنّ المقرّر في قضاء هذه المحكمة أنّ الأصل أنّ السُلطة التنفيذية لا تتولّى التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على أعمال القوانين، وتنفيذها، غير أنّه استثناءً من هذا الأصل، وتحقيقاً لتعاون السُلطات وتساندها، فقد عهد الدستور إليها في حالات مُحدّدة بأعمال تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، من ذلك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين"^(٥٥).

ثانياً: اللوائح التنظيمية^(٥٦).

وهي تلك اللوائح التي تصدر لإنشاء وتنظيم المرافق العامة، دون أن تستند إلى قانون مُعيّن يمنحها هذا الحق^(٥٧)، فالهدف من إصدار تلك اللوائح قيام السُلطة التنفيذية استقلالاً عن المشرّع العاديّ ومستمدة شرعيّتها من النصّ الدستوريّ بإنشاء المرافق العامة وتنظيم سير العمل فيها لتعمل بانتظام واطراد^(٥٨)، هذا وقد نصت

(٥٤) د. صلاح الدين فوزي، الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٥٥) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ١١٤ لسنة ٣٨ ق. د، جلسة ٢٠٢٠/٦/٦.

(٥٦) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٠٢.

(٥٧) د. صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٦٢٦.

(٥٨) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٣٠١.

المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤، على أن يُصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها بعد موافقة مجلس الوزراء، وما ورد نص المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤، قطع الخلاف بين الفقهاء حول معنى الترتيبات التي وردت في النصوص السابقة على دستور ١٩٧١، والتي فسرها البعض بأنها لا تتضمن إنشاء المرافق، وإنما تقتصر على تنظيمها فقط، بيد أن النص الحالي قطع باختصاص السلطة اللائحية بإنشاء المرافق وتنظيمها.

هذا وباستقراء النص في المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤ نجده يشمل الضوابط الآتية:

- ١- أن المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤، منحت رئيس مجلس الوزراء حق إصدار اللوائح التنظيمية والتي تشمل إنشاء وتنظيم المرافق العامة.
- ٢- لم يمنح النص الدستوري رئيس مجلس الوزراء الحق في تفويض غيره في ممارسة هذه الاختصاصات، على خلاف ما يتم النص عليه في المادة ١٧٠ باختصاصه بإصدار اللوائح التنفيذية.
- ٣- لم يمنح الدستور الاختصاص بإصدار هذه اللوائح لرئيس مجلس الوزراء منفرداً، وإنما ألزمه بوجوب الحصول على موافقة رئيس مجلس الوزراء سواء صدرت اللائحة إنشاءً أم تنظيمياً للمرافق العامة، ولا ريب في أن هذه الضمانة لتوخي السلامة عند إصدار تلك اللوائح، وتكريس لمسئولية الحكومة التضامنية.
- ٤- استبعد نص المادة ١٧١ من دستور ٢٠١٤، عبارة "إذا رتب ذلك أعباء جديدة على الموازنة العامة للدولة وجبت موافقة مجلس النواب" الواردة بنص المادة ١٦٣ من دستور ٢٠١٢، وهذا ما يؤكد دعم المشرع للسلطة التنفيذية عند ممارستها لاستخدام حقها التشريعي في إصدار اللائحة التنظيمية ومنحها مزيداً من الاستقلال والحرية لتهيمن وتتوغل في إنشاء المرافق العامة دون الرجوع للبرلمان.
- ٥- لم يمنع الدستور مجلس النواب باعتباره صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع من التطرق لإنشاء وتنظيم أو إلغاء المرافق العامة.
- ٦- اشترط الدستور لإنشاء بعض المرافق والمصالح العامة وتنظيمها أن تكون بالقانون، وعلة ذلك ما ورد بنص المادة ٢١٤ من أنه "يحدد القانون المجالس القومية المستقلة، ومنها المجلس القومي لحقوق الإنسان والمجلس القومي للمرأة والمجلس القومي للأُمومة والطفولة والمجلس القومي للأشخاص ذوي الإعاقة، ويبين القانون كيفية تشكيل كل منها واختصاصاتها". كما نص في المادة ٢١٥ على أنه "يحدد القانون الهيئات المستقلة والأجهزة الرقابية"، كما نص في المادة ٢١٦ على أنه "يصدر بتشكيل كل هيئة مستقلة أو جهاز رقابي قانون يحدد اختصاصاتها ونظام عملها"، وبذلك يكون دستور ٢٠١٤ قد أعطى لرئيس مجلس الوزراء الحق في إنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها وإلغائها إلا ما استثناه بنص خاص^(٥٩).

(٥٩) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٣٠٥.

ثالثاً: لوائح الضبط^(١).

تتشابه لوائح الضبط مع اللوائح التنظيمية بأنّ كليهما تتمتعان بالاستقلال المتبلور في إصدارهما دون استناد إلى قانون صادر من السلطة التشريعية يضعانه موضع التنفيذ^(٢). وهي تلك النوعية من اللوائح التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام بعناصره المختلفة، فضلاً عن النظام العام الأخلاقي والبيئي، والمتعلّق بجمال الرواء^(٣). فتعدّ وظيفة الضبط الإداري من أولى واجبات الدولة وأهمها، فهي ضرورة لازمة لاستقرار التنظيم وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدون تلك الوظيفة تعمّ الفوضى وينهار النظام الجماعي، فصارت بحق هذه الوظيفة عصب السلطة العامة وجوهرها، وكانت مهمتها مقدّمة على سائر وظائف الدولة الأخرى، وذلك لم يكن غريباً أن تكون هذه الوظيفة من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ التاريخ القديم وحتى الآن، كما تجد هذه الوظيفة أهميتها أيضاً من نبل هدفها والتي ترمي إلى حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، فتتولّى حماية المجتمع ووقايته من جميع الأخطار التي تهدّده في أمنه وصحته وسكينته وأخلاقه العامة وجمال رونقه بما تفرضه من قرارات وأوامر تنفيذ قصراً على ذوي الشأن^(٤).

كما يُعَلَى من أهمية لوائح الضبط اعتباراً من حيث الموضوع قانوناً بالمعنى الفني الاصطلاحي للكلمة. الثاني: هو ما تفرضه من قيود على النشاط الفردي والحقوق والحريات، وهو الأمر الذي استلزم إحاطة تقريرها بمجموعة من الضوابط التي تقي السلطة التنفيذية من شُرور اتّخاذها وسيلةً للتّعسف وقمع الحريات، وتبدأ هذه الضوابط من ناحية أولى بموجب تحديد موضعها، ومن ناحية ثانية في تقرير مدة محدّدة لسريانها، وإلاّ فقدت شرعيّتها، ووجب الطعن عليها لإلغائها وطلب التعويض المناسب أمام المحاكم المختصة^(٥). هذا وقد نصّ دستور ٢٠١٤ في المادة ٢٧٠ منه على أنه "يُصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط بعد موافقة مجلس الوزراء"، هذا ويتضمّن هذا النصّ الضوابط التالية:

- ١- اختصاص رئيس مجلس الوزراء بإصدارها طبقاً لدستوري ٢٠١٢، ٢٠١٤، أمّا دستور ١٩٧١ فكان يخصّ رئيس الجمهورية بإصدارها بعد موافقة مجلس الوزراء عليها طبقاً لتعديل المادة ١٣٨ في عام ٢٠٠٧.
- ٢- لا يمكن لرئيس مجلس الوزراء إصدار لوائح الضبط منفرداً، بل ألزمه وقيد النصّ الدستوري بالحصول على موافقة مجلس الوزراء أولاً.
- ٣- خلا نصّ المادة ١٧٢ ممّا يفيد تفويض رئيس مجلس الوزراء غيره في إصدار تلك اللوائح على عكس ما

(١) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، مرجع سابق، ص ٥٠٥.

(٢) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص ٣٠٧: ٣٠٨. ٣٠٨.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية، مرجع سابق، ص ٢٣.

(٤) د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥، ص ٧.

(٥) د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والحقوق والحريات العامة، مرجع سابق، ص ٣٠٨.

نصّ عليه بشأن اللوائح التنفيذية؛ وذلك بسبب أهمية لوائح الضبط وما يترتب عليها من تقييد الحريات.

٤- ليس من حق المحافظ إصدار لوائح الضبط، فعلى الرغم من أن قانون الحكم المحلي رقم ١٤٣ لعام ١٩٧٩ كان ينص في المادة ٣٦ قبل تعديلها في عام ١٩٨١، على أن المحافظ ممثل رئيس الجمهورية بالمحافظة ومسئول عن الأمن والأخلاق بها، فاستقرّ الفقه والقضاء على أن هذا النص لا يمنحه سلطة إصدار لوائح الضبط الإداري؛ نظراً لقصر هذا الحق على رئيس الجمهورية^(١)، في ظل دستور ١٩٧١، وهو أيضاً ما أكدته محكمة النقض الصادر في ١٥ أبريل عام ١٩٨٤، حيث وردت به: "..... ولمّا كانت المادة ٢٧ من قرار رئيس الجمهورية رقم ٤٣ لسنة ١٩٧٩، بشأن إصدار قانون الحكم المحلي بعد تعديلها بالقانون رقم ٥٠ لعام ١٩٨١، يُخول المحافظ جميع السلطات والاختصاصات التنفيذية المقررة للوزراء بمقتضى القوانين واللوائح ورئاسته جميع الأجهزة والمرافق المحلية، ممّا مؤداه أنه ليس للمحافظ سلطة أكثر ممّا هو مَحُولٌ للوزير بالنسبة للهيئة التي تتبعه"^(٢). وبالتالي لا يملك المحافظ في محافظته بشأن الضابط الإداري أكثر ممّا يملكه وزير الداخلية، بالإضافة إلى سلطته في مجال الضبط الإداري وآليته في ذلك إصدار قرارات فردية من أجل المحافظة على الأملك العامة والخاصة وإزالة ما يقع عليها من تحديات طبقاً لنص المادة ٣٦ من قانون نظام الحكم المحلي المشار إليه^(٣).

٥- لا يجوز للوائح الضبط أن تخالف أحكام القوانين النافذة أو أن تعدل فيها أو تعطل نفاذها؛ إذ إن دور هذه اللوائح هو أن تكمل ما أغفلته القوانين من نصوص تهدف إلى المحافظة على النظام العام، وذلك في ضوء احترام قاعدة تدرج اللائحة بالقانون وتبعية الأولى للثانية.

٦- ونظراً لما تتضمنه لوائح الضبط من خطورة على الحريات العامة؛ فقد نصّ المشرع في المادة ٣٨٠ عقوبات على أن من خالف أحكام اللوائح العامة أو المحلية يجازى بالعقوبات المقررة في تلك اللوائح، ويشترط ألا تزيد على ٥٠ جنيتها، وبالتالي فإن العقوبة المقررة على مخالفة لوائح الضبط لا ينبغي أن تزيد على ٥٠ جنيتها حتى لو تضمنت اللوائح أكثر من ذلك، كما لا يجوز لها أن تتضمن أي عقوبة سالية للحرية، كما تخضع هذه اللوائح لرقابة القضاء، وله حق إلغاؤها والتعويض على الأضرار التي ترتبت على تنفيذه.

بيد أن سلطة الضبط الإداري لم تعد تقف عند الحد التقليدي المتمثل في الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، إنما امتدت لتشمل مجالات أخرى مثل النظام العام الأخلاقي الذي يتضمن الاهتمام بالأخلاق العامة في الأماكن العامة، كما أقر فكرة النظام العام الاقتصادي، فأباح لجهة الإدارة الحق في التسعير الجبري في حالات معينة، والعمل على توفير المواد الغذائية والتموينية وتنظيم عملية الاستيراد والتصدير، وأقر أيضاً بأحقية سلطات الضبط الإداري في مجال المحافظة على البيئة من التلوث والمحافظة على جمال

(١) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٣٠٧.

(٢) طعن مدني رقم ١٣٢٦ لسنة ٥٣ق.

(٣) د. رمزي الشاعر، مرجع سابق، ص ١٣٠٨.

ورونق المدن وحماية الحدائق والمتنزهات والمباني والمنشآت وآثار الدولة وحمايتها^(١).

وتهدف لوائح الضبط إلى حماية النظام العام، وفكرته نسبية فضفاضة ذات مضمون متغير، ويصعب ويتعذر وضع تعريف جامع مانع لها، كما تتسم هذه الفكرة بالمرونة ويتفاوت مضمونها ضيقاً أو اتساعاً من زمن لآخر في المجتمع ذاته، وذلك تبعاً للأفكار السائدة في المجتمع، فمضمون فكرة النظام العام تتضمن عندما يسود المذهب الفردي في المجتمع، وتتسع عندما يسود المذهب الاشتراكي ومن عناصر النظام العام التي ينبغي على السلطة اللائحية حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة والذوق العام^(٢)، هذا ويبقى الغرض من لوائح الضبط الإداري هو حماية النظام العام، فالضبط الإداري ما هو إلا حق الإدارة في أن تفرض على الأفراد قيوداً تحد من حريتهم بغية وقاية النظام العام^(٣). وقد تصدت محكمة النقض المصرية لتعريف النظام العام بأنه: "يشمل القواعد التي ترمى إلى تحقيق المصلحة العامة للبلاد، سواء من الناحية السياسية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، والتي تتعلق بالوضع الطبيعي المادي والمعنوي لمجتمع منظم، وتعلو فيه على مصالح الأفراد"^(٤)؛ بينما عرفته الدستورية العليا بأن: "فكرة النظام العام نسبية من حيث الزمان والمكان، وهي أحد خطوط دفاع النظام القانوني عن نفسه، أو الجماعة عن ذاتها، من جموح الإرادة الفردية، إذا تلفت نظرها إلى وجوب مراعاة أسس النظام لقانوني القائم فيما تشرع فيه من تصرفات حتى تنهض وتستوى صحيحة"^(٥). ويبدو من التعريفين عدم وضوحهما، ولعل السبب في ذلك، أن فكرة النظام العام متغيرة من زمان لآخر ومن مكان لآخر ومن مجتمع لآخر، فهي عصية على التعريف.

ومن عناصر النظام العام:

١- السكينة العامة: ويقصد بها المحافظة على حسن النظام الذي قد يناله الاضطراب من جرّاء التجمّعات أو المظاهرات أو المواكب أو الجامعات، فيحقّ لسلطات الضبط الإداري بعد الاستيثاق من أن النشاط المزمع ممارسته سيخل بالنظام العام ويؤدّي إلى الفوضى. أمّا السكينة العامة بالمعنى الضيق فهي مرادف لمصطلح حالة الهدوء أو راحة القاطنين، من ذلك مثلاً الضوضاء الشديدة الناجمة عن مكبرات الصوت، وأخذاً بذلك اعترف مجلس الدولة الفرنسي لسلطة الضبط الإداري بالحق في اتخاذ إجراءات ضابطة لتنظيم استخدام أجراس الكنائس وتنفيض السجاجيد واستخدام المذيعات تتضمن إزعاجاً للغير، فقرر مجلس الدولة الفرنسي أن الضوضاء في حد ذاتها تعدّ اعتداءً على

(١) د. رمزي الشاعر، المرجع السابق، ص ١٣٠٩: ١٣٠٨.

(٢) د. شريف يوسف خاطر، مدى دستورية حرية الإدارة في التعاقد - دراسة مقارنة، دار القدس للطباعة، ص ١١٩: ١٢٠.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر ٢٠١٤، وأحكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٢٧٣.

(٤) حكم محكمة النقض في الطعن رقم ١٦، ٢٦ لسنة ٤٨ قضائية، جلسة ١٧/١/١٩٧٩.

(٥) حكم المحكمة الدستورية العليا في الطعن رقم ٢٥٣ لسنة ٢٤ قضائية دستورية، جلسة ١٥/٤/٢٠٠٧.

النظام العام وإجراءات الضبط الإداري حيالها مشروعة^(١).

٢- **الأمن العام:** ويقصد به اطمئنان المواطنين على أنفسهم ومالهم من خطر الاعتداءات التي يمكن أن تقع عليهم في الطرق والأماكن العامة، فهو عنصر من عناصر النظام العام يتغيا غياب الأخطار التي تهدد الحياة وحماية حق الملكية للأفراد وتدارك أخطار الحوادث^(٢).

٣- **الصحة العامة:** وتعني الإجراءات التي يقصد بها الحفاظ على صحة المواطنين وتقيهم شر الأمراض، مثل قيام جهة الإدارة باتخاذ إجراءات ضابطة لرعاية نظافة الأماكن العامة والطرق وكيفية التخلص من النفايات وضرورة توافر شروط صحية معينة في العقارات وأماكن العمل وغيرها من المنشآت، وأيضا عمليات التعقيم اللازمة ضد الأمراض المعدية وإياداة الحشرات الضارة^(٣).

ويرى البعض "أن فكرة النظام العام هي فكرة قانونية بحتة، في حين أن القانون هو الذي يحدد ما يمكن أن يسمى بالتنظيم الكامل، فالنظام العام ليس فكرة قانونية، وإنما ظاهرة قانونية، ففي القانون المدني يعد النظام العام قيدا على حرية المتعاقدين في التعاقد وفي قانون المرافعات هو قاعدة إجرائية يترتب على مخالفتها البطلان، وفي القانون الدولي الخاص هي قيد على قواعد الإسناد لمصلحة القانون الوطني، وأيضا يوجد نظام عام إداري ونظام عام دستوري، فقواعد النظام العام تمثل المبادئ الآمرة في فروع القانون كافة، وأن النظام العام هو تجميع لقوى الدولة ضد كفالة الأمن والسلم فيها، وهو يعد سببا لتأسياس سلطة الدولة فيها؛ بهدف منع الاضطرابات التي تنال من كيانها وأساسها"^(٤)، وعلى ذلك فإن النظام العام بعناصره يمنح السلطة التنفيذية حق التشريع متغولة على السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصلي في التشريع وبما يعترى فكرة النظام العام من مرونة وتطور ومحتوى غير محدّد المعالم؛ إذ أنها فكرة اجتماعية تتطور باستمرار، وهو ما يتطلب تدخلا من الفقه والقضاء باستمرار لتحديد مضمونه وأبعاده.

٤- **الأخلاق العامة:** تعد الأخلاق العامة من شعب النظام العام، وينبغي التصدي من قبل سلطات الضبط الإداري لحماية الأخلاق العامة، فحسم الدستور المصري في المادة ١٨٤ من دستور ١٩٧١ و٢٠٦ من دستور ٢٠١٤ والتي جعلت من مهام الشرطة السهر على حفظ النظام العام والآداب العامة^(٥). وقد ألغى عمدة مدينة نيس عرض فيلم النار في الجسد؛ لأنه يتضمن مشاهد مخالفة للآداب العامة والحياء العام، وأيد

(١) د. صلاح الدين فوزي، الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر ٢٠١٤، وأحكام القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٧٦: ٢٧٧.

(٢) د. عادل السعيد أبو الخير، مرجع سابق، ص ١٥٣ وما بعدها.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر ٢٠١٤، وأحكام القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٧٩.

(٤) د. صلاح الدين فوزي، الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر ٢٠١٤، وأحكام القضاء الدستوري، المرجع السابق، ص ٢٧٩: ٢٨٠.

(٥) راجع نص المادتين ١٨٤ من دستور ١٩٧١، والمادة ٢٠٦ من دستور ٢٠١٤.

القضاء قراره في ذلك، كما حدّ الفقه الفرنسيّ حدو القضاء باعتبار حماية الأخلاق العامة مسوغاً مشروعاً لتأخذ تدابير الضبط الإداري^(١).

٥- جمال الرونق والرواء: اعترف القضاء الإداري الفرنسي بحق سلطات الضبط الإداري للتدخل للمحافظة على جمال الرونق والرواء، باعتبار الأخير أحد عناصر النظام العام، وأيد معظم فقهاء القانون العام الفرنسي هذا القضاء، بل تدخل المشرع الفرنسي مع بداية القرن العشرين للتأكيد بنصوص صريحة على ضرورة حماية الرونق والرواء معتبراً أن الاعتداء عليه يمثل جريمة معاقباً عليها، ويقصد بجمال الرونق والرواء جمال المدن وحسن مظهرها، ومثال ذلك: الإجراءات التي تتخذ للحفاظ على اتساق المباني وانسجامها من حيث الألوان في الطلاء وتزيين الميادين وتخطيط المدن، كما تدخل المشرع المصري في أحوال عديدة لتنظيم جمال الرونق والرواء، ومن أمثلة نص القانون رقم ٦٥٦ لسنة ١٩٥٤ بشأن تنظيم المباني والذي نص على أنه يجوز أن يحدّد بقرار وزاري طابع خاص أو لون معين أو مادة خاصة بمظهر البناء الذي يتوجب اتّباعه في بعض الشوارع أو المناطق^(٢). ومثال المادة السادسة من قانون رقم ١٧ لسنة ٢٠١٩، والمعدل بالقانون رقم ١ لسنة ٢٠٢٠، في شأن التصالح في بعض مخالفات البناء وتقنين أوضاعها، والتي انتهت إلى عدم جواز إصدار قرار التصالح إلا بعد طلاء واجهات المباني، كما أن المادة ١١٣ من لائحة قانون البناء قد حدّدت المستندات المطلوبة لاستخراج ترخيص التشطيبات الخارجية^(٣).

وقد استقرّ القضاء الإداري المصري إلى اعتبار جمال الرونق والرواء غايةً للضبط الإداري تبرّر شرعية إجراءات الضبط الإداري للحفاظ عليه، فأكدت محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر في ٢٦ أبريل عام ١٩٤٩، من أن الإدارة "بما لها من وظيفة البوليس الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر، كما تم تأكيد هذا الحكم في ٢٦ مايو عام ١٩٦٤، من محكمة القضاء الإداري من أن جهة الإدارة بما لها من سلطة الضبط الإداري مكلفة بمراعاة هدوء الأحياء السكنية وصيانتها من حيث الأمن والصحة والمظهر^(٤). وحديثاً قضى بأنه: "حيث أن المقرر قضاء أنه وإن كان من حق الأجهزة الحكومية حجب بعض المواقع حينما يكون هناك مساس بالأمن القومي أو المصالح العليا للدولة، وذلك بما لتلك الأجهزة من سلطة في مجال الضبط الإداري لحماية النظام العام بمفهومه المثلث: الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة للمواطنين، وذلك تحت رقابة القضاء، إلا أنه يتعيّن التفرقة في هذا الصدد بين التعدي على الحق الفردي للأشخاص والتعدي على المجتمع وأمنه وأمانه، وإن كان كلاهما ممقوتاً مجوّزاً

(١) د. صلاح الدين فوزي، الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر ٢٠١٤، وأحكام القضاء الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٨٠ وما بعدها؛ د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية، ٢٠١٢، ص ٥١٩.

(٢) د. مجدي مدحت النهري، الضبط الإداري، مكتبة أم القرى بالمنصورة، ١٩٩٦، ص ٢٤ وما بعدها.

(٣) القانون رقم ١٩ لسنة ٢٠٠٨.

(٤) د. مجدي مدحت النهري، مرجع سابق، ص ٢٧: ٢٨.

تلفظه الشرائع...»^(١).

الضبط الإداري الاقتصادي: يُشير هذا النوع من الضبط الإداري إلى طائفة من الإجراءات تستهدف تنظيم أوجه النشاط الاقتصادي على نحو يضمن احترام النظام العام الاقتصادي، وتحقيقاً لتنفيذ مبدأ حرية المنافسة في معظم القطاعات الاقتصادية أو الشفافية في مجال الأسواق المالية^(٢).

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم ٣٨٨٤٨ لسنة ٩٩ق، جلسة ٢٠١٨/٤/٢١.

(٢) د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص ٥١٨.

المطلب الثالث

تطبيقات السلطة اللائحية في النظام الأمريكي

خلا الدستور الأمريكي من أي نص يجيز للرئيس أو من الأجهزة التنفيذية الأخرى ممارسة السلطة اللائحية سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية، ويرجع ذلك إلى أن الحاجة لم تكن ماسة في وقت وضع دستور عام ١٧٨٧ إلى ممارسة السلطة التنفيذية للسلطة اللائحية؛ نظراً لقلة المجالات التي كانت تتدخل فيها وقت ذاك، وعدم احتواء هذه المجالات على مشكلات فنية أو معقدة يعجز البرلمان عند مواجهتها على النحو الصائب، كما يرجع أيضاً إلى تبني واضعي الدستور الأمريكي فلسفة مونتسكيو في الفصل بين السلطات وما تتضمنه من عدم جواز وضع أكثر من سلطة واحدة في يد هيئة حاكمة واحدة^(١).

وقد تضافرت مجموعة عوامل وأسباب أدت إلى تقرير السلطة اللائحية للرئيس الأمريكي، وفي مقدمتها التطور الذي نجم عن ازدياد الدور الملقى على عاتق الحكومة الاتحادية بالمقارنة بسلطات الولايات، إلى جانب التطور الذي حدث نتيجة كثرة المجالات التي تتدخل فيها الدولة بسبب التطور العلمي والتكنولوجي الكبير واتساع العديد من مسؤولياتها بطابع فني معقد، إضافة إلى ما تفرضه الظروف الاستثنائية الطارئة من ضرورة المواجهة الضرورية والسريعة، كل ذلك جعل من السلطة اللائحية للرئيس والأجهزة التنفيذية الأخرى أمراً مسلماً به في مجال التطبيق العملي لمجال الدستور^(٢).

ويصدر الرئيس الأمريكي الأنواع الأربعة من اللوائح، وهي: التنفيذية والمستقلة والضرورة والاستثنائية، وسنعرض في هذا الموضع اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة وذلك على النحو التالي؛ فقد استغل الرؤساء الأمريكيون نص الفقرة الثالثة من المادة الثانية من الدستور والتي تقضي بأنه يعنى الرئيس بتنفيذ القوانين تنفيذاً أميناً، واستناداً إلى القاعدة التي استقر عليها قضاء المحكمة العليا الأمريكية والتي تقضي بأنه يتمتع الرئيس بجميع السلطات الضرورية اللازمة لممارسة كل السلطات المخولة إليه صراحةً بموجب نصوص الدستور، وأنشؤوا لأنفسهم حقاً عرفياً في إصدار اللوائح التنفيذية باعتبار أن ذلك سلطة ضرورية لإمكانية ممارسة سلطاتهم في رعاية تنفيذ القوانين^(٣).

ويقوم الرئيس الأمريكي بإصدار اللوائح تنفيذياً لمختلف التشريعات التي يسنها الكونجرس سواء نصت التشريعات أم لم تنص على تخويله سلطة إصدارها، لكن هناك بعض التشريعات قد تتضمن نصاً صريحاً بإسناد سلطة إصدار لوائحها التنفيذية إلى بعض الأجهزة التنفيذية الأخرى، وفي هذه الحالة على الرئيس أن يمثل^(٤). هذا وتقوم الأجهزة التنفيذية بمشاركة الرئيس في السلطة التنفيذية في إصدار اللائحة التنفيذية استناداً

(١) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٢٥٤: ٢٥٥.

(٢) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٢٩٨.

(٣) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٢٥٦.

(٤) د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية، مرجع

إلى التفويض الصريح أو المفترض من جانب الرئيس إليها في ذلك، وقد قرّرت المحكمة العليا في أحكامها أن اللائحة التنفيذية سواء أصدرها الرئيس بنفسه أم أصدرتها أحد الأجهزة التنفيذية الأخرى، فإنها تكون في مرتبة أدنى من التشريع، ويتعيّن أن تلتزم بأحكامه دون تعديل أو إضافة لأحكام الكونجرس^(١).

بيد أن هناك رأياً آخر من الفقه ينتقد سلطة الرئيس في منحه إصدار اللوائح التنفيذية، مستنداً إلى مبدأ الفصل بين السلطات والذي لا يسمح بالتعاون بينها، إلا أن الجانب الأغلب من الفقه يرى أن النظام السياسي في الولايات المتحدة ليس فقط نظاماً قائماً على التعاون بين السلّتين التشريعية والتنفيذية فحسب، بل أصبح نظاماً قائماً على تزايد دور السلطة التنفيذية في كافة المجالات، ومنها التشريع، حتى أصبحت السلطة التنفيذية هي صاحبة الولاية العامة في التشريع، ومن ينكر حق الرئيس الأمريكي في إصدار اللائحة التنفيذية استناداً إلى النصوص النظرية دون النظر إلى حقيقة ما يجري على الأرض^(٢).

اللوائح المستقلة: ويقصد بها تلك اللوائح التي يصدرها الرئيس دون أن تكون تنفيذاً لتشريع صادر عن الكونجرس دون الحاجة إلى تصور سابق وتصديق لاحق من جانب الكونجرس، ومن هنا تكتسب صفتها المستقلة عن الكونجرس وما يصدر عنه من تشريعات، وتصدر السلطة التنفيذية هذا النوع من اللوائح في حالتين: **أولاهما:** حالة تنظيم المرافق العامة، وتسمى اللوائح في هذه الحالة باللوائح التنظيمية. **وأخراهما:** لوائح الضبط أو البوليس^(٣). هذا ويستند الرئيس الأمريكي في إصداره للوائح المستقلة إلى ما استقر عليه القضاء الأمريكي في تخويل الرئيس كافة السلطات الضرورية لممارسة سلطاته المنصوص عليها في الدستور، وذلك في حالة تخلف الكونجرس عن وضع التشريع المناسب^(٤). ومن أمثلة هذه اللوائح السماح للرئيس بإدارة اللوائح المنظمة لشتى أمور القوات المسلحة الأمريكية حال تخلف الكونجرس عن تنظيمها، أما الموضوعات التي بادر الكونجرس بتنظيمها فما كان للرئيس أن يتدخل لتناول تنظيمها لاحقاً، وكذلك إذا ما تدخل الكونجرس لتنظيم موضوع ما تشريعياً كان قد سبق للرئيس تنظيمه لاحقاً سقطت اللائحة وبقي التشريع؛ تنفيذاً لقاعدة التدرج، فاللائحة تأتي في مرحلة أدنى من التشريع^(٥).

سابق، ص ٦٧٠.

- (١) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٢٥٧.
- (٢) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٣٠٠.
- (٣) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٢٥٨.
- (٤) د. حمدان محمد الغفلي، مرجع سابق، ص ٢٩٦.
- (٥) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٢٥٨.

المبحث الثالث

الاختصاصُ اللّاحيُّ للسلطة التنفيذية

في ضوء النظرية الحديثة

تمهيد وتقسيم:

ظلت ظاهرة المدّ والجزر تتناب العلاقة التي تربط مجال النشاط التشريعيّ، ومجال النشاط اللّاحيّ، طوال القرون الماضية في النظام الدستوريّ الفرنسيّ، وبصدر دستور الجمهورية الخامسة (دستور ديغول) تجسّدت هذه العلاقة ووضحت معالمها، وأصبح يُعرف ما للبرلمان وما للحكومة بصفة عامّة^(١). فأحدث هذا الدستور ثورةً في عالم التنظيم القانونيّ للعلاقة بين البرلمان والحكومة؛ ثورةً عبّر عنها البعض بأنها قلبت كلّ القيم والمعايير رأساً على عقب؛ ثورةً حصرت مجال القانون في بعض الموضوعات وتركت ما عداها للسلطة اللّاحيّة مع حرمان المشرّع من التطرّق إليها^(٢).

وبذلك صار اختصاص المشرّع في فرنسا لأول مرة مقيداً، واختصاص الإدارة في إصدار اللوائح اختصاصاً عاماً، فأصبحت السلطة التنفيذية من حيث الواقع في مرتبة أسمى من السلطة التشريعية في فرنسا والتي هي مهد الفقه التقليدي، خرجت على جميع المبادئ التقليدية من أنّ القانون هو التعبير عن إرادة الشعب، ممثلاً في برلمانه، وأنّ سلطة البرلمان هي الأصل، وأنّ السلطات الأخرى مشتقة منها، وأنّ القانون هو المعبر عن إرادة الشعب، ومن ثمّ فإنّ مجاله هو الأصل وعمل السلطة التنفيذية هو عمل تبعي^(٣).

وعلى ذلك فإنّ ما أخذ به الدستور الفرنسيّ صار يشكّل الطريقة الحديثة في الإدارة، لا سيما وأنّ العديد من الدساتير حذت حذوه، كالدستور الجزائريّ والمغربيّ والتونسيّ والموريتانيّ. بيد أنّ معظم الدساتير - ومنها الدساتير المصريّة المتعاقبة - اعتنقت النظرية التقليدية للإدارة والتي تجعل من الأخيرة العضو التنفيذي بطبيعته، فالبرلمان يعدّ طبقاً لهذه الدساتير هو الهيئة الوحيدة التي تجسّد وتعبّر عن إرادة الأمة، وهو الجهاز الأسمى مكانةً مقارنة بسائر الهيئات الأخرى في الدولة، ومصدر هذا السموّ يكمن في صفته التمثيلية للشعب، فكان من الطبيعيّ أن يختصّ بتنظيم كافة التشريعات^(٤).

وسيتطرّق حديثنا إلى مفهوم النظرية الحديثة في مطلب أول، ونعالج تطبيقاتها في فرنسا في مطلب ثانٍ:

(١) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ١٥٩.

(٢) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، المرجع السابق، ص ٨٤.

(٣) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ٢٠١٢، ص ١٤٥ وما بعدها.

(٤) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٥٦.

المطلب الأول

مفهوم النظرية الحديثة

كنا قد تطرّقنا إلى النظرية التقليدية للإدارة، والتي تجعل البرلمان هو السيّد في مهام التشريع، باعتباره معبراً عن الإرادة العامة للشعب، فهو يملك التطرّق لكلّ الموضوعات التشريعية وتنظيمها ابتداءً وتعديل القائم منها أو حتى إلغائه باعتباره صاحب الصفة التمثيلية وينوب عن الشعب. فكان دور السلطة التنفيذية يتمثل فقط في إصدار لوائح تنفيذية هدفها تنفيذ القانون دون مخالفته، إلّا أنّ الأمر تطورّ ومنحت السلطة التنفيذية حقّ إصدار اللوائح التنظيمية ولوائح الضبط لتستقلّ السلطة التنفيذية بإصدار لوائح تشريعية وتستمدّ اختصاصها في ذلك من الدستور ذاته الذي يسمح لها بالتنظيم وإنشاء المرافق العامة، وكذلك اتّخاذ إجراءات إدارية للحفاظ على النظام العامّ.

بيدّ أنه في ٤ أكتوبر عام ١٩٥٨ صدر الدستور الفرنسي الحاليّ متضمناً نظاماً قانونياً غريباً أو فريداً في أسلوبه قلب فيه العلاقة بين القانون واللائحة رأساً على عقب، وبالتالي العلاقة بين السلطة التشريعية والتنفيذية، فبعد أن كانت العلاقة التقليدية تقررّ الاختصاص المطلق للبرلمان في ميدان الوظيفة التشريعية، فله الحقّ أن يقرّر من التشريعات ما يشاء وقتما يشاء، ويقرّر - بالتالي - موضوعات محدّدة للوظيفة اللائحية التي تمارسها السلطة التنفيذية، فقرّر الدستور الفرنسي الحاليّ توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية، فأصبحت هذه الأخيرة هي صاحبة الولاية العامة في التشريع، بينما تمّ حصر اختصاصات البرلمان التشريعيّ في موضوعات مُعيّنة، ومن ثمّ أصبحت اللائحة هي الأصل في التشريع، بينما غدا القانون هو الاستثناء. فديكتاتورية البرلمان قد تكون أشدّ وطأة من توسيع صلاحيات الحكومة، وتبقى سيادة البرلمان في ذات الوقت مصونة^(١).

أسباب ظهور النظرية الحديثة:

- ١- إساءة استخدام البرلمان لسلطاته خلال الجمهوريتين الثالثة والرابعة، مما رتب حالة من عدم الاستقرار السياسي، نتيجة كثرة استخدام الاستجواب، مما أدى إلى تعاقب أكثر من عشرين وزارة في ثلاثة عشر عاماً، هي مدة بقاء الجمهورية الرابعة وحدها^(٢).
- ٢- عجز البرلمان عن مواجهة كثير من الأمور، وتبيّن أنه ينبغي أن يترك مجالاً - ولو محدوداً - للسلطة التنفيذية تمارس فيها قدرّاً من الاختصاص التقديريّ وتتمتع فيه بشيء من الحرية، فاستطاعت الإدارة أن تمارس نشاطاً لائحياً أخذ يتسع شيئاً فشيئاً^(٣).
- ٣- أدّى اتّساع مجالات النشاط العامّ في الدولة الحديثة إلى عدم إمكان الاكتفاء بالقانون الصّادر عن السلطة

(١) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المُستقلّة، المرجع السابق، ص ٩٧ وما بعدها.

(٢) د. محمد باهى أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، مرجع سابق، ص ٩.

(٣) د. شروق عواد حجاب، مرجع سابق، ص ٣٥٩ وما بعدها.

التشريعية مصدراً واحداً للقواعد القانونية، وإلى ضرورة الاعتراف للإدارة ولأجهزتها التنفيذية المتخصصة بحق التشريع في المجالات التي يعجز عن مواجهتها ممثلو الأمة في البرلمان لأسباب مختلفة، فمن ناحية قد تطرأ ظروف استثنائية تقتضي تنظيمًا سريعاً لا يحتمل التأخير وتتطلب إجراءات تتخذها السلطة الإدارية بحالها من قدرة على سرعة الحركة، على عكس البرلمان الذي لا يكون في حالة انعقاد مستمرة، ولما يستطيع مواجهة كثير من الأمور بنفس سرعة وكفاءة السلطة اللائحية.

٤- كان للتقدم الهائل في شتى فروع العلوم والمعرفة والأخذ بالأساليب الفنية المعقدة أثره الواضح في تخلي السلطة التشريعية عن حقها في احتكار التشريع وتخلت عنه إلى هيئات وأجهزة إدارية أقدر على تنظيم بعض الأمور الفنية التي تحتاج إلى خبرة يفنقر إليها البرلمان.

٥- أدى التحول الاشتراكي في كثير من الدول إلى ترتيب أثر كبير؛ لأنه يعتمد على سياسة التدخل الذي يعظم من نشاط الإدارة، على عكس المذهب الفردي الذي يضيق من هذا النشاط.

٦- اتخذ مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة الحديثة مدلولاً جديداً من المرونة والتعاون يختلف عن هذا الذي ساد في رحاب المذهب الحر، فانهارت التفرقة التقليدية الجامدة بين التشريع والتنفيذ^(١)، فزالت الحواجز التي كانت تفصل بين أجهزة التشريع وأجهزة الإدارة، ففتح الطريق أمام الإدارة لكي توسع سلطاتها اللائحية؛ لأنّ التغيرات التي طرأت على الأنظمة السياسية المعاصرة كانت دائماً في صالح الحكومة وضدّ السلطة التشريعية، فعدت الحكومة هي السلطة الأكثر فاعلية والأقوى تأثيراً.

٧- أدى ظهور الأحزاب السياسية في الأنظمة السياسية المعاصرة إلى جعل الحكومة امتداداً فعالاً للبرلمان وليست تابعة له؛ إذ أنها تشكل من الأغلبية البرلمانية^(٢).

٨- أصبح دور السلطة التنفيذية مؤثراً في توجيه التشريع وفي المشاركة فيه، فالسلطة للشعب، والشعب يختار أجهزته المختلفة التي تمارس هذه السلطة باسمه دون أن يعترف بوضع الحواجز والقيود التي تحد من اختصاصات هذه الأجهزة، فتخضع هذه الأجهزة إلى رقابته وتوجيهه.

٩- ومع تقدم الفكر الديمقراطي لم يعد البرلمان وحده هو الذي يتمتع بالصفة الشعبية، وإنما غدت أجهزة الدولة جميعها تتمتع بتلك الشعبية، وعلى ذلك فلا ضير من أن تتمتع هذه الأجهزة ببعض الاختصاصات التشريعية التي تتلاءم مع ظروفها والتي تتفق مع التخصصات الفنية لكل منها.

١٠- اتساع النشاط النقابي في الدولة العصرية، فتم الاعتراف للأجهزة النقابية والمعنية بدور مهم في تنظيم شئون مهنتهم، وذلك عن طريق اللوائح، بعد أن كان يحتكر المشرع تنظيمها^(٣).

١١- أدى ضعف البرلمان والتطور التكنولوجي وتدخل الدولة في كافة المجالات إلى أن معظم التشريعات في معظم دول العالم ذات مصدر حكومي، وأصبح دور البرلمان يقتصر على إقرار تلك المشروعات، ووصل

(١) د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، مرجع سابق، ص ٤٠٧.

(٢) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ١٨٤ وما بعدها.

(٣) د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، مرجع سابق، ص ١٥ وما بعدها.

- الأمر في بعض الأنظمة إلى حرمان البرلمان من مناقشة ما تقدمه الحكومة من مشروعات تتعلق بمسائل مالية أو عسكرية مثلاً، كما أن المشروعات المقدمة من الحكومة تتميز بأولوية النظر والمناقشة.
- ١٢- أدت هيمنة السلطة التنفيذية وقوتها إلى قصر حق اقتراح القوانين على الحكومة، مثل دستور الإمارات الصادر عام ١٩٧١ والذي قصر حق الاقتراح التشريعي على مجلس الوزراء.
- ١٣- انتشار ظاهرة التفويض التشريعي، وبموجبه تخلى البرلمان عن اختصاصه التشريعي وإسناده للسلطة التنفيذية تباشره عن طريق إصدار قرارات لها قوة القانون، وهي ما تُعرف باللوائح التفويضية.
- ١٤- تتمتع السلطة التنفيذية بسلطات شبه مطلقة في الظروف الاستثنائية، مما أدى ذلك كله إلى إخلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية^(١).
- ١٥- اتّباع معظم الدول لسياسة الخصخصة، فأدى إلى تحجيم دورها الاقتصادي، واستتبع ذلك تزايد دور السلطة التنفيذية كمشرعة لمواجهة الآثار المترتبة على تلك السياسة الجديدة لاسيما في قطاعات الاستثمار وسوق المال^(٢).
- ١٦- اتّسع سُلطة رئيس الجمهورية وهيمنته على سائر سلطات الحكم في الدولة، لا سيما أنه رئيس للسلطة التنفيذية، فزيادة قوته تزداد قوة السلطة التنفيذية، كما ازداد رئيس الجمهورية قوة بعد أن بات يتم اختياره عن طريق الانتخاب^(٣).
- ١٧- تضائل حجم المعارضة السياسية وانعدام تأثيرها وظهور الحزب الواحد، ودمج السلطة التشريعية عملياً في السلطة التنفيذية^(٤).
- ١٨- تمّ تحديث نظرة المواطن إلى السلطة اللائحية في الأنظمة الديمقراطية الحديثة، فالإدارة لم تعد العدو الحقيقي لحرية الأفراد وحقوقهم، وإنما غدت حصناً لهم^(٥).
- ١٩- تتمتع الإدارة بخبرة إدارية كبيرة وإمكانيات فنية عالية اكتسبتها بمناسبة ممارستها لأنشطتها الإدارية المتعددة والمتباينة والمعقدة، كما أن اختصاص الإدارة بتسيير المرافق العامة تطلب أن تتمتع بكثير من الامتيازات والسلطة التقديرية تمكنها من إصدار اللوائح بشكل أسرع دون التعقيدات التي تنتاب إصدار التشريعات، مما يحقّق فاعلية العمل الإداري وتفادي عيوب السلطة المقيدة^(٦).
- ٢٠- تتعامل السلطة التنفيذية يومياً مع الجمهور في كافة المجالات، ويندر ألاً تحتك الفرد يومياً بالإدارة؛ لذا غدت الأخيرة أجدر السلطات على معرفة ما ينبغي وضعه من القواعد التفصيلية التي لا يمكن للسلطة

(١) د. سعيد السيد علي، مرجع سابق، ص ٤٤٧ وما بعدها.

(٢) د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، مرجع سابق، ص ٢١: ٢٢.

(٣) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ١٨٧.

(٤) د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة عليه، مرجع سابق، ص ١٩ وما بعدها.

(٥) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ١٥.

(٦) د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقليدية، دار النهضة العربية، ٢٠١٣، ص ١٦٠ وما بعدها.

التشريعية- مهما بلغت دقتها ومعرفتها لطبيعة الأمور - أن تُخصّصها^(١).

٢١- قد تختلف أقاليم الدولة الوحيدة الكبرى نسبياً في الظروف الاقتصادية أو الاجتماعية أو المالية، مما يجعل من الصعب وضع القوانين التي تُلائم الدولة في مجموعها، مما يؤدي إلى اللجوء إلى أسلوب اللامركزية، وتقوم السلطة المحلية بسنّ اللوائح التي تُلائم الظروف المحلية الخاصة بالإقليم بعد أن اكتفت السلطة التشريعية بوضع القواعد العامة الإجمالية تاركةً للسلطة اللائحية مهمة تفصيلها؛ لتلائم بين عمومية القاعدة ومقتضيات التخصص.

٢٢- يلزم لسلامة التنظيم القانوني أن يتحقق للقانون القدر الكافي من الثبات والاستقرار، ونظراً لأن القاعدة القانونية ذات طبيعة اجتماعية تتغير من حين إلى آخر؛ فقد تدخلت السلطة اللائحية لتمارس التشريع بسهولة دون حاجة إلى تغيير القوانين بما تتضمنه من إجراءات طويلة معقدة وبطيئة لا تتناسب مع سرعة التطورات التي تلحق بالمجتمعات الحديثة وما يعترّيها من ظروف استثنائية بالغة قد تأتي على الأخضر واليابس إذ ساد الموقف بطء التدخل، وباعتبار أن المرافق العامة هي من أهم أوجه نشاط الإدارة، وإدارتها تتطلب قدراً كبيراً من المرونة والسهولة، وهو يتوافر فقط باللوائح دون القوانين^(٢).

٢٣- اتساع مجالات الضبط الإداري العام، فتلجأ الإدارة إلى اتخاذ إجراءات الضبط في كل حالة يتعرض فيها النظام العام للخطر وميلها المتزايد نحو استخدام إجراءات الضبط في المجالات الاقتصادية والزراعية والصحية والبيئية، مما أدى إلى منح الأجهزة اللائحية سلطات ضبطية تمكنهم من مباشرة المهام التنظيمية التي تستهدف حماية غايات النظام العام الاقتصادي^(٣).

كل تلك الأسباب السالف عرضها - فضلاً عن تولّي الجنرال شارل ديغول رئاسة فرنسا، والذي كان يتمتع بوجهة نظر وأفكار تختلف عن تلك التي تُهيمن على عقل الساسة بتكوين نظام دستوري يكون رئيس الجمهورية فيه مفتاحاً لحلّ الأزمات، وأبى أن يترك بلاده إلّا وهي على أعتاب الديمقراطية، فأجرى تعديلاً في ٦ نوفمبر عام ١٩٦٢، بمقتضاه يكون اختيار رئيس الجمهورية بالانتخاب الحرّ المباشر، وصرح في كلمة لشعبه: "أنا لا أريد أن يُنتخب خلفي رئيس من قبل حزب من الأحزاب، وإنما من قبل الشعب، الشعب الذي يتجاوز أي حزب أو انتماء سياسي، وتعلو كلمته على كلمة الجميع"^(٤). فتمّ التصويت على دستور ١٩٥٨ للشخص لا للنص - فكانت الهيمنة للسلطة التنفيذية.

رأى الباحث في مدى الأخذ بالنظرية الحديثة:

أرى الاعتراف بهيمنة السلطة التنفيذية وتقنيته، فطالما هي من تملك الصلاحيات التشريعية الكثيرة، ففي

(١) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ٥١.

(٢) د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية، مرجع سابق، صج: ٥.

(٣) د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، مرجع سابق، ص ٥١٦ وما بعدها.

(٤) د. حسام هلال منصور، رئيس الجمهورية ونظرية رب الأسرة الحكيم بين ديغول والسيسي، دار النهضة العربية، ٢٠١٨، ص ٦ وما بعدها.

المقابل عليها أن تتحمل تبعاتها. فما فائدة النصّ على مبدأ الفصل بين السلطات والتغني به رغم أنه غير مطبق على النحو المنشود، لذا يقترح الباحث منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية تساعدها على تنفيذ السياسة التي رسمتها، وتلك التي تمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية، فمن الجحاف أن تتولّى السلطة التنفيذية الاقتراح التشريعيّ ويسنّه البرلمان الذي شكّل الحكومة وبقيت للأخيرة الهيمنة عليه، ثم يتحمّل البرلمان تبعه ذلك التشريع، فالأخذ بالنظرية الحديثة هو تطورٌ وليد الأحداث والتفاعل الطبيعيّ بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في تلك الحقبة من الزمان فيه الحكومة بمثابة ضابط لإيقاع العمل البرلماني في تحديد موضوعاته وسياقاته وربما تكوينه. إلّا أن الأخذ بتلك النظرية يتوقّف نجاحه على وجود قضاء إداري قويّ وسلطة تنفيذية على مستوى المسؤولية تستمدّ شرعيتها من الشعب صاحب السيادة ووجود رأي عام قويّ ومستدير.

ويترتب على الأخذ بهذه النظرية الإيجابيات الآتية^(١):

- ١- خضوع كافة موضوعات اللائحة لرقابة القضاء، وهو ما يترتب قدراً أكبر من حماية الحقوق والحريات.
 - ٢- تقليل لجوء السلطة التنفيذية للوائح التفويضية ولوائح الضرورة وإعلان حالة الطوارئ لحقّها في إصدار اللوائح استناداً إلى الدستور مباشرة.
 - ٣- تمكين السلطة التنفيذية من القدرة على التحرك والاضطلاع بمهامّها الاقتصادية والاجتماعية وإشباع حاجات المواطنين ورسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها.
 - ٤- القضاء على ظاهرة كثرة التشريعات المعروضة على البرلمان، وأصلها اقتراح من السلطة التنفيذية، والتي تدفع الأخير إلى الموافقة دون مناقشة أو دراسة.
- هذا وسنتطرق إلى تطبيق النظرية الحديثة للإدارة في فرنسا، على النحو التالي:

المطلب الثاني

تطبيق النظرية الحديثة في فرنسا

نعرض لتطبيق النظرية الحديثة في فرنسا من خلال بيان المجالات التي يختص بها البرلمان طبقاً للمادة ٣٤، واختصاصه أيضاً بضبط المبادئ الأساسية لبعض الموضوعات الأساسية، واختصاص السلطة اللائحية في التشريع، وكذلك اختصاصات يستقل بها رئيس الجمهورية وحده وأخرى يتقاسمها مع الحكومة، واختصاصات تمارسها الحكومة مجتمعة وأخرى يستقل بها الوزير الأول، وأخيراً قوة رئيس الدولة التي مكنت السلطة التنفيذية، وذلك على النحو التالي:

- ١- لم تعدّ اللوائح مجرد العمل الذي تصدره السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ القوانين أو لتنظيم موضوعي الضبط

(١) محمد محمد بن كامل زين، نظرية التفويض التشريعي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢، ص ٣٨١ وما بعدها.

الإداري والمرافق العامة، بل أصبحت صاحبة الاختصاص الأصيل في تنظيم كافة الموضوعات التشريعية التي تخرج عن مجال القانون، فحددت المادة ٣٤ من الدستور الفرنسي الحالي مجالاً محدداً للقانون على سبيل الحصر لا يستطيع تجاوزه، فحددت قائمة من المواضيع التي يختص بها البرلمان؛ مثل القواعد الخاصة بالجنسية والقواعد الخاصة بالحقوق الوطنية والجرائم والعقوبات"، والمبادئ الرئيسية كاللتنظيم العام للدفاع الوطني واستقلال الوحدات المحلية وحقوق العمال وغيرها، كما نصت المادة ٣٧ من الدستور ذاته على أنه "المسائل التي لم ترد في المادة ٣٤ تُعتبر مجالاً لائحياً يتم تنظيمها بلوائح، ولا يجوز للقانون أن يتناولها بالتنظيم، فأصبحت السلطة التنفيذية هي المشرع العادي، وغدت السلطة التشريعية هي المشرع الاستثنائي، وجد البرلمان نفسه حبيس دائرة محدّدة لا يمكنه الخروج منها، وإن شرع لينظم موضوعاً فلن يفلح، وستقف له الحكومة والمجلس الدستوري بالمرصاد"^(١).

٢- منحت المادة ٣٨ من الدستور السلطة التنفيذية حقّ التقدم ببرنامجهما إلى البرلمان، على أن يقوم الأخير بتفويضها في مجالات تدخل أصلاً في نطاق القانون، وتصدر الحكومة هذه الأوامر بعد أخذ رأي مجلس الدولة، ويتم عرضها على مجلس الوزراء، ويصدق عليها رئيس الجمهورية^(٢).

٣- في الفقرة الثانية من المادة ٣٧ والمادة ٤١ والمادة ٦١ رتب المشرع الدستوري حماية للسلطة اللائحية لمنع تغول البرلمان على اختصاصاتها طبقاً للموضوعات التي لم يرد ذكرها في المادة ٣٤، وذلك بواسطة المجلس الدستوري طبقاً للمادة ٦٢ من الدستور؛ حماية للنظرية الحديثة بحق السلطة اللائحية في التشريع، وإبطالاً للنظرية التقليدية، ومضمونها أن البرلمان مستودع السيادة الوطنية^(٣).

(أ) المجالات التي يختص بها البرلمان طبقاً للمادة ٣٤:

هناك طائفتان من الموضوعات التي يختص بها البرلمان: الأولى: يُحدّد القانون القواعد بشأنها، وتتمثل في الموضوعات الآتية^(٤):

١- الحقوق المدنية المقررة للمواطنين، وضمانات هذه الحقوق والضمانات الأساسية الممنوحة لموظفي الدولة، أعباء الدفاع الوطني سواء تعلّقت بالأشخاص أم بأموالهم، والاستيلاء على المنقولات ونزع الملكية لأغراض عسكرية.

٢- تأميم الشركات والمشاريع ونقل ملكية المشروعات العامة إلى القطاع الخاص.

٣- الإجراءات الجنائية، تحديد الجرائم والعقوبات "ولم يُحدّد النصّ إلاّ الجنايات والجناح"؛ ولذلك حدّد المجلس الدستوري بحكم صادر في ٢٨ نوفمبر عام ١٩٧٣ مدلول هذه العبارة بالقول بأنّ المخالفات

(١) د. حسام أحمد هلال منصور، مرجع سابق، ص ٣١: ٣٢؛ د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين؟، مرجع سابق، ص ٦٧: ٦٨.

(٢) د. عذاري سالم الصباح، مرجع سابق، ص ٢٩٠ وما بعدها.

(3) Strøm (K.); Op., Cit., P345.

(٤) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٨٧ وما بعدها.

التي يصحبها عقوبة الحبس تكون من مجال القانون، أمّا المخالفات المصحوبة بعقوبة الغرامة فتكون في المجال اللائحيّ.

٤- الجنسية، حالة الأشخاص وأهليتهم، نظام الزواج والطلاق، والميراث.

٥- وعاء الضريبة وسعرها وإجراءات تحصيلها ونظام إصدار النقد.

٦- نظام انتخاب المجالس البرلمانية والمجالس المحلية.

٧- إنشاء طوائف جديدة من المؤسسات العامة.

وقد أضافت التعديلات الدستورية التي تمت في ٢٠٠٨ لهذه الموضوعات ما يلي:

١- كل ما يتعلّق بالحرية.

٢- حرية الصحافة ووسائل الإعلام.

٣- اختيار الهيئات الممثلة للفرنسيين المقيمين بالخارج.

٤- ظروف ومباشرة عمل الوحدات المحلية المنتخبة.

(ب) يختص البرلمان بضبط المبادئ الأساسية للموضوعات الآتية^(١):

١- التنظيم العام للدفاع الوطني.

٢- الإدارة الحرة للهيئات المحلية واختصاصاتها، مواردها.

٣- التعليم.

٤- نظام الملكية، الحقوق العينية، الالتزامات المدنية والتجارية.

٥- حق العمل، الحق النقابي والتأمينات الاجتماعية.

وقد أضافت التعديلات الدستورية الصادرة في ٢٠٠٨ إلى هذه الموضوعات ما يلي:

١- حماية البيئة.

٢- تمويل الضمان الاجتماعي والحفاظ على توازنه من دخول ومصروفات.

٣- أهداف وخطط أنشطة الدولة في جميع المجالات، وليست فقط الاقتصادية كما كانت قبل التعديل.

٤- اتجاهات المالية العامة للدولة مستقبلاً، والعمل على إيجاد التوازن بين الإيرادات والمصروفات.

(ج) الموضوعات التي تختص بها السلطة اللائحية تشريعياً:

طبقاً لنص المادة ٣٧ الفقرة أ من الدستور والتي تنص على أنه: "جميع الموضوعات التي لا تدرج في مجال القانون تعتبر ذات طبيعة لائحية"، وهذا يعني منح السلطة اللائحية حق التشريع في كل المجالات والموضوعات عدا ما اختص به المشرع في الموضوعات المحددة على سبيل الحصر في المادة ٣٤ من الدستور، فغدت اللائحة تتساوى مع القانون في المرتبة، وكان هذا النص يمثل شهادة وفاة لقاعدة التدرج بين

(١) د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، مرجع سابق، ص ٢١ وما بعدها.

مصادر القواعد القانونية، بل صارت الغلبة للسلطة اللائحية نتيجةً لتسّاع المجالات التي يحقُّ لها التدخل فيها، بل تنظيمها ابتداءً، وتعديل فيها من تلقاء نفسها، كما أنَّ المادة ٢١ من الدستور أعطت لرئيس الوزراء سلطة إصدار اللوائح التنفيذية لضمان تنفيذ القوانين، فكان للوزير الأول، وهو صاحب الاختصاص الأصلي في إصدار اللوائح بصفة عامة، مع مراعاته لنص المادة ١٣ من الدستور والتي تمنح رئيس الجمهورية حق التوقيع على المراسيم والأوامر التي تتمُّ المداولة بشأنها في مجلس الوزراء، ولم يقف الأمر عند هذا الحد، بل إنَّ المادة ٣٨ من الدستور أجازت للبرلمان تفويض الحكومة بإصدار لوائح لتنفيذ برنامجها في موضوعات تدخل أصلاً في مجال القانون^(١).

وبعد أن قام الدستور الفرنسي الحالي بتقليص أظافر البرلمان وتقليص اختصاصاته وحصرها في موضوعات قليلة محدودة على سبيل الحصر في المادة ٣٤، ناسفاً ما سبق وأن تغنى به رجال الثورة الفرنسية من أن البرلمان هو المعبر الوحيد عن إرادة الأمة، وهو رمز للسيادة، وأنه فقط من يختص بالتشريع تطبيقاً لمبدأ الفصل بين السلطات؛ حفاظاً على الحقوق والحريات، وأقام على أنقاضه أفكاراً حديثة جعلت الغلبة للسلطة التنفيذية؛ ليس في مجال تنفيذ القانون فحسب، إنما ليختص بالتشريع في موضوعات أكثر مما يختص بها البرلمان، وتصبح السلطة التنفيذية صاحبة الولاية العامة في التشريع لكافة الموضوعات، أمّا الموضوعات التي يختص بها القانون فغالباً ما تقوم الحكومة باقتراح مشروعاته ليقف البرلمان إلى حد كبير عند اعتماد هذه المقترحات التي تقع في مجال القانون.

وبعد أن قطع المشرع الدستوري أمره وفعل فعلته جعل من المجلس الدستوري رقيباً يمارس الرقابة الدستورية بنوعيتها السابقة واللاحقة؛ خشية أن يفترس البرلمان اختصاص السلطة اللائحية^(٢).

(د) اختصاصات مستقل بها رئيس الجمهورية وحده:

ويعد أسلوب انتخاب رئيس الجمهورية، بعد أن صار بالاقتراع العام المباشر عام ١٩٦٢، غداً رئيس الجمهورية ذا وضعيّة متميّزة في السلطة التنفيذية بالمقارنة بوضع رئيس الحكومة^(٣)، فأدى ذلك إلى اختلالاً لتوازن لصالح السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الجمهورية على حساب السلطة التشريعية^(٤)، إذ إنَّ الرئيس له حق حلّ الجمعية الوطنية دون قيد أو شرط سوى مشاوره رئيس الحكومة ورئيس مجلس النواب ورئيس مجلس الشيوخ دون إلزامه باتّباع رأيهم، كما أنَّ للرئيس أيضاً حق اللجوء إلى طريق الاستفتاء طبقاً للمادة ١١ من الدستور، بالتوجه مباشرة إلى الأمة طالباً الاستفتاء على مشروع قانون يريد إصداره، فضلاً عن الصلاحيات الاستثنائية المقررة بالمادة ١٦ من الدستور في حصول رئيس الجمهورية لولايته عن طريق

(١) د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، مرجع سابق، ص ٨٧: ٩٢.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، مرجع سابق، ص ٧٧ وما بعدها.

(٣) د. عذارى سالم الصباح، مرجع سابق، ص ٧٧: ٧٨ وما بعدها.

(٤) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ١٨٨: ١٨٩.

انتخابه من الشعب مباشرة وإعطاء وزن أدبي هائل قلل من أهمية الدور الدستوري للبرلمان، وأعلن الرئيس شارل ديغول عن وجود الجمهورية الخامسة الجديدة^(١).

كما يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول وإقالته بعد تقديمه استقالة الحكومة، وأيضاً تعيين الوزراء وإقالتهم، لكن بناءً على اقتراح الوزير الأول^(٢)، وكذلك حق توجيه خطابات للبرلمان لا يترتب عليها مناقشات برلمانية، وإذا قدم هذا الخطاب في غير أدوار النعقاد فإن البرلمان ينعقد خصيصاً لهذا الغرض، وليس بالضرورة أن يُلقى رئيس الجمهورية، إنما يفوض أحد الوزراء في ذلك، كما يحق للرئيس تعيين ثلاثة أعضاء لعضوية المجلس الدستوري، كما يتولى رئيس مجلس الشيوخ تعيين ثلاثة آخرين وثلاثة يعينهم رئيس الجمعية الوطنية، كما يتولى رئيس الجمهورية تعيين رئيس المجلس الدستوري، وله أن يعرض على المجلس الدستوري كل قانون عادي أقره البرلمان قبل إصداره، وهذا الحق أيضاً مقرر لكل من الوزير الأول ورئيس الجمعية الوطنية ورئيس مجلس الشيوخ^(٣).

(هـ) صلاحيات بتفاسمها رئيس الجمهورية مع الحكومة:

وتلك الصلاحيات يشترك فيها رئيس الجمهورية مع الحكومة، ويتطلب بالضرورة وجود توقيع آخر بجوار رئيس الجمهورية؛ لتفيد أن تلك القرارات قد تمت مراجعتها، وأن المسؤولية السياسية تقع على من وقع بجوار الرئيس، ومن هذه الاختصاصات:

- ١- حق الطلب إلى البرلمان بإعادة مناقشة قانون؛ وذلك لتجنب وجود أخطاء بسبب الصياغة القانونية.
- ٢- ممارسة حق العفو، ورغم أن المادة السابعة تقضي بأن رئيس الجمهورية له حق العفو فإن العرف قد جرى على أن مراسيم العفو توقع أيضاً من قبل الوزير الأول ووزير العدل.
- ٣- دعوة البرلمان لدورة غير عادية، ويكون ذلك بناءً على طلب الوزير الأول أو أغلبية أعضاء الجمعية الوطنية لدراسة جدول أعمال محدد، وبالطبع يعتمد رئيس الجمهورية طلب الوزير الأول^(٤).
- ٤- اجتماع مجلس البرلمان في هيئة مؤتمر، وذلك عندما يتم تعديل الدستور لعرض التعديلات على مجلس البرلمان مجتمعين في هيئة مؤتمر.
- ٥- رئاسة مجلس الوزراء والمجلس الأعلى للدفاع واللجان الوزارية ومجلس القضاء الأعلى، وكذلك التعيين في الوظائف العليا المدنية والعسكرية، وكذلك السلطات الدبلوماسية^(٥).

اختصاصات الحكومة: هناك اختصاصات تمارسها الحكومة مجتمعة، وأخرى يستقل الوزير الأول بها.

(١) د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين...؟، مرجع سابق، ص ٨: ٩.

(٢) د. عذارى سالم الصباح، مرجع سابق، ص ٧٩ وما بعدها.

(٣) د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين...؟، مرجع سابق، ص ٤٧: ٤٨.

(٤) د. أيمن محمد شريف، مرجع سابق، ص ١٩٢.

(٥) د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين...؟، مرجع سابق، ص ٤٩ وما بعدها.

(و) الاختصاصات التي تمارسها الحكومة مُجتمعة:

الحكومة مجلساً جماعياً، وتضامنياً، لها وجود خاص متميز عن أعضائها والمسمى بمجلس الوزراء^(١)، ونظراً لأنها طبقاً للمادة ٢٠ من الدستور تضطلع بتحديد وإدارة سياسة الأمة، فبدوره منحها المشرع الدستوري العديد من الصلاحيات الدستورية، وأهمها^(٢):

- ١- الاشتراك في اقتراح القوانين، فبعد أن يتمّ دراستها في مجلس الوزراء يوقعها الوزير الأول.
- ٢- لمجلس الوزراء بواسطة أحد أعضائه أن يتدخل من أجل جدول أعمال مجلس البرلمان، وأيضاً من أجل إضفاء صفة الاستعجال على مشروع قانونٍ ما، وأيضاً من أجل قبول أو رفض التعديلات التشريعية المطلوبة.
- ٣- للحكومة أن تقترح على رئيس الجمهورية أن يلجأ إلى استخدام أسلوب الاستفتاء الدستوري في حاله انعقاد دورة مجلس البرلمان^(٣).
- ٤- تستطيع الحكومة أن تمارس مهامّ تشريعيةً بواسطة المراسيم التنظيمية.

(ل) الصلاحيات التي يستقلّ بممارستها الوزير الأول^(٤):

- له أن يفرض سياسته على الحكومة، والوزراء ينفذون في كافة القطاعات تلك السياسة^(٥)، إذ أنه:
- ١- يضع مشاريع القوانين باسم الحكومة.
 - ٢- المختصّ دستورياً بدعوة لجنة مختلطة متساوية الأعضاء؛ من أجل العمل على تذليل خلافات قد تقوم بين مجلس البرلمان.
 - ٣- يعرض الأمر على المجلس الدستوري، إذا رأى أن القانون المصدق عليه من قبل الجمعية الوطنية غير دستوري.
 - ٤- ما نصت عليه المادة ٣٧ من منح السلطة اللاحقة اختصاصاً عاماً في التشريع والبرلمان غداً مشرعاً استثنائياً، وهناك أنواع مختلفة من اللوائح:
- الأولى:** اللوائح البسيطة، وهي تلك اللوائح التي كقاعدة عامة يوقع عليها الوزير الأول، واستثناءً يوقع عليها رئيس الجمهورية، على أن يكون ذلك مقروناً بتوقيع الوزير الأول أو الوزراء المختصين.
- الثانية:** لوائح مجلس الوزراء، وهذه اللوائح التي تكون بتوقيع رئيس الجمهورية بعد مداولات أجريت بشأنها

(١) د. عذارى سالم الصباح، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

(٢) د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين..؟، مرجع سابق، ص ٢٢ وما بعدها.

(٣) د. أحمد عبد اللطيف إبراهيم السيد، الصلاحيات التشريعية للسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد بالرياض، ٢٠١٤، مرجع سابق، ص ٣٢.

(٤) د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين..؟، مرجع سابق، ص ٦٨: ٦٩.

(٥) د. عذارى سالم الصباح، مرجع سابق، ص ٧٨ وما بعدها.

في مجلس الوزراء، ويوقع عليها أيضاً جميع الوزراء، وهذا هو استثناء مقرر على الصلاحيات التنظيمية للوزير الأول.

الثالثة: لوائح الإدارة العامة، وهذه اللوائح يشترط لصدورها استطلاع رأي الجمعية العمومية لمجلس الدولة.

كما أن هناك نوعين آخرين من اللوائح تصدر بعد استطلاع رأي أحد أقسام مجلس الدولة، هذا ومن خلال استعراض اختصاصات رئيس الجمهورية الفرنسي والحكومة تبين أنها من العظمة بمكان تتضاءل أمامها سلطات البرلمان، ليصبح الأخير صاغراً مقيد الاختصاصات، وتملك السلطة اللائحية العديد من الوسائل لتقوم هي بمهام التشريع، ولتكون هي المشرع الأصلي، ومنها منحها سلطة عامة في التشريعات ابتداءً في كافة الموضوعات التي لا تدخل في مجال البرلمان، حق اقتراح التشريعات، حق إصدار اللوائح التنظيمية والتنفيذية، حق رئيس الجمهورية في استفتاء الشعب للموافقة على تشريع ما دون الرجوع للبرلمان، حق طلب الحكومة في تفويضها لإصدار مراسيم لتنفيذ برامجها في الموضوعات التي تدخل في مجال البرلمان.

(د) قوة رئيس الدولة مكنت السلطة التنفيذية:

طبقاً للمادة ٢٠ من الدستور فإن الحكومة تحدد سياسة الوطن وتضطلع بتنفيذها، وتكون الخدمة المدنية والقوات المسلحة تحت تصرفها، وهي مسئولة أمام البرلمان وفقاً للشروط والإجراءات المنصوص عليها في المادتين ٤٩ و ٥٠ من الدستور، وعلى ذلك تبدو الحكومة وكأنها برلمانية^(١)، أو هو نظام شبه رئاسي بسبب مرونته، وقوة الرئيس بعد أن صار منتخباً^(٢). فهناك أنظمة سياسية لا يوجد اتفاق بشأن طبيعة حكمها: برلماني، أو رئاسي، مثل الجمهورية الفرنسية الخامسة^(٣)، وذلك لمسئولية الحكومة أمام البرلمان، ولثنائية السلطة التنفيذية طبقاً للنظم المعمول بها في النظام البرلماني التقليدي.

إلا أنه وبعد عام ١٩٦٢ صار رئيس الجمهورية ممثلاً عن الإرادة الشعبية لجمهور الناخبين، فهو سلطة لا تعلوها سلطة، وترجع على قمة النظام بالدولة وليس رئيساً للسلطة التنفيذية فحسب، وهذا ما دفع الرئيس "ميتران" في ٨ يوليو ١٩٨١ عند أول لقاء له بالبرلمان أن يوجه حديثه للبرلمان قائلاً: "إن التزاماتي الدستورية ترسم توجهات الحكومة الحالية، وفي حالة إعادة انتخابي مرة أخرى فسوف تمتد سلطاتي الدستورية إلى رسم توجهات المشرع ذاته". وفي عام ٢٠٠٧ قرر الرئيس الفرنسي ساركوزي نفس المضمون حينما قال: "إن دور الحكومة ليس سوى أن تؤدي الواجب الذي فرضته السلطة الرئاسية عليها"، وهذا ما دفع البعض إلى أن يظن أن النظام شبه رئاسي أو خليط بينهما، ويكون فيه رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء شريكين في تسيير شئون

(١) د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية...؟، مرجع سابق، ص ٥٦.

(2) Strøm (K.); Op., Cit., P325.

(3) Ibid, P14.

كما أن الرئيس شارل ديغول نفسه لم يفوت الفرصة ليعلن فيها أنه صاحب السلطة الأهم، وأنه صاحب التوجه والأمر والنهي في الحكومة حينما قال: "رئيس الحكومة هو أنا"^(٢). لا سيما أنه في النظام شبه الرئاسي لا يلعب البرلمان - وكذلك الأحزاب السياسية - دوراً رئيساً أو مهماً^(٣).

وقد ذهب البعض إلى أن دستور الجمهورية الخامسة مؤسس على النظام البرلماني الكلاسيكي والذي لا يحتوي على أية مشكلة نتيجة ثنائية السلطة التنفيذية^(٤)، إلا أن الباحث يؤيد ما ذهب إليه البعض^(٥)، من أن النظام الفرنسي، نظام مختلط شبه رئاسي.

وحقيقة الأمر أن السلطة التنفيذية بشقيها منحت اختصاصات جد خطيرة وغير معهودة في الدساتير الفرنسية السابقة، إلا أنه تبقى السلطة التنفيذية ثنائية الشكل، وأن مجلس الوزراء له اختصاصات حقيقية، ومسئول أمام البرلمان. وجدير بالذكر أن المسؤولية السياسية للحكومة في ظل دستور ١٩٥٨ لم تُثر من الناحية العملية سوى مرة واحدة حينما نجحت الجمعية الوطنية في تمرير اقتراح يلوم الحكومة على إثر اعتراض البرلمان على التعديلات الدستورية والتي دعا لها الرئيس؛ والتي تهدف إلى انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الانتخاب المباشر، فتقدم الوزير الأول جورج بومبيدو باستقالته إلى الرئيس شارل ديغول في ٥ أكتوبر ١٩٦٢ والدعوة إلى انتخابات جديدة للجمعية الوطنية.

(١) د. حسام هلال منصور، مرجع سابق، ص ٢١ وما بعدها.

(٢) د. حسام هلال منصور، المرجع السابق، ص ٣٧.

(3) Strøm (K.); Op., Cit., P334.

(٤) د. محمد ربيع مرسي، مرجع سابق، ص ٣٨٦.

(٥) د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، مرجع سابق، ص ٤٢٦؛

د. عذارى سالم الصباح، مرجع سابق، ص ١٦٤ وما بعدها.

الخاتمة

لم تعد وظيفة السلطة التنفيذية مقصورة على اختصاص تنفيذ القوانين، إنما استطالت لإصدار قواعد عامة مجردة من خلال لوائح الضبط واللوائح التنظيمية باستقلال عن السلطة التشريعية، وكذلك حقها في إصدار اللوائح التنفيذية، فضلاً عن مبادرة البرلمان في تفويض بعض اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية، وهو ما أدى إلى تعاظم اختصاصها في إصدار التشريعات، شأنها شأن البرلمان.

وبصدور الدستور الفرنسي الحالي، أطلق العنان للسلطة التنفيذية لتمارس اختصاصات تشريعية. وفي المقابل، همش دور البرلمان ليختص بإصدار التشريعات في مجالات محددة، خروجاً على الأصل العام الذي تبناه الفقه التقليدي الفرنسي من أن البرلمان معبر عن إرادة الأمة ورمز سيادتها، فظهرت النظرية الحديثة للإدارة، والتي منحت السلطة التنفيذية اختصاصات كبرى تشريعية نزاعاً من صلاحيات البرلمان. وامتدت تلك النظرية إلى دول خارج فرنسا كدول المغرب العربي.

ورغم أن النظرية التقليدية جعلت من البرلمان المعبر الرسمي والوحيد عن إرادتها، مصدراً لتشريعاتها ورمزاً لسيادتها، فإن السلطة التنفيذية لها دور كبير في التشريع، تمثل في حق اقتراحه، وحق الاعتراض عليه، وحق إصدار اللوائح، والأخيرة قواعد تنظيمية عامة مجردة، لا تختلف عن القانون إلا من حيث جهة إصدارها، أخذاً بالمعيار الشكلي.

وانتهينا من البحث إلى بعض النتائج والتوصيات نجملها فيما يلي:

أولاً: النتائج: —

١- تعاظم دور البرلمان خلال القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين باعتباره رمزاً للسيادة الوطنية وممثلاً للأمة ومصدراً للسلطات، إلا أنه قد أفل نجمه بصدور الدستور الفرنسي في أكتوبر ١٩٥٨، عاصفاً بأهم مبدأ من مبادئ الثورة الفرنسية، وهو سيادة البرلمان باعتباره معبراً عن إرادة الأمة، بعد أن جعل السلطة التنفيذية في الصدارة، وبموجب نصوص دستورية اختص المجلس الدستوري برقابة تنفيذها، جعلت للسلطة التنفيذية اليد الطولى في التشريع، تهميشاً للسلطة التشريعية، وانتشرت تلك النظرية في دول المغرب العربي، وبعض الدول الإفريقية مثل النيجر، وتشاد، والكاميرون، وساحل العاج. مما أدى إلى انهيار المفهوم التقليدي لمبدأ الفصل بين السلطات الذي قامت عليه الدساتير الفرنسية القديمة، وأسندت المادة ١١ منه لرئيس الجمهورية الفرنسي سلطة التشريع بعيداً عن البرلمان، ومنحت المواد ٣٨، ٩٢، ٤٧ من الدستور السلطة التنفيذية إصدار الأوامر.

٢- أصبح من حق السلطة التنفيذية، وفقاً للنظرية الحديثة في الإدارة، إصدار اللوائح استناداً إلى الدستور، الأمر الذي مكّنها من التحرك والاضطلاع بمهامها الاقتصادية والاجتماعية وإشباع حاجات المواطنين ورسم السياسة العامة للدولة وتنفيذها.

٣- تعاظم دور السلطة التنفيذية في التشريع، مع تراجع دور الدولة الحارسة، وظهور الدولة المتدخلّة، خاصّة مع انتشار ما يُسمّى "الأجهزة الإدارية المستقلّة"، والتي تُعدّ جزءاً من السلطة التنفيذية، وتُور في فلكها، ومع ذلك فقد منحت سلطات تشريعية وتنفيذية وقضائية.

٤- قدّم مبدأ الفصل بين السلطات بريقه الوهاج؛ نتيجة هيمنة السلطة التنفيذية، وغداً من العبث الحديث عن الفصل الجامد بين السلطات؛ نتيجة التعاون وربما اندماج السلطين التشريعية والتنفيذية لصالح الأخيرة.

ثانياً: التوصيات: —

١- تقنين هيمنة السلطة التنفيذية، والأخذ بالنظرية الحديثة للإدارة، مع التأكيد على اختصاص المشرع بتنظيم الحقوق والحريات الأساسية، فطالما أن السلطة التنفيذية تملك من الصلاحيات التشريعية الكثير، ففي المقابل عليها أن تتحمل تبعه إصدارها، فما فائدة النصّ على مبدأ الفصل بين السلطات والتغني به مع أنه غير مطبق على النحو المنشود؟ بعد أن مثل أمام الباحث حقيقة مؤكدة وهي هيمنة السلطة التنفيذية على التشريع، تلك الهيمنة الماثلة لم تُفرض كنتيجة مباشرة لسعي السلطة التنفيذية لتتوّأ هذه المكانة بقدر ما هو واقع فرضته الطبيعة والتطور، وعجز البرلمان نفسه على أن يضطلع بمهمته في سنّ التشريعات.

٢- منح السلطة التنفيذية صلاحيات تشريعية، تساعد على تنفيذ سياسة الدولة التي رسمتها، والتي تمكنها من مواجهة الظروف الاستثنائية، فمن الإجحاف أن تتولّى السلطة التنفيذية الاقتراح التشريعي، ويسنّه البرلمان الذي شكّل الحكومة باعتباره يملك الأغلبية البرلمانية، ثمّ يتحمل البرلمان تبعه ذلك التشريع، فالأخذ بالنظرية الحديثة هو تطورٌ وليد الأحداث والتطور الطبيعي بين السلطين التشريعية والتنفيذية؛ إلا أن الأخذ بتلك النظرية يتوقّف نجاحه على وجود قضاء إداري قوي وسلطة تنفيذية على مستوى المسؤولية تستمدّ شرعيّتها من الشعب صاحب السيادة، ووجود رأي عام قوي ومستتير.

٣- توسيع اختصاص المحكمة الدستورية لتراقب التعديلات الدستورية رقابة إجرائية وموضوعية سابقة، وكذا رقابة كافة مشروعات القوانين رقابة سابقة من ناحية الشكل فحسب، بعد أن تبين أن معظم التشريعات - حتّى التعديلات الدستورية - يتقدّم بها حزب الأغلبية الخاضع للسلطة التنفيذية أو الأخيرة، مع الأخذ بالدعوى الأصلية إلى جانب الطرق الثلاثة الأخرى للوصول إلى المحكمة الدستورية العليا، مع وضع ضمانات لعدم إساءة استعمال هذا الحق، وأهم تلك الضوابط استنفاد الطعن لوسائل الإنصاف القانونية المتاحة، وأن يكون نشاط السلطة العامة قد شكّل انتهاكاً لأحد الحقوق الدستورية الأساسية، وأن يكون هذا الانتهاك ناشئاً عن تطبيق أحد النصوص القانونية والمشوبة بعدم دستوريّتها، مع تشكيل لجان للفحص؛ للوقوف على مدى جدية الطعن للحفاظ على الوقت والجهد، على أن تُراعي المحكمة الدستورية التوازن بين مصالح الدولة في مباشرة إدارة فاعلة وبين ضمان الحقوق والحريات المكفولة دستورياً.

المراجع

أولاً: المراجع باللغة العربية:

(أ) المراجع العامة

- ١- د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، ٢٠٠٩
- ٢- د. مجدي مدحت النهري، د. محمد عبد الواحد الجميلي، مبادئ القانون الإداري، مكتبة الجلاء الجديدة، ٢٠٠٢
- ٣- د. مصطفى محمود عفيفي، الوجيز في مبادئ القانون الدستوري والحقوق والحريات العامة، مطبعة جامعة طنطا، ١٩٨٤.
- ٤- د. محمد محمد عبد اللطيف، د. شريف يوسف خاطر، مبادئ القانون العام الإداري-التنظيم الإداري والأموال العامة- دراسة مقارنة، بدون ناشر، ٢٠١٦

(ب) المراجع المتخصصة

- ١- د. إياد سليمان عبدالله البرديني، الضوابط الدستورية للسلطة اللائحية في الظروف العادية والرقابة عليها، الكتاب الأول، المركز القومي للإصدارات القانونية وفقاً لأحدث التعديلات الدستورية والأحكام القضائية، ٢٠٢٠.
- ٢- د. أيمن محمد حسن شريف، الازدواج الوظيفي والعضوي بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الأنظمة السياسية المعاصرة، رسالة دكتوراه، جامعة المنصورة، ٢٠٠٥.
- ٣- د. بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية في مجال تنفيذ القوانين، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٧٩.
- ٤- د. ثروت بدوي، تدرج القرارات الإدارية ومبدأ الشرعية، دار النهضة العربية، ٢٠٠٧.
- ٥- د. جابر جاد نصار، الأداء التشريعي لمجلس الشعب والرقابة على دستورية القوانين في مصر، دار النهضة العربية، ١٩٩٩.
- ٦- د. حسام أحمد هلال منصور، رئيس الجمهورية ونظرية رب الأسرة الحكيم بين ديغول والسيسي، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.
- ٧- د. حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية-دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٦.
- ٨- د. حمدان محمد الغفلي، مظاهر الاستقلال وتوازن السلطتين التنفيذية والتشريعية في الولايات المتحدة الأمريكية، دار النهضة العربية، ٢٠١٤.
- ٩- د. خالد سيد محمد حماد، حدود الرقابة القضائية على سلطة الإدارة التقليدية، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.

- ١٠- د. رأفت فودة، سلطة التقرير المستقلة، دراسة مقارنة منقحة، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.
- ١١- د. رأفت فودة، مصادر المشروع ومنحياتها، دار النهضة العربية، ٢٠١٦.
- ١٢- د. رمزي الشاعر، النظام الدستوري المصري، دار النهضة العربية، ٢٠١٩.
- ١٣- د. سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري في الولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ١٩٩٩.
- ١٤- د. سليمان الطماوي، السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي، دار الفكر العربي، ٢٠١٢.
- ١٥- د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية - دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، ٢٠١٧.
- ١٦- د. شريف يوسف خاطر، مدى دستورية حرية الإدارة في التعاقد - دراسة مقارنة، دار القدس للطباعة.
- ١٧- د. صلاح الدين فوزي، الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، جامعة المنصورة، العدد ٦٧، ديسمبر ٢٠١٨.
- ١٨- د. صلاح الدين فوزي، التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أين؟، دار النهضة العربية، ١٩٩١.
- ١٩- د. صلاح الدين فوزي، الحريات العامة في ضوء الدستور المصري الصادر ٢٠١٤، وأحكام القضاء الدستوري، دار النهضة العربية، ٢٠١٨.
- ٢٠- د. صلاح الدين فوزي، المجلس الدستوري الفرنسي، دار النهضة العربية، ٢٠١٣.
- ٢١- د. عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، ١٩٩٥.
- ٢٢- د. عذارى سالم الصباح، الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية - دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدول الأجنبية، دار النهضة العربية، ٢٠١٥.
- ٢٣- د. مجدي مدحت النهري، الضبط الإداري، مكتبة أم القرى بالمنصورة، ١٩٩٦.
- ٢٤- د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دار الجامعة الجديدة، ٢٠٠٨.
- ٢٥- د. محمد باهي أبو يونس، الرقابة البرلمانية على أعمال الحكومة، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٧.
- ٢٦- د. محمد محمد بن كامل زين، نظرية التفويض التشريعي - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، ٢٠٠٢.
- ٢٧- د. محمد ربيع مرسي، السلطة التشريعية لرئيس الدولة في النظم الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ١٩٩٥.

- ٢٨- د. محمود سامي جمال الدين، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة اللائحية - دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، جامعة الإسكندرية، ١٩٨١.
- ٢٩- د. محمود سامي جمال الدين، اللوائح الإدارية التنفيذية وضمانة الرقابة القضائية، مؤسسة حورس الدولية، ٢٠١٥.
- ٣٠- د. وديع د خليل إبراهيم، تعاضد دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، دار الجامعة الجديدة، ٢٠١٩.
- ٣١- د. وليد محمد الشناوي، الدور التنظيمي للإدارة في المجال الاقتصادي، المكتبة العصرية، ٢٠١٢.

ثانيا: المراجع باللغة الإنجليزية:

- 1- Guðjónsson (S.); The separation of powers, the non-delegation doctrine and the right to work in Icelandic constitutional law, PhD diss., Faculty of Law and Social Science Department of Law, University of Akureyri, May, ٢٠٠٧, PP.30.
- 2- Strøm (K.); Delegation and accountability in parliamentary democracies, European journal of political research, Vol. 37(3), May, 2000.

قائمة المحتويات

قائمة المحتويات

٢.....	مقدمة
٥.....	المبحث الأول: التمييز بين القانون واللائحة
٥.....	المطلب الأول: تعريف اللائحة
٦.....	المطلب الثاني: خصائص اللائحة
١٢.....	المبحث الثاني: الاختصاص اللأحي للسلطة التنفيذية في ضوء النظرية التقليدية
١٢.....	المطلب الأول: مفهوم النظرية التقليدية
١٤.....	المطلب الثاني: تطبيقات النظرية التقليدية في مصر
٢٦.....	المطلب الثالث: تطبيقات السلطة اللأحية في النظام الأمريكي
٢٨.....	المبحث الثالث: الاختصاصُ اللأحي للسلطة التنفيذية في ضوء النظرية الحديثة
٢٩.....	المطلب الأول: مفهوم النظرية الحديثة
٣٣.....	المطلب الثاني: تطبيقُ النظرية الحديثة في فرنسا
٤١.....	الخاتمة
٤٣.....	المراجع
٤٦.....	قائمة المحتويات