

الاعتبارات العملية وظهور السلطة التنظيمية المستقلة

بن مسعود احمد

جامعة غرداية

مقدمة

ساهمت الاعتبارات العملية بشكل ملحوظ في نشأة وتطور السلطة التنظيمية ، حيث نتج عن هذه الضرورات العملية تزايد مركز السلطة التنفيذية بحكم الأعباء التي أصبحت مفروضة عليها (الفرع الأول) ، و حدوث تطور هام في دور الدولة (الفرع الثاني) ، وشيوع ظاهرة التفويض التشريعي كأولى المحاولات لتحديد مجال خاص بالسلطة التنظيمية (الفرع الثالث) ، وأخيرا وعلى ضوء هذه الاعتبارات، ظهرت السلطة التنظيمية واتسع مجالها (الفرع الرابع) .

الفرع الأول : تزايد مركز السلطة التنفيذية

لقد كان البرلمان في ظل العهود الأولى للثورة الفرنسية يحتكر وحده مهمة وضع القواعد العامة في الدولة، حيث كانت هذه الفترة تسمى بمرحلة الهيمنة البرلمانية، وهذا راجع أساسا إلى كون البرلمان هو المعبر الوحيد عن الإرادة العامة⁶⁰.

إن هذه المكانة التي كان يحتلها البرلمان في تلك الفترة ترجع أيضا إلى عامل آخر، وهو أن البرلمان يعد في نظر الأفراد أقدر السلطات على حماية حرياتهم الأساسية من تعسف السلطة التنفيذية⁶¹.

وفي هذا السياق اتجه الدستور الأمريكي نحو الاعتراف للبرلمان بسلطات تشريعية هامة، حيث يتولى الكونغرس الوظيفة التشريعية دون سواه ، وهذا إعمالا لمبدأ الفصل المطلق بين السلطات⁶².

⁶⁰ فتحي عبد الكريم ، المرجع السابق، ص 87 .

⁶¹ محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، مجلة جامعة دمشق،

للعلوم الاقتصادية المجلد (26) العدد(2)، 2010، ص 578.

⁶² لمزيد من المعلومات أنظر: سعيد السيد علي، حقيقة الفصل بين السلطات في النظام السياسي

والدستوري للولايات المتحدة الأمريكية ، رسالة دكتوراه ، القاهرة ، 1999 ، ص 168.

وهذا التشدد من طرف واضعي الدستور الأمريكي مرده أساسا معاناة أفراد الشعب الأمريكي واستيائهم في المستعمرات من كثرة تدخل حكام المستعمرات في القوانين التي كانت تصدرها الهيئات المنتخبة داخل تلك المستعمرات، إلى جانب تدخل التاج البريطاني في فرض التشريعات الصادرة عن البرلمان الإنجليزي على هذه المستعمرات، وما ترتب عن هذه التشريعات من نتائج سيئة على سكانها⁶³.

غير أن هذه الهيمنة البرلمانية وتبعية السلطة التنفيذية للبرلمان لم تدم طويلا، لتميل الكفة مرة أخرى لصالح السلطة التنفيذية نظرا لتغير الظروف والمعطيات، وهذا تحت تأثير عوامل مختلفة إلى جانب الانتقادات التي وجهت للتقسيم التقليدي لوظائف الدولة من خلال إبراز عيوب هذا التقسيم.

إن النقد الرئيسي لهذا التقسيم يتمثل في تجاهل كل الحقائق التي يجب الاعتماد عليها لتوزيع الاختصاص بين الهيئات العامة في الدولة، ذلك أن الهيئة التي تضع القانون لا تستطيع إدراك القواعد التفصيلية التي تتطلب اختصاصا فنيا تحوزه هذه الهيئة، بالإضافة إلى التطور الحديث لوظيفة الدولة خاصة التقدم الصناعي والاقتصادي وما صاحب هذا التطور من مشاكل و تعقيدات تطلبت تدخلا من السلطة التنفيذية بحكم موقعها في الدولة.

كل هذه العوامل فرضت بالضرورة إعادة النظر في العلاقة التقليدية التي كانت قائمة بين الحكومة والبرلمان.

ومع نهاية الحرب العالمية الأولى، وبعد الأزمة الاقتصادية العالمية لسنة 1929، وبعد الحرب العالمية الثانية، بدأ هذا التوجه الذي كان سائدا في الأنظمة الليبرالية في التقهقر والتراجع، حيث ظهر بالمقابل تطور وتغير في كثير من المفاهيم الدستورية، وكان هذا لفائدة ومصلحة السلطة التنفيذية، إذ بدأ الاتجاه نحو البحث عن سلطة تنفيذية ورئاسية قوية، لمواكبة ومسايرة كل التطورات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وما ينجم عنها من أزمات⁶⁴.

⁶³ محمد هلال الرفاعي، المرجع السابق، ص 579.

⁶⁴ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 169.

وعلاوة على ذلك، فإن هذا الاتجاه نحو تقوية مركز السلطة التنفيذية قد ظهر في أمريكا إبان عهد الرؤساء الأقوياء أمثال (روزفلت) ، وفي بريطانيا في عهد وزارة شرشل، وفي فرنسا منذ عهد الجنرال ديغول، الذي كرس هذه التوجهات من خلال الدستور الفرنسي لعام 1958⁶⁵.

ففي النصف الثاني من القرن الخامس عشر، بدأت تظهر إلى الوجود في الدول الأوروبية الكبرى ظاهرة الوطنية السياسية، والتي من خلالها أصبح الملك يمثل الوحدة الوطنية، حيث أصبح بدأ الأخير يستحوذ على سلطات كبيرة ومنظمة ساهمت في تكوين دولة حقيقية⁶⁶.

وابتداء من القرن السادس عشر، بدأ الاتجاه نحو تركيز السلطة بين أيدي الملك يتدعم أكثر فأكثر، وهذا تحت تأثير فكرة السيادة التي تعد السلطة الأصلية والسامية التي لا تقبل التجزئة⁶⁷.

وفي تحليله لهذا الواقع الذي كان سائدا في أوروبا قبل الثورة الفرنسية، ذهب البعض⁶⁸ إلى اعتباره أنه ومع بداية القرن السادس عشر أصبحت الملكية المطلقة، هي النمط السائد للحكم في أوروبا الغربية، وكان في كل مكان حطام هائل من نظم العصور الوسطى، فقد انتشرت الملكية المطلقة في كل مكان تقريبا في أوروبا الغربية، في إسبانيا، وفي إنجلترا وفي فرنسا، غير أن فرنسا هي التي قدمت المثال الواضح على احتكار السلطة الملكية وتركيزها.

إلا أنه وبعد الثورتين الأمريكية والفرنسية، تغير هذا الوضع الذي كان سائدا حيث أصبح الاتجاه لدى غالبية الأنظمة النيابية الديمقراطية يميل إلى تركيز وتدعيم سلطات البرلمان، وهذا على حساب السلطة التنفيذية⁶⁹.

⁶⁵ Pour plus détails, voir : Bernard CHANTEBOUT, op.cit, p241.

⁶⁶ Ibid, p 239

⁶⁷ ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، ط(3)، 2005، ص 29.

⁶⁸ Bernard CHANTEBOUT, op.cit, p240.

⁶⁹ محمد هلال الرفاعي، تنامي دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، مجلة جامعة دمشق،

للعولم الاقتصاوية المجلد(26) العدد(2)، 2010، ص 576.

وهذا التوجه يجد مبرراته في الظروف التاريخية والسياسية التي عرفتھا هذه الأنظمة سابقا.

أما عن أهداف هذا الاتجاه الأخير، فهو يتجسد في محاربة مختلف مظاهر السلطان المطلق للملوك والأباطرة.

وهكذا ومع مطلق القرن 20 تعاضم مركز البرلمان وازداد تأثيرا، ذلك من خلال انتقال السيادة من الملك إلى الأمة، حيث أن الثورة الفرنسية جعلت من سيادة الأمة قاعدة قانونية عامة بني عليها القانون العام الفرنسي وهو ما تم تكريسه في المادة السادسة من إعلان حقوق الإنسان الصادر سنة 1789 والتي تنص على: "القانون هو التعبير عن إرادة الأمة".

وهكذا نمت العلاقة بين السلطات وارتبطت بمختلف أشكالها مع تطور النظم السياسية في الدول الليبرالية، وهذه العلاقات بين السلطات عرفت الكثير من مراحل المد والجزر بالنظر لكونها مرتبطة، بل مؤسسة على تعقيدات التعليقات السياسية، ومختلف مظاهر الصراع بين مراكز القوى والمصالح⁷⁰.

وفي خضم هذا التطور والتناقض، تكرست وبرزت فكرة تحكم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، مفادها اتجاه مختلف الأنظمة السياسية المعاصرة نحو ترجيح كفة السلطات التنفيذية في مختلف أطوار ومراحل الحياة السياسية⁷¹.

وفي هذه التوجهات اعتنقت معظم الدول، خاصة حديثة الاستقلال، النظام الرئاسي أو الشبه الرئاسي، ذلك من أجل تقوية مركز ونفوذ السلطة التنفيذية، على اعتبار أن هذه الأخيرة هي التي تحقق تنفيذ كل المشروعات الإصلاحية التي تحتاجها هذه الدول التي عانت شعوبها من ويلات الحرمان وكل مظاهر التخلف⁷².

الفرع الثاني: تطور دور الدولة

⁷⁰ سعيد السيد علي، المرجع السابق، ص 170.

⁷¹ رأفت الدسوقي، المرجع السابق، ص 35.

⁷² Bernard CHANTEBOUT, op.cit. p243.

تحت تأثير الديمقراطية الاجتماعية والتقدم التكنولوجي والصناعي والفني والتحولات التي عرفت الأنظمة الاقتصادية خاصة بعد الحربين العالميتين ، تطور دور الدولة من وظيفة الدولة الحارسة إلى وظيفة الدولة المتدخلة في شتى المجالات ، وهذا أمام عجز البرلمانات عن مواكبة هذه التغيرات ، بسبب إجراءاتها التشريعية البطيئة وطول المناقشات داخل لجانها .

إن الفهم الحقيقي لتطور دور الدولة يستلزم التعرض إلى وظيفة الدولة على ضوء المذاهب المختلفة .

فمن المعلوم أن وظيفة الدولة في ظل المذهب الفردي كانت تقتصر على كفالة الأمن الخارجي، وتوفير الأمن الداخلي وإقامة القضاء، ومن هنا كانت حاجة الدولة إلى تشريعات عديدة أمرا غير ضروري.

ولكن بعدول أغلب الدول عن المذهب الفردي وتحت تأثير المذهب الاجتماعي ، تغيرت وظيفة الدولة وأصبحت المسألة أكثر تعقيدا⁷³ ، ليزداد تدخل الدولة شيئا فشيئا .

وهذا التطور يرجع في أساسه إلى تطور مفهوم الديمقراطية في حد ذاتها ، والذي ظهر في الجمعيات التأسيسية التي انتخبت بعد الحرب العالمية الثانية ، ومن ذلك ما قاله "كوست فلوريه"⁷⁴ في الجمعية التأسيسية الثانية سنة 1946 من أن ديمقراطية الثورة الفرنسية الكبرى 1789 ديمقراطية ناقصة ، ويجب إكمالها بمدى إلى المجال الاقتصادي والمجال الاجتماعي ، ذلك لأنه يبدو أن الديمقراطية ليست نظاما يوضع ليتحقق في الحقل السياسي وحده، بل إنها في الحقيقة فلسفة للحياة يمكن مداها للحقل الاجتماعي والحقل الاقتصادي⁷⁵ .

ومع نهاية القرن 19 سعت الدولة إلى تحقيق العدالة الاجتماعية داخل المجتمع، وهذا تحت تأثير فكرة النظام الاقتصادي، وما تتطلبه هذه الأخيرة من وسائل

⁷³ مصطفى أبوزيد فهي ، مبادئ الأنظمة السياسية ، دار الجامعة للنشر ، الإسكندرية ، 2003 ، ص

⁷⁴ تم ذكره عند مصطفى أبوزيد فهي ، المرجع السابق ، ص 303 .

⁷⁵ Bernard CHANTEBOUT, op.cit, p 290

تتمحور أساسا حول مسألة إعادة توزيع الثروة الناجمة عن الضرائب والرسوم المفروضة على الفئات الغنية ⁷⁶ .

وعندما ظهرت الأزمة العالمية الاقتصادية لسنة 1929 وما خلفته من آثار كارثية ، لجأ المواطنون مرة أخرى للدولة من أجل إيجاد حلول لتجنب هذه الآثار، لذلك طلبوا من السلطات العامة العمل على تحقيق عدالة اجتماعية أفضل، وهذا من خلال إعادة توزيع الدخل الوطني ⁷⁷ .

وبالإضافة إلى ذلك فإن الإعلانات المتعلقة بحقوق الإنسان تضمنت أيضا هذه المتطلبات الجديدة، خاصة تلك المطالب المتعلقة بالتشغيل والتأمين ⁷⁸ .

وأمام هذه التحولات التي شهدتها المجتمعات خاصة في أوروبا، وجدت السلطة نفسها أما خيارين:

الأول : أن يتولى البرلمان هذه المهمة الجديدة، وله في ذلك أن يرجع إلى الهيئات الانتخابية وأن يستمع لانشغالاتها، وأن يتخذ الإجراءات والحلول المناسبة لهذه الانشغالات. ولكنه (البرلمان) من الناحية الفنية والتقنية عاجز على فعل ذلك.

الثاني : ما دام الاستماع إلى شكاوى وتطلعات أفراد الشعب لا يكفي لإيجاد الحلول، فإنه من الضروري إسناد هذه المهمة الجديدة للحكومة والتي تقوم بدورها بإجراء إحصائيات متعددة، لرصد الواقع الاقتصادي والتنبؤ بالحلول اللازمة. وهذه المهمة ليست صعبة ولكنها تتطلب معلومات مستمرة وبحجم كبير جدا ويجب تحسينها وتحديثها باستمرار.

وبالمقابل، فإن البرلمان ليست لديه هذه المعلومات مع العلم أن المعلومة تعد في العالم المعاصر عاملا أساسيا ومؤثرا

إن هذه الوظيفة الجديدة التي أصبحت تتولاها السليطة التنفيذية خاصة في مجال توجيه النشاط الاقتصادي، تستلزم من المشرع أن يترك للسلطة

⁷⁶ Ibid, op.cit, p 242 .

⁷⁷ A.de LAUBADERE, Droit public économique, 3^{ème} éd, DALLOZ, Paris, 1979, p 02.

⁷⁸ سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، الكتاب الثاني، نظرية المرافق العامة، دار الفكر

العربي، 1973، ص 14.

التنفيذية (الإدارة) هامشا كبيرا من الحرية في التصرف، واتخاذ قرارات ذات طابع خاص، لتنظيم بعض النشاطات خاصة المؤقتة⁷⁹.

وفي ظل هذه التحولات التي شهدتها الدولة المعاصرة، بقي دور البرلمان استشاريا، بل تقلص أكثر، بسبب وجود مهام جديدة تتولى الحكومة إدارتها وتنظيمها عن طريق سلطتها التنظيمية التي تمكنها من التغلب أو مواجهة كل المستجدات داخل المجتمع

وعلاوة على ذلك، لم تتردد الحكومة (الإدارة) في استخدام هذه السلطات المعترف بها من قبل المؤسس الدستوري، وهذا وفقا لتقديرها وفي نطاق واسع⁸⁰.

إن مجال هذه السلطات إتسع أكثر في نطاق ضبط النشاط الاقتصادي، من خلال مراقبة الأسعار والقروض، وهذا من أجل تدعيم الاستقرار المالي في الدولة

81

⁷⁹ Bernard CHANTEBOUT, op.cit, p 244.

⁸⁰ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص 290.

⁸¹ إن هذا الدور الجديد للدولة ناتج عن التحولات التي ظهرت في العلاقات التي تحكم الدولة بالمجتمع، والتي امتدت أثارها إلى فكرة النظام العام الذي اتسع مجاله، وبالتالي فإنه من غير الجائز القول بأن دور الدولة يقتصر على توفير النظام داخل المجتمع، والباقي متروك للمبادرات الفردية، ذلك أن فكرة النظام الاجتماعي الطبيعي، قد تغيرت وحل محلها نظام متكامل، تتولى تنظيمه الدولة. وبعد الأزمات، ازداد تدخل الدولة، وعليه لم تعد السلطة اللائحية مؤقتة، بل مستمرة وشاملة.

وترتبطا على ذلك، يلاحظ أن النظام العام بدأ يتوسع، ليشمل مجالات جديدة، أبرزها المشكلات الاقتصادية، وارتبطت بالتطور العام الذي يفرض تدخل الدولة من أجل ضبط العلاقات الاقتصادية، وتحقيق بعض الغايات الاقتصادية على نحو أفضل، وعلى ضوء هذا التطور ظهرت فكرة النظام العام الاقتصادي. ويقصد بالنظام العام الاقتصادي تدخل الدولة في القطاعات الاقتصادية، ذلك أن ترك الحرية المطلقة للأفراد في المجال النشاط الاقتصادي يعرض المجتمع والاقتصاد إلى مخاطر اقتصادية واجتماعية كبيرة.

كما أن النظام الاقتصادي وفق منظوره الحالي، لا يتحقق إلا إذا كانت السلطات الإدارية قد اتخذت جملة من الإجراءات، لجعل الوقائع مطابقة والتشريع والخطوة.

لتفاصيل أكثر حول هذا الموضوع أنظر عادل السعيد محمد أبو الخير، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1984، ص 197 وما بعدها؛ سعاد الشرقاوي، المرجع السابق، ص

وهذا الاتجاه كان يستند إلى مبررات وظروف تاريخية في محاربة السلطان المطلق للملوك والأباطرة، وهو ما نجم عنه مع مطلع القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين تعاظم مركز البرلمان بوصفه صاح السيادة، حيث كان يعد في تلك الفترة أقدر السلطات على تأمين وحماية الحريات الأساسية⁸².

الفرع الثالث: ظاهرة التشريعات الحكومية

تعد ظاهرة التشريعات الحكومية أو المراسيم التشريعية من أهم المحاولات الأولى لتحديد مجال القانون والتنظيم خاصة في فرنسا.

ونقصد بها في هذا المجال نطاق سلطة التنظيم المستقلة، وهذا ما يتضح من خلال مساهمتها الفعالة في منح الإدارة سلطات تنظيمية استثنائية خاصة مع مطلع القرن 19.

ولظاهرة التشريعات الحكومية مبررات ساهمت في وجودها (أولاً)، كما عرفت هذه الظاهرة عدة تطورات تتجه في عمومها نحو وضع اللبنة الأولى لمسألة تحديد مجال خاص بالقانون، ومجال آخر خاص بالسلطة التنظيمية (ثانياً).

أولاً: مبررات ظهور المراسيم التشريعية

ظهرت لأول مرة مظاهر الميل نحو تقوية مكانة السلطة التنفيذية سنة 1930، واتخذت شكل التفويض التشريعي من جانب السلطة التشريعية لفائدة الحكومة.

وهذه الظاهرة تعد مشتركة في جميع الديمقراطيات الغربية، وتعكس عدم قدرة البرلمانات على اتخاذ التدابير الفنية التي فرضها الواقع الاقتصادي⁸³.

300، وما بعدها؛ عبد الرؤوف هاشم بسيوني، نظرية الضبط الإداري، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 96، أنظر كذلك :

PICARD Etienne, La notion de police administrative, thèse, Paris, 1978, p 47.

⁸² فتحي عبد الكريم، المرجع السابق، ص 150.

⁸³ Bernard, CHANTEBOUT, Op.cit, p 299

ويقصد بالمراسيم التشريعية (Décrets Lois) في الاصطلاح القانوني التقليدي المقررات التي تتخذها السلطة في العهود الثورية ، فتعدل القوانين أو تحل محلها، نظرا لعدم وجود سلطة تشريعية (نظامية) .

ومن الأمثلة التقليدية في فرنسا ، المراسيم التشريعية التي أصدرها" لويس بنابليون بونابرت" بين 1851/12/02 و 1852/01/14 ، والمراسيم التي أصدرتها حكومة الدفاع الوطني عام 1870 قبل أن تتولى الجمعية الوطنية المنتخبة مهامها⁸⁴ .

ومع بداية الحرب العالمية الأولى ، أصبح يطلق هذا الاسم على المراسيم التي تصدرها السلطة التنفيذية التي أصبحت تتمتع بقوة تعديل القوانين أو الحلول محلها، وهذا بناء على تفويض صادر من البرلمان ، ووفق الحدود التي يقررها. وسميت كذلك لأنها صادرة عن السلطة التنفيذية ، وليست قانونا صادرا عن البرلمان، وهي تشريعية لأن لها قوة القانون⁸⁵ .

هذا ولقد ظهرت المراسيم التشريعية أثناء الحرب العالمية الأولى لتساعد الحكومات على تسيير الحرب التي تتطلب السرعة و السرية في العمل، وانتشرت في معظم الدول والتي من أهمها فرنسا ، وبلجيكا ، وسويسرا ، وألمانيا، وإيطاليا، وحتى بريطانيا مهد النظام البرلماني⁸⁶ لم تستثن من هذه الظاهرة ، كما ظهرت أيضا في الولايات المتحدة الأمريكية.

⁸⁴ للمزيد من المعلومات أنظر: كمال الغالي ، المرجع السابق ، ص 21 .

⁸⁵ Bernard, CHANTEBOUT, op.cit., p 293

⁸⁶ قام البرلمان في بعض المناسبات في بريطانيا بتفويض السلطة التنفيذية بعض اختصاصاته التشريعية ، تمارسها عن طريق أوامر أو قرارات لها قوة القانون البرلماني نفسه ، يطلق عليها اسم Statutory instruments ، للمزيد من المعلومات أنظر ، حسن البحري ، دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية في النظام البرلماني البريطاني ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية ، المجلد 24 العدد الأول 2008، ص 428 .

واستمرت ظاهرة المراسيم التشريعية في الانتشار بعد انتهاء الحرب العالمية الأولى تحت تأثير الأزميتين الاقتصاديتين لعام 1920 و1929، وتجددت مع الحرب العالمية الثانية وفي أعقابها⁸⁷.

أما عن مبررات استخدام تقنية المراسيم التشريعية، فيمكن الإشارة إلى ظاهرة التقدم العلمي و التكنولوجيا في مختلف المجتمعات خاصة الغربية ، و ما صاحب هذا التطور من مشاكل معقدة تستوجب حلولاً عاجلة وسريعة ، بالإضافة إلى تطور نشاط الدولة وعصرنة مرافقها.

كل هذه العوامل جعلت البرلمان عاجزاً عن مواجهة هذه التحولات الحاصلة في المجتمع⁸⁸.

كما نتج عن الحروب و الأزمات مشاكل و صعوبات معقدة تستلزم إمكانيات علمية فنية لم تستطع البرلمانات مواجهتها ، ووضع التشريعات المناسبة لحلها.

وعموماً يمكن حصر مبررات وأسباب ظهور المراسيم والتشريعات فيما يلي :

1- ضرورة تجنب تعقد العملية التشريعية البرلمانية التي من شأنها أن تؤدي إلى تأخير التشريع عن الحد المعقول .

وهذا ما يمكن تحقيقه عن طريق توسيع صلاحيات السلطة التنفيذية في مجال التشريع ، وبالتالي لم يعد من المناسب حصر وظيفة السلطة التنفيذية في مجرد تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان⁸⁹.

2- ضغط أو قلة الوقت البرلماني في النصف الأخير للقرن 19 بسبب التغير الحاصل في الأفكار السياسية والاجتماعية والاقتصادية ، كما أصبحت الدولة ملزمة بمسايرة هذا التحول ، وبالتالي مجبرة على التدخل لتلبية حاجيات أفراد المجتمع كالصحة العامة، والإسكان، والأمن، والتعليم.

⁸⁷ كمال الغالي ، المرجع السابق ، ص 22 .

⁸⁸ عادل الدسوقي ، المرجع السابق ، ص 178 .

⁸⁹ محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 178 .

وبالمقابل اتضح عدم وجود الوقت الكافي للبرلمان والمقدر على وضع التشريعات اللازمة لهذه النشاطات⁹⁰.

3- تعقد مادة البحث و اتصافها بالتقنية بسبب التقدم العلمي ، وتداخل نشاط الدولة في القرن 19، وعجز البرلمان عن توفير الخبرة والتقنيات اللازمة لمعالجة هذه المسائل.

كذلك اتضح دور السلطة التنفيذية بما تملكه من وسائل للتشريع في هذا المجال، خاصة فيما يتعلق بالبحث العلمي، والطاقة النووية، وحماية البيئة⁹¹.

4- الحاجة للمرونة والسرعة، فالمراسيم التشريعية أو اللوائح التفويضية تمتاز بميزة أساسية ، تتمثل في أنها تصدر بسرعة أكبر من القوانين البرلمانية التي تتسم بالبطء في إجراءات سنّها.

أما فيما يخص المرونة، فهذا يظهر أكثر في مجال إدارة و تسيير المرافق العامة التي تواجهها بعض الصعوبات الإدارية.

وعليه لا يستحسن اللجوء إلى البرلمان بصفة دائمة من أجل إجراء التعديلات على القوانين ، خاصة عندما يباشر المرفق العام نشاطه⁹².

ثانيا: التطور الحديث للمراسيم التشريعية

إن فكرة التمييز بين المجال التنظيمي (مجال المراسيم التشريعية) و المجال التشريعي الخاص بالبرلمان، مسألة قديمة ولا ترتبط إطلاقا بالدستور الفرنسي لعام 1958، وقد ظهرت مع ظهور دستور 1792، أو ما يعرف بالدستور الجبلي الذي لم يطبق هذه المحاولة من خلال المواد 53-54-55 منه⁹³.

⁹⁰ حسن البحري ، المرجع السابق ، ص 430 .

⁹¹ عادل الدسوقي ، المرجع السابق ، ص 179 .

⁹² محسن خليل ، المرجع السابق ، ص 180 .

⁹³ Jean – Marie - DUFFAU . op.cit . p 20 .

إلا أن الملاحظ في هذا المجال أنه لا يمكن الحديث في هذا العهد عن مجال خاص بالسلطة التنظيمية، و كل ما في الأمر أن هناك مجال خاص بالمراسيم التشريعية ، أو ما يعرف بالمراسيم قوانين .

وعموما عرفت فكرة تمييز مجال اللائحة عن القوانين قبل دستور 1958 بعض التطورات بدأت أولا بظهور نظام المراسيم بقوانين، ثم نظام قوانين البرنامج، وأخيرا فكرة المسائل اللائحية بطبيعتها، وذلك على الشكل التالي:

أ) نظام المراسيم بقوانين :

مع بداية القرن 19 ظهر تطور جديد أصاب مبدأ الفصل بين السلطات خاصة في مفهومه التقليدي، وكان ذلك نتيجة ظهور قوانين التفويض، أو قوانين السلطات التامة أو اسم "السلطات الخاصة".

وبموجب هذه القوانين، تتمتع السلطة التنفيذية بصلاحيات التشريع في بعض الموضوعات المحددة بواسطة المراسيم بقوانين، شرط عرض هذه المراسيم على البرلمان عند انتهاء المدة حتى يصادق عليها⁹⁴.

ولقد تم ظهور استخدام المراسيم بقوانين لأول مرة في عهد حكومة BRIAND في ديسمبر سنة 1916، وهذا من خلال مشروع قانون الصلاحيات المطلقة، إلا أنه لم يكتب لها النجاح⁹⁵.

إلا أنه تم استعمال المراسيم التشريعية مرة أخرى وبكثرة خلال عهد الجمهورية الثالثة، واستمر استخدامها خلال حربي 1914 و سنة 1926 ، ثم بصفة شبه دائمة من سنة 1934 إلى سنة 1940⁹⁶.

ويلاحظ دائما في هذا الإطار بزوغ فكرة تحديد مجال محجوز للتنظيم من خلال اقتراح دستوري وضع سنة 1944 من طرف اللجنة العامة للدراسات، هذا الاقتراح يمنح السلطة التنفيذية اختصاص تنظيم مجموعة من الإجراءات. وبالمقابل يكون

⁹⁴ Bernard BRACHET , op.cit , p18 .

⁹⁵ أشار إلى ذلك كمال الغالي ، المرجع السابق ، ص 38 .

⁹⁶ Jean Marie DUFFAU . op.cit. . p 21.

للسلطة التشريعية اختصاصا يتناول المسائل المتبقية ، وهذا ما يشبه النظام الذي جاء به دستور 1958⁹⁷ .

إلا أنه يلاحظ الحرص الشديد من طرف المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1945 رفض هذا النهج ، وهذا للتأكيد على سيادة البرلمان في ممارسة الوظيفة التشريعية .

وقد تأكد من خلال نص المادة 13 من دستور 1946 التي تنصص على :
(l'assemblée nationale vote La loi , elle ne peut déléguer ce droit en tout ou en partie) .

"تسن الجمعية الوطنية وحدها القانون ولا تستطيع تفويض هذا الحق " .
وعلى الرغم من هذا الحظر الدستوري ، إلا أن الضرورات العملية استلزمت الرجوع إلى نظام المراسيم بقوانين، وهذا ما تضمنه قانون 1948/08/17⁹⁸ ،
المتعلق بالإنعاش الاقتصادي والمالي .

كما أن هذه التقنية لا تخول فقط الحكومة التدخل في المجال التشريعي بصفة تلقائية فقط، وإنما تملك صلاحية تعديل القوانين نفسها وإلى أبعد من ذلك، فالمجال الذي تشرع فيه السلطة التنفيذية واسع ، والقيد الوحيد هو القيد المتعلق بالهدف المراد تحقيقه كتأمين تموين البلاد أو توازن الميزانية أو التنظيمات المتعلقة بالمرافق الصناعية⁹⁹ .

وفي هذا الإطار يلاحظ أحد الباحثين¹⁰⁰ أنه ما بين تاريخ 1948/08/17 و1949/12/31 صدر 80 مرسوما بقانون، من بينها عشرة عدلت نصوص تشريعية سابقة ، وبالتالي استخدمت الحكومة هذه الصلاحيات بصورة محتشمة ، كما تم

⁹⁷ Ibid, p 21.

⁹⁸ Bernard- BRACHET - op.cit. p 9 .

⁹⁹ كمال الغالي ، المرجع السابق ، ص 24

¹⁰⁰ Bernard- BRACHET - op.cit. p 10 .

تقديم مشروع قانون يتعلق بتنظيم أبعاد الرسائل المودعة لدى مصلحة البريد، وهذا الموضوع أدخل إلى المسائل التنظيمية بموجب قانون 1948¹⁰¹.

إن الشيء الملفت للانتباه هو أن كل المسائل المهمة مدرجة في مجال القانون ، وعليه لا يمكن الحديث عن مجال خاص بالتنظيم ، في حين كانت ولا تزال القوانين توصف بأنها تلك الأعمال التي تصوت عليها الجمعية الوطنية وفق كافة سلطاتها¹⁰².

وفي الختام يمكن الإشارة إلى أن البرلمان قد احتفظ بحقه في تناول المسائل التي قد تتركها للحكومة ، إلى جانب اعتراف مجلس الدولة بهذا الحق . ومع ذلك ومن أجل مواجهة الصعوبات التي كانت قد أثرت في إطار قانون 17 أوت 1948 طلب من مجلس الدولة إبداء رأيه في مشروع قانون يتضمن توسيع السلطات الحكومية¹⁰³.

فمن خلال هذا الرأي قدم مجلس الدولة حلا مختلفا نوعا ما، حيث ميز بين :

1- مواضيع محجوزة للبرلمان بموجب التقاليد الجمهورية والدستور، والمثال على ذلك المواضيع المتعلقة بالنظام الانتخابي، والحريات العامة، وهي مواضيع تدخل في مجال اختصاص المشرع الطبيعي.

2- مواضيع تشريعية أخرى مجالها محدد بموجب القانون يمكن للسلطة التنظيمية تنظيمها¹⁰⁴.

إن الاتجاه نحو دسترة نظام المراسيم بقوانين، قد أدى سنة 1958 من خلال المراجعة الدستورية إلى إقرار مشروع قرار يتضمن تعديل المادة 13 من دستور

¹⁰¹ Hamon l  o , Le domaine de la loi et du règlement à La recherche d'une frontière , CHR , D.1960.p254. .

¹⁰² Ibid, p 254 .

¹⁰³ Jean Pierre CAMBY , 34/37 : Des frontières perméables , R.D.P , n   : 01 , 2002 , p 283 .

¹⁰⁴ Jean RIVERO , Précis de droit administratif , 4 édition , DALLOZ , 4   dition , Paris , 1970 , p

1946 التي تمنع التفويض التشريعي ، ولكن الأحداث في تلك الفترة لم تسمح بذلك
105

وأخيرا تم الاعتراف بدستورية التفويض التشريعي في المادة 38 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 مع استخدام مصطلح الأوامر.

(ب) قوانين البرامج :

تماشيا مع الاتجاه نحو توسيع مجال السلطة التنظيمية، ظهرت محاولة أخرى تسمى بقوانين البرامج أو القوانين ذات الإطار العام، (Lois cadres) ¹⁰⁶.

ويعد النظام على حد تعبير البعض ¹⁰⁷ من الأساليب الملتوية، ذلك أن دستور سنة 1946 كان يمنع التفويض التشريعي ، وهذا من خلال المادة 13 منه .

وعلى هذا الأساس جرت هذه المحاولة من أجل تفادي هذا المنع، وبالتالي توسيع مجال السلطة التنظيمية وإصدار القوانين التوجيهية.

وبمقتضى فكرة "القوانين البرامج"، يقتصر دور البرلمان على تحديد المبادئ الرئيسية للبرنامج الإصلاحي في القانون الذي يصدره ، ويترك لجهة الإدارة وظيفة تنفيذ هذا البرنامج بواسطة اللوائح التي تصدرها، ومن هذه القوانين قانون 23 جويلية لسنة 1956 الخاص بإصلاح نظام أقاليم ما وراء البحار ¹⁰⁸ .

إن تعميم هذه التقنية سوف يؤدي إلى حل العديد من المشاكل ، حيث يظهر من خلالها توازن معتبر بين سلطات البرلمان وبين متطلبات السياسة الوطنية، إذ يتولى البرلمان وضع الخطوط العريضة للسياسة الوطنية ، ويمنح للحكومة مهمة تحديد محتوى الإجراءات اللازمة لتنفيذ هذه السياسة ، وهو تأكيد واضح على اتساع مجال السلطة التنظيمية التابعة ¹⁰⁹ .

¹⁰⁵ Marcel WALINE , op.cit, p 706 .

¹⁰⁶ محسن خليل، المرجع السابق، ص 182.

¹⁰⁷ كمال الغالي، المرجع السابق، ص 37.

¹⁰⁸ عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص 115.

¹⁰⁹ Bernard BRACHET , op.cit, p 21 .

إلا أن الخلاف لدى الفقه حول مشروعية هذه القوانين ظل قائماً وهذا في ظل نص يمنع التفويض صراحة، وهو المادة 13 من دستور 1949، حيث ذهب البعض إلى القول بدستورية هذه التفويضات وهذا استناداً إلى المتطلبات والضرورات العملية¹¹⁰.

وبالمقابل ذهب اتجاه آخر إلى القول بعدم دستورية هذا الإجراء لأنه يطعن في سيادة البرلمان ودوره في المجال التشريعي¹¹¹.

أما عن موقف القضاء في هذا المجال، فيمكن الإشارة إلى رأي مجلس الدولة الصادر في 1953/02/06¹¹²، حيث اعتبر أن هذا الإجراء لا يتعارض مع نص المادة 13 من دستور 1946 مع ضرورة التقييد بشرطين:

- 1- حجز بعض المواضيع لفائدة القانون ينظمها وحده ودون غيره وهي المواضيع التي اعتبرتها التقاليد الجمهورية من اختصاص البرلمان
- 2- مجال تدخل السلطة التنظيمية يجب أن يكون محدوداً ويتناول مسائل معينة.

ج) فكرة المواد اللائحية بطبيعتها:

بصدور قانون 1948/08/17 المتعلق بالسلطات التامة، ظهرت البداية الفعلية لاعتراف للحكومة بسلطة لائحية مستقلة، أي إعطاء الحكومة سلطة التشريع في بعض الموضوعات مثل البرلمان، وهذا ما أشارت إليه المادة السادسة من القانون سالف الذكر، وجاءت الموضوعات على سبيل الحجز ولكنها غير قاصرة عليها¹¹³. ويلاحظ أحد الباحثين في هذا المجال أن هذه الوسيلة تشكل نظرة إجمالية عن المادة 37 من الدستور الفرنسي لسنة 1958¹¹⁴.

وهذه الوسيلة تمكن الحكومة من تعديل القوانين السابقة بموجب مراسيم في قائمة مواضيع محددة دون الحاجة إلى المصادقة البرلمانية السابقة.

¹¹⁰ محمد محمود حافظ، المرجع السابق، ص 63.

¹¹¹ Marcel WALINE, op.cit, p 707.

¹¹² CE.AVIS, 6 Février, 1953, RDP, 1953, p 170.

¹¹³ بدرية جاسر الصالح، السلطة اللائحية، المرجع السابق، ص 18.

¹¹⁴ Bernard BRACHET, op.cit, p21

أما البرلمان فتبقى له السلطة الدائمة في رفع صفة القانون عن القانون الصادر عن الحكومة ، وهذا باعتبار أنه يملك السلطة الأصلية في تنظيم هذه المواضيع¹¹⁵ .

كما عرضت المادة السابعة من القانون سالف الذكر المواضيع اللائحية، ولكن بطريقة أقل ما يقال عنها أنها غير منطقية.

صحيح أن اختصاص السلطة التنظيمية يتصل بتنظيم المرافق العامة، فالحكومة تنظم وتسير، وتحول وتلغي وتدمج المرافق العمومية وتقدر المصلحة العامة، وتعديل القواعد المنظمة للمساعدة المالية لفائدة المؤسسات الخاصة، وهذه تعد نقطة هامة في مجال الموضوعات اللائحية بطبيعتها، حقيقة أن سلطة الحكومة معتبرة للتدخل، إلا أنها في الأخير تشكل اختصاصا محددًا أو مقيدًا، ولكنها بدون شك تطعن في سيادة البرلمان باعتباره يمثل الإرادة العامة¹¹⁶ .

وأخيرا تجب الإشارة إلى أن المادة 13 من دستور فرنسا لسنة 1946 لم تفرغ من محتواها باعتبار أن كل التفويضات التشريعية لم تخرج عن نطاقها .

وقد أكد هذا الرأي إعلان مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 1953/02/06 ، الذي أشار إلى أن تفويض السلطات التشريعية لم يلحق أي ضرر للمجال الطبيعي والعادي للقانون والمحدد في أحكام الدستور¹¹⁷ .

والحقيقة التي يمكن التوصل إليها مما سبق أن كل هذه المحاولات للتمييز بين مجال القانون واللائحة هي محاولات فرضتها الاعتبارات العملية لا غير، ولا تهدف أساسا إلى الاعتراف للحكومة بالسلطة التنظيمية المستقلة ، فمصدرها هو القانون مع احتفاظ البرلمان بحق العدول عن هذه السلطات ، وهذه المشكلة ربما لها أبعاد نفسية بناء على الاعتقاد الذي كان سائدا لدى الفقه الفرنسي التقليدي، خاصة في مسألة سمو القانون الذي هو انعكاس أو تعبير عن الإدارة العامة¹¹⁸ .

¹¹⁵ Marcel WALINE , op.cit, p705 .

¹¹⁶ Jean – Pierre CAMBY , op.cit , p 84 .

¹¹⁷ CE.AVIS, 6 Février , 1953 , RDP, 1953 , p 170 .

¹¹⁸ Bertrand BRACHET – op.cit , p 22 .

ولكن الشيء الأكيد هو أن هذه الهيمنة البرلمانية التي امتدت مدة من الزمن، قد تراجعت تحت تأثير عوامل عديدة تتصل في مجملها بالاعتبارات العملية، وهذا ما ساهم في منافسة السلطة اللائحية للقانون.

الفرع الرابع : البوادر الأولى لنشأة السلطة التنظيمية المستقلة

أطلق اصطلاح اللائحة في فرنسا قبل عهد الثورة الفرنسية على بعض القرارات الإدارية التي ظهرت ما بين عامي 1786 / 1788 ، حيث تضمنت هذه القرارات إجراءات تنفيذ بعض القوانين ، ويجمع الفقه الحديث على أن هذه القرارات تشكل المحاولات الأولى التي ظهرت من أجل التفرقة بين القانون واللائحة

119

ومن المعلوم أن حق السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح التنفيذية لم يكن معترفا به في السنوات الأولى للثورة الفرنسية ، وهذا راجع بالضرورة إلى تلك الأفكار والمبادئ التي كان يعتنقها رجال الثورة الفرنسية ، والتي تركز أساسا على اعتماد مبدئي سيادة الأمة، والفصل المطلق بين السلطات ، حيث كان الاعتراف للسلطة التنفيذية بحق إصدار اللوائح ، يتعارض ويتناقض مع هذين المبدئين¹²⁰.

ويرجع تطور اللوائح في النظام الدستوري الفرنسي إلى بداية القرن العشرين ، وما شهده العالم من تحولات وتطورات في المجال الاقتصادي والاجتماعي ، وانعكاس هذه التحولات على دور التشريعي للبرلمان الذي أصبح لا يملك الوسائل اللازمة لمواجهة آثار هذه التطورات الحاصلة في المجتمع¹²¹.

كل هذه العوامل اقتضت توسع السلطة التنظيمية ، وكانت البداية الحقيقية لظهور السلطة التنظيمية المستقلة .

ولقد كشف الأستاذ Solal-Celigny النشأة الحقيقية للسلطة التنظيمية المستقلة والتي ترجع إلى المادة 47 من دستور السنة الثامنة والتي تنص:

¹¹⁹ عبد الحميد عبد السلام، المرجع السابق، ص 110؛ وسليمان محمد الطماوي، القرارات الإدارية

، المرجع السابق، ص 443

¹²⁰ عبد الحميد عبد السلام ، المرجع السابق ، ص 111 .

¹²¹ محمود حافظ ، المرجع السابق ، ص 716 .

(Le gouvernement pourvoit à la sureté intérieure et à la défense extérieure de l'État)

" تؤمن الحكومة الأمن الداخلي والدفاع الخارجي للدولة " .

ونفس الباحث يلاحظ أن المادة 48 من الدستور السابق تؤسس نقطة حقيقية لفكرة توزيع الاختصاص بين التنظيم والسلطة التشريعية وتنص المادة على :

(la garde nationale en activité est soumise aux règlements d'administration publique – la garde nationale sédentaire n' est soumise qu' à la loi) .

" أن الحرس الوطني الذي في حالة حركة يخضع لللائحة الإدارة العامة، أما الحرس الوطني الدائم المقيم فهو لا يخضع إلا للقانون " ¹²² .

أما عن معرفة موقف الفقه من هذا الموضوع، فكان يجب انتظار نهاية القرن 19 حيث ظهر التأثير الواضح لبعض الفقهاء في هذا الموضوع ، وفي مقدمة هؤلاء الفقهاء الفقيه Hauriou الذي رأى أن اختصاص اللائحة التنظيمية المستقلة هو اختصاص تلقائي وهذا طبيعة الأشياء ، بمعنى آخر أنها لا تحتاج إلى نص لإقرار وجودها ، فالنص غير لازم لوجودها، ولكنه لازم لإنكار هذا الوجود ¹²³ .

وفيما يخص موقف القضاء الإداري في فرنسا، فلاشك أن مفوض الحكومة السيد Romieu قد استفاد من الأفكار السابقة وطورها في مذكرة طويلة عرضها على مجلس الدولة، وكان ذلك بمناسبة عرضه لبعض القضايا خاصة قضية Heyries ¹²⁴ و Labonne ¹²⁵ .

فمن خلال هذه القضايا اعترف مجلس الدولة الفرنسي للسلطة التنفيذية وبشكل متطور، بمباشرة السلطة التنظيمية المستقلة ، تضمن من خلالها تنظيم المرافق العامة وسن القواعد العامة المتعلقة بالضبط الإداري .

¹²² Solal-Celigny , op.cit, p 15 .

¹²³ Hauriou MAURICE , Précis de droit constitutionnel, 2^{ème} édition, rééd. C.N.R.S, 1965, p223.

¹²⁴ CE , 28 juin 1918, Heyries, Rec , 651 (S.1922.3.49. note Hauriou) .

¹²⁵ CE , 08 aout 1919, Labonne, Rec , 737 .

ففي قضية Labonne أعطى مجلس الدولة الفرنسي مدلولاً واسعاً لمهمة تنفيذ القوانين، وهذا من خلال تفسيره للمادة الثالثة من دستور 1875، حيث أصبحت تشمل أيضاً مهمة الحفاظ على النظام العام، إلى جانب مهمة تنفيذ القوانين .

وحيثيات الحكم السابق تتمثل في: أنه بتاريخ 10 مارس سنة 1899 أصدر رئيس الجمهورية مرسوماً تنظيمياً ينظم به سير العربات في الطرق العامة وفرض بعض القيود على سائقي السيارات .

وقد ترتب على تطبيق هذا المرسوم أن صدر قرار سحب رخصة القيادة من السيد لابون، وقد رفع هذا الأخير دعوى أمام مجلس الدولة الفرنسي يطالب بإلغاء قرار سحب رخصة قيادته ، وأسس دعواه على عدم مشروعية المرسوم اللائي الصادر عن رئيس الجمهورية، الذي لا يملك من الناحية القانونية مثل هذه السلطة في تنظيم مسائل الضبط الإداري على نطاق الإقليم ، ذلك أن السلطة المختصة قانوناً بإصدار هذه اللوائح هي الهيئات المحلية المتمثلة في المحافظ ، ورئيس البلدية كل حسب اختصاصها الإقليمي .

وقد رفض مجلس الدولة هذا الطعن مؤكداً على صحة ومشروعية المرسوم الصادر عن رئيس الجمهورية ، ومعتزفاً لأول مرة لرئيس الجمهورية بسلطة لائحية مستقلة في مجال الضبط الإداري، وهذا بالاستناد إلى مهمة السهر على تنفيذ القوانين¹²⁶ .

إن الشيء الجديد في هذا القرار هو أن مجلس الدولة الفرنسي قد أوجد إطاراً قانونياً لممارسة هذه السلطة والمتمثل في نص المادة الثالثة من دستور (1875) وهذا من أجل التوفيق بين المبادئ الدستورية العامة، ومسألة ممارسة الحكومة للسلطة اللائحية في مجال الضبط الإداري¹²⁷ .

¹²⁶ M. LONG . P.WEIL .G.BRAIBANT P.DELVOLLE B.GENEVOIS, Les grand arrêts de la jurisprudence administratif . Dalloz , 16 édition – 2007 –p 226 .

¹²⁷ بدرية جاسر الصالح ، مجال اللائحية في فرنسا ، المرجع السابق ، ص 155.

ولقد واصل مجلس الدولة الفرنسي اجتهاده لوضع تفسيرات أخرى للمادة الثالثة من دستور 1875، وهذا ما أشار إليه أيضا في قرار السيد Heyries ، حيث قرر لرئيس الجمهورية سلطة لائحية للمحافظة على سير المرافق العامة .

وتتمثل حيثيات هذا القرار في أن رئيس الجمهورية أصدر أثناء الحرب مرسوما بتاريخ 1914/09/10 ، ينص على وقف العمل بالمادة (65) من قانون 1905/04/22 التي تخول للموظف حق الاطلاع على ملف الدعوى التأديبية حتى يكون على علم بالتهم المنسوبة إليه ، وهذا قبل أن تقع العقوبة عليه .

أما عن مبررات الحكومة حول هذا الإجراء، فإنها تتمثل في أن العمل بهذه المادة سوف يؤدي إلى عرقلة السير العادي للمرافق العامة، وهذا بسبب حالة الضرورة التي فرضتها الحرب.

ولما طعن السيد Heyries في عدم مشروعية هذا القرار بسبب تعرضه لعقوبة تأديبية دون أن يتمتع بحق الدفاع ، رفض مجلس الدولة الفرنسي هذا الطعن مؤكدا على مشروعية مرسوم 1914/12/10¹²⁸ ، وهذا بقوله: " أن رئيس الجمهورية باعتباره الرئيس الأعلى فهو مكلف بالعمل على تنفيذ القوانين والسهر أيضا على سير المرافق العامة بانتظام حتى لا تعرقل الحرب قيامها ما تهدف إليه ، وانطلاقا من هنا فإن رئيس الجمهورية بإصداره المرسوم سالف الذكر لا يكون قد تجاوز حقه الدستوري المنصوص عليه في المادة (03) من قانون 1875/02/25¹²⁹ .

وقد أسس مجلس الدولة الفرنسي قراره هذا على مبدأ استمرارية المرافق العامة والذي ينتج عن الضرورات الاستثنائية خلال فترة الحرب، وهو ما يبرر التوسع الاستثنائي لسلطة الحكومة والإدارة¹³⁰ .

¹²⁸ G.A.JA , op.cit , p 193.

¹²⁹ Ibid, p 198.

¹³⁰ Ibid, p 198 .

أما المرحلة الأخيرة لاجتهاد مجلس الدولة الفرنسي، فقد ظهرت في قرار السيد Babin¹³¹ سنة 1906 إذ تم الاعتراف لرئيس الجمهورية بسلطة لائحية مستقلة ، وهذا من أجل تنظيم وتعديل مراكز الموظفين داخل المرافق العامة .

وفي هذا الإطار قرر مفوض الحكومة السيد Romieu " أنه بسبب طبيعتها تدخل في مجال السلطة التشريعية كافة المسائل المتعلقة بطريق مباشر أو غير مباشر بالتزامات مفروضة على الأفراد .

وعلى العكس من ذلك، يدخل في مجال اختصاص السلطة التنفيذية المسائل المتعلقة بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة والتي لا يترتب عليها أية آثار قانونية تمس مراكز الأفراد " ¹³².

وأخيرا فإن هذا الوضع لم يتغير، بل بقي كما هو في ظل دستور 1946 الفرنسي.

إلا أن الملاحظة الوحيدة في هذا المجال أنه بموجب المادة 47 من هذا الدستور أصبح رئيس مجلس الوزراء يضمن تنفيذ القوانين.

كما أن هذه المرحلة تميزت عموما بمعارضة البرلمان للامتيازات التي تتمتع بها السلطة التنفيذية، ولكن على المستوى القانوني ، فإن البرلمان قد بقي محافظا على مختلف سلطاته خاصة في المسائل المتعلقة بحريات الأفراد الأساسية .

وبالمقابل ، فإن المجال المعترف به لفائدة السلطة التنفيذية غير ثابت ، حيث أن هذه الأخيرة لا تملك صلاحية تعديل القوانين .

¹³¹ JEZE : not ssous C.E., mai 1906 , BABIN , R.D.P,1906 , p 678 .

¹³² بدرية ياسر الصالح ، مجال اللائحة ، المرجع السابق ، ص 163