

فيها رئيس الجمهورية ما فُوض فيه من اختصاص يعتبر مخالفا للمادة ١٠٨ من الدستور.

المطلب الثاني: إفراط البرلمان في الإحالة إلى سلطة تنفيذ القوانين *مرص*

يواجه هذا الفرض الحالات التي يقوم فيها البرلمان طواعية بنقل جزء من اختصاصه التشريعي إلى السلطة التنفيذية، عن طريق ما يُسمى بالإحالة التشريعية Renvoi législatif والتي قد تأخذ - إذا أفرط البرلمان في ممارستها - شكل التفويض التشريعي المبطن. (المسوّج).

وتتم الإحالة التشريعية عن طريق دعوة السلطة التنفيذية إلى التدخل بإجراءات لائحية معينة لتسهيل تنفيذ القوانين التي سبق للبرلمان تنظيم بنيتها الأساسية، كما تتم عن طريق تعليق نفاذ ما يصدره البرلمان من تشريعات على صدور قرارات تنفيذية من السلطة التي عينها الدستور لهذا الغرض أو من سلطة أخرى يعينها التشريع ذاته.

والإحالة التشريعية لها ما يبررها من حيث المبدأ، حيث إنها قد تمثل إحدى أدوات البرلمان في ممارسة اختصاصه التشريعي؛ فقد انتهينا من قبل إلى التمييز بين ما يدخل في نطاق الانفراد التشريعي المطلق للبرلمان من مسائل، وما يدخل في نطاق انفراده النسبي بالتشريع من مسائل أخرى؛ وانفراد البرلمان انفرادا مطلقا بمعالجة المسألة يعني تدخله لتنظيمها من كافة جوانبها "بقانون"، ومع ذلك فقد يحتاج الأمر إلى تدخل السلطة التنفيذية لوضع القانون المنظم لها موضع التنفيذ. أما انفراد البرلمان انفرادا نسبيا بمعالجة المسألة، فيعني تدخله لوضع البنية الأساسية للقانون المنظم لها ثم الإحالة إلى السلطة التنفيذية لمعالجة بقية جوانبها، وهنا يكون تدخل السلطة التنفيذية "بناء على قانون" سنه البرلمان.

وهكذا، يبدو أن تدخل السلطة التنفيذية لاستكمال القوانين الصادرة في نطاق الانفراد التشريعي النسبي للبرلمان هو من الأمور الحتمية. أما بالنسبة

للقوانين الصادرة في نطاق الانفراد التشريعي المطلق، فالأصل فيها أن تصدر وتكون قابلة للتطبيق بذاتها، إلا إذا أصر البرلمان ذاته على تدخل السلطة المختصة بتنفيذ القوانين أو سلطة أخرى يعينها لوضع هذه القوانين موضع التنفيذ.

وإذا قرر البرلمان دعوة السلطة التنفيذية لاستكمال القانون الصادر في نطاق انفراده النسبي بالتشريع أو دعاها إلى إصدار القرارات اللازمة لتنفيذ ما يصدر من قوانين في نطاق انفراده المطلق بالتشريع، فعليه أن يلتزم بضوابط هذه الإحالة التشريعية، حتى لا يبدو من خلالها وكأنه يتنازل عن اختصاصه التشريعي.

فإذا لجأ البرلمان إلى الإحالة إلى السلطة التنفيذية لإصدار اللائحة التنفيذية لقانون صادر لتنظيم مسألة من المسائل الداخلة في مجال انفراده المطلق بالتشريع، فلا ينبغي لهذه الإحالة أن تنطوي على ما يسمح لسلطة تنفيذ القوانين بالمساس بأصل المسألة التي ينظمها القانون والتي غالباً ما تكون متعلقة بحق من حقوق الأفراد أو بحرية من حرياتهم، أو بمسألة من مسائل التجريم والعقاب.

أما إذا أحال البرلمان إلى السلطة التنفيذية لإصدار القرارات اللازمة لتنفيذ قانون صادر لتنظيم مسألة من المسائل الداخلة في نطاق انفراده النسبي بالتشريع، عن طريق ما يطلق عليه بعض الفقه المصري "اللوائح التكميلية"^(١٦٠)، فإن هذه الإحالة لا ينبغي لها أن تنطوي على ما يسمح لقرارات تنفيذ القوانين بأن تمس بالبنية الأساسية للقانون لأنها تمثل نصيب البرلمان في القوانين الصادرة في إطار انفراده النسبي بالتشريع.

وإذا تمت الإحالة التشريعية بالمخالفة لضوابطها السابق عرضها؛ فإنها تعد

(١٦٠) الدكتور سلسي جمال الدين، اللوائح الإدارية وضمنات الرقابة القضائية، منشأ المعارف، الإستهديرة ١٩٨٢ ص ٢٤٤.

نوعاً من التفويض التشريعي الضمني. وهذا النوع من التفويض يتم بالمخالفة لأحكام الدساتير التي عادة ما تحدد طرقاً محددة لتفويض الاختصاص بالتشريع^(١٦١).

ولذلك، إذا قام البرلمان بممارسة هذا النوع من التفويض التشريعي، اعتبر متخلياً عن اختصاصه التشريعي ومرتكباً لمخالفة عدم الاختصاص السلبي للمشرع.

والمواقع أن نظرة عابرة على فقه وقضاء القانون العام المقارن تؤكد هذا التحليل.

ونعرض فيما يلي للإحالة التشريعية ومدى اعتبارها مدخلاً إلى ارتكاب المشرع لمخالفة عدم الاختصاص السلبي، في الفقه والقضاء الدستوريين في كل من فرنسا ومصر. وسيكون ذلك في فرعين متتاليين على النحو التالي:

الفرع الأول: الإحالة التشريعية في الفقه والقضاء الفرنسيين.

الفرع الثاني: الإحالة التشريعية في الفقه والقضاء المصريين.

الفرع الأول: الإحالة التشريعية في الفقه والقضاء الفرنسيين.

في فرنسا، حيث قام دستور ١٩٥٨ بتوزيع الوظيفة التشريعية للدولة بين الحكومة والبرلمان، يبدو الفقه متفقاً على أن البرلمان الذي لا يمكن أن يزيد - من تلقاء نفسه - من حجم اختصاصه التشريعي، لا يملك أيضاً إنقاصه أو التنازل عنه في غير الحالات المنصوص عليها في الدستور، بمعنى أنه لا يملك تشويه خريطة توزيع الاختصاصات التشريعية التي رسمتها الوثيقة الدستورية، لأنه إن فعل ذلك يكون قد حل محل المشرع الدستوري. وعلى ذلك فالبرلمان ليس بمقدوره تفويض اختصاصه التشريعي إلا في إطار عملية التفويض التشريعي الذي وضع الدستور أساسها ونظامها الخاص في المادة

المطلب الثالث: تسامح البرلمان مع تدخلات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي في الظروف الاستثنائية.

تمهيد: استبعاد المادتين ١٦ من الدستور الفرنسي و٧٤ من الدستور المصري من مجال دراستنا.

لا شك أن ظروفًا استثنائية معينة قد تبرر تدخلات السلطة التنفيذية لاتخاذ بعض التدابير السريعة بهدف تنظيم مسائل تدخل من حيث المبدأ في نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان.

وتقر معظم الدساتير الحديثة هذه التدخلات من جانب السلطة التنفيذية، عن طريق مجموعة من الآليات ربط بينها فقه القانون العام وصاغها في إطار "نظرية الظروف الاستثنائية" *Théorie des circonstances exceptionnelles*.

وتختلف أساليب تدخل السلطة التنفيذية في مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان باختلاف درجة خطورة الظروف التي أدت إلى تدخلها؛ فمع التسليم بأن الظروف التي تبرر هذه التدخلات هي ظروف استثنائية أي ظروف غير عادية، فإن درجة خطورة الظروف الاستثنائية نفسه يترتب عليها اختلاف في طبيعة الإجراء المتخذ لمعالجته؛ فإذا كان ظرفًا استثنائيًا عاديًا أمكن مواجهته بنوع من لوائح الضرورة كتلك التي تنص عليها المادة ١٤٧ من الدستور المصري، والمادة ٧٧ من الدستور الإيطالي. أما إذا اشتدت حدة الظروف الاستثنائية، فإن الإجراءات التي تتخذها السلطة التنفيذية تكون أكثر استثنائية، حيث تتم مواجهتها بنوع من اللوائح يطلق عليه بعض الفقه اسم "لوائح الأزمات الخاصة"، كتلك التي تنص عليها المادة ١٦ من الدستور الفرنسي والمادة ٧٤ من الدستور المصري.

والواقع أن دستور ١٩٥٨ في فرنسا ودستور ١٩٧١ في مصر قد أقرا تنظيمًا للوائح الأزمات الخاصة يسمح لرئيس الجمهورية (عن طريق ما يصدره من لوائح بمقتضى المادة ١٦ من الدستور الفرنسي والمادة ٧٤ من الدستور المصري)، بتنظيم كل ما يدخل في نطاق الاختصاص التشريعي للبرلمان من مسائل بمقتضى نصوص الدستور في كلا البلدين.

ولا خلاف على ذلك، سواء في فرنسا أو في مصر، على أساس أن نظم
لوائح الأزمات الخاصة قد أقر لمواجهة أقصى درجات الظروف
الاستثنائية، وأن القول بإخراج بعض ما يدخل في نطاق القانون من
مسائل من مجال تطبيق هذا النوع من اللوائح من شأنه إهدار الحكمة
من هذا النوع من اللوائح. ومع ذلك، اتفق الفقهاء، سواء في فرنسا أو
في مصر، على أن لوائح الأزمات الخاصة لا ينبغي لها أن تنصب على
موضوعات ذات طبيعة دستورية^(٢٠٦).

وفي فرنسا، تقضى المادة ١٦ من الدستور بضرورة انعقاد البرلمان بقوة
القانون، بمجرد وضع هذه المادة موضع التطبيق^(٢٠٧). أما في مصر،
فالمادة ٧٤ من الدستور لا تنص على شيء من هذا القبيل، ولذلك
ذهب بعض الفقه إلى ضرورة دعوة البرلمان إلى الانعقاد في دورة غير
عادية إذا لم يكن في حالة انعقاد أثناء اللجوء إلى المادة ٧٤، وذلك
عملاً بمنطق الظروف الاستثنائية وامتداداً إلى المادة ١٠٢ من الدستور
التي تقتضى بوجوب دعوة مجلس الشعب للانعقاد في دوره اجمع غير
عادية في حالة الضرورة، وذلك بهدف إقصاء البرلمان عن وظيفته
الرقابية والتشريعية أثناء اللجوء إلى لوائح الأزمات الخاصة بواسطة
رئيس الجمهورية^(٢٠٨).

ومع ذلك، فإن الرقابة المنتظر من البرلمان ممارستها على السلطة
التففيذية أثناء استخدام آليات المادتين ١٦ من الدستور الفرنسي و ٧٤
من الدستور المصري ستكون رقابة بالغة الضعف، ولا يجب التعويل
عليها^(٢٠٩).