



مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية



بحث بعنوان
الرقابة على تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية

العدد الثاني

2025

-2-

ترقيم دولي الإلكتروني 1687-3443

ترقيم دولي موحد للطباعة 1687-1901



بحث بعنوان

الرقابة على تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية

دكتور

سارة عبدالله محمود الغراب

مدرس بقسم القانون العام

كلية الحقوق جامعة الإسكندرية

الرقابة على تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية

المقدمة

تشكل اللوائح في عمومها، واللوائح التنفيذية على وجه الخصوص، جزءاً أساسياً من النظام القانوني للدول، باعثه الضرورات العملية وحسن السياسة الإدارية⁽¹⁾، حيث تعمل على تفصيل وتنفيذ السياسات والأنظمة التي وضعها التشريع والذي يعجز، مهما بلغت دقته، عن إحصاء دقائق وتفصيلات الموضوعات المنظمة. وحكمة قيام اللوائح برزت أكثر مع اتساع أنشطة الدولة ودخولها في كافة مناحي الحياة. فاللوائح التنفيذية تفصل ما ورد إجمالاً من نصوص وتفسر ما غمض منه وفقاً لضوابط محددة، ومن ثم فإن هذه اللوائح لا تعد تشريعاً نافذاً إلا بالقدر الذي لا تتطوي فيه على ما يعد تعديلاً أو تعطيلاً لأحكام القانون، فخرج اللائحة عن هذا النطاق التشريعي أثره انعدامها قانوناً، الأمر الذي يحق معه القضاء بعدم دستوريته في مقام تطبيق القانون الذي صدرت اللائحة تنفيذاً له.

فيتعين أن ينحصر الغرض من صدور اللائحة التنفيذية للقانون في إتمام القانون، أي وضع القواعد والتفاصيل اللازمة لتنفيذه مع الإبقاء على حدوده الأصلية بلا أدنى مساس، ودون أن تتطوي على تعديل أو إلغاء لأحكامه أو أن تضيف إليه أحكاماً تبعده عن روح التشريع، فيجاوز بذلك مصدرها الاختصاص الدستوري المخول له، متعدياً على السلطة التشريعية.⁽²⁾

(1) الدكتور/ سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة 2006، القاهرة ص 470

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسة 1996/6/3، الدعوى رقم 18 لسنة 8 قضائية "دستورية" ج 7 "دستورية" ص 424 حكم المحكمة الدستورية العليا، " بجلسة 2007/6/10، الدعوى رقم 68 لسنة 25 قضائية "دستورية" ج 1/12 "دستورية" ص 496

حكم المحكمة الدستورية العليا الدعوى، " بجلسة 2011/11/13، رقم 113 لسنة 28 قضائية "دستورية" ج 1/13 "دستورية" ص 828

ورغم وضوح الأطر الواجب التزام اللوائح حدودها، إلا أن مطالعة الواقع تشير إلى وجود العديد من اللوائح التنفيذية متجاوزة النطاق الموضوعي الذي حدده القانون، بل والدستور في بعض الأحيان، مما يجعلها مخالفة لمبدأ المشروعية القانونية والشرعية الدستورية.

وقد عهد المشرع الدستوري إلى المحكمة الدستورية العليا بتولي الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح، وبناء على التفويض الدستوري، أصدر المشرع قانون المحكمة الدستورية العليا، مبيناً اختصاصها. وقد خولها اختصاصاً منفرداً بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح، مانعاً أي جهة أخرى من مزاحمتها وذلك لضمانة مركزية الرقابة على الشرعية الدستورية، تحقيقاً لمبدأ سيادة الدستور، مؤكداً أن اختصاص المحكمة السالف ذكرها ينصرف إلى الرقابة على القانون بالمعني الموضوعي أي النصوص القانونية التي تتولد عنها مراكز عامة مجردة سواء تلك الصادرة عن السلطة التشريعية أم تلك الصادرة عن السلطة التنفيذية. ولا يجوز للمحكمة الدستورية العليا بأية حال أن تتصل من اختصاص نيّط بها وفقاً للدستور والقانون أو كليهما، وعليها كذلك ألا تخوض في اختصاص ليس لها، باعتبار أن مجاوزتها لولايتها أو تتصلها منها أمران ممتنعان دستورياً. وقد أكدت المحكمة الدستورية على هذا الأمر في العديد من أحكامها.⁽¹⁾

حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسة 2016/2/6 الدعوى رقم 76 لسنة 32 قضائية "دستورية" ج 1/15 "دستورية" ص 1257

(1) انظر في ذلك: حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2006/1/15، الدعوى رقم 188 لسنة 27 ق دستورية، المجموعة الدستورية ج 2/11 "دستورية" ص 2229

حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2007/10/1، الدعوى رقم 76 لسنة 29 ق دستورية، المجموعة الدستورية ج 1/12 "دستورية" ص 656

حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2013/6/2، الدعوى رقم 39 لسنة 19 ق دستورية، المجموعة الدستورية ج 14 "دستورية" ص 647

والم تأمل في النظام القانوني والقضائي المصري، يجد أن حماية مبدأ المشروعية وتحقيقه أمر منوط بمجلس الدولة القيام به في خصوص الحديث عن اللوائح. فقسم التشريع بمجلس الدولة يختص برقابة سابقة على هيئة مراجعة لمشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية⁽¹⁾، أما القسم القضائي فنيط به الرقابة اللاحقة لمشروعات القرارات⁽²⁾ ذات الصلة التشريعية ومن بينها اللوائح التنفيذية. فاللوائح تعتبر قانون وفقاً للمعيار الموضوعي بينما تعد قرارات إدارية تبعاً للمعيار الشكلي في التمييز بين القوانين والقرارات الإدارية. وفي ممارسة القضاء الإداري لاختصاصه بحماية المشروعية، فقد أعطاه القانون حق الرقابة على مشروعات القرارات الإدارية النهائية بمفهومها الواسع والذي يحمل في طياته القرارات الإدارية التنظيمية (اللوائح) فضلاً عن القرارات الإدارية الفردية ووضعا إياه بذلك رقيباً على مشروعات اللوائح.

وإن كان الغرض من الرقابة الدستورية تحقيق مبدأ المشروعية في أعلى مدارجه، أي إرساء المشروعية وتثبيت دعائمها وأركانها على دعائمها الدستورية، وهذا أمر لا مندوحة عنه، فلا يتعارض ذلك مع رقابة قضاء مجلس الدولة لمبدأ المشروعية القانونية دون الدستورية. فالقضاء الدستوري قضاء دستورية لا مشروعية، فلا تقوم ولاية المحكمة الدستورية ولا ينعقد اختصاصها إلا إذا كان مبنى الطعن وجود عيب

(1) المادة 190 معدلة من دستور 2014 تنص على " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، التي تحال إليه ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى" والمادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 تنص على: " على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أى قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعية أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ، ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات ."

(2) تنص المادة 10 من قانون مجلس الدولة 47 لسنة 1972 في الفقرة الخامسة منه على " تختص محاكم مجلس الدولة بالفصل في المسائل الآتية: خامساً- الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية"

دستوري⁽¹⁾ ذلك لأن كل ما يخرج القانون من اختصاص القضاء يصبح معزولاً عن نظره، فإن كان مبنى الطعن مخالفة اللائحة للقانون العادي دخل بذلك في نطاق رقابة المشروعية والتي تدخل في اختصاص القضاء الإداري.⁽²⁾

لكن يدق الأمر، حينما تتعارض اللائحة مع كل من الدستور والقانون فتكون مخالفة للشرعية الدستورية والمشروعية القانونية معاً، فيعن التساؤل عن: لمن تفترض الرقابة على المشروعية في هذه الحالة؟ ويدق الأمر حين تقضي المحكمة الدستورية بعدم قبول الدعوى داعمة حكمها بحجة انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة والتي مؤداها ألا تفصل في غير المسائل الدستورية التي يؤثر الحكم فيها على النزاع الموضوعي، ومن ثم يتحدد مفهوم هذا الشرط بأن يكون ثمة ضرر قد لحق بالمدعي في الدعوى الموضوعية، وأن يكون هذا الضرر عائداً إلى النص المدعى بمخالفته لأحكام الدستور، فإذا كان الإخلال بالحقوق المدعى بها لا يعود إليه، أو كان النص المذكور قد ألغى وزال كل ما كان له من أثر قانونياً منذ صدوره، دل ذلك على انتفاء المصلحة الشخصية المباشرة، ذلك أن إبطال النص التشريعي في هذه الحالة لن يحقق للمدعي أية فائدة عملية يمكن أن يتغير بها مركزه القانوني بعد الفصل في الدعوى الدستورية عما كان عليه قبلها. الأمر الذي نرى القضاء الدستوري -والذي يفترض فيه قيامه على حماية الشرعية الدستورية- يؤثر الإبقاء على لوائح قد تكون مخالفة للدستور على أن يزيل ما بها من عوار وذلك تحت ستار المصلحة الواجب

(1) "لا تقوم ولاية المحكمة الدستورية بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح إلا باتصالها بالدعوى اتصالاً مطابقاً للأوضاع المقررة في المادة (٢٩) من قانونها، ومن ثم وتحقيقاً لما تغياه المشرع في هذا الشأن، فإنه يجب أن تستقل دعوى الموضوع بطلبات غير مجرد الحكم بعدم دستورية نصوص قانونية معينة، وإلا كانت الدعوى في حقيقتها دعوى دستورية رفعت بغير الطريق الذي رسمه القانون دستورية".

حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسة 2012/6/14، الدعوى رقم 20 لسنة 34 قضائية "دستورية" ج 1/13 "دستورية" ص 1061.

(2) راجع أ.د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة في رقابة الدستورية)، القاهرة، دار النهضة العربية، الطبعة الثانية، 1994، ص 171

توفرها في الدعوى الدستورية. وهو في رأينا اتجاه غير دستوري إذ أن المادة 97 من دستور 2014 تحظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء.

ففي سبيل استعراض الموضوع المحوري، يحاول الباحث إيجاد أجوبة لتساؤلات تتفرع عنه كالأثر المترتب حال إلغاء اللائحة المخالفة أثناء نظر الدعوى الدستورية وهو ما يعرف بالاستبدال التشريعي، فضلا عن تناول فكرة الوقف التعليقي أو تربص محكمة الموضوع انتظاراً للحكم بالدستورية ومداه بالنسبة لباقي المحاكم.

ومراعاة لانضباط موضوع البحث، لابد وأن نقف على عدد من المفاهيم والمصطلحات الهامة لتبعث فيه ملامحه الرئيسية، والتي لا غنى عنها لاستيعاب إطاره العام، والنظر من منظور كلي يعاون على الهرولة نحو فهم كل جزئية من جزئياته الجوهرية، وذلك كله بلا إفراط أو تفريط. ومن هذا المنطلق، سوف يبرز الباحث ما ورائيات عنوان البحث للوقوف على معانيه وسلب جل أركانه وثناياه من الغموض والإبهام، بادئين بمفهوم اللوائح في النظام القانوني المصري، وأنواعها المتعددة، وما يخضع للمحاكمة الدستورية منها، وما قد يستثنى، في مبحث تمهيدي. ثم ندلف في المبحث الأول إلى دراسة أنواع التجاوز المختلفة للوائح والتي تنقسم إلى مطلبين: التجاوز الإجرائي في الأول منهما، والتجاوز الموضوعي في الثاني. ثم يأتي المبحث الثاني للدراسة متناولاً لأثر تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية وتحليل فكرة الرقابة المزدوجة على اللوائح في هذا الصدد بين القضاء الدستوري والقضاء الإداري.

وبذلك تعتمد الدراسة على المنهج التحليلي لاستعراض وتحليل النصوص القانونية والأحكام القضائية المتعلقة بالرقابة على تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على المنهج التحليلي، وذلك من خلال تحليل النصوص الدستورية والقوانين والأحكام القضائية ذات الصلة بموضوع الرقابة على اللوائح، مع الاستعانة بالمنهج الوصفي في عرض المفاهيم الأساسية والاتجاهات الفقهية، والمنهج النقدي في تقييم التطبيقات العملية وكشف أوجه القصور والثغرات، وصولاً إلى تقديم حلول ومقترحات لتعزيز فعالية الرقابة الدستورية.

خطة البحث:

وانطلاقاً من أهمية الموضوع وتعدد جوانبه، فقد ارتأى الباحث تقسيم هذا البحث إلى جزئين، وذلك لتيسير تناول المنهجي وتحقيق أقصى قدر من الوضوح والدقة في عرض الأفكار وتحليلها. وقد روعي في هذا التقسيم التدرج المنطقي والتسلسل الموضوعي بما يخدم أهداف البحث

المبحث تمهيدي

المبحث الأول: طوائف التجاوز للحدود الدستورية

المطلب الأول: التجاوز الإجرائي

المطلب الثاني: التجاوز الموضوعي

المبحث الثاني: أثر تجاوز اللوائح للضوابط الدستورية

المطلب الأول: الرقابة الدستورية على اللوائح

المطلب الثاني: اتجاهات القضاء الإداري في بحث الشرعية الدستورية (ازدواجية الرقابة القضائية على اللوائح)

المبحث التمهيدي

إن الدولة القانونية هي تلك التي تنقيد في ممارستها لسلطاتها بقواعد قانونية تعلو عليها، وتردها على أعقابها إن هي جاوزتها، فلا تتحلل منها. فمؤدى مبدأ سيادة الدستور وضع إطار عام لجميع السلطات بالدولة، فمن نصوص الدستور تستمد كل من مؤسسات الحكم سلطانها، وفي هذه النصوص ذاتها يجد هذا السلطان حدوده. فالقواعد القانونية بالدولة والتي تتدرج هرمياً، ترتبط ببعضها بشكل تسلسلي، يتربع الدستور على قمة هرمه، فلا تناقضه ولا تحده النصوص الأدنى منه. فسواء كان الأمر يتعلق بالنص التشريعي أو القرار الإداري الصادر عن الجهة الإدارية، فكلها تنفذ في إطاره وتنتمي إلى المستوى الأدنى من القواعد الدستورية.⁽¹⁾

وقد استند القضاء الإداري، قبل إنشاء المحكمة الدستورية العليا، إلى هذا المبدأ لفرض رقابته على دستورية القوانين أو بالأحرى تغليب نصوص الدستور على التشريع المخالف لها، ذلك أن واجب القضاء في نظره أن يطبق القانون بمعناه العام فيما يعرض له من أفضية، فإذا تعارضت القوانين، وجب على القضاء أن يطبق القانون الأعلى في المرتبة، وأن يستبعد من دائرة التطبيق القانون الأدنى المتعارض معه، وحق القضاء في ذلك مستمد من طبيعة وظيفته ولا يحرم من هذا الحق إلا إذا نص الدستور على هذا الحرمان صراحة. وقد استخلصت محكمة القضاء الإداري، من غياب نص صريح في الدستور يحظر على القضاء الرقابة على دستورية القوانين، حقها في الرقابة.⁽²⁾

فالرجوع للنظام الدستوري المهيمن على النظام الإداري خطوة أساسية لفهم مبدأ المشروعية وتقدير مداه كونه يعد أساس رقابة القضاء الإداري⁽³⁾. وفي مجال البحث، والذي يرمي إلى الرقابة على اللوائح المتجاوزة

(1) د. محمود صبحي علي السيد: الرقابة على دستورية اللوائح، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي وفقاً لأحدث التعديلات والتطبيقات القضائية، دار النهضة العربية، 2017، ص 2

(2) أ.د. محمد عصفور، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، القاهرة، المطبعة العالمية، 1957 الجزء الأول، ص 72

(3) أ.د. محمد عصفور، المرجع السابق، ص 70

لحدودها وضوابطها الدستورية، نفذت أولاً أنواع اللوائح المختلفة لنتبين أي منها يخضع للرقابة والمحكمة القضائية وأيها يفلت من تلك الرقابة وفقاً للنظام القضائي والقانوني المصري.

إن المقصود بمحاكمة اللوائح ورقابتها هو بحث مدى اتساق اللائحة مع القانون أو الدستور، ومن ثم الحكم عليها بالبراءة أو الإدانة، وما يترتب على ذلك من إلغاء اللائحة أو تحصينها ضد الإلغاء. فما هي اللوائح وأنواعها طبقاً للنظام القانوني المصري؟ وأيها يخضع للرقابة الدستورية؟

مفهوم اللوائح في النظام القانوني المصري

انطلاقاً من فكرة المشروعية والتي تتأسس على هرمية القواعد القانونية بحيث يتربع الدستور على قُنتها، فإليه القانون العادي في المرتبة ثم تأتي اللوائح في أدنى مراتب الهرم، يمكن تعريف اللوائح في عمومها بأنها " القواعد العامة المجردة الصادرة عن السلطة التنفيذية، بما لها من سلطة دستورية وقانونية، المفصلة للتشريع الذي يعلوها ". فالتشريع العادي يضع الإطار العام فتأتي اللوائح بدورها لسرد تفصيلاته والإجراءات الواجب اتباعها لإتمامه ونفاذه. ورغم تعدد التعريفات في الفقه سواء بأنها " ما تصدره السلطة التنفيذية بوصفها جهة الإدارة من قرارات تتضمن قواعد قانونية عامة ومجردة ينتج عنها إنشاء، أو تعديل، أو إلغاء مراكز قانونية عامة"،⁽¹⁾ أو أنها " ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد عامة مكتوبة لتطبيق القوانين وتنظيم المصالح العمومية والحفاظ على الأمن والسكينة والصحة العامة"، إلا أن المتأمل في مختلف التعريفات التي ساقها الفقه يجد أن عمومها يجمع على كونها قرارات إدارية تحتوي على قواعد عامة مجردة وملزمة.⁽²⁾

أما المحكمة الإدارية العليا فقد صاغت تعريفها بأنها " تلك القواعد العامة المجردة الملزمة التي تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، محددين بأوصافهم وليس بذواتهم، وينبعث عنها مراكز قانونية عامة ومجردة،

(1) عبد الرازق شحاتة بهلول، ضوابط الرقابة الدستورية على اللوائح: دراسة تحليلية لأحكام القضاء الدستوري المصري"، المجلة القانونية، مجلد 17، عدد 3 (2023): ص 568.

(2) انظر في التعريفات المختلفة: أ.د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية ط 4 ، 1976، ص 466، أ.د. محمود حافظ: القرار الإداري، 1975، ص 167.

وتكون الجهات الإدارية ملزمة بمراعاتها بمجرد إصدارها، وعلى نفس المنوال، يقوم المخاطبون بأحكامها بتوفيق أوضاعهم وفقاً لها⁽¹⁾ وتفسيراً لذلك، نجد أن اللوائح من الناحية الموضوعية تعتبر تشريعاً؛ لشمولها على قواعد عامة مجردة تلزم جميع المخاطبين بها مادام انطبقت شروطها عليهم، أما من الناحية الشكلية، فإنها تعتبر قرارات إدارية؛ لصدورها عن السلطة التنفيذية.⁽²⁾

فيستنتج أن التصرف القانوني لابد أن يتحلى بثلاث خصائص ليوصف بوصف اللائحة، وهي أولاً: صدوره من جهة إدارية، وثانياً: أن يحتوي على قواعد عامة ومجردة، وثالثاً: أن يكون ملزماً للمخاطبين به.⁽³⁾

وتتعدد وفقاً لتصنيفات متنوعة اللوائح المنوط بالسلطة التنفيذية إصدارها، أبرزها ينطلق من مدى استقلالها عن القانون. فمنها ما يصدر مستقلاً عن التشريع وأخرى تلازمه بغرض تنفيذه وتعرف باللوائح التنفيذية. أما الأولى والتي تستقل عن القانون العادي فمنها ما يصدر في الظروف العادية كاللوائح التنظيمية ولوائح الضبط، وأخر عهد المشرع بالسلطة التنفيذية إصدارها في ظل الظروف الاستثنائية كلوائح الضرورة واللوائح التفويضية.

وفي سياق بحثنا عن رقابة اللوائح، فإن التقسيم الذي نتبناه يعكس جوهر الموضوع، فنقسمها وفقاً لمدى خضوعها للرقابة الدستورية. فمما لا شك فيه، أن اللائحة والقانون وجهان لعملة واحدة، حيث يشمل كلاهما قواعد عامة ومجردة، بالإضافة إلى أن اللوائح والقوانين تفسر وتطبق باتباع ذات القواعد، ويتوافقان - كذلك - في لزوم الانقياد لأحكام الدستور، باعتباره الجوهر الأساسي للقواعد القانونية في المجتمع والدولة، إلا أن اللوائح ليس جميعها مما يجوز محاكمتها لبيان مدى اتساقها مع القانون والدستور، فهناك نوع من اللوائح

(1) خليل سليمان خليل الرحامنة، وفيصل عقلة خطر شطناوي، "الرقابة القضائية على دستورية الأنظمة وأثارها: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، 2022، ص 568.

(2) سيد محي الدين الزرد، رفيق أسعد محمد رضوان، وعفيف محمد حسين أبو كلوب، "الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة بالقانون المصري والشريعة الإسلامية"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2019: ص 8.

(3) عبد الرازق بهلول، مرجع سابق: ص 569.

تتحسر عنها رقابة القضاء الدستوري كون تكييفها يخرجها من زمرة اللوائح الخاضعة لرقابة المحكمة الدستورية. وهو الأمر الذي يقرع ناقوس الخطر، في مدى إمكانية التهرب من أحكام القانون والدستور بإصدار لوائح غير مرئية على رادار الرقابة الدستورية.

أولاً: اللوائح الخاضعة للرقابة الدستورية⁽¹⁾:

1- **اللوائح العادية**؛ وهي تلك اللوائح التي لا غنى عنها لتسيير مهام وأعمال سلطة الإدارة، وتعتبر من متطلبات الوظيفة الإدارية، وهي ثلاثة أنواع:

أ. **اللوائح التنفيذية**: هي القرارات الإدارية المتعلقة بوضع القانون موضع الإنفاذ ليستطيع العيش في الحياة الواقعية، فيشمل أدق التفاصيل حول تنظيم حياة القانون منذ الميلاد وحتى الوفاة، منظمًا المراكز القانونية المستهدفة، وفقاً للغرض الذي سُن من أجله، وذلك كله دون تعطيل لأحكام القانون، أو تعديله سواء بالحذف، أو الإضافة، أو الاستثناء، أو الإعفاء من التطبيق. ولرئيس الوزراء الاختصاص بإصدارها، وإن كان له أن يفوض غيره كأحد الوزراء أو المحافظين في إقرارها. فاللوائح التنفيذية تفصل ما ورد إجمالاً من نصوص وتفسر ما غمض منها، وذلك كله بضوابط محددة، ومن ثم فإن هذه اللوائح لا تعد تشريعاً نافذاً إلا بالقدر الذي لا تتطوي فيه على ما يعد تعديلاً أو تعطيلاً لأحكام القانون، فخرج اللائحة عن النطاق التشريعي أثره انعدامها قانوناً الأمر الذي يحق معه للقضاء عدم دستوريته في مقام تطبيق القانون الذي صدرت اللائحة تنفيذاً له.

ب. **اللوائح المستقلة**: هي القرارات الإدارية التي تستمد سلطانها من الصلاحيات التي منحها الدستور للجهات المختصة بإصدارها، فهي لوائح قائمة بذاتها دون الاستناد إلى قانون معين، تستهدف إنشاء المرافق العامة، وتنظيمها وتنسيقها، كمرافق الاتصالات، والمياه، والكهرباء، والصرف الصحي، وغيرها. وأعطى الدستور لرئيس الوزراء سلطة إصدارها بعد موافقة مجلس الوزراء، وليس له أن يفوضها إلى غيره.

(1) د. محمود صبحي علي السيد، مرجع سابق، ص 100

ج. **لوائح الضبط:** هي ما تصدره السلطة التنفيذية من قواعد صارمة بغرض حماية النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة، كلوائح الحفاظ على البيئة من التلوث، أو لوائح التأمين الصحي، أو التخطيط العمراني للأراضي الجديدة. وهي كذلك، يصدرها رئيس الوزراء بعد موافقة مجلس الوزراء، وليس له أن يفوض فيها غيره.

2- اللوائح الاستثنائية (لها قوة القانون)

هي تلك اللوائح التي لا تعتبر من متطلبات الوظيفة الإدارية، فتصدر في حالات الضرورة، وتستخدمها السلطة التنفيذية في الأوقات الحرجة التي تتطلب تدخلها لتنظيم مسائل من اختصاص السلطة التشريعية في الأساس؛ فهي لوائح لها قوة القانون الصادر من مجلس النواب، ولها أن تعدل أو تلغي القوانين العادية، كما لو كانت مكافئة لها. وهي على نوعين⁽¹⁾:

أ. **لوائح الضرورة**⁽²⁾: وهي قرارات بقوانين تصدرها السلطة التنفيذية - ممثلة في رئيس الجمهورية - إذا طرأ طارئ أثناء غياب مجلس النواب؛ بأن يكون غير قائم، مما يوجب معه الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، على أن تعرض وتناقش خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد.

ب. **اللوائح التفويضية:** وهي ما يصدره رئيس الجمهورية - في الأحوال الاستثنائية - وبناءً على تفويض من مجلس النواب، من قرارات لها قوة القانون، ويلزم أن يكون التفويض محدد المدة، مبيناً فيه الموضوعات التي يجوز اتخاذ قرارات فيها، والأسس المعتمد عليها في إصدارها، وتعرض - كذلك - هذه القرارات على مجلس النواب فور انتهاء فترة التفويض، فإذا لم تعرض أو عرضت ورفضها المجلس، زال ما كان لها من قوة القانون. وهذا النوع من اللوائح، أهمله الدستور المصري الحالي لسنة 2014 المعدل في سنة 2019.

(1) أ.د. صلاح الدين فوزي، "الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد 67

(2018): ص 4 - ص 5.

(2) الدستور المصري المادة 156 تنص على أن: "إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد"

3- اللوائح الداخلية

اللوائح الداخلية هي القواعد المنظمة لحقوق والتزامات الأفراد داخل الأجهزة الإدارية المختلفة، مثالها في الجامعات: لائحة تنظيم المكتبات والمدن الجامعية، ولوائح تنظيم الامتحانات، وبذا، نجد أن لجميع الكيانات الإدارية الحق في إصدار لوائح داخلية تحوي قواعد عامة ومجردة تنظم أساليب التعامل معها أو داخلها.⁽¹⁾

ثانيًا: اللوائح المستثناة من المحاكمة الدستورية (اللوائح الخاصة)

إن القاضي الدستوري يعتمد في خصوص اللوائح الخاضعة لرقابته معيار من شقين مجتمعين: أولهما عضوي (صدور اللائحة من أحد أشخاص القانون العام) وثانيهما موضوعي (تطبيق اللائحة على علاقات محكومة بالقانون العام) وغياب أحد المعيارين، وبخاصة الثاني، يفضي لنتيجة مؤداها خروج القواعد الصادرة من فكرة اللوائح الخاضعة للرقابة الدستورية. فاللائحة في قضاء المحكمة الدستورية يتحدد تكييفها بمجال سريانها وبناء عليه أخرج القضاء الدستوري من رقابته اللوائح التي يصدرها أحد أشخاص القانون العام لتسري على علائق تتصل بنطاق القانون الخاص⁽²⁾. فبمطالعة أحكام المحكمة الدستورية

(1) المرجع السابق: ص 15.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2010\6\6، الدعوى رقم ١٧٩ لسنة ٢٢ قضائية "دستورية" ج 1\13 "دستورية" ص 370، وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2008/5/4، الدعوى رقم 147 لسنة 19 قضائية دستورية، الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (ج) الصادر في 2008/5/19

العليا⁽¹⁾ نجد أنها تواترت على إخراج هذه اللوائح من زمرة اللوائح الإدارية، نافية عنها الصفة التشريعية بالمعنى الموضوعي مخرجة إياها من نطاق رقابتها. ففي أحكامها تؤكد قائلة: " وحيث إن المقرر في قضاء

(1) المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2004/11/11، الدعوى رقم ٨٦ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية" ج 1/11 "دستورية" ص 185 : تأكيداً لذلك المبدأ قضت المحكمة الدستورية العليا بأن: " لئن كان البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي من أشخاص القانون العام باعتباره هيئة عامة قابضة، إلا أن جميع البنوك التابعة له تعمل بوصفها شركات مساهمة يتعلق نشاطها بتطبيق قواعد القانون الخاص، وبالوسائل التي ينتهجها هذا القانون، فلا تتصهر البنوك التابعة في الشخصية المعنوية للبنك الرئيسي، بل يكون لها استقلالها وذاتيتها من الناحيتين المالية والإدارية في الحدود التي يبينها القانون. وقد صدر هذا القضاء مستنداً إلى ما قضت به الفقرة الأولى من المادة الأولى من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ في شأن البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي من تحويل المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي والتعاوني إلى هيئة عامة قابضة ذات شخصية اعتبارية مستقلة تسمى البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، وما قررت الفقرة الثانية من ذات المادة من تبعية بنوك التسليف الزراعي والتعاوني القائمة بالمحافظات، والمنشأة طبقاً للقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء المؤسسة المصرية العامة للائتمان الزراعي والتعاوني والبنوك التابعة لها بالمحافظات، وتسميتها بنوك التنمية الزراعية. وكذلك استناداً إلى حكم المادة 25 من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦، والتي قضت بالعمل فيما لا يتعارض وأحكام هذا القانون بالأحكام المنصوص عليها في القانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤ المشار إليه - المعدل بالقانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٦٥ - والذي كانت المادة (٥) منه تقضى بتحويل فروع بنك التسليف الزراعي والتعاوني في المحافظات إلى بنوك للائتمان الزراعي والتعاوني تتخذ كلاً منها شكل الشركة المساهمة. وأيضاً ما قضت به المادتان (١٧، ١٦) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٧٦ المشار إليه من أن تباشر مجالس إدارة هذه الفروع - وباعتبارها بنوكاً تابعة - اختصاصاتها على الوجه المبين بالقانون رقم ١٠٥ لسنة ١٩٦٤، وعلى ضوء أنظمتها الأساسية، وأن يكون للبنك الرئيسي، ولكل من البنوك التابعة موازنة خاصة يتم إعدادها وفقاً للقواعد الخاصة بموازنة الجهاز المصرفي؛ وهو ما يؤكد في مجموعه أن الفواصل القانونية لا تنمى بين البنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي وبين البنوك التابعة التي لا يعتبر العاملون فيها موظفين عامين يديرون مرفقاً عاماً، بل يباشر هؤلاء العاملون مهامهم في بنوك تجارية بمعنى الكلمة، تزاوّل نشاطها في الحدود المنصوص عليها في قانون البنك المركزي والجهاز المصرفي وهو القانون رقم ١٢٠ لسنة ١٩٧٥ الملغى، والذي حل محله القانون رقم ٨٨ لسنة ٢٠٠٣ ويرتبط عمالها بها بوصفها أرباباً للعمل، ووفق الشروط التي يرضونها.

ولما كان نص المادة (١١٢) قد ورد في لائحة نظام العاملين بالبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي وفروعه وبنوك التنمية بالمحافظات، وكانت هذه اللائحة، وإن صدرت عن مجلس إدارة البنك الرئيسي، متوخياً بها تقرير القواعد القانونية التي تنظم أوضاع العاملين بالبنوك التابعة، إلا أن تعلق أحكام هذه اللائحة بعمال تلك البنوك، الذين يخضعون أصلاً لقواعد القانون

هذه المحكمة أن كل لائحة يتحدد تكييفها القانوني بمجال سريانها، فكلما كان هذا المجال متصلاً مباشرة بنطاق القانون الخاص، انحسرت الصفة الإدارية عنها، ولو كانت الجهة التي أصدرتها شخصاً من أشخاص القانون العام، فلا تعتبر تشريعاً بالمعنى الموضوعي مما تمتد إليه الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية.

وتأسيساً على ذلك، انتهت محكمتا الدستورية إلى اعتبار شركات القطاع العام من قبيل أشخاص القانون الخاص، وكذا أن علاقة هذه الشركات بالعاملين بها لا تعتبر من قبيل العلاقات التنظيمية التي تحكمها القوانين واللوائح، وإنما تقع هذه العلاقة في نطاق إعمال قواعد القانون الخاص، وبذا تكون هذه اللوائح قد أفلتت من رقابة المحكمة الدستورية العليا.

في تقديرنا أن إخضاع اللوائح المشار إليها لرقابة الدستورية أكثر تقبلاً من الحل المتبع، فمظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة لها كغيرها من اللوائح. فمن ناحية، ورد لفظ "اللوائح" في نص المادة

الخاص، وبمجال نشاطها في دائرة هذا القانون، لا يجعلها تنظيمياً إدارياً عاماً، وإنما الشأن فيها، شأن كل لائحة، يتحدد تكييفها بمجال سريانها. فكلما كان هذا المجال متصلاً مباشرة بمنطقة القانون الخاص، انحسرت الصفة الإدارية عنها، ولو كانت الجهة التي أصدرتها تعتبر من أشخاص القانون العام. كذلك، فإن سريان هذه اللائحة على كل من العاملين في البنك الرئيسي والبنوك التابعة، لا يزيل الحدود التي تفصل هذه البنوك عن بعضها البعض. فلا زال لكل منهما شخصيته القانونية المستقلة، ودائرة نشاط لها نظامها القانوني الخاص بها. وفي إطار هذه الدائرة وحدها تتحدد حقيقة الرابطة القانونية بينها وبين عمالها. فالعاملون بالفروع التابعة للبنك الرئيسي ليسوا موظفين عموميين، وإنما يرتبطون بجهة عملهم بعلاقة تعاقدية رضائية في دائرة القانون الخاص، تنحصر معها الصفة التنظيمية العامة عن لائحة شئون توظيفهم. لما كان ذلك، فإن اللائحة التي اندرج تحتها نص المادة (112) الطعين، وفي مجال سريان أحكامها في شأن البنوك التابعة للبنك الرئيسي للتنمية والائتمان الزراعي، لا تعتبر تشريعاً بالمعنى الموضوعي، ولا تمتد إليها، بالتالي، الرقابة القضائية التي تباشرها هذه المحكمة في شأن الشرعية الدستورية.

انظر كذلك المحكمة الدستورية العليا، جلسة 1998\6\16، الدعوى رقم ١٥٦ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" ج 8 "دستورية" ص 1413، وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2011/9/25 الدعوى رقم ٢١٣ لسنة ٣٠ قضائية "دستورية" ج 1/13 "دستورية" ص 732

170 من الدستور مطلقاً من أي قيد بحيث يستوعب شتى أنواعها، وبغض الطرف عن اكتساب هذا الوصف على أساس عضوي أو موضوعي. ومن ناحية ثانية، فإن استبعاد اللوائح المنظمة لعلاقات القانون الخاص، رغم سنّها من أحد أشخاص القانون العام، يفضي إلى نتيجة شاذة ألا وهي إفلات تلك اللوائح من رقابة الدستورية، الأمر الذي يآباه المنطق القانوني وقواعده العامة من عدم جواز تقييد ما سعى الدستور لإطلاقه. هذا بالإضافة إلى أن أحكاماً أخرى للمحكمة الدستورية ذاتها أكدت فيها على أن خضوع الدولة بجميع سلطاتها لمبدأ سيادة الدستور أصلاً مقررّاً بحيث يتعين على كل سلطة عامة، أيّاً كان شأنها وأياً كانت وظيفتها وطبيعة الاختصاصات المسندة إليها أن تنزل على قواعد الدستور وتلتزم حدوده ومبادئه فإن هي خالفته شاب عملها عيب مخالفة الدستور.⁽¹⁾ وهو الأمر الذي ينطبق على اللوائح الصادرة من أشخاص القانون العام بوصفها سلطة عامة، حتى لو كانت تنظم علائق القانون الخاص.⁽²⁾

المبحث الأول

طوائف التجاوز للحدود الدستورية

تمهيد وتقسيم:

إن كانت الدساتير بدءاً من دستور سنة ١٩56 وانتهاءً بالدستور الحالي قد اعترفت بحق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح، إلا أن ذلك لا يكون إلا استثناءً وفي الحدود الضيقة التي يبينتها نصوص الدستور حصراً، ويندرج تحتها إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين والتي لا يدخل في مفهومها توليها ابتداءً تنظيم

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2022/1/16، الدعوى رقم 58 لسنة 42 قضائية "دستورية"، الجريدة الرسمية،

العدد 2 مكرر 19 يناير 2022

(2) انظر كذلك المستشار الدكتور/ حسام فرحات، إطلالة على بعض إنجازات القاضي الدستوري في تطوير الرقابة على

الدستورية (من الناحية الفنية)، المجلة الدستورية، عدد خاص، ديسمبر 2019

مسائل خلا القانون من بيان الإطار العام الذي يحكمها، فلا تكون اللائحة عندئذ قد فصلت أحكاماً أوردتها المشرع إجمالاً، وإنما شرعت ابتداءً من خلال نصوص جديدة لا يمكن إسنادها إلى القانون.⁽¹⁾

ورغم وضوح الإطار المحدد للوائح إلا أنها تصدر في أحيان كثيرة متعددة حدودها الدستورية والقانونية، وقد يظهر التجاوز في صورة مخالفة إجرائية أو يتجلى في مظهر مخالفة موضوعية. ومن هذا المنطلق نقسم الدراسة في هذا المبحث إلى مطلبين، يتناول الأول منها التجاوز الإجرائي والمتمثل في مخالفة اللوائح لحدود الاختصاص والشكل. ثم يأتي المطلب الثاني لمبحث التجاوز الموضوعي المنصب على السبب والمحل والغاية.

(1) خص الدستور المصري 1971 في المادة (86) منه السلطة التشريعية بمهمة إقرار القوانين فلا تباشرها إلا بنفسها، ولم يخول السلطة التنفيذية مباشرة شيء من تلك الوظيفة التشريعية إلا في الحدود الضيقة التي بينها حصراً، ذلك أن الأصل ألا تتولى السلطة التنفيذية مهمة التشريع، وإنما يقوم اختصاصها أساساً على إعمال القوانين، وإحكام تنفيذها، بيد أنه استثناء من هذا الأصل وتحقيقاً لتعاون السلطات وتساندها، فقد عهد الدستور إليها في حالات محددة بأعمال تدخل في نطاق الأعمال التشريعية، من ذلك إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين، ولا يدخل في مفهوم ذلك توليها ابتداءً تنظيم مسائل خلا القانون من بيان الإطار العام الذي يحكمها، وإلا كان ذلك منها تشريعاً لأحكام جديدة لا يمكن إسنادها إلى القانون، وليست تفصيلاً لأحكام أوردتها المشرع في القانون إجمالاً، بما يخرج اللائحة -عندئذ- عن الحدود التي نظمها المادة (١٤٤) من الدستور.

حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2002/7/٧، الدعوى رقم ٢٣٣ لسنة ٢١ قضائية "دستورية"، ج 10 "دستورية" ص 554

حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2006/11/١٢ الدعوى رقم ٢٦٥ لسنة ٢٥ قضائية "دستورية"، ج 1/12 "دستورية" ص 119



المطلب الأول

صور التجاوز الإجرائي للوائح

أوكل المشرع الدستوري اختصاصاً تشريعياً استثناءً للسلطة التنفيذية، تعاون به السلطة التشريعية صاحبة الاختصاص الأصيل كلما لَحَّت الحاجة. ولا يسعنا الوقوف على صور تجاوز اللوائح إجرائياً لحدودها الدستورية قبل الوقوف على النصوص الدستورية المختلفة المعينة لهذه الضوابط بوضوح ودقة.

ففي طيات التوكيل الدستوري للسلطة التنفيذية برزت الحدود والضوابط الواجب اتباعها عند ممارستها لهذا الاختصاص الاستثنائي، بحيث تعد كل مخالفة تجاوزاً لضابط يتعين معه درؤها إعلاءً لمبدأ سيادة الدستور. وفي هذا المطلب نولي اهتمامنا نحو الضوابط الإجرائية وفقاً للدستور إجمالاً ثم نرصد بمفهوم المخالفة صور التجاوز الإجرائي تفصيلاً.

وتتمثل أولى الضوابط الإجرائية للوائح والمحددة بالدستور في ضابط الاختصاص، حيث نهج المشرع الدستوري على تحديد المختص بإصدار اللوائح بمختلف أنواعها. فرخص لرئيس مجلس الوزراء بإصدار اللوائح التنفيذية مع إمكانية تفويضه لغيره في هذا الاختصاص ما لم يحدد القانون، الصادر لتنفيذه تلك اللائحة، شخصاً آخر.⁽¹⁾ كما منحه سلطة إصدار اللوائح التنظيمية اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وكذلك لوائح الضبط واشترط في كليهما موافقة مجلس الوزراء. أما الضابط الثاني والمتمثل في الشكل والإجراءات الواجب اتباعها عند تشريع تلك اللوائح فقد تناثرت بين عدة مواضع؛ إذ أسند لمجلس الدولة

(1) المادة 170 من دستور 2014 تنص على: يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها.

سلطة مراجعة القرارات ذات الصلة التشريعية⁽¹⁾، كما شدد على ضرورة نشر القوانين في الجريدة الرسمية⁽²⁾، وبالإضافة لذلك، فقد رسم لطائفة معينة من اللوائح نطاقاً زمنياً يجب تقيد السلطة التنفيذية به عند إصدارها.⁽³⁾ وتفصيلاً لما سبق إجماله، نتناول بالبحث صور مخالفة الضوابط كلاً على حدة في الفروع التالية.

الفرع الأول: تجاوز ضابط الاختصاص العضوي:

حصر الدستور الجهات المنوط بها إصدار اللوائح، فلا يجوز لمن سواهم أن يتعدى على اختصاص هذه الجهات، وإلا خالف الدستور بعمله هذا. فنجد أن الدستور المصري الصادر في 2014 قد منح لرئيس مجلس الوزراء الاختصاص بإصدار اللوائح التنفيذية، طبقاً للمادة 170 من الدستور، مع الترخيص له بتفويض ذلك الاختصاص لغيره، فيما عدا الحالات التي تسمى فيها القوانين الجهات المسؤولة عن إصدار لوائح تنفيذه. فسكوت القانون عن تحديد الجهة المختصة بإصدار اللائحة التنفيذية من شأنه أن يوكل الاختصاص للأصيل المحدد دستورياً وهو رئيس مجلس الوزراء، فإذا ما قرر الأخير التفويض لآخر كانت

(1) المادة 190 دستور 2014: " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية التي تحال إليه، ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى."

(2) المادة 225 دستور 2014: "تنشر القوانين في الجريدة الرسمية خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ إصدارها، ويُعمل بها بعد ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ نشرها، إلا إذا حددت لذلك ميعةً آخر. ولا تسري أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ العمل بها، ومع ذلك يجوز في غير المواد الجنائية والضريبية، النص في القانون على خلاف ذلك، بموافقة أغلبية ثلثي أعضاء مجلس النواب."

(3) المادة 156 دستور 2014: " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، 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."

ممارسته للاختصاص إبان التفويض اعتداءً دستورياً من جانبه على اختصاص المفوض إليه. ولا يمنع، إن شاء القيام بالمهمة، أن يلغي التفويض فيعود الاختصاص له مرة أخرى.⁽¹⁾

بالإضافة للاختصاص السالف، فقد منح الدستور رئيس مجلس الوزراء، وفقاً للمادتين 171 و172 الاختصاص بإصدار اللوائح المستقلة. وعليه، فإن إنشاء لائحة عن طريق هيئة غير مكلفة من الدستور بهذه المهمة، يجعل منها لائحة مخالفة للدستور، وهذا ما استقرت عليه أحكام المحكمة الدستورية العليا، حيث أصدرت الكثير من أحكامها عدم دستورية لوائح نظراً لصدورها عن غير المكلفين بذلك وفقاً للدستور.⁽²⁾ واستناداً إلى ما سبق، فإن ورود قرار يحمل في معناه - على سبيل المثال - توصيف الأحوال التي يجوز فيها فصل العاملين من الوظائف العامة بغير الطريق التأديبي، بالمخالفة للمادة الرابعة عشرة من دستور 2014 التي قد أعطت القانون الحق في تحديد مثل هذه الأحوال ينتج عنه أن يصنف القرار بأنه غير دستوري نظراً لكونه لم يراع الاختصاص الذي ألحقه الدستور للقانون. وكذا، إذا ما تولى رئيس الجمهورية على عاتقه مهمة إصدار الضرائب العامة، أو إنشاءها، أو تعديلها، أو إلغائها، فإن قراراته في هذا الشأن، تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص الدستوري، نظراً لتعديه على ما أورده الدستور في مادته الثمانية والثلاثون، من وجوب تنظيم الضرائب العامة وطرق تحصيلها بقانون.⁽³⁾

ولقد قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية الفقرة الثانية من المادة الثانية من قانون الضريبة على الاستهلاك الصادر بالقانون رقم 133 لسنة 1981، وذلك حينما أعطت لرئيس الجمهورية تفويضاً في تعديل جدول الضريبة على الاستهلاك المرافق لهذا القانون، واعتبار نص هذه الفقرة كأن لم يكن، وكذا الفقرة الثالثة من تلك المادة، بالإضافة لعدم دستورية قرار رئيس الجمهورية رقم 360 لسنة 1982، و137 لسنة 1986،

(1) أ.د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة،

2008، ص 53

(2) عبد الرازق بهلول، مرجع سابق: ص 580.

(3) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح: بحث في كيفية تحريك الدعوى الدستورية وأوجه عدم الدستورية وحجية وآثار أحكام المحكمة الدستورية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد 1/4 (1996): ص 49.

وكلهم قد خالفوا النص المشابه للمادة 38 - المتعلقة بالضريبة العامة وضرورة تنظيمها بقانون، في دستور 1971.⁽¹⁾

2- عدم مراجعة صياغة اللوائح قبل إصدارها

حدد دستور 2014 اختصاصات مجلس الدولة بنصه على أن "مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة، يختص دون غيره بالفصل في المنازعات الإدارية، ومنازعات التنفيذ المتعلقة بجميع أحكامه، كما يختص بالفصل في الدعاوى والطعون التأديبية، ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية، التي تحال إليه ومراجعة مشروعات العقود التي يحددها ويحدد قيمتها القانون، وتكون الدولة أو إحدى الهيئات العامة طرفاً فيها، ويحدد القانون اختصاصاته الأخرى".⁽²⁾

وبالمقارنة مع قانون مجلس الدولة، نجد أن المشرع المصري في ظل دستور 1971 وكذلك دستور 2014 قبل تعديله⁽³⁾، قد ألزم جميع الوزارات والجهات الحكومية بعرض أي مشروعات مقترحة للقوانين، أو للوائح، أو للقرارات بقوانين، التي تسعى لاستصدارها، على قسم التشريع بمجلس الدولة لمراجعة صياغتها، كما أجاز لها أن تعهد إليه بتحضير هذه التشريعات.⁽⁴⁾

واستناداً إلى ما سبق، استقرت أحكام المحكمة الإدارية العليا على اعتبار اختصاص مجلس الدولة بمراجعة اللوائح أو القرارات ذات الصلة التشريعية قبل رؤيتها للنور من الفروض العينية على كل جهة إدارة، واستطردت بأن تجاهل جهات الإدارة لهذه المراجعة مع قسم التشريع لمجلس الدولة، ما هو إلا اغتصاب

(1) المرجع السابق: ص 50.

(2) المادة 190 من الدستور المصري لعام 2014 المعدل سنة 2019.

(3) حيث نصت المادة 190 من دستور 2014 قبل تعديلها عام 2019 على أن "مجلس الدولة.. يتولى وحده الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون، ومراجعة، وصياغة مشروعات القوانين والقرارات ذات الصلة التشريعية ..."، إلى أن أعيد صياغة هذه المادة بالتعديلات الدستورية لعام 2019.

(4) المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

للاختصاص الدستوري لمجلس الدولة؛ حيث إن مجلس الدولة قد غلت يديه عن مراجعة هذه القرارات بالتصدي لها تلقائياً، مما يعني صدور هذه القرارات معيبة منتهكة الإجراءات الجوهرية التي نص عليها الدستور والقانون.⁽¹⁾

وعليه، أيدت المحكمة الإدارية العليا إيقاف نفاذ قرار وزير الاتصالات وتكنولوجيا المعلومات رقم 464 لسنة 2015؛ وذلك لإغفاله مراجعة القرار مع مجلس الدولة قبل صدوره، والذي تعلق موضوعه بلائحة العقوبات الخاصة بالجهاز القومي لتنظيم الاتصالات فيما يخص الجهات المصرح لها بالتعامل في مجال الاتصالات. وعلى أي حال، فإن الوضع تحت ظل دستور 2014 قبل تعديله، كان مثيراً للجدل الفقهي، حيث إن صياغة المادة 190 من الدستور، أتت - وقتئذٍ - متباينة مع الصيغة الواردة بالمادة 63 من قانون مجلس الدولة، فوردت الأولى بأن لمجلس الدولة اختصاصاً بالمراجعة والصياغة معاً، أما الثانية فنصت على اختصاصه بمراجعة الصياغة.⁽²⁾

هذا إلى جانب، التناقض بين ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها الصادر في الطعن رقم 29606 لسنة 62 ق علياً بأنه "... يترتب على نص المادة 190 من الدستور والمادة 63 من قانون مجلس الدولة فرض التزام على عاتق السلطة التنفيذية بمراجعة مشروعات القوانين التي تقدمها إلى مجلس النواب واللوائح التي تختص بإصدارها، كما يلتزم مجلس النواب بإحالة مشروعات القوانين والاقتراحات بقوانين بعد انتهاء لجان المجلس من عملها في شأنها وموافقة المجلس عليها في مجموعها، وقبل أخذ الرأي النهائي عليها إلى قسم التشريع لمراجعتها.."، وبين نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة؛ فمن الملاحظ، أن حكم الإدارية العليا سالف البيان يتعارض بشدة مع ما جاءت به المادة 63، حيث يظهر جلياً للقارئ أن مجلس النواب لم يكن من المخاطبين بأحكام هذه المادة على الإطلاق، بل وجهت المادة 63 أحكامها إلى كل وزارة ومصلحة حكومية، على خلاف ما ورد بحكم الإدارية العليا.⁽³⁾

(1) عبد الرازق بهلول، مرجع سابق: ص 587.

(2) أ.د. صلاح الدين فوزي، مرجع سابق: ص 18 - 19.

(3) المرجع السابق.

وانطلاقاً مما سلف، يلح على الذهن السؤال التالي: هل عدم مراجعة صياغة اللوائح - قبل إصدارها - مع مجلس الدولة المصري يصيب اللائحة بعيب عدم الشرعية الدستورية أم عدم المشروعية القانونية فقط؟ للإجابة على هذا التساؤل، يجب التمييز بين فترتين من الزمان؛ أولاً مرحلة ما بين دستور 2014 وحتى تعديل 2019، وثانياً مرحلة ما بعد تعديل 2019. ففي الفترة الأولى، يعتبر قيد مراجعة اللوائح وصياغتها مع مجلس الدولة من القيود الدستورية التي يؤدي مخالفتها إلى عيب عدم الدستورية مما يجعل هذه اللوائح معرضة للمحاكمة الدستورية، أما بعد تعديل 2019، فإن مخالفة ذلك القيد لا يخضع اللوائح للمتهمات إلا للمحاكمة القانونية، وينبني على ذلك، أن القضاء الإداري يصبح هو المختص - دون غيره - بتوقيع العقوبة العادلة على هذا السلوك.⁽¹⁾

3- تطبيق اللائحة دون نشرها على النهج المعين في الدستور

إن الوسيلة التي اختارها الدستور لكي تصبح القوانين واللوائح نافذة في مواجهة كافة أفراد المجتمع هي نشرها بالجريدة الرسمية؛ حيث إنه بدون نشر اللوائح، لن يتحقق لها العلانية المطلوبة لعلم الأفراد المخاطبين بأحكامها بما جاء فيها، وإلا لما أمكن - بتاتاً - أن يحتج بها في مواجهة هؤلاء الأفراد، ولما استطاع الأفراد - كذلك - التمسك بما ورد فيها لمصلحتهم أمام جهة الإدارة.⁽²⁾

فمن المعلوم، أن عنصر القاعدة القانونية؛ ألا وهما التجريد والعمومية، لا يمكن أن يتحققا دون علم الأفراد بوجود القاعدة القانونية ونشرها علانيةً، وتغافل مثل هذا الإجراء من شأنه مفاجأة الأفراد بقواعد قانونية تجازيهم على إتيانهم ما هو مباح بالنسبة لهم، وتسلب الحقوق الممنوحة لهم وفقاً لما هو مستقر عليه وفقاً للقوانين واللوائح المنشورة سابقاً، ولتسبب ذلك في إثارة الزواجر والبلبل في المجتمع نتيجة إحساس المخاطبين بهذه القواعد القانونية بالتحيز والفساد في ميزان العدالة.⁽³⁾

وبناءً على ما سبق، فإن المحكمة الدستورية العليا قد استقرت على أن مخالفة الدستور تشمل - كذلك - إغفال نشر القرارات اللائحية، إلى جانب إلزام المخاطبين بما ورد بها من أحكام، ولذا سببت في أحكامها ما

(1) عبد الرازق بهلول، مرجع سابق: ص 587 - 588.

(2) المرجع السابق: ص 582.

(3) المرجع السابق.

يدل على سلوكها هذا المسلك، ولعلنا نعطي مثالاً على ما ورد من أحكام للمحكمة الدستورية تنبئ عن هذا المسلك كالآتي:

أ. "إخطار المخاطبين بالقاعدة القانونية بمضمونها يعد شرطاً لإنبائهم بمحتواها، وكان نفاذها من ثم يفترض إعلانها من خلال نشرها، وحلول الميعاد المحدد لبدء سريانها، وكان ذلك مؤداه: أن دخول القاعدة القانونية مرحلة التنفيذ مرتبط بواقعتين تجريان معاً وتتكاملان، هما: نشرها، وانقضاء المدة التي حددها المشرع لبدء العمل بها.⁽¹⁾"

ب. "وحيث إن من المقرر أن كل قاعدة قانونية لا تكتمل في شأنها الأوضاع الشكلية التي تطلبها الدستور في شأنها؛ لا تفقد مقوماتها باعتبارها كذلك فحسب، بل إن تطبيقها في شأن المشمولين بأحكامها؛ مع افتقارها لهذه الأوضاع، لا يلتزم ومفهوم الدولة القانونية التي لا يتصور وجودها ولا مشروعية مباشرتها لسلطاتها إلا بخضوعها للقانون وسموه عليها باعتباره قيداً على كل تصرفاتها وأعمالها. متى كان ذلك؛ فإن تطبيق القرار المطعون فيه قبل نشره في الوقائع المصرية، بالمخالفة لحكم المادة (3) من قرار رئيس الجمهورية رقم 901 لسنة 1967، يزيل عن القواعد القانونية التي تضمنها صفتها الإلزامية فلا يكون لها قانوناً من وجود؛ متعيناً القضاء بعدم دستوريته لمخالفته أحكام المواد (64 و 65 و 188) من الدستور".⁽²⁾

ج. "كما أن نشر القاعدة القانونية ضمان لعلاقتها، وذويها أحكامها، واتصالها بمن يعينهم أمرها، وامتناع القول بالجهل بها، وكان هذا النشر يعد كافلاً، وقوفهم على ماهيتها، ومحتواها، ونطاقها، حائلاً دون تنصلهم منها، ولو لم يكن علمهم بها قد صار يقينياً، أو كان إدراكهم لمضمونها واهياً، ومن ثم؛ يكون إلزامهم - قبل نشرها - على النزول عليها، وهم من الأغيار في مجال تطبيقها، متضمناً إخلالاً بحرياتهم، أو بالحقوق التي كفلها الدستور، دون التقيد بالوسائل القانونية التي حدد تخومها، وفصل أوضاعها، لذا لزم القول بأن

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2020/1/4، في الدعوى رقم 126 لسنة 38 ق، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ

2020/1/13، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 21 فبراير 2025.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2007/1/14، الدعوى رقم 220 لسنة 26 ق، المنشور بالجريدة الرسمية

2007/1/28، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 21 فبراير 2025.

القاعدة القانونية التي لا تنتشر، لا تتضمن إخطاراً كافياً بمضمونها، ولا بشروط تطبيقها فلا تتكامل مقوماتها التي عد الدستور تحققها شرطاً لجواز التدخل بها لتنظيم الحقوق، والحريات على اختلافها⁽¹⁾.

ولقد أثار اتجاه المحكمة الدستورية العليا الذي جعل من النشر في الجريدة الرسمية ركناً من أركان دستورية اللوائح تحفظات جانب من الفقه، الذي لاحظ التمايز فيما بين اللائحة من حيث نفاذها، ومن حيث دستوريته؛ ذلك أن المادة 225 من دستور 2014، والتي نظمت آليات نشر القوانين والعمل بها، قد رسخت لانفصال فكرة نفاذ اللائحة عن مدى دستوريته؛ واستناداً لذلك، نجد أن عدم نشر اللائحة لا ينتج عنه سوى عدم إمكان تطبيقها، فإذا طبقت اللائحة، فلا تكون معيبة بعيب عدم الدستورية بذاتها، وإنما يصبح لإعمال أحكامها على أرض الواقع اليد وراء ظهور فكرة محاكمة اللائحة، وتتبنى هذه المحاكمة على جزاء التعدي على المشروعية لا الدستورية، فيكون الجزاء من نصيب قرار تطبيق اللائحة، وتكون سلطة تطبيق الجزاء للقاضي الإداري، سواء بالإلغاء أو التعويض، ذلك أن سبب التجريم هنا هو تطبيق اللائحة قبل ميعاد نفاذها، وليس نص اللائحة بذاته⁽²⁾.

هذا بالإضافة إلى أن الدستور قد اشترط النشر من أجل إعمال أحكام القواعد القانونية، أو نفاذها، فطلب النشر لا علاقة له بوجود القاعدة القانونية ذاتها، وانعدام وجودها، حيث إن وجودها سابق على نشرها، وبذا فإن اتجاه المحكمة الدستورية في هذا الصدد محط تحفظ؛ نظراً لتشويبه ما بني عليه النظام القانوني من أسس وقواعد جوهرية راسخة⁽³⁾.

وعلى الجانب الآخر، فإن ذهاب المحكمة الدستورية العليا بوجوب نشر اللوائح في الجريدة الرسمية قد سبب لغطاً كبيراً في الأواسط الفقهية؛ ذلك أن المادة 225 من الدستور لا تلزم الاعتماد على الجريدة الرسمية كوسيلة للعلانية المطلوبة لنفاذ اللوائح في مواجهة المخاطبين بأحكامها، وإنما كان ذلك من نصيب القوانين

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2020/5/9، الدعوى رقم 158 لسنة 34 ق، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2020/5/20، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 21 فبراير 2025.

(2) عبد الرازق بهلول، مرجع سابق: ص 583 - 584.

(3) المرجع السابق.

فحسب، وهو ما أثار التساؤل حول مآل الكثير من اللوائح التي أعلنت بغير طريق الجريدة الرسمية، حتى أن قانون مجلس الدولة قد خير القائمين على استصدار القرارات الإدارية بين الإعلان في الجريدة الرسمية، وبين الشهر عن طريق النشرات التي تصدرها المصالح العامة، ومن ذلك ما تصدره مصلحة الشهر العقاري من كتب دورية ونشرات تطبيقية، وكذا مصلحة الضرائب، وغيرها الكثير من الجهات الحكومية.⁽¹⁾

بينما أيد جانب من الفقه اتجاه المحكمة الدستورية العليا باشتراط نشر اللائحة لضمان دستوريته، ذلك أن المقصود من وراء لفظ "القوانين" الوارد في المادة 225 من الدستور، إنما جاءت على سبيل المعنى الواسع للقانون؛ أي القواعد القانونية العامة والمجردة الملزمة للمخاطبين بأحكامها. واستناداً لذلك، نجد أن المادة الثالثة من قرار رئيس الجمهورية رقم 901 لسنة 1967 بشأن إعادة تنظيم الجريدة الرسمية قد حمل المهرّب من ذاك المأزق، فنص على أنه "يكون للجريدة الرسمية ملحق مستقل يسمى الوقائع المصرية، وتنتشر بالوقائع المصرية جميع القرارات عدا ما ذكر في المادة الأولى، وغير ذلك مما تقضي القوانين والقرارات بضرورة نشره". والخلاصة أن عيب عدم نشر اللوائح ينتج عنه انتهاك الدستور، ولهذا فقد استندت المحكمة الإدارية العليا إلى نفاذ حقوق الأفراد - فقط - في حالة اللوائح غير المعلن عنها، وإهدار ما عدا ذلك من التزامات تقيد حقوق هؤلاء الأفراد؛ فنجد أن اللوائح تنفذ في مواجهة جهة الإدارة فور صدورها، بينما لا تقيد حقوق الأفراد إلا بنشرها، فتجبر جهة الإدارة على الانصياع لما ورد بالقانون، وتحرص على نشر اللوائح الإدارية قبل إعمال أحكامها.⁽²⁾

(1) المرجع السابق: ص 584.

(2) المرجع السابق: ص 585 - 586.

4- تجاهل القيد الزمني لإصدار اللوائح

قد يصيب إصدار اللوائح الإدارية داء عدم الاختصاص الدستوري من حيث الزمان، فتسبب السلطة التنفيذية تشريعاً في غير الوقت المخول لها ذلك، فيأت التشريع متجاوزاً لحده الزمني الذي وضعه الدستور من أجله.⁽¹⁾

وبناءً على ذلك، فقد تحاكم اللوائح دستورياً نظراً لعدم احترامها القيد الزمني الذي أحاط بتأسيسها؛ فقد يحدد الدستور أوقاتاً معينة تمارس فيها السلطة التنفيذية الاختصاص التشريعي، ولذا كان لزاماً على السلطة التنفيذية أن تلتزم بذلك القيد الزمني حال إصدار اللوائح الإدارية، ومثلها: إصدار رئيس الجمهورية، في غير وجود مجلس النواب، للقرارات بقوانين، في حالة وقوع ظروف طارئة تستدعي الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير؛ وهي ما يطلق عليها لوائح الضرورة، والمصرح بها وفقاً للمادة 156 من الدستور المصري، فإذا أصدرت السلطة التنفيذية - يمثلها رئيس الجمهورية - قرارات بقوانين في ما بين دور انعقاد مجلس النواب، زال بأثر رجعي ما كان لها من قوة القانون، ودون حاجة إلى إصدار قرار بذلك.⁽²⁾

ولذا فلا مناص من القول بأن إصدار رئيس الجمهورية للقرارات بقوانين أثناء العطلات النيابية، أو بين الفصول التشريعية، أو بين أدوار الانعقاد، دون دعوة مجلس النواب لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه، لا يكون إلا إخلالاً بما قرره الدستور من إطار زمني لممارسة مثل هذا الاختصاص الاستثنائي لرئيس الجمهورية.⁽³⁾

وانطلاقاً مما سلف، نجد أن التاريخ السياسي المصري يقف شاهداً على تكرار مثل هذه التجاوزات على محددات الدستور، ومن ذلك، إصدار الرئيس الراحل محمد أنور السادات للقرار بقانون رقم 2 لسنة 1977 بعد انتهاء ما يعرف إعلامياً بـ "انتفاضة الخبز" بأسبوعين تقريباً، وأعاد الرئيس الراحل الكرة إبان حادث اغتياله، بإطلاقه ثلاث قرارات بقوانين وثمانية قرارات جمهورية في 1981/9/2، موجهاً من خلالها بياناً

(1) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 53.

(2) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 88.

(3) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 54.

للأمة بمعالجة أحداث الفتنة الطائفية "الزاوية الحمراء" التي اندلعت في يونيو 1981. وهو ما علقت عليه محكمة القضاء الإداري بحكمها بعدم اختصاص رئيس الجمهورية بإصدار مثل هذه القرارات بقوانين، لما في ذلك من اغتصاب لاختصاص تشريعي لم يكن له - حينذاك - التصريح بممارسته، ولا يجوز أن يلجأ في تبريره لذلك بأنه كان يخشى وقوع أحداث خطيرة وجسيمة كما أعلن في خطابه؛ هذا يرجع إلى أن هذا النوع من القرارات يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحلول خطر آني، ويمتنع عليه الارتكاز إلى خطر ماضي أو خطر مستقبلي، ولهذا يسقط الركن الجوهري لتبرير حالة الضرورة.

وفي ظل دستور 1971، الذي كان يجيز التفويض في التشريع لمدة محدودة، فإذا جاوزت ذلك الحد، حمل ما أصدرته من قوانين صيغة اغتصاب اختصاص الولاية التشريعية التي استأثرها الدستور - آنذاك - لمجلس الشعب.⁽¹⁾

5- إغفال الشكل الذي حدده الدستور

إن الدولة القانونية هي التي تتقيد في ممارستها لسلطاتها، أيًا كانت وظائفها أو غاياتها بقواعد قانونية تعلق عليها، فيتسنى على المشرع عند سنّ التشريعات التزام الأوضاع الشكلية التي حددتها أحكام الدستور المعمول بها حين صدورها سواء في ذلك تلك المتعلقة بالاقترح، أو الإقرار، أو الإصدار أو النفاذ،⁽²⁾ فإذا صدرت اللوائح غافلة لما أوجبه الدستور من إجراءات محددة لصحة الشكل، متجاوزة لحدودها، وجب على المحكمة الدستورية وهي القائمة على حماية الدستور في الدولة القانونية أن تردّها على أعقابها. وعليه، فإن معنى أن يصيب اللائحة عيب شكلي هو التعدي على الإجراءات والشروط التي استوجبها الدستور والتي ترتبط بإجراءات صدور اللوائح والقوانين - في جميع مراحلها - المنصوص عليها دستورياً.⁽³⁾

ولقد بينت المحكمة الدستورية العليا في حكم لها عن طريقة فحص التجاوزات الشكلية للدستور، فقدمت لقضائها أن "العيوب الشكلية - وبالنظر لطبيعتها - لا يتصور أن يكون بحثها تالياً للخوض في المطاعن

(1) المرجع السابق: ص 53.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024\4\6، الدعوى رقم 5 لسنة 41 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية

الجزء الحادي والعشرون ص 454

(3) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق ص 56 - ص 57.

الموضوعية، ولكنها تتقدمها، ويتعين على هذه المحكمة بالتالي أن تتحراها بلوغاً لغاية الأمر فيها، ولو كان نطاق الطعن المعروض عليها محدداً في إطار المطاعن الموضوعية دون سواها، ومن ثم تفرض العيوب الشكلية ذاتها على المحكمة دوماً، إذ يستحيل عليها أن تتجاهلها عند مواجهتها لأية مطاعن موضوعية، والأمر على نقيض ذلك حين يكون الطعن منحصراً في المطاعن الشكلية، إذ يكون قرار المحكمة بشأنها متعلقاً بها وحدها⁽¹⁾.

ومن الجدير بالملاحظة، أن القضاء الدستوري، ريثما يقوم بما أسند إليه من اختصاص بالرقابة على دستورية اللوائح والقوانين، فإنه يراعي بعض المحددات المتعلقة بشكل وإجراءات صحة إطلاق القوانين واللوائح⁽²⁾، ومنها على سبيل المثال:

أ- لزوم ارتباط التجاوزات الشكلية بما نص عليها الدستور من أوضاع وإجراءات معينة لإصدار هذا النوع من التشريعات.

ب- عدم التمييز بين ما نص عليه الدستور من إجراءات شكلية وثانوية؛ فجميع إجراءات الدستور أمره ولا يجوز مخالفتها.

ج- كل دستور يحكم اللوائح والقوانين التي صدرت في عصره فيما يتعلق بالقيد الزمني للشكل والإجراءات الدستورية الخاصة بصحة إصدار اللوائح والقوانين.

واستناداً إلى ما سبق، فإن عقوبة مخالفة الشكل الذي أوجبه الدستور لصحة إصدار اللوائح والقوانين هي البطلان التام كانعكاس لما يتخبط اللوائح والقوانين من اختلال، والتي قد تصدر منعقدة في الأساس. وهذه العاقبة، ليست إلا تطبيقاً لمبدأ سمو الدستور وتقلد نصوصه لأعلى الهرم التشريعي، وكذا أن جل ما شمله الدستور من قواعد وأحكام لها نفس القوة، وتتسلط على غيرها من النصوص التشريعية العادية والفرعية⁽³⁾.

وعلى الرغم من ذهاب كبار الفقهاء إلى التمييز بين الإجراءات الجوهرية وغير الجوهرية؛ باعتبارهم أن إغفال الإجراءات الجوهرية وحدها هي التي تستحق البطلان، وأن ما عداها من إجراءات لا تستحق البطلان،

(1) المرجع السابق.

(2) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 89.

(3) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 57.

إلا أن هذا الاتجاه غير محمود عقباه؛ ذلك أن التمييز بين جوهرية الإجراءات وثانويتها يجد بيئته الخصبة في نطاق رقابة القضاء الإداري، حيث توافق الفقه والقضاء الإداري على مدى أهمية التمييز بين هذين الصنفين من الإجراءات فيما يتعلق بالعيوب الشكلية التي تقتل القرارات الإدارية وتسلب منها مشروعيتها. إلا أن هذه التفرقة بين الإجراءات لا تدور في مدار القضاء الدستوري؛ وذلك باعتبار سمو قواعد الدستور، وتساوي أهميتها ومراتبها، فكل ما ورد فيه من شكليات وإجراءات تصيب اللوائح والقوانين بالبطلان عند مخالفتها.⁽¹⁾

وتاليًا، نقوم بإعطاء العديد من الأمثلة على ما تطلبه الدستور لصحة إصدار اللوائح من إجراءات وشروط شكلية، ومنها:

أ- يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذها، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها.⁽²⁾

ب- يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء.⁽³⁾

ج- يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء⁽⁴⁾

د- الهيئة الوطنية للصحافة هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الصحفية المملوكة للدولة وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان تحديثها واستقلالها، وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد.

(1) المرجع السابق: ص 58.

(2) المادة 170 من دستور 2014 المعدل سنة 2019.

(3) المادة 171 من دستور 2014 المعدل سنة 2019.

(4) المادة 172 من دستور 2014 المعدل سنة 2019.

ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويُؤخذ رأي الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها.⁽¹⁾

هـ- الهيئة الوطنية للإعلام هيئة مستقلة، تقوم على إدارة المؤسسات الإعلامية المرئية والإذاعية والرقمية المملوكة للدولة، وتطويرها، وتنمية أصولها، وضمان استقلالها وحيادها، والتزامها بأداء مهني، وإداري، واقتصادي رشيد. ويحدد القانون تشكيل الهيئة، ونظام عملها، والأوضاع الوظيفية للعاملين فيها. ويُؤخذ رأي الهيئة في مشروعات القوانين، واللوائح المتعلقة بمجال عملها.⁽²⁾

وبالنظر للأمثلة السابقة، نجد أن الدستور في مادته 170، قد أعطى لرئيس مجلس الوزراء - حين إصداره اللوائح التنفيذية - الرخصة في تفويض غيره في إصدارها وذلك بشكل حصري على اللوائح التنفيذية دون سواها؛ وتأسيساً على ذلك، فإذا قام رئيس مجلس الوزراء بتفويض غيره في إصدار الأنواع الأخرى من اللوائح؛ كاللوائح التنظيمية ولوائح الضبط والبوليس، يترتب على ذلك صدور هذه اللوائح منعدمة مصابة بعيب عدم الدستورية لمخالفتها الشكل الذي أوجبه الدستور لإصدار مثل هذا النوع من اللوائح.

وبالنظر لما ورد في نفس المادة سالفه الذكر، نجد أنها قد وضعت استثناءً هاماً على سلطة رئيس مجلس الوزراء في إصدار اللوائح التنفيذية، وماله من سلطة تفويض غيره في إطلاقها، ألا وهو الحالة التي يأت فيها القانون شاملاً الجهة المختصة بإصدار لائحته التنفيذية، وهذه الحالة تعددت كثيراً، ونعطي لها مثلاً:

1- يصدر الوزير المختص اللائحة التنفيذية للقانون المرافق، وكافة القرارات التنظيمية ونماذج العقود والأنظمة المشار إليها في القانون المرافق بعد أخذ رأي الهيئة العامة للرقابة المالية، وذلك خلال مدة لا تتجاوز ستة أشهر من تاريخ نشر هذا القانون⁽³⁾

(1) المادة 212 من دستور 2014 المعدل سنة 2019.

(2) المادة 213 من الدستور 2014 المعدل سنة 2019.

(3) المادة 4 إصدار من قانون شركات المساهمة وشركات التوصية بالأسهم والشركات ذات المسؤولية المحدودة رقم 159 لسنة 1981.

2- يصدر الوزير المختص اللائحة التنفيذية لهذا القانون خلال ستة أشهر من تاريخ نشره⁽¹⁾.

وكذا، نجد أن الدستور في مادتيه 171، 172 قد اشترط إبان إصدار اللوائح المستقلة، الحصول على موافقة مجلس الوزراء، فإذا ما انفرد رئيس مجلس الوزراء باتخاذ القرار وإصدار هذا النوع من اللوائح بدون مراجعة مجلس الوزراء لتخللها عدم الدستورية بسبب عدم الالتزام بما فرضه الدستور من شكل محدد لإطلاق هذه اللوائح.

أما المادة 212، 213 من دستور 2014، شمل النص على أخذ رأي الهيئة الوطنية للصحافة وللإعلام في مشروعات القوانين واللوائح المتعلقة بمجال اختصاصاتها. وعلى الرغم من أن رأي هاتين الهيئتين في هذه الأحوال غير ملزم، إلا أن إغفال أخذ أراءهما، حتى ولو وافقًا وأجازا على هذه اللوائح والقوانين بعد نشرهما، إلا أن هذه اللوائح والقوانين تصدر بالمخالفة للدستور لعدم التزامها بما أورده الدستور من شكل محدد قبل إطلاقها.

(1) المادة 29 من قانون تنظيم التوقيع الإلكتروني وإنشاء هيئة تنمية صناعة تكنولوجيا المعلومات رقم 15 لسنة 2004.

المطلب الثاني

التجاوز الموضوعي للوائح

إن الدستور لا يقرر بالنصوص التي يتضمنها أموراً مندوبة يجوز اتباعها أو الإعراض عنها، بل يقرر ما هو لازماً وواجباً بحيث لا يكون المشرع بالخيار بين تطبيقها وإرجائها، بل يتقيد بها بالضرورة فلا يتخطاها. ولذلك تنبسط رقابة المحكمة الدستورية على التشريعات كافة باختلاف مراتبها ذلك أن مظنة الخروج على أحكام الدستور قائمة بالنسبة لها جميعاً، وتكون هذه المظنة أقوى في التشريعات الفرعية منها في التشريعات الأصلية التي يتوفر لها في جميع مراحل إعدادها ما لا يتوفر للتشريعات الفرعية من دراسة وتمحيص. وعليه، ينبغي لسلامة اللوائح مراعاتها للحدود الموضوعية بجانب الضوابط الشكلية السابق تناولها. فاختصاص المحكمة الدستورية العليا بالرقابة على دستورية القوانين واللوائح لا يقتصر على التجاوزات الشكلية التي تلحق باللوائح، وإنما يمتد بحثها لسواها، فيخوض فيما قد تتجاوزه هذه اللوائح للنطاق الموضوعي الذي رسمه لها الدستور.

وتنصب الحدود الموضوعية للوائح على ثلاثة عناصر هم المحل، والسبب، والغاية، فيتعين على اللوائح التزامها إعلاءً لسيادة الدستور. فالمحل هو جوهر القرار الإداري سواء أكان فردياً أم تنظيمياً، فهو الأثر القانوني الذي يترتب على صدوره والمتمثل في إنشاء أو تعديل أو إلغاء مراكز قانونية. وللمحل في رحاب الدستور مفهوماً واسعاً عند إنزاله على اللوائح كضابط، إذ يحدد مبادئ عامة وحقوق وحريات يحظر على كل من القوانين واللوائح مخالفتها. أما السبب أو الحالة القانونية والواقعية الدافعة لإصدار اللائحة فهي كحد دستوري تختلف وفقاً لنوع اللائحة المراد إصدارها؛ إذ تعد حالة الضرورة السبب وراء إصدار لوائح الضرورة، ولزوم تفصيل القانون لتنفيذه يمثل سبب صدور اللوائح التنفيذية.

وأخيراً يأتي ضابط الغاية أو الهدف الذي يسعى إليه مصدر اللائحة لتحقيقه، والمصلحة العامة هي ذلك الهدف الأسمى. وهذه الضوابط الثلاثة تحتاج لشيء من التفصيل.

الفرع الأول: عيب المحل (مخالفة القيود الموضوعية الواردة في الدستور)

"حرصت الدساتير المصرية على تقرير الحقوق والحريات العامة في صلبها، قصداً من المشرع الدستوري أن يكون النص عليها في الدستور قيداً على السلطات الأدنى عند ممارستها للوظيفة التشريعية فيما تسنه من قواعد واحكام. فإذا خرج المشرع فيما يقره من تشريعات على هذا الضمان الدستوري بأن قيد حرية أو حقاً أو أهدر أو انتقص من أيهما تحت ستار التنظيم الجائز دستورياً، وقع عمله في حومة المخالفة الدستورية"⁽¹⁾. وتطبيقاً لهذا، يصبح محل اللوائح معيباً بمخالفة الدستور عندما تنتهك - من خلالها - أحد الحريات والحقوق التي أرساها الدستور؛ كمبادئ الحرية، والمساواة، والعدالة، والحق في حرمة الحياة الخاصة، والحق في الملكية الخاصة، والمعاش، والتضامن الاجتماعي، وغيرها. وتمتاز كلها بكونها عامة تخاطب جموع الشعب، ومجردة فتطبق على المخاطبين بموضوعية نظراً لصفته دون الالتفات لشخصهم. فعمومية النصوص التشريعية عند سنّها وتجريدها عند تطبيقها تمثل أولى القيود الموضوعية فيما يخص محل اللوائح. ثم تأتي ثانياً نظرية السلطة التقديرية في خصوص المحل محاطة بقواعد دستورية عامة تتأى بالسلطة المشرّعة الانفلات من كوابحها عند ممارستها. فالتقيد بنصوص الدستور عند سنّ اللوائح لا يتصور تركه لمحض إرادة السلطة التنفيذية وتقديرها، بل عليها الالتزام بها. فإذا صدرت اللوائح مخالفة للقيود الموضوعية التي يضعها الدستور، أصيبت بعوار عدم الدستورية.⁽²⁾

وبذلك يمكن تفنيد التجاوزات الدستورية لمحل اللوائح في الصور الآتية:

1- تجاوز قاعدتي العمومية والتجريد.

إن الدستور وإن قرن العدل بكثير من النصوص التي تضمنها، إلا أنه خلا في الوقت ذاته من كل تحديد لمعناه، فإن مفهوم العدل - سواء بمبناه أو أبعاده - يتعين أن يكون محدداً من منظور اجتماعي. فلا

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/9/2، 0الدعوى رقم 70 لسنة 43 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية

الجزء الحادي والعشرون ص 123

(2) حكم لمحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/7/8، الدعوى رقم 6 لسنة 44 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية

الجزء الحادي والعشرون ص 855

يكون العدل مفهوماً مطلقاً باطراد، بل مرناً ومتغيراً وفقاً لمعايير الضمير الاجتماعي، وهو بذلك لا يعدو أن يكون نهجاً متواصلاً منبسطاً على أشكال من الحياة تتعدد ألوانها، وازناً بالقسط تلك الأعباء التي يفرضها المشرع على المواطنين، فلا تكون وطأتها على بعضهم عدواناً، بل تطبيقها فيما بينهم إنصافاً، وإلا كان القانون منهياً للتوافق في مجال تنفيذه، وغدا إلغاؤه لازماً.

وفي هذا السياق، نجد في خصيصتي العمومية والتجريد بالقانون مبنى لتحقيق العدل، فالقانون -بمعناه الواسع- هو مجموعة من القواعد التي تتميز بكونها قواعد عامة ومجردة، فإذا انتفى ركن من هذين الركنين عن القاعدة القانونية، فقدت معناها وانعدمت. والعمومية عبارة عن وضع قواعد قانونية تسري على جميع الأفراد أصحاب المراكز القانونية المتكافئة، مما يترتب عليه تحقيق المساواة، والتي هي من أهم المبادئ الجوهرية التي لا غنى عنها. أما التجريد فمعناه أن يترفع التشريع عن التحيز تجاه فئة، أو طائفة، أو مجموعة من الأفراد، فلا يكون مفصلاً لتمييز فئة معينة سواء بالسلب أو بالإيجاب. وعلى الرغم من ذلك، فإن القاعدة القانونية قد يصادف أن تطبق على أحد أفراد المجتمع بشكل منفرد، ولكن بشرط أن يطبق كذلك على من قد يخلفه في نفس المركز القانوني، وكذا قد تكون للتشريع مدد محددة، أو نطاق تطبيق معين، أو منظماً لحقوق، أو واجبات مجموعة من الأفراد، طالما لا يتعارض مع مبدأ المساواة؛ وذلك كون المساواة - المقصودة هنا - هي مساواة تتعلق بالمضمون أكثر منها بالشكل، فهي مساواة موضوعية وليست مساواة حسابية، طالما تحقق من خلالها ما وضع التشريع لمعالجته.⁽¹⁾

ولنمثل لذلك بما أورده دستور 2014 المصري من مواد تخاطب مواطن واحد فقط، واعتبارها قاعدة قانونية عامة ومجردة على الرغم من ذلك، إذ أن هذه القواعد تصلح للتطبيق على كل صاحب صفة يخلف غيره في ذاك المنصب، وغيرها من المواد التي تصلح للتطبيق على مدد محددة دون سواها؛ كالمواد الحاكمة للمراحل الانتقالية، وأحوال الطوارئ، أو على نطاق مكاني معين؛ كالتشريعات الحاكمة للأقاليم البعيدة على الحدود⁽²⁾:

(1) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 90.

(2) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 61.

1. "يشترط فيمن يترشح رئيساً للجمهورية أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يكون قد حمل، أو أي من والديه أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي منها قانوناً، وألا تقل سنه يوم فتح باب الترشح عن أربعين سنة ميلادية، ويحدد القانون شروط الترشح الأخرى." (1)

2. "يشترط فيمن يعين رئيساً لمجلس الوزراء، أن يكون مصرياً من أبوين مصريين، وألا يحمل هو أو زوجه جنسية دولة أخرى، وأن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية والسياسية، وأن يكون قد أدى الخدمة العسكرية أو أعفي منها قانوناً، وألا تقل سنه عن خمس وثلاثين سنة ميلادية في تاريخ التكليف." (2)

3. "وزير الدفاع هو القائد العام للقوات المسلحة، ويعين من بين ضباطها." (3)

4. "تتولى اللجنة العليا للانتخابات، ولجنة الانتخابات الرئاسية القائمتين في تاريخ العمل بالدستور، الإشراف الكامل على أول انتخابات تشريعية، ورئاسية تالية للعمل به، وتقول إلى الهيئة الوطنية للانتخابات فور تشكيلها أموال اللجنتين." (4)

5. "يستمر رئيس الجمهورية المؤقت في مباشرة السلطات المقررة لرئيس الجمهورية في الدستور حتى أداء رئيس الجمهورية المنتخب اليمين الدستورية." (5)

6. "تنشأ هيئة عامة اقتصادية تسمى الجهاز الوطني لتنمية شبه جزيرة سيناء ويكون له الشخصية الاعتبارية ويتبع رئيس مجلس الوزراء ويصدر رئيس مجلس الوزراء قراراً بتشكيله وبنظامه الأساسي ويكون مقره محافظة

(1) المادة 141 من دستور 2014 المصري المعدل لسنة 2019.

(2) المادة 164 من دستور 2014 المصري المعدل لسنة 2019.

(3) المادة 201 من دستور 2014 المصري المعدل لسنة 2019.

(4) المادة 228 من دستور 2014 المصري المعدل لسنة 2019.

(5) المادة 232 من دستور 2014 المصري المعدل لسنة 2019.

شمال سيناء ويجوز إنشاء فروع له بالمحافظة/ المدن الأخرى الواقعة داخل الحدود الإدارية لشبه جزيرة سيناء".⁽¹⁾

7. " تعتبر منطقة اقتصادية ذات طبيعة خاصة، وفقاً لأحكام قانون المناطق الاقتصادية ذات الطبيعة الخاصة المشار إليه، الأراضي الواقعة في منطقة المثلث الذهبي (القصور - سفاجا - قنا - قفط)، بمساحة قدرها (2228754.25) فدان، تعادل (9362624404م2، والموضحة حدودها ومعالمها على الخرائط والإحداثيات المرفقة، وذلك دون المساس بالملكيات القائمة داخلها، ومع احتفاظ القوات المسلحة بملكياتها للأراضي داخل المساحات عاليه كمناطق إستراتيجية ذات أهمية عسكرية تخص شؤون الدفاع عن الدولة".⁽²⁾

واستناداً إلى ما سلف، لا بد أن تتميز اللوائح بالعمومية والتجريد، وبفضل هاتين الخصيصتين تتحقق لمبدأ سيادة القانون ركائزه الأساسية، فإذا انتقت عنها هذه الخصائص، طالها البطلان لعيب عدم الدستورية، وهذا ما وقّرت عليه أحكام المحكمة الدستورية فذكرت فيحكم لها "... وترتيباً على ما تقدم، وكان النص المحال قد تجاوز الضوابط الدستورية المقررة، على ما سبق بيانه، وأخل بمبادئ التضامن الاجتماعي وتوفير خدمات التأمين الاجتماعي، والحق في المعاش والملكية الخاصة، والحق في مساواة المواطنين أمام القانون، بالمخالفة لأحكام المواد (4 و 8 و 11 و 17 و 35 و 53 و 128) من الدستور، بما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته".⁽³⁾

ويظهر ببياناً للعلن هذا التعدي على مبادئ الدستور، عندما تمنع عن طائفة محددة حقوقها وحرّياتها، أو يميز التشريع؛ سواء أكان قانوناً أو لائحة، طائفة من الطوائف بشكل خاص عما عداها. وهذا ما قرّرت عليه أحكام القضاء الإداري المصري منذ إنطلاقه، فطالما صرحت محكمة القضاء الإداري عن تصديها للتشريعات

(1) المادة السابعة من قانون التنمية المتكاملة في شبه جزيرة سيناء رقم 14 لسنة 2012.

(2) المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية رقم 341 لسنة 2017.

(3) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2021/4/3 في الدعوى رقم 121 لسنة 40 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2021/4/5، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/5.

التي حظرت على فئة معينة من الأفراد حق اللجوء إلى القضاء، وهذا ما تطرقت إليه في قراراتها بعدم دستورية منع التقاضي على إطلاقه فيما يتعلق بطلبات الإلغاء أو التعويض.

ولقد أيدت أحكام المحكمة العليا، ومن بعدها المحكمة الدستورية العليا لرأي الاتجاه سالف الذكر، فغالبًا ما أسسا قضائهما على أنه "ولما كان التقاضي من الحقوق العامة التي كفلت الدساتير جميعًا المساواة بين المواطنين فيها، فإن حرمان طائفة معينة من هذا الحق - مع تحقيق مناطه - وهو قيام المنازعة في حق من الحقوق ينطوي على إهدار لمبدأ المساواة بينهم وبين غيرهم من المواطنين الذين لم يحرموا من هذا الحق"، وكذلك أن "... مبدأ المساواة في الحقوق بين المواطنين لا يعني المساواة بين جميع الأفراد رغم اختلاف ظروفهم ومراكزهم القانونية، ذلك أن المشرع يملك لمقتضيات الصالح العام وضع شروط عامة مجردة المراكز القانونية التي يتساوى بها الأفراد أمام القانون".

واستنادًا إلى ما سبق، نجد أن المحكمة الدستورية العليا قد أصدرت العديد من أحكامها بعدم دستورية الكثير من التشريعات تسببًا بعدم تحقق مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص اللذان يحرمان طائفة محددة من حقوقها، أو تقوم على تمييز خاص لطوائف أخرى، لهذا تواترت أحكامها على ذكر الآتي:

1- "ما تضمنه النص المحال من إعطاء أسبقية خاصة لأبناء العاملين بهيئة قناة السويس الموجودين في الخدمة أو الذين انتهت خدمتهم بسبب الوفاة أو الإحالة إلى المعاش ... إذ تقوم هذه المعاملة في أساسها ودوافعها على تقرير مزية استثنائية للطلبة المستفيدين منها، قوامها: الانتماء الأسرى لمن يشغل أو كان شاغلًا لوظيفة بعينها، وقائمًا بأعبائها في جهة بذاتها، أو متوليًا مسئولياتها في تاريخ معين، بما يتضمنه ذلك من تمييز تحكيمي لا يستند إلى أسس موضوعية تبرره، لتناقضه مع الأغراض والغايات التي سعى المشرع إلى تحقيقها بهذا التنظيم القانوني الحاكم لقواعد القبول بالمركز المذكور، والأهداف التي حددها الدستور ... ليضحي النص المحال، وقد اعتد بالانتماء الأسرى للمتقدم كميّار لأسبقية القبول بالمركز، منطويًا على تمييز منهي عنه من الوجهة الدستورية، ويتعارض مع مبادئ المساواة والعدل وتكافؤ الفرص والحق في التعليم، التي كفلتها المواد (4، 9، 19، 53) من الدستور، والحق في العمل والوظيفة

العامة المقرر بالمادتين (12، 14) من الدستور، فوق كونه يُعد خروجًا على الالتزام، بتشجيع التعليم الفني والتدريب المهني وتطويره المنصوص عليه في المادة (20) من الدستور".⁽¹⁾

2- "متى كان ما تقدم، وكان النص التشريعي المحال قد مايز بين فئتين من العاملين الخاضعين لنظام قانوني واحد، هو لائحة نظام العاملين بالهيئة العامة لتنمية الثروة السمكية، إذ قضى باحتفاظ من كان منهم معينًا بمكافأة شاملة بأجره السابق عند تعيينه على وظيفة دائمة، في حين أن زملاءهم الذين عُيّنوا في الجهة ذاتها وفي الوظيفة عينها، لا يستحقون إلا بداية الأجر المقرر للوظيفة طبقًا للجدول الأساسي لدرجات الوظائف وفئات الأجور، دون أن يستند هذا التمييز إلى أساس موضوعي يبرره، ومن ثم يضحى هذا التمييز تحكيمًا بالمخالفة لنص المادة (53) من الدستور".⁽²⁾

3- "وإذ أغفل المشرع في النص المحال اشتراط إنذار العامل كتابة قبل إنهاء خدمته للانقطاع، وهو ما يشكل إهدارًا لضمانة جهرية للعامل يتمتع بها سائر العاملين المدنيين بالدولة، ومن ثم يكون قد أخل بمبدأ المساواة أمام القانون الذي أرساه الدستور بنص المادة (53) منه بحسبانه ضمانة جهرية لتحقيق العدل والسلام الاجتماعي - لا يقتصر تطبيقه على الحقوق التي كفلها الدستور، وإنما يمتد كذلك إلى ما يكون منها قد تقرر - بأداة تشريعية أدنى - فلا يجوز تقييدها بما يعطلها أو ينال من ممارستها، بل يتعين أن تنتظمها أسس موحدة لا تميز فيها بين المخاطبين بأحكامها".⁽³⁾

4- "وحيث إن الدستور أولى مبدأ المساواة أهمية كبرى، إذ نصت المادة (53) منه على أن "المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز ... وأن غايته صون

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2022/6/4، الدعوى رقم 89 لسنة 42 ق دستورية، والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2022/6/8، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/6.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2022/7/2، الدعوى رقم 104 لسنة 39 ق دستورية، والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2022/7/4، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/6.

(3) حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 213 لسنة 32 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2014/4/20، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/6.

الحقوق والحريات في مواجهة صور التمييز التي تتال منها أو تقيد ممارستها، باعتباره وسيلة لتقرير الحماية المتكافئة بين المراكز القانونية المتماثلة. فإذا ما قام التماثل في المراكز القانونية التي تنظم بعض فئات المواطنين وتساويهم بالتالي في العناصر التي تكونها، استوجب ذلك وحدة القاعدة القانونية التي ينبغي تطبيقها في حقهم، فإن خرج المشرع على ذلك سقط في حماة المخالفة الدستورية. وحيث إن النص الطعين ماز بين فئتين من العاملين الخاضعين لنظام قانوني واحد هو لائحة نظام العاملين بهيئة المجتمعات العمرانية الجديدة ... دون أن يستند هذا التمييز إلى أساس موضوعي يبرره، ومن ثم يضحى هذا التمييز تحكيمياً بالمخالفة لنص المادة (53) من الدستور.⁽¹⁾

5- " إذ كان ذلك، وكان النص المُحال لم يلتزم هذه القاعدة، وإنما تضمن تقييد حق الطلاب في إعادة الامتحان في دبلوم الدراسات العليا بكلية السياحة والفنادق بجامعة الإسكندرية؛ بأن منح الراسبين في أي من مقررات الدبلوم بها فرصة واحدة لإعادة الامتحان في جميع المقررات، دون النص على ذلك التقييد في نظيرتها بجامعة حلوان والمنيا، ودون أي مبرر موضوعي لهذا التمييز، متحيفاً بذلك الحق في التعليم، ومتكئاً - تبعاً لذلك - الهدف الذي تغياه الدستور من تقريره، ومنتهاً كلاً من مبدأي المساواة ومبدأ تكافؤ الفرص في الحق في التعليم، ومن ثم يكون هذا النص المُحال مخالفاً لأحكام المواد (8) و(18) و(40) من دستور سنة 1971؛ بما يتعين معه القضاء بعدم دستوريته."⁽²⁾

6- " وحيث إن المسلك الذي انتهجه المشرع بالنص المحال، باعتباره الوسيلة التي اختارها لتحقيق الغايات المتقدمة، وقد تضمن حرمان فئة من العاملين بالجهة ذاتها من معاملتهم بالمؤهل الأعلى الحاصلين عليه قبل الالتحاق بالوظيفة، وتسوية أوضاعهم الوظيفية ارتكائاً إليه، أسوة بأقرانهم ممن حصلوا على المؤهل

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2015/1/10، الدعوى رقم 34 لسنة 31 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2015/1/22، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/6.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2015/3/14، الدعوى رقم 144 لسنة 24 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2015/3/25، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/6.



الأعلى أثناء الخدمة ويفيدون من أحكام هذا النص، رغم تكافؤ مراكزهم القانونية من حيث كونهم جميعًا من العاملين بالجهة ذاتها، يكون غير متصل اتصالاً منطقيًا بالأهداف والغايات التي يسعى المشرع إلى تحقيقها من وراء هذا التنظيم، ومتضمنًا - من ثم - تمييزًا بين هاتين الفئتين من العاملين غير مستند إلى أسس موضوعية تبرره، ومناهضًا - من ثم - لمبادئ المساواة وتكافؤ الفرص والعدالة التي كفلتها المواد (4، 9، 53) من الدستور، باعتبارها أساسًا لبناء المجتمع وصون وحدته الوطنية، وحققًا شخصيًا لكل مواطن، تلتزم الدولة بكفالاته والتمكين له، مما يتعين معه القضاء بعدم دستورية هذا النص في حدود النطاق المتقدم.⁽¹⁾

2- تجاوز المشرع لما منحه الدستور إياه من سلطة مقيدة.

قد يلزم الدستور المشرع، بنصه على العديد من القيود والمحددات، التي عليه اتباعها عند وضعه لتشريع ما، ومثاله: نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة. وبذا، نجد أن الدستور قد أوجب على المشرع اتباع هذه التعليمات الموضوعية عند سن التشريعات المتعلقة بممارسة الدولة للرخصة المخولة له عبر الدستور وعليها دفع المقابل العادل لذلك. وكذا قد يفرض الدستور على السلطات القائمة على سن اللوائح والقوانين قيودًا وتوجيهات تسلب منها سلطاتها التقديرية، وعدم اتباع هذه السلطات لما وضعه الدستور من قيود أو ضوابط موضوعية يصيب ما ينتج عنها من لوائح أو قوانين بعبء عدم الدستورية، موجبًا بطلانها وصدورها منعدها.⁽²⁾

وتاليًا، نورد العديد من الأمثلة على تقييد الدستور السلطة التقديرية للمشرع والتي قد تصل إلى حد انعدامها تمامًا في بعض الحالات الأخرى:

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2016/10/1، الدعوى رقم 214 لسنة 32 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2016/10/12، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/6.

(2) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 91.



(أ) الحالات التي تنعدم فيها السلطة التقديرية للمشرع

1- " لجسد الإنسان حرمة، والاعتداء عليه، أو تشويهه، أو التمثيل به، جريمة يعاقب عليها القانون. ويحظر الاتجار بأعضائه".⁽¹⁾

2- "المصادرة العامة للأموال محظورة. ولا تجوز المصادرة الخاصة، إلا بحكم قضائي".⁽²⁾

3- " حرية التنقل، والإقامة، والهجرة مكفولة. ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه".⁽³⁾

4- " يحظر التهجير القسري التعسفي للمواطنين بجميع صوره وأشكاله، ومخالفة ذلك جريمة لا تسقط بالنقادم".⁽⁴⁾

5- " يحظر بأي وجه فرض رقابة على الصحف ووسائل الإعلام المصرية، أو مصادرتها أو وقفها أو إغلاقها".⁽⁵⁾

6- " ولا يجوز مباشرة أي نشاط سياسي، أو قيام أحزاب سياسية على أساس ديني، أو بناء على التفرقة بسبب الجنس أو الأصل أو على أساس طائفي أو جغرافي، أو ممارسة نشاط معاد لمبادئ الديمقراطية، أو سري، أو ذي طابع عسكري، أو شبه عسكري. ولا يجوز حل الأحزاب إلا بحكم قضائي".⁽⁶⁾

(ب) الحالات التي تقيد فيها السلطة التقديرية للمشرع

1- " تعمل الدولة على تحفيز القطاع الخاص لأداء مسؤوليته الاجتماعية في خدمة الاقتصاد الوطني والمجتمع".⁽⁷⁾

(1) المادة 60 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(2) المادة 40، من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(3) المادة 62 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(4) المادة 63 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(5) المادة 71 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(6) المادة 74 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(7) المادة 36 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.



2- " الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية والمعلوماتية مقومات أساسية للاقتصاد الوطني، وتلتزم الدولة بحمايتها، وزيادة تنافسيتها، وتوفير المناخ الجاذب للاستثمار، وتعمل على زيادة الإنتاج، وتشجيع التصدير، وتنظيم الاستيراد." (1)

3- " المواطنون لدى القانون سواء، وهم متساوون في الحقوق والحريات والواجبات العامة، لا تمييز بينهم بسبب الدين، أو العقيدة، أو الجنس، أو الأصل، أو العرق، أو اللون، أو اللغة، أو الإعاقة، أو المستوى الاجتماعي، أو الانتماء السياسي، أو الجغرافي، أو لأي سبب آخر." (2)

4- " الكرامة حق لكل إنسان، ولا يجوز المساس بها، وتلتزم الدولة باحترامها وحمايتها." (3)

5- " لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يشغل أي منصب حزبي طوال مدة الرئاسة." (4)

6- " تلتزم الدولة بوضع خطة شاملة للقضاء على الأمية الهجائية والرقمية بين المواطنين في جميع الأعمار، وتلتزم بوضع آليات تنفيذها بمشاركة مؤسسات المجتمع المدني، وذلك وفق خطة زمنية محددة." (5)

7- " اللغة العربية والتربية الدينية والتاريخ الوطني بكل مراحلها مواد أساسية في التعليم قبل الجامعي الحكومي والخاص، وتعمل الجامعات على تدريس حقوق الإنسان والقيم والأخلاق المهنية للتخصصات العلمية المختلفة." (6)

3- تجاوز المشرع لما منحه الدستور إياه من سلطة تقديرية.

(1) المادة 28، من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(2) المادة 53 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(3) المادة 51 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(4) المادة 140 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(5) المادة 25 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

(6) المادة 24 من دستور 2014 المعدل لسنة 2014.

يمنح المشرع الدستوري السلطة التقديرية لممارسي وظيفة التشريع ليتمكنوا من مواجهة مقتضيات الواقع ومتطلباته دون إهدار للضمانات الأساسية التي كفلها الدستور، فهذه السلطة يجب أن تلتزم نطاق الدائرة التي يجيز فيها الدستور مباشرتها، وهذه الدائرة تقع بين حديّ الوجوب والنهي الدستوريين. ولذلك يثور التساؤل عن تصور الحالة التي يخالف فيها المشرع الضوابط الموضوعية التي فرضها عليه الدستور، في ذات الوقت الذي يمنح الدستور المشرع فيها السلطة التقديرية لتنظيم موضوع معين. فيصير المشرع حر اليدين عندما يمنحه الدستور الاختصاص بتنظيم موضوع معين بإطلاق العنان لسلطته التقديرية، نظرًا لما يملكه من اتصال بأرض الواقع، وما يتطلبه تنظيم مثل هذه المجالات، التي تكون غالبًا وثيقة الصلة بنطاق عمل المشرع الذي يصدرها.⁽¹⁾

ومن ذلك، قيام الدستور بترسيخ الأساس والمبادئ العامة في أحد الموضوعات، ثم يلحق بالمشرع مهمة توضيح تفصيلاته وتبيان صغائره التي ترتبط بكافة جوانبه وأركانه وشرائطه على اختلاف أنواعها، وذلك الاتجاه الغالب المستقر عليه في معظم الحالات. وبذا، يعطي الدستور للمشرع سلطة تقديرية في الاختيار والتمييز بين بدائل عديدة والترجيح بينها دون تقييده باتباع تعليمات وتوجيهات محددة. وعلى الرغم من ذلك، فإن هذه السلطة التقديرية ليست سلطة مطلقة، وإنما تقتصر على إسناد تنظيم موضوع ما، دون المساس بجوهر الحق الجاري تكييف أوضاعه، وإلا اعتبر ذلك تعديًا على مبادئ وأحكام الدستور، فيوجب نقضه، والحكم بعدم دستوريته.

ومن الجدير بالملاحظة، أن الرقابة على اتباع المشرع للأصول الموضوعية التي وضعها الدستور هو من أكثر الأمور الشائكة التي يحمل مسؤوليتها القضاء الدستوري؛ فعليه أن يتابع مدى اتساق المشرع فيما أصدره من تشريعات مع المصلحة العامة، وأكثر ما أسنده الدستور للمشرع من سلطة تقديرية تكون في نطاق الحقوق والحريات العامة، فيؤسس الدستور للمبادئ العامة وجواهر الحقوق والحريات، ثم يلحق أمر تنظيمها إلى القوانين واللوائح. وهذا أمر يستسيغه العقل ويتفق مع المنطق؛ فطبيعة الدساتير تأبى إلا أن تكون مختصرة ومجملّة، بحيث تترك التنظيم والتفصيل إلى السلطات الخبيرة والمتفاعلة مع المشكلات اليومية

(1) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 92.

للمجتمع وأفراده. هذا، بالإضافة إلى وجود بعض الضوابط المنطقية التي يتقيد بها المشرع حين تنظيم الحريات العامة، والمتركة في تعبيد الطريق إليها، وإخلاء جميع المتاعب والصعوبات التي من شأنها إعاقة الوصول إليها.⁽¹⁾

ولإيضاح ما سبق تبياناه أعلاه، نمثل له من الدستور كما يلي:

1- "تكفل الدولة استقلال الجامعات والمجامع العلمية واللغوية، وتوفير التعليم الجامعي وفقاً لمعايير الجودة العالمية، وتعمل على تطوير التعليم الجامعي وتكفل مجانيته في جامعات الدولة ومعاهدها، وفقاً للقانون."⁽²⁾

2- "الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مصونة لا تُمس، وفيما عدا حالة التلبس، لا يجوز القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق. ويجب أن يُبلغ فوراً كل من تقييد حريته بأسباب ذلك، ويحاط بحقوقه كتابية، ويمكن من الاتصال بذويه وبمحاميه فوراً، وأن يقدم إلى سلطة التحقيق خلال أربع وعشرين ساعة من وقت تقييد حريته. ولا يبدأ التحقيق معه إلا في حضور محاميه، فإن لم يكن له محام، ندب له محام، مع توفير المساعدة اللازمة لذوي الإعاقة، وفقاً للإجراءات المقررة في القانون."⁽³⁾

3- "لجسد الإنسان حرمة، والاعتداء عليه، أو تشويهه، أو التمثيل به، جريمة يعاقب عليها القانون. ويحظر الاتجار بأعضائه، ولا يجوز إجراء أية تجربة طبية، أو علمية عليه بغير رضاه الحر الموثق، ووفقاً للأسس المستقرة في مجال العلوم الطبية، على النحو الذي ينظمه القانون."⁽⁴⁾

(1) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 68.

(2) المادة 21 من دستور 2014، المعدل لسنة 2019.

(3) المادة 54 من دستور 2014، المعدل لسنة 2019.

(4) المادة 60 من دستور 2014، المعدل لسنة 2019.

4- " ينظم القانون إنشاء النقابات المهنية وإدارتها على أساس ديمقراطي، ويكفل استقلالها ويحدد مواردها، وطريقة قيد أعضائها، ومساءلتهم عن سلوكهم في ممارسة نشاطهم المهني، وفقاً لمواثيق الشرف الأخلاقية والمهنية.⁽¹⁾"

5- " ممارسة الرياضة حق للجميع، وعلى مؤسسات الدولة والمجتمع اكتشاف الموهوبين رياضياً ورعايتهم، واتخاذ ما يلزم من تدابير لتشجيع ممارسة الرياضة. وينظم القانون شؤون الرياضة والهيئات الرياضية الأهلية وفقاً للمعايير الدولية، وكيفية الفصل في المنازعات الرياضية.⁽²⁾"

6- " السلطة القضائية مستقلة، تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها، وتصدر أحكامها وفقاً للقانون، ويبين القانون صلاحياتها، والتدخل في شؤون العدالة أو القضايا، جريمة لا تسقط بالتقادم.⁽³⁾"

ثانياً: عيب الغاية (الانحراف في استعمال الوظيفة التشريعية)

تمثل التشريعات العادية والفرعية تفصيلات لما أجمله الدستور، وعليه فلا بد من سلوكهما السبيل لتحقيق مقاصد الدستور وغاياته والامتثال لمبادئه. فإذا انحاز المشرع لتحقيق غايات وأهداف خاصة يستفيد منها فئة معينة من المجتمع، أو بعض الأفراد، أو أيولوجية سياسية معينة، فإن السلطة التشريعية عند سنها للقوانين أو السلطة التنفيذية عند إصدارها للوائح، تكون قد انحرفت في استعمال سلطاتها التشريعية، وبناءً عليه يضحى التشريع معيباً بعبء عدم الدستورية، مما يوجب نقضه واعتباره كأن لم يكن.⁽⁴⁾

(1) المادة 77 من دستور 2014، المعدل لسنة 2019.

(2) المادة 84 من دستور 2014، المعدل لسنة 2019.

(3) المادة 184 من دستور 2014، المعدل لسنة 2019.

(4) انظر في فكرة الانحراف التشريعي: د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته -دراسة تطبيقية-، الكتاب الثاني تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع والانحراف التشريعي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2013

ومن الجدير بالملاحظة، أن عيب الانحراف يرتبط ارتباطاً وثيقاً بما للمشرع من سلطة تقديرية؛ فإن الأصل هو منح السلطة التشريعية سلطاتٍ تقديرية، والاستثناء هو تقييد ما لها من سلطات، حيث إن القيود التي توضع على سلطة التشريع دائماً ما تكون في أضيق نطاق. واستناداً إلى ذلك، يتضح لنا أن عيب الانحراف يتعلق بالغاية التي من المفترض أن يسن التشريع من أجلها، وهي المصلحة العامة. وبناءً عليه، نجد أنه لزاماً على الجهات المنوط بها إصدار اللوائح والقوانين الانصياع للمبادئ الدستورية وروح الدستور، وعلى المحكمة المختصة بالفصل في النزاع أن تستعين بهذه الغاية عند تكييف النزاع محل التداعي والمتعلق بالانحراف التشريعي للوائح التي تجاوز مبادئ الدستور وروحه.

واستناداً إلى ما سلف، يتبين لنا أن السلطة التشريعية بما لها من تقدير مدى ملائمة إصدار التشريعات من عدمها هو اختصاص غير مقيد بغير الحدود الدستورية، فللسطة التشريعية حرية إصدار التشريعات وفقاً لما تقدره من ضرورات تقتضي معالجة ظواهر محددة بإصدار لوائح وقوانين تنظمها. وللمحكمة الدستورية العليا عند النظر في دستورية التشريعات أن تؤكد أو تنفي تماشي التشريع مع الغايات الدستورية.⁽¹⁾

ومن المتفق عليه بين فقهاء القانون العام، أن عيب الغاية أو الانحراف في استعمال السلطة يعتبر عيباً احتياطياً؛ أي لا تلتزم المحكمة الدستورية العليا في الرقابة على مدى تحققه، إلا إذا استيقنت من خلو التشريع من التجاوزات المباشرة لمواد الدستور ونصوصه، وذلك كله يعدو إلى أن الفصل في مدى مخالفة التشريع للدستور بشكل مباشر أيسر كثيراً - وهو أمر بديهي - من الرقابة على تحقق عيب الانحراف في استعمال السلطة التشريعية ومدى الاتفاق مع روح الدستور ومبادئه السامية.

فمن المتصور أن ينشأ التشريع بقصد إيقاع الضرر أو الثأر من شخص معين، أو فئة، أو جماعة محددة، ففي هذه الأحوال، نجد أن التشريع قد انحرف عن غرض تحقيق المصلحة العامة، هادفاً مصلحة ذاتية لشخص واحد، أو مجموعة من الأشخاص سواء بمنح امتيازات أو انتقاماً من الآخرين، وهو ما يشوب مثل

(1) انظر في ذلك أحكام المحكمة الدستورية العليا: جلسة 2024/11/19، الدعوى رقم 141 لسنة 30 قضائية دستورية،

مستحدث الدستورية 2024 ص 21، وكذلك جلسة 2020/2/1، الدعوى رقم 203 لسنة 19 قضائية دستورية، مستحدث

الدستورية 2020-2023 ص 33

هذا التشريع بعيب عدم الدستورية، مما يقتضي بطلانه، وإعدامه من الوجود. ومن زاوية أخرى، نجد أن عيب الانحراف قد يقع عندما يتعدى التشريع الغايات التي حددت له، فعندما يحدد الدستور أهدافاً محددة يقيد بها سلطة التشريع حال قيامها بتنظيم ظواهر قانونية معينة، ففي هذه الأحوال، يكون المشرع مجبراً على الالتزام بالقيود التي فرضها عليه الدستور، فإن كسر ذاك القيد، وتجاوز هذا الغرض، أصاب التشريع البطلان. وحيث أن الغرض من وراء التشريع يكون - غالباً - تحقيق هدف له علاقة بالمصلحة العامة، فإن أي تشريع يصدر لتحقيق المصالح الذاتية لفرد محدد، أو مجموعة من الأفراد بعينها، يصاب بعيب عدم الدستورية، نظراً للانحراف في استعمال السلطة التشريعية.

ونمثل من الدستور ما يوضح هذا المعنى ويبرزه:

1- "تقسم الدولة إلى وحدات إدارية تتمتع بالشخصية الاعتبارية، منها المحافظات، والمدن، والقرى، ويجوز إنشاء وحدات إدارية أخرى تكون لها الشخصية الاعتبارية، إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك. ويراعى عند إنشاء أو إلغاء الوحدات المحلية أو تعديل الحدود بينها، الظروف الاقتصادية والاجتماعية، وذلك كله على النحو الذي ينظمه القانون".⁽¹⁾

فإذا تبين، بعد صدور تشريع يقوم بإنشاء إحدى الوحدات الإدارية، أو تعديل الحدود بينها، أنه قد صدر خصيصاً لإدخال بعض الأراضي الزراعية في هيكل التخطيط العمراني بتحويلها إلى عقارات ووحدات سكنية، فيغلو ثمنها، ويستفيد بذلك أصحاب النفوذ ورأس المال على حساب الرقعة الزراعية التي تمثل أمناً قومياً غذائياً للبلاد، فيتعارض بذلك مع المصلحة العامة للمجتمع، نكون أمام الانحراف في استخدام السلطة، مما يصيب مثل هذا التشريع بعيب عدم الدستورية.

2- "يصدر رئيس مجلس الوزراء لوائح الضبط، بعد موافقة مجلس الوزراء".⁽²⁾

(1) المادة 175 من دستور 2014 المعدل لسنة 2019.

(2) المادة 172 من دستور 2014 المعدل لسنة 2019.



خلاصة القول، إن انحراف مُصدر اللوائح عن الغاية الدستورية السامية المتمثلة في المصلحة العامة أو أي من الغايات والأهداف الدستورية الأخرى ينشئ التزاماً على المحكمة الدستورية بفحص اللائحة والحكم بعدم دستوريته استناداً على الانحراف عن الأهداف الدستورية متى تيقنت من ثبوته في حقها.

ومن الجدير بالذكر، أن القضاء الدستوري قد تلمص في بعض الأحيان من الرقابة على الانحراف في استعمال السلطة التشريعية؛ حيث تبنت الاتجاهات القضائية داخل أروقة المحكمة الدستورية العليا فكرة أن الرقابة القضائية على دستورية اللوائح والقوانين لا تتعلق ولا ترتبط - فقط - إلا بمدى شرعيتها، وذلك يخرج بالكلية الرقابة على مدى انحراف السلطة التشريعية إبان وضع التشريع عن الغاية المطلوبة، ويستبعد قياس مواءمة التشريع مع ما وضع من أجله من أهداف تسعى لتحقيق المصلحة العامة من عدمه.

وبناءً عليه، لا بد أن تختزل الرقابة الدستورية على اللوائح والقوانين في مدى توافق النصوص التي يطعن عليها بعدم الدستورية مع المبادئ العامة الموضوعية للدستور وفحواه، ولا تتطرق - بالتالي للبواغث الدافعة لإصدار التشريع؛ حيث إن ذلك من قبيل الملائمات، والتي يفضل اعتزال السلطة المنوطة بالتشريع وشأنها حال القيام بهذه المهمة.⁽¹⁾

واستناداً إلى ما سبق، فإنه لا بد من التمييز بين البواغث والغايات؛ حيث إن المحكمة الدستورية حال قيامها بالرقابة على دستورية التشريعات، تقتصر على رقابة الغرض من وراء التشريع، وهو تحقيق المصلحة العامة، ويجب أن تنتهي بتأناً عن التنقيب عن بواغث التشريع وبواطن إصداره. حيث إن مناط هذه الرقابة الدستورية لا يرتبط بالنوايا الخفية لأفراد الجهات التشريعية حال تبني مشروعات القوانين واللوائح، فإثبات سوء هذه النيات درب من دروب الجنون.⁽²⁾

هذا إلى جانب، اعتبار مثل هذه الرقابة - وإن افترضنا احتمالية حدوثها - نوعاً من أنواع الحيد عن الطريق المرسوم للقضاء الدستوري، فيعدل عن مساره الطبيعي، وكذا يعد كذلك تجاوزاً لمبدأ الفصل بين السلطات.

(1) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 96.

(2) المرجع السابق: ص 97.

ومن زاوية أخرى، يذهب هذا الاتجاه إلى أن المحكمة الدستورية العليا ليست بحاجة إلى اتخاذ مثل هذا المسلك؛ هذا لأنه يمكن تحقيق الحماية المطلوبة للحقوق والحريات العامة - على أغلب الظن - بفحص وتمحيص التجاوزات الموضوعية للدستور وحدها، بغير اللجوء إلى عيب الانحراف، والذي - كما ذكرنا سابقاً - يعد من العيوب الاحتياطية الثانوية، التي لا يلجأ إليها إلا بعد التثبت من صحة التشريع من أي عيب موضوعي آخر.

ثالثاً: عيب السبب:

يمثل السبب في قضاء الإلغاء الحالة الواقعية أو القانونية الدافعة لإصدار القرار الإداري، أما في رحاب الحديث عنه كضابط دستوري عند إصدار اللوائح فإنه يكون أكثر تحديداً ويتشكل بحسب نوع اللائحة المراد إصدارها. فقد حدد الدستور في صلبه الأسباب القانونية الدافعة لكل لائحة على حدة. فتنفيذ القوانين هو السبب الدافع لإصدار اللوائح التنفيذية شريطة عدم تعطيل أو تعديل القانون أو الإعفاء من تنفيذه.⁽¹⁾ بينما تشكل الحاجة لإنشاء المرافق والمصالح العامة السبب وراء إصدار اللوائح التنظيمية.⁽²⁾ وأخيراً تمثل حالة الضرورة في ظل غياب مجلس النواب الحالة القانونية المخولة لرئيس الجمهورية إصدار لوائح الضرورة.⁽³⁾

(1) المادة 170 من دستور 2014 " يصدر رئيس مجلس الوزراء اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعطيل، أو تعديل، أو إعفاء من تنفيذه، وله أن يفوض غيره في إصدارها، إلا إذا حدد القانون من يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذه." مثال: حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 1997/2/1، الدعوى رقم 7 لسنة 16 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء 8 ص 3445

(2) المادة 171 من دستور 2014: " يصدر رئيس مجلس الوزراء القرارات اللازمة لإنشاء المرافق والمصالح العامة وتنظيمها، بعد موافقة مجلس الوزراء."

(3) المادة 156 من دستور 2014: " إذا حدث في غير دور انعقاد مجلس النواب ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، يدعو رئيس الجمهورية المجلس لانعقاد طارئ لعرض الأمر عليه. وإذا كان مجلس النواب غير قائم، يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال خمسة عشر يوماً من انعقاد المجلس الجديد، 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."



وبهذا يكون عيب السبب من العيوب اليسير رقابتها، إذ تعد المخالفة فيها واضحة في شأن اللوائح التنفيذية ولوائح الضبط. لكن يدق الأمر عند الحديث عن لوائح الضرورة نظراً لعدم خضوع تقدير قيام الضرورة لمعيار ثابت، بالإضافة لإمكان تعدي العيوب الخاصة بلوائح الضرورة لتشمل عيب الغاية فضلاً عن السبب. الأمر الذي أرسى عليه كثير من فقهاء القانون العام رأيهم بالقول باندماج عيب السبب والغاية. وإن كان الباحث يرى صحة هذا الرأي في بعض الأحيان كمثال لوائح الضرورة إلا أنه لا ينبغي إطلاق القول على جميع الحالات.

المبحث الثاني

أثر تجاوز اللوائح للضوابط الدستورية

تمهيد وتقسيم

تتأرجح الرقابة على اللوائح للوقوف على مداها من المشروعية القانونية والشرعية الدستورية بين مجلس الدولة بقسمه القضائي والمحكمة الدستورية العليا. فبينما تستأثر المحكمة الدستورية العليا ببحث الشرعية الدستورية للقوانين واللوائح استناداً لاختصاصها المخول لها بنص الدستور⁽¹⁾، فإن البحث عن المشروعية القانونية للقرارات التنظيمية (اللوائح) يظل أمراً مسنداً لقضاء مجلس الدولة طبقاً لنص المادة العاشرة من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 في فقرتها الخامسة والتي تنص على اختصاص القسم القضائي بالمجلس بفحص الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية.

ولعل ما يثير البلبلة في هذا الشأن، رغم جلاء الأطر الدستورية والقانونية، هو تفسير الجهات لمبنى النصوص ومعناها. فلفظ القانون يحمل معنيين، أحدهما ضيق بأن يُحمل على القانون العادي الصادر عن السلطة التشريعية دون غيرها، وآخر يتجه نحو التوسع ليُجعل من لفظ القانون مرادفاً للتشريع فتتحصل نتيجة مؤداها إدخال كل قاعدة قانونية عامة مجردة ملزمة صادرة عن سلطة مختصة ضمن القانون. ووفقاً للتفسير الأخير فإن كلاً من الدستور والقانون العادي واللوائح يعد قانوناً. ومن هذا المنطلق أضحى لمجلس الدولة

(1) المادة 192 من دستور 2014: "تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية، والفصل في المنازعات المتعلقة بشئون أعضائها، وفي تنازع الاختصاص بين جهات القضاء، والهيئات ذات الاختصاص القضائي، والفصل في النزاع الذي يقوم بشأن تنفيذ حكمين نهائيين متناقضين صادر أحدهما من أي جهة من جهات القضاء، أو هيئة ذات اختصاص قضائي، والآخر من جهة أخرى منها، والمنازعات المتعلقة بتنفيذ أحكامها، والقرارات الصادرة منها. ويعين القانون الاختصاصات الأخرى للمحكمة، وينظم الإجراءات التي تتبع أمامها."

ذريعة لضم اختصاص المحكمة الدستورية لأروقة محاكمه دون حرج أو خروج عن مبنى النصوص عندما تكون اللوائح هي موضوع تلك الرقابة.

لكن بإعادة النظر فيما استقرت عليه الأوضاع في مجلس الدولة وكذلك المحكمة الدستورية العليا، فإن المتأمل يجد لزوم إعادة الأوضاع لنصابها الصحيح بحيث يلتزم كل منهم حدود اختصاصه لما يحققه ذلك من آثار إيجابية على حقوق الأفراد وحرياتهم. فالمنطق يأبى وضع اختصاصاً دستورياً - وهو يسمو في المرتبة على الاختصاص القانوني - في مرتبة تجعله احتياطياً على سند من القول بعدم وجود ما تقضي به محكمة الموضوع عند صدور الحكم الدستوري تارة وتارة أخرى بناء على تفسير يدخل لديها - بالمخالفة للحدود الواضحة - ما هو خارج نطاقها. فلا يصح القول بأن رقابة الدستور رقابة احتياطية لا يلجأ إليها القاضي إلا إذا انعدم عيب عدم المشروعية.⁽¹⁾ وتحديد وسائل ارتباط الدعوى الدستورية بالمحكمة الدستورية العليا من خلال الدفع أو الإحالة لا يمكن أن تقف حائلاً بين المحكمة وممارستها اختصاصها بحجة إمكان محاكم مجلس الدولة القضاء بإلغائها.

وبناء على ما سبق، نستعرض لأثر تجاوز اللوائح للضوابط الدستورية، بالحديث عن الرقابة الدستورية كأثر أصيل للتجاوز، مفنديين لأهم الآثار الواجب ترتيبها على نظر الدعوى أمامها وذلك في مطلب أول. ثم نفرّد المطلب الثاني لبيان اتجاه مجلس الدولة في شأن الرقابة على اللوائح المخالفة للدستور من خلال كشف تجاوزات القضاء الإداري في بحث الشرعية الدستورية.

(1) انظر في الفكر المؤيد للرقابة الاحتياطية: أ. د. عاطف البناء، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مكتبة النصر،

جامعة القاهرة، 1992

المطلب الأول

الرقابة الدستورية على اللوائح

ارتبط اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة مشروعية اللوائح، على نحو قاطع لا خلاف عليه، بصدر دستور 1971، إذ أنه قبل هذا التاريخ⁽¹⁾ لم يكن أساس نظر المحكمة العليا بمشروعية اللوائح مبنياً على تفويض دستوري لا قطع فيه وإنما كان مرجعه تفسير المحكمة لتعبير القوانين بحيث حملته على مفهوم واسع يضم كل قاعدة عامة مجردة بقطع النظر عن مصدرها: السلطة التشريعية (القوانين) أو السلطة التنفيذية (اللوائح)، وبناء عليه أعطت نفسها الاختصاص بالرقابة.

وحيثما صدر دستور عام 1971 أفرد - لأول مرة في التاريخ الدستوري المصري - فصلاً مستقلاً للقضاء الدستوري، نصت المادة 175 من الدستور على أن تتولي "المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح..." وهكذا بات الاختصاص برقابة دستورية اللوائح مستنداً إلى نص قانوني دستوري لا مجرد اجتهاد قضائي.⁽²⁾

ثم عيّن القانون وسائل محددة لاتصال المحكمة الدستورية بالدعوى، وخلا التنظيم من سبيل الدعوى المباشرة أو الأصلية خشية إساءة استعمال هذا الحق وتكدس الدعاوى أمام المحكمة على حد ما تم التصريح به.⁽³⁾ فجاء التنظيم مبنياً على فكرة افتراض وجود نزاع أو دعوى موضوعية سابقة على الدعوى الدستورية كنقطة البداية حتى يكون انطلاق الخصومة الدستورية ممكناً، فإذا أقيم دفع فرعي أو قامت محكمة الموضوع

(1) فقد ناط القرار بقانون رقم 81 لسنة 1969 في مادته الرابعة بالمحكمة العليا "1- الفصل دون غيرها في دستورية القوانين إذا ما دفع بعدم دستورية القوانين أمام إحدى المحاكم". والنص على النحو الفائق لم يحسم رقابة دستورية اللوائح.

(2) أ.د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً ملاحظة أولية وخمس استنتاجات نقدية، مقال منشور بمجلة الدستورية - العدد الثامن عشر - السنة الثامنة - أكتوبر 2010

(3) انظر في هذا: نجم عبود الجنابي، طرق رفع الدعوى الدستورية، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، السنة الحادية عشر،



بالإحالة، حينئذ ينعقد اختصاص المحكمة الدستورية. علاوة على ذلك يمكن للمحكمة الدستورية ذاتها أن تتصدى لنص قانوني يرتبط ارتباطاً وثيقاً بنزاع دستورية قانون منظور أمامها.

فإذا ما دخلت الخصومة الدستورية في حوزة المحكمة، فبدأت النظر في موضوعها على مظنة تجاوز لائحة لحدودها الدستورية، رتب ذلك آثار بالنسبة للدعوى الموضوعية. فيعين التساؤل حول هذه الآثار ومداهها. وحينما نشير للآثار فذلك يمتد ليشمل ما يتحصل في مراحل الدعوى كافة من آثار إجرائية وموضوعية؛ أي الآثار الناجمة خلال نظر الدعوى ثم الأثر حال الفصل في موضوعها. فمتى انطلقت الخصومة الدستورية، أصبح للفصل في الموضوع المنظور غاية تسمو على المشروعية القانونية فيتعداها للبحث في المشروعية الدستورية تحقيقاً لسيادة الدستور. وفي هذا يخالف الباحث بعض الاتجاهات الإجرائية والموضوعية المستقر عليها والتي من شأنها إنهاء الخصومة دون قول فصل من المحكمة الدستورية العليا في الموضوع. أيأ ما كان الأمر، فلهذه الاتجاهات وما للباحث من رأي فيها مجالات أخرى للحديث عنها، تتعدى حدود هذا البحث، لذا نولّي الحديث قبل بعض الآثار المترتبة على اتصال المحكمة الدستورية بالدعوى عند النظر في مدى اتساق اللائحة أو مخالفتها للدستور.

وتحقيقاً للتكامل، نبدأ بالحديث عن الآثار الإجرائية لمجرد دخول الدعوى حوزة المحكمة الدستورية والمتمثل في وقف الدعوى الموضوعية تعليقاً ثم الآثار الموضوعية عند الفصل بعدم دستورية اللائحة. كل منهما في فرع مستقل.

الفرع الأول

الآثار الإجرائية حال اتصال المحكمة الدستورية بالخصومة

(الوقف التعليقي والتربص)

من شأن الحكم في مدى اتساق اللوائح مع الدستور التأثير على النزاع الموضوعي، لذا يتعين على محكمة الموضوع بعد تقديرها لجدية الدفع بعدم الدستورية المثار أمامها أو تقريرها للإحالة إلى المحكمة الدستورية، أن توقف الدعوى الموضوعية تعليقاً، فتتربص القضاء في المسألة الدستورية لكونه الفاصل في شأن النصوص الواجب تطبيقها على النزاع الموضوعي. فالوقف التعليقي للنزاع الموضوعي يمثل خطوة لازمة على محكمة الموضوع وفي مخالفته إهدار لفلسفة وغاية البحث في الدستورية. وتؤكد المحكمة الدستورية في العديد من أحكامها هذا الاتجاه حيث تقضي بأن: " اتصال الخصومة الدستورية بالمحكمة الدستورية العليا من خلال رفعها إليها وفقاً للأوضاع المنصوص عليها في قانونها، يعنى دخولها في حوزتها لتهيمن عليها وحدها، فلا يجوز بعد انعقادها، أن تتخذ محكمة الموضوع إجراءً، أو تصدر حكماً يحول دون الفصل في المسائل الدستورية التي تثيرها. إذ إن الدفع بعدم الدستورية الذي طرح أمام محكمة الموضوع، كان محرّكاً للخصومة الدستورية، وعليها بعد تقديرها لجديته، وتعلّق المسائل الدستورية التي أثارها بالمحكمة الدستورية العليا، أن تتربص قضاءها فيها باعتباره فاصلاً في موضوعها، كاشفاً عن النصوص القانونية التي ينبغي تطبيقها في النزاع الموضوعي".⁽¹⁾

ويلح التساؤل عند الحديث عن الوقف التعليقي للدعوى الموضوعية عن نطاق تحققه، فهل ينطبق هذا التربص على المحكمة المحيلة أو المصرحة للخصوم الدافعين أمامها برفع الدعوى الدستورية فقط أم يتعداها ليشمل جميع محاكم الجمهورية ممن يعرض أمامهم أنزعة تتطلب تطبيق ذات النص المطعون في دستوريته؟

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/1/6، الدعوى رقم 95 لسنة 43 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون، ص 293، وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/11/4، الدعوى رقم 52 لسنة 43 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون، ص 177

وبالإضافة لهذه المسألة، نطرح حالة مخالفة التربص؛ فما هو الأثر المترتب على عدم انتظار محكمة الموضوع الفصل في المسألة الدستورية؟

يشير الواقع العملي القضائي إلى تحقق الوقف التعليقي وما يليه من تربص للحكم الدستوري في شأن المحكمة الموضوعية الدافعة بالخصومة لرحاب المحكمة الدستورية العليا دون غيرها من محاكم الجمهورية الأخرى. ورغم ما لهذا المنطق من أسباب تشريعية وأخرى عملية، إلا أنه لا شك في تأثيره السلبي على الأفراد ممن تصدر في حقهم أحكاماً واجبة النفاذ والتي قد يتبين خطأها بعد الحكم بعدم الدستورية.

وتتمثل أولى الأسباب في صياغة التشريعات المنظمة للوقف والتي بقراءتها متكاملة نجد غياب للإلزام حتى على محكمة الموضوع الرافعة بالأمر للمحكمة الدستورية العليا بتحقيق الوقف. ففي قانون المرافعات المدنية والتجارية تنص المادة 129 على أن: "في غير الأحوال التي نص فيها القانون على وقف الدعوى وجوباً أو جوازاً، يكون للمحكمة أن تأمر بوقفها كلما رأت تعليق حكمها في موضوعها على الفصل في مسألة أخرى يتوقف عليها الحكم. وبمجرد زوال سبب الوقف يكون للخصوم تعجيل الدعوى". فالنص لا يخاطب سوى محكمة معينة دون غيرها. كما يفرغ قانون المحكمة الدستورية العليا من أي نص يرتب وجوب وقف الدعوى الموضوعية عند نظر دستورية قانون أو لائحة، فلم يضع نصاً خاصاً يقيد المحاكم جميعاً بالوقف واكتفى بالإحالة لنصوص قانون المرافعات باعتباره الشريعة العامة⁽¹⁾ رغم إلزامه بالوقف في دعاوى أخرى كدعوى التنازع.⁽²⁾ ويرى الباحث ضرورة تدخل المشرع لملء الفراغ في هذا الشأن لما يحققه من تكامل قضائي يؤثر بالإيجاب على حقوق الأفراد.

(1) المادة 28 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979: "فيما عدا ما نص عليه في هذا الفصل تسري على قرارات الإحالة والدعاوى والطلبات التي تقدم إلى المحكمة الأحكام المقررة في قانون المرافعات المدنية والتجارية بما لا يتعارض وطبيعة اختصاص المحكمة والأوضاع المقررة أمامه"

(2) المادة 31 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979: " لكل ذي شأن أن يطلب إلى المحكمة الدستورية العليا تعيين جهة القضاء المختصة بنظر الدعوى في الحالة المشار إليها في البند ثانياً من المادة 25. ويجب أن يبين في

كما تتحصل الأسباب العملية في الناحية الفنية واللوجستية، حيث تنتشر المحاكم مكانياً دون رباط يجمع بينها بأحدث السبل التقنية التي تمكنها من معرفة المستحدث من منازعات أمام المحكمة الدستورية العليا والمنتظر البت فيها. فإن كان إنفاذ امتداد الوقف التعليقي مكانياً على جميع المحاكم بالجمهورية أمراً يصعب تحقيقه فيما مضى من أزمنة، فلا مجال - في ظل عصر التكنولوجيا الحالي وتطور أنظمة الذكاء الاصطناعي - للقول باستحالة. فقد بات الوضع أيسر متوقفاً على تنظيم تكنولوجي ثم تشريع يفرض تحقيقه.

وفي شأن التساؤل الثاني، والخاص بمضي محكمة الموضوع في نظر الدعوى دون تربص لحكم المحكمة الدستورية، نجد اتجاه المحكمة الدستورية متماشياً مع نصوص كل من قانون المرافعات وقانون المحكمة الدستورية العليا والمقررين الوقف التعليقي كوقف قضائي جوازي لمحكمة الموضوع. فنص المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا الفقرة الثانية منه جاء مقررًا للوقف التعليقي لمدة ثلاثة أشهر ليتمكن الخصوم من رفع الدعوى أمام المحكمة الدستورية دون تقرير للوقف لحين فصل المحكمة الدستورية في الأمر⁽¹⁾. كما قررت المحكمة الدستورية العليا في أحكام لها " أن استمرار محكمة الموضوع في نظر الدعوى الموضوعية والفصل فيها، دون أن تتربص بالحكم في المسألة الدستورية لا يناقض في أثره ما انتهى إليه الحكم برفض الدعوى الدستورية"⁽²⁾.

وإن كانت المحكمة الدستورية العليا في الحكم السالف عللت اتجاهها المتسامح في عدم التربص بوحدة الأثر، إلا أنها أكدت في حيثيات الحكم على أنه كان يتعين على محكمة الموضوع انتظار الحكم من

الطلب موضوع النزاع وجهات القضاء التي نظرت وما اتخذته كل منها في شأنه. ويترتب على تقديم الطلب وقف الدعاوى القائمة المتعلقة به حتى الفصل فيه"

(1) المادة 29 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979: " (ب) إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة ورأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى وحددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأن لم يكن."

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/11/4، الدعوى رقم 52 لسنة 43 قضائية دستورية، مجموعة الأحكام

الدستورية، الجزء الحادي والعشرون ص 174

المحكمة الدستورية. وهو تقرير محمود من المحكمة لكنه في النهاية غير ملزم للمحاكم لعدم وجود نص يحسمه. وبذلك يلتزم الباحث من المشرع ضرورة التدخل للبت في الوضع بنصوص واضحة لا تحتمل التأويل.

الفرع الثاني

الآثار الموضوعية لحكم المحكمة الدستورية

إن المتأمل في أحكام المحكمة الدستورية العليا بما لها من حجية ونفاذ، يجد أن المشرع قد ميّزها واستثنائها عن غيرها من الأحكام ضمن النظام القضائي المصري؛ وذلك بمنح الحكم الصادر عن المحكمة الدستورية العليا حجية مطلقة في مواجهة جميع أفراد المجتمع الطبيعيين والاعتباريين، وكذا جل سلطات الدولة، فغاير القاعدة المستقر عليها لما للأحكام القضائية الاعتيادية من حجية نسبية، تسري فقط على أصحاب المراكز القانونية المتكافئة، وإنما حباها بقوة نفاذ هائلة، فأعطاه سلطة نهائية، وحظر الطعن عليها بأي من الطرق المقررة قانوناً، سواء العادية أم غير العادية⁽¹⁾.

وهذا ما استقر عليه المشرع من خلال التشريع الصادر بتنظيم أوضاع المحكمة الدستورية العليا بنصه على أن " أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة ولكافة. وتنتشر الأحكام والقرارات المشار إليها في الفقرة السابقة في الجريدة الرسمية وبغير مصروفات خلال خمسة عشر يوماً على الأكثر من تاريخ صدورها. ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص. فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه".⁽²⁾

(1) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 178.

(2) المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979.

وبناءً عليه، نرى أن خصائص الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا - كما وصفناها سالفًا - تتوافق وغرض المشرع من وراء منح المحكمة الدستورية العليا الاختصاص الاستثنائي الأصيل في الرقابة على دستورية اللوائح والقوانين، وذلك إمعانًا منه لخطورة إسناد مهمة الفصل في النزاعات الدستورية إلى القضاء العادي أو الإداري، الأمر الذي يساعد في توحيد الاتجاهات في شأن مدى دستورية التشريعات المنظورة أمام المحكمة الدستورية العليا، وما ينبثق عنه من الامتناع عن تطبيق نصوص التشريعات المتجاوزة لحدودها الدستورية من اليوم التالي لنشر الحكم، أو أيًا يكن الميعاد الذي حدده الحكم لسريان آثاره⁽¹⁾.

ومن زاوية أخرى، اشتعل جدل فقهي حول طبيعة الأثر الذي يخلفه الحكم بعدم الدستورية، هل هو أثر كاشف يسري على الوقائع السابقة عليه، أم هل هو أثر منشئ يختزل ما له من تأثير على الوقائع المستقبلية فقط؟

جاءت المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا لتدلو بدلوها في هذه المسألة، فناقشت أنه "وقد جرى قضاء المحكمة الدستورية العليا - في مجال تفسيرها لنص المادة 49 من قانونها - على أن الحكم الذي تصدره بعدم دستورية نص تشريعي يكون له أثر يمتد إلى الماضي برجعية تحكم الروابط السابقة بعدم صدور الحكم كنتيجة حتمية لطبيعته الكاشفة"⁽²⁾.

ولقد استقر غالبية الفقه في مصر على ما تبنته المذكرة الإيضاحية، حيث أن ما ذهب إليه المذكرة الإيضاحية يستقيم مع الأثر الكاشف للأحكام الصادرة بعدم دستورية التشريعات المطعون عليها، فيلاحظ أن النصوص التشريعية - سالفه الذكر - لم يختلف محتواها منذ إطلاقها، ولم تتغير أحكامها، بل إن عيب عدم الدستورية قد أصاب مثل هذه التشريعات إبان إصدارها، واستمر ذاك العيب موجودًا حتى الحكم بعدم

(1) خليل سليمان خليل الرحامنة، مرجع سابق: ص 178.

(2) المرجع السابق: ص 178 - 179.



دستورية النص الذي احتواه، وهو ما يعني أن الأحكام الصادرة من المحكمة الدستورية العليا ما هي إلا أحكام كاشفة لعدم الدستورية، وليست منشئة لها.⁽¹⁾

وبناءً على ما سبق نعرض لحجية وطبيعة الأحكام الدستورية أولاً، ثم نتناول ثانياً الآثار الموضوعية المترتبة على الحكم بعدم الدستورية.

أولاً: حجية وطبيعة وأحكام القضاء الدستوري

(1) حجية أحكام القضاء الدستوري

أ- معنى الحجية ونوعها

إن أحكام المحكمة الدستورية العليا تحوز حجية الشيء المقضي فيه؛ أي اعتبار الحكم الصادر من المحكمة هو معيار الحقيقة المجسدة للعدالة، وأنه لا يمكن إثبات عكس ما جاء به الحكم. وتمتاز أحكام المحكمة الدستورية العليا بالحجية المطلقة، والتي هي، على خلاف الحجية النسبية التي يقتصر فيها أثر الحجية على أطراف الدعوى التي صدر الحكم فيها، تسري في مواجهة الكافة؛ فيصير الحكم الصادر في الدعوى الدستورية ملزماً للجميع، ويترتب معها الامتناع عن نظر أية دعوى أخرى لها علاقة بنفس الموضوع الذي سبق أن أصدرت المحكمة قراراً فيه⁽²⁾. ومن الجدير بالملاحظة أن الحجية المطلقة يحوزها منطوق الحكم إلى جانب الأسباب التي بنى عليها منطوق الحكم؛ فالأسباب هي اللبنة الحقيقية للمنطوق.⁽³⁾

(1) المرجع السابق: ص 179.

(2) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 82.

(3) المرجع السابق: ص 83.

ب- التزام سلطات الدولة بالأحكام الدستورية

إن أحكام المحكمة الدستورية العليا تنفذ في مواجهة جميع سلطات الدولة، التنفيذية والتشريعية والقضائية، باختلاف فروعها ودرجات محاكمها،⁽¹⁾ ويتحقق ذلك بامتناع هذه السلطات عن تطبيق التشريعات المحكوم بعدم دستورتيتها باختلاف درجاتها على أي من المسائل المنظورة أمامها، أو ما يعرض عليها مستقبلاً منها.⁽²⁾

(2) طبيعة أحكام القضاء الدستوري

أ- أحكام صادرة في دعاوى عينية

لقد سبق أن أكدت المحكمة الدستورية العليا على الطبيعة العينية للدعاوى الدستورية التي تختص بنظرها للفصل فيها، بقيلة أن " ... الأحكام الصادرة في الدعاوى الدستورية - وهي بطبيعتها دعاوى عينية توجه الخصومة فيها إلى النصوص التشريعية المطعون عليها بعيب دستوري - تكون لها حجة مطلقة بحيث لا يقتصر أثرها على الخصوم في الدعوى التي صدرت فيها، وإنما ينصرف هذا الأثر إلى الكافة، وتلتزم بها جميع سلطات الدولة".⁽³⁾

وينبغي لفت الانتباه إلى أن هذه الطبيعة العينية للدعاوى الدستورية تنبثق عن أن توجيه الخصومة في مثل هذه الدعاوى إنما يكون من نصيب نصوص التشريعات المطعون في دستورتيتها، وهي نصوص لها خصائص

(1) نصت المادة 195 من دستور 2014 على أن: " تنشر في الجريدة الرسمية الأحكام والقرارات الصادرة من المحكمة الدستورية العليا، وهي ملزمة للكافة وجميع سلطات الدولة، وتكون لها حجة مطلقة بالنسبة لهم، وينظم القانون ما يترتب على الحكم بعدم دستورية نص تشريعي من آثاره".

(2) نصت المادة 49 من قانون المحكمة الدستورية العليا على أن " أحكام المحكمة في الدعوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة، ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم....."

(3) راجع حكم المحكمة الدستورية في الدعوى رقم 8 لسنة 7 ق دستورية، بتاريخ 15 أبريل سنة 1989، مشار إليه في المرجع السابق: ص 85.

القواعد القانونية من كونها عامة مجردة ويترتب عنها مجموعة من المراكز القانونية العامة، ولا تتعلق بحقوق شخصية تنتج عن مراكز قانونية فردية وشخصية.⁽¹⁾

ب- أحكام نهائية غير قابلة للطعن

من المعلوم أن ما يصدر من المحكمة الدستورية العليا من أحكام، سواء أكانت أحكاماً بعدم الدستورية أم بالدستورية، تتحصن نهائياً من الطعن عليها مرة أخرى بأي طريق من طرق الطعن العادية أو غير العادية، وذلك وفقاً للمادة 48 من قانون المحكمة الدستورية العليا، والتي نصت على أن " أحكام المحكمة وقراراتها نهائية وغير قابلة للطعن". وعليه، فيحظر على المحكمة العدول عما قضت به، أو التعديل منه، أو الإضافة إليه، ويستثنى من ذلك الأخطاء المادية البحتة، أو ما يقع على عاتقها من تفسير لأي غموض يكون قد اعتري الحكم، وكذا الفصل في الطلبات الموضوعية التي قد تكون المحكمة أغفلته أثناء الفصل في الموضوع.⁽²⁾

ثانياً: الآثار الموضوعية للحكم بعدم الدستورية

(1) إلغاء قوة نفاذ النص التشريعي

ومن الجدير بالملاحظة، أن الدستور قد ترك الاختصاص بتنظيم نفاذ وحجية أحكام المحكمة الدستورية العليا إلى القانون، والذي ذهب بدوره إلى أن الحكم بعدم دستورية نص قانوني أو لائحة يترتب عليه بطلان تطبيق مثل هذا النص فيما يخص الوقائع السابقة لنشر الحكم الصادر بعدم الدستورية، وكذا الحوادث اللاحقة لنشره، ويسري هذا الأثر منذ اليوم التالي لنشر الحكم، ما لم يحدد له الحكم تاريخ سريان آخر⁽³⁾، وذلك بقيلة أنه "ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون

(1) أ.د. عبد الغني بسيوني، عبد الله، مرجع سابق: ص 85.

(2) المرجع السابق.

(3) أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 86.

له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص.⁽¹⁾

وندلل من أحكام المحكمة الدستورية العليا على ما ذكرناه أعلاه، كالآتي:

1- "وحيث إن هذه المحكمة تقديرًا منها أن أعمال الأثر الرجعي للقضاء بعدم دستورية النص المطعون فيه، يُفضي إلى تحمل الهيئة القومية للتأمين الاجتماعي أعباء مالية كبيرة، مقابل إعادة تسوية معاشات المستحقين المخاطبين بأحكام ذلك النص، فإن المحكمة تُعمل الرخصة المخولة لها بنص الفقرة الثالثة من المادة (49) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979، وتحدد اليوم التالي لنشر هذا الحكم تاريخًا لإعمال آثاره، دون إخلال باستفادة المدعين منه."⁽²⁾

2- "وحيث إن مقتضى حكم المادة (49) من قانون المحكمة الدستورية العليا - بعد تعديلها بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 168 لسنة 1998 - هو عدم تطبيق النص المقضي بعدم دستوريته على الوقائع اللاحقة لليوم التالي لتاريخ نشر الحكم الصادر بذلك، وكذلك على الوقائع السابقة على هذا النشر، إلا إذا حدد الحكم الصادر بعدم الدستورية تاريخًا آخر لسريانه. لما كان ذلك، وكان أعمال الأثر الرجعي للحكم بعدم دستورية القرار المطعون فيه، مؤداه رد العاملين الذين أفادوا من حكمه المبالغ التي سبق صرفها إليهم إعمالًا لذلك القرار، وهو ما يترتب عليه تحميل هؤلاء العاملين بأعباء مالية جسيمة تجاوز قدرتهم على ردها؛ ومن ثم فإن المحكمة تُعمل الرخصة المخولة لها بنص الفقرة الثالثة من المادة (49) من قانونها، وتحدد اليوم التالي لنشر هذا الحكم تاريخًا لإعمال آثاره."⁽³⁾

(1) المادة 3/49 من قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979.

(2) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/7/8، الدعوى رقم 188 لسنة 35 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2023/7/9، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/13.

(3) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2025/1/4، الدعوى رقم 327 لسنة 23 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2025/1/6، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/13.



3- "وحيث إن المحكمة بعد أن انتهت إلى عدم دستورية النصين اللذين تحدد بهما نطاق هذه الدعوى، وتقديرًا منها لحاجة المشرع إلى مدة زمنية كافية ليختار من بين البدائل المتاحة ما يتناسب مع الدراسات والبيانات الإحصائية التي يتطلبها تشريع ضوابط حاكمة لتحديد أجرة الأماكن المرخص بإقامتها لأغراض السكنى، الخاضعة لأحكام القانون رقم 136 لسنة 1981 السالف البيان، فإن المحكمة تُعمل الرخصة المخولة لها بنص الفقرة الثالثة من المادة (49) من قانونها الصادر بالقانون رقم 48 لسنة 1979 المعدل بقرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 168 لسنة 1998، وتحدد اليوم التالي لانتهاؤ دور الانعقاد التشريعي العادي الحالي لمجلس النواب تاريخًا لإعمال أثر هذا الحكم، وذلك دون إخلال باستفادة المدعي في الدعوى المعروضة منه." (1)

ويكون الأثر الواضح للحكم بعدم دستورية نص قانوني أو لائحي هو حظر تطبيق ذاك النص المقضي بعدم دستوريته من قبل محاكم الموضوع، وذلك إطاعةً لما احتوته المادة 49 من امتداد حجية، وبذا نفاذ جميع أحكام المحكمة الدستورية العليا المتعلقة بالدعاوى الدستورية، وكذا قراراتها المفسرة للنصوص التشريعية المعروضة عليها، تكون نافذة وملزمة في مواجهة كافة أفراد المجتمع وسلطاته (2)، وذلك بنصها على أن " أحكام المحكمة في الدعاوى الدستورية وقراراتها بالتفسير ملزمة لجميع سلطات الدولة وللکافة."

والنتيجة سالفه البيان، هي ما اتجهت إليه المحكمة الدستورية العليا دائمًا في أحكامها الصادرة بعدم دستورية نصوص قانونية أو لائحية، بأن الأثر المباشر لأحكامها بعدم الدستورية هو إلغاء ما لهذه النصوص من قوة نفاذ، أو بانسلاخ ما لهذه الأخيرة من أوصاف، وانعدام قيمتها. (3)

(2) الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/11/9، الدعوى رقم 24 لسنة 20 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2024/11/10، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 2025/3/13.

(2) د. عبد الغني بسيوني عبد الله، مرجع سابق: ص 87.

(3) المرجع السابق.

واستناداً إلى ما سبق، وحيث أن الحديث عن الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية، قد اقتصر على ما قرره المادة 49 - سالفه الذكر - في فقرتيها الثالثة والرابعة من أنه "... ويترتب على الحكم بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة عدم جواز تطبيقه من اليوم التالي لنشر الحكم ما لم يحدد الحكم لذلك تاريخاً آخر، على أن الحكم بعدم دستورية نص ضريبي لا يكون له في جميع الأحوال إلا أثر مباشر، وذلك دون إخلال باستفادة المدعي من الحكم الصادر بعدم دستورية هذا النص، فإذا كان الحكم بعدم الدستورية متعلقاً بنص جنائي تعتبر الأحكام التي صدرت بالإدانة استناداً إلى ذلك النص كأن لم تكن. ويقوم رئيس هيئة المفوضين بتبليغ النائب العام بالحكم فور النطق به لإجراء مقتضاه".

فإنه يجب التنويه عن أنه لا يفهم من الفقرتين سالفتي الذكر أن تطبيق الأثر الرجعي للحكم بعدم الدستورية على ما سبق الحكم من وقائع أو علاقات مستقرة يرتبط - فقط - بالتشريعات الجنائية، وإنما تتعلق كذلك بالتشريعات الجنائية وغير الجنائية، وذلك لأن الحكم بعدم الدستورية إنما يكشف عن العوار الذي أصاب التشريع المخالف للدستور منذ إنطلاقه، مع استثناء الحقوق والمراكز القانونية التي استقرت بأحكام حائزة لقوة الأمر المقضي أو بانقضاء مدد التقادم، وهو ما أكدت عليه المذكرة الإيضاحية لقانون المحكمة الدستورية العليا، شرحاً منها لذلك النص بأنه "ورد في بعض القوانين المقارنة واستقر الفقه والقضاء على أن مؤداه هو عدم تطبيق النص ليس في المستقبل فحسب، وإنما بالنسبة إلى الوقائع والعلاقات السابقة على صدور الحكم بعدم دستورية النص، على أن يستثنى من هذا الأثر الرجعي الحقوق والمراكز التي تكون قد استقرت عند صدوره بحكم حائز قوة الأمر المقضي أو بانقضاء مدة التقادم".⁽¹⁾

ونظراً إلى أن أعمال النص على إنطلاقه، قبل تعديله بموجب القانون رقم 168 لسنة 1998 بإضافة القيد على النصوص الضريبية، كان يؤدي إلى تحمل الدولة بأعباء مالية لا قبل لها بها، وما ترتب عليه من زعزعة أوضاع الكثير من المعاملات المستقرة، ولذا فقد جاء التعديل - سالف الذكر - لحل مشكلة تطبيق الأثر الرجعي لحكم المحكمة الدستورية على إنطلاقه دون قيد أو ضابط على كافة المسائل غير الجنائية،

(1) المرجع السابق: ص 88.

الأمر الذي حافظ على ثبات المراكز القانونية التي سبق أن استقرت أوضاعها في ظل القوانين الضريبية غير الدستورية.⁽¹⁾

يتبقى بعد الطرح السالف للآثار، وقبل الخوض في المطلب التالي والأخير الخاص بعرض اتجاهات مجلس الدولة في شأن بحث الدستورية، أن نستعرض مسألة أخيرة لإتمام جانب الرقابة الدستورية للوائح. وتتمثل في فكرة الاستبدال التشريعي. فيعن التساؤل حول الأثر المترتب حال قيام السلطة التنفيذية بإصدار لائحة تغاير بتنظيمها ذات الموضوع للائحة سابقة منظور أمر دستوريها أمام المحكمة الدستورية. هل يؤدي هذا الاستبدال إلى إنهاء الخصومة الدستورية استناداً للقول بعدم وجود محل للدعوى، أو أنه لم يعد هناك ما يدعو للإلغاء القضائي الدستوري إثر تحقق الإلغاء التشريعي للنص؟ أم تستمر المحكمة الدستورية في نظر الدعوى على سند من القول بضرورة تحقق الأشخاص - ممن كانوا خاضعين للنص المستبدل قبل استبداله تشريعياً - من حقيقة مراكزهم القانونية المتحققة آنذاك؟

بمطالعة أحكام المحكمة الدستورية، نجد الاتجاه يسير نحو الحل الآخر، بحيث لا يؤثر الاستبدال التشريعي للوائح على قيام المصلحة في الدعوى الدستورية إعمالاً للقاعدة المتفق عليها والقاضية بأن تطبيق القاعدة القانونية كأصل عام يتحدد نطاقه الزمني منذ لحظة العمل بالقانون وحتى إلغائه. وهذا الاتجاه من شأنه أن يحقق العدالة للأفراد الصادر في حقهم القرارات التنظيمية خلال فترة العمل بها والتي قد أثرت على مراكزهم القانونية في وقت متقدم على إلغائها.

(1) رجب حسن عبد الكريم، الإطار الدستوري لأثر وحجية حكم المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات - كلية الحقوق، المجلد 7 ملحق، ص 28.

فقد أكدت المحكمة الدستورية على المبدأ التالي في أحكام لها قائلة ⁽¹⁾ بأن الأصل في تطبيق القاعدة القانونية أنها تسري على الوقائع التي تتم في ظلها، أي خلال الفترة من تاريخ العمل بها حتى تاريخ إلغائها، فإذا ألغيت هذه القاعدة وحلت محلها قاعدة قانونية أخرى، فإن القاعدة الجديدة تسري من الوقت المحدد لنفاذها، ويقف سريان القاعدة القديمة من تاريخ إلغائها، وبذلك يتحقق النطاق الزمني لكل من القاعدتين القانونيتين، ومن ثم فإن المراكز القانونية التي نشأت وترتبت آثارها في ظل أي من القاعدتين تخضع لأحكامها، فما نشأ من مراكز قانونية وترتبت آثاره في ظل القاعدة الجديدة يخضع لتلك القاعدة وحدها.

ففي منطوق الأحكام المشار إليها تقضي بأن: " لما كان ما تقدم، وكانت المسألة الدستورية المثارة بحكم الإحالة، تتصل بولاية تأديب أعضاء الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية، ومن ثم فإن الفصل في دستورية نظام التأديب الوارد بنصوص المواد من 43 حتى 51 من اللائحة السالفة الذكر يكون له انعكاسه الأكيد على الدعوى الموضوعية، والطلبات المطروحة فيها، وولاية محكمة الموضوع بالفصل فيها، الأمر الذي تتوافر معه المصلحة في الفصل في دستورية تلك النصوص. ولا ينال من ذلك، إلغاء تلك اللائحة بموجب المادة (104) من قرار رئيس الجمهورية رقم 460 لسنة 2017 بإعادة تنظيم الهيئة العامة للمستشفيات والمعاهد التعليمية. إذ جرى قضاء هذه المحكمة على أن إلغاء النص التشريعي لا يحول دون النظر والفصل في دستوريته..... ومن ثم فإن المصلحة في الدعوى المعروضة تكون متحققة بالنسبة للنصوص المذكورة في النطاق المتقدم."

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023\5\13، الدعوى رقم 12 لسنة 38 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء العشرون، ص 783، وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023\7\8، الدعوى رقم 188 لسنة 35 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء الحادي والعشرون، ص 23، وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024\3\9، الدعوى رقم 75 لسنة 41 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء الحادي والعشرون، ص 423، وكذلك حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024\5\4، الدعوى رقم 112 لسنة 46 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء الحادي والعشرون، ص 495

خلاصة القول إذاً أن الاستبدال التشريعي لقاعدة قانونية لا يحول دون الطعن عليها بعدم الدستورية وتوفر المصلحة للسير في الخصومة من قبل من طبقت عليهم خلال فترة نفاذها.

المطلب الثاني

اتجاهات القضاء الإداري في بحث الشرعية الدستورية

"ازدواجية الرقابة القضائية على اللوائح"

لا يغيب عن إدراك القضاة والفقهاء المبدأ القائل بأنه "لا اجتهاد مع جلاء النص". وهو مبدأ أصولي عند تفسير النصوص القانونية. فالمرجع عند سنه للقوانين، ومن قبله السلطة التنفيذية عند إعداد وصياغة مشروعات القوانين، يصطفيان التعبيرات ويحاولان جاهدين التزام الدقة الفائقة وتوخي الحذر متجنبان اللبس بذلك. وحينما يتعلق النص بمنح أو حجب اختصاص ما، فإنه يفترض على المشرع رفع سقف التدقيق ضماناً لتحقيق أقصى درجات الامتثال عند التطبيق والتفسير إعمالاً للمبدأ السالف.

ورغم وضوح المبدأ إلا أن بعض الألفاظ تمثل ثغرة لا فكاك منها، فتوقع المفسر في بعض الأحيان في رحاب الخلط بين متشابهين. ولكن يعود السياق والهدف من التشريع ليصوبا مسار التفسير.

ففي مجال البحث عن المشروعية القانونية والشرعية الدستورية والمحدد أطرها صراحة في الدستور والقانون كان لزاماً على كليهما التزام حدود اختصاصه المخول له. فلا يتعدى أحدهما على الآخر سائراً ممارسته بغطاء تفسيري موسع للألفاظ. فالمحكمة الدستورية بموجب الدستور مختصة حصراً برقابة القوانين واللوائح المخالفة للدستور، أما مجلس الدولة فهو المنوط برقابة مشروعية اللوائح والقرارات الفردية المخالفة للقانون. وهنا تبرز مشكلة التفسير إذ درج الفقهاء على استعمال لفظ القانون بحيث يشمل كل تشريع مكتوب من قمة الهرم التشريعي والذي يتربع عليه الدستور حتى سفحه المتمركز فيه اللوائح.

أما القضاء الإداري، فلم يتمكن من التصريح بهذا التفسير الموسع في طيات أحكامه منذ نشأته، وسلك السبيل القانوني للحفاظ على الإطار القانوني لاختصاصه، إلا أن المحكمة الإدارية العليا قد ذكرت صراحة

في حكم لها ⁽¹⁾ فرقت فيه بين رقابة المشروعية ورقابة الدستورية بأن رقابة الدستورية تعد رقابة احتياطية ولا إلزام على المحكمة إذا تبين لها عدم مشروعية اللائحة أن تحيل الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية اللائحة. وفي هذا القول تعبير عما لم تستطع من قبل الإفصاح عنه وهو توافقها مع التفسير الموسع للفظ القانون في مجال الحديث عن المشروعية.

فقد جاء منطوق الحكم كالآتي:

"إن رقابة المشروعية على القرارات الإدارية ذات الصفة التشريعية عند طلب إلغائها وما يتفرع عنه من طلب وقف التنفيذ ، تختلف عن الرقابة على دستورية تلك القرارات من عدة وجوه ، فمن حيث **الجهة القضائية المختصة بالرقابة** فإن محاكم مجلس الدولة تختص برقابة المشروعية ، وتختص المحكمة الدستورية العليا برقابة الدستورية ، ومن حيث **وسيلة كل نوع** فإن لذوى الشأن أن يلجأوا إلى محاكم مجلس الدولة المختصة بدعوى مباشرة لرقابة مشروعية اللوائح أو القرارات ذات الصلة التشريعية ، أما الطعن عليها بعدم الدستورية أمام المحكمة الدستورية العليا فلا يجوز بطريق الدعوى المباشرة ، وإنما يكون لذوى الشأن إبداء الدفع بعدم الدستورية أمام محكمة الموضوع فإذا قدرت المحكمة حدية الدفع صرحت لذوى الشأن بإقامة الدعوى الدستورية في الأجل الذى تحدده ، كما يجوز لمحكمة الموضوع إذا تراءى لها أثناء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في لائحة لازم للفصل في النزاع أن توقف الدعوى ، وتحيل الأوراق إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية النص وذلك طبقاً لنص المادة (٢٩) من قانون المحكمة الدستورية العليا الصادر بالقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٧٩ ، والطعن بالإلغاء في اللائحة لإخضاعها لرقابة المشروعية يتقيد بحسب الأصل بميعاد رفع دعوى الإلغاء ، أما الدفع بعدم دستورية لائحة أو نص أو أكثر فيها فلا يتقيد بميعاد. ومن حيث **نطاق الرقابة** فإن رقابة المشروعية تمتد لتشمل مدى احترام اللائحة للقوانين كافة بما فيها الدستور ، وقواعد الدستور هي أعلى وأولى القواعد القانونية التي يجب على جهة الإدارة احترامها عند إصدار اللوائح أو القرارات ذات الصلة التشريعية وعدم مخالفتها بنص في اللائحة أو القرار ، أما بالنسبة للرقابة على دستورية اللوائح من حيث النصوص التي يرجع إليها عند الرقابة ؛ فإنها

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 15-4-2017، الطعن رقم 29606 لسنة 62 قضائية عليا

تقتصر على بحث مدى موافقة اللائحة أو مخالفتها لنصوص الدستور فقط ، ولا تمتد رقابة الدستورية إلى مدى احترام اللائحة أو مخالفتها للقوانين ، فهذا الأمر يدخل في حدود رقابة المشروعية لا رقابة الدستورية ، وإذا ثبت لمحاكم مجلس الدولة عدم مشروعية لائحة أو نص فيها عند الطعن لوقف تنفيذها وإلغائها فإنها تقضى بوقف تنفيذها أو إلغائها بحسب الأحوال ، أما المحكمة الدستورية العليا في رقابتها على دستورية اللوائح فلا تقضي بوقف تنفيذها ، وإنما إذا ثبت لها عدم دستورية لائحة أو نص فيها فإنها تقضى بعدم الدستورية ، وإذا كانت رقابة المشروعية ورقابة الدستورية قد تتلاقيان من حيث الأثر المترتب على الحكم بالإلغاء وعلى الحكم بعدم الدستورية لما لهما من طبيعة عينية ، إلا أن كلتا الرقابتين تظل محتفظة بدائرتهما المتميزة ، وطبيعتها الخاصة ، ولا تختلط إحداها بالأخرى ، وإذا عرض أمر وقف تنفيذ أو إلغاء قرار فردي أو لائحي على محاكم مجلس الدولة وانتهت إلى عدم مشروعيته سواء من ظاهر الأوراق عند الفصل في طلب وقف التنفيذ أو من واقع الأوراق عند الفصل في طلب الإلغاء وكان سند عدم المشروعية هو مخالفة نص ورد في الدستور ، وقضت بوقف التنفيذ أو الإلغاء ، فلا يعنى ذلك أنها أخضعت القرار الإداري الفردي أو اللائحي لرقابة الدستورية ، ولا تكون قد أنشأت لنفسها اختصاصاً جديداً ، كما أنها بذلك لم تتصد ولم تفصل في مدى دستورية القرار المعروض عليها ، ولم تعند على اختصاص المحكمة الدستورية العليا ، فرقابة المشروعية سابقة علي رقابة الدستورية وقد تغنى عنها إذا تراءى للمحكمة عدم مشروعيتها ، وتصبح رقابة الدستورية احتياطية ، ولا إلزام على المحكمة إذا تبين لها عدم مشروعية اللائحة أن تحيل الدعوى إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في مدى دستورية اللائحة ، ومن موجبات رقابة المشروعية على القرارات الإدارية سواء أكانت فردية أو لائحية التأكد من مدى احترامها للقانون وعدم مخالفته ، ونصوص الدستور هي قمة قواعد القانون ، والقول بأن على محاكم مجلس الدولة عند مباشرة رقابة المشروعية على اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية أن تخرج نصوص الدستور من دائرة القواعد القانونية التي يجب على اللوائح احترامها وعدم مخالفتها لأن المحكمة الدستورية العليا فقط هي المختصة بكل مخالفة للدستور هو قول ظاهر انتقاصاً من مضمون رقابة المشروعية ، والتي تبقى في النطاق المرسوم لها دستورياً وقانونياً ضمن ولاية محاكم مجلس الدولة. "

ويرى الباحث أن ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا في حكمها المتقدم يعد مخالفة صريحة لنصوص الدستور. فلا غموض أو إبهام في نص المادة 192 من الدستور المصري والتي نصت على " تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين، واللوائح، وتفسير النصوص التشريعية،". فبموجب هذا النص أوكل الدستور ثم المشرع العادي من بعده الاختصاص الحصري والمركزي بالرقابة على الشرعية الدستورية للمحكمة الدستورية العليا. فكيف يتأتى لمحكمة أدنى أن تطيح بهذا الاختصاص الحصري مستلبة إياه لنفسها على سند من القول بأن إخراج نصوص الدستور من دائرة القواعد القانونية عند مراقبة مجلس الدولة للمشروعية يعد انتقاصاً من مضمون رقابة المشروعية!!

ففي هذا القول خلط بين رقابة المشروعية ورقابة الشرعية الدستورية بما يؤدي إلى افتئات على اختصاص المحكمة الدستورية العليا، وحرص على احترام اللائحة للقانون بشمل يفوق كفالة مطابقة ذات اللائحة للدستور!

فرقابة المشروعية الدستورية أولى بالرقابة من الشرعية القانونية إذ تمثل المخالفة للدستور جرم أشد من مخالفة التشريع العادي.

خلاصة القول إذاً، أن الرقابة القضائية على دستورية القوانين واللوائح التي عهد الدستور إلى المحكمة الدستورية العليا بممارستها تنحصر في النصوص التشريعية أيا كان موضعها أو نطاق تطبيقها، سواء وردت هذه النصوص بالتشريعات الأصلية التي أقرتها السلطة التشريعية، أم تضمنتها التشريعات الفرعية التي أصدرتها السلطة التنفيذية في حدود الصلاحيات التي ناطها الدستور بها. وحينما يوجه النعي إلى نصوص بحيث لا يقتصر على بيان تعارضها مع أحكام وردت في نصوص تشريعية أخرى، وإنما يتعداها لمآخذ تتعلق بعوار دستوري، فإن الأمر يستدعي على محكمة الموضوع أن تحيل الأمر برمته للمحكمة الدستورية، وعلى الأخيرة أن تحيل بصرها في تلك المآخذ وأن تعرضها على أحكام الدستور كي تقول كلمتها بشأن توافق هذه النصوص أو تعارضها مع تلك الأحكام.

الخاتمة

وبعد، فإن استقراء النظام القانوني والقضائي المصري يُفضي إلى أن الرقابة على تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية تُعد من أهم ضمانات احترام مبدأ الشرعية الدستورية. وقد بين البحث أن اللوائح، على اختلاف أنواعها، وإن استمدت وجودها من الضرورات العملية للتنظيم الإداري، فإنها مقيدة في إصدارها ومضمونها بالأحكام الدستورية التي تعلو عليها، وتردها إلى حدودها إن جاوزتها.

وقد أسفر البحث عن أن مظاهر تجاوز اللوائح لحدودها لا تقتصر على الإخلال بالضوابط الشكلية، بل تمتد إلى التجاوز الموضوعي، حيث يظهر الانحراف إما بتجاوز نطاق الاختصاص التشريعي المرسوم، أو بإهدار الحقوق والحريات الدستورية المقررة، أو بمخالفة الغايات التي توخاها المشرع الدستوري.

كما أظهر البحث تداخل اختصاص القضاء الدستوري والإداري في الرقابة على مشروعية اللوائح، مع ما يثيره ذلك من إشكاليات عملية، لاسيما في الحالات التي تتزاحم فيها مخالفة اللائحة للقانون العادي مع مخالفتها للدستور، مما يقتضي تحديد ولاية كل من القضاء الدستوري والإداري في ضوء طبيعة العيب المدعى به.

وينوه الباحث إلى أن حماية الشرعية الدستورية تستلزم عدم الارتهان لشرط المصلحة الشخصية المباشرة، متى كان ذلك يؤدي إلى الإبقاء على نصوص أو لوائح مشوبة بعدم الدستورية، تأسيساً على أن الالتزام بمبدأ سيادة الدستور يوجب تمكين القضاء الدستوري من التصدي للانحراف التشريعي أينما وقع، وبغض النظر عن المصالح الخاصة للخصوم.

ومن ثم، فإن الدعوة قائمة إلى تطوير الآليات القضائية لمراقبة تجاوز اللوائح لحدودها الدستورية، وتعزيز الضمانات الكفيلة بردع السلطة التنفيذية عن الانفلات من رقابة الدستور، إعمالاً لمبدأ خضوع الدولة للقانون، وترسيخاً لدعائم دولة القانون والمؤسسات.

قائمة المراجع

أولاً: المؤلفات:

1. المستشار الدكتور/ حسام فرحات، إطلالة على بعض إنجازات القاضي الدستوري في تطوير الرقابة على الدستورية (من الناحية الفنية)، المجلة الدستورية، عدد خاص، ديسمبر 2019
2. خليل سليمان خليل الرحامنة، وفيصل عقلة خطار شطناوي، "الرقابة القضائية على دستورية الأنظمة وأثارها: دراسة مقارنة"، رسالة دكتوراة، جامعة العلوم الإسلامية العالمية، عمان، 2022.
3. رجب حسن عبد الكريم، الإطار الدستوري لأثر وحجية حكم المحكمة الدستورية العليا، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة مدينة السادات - كلية الحقوق، المجلد 7 ملحق
4. أ.د سليمان محمد الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، طبعة 2006، القاهرة
5. سيد محي الدين الزرد، رفيق أسعد محمد رضوان، وعفيف محمد حسين أبو كلوب، "الرقابة القضائية على مشروعية اللوائح الإدارية في التشريع الفلسطيني: دراسة مقارنة بالقانون المصري والشرعية الإسلامية"، رسالة ماجستير، الجامعة الإسلامية، غزة، 2019
6. أ.د. صلاح الدين فوزي، "الإطار الدستوري والقانوني للوائح الإدارية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، عدد 67 2018
7. أ.د. طعيمة الجرف، القضاء الدستوري (دراسة مقارنة في رقابة الدستورية) ، القاهرة، دار النهضة العربية ، الطبعة الثانية، 1994
8. أ.د. عاطف البنا، الرقابة القضائية على دستورية اللوائح، مكتبة النصر، جامعة القاهرة، 1992

9. أ.د. عبد الغني بسيوني عبد الله، اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية القوانين واللوائح: بحث في كيفية تحريك الدعوى الدستورية وأوجه عدم الدستورية وحجية وأثار أحكام المحكمة الدستورية، مجلة كلية الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، عدد 1/4 (1996)
10. عبد الرازق شحاتة بهلول، ضوابط الرقابة الدستورية على اللوائح: دراسة تحليلية لأحكام القضاء الدستوري المصري"، المجلة القانونية، مجلد 17، عدد 3 (2023)
11. أ.د. فتحي فكري، رقابة دستورية اللوائح في ثلاثين عاماً ملاحظة أولية وخمس استنتاجات نقدية، مقال منشور بمجلة الدستورية - العدد الثامن عشر - السنة الثامنة - أكتوبر 2010
12. أ.د. محمد باهي أبو يونس، الضوابط الدستورية للوظيفة اللائحية التنفيذية، دراسة مقارنة، دار الجامعة الجديدة، 2008
13. أ.د. محمد عصفور، مذاهب المحكمة الإدارية العليا في الرقابة والتفسير والابتداع، القاهرة، المطبعة العالمية، الجزء الأول ، 1957
14. د. محمد ماهر أبو العينين، الانحراف التشريعي والرقابة على دستوريته -دراسة تطبيقية-، الكتاب الثاني تطورات الرقابة على السلطة التقديرية للمشرع والانحراف التشريعي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2013
15. د. محمود صبحي علي السيد: الرقابة على دستورية اللوائح، دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا ودول مجلس التعاون الخليجي وفقاً لأحدث التعديلات والتطبيقات القضائية، دار النهضة العربية، 2017
16. نجم عبود الجنابي، طرق رفع الدعوى الدستورية، مجلة الفكر القانوني والاقتصادي، السنة الحادية عشر، العدد الثاني، 2020

ثانياً القوانين:

1. الدستور المصري الصادر سنة 2014 والمعدل سنة 2019.

2. قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لسنة 1979.

3. قانون مجلس الدولة المصري رقم 47 لسنة 1972.

ثانياً: الأحكام القضائية:

1. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2025/1/4، الدعوى رقم 327 لسنة 23 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2025/1/6، موقع محكمة النقض المصرية.
2. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/5/4، الدعوى رقم 112 لسنة 46 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء الحادي والعشرون، ص 495.
3. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/3/9، الدعوى رقم 75 لسنة 41 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء الحادي والعشرون، ص 423.
4. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/4/6، الدعوى رقم 5 لسنة 41 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون ص 454.
5. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/11/9، الدعوى رقم 24 لسنة 20 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2024/11/10، موقع محكمة النقض المصرية.
6. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/11/19، الدعوى رقم 141 لسنة 30 قضائية دستورية، مستحدث الدستورية 2024 ص 21.
7. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/11/4، الدعوى رقم 52 لسنة 43 قضائية دستورية، مجموعة الأحكام الدستورية، الجزء الحادي والعشرون ص 174.
8. المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2024/1/6، الدعوى رقم 95 لسنة 43 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون، ص 293.
9. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/9/2، الدعوى رقم 70 لسنة 43 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون ص 123.
10. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/7/8، الدعوى رقم 6 لسنة 44 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون ص 855.

11. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/7/8، الدعوى رقم 188 لسنة 35 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2023/7/9.
12. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/11/4، الدعوى رقم 52 لسنة 43 قضائية دستورية، المجموعة الدستورية الجزء الحادي والعشرون، ص 177.
13. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/7/8، الدعوى رقم 188 لسنة 35 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء الحادي والعشرون، ص 23.
14. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2023/5/13، الدعوى رقم 12 لسنة 38 قضائية دستورية، المجموعات الدستورية، الجزء العشرون، ص 783.
15. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2022/7/2، الدعوى رقم 104 لسنة 39 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2022/7/4، موقع محكمة النقض المصرية.
16. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2022/6/4، الدعوى رقم 89 لسنة 42 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2022/6/8، موقع محكمة النقض المصرية.
17. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2022/1/16، الدعوى رقم 58 لسنة 42 قضائية "دستورية"، الجريدة الرسمية، العدد 2 مكرر 19 يناير 2022.
18. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2021/4/3، في الدعوى رقم 121 لسنة 40 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2021/4/5، موقع محكمة النقض المصرية.
19. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2020/5/9، الدعوى رقم 158 لسنة 34 ق، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2020/5/20، موقع محكمة النقض المصرية على الانترنت، تاريخ الاطلاع: 21 فبراير 2025.
20. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2020/2/1، الدعوى رقم 203 لسنة 19 قضائية دستورية، مستحدث الدستورية 2020-2023 ص 33.
21. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2020/1/4، في الدعوى رقم 126 لسنة 38 ق، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2020/1/13، موقع محكمة النقض المصرية.

22. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2016/10/1، الدعوى رقم 214 لسنة 32 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2016/10/12، موقع محكمة النقض المصرية.
23. حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسته 2016/2/6، الدعوى رقم 76 لسنة 32 قضائية "دستورية" ج 1/15 "دستورية" ص 1257.
24. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2015/3/14، الدعوى رقم 144 لسنة 24 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2015/3/25، موقع محكمة النقض المصرية.
25. حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسته 2015/1/10، الدعوى رقم 34 لسنة 31 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2015/1/22، موقع محكمة النقض المصرية.
26. حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 213 لسنة 32 ق دستورية، المنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 2014/4/20، موقع محكمة النقض المصرية.
27. المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2013/6/2، الدعوى رقم 39 لسنة 19 ق دستورية، المجموعة الدستورية ج 14 "دستورية" ص 647.
28. حكم المحكمة الدستورية العليا، " بجلسته 2012/6/14 الدعوى رقم 20 لسنة 34 قضائية " دستورية ج 1/13 " دستورية " ص 1061.
29. حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلسته 2011/11/13، الدعوى رقم 113 لسنة 28 قضائية "دستورية" ج 1/13 "دستورية" ص 828.
30. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2011/9/25، الدعوى رقم ٢١٣ لسنة ٣٠ قضائية "دستورية" ج 1/13 "دستورية" ص 732.
31. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2008/5/4، الدعوى رقم 147 لسنة 19 قضائية دستورية، الجريدة الرسمية، العدد 16 مكرر (ج) الصادر في 2008/5/19.
32. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2007/10/1، الدعوى رقم 76 لسنة 29 ق دستورية، المجموعة الدستورية ج 1/12 "دستورية" ص 656.
33. حكم المحكمة الدستورية العليا، " بجلسته 2007/6/10، الدعوى رقم 68 لسنة 25 قضائية "دستورية" ج 1/12 "دستورية" ص 496.



34. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2007/1/14، الدعوى رقم 220 لسنة 26 ق، المنشور بالجريدة الرسمية 2007/1/28، موقع محكمة النقض المصرية.
35. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2006/11/12، الدعوى رقم ٢٦٥ لسنة ٢٥ قضائية "دستورية"، ج 1/12 "دستورية" ص 119.
36. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2006/1/15، الدعوى رقم 188 لسنة 27 ق دستورية، المجموعة الدستورية ج 2/11 "دستورية" ص 2229.
37. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2004/11/11، الدعوى رقم ٨٦ لسنة ٢٤ قضائية "دستورية" ج 1/11 "دستورية".
38. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 2002/7/7، الدعوى رقم ٢٣٣ لسنة ٢١ قضائية "دستورية"، ج 10 "دستورية" ص 554.
39. حكم المحكمة الدستورية العليا، جلسة 1998/6/6، الدعوى رقم ١٥٦ لسنة ١٨ قضائية "دستورية" ج 8 "دستورية" ص 1413.
40. حكم المحكمة الدستورية العليا، بجلصة 1996/6/3، الدعوى رقم 18 لسنة 8 قضائية "دستورية" ج 7 "دستورية" ص 424.
41. حكم المحكمة الإدارية العليا، جلسة 2017\4\15، الطعن رقم 29606 لسنة 62 قضائية عليا.