العلاقة بين اللوائح ومبدأ المشروعية

إعداد: مالك حميدي حسن

طالب دكتوراه في قسم القانون العام– العلوم الإدارية والمالية

كلية الحقوق / جامعة دمشق

إشراف: أ. د. جميل صابوني

الأستاذ في قسم القانون العام

كلية الحقوق / جامعة دمشق

المُلخّص

يُعد مبدأ المشروعية الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة القانونية الحديثة، حيث يفرض هذا المبدأ على الإدارة – باعتبارها السلطة التي تمارس الأنشطة التنفيذية – أن تلتزم بالقوانين والتشريعات النافذة التزاماً دقيقاً، من دون أن تتجاوزها أو تعدّل في مضمونها، أو تُعطّل تنفيذها كلياً أو جزئياً، أو تُعفي نفسها أو غيرها من التقيد بأحكامها. فالسلطة الإدارية، مهما بلغت صلاحياتها، تظل مقيدة بالإطار القانوني الذي رسمه الدستور وسنّته السلطة التشريعية.

ومن المسلم به أن احترام مبدأ المشروعية لا يقتصر على كونه مسألة قانونية فحسب، بل هو أحد المرتكزات الجوهرية التي تضمن استقرار النظام القانوني وتكفل حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد. فلا يمكن تصور وجود هذه الحقوق أو تمتع الأفراد بها في ظل سلطة لا تخضع للقانون أو تتجاوزه، الأمر الذي يجعل من مبدأ المشروعية أداة حيوية لضمان التوازن بين سلطة الدولة وحرية المواطن.

وتأتي اللوائح كإحدى الأدوات التنظيمية التي تتيح للسلطة التنفيذية تفصيل الأحكام العامة التي ترد في القوانين، على أن يتم ذلك ضمن حدود القانون ومن دون تجاوزه. فهي تمثل امتداداً لمبدأ المشروعية، لا خروجاً عليه، ما دامت تصدر في نطاق الاختصاص المرسوم قانوناً، وتهدف إلى تنفيذ التشريعات بما لا يتعارض مع نصوصها أو مقاصدها.

الكلمات المفتاحيّة: مبدأ المشروعية، اللوائح، السلطة التنفيذية.

The Relationship Between Regulations and the Principle of Legality

Presented by

Malek Hmidi Hasan

Ph.D at Public law

Law school, Damascus University

Supervised by

Dr. Jamil Sabouni

prof. at Public law

Law school, Damascus University

Abstract

The principle of legality constitutes the fundamental cornerstone upon which the modern rule of law is established. This principle obligates the administrative authority—being the body that exercises executive functions—to strictly adhere to the prevailing laws and legislations, without exceeding, amending, wholly or partially obstructing their implementation, or exempting itself or others from compliance with their provisions. Regardless of the extent of its powers, the administrative authority remains constrained by the legal framework delineated by the constitution and enacted by the legislative body.

It is widely acknowledged that respect for the principle of legality is not merely a legal formality but rather a core foundation ensuring the stability of the legal system and guaranteeing the protection of individuals' public rights and freedoms. The existence and enjoyment of these rights cannot be conceived under an authority that operates beyond or outside the law. Therefore, the principle of legality serves as a vital instrument to maintain a balance between state power and individual liberty.

Regulations serve as one of the organizational tools that enable the executive authority to elaborate on the general provisions set forth in laws, provided this is done within the boundaries of the law and without transgressing it. They represent an extension of the principle of legality rather than a deviation from it, insofar as they are issued within the legally prescribed scope of authority and aim to implement legislation in a manner that neither contradicts the texts nor the objectives of the laws.

key words:

Principle Of Legality, Regulations, Executive Authority.

المقدمة:

تُشكّل العلاقة بين اللوائح ومبدأ المشروعية أحد المرتكزات الأساسية في تنظيم عمل السلطة التنفيذية داخل الدولة القانونية، إذ تعد اللوائح من أبرز الوسائل التي تعتمدها الإدارة لتفعيل النصوص التشريعية أو لسد الثغرات التي قد تكتنفها، وذلك في إطار ما يعرف بالتنظيم التفصيلي أو المستقل، غير أن هذه الوظيفة التنظيمية، لا تمارس بمعزل عن الضوابط القانونية، بل تخضع لرقابة صارمة تستند لمبدأ المشروعية، الذي يقتضي أن تصدر اللوائح ضمن الحدود التي يرسمها القانون، دون أن تتجاوزها أو تتعارض معها. فالمشروعية بوصفها مبدأ دستوري، تفرض على الإدارة أن تستند في إصدار لوائحها إلى نصوص قانونية أعلى مرتبة، بما ينسجم مع مبدأ تدرج القاعدة القانونية ويحول دون ممارسة السلطة التنفيذية اختصاصات تشريعية لا تملكها. ومن ثم، فإن كل لائحة لا تستند إلى قاعدة قانونية عليا تعد مشوبة بعيب عدم المشروعية، وتكون عرضة للإلغاء القضائي، الأمر الذي يجعل من العلاقة بين اللوائح والمشروعية علاقة عضوية لا انفصام فيها، تضمن احترام مبدأ الفصل بين السلطات، وتحفظ التوازن الدستوري في توزيع الاختصاصات بين السلطات.

إشكالية البحث:

على ضوء ما سبق، تبرز إشكالية البحث في تحديد المقصود بمبدأ المشروعية وتحديد مصادره المختلفة، سواء كانت دستورية أو تشريعية أو لائحية، وهو ما يقتضي التوقف عند الموقع الذي تحتله اللوائح ضمن هذا البناء القانوني، ومدى توافقها مع مبدأ المشروعية، وذلك ضمن سياق قاعدة التدرج في البناء التشريعي، التي تضع كل نوع من القواعد القانونية في مكانه المحدد من حيث القوة الإلزامية ومدى خضوعه للرقابة. وعلى هذا النحو أتى البحث الذي بين أيديكم هادفاً إلى إيجاد الإجابات عن التساؤلات القانونية الآنفة الذكر.

أهمية البحث:

تأتي أهمية هذه الدراسة من أهمية الموضوع الذي تتعرض له، وخطورة الإشكاليات التي تثيره العلاقة بين مبدأ المشروعية من جهة، واللوائح من جهة أخرى، وضرورة تماشي اللوائح التي تصدرها الإدارة مع النصوص القانونية وعدم مخالفتها لها، بما يضمن عدم تعدي السلطة التنفيذية على باقي السلطات.

أهدف البحث:

الهدف من دراستنا لموضوع العلاقة بين اللوائح ومبدأ المشروعية هو بيان المقصود بمبدأ المشروعية وبيان مصادره، وكذلك توضيح موقع اللائحة ضمن هرم القواعد القانونية، بالإضافة إلى تحليل مدى التزام اللوائح بمبدأ المشروعية في ظل قاعدة التدرج التشريعي.

منهج البحث:

تم الاعتماد على المنهج التحليلي في دراسة مختلف نقاط البحث، وتحليلها، وفهمها، وصولاً من العموميات إلى الجزئيات وتفاصيلها واستخلاص النتائج منها، مع الأخذ بالحسبان أن اعتماد المنهج التحليلي لا يعني قطع العلاقة مع غيره من المناهج، لا سيما المنهج التأصيلي والمقارن.

مخطط البحث:

المطلب الأول: اللوائح في ظل مبدأ المشروعية.

الفرع الأول: مدلول مبدأ المشروعية ومصادره.

الفرع الثاني: تعريف اللوائح وبيان أنواعها.

المطلب الثاني: التزام اللوائح بمبدأ المشروعية في ظل قاعدة التدرج التشريعي.

الفرع الأول: قاعدة تدرج القاعدة القانونية.

الفرع الثاني: اللوائح كأحد مصادر المشروعية.

المطلب الأول: اللوائح في ظل مبدأ المشروعية

تعد اللوائح أداة رئيسية في يد الإدارة لتنفيذ السياسة العامة وتطبيق القوانين، غير أن مشروعيتها تبقى مرهونة بمدى التزامها بالإطار القانوني العام الذي يرسمه مبدأ المشروعية، فالعلاقة بين اللوائح والمشروعية علاقة تلازم إذ لا يمكن للائحة أن تخرج من الحدود التي يفرضها النظام القانوني، سواء من حيث المصدر أو المضمون. ومن هنا تقتضي الدراسة الوقوف أولاً على مدلول مبدأ المشروعية ومصادره، ثم الانتقال إلى تعريف اللوائح وتحديد أنواعها وفق الآتي:

الفرع الأول: مدلول مبدأ المشروعية ومصادره

يعد مبدأ المشروعية حجر الأساس في بناء الدولة القانونية، إذ يضمن خضوع كافة الجهات، لا سيما الإدارة العامة لأحكام القانون وعدم تجاوزها حدوده. ويعبر هذا المبدأ عن ضرورة التزام السلطات العامة بنصوص التشريع عند أداء وظائفها، بما يعزز الحقوق ويمنع التعسف في استخدام السلطة. وبهدف توضيح مضمون هذا المبدأ، سنتناول كل من مدلول مبدأ المشروعية، ثم مصادره تواليا وفق الآتي:

أولاً: مدلول مبدأ المشروعية

قبل أن نتعرض إلى بيان مدلول مبدأ المشروعية، لابد لنا أن نشير إلى أن الفقه لم يجمع على استخدام هذا الاصطلاح، فإن كانت غالبيته قد فضلت استخدام مصطلح المشروعية[1]، إلا أن جانباً من الفقه فضل استخدام مصطلح الشرعية[2].

ويمكن القول: إن مصطلحي الشرعية والمشروعية، وإن كانا متوافقين من حيث الأصل اللغوي وهو: الشرع أو الشريعة أو العادة أو السنة أو المنهاج[3]، فهما يختلفان من حيث المفهوم الدقيق لكل منهما، فالشرعية مشتقة من الشرع بصيغة الفعلية، ومعناه موافقة الشرع، وهو مصطلح أوسع وأعم من مصطلح المشروعية باعتباره مرتبط بالعقيدة والفلسفة التي يتخذها المجتمع، والذي يحكم نظامه القانوني المستمد من الشرائع السماوية والقانون الطبيعي وإعلانات حقوق الإنسان، وهو مصطلح مرتبط أكثر بميدان القانون الدستوري والعلوم السياسية، في حين أن مصطلح المشروعية هو مصطلح مشتق من الشرع أيضاً، ولكن بصيغة المفعولية، وتفيد محاولة موافقة الشرع، واحترام القواعد القانونية السارية المفعول بغض النظر عن عدالتها[4].

[1] جمال الدين، سامي. (1980). **الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 15.

[2] ليلة، محمد كامل. (1970). **الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية.** القاهرة: مصر. منشورات جامعة القاهرة. ص: 16.

[3] مجمع اللغة العربية، معجم القانون. (1999). القاهرة: مصر. المركز العربي للتعريب. ص: 475.

[4] عمرو، عدنان. (2004). **القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 10.

ويرى بعض الفقهاء ضرورة التمييز بين اصطلاح "المشروعية" والذي يقصد به احترام قواعد القانون القائمة في المجتمع، وبين اصطلاح "الشرعية" والتي يقصد بها تحقيق العدالة. وبالمقابل فإن هناك جانب آخر من الفقه يذهب إلى أن الشرعية والمشروعية مفهومان مترادفان، طالما أن تصرفات السلطات العامة يجب أن تتوافق مع القواعد القانونية المكتوبة وغير المكتوبة ومن بينها المبادئ القانونية العامة التي يستقر عليها المجتمع، فضلاً عن الالتزام بقواعد المشروعية الوضعية، بالإضافة لاحترام الأفكار المثالية التي تحمل في طياتها معنى العدالة[5].

وقد تعرض العديد من الفقهاء لمبدأ المشروعية بالتعريف، فعُرف بأنه: "الخضوع التام للقانون سواء من جانب الأفراد أو من جانب الدولة، وهو ما يعبر عنه بخضوع الحاكمين والمحكومين للقانون، وسيادة هذا الأخير وعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم"[6].

كما تم تعريفه: "أن تكون جميع تصرفات الإدارة والأفراد في حدود القانون، ويؤخذ القانون هنا بالمعنى العام الشامل لجميع القواعد الملزمة في الدولة، سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة، وأياً كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها"[7]. وعُرف أيضاً بأنه: "يعني بوجه عام سيادة أحكام القانون في الدولة، بحيث تعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء إرادة الحاكم أو المحكوم"[8].

وعرف كذلك بالقول: "تعني الشرعية أن تلتزم الإدارة في تصرفاتها جميعها الحدود المرسومة لها في مجموعة القواعد القانونية المقررة في الدولة، وأن تمارس فاعليتها في نطاقها،

---

[5] رعد، أنس حسن. (2023). قرارات الهيئات المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة. **مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية.** مج: 3. عدد: 4. دمشق: سورية. جامعة دمشق. ص: 10.

[6] حافظ، محمود محمد. (1993). **القضاء الإداري.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية. ص: 22.

[7] الطماوي، سليمان محمد. (2006). **النظرية العامة للقرارات الإدارية.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 11.

[8] عبدالوهاب، محمد رفعت. (2005). **القضاء الإداري.** بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية. ص: 1.

فوجود هذا المبدأ يكفل حماية حقوق المواطنين ومراكزهم القانونية وحرياتهم في مواجهة السلطة العامة، ويتمكن الأفراد بمقتضاه من مناقشة مدى الالتزام به سواء أكانت شعبية أم سياسية إدارية أم قضائية بالأساليب المقررة جميعها، ويترتب على مخالفة مبدأ الشرعية الإدارية بطلان التصرفات الإدارية المخالفة، واعتبارها باطلة ومعدومة وفقاً لمدى جسامة المخالفة، ويطلق بعض الفقهاء على هذا المبدأ: مبدأ سيادة القانون"[9].

وفي هذا السياق تم تعريف مبدأ المشروعية أيضاً بالقول: "مبدأ المشروعية أو سيادة القانون هو: خضوع الإدارة المختصة بصفة عامة للقانون، بحيث تكون تصرفاتها الإيجابية والسلبية في دائرة وحدود النظام القانوني المقرر في الدولة، وهذا النظام القانوني يشمل كل قواعد القانون الوضعي أياً كان مصدرها وشكلها، وسواء كانت مكتوبة أم غير مكتوبة"[10].

كما يعرف هذا المبدأ بأنه خضوع الدولة كلياً _حكاماً ومحكومين_ لقواعد القانون القائم فيها، بحيث تتوافق التصرفات التي تصدر من سلطات الدولة ومن مواطنيها مع القواعد القانونية الموضوعة والقائمة[11].

ويرى الباحث أن ما ذهب إليه البعض في أن مبدأ المشروعية يعني "سيادة حكم القانون" تعريف مناسب، والمقصود بالقانون هنا، القانون بمعناه الواسع، بحيث يشتمل على كل القواعد القانونية التي تؤلف التنظيم القانوني للدولة، وليس فحسب ما يصدر عن السلطة التشريعية في

[9] طلبة، عبدالله. (2003/2002). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري.** ط: 7. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق. ص: 14.

[10] جمال الدين، سامي. (1980). **الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري.** المرجع السابق. ص: 16.

[11] رعد، أنس حسن. المرجع السابق. ص: 10.

الدولة من نصوص مكتوبة، ولا يقف هذا التعريف عند خضوع السلطة الإدارية فحسب لحكم القانون، بل جميع السلطات في الدولة.

وحتى يتحقق لمبدأ المشروعية أو سيادة القانون الاحترام، كأهم ركن من الأركان التي تقوم عليها دولة القانون، لابد أن تخضع أعمال السلطة الإدارية إلى رقابة القضاء الإداري أو العادي، وأن تخضع سلطة التشريع إلى رقابة المحاكم أو المجالس الدستورية في الدول التي تأخذ بالرقابة الدستورية على القوانين كفرنسا ومصر وسورية، مع الحفاظ على حقوق وحريات الأفراد من التعدي عليها. ولابد حتى تقيم هذه الجهة القضائية القسطاس، أن تمنح السلطة القضائية الاستقلال التام، فلا تخضع للتغول من إحدى السلطتين الأخريين، بما يؤمن ترسيخ دعائم دولة القانون.

ثانياً: مصادر مبدأ المشروعية

إذا كان المبدأ المشروعية يقوم على خضوع الحكام والمحكومين للقانون بمعناه الواسع، فما هي مصادر القاعدة القانونية التي تشكل التنظيم القانوني لمبدأ المشروعية، والتي ينبني على مخالفتها مخالفة مبدأ المشروعية؟

تشمل القواعد القانونية في الدولة الحديثة مجموعة القواعد المكتوبة وغير المكتوبة، أما القواعد القانونية المكتوبة: فهي عبارة عن مجموعات مدونة تحتوي على قواعد قانونية ملزمة، تتفاوت في درجة قوتها القانونية، وصادرة عن سلطات رسمية لها حق التشريع في الدولة، والمصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية هي: الدستور، التشريعات العادية والمراسيم التشريعية، المعاهدات، التشريعات الثانوية (اللوائح). والمصادر غير المكتوبة: وتشمل كلاً من: العرف، المبادئ القانونية العامة، وفق الآتي:

1- المصادر المكتوبة وتقسم إلى:

أ- الدستور

تعد القواعد الدستورية القانون الأعلى والأسمى في الدولة، ذلك أنها تتعلق بنظام الحكم في الدولة. فهي التي تحدد الأسس الفكرية أو الإيديولوجية التي يقوم عليها هذا النظام، وهي التي تبين السلطات الأساسية من تشريعية وتنفيذية وقضائية، وكذلك كيفية مباشرة كل من هذه السلطات لاختصاصاتها، وعلاقة كل منها بالأخرى، كما تبين أخيراً حقوق الأفراد وحرياتهم. ولهذا فهي تمثل الإطار القانوني العام الذي يجب أن تدور في فلكه جميع أوجه النشاط القانوني في الدولة، مما يجعل لها مكان الصدارة على سائر القواعد القانونية الأخرى، وهو ما يعرف بسمو الدستور[12].

ب- التشريع

يعد التشريع المصدر الثاني من المصادر المكتوبة للمشروعية، حيث يأتي في ترتيب مصادر المشروعية بعد الدستور، ومن ثم يتقيد التشريع بأحكام الدستور، ولا يمكن له مخالفة أحكامه. ويقصد بالتشريع كل القواعد القانونية التي تقررها السلطة المختصة بالتشريع في الدولة وفقاً لأحكام الدستور، سواء تمثلت هذه السلطة في البرلمان، أم تمثلت هذه السلطة في هيئة أخرى قرر لها الدستور سلطة التشريع، كرئيس الدولة في حالات غياب البرلمان أو في الظروف الاستثنائية، وتهدف القواعد القانونية في الغالب إلى بيان الأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتحديدها في الدولة، ويجب أن تتسم بالعمومية والتجريد أي أن تكون عامة وشاملة في إلزامها لمختلف الهيئات العامة والخاصة والأفراد حكاماً ومحكومين، حتى يتحقق العدل، ويستقر النظام، ويسود مبدأ المشروعية في الدولة[13].

[12] التركاوي، عمار. (2010). مبدأ المشروعية. **هيئة الموسوعة العربية.** مج: 6. دمشق: سورية. ص: 462.

[13] التركاوي، عمار. المرجع السابق. ص: 462.

ج- المعاهدات

تعتبر المعاهدات الدولية مصدر لمبدأ المشروعية، وهذا يعني أن يتم التصديق عليها من جانب السلطة المختصة داخل الدولة، وفور التصديق عليها تصبح جزءاً من التشريع الداخلي[14].

د- التشريعات الثانوية (اللوائح)

هي ما تصدره السلطة التنفيذية من قرارات إدارية تنظيمية، وهي قواعد عامة مجردة تختلف عن القانون من حيث أن الأخير تصدره السلطة التشريعية، لذلك فالقانون يعلو اللوائح، وبالتالي يجب أن تكون اللوائح مطابقة للقانون حتى تكون مشروعة[15].

2- المصادر غير المكتوبة وتقسم إلى:

أ- العرف

وهو يعني القواعد غير المكتوبة التي تتكون من جراء العادات التي اعتادها الناس والتزموا بها في تصرفاتهم وأعمالهم، ويعد العرف أقدم مصادر المشروعية بصفة عامة. وعلى الرغم من تراجع دور العرف في الوقت الحالي وانتشار ظاهرة القواعد القانونية المكتوبة، فإنه لازال يؤدي دوراً مهماً وأساسياً باعتباره أحد مصادر المشروعية[16].

ب- المبادئ القانونية العامة

[14] أحمد، مومني. (2018). مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية. **المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية.** مج: 2. عدد: 2. ادرار: الجزائر. جامعة أحمد دراية. ص: 62.

[15] أحمد، مومني. المرجع السابق. ص: 63.

[16] التركاوي، عمار. المرجع السابق. ص: 462.

هي قواعد غير مدونة، مستقرة في ذهن وضمير الجماعة، يعمل القاضي على كشفها بتفسير هذا الضمير الجماعي العام، وتلك القواعد المستقرة في الضمير تمليها العدالة المثلى ولا تحتاج إلى نص يقررها. وبذلك يتحتم احترام تلك المبادئ والعمل بمقتضى ما تقرره من أحكام، وذلك فيما تتخذه من أفعال وتصرفات، وإلا كانت هذه الأفعال والتصرفات معيبة، ووقعت باطلة لمخالفتها مبدأ المشروعية[17].

الفرع الثاني: مفهوم اللوائح

تعد اللوائح من أبرز أدوات التنظيم الإداري التي تعتمدها السلطات المختصة لتفصيل قواعد القانون وتسيير المرافق العامة بفعالية، وتكتسب هذه اللوائح أهميتها من كونها تسد الثغرات التي لا يغطيها النص التشريعي مباشرة، مع الالتزام بمبدأ المشروعية الذي يوجب خضوعها للقانون الأعلى. وبناءً عليه، نقسم هذا الفرع وفق الآتي:

أولاً: تعريف اللوائح

تعد اللوائح عنصراً من عناصر مبدأ المشروعية، مما يفرض ضرورة الالتزام بأحكامها في إطار النظام القانوني القائم، وكون السلطة المختصة بإصدار اللوائح تمارس وظيفة إدارية، فإنها تبقى خاضعة لمبدأ المشروعية، الأمر الذي يوجب عليها احترام حدوده وعدم تجاوزه عند ممارسة صلاحياتها في إصدار اللوائح[18].

---

[17] التركاوي، عمار. المرجع السابق. ص: 462.

[18] جمال الدين، سامي. (2003). **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف. ص: 65.

وقد تعددت الاصطلاحات التي يطلقها الفقهاء على اللوائح، فالبعض يطلق عليها "القرارات الإدارية التنظيمية"، أو "الأوامر الإدارية التنظيمية"، وهي اصطلاحات قد تتسع لتشمل بعض أنواع الأعمال الإدارية التي تختلط باللوائح ويصعب التفرقة بينهما، كما يطلق عليها آخرون "التشريعات الحكومية" أو "التشريعات الفرعية"، وهي أيضاً اصطلاحات قد تؤدي إلى تضييق لمعنى اللوائح، ومن ثم فإن استعمال اصطلاح "اللوائح" هو أدق المصطلحات، كون المصطلحات آنفة الذكر قد تضيق وتتسع، فلا تعبر عن حقيقة هذا المدلول[19].

وبالنظر إلى القرارات الإدارية التي تصدر عن السلطة الإدارية المختصة، نجد أنها تنوع وذلك تبعاً للزاوية التي يتم النظر منها إلى هذه القرارات، فمن الفقهاء من ينظر إليها من حيث المدى فيقسمها إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية، أو من حيث الخضوع للرقابة القضائية، فيقسمها إلى قرارات إدارية وأعمال سيادة، أو من ناحية المصدر فيقسمها إلى قرارات رئيس الجمهورية، قرارات مجلس الوزراء، قرارات وزارية، قرارات إدارية لا مركزية[20]، في حين يقسمها البعض الآخر تبعاً لتكوينها أو رقابة القضاء عليها، أو من حيث آثارها[21].

وتقسيم القرارات الإدارية يحمل في طياته أهمية بالغة، ليس فقط على المستوى النظري بل على المستوى العملي أيضاً، وذلك من خلال الآثار التي تترتب على وضع القرار في مكانه

[19] العطار، وليد جودة إبراهيم محمد. (2022). ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة. **المجلة القانونية.** مج: 14. عدد: 3. الخرطوم: السودان. جامعة القاهرة فرع الخرطوم. ص: 1029.

[20] الجرف، طعيمة. (1973). **القانون الإداري.** القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة. ص: 502.

[21] الطماوي، سليمان محمد. (1957). **النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 295.

الصحيح. وإذا توقفنا عند تقسيم القرارات الإدارية من الزاوية التي تهم بحثنا ونظرنا إليها من حيث مداها، عندها نقسم القرارات الإدارية إلى قرارات فردية وأخرى تنظيمية، وهي ما تعرف باللوائح.

أما القرار الفردي فهو الذي يتعلق بحالة فردية بذاتها، سواء تعلق الأمر بشخص أو بمجموعة معينة ومحددة بالذات من الأشخاص، بشيء أو أشياء، وتستنفد موضوعها أو مضمونها بمجرد تطبيقها على الحالة أو الحالات المذكورة، أو على الفرد أو الأفراد المعينين بالذات[22]. ومثال ذلك: الأمر الصادر بتعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة، أو بفصله منها، أو بإعطاء ترخيص أو سحبه، أو القرار الصادر بإنشاء مشفى أو عدد من المشافي.

أما القرار الإداري التنظيمي أو ما يعرف باللائحة فهو: القرار الذي يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة، تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، وإنما بأمور متجددة تحدد بأوصافها وشروطها[23].

وبالتالي، فإنه لا يغير من طبيعة القرار التنظيمي أن يكون المخاطب به معروفاً وقت صدوره، مادام المجال الزمني لتطبيقه يمكن أن يتسع ليشمل غيره، ومادامت هذه الحالة متجددة غير معينة بذاتها، فهو لا يستنفذ موضوعه بمجرد تطبيقه على حالة معينة أو فرد من الأفراد، بل يظل قابلاً للتطبيق كلما توفرت الشروط المحددة لهذا التطبيق، أي أن القرار التنظيمي أو اللائحة لا يخاطب الشخص مباشرة، بل يخاطبه من خلال المركز القانوني العام الذي تعرض له القرار بالإنشاء أو التعديل أو الإلغاء، والذي يشكله الشخص بحكم استيفائه لشروطه.

---

[22] طلبة، عبدالله. (1997/1996). **مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني.** ط: 3. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق. ص: 243/242.

[23] طلبة، عبدالله. (1997/1996). **مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني.** المرجع السابق. ص: 243.

ومن خلال التعريف السابق للقرار الإداري التنظيمي، أو ما يطلق عليه اصطلاحاً "اللائحة"، يمكن لنا أن نستخلص العناصر الأساسية التي لابد من توفرها في العمل القانوني حتى يمكن تكييفه بأنه "لائحة" وهذه العناصر هي[24]:

1- أن يكون العمل صادراً عن سلطة إدارية. 2- أن يتضمن العمل قواعد عامة مجردة وغير شخصية.

3- أن يكون هذا العمل ملزماً.

ثانياً: أنواع اللوائح

تقسم اللوائح التي تصدر عن السلطة التنفيذية وفقاً إلى ظروف الالتجاء إليها إلى اللوائح الإدارية وهي اللوائح التي تصدر عنها بحسبانها من مستلزمات الوظيفة الإدارية، وتصدر عنها في الظروف العادية، وهناك اللوائح التي تصدر عنها في الظروف الاستثنائية، وتمارس فيها السلطة التنفيذية الاختصاص التشريعي على سبيل الاستثناء، وسنعرض هذين النوعين من اللوائح وفق الآتي:

1- لوائح الظروف العادية

يصدر عن السلطة التنفيذية في الظروف العادية نوعين من اللوائح، وذلك للقيام بالوظيفة الإدارية المناطة بها دستورياً، وهما: اللوائح التنفيذية، واللوائح المستقلة.

أ- اللوائح التنفيذية

[24] العطار، وليد جودة إبراهيم محمد. المرجع السابق. ص: 1032.

وهي مجموعة القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية بقصد تنفيذ قانون ما، لكونها هي المعنية بتنفيذ قوانين الدولة، فمن البديهي أن تكون هي صاحبة الاختصاص الأصيل في إصدار هذه اللوائح لتسهيل مهمة تنفيذ القوانين، وبالتالي فهي مجرد أداة لتنفيذ القانون، وليس لها أن تنص على إلغاء أو تعديل أو تعطيل أحكام القوانين أو الإعفاء منها. وهي بذلك تعد الصورة الأصلية للوائح لأنها تحقق حكمة منح السلطة التنفيذية الحق في إصدار اللوائح، فالقانون يقتصر عمله على وضع المبادئ العامة، والسلطة التنفيذية بحكم اتصالها المستمر بالجمهور أقدر على تعريف التفصيلات اللازمة لوضع هذه المبادئ العامة موضع التنفيذ[25].

ب- اللوائح المستقلة وهي على نوعان هما:

- اللوائح التنظيمية

يمكن تعريف اللوائح التنظيمية بأنها: اللوائح التي تتعدى تنفيذ القوانين إلى تنظيم بعض الأمور التي لم يتطرق إليها القانون فتقترب وظيفتها من القانون[26]، وإذا صدرت معيبة بأحد العيوب التي تشوب القرارات الإدارية، جاز الرجوع فيها أو سحبها في أي وقت، وذلك نظراً لقابلية القرارات التنظيمية للإلغاء أو التعديل حسب مقتضيات الظروف، ويكون ذلك دون المساس بالحقوق والمراكز القانونية التي ترتبت على صدور هذه اللوائح[27]. وجدير بالذكر أن اللوائح التنظيمية لا تحتاج إلى فرض جزاءات لضمان نفاذها، وذلك نظراً لطبيعتها غير المتصلة بالأفراد، فدورها متصل بتنظيم

[25] العطار، وليد جودة إبراهيم محمد. المرجع السابق. ص: 1040/1039.

[26] راضي، مازن ليلو. (2016). **النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية.** الإسكندرية: مصر. دار المطبوعات الجامعية. ص: 57.

[27] المسلماني، محمد أحمد. (2017). **القرارات الإدارية.** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي. ص: 47.

سير المرافق العامة، وأما فيما يتعلق بالموظفين العاملين في المرفق العام فهؤلاء يكفي لحثهم على اتقان العمل وعلى احترام تلك القواعد، تطبيق قواعد المسؤولية التأديبية في حقهم[28]، فلا يجوز أن تتضمن ما يقيد الحريات العامة، كحرية التنقل وحرية التعليم والتعبير وغيره[29].

- لوائح الضبط الإداري

يمكن تعريف لوائح الضبط الإداري بأنها: مجموعة القرارات التنظيمية التي تصدر من الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام بشتى مجالاته من أمن عام، وسكينة عامة، وصحة عامة، وتكون في غاية الأهمية، نظراً لأنها تتعلق بشكل مباشر بحياة الأفراد وتقيد حرياتهم، فهي تتضمن أوامر ونواهي وتفرض عقوبات على مخالفيها، ومن أمثلتها: لوائح حماية الأغذية والمشروبات ولوائح المرور، واتخاذ الاحتياطات لمنع تلوث مياه الشرب أو انتشار الأوبئة وغيرها[30].

فالأصل أن يتم تنظيم الحريات العامة من قبل المشرع عن طريق التشريعات العادية، ولكن من الناحية العملية فإن القانون قد يترك أمر تنظيم بعض المسائل المرتبطة بالأمن أو السكينة أو الصحة العامة للسلطة التنفيذية أو الإدارة، ويرجع هذا الأمر لما تتمتع به الإدارة من خبرة وأدوات تجعلها هي الأقدر على تنظيم هذه الأمور، ونظراً لخطورة هذه اللوائح لكونها تمس

[28] الصالح، عثمان عبدالملك. (1994). السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء. **مجلة الحقوق والشريعة.** مج: 1. عدد: 1. الكويت: الكويت. جامعة الكويت. ص: 48.

[29] صبره، محمود محمد علي. (2009). **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين.** الجيزة: مصر. مكتبة صبره للتأليف والترجمة. ص: 25.

[30] الخاطر، آمنة محمد، ونوح، مهند مختار. (2020). الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري، دراسة مقارنة. **دار جامعة حمد بن خليفة للنشر.** مج: 1. عدد: 4. الدوحة: قطر. جامعة حمد بن خليفة. ص: 13.

الحقوق والحريات وقد تنطوي على فرض عقوبات على المخالف لها، لذا ينبغي عدم التوسع في إصدارها، لأنها تعد من أخطر أنواع القرارات أو اللوائح الإدارية[31].

2- لوائح الظروف الاستثنائية

يحدث أن تمر البلاد بظروف استثنائية تتطلب من الحكومة اتخاذ تدابير عاجلة لمواجهتها، حيث لا تكفي القوانين القائمة، أو استصدار قوانين جديدة من قبل البرلمان، مع ما يحتاجه ذلك من مناقشات وإجراءات وجلسات علنية طويلة الأمد، في الاستجابة لهذه الظروف الطارئة. فهنا فقط يمكن الخروج عن الأصل العام، وتخويل الحكومة سلطة المشاركة في الوظيفة التشريعية، ويتمثل ذلك في نوعين من اللوائح هما: لوائح الضرورة واللوائح التفويضية، نعرضها تواليا وفق الآتي:

أ- اللوائح التفويضية

يمكن تعريف اللوائح التفويضية بأنها مجموعة من القرارات التي تنظم بعض المواضيع الداخلة في نطاق التشريع وتصدر من قبل السلطة التنفيذية بناء على تفويض من السلطة التشريعية. وتتميز هذه القرارات عن غيرها بحصولها على قوة القانون بغض النظر عن صدورها سواء كان في غياب السلطة التشريعية أو في حالة انعقادها[32].

وللتفويض شروط تتمثل في أن الحكومة هي المعنية بطلب التفويض، لأن أعضاء البرلمان لا يستطيعون تفويض الحكومة للقيام بتشريع ما، كما يجب أن يتضمن مشروع قانون

[31] الخاطر، آمنة محمد، ونوح، مهند مختار. المرجع السابق. ص: 13.

[32] راضي، مازن ليلو. (2013). **الوسيط في القانون الإداري.** بيروت: لبنان. المؤسسة الحديثة للكتاب. ص: 274.

التفويض أهداف ومدة التفويض، فلا يمكن أن يكون التفويض أبدياً، ولابد أيضاً من عرض موضوعات التفويض على البرلمان بعد انتهاء فترة التفويض[33].

ويرى الفقه الفرنسي أنه ليس بالضرورة توافر شروط استثنائية للجوء إلى التفويض، لأن التفويض هو تنفيذ برنامج الحكومة، والحاجة لتنفيذ برامج الحكومة لا تحتاج لظروف استثنائية بل هي قائمة في الظروف العادية أيضاً[34].

أما فيما يتعلق بالطبيعة القانونية للوائح التفويض فقد تعددت الاتجاهات بهذا الشأن، فمنهم من اعتبر لوائح التفويض قرارات إدارية عادية خاضعة لرقابة القضاء. ومنهم من عدها من قبيل الأعمال التشريعية ولها نفس قوة القانون[35]. أما الاتجاه الغالب فميز بين مرحلتين تمر بها اللوائح التفويضية، حيث اعتبرها قرارات إدارية عادية قبل تصديق البرلمان، وقوانين بعد تصديق البرلمان[36]. وقد أكدت هذا الاتجاه محكمة النقض المصرية حيث قالت: "... إلا أن القرارات التي

---

[33] العطار، وليد جودة إبراهيم محمد. المرجع السابق. ص: 1044.

[34] Duverger, Maurice (1982), **Institutions politiques et droit constitutionnel,** 2e éd., Paris, France, Presses Universitaires de France, p. 231.

[35] Waline, Jean (1959), **Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958,** Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence, p. 709.

[36] Vedel, Georges (1977), **Droit administratif,** Paris, France, Presses Universitaires de France, p. 223 et s.

تصدرها السلطة التنفيذية بتفويض من السلطة التشريعية، وإن كان لها في موضوعها قوة القانون التي تمكنها من إلغاء أو تعديل القوانين القائمة، إلا أنها تعد قرارات إدارية لا تبلغ مرتبة القوانين في حجية التشريع (وذلك قبل إقرارها من المجلس النيابي)..."[37].

ب- لوائح الضرورة

عاجلة تهدد سلامة الدولة وأمنها. ومن خلالها يكون للسلطة التنفيذية أن تنظم مسائل ينظمها القانون أساساً وهي مجموعة اللوائح الصادرة عن السلطة التنفيذية أثناء غياب السلطة التشريعية المتمثلة بالبرلمان، للتصدي لظروف استثنائية ، ويجب عرضها على البرلمان في أقرب وقت ممكن لإقرارها[38].

وقد اتفق معظم الفقه الدستوري والإداري على أنه يجب أن تتحقق بعض الاشتراطات حتى تتوفر الظروف الاستثنائية الموجبة لممارسة السلطة التنفيذية لمهمة التشريع، كوجود خطر جسيم يهدد الدولة، مع استحالة مواجهة هذا الخطر بالطرق العادية[39].

المطلب الثاني: التزام اللوائح بمبدأ المشروعية في ظل قاعدة التدرج التشريعي

De Laubadère, André (1976), **Traité de droit administratif,** 7e éd., Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Tome I, p. 535.

[37] نقض 1972/12/21، الدائرة المدنية والتجارية، السنة 13، الطعن رقم 26 لسنة 41 ق، ص: 1191.

[38] راضي، مازن ليلو. (2013). **الوسيط في القانون الإداري.** المرجع السابق. ص: 274.

[39] العطار، وليد جودة إبراهيم محمد. المرجع السابق. ص: 1046.

تتدرج مسألة التزام اللوائح بمبدأ المشروعية ضمن الإطار الأوسع لقاعدة تدرج القاعدة القانونية، التي تحدد مراتب القواعد القانونية ودرجة إلزامها، وهو ما يفرض على اللوائح أن تصدر متوافقة مع القواعد الأعلى مرتبة، لا سيما القوانين والدستور، حتى تعد مشروعة ونافذة، ومن أجل بيان الإطار القانوني الدقيق لهذا الالتزام، سيتم تناول الموضوع على النحو الآتي:

الفرع الأول: قاعدة تدرج القاعدة القانونية

سبق البيان بأن التنظيم القانوني للدولة يتكون من مجموع القواعد القانونية على اختلاف مصادرها، والتي تشكل بدورها عناصر مبدأ المشروعية، التي تلتزم بها السلطات العامة في الدولة، وعلى الأخص الإدارة.

ونظراً لتعدد مصادر إنشاء هذه القواعد القانونية، فإن ذلك سيؤدي بطبيعة الحال إلى احتمال وقوع التعارض والتناقض بين هذه القواعد، والتنازع بين تلك السلطات التي قررتها، لذلك كان لابد وحفاظاً على الترابط بين تلك القواعد القانونية التي يتألف منها التنظيم القانوني للدولة، وعدم تضاربها أن يتم التوصل إلى قاعدة تؤمن ذلك، وقد تحقق ذلك فعلاً عن طريق تقرير قاعدة " تدرج القواعد القانونية".

وتعني هذه القاعدة: ترتيب القواعد القانونية التي تكون عناصر المشروعية في مراتب متعددة بحيث يعلو بعضها البعض الآخر حسب القوة الإلزامية لكل منها، في تدرج يشمل كافة هذه القواعد القانونية، والتي تمثل التنظيم القانوني للدولة، وبحيث تعلو القاعدة القانونية التي تتمتع بقوة إلزامية أعلى القواعد الأخرى التي تليها في المرتبة، وبالتالي يتوجب على كل سلطة عند قيامها بإنشاء القواعد القانونية أن تراعي القواعد القانونية الأعلى، حيث لا يجوز للقاعدة القانونية الأدنى مرتبة تعديل أو إلغاء القاعدة القانونية الأعلى، وإلا كانت مخالفة لمبدأ المشروعية؛ لذلك فإن قاعدة "تدرج القواعد القانونية" تعد من أهم المبادئ التي أسفر عنها مبدأ المشروعية في الدولة القانونية.

وعلى ذلك، تتدرج القواعد القانونية التي يتكون منها التنظيم القانوني في الدولة بحيث يكون على قمتها القواعد الدستورية، تليها القواعد التشريعية والمبادئ القانونية العامة، ثم القواعد اللائحية، فالقواعد العرفية، مع ملاحظة أن العرف كقاعدة عامة يتوضع في مرتبة أدنى من النصوص المكتوبة، ما لم يكن عرفاً مفسراً، ففي هذه الحالة لا يكون له قوة إلزامية بذاته، وإنما يستمد قوته الإلزامية بحسبانه جزءاً من النص المكتوب محل التفسير، ومن ثم يكتسب مرتبته[40].

والأساس الذي يرجع إليه الترتيب المشار إليه هو المعيار الشكلي، والذي يقوم على ترتيب القوة الإلزامية للقواعد القانونية حسب مرتبة السلطة التي أصدرتها، والإجراءات المتبعة في إصدارها، فالسلطة التأسيسية أعلى من السلطات المؤسسة، كونها من أنشأتها، فالقاعدة القانونية التي تصدر عنها وهي الدستور تأتي في قمة الهرم القانوني، ثم تليها السلطة التشريعية والتي هي ممثلة للشعب وإرادة الأمة، وصاحبة الاختصاص الأصيل في التشريع، لذلك تأتي القواعد القانونية التي تصدر عنها في المرتبة الثانية بعد القواعد الدستورية، ثم تأتي بعد ذلك السلطة التنفيذية والتي تتولى تنفيذ القوانين التي تضعها السلطة التشريعية، وتضطلع بمهمة التشريع استثناءً على وظيفتها الأصلية، فما يصدر عنها من تشريعات فرعية تأتي في المرتبة الثالثة بعد القواعد الدستورية والقواعد القانونية.

وللمفاضلة بين القواعد القانونية يمكن أن يلجأ إلى المعيار الشكلي أو العضوي، والذي يستند في المفاضلة بين القواعد القانونية إلى السلطة التي صدرت عنها القاعدة، وإلى الإجراءات التي تتبع في إصدار هذه القاعدة، فكل قاعدة قانونية تصدر عن سلطة أعلى تعتبر أكثر قوة من القاعدة

[40] جمال الدين، سامي. (1980). **الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري.** المرجع السابق. ص: 77.

التي تصدر عن سلطة أدنى منها، وكل قاعدة قانونية تصدر طبقاً لإجراءات تفوق في شدتها إجراءات إصدار قاعدة أخرى تعتبر أكثر قوة من هذه القاعدة الأخيرة[41].

أو قد يتبع ذلك عن طريق المعيار الموضوعي أو المادي الذي يستند في تحديد قوة القواعد القانونية إلى مادة القاعدة وموضوعها، وتتدرج القواعد القانونية هنا في قوتها تبعاً لمدى عمومية وتجريد كل منها، فالقاعدة الأكثر عمومية وتجريد تفوق في قوتها ما عداها من القواعد التي تقل عنها في ذلك، بمعنى أن القواعد القانونية تختلف في قوة تدرجها تبعاً لدرجة العمومية والتجريد التي تتصف بها كل منها، وبغض النظر عن السلطة التي أصدرت القاعدة أو الإجراءات التي اتبعت في شأنها[42].

الفرع الثاني: اللوائح كأحد مصادر المشروعية

تقوم السلطة التنفيذية بقصد ممارستها لاختصاصاتها، ولإدارة المرافق العامة وتسييرها، بإصدار القرارات الإدارية التنظيمية أو ما يعرف باللوائح وتعد هذه القرارات، كما سبق البيان، من حيث طبيعتها وموضوعها أعمالاً تشريعية، لأنها تنشئ قواعد قانونية عامة ومجردة، وهذه القرارات

[41] الشويكي، عمر محمد. (2001). **القضاء الإداري، دراسة مقارنة.** ط: 1. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 24.

[42] شطناوي، معلي خطار. (2004). **موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول.** ط: 1. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع. ص: 35.

التنظيمية تطبق على الجميع، أو على طائفة من الأفراد دون تحديد لذواتهم، وهذا هو شأن القوانين التي تقوم الهيئة التشريعية بوضعها[43].

وكون السلطة اللائحية هي سلطة استثنائية في مجال التشريع، وجب حتى تكون مشروعة استنادها إلى أساس دستوري، لذلك نجد أن معظم الدساتير تنص على هذا الاختصاص الاستثنائي للسلطة التنفيذية في التشريع، وعلى هذا الأساس تعد اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية بأنواعها المختلفة سواء في الظروف العادية أم الاستثنائية أحد عناصر التنظيم القانوني في الدولة، ومصدراً من مصادر المشروعية، ما يجعلها واجبة التطبيق مادامت مشروعة، أي لم تخالف مبدأ المشروعية، كما يترتب عليها أن تخضع لمبدأ المشروعية وحدوده وقيوده وخاصة فيما يتعلق باحترام قاعدة تدرج القواعد القانونية، وإلا تعرضت للرقابة على مشروعيتها لضمان عدم تجاوزها للحدود والقيود التي يفرضها عليها الدستور أو القانون[44].

وتأتي اللوائح في سلم التدرج التشريعي بعد القانون، ومن ثم فإن قواعد الدستور والمبادئ القانونية العامة والقانون تعلو جميعاً ما يرد في اللوائح من قواعد، وبالتالي يتحتم على اللائحة تطبيقاً لمبدأ المشروعية أن تحترم هذه القواعد القانونية بأن تعمل في دائرتها دون أن تخالفها، وذلك من حيث إجراءات وضعها، ومن حيث مضمونها، فإذا تجاوزت اللائحة هذه الحدود المرسومة لها انقلبت إلى عمل غير مشروع لخروجها على مبدأ المشروعية، وبالتالي تصبح محلاً للطعن فيها أمام الجهة المختصة لتصحيح الوضع الخاطئ، وحماية المشروعية، وهي السلطة القضائية، وذلك

[43] ليلة، محمد كامل. (1962). **القانون الدستوري.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي. ص: 411 وما بعدها.

[44] جمال الدين، سامي. (1980). **الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري.** المرجع السابق. ص: 40.

ما لم تنتبه الإدارة لذلك وتقدم على تصحيح خطئها من تلقاء نفسها حرصاً منها على مبدأ المشروعية، بفرض أن الإدارة في هذه الحالة حسنة النية يهمها سلامة تصرفاتها وانسجامها مع الوضع القانوني في الدولة واتفاقها مع مبدأ المشروعية، ولهذا فإنها تبادر إلى إلغاء اللائحة أو سحبها أو تعديلها حسب الظروف، بقصد تصحيح الوضع الخاطئ الناجم عن صدور اللائحة غير المشروعة[45].

ويجدر التنويه هنا إلى أنه بالرغم من أن اللوائح هي من عمل الإدارة، وأنها تستطيع إلغاءها أو سحبها أو تعديلها في أي وقت تشاء، إلا أنها ملتزمة بالخضوع لأحكامها طالما استمرت في وجودها وتطبيقها، وكذلك كل جهة يمنحها القانون اختصاصاً في شأن تنفيذها حتى لو كانت تلك الجهات أعلى في الدرجة من التي أصدرت اللائحة[46]، وينجم عن هذا الوضع أن الإدارة ملزمة بالتقيد بأحكام اللوائح الصادرة عنها، وبالتالي لا يجوز لها إصدار قرارات فردية مخالفة لها تحت طائلة عدم مشروعية مثل هذه القرارات وتعرضها للإلغاء عند الطعن فيها، وكذلك المطالبة بالتعويض عما تحدثه من أضرار بالأفراد[47].

وهذا يعني أن القرارات التنظيمية التي هي من نوع اللوائح لا يمكن تعديلها من قبل الإدارة إلا بأداة من مستواها أو أعلى منها كالقانون[48].

---

[45] جمال الدين، سامي. (1980). **الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري.** المرجع السابق. ص: 41.

[46] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1955/11/5، قضية 195 لسنة 1 ق، ص: 41، رقم 7.

[47] طلبة، عبدالله. (2003/2002). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري.** المرجع السابق. ص: 21.

[48] حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم 1487، السنة الثانية في 1956/11/10، مجموعة العشر سنوات، ص: 1150.

نخلص من ذلك إلى أن اللائحة المشروعة تعد من عناصر مبدأ المشروعية، وبالتالي يتحتم على السلطات العامة في الدولة احترامها، كما يحق للأفراد الاستناد إليها، ويجب على القاضي الالتزام بها وتطبيقها إذا كان لذلك مقتضى في الدعوى المرفوعة أمامه، فالمحاكم ملزمة دائماً بأن تؤسس أحكامها ليس على القوانين فقط، وإنما أيضاً على اللوائح بمختلف أنواعها، فهي مثل القوانين تحدد الحقوق والالتزامات، ولاشك أن إغفالها من جانب المحاكم يؤدي إلى الطعن في أحكامها.

كما يتوجب على الإدارة في الدولة القانونية أن تخضع لمصادر المشروعية بمختلف أنواعها ودرجاتها – ومنها اللائحة – في تصرفاتها آخذة بعين الاعتبار أهميتها، ودرجة قوتها تحت طائلة خرق مبدأ سيادة القانون وبالتالي تعريض تصرفاتها للإلغاء أو التعويض.

الخاتمة:

يتضح من خلال هذا البحث أن مبدأ المشروعية يشكل الأساس التي تبنى عليه شرعية الأعمال القانونية والإدارية في الدولة، ويعد ضابطاً جوهرياً لضمان احترام سيادة القانون، وقد تبين أن هذا المبدأ لا يستمد قوته من الدستور فحسب، بل من منظومة متكاملة من المصادر التي تشمل القوانين واللوائح، وغيرها من القواعد الإلزامية، التي تتكامل فيما بينها لتشكل الإطار المرجعي لمشروعية التصرفات الإدارية. كما أظهر البحث أن اللوائح، رغم كونها أداة تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية، فإنها لا تعد بمنأى عن مبدأ المشروعية، بل تدمج ضمنه وتخضع له، بشرط التزامها بالتدرج القانوني الذي يفرض خضوعها لما يعلوها من قواعد قانونية أعلى مرتبة، ومن ثم، فإن العلاقة بين اللوائح ومبدأ المشروعية هي علاقة تبعية وظيفية واندماج بنيوي، تحكمها قاعدة تدرج القاعدة القانونية، بما يضمن تكامل النظام القانوني واستقراره، ويحول دون أي تعسف في استعمال السلطة التنظيمية أو تجاوزها لاختصاصاتها المحددة. وليكتمل هذا الجهد القانوني المتواضع، لابد لي ختاماً من استعراض

النتائج التي توصلت إليها من خلال هذا البحث لأصل بعدها إلى وضع بعض المقترحات التي أرى ضرورة إعمالها والالتفات إليها وفق الآتي:

أولاً: النتائج:

1. إن مبدأ المشروعية يعني "سيادة حكم القانون".
2. تشمل القواعد القانونية في الدولة الحديثة مجموعة القواعد المكتوبة وغير المكتوبة، فالمصادر المكتوبة لمبدأ المشروعية هي: الدستور، التشريعات العادية والمراسيم التشريعية، المعاهدات، التشريعات الثانوية (اللوائح). والمصادر غير المكتوبة هي: العرف، المبادئ القانونية العامة.
3. القرار الإداري التنظيمي أو ما يعرف باللائحة هو: القرار الذي يتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة، تطبق على عدد غير محدد من الأفراد، فلا يتعلق بشخص أو شيء أو حالة على سبيل التعيين بالذات، وإنما بأمور متجددة تحدد بأوصافها وشروطها. وتنقسم اللوائح إلى نوعين رئيسيين هما: اللوائح المستقلة واللوائح التنفيذية.
4. تتدرج القواعد القانونية التي يتكون منها التنظيم القانوني في الدولة بحيث يكون على قمتها القواعد الدستورية، تليها القواعد التشريعية والمبادئ القانونية العامة، ثم القواعد اللائحية، فالقواعد العرفية.
5. اللائحة المشروعة تعد من عناصر مبدأ المشروعية، وبالتالي يتحتم على السلطات العامة في الدولة احترامها، كما يحق للأفراد الاستناد إليها، ويجب على القاضي الالتزام بها وتطبيقها إذا كان لذلك مقتضى في الدعوى المرفوعة أمامه، فالمحاكم ملزمة دائماً بأن تؤسس أحكامها ليس على القوانين فقط، وإنما أيضاً على اللوائح بمختلف أنواعها، فهي مثل القوانين تحدد الحقوق والالتزامات، ولاشك أن إغفالها من جانب المحاكم يؤدي إلى الطعن في أحكامها.

ثانياً: المقترحات والتوصيات:

1. أن تحدد القوانين بدقة نطاق صلاحيات السلطة التنفيذية في إصدار اللوائح، منعاً لأي تجاوز أو تداخل مع الوظيفة التشريعية.

2. أن تخضع اللوائح لمبدأ التدرج، بحيث لا يجوز لها أن تخالف القواعد الأعلى مرتبة، وعلى رأسها الدستور والقوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.
3. منح القضاء الإداري صلاحيات موسعة لإلغاء أو تعليق اللوائح التي تخالف مبدأ المشروعية، تعزيزاً للشرعية القانونية، ومنعاً للتعسف التنظيمي.
4. إلزام الجهات المختصة بإصدار اللوائح بتعليل كل لائحة تصدرها، الأمر الذي يسهل الرقابة القانونية، ويعزز شفافية العمل الإداري.

قائمة المراجع:

أولاً_ الكتب والمؤلفات:

1. الجرف، طعيمة. (1973). **القانون الإداري.** القاهرة: مصر. مكتبة القاهرة الحديثة.
2. جمال الدين، سامي. (1980). **الرقابة على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، تنظيم القضاء الإداري.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
3. جمال الدين، سامي. (2003). **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
4. حافظ، محمود محمد. (1993). **القضاء الإداري.** القاهرة: مصر. دار النهضة العربية.
5. راضي، مازن ليلو. (2013). **الوسيط في القانون الإداري.** بيروت: لبنان. المؤسسة الحديثة للكتاب.
6. راضي، مازن ليلو. (2016). **النظرية العامة للقرارات والعقود الإدارية.** الإسكندرية: مصر. دار المطبوعات الجامعية.
7. شطناوي، معلي خطار. (2004). **موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول.** ط: 1. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع.
8. الشويكي، عمر محمد. (2001). **القضاء الإداري، دراسة مقارنة.** ط: 1. عمان: الأردن. دار الثقافة للنشر والتوزيع.

9. صبره، محمود محمد علي. (2009). **الاتجاهات الحديثة في إعداد وصياغة مشروعات القوانين.** الجيزة: مصر. مكتبة صبره للتأليف والترجمة.
10. طلبة، عبدالله. (1997/1996). **مبادئ القانون الإداري، الجزء الثاني.** ط: 3. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.
11. طلبة، عبدالله. (2003/2002). **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري.** ط: 7. دمشق: سورية. منشورات جامعة دمشق.
12. الطماوي، سليمان محمد. (1957). **النظرية العامة للقرارات الإدارية، دراسة مقارنة.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
13. الطماوي، سليمان محمد. (2006). **النظرية العامة للقرارات الإدارية.** ط: 1. القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
14. عبدالوهاب، محمد رفعت. (2005). **القضاء الإداري.** بيروت: لبنان. منشورات الحلبي الحقوقية.
15. عمرو، عدنان. (2004). **القضاء الإداري، مبدأ المشروعية، دراسة مقارنة.** الإسكندرية: مصر. منشأة المعارف.
16. ليلة، محمد كامل. (1962). **القانون الدستوري.** القاهرة: مصر. دار الفكر العربي.
17. ليلة، محمد كامل. (1970). **الرقابة على أعمال الإدارة، الرقابة القضائية.** القاهرة: مصر. منشورات جامعة القاهرة.
18. المسلماني، محمد أحمد. (2017). **القرارات الإدارية.** الإسكندرية: مصر. دار الفكر الجامعي.

ثانياً_ الأبحاث والدوريات:

1. أحمد، مومني. (2018). مبدأ المشروعية وتطبيقاته في الدساتير الجزائرية. **المجلة الأفريقية للدراسات القانونية والسياسية.** مج: 2. عدد: 2. ادرار: الجزائر. جامعة أحمد دراية.

2. التركاوي، عمار. (2010). مبدأ المشروعية. **هيئة الموسوعة العربية.** مج: 6. دمشق: سورية.
3. الخاطر، آمنة محمد، ونوح، مهند مختار. (2020). الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل الدستور القطري، دراسة مقارنة. **دار جامعة حمد بن خليفة للنشر.** مج: 1. عدد: 4. الدوحة: قطر. جامعة حمد بن خليفة.
4. رعد، أنس حسن. (2023). قرارات الهيئات المحلية بين رقابة المشروعية ورقابة الملاءمة. **مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية.** مج: 3. عدد: 4. دمشق: سورية. جامعة دمشق. ص: 10.
5. الصالح، عثمان عبدالملك. (1994). السلطة اللائحية للإدارة في الكويت والفقه المقارن وأحكام القضاء. **مجلة الحقوق والشريعة.** مج: 1. عدد: 1. الكويت: الكويت. جامعة الكويت.
6. العطار، وليد جودة إبراهيم محمد. (2022). ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة. **المجلة القانونية.** مج: 14. عدد: 3. الخرطوم: السودان. جامعة القاهرة فرع الخرطوم.
7. مجمع اللغة العربية، معجم القانون. (1999). القاهرة: مصر. المركز العربي للتعريب.

ثالثاً_ المراجع الأجنبية:

1. Duverger, Maurice (1982), **Institutions politiques et droit constitutionnel,** 2e éd., Paris, France, Presses Universitaires de France.

2. Waline, Jean (1959), **Les rapports entre la loi et le règlement avant et après la Constitution de 1958,** Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence.

3. Vedel, Georges (1977), **Droit administratif,** Paris, France, Presses Universitaires de France.

4. De Laubadère, André (1976), **Traité de droit administratif**, 7e éd., Paris, France, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Tome I.