

مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم
تعرض على مجلس الدولة- قسم التشريع
دراسة مقارنة بين
(مصر- فرنسا)

د. ياسر سيد حسين سيد
مجلس الدولة

مدى مشروعية القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم
تعرض على مجلس الدولة- قسم التشريع
دراسة مقارنة بين
(مصر - فرنسا)

د. ياسر سيد حسين سيد
مجلس الدولة

مقدمة عامه

إن الشرعية الدستورية التي كفلها الدستور والقانون لمجلس الدولة- قسم التشريع- سواء في مصر أو فرنسا بمراجعة وصياغة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية قبل عرضها على السلطة التشريعية- مجلس النواب- هي ألزام لكافة جوانب السلطة التنفيذية في الدولة والمتمثلة في الوزارات والجهات الإدارية الأخرى.

وهذا الاختصاص في غاية الأهمية ذلك لأنه لا يقف عن مجرد المراجعة اللفظية للتشريعات أو صياغتها، بل يشمل قيامه بدور إيجابي فعال في العملية التشريعية.

ويعتبر دور قسم التشريع في هذا المجال بمثابة الرقابة السابقة لكافة المجالات المشروعة، لتمتد إلى تحديد الأداة التشريعية اللازمة لاستصدار التشريع المطلوب. وذلك بجانب توضيح قسم التشريع وتبصيره لجهة الإدارة بكافة الجوانب التي يثيرها التشريع المقترح من مشكلات في التطبيق أو ما يواجهه هذا التشريع من صدام مع الدستور والتشريعات الأخرى التي صدرت.

وعندما أعطى المشرع هذا الحق لقسم التشريع فإنه قصد بذلك أن يكفل للتشريع الدقة وحسن الصياغة وكمال التنسيق والتوافق بين التشريعات.

ونجد أن البعض من الفقه يرى أن عدم العرض على قسم التشريع أمر بسيط بحجة الاستعجال على التشريع وكسباً للوقت، ونحن نرى الرد على هذا الرأي بأن التشريع الذي يصدر يجب أن يأخذ وقته من الدراسة والدقة في المراجعة، حتى لا تعود المحكمة الدستورية العليا بعد الطعن عليه بالإلغاء.

ولكن بعد أن تمعننا الدقة من هذا الرأي الذي يرى مخالفه الدستور بعدم العرض وجدت أن قسم التشريع بالفعل يدقق بشكل فيه حرص شديد في المشروعات المعروضة وتخشى الحكومة ذلك الدقة، لأنها تجد في ذلك تدخل في شئونها من السلطة القضائية أو إقلالاً من شأنها.

فالتشريع المقترح يجب أن يخرج إلى المجتمع ذات فن في الجمل والصياغة والتي تجمع بين الملائمة والمشروعية.

وهذا ما سوف نوضحه من خلال ثلاثة مباحث:

المبحث الأول:- مراحل تطور دور مجلس الدولة- قسم التشريع- في مصر وكهيئة استشارية في فرنسا.

المبحث الثاني:- حدود الدور الرقابي السابق لقسم التشريع كهيئة فنية متخصصة في مراجعة وصياغة المشروعات ذات الصفة التشريعية

المبحث الثالث:- مدى مشروعية تطبيق القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تُعرض على مجلس الدولة في مصر وفرنسا.

المبحث الأول

مراحل تطور دور مجلس الدولة- قسم التشريع- في مصر
وكهيئة استشارية في فرنسا

منذ إنشاء مجلس الدولة سواء في فرنسا أو مصر، وهو يأخذ بنظام القضاء الإداري والفتوى والتشريع، ويعد قسم التشريع تحديداً الهيئة الاستشارية الوحيدة التي نص عليها الدستور والقانون والتي تلجأ له الدولة في مراجعة المشروعات ذات الصفة التشريعية قبل أن تصدرها السلطة التشريعية.

وسوف نوضح ذلك من خلال مطلبين -

المطلب الأول:- مراحل تطور مجلس الدولة - قسم التشريع - في مصر .

المطلب الثاني:- مراحل تطور مجلس الدولة كهيئة استشارية في فرنسا .

المطلب الأول

مراحل تطور مجلس الدولة - قسم التشريع - في مصر

لقد مر مجلس الدولة بمراحل حاسمة في تاريخه، والتي تعتبر تطوراً خطيراً في حياته القضائية، فكانت أحكامه لا تحوز قوة الشيء المقضي به وكان يخضع لرقابة السلطة الحاكمة القائمة في ذلك الوقت. وظل هذا الأمر مستمراً حتى عام ١٩٤٦، حتى تغير بعده الوضع العام للقضاء الإداري، فأصبح له سلطة الأمر المقضي به في الدعاوي الإدارية والاستشارية والتشريعية.

ويعتبر عهد عمرو بن العاص، أول عهد يتشكل فيه قضاء إداري، فحين فتح المسلمون مصر طبقوا الشريعة الإسلامية وأدخل عمرو بن العاص نظام القضاء وفقاً للشريعة الإسلامية وكان من بين المحاكم التي أنشئت "قضاء المظالم" وهو قضاء كان يلجأ إليه المتقاضون من ظلم الحكام وذوي النفوذ، فكان هذا القضاء يتصدى للمنازعات التي يرفعها الأفراد ضد الحكام والولاة وكل من يمارس عليهم سلطة عامة. (وقضاء المظالم) بهذا الشكل يعد نظاماً لمجلس الدولة الذي نشهده

اليوم ويعتبر أول قاض إداري جلس في (قضاء المظالم) من خلفاء الدولة الأموية عبد الملك بن مروان ثم عمر بن عبد العزيز

ثم مر الزمان إلى أن أنشأ محمد علي عام ١٨٠٥ بعض المجالس وأعطاهم الاختصاصات القضائية و الإدارية والاستشارية والتشريعية، وكانت تعد هذه الدواوين بمثابة سلطة قضائية.

وفي ٢٧/٢/١٨٢٤ أنشأ مجلس يسمى (بالمجلس العالي الملكي) وهو بمثابة مجلس الدولة الحالي وكان يختص بالفصل في بعض الدعاوي الحقانية، أما الدعاوي الشرعية فكان يحيلها إلى المحاكم الشرعية.

وفي فبراير من عام ١٨٤٢ أنشأ "جمعية الحقانية" وكان من أهم اختصاصها سن القوانين واللوائح، ثم تطور الأمر فجمعت الجمعية بين الاختصاص القضائي المتعلق بالقضايا العسكرية وشئون الأهالي التي تتقدم إليها بشكاوى ضد الدواوين الأخرى، ثم تطور الأمر فجمع بجانب ذلك الأمور الإفتائية والتشريعية للبلاد، وكان يطلق عليها (مجلس الحكام) واعتبر أعلى هيئة قضائية وإفتائية.^(١) وكان مدير الحقانية يجمع بين السلطة القضائية و الإدارية^(٢).

وفي عام ١٨٤٩ اصدر الخديوى إسماعيل بتغيير اسم "جمعية الحقانية" إلى "مجلس الأحكام" وأنشئت له الهيئة الاستئنافية العليا، وهى بمثابة المحكمة الإدارية العليا. وأنشأ "مجالس بالأقاليم" وأخذ الخديوي بتعيين قضاة مصريين للفصل في الدعاوي بدلاً من القضاة الأتراك.

(١) د/ فؤاد محمد النادى- القضاء الإداري- وإجراءات التقاضي- جامعة الأزهر- طبعة ١٩٩٨- ص ١٢٣.

(٢) ا/ عبد الرحمن الرفاعي- عصر محمد علي- الملكية العامة بالقاهر- الجزء الأول طبعة ١٩٨٢- ص ٥٢٦.

وفى عام ١٨٥٥ ألغى الخديوي سعيد "مجلس الأحكام" عام، ثم أعاده مرة أخرى عام ١٨٦١.^(٣)

وظلت الأمور هكذا في عدم استقرار القضاء الإدارى ما بين التطوير والإلغاء إلى أن أراد الخديوي إسماعيل عام ١٨٧٥ القضاء على هذه الفوضى فأنشأ "المحاكم المختلطة" والتي اختصت بالفصل في كافة المنازعات. ولكن كان غالبية القضاة القائمين فيها من الأجانب لذلك لم تستمر لفترة طويلة، إلى أن أنشئت "المحاكم الأهلية" عام ١٨٨٣ وكانت تسير على ذات نهج المحاكم المختلطة. واعتبرت هذه المرحلة بداية حقيقية للفصل بين السلطات وإزالة الخلط بين السلطتين التنفيذية والقضائية^(٤).

وكان من الطبيعي بعد أن تم اقتباس معظم القوانين المصرية من القانون الفرنسى أن يتم التفكير بإنشاء مجلس الدولة الذى يكون مماثل لمجلس الدولة الفرنسى، ففي عام ١٨٧٩ أصدر الخديوي إسماعيل الأمر العالى المؤرخ في ٢٣/٤/١٨٧٩ بإنشاء قضاء إداري "مجلس الدولة" وذلك شبيهاً لمجلس الدولة الفرنسى الذي اختص بمقتضى المواد (١٠،٩،٨) من الأمر العالى بمراجعة وصياغة القوانين والإفتاء والفصل في المنازعات الإدارية.

وقد خصت المادة (٨) من الأمر العالى قسم التشريع بمجلس الدولة فنصت على أن "يؤخذ رأى مجلس الدولة فى جميع مشروعات القوانين الواجب تقديمها من نظارنا إلى مجلس شورى النواب والتصديق عليها منا ويُعد مشروعات القوانين التى تطلب إليه الحكومة إعدادها وكذلك يعد لوائح الإدارة العمومية، ويبدى رأيه

(٣) / عبد الرحمن الرفاعي- عصر إسماعيل- الجزء الأول المكتبة العامة بالقاهرة- طبعة عام ١٩٨٤- ص ٥٢.

(٤) د/ فاروق عبد البر- دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة- الجزء الأول- طبعة عام ١٩٨٨- ص ٣٢.

في المسائل القانونية والمسائل المتصلة بالمصلحة العامة التي يحيلها إليه مجلس نظارنا لبحثها".

ثم صدر الأمر العالي الثاني في ١٨٨٣/٩/٢٢ محددًا اختصاص أعمال مجلس الدولة، ومكتفياً بتقسيمه إلى قسمين: التشريع والإفتاء. ولم يخول للمجلس أي اختصاص قضائي آخر بسبب الاحتلال الأجنبي. ونتيجة للأحداث السياسية التي شهدتها مصر في ذلك الحين، توقف العمل بمجلس الدولة في ١٨٨٤ / ٢ / ١٣ وعهد إلى لجنة قضايا الحكومة بإعداد مشروعات القوانين واللوائح. ويتضح من ذلك أن قسمي الفتوى والتشريع من الأقسام الرئيسية التي بدت مع أول خطوات إنشاء مجلس الدولة.

وظلت فكرة قيام مجلس الدولة في أذهان الفقهاء القانونيين ورجال البرلمان، إلى أن تحدث عنها الملك بشكل علني في خطابه في ٢١ من يونيو من عام ١٩٣٨ ثم وقع مشروع إنشاء المجلس عام ١٩٣٩ ثم تعطل هذا المشروع. وفي عام ١٩٤١ تقدم بمشروع آخر إلا أنه تعطل أيضاً. ثم تقدم النائب/ محمود محمد محمود باشا عام ١٩٤٥ بمشروع قانون بإنشاء المجلس، غير أن الحكومة أعدت مشروعاً آخر عام ١٩٤٦، والذي أصدر بموجبه القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ بشأن تنظيم مجلس الدولة^(٥).

ويعد هذا القانون هو أول قانون حقيقي لإنشاء مجلس الدولة والقضاء الإداري واستقلاله ببعض الاختصاصات الإدارية، والإفتائية والتشريعية، ويعود جزء كبير لخروج هذا القانون في المقام الأول إلى اتفاقية (مونترو) الخاصة بإلغاء الامتيازات الأجنبية، بعد أن أجازت بأنه يجوز للأجنبي التقاضي أمام المحاكم المصرية. وفي ظل هذا القانون عرفت مصر نظام القضاء المزدوج.

(٥) د/ فؤاد محمد النادي- القضاء الإداري وإجراءات التقاضي- المرجع السابق- ص ١٢٦.

ثم صدر القانون ٩ لسنة ١٩٤٩ بشأن تنظيم مجلس الدولة والذي حل مكان القانون السابق حيث جاءت مادته (الأولى) بأن: "مجلس الدولة هيئة قائمة ويلحق بوزارة العدل" ثم عدلت بمقتضى القانون ١١٥ لسنة ١٩٥٢ على أن: "يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة مجلس الوزراء".

ثم صدر القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بذات أحكام المادة الأولى من القانون السابق له على أن: "يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة الوزراء".

ثم جاء القانون ٥٥ لسنة ١٩٥٩ بالتأكيد على ذات المعنى ولكن إلحاقه برئاسة الجمهورية بدلاً من مجلس الوزراء.

إلى أن صدر القانون ٣٧ لسنة ١٩٦٨ والذي عدل من وضع مجلس الدولة وجعله تابعاً لوزارة العدل، ثم صدر دستور عام ١٩٧١، والذي بمقتضاة نظم القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة والذي يعد القانون الحقيقي الذي كفل حرية المجلس واستقلالته بنظر الدعاوي الإدارية، ومراجعة وصياغة القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية وكل ما يمس الحقوق والحريات العامة. وعلى الرغم من ذلك جاءت المادة (الأولى) منه على أن: "مجلس الدولة هيئة قضائية مستقلة تلحق بوزارة العدل". وهذا قد ينقص من حرّيته على الرغم من استقلاليته، إلى أن صدر دستور ٢٠١٢، موضحاً بأنه (جهة قضائية مستقلة)، ومحدداً كافة اختصاصاته القضائية ومراجعة مشروعات القوانين وإقرارات ذات الصفة التشريعية المحالة إليه، ثم صدر دستور ٢٠١٤ وانتهج ذات المسلك في تحديد اختصاصات قسم التشريع^(٦).

(٦) يراجع في ذلك نص المادة (الأولى) من قوانين مجلس الدولة الصادرة برقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، ٩ لسنة ١٩٤٩، ١٦٥ لسنة ١٩٥٥، ٥٥ لسنة ١٩٥٩، ٣٧ لسنة ١٩٦٨، ٤٧

المطلب الثاني

مراحل تطور مجلس الدولة كهيئة استشارية وقضائية

يعتبر مجلس الدولة الفرنسي من أقدم النظم القانونية التي كانت قائمة في فرنسا، وكان يحمي الحقوق والحريات من بطش الحكومة في الفصل في المنازعات الإدارية ومراجعة مشروعات القوانين واللوائح والقرارات. وكان لنجاح مجلس الدولة الفرنسي، الفضل في اهتمام العديد من الدول بإنشاء مجلس الدولة على غرار النظام الفرنسي فأنشأته مصر عام ١٩٤٦ على الرغم من أن القضاء الإداري كان في مصر قبل أن تعلمه فرنسا منذ زمن بعيد - سبق توضيحه - وقد مر مجلس الدولة الفرنسي بمراحل عديدة قبل أن يستقر به الأمر كهيئة استشارية وقضائية.

تتسم طبيعة القضاء الإداري في فرنسا باستقلال تام، حيث تفسر فرنسا مبدأ الفصل بين السلطات تفسيراً خاصاً، وقصدت بذلك استقلال الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية العادية وخضوعها للقضاء الإداري.

ويرى غالبية الفقه الفرنسي أن مرحلة مجلس الدولة كهيئة استشارية تعتبر مرحلة القضاء المقيد، فنظراً للاعتبارات العملية التي مرت بها فرنسا تم تأسيس مجلس الدولة، وفقاً للمادة (٥٢) من دستور السنة الثامنة،= سوف نوضحها في مكانها من البحث= كما تضمن هذا الدستور إنشاء مجالس الأقاليم كمحاكم درجة أولى وكان يطعن في قراراتها أمام مجلس الدولة باعتباره أعلى درجة قضائية، وان الهدف من إنشاء المجلس هو أن يكون مستشاراً للحكومة ومرجعها الرئيسي في مراجعة و صياغة القوانين والقرارات وإصدار الفتاوى وإبداء الرأي والمشورة في كافة المسائل القانونية التي تعرض عليه.

لسنة ١٩٧٢، والمادة (١٧٢) من دستور عام ١٩٧١، و(١٧٤) من دستور ٢٠١٢،
(١٩٠) من دستور ٢٠١٤.

ورغم كل ذلك لم يعطى المجلس اختصاصات كاملة أو مطلقة عند إنشاءه وإنما كان قضاءً مقيداً أو محجوراً فكان مجرد هيئة تقوم باختصاصاتها التي كفلها الدستور وقراراتها لا تخرج إلى النور إلا بعد تصديق رئيس الدولة عليها.^(٧)

وكان مجلس الدولة امتداداً متطوراً لمجلس الملك الذي كان سائداً قبل الثورة الفرنسية. وكانت له اختصاصات حكومية وإدارية، لكونه أعلى هيئة استشارية للملك. إضافة إلى دوره في حل المنازعات الإدارية، فلم تكن هناك رقابة قضائية على أعمال الإدارة. فقد كانت المحاكم العادية وعلى رأسها البرلمانات التي تم تأسيسها بغرض ممارسة مهمتها كمحكمة استئناف لبعض القضايا التي توكل إليها من طرف الملك الذي كان بيده توزيع الاختصاص. ونظراً لما كان سائداً آنذاك، فكان الملك يعتبر نفسه امتداداً لإرادة الله ومن ثم فلا مجال أن يخضع لأية رقابة من أي نوع فسادت فكرة "عدم مسئولية الدولة" ومارست البرلمانات عدة سلوكيات جعلتها تقف في وجه السلطة العامة، التي رفضت إضفاء الصيغة التنفيذية على أوامرها وحاكمت موظفيها^(٨).

إلى أن تطور الأمر وبدأ المشرع الفرنسي بعد قيام الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ يشعر بتداخل القواعد القانونية نتيجة القضاء الموحد. مما جعلهم ينادون بازواجية القضاء، واستقلال كل جهة قضائية عن الأخرى يؤدي كنتيجة منطقية إلى استقلال القواعد القانونية التي يحكم بناءً عليها في القضايا المعروضة أمام كل جهة قضائية سواء كانت قضاءً عادياً أو إدارياً.

(٧) التنظيم القضائي لمجلس الدولة الفرنسي- بحث منشور على الموقع الإلكتروني:

[http ;// www.dgelfa.info/vb/show thread..p h p](http://www.dgelfa.info/vb/show_thread.p h p).

(٨) د/عمار بو ضياف- الوجيز في القانون الإداري- طبعة دار ربحان الجزائر عام ١٩٩٩-

المكتبة العامة بالقاهرة ص ٢٣.

وتعد فرنسا من أول الدول التي نادى بالنظام المزدوج للقضاء والفصل بين السلطات فأصدرت القانون رقم ١٦- ٢٤ أغسطس سنة ١٧٩٠ بشأن الفصل بين السلطات والتي نظمتها المادة (١٣) منه في الباب الثاني على أن الوظائف القضائية تختلف عن الوظائف الإدارية، وتستقل عنها ولا يجوز لهم التعرض لأعمال الجهاز الإداري^(٩).

ويمكن للقضاة بأي وجه من الوجوه أن يقوموا بعرقلة أعمال الهيئات الإدارية أو أن يقوموا باستدعاء مسئولى الإدارة للمثول أمامهم بسبب أمر يتعلق بأداء وظائفهم الإدارية، وإلا أصبح بذلك أن تتولى الإدارة الفصل بنفسها في المنازعات التي تقوم بينها وبين الأفراد فتصبح الخصم والحكم^(١٠).

ولكن مبدأ الفصل بين السلطات في ذلك الوقت من عهد فرنسا، لا يؤدي حتماً في تفسيره الصحيح إلى حرمان السلطة القضائية العادية من رقابة أعمال الإدارة^(١١).

ويعتبر الخلاف الفقهي حول التفسير الخاطئ لمبدأ الفصل بين السلطات بعد قيام الثورة الفرنسية سبب التطور الحقيقي وبداية نحو إنشاء قضاء إداري واستشاري مستقل.

وكما ذكرت لم تكن ولاية المجلس كاملة وشاملة ومن كون أحكامه لم تكن نهائية، إلا أن هذه المرحلة تميزت بظهور نواة القانون الإداري كما أن هيئة

(٩) د/ رأفت فودة- القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء- المرجع السابق ص ٥٨.

(١٠) د/ ماجد راغب الحلو- القضاء الإداري- منشأه المعارف بالإسكندرية- طبعة عام ٢٠٠٠، ص ١١١.

(١١) د/ محمد رفعت عبد الوهاب - د/ عثمان محمد عثمان- القضاء الإداري- دار المطبوعات الجامعة بالإسكندرية- طبعة ٢٠٠١، ص ٤٠.

وسمعة مجلس الدولة فرضت نفسها عمليا لدرجة أن الاستشارات القانونية المقترحة من قبله كانت تحظى دوما بتصديق رئيس السلطة التنفيذية . وقد قام المجلس بعدة أعمال تحسب له من بينها تشكيلة عام ١٨٠٦ للجنة المنازعات، كما وضع العديد من الأصول الإجرائية واستحوذ شيئا فشيئا على صفة قاض الهيئة الاستشارية.

فبدأت من هنا فكرة تخصيص قاض تشريعي وإداري لكل إدارة، فطُرأت تعديلات على الجهة التي تتولى الفصل في المنازعات الإدارية كصدور القانون ٧-١١ سبتمبر من سنة ١٧٩٠ والذي حدد حكام الأقاليم والمقاطعات بممارسة أعمالهم، بالاشتراك مع مجلس الوزراء. وبرئاسة الملك إلى أن صدرت عدة قوانين منها قانون ٢٧ من إبريل و٢٥ مايو من عام ١٧٩١ والذي جعل الإدارة تتمتع بصفتي الإدارة والحكم في منازعات الإدارة ولم يأخذ في الاعتبار أن هذا الأمر يتعارض مع الفصل بين السلطات.

ثم صدر دستور السنة الثامنة والصادر في ١٥ ديسمبر من سنة ١٧٩٩ في عهد نابليون بونابرت والذي نصت المادة (٥٢) منه على إنشاء مجلس الدولة، وبمقتضى هذا الدستور لم يكن المجلس سوى هيئه استشارية مهمته فحص المنازعات الإدارية ومراجعته المراسيم والقرارات، ثم صدر قانون ٢٨ في ظل ذلك الدستور فانشأ مجالس الأقاليم وكانت هذه المجالس تقوم بدور استشاري للإدارة وتتمتع قانوناً بالاستقلال عن الإدارة. واستمر هذا النظام مع نظام الوزير القاضي حيث ظل الوزير هو القاضي في كافة الأمور المتنازع عليها داخل وزارته. وكان هو قاضي أول درجة والطعن بالاستئناف في الأحكام أو القرارات الإدارية وفق القانون.

إلى أن أصدر مجلس الدولة حكمه الشهير في قضية [CADOT] بقبوله الدعوى التي رفعها إليه أحد الأفراد دون سبق الالتجاء إلى الوزير المختص ومن هنا وضع حدا لنظام الوزير القاضي وُرفِع بعدها الصفة القضائية عن الوزير.

ففي عام ١٩١٤ بدأ القضاء الإداري في فرنسا، بتحديد دوره في بلورة نظرية الظروف الاستثنائية، خلال فترة الحرب العالمية الأولى. ولمواجهة تلك الحروب لجأت الدولة إلى إعلان قوانين عرفية، واستتبع ذلك، إصدارها الكثير من المراسيم التي خالفت بها القواعد القانونية، وخاصة بعد رفض البرلمان منح سلطة كاملة للحكومة لمواجهة آثار الحروب. وقد توالى الطعون على هذه المراسيم أمام القضاء الإداري وتحديداً المراسيم العسكرية التي أضفى عليها صفة المشروعية. ويعد حكم جنرال (فيريه) من أول الأحكام التي طبق فيها المجلس الظروف الاستثنائية.^(١٢)

واستمر العمل بنظام المجالس حتى عام ١٩٣٤ وأضيفت إلى تلك الاختصاصات المنازعات المتعلقة بالهيئات المحلية ثم منازعات العقود عام ١٩٣٨ إلى أن استقر الأمر بصدور المرسوم بقانون رقم ٣٠ من سبتمبر عام ١٩٥٣ والذي جعل للمحاكم الإدارية الاستقلالية في أحكامها.^(١٣)

ثم عدل القانون في ٣٠ من يوليو عام ١٩٦٣، فوسع من صلاحية المجلس ودعم استقلاليته بشيء من الحصانات. وبموجب هذا القانون التزم غالبية القسم القضائي بالاشتراك في الأقسام الإدارية ليشرفوا على أعمال الإدارة. إلا أن هذا

(١٢) د/ محمود أبو السعود إبراهيم- الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في الظروف الاستثنائية- المرجع السابق ص ٢٣-٢٤.

(١٣) د/ رأفت فودة- القضاء الإداري- الكتاب الأول- قضاء الإلغاء- المرجع السابق ص ٥٩-٦٠.

الأمر لم يستمر حتى ألغى عام ١٩٧٥ وأصبح الأمر به جائزاً. وتم إنشاء لجنة التقرير والدراسات لفحص الأمور الإدارية.

وفي ٣١ من ديسمبر من عام ١٩٨٧ خطى المشرع الفرنسي خطوة جديدة بإنشاء المحاكم الإدارية للاستئناف وللطعن أمامها من القرارات التي تصدرها الدوائر الأخرى داخل القسم القضائي، وتم إرساء دعائم قانون إداري مستقل بنظرياته وأحكامه كجهة استئنافية.^(١٤)

بالإضافة إلى اختصاصه كأول وآخر درجة في الأحكام التي تصدر في المنازعات الإدارية المركزية ذات الأهمية المتميزة إضافة إلى وظيفته الاستشارية التي تشكل الأولوية في نشاطه قبل الوظيفة القضائية حيث يتدخل في مراجعته وصياغة المشروعات- (القوانين/ والقرارات/ واللوائح)- ذات الصلة التشريعية، فلا تعرض الحكومة الفرنسية نصاً قانونياً على البرلمان، إلا بعد استشارة مجلس الدولة. لأنها ترى أن من مصلحتها ذلك، وإن التزم الإدارة بتنفيذ قرارات مجلس الدولة لا يتأتى من مصدر قانوني فقط بل هو إلزام معنوي أيضاً، كما يتمتع أعضاء مجلس الدولة الفرنسي بالاستقلالية وخاصة عدم قابليتهم للعزل، وهي حصانة لا تتبع من نظام قانوني صريح بقدر ما تفرض نفسها نتيجة لتطوره تاريخي، ونظراً للهيئة التي يتمتع بها المجلس^(١٥).

المبحث الثاني

حدود الدور الرقابي السابق لقسم التشريع كهيئة فنية متخصصة في مراجعة وصياغة المشروعات ذات الصلة التشريعية

(١٤) خلوفي رشيد- القضاء الإداري تنظيم واختصاصات- المرجع السابق- ص ٣٥.

(١٥) أ/ أحمد محيو- المنازعات الإدارية- المرجع السابق- ص ٢٣.

تعتبر الهيئة التشريعية لمجلس الدولة هو عقل الدولة الفني المتخصص في مراجعة وصياغة القوانين والقرارات واللوائح ذات الصفة التشريعية، ولا يقف الأمر عند ذلك بل يشمل مراقبة مدى اتفاق المشروع المعروض مع التشريعات الأعلى وبخاصة الدستور ومراجعة الدولة في العيوب الدستورية التي تعتري المشروع.

ويؤكد ذلك أن قسم التشريع له الرقابة المسبقة على مشروعية ودستورية القوانين، ويستنتج من ذلك أن اختصاص الهيئة التشريعية لمجلس الدولة تتمثل في جانبين الجانب الأول - وهو الجانب القانوني والدستوري المتعلق برقابة المشروعية والدستورية لتلك المشروعات المعروضة. الجانب الثاني - وهو الجانب الفني المتعلق بأحكام وصياغة مشروعات القوانين التي تعرض عليه.

وتعتبر الهيئة التشريعية لمجلس الدولة الفرنسي هي الأصل التي أنشئ من أجلها المجلس، فكان له الحق في اقتراح القوانين للسلطة التنفيذية وكان يعدها بعد اقتراحها في شكل مواد مصاغة. وكان له الفضل في عهد الإمبراطورية الأولى في تقنين معظم القوانين الرئيسية في فرنسا.^(١٦)

وسوف نوضح ذلك من خلال مطلبين:

المطلب الأول: - الرقابة المسبقة لقسم التشريع في مصر.

المطلب الثاني: - الرقابة المسبقة لمجلس الدولة كهيئة استشارية في فرنسا.

المطلب الأول

الرقابة المسبقة لقسم التشريع في مصر

١٦- د/ سليمان الطماوى- الوجيز في القضاء الإداري- دار الفكر العربي- طبعة عام

١٩٧١، ص٧.

قصدت هنا بالرقابة المسبقة على مشروعات القوانين هو تحقق قسم التشريع قبل وضع الصياغة الفنية من مدى مطابقتها وتوافقها مع الدستور والقوانين السارية- وسوف نوضح ذلك في مكانه-.

تعد مراجعة قسم التشريع بمجلس الدولة للقوانين والقرارات واللوائح ذات الصلة التشريعية قبل أن تصدرها السلطة التشريعية- مجلس النواب- وظيفة في غاية الأهمية، فالمشرع حين منح قسم التشريع هذا الاختصاص قصد بذلك أن يكفل للتشريع الدقة وحسن الصياغة وكمال التنسيق وعدم التعارض بين القوانين بعضها البعض أو تعارضها مع الدستور. لذلك نرى أنها رقابة سابقة.

وقد واجهه قسم التشريع عدة أمور قبل أن يستقر كقسم يختص بالمراجعة وفن الصياغة، ففي ظل القانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ وهو أول قانون ينظم مجلس الدولة، والذي جعل كل من قسم الفتوى مستقل عن قسم التشريع، باستثناء ما نصت عليه المادة (١٩) منه على أنه يجوز أن يشترك في جلسات قسم التشريع أحد مستشاري الفتوى.

وقد وجه الفقه عدة انتقادات لهذا القانون، استناداً على عدم جواز فصل مهمة قسم الفتوى عن التشريع لان دور قسم التشريع هي فن الصياغة التي ليست في حقيقتها إلا نوعاً من الإفتاء، لان قسم التشريع يبدى رأيه في صياغة التشريع، كما يبدى قسم الفتوى الرأي في الموضوع.

ولكن هذا النقد كان له محلاً من الوجود، لان المشرع لم يغفل هذا الربط في ظل القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ بربط الفتوى بالتشريع فجمعهم تحت مسمى (الجمعية العمومية للقسمي الفتوى والتشريع).^(١٧)

١٧/ راجع المادة (١٩) من قانون مجلس الدولة رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦، والقانون (٩) لسنة ١٩٤٩ - ومذكراتهم الإيضاحية.

ثم صدر القانون ٦٥ لسنة ١٩٥٥ وقد وضحت المذكرة الإيضاحية له، قولها أن دمج الفتوى بالتشريع، فالفتوى هي تطبيق القانون واللوائح القائمة، فمن يمارسها هم أقدر الناس على تعرف عيوب التشريعات وأوجه إصلاحها، ولن يكون التشريع الجديد كاملاً إلا إذا اجتمعت خبرة الرأي جانب فن الصياغة وهم الأقدر عند تطبيق التشريع الجديد وتفسيره لدى الفتوى.^(١٨)

ثم صدر القانون (٥٥) لسنة ١٩٥٩ موضحاً هدف المشرع من الربط والدمج بين الفتوى والتشريع، حيث ابتغى ذلك للجمع بين تفسير التشريع لدى الإفتاء بعد أن صاغه قسم التشريع.^(١٩)

ثم صدر القانون (٤٧) لسنة ١٩٧٢ وجعل كل من قسم الفتوى وقسم التشريع أقساماً مستقلة بذاتها ولكن تحت مسمى الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، وألزم القانون قسم التشريع عند اجتماعه لممارسة اختصاصاته أن يدعوا رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته الاشتراك في الجلسة والمداولات وجعل له صوتاً معدوداً بين أصوات أعضاء قسم التشريع.

(أولاً) - الدستور والقانون ينظمون اختصاصات وتشكيل قسم التشريع:

حددت كافة الدساتير المصرية اختصاصات مجلس الدولة - قسم التشريع - فنصت المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤ على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة..... ويتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها

١٨/ راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ بشأن مجلس الدولة.

١٩/ راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم (٥٥) لسنة ١٩٥٩ بشأن مجلس الدولة.

القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية....."، وقصد المشرع توكيل مراجعة وصياغة مشروعات القوانين إلى قسم التشريع.^(٢٠) ونصت المادة الثانية من قانون مجلس الدولة على أن قسم التشريع أحد أقسام المجلس الرئيسية، كما نصت المادة (٦٢) من ذات القانون على "يشكل قسم التشريع من أحد نواب المجلس، وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين، ويلحق به نواب ومدوبون"^(٢١)، وعند انعقاد القسم يتولى رئاسته نائب رئيس المجلس وفي حاله غيابه يتولى أقدم مستشاري القسم. ولزما عليه أن يدعو رئيس إدارة الفتوى المختصة عند نظر التشريعات الخاصة بإدارته للتداول معهم، ويكون له صوت وتصدر قراراته بأغلبية أصوات الحاضرين.^(٢٢)

وجرى العرف داخل المجلس أن يرأس الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع أقدم النواب- النائب الأول- لرئيس المجلس ويترأس قسم التشريع النائب الثالث لرئيس المجلس، وقد يحدث العكس حسب اختيار أقدم الأعضاء سناً ليرأس أي الأماكن كيفما يشاء.^(٢٣)

(ثانياً) - نطاق الدور الرقابي المسبق لقسم التشريع على مشروعات القوانين والقرارات:

يجب أن نؤكد أن قسم التشريع لا تتعلق أعماله بسن التشريعات، لان العملية التشريعية يختص بها مجلس النواب، ويقتصر دوره في صياغة ومراقبة القوانين

٢٠/ راجع نص المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤، والمذكرة الإيضاحية لقانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٢١/ راجع المادة الثانية- إصدار- والمادة (٦٢) من قانون مجلس الدولة (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٢٢/ تراجع المادة (٧٠) من قانون مجلس الدولة (٤٧) لسنة ١٩٧٢.

٢٣/ د. عبد الحمن عزوز- محاضرة ألقاها بالمركز القومي للدراسات القضائية- الدورة التدريبية لأعضاء المجلس- يناير ٢٠٠١- ص ١.

واللوائح. وتكون المراقبة هنا حول مدى اتفاق المشروع المعروض عليه من حيث اتفاهه أو اختلافه مع الدستور والقوانين الأخرى السارية.

فقسم التشريع يعتبر جهاز فنى متخصص فى مراجعة وصياغة مشروعات التشريعات قبل إصدارها ومنع التضارب فيما بينها وبين القوانين الأخرى، وبذلك يكون قسم التشريع قد ربط بين أهم النقاط قبل إصدار المشرع للتشريع وهى:

- فمن الناحية الموضوعية، مراقبته مدى اتفاق المشروع مع التشريعات الأعلى.

- ومن الناحية الفنية، خبرته فى أصول الصياغة الفنية للقانون.

وعندما عهد المشرع لقسم التشريع "بالصياغة" فإنه قصد بها فن التشريع المكتوب، أى وضع المشروع المعروض فى شكله القانونى ليؤدى غرضه المقصود.^(٢٤)، أما الإعداد فهو يتعدى الصياغة بمفهومها الواسع حيث يتطرق إلى تقديم الحلول الموضوعية، أى يبدى رأيه بشكل موضوعى يناسب فكره المشروع.^(٢٥)

٢٤/ د. محمد كمال الدين إمام- فن الصياغة التشريعية- دراسة لبعض أحكام الأسرة فى ضوء منهجية التقنين- دار الهداية للنشر- طبعه ١٩٩٧ ص ١٣.

٢٥/ أصدر رئيس مجلس الدولة قرار رقم (٢٦٤) لسنة ٢٠٠٠ بتشكيل المكتب الفنى لقسم التشريع، وله الدور غير مباشر فى الاقتراح التشريعى، ويتكون من عدد من المستشارين المساعدين. ووردت إختصاصات فى المادة (٤/ فقرة ٥) من القرار على أن "يعد المكتب الفنى التقارير الدورية المتصلة والتي تكشف عنه الدراسات والبحوث من نقص فى التشريعات القائمة أو غموض فيها أو مخالفتها للدستور..... على أن تقدم تلك التقارير إلى رئيس المجلس فى الأسبوع الأول من شهر يناير وإبريل وأكتوبر على أن يرفعها إلى رئيس مجلس الوزراء متى رأى ذلك.

وقد وضح الفقه الفرق بين الصياغة والإعداد فالصياغة هي مجرد خروج المشروع المقترح في عبارته القانونية السليمة دون نقص أو زيادة، في حين أن الإعداد هو بلوره الأفكار وصياغتها وترتيبها في صورته مشروع يحقق الغرض من إصدار تلك المشروع.^(٢٦)

فالصياغة التشريعية تتطلب ضبط الصياغة التي تستقيم عليها أحكام المشروع وتبنى على الأسس القانونية السليمة سواء كان ذلك من حيث الشكل أو الموضوع أو تحديد المدلول القانوني وإعادة ترتيب المشروع بعبارات أمعن في الدلالة وفي المعن المقصود.^(٢٧)

ويلتزم قسم التشريع في نطاق المراجعة باللغة العربية باعتبارها لغة التشريع. ويجب أن تكون اللغة المستخدمة سليمة ومنضبطة، ويتحقق من خلالها أحكام التشريع ومقاصده، وان تكون هذه اللغة بالفصحى وليست لغة عامية أو ركيكة.^(٢٨)

كما تتضمن أصول الصياغة أموراً أخرى تدرك بالممارسة والخبرة العملية من خلال العمل بقسم التشريع مثل عدم تكرار الحكم في أكثر من مادة حتى لا يربك القائمين على تنفيذ هذا القانون. بجانب استعماله اقل قدر من الكلمات للتعبير عن

٢٦/ د. حسنى درويش- تنمية مهارات مديري وأعضاء الإدارات القانونية في مجالات الإفتاء والتفسير والتشريع وصياغة العقود- عام ٢٠٠٦ ص ٣.

٢٧/ د. حسنى درويش- المرجع السابق- ص ١٠.

٢٨/ أ. عبد الحافظ عبد العزيز- الصياغة التشريعية- دار الجبل بيروت- طبعة ١٩٩٩ ص ١٠٨.

المقصد، لان التعبير فى التشريع يختلف عن التعبير فى المذكرات الإيضاحية أو التفسيرية التى تحتاج إلى تفصيل.^(٢٩)

وقد أكد ذلك المبدأ القانوني الذى أقره قسم التشريع بأن "..... والمراجعة التى يجريها قسم التشريع تتطلب اللزوم أحكام الصياغة بمراعاة مقتضياتها وحرفيتها، وقبل ذلك تتطلب فى المقام الأول التدقيق فى مراعاة متطلبات المشروعية، بما مفاده ضرورة التأكيد من عدم خروج النص أو تجاوزه عما هو مقرر فى مدارج القواعد التشريعية، وأعلىها النصوص الدستورية....."^(٣٠)

فالدستور هو أعلى تشريعات الدولة، والقانون العادى هو الذى يليه فى المرتبة ويصدر عن السلطة التشريعية، لذلك يمر مشروع القانون بمراحل لا يمكن تغافل بعضها حتى لا نخرج عن نطاق ما رسمه الدستور، حيث يعد مشروع القانون من إحدى الجهات التنفيذية فى الدولة التى تحيله إلى مجلس الدولة - قسم التشريع - للمراجعة والكشف حول مدى تطابقه مع الدستور، وعدم مخالفته للقوانين الأخرى، ثم يصاغ بشكل فنى، ثم يحال إلى السلطة التنفيذية التى تطلب أحواله إلى السلطة التشريعية- مجلس النواب- لمناقشته وصدوره.

وهذا التدرج هو الذى نظمه الدستور، لذلك فلا يصح أن يتضمن القانون ما يخالف الدستور وإلا أعتبر قانون غير دستوري. كذلك لا يجوز أن تخالف اللائحة أحكام الدستور أو القانون وإلا شابها عدم دستورية وعدم مشروعية. وهذا هو الدور الرئيسى قبل الصياغة الذى يقوم بها قسم التشريع.

٢٩/ د. عبد الرحمان عزوز- محاضرة ألقاها فى مركز الدراسات القضائية- المرجع السابق ص٨.

٣٠/ راجع مجموعة المبادئ القانونية التى أقرها قسم التشريع عام ١٩٩٩- ملف رقم ١/١٩٩٩٩.

فقد أعلنت المحكمة الدستورية أنها قررت في الأعوام التي تسبق عام ٢٠٠٨، عدم دستورية (٣٠١) نص قانوني، وان هذا الرقم كبير جداً، وان دل ذلك يدل على أن هذه التشريعات تصدر بصورة فيها سرعة، وقد تكون من أشخاص غير مختصين، وان هذه النصوص لم تأخذ حقها من المراجعة أو الصياغة الفنية الدقيقة، أو لم تعرض على قسم التشريع الذي يراقب مدى ملاءمتها للدستور قبل مراجعاتها.^(٣١)

وقد رأى رئيس مجلس الشعب عام ١٩٩٦ أن دعوة البعض بأن ليس هناك عدم استقرار تشريعي، فهي دعوة غير صحيحة، لأن هدفهم هو الأخذ بالرقابة السابقة على القوانين وهو ما يقوم به قسم التشريع بمجلس الدولة بدلاً من الرقابة اللاحقة التي نص عليها دستور ١٩٧١.^(٣٢)

ونجد أن قسم التشريع وضع مبدأ، وهو أن الرقابة على دستوريه القوانين تدخل في نطاق اختصاصاته بقوله أن ".....وقسم التشريع عند ممارسته لاختصاصاته بمراجعته صياغة ومشروعات القوانين والقرارات واللوائح التي تعرض عليه وفقاً للدستور والقانون، وأن من واجبه أن يسترعى النظر إلى ما قد يكون في القوانين القائمة من مخالفات دستورية والتي تعمل الحكومة من جانبها على تعديلها نزولاً على مبدأ سيادة القانون والتزاماً بأحكام الدستور.....".^(٣٣)

٣١/ رأى المستشار- ماهر سامي نائب رئيس المحكمة الدستورية العليا- بمناسبة مرور ٤٠ عاماً على إنشاء المحكمة- منشور بجريه الأهرام العدد (٤٤٣٢٦) في ١٦/٤/٢٠٠٨ الصفحة الأولى.

٣٢/ د. أحمد فتحى سرور- رئيس مجلس الشعب آنذاك- رأى منشور في مجلة المصور- العدد (٣٧٢٧) في ١٥/٣/١٩٩٦.

٣٣ / راجع المبادئ القانونية التي أقرها قسم التشريع عام ١٩٧٥- الجزء الأول- ملف رقم ١٩٧٥/٥١.

وفى إفتاء آخر قرر "..... وان ممارسة قسم التشريع لاختصاصاته وفقاً للقانون أن يسترعى النظر إلى الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا ذات الصلة بالمشروع المعروض وذلك حتى تجرى صياغته وفقاً لهذه الأحكام والتزاماً لأحكام الدستور....." (٣٤)

ويستخلص أن دور قسم التشريع لا يخرج عن ثلاثة أمور:-

الأمر الأول: هو التأكد من مدى مشروعية القانون أو القرار المعروض عليه، وذلك بمراجعته حول مدى توافقه مع نصوص الدستور.

الأمر الثاني: مدى الموائمة بين نصوص المشروع المعروض والنصوص الأخرى التي تتساوى وتعالج ذات الموضوع وذلك منعاً للتعارض بين النصوص التشريعية.

الأمر الثالث: الوقوف على فن وصياغة ووضوح وسلامه التعبير. (٣٥)

ونرى أن الواقع العملي اثبت أن قسم التشريع يقوم بدور رقابه سابقة على دستوريه القوانين على الوجه الأكمل وبدقة عالية، ولكن المشكلة الحقيقية هو تجاهل الحكومة ووزارتها وأجهزتها المختلفة له بعدم عرض المشروعات على قسم التشريع، فتصدر القوانين واللوائح بعيدة عنه، ثم ينكشف بعد ذلك العيوب الدستورية التي تعترى هذا القانون، فتضطر المحكمة الدستورية إلغائه بمجرد الطعن عليه بعدم الدستورية.

- وهذا ما سوف نوضحه أكثر تفصيلاً في مكانه من المبحث الثالث.

٣٤ / ملف قسم التشريع رقم ٣٤ / ١٩٩١.

٣٥ / د- فؤاد محمد النادي- القضاء الإداري- المرجع السابق- ص ١٦١.

المطلب الثاني

الرقابة المسبقة لمجلس الدولة كهيئة استشارية في فرنسا

يعد مجلس الدولة الفرنسي من أكبر الهيئات القضائية والاستشارية المتخصصة في الشؤون التشريعية قبل أن تصدرها الدولة^(٣٦)، والمجلس يعد منذ نشأته كهيئة استشارية، إلى أن أضيفت إلى اختصاصاته النظر في المنازعات الإدارية. فمن أصول عملة التي أنشئ من أجلها التعقيب والمراجعة والصياغة للمشروعات التشريعية التي تعرض عليه^(٣٧).

فكان هدف نابليون بونابرت من إنشاء المجلس هو المراقبة واقتراح القوانين للسلطة التنفيذية وكانت تُعد القوانين بمشاركته ثم بعد ذلك تعرض على السلطة التشريعية للنظر والبت فيها^(٣٨).

ولمجلس الدولة السلطة التقديرية على مشروعات القوانين والقرارات واللوائح المعروضة عليه، فيعلق عليها من الناحية المادية ومبرراتها القانونية الصريحة التي سبق وان فرضها المشرع^(٣٩).

وأيد الفقه أن مجلس الدولة هو قاضي المشروعية في كل ما يصدر منه، فقد تكون هناك قرارات ولوائح مشروعه ولكنها غير ملائمة، والمجلس عندما ينظر في أمر معروض عليه فإنه يجمع بين المشروعية والملائمة^(٤٠).

٣٦/ د. خلوفى رشيد- القضاء الإداري- تنظيم واختصاص- ديوان المطبوعات الجامعية-

الجزء الأول طبعة عام ٢٠٠٢- الهيئة العامة للكتاب بالقاهرة ص ٣٥.

٣٧/ أ. أحمد محيو- المنازعات الإدارية- طبعة ديوان المطبوعات الجامعية بالجزائر- الطبعة

الأولى عام ١٩٩٢- الهيئة العامة للكتاب بالقاهرة ص ٢١.

٣٨/ د. سليمان الطماوى- الوجيز في القانون الإداري- المرجع السابق ص ٦٨.

39. waling (Marcel) : addendum et limits control deluge administatif :
consul d'état etudes et decdumentms. 1956. P27.

أولاً:- تشكيل مجلس الدولة الفرنسي:

بعد أن صدر عام ١٩٤٥ أول مرسوم بتشكيل مجلس الدولة الفرنسي موضحاً أن رئاسة المجلس تستند إلى رئيس الحكومة وعدد من الوزراء السابقين، وعدد من نواب رئيس المجلس، ويعتبر نائب رئيس المجلس هو رئيس المجلس الفعلي الذي يقوم بالعمل مباشراً، لان الوزير الأول - رئيس المجلس - لا يقوم بالعمل الفعلي بل عمل شرفي، كما يتكون من عدد كافي من المندوبون، ثم مستشارون يتم اختيارهم من بين الشخصيات القانونية ذات الكفاءة في مختلف النشاط الوطني ويعينوا كمستشارين في الخدمة غير العادية بجانب عملهم الأصلي، وتقتصر مهمتهم في النظر في مشروعات القوانين والقرارات واللوائح المعروضة على المجلس.^(٤١)

ثانياً :- الدور الاستشاري لمجلس الدولة الفرنسي:

مجلس الدولة الفرنسي منذ إنشائه وهو الهيئة الاستشارية للحكومة، فهو الذي يقدم لها المشورة سواء في المجال التشريعي أو الإداري، فكان يقوم بأعداد وتحرير مشروعات القوانين، ولكن تضائل هذا الأمر بظهور النظام البرلماني وإزهار مبدأ سيادة الأمة، فأصبحت هذه الوظيفة الاستشارية منحصرة في أبداء الرأي عند عرض المشروعات ذات الصفة التشريعية عليه من الحكومة، وذلك طبقاً للأمر الصادر في ١٩٤٥/٥/٣١، ويحتوي المجلس على أقسام هامة وهو القسم الجمعية العمومية للفتوى والتشريع والذي يتفرع منها لجان دائمة تنظر مشروعات القوانين المستعجلة.^(٤٢)

40. dupissan (micelle) :la distinction enter la legality et l'oppartuite dams la there've du recourse pair excesses pavers these paris.1958.p 35 ets.

41. gangues rabbet, drafted l,hamme ,et liberates fadamentalas,1996, p621.

43. uncle (Pascal), la praelectian des dankness personel's aspects de, drat privet François , revue international de drat compare , 1987 , p630

المبحث الثالث

مدى مشروعية تطبيق القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي لم تُعرض على مجلس الدولة في مصر وفرنسا

منذ إنشاء مجلس الدولة المصري والتزمت كافة الدساتير بالنص على اختصاصاته، ومنها الدستور الصادر عام ٢٠١٤، والتزم قانون المجلس محددًا اختصاصات كل جهة داخل المجلس ومنها قسم التشريع.^(٤٣)

كما التزم المشرع الفرنسي منذ نشأه مجلس الدولة بالنص عليه في دستوره، بأنه جهة قضائية ذات اختصاص استشاري، وكان خلال الفترة الأولى لنشأته يقدم المشورة للحكومة من الناحية الاستشارية، وكان يُعد ويصيغ مشروعات القوانين إلى أن تغير وأدخلت عليه بجانب الصياغة المراقبة على الأعمال الإدارية كقضاء أداري.^(٤٤)

ويتضح من ذلك أن الدستور المصري أو الفرنسي ألزم الجهات الإدارية والسلطة التنفيذية بعرض مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية على المجلس، كجهاز استشاري تشريعي من ناحية الصياغة والمراجعة.

ولكن إذا ما خالفت السلطة التنفيذية أو الجهات الإدارية نص الدستور والقانون ولم تعرض المشروعات ذات الصفة التشريعية على مجلس الدولة ثم، فما مصير تلك المشروعات بعد صدورها وأصبحت قوانين مشروعة التطبيق.

هذا ما سوف نوضحه من خلال :-

٤٣/ راجع المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤، وقانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

٤٤/ د. سليمان الطماوى - الوجيز فى القضاء الإداري - المرجع السابق - ص ٦٩.

المطلب الأول:- مدى مشروعية القوانين الصادرة والتي لم تُعرض قسم التشريع في مصر.

المطلب الثاني:- مدى مشروعية القوانين والقرارات التي لم تُعرض على مجلس الدولة كهيئة استشارية في فرنسا.

المطلب الأول

مدى مشروعية القوانين الصادرة والتي لم تعرض على قسم التشريع في مصر

وفقاً للدستور والقانون فإن قسم التشريع له نطاق يلتزم به عند ممارسته لعمله، وأكدت ذلك الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، فيما يتعلق بمراجعة وصياغة التشريعات وإرساء قواعد مراقبة المشروعية.

أولاً:- نطاق عمل قسم التشريع:

(١) مراقبة وبحث قسم التشريع لمدى توافق المشروع المعروض مع الدستور والتشريع الأعلى منه وعدم مخالفته لهم، وتعتبر هذه المراقبة العمل الأصيل لقسم التشريع قبل الصياغة.^(٤٥)

(٢) بعد أن يقوم بالمراقبة والبحث، يقتضى منه تبصير جهة الإدارة بكل ما يمكن أن يثيره التشريع المقترح من مشكلات في التطبيق، وبنبها بما قد يتطلبه من بحث أو مراجعة، ويكون ذلك إما نظراً لأهمية المشروع أو بسبب خطورة التدخل التشريعي المقترح، دون أن يعد ذلك خروجاً من القسم عن حدود

٤٥/ راجع مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنت فتاوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع من أول أكتوبر ١٩٩٠ وحتى ١٩٩٧- فتوى رقم ٦٥٨ ملف رقم ١٦/٢/٨١ جلسه ١٩٩٥/٩/٦ ص ١٠٧.

اختصاصاته في تقدير الملائمة أو التعقيب عليه من الناحية الموضوعية
البحثة.^(٤٦)

(٣) وحتى تتم مراجعة المشروع من القسم، على القسم ان يطلب من الجهة
الإدارية التي أعدت المشروع إفادته بمذكرته الإيضاحية وكافة البيانات التي
استخدمت لإنشاء مشروع القانون. وأكدت ذلك المادة (٦٣) من قانون مجلس
الدولة ٤٧ لسنة ١٩٧٢.

وقد اعتبر القسم نكول جهة الإدارة بعدم إمداده بتلك البيانات حول مشروع
القانون رغم استحثائها على ذلك أكثر من مرة ما يفصح عن عدولها عن طلب
مراجعة المشروع ويستوجب أعادته إليها دون مراجعة.^(٤٧)

(٤) رقابة قسم التشريع على ما يعرض عليه من مشروعات، تجد حدودها
الطبيعية في إطار فكرة المشروعية وحدها، دون النظر أو التطرق إلى الملائمات
التي تترخص السلطة التنفيذية بتقريرها تحت رقابة السلطة التشريعية.^(٤٨)

ولا يمتد الاختصاص إلى أبداء الرأي القانوني الذي يخالف الجهة الإدارية،
ولكن يعرض عليها التعديلات التي يجب على الجهة الإدارية إدخالها على
المشروع قبل إقرارها في صياغتها النهائية، وذلك لعدم التناقض بين ما قد ينتهي
إليه قسم التشريع والتعديلات التي ترى الجهة الإدارية إدخالها على المشروع
المقترح.^(٤٩)

٤٦/ مبادئ قسم التشريع ملف رقم ٣٦٢ لسنة ١٩٧١ جلسة ١٩٧١/١/٢٣ .

٤٧/ مبدأ صادر عن قسم التشريع- ملف رقم ٩٠ لسنة ١٩٩٣، ملف رقم ١٣٧ لسنة ١٩٩٣ .

٤٨/ مبدأ صادر عن قسم التشريع- ملف رقم ٣٥٩ لسنة ١٩٧١ جلسة ١٩٧١/١/٥ .

٤٩/ مبدأ صادر عن قسم التشريع- ملف رقم ٥ لسنة ١٩٩٩، وملف رقم ٤ لسنة ٢٠٠٠.

ثانياً: - اختلاف الفقه والقضاء حول إلزام الدولة بعرض المشروعات ذات الصفة التشريعية على قسم التشريع:-

بموجب نص المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤، ألزم الجهات الإدارية التي تخضع للسلطة التنفيذية بأن تعرض مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية على مجلس الدولة- قسم التشريع- قبل العرض على السلطة التشريعية لإصداره، ولكن هذه المادة لم تحدد جزاءً من عدم العرض على قسم التشريع.

(أ) رأى الفقه:

أنقسم الفقه فى هذا النطاق بين الوجوبية والجوازية حول عرض مشروعات القوانين والقرارات التنظيمية التى تصدر عن رئيس الجمهورية أو رئيس الوزراء أو الوزراء فى العرض على مجلس الدولة.

- الاتجاه الأول: يرى وجوبية وإلزام جهة الإدارة بنص الدستور، الذى يفرض عليها عرض مشروعات ذات الصفة التشريعية على قسم التشريع قبل إصدارها. وهذا الاتجاه يؤيده غالبية الفقهاء، وهذا الاختصاص الوجوبى مقصور على قسم التشريع فقط، بوصفة أحد أقسام مجلس الدولة، وبالتالي لا يحق لأي جهة حتى ولو كانت لجنة تشريعية مراجعه وصياغة مشروعات القوانين لأنها ليست لها صفة القضاء كقسم التشريع.(٥٠)

ويستند هذا الاتجاه فى وجوبية العرض، إلى الحكمة من النص الدستورى الذى أعطى مهمة الصياغة لقسم التشريع، وهذا يدل على أن المشرع عمد إلى أن تضع الهيئة أو الجهة الإدارية مشروعاتها التى تأخذ الصفة التشريعية أمام جهة ذات

٥٠/ رأى للمستشار/ نبيل ميرهم- رئيس قسم التشريع فى عام ٢٠٠٥- منشور فى جريدة

الأخبار فى ١/٤/٢٠٠٥.

تقنيه فنيه عالية، لتوضح ما فى المشروع من عيوب تضعها أمام جهة الإدارة لنتحمل مسؤولياتها.^(٥١)

كما استند هذا الرأي فى أن دور المراجعة من قسم التشريع، هو أن تكون التشريعات متنسقة، مما يستلزم معه القضاء على تداخل مواد التشريعات مع بعضها البعض، لتحقيق الهدف من صدورها.^(٥٢)

كما أن المراجعة تفيد ضبط الصياغة وكفالة الدقة والتنسيق والاتفاق مع نصوص الدستور والقضاء على العيوب الدستورية لمشروع القانون. فكيف يكون الأمر جوازى لجهة الإدارة بعرض المشروعات دون الرجوع إلى قسم التشريع للنظر فيها.^(٥٣) إذ كان أصحاب هذا الرأي قد اتفقوا على وجوبية العرض على قسم التشريع، لكنهم لم يتفقوا على الإجراء المترتب على مخالفه عدم العرض.

لذلك اتجه رأى من الفقه إلى أن عدم عرض المشروعات ذات الصفة التشريعية على قسم التشريع، يعتبر عيباً فى الإجراءات يشوب العمل الصادر سواء كان قانوناً أو قرار ويعتبر هذا المشروع كأن لم يكن إذا كان قراراً، ويكون غير دستورى إذا كان قانونى. وقد انتقد البعض هذا الرأى مستنديين إلى أن عدم أخذ رأى قسم التشريع فى المشروعات ذات الصفة التشريعية، لم يوصم هذا المشروع بعيب الشكل أو الإجراء لأن عرض مشروع القانون مصدره قانون مجلس الدولة وليس قاعدة دستورية بحتة.^(٥٤)

٥١/ د. مصطفى أبو زيد فهمى- القضاء الإدارى ومجلس الدولة- قضاء الإلغاء ومقابل

التعويض- الطبعة الأولى عام ١٩٩٥- دار المعارف للنشر ص٣٢٣.

٥٢/ رأى للمستشار/ مصطفى حسين- أحد أعضاء قسم التشريع عام ٢٠٠٥- منشور فى

جريده الأخبار فى ١/٤/٢٠٠٥.

٥٣/ رأى الدكتور/ شوقي السيد- منشور فى جريدة أخبار اليوم فى ٢٠/٥/٢٠٠٢.

٥٤/ د. سعاد الشراوى- القضاء الإدارى- دار النهضة العربية- طبعة ١٩٨٤ ص١٣٨.

وهناك رأى وهو الأكثر شيوعاً يرى أن عدم عرض المشروعات ذات الصفة التشريعية على قسم التشريع قبل إصدارها يوصفها بالبطلان، ولكن هذا البطلان يصححه إقرار البرلمان لهذا القانون، فالبرلمان هو الذى يملك تصحيح ما بها من عيب ناشئ من عدم العرض على القسم، أي انه إذ أقرته السلطة التشريعية دون مراجعته الصياغة من قسم التشريع، فإنه يكون صحيحاً نافذاً ولا تستطيع أي جهة المساس به ما لم يطعن عليه أمام المحكمة الدستورية العليا وتقضى بعدم دستوريته.^(٥٥)

ويرى بعض من الفقه أيضاً أن السلطة التشريعية تقوم بتغطية لاحقه لما قد شابهه المشروع من عيوب فى الصياغة، ويعتبر ذلك من صلب عمل المجلس التشريعى. فعدم العرض لا تعتبر مخالفة دستورية توجب البطلان، لان قانون مجلس الدولة لم يكن يبتغى ان يجعل نفسه رقيباً على السلطة التشريعية، ولكن يراقب السلطة التنفيذية التى تقترح مشروعات القوانين بإسنادها إلى جهة مختصة توفر لرجالها العلم اليقيني بالقانون وفن الصياغة.^(٥٦)

وقد أثارت المادة (١٧٨) من اللائحة الداخلية لمجلس النواب نقاشاً حاداً عند مناقشتها فى مجلس النواب والخاصة بعرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة لمراجعتها، فكانت الآراء ما بين مؤيد ومعارض لتلك المادة.

حيث أيد عدد كبير من نواب البرلمان الاتحياز إلى الالتزام بالعرض على مجلس الدولة، مستندين فى ذلك إلى أن رأى مجلس الدولة استشاري وليس ملزم، وان العرض ليس فيه افتئات على سلطه النواب وتعتبر رقابه مجلس الدولة سابقه على تلك المشروعات، ويكون فى ذلك تأمين للبرلمان من الحل بعد أن تم الرفض

٥٥ / د. مصطفى أبو زيد فهمى - القضاء الإدارى - المرجع السابق - ص ٣٢٣.

٥٦ / د. فؤاد محمد النادى - القضاء الإدارى - المرجع السابق ص ١٦٣.

في الدستور تقرير الرقابة السابقة وأقر الرقابة اللاحقة على القوانين. كما رفض عدد من نواب البرلمان عرض مشروعات القوانين على قسم التشريع، واستندوا في ذلك أن تلك المادة- سألقة الذكر- فيها انتقاص من دور الهيئة التشريعية، وفيها تغول من السلطة القضائية على التشريعية.

ولكن أكد رئيس مجلس النواب ان هناك حكماً تاريخياً صادر عن المحكمة الدستورية العليا مؤكداً عرض مشروعات القوانين على مجلس الدولة - قسم التشريع- لمراجعتها وضبط صياغتها، هو إجراء دستوري يضمن سلامة هذه التشريعات أيًا كان مصدرها سواء كان من الحكومة أو البرلمان.^(٥٧)

وقد أشار مجلس الدولة، بأن مجلس النواب ملتزم بعرض جميع المشروعات ذات الصفة التشريعية على مجلس الدولة - قسم التشريع - قبل طرحها للمناقشة وإبداء الرأي فيها من مجلس النواب، وذلك لمراجعتها مع الدستور والقوانين الأخرى السارية، استناداً لنص المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤، ولأن هناك قوانين شديدة الحساسية يجب النظر فيها قبل إقرارها من البرلمان.^(٥٨)

- الاتجاه الثاني: يرى جوازية عرض المشروعات ذات الصفة التشريعية على قسم التشريع، ويرى أن الإدارة ليست ملزمة بعرض مشروعاتها من قوانين وقرارات ولوائح على مجلس الدولة، ولا يترتب على ذلك أي بطلان، لان السلطة التشريعية

٥٧/ مناقشه وخلافات حادة بين أعضاء مجلس النواب ٢٠١٦ أثناء مناقشة المادة (١٧٨) من اللائحة الداخلية للمجلس، والتي تلزم مجلس النواب بعرض كافة القوانين والقرارات واللوائح الصادرة والخاصة بمجلس النواب على مجلس الدولة. راجع مقال منشور بعنوان "خلافات حادة تحت قبة البرلمان"، بجريدة الأهرام يوم الأربعاء الموافق ٢٠١٦/٣/٢ العدد (٤٧٢٠٣).

٥٨/ إشارة من السيد المستشار- رئيس قسم التشريع- يطالب فيها مجلس النواب بالالتزام بعرض كافة مشاريع القوانين عليه قبل إقرارها- منشور بجريدة الوفد الالكترونية يوم الأربعاء الموافق ٢٠١٦/١/١٣.

هي السلطة الأخيرة التي تقرر سريان القانون، ولها حق التعديل أو الإضافة أو الحذف، وإن المراجعة وضبط الصياغة تقوم بها لجنة تشريعية داخلية بمجلس النواب، والتي تقوم بدراسة المشروعات دراسة دقيقة حتى لا تخالف الدستور، وللحكومة الحق في الإحالة أو عدم الإحالة إلى مجلس الدولة.^(٥٩)

ونرى انه طبقاً لنص المادة (١٩٠) من دستور ٢٠١٤، أنه أعطى الحق لمجلس الدولة بمراجعته وصياغة القوانين والقرارات واللوائح التي تصدرها كافة الجهات الإدارية في الدولة دون استثناء وألزم تلك الجهات بذلك.

(ب) رأى القضاء:

استقرت كافة أحكام المحكمة الإدارية العليا على عدم بطلان التشريعات التي لم تعرض على قسم التشريع، ويعتبر ذلك على العكس من محكمة القضاء الإداري فيما يتعلق باللوائح والقرارات.

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا في طعن عرض عليها بأنه "..... فقد قام الطاعن برفع دعواه أمام محكمة القضاء الإداري يطلب منها إلغاء قرار تعيينه، وأسس طلبه على أوجه ثلاثة من بينها البطلان الشكلي للقانون (٨٤) لسنة ١٩٥٩ والذي صدر قرار تعيينه في ظللة، لعدم عرضة على مجلس الدولة لصياغته من الناحية القانونية، وإزالة ما قد يكون فيه من تضارب مع الدستور..... إذ أن الإغفال يجعل القانون باطل من الناحية الشكلية، علماً أن محكمة القضاء الإداري لا تنظر إلى هذا الطلب ولكنها نظرت إلى الطلبات الأخرى....." وانتهت

٥٩/ رأى للمستشار- محمد موسى- رئيس اللجنة التشريعية بمجلس الشعب عام ٢٠٠٥-

منشور في جريدة الأخبار بتاريخ ١/٤/٢٠٠٥.

المحكمة الإدارية العليا في حكمها إلى أنه "...لا يترتب على عدم العرض على مجلس الدولة بطلان القانون.....".^(٦٠)

وقضت المحكمة الإدارية العليا في حكم آخر لها بأنه "..... ومن حيث أنه بالنسبة لما يدفع به الطاعن من بطلان للقانون بحجه انه لم يعرض على مجلس الدولة، فقد جرى قضاء هذه المحكمة على أن إغفال عرض القانون على مجلس الدولة لا يترتب عليه بطلان ويكون الدفع في غير محله.....".^(٦١)

أما محكمة القضاء الإداري فقد سلكت مسلكاً واحداً بشأن اللوائح والقرارات التي لم تعرض على مجلس الدولة ووصمتها بالبطلان واعتبرتها معيبة في الشكل والإجراءات، وان تلك اللوائح لا تكون نافذة إلا بعد عرضها على قسم التشريع ونشرها في الجريدة الرسمية، ولا يصح الاحتجاج بها قبل ذلك.

وقد فرقت محكمة القضاء الإداري بين أمرين، بين بطلان اللوائح والقرارات التي تصدر في ظل الظروف الطبيعية وبين ما يصدر في حالة الاستعجال ولم يُعرض على قسم التشريع، فلم يتضمن قانون مجلس الدولة رقم (١٦٥) لسنة ١٩٥٥ نصاً بشأن حالة الاستعجال، كما تضمنها القانون (٤٧) لسنة ١٩٧٢ في المادة (٦٤) منه والتي تضمنت بأن يقوم مجلس الدولة مراجعة وصياغة التشريعات التي يرى رئيس مجلس الوزراء نظرها على وجه الاستعجال، لجنه

٦٠ / راجع مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا-

السنة التاسعة- العدد الثالث- من أول يونيه ١٩٦٤ إلى آخر سبتمبر من عام ١٩٦٤ ص ١٩٤

٦١ / راجع مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن المكتب الفني للمحكمة الإدارية العليا-

السنة الحادية عشر- من أول أكتوبر ١٩٦٦ إلى يناير ١٩٦٧.

تشكل من رئيس قسم التشريع أو من يقوم مقامه، وأحد مستشاري القسم يندبه رئيس القسم ورئيس إدارة الفتوى المختصة.^(٦٢)

أما الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع، قد انتهجت الى وجوبية عرض مشروعات القوانين واللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية على قسم التشريع، وانتهت في إحدى فتاها إلى أن "..... والمشرع في المادة (٦٣) من قانون مجلس الدولة رقم (٤٧) لسنة ١٩٧٢ استوجب من كل وزارة أو مصلحة، قبل استصدارها أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية، يكون له صفة تشريعية أو يضم قواعد عامه مجردة أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع للنظر فيه لمراجعته وصياغته....."^(٦٣)

ويستخلص رأينا من إفتاء الجمعية العمومية في أن دستور ٢٠١٤، والمادة (٦٣) سالفة الذكر، ألزمت كافة الجهات الإدارية التي تعد مشروعات القوانين واللوائح والقرارات داخل الدولة بالعرض قبل إصدارها على مجلس الدولة - قسم التشريع - وإلا كان ذلك بطلان للمشروع إذا صدر، لمخالفته لنص دستوري صريح وواضح، وضعه المشرع واستهدف منه اللجوء إلى جهة مختصة فنياً بالمراجعة والصياغة، لعدم تعارضها بعد صدورها مع قانون آخر ساري.

٦٢ / د. سليمان الطماوي - القضاء الإداري - المرجع السابق ص ٣٢٤.

٦٣ / راجع مجموعة المبادئ القانونية التي أقرتها الجمعية العمومية لقسمى الفتوى والتشريع - الجزء الثاني - من أكتوبر ١٩٩٦ إلى يونيو ٢٠٠٠ - ملف رقم (١٥٥٨/٢/٣٧) جلسة ١٠/٧/١٩٩٨م.

المطلب الثاني

مدى مشروعية القوانين والقرارات التي لم تُعرض على مجلس الدولة كهيئة استشارية في فرنسا

منذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي وهو يعد أكبر هيئة استشارية، وكان من أولويات اختصاصاته أن يكون مستشاراً للحكومة في مراجعة وصياغة القوانين والتشريعات، بل كان يساهم مع الحكومة في أعداد المشروعات ثم يراجعها ثم يعيد صياغتها فنياً. وظل في ذلك الوضع إلى أن أدخلت عليه الرقابة القضائية، والنظر في المنازعات الإدارية والفصل فيها. ولكن هذه الأحكام لا تخرج إلى النور إلا بعد تصديق رئيس الدولة عليها لإقرارها، لذلك تم تسميته بالقضاء المقيد.^(٦٤)

فوفقاً للأمر العالی الصادر عام ١٩٤٥ (قانون مجلس الدولة الفرنسي)، والذي جاءت المادة (٢١) منه على أن "... ويشترك مجلس الدولة في أعداد القوانين والمراسيم...."، وقد جرت جميع الحكومات المختلفة في فرنسا على تفسير هذا النص بأنه ملزم للحكومة بعرض مشروعات القوانين على المجلس لإعداد لمراجعتها وصياغتها من ناحية التوافق مع الدستور، قبل عرضها على البرلمان، ثم جاءت المادة (٣٩) من دستور ١٩٥٨ مؤيدة هذا التكليف لمجلس الدولة.^(٦٥)

ولكن بصدور قانون مجلس الدولة الفرنسي (٦٤) لسنة ١٩٧٢، بدأ المجلس مرحلة جديدة من القضاء المستقر، أي من القضاء المقيد إلى القضاء المفوض، حيث وسع من اختصاصاته كهيئة استشارية تعرض عليها مشروعات القوانين

64. Damaged turnip : le consul constitue urinal ,teacher the superior Paris 1995 p44.

٦٥/ د. سليمان الطماوي- الوجيز في القضاء الإداري- المرجع السابق ص ٦٨.

التي تصدرها الحكومة للنظر فيها وإعدادها بالصيغة التشريعية اللازمة، مع مراجعتها مع ما يتفق من الدستور والقوانين الأخرى.

لذلك أجاز له المشرع انه يجوز من تلقاء نفسه أن يلفت نظر السلطات العامة إلى التعديلات التشريعية أو اللوائح الإدارية والتي تتفق مع الصالح العام.^(٦٦)

والرم المشرع مجلس الدولة على استعماله لهذه الرخصة، مع تقديم تقرير سنوى إلى الحكومة، يتضمن اقتراحاته أو توصياته فى المجال التشريعى، وذلك عن طريق لجنة تشكل من أحد أعضائه يكلفون بأعداد مشروعات النصوص الوزارية وإبداء الرأى فى حل المشكلات القانونية.^(٦٧)

وهذا ما أكدته السلطة التشريعية فى فرنسا فى العديد من قراراتها بأن مجلس الدولة انشئ للمراجعة والصياغة ولا يجوز للسلطة الإدارية فى الدولة أن تتجاوزها لما له من دور فى فن الصياغة، وإذا لم يتم عرضه على المجلس كهيئه استشارية، فلا يجوز النظر والبت فيه من الناحية التشريعية لفقده ركن ركين من خطوات صدور التشريع.^(٦٨)

ونرى فيما سبق، أن المشرع المصرى أنتهج ذات مسلك المشرع الفرنسى، حيث فرض بنص الدستور والقانون على جميع الجهات الإدارية الالتزام بعرض كافة المشروعات ذات الصفة القانونية على مجلس الدولة بصفته هيئه استشارية

66. FavorerLouis : la conceal canstitutianel el lass pares politegues, ecanamca, 1988. p 50.

٦٧/ د. محمود حلمى- القضاء الإدارى- دار الفكر العربى- الطبعة الثانية- بدون عام نشر ص٢٣.

٦٨/ د. ماجد راغب الحلو- القضاء الإدارى- جامعة الإسكندرية- طبعة ١٩٨٥ ص٨٦.

ففيه متخصصة في مراجعة وصياغة المشروعات، وإلا يُعد ذلك مخالفة صريحة لنص الدستور والقانون، ويصم مشروع القانون الصادر دون عرضة على مجلس الدولة بالبطلان.

الخاتمة

أعتبر المشرع المصرى والفرنسى مجلس الدولة- قسم التشريع- هو الجهاز الفنى المتخصص فى المراجعة والصياغة القانونية وان عرض مشروعات القوانين والقرارات واللوائح، إجراءً جوهرياً، وأوجب على السلطة التنفيذية والمتمثلة فى الوزارات والجهات الإدارية، اتخاذه قبل أن يصدر المشروع فى شكل قانونى ملزم، ويترتب عليه أن هذا المشروع يشوبه عدم المشروعية، ويكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء أو البطلان، وان هذا البطلان لا يصححه أقرار السلطة التشريعية له، لمخالفته الدستور ذاته والقوانين المنظمة، لان النصوص صريحة وواضحة ولا لا يجوز لأي جهة الالتفاف عنه، بأن تقوم بعرض المشروع على لجنة من اللجان كاللجنة التشريعية فى مجلس النواب أو أداره التشريع التابع لوزارة العدل، فكل له اختصاصاته. وإذ استندت السلطة التنفيذية أو الجهات الإدارية إلى أحكام المحكمة الإدارية العليا فى عدم العرض فأن ذلك لا يعفيها من المسؤولية لمخالفتها الدستور والقانون، وهُم الأعلى من تلك الأحكام.

والله ولى التوفيق،،،،