



جمهورية مصر العربية
جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية "دراسة مقارنة"

الباحث / اسامه أحمد رزق أحمد أبو العز
مسجل دكتوراه بقسم القانون العام
كلية الحقوق - جامعة المنصورة

تحت اشراف

أ.د/ صلاح الدين فوزى محمد فرج
أستاذ القانون العام

مقدمة:

إن الدول خلال مراحل تطورها تمر بظروف استثنائية أو غير عادية. قد تكون بفعل الإنسان : كالحروب والتمرد المسلح والناقلاب... إلخ، وقد تكون بفعل الطبيعة : كالكوارث والبراكين والزلازل والأوبئة... إلخ، مما قد يشكل خطرا على النظام العام، وعلى أمن الدولة وسلامتها. وغالبا ما تقف التشريعات القائمة - الموضوعة أصلا للظروف العادية - عاجزة إزاء تلك الظروف وإيجاد الحلول لها، كما أن الظروف الاستثنائية تشكل تعارضا بين اعتبارين؛ هما: المحافظة على كيان الدولة وسلامتها من ناحية، ووجوب احترام قواعد القانون من ناحية أخرى، مما يستوجب إيجاد الحلول التشريعية المناسبة الكفيلة بتحقيق هذين الاعتبارين.

ولمواجهة هذه الظروف فقد نصت التشريعات العادية وأغلب الدساتير، ومنها الدساتير محل المقارنة: المصرية والفرنسية والأمريكية، على مواد تنظم الظروف الاستثنائية، ومنحت النصوص الدستورية رئيس الدولة صلاحيات واسعة وغير محدودة بحيث إنه يغدو في ظل الظروف الاستثنائية هو المنفذ والمشرع والقاضي؛ أي إنه يجمع السلطات الثلاث بين يديه (التنفيذية والتشريعية و أخرى ذات طابع قضائي)، وهذا ما قد يشكل خطورة على حقوق الأفراد وحررياتهم، و مساسا بالأسس التي تقوم عليها دولة القانون كمبدأ الفصل بين السلطات، ومبدأ الشرعية، إذ يتولى رئيس الجمهورية وظائف (مهام) تشريعية وقضائية، وهذا كله فيه تجاوز لاختصاصاته الأصلية، وتأثير على مبدأ الشرعية. لذا كان لزاما على المؤسس الدستوري النص على مجموعة من القيود والضوابط التي تحد من السلطات الاستثنائية الواسعة لرئيس الجمهورية، وكذا إيجاد الرقابة الكفيلة بضمان احترام حقوق الأفراد وحررياتهم، وكذا مبدأ الشرعية الذي يتقلص في ظل هذه الظروف.

ومن الجدير بالذكر، أن نظرية الظروف الاستثنائية تعد استثناءً أو قيوداً يرد على مبدأ سمو الدستور، وقد استعملت مصطلحات عدة لهذا المفهوم؛ فنجد تارة يستخدم مصطلح الظروف الاستثنائية وتارة أخرى مصطلح الضرورة. وقد جاءت هذه النظرية كضرورة لتنظيم ممارسة السلطة في الدولة ، وهذا التنظيم يرتكز على مبادئ تهدف بالدرجة الأساسية إلى تقييد سلطة الحكام وإيجاد ذلك التوازن والفصل بين مؤسساته المختلفة، وذلك من أجل حماية مبدأ سيادة القانون وحقوق الإنسان وحرياته، وبما أن بناء الدولة يعتمد على قوانين تشرع في

الظروف العادية ،غير أنه قد تحدث ظروف استثنائية قاهرة من شأنها المساس بكيان الدولة أو السلامة العامة للمجتمع كحالة الطوارئ أو حالة الحرب أو حالة التمرد والعصيان, فتلجأ السلطات المختصة- وغالبا ما تكون السلطة التنفيذية- إلي التشريع بتدابير استثنائية لمواجهتها.

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة

تمهيد وتقسيم:

يقصد بالضرورة : تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال الذي يتعذر تداركه بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات المختصة إلى اللجوء للوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر ومواجهة الأزمات. وفي جميع الأحوال، يتعين أن تكون هذه الوسائل ضرورية للغاية لمواجهة الخطر، حتى يمكن استخدامها رغم ما تتطوي عليه من مخالفة بعض قواعد المشروعية العادية.

ومن ثم فنظرية الضرورة تعني : إضفاء المشروعية على عمل هو في الظروف العادية غير مشروع، وتعفى الإدارة من المسؤولية عن هذا العمل بالنظر إلى الظروف التي لابتست اتخاذه رغم ما فيه من عناصر تؤدي في الظروف العادية إلى عدم مشروعيته^(١).

(١) د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق بجامعة القاهرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٨) ، ص ٢٣-٢٤ .

ومما لا شك فيه، أن السلطة التشريعية هي صاحبة الاختصاص الأصلي بسن القوانين ، ووفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات، وعملاً به، فإن كل سلطة من سلطات الدولة تضطلع بمهمة أساسية، إلا أنه قد تطرأ ظروف عاجلة لا ينبغي التأخير في حسمها، بل ينبغي، وعلى وجه السرعة، التصدي لها في الوقت الذي تكون فيه السلطة التشريعية غير موجودة ، مما يبرر الخروج عن ذلك لمواجهة الظروف الاستثنائية، لتحويل السلطة التنفيذية حق العمل على سرعة إنجازها بلوائح تكون لها قوة القوانين العادية، وبالتالي يكون لها أن تشرع القوانين الجديدة وأن تعدل القوانين القائمة أو تلغيها بدلاً من البرلمان، لأن الأمور العاجلة لا تحتل التأخير لحين انعقاد البرلمان^(٢). حيث قد تتعرض حياة الدولة لظروف غير عادية وتعجز الوسائل القانونية المتاحة عن التصدي لها، هذه الظروف الطارئة قد تحدث أثناء وجود البرلمان، إلا أنه يعجز عن مواجهتها عن طريق إعداد قانون، وقد تحدث هذه الظروف في فترة غياب البرلمان صاحب الاختصاص الأصلي في التشريع، ولذلك كان من باب أولى منح السلطة التنفيذية سلطات استثنائية تمكنها من مواجهة هذه المخاطر تحقيقاً للمصلحة العامة التي تقتضي سرعة التصدي لها؛ فإذا كانت الدساتير قد أعطت السلطة التنفيذية سلطة إصدار اللوائح التفويضية لمواجهة الظروف الاستثنائية رغم وجود البرلمان، فإنه في حالة حدوث تلك الظروف في غيبة البرلمان فإن الأمر يقتضي منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار قرارات لها قوة القانون من أجل المحافظة على السير الطبيعي للمؤسسات داخل الدولة، وهي ما يطلق عليه "لوائح الضرورة".

وتماشياً مع ما تم ذكره وانطلاقاً من القيمة العملية لنظرية الضرورة، فإن معظم الأنظمة الدستورية قد أقرتها. حيث أكدت المحكمة الدستورية العليا المصرية هذا البعد التاريخي لنظرية الضرورة في النظام الدستوري المصري بقولها: "إن الدساتير المصرية المتعاقبة بدءاً من دستور ١٩٢٣ وانتهاءً بالدستور الحالي تفصح جميعها عن اعتناقها لنظرية الضرورة وتضمينها لأحكامها في صلبها...."^(٣).

(٢) د/ محمد عبد الحميد أبو زيد، سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعاً وقانوناً ، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٨٤)، ص ٢٥١-٢٥٢.

(٣) محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، (القاهرة ، دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٢)، ص ١١.

وتجدر الإشارة إلى أن الفقه الفرنسي المعاصر قد اتجه إلى القول بأن مضمون فكرة الضرورة يتمثل في تركيز كافة السلطات والاختصاصات في الدولة في أيدي شخص واحد يمارس هذه الصلاحيات في الأوقات غير العادية، ليتخذ ما يراه ضرورياً من أجل حماية المصالح الحيوية المعرضة للخطر في تلك الظروف^(٤).

فنكون أمام حالة ضرورة كلما تم الاعتداء على أحد الحقوق الجوهرية في الدولة، فتهدد استمرار مؤسسة دستورية معينة مماثل لحق الفرد في الحياة، ويتعين أن يكون الخطر المهدد للدولة خطراً حالاً وجسيماً، أما الأخطار العادية فتواجه بالقوانين والأجهزة العادية.

وبناءً على ما سبق ، فلا يمكن أن تثار نظرية الضرورة إلا في دولة القانون. حيث يجب أن تكون هناك أسباب للانحراف عن القواعد القانونية للدولة، ويتمثل هذا المبرر في نظرية الضرورة، حيث لا يوجد عائق يعمل بمثابة حد للسلطة بخلاف دولة القانون ، فهي تفعل ما تراه وليست بحاجة لكي تبرر أفعالها بنظرية الضرورة^(٥)، وبذلك ستكون دراستنا للوائح الضرورة على النحو الآتي:

أولاً: ماهية نظرية الضرورة.

ثانياً: شروط تطبيق نظرية الضرورة وأركانها.

ثالثاً: الرقابة على نظرية الضرورة.

أولاً: ماهية نظرية الضرورة:

مما لا شك فيه أن نظرية الضرورة تعد من النظريات العامة التي تشمل جميع فروع القانون؛ ذلك أن الضرورة من الأفكار التي تتفق مع طبيعة الأشياء، لأنه لا يمكن إخضاع المخاطب بحكم القانون لما يقضي به القانون بصورة مطلقة، حتى ولو وجد اضطراراً يحول بينه وبين أن يوائم مسلكه من أحكام القانون، ومن ثم لا يستقيم تحقيق العدل بدونها، فنظرية الضرورة لا تقتصر على فرع دون الآخر، كما أن لهذه النظرية مضموناً دستورياً يحتوي على خضوع

(٤) محمد بن محمد كامل زين، نظرية التفويض التشريعي دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، (بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر)، ص ١١٢.

(٥) يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، طبعة سنة ٢٠٠٥)، ص ٢٦.

الإدارة للقانون في الظروف العادية، ثم تتوسع سلطتها لمواجهة حالة الضرورة التي تتعرض لها الدولة، حتى ولو ترتب على ذلك المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم دون أن يوصم تصرفها بالبطلان وعدم المشروعية. وعلى ذلك سوف نتعرض لمضمون نظرية الضرورة، وذلك من خلال الآتي:

أ- آراء الفقهاء في نظرية الضرورة.

ب- المفهوم الدستوري لنظرية الضرورة.

أ- آراء الفقهاء في نظرية الضرورة

اختلف الفقهاء القانونيون في مدى الأخذ بنظرية الضرورة من عدمه؛ فقد ذهب بعضهم إلى رفض الأخذ بنظرية الضرورة، ومن أنصار هذا الرأي الفقه الأنجلوسكسوني، وذهب البعض الآخر إلى الأخذ بنظرية الضرورة، ولكن على أساس واقعي أو سياسي، ومن أنصار هذا الرأي الفقه الفرنسي القديم، وذهب فريق ثالث إلى الأخذ بنظرية الضرورة، ولكن على أساس مغاير. حيث عد أساس تلك النظرية راجعا إلى مبررات قانونية، ومن أنصار هذا الرأي الفقه الألماني والفقه الفرنسي. ولقد أسس مجلس الدولة الفرنسي أساس النظرية بمناسبة الحرب العالمية الأولى. وقد عرف الفقيه (هوريو) نظرية الضرورة بأنها نظرية قانونية تبرر حق الدفاع الشرعي، فيتسع نطاق اللوائح التشريعية من الجهاز التنفيذي، فيبدأ بحثه من آثار الحرب العالمية الأولى على الاقتصاد القومي، والتي كانت لها آثار أخرى، وفي مواجهة هذه الأوضاع الاستثنائية كان من الواجب أن تصدر لوائح تشريعية، وهو ما حدث في سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية وإنجلترا بإصدار قوانين السلطة الكاملة وهو ما يخالف آراء الفقيه بارتلمي والفقيه كاريه دي مالبرج فيرى مشروعية التجربة السويسرية^(١).

ومن الجدير بالملاحظة أن تعريف حالة الضرورة يشمل ثلاث نقاط. الأولى: هي وجود أوضاع غير عادية، والثانية: عدم إمكان إعمال قواعد الشرعية العادية والثالثة: ضرورة التصرف السريع باتخاذ إجراءات عاجلة لحماية المصلحة العامة من الخطر المحدق.

(١) د/ أحمد الموافي، المشروعية الاستثنائية، (دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٤)، ص ٤٨.

كذلك فقد عرفها رأى فقهي آخر بأنها: حالة مفاجئة تحمل في طياتها أخطاراً جسيمة حالة، ومؤكدة واستثنائية، وغير مألوفة، وشاذة، تهدد النظام العام، بمدلولاته الثلاثة -الأمن العام، والسكينة العامة، والصحة العامة -أو تهدد أحد عناصره فحسب، أو تهدد المصلحة العامة، أو تهدد سير المرافق العامة، ويستوي أن تكون هذه المصالح مقصودة في ذاتها، أو يكون المقصود هو الأوضاع الشاذة التي يترتب على تهديدها خطر جسيم حقيقي ومؤكد وفعلي وغير محتمل^(٧).

وقد تعرف نظرية الضرورة بأنها حالة تعبر دائماً عن وجود خطر جسيم يهدد مصلحة جوهرية يعتد بها القانون، دون أن يكون لإرادة صاحب المصلحة المهددة، أو الحق القانوني المهدد، دخل في وقوع الفعل أو الأفعال التي تشكل هذا الخطر، مما يتعين معه أن يباح له الموازنة بين مصلحته المهددة بالخطر والنص القانوني المهدد بمخالفته، والسماح له بمخالفة هذا النص لحماية حقه^(٨).

كذلك عرفها البعض بأنها: ظروف فجائية أو حالات شاذة، تدفع الإدارة إلى التحرر من قواعد المشروعية العادية، فتصدر أعمالاً وتصرفات تُعد شرعية، نظراً لهذه الظروف الاستثنائية، بشروط معينة وتحت رقابة القضاء؛ أي إنها الحالة التي توجد كلما وجدت الدولة في وضع لا تستطيع فيه أن تواجه أخطاراً معينة، سواء أكان مصدرها داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الأوضاع العادية^(٩).

واستناداً إلى ما سبق فإن الإدارة إذا واجهت ظرفاً استثنائياً لا يمكن معه التقيد بقواعد الشرعية العادية ولم يكن ثمة تشريع يخول للإدارة سلطات كافية لمواجهة تلك الظروف، فإن

(٧) د / عبد الفتاح ساير داير، نظرية أعمال السيادة - دراسة مقارنة في القانون المصري والفرنسي - رسالة دكتوراه ، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٥٥)، ص ٩٥ ؛ د / محمد عبد الحميد أبو زيد، نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، (القاهرة، سنة ١٩٧٥)، ص ٢٠١.

(٨) د / سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية، (منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٢)، ص ١٦.

(٩) د / يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، دراسة مقارنة، مرجع سابق ، ص ٢٠.

مجلس الدولة الفرنسي قد جرى على منح الإدارة سلطة التحرر مؤقتاً من قواعد الشرعية العادية بالقدر اللازم لمواجهة تلك الظروف^(١٠).

كذلك فقد ذهب الدكتور/ وجدي ثابت غبريال إلى أنه: تلك الحالة من الخطر الجسيم الحال التي يتعذر تداركها بالوسائل العادية، مما يدفع السلطات القائمة على حالة الضرورة أن تلجأ إلى الوسائل القانونية الاستثنائية لدفع هذا الخطر، ومواجهة الأزمات، وفي جميع الأحوال، يتعين أن تكون هذه الوسائل لازمة حتماً لمواجهة الخطر حتى يسوغ استخدامها رغم ما تنطوي عليه من مخالفة لبعض قواعد المشروعية العادية. ولقد عرفها الأستاذ الدكتور/ أنور رسلان بأنها: في حالة حدوث ظروف استثنائية كالحرب والفتنة والكوارث، لا تطبق القواعد العادية؛ بل يتم اتخاذ الإجراءات الضرورية لمواجهة هذه الحالة، إعمالاً لنظرية الضرورة^(١١).

ويرى الباحث تعريف حالة الضرورة بأنها: تلك الحالة القانونية التي تخول للسلطة المختصة الخروج على مبدأ المشروعية العادية، لمواجهة خطر جسيم وحال يهدد مصالح الدولة أو إحدى مؤسساتها العامة، ويتطلب منها التصرف على وجه السرعة للمحافظة على المصلحة العامة، وهو الأمر الذي لا يمكن إعماله إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا يمكن تجاوزها في الظروف العادية، وذلك إعمالاً لمبدأ المشروعية الاستثنائية^(١٢).

ب- المفهوم الدستوري لنظرية الضرورة

الثابت أن الدستور هو الذي يحدد شكل السلطات العامة في الدولة، وكيفية قيامها، فضلاً عن اختصاصاتها، وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وعلاقة السلطات ببعضها وعلاقتها بالأفراد، وما تشمله تلك العلاقة فيما يتعلق بالحريات والواجبات والحقوق العامة للمواطنين، فإن حالة الضرورة توجد كلما وجدت الدولة نفسها في وضع لا يمكنها فيه أن تواجه أخطاراً معينة سواء أكان مصدرها داخلياً أم خارجياً إلا بالتضحية بالاعتبارات الدستورية التي لا

(١٠) د / سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٨٤)، ص ١١.

(١١) د / أنور أحمد رسلان، الوجيز في القانون الإداري، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩)، ص ٣٠٤.

(١٢) د / وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها - دراسة تحليلية مقارنة بالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي - (منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٨)، ص ٢٣.

يمكن - أو يفترض أنه لا يمكن - تجاوزها في الأوضاع العادية، وعلى ذلك يتقرر للإدارة سلطة واسعة في ظل تلك الظروف لاتخاذ التدابير السريعة الصارمة لمواجهة أي موقف خطير.

وقد ذهب بعض الفقه إلى أن نظرية الضرورة ذات وجه دستوري يتعلق ببحث علاقة السلطة التنفيذية بغيرها من السلطات؛ حيث إن قيام حالة الضرورة يؤدي في بعض الأحيان إلى تعطيل أحكام الدستور وزيادة اختصاصات السلطة التنفيذية، كذلك يؤدي إلى وضع قيود على الحريات العامة المقررة في الدستور. وقد عرفت حالة الضرورة عند البعض بأنها تلك الظروف العاجلة غير المتوقعة، التي تجعل من اللازم تركيز سلطة اتخاذ القرار في يد شخص واحد، يناط به ذلك حمايةً للدولة^(١٣). ويضاف إلى ذلك، أنها تقوم كلما وجد خطر جسيم وحال يهدد حقاً دستورياً جوهرياً؛ إذ إن استمرار المؤسسات الدستورية يماثل في نظرهم الحق في الحياة، فالتهديد باستمرار سيرها، أو عرقلة سلطاتها، أو محاولة نسف وجودها، يترتب عليه قيام حالة الضرورة^(١٤).

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كانت النظم التشريعية الاستثنائية في الغالب تؤدي إلى تعديل قواعد توزيع الاختصاص فيما بين السلطات العامة، والتي تكفل بها الدستور لصالح السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، فإنه في فترات الأزمات تُثار عدة مشاكل تقتضى حلولاً سريعة وعاجلة لا تساعد عليها الإجراءات البرلمانية؛ وذلك لطولها وتعقيدها، وهذا هو الجانب الدستوري لنظرية الضرورة^(١٥).

وتماشياً مع ما تم ذكره، فإن تواجد نظرية الضرورة في القانون الدستوري يعتمد على تعذر الدولة في مواجهة الأزمات بالقوانين القائمة، مما يستدعي مواجهتها بقواعد المشروعية الاستثنائية، باعتبار أن القانون الدستوري يحدد المصالح الجوهرية للدولة، إذ يحدد شكل الدولة ونظام الحكم فيها، وعلاقة السلطات بعضها البعض، وما تثيره تلك العلاقة من حريات للمواطنين وواجبات.

(١٣) د/ باسم أحمد محمد أحمد، نظرية الضرورة في الشريعة الإسلامية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة"، (مجلة كلية الشريعة والقانون، جامعة الأزهر، المجلد ١٥، العدد ٦، سنة ٢٠١٣)، ص ٣٣٤، ٣٣٥، ٣٣٣.

(١٤) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري، مرجع سابق، ص ٢٠، ٢١.

(١٥) د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، طبعة سنة ١٩٧٦)، ص ١٤٥.

واستخلاصاً لما سبق، فقد ذهب فقهاء القانون الدستوري إلى أن إعلان حالة الضرورة التي تستوجب تطبيق نظرية الحرب والظروف الاستثنائية، تقوم كلما وجد خطر جسيم وحال يهدد حقاً دستورياً، لأن استمرار المؤسسات الدستورية يماثل تماماً الحق في الحياة بالنسبة لهذه المؤسسات، لذا فإن أي تهديد باستمرار وجودها يعد تهديداً لهذه الحياة، وهذا الفعل يمثل الركن الموضوعي لقيام هذه النظرية، أما الركن الشخصي فيحدده تحقق الخطر الجسيم والحال، ولابد على من يقوم برد الفعل أن يكون جهازاً دستورياً أو سلطة دستورية.

ولما يفوتنا أن ننوه إلى تخوف بعض الفقهاء من التنظيم الدستوري لحالة الضرورة، وقد أسسوا رأيهم على ما يأتي:

- إن في التنظيم غير المقيد لحالة الضرورة خطورة على النظام الديمقراطي، فيؤدي بالتأكيد إلى الديكتاتورية تحت غطاء الدستور، ويتبدل الهدف من التنظيم الدستوري لحالة الضرورة من وسيلة لحماية أمن الدولة إلى قيام نوع من الديكتاتورية^(١٦).

- أن وجوده يؤدي إلى عدة مخاطر. إذ يغري السلطة التنفيذية في اللجوء إليه حتى في الظروف العادية، والتي قد لا تجعل الدولة في خطر داهم، فيسهل الخروج على الدستور إذا تم تنظيمه لهذه الحالة^(١٧)، كذلك لا توجد أية ضمانات تفيد عدم اللجوء إليه، أو تطبيقه في حالات لا يتوافر فيها عنصر الضرورة تحت ستار المحافظة على سلامة الدولة^(١٨).

(١٦) د/ جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، (الطبعة الأولى، الحامد، سنة ٢٠٠٩)، ص ٤٨.

(١٧) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، (دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الرابعة، سنة ٢٠٠٥)، ص ٢١.

(١٨) د/ حميد شاوش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري، (المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، سنة ٢٠١١)، ص ٩١.

- ناهيك عن التخوف من أن يستغل التنظيم الدستوري لحالات الضرورة في أن يطبق على حالات أخرى لا تتوافر فيها حالات الضرورة، يكون القصد من اللجوء إليها توفير الحماية للحاكمين^(١٩).

- فضلاً عن ذلك فإن تنظيم حالة الضرورة في الدستور يعد سنداً لسلطة الضرورة للخروج على مبدأ المشروعية، وقد تلقى تصرفاتها قبولاً من طرف الشعب في حالة تخطيها بنجاح، ليتها الشعب لقبولها على أية حال؛ كون أن ممارستها هو الذي أنيطت به مهمة إنقاذ البلاد في مثل هذه الحالات، وهو ما يؤدي إلى تقوية شخصية رئيس الجمهورية للخروج على مبدأ المشروعية دون أية مبررات^(٢٠).

- فضلاً عن ذلك، فإن حالة الضرورة تفقد مميزاتها بمجرد التنبؤ السابق لها فإذا كان هذا التنظيم مفصلاً ودقيقاً ولم تحدث حالات الضرورة فلا جدوى من تنظيمها، وإذا كان تنظيمها شاملاً غير مفصل فتتطلبها وعدم تنظيمها سواء، طالما تم التسليم بخروج الإدارة عن قواعد المشروعية العادية في ظل هذه الظروف، فنظرية الضرورة تفقد خاصية الضرورة بمجرد التوقع السابق لها^(٢١).

ولعل من المفيد أن نؤكد على أن الحجج التي قدمها الرافضون لتنظيم حالة الضرورة يمكن الرد عليها من خلال المبررات الآتية:

١- أن حالة الضرورة محاطة بشروط شكلية وأخرى موضوعية من الصعب عدم التقيد بها عند إقرارها، وهو ما يفند القول بأن التنظيم الاستثنائي لحالة الضرورة في غير محله^(٢٢)، فضلاً عن أن حالة الضرورة لا يمكن إثارتها إلا في ظل الدولة القانونية.

(١٩) د/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، (منشأة المعارف بالإسكندرية، طبعة سنة ١٩٨٢)، ص ٣٦.

(٢٠) د/ يحيى الجمل، أنور أحمد رسلان، القانون الدستوري والنظام الدستوري المصري، مرجع سابق، ص ٧٩.

(٢١) د/ جعفر عبد السادة بهير الدراجي، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ١٤٩.

(٢٢) د/ حميد شاوش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري، (المكتبة المصرية للنشر والتوزيع، الجيزة، مصر، سنة ٢٠١١)، ص ٥٧.

٢- بالإضافة إلى ذلك، فإن خضوع حالة الضرورة لمختلف أنواع الرقابة الدستورية والبرلمانية والقضائية ضمانة قوية من التخوف من الانحراف في اللجوء إليها^(٢٣).

٣- القول بأن التنظيم الدستوري لحالة الضرورة إما أن يكون تنظيمًا تفصيليًا محددًا أو عامًا غامضًا، قول مردود؛ فمعظم الدساتير تقوم بتنظيم حالة الضرورة بشكل محدد لكن ليس دقيقًا، كما تجعل من شروطه عامة، إلا أنها ليست غامضة التطبيق، وبالتالي يمكن اللجوء إلى التنظيم الدستوري لحالة الضرورة كلما توافرت شروطه دون تخوف من الانحراف في استعمالها^(٢٤).

وينفق الباحث مع ما ذهب إليه بعض الفقه^(٢٥) من أن نظرية الضرورة تستند إلى مبدئين أساسيين؛ وهما:

المبدأ الأول: بقاء الدولة واستمرارها:

لا شك ولما ريب أن مبدأ المشروعية واحترام القانون والالتزام بأحكامه إلا بوجود الدولة واستمرار هذا الوجود، فإذا حدث ما يهدد وجود الدولة بذاتها يكون الهدف الذي ينبغي تحقيقه هو الحفاظ على بقاء الدولة واستمرارها، ومن ثم يغدو ضروريًا التخفيف من قيود المشروعية العادية لمواجهة الظروف غير العادية التي تهدد بقاء الدولة ذاتها.

المبدأ الثاني: تغير الظروف:

الثابت أن القواعد القانونية قد وضعت لتحكم الظروف العادية، فإذا ما طرأت ظروف استثنائية، كالحروب والأزمات والكوارث الطارئة، يكون ضروريًا إتخاذ الإجراءات اللازمة لمواجهة هذه الظروف، وهذه الإجراءات لا تتسع لها قواعد القانون العادي وبالتالي يكون

(٢٣) د/ حميد شاوش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٢٤) د/ حميد شاوش، نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص ٥٨.

(٢٥) د/ فؤاد العطار، القضاء الإداري، (دار النهضة العربية، ١٩٦٨)، ص ٩٦٧، د/ محمود حلمي، القضاء الإداري، (دار الفكر العربي، الطبعة الأولى، ١٩٧٤)، ص ٢٥.

ضرورياً إعطاء الإدارة السلطات اللازمة لمواجهة هذه الظروف الطارئة. فالقواعد التي وضعت لحكم الظروف العادية لا تصلح لمواجهة الظروف الاستثنائية.

ثانياً: شروط تطبيق نظرية الضرورة وأركانها

ولتطبيق نظرية الضرورة يجب توافر جملة شروط وأركان؛ وذلك على النحو الآتي:

١- شروط نظرية الضرورة: وتتمثل شروط تطبيق نظرية الضرورة فيما يأتي:

أ- وجود خطر جسيم وحال:

يعد هذا الشرط أساسياً لإعمال نظرية الضرورة، ويعد توافره تطبيقاً لها؛ حيث قد يكون مصدره طبيعياً كالكوارث أو الزلازل، وقد يكون مصدره اقتصادياً كالإضرابات، وقد يكون داخلياً كالعصيان المسلح أو التمرد، وقد يكون خارجياً كالحروب. لذلك، يجب أن يخرج هذا الخطر عن المخاطر المتوقعة والعادية، وأن يكون غير مألوف، وقد وقع بالفعل أو على وشك الوقوع، وأن يهدد كذلك هذا الخطر المصلحة العامة في الدولة^(٢٦).

ب- تعذر اتباع الإدارة لقواعد المشروعية العادية:

لكي تتمكن الإدارة من تطبيق نظرية الضرورة، يجب أن تعجز الوسائل والإجراءات العادية عن مواجهة هذه الحالات الشاذة، فتجد الإدارة نفسها مضطرة للجوء إلى الوسائل غير العادية لمواجهة الخطر؛ كونها الوسيلة الوحيدة الممكنة لمواجهته.

ويتجه بعض الفقه للقول بأنه يشترط لتطبيق نظرية الضرورة أن تجد الإدارة نفسها عاجزة من خلال الوسائل القانونية العادية والمؤسسات الدستورية، عن مواجهة حالات الضرورة، فإن وجدت وسيلة قانونية أو دستورية ممكنة للتغلب على هذه الظروف فيجب الرجوع إليها^(٢٧).

(٢٦) د/ محمد علي سويلم، الدستور الانتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة للإعلان الدستوري المكمل، (الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، سنة ٢٠١٣)، ص ٥٠٣.

(٢٧) د/ محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري، دراسة تحليلية مقارنة، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٢)، ص ٢٤.

ويتجه جانب فقهي آخر للقول بأنه يمكن تطبيق نظرية الضرورة متى تعذر على الإدارة مواجهة هذه الأخطار بقواعد المشروعية العادية دون أن تصل درجة الاستحالة إلى مرتبة الاستحالة المطلقة^(٢٨).

ج- أن يكون الهدف من تطبيق أعمال الضرورة حماية المصلحة العامة:

يعد هذا الشرط من أهم الشروط الجوهرية لتطبيق نظرية الضرورة؛ لأنه معيار يحدد السلطات الاستثنائية التي يمكن لسلطة الضرورة ممارستها، وحدود ذلك . فيجب أن يكون الهدف من تطبيق أعمال الضرورة حماية النظام العام وضمان استمرارية المرافق العامة، فلا تكون الإدارة أمام حالة الضرورة إذا كانت تصرفاتها تستهدف تحقيق مصالح شخصية، فيشوب تصرفها عيب الانحراف في استعمال السلطة^(٢٩).

د- أن تقدر الضرورة بقدرها:

ويتم ذلك من خلال ما يتم اتخاذه في مواجهتها من تصرفات، وأن يكون هناك تناسب بين حجم الأزمة والإجراء المتخذ لمواجهتها من ناحية أخرى؛ فمتى توافرت هذه الشروط يمكن للإدارة اللجوء إلى أعمال نظرية الضرورة، وهي التي تنير الطريق أمام أجهزة الرقابة لسيط رقابتها على التدابير والإجراءات المتخذة لمواجهتها^(٣٠).

٢- أركان نظرية الضرورة^(٣١):

تقوم فكرة الضرورة على عنصرين؛ وهما: العنصر الموضوعي، والعنصر الشخصي، فأما العنصر الموضوعي فيتمثل في ذلك الخطر الجسيم والتهديد الذي يدفع بالسلطة التنفيذية لتابع الأحكام الاستثنائية لكون هذا التهديد يمس موضوعا دستوريا جوهريا، فما يعد ظرفا استثنائيا في أوقات معينة قد لا يعد كذلك في أوقات أخرى، وتتمثل عناصر الظرف الاستثنائي فيما يأتي:

(٢٨) د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، بني سويف، جامعة القاهرة، بدون سنة نشر)، ص ١٤.

(٢٩) د/ هشام عبد المنعم عكاشة، مسؤولية الإدارة عن أعمال الضرورة دراسة مقارنة، نفس المرجع، ص ١٦.

(٣٠) د/ محمد أحمد عبد النعيم، شرط الضرورة أمام القضاء لدستوري، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٣١) د/ تونصيرابراهيم، تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري، (جامعة محمد خيذر بسكرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية، سنة ٢٠١٤)، ص١٣-١٦.

-قيام حالة شاذة غير مألوفة.

-عدم قدرة الإدارة على مواجهة الظرف الاستثنائي بالظروف العادية.

-تعرض المصلحة العامة للخطر^(٣٢).

أما **العنصر الشخصي** فيتمثل في رد الفعل أو السلوك الذي تتخذه الإدارة إزاء العنصر الموضوعي، ويكون عادة في اتخاذ قرار إداري فردي أو لائحي، وقد يحدد الدستور الجهة التي يناط بها ردّ الفعل عند قيام الضرورة، أما إذا لم يتم تحديد ذلك في الدستور، فللجهاز الذي وقع عليه الاعتداء، وإن لم تكن له القدرة على المواجهة فلأي جهاز آخر له القدرة على دفعه^(٣٣)، ويختلف العنصر الشخصي باختلاف درجة الخطر وطبيعة الأزمات ومداهما وبحسب تقدير السلطة التنفيذية للأزمات، ويتمثل هذا العنصر في الوسيلة الدستورية أو القانونية التي تتخذها الإدارة لمواجهة هذه الظروف^(٣٤).

فيضطر صاحب الحق الذي يلم به الخطر لخرق القانون حماية لحقه ليوازن بين أمرين إما المصلحة التي يتهدها الخطر، أو النص القانوني المهدد بالمخالفة، ويجب أن تواجه الإدارة هذه الظروف للمحافظة على كيان الجماعة وهذا هو الهدف الخاص، فإذا ما أخلت الإدارة واستعملت سلطاتها الواسعة في أي هدف آخر كان تصرفها مشوباً بالإنحراف في استعمال السلطة.

ثالثاً: الرقابة علي نظرية الضرورة

مما لا شك فيه أن سلطات رئيس الجمهورية في حالات الضرورة والظروف الاستثنائية، مهما بلغت من اتساع، ليست سلطات مطلقة أو بدون رقيب، ولكنها سلطات مقيدة، وبالتالي يجب إخضاعها للرقابة. وهذه الرقابة لها نوعان؛ رقابة برلمانية، وأخرى قضائية. ويبدو ذلك على النحو الآتي:

١- الرقابة البرلمانية:

(٣٢) د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة في فرنسا ومصر)، (الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، سنة ١٩٧٨)، ص ١٩٢.

(٣٣) د/ يحيي الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، مرجع سابق، ص ٢٤.

(٣٤) وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها) دراسة تحليلية مقارنة بالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي شاملة الاجراءات المتخذة تطبيقاً للمادتين ١٦،٧٤ في الظروف الاستثنائية، رسالة دكتوراة، مرجع سابق، ص ٤١.

إذا كان المشرع الدستوري قد خول رئيس الجمهورية بصفته رئيساً للسلطة التنفيذية سلطة إصدار قرارات تكون لها قوة القانون لمواجهة حالات الضرورة التي لا تحتل التأخير، وترك له تقدير هذه الحالات، ومن ثم تقدير ملاءمة استعمال تلك الرخصة التشريعية الاستثنائية المخولة له أو عدم ملاءمتها، فإن ذلك كله يتم تحت رقابة مجلس النواب؛ حيث يجب عرض تلك القرارات بقوانين عليه للنظر في إقرارها أو علاج آثارها، وذلك حتى لا تتحول السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية إلى سلطة تشريعية كاملة. كذلك يختلف مدى الرقابة البرلمانية تبعاً لاختلاف النظام السياسي للدولة؛ حيث تشتد حدة هذه الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية في النظام البرلماني الذي يقوم على الفصل بين السلطات فصلاً مشبعاً بروح التعاون وتبادل الرقابة، بخلاف ما عليه الحال في ظل النظام الرئاسي الذي يفترض فصلاً أشد بين السلطات؛ بحيث تمارس كل منها وظيفة معينة دون تدخل أو رقابة عليها من السلطات الأخرى كقاعدة عامة^(٣٥).

وهو الأمر الذي يعني في مجمله تحقق وجود رقابة فاعلة تستطيع أن تزن ما تقوم به السلطات من أفعال خلال فترات الضرورة متماشياً مع مبدأ المشروعية، وأن تكون جهة الرقابة قادرة على ممارسة ذلك الأمر بعيداً عن سلطان السلطة التنفيذية، وليس لها رقابة سوى من الدستور السائد، ويجب في الجهة الرقابية أن تقوم بعملها على وجه من السرعة حتى تحقق الرقابة فاعليتها المطلوبة على ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات لها قوة القانون، ولذلك تحرص المدونات الدستورية على أن تحقق للرقابة فاعليتها عن طريق الرقابة البرلمانية، وهو ما يعني إفساح المجال للبرلمان أن يعبر عن إرادته بحيادية ووضوح بشأن ما تصدره السلطة التنفيذية من تشريعات الضرورية^(٣٦).

ومن المتصور عملاً أن تكون العملية الرقابية من خلال أحد أسلوبين؛ الأسلوب الأول: أن تكون الرقابة عن طريق قيام السلطة التشريعية بدورها، وذلك بإقرارها لقوانين تشمل أحكام هذه اللوائح أو التشريعات الاستثنائية، سواء أقرتها كاملة أو عدلت في بعض أحكامها. ولكن يعيب هذه الطريقة كون البرلمان في حالة الضرورة لا تكون قائمة، وبالتالي تغيب الرقابة الوقتية السريعة، ولا تتاح لها الفرصة إلا بعد انتهاء الأزمة الملجئة للتشريعات

(٣٥) فؤاد العطار، النظرية السياسية والقانون الدستوري، (دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٠)، ص ٤٥.

(٣٦) عبدالله طلبية، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري، (الطبعة الجديدة، سنة ١٩٧٥)، ص ٤٢.

الاستثنائية، وخصوصاً إذا كان الأصل المستقر عليه فقهاً كون لوائح الضرورة مؤقتة، ويجب أن تنتهي بانتهاء الظروف الاستثنائية التي أوجبتها . أما الأسلوب الثاني: فهو ما تهتم به معظم الدساتير الحديثة، ومدلوله أن تتم الرقابة عن طريق التصديق؛ وهو ما يعني قيام البرلمان بوظيفته الرقابية، ومن ثم يقع الالتزام على عاتق السلطة التنفيذية بأن تقوم بعرض ما أصدرته من تشريعات استثنائية على السلطة التشريعية لتفعيل دورها في الرقابة الحقيقية على هذه التشريعات. ونجد أن غالبية التشريعات الدستورية قد اعتمدت هذا الأسلوب ونصت عليه في متن دساتيرها، احتراماً منها لمبدأ المشروعية، وذلك على الرغم من الاختلاف الفقهي حول القيمة العملية لهذه الرقابة.

٢- الرقابة القضائية:

تعد النصوص الدستورية والقانونية غير كافية لحماية الحريات العامة، فيجب أن تلتزم السلطة التنفيذية بالنصوص الدستورية والقانونية، وهو ما يطلق عليه مبدأ سيادة القانون، غير أن خضوع الإدارة للقانون لا يكون جدياً ما لم يقترن برقابة قضائية، تتولى إلغاء النصوص المخالفة للدستور وعدم تطبيقها، فتعد الرقابة القضائية من أهم الضمانات المعاصرة لحماية الحقوق.

لذا؛ فإن جانباً كبيراً من الفقه الإداري والدستوري يرى أن جدية الرقابة على سلطات الضرورة تستلزم مباشرتها عن طريق السلطة القضائية، وأن القضاء وحده هو الذي يؤكد الرقابة الجادة والضمانة الحقيقية على ما تصدره السلطات الاستثنائية، وذلك إذا ما طرأت أحوال تنذر بخطر محقق مهدد للأمن العام أو الصحة العامة، بحيث يتوجب العمل بشكل سريع لمجابهته^(١)؛ وذلك باتخاذ إجراءات عاجلة عن طريق السلطة التنفيذية بما لها من سلطان وبما عليها من الواجبات التي تحتم عليها أن تسهر على استتباب الأمن وحماية الأموال والأرواح، وحينئذ لا يعد مخالفاً للقانون ما يتخذ من إجراءات عاجلة لم تعمل لغاية سوى مصلحة جمهور

(١) علي رشيد أبو حجيبة، الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، دراسة مقارنة، (مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٤)، ص ٢٧.

المواطنين، ولم يشبها سوء استعمال للسلطة أو تعسف أو عدم العناية والحرص في تنفيذها^(١).
وبعد أن انتهينا من معرفة حالة الضرورة، بوجه عام، فإننا سنعرض لتفاصيل هذا
الحق بالنسبة لرئيس الجمهورية في ثلاثة مطالب على النحو الآتي:-
**المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري
المصري.**
**المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري
الفرنسي.**
**المطلب الثالث: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري
للولايات المتحدة الأمريكية.**

المطلب الأول

(١) أ/ مرزوق محمد، أ/ عمارة فتيحة، الضمانات الدستورية للحقوق والحريات (دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر)،
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر، العدد ١٣، سنة ٢٠١١)، ص ١١:
<https://platform.almanhal.com/Reader/Article/23447>.

تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٢/١/٨ الساعة ٤٣:٠٦ م .

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري المصري

تمهيد وتقسيم:

عند حدوث ظروف استثنائية في غياب المجلس التشريعي، نصت جميع الدساتير المصرية على حق السلطة التنفيذية في إصدار قرارات لها قوة القانون لمواجهة الأحداث الناشئة عن تلك الظروف؛ حيث رتبت الدساتير المصرية المتعاقبة هذه الصورة من صور تشريعات الضرورة بطريقة نموذجية لا تكاد تختلف من دستور إلى آخر إلا في أضيق الحدود^(١).

ولقد حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحويلها إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها، موفقاً بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمن مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها، وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تحويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع على سبيل الاستثناء لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب المجلس التشريعي المختص أصلاً بذلك.

(١) للاستزادة راجع في ذلك: د/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، رسالة دكتوراه، (عين شمس، سنة ١٩٨٠)، ص ٣٦٧ وما بعدها؛ د/ سليمان الطماوي، قضاء الإلغاء، (بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، طبعة سنة ١٩٨٦)، ص ٩٣ وما بعدها؛ أستاذنا الدكتور/ صلاح الدين فوزي، الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، (الجمهورية، دار وهدان للطباعة، الطبعة الأولى، طبعة سنة ١٩٨٥)، ص ٤٦ وما بعدها؛ د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في النظام الدستوري، مرجع سابق، ص ٤٠ وما بعدها؛ د/ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، "دراسة مقارنة"، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٣)، ص ٤٠٥؛ د/ فؤاد عبد النبي حسن فرج، رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩٥)، ص ٥١٣ وما بعدها؛ د/ جابر جاد نصار، الوسيط في القانون الدستوري، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩٦)، ص ٤٠٧ وما بعدها؛ د/ يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٤)، ص ١٦٢ وما بعدها؛ د/ حازم صادق، سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي "دراسة مقارنة"، (القاهرة، الهيئة المصرية العامة للكتاب، طبعة سنة ٢٠١٣)، ص ٧٤٦ وما بعدها؛ د/ عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، "دراسة مقارنة"، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، طبعة سنة ١٩٩٦)، ص ٢٩٠ وما بعدها.

وبناءً على ذلك؛ فقد نصت المادة ١٥٦ من الدستور الحالي الصادر سنة ٢٠١٤ على أنه "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئٍ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون. دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار".

وتجدر الإشارة إلى أن السلطة المخولة لرئيس الجمهورية، بموجب النص سالف الذكر والمتعلقة بحالة غياب مجلس النواب وعدم قيامه، ليست جديدة في النظام الدستوري المصري، ولكنها مستقرة في الدساتير المصرية السابقة سواء في عهد الملكية وفقاً لدستوري (١٩٢٣ و١٩٣٠)، أو في العهد الجمهوري بعد قيام ثورة ٢٣ يوليو عام ١٩٥٢ وإعلان الدولة جمهورية، وذلك ابتداء من مشروع دستور عام ١٩٥٤ ومن بعده الدساتير المصرية الصادرة في أعوام ١٩٥٦، ١٩٥٨، ١٩٦٤، ١٩٧١، ٢٠١٢، بيد أن صياغة النص في كل من هذه الدساتير قد تضمنت تنظيمياً لاستخدام رئيس الدولة لهذه السلطة اختلف في بيان أسلوب نظر المجلس النيابي لهذه التشريعات بعد انعقادها وكيفيةها والمدة التي يجب أن تعرض خلالها على المجلس، وأسلوب إقرارها عقب ذلك العرض.

ولعل من المفيد أن نؤكد أن هناك ملاحظتين عامتين على جميع النصوص سالفة الذكر المنظمة لسلطة رئيس الدولة - سواء أكان الملك في العهد الملكي أم كان رئيس الجمهورية في العصر الجمهوري بعد ثورة عام ١٩٥٢ - في إصدار قرارات لها قوة القوانين حال غيبة المجلس النيابي، فأما الملاحظة الأولى فنجد أن جميع الدساتير السابقة على التعديل الدستوري الصادر عام ٢٠١٤ استخدمت عبارة "العرض على المجلس النيابي وموافقته"، بينما التعديل الدستوري الأخير المشار إليه آنفاً استخدم عبارة "على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها..."، وبذلك يكون النص الأخير قد أضاف لفظ "مناقشتها" بصلب النص الدستوري، والملاحظة الثانية تتعلق بالمدة التي أوجب الدستور خلالها عرض هذه القرارات بقوانين على

المجلس النيابي، فقد تراوحت بين "أول جلسة انعقاد" حسبما ورد بدستور عام ١٩٢٣ ودستور عام ١٩٦٤، أو عبارة "أول اجتماع له" كما ورد بدستور عام ١٩٧١، بينما استخدم الدستور المؤقت الصادر عام ١٩٥٨ عبارة "فور انعقاده". هذا؛ وقد استخدمت دساتير عام (١٩٥٦، ٢٠١٢) مادة ١٣١، أما دستور ٢٠١٤ في المادة ١٥٦ فقد استخدم عبارة "خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ الانعقاد"، وجاءت صياغة القيد الدستوري لدستور عام ١٩٢٣ بعبارة "في ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالي"، واستخدم مشروع دستور عام ١٩٥٤ عبارة "عرضها خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ دعوة البرلمان المنحل للانعقاد على أن يقرها خلال مدة لا تتجاوز ستين يوماً من تاريخ الانعقاد"^(١).

والبيّن من القراءة المتأنية لنص المادة ١٥٦ من دستور ٢٠١٤ السالف ذكرها، نلاحظ أن أول العبارات التي استهلّت بها المادة أحكامها هي عبارة "إذا حدث في غير أحوار انعقاد مجلس النواب ما يوجب اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير"، فالمعنى المستفاد من هذا النص، هو أن يكون مجلس النواب قد خرج من رحم الدستور بتمام انتخابه، وأنه قد باشر مسؤولياته، متولياً السلطة التشريعية، ثم يحدث في غير دور انعقاد المجلس (والمقصود فيما بين أدوار انعقاده) ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير.

ويؤكد هذا المعنى الأثر الذي رتبته المشرع الدستوري على ذلك، وهو أن "يدعو رئيس الجمهورية لمجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه" ثم تستطرد المادة إلى حالة هي تالية - بنا جدال - لانعقاد المجلس بعد خروجه إلى الوجود من رحم الدستور، وفقاً لترتيب هذه الأحكام وهي ".... وإذا كان مجلس النواب غير قائم" والمجلس لا يكون غير قائم إلا إذا كان موجوداً أصلاً بعد انعقاده وخروجه إلى النور من رحم الدستور.

يضاف إلى ذلك، أنه وفقاً لأحكام الدستور فإن المجلس يكون غير قائم في إحدى حالتين؛ الأولى: هي انتهاء الفصل التشريعي الدستوري، والأخرى: هي حل مجلس النواب، قبل انتهاء مدته الدستورية؛ ففي هاتين الحالتين وحدهما "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين"، ثم يترتب على رئيس الجمهورية التزام آخر وهو عرضها على المجلس كما

^(١) <http://www.acrseg.org/39629>.

تاريخ زيارة الموقع: ٢٩/١٢/٢٠٢١ الساعة ٥٣:٠٧ م.

ورد في نص المادة ١٥٦ "على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد".

ولابد من الإشارة إلى أن تعبير المجلس الجديد هو تعبير انفردت به هذه المادة من بين كل مواد الدستور الأخرى التي رددت عبارة "مجلس النواب" دون أن تصفه بالجديد، ليقصر اصطلاح "المجلس الجديد" على المجلس التالي لأول مجلس نواب يخرج إلى الوجود ، بالإضافة إلى أن أحكام المادة ١٥٦ من الدستور لا تسري على القوانين التي صدرت قبل خروج مجلس النواب إلى الوجود^(١).

ولا يفوتنا أن ننوه إلى أن هذه السلطة غير العادية لرئيس الجمهورية وفقاً لنص المادة ١٥٦ من الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤ والتي يمكن لنا أن نسميها سلطة استثنائية، وذلك انطلاقاً من مفهوم توزيع الاختصاصات وتقسيمها بين سلطات الدولة الذي تبناه المشرع الدستوري في الدستور المصري الصادر عام ٢٠١٤، فإن المشرع تأكيداً منه لهذا الفهم الدستوري حرص على ترشيد استخدام رئيس الجمهورية لهذه السلطة حتى يستخدمها في الحدود الكافية فقط للحفاظ على أمن البلاد وسلامتها واستقرارها ، وبذلك يحول دون التوسع والإفراط في استخدامها. ومن ثم فقد وضع المشرع الدستوري عديداً من الضوابط لاستعمال هذه السلطة. ولدراسة الأحكام المتعلقة بلوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦، فإننا نتناولها على النحو الآتي:-

الفرع الأول: شروط إصدار لوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦.

الفرع الثالث: الرقابة على لوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦.

(١) <https://www.aljarida.com/ext/articles/print/1463611923843232500>.

تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢١/١٢/٢٩ الساعة ٢٣:٢٣ م.

الفرع الأول

شروط إصدار لوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦

حرص المشرع الدستوري على أن يضع لهذه السلطة الاستثنائية في التشريع من الضوابط والقيود ما يكفل عدم تحويلها إلى سلطة تشريعية كاملة ومطلقة لا قيد عليها ولا عاصم من جموحها وانحرافها ، موفقاً بذلك بين مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات وضمان مباشرة كل منها للمهام المنوطة بها ، وبين الاعتبارات العملية الملحة التي تتطلب تحويل رئيس الجمهورية رخصة التشريع على سبيل الاستثناء لمواجهة تلك الظروف الطارئة حال غياب البرلمان.

وسنتناول بالدراسة الضوابط والقيود التي عينها المشرع الدستوري لممارسة رئيس الجمهورية لسلطته في إصدار لوائح الضرورة طبقاً للمادة ١٥٦ من الدستور، وذلك وفقاً لما يأتي (١):

- ١- أن يكون مجلس النواب غير قائم.
- ٢- أن توجد حالة من الاستعجال .
- ٣- اتخاذ تدابير تواجه حالة الاستعجال القائمة —
- ٤- أن يتم عرض هذه القرارات على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أول انعقاد له.

الشرط الأول: أن يكون مجلس النواب غير قائم (غائباً):

(١) <https://www.eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?I=117&H=2013>.

تاريخ زيارة الموقع: ٢٧/١٢/٢٠٢١ الساعة ١١:٠٩ م.

ويتوافر ذلك إذا كانت مدة المجلس التشريعي قد انتهت ولم يتم انتخاب مجلس جديد بعد، أو إذا كان قد تم حل المجلس سواء بقرار من رئيس الجمهورية أو بحكم قضائي صادر من المحكمة الدستورية العليا. ونرى أنه يلحق بحالة غياب المجلس النيابي الفعلية، حالة غيابه الحكيمة بأن يكون موجوداً وقائماً ولكن يستحيل واقعيّاً اجتماعه وانعقاده استحالة مادية ومطلقة لأسباب. طبيعية ومادية موجبة لذلك؛ كما في حالة الكوارث الطبيعية التي تحول دون اجتماع المجلس، وغني عن البيان أنه خلال فتره الإجازة البرلمانية بين أدوار انعقاد المجلس النيابي في الفصل التشريعي الواحد يكون البرلمان موجوداً وقائماً من الناحية الدستورية، ومن ثم فلا يصح إلحاق هذه الحالة بحالة عدم قيام المجلس، كما أن صدور قرار من رئيس الجمهورية بوقف جلسات مجلس النواب والشروع في إجراءات الاستفتاء على حل المجلس وقبل حصول هذا الاستفتاء لا يمنعنا من القول بأن المجلس التشريعي لا يزال قائماً من الناحية الدستورية، ومن ثم فلا مجال للحديث عن استعمال رئيس الجمهورية لصلاحياته التشريعية المقررة بالفقرة الثانية من المادة ١٥٦ سالفه الذكر.

وعلى أية حال ، فمن المتفق عليه أن غيبة البرلمان تتحقق في الحالات الآتية^(١):

١- فترة ما بين أدوار انعقاد البرلمان ؛ وهي عبارة عن العطلة السنوية التي تفصل بين أدوار الانعقاد ، سواء أكانت دورة عادية أم غير عادية.

٢- فترة ما بين الفصلين التشريعيين؛ وهي الفترة الواقعة بين المجلس القديم بعد انتهاء مدته الدستورية وبداية انعقاد المجلس الجديد المنتخب.

٣- فترة وقف جلسات مجلس النواب.

٤- فترة حل مجلس النواب من قبل رئيس الجمهورية.

الشرط الثاني: أن توجد حالة من الاستعجال:

(١) د/ محمود أبو السعود حبيب ، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة ، مرجع سابق ، ص ١٥٣ وما بعدها ؛ د / سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة ، مرجع سابق ، ص ٧٩ وما بعدها.

ولقد عبر المشرع عن هذا الشرط بقوله: "إذا حدث ... ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير" ، فإذا كان المبرر العملي لإصدار القرارات بالقانون ضرورياً وكان تنفيذها يفترض مسبقاً توافر ظروف حقيقية غير متوقعة تمر بها البلاد ، وإذا احتاج الأمر إلى إجراءات سريعة وإصدار تشريعات عاجلة لحل هذه الظروف في غياب البرلمان، ثم الحذر والدقة في مباشرتها، ومن أجل عدم إساءة استخدام سلطة اتخاذ القرارات على أساس قوانين مناسبة وغير مناسبة ، فمن الضروري تحديد وصف تلك الظروف التي تستدعي اللجوء إلى ممارسة المادة ١٥٦ من الدستور بأحداث معينة ضمن النص.

يضاف إلى ذلك، أن عبارة "ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير" الواردة في نص المادة ١٥٦ تعد عبارة واسعة وفضفاضة ويدخل فيها ما ليس منها، لاسيما عند إساءة السلطة التقديرية، ومن ثم إصدار قرارات بقوانين دون توافر ظروف استثنائية تبررها، وتتحقق تلك الظروف إذا واجه النظام الدستوري بالدولة أو مؤسساتها ظروفًا غير عادية مفاجئة تضغط على السلطة الحاكمة، وهذه الظروف قد تكون حالة سياسية أو اقتصادية أو أمنية أو دينية أو غير ذلك، وهي تهدد أركان المجتمع ويلزم معها اتخاذ إجراءات بالأوصاف السابقة للحفاظ على كيان الدولة، ومنع أركانها من التصدع وذلك على نحو عاجل وسريع، ولا يحتمل التأخير تحقيقاً لاستقرار البلاد وتمكيناً لأجهزة الدولة من العمل بانتظام، وتقدير مدى توافر هذه العناصر الضاغطة التي تشكل حالة الإسراع أو الاستعجال مسألة تقديرية لصاحب سلطة اتخاذ التدبير التي تواجه هذه الحالة، بيد أن هذه السلطة ليست مطلقة أو محددة وفق الهوي والرأي الشخصي لصاحب القرار؛ وإنما ينظم هذا التقدير مجموعة من الأسس الموضوعية والقانونية^(١).

الشرط الثالث: اتخاذ تدابير تواجه حالة الاستعجال القائمة:

إنّ التدابير المقصودة في هذه الحالة ليست مجرد التصرفات العادية للحكومة والسلطة التنفيذية، لأن هذه التصرفات العادية يكفي حصولها الاستناد إلى القوانين القائمة أو حتى

(١) <http://www.acrseg.org/39629>.

تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٢/٠١/٠٥ الساعة ٠٦:٢٤ م.

إصدار قرارات إدارية لائحية لتنظيم مؤسسات السلطة التنفيذية، ولكنها تصرفات أو مواجهات أبعد من ذلك وغير عادية، ولا يمكن لسلطات الدولة التعامل معها إلا وفقاً لنصوص تشريعية تصدر من مجلس النواب وهو غير قائم، ومن ثم يجب تحويل رئيس الجمهورية، بصفته رئيساً للدولة، سلطات استثنائية حتى يتمكن وأجهزة الدولة من اتخاذ التدبير اللازمة للحفاظ على سلامة البلاد واستقرارها.

وخاصة القول : إن كل ما يمكن أن يشكل خطراً ومساساً بمصالح الدولة ويؤدي إلى عواقب وخيمة وضارة وينال من استقرار البلاد ولو كان مجرد هواجس وتخوفات بغض النظر عن مدى صحة هذه التخوفات فيكفي فيها مجرد ظن المساس بسلامة الدولة، وبغض النظر عن قدر احتمالية الحدوث وتوقعاته فإن جميع هذه الموضوعات يصح أن تكون محلاً لاستخدام رئيس الجمهورية لهذه السلطة الاستثنائية التشريعية.

وقد أشار نص المادة ١٥٦ إلى أنه إذا حدث أي شيء يتطلب إجراءات سريعة لا يمكن تأجيلها ، يجب على الرئيس دعوة البرلمان الحالي إلى جلسة طارئة. ويقتصر هذا القرار على الوضع الذي لا يزال فيه البرلمان قائماً دون الوضع الذي يكون فيه البرلمان منحلماً؛ فإذا كان اللجوء إلى السلطة التشريعية الاستثنائية، وفقاً للمادة ١٥٦ ، يوجب عدم انعقاد مجلس النواب، فإن المجلس يكون قائماً فيما بين أدوار انعقاده، كما يكون البرلمان قائماً خلال توقف جلساته؛ حيث يدعو رئيس الجمهورية مجلس النواب لاجتماع طارئ، وذلك لاطلاعه على أمر إبلاغ النواب بالظروف الاستثنائية الطارئة التي تتطلب التحرك الفوري لمواجهتها.

وعليه ، وقبل اتخاذ الخطوات والتدابير اللازمة عند الضرورة الطارئة ، وضع الدستور الجديد الرقابة البرلمانية؛ فإذا اقتنع البرلمان بوجود ظروف استثنائية فإنه يدرك حاجة رئيس الجمهورية الضرورية إلى التصدي لهذه الظروف ومواجهتها، وإلا فقد يرفض المجلس ممارسة السلطة الاستثنائية المشار إليها في المادة ١٥٦، وفي هذا الصدد ، فقد كان رئيس الدولة يتمتع بحرية واسعة في تقدير وجود الظرف الطارئ، واتخاذ ما يلزم من مراسيم بشأنها وذلك في ظل الدساتير السابقة، وإذا كانت تلك الدساتير قد تطلبت رقابة برلمانية على توافر حالة الضرورة والقرارات المتخذة بشأنها، فإن رقابة البرلمان كانت تأتي لاحقة وبعد إصدار لوائح الضرورة لتقدير الظروف الاستثنائية.

الشرط الرابع: أن يتم عرض هذه القرارات على مجلس النواب خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ أول انعقاد له:

امثالاً للمادة ١٥٦ من الدستور ، فإن السلطة التشريعية المخولة لرئيس الجمهورية كانت فقط لمواجهة ظروف استثنائية أو حالات الضرورة التي قد تتعرض لها البلاد خلال فترات عدم انعقاد البرلمان، وإذا كان البرلمان هو صاحب الاختصاص التشريعي الأصيل فإنه من الضروري عرض القرارات والمراسيم التي صدرت من قبل رئيس الجمهورية أثناء غيابه ليقول كلمته في هذا الشأن.

وتكمن قيمة تقييد الوقت لتقديم قواعد الضرورة إلى البرلمان في منع عدم كفاءة الحكومة أو تقاعسها أو تأخيرها المتعمد في تقديم القرارات والمراسيم إلى الجهة صاحبة حق التشريع الأصيل، وفي ذلك انتهاك من السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية الاستثنائية، وتعليق مصير القرارات بقوانين لفترات طويلة من الزمن، ولا يخفي ما في ذلك من تهديد للحقوق والحريات العامة.

وإذا كانت الدساتير المصرية السابقة قد حددت الحد الأقصى للوقت الذي يجب على السلطة التنفيذية أن ترسل خلاله اللوائح إلى البرلمان بطريقة تجعل السلطة التنفيذية قد أوفت بالترامها بتقديم اللوائح خلال الفترة المحددة، وإلا ترتبت آثار مهمة على إخلالها بهذا الالتزام، فإن الجديد الذي تضمنه نص المادة ١٥٦ من الدستور الحالي هو وجوب عرض القرارات بقوانين التي أصدرها رئيس الجمهورية بمناسبة الظرف الاستثنائي على البرلمان ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، ويرى الباحث أنه يجب على المشرع الدستوري التدخل بتعديل هذه المدة حيث أنها مدة قصيرة جداً فكيف يتسنى عرض ومناقشة والموافقة على القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في ظل حالة الضرورة في هذه المدة القصيرة وبالتالي يجب التدخل لتعديلها.

ومن هنا يتضح أنه يجب إرسال هذه اللوائح إلى مجلس النواب لمناقشتها وإقرارها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد البرلمان الجديد، فإذا لم تعرض وتناقش أو إذا عرضت ولم يقرها

المجلس، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

وتجدر الإشارة إلى أنه يترتب على عدم استيفاء شروط إصدار لوائح الضرورة عدم دستورية هذا التشريع؛ فإذا عرضت حسب الأحكام السابق بيانها، يزول في هذه الحالة ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي وتلقائياً، أي دون الحاجة إلى إصدار قرار بذلك. وإذا عرضت على المجلس ولم يقرها فيزول أيضاً في هذه الحالة ما كان لها من قوة القانون وبأثر رجعي إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة أو تسوية ما ترتب على آثارها بوجه آخر، وتصبح في هذه الحالة مجرد قرارات إدارية عادية.

ويرى البعض أن هذه اللوائح تظل لوائح إلى أن يقرها مجلس النواب، ومن ثم فإنه يمكن الطعن فيها بالإلغاء خلال الفترة من تاريخ صدورها وقبل إقرارها من البرلمان^(١).

ولقد أصدرت المحكمة الدستورية العليا عدة أحكام^(٢) بعدم دستورية قرارات صدرت من السلطة التنفيذية استناداً لحالة الضرورة دون أن تستوفي الشروط اللازمة لإصدارها.

(١) د/ فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، رسالة دكتوراة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، قسم القانون العام، سنة ٢٠١٧)، ص ١٦٠.

(٢) <https://www.eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?I=117&H=2013>

تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٢/٠١/١٣ الساعة ٢٠:٣٠ م.

راجع في ذلك الأحكام:

١- الحكم رقم ٢٨ لسنة ٢ ق بخصوص القرار الجمهوري رقم ٤٤ لسنة ١٩٧٩ الصادر بشأن تعديل بعض أحكام قوانين الأحوال الشخصية: والذي قضى بعدم دستورية هذا القرار وذلك لصدوره استناداً للمادة ١٤٧ من دستور ١٩٧١ والتي توجب أن يكون هناك حالة ضرورة تستوجب الاستعجال في إصدار التشريع، وحيث كانت أسباب الحكومة حينها، وهي مجرد الرغبة في تعديل قوانين الأحوال الشخصية بعد أن طال الأمد على العمل بها رغم ما إستجد من تغييرات في نواحي المجتمع تحقياً لإصلاح مرتجى، لا تتحقق بها الضوابط المقررة في المادة ١٤٧، لذا قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية هذا القرار.

٢- الحكم رقم ١٥ لسنة ١٨ ق بخصوص القرار الجمهوري رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ الصادر بشأن إضافة بند جديد إلى المادة ٣٤ من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠: والذي اعتبر أن "السبب الذي حدا برئيس الجمهورية لإصدار القرار بقانون رقم ١٥٤ لسنة ١٩٨١ بإضافة بند جديد إلى المادة ٣٤ من قانون حماية القيم من العيب الصادر بالقانون رقم ٩٥ لسنة ١٩٨٠ لا يشكل بذاته حالة ضرورة تدعو رئيس الجمهورية إلى مباشرة سلطته التشريعية الاستثنائية المقررة بالمادة ١٤٧ من الدستور، فإن هذا القرار وقد صدر استناداً إلى هذه المادة وعلى خلاف الأوضاع المقررة فيها، يكون مشوباً بمخالفة الدستور" فقضت المحكمة بعدم دستورية هذا القرار.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦

اختلف الفقهاء في تحديد الجوهر القانوني لقرارات رئيس الجمهورية بقوانين استناداً لحالة الضرورة، حيث ذهب البعض إلى أن لوائح الضرورة ذات طبيعة إدارية ولا تتغير بتصديق البرلمان عليها^(١)، والسبب في ذلك يرجع، كما يرى أنصار هذا الاتجاه، إلى أن المعيار السائد في مصر لتمييز العمل الإداري من غيره من الأعمال الأخرى هو المعيار الشكلي، ومن ثم تعد هذه اللوائح أعمالاً إدارية؛ لأن الجهة التي أصدرتها هي السلطة التنفيذية على الرغم من موافقة البرلمان عليها. في حين يرى البعض الآخر^(٢) أن لوائح الضرورة ذات طبيعة إدارية منذ صدورهما أخذاً بالمعيار الشكلي، وتتغير هذه الطبيعة متى عرضت على البرلمان وأقرها.

ويرى فريق ثالث أن المشرع الدستوري اكتفى بوصف قرارات رئيس الجمهورية في غياب مجلس النواب لمواجهة حالة الضرورة بأنها "قرارات لها قوة القانون". ولتحديد الطبيعة القانونية لها يجب التفرقة بين مرحلتين؛ هما:

- المرحلة الأولى: الفترة السابقة على إقرار البرلمان: وتتصف لوائح الضرورة خلال هذه الفترة بالطبيعة الإدارية ولا تكتسب وصف القانون، وبالتالي فهي تظل خاضعة لرقابة القضاء الإداري ويمكن الطعن فيها بالإلغاء.

(١) د/ عبد الرزاق السنهوري، مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية، (مجلة القضاء، السنة ١٩ العدد الأول، سنة ١٩٨٦)، ص ٣١٥.

(٢) د/ محمود حافظ، القرار الإداري، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٨٥)، ص ٢٧٦.

- المرحلة الثانية: الفترة اللاحقة على إقرار البرلمان: حيث إنه بمجرد الموافقة عليها من قبل البرلمان ، تأخذ لوائح الضرورة وصف القوانين، ومن ثم تتمتع بالحصانة القضائية المحددة للقوانين، ولا يمكن الطعن عليها بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

الفرع الثالث

الرقابة على لوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦

مما لا شك فيه أن سلطات رئيس الجمهورية في حالات الضرورة والظروف الاستثنائية مهما بلغت من اتساع ليست سلطات مطلقة أو بدون رقيب ، ولكنها سلطات مقيدة ، وبالتالي يجب إخضاعها للرقابة، وهذه الرقابة لها نوعان؛ هما: رقابة برلمانية، وأخرى قضائية، وذلك على النحو الآتي:

١- الرقابة البرلمانية:

بما أن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار قرارات بقوانين تمثل استثناءً على سلطة البرلمان وحده في التشريع، فمن الضروري خضوع هذه القرارات للرقابة البرلمانية^(١). ولقد تضمن نص المادة ١٥٦ بيان هذه الرقابة على القرارات الصادرة عن رئيس الجمهورية وفقاً لها؛ حيث تطلبت عرض اللوائح على البرلمان خلال الفترة المحددة ورتبت آثار مهمة على إخلالها بهذا الالتزام، وعليه فهي شبيهة بالدساتير المصرية السابقة ، إلا أن الجديد في هذه المادة أنها تطلبت، خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ، عرض قرارات بقوانين يقدمها رئيس الجمهورية على مجلس النواب في حالة حدوث حالة استثنائية ، ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد ولا يمكن أن يتجاوز هذه المدة حتى لا تطول حياة هذه القرارات قبل عرضها على الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل

(١) د/ أحمد سلامة بدر، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، مرجع سابق، ص ٤٢٥.

في التشريع، فإذا لم تعرض وتناقش أو عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون دون حاجة إلى إصدار قرار بذلك، إلا إذا رأى المجلس اعتماد نفاذها في الفترة السابقة، أو تسوية ما ترتب عليها من آثار.

ولقد أوجب الدستور المصري الحالي ٢٠١٤ أن يدعو رئيس الجمهورية البرلمان للاجتماع طارئ، وذلك إذا كانت هناك حالة ضرورة تستدعي إصدار الأوامر بين أدوار انعقاد البرلمان، ويرتبط شرط الدعوة للانعقاد بكون البرلمان قائماً؛ أي في حالة عدم حلّه، ولذلك فالبرلمان يمارس وفقاً للمادة ١٥٦ من الدستور المصري لعام ٢٠١٤ رقابة سابقة إضافة لرقابة لاحقة علي الأوامر الصادرة في غيبته.

أ - الرقابة السابقة :

أوجبت المادة ١٥٦ أن يتم دعوة البرلمان لانعقاد طارئ إذا كان البرلمان قائماً لم يتم حله، وذلك من أجل النظر في الأسباب التي قدمتها السلطة التنفيذية لتبرير التشريع عن طريق الأوامر في غيبة مجلس النواب، وبالتالي فإن البرلمان يفرض رقابة سابقة علي توافر شرط الضرورة من عدمه، ويحدد مدى ملاءمة هذه الضرورة أو الظروف الاستثنائية للتشريع فيها بأوامر.

فإذا رأى البرلمان عدم وجود ضرورة تستحق السماح للسلطة التنفيذية بالتشريع عن طريق الأوامر، فإنه لا يمكن للسلطة التنفيذية إصدار أوامر بين دور انعقاد البرلمان، إلا إذا طرأت أسباب جديدة تقدمها السلطة التنفيذية للمجلس في انعقاد طارئ آخر.

ونحن نرى وجوب تقييد هذه السلطة في دعوة البرلمان للانعقاد الطارئ بأن تكون لمرتين على الأكثر في دور الانعقاد العادي حتى لا يساء استعمالها بواسطة السلطة التنفيذية، مما قد يضطر البرلمان إلى الإقرار بتوافر حالة الضرورة.

ب- الرقابة اللاحقة :

وهذه الرقابة وفقاً لنص المادة ١٥٦ تتمثل في مناقشة الأوامر المعروضة على البرلمان وإبداء رأيه فيها بالموافقة أو الرفض، ومن ثم يستطيع البرلمان أن ينظر في كل أمر على حدة،

وأن يطرحه للنقاش، فيقبل ما يشاء من تلك الأوامر ويرفض، وذلك وفقاً لما تنتهي إليه مناقشات أعضاء البرلمان ونتائج التصويت علي كل أمر من هذه الأوامر .

ومن الجدير بالملاحظة أن موقف البرلمان في هذا الصدد لن يخرج عن إحدى حالات ثلاث ، فإما أن يصدق على اللوائح وتصبح كالقوانين، أو أن يرفض التصديق عليها فيزول ما كان لها من قوة القانون من تاريخ صدورها، وقد يلتزم البرلمان الصمت حيالها فلا يصدق عليها ولا يرفض، وسوف نعرض المسائل الثلاث وذلك على النحو الآتي:

- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:

وفي هذه الحالة تتحول الأوامر من قرارات إدارية لها قوة القانون إلى قوانين عادية، وذلك من تاريخ موافقة البرلمان عليها.

- عدم موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:

إذ يزول ما كان لهذه الأوامر من قوة القانون بأثر رجعي وفقاً للدستور المصري لعام ٢٠١٤ لكن الدستور المصري قد أقر للبرلمان سلطة أخرى في حالة عدم الموافقة على الأوامر الصادرة في غيبته؛ وهي إمكانية اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من آثار، وقد حدث تطبيق حديث لهذه الحالة في مصر يتمثل في رفض البرلمان المصري للأمر رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ الخاص بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢ مارس عام ٢٠١٥ وحتى ٢٠ يناير ٢٠١٦ وما يترتب على ذلك من آثار^(١).

- حالة عرض الأوامر على البرلمان لكنه التزم الصمت ولم يبد رأياً بشأنها:

(١) صدر القرار الجمهوري رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ في ١٢ مارس ٢٠١٥ وتم نشره في الجريدة الرسمية العدد ١١ (تابع)، وقد صدر قرار مجلس النواب رقم ١ لسنة ٢٠١٦ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٧ (تابع) في ١٨ فبراير ٢٠١٦، وقد نصت المادة الأولى من هذا القرار علي أن " قرر مجلس النواب عدم إقرار القرار بقانون رقم ١٨ لسنة ٢٠١٥ بإصدار قانون الخدمة المدنية، مع اعتماد نفاذه في الفترة من تاريخ صدوره في ١٢-٣-٢٠١٥ إلي ٢٠-١-٢٠١٦، وما يترتب عن ذلك من آثار" وجدير بالذكر أن عملية التصويت علي هذا الأمر أسفرت عن رفضه من قبل ٣٣٢ عضواً من أعضاء البرلمان والموافقة عليه من قبل ١٥٠ عضواً مع امتناع ٧ نواب عن التصويت.

وقد صرحت المادة ١٥٦ بأنه " إذا عرضت ولم يقرها المجلس زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون"، وعدم الإقرار هنا ينصرف، في رأينا، إلى عدم الموافقة وعدم التعرض لتلك الأوامر، فصمت البرلمان لا يعني إقرارا ولكن يعني عدم إقرار الأوامر، ويفهم من ذلك، أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بإقرار الأوامر، أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها^(١). وفي حالة عدم قيام مجلس النواب فإنه يتعين على رئيس الجمهورية عرض الأوامر المتخذة على البرلمان الجديد في أول جلسة له^(٢).

وخاصة ذلك أن الرقابة البرلمانية على لوائح الضرورة، أولاً، وقبل كل شيء، تستند إلى نص المادة ١٥٦ التي تتطلب تقديمها إلى البرلمان، ، وثانياً، تستند إلى ما تناولته أحكام القضاء بجميع أنواعها.

٢- الرقابة القضائية:

تنقسم الرقابة القضائية على تشريعات الضرورة الصادرة في غيبة البرلمان إلى نوعين من الرقابة؛ هما: الرقابة الدستورية، ورقابة القضاء الإداري، وذلك وفقاً لما يأتي:

أ- الرقابة الدستورية :

تختص المحكمة الدستورية العليا في مصر برقابة دستورية القوانين واللوائح، وبالتالي فإن هذه الرقابة تمتد إلى الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان سواء تم تكييف هذه الأوامر على أنها قرارات إدارية عادية أو قوانين. وتمارس المحكمة الدستورية العليا رقابتها على هذه الأوامر في بحث مدى توافر شرط الضرورة من عدمه، وكذلك بحث مدى دستورية الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان من عدمها، أيضاً عدم تعدي الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان

(١) ونحن نرى أنه قد يكون الرفض الضمني للأوامر المعروضة على البرلمان له احتمالان كالتالي: الاحتمال الأول: هو أن ينص الدستور علي حد أقصى للمدة التي يجب أن يصدق فيها البرلمان علي الأوامر، وهنا فإن مجرد مرور هذه المدة دون التصديق علي الأوامر يعتبر رفضاً لها.

والاحتمال الثاني: ألا ينص الدستور علي حد أقصى للتصديق علي الأوامر المعروضة علي البرلمان، وفي هذه الحالة نرى أنه يجب قياس مدة التصديق علي مدة العرض، فإذا اشترط الدستور أن يتم العرض خلال أول دورة للبرلمان، فإن التصديق كذلك يجب أن يتم خلال هذه الدورة.

(٢) وفي ذلك حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٠ لسنة ١٩ قضائية دستورية، في الجلسة المنعقدة في ٦ يناير ٢٠٠١. القاعدة رقم (٩٩)، وانظر أيضاً حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٧٦ لسنة (٢٢) قضائية دستورية القاعدة رقم (٧٥).

على المجال المحجوز للبرلمان. وقد ذهبت المحكمة الدستورية العليا إلى أنه " حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى أن تقرير اختصاصها ولأثباتها بنظر الدعوى يسبق الخوض في شروط قبولها أو موضوعيا، ولما كان الدستور الحالي قد عهد بنص المادة ١٩٢ منه إلى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها بتولي الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح ، وكان قانون هذه المحكمة الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ قد بين اختصاصاتها، وحدد ما يدخل في ولايتها حصرا، مستبعدا من مهامها ما لا يندرج تحته، فحولها بمقتضى نص الدستور والمادة ٢٥ من قانون المحكمة، اختصاصا منفردا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، ويحصر هذا الاختصاص في النصوص التشريعية أيا كان موضوعها أو نطاق تطبيقها أو الجهة التي أصدرتها، فلا تنبسط هذه الولاية إلا على القانون بمعناه الموضوعي باعتباره منصرفا إلى النصوص القانونية التي تتولد عنها مركز قانونية عامة مجردة ، سواء وردت هذه القوانين بالتشريعات الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية، أو تضمنتها التشريعات الفرعية التي تصدرها السلطة التنفيذية في حدود صلاحيتها التي ناطها الدستور بها، وأن تتقبض تلك الرقابة تبعا لذلك عما سواها^(١).

ومن أمثلة الأحكام الصادرة عن المحكمة الدستورية العليا في مصر بعدم دستورية بعض الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ما يأتي:

- الحكم الصادر بعدم دستورية نص المادة ٨٦ من قانون الجمارك الصادر عن رئيس الجمهورية بالأمر رقم ٦٦ لسنة ١٩٦٣ ؛ فيما لم يتضمنه من التجاوز عن النقص الناتج عن قوة القاهرة أو حادث جبري للبضائع المودعة بالمستودع الخاص عند تقدير الضرائب الجمركية وغيرها من الضرائب والرسوم المستحقة عليها^(٢).
- الحكم الصادر بعدم دستورية نص الفقرة الأولى من المادة العاشرة من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ١٠٧ لسنة ٢٠١٣ بتنظيم الحق في

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ١٦ لسنة ٢٥ قضائية دستورية في جلسة ١٣ يناير ٢٠١٨، المنشور بالجريدة الرسمية في العدد ٣ مكرر (أ) في ٢٣ يناير سنة ٢٠١٨.

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم ٧٥ لسنة ٢٦ قضائية دستورية ، في الجلسة العلنية المنعقدة في ١ يونيو ٢٠١٤ ، والمنشور في الجريدة الرسمية العدد ٢٣ مكرر بتاريخ ٩ يونيو ٢٠١٤.

للجتماعات العامة والمواكب والتظاهرات السلمية، وسقوط نص الفقرة الثانية من هذه المادة^(١).

- الحكم الصادر بعدم دستورية نص المادة ٨١ من الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية برقم ٣٩٦ لسنة ١٩٥٦ في شأن تنظيم السجون؛ فيما لم يتضمنه من وجوب إثبات تسليم الأوراق المطلوب إعلانها للمسجون نفسه^(٢).
- الحكم الصادر بعدم دستورية نص المادتين ٢١ و ٢٤ من قانون السجل العيني الصادر عن رئيس الجمهورية بالأمر رقم ١٤٢ لسنة ١٩٦٤ ، وكذلك بسقوط نص المادة ٢٣ من القانون ذاته^(٣).

ب- رقابة القضاء الإداري:

ذهب البعض إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان لرقابة القضاء الإداري قبل عرضها على البرلمان، بحيث تعامل هذه الأوامر معاملة القرارات الإدارية من حيث خضوعها للرقابة القضائية، فيجب لكي تكون مشروعة أن تتوافر فيها سائر عناصر شرعية ووجود القرار الإداري، إلا أنه يستثنى - في رأيهم - من تلك الرقابة عنصر المحل أو الموضوع؛ حيث تكون هذه الأوامر بمنأى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية^(٤). وقد اعترفت المحكمة الإدارية العليا للقضاء الإداري بسلطة تقدير الوقائع المادية والقانونية للأوامر الصادرة في غيبة البرلمان، واستند إلى ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا بأنه " فإذا استبان للمحكمة أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري لا تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيتها في نطاق اختصاص محاكم مجلس الدولة... " ثم انتهى تأييدا لرأي فقهي أورده إلى أن " تقدير الضرورة وملاءمة تدخل الرئيس بقرارات بقوانين تُعد

(١) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٦٠ لسنة ٣٦ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة في ٣ ديسمبر ٢٠١٦ ، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٥٠ (تابع) بتاريخ ١٥ ديسمبر ٢٠١٦ .

(٢) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ٤٩ لسنة ٣٠ قضائية دستورية، في الجلسة المنعقدة في ٣ مارس ٢٠١٨ ، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ١٠ مكرر (ب) بتاريخ ١٣ مارس سنة ٢٠١٨ .

(٣) حكم المحكمة الدستورية العليا في القضية رقم ١٠ لسنة ٣٥ قضائية دستورية ، في الجلسة المنعقدة في ٢ يونيو ٢٠١٨ ، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد ٢٢ مكرر (ط) بتاريخ ٦ يونيو ٢٠١٨ .

(٤) د/ رأفت فودة ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١ ، (دار النهضة العربية ، الطبعة الأولى ، القاهرة ، سنة ٢٠٠٠) ، ص ٤٦٩-٤٧٠ .

من عناصر مشروعية هذه القرارات أو دستوريتهما ، وبالتالي يحق للقضاء بسط رقابته عليها^(١).

المطلب الثاني سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري الفرنسي

تمهيد وتقسيم:

لا شك ولا ريب أن الأصل العام في التشريع أن صلاحية إصدار لوائح الضرورة تعود للبرلمان، ولكنه استثناء من هذا الأصل قد منحت السلطة التنفيذية هذا الحق في غيبة البرلمان حتى تتفادى الدولة حالات الإرباك التي قد تصيب مؤسساتها فيما بين أدوار انعقاد البرلمان؛ أي فترة العطلة السنوية، أو في فترة حل البرلمان، وهذا عن طريق إصدار ما يسمى بلوائح الضرورة، لأنها تستوجب لإصدارها أن تكون هناك ضرورة لا تحتل التأخير.

وجدير بالذكر أن هذه الاختصاصات الاستثنائية قد منحت لرئيس الجمهورية في فرنسا لأول مرة في ظل دستور سنة ١٧٩٩، وهو ما يعرف بدستور الجمهورية الثامنة للثورة، والذي نص في المادة ٩٢ منه على أنه^(٢) "إذا حدثت ثورة مسلحة أو إضرابات تهدد سلامة

(١) د/ رأفت فودة ، الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١، نفس المرجع، ص٤٧١.

(٢) د/ السيد صبري، اللوائح التشريعية، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٤٤) ، ص١٩؛

- Gaudemont Christelle de , L'article 16 de la Constitution , DALLOZ Etudiant , À la une , 19 mars 2020;

- Lamarque Jean , " La théorie de nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 " , A.D.P. ,1961, p.557-559;

الدولة، وكان البرلمان في عجلة جاز للحكومة أن تصدر قرارات بإيقاف تطبيق القانون في النواحي، وللمدة التي تحتم الظروف فيها ذلك على أن ينص في هذا القرار على دعوة السلطة التشريعية للانعقاد في أقرب وقت".

يضاف إلى ذلك أن هذه الاختصاصات قد ظهرت في فرنسا بصورة واضحة ومتطورة منذ بداية القرن الحالي^(١)، وذلك على أساس العرف الدستوري، من أجل السماح للإدارة بمواجهة المواقف بإجراءات سريعة تتناسب مع طبيعتها، وذلك على الرغم من عدم وجود نص دستوري، في دستوري الجمهوريتين الثالثة والرابعة ينظم حالة الضرورة، ويعطي رئيس الجمهورية الحق في إصدار مراسيم أو قرارات بقوانين لمواجهةها؛ ولذلك اتجه الفقه والقضاء في فرنسا^(٢) إلى البحث عن إيجاد أساس قانوني يبرر حق رئيس الدولة في ممارسة هذه الاختصاصات، وانتهى بهم الأمر إلى مبدأ الضرورة الذي اخترعه الفقه الألماني، حيث أنه في حالة الضرورة تمكن الإدارة من تجاوز الحدود الموضوعية لسلطاتها في ظل الظروف العادية وتنفيذ الإجراءات التشريعية التي تُعد جزءاً لا يتجزأ من القانون؛ لما يترتب عليها المساس بالقوانين المعمول بها، سواء عن طريق التعديل أو الإلغاء، فلا تُعد هذه الأفعال باطلة بسبب انتهاكها لمبدأ الشرعية.

ولنا يفوتنا أن نؤكد أن دستور سنة ١٩٥٨ قد أنهى الخلاف فيما يتعلق بمشروعية الاختصاصات الاستثنائية في ظل الظروف الاستثنائية، خاصة في ظل عدم وجود نص دستوري يقرها ويستند إليه رئيس الدولة في ممارستها، وذلك من خلال اعترافه صراحة في المادة ١٦، التي خولت لرئيس الدولة ممارسة عديد من الاختصاصات الاستثنائية، وجعله المشرع الوحيد الذي يحل محل البرلمان في كافة سلطاته اللازمة لمواجهة هذه الظروف^(٣).

أنظر في التفاصيل: د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٧٨)، ص ١٧٣ وما بعده.

(١) د/ طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون، (دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، طبعة سنة ١٩٧٦)، ص ١٣٩ وما بعدها.

(٢) د/ عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، "دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص ٢٣١.

(٣) د/ فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٤٢.

وتُعد المادة ١٦ هي الأساس القانوني للوائح الضرورية في الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ ، والتي منحت الحق لرئيس الجمهورية في إصدار القرارات اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية، بهدف تمكين الهيئات الدستورية العامة من القيام بمهامها بصورة اعتيادية في أقرب وقت. وقد برز مضمون المادة ١٦ في خطبة الرئيس الفرنسي "ديجول" الشهيرة سنة ١٩٤٦ "بايو"؛ حيث أعلن أنه إذا ما طرأ خطر يهدد الوطن، فإنه يتوجب على الرئيس أن يكفل الاستقلال الوطني والمعاهدات التي أبرمتها فرنسا^(١).

وقد نصت المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ على أنه: "إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن، أو سلامة أراضيه، أو تنفيذ تعهداته الدولية لخطر جسيم وحال، ونشأ عنه عرقلة السلطة الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول، ورؤساء مجلس البرلمان، والمجلس الدستوري، ويحيط الأمة علماً بذلك برسالته.

ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات، هو تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويستشار المجلس الدستوري في هذه الإجراءات ويجتمع البرلمان بقوة القانون، ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية".

وقد أضاف التعديل الدستوري في ٢٣ يولييه ٢٠٠٨ فقرة سادسة للمادة ١٦ وهي " بعد مرور ثلاثين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية ، يجوز لرئيس الجمعية الوطنية أو رئيس مجلس الشيوخ أو ستين(٦٠) نائبا أو ستين (٦٠) عضوا في مجلس الشيوخ إشعار المجلس الدستوري بغرض النظر فيما إذا كانت الظروف المنصوص عليها في الفقرة الأولى لا تزال قائمة ، ويفصل المجلس الدستوري في ذلك علنا وبسرعة ، ويجب أن يقوم بالنظر والفصل بالشروط ذاتها في ختام مدة ستين(٦٠) يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد انقضاء هذه المدة"^(٢).

وسوف نتناول لوائح الضرورية في الدستور الفرنسي الحالي؛ وذلك على النحو الآتي:

(١) د /عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري ، (الإسكندرية ، منشأة المعارف ، سنة ٢٠٠٦) ، ص ١٤٦ .
(٢) Charlotte Denizeau: Droit des libertés fondamentales ,3ème éd,vuibert droit, paris, France , p 189 et Michel laxombe: code constitutionnel et droits fondamentaux,preses universitaires de France, 2012,p 428.

الفرع الأول: شروط تطبيق المادة ١٦ ونطاق تطبيقها.

الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة الواردة في المادة ١٦ .

الفرع الثالث: الرقابة على لوائح الضرورة الصادرة طبقاً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي الحالي .

الفرع الأول

شروط تطبيق المادة ١٦ ونطاق تطبيقها

نصت المادة ١٦ من دستور الجمهورية الخامسة الصادر في سنة ١٩٥٨ على أنه "إذا تعرضت أنظمة الجمهورية أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهدهاته الدولية لخطر جسيم وحال، نشأ عنه عرقلة السلطات الدستورية العامة عن مباشرة مهامها كالمعتاد، يتخذ رئيس الجمهورية للإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف بعد التشاور بصفة رسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان والمجلس الدستوري ويحيط الأمة علماً بذلك بموجب رسالة، ويجب أن يكون الغرض من هذه الإجراءات تمكين السلطات الدستورية من القيام بمهامها في أقرب وقت ممكن، ويجتمع البرلمان بقوة القانون ولا يجوز حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية". وتعد هذه المادة من أشهر مواد أنظمة الاستثناء الدستورية بكونها تنظيم شامل لفترات الأزمات التي يحتمل أن تمر بها فرنسا؛ إذ منحت رئيس الجمهورية صلاحيات واسعة في اتخاذ الإجراءات التي تقتضيها تلك الظروف؛ بهدف تمكين الهيئات الدستورية العامة من القيام بمهامها بصورة اعتيادية في أقرب وقت (١).

ولدراسة الأحكام الواردة في هذه المادة فإننا سنتناول ما يأتي:-

أولاً: شروط تطبيق المادة ١٦.

ثانياً: نطاق تطبيق المادة ١٦.

أولاً: شروط تطبيق المادة ١٦:

لقد أشار الفقه الفرنسي إلى خطورة المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ لما تمنحه من سلطات استثنائية واسعة لرئيس الجمهورية توشك أن تكون مطلقة، الأمر الذي من شأنه أن يمكن رئيس الجمهورية من افتعال أزمات بسيطة يستطيع من خلالها القيام بانقلاب مشروع في الظاهر من دون أن يقابله أي عائق قانوني يحول دون نجاحه حتى يصبح كل شيء سهلاً عند تطبيق المادة ١٦، ومن ثم يستطيع رئيس الجمهورية أن يتدخل في كل نطاق، وأن يلغي حقوق الموظفين كافة و ضماناتهم. فالنص فيه من الغموض والانتساع ما يسمح لرئيس الجمهورية أن يصل بسلطته إلى

(١) د/ علي هادي حميدي الشكراوي، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، دراسة مقارنة، (مجلة المحقق الحلبي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، السنة السادسة، سنة ٢٠١٤)، ص ٤٩.

ما يريد طالما لم نعدّل الدستور نفسه، وبالتالي عدّ الفقه أن تطبيق المادة ١٦ من شأنه أن يؤدي إلى قيام ديكتاتورية مؤقتة؛ إذ ليس هناك أخطر على الحرية من النظم الاستثنائية وتركيز السلطات بيد شخص واحد^(١). ويلاحظ من قراءة نص المادة ١٦ أنها اشترطت لاستخدامها وجوب توافر نوعين من الشروط؛ منها موضوعية، ومنها شكلية، وذلك كما يأتي^(٢):-

١- الشروط الموضوعية:-

أ- **التهديد بخطر جسيم وحال:** فقد يكون مصدر الخطر خارجياً أو داخلياً ، وقد يكون خارجياً وداخلياً في الوقت نفسه؛ حيث إن صلاحيات رئيس الدولة ، وفقاً لتلك المادة ، لا تختلف باختلاف مصدر التهديد وما إذا كان خارجياً أم داخلياً^(٣).

ومن الجدير بالذكر، أنه على الرغم من صعوبة وصف الجسامة أو وضع معيار محدد لها ، يجب أن تكون المخاطر شديدة، على الرغم من أنه من الواضح أن الخطر الجسيم هو الخطر الذي يتجاوز دائرة المخاطر العادية، فقطع العلاقات الدبلوماسية بين دولة وأخرى لا يدخل في عداد المخاطر الجسيمة، أما الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلال الوطن أو سلامة أراضيه أو تنفيذ تعهداته الدولية، فيعد خطراً جسيماً^(٤).

لذلك يجب أن يكون الخطر فورياً ، أي إنه قد بدأ بالفعل أو على وشك الحدوث ، ويترتب على ذلك أن الخطر المحتمل لا يُعد حالاً وبالتالي لا يعد مبرراً لتطبيق المادة ١٦ أعلاه.

ب- **أن ينصب الخطر على الموضوعات المحددة حصراً في الدستور:** وهذه الموضوعات تكمن في أنظمة الجمهورية واستقلال الوطن وسلامة أراضيه وتنفيذ تعهداته الدولية^(٥).

(١) أ / اسماعيل جابوري ، نظرية الظروف الإستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)،

(جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد الرابع عشر، جانفي، سنة ٢٠١٦)، ص ٣٨.

(٢) أستاذنا الدكتور/ صلاح الدين فوزي، المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩-٢٠٠٠)، ص ٤٢ وما بعدها.

(٣) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، مرجع سابق، ص ١٢٦ وما بعدها.

(٤) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، المرجع سابق، ص ١٢٨.

(٥) د / وجدي ثابت غريبال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ١٢٠ وما بعدها.

ج- أن يكون هناك انقطاع في سير عمل الهيئات الدستورية العامة المنتظم. ويكون تقدير ذلك متروكا لرئيس الجمهورية؛ حيث إنه: لا يكفي تحقق الخطر الجسيم والحال الذي يهدد الموضوعات السابقة، وإنما لابد أن تبلغ جسامته الخطر حد انقطاع السير المنتظم للسلطات العامة الدستورية كأن تحول دون اجتماع البرلمان أو تمنع الحكومة من مباشرة سلطاتها الدستورية. و في هذا الصدد انقسم الفقه الفرنسي إلى اتجاهين؛ استند الاتجاه الأول إلى التفسير الضيق الذي ربط فكرة اللجوء إلى المادة الدستورية، بالعجز المادي للسلطات العامة وعدم قدرتها على مباشرة أو مزاولة وظائفها، فالاستحالة هنا تكون مادية، وقد لقي هذا الاتجاه الفقهي مساندة ضئيلة من جمهور الفقهاء^(١). أما الاتجاه الثاني، وهو المرجح في الفقه الدستوري الفرنسي، فقد تبنى التفسير الموسع، والذي يكتفي بصعوبة سير السلطات كضابط دون اشتراط العجز الكلي؛ إذ يذهب غالبية الفقه الفرنسي إلى أن توقف السير المنتظم لهذه السلطات لا يستلزم بالضرورة أن يكون البرلمان والحكومة والسلطة القضائية في حالة لا تمكنها من أداء وظائفها، بل يكفي أن يتعدر عليها مباشرة هذه الوظائف بصورة عادية طبيعية، وهو أمر متروك لتقدير رئيس الجمهورية^(٢).

د - انعقاد البرلمان بقوة القانون وعدم جواز حله؛ طوال فترة الأزمة مما يؤكد وجود السلطة التشريعية وقيامها بوظائفها.

هـ- وجوب التقيد بالهدف عند استعمال الإجراءات الاستثنائية؛ حيث إنه وفقا للمادة ١٦ فإن اتخاذ الإجراءات الاستثنائية من قبل رئيس الجمهورية يجب أن يكون بغرض تمكين السلطات العامة الدستورية من الاضطلاع بمهامها في أقل مدة ممكنة^(٣).

ورغم ذلك فلا يقصد من هذا أن السلطات المذكورة أعلاه يجب أن تتوقف تماما عن ممارسة سلطاتها من أجل السماح لرئيس الجمهورية بممارسة الصلاحيات الاستثنائية المشار إليها في المادة السادسة عشر من الدستور الفرنسي الحالي، بدلا من ذلك، بما أنه من غير العدل أن يتكئ رئيس الدولة وينتظر حتى يتم منع السلطات العامة أو تعطيلها بشكل مطلق من تقديم خدماتها الحيوية نتيجة الخطر الملح الذي يواجهونه، يكفي أن تكون تلك السلطات غير

(١) د/ فاطمة موساوي، الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، رسالة دكتوراة، مرجع سابق، ص ١٣.

(٢) د / أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٧٠.

(٣) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ١٥٩.

قادرة على تأدية واجباتها بطريقة عادية^(١)، لكي يباشر الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة له بموجب البند سالف الذكر.

و- أن تستهدف تلك الإجراءات الاستثنائية المحافظة على النظام العام والمرافق العامة، كما تستهدف الالتزام بالقواعد الدستورية المطلقة التي لم تحل في تنظيم ما تضمنته من موضوعات إلى نصوص معينة في القانون كمنع التعذيب والحق في المساواة وحظر نفي المواطن من بلده، فهذه القواعد تشكل قيداً دستورياً على سلطات الإدارة الاستثنائية فتخرج عن اختصاصاتها لأن السلطة التنفيذية لا تملك خلال الظروف الاستثنائية سوي التدخل في وظيفة المشرع العادي.

٢- الشروط الشكلية^(٢):-

الشروط الموضوعية السابقة لا تكفي لتطبيق المادة ١٦ من الدستور الفرنسي الصادر سنة ١٩٥٨ وإنما يجب على رئيس الجمهورية أن يتخذ بعض الإجراءات الشكلية قبل استخدام هذه المادة، وتتمثل هذه الإجراءات فيما يلي:-

أ- يجب على رئيس الدولة أن يجري استشارات رسمية مع الوزير الأول ورؤساء مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ)، والمجلس الدستوري قبل اللجوء إلى تطبيق المادة ١٦ من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ ، ويجب أخذ رأي المجلس الأخير في كل تصرف يقوم به طبقاً لتلك المادة طوال فترة تطبيقها. ورأي هذه الشخصيات وتلك الهيئات يُعد استشارياً يستأنس به رئيس الدولة دون أن يكون ملزماً له ، وكذلك لا يمنع رئيس الدولة من أن يصدر اللوائح المذكورة بالمخالفة له، على أنه يندر من الناحية العملية أن يأخذ رئيس الجمهورية باتجاه مخالف، خاصة المجلس الدستوري؛ لما قد يترتب على ذلك من نتائج سياسية قد تؤثر عليه مستقبلاً^(٣).

(١) د/ محمد حسين عبد العال، القانون الدستوري، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٨٢) ، ص ٢٣٧ وما بعدها.

(٢) د/ علي هادي حميدي الشكراوي، التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٥١.

(٣) د/ يحيى الجمل، نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة ، المرجع سابق، ص ١٣٤-١٣٥.

ولم تلزم المادة السادسة عشرة من الدستور الفرنسي الحالي رئيس الدولة ، عند تطبيقها، بأخذ أكثر من رأي واحد حول ضرورة أخذ رأي من نص الدستور دون إلزامه بأخذ وجهة نظر معينة؛ وقد يكون السبب في ذلك أن رئيس الدولة لم يكن قادراً على اتخاذ قرارات محفوفة بالمخاطر فيما يتعلق بمصير البلاد إلا بعد الرجوع إلى أهل الخبرة والاختصاص، بالإضافة إلى تخفيف عبء المسؤولية أمام الرأي العام والتاريخ، لأن رئيس الجمهورية يمارس الصلاحيات الممنوحة له بموجب المادة المشار إليها أعلاه فقط في ظروف تاريخية غير مألوفة^(١).

كذلك فإنه بالنسبة إلى رأي المجلس الدستوري الاستشاري المقدم إلى رئيس الجمهورية لابد أن يكون مسبباً، وأن يتاح للرأي العام الفرنسي الاطلاع عليه من خلال نشره في الوسائل الإعلامية وذلك وفق المادة ٥٣ من القانون الخاص بالمجلس الدستوري الصادر في ٧ تشرين الثاني - نوفمبر ١٩٥٨، ويبدو أن ذلك التسبب والنشر لرأي المجلس الدستوري سيجعله مهما ومؤثراً، خاصة وأن الرئيس سيكون غير قادر على تجاهله إذا تقبله الشعب^(٢).

ب- أن يقوم رئيس الجمهورية بمخاطبة الشعب الفرنسي ليلباغهم بالأسباب التي دفعته إلى اتخاذ قرار أعمال المادة ١٦ لمواجهة تلك الظروف الخطيرة بإجراءات استثنائية مسببة، بغية كسب ثقة الشعب في القرار الذي اتخذه. بالإضافة إلى ذلك ، لا يُعد هذا الشرط تقييداً للصلاحيات الممنوحة للرئيس وفقاً لنص المادة ١٦، ولكن فقط لتحذير الأمة من المواقف الخطيرة التي تمر بها البلاد، وتوضيح الأسباب التي من أجلها قررت الدولة تطبيق الإجراءات الاستثنائية.

ج- أن يجتمع البرلمان المكون من الجمعية الوطنية ومجلس الشيوخ بحكم القانون عند تطبيق المادة (١٦) من الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨، التي حظرت على رئيس الجمهورية حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسته سلطاته الاستثنائية.

د- يجب أن يقوم المجلس الدستوري بالنظر والفصل في ختام مدة ستين يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية وفي أي وقت بعد انقضاء هذه المدة.

(١) د/ يحيى الجمل، النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، مرجع سابق، ص ١٦٣.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني عبدالله، القضاء الإداري، مرجع سابق، ص ٤٨.

هـ- ترتبط السلطات الإستثنائية لرئيس الجمهورية باستمرار وجود الظروف الاستثنائية، وتنتهي بانتهائها، ويكون تحديد ذلك بالتدقيق المستمر بعد مرور ٣٠ يوماً من العمل بالسلطات الاستثنائية من خلال تقديم اشعار للمجلس الدستوري من قبل رؤساء مجلسي البرلمان (الجمعية الوطنية والشيوخ) أو ستين نائباً في الجمعية الوطنية أو ستين عضواً في مجلس الشيوخ، للتأكد من أن الظروف الاستثنائية لا تزال قائمة، وبالتالي يفصل المجلس الدستوري في ذلك سريعاً.

ثانياً: نطاق تطبيق المادة ١٦ :-

من الملاحظ ، أن الأثر المباشر الذي يترتب على تطبيق النظام الاستثنائي الذي تحدته المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ في فرنسا ، هو وضع تلك السلطة الضخمة في كافة الميادين بين يدي رئيس الجمهورية إلى الحد الذي يصبح الحديث معها عن الفصل بين السلطات ، حديث غير وارد عملياً، وهذا الوضع الذي دفع الفقيه الفرنسي (هوريو) إلي تسميتها بالديكتاتورية المؤقتة^(١)، كما يؤكد الفقه القانوني الفرنسي بشكل موحد أن تطبيق المادة ١٦ يؤدي إلى تراكم جميع السلطات التشريعية والإدارية والقضائية للدولة^(٢).

فعبارة "كل الإجراءات اللازمة لمواجهة الظروف" عبارة غامضة لا تتضمن أي تلميح إلى مدى السلطات الرئاسية، وتمكن الرئيس من اتخاذ قرارات تؤثر على القواعد التشريعية والقانونية والقضائية للبلاد دون انتهاك^(٣)؛ حيث يُمنح رئيس الجمهورية كل سلطات الدولة التشريعية والتنفيذية. وهذا ما دعا إليه جانب من الفقه الدستوري الفرنسي ليصرح بأن رئيس الجمهورية يتمتع بدرجة عالية من الحرية وحسن التقدير مما يمكنه من تحديد ما إذا كانت

(١) د/ علي مجيد العكيلي، قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، (المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى ، طبعة سنة ٢٠١٨)، ص ٦٤.

(2) HAUUY CÉDRIC , Le président de la République, vu par la doctrine publiciste, sous la III^e République , Presses Universitaires de France| « Revue française de droit constitutionnel » , 2013/1 n° 93 | pages 67 à 82 , Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2013-1-page-67.htm>;

- Leroy (Henery): Le president de la pepubeique. Son role, Ces devoirs, ces droits. Paris 1913. P. 220;

- Vedel Georges , Cours de droit constitutionnel et institutions politiques , Paris , 1^{re} édition , Les Cours de droit ,1968. P. 488.

(3) LEGRAND André , Incompétence , Répertoire du contentieux administratif , février 2001 (actualisation : Juin 2014) , p. 16 et s;

- Fauvert Jacques , L'Art. 16 le monde 5 mai 1961.

شروط تطبيق هذه المادة ، وكذلك مدة تطبيقها متاحة. بدلاً من ذلك ، رأى بعض هذا الفقه أنه بموجب الدستور ، يمكن لرئيس الجمهورية أن يمارس الديكتاتورية من خلال منحه سلطات خاصة بموجب المادة ١٦ ، أطلق عليها الديكتاتورية الدستورية.

ويرجع ذلك إلى تأثير رئيس الجمهورية على السلطات التشريعية والتنفيذية في البلاد نتيجة لإعلانه تنفيذ المادة ١٦، والتي تمنحه حرية تصرف واسعة بنصها على قيامه باتخاذ الإجراءات التي تقتضيها هذه الظروف.

ويثار التساؤل حول ذلك المدي الذي يمارس فيه رئيس الدولة السلطة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية؛ أي هل يملك سلطة الحل الكامل أم أنه يملك سلطة الحل الجزئي في هذا الصدد؟

ويجيب الفقيه (لامارك) ^(١) على ذلك موضحاً أنه خلال فترة تطبيق المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ يقتسم رئيس الجمهورية السلطة التشريعية مع البرلمان، وفي بعض الظروف تحال إليه هذه السلطة بالكامل، والتي يكون فيها استحالة مطلقة في مباشرة البرلمان لمهامه. ولكن في الحالة التي لا يكون فيها البرلمان ممنوعاً في الاجتماع بسبب قوة القاهرة فإن الأستاذ (لامارك) يرى أنه ليس هناك في المادة ١٦ ما يمكن رئيس الجمهورية من سحب سلطات البرلمان، وإذا ما أصدر رئيس الجمهورية هذا القرار فذلك يعني خرقاً واضحاً للدستور.

كذلك يمكن تطبيق المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ رئيس الجمهورية من التدخل في تنظيم أعمال القضاء. وفي الواقع ، هذا ما حدث أثناء تطبيق هذه المادة في عام ١٩٦١ ، عندما توقف (الجنرال ديغول) في ٢٤ أبريل ١٩٦١ عن ضمان عدم عزل القضاة ، وفي ٢٧ أبريل ١٩٦١ ، أنشأ المحكمة العسكرية العليا، حيث قد ورد برسالة رئيس الجمهورية الفرنسية (ديغول) إلى البرلمان بتاريخ ٢٥ إبريل ١٩٦١ ما يأتي " أني أعد أن بداية العمل بالمادة ١٦ لا يعدل من نشاطات البرلمان- ممارسة السلطة التشريعية والرقابة- وبهذا الأساس فإن علاقة الحكم مع البرلمان يجب أن تعمل في الظروف الطبيعية ما لم تتعلق بالإجراءات المتخذة والتي يستند اتخاذها وفقاً للمادة ١٦"، فالرئيس (ديغول) أعطي البرلمان الحق في ممارسة نشاطاته

(١) Lamarque Jean , " La théorie de nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 " , A.D.P. ,1961,P.621-623.

العادية بشرط ألا تتدخل في مجال عمل المادة ١٦. وقد قرر الفقيه (Ber Lia) بأن هذا المجال الذي يتخذه رئيس الدولة يبدو غير واضح في حدوده ومضمونه، اتفاقاً مع الصلاحيات المطلقة التي يمارسها رئيس الجمهورية بموجب المادة ١٦^(١).

ويضاف إلى ذلك، أنه يجوز لرئيس الجمهورية تعليق سريان بعض نصوص الدستور، تماماً؛ وذلك كما فعل الرئيس ديغول عندما أوقف العمل بجانب مهم من الضمانات الأساسية التي تضمن ممارسة المواطنين للحريات العامة، على النحو المنصوص عليه في دستور^(٢).

ومما سبق يتضح لنا أن المادة ١٦ تجعل رئيس الدولة سلطة عليا قادرة على إعادة توزيع السلطات الدستورية من جديد؛ إنه مشروع ومنفذ، وهو القاضي الوحيد. ومع ذلك، فإن هذا لا يمنع الرئيس من ممارسة سلطاته وفقاً لقواعد الاختصاص العادية، فيلجأ إلى مساعدة الوزير الأول، ويتصرف وفق قاعدة التوقيع المجاور، لذلك فالمادة ١٦ تجعل منه موزعاً جديداً للاختصاصات الدستورية ويباشرها بنفسه أو عن طريق معاونيه.

وينتقد الرئيس الفرنسي في ممارسته لهذه الاختصاصات بقيود عديدة، نلخصها في النقاط الآتية:

- ١- عدم القدرة على تعديل نصوص الدستور.
- ٢- عدم القدرة على حل البرلمان أثناء فترة العمل بالمادة ١٦.
- ٣- ضرورة تمييز قرارات الرئيس في ظل هذه الظروف بطابعي الضرورة والاستعجال.
- ٤- وجود علاقة سببية بين هذه القرارات والظروف الاستثنائية. والقرارات التي لا تتوفر فيها مثل هذه العلاقة مشوبة بعيب عدم المشروعية، مثل قرار الإنهاء، أو منح إذن خاص لبعض ضباط الجيش والبوليس.
- ٥- تقييد بعض القرارات للسماح للسلطات العامة بممارسة صلاحياتها المعتادة، وفقاً للمادة ١٦.

(١) د/ كاظم علي الجنابي، سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص ٨١-٨٢.

(٢) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، (الإسكندرية، بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩١)، ص ١٤٠-١٤١.

في ظل هذا القيد ، تُعد القرارات التي لا تهدف إلى تحقيق هذا الغرض غير مشروعة؛
مثل القرارات التي تهدف إلى تنظيم القضايا الضريبية أو إعادة تنظيم المرافق العامة أو
الجامعات ... إلخ. وعلى النقيض من ذلك ، فإن القرارات التي تهدف إلى تنفيذ المادة ١٦ هي
قرارات مشروعة ، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر ، أو على المدى القصير أو البعيد^(١).

^(١) / عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط 'دراسة مقارنة، مرجع سابق ،
ص ٢٥٩-٢٦٠.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للوائح الضرورة الواردة في المادة ١٦

لقد انقسم الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لحالة الضرورة الواردة بالمادة ١٦ إلى عدة اتجاهات، وذلك على النحو الآتي:

١- الاتجاه الأول: أنها من قبيل أعمال السيادة:

ذهب جانب من الفقه إلى عدّ القرارات المتعلقة باللجوء للمادة ١٦ ، من قبيل أعمال السيادة، كعمل من أعمال السيادة يقوم به رئيس الدولة بصفته سياسياً ومستقلاً وقائماً بذاته - وليس جهازاً تنفيذياً- يحاول استعادة الأداء المنظم للمؤسسات العامة في نطاق العلاقة بين السلطات العامة، وبالإضافة إلى ذلك ، فإن هذه القرارات تؤثر على علاقة البرلمان بالحكومة^(١).

وقد أيد هذا الاتجاه الفقيه (stillmunks)؛ إذ أنه يعد جميع القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية استناداً للمادة ١٦ من قبيل أعمال السيادة. وهذا ما يؤيده العميد (فيدل) وذلك عن طريق حظر أي رقابة قضائية على قرارات المادة ١٦؛ وذلك لأنها ، في رأيه ، تتعارض مع روح المادة ١٦ والتي تنظم نوعاً من الديكتاتورية المؤقتة^(٢).

وتجدر الإشارة إلى أن عدّ جميع قرارات رئيس الدولة من قبيل أعمال السيادة هو ما يعني انعدام الرقابة القضائية عليها طوال فترة العمل بالنصوص الدستورية المتعلقة بالحالات

^(١)د/ عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، المرجع سابق، ص ٢٦١.

^(٢) Saint-Bonnet François , L'état d'exception et la qualification juridique , CRDF , no 6 , 2007 , pp. 29-38;

- GUGLIELMI Gilles J. , Droit constitutionnel et institutions politiques , dossier de travaux dirigés , Document mis à jour au 1^{er} sept. 2006 par Julien MARTIN , UNIVERSITÉ PANTHÉON-ASSAS (PARIS-II) , 2007 , p. 10 et s;

- Pouchelon-Martel Valérie , Le statut du président de la République sous la V^è République , Diplôme : Licence en droit, 2^{ème} semestre , Droit constitutionnel , Fiche pédagogique virtuelle , fiche à jour au 7 octobre 2009 , p. 3 et s;

- ROBERT Jacques , Nature juridique de la décision de nomination des membres du Conseil constitutionnel : à propos de l'arrêt Dame Ba du Conseil d'État , Cahiers du conseil constitutionnel N° 7 , décembre 1999;

- Sponchiado Lucie , La compétence de nomination du Président de la Cinquième république , thèse , sous la dir. de Professeur VERPEAUX , Université Panthéon-Sorbonne - Paris I , 2015 , p. 106 et s;

- Vedel Georges , Droit administratif, 7^e éd. avec Pierre Delvolvé, 1980, p. 75.

الاستثنائية , وتعد هذه الفترة, على حد قول البعض, فترة حرجة تحتاج إلى نوع من الموازنة الدقيقة بين ما يقتضيه صد الخطر عن البلاد, هذا من ناحية , وما تتطلبه ضمانات الحرية ومبدأ سيادة القانون من ناحية أخرى, وهما أمران ليسا بالضرورة متعارضين^(١).

٢- الإتجاه الثاني: أنها ذات طبيعة تشريعية:

وهنا يرى الفقيه (لامارك)^(٢), أن رئيس الجمهورية عندما يستعمل سلطاته الاستثنائية بموجب المادة ١٦ من الدستور الفرنسي, فإنه يمارس بذلك سلطات تشريعية , وعلى ذلك, فإن الفقيه (لامارك) يصل إلى نتيجة مفادها أن جميع القرارات المتخذة بموجب المادة ١٦ تكتسب صيغة القانون منذ نشرها, وبذلك تفلت من رقابة مجلس الدولة (وخاصة ما صدر من قرارات خلال فترة التطبيق العملي للمادة ١٦ في عام ١٩٦١), ولكن يعاب على هذا الإتجاه بأنه يخلط بين الطبيعة القانونية للعمل, والقوة القانونية له^(٣).

٣- الإتجاه الثالث: وفقاً للمعيار الموضوعي:

والجدير بالذكر, أن الأخذ بهذا المعيار يؤدي إلى تحليل قرارات رئيس الدولة الصادرة وفقاً لنصوص الأزمات الخاصة وتصديقها؛ بحيث لا تعد كلها في مرتبة واحدة. ولقد دعم هذا الإتجاه مفوض الحكومة الفرنسية السيد (هنري)^(٤), بمناسبة قضية (Rubin de servers)؛ حيث رأى السيد هنري أنه لا يمكن التمييز بين الأعمال القانونية إلا وفقاً للمعيار الموضوعي وذلك في ظل الظروف الاستثنائية التي تتعرض لها البلاد؛ حيث تتعرض فيها الدولة لخطر جسيم وحال وتتركز فيها السلطات التشريعية والتنفيذية في يد رجل واحد أو هيئة واحدة^(٥).

(١) د/ كاظم علي الجنابي, سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الإستثنائية , دراسة مقارنة, (المركز القومي للإصدارات القانونية, الطبعة الأولى , سنة ٢٠١٥), ص٧٥.

(٢) د/ كاظم علي الجنابي, سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الإستثنائية , دراسة مقارنة, مرجع سابق, ص٧٥, ٧٦.

(٣) د/ سامي جمال الدين, لوائح الضرورة, مرجع السابق, ص١٢٢.

(٤) د/ كاظم علي الجنابي, سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الإستثنائية , دراسة مقارنة, مرجع سابق, ص٧٦.

(٥) د/ يحيى الجمل, نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة, مرجع سابق, ص١٢٢.

وتأسيساً على ذلك، فإن قرارات رئيس الجمهورية التي تتدخل في النطاق المحجوز للتشريع، تعد أعمالاً تشريعية يجوز الطعن فيها بعدم الدستورية، أما القرارات التي تتدخل في النطاق الإداري، والتي تعد عملاً من أعمال السلطة التنفيذية فإنها تعد أعمالاً إدارية.

ونحن نؤيد اللجوء إلى المعيار الموضوعي نظراً لكونه يتميز بالسهولة والوضوح، بالإضافة إلى أنه يتفق مع مبدأ الضرورة التي تقضي بحق رئيس الدولة في اتخاذ الإجراءات الاستثنائية؛ حيث إنها غير محددة في مجال معين مما يؤدي إلى إطلاقها في جميع الميادين سواء التشريعية أو الدستورية أو الإدارية.

٤- الاتجاه الرابع: وفقاً للمعيار الشكلي:

يذهب جانب من الفقه (١) مصرحاً بأن الإجراءات التي يتخذها رئيس الجمهورية وفقاً للنظام الاستثنائي المشار إليه في المادة ١٦ من دستور ١٩٥٨ تعد ذات طبيعة إدارية على أساس أنها تصدر من رئيس الجمهورية بوصفه سلطة تنفيذية وليس باعتباره سلطة تشريعية، كذلك يعد هذا الجانب أن كلا من قرار اللجوء وقرار إنهاء العمل بالمادة ١٦ من قبيل أعمال السيادة.

وقد أيد جانب من الفقه المصري (٢) هذا الاتجاه؛ حيث يجب الاعتداد بالمعيار الشكلي الذي يسود الفكر التقليدي في القانون العام، وعلى أساس ذلك، فإن جميع الأعمال الصادرة وفقاً للنصوص الدستورية المتعلقة بالظروف الاستثنائية هي أعمال إدارية بطبيعتها؛ حيث إن هذه الأعمال إذا صدرت في ظل الظروف الاستثنائية فإنها تتمتع بقوة القانون مع احتفاظها بطبيعتها الإدارية.

ويؤخذ على هذا الاتجاه بأنه قد أعطي لأعمال رئيس الجمهورية قوة القانون، وبالتالي يمكن لهذه القرارات التدخل في المجال المحجوز للتشريع، وفي الوقت ذاته لا يمكن لهذه القرارات المساس بالمجال الدستوري والذي لا ينأى عن المساس من قبل رئيس الدولة.

(١) د/ محمود أبو السعود، الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية، مرجع سابق، ص ٢٣٣.
(٢) د/ سامي جمال الدين، لوائح الضرورة، مرجع سابق، ص ١٩٢-١٩٥: د/ أحمد مدحت علي، نظرية الظروف الاستثنائية مرجع سابق، ص ٦٤: د/ وجدي ثابت غبريال، السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية، مرجع سابق، ص ٤٣٥.

الفرع الثالث

الرقابة على لوائح الضرورة الصادرة طبقاً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي

إن الحكمة من تنفيذ الإجراءات الاستثنائية المنصوص عليها في المادة ١٦ من الدستور الفرنسي، إعادة العمل الطبيعي للسلطات العامة الدستورية في البلاد في أقصر فترة زمنية من أجل القيام بواجباتها ، ومن ثم كان هذا الهدف ثابتاً بشكل جليّ.

ومن أجل ضمان تحقيق هذا الغرض ، يخضع تنفيذ المادة المذكورة أعلاه لأشكال مختلفة من الرقابة؛ وتتمثل في رقابة البرلمان ، ورقابة المجلس الدستوري ، وأخيراً رقابة القضاء.

أولاً: الرقابة البرلمانية:-

في حال إعلان رئيس الجمهورية تطبيق المادة (١٦) ، فقد اهتم المشرع الدستوري الفرنسي بشرح مكانة البرلمان المهمة واتخاذ الإجراءات الاستثنائية المسموح بها له بموجب هذه المادة؛ إذ أوجب انعقاد البرلمان بقوة القانون *de plein droit* من ناحية، كما حظر حل الجمعية الوطنية أثناء ممارسة السلطات الاستثنائية من ناحية أخرى. وفي ذلك حماية للجمعية الوطنية من لجوء الرئيس إلى حلها، وضماناً لممارسة البرلمان لدوره الرقابي.

وتعد الرقابة البرلمانية هي الشكل الأساسي لمراقبة القرارات التي يتخذها رئيس الجمهورية بموجب المادة ١٦ ، ومناقشة هذه القرارات من خلال البرلمان والاتفاق على

واجبها في حالة انحراف السلطة دون أن يكون لها سلطة تعديلها أو إلغائها لأنها تصدر مباشرة على أساس الدستور، وليس على أساس تفويض تشريعي من البرلمان^(١).

ولا يتم تنفيذ هذه الرقابة بشكل صريح ؛ لأنه وفقاً للمادة ١٩ من دستور عام ١٩٥٨ ، فإن رئيس الجمهورية غير مسئول سياسياً أمام البرلمان ، وبالتالي لا يحق للبرلمان مناقشة الخطوات غير العادية معه. والتدابير التي اتخذتها على أساس تطبيق المادة ١٦، وبالتالي فإن هذه الرقابة تتم بشكل غير مباشر من خلال الاستجواب الذي يتم إرساله إلى رئيس الوزراء والوزراء^(٢)، وذلك بالإضافة إلى المادة ٤٩ من الدستور التي تمنح الجمعية الوطنية حق التصويت على إلقاء اللوم على الحكومة، ويلتزم رئيس الوزراء بتقديم استقالة الحكومة متى وافقت الجمعية الوطنية على هذا الاقتراح، وهذه الاستقالة متى تحققت تعد إنذاراً بعدم الرضا على التصرفات التي يتخذها رئيس الجمهورية تطبيقاً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي^(٣).

كما يعد البرلمان بمثابة محكمة عليا لرئيس الجمهورية إذا أفرط في استخدام الصلاحيات الاستثنائية الممنوحة له في المادة المذكورة أعلاه.

وإذا عدّ البرلمان ، دون عذر ، أن رئيس الجمهورية قد أساء استخدام سلطات استثنائية بشكل غير لائق ، فإنه يتهمه بالخيانة العظمى ، والتي تعد بمثابة عقوبة من البرلمان الذي يراقب رئيس الجمهورية عند ممارسة الصلاحيات المخولة له في المادة ١٦^(٤)، وذلك بشرط أن تكون الجمعية الوطنية منعقدة أو انعقدت بقوة القانون.

ثانياً: الرقابة الدستورية:-

(١) د/ عبد العظيم عبد السلام، الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط ، مرجع سابق، ص ٢٦٩، د / كاظم علي عباس، دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية ، مجلة الحقوق، كلية القانون ، الجامعة المستنصرية، العددان الثامن والتاسع ، سنة ٢٠١٠، ص ١١.

(٢) د/ احمد سلامة بدر : الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (القاهرة ، سنة ٢٠٠٣)، ص ٢١.
(٣) د/ ممدوح عبد الحميد، سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩٢) ، ص ١١٦-١١٧.

(٤) د/ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، (عين شمس، سنة ١٩٨٥)، ص ٦٦٤.

رفض واضعو الدستور الفرنسي لعام ١٩٥٨ اقتراح السماح للمجلس الدستوري ، في حالة لجوئه إلى المادة ١٦ ، بممارسة رقابة حقيقية على قرارات رئيس الجمهورية ، بحجة الحاجة إلى الثقة في شخصه^(١).

وفقاً لنص المادة ١٦ ، يلتزم رئيس الجمهورية باستشارة المجلس الدستوري الذي يناقش الغرض من الإجراءات الاستثنائية التي يتخذها الرئيس ليتأكد من أنها صدرت بقصد العودة السريعة إلى أحكام الدستور.

وإذا كانت المادة (١٦) قد سمحت لرئيس الجمهورية باستشارة المجلس الدستوري ، الذي له صلاحية ضمان توافق القوانين مع الدستور، فإنها لم تقيد بما تسفر عنه هذه الاستشارات^(٢).

ثالثاً: الرقابة القضائية:-

في ٢٣ أبريل ١٩٦١ ، عقب التمرد في الجزائر ، سمح تطبيق المادة (١٦) لمجلس الدولة الفرنسي بإصدار عدد من الأحكام التي أشارت إلى نطاق الرقابة القضائية فيما يتعلق بالظروف الاستثنائية.

وفرق المجلس بين قرار رئيس الجمهورية بإعلان تطبيق المادة (١٦) من الدستور والخطوات الاستثنائية التي اتخذها رئيس الجمهورية بموجب تلك المادة، إذ قرر المجلس أن هذا القرار هو عمل حكومي ؛ إنه يعد عملاً سيادياً ، بحيث لا يتمكن المجلس من التحقيق في تقييم صلاحيته أو تتبع وقت تنفيذه^(٣).

(1) VERPEAUX Michel , Contentieux constitutionnel : normes de référence , Répertoire de contentieux administratif , janvier 2020 , p. 11 et s;
- VERPEAUX Michel , Contrôle de constitutionnalité des actes administratifs : actes , Répertoire du contentieux administratif , janvier 2011 (actualisation : Juin 2014) , p. 29 et s;
- Duverger Maurice , La cinquième république, Presses universitaires de France , Paris 1974, p. 100.

(2) د/ عبد الغني بسيوني عبد الله، سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، مرجع سابق، ص ١٤٣.
(3) - Le Bot Olivier , Le droit au juge sous l'état d'urgence (France) , 2008 , p. 4 et s;
- HAULBERT Marine , Les techniques juridictionnelles du contrôle de constitutionnalité à posteriori , Sous la direction du Professeur Alexandre VIALA , Mémoire réalisé dans le cadre du Master 2 « Droit public général » , Université Montpellier I , 2013 , p. 155 et s;
- Foulquier Norbert , La théorie des circonstances exceptionnelles , 2009 , p. 3 et s;

أما فيما يتعلق بالخطوات التي اتخذها رئيس الجمهورية في تطبيق المادة (١٦) ، فقد ميز مجلس الدولة بين القرارات التي تقع ضمن الإطار المخصص لمجلس النواب وتلك الواردة في نص المادة (٣٤) من الدستور التي تعد أعمالاً تشريعية لا تخضع بطبيعتها لرقابة المشروعية، والقرارات التي تدخل في مجال المادة (٣٧) من الدستور والتي تعد أعمالاً لائحية يبسط عليها المجلس رقابته.

وقد مارس مجلس الدولة سلطته على القرارات المنصوص عليها في تنفيذ القرارات الرئاسية بما في ذلك حكم أوريانو الصادر في ٢٣ أكتوبر ١٩٦٤ ؛ والذي تم فيه تلخيص تفاصيل القضية من خلال حقيقة أنه ، على أساس قرار الرجوع إلى المادة ١٦ ، أصدر رئيس الجمهورية شارل ديغول في ٧ حزيران / يونيو ١٩٦١ قراراً بوقف بعض العسكريين وضباط البوليس عن الخدمة ممن أسهموا في تمرد الجزائر أو اشتركوا فيه.

وبناءً على أمر الرئيس "ديغول" ، أصدر وزير الحرب قراراً إدارياً بوقف " **Sieur oriano** " من الخدمة دون مراعاة المتطلبات الدستورية المتعلقة بوجود أن يكون الموظف على علم بملف خدمته ، على النحو المنصوص عليه في المادة ٦٥ من قانون ٢٢ أبريل ١٩٥٥ ، التي تنص على ضرورة أن يكون لكل الموظفين المدنيين والعسكريين والمستخدمين والعمال في كل إدارة عامة الحق في الاطلاع الشخصي والسري على كل الملاحظات والنشرات والوثائق الأخرى التي تتكون منها ملفاتهم سواء قبل أن يكونوا محللاً لإجراء تآديبي أو نقل من الوظيفة أو قبل أن يؤخروا في أسبقيتهم في الأقدمية وتنص هذه القاعدة على أنه قبل إصدار أمر إداري ينتقص من حقوقه ، يجب على الإدارة السماح للموظف الذي سيخضع لإجراء تآديبي للوصول إلى ملفه.

- DELCAMP ALAIN , Le Conseil constitutionnel et le Parlement , Presses Universitaires de France| « Revue française de droit constitutionnel » , 2004/1 n° 57 | pages 37 à 83 , Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2004-1-page-37.htm>;

- Callon Jean-Éric , David Lévy, État d'urgence , terrorisme et sécurité intérieure : comment trouver la sortie ? , Terra Nova , 29 mars 2018 , p. 31 et s;

- C.E 2 Mars 1962, Rubin de servens et autres, concl Jean-François Henry. R.D.P. 1962, p. 294. Rec. 1962, p. 143.

وبناءً على ذلك القانون ، ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرارات إدارية ذات طبيعة تأديبية دون تمكين الموظف من الوصول إلى ملفه من أجل تحديد أسباب العقوبة التأديبية التي تفرضها الإدارة.

وقد نص قرار الرئيس "ديجول" الصادر في ١٩٦١/٦/٧ علي أنه " بغض النظر عن كل نص تشريعي أو لائحي آخر، يوقف عن الخدمة كل". هذا؛ وقد ذهب مفوض الحكومة السيد "M.Bernard" إلى أن هذا القرار لا يقصد به بطبيعة الحال وقف جميع النصوص التشريعية الأخرى ومنها نص المادة ٦٥ من القانون الصادر في ٢٢ أبريل ١٩٠٥ وقد طعن " **Sieur oriano** " على هذا القرار، وبنى طعنه على أوجه ثلاثة وفقاً لعرض مفوض الحكومة "M.Bernard" وتمثل أوجه الطعن هذه فيما يأتي:

الوجه الأول: يتعلق بأن القرار المطعون فيه قد صدر بعد توقف العمل بالمادة ١٦ في ٢٩ سبتمبر ١٩٦١ (حيث صدر القرار المطعون فيه ١٠ أكتوبر ١٩٦١).

الوجه الثاني: أن القرار قد تجاهل حقوق الدفاع المقررة للطاعن بصدوره دون اطلاع الطاعن على ملف خدمته وفقاً لنص المادة ٦٥ من قانون ٢٢ أبريل ١٩٠٥.

الوجه الثالث: أن القرار معيب بعيب تجاوز السلطة؛ لقيامه على أسباب تختلف عن الأسباب التي يقوم عليها قرار رئيس الجمهورية الصادر في ٧ يونيو ١٩٦١.

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بقبول الطعن وإلغاء القرار، المطعون فيه مقررًا عدم وجود أية ظروف استثنائية تبرر اتخاذ هذا القرار دون مراعاة نص المادة ٦٥ من قانون ٢٢ أبريل ١٩٠٥ الآنف الذكر. ولضمان أن الظروف الاستثنائية حالت دون اتباع الإدارة للإجراءات المنصوص عليها في القانون ، وافق مجلس الدولة على إلغاء القرار وقبول الطعن وتكليف الدولة بأداء المصاريف وذلك لإخلال الإدارة بحقوق الطاعن في الدفاع.

من هذا القرار ، نستنتج أن مجلس الدولة الفرنسي حلل متطلبات القرار وقرر ما إذا كانت الإدارة ستمنع من الامتثال للقواعد الإجرائية والمنظمة المنصوص عليها في القانون.

المطلب الثالث

سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري الأمريكي

يقصد بلوائح الضرورة في الولايات المتحدة الأمريكية، تلك اللوائح الصادرة عن رئيس الدولة دون إذن مسبق من الكونجرس لتنظيم بعض المسائل التي لا يمكن التحكم فيها إلا من قبل الكونجرس لمواجهة ظروف طارئة (استثنائية) يصعب على القانون حلها أو الفصل فيها ومواجهتها بالسرعة المطلوبة، ويرجع ذلك إلى الإجراءات والضوابط اللازمة لإصدار القوانين التي تتعارض مع السرعة التي يجب الوفاء بها عند حدوث مثل هذه الحالات الطارئة، شريطة أن يلحقها التصديق من الكونجرس سواء أكان هذا التصديق صريحاً أم ضمناً.

ولعل الحكمة في منح رئيس الدولة سلطة إصدار لوائح الضرورة - والتي تعتبر اعتداءً صريحاً على سلطة الكونجرس - تكمن في عدم إمكانية توفير الحماية للدولة في ظل الظروف الاستثنائية بواسطة القانون، لما تتطلبه هذه الظروف من سرعة وحرية على نحو ما أشرنا.

هذا وقد خلا الدستور الأمريكي من أي نص يجيز للكونجرس أن يفوض الرئيس الأمريكي لسلطاته التشريعية بإصدار لوائح الضرورة في حالة غيبة الكونجرس أو عجزه عن التشريع لمواجهة الظروف الاستثنائية كما صمت أيضاً عن بيان سلطات الرئيس اللائحية التي يستخدمها لتكملة النصوص التشريعية وتفسير غموضها.

لذلك؛ فقد اتجه جانب من الفقه إلى عدم منح سلطات لائحية كاملة تتصل بوظيفة الرئيس التنفيذية وتلازم واجبه في السهر على تنفيذ القوانين لأن اللائحة من الناحية المادية تعتبر عملاً

تشريعياً وأنه وفقاً لمبدأ الفصل بين السلطات يتمتع على الرئيس ممارسة أي عمل تشريعي حتى ولو كان لازماً لمباشرة سلطاته الدستورية^(١).

ومن المفيد أن نؤكد أنه على الرغم من خلو الدستور الأمريكي من النص على سلطة رئيس الدولة في أن يتدخل تلقائياً تحت وطأة حالة الضرورة ليتخذ الإجراءات التشريعية اللازمة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد إلا أن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية وخاصة الحروب الكبرى التي خاضتها، كحرب الانفصال والحرب العالمية الأولى والثانية، أدت إلى تدخل رئيس الدولة دون ترخيص أو تفويض سابق من الكونجرس في المجالات التي قصر الدستور حق تنظيمها على السلطة التشريعية^(٢).

وعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي لا ينص على سلطة رئيس الدولة في التدخل الفوري تحت وطأة الحاجة لاتخاذ الخطوات التشريعية المطلوبة لمواجهة الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد، فإن الظروف الاستثنائية التي مرت بها الولايات المتحدة الأمريكية وخاصة الحروب الكبرى التي خاضتها، كحرب الانفصال والحرب العالمية الأولى والثانية، أدت إلى تدخل الرئيس دون ترخيص سابق من الكونجرس في الحالات التي قصر الدستور حق تنظيمها على السلطة التشريعية، وكان سند الرئيس في ذلك الفقرة الثانية من المادة الثانية من الدستور والتي تجعل من الرئيس قائدا للقوات المسلحة^(٣). وقد قام الرئيس ترومان سنة ١٩٥٢ بالاستيلاء على مصانع الصلب عندما أضرب العمال ورفضوا الانصياع لأوامره بوقف الإضراب والعودة إلى العمل.

وفيما يتعلق بمرتبة لوائح الضرورة التي يصدرها رئيس الدولة، فإنه ينبغي التمييز

بين أمرين^(٤)؛ هما:

(١) د/ سمير عبد القادر، السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، رسالة دكتوراه، مرجع سابق، ص ٥٠٢.

(٢) د/ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة ٢٠٠٥-٢٠٠٦، ص ٦٨٥.

(٣) د/ حسن مصطفى البحري، الرقابة المتبادلة بين السلطين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، المرجع السابق، ص ٦٨٥.

(٤) د/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، مرجع سابق، ص ٢٩٧.

الأمر الأول، إنشاء لوائح الضرورة قبل إصدار القانون الذي صادق عليها من قبل الكونجرس ، وفي هذه الحالة تكون هذه اللوائح في مرحلة أدنى من القانون ، ومن ثم لا يمكن إلغاء النص التشريعي الحالي أو تغييره.

الأمر الثاني: إنشاء لوائح الضرورة بعد إصدار القانون الذي صادق عليها من قبل الكونجرس ، وفي هذه الحالة تعد هذه اللوائح صادرة عن الكونجرس نفسه ، ومن ثم تأخذ مرتبة التشريع ويتبع ذلك أنها سوف تتعامل مع تعديل التشريعات السابقة أو إلغائها.

موقف الفقه الأمريكي من لوائح الضرورة:-

ذهب بعض الفقهاء الأمريكيون إلى أنه لا ينبغي التوسع في صلاحيات رئيس الدولة في ظل الظروف الاستثنائية ، ورفضوا اللتفاف على صلاحيات الرئيس الموكلة إليه ، مؤكدين أن صلاحيات الرئيس في هذا الصدد لا تتعدى كونه قائداً أعلى للقوات المسلحة.

وعلى العكس من ذلك، أكد جانب آخر من الفقه الأمريكي، أنه في وقت المعركة ، لرئيس الدولة - كشكل من أشكال حالة الضرورة - الحق في اتخاذ خطوات تعد غير دستورية من أجل الحفاظ على النظام العام وحلّه في الدولة ، حتى ولو أدى ذلك إلى مخالفة مبدأ الفصل بين السلطات الذي ينص عليه الدستور الأمريكي.

موقف القضاء الأمريكي من لوائح الضرورة^(١):-

لقد اعترف القضاء الأمريكي بسلطة رئيس الدولة في هذا الصدد ، بقدر ما وافق على إضفاء الشرعية على أعمال الرئيس التي تتجاوز ، إن أمكن ، حدود سلطته ، على أساس الموافقة على تلك الإجراءات من قبل الكونجرس.

وهو بهذا الاتجاه، ولأجل إعطاء صلاحية للوائح الضرورة التي أصدرها رئيس الدولة، فقد عد التصديق من قبل الكونجرس ضرورياً، وذلك على أساس المبدأ القانوني القائل بأن الموافقة اللاحقة هي الموافقة السابقة نفسها.

(١)د/ عمر حلمي فهمي، الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني ، مرجع سابق، ص ٣٠٣-

وتماشياً مع ما سبق؛ فقد أقر القضاء الأمريكي هذه السلطة للرئيس مع الاتجاه الذي سار عليه، والذي يقضي بإسباغ صفة المشروعية على تصرفات الرئيس المتجاوز لحدود اختصاصاته^(١). وقد استخدم الرئيس الأمريكي روزفلت هذه الصلاحية أثناء الحرب العالمية الثانية؛ حيث قام بإنشاء العديد من الوكالات الإدارية وتنظيمها؛ تلك الوكالات التي أسند إليها كثيراً من المهمات المتعلقة بمواجهة الظروف الناجمة عن الحرب. وقد صادق الكونغرس ضمناً على إصدار هذه اللوائح آخذاً في الحسبان ما تحتاجه من ميزانية، وأقر القضاء هذا التصديق والذي يعدّ سارياً من تاريخ إصدارها وأخذ مرتبة التشريع^(٢).

(١) د/ سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٩)، ص ٢٥٩.

(٢) د/ يحيى الصباحي، النظام الرئاسي، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩١)، ص ٣٤٩.

الخاتمة

وفي خاتمة بحثنا هذا، ومن خلال البحث الموضوعي المعمق للصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية توصلنا إلى النتائج والتوصيات الآتية:

أولاً : النتائج :

- ١-
- ٢-سلطات رئيس الجمهورية في حالة الضرورة والظروف الاستثنائية ليست سلطات مطلقة مهما بلغت من اتساع , ولكنها سلطات مقيدة وتخضع للرقابة.
- ٣- إن تطبيق قواعد المشروعية العادية في ظل الظروف الاستثنائية من شأنه أن يهدد الأمن والنظام العام بأخطار جدية.
- ٤- إن كل ما يمكن أن يشكل خطراً ومساساً بمصالح الدولة ويؤدي إلى عواقب وخيمة وضارة وينال من استقرار البلاد ولو كان مجرد هواجس وتخوفات بغض النظر عن مدى صحة هذه التخوفات فيكفي فيها مجرد ظن المساس بسلامة الدولة، وبغض النظر عن قدر احتمالية الحدوث وتوقعاته فإن جميع هذه الموضوعات يصح أن تكون محلاً لاستخدام رئيس الجمهورية لهذه السلطة التشريعية الاستثنائية.
- ٥- ضرورة التقيد والالتزام بأحكام الدستور، حتى في ظل الظروف الاستثنائية من خلال شروط التطبيق، وهذا يفسر خوف المشرع من إطلاق يد السلطة التنفيذية في هذا الظرف مما يهدد حقوق الأفراد وحررياتهم، فضلاً عن الخوف من عدم الموازنة

والتناسب بين الخطر الذي تسببه هذه الظروف، والإجراءات المتخذة من طرف السلطة التنفيذية وتأثير كل ذلك على الحقوق والحريات الأساسية.

٦- إن مقتضى نظرية الضرورة أن تخرج الإدارة من نطاق الشرعية العادية إلى شرعية استثنائية؛ ذلك أن الضرورة تؤدي بالإدارة إلى اتخاذ التصرف الذي يتلائم مع الظروف، فلا تلتزم بالقوانين العادية طالما لا تستجيب لدواعي الصالح العام في حالة الخطر. حيث أن غالبية الدساتير تخول السلطة التنفيذية- لمواجهة حالة الخطر هذه- سلطات استثنائية كإعلان الأحكام العرفية، وإعلان حالة الطوارئ. بينما سلطة الحكومة في التشريع وفقاً لحالة الضرورة، فتعني حلول السلطة التنفيذية مكان البرلمان في ممارسة وظيفته الأصلية وهي سن القوانين، فلا يوجد مبرر للخلط بين هذين الأمرين اللذين لكل منهما ظروفه وأحكامه وشروطه.

ثانياً: التوصيات:

١- يوصي الباحث بضرورة تحديد الظروف التي تستدعي اللجوء إلى نص المادة ١٥٦ من الدستور المصري النافذ تحديداً دقيقاً منعاً لاساءة استخدام السلطة التقديرية لجهة الإدارة لاسيما وأن عبارات المادة جاءت واسعة وفضفاضة ويدخل فيها ما ليس منها. ومن ثم إصدار قرارات بقوانين دون توافر ظروف استثنائية تبررها.

٢- فرض رقابة شاملة وفعالة على أعمال السلطة التنفيذية أثناء مباشرة الاختصاصات الاستثنائية في الظروف الاستثنائية وذلك من خلال أمرين:

- تفعيل دور الرقابة البرلمانية وضمانتها بكل شفافية ليمارس كل عضو في البرلمان اختصاصاته الرقابية دون اعتبار لأي انتماء حزبي أو هوى سياسي لإعلاء المصلحة العليا للبلاد، ولتلافي الرقابة الشكلية التي يقوم بها البرلمان على النحو الذي بيناه.

- تفعيل الرقابة القضائية لكون القضاء هو الملاذ الأخير للأفراد لحماية حقوقهم وحرياتهم من تعسف السلطة التنفيذية في الظروف العادية عامة، وفي الظروف الاستثنائية خاصة، وذلك ببسط الرقابة القضائية على كافة أعمال السلطة التنفيذية،

دون اللجوء إلى نظرية السيادة، أو تحصين أي عمل من أعمالها من هذه الرقابة،
لأسيما في الظروف الاستثنائية.

٣- يوصي الباحث بضرورة تعديل نص المادة ١٥٦ من دستور مصر النافذ الصادر
سنة ٢٠١٤ وخاصة فيما يتعلق بالمدة المحددة لعرض ومناقشة وموافقة مجلس
النواب على القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبة مجلس
النواب في ظل حالة الضرورة، حيث أن المادة ١٥٦ قد حددت هذه المدة بخمسة
عشر يوماً من تاريخ انعقاد المجلس الجديد، ونرى أن هذه المدة غير كافية لعرض
القرار ومناقشته والموافقة عليه وخاصة في حالة إصدار رئيس الجمهورية العديد
من القرارات بقوانين في ظل الظروف الاستثنائية، فكيف يتسنى عرضها ومناقشتها
والموافقة عليها في هذه المدة القصيرة .

﴿ قائمة المراجع ﴾

أولاً: المراجع العربية

١-د/ محمد أحمد عبد النعيم:

- شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري, دراسة تحليلية مقارنة, (القاهرة , دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٢).

٢-د/ محمد عبد الحميد أبو زيد:

- سلطة الحاكم في تغيير التشريع شرعا وقانونا , (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٨٤).

٣-د/ وجدي ثابت غبريال:

- السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية طبقا للمادة ٧٤ من الدستور المصري والرقابة القضائية عليها , دراسة تحليلية مقارنة بالمادة ١٦ من الدستور الفرنسي شاملة الاجراءات المتخذة تطبيقا للمادتين ١٦،٧٤ في الظروف الاستثنائية, رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق بجامعة القاهرة، منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٨).

٤-د/ محمد بن محمد كامل زين:

- نظرية التفويض التشريعي دراسة مقارنة, رسالة دكتوراه، (بدون دار نشر، بدون تاريخ نشر).

٥-د/ يحيى الجمل:

- ٦-د/ أحمد الموافي:
 - نظرية الضرورة في القانون الدستوري وبعض تطبيقاتها المعاصرة، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الرابعة، طبعة سنة ٢٠٠٥).
 - النظام الدستوري في جمهورية مصر العربية مع مقدمة في دراسة المبادئ الدستورية العامة، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٧٤).
- ٧-د/ عبد الفتاح ساير داير:
 - المشروعية الاستثنائية، (دار النهضة العربية، مصر، سنة ٢٠٠٤).
- ٨-د / محمد عبد الحميد أبو زيد:
 - نظرية الموظف الفعلي في الظروف الاستثنائية، (القاهرة، سنة ١٩٧٥).
- ٩-د/ سامي جمال الدين:
 -لوائح الضرورة وضمانة الرقابة القضائية دراسة تحليلية للقرارات بقوانين والأوامر العسكرية، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع النظم المماثلة في فرنسا، (منشأة المعارف بالإسكندرية، سنة ١٩٨٢).
 -الرقابة على أعمال الإدارة، (منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الأولى، سنة ١٩٨٢).
- ١٠-د/ إبراهيم درويش:
 - مقال بعنوان " نظرية الظروف الاستثنائية"، (مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة العاشرة، العدد الرابع، أكتوبر وديسمبر سنة ١٩٦٦).
- ١١-د/ سليمان الطماوي:
 -النظرية العامة للقرارات الإدارية، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٨٤).
- ١٢-د/ أنور أحمد رسلان:
 - الوجيز في القانون الإداري، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩).
- ١٣-د/ باسم أحمد محمد أحمد:

- نظرية الضرورة في الشريعة الإسلامية والقانون الدستوري "دراسة مقارنة", (مجلة كلية الشريعة والقانون, جامعة الأزهر, المجلد ١٥, العدد ٦, سنة ٢٠١٣).
- ١٤-د/ طعيمة الجرف:
- مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون, (القاهرة, دار النهضة العربية, الطبعة الثانية, طبعة سنة ١٩٧٦).
- ١٥-د/ جعفر عبد السادة بهير الدراجي:
- التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية, دراسة مقارنة, (الطبعة الأولى, الحامد, سنة ٢٠٠٩).
- ١٦-د/ حميد شاوش:
- نظرية الضرورة في القانونين الدستوري والإداري وتطبيقاتهما في التشريع الجزائري, (المكتبة المصرية للنشر والتوزيع, الجيزة, مصر, سنة ٢٠١١).
- ١٧-د/ محمد علي سويلم:
- الدستور الانتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري , دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة بالإعلان الدستوري المكمل, (الإسكندرية, دار المطبوعات الجامعية , الطبعة الأولى, سنة ٢٠١٣).
- ١٨-د/ هشام عبد المنعم عكاشة:
- مسئولية الإدارة عن أعمال الضرورة دراسة مقارنة, رسالة دكتوراه , (كلية الحقوق, بني سويف, جامعة القاهرة, بدون سنة نشر).
- ١٩-د/ تونصير ابراهيم:
- تشريعات الضرورة دراسة مقارنة بين الدستور الجزائري والمصري, (جامعة محمد خيذر بسكرة كلية الحقوق و العلوم السياسية, سنة ٢٠١٤).
- ٢٠-د/ أحمد مدحت علي:
- نظرية الظروف الاستثنائية دراسة مقارنة في فرنسا ومصر, (الهيئة المصرية العامة للكتاب, القاهرة, سنة ١٩٧٨).
- ٢١-د/ محمود حلمي:
- القضاء الإداري, (دار الفكر العربي, الطبعة الأولى, ١٩٧٤)

٢٢-د/فؤاد العطار:

- النظرية السياسية والقانون الدستوري، (دار النهضة العربية، القاهرة، سنة ١٩٧٠).
- القضاء الإداري، (دار النهضة العربية، ١٩٦٨).

٢٣-د/عبدالله طلبة:

- الرقابة القضائية على أعمال الإدارة - القضاء الإداري، (الطبعة الجديدة، سنة ١٩٧٥).

٢٤-د/علي رشيد أبو حجيعة:

- الرقابة على دستورية القوانين في الأردن، دراسة مقارنة، (مطابع الدستور التجارية، عمان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٤).

٢٥-أ/مرزوق محمد، أ/ عمارة فتيحة:

- الضمانات الدستورية للحقوق والحريات، دراسة مقارنة بين فرنسا والجزائر، (كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سعيدة، الجزائر، العدد ١٣، سنة ٢٠١١).

٢٦-د/ عمر حلمي فهمي:

- الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني، رسالة دكتوراه، (عين شمس، سنة ١٩٨٠).

٢٧-د/ سليمان الطماوي:

- قضاء الإلغاء، (بدون دار نشر، الطبعة الثالثة، طبعة سنة ١٩٨٦).

٢٨- أستاذنا الدكتور/ صلاح الدين فوزي:

- الأنظمة السياسية وتطبيقاتها المعاصرة، (الفضالة، دار وهدان للطباعة، الطبعة الأولى، طبعة سنة ١٩٨٥).

- المحيط في النظم السياسية والقانون الدستوري، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ١٩٩٩-٢٠٠٠).

٢٩-د/ أحمد سلامة بدر:

- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني، "دراسة مقارنة"، (دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٣).

٣٠-د/ فؤاد عبد النبي حسن فرج:

- رئيس الجمهورية في النظام الدستوري المصري, (بدون دار نشر, طبعة سنة ١٩٩٥).
- ٣١-د/ جابر جاد نصار:
- الوسيط في القانون الدستوري, (بدون دار نشر, طبعة سنة ١٩٩٦).
- ٣٢-د/ حازم صادق:
- سلطة رئيس الدولة في النظامين البرلماني والرئاسي " دراسة مقارنة, (القاهرة, الهيئة المصرية العامة للكتاب, طبعة سنة ٢٠١٣).
- ٣٣-د/ عبد العظيم عبد السلام:
- الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط, "دراسة مقارنة", (القاهرة, دار النهضة العربية, الطبعة الأولى, طبعة سنة ١٩٩٦).
- ٣٤-د/ محمود أبو السعود حبيب:
- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية, (بدون دار نشر, طبعة سنة ١٩٩٠).
- ٣٥-د/ فاطمة موساوي:
- الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية, رسالة دكتوراة, (جامعة الجزائر, كلية الحقوق, قسم القانون العام, سنة ٢٠١٧).
- ٣٦-د/ عبد الرزاق السنهوري:
- مخالفة التشريع للدستور والانحراف في استعمال السلطة التشريعية, (مجلة القضاء, السنة ١٩ العدد الأول, سنة ١٩٨٦).
- ٣٧-د/ محمود حافظ:
- القرار الإداري, (دار النهضة العربية, طبعة سنة ١٩٨٥).
- ٣٨-د/ رأفت فودة:
- الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور ١٩٧١, (دار النهضة العربية, الطبعة الأولى, القاهرة, سنة ٢٠٠٠).
- ٣٩-د/ السيد صبري:

- اللوائح التشريعية، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٤٤).

٤٠- د/ عبد العظيم عبد السلام:

- الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط، "دراسة مقارنة"، (القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الأولى، طبعة سنة ١٩٩٦).

٤١- د/ فاطمة موساوي:

- الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، رسالة دكتوراة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، قسم القانون العام، سنة ٢٠١٧).

٤٢- د/ علي هادي حميدي الشكراوي:

- التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء، دراسة مقارنة، (مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية العدد الثالث، السنة السادسة، سنة ٢٠١٤).

٤٣- أ/ اسماعيل جابوربي:

- نظرية الظروف الاستثنائية وضوابطها في القانون الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)، (جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، العدد الرابع عشر، جانفي، سنة ٢٠١٦).

٤٤- د/ محمد حسنين عبد العال:

- القانون الدستوري، (بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٨٢).

٤٥- د/ علي مجيد العكيلي:

- قاعدة التوقيع الوزاري المجاور في الأنظمة الدستورية المعاصرة، (المركز العربي للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، طبعة سنة ٢٠١٨).

٤٦- د/ عبد الغني بسيوني عبد الله:

- سلطة ومسئولية رئيس الدولة في النظام البرلماني، (الإسكندرية، بدون دار نشر، طبعة سنة ١٩٩١).

٤٧- د/ كاظم علي الجنابي:

- سلطات رئيس الدولة التشريعية في ظل الظروف الإستثنائية , دراسة مقارنة, (المركز القومي للإصدارات القانونية, الطبعة الأولى , سنة ٢٠١٥).
- ٤٨-د/ ممدوح عبد الحميد:
- سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية، (بدون دار نشر, طبعة سنة ١٩٩٢).
- ٤٩-د/ سمير عبد القادر:
- السلطات الاستثنائية لرئيس الدولة ومدى الرقابة عليها، رسالة دكتوراه, (عين شمس، سنة ١٩٨٥).
- ٥٠-د/ حسن مصطفى البحري:
- الرقابة المتبادلة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية كضمان لنفاذ القاعدة الدستورية "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة دمشق، سنة ٢٠٠٥-٢٠٠٦).
- ٥١-د/ سعيد السيد علي:
- حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩٩).
- ٥٢-د/ يحيى السيد الصباحي:
- النظام الرئاسي، "دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراه، (كلية الحقوق، جامعة القاهرة، سنة ١٩٩١).
- ٥٣-د / كاظم علي عباس :
- دور رئيس الجمهورية في النظام السياسي في ظل دستور الجمهورية الخامسة الفرنسية، مجلة الحقوق، كلية القانون، الجامعة المستنصرية، العددان الثامن والتاسع ، سنة ٢٠١٠، ص ١١.
- ٥٤-د/ محمد على سويلم:
- الدستور الانتقالي في ضوء الفقه والقضاء الدستوري، "دراسة تأصيلية وتحليلية مقارنة للإعلان الدستوري المكمل"، (الإسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، الطبعة الأولى، طبعة سنة ٢٠١٣).
- ٥٥-د/ ثروت عبد الهادي خالد الجوهري:

- مدى ضرورة السلطات الاستثنائية في جمهورية مصر العربية والرقابة عليها، "دراسة مقارنة بالقانون الدستوري الفرنسي"، (القاهرة، دار النهضة العربية، طبعة سنة ٢٠٠٥).

٥٦- شوق سعد هاشم :

- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني ، رسالة ماجستير ، (كلية القانون ، جامعة النهريين ، سنة ٢٠٠٨).

٥٧- د/ فاطمة موساوي:

- الرقابة على السلطات الاستثنائية لرئيس الجمهورية في الأنظمة القانونية: الجزائرية والفرنسية والمصرية، رسالة دكتوراة، (جامعة الجزائر، كلية الحقوق، قسم القانون العام، سنة ٢٠١٧).

ثانياً : المراجع الأجنبية

I- Ouvrages généraux

١- المراجع العامة

- 1- Charlotte Denizeau: Droit des libertés fondamentales ,3ème éd,vuibert droit, paris, France , p 189 et Michel Laxombe: code constitutionnel et droits fondamentaux,presses universitaires de France, 2012 .
- 2- Leroy (Henery): Le president de la Republique. Son role, Ces devoirs, ces droits. Paris 1913.
- 3- Vedel Georges , Cours de droit constitutionnel et institutions politiques , Paris , 1re édition , Les Cours de droit ,1968.
- 4- Guglielmi Gilles J. , Droit constitutionnel et institutions politiques , dossier de travaux dirigés , Document mis à jour au 1er sept. 2006 par Julien Martin , Université Panthéon-ASSAS (Paris-II) , 2007 .
- 5- Pouchelon-Martel Valérie , Le statut du président de la République sous la Ve République , Diplôme : Licence en droit, 2ème semestre , Droit constitutionnel , Fiche pédagogique virtuelle , fiche à jour au 7 octobre 2009.

- 6- Sponchiado Lucie , La compétence de nomination du Président de la Cinquième république , thèse , sous la dir. de Professeur VERPEAUX , Université Panthéon-Sorbonne - Paris I , 2015 .
- 7- Le Bot Olivier , Le droit au juge sous l'état d'urgence (France) , 2008.
- 8- Haulbert Marine , Les techniques juridictionnelles du contrôle de constitutionnalité à posteriori , Sous la direction du Professeur Alexandre VIALA , Mémoire réalisé dans le cadre du Master 2 « Droit public général » , Université Montpellier I , 2013.

II- Ouvrages spéciaux

٢- المراجع المتخصصة

- 1- Foulquier Norbert , La théorie des circonstances exceptionnelles , 2009 .
- 2- Robert Jacques , Nature juridique de la décision de nomination des membres du Conseil constitutionnel : à propos de l'arrêt Dame Ba du Conseil d'État , Cahiers du conseil constitutionnel N° 7 , décembre 1999.
- 3- Legrand André , Incompétence , Répertoire du contentieux administratif , février 2001 (actualisation : Juin 2014).
- 4- Vedel Georges , Droit administratif, 7e éd. avec Pierre Delvolvé, 1980.
- 5- Verpeaux Michel , Contentieux constitutionnel : normes de référence , Répertoire de contentieux administratif , janvier 2020
- 6- Verpeaux Michel , Contrôle de constitutionnalité des actes administratifs : actes , Répertoire du contentieux administratif , janvier 2011 (actualisation : Juin 2014) .
- 7- C.E 2 Mars 1962, Rubin de servens et autres, concl Jean-François Henry. R.D.P. 1962.

III- Thèses et mémoires

٣ – الرسائل والأبحاث

- 1- AÏVO Frédéric Joël , La responsabilité pénale des gouvernants dans les régimes politiques africains d'influence française , mémoire , 2010.
- 2- Vaesen Justine , L'Etat français face aux crimes terroristes : Vers une normalisation de l'état d'exception ? Analyse de l'état d'urgence à la lumière de l'oeuvre de Carl Schmitt , Master , Faculté de Droit, de Science Politique et de Criminologie , 2017 , URI/URL : <http://hdl.handle.net/2268.2/2960> .
- 3- Sponchiado Lucie , La compétence de nomination du Président de la Cinquième république , thèse , sous la dir. de Professeur Verpeaux , Université Panthéon-Sorbonne - Paris I , 2015.

IV- Articles

٤ – المقالات

- 1- Gaudemont Christelle de , L'article 16 de la Constitution , DALLOZ Etudiant , À la une , 19 mars 2020.
- 2- Lamarque Jean , " La théorie de nécessité et l'article 16 de la constitution de 1958 " , A.D.P. ,1961.
- 3- Duverger Maurice , La cinquième république, Presses universitaires de France , Paris 1974.
- 4- Callon Jean-Éric , David Lévy, État d'urgence , terrorisme et sécurité intérieure : comment trouver la sortie ? , Terra Nova , 29 mars 2018.
- 5- Delcamp Alain , Le Conseil constitutionnel et le Parlement , Presses Universitaires de France| « Revue française de droit constitutionnel » , 2004/1 n° 57 | pages 37 à 83 , Article disponible en ligne à l'adresse.
- 6- Fauvert Jacques , L'Art. 16 le monde 5 mai 1961.
- 7- Saint-Bonnet François , L'état d'exception et la qualification juridique , CRDF , no 6 , 2007 .

ثالثاً: مواقع الإنترنت :

- 1- <http://www.acrseg.org/39629>.
تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢١/١٢/٢٩ الساعة ٥٣:٠٧ م.
- 2- <https://www.aljarida.com/ext/articles/print/1463611923843232500>
تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢١/١٢/٢٩ الساعة ٢٣:٠٢ م.
- 3- <https://www.eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?I=117&H=201>
تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢١/١٢/٢٧ الساعة ١١:٠٩ م.
- 4- <https://platform.almanhal.com/Reader/Article/23447>.
تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٢/١/٨ الساعة ٤٣:٠٦ م.
- 5- <http://www.acrseg.org/39629>.
تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٢/٠١/٠٥ الساعة ٢٤:٠٦ م.
- 6- <https://www.eastlawsacademy.com/ForumPostView.aspx?I=117&H=201>
تاريخ زيارة الموقع: ٢٠٢٢/٠١/١٣ الساعة ٣٠:٠٦ م.

- 7- <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2013-1-page-67.htm>.
- 8- <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2004-1-page-37.htm>.

الفهرس

السلطات التشريعية لرئيس الجمهورية في الظروف غير العادية	
١	مقدمة
٣	سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة.
١٨	المطلب الأول: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري المصري. تمهيد وتقسيم
٢٢	الفرع الأول: شروط إصدار لوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦.
٢٨	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦.
٢٩	الفرع الثالث: الرقابة على لوائح الضرورة الواردة في المادة ١٥٦.
٣٥	المطلب الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري الفرنسي. تمهيد وتقسيم
٣٨	الفرع الأول: شروط تطبيق المادة ١٦ ونطاق تطبيقها.
٤٧	الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للوائح الضرورة الواردة في المادة ١٦.
٥٠	الفرع الثالث: الرقابة على لوائح الضرورة الصادرة طبقاً للمادة ١٦ من الدستور الفرنسي.
٥٥	المطلب الثالث: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار لوائح الضرورة في النظام الدستوري للولايات المتحدة الأمريكية
٥٩	الخاتمة

٦٢	المراجع
٧٣	الفهرس