جامعة زيان عاشور الجلفة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق

# ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية

## دراسة مقارنة بين الجزائر ومصر

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق
تخصص: قانون دستوري

إعداد الطالب:
تيغيوارت فريد

إشراف:
أ. د. منصور داود

أعضاء لجنة المناقشة:

| الرقم | اللقب والاسم | الرتبة العلمية | المؤسسة | الصفة |
|---|---|---|---|---|
| 1 | أ.د بن الصادق أحمد | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجلفة | رئيسا |
| 2 | أ.د منصور داود | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجلفة | مشرفا ومقررا |
| 3 | أ.د العقون ساعد | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجلفة | مساعد مشرف |
| 4 | أ.د جمال عبد الكريم | أستاذ التعليم العالي | جامعة الجلفة | ممتحنا |
| 5 | أ.د بن عيسى زايد | أستاذ التعليم العالي | المركز الجامعي البيض | ممتحنا |
| 6 | د عبد الوهاب محمد | أستاذ محاضر أ | جامعة خميس مليانة | ممتحنا |

السنة الجامعية: 2026/2025



# إهداء

إلى الوالدين الكريمين حفظهما الله

إلى سندي زوجتي الغالية حفظها الله

إلى إخوتي وأخواتي

# شكر وعرفان

مصداقا لقول المولى تبارك وتعالى بعد بسم الله الرحمان الرحيم:

"وَإِذْ تَأَذَّنَ رَبُّكُمْ لَئِن شَكَرْتُمْ لَأَزِيدَنَّكُمْ"

سورة إبراهيم الآية: 07

فالحمد لله حمدا كثيرا على إتمام هذا العمل

من باب الاعتراف بالفضل لأولي الفضل، فإنني أقر بالفضل لذويه، وأنسب المعروف لأ هله

إلى من كان له الفضل في صياغة كينونة هذا البحث وسط اشتباك المنابع والمعارف

أتوجه بعميق شكري وفائض احترامي إلى أستاذي الفاضل: الدكتور داود منصور الذي تحمل مشقة الإشراف على هذا البحث، بخُلق نبيل، وتعامل رفيع، ونصح صادق، وتوجيه دقيق، فله العرفان كله

كما أتوجه بفائق تقديري وعميق امتناني إلى أستاذي الفاضل: الدكتور ساعد العقون لتفضله بقبول الاشتراك في الإشراف على الأطروحة، فتشرفت به موجها ومرشدا، ومعلما ومُقوما، فله كل التقدير والإحترام

كما أتقدم بالشكر الجزيل لأعضاء لجنة المناقشة الذين وافقوا على مناقشة هذه الرسالة

كما أوجه عبارات التقدير لكل أيادي العون التي ظلت ممتدة لي طيلة إنجازي هذا البحث وعلى رأسهم الدكتور لخضر بلقاق والدكتور بن خليف أحمد والدكتور إبراهيم تونصير والدكتور أحمد محروق

وكل الشكر لكلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة زيان عاشور الجلفة أساتذة وعمالا

## قائمة المختصرات

### أولا: باللّغة العربية:

ط: الطبعة

ص: الصفحة

ج: الجزء

ع: العدد

ر م د: رأي المجلس الدستوري.

ج ر ج ج: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

ج ر ج م ع: الجريدة الرسمية لجمهورية مصر العربية.

د ت ن: دون تاريخ النشر

د ب ن: دون بلد نشر

د م ج: ديوان المطبوعات الجامعية

م ج ع ق إ س: المجلة الجزائرية للعلوم القانونية، الإقتصادية والسياسية

### ثانيا باللغة الفرنسية:

- L.G.D.J : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence..

- O.P.U : Office des Publications Universitaires.

Op.cit : Ouvrage Précédemment Cité.

- R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des sciences juridiques économiques et politiques.

N° : Numéro.

P : Page.

# مـقدمـــة

**مقدّمة:**

لا جدال في أنّ البنية الدستورية لأي دولة تقوم على ثلاث سلطات أساسية: التشريعية، التنفيذية، والقضائية، يمارس كلٌّ منها اختصاصاته وفقا لما يحدده الدستور والقانون، فالسلطة التشريعية تتولّى سنّ القوانين، بينما تضطلع السلطة القضائية بتطبيقها على المنازعات المعروضة أمامها، في حين تتكفل السلطة التنفيذية بتنفيذ هذه القوانين وتجسيدها في الواقع العملي، ويتم تنظيم العلاقة بين هذه السلطات استنادا إلى مبدأ الفصل بين السلطات، سواء أُخذ بالفصل المطلق أو النسبي، الأمر الذي يستوجب وجود قدر من التعاون والتنسيق فيما بينها تحقيقا للمصلحة العامة وضمانا لحسن سير المرافق العامة.

وبالنظر إلى اتساع المهام السياسية والمالية والإدارية الملقاة على عاتق السلطة التنفيذية، فإن أداءها يتطلب إطارا تشريعيا يُمكّنها من إدارة تلك المهام بفعالية، ويضمن تحقيق الصالح العام، ومن ثمّ، تضطلع السلطة التشريعية بإصدار القوانين اللازمة لتمكين السلطة التنفيذية من مباشرة اختصاصاتها على النحو الذي يكفل انتظام العمل وفعالية أداء الدولة لوظائفها.

وتُسند الوظيفة التشريعية في الأصل إلى البرلمان، باعتبارها إحدى أهم وظائفه تاريخيا وسياسيا، فقد استقر الدور المحوري للبرلمانات على وضع القواعد القانونية التي تنظّم مختلف جوانب الحياة، حتى غدت عبارة "السلطة التشريعية" مرادفا شائعا لمفهوم البرلمان في النظم الدستورية المعاصرة، ورغم أن المبادرة بصياغة مشروعات القوانين تأتي غالبا من الحكومة، فإن ذلك لا ينتقص من الدور الجوهري للبرلمان في مناقشة تلك المشروعات وتعديلها واعتمادها، فضلاً عن ممارسته حقّ الاقتراح التشريعي.

ويُعدّ القانون تعبيرا عن إرادة الجماعة وأولوياتها، يجسده المشرّع في قواعد عامة تحكم علاقات الأفراد والجماعات وتنظم شؤونهم، ومن هنا يكتسب البرلمان مكانته المركزية بين سلطات الدولة، بوصفه المعبّر عن الإرادة الشعبية، وصاحب الاختصاص الأصيل في سنّ القوانين وتعديلها وإلغائها، كما تقتضي الطبيعة الدستورية للعمل التشريعي ضرورة موافقة

البرلمان على مشروعات القوانين التي تتقدم بها السلطة التنفيذية، إضافة إلى أن تنفيذ السياسات الحكومية يظل رهينا بثقة البرلمان ودعمه.

وممّا تجدر الإشارة إليه أنّ السلطة التشريعية، بحكم طبيعة تكوينها وآليات عملها، لا يمكنها الإلمام بجميع التفاصيل الفنية والعملية المرتبطة بتسيير الشؤون اليومية للدولة، ولا الإحاطة بكافة الإشكالات التي تواجه الحكومة في مختلف القطاعات، ولذلك جرى العمل على منح السلطة التنفيذية قدرا من المرونة في تنفيذ القوانين، من خلال إصدار اللوائح اللازمة لتطبيق النصوص التشريعية وضمان فعاليتها، كما خُوّلت لرئيس الجمهورية إصدار لوائح مستقلة لتنظيم بعض المسائل التي لا تستوجب تدخّل المشرّع، بما يحقق التكامل بين السلطتين ويضمن حسن سير المرافق العامة واستمرارية العمل الإداري.

كما أنّ مقتضيات العصر الحديث تفرض على الدول، في سعيها لتحقيق الرفاهية لأفراد المجتمع، مواكبة التحولات المتسارعة والتطورات التقنية الهائلة التي يشهدها العالم على مختلف الأصعدة، فقد أفرز التقدم التكنولوجي، وما صاحب الثورة الرقمية من ابتكارات وأدوات حديثة، أنماطا جديدة للعمل، تمثّلت في توسّع العمل الآلي وتراجع الجهد اليدوي، وما نتج عن ذلك من إشكالات اجتماعية واقتصادية تستدعي تدخلا تشريعيا لمواجهتها والحد من آثارها.

وبالنظر إلى أنّ السلطة التشريعية قد لا تكون قادرة، في كثير من الأحيان، على الإلمام الدقيق بالجوانب التقنية المعقّدة لهذه المستجدات، فقد أصبح من المتعذر عليها صياغة قواعد قانونية فعّالة دون الاستعانة بالخبرات الفنية المتخصّصة، ومن ثمّ برز دور السلطة التنفيذية بما تملكه من خبراء وفنيين في شتى المجالات، الأمر الذي مكّنها من إعداد مشروعات قوانين تستجيب للواقع المتطور، وتقوم بإمداد البرلمان بمشاريع قوانين تتضمن الأحكام الكفيلة بمواكبة التحول التكنولوجي ومعالجة تبعاته الاجتماعية والاقتصادية بما يحقق الصالح العام.

ولما كانت السلطة التشريعية غير قادرة، بحكم طبيعة عملها وتركيبتها، على الإحاطة بجميع الجوانب الفنية والتقنية المرتبطة بالمهام التي تضطلع بها السلطة التنفيذية، أصبح من

الضروري إقامة قدر من التعاون بين السلطتين تحقيقا للصالح العام، ويتجسّد هذا التعاون في إسهام السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية إلى جانب البرلمان، وذلك من خلال إعداد وتقديم مشروعات القوانين، لاسيما تلك التي تتطلب خبرة فنية متخصصة لصياغة حلول دقيقة وملائمة تُعرض على السلطة التشريعية لإقرارها.

وقد اكتسب مبدأ الفصل بين السلطات مكانة محورية في النظام الدستوري الجزائري، إلى الحد الذي دفع المؤسس الدستوري إلى دسترته صراحة لأول مرة منذ الاستقلال، وذلك بموجب تعديلي 2016 و2020. فقد نصّت ديباجة التعديل الدستوري لسنة 2020 على التزام الدولة بـ «كفالة الفصل بين السلطات والتوازن بينها واستقلال العدالة...»، كما أكدت المادة 16 من التعديل الدستوري ذاته أنّ «الدولة تقوم على مبادئ التمثيل الديمقراطي والفصل بين السلطات...».

وعلى النهج نفسه، تبنّى النظام الدستوري المصري هذا المبدأ باعتباره أحد الأعمدة الأساسية للنظام الديمقراطي القائم على استقلال السلطات وتوازنها، استنادا إلى تطبيق واع وفعّال لمبدأ الفصل بين السلطات، وقد عبّر الدستور المصري الحالي لسنة 2014 المعدّل في 2019 عن هذا التوجه من خلال المادة 5 التي نصّت على أنّ «النظام السياسي يقوم على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، والفصل بين السلطات والتوازن بينها...».

يتبيّن من استقراء النصوص الدستورية سالفة الذكر أن المشرّعين الدستوريين في كل من الجزائر ومصر قد أقرّا مبدأ الفصل بين السلطات، غير أنّهما لم يُنزلا هذا الفصل منزلة الجمود، بل اعتمدا صيغة مرنة تقوم على التعاون والتكامل بين مختلف السلطات، وقد حرص المؤسسان الدستوريان على تحقيق قدر من التوازن الكمي والنوعي في توزيع الاختصاصات، ولاسيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتتجسد أهم معالم هذا التوازن في مبدأ المشاركة في ممارسة

الوظيفة التشريعية، باعتباره أحد الركائز الجوهرية التي تكفل ضبط العلاقة بين السلطتين، بما يضمن انتظام السير العام للمؤسسات الدستورية.

**ومن هنا تكتسي هذه الدراسة أهميّتها** من كونها تسهم في توضيح حدود الصلاحيات التشريعية المخوّلة لكلٍّ من البرلمان والسلطة التنفيذية، سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية، وفقا لأحكام الدستور الجزائري وتعديلاته لسنة 2020، وكذا الدستور المصري وتعديلاته لسنة 2019، كما تمكّن هذه الدراسة من إبراز آليات تأثير السلطة التنفيذية على البرلمان بغرفتيه، وتتيح إطارا تحليليا يساعد على فهم عدد من الإشكالات الدستورية المرتبطة بتوازن السلطات.

وتتجلى أهمية الموضوع كذلك في كونه يوضح الدور المحوري الذي يضطلع به كلٌّ من رئيس الجمهورية والحكومة في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية، وهو دور من شأنه تعزيز نفوذ السلطة التنفيذية في مواجهة السلطة التشريعية، بما يشكل منعطفا حاسما في تحديد مركز رئيس الجمهورية داخل بنية النظام السياسي للدول محل المقارنة، كما أن تحديد نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للسلطة التنفيذية، من حيث الاتساع أو التضييق، يُسهم في تبيان طبيعة النظام السياسي القائم، لاسيما وأن تصنيفه يعتمد بدرجة كبيرة على مبدأ "الرقابة المتبادلة والتوازن بين السلطات".

وفوق ذلك، يسمح التعمق في موضوع ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية بالكشف عن خصوصية السياسة التشريعية في الجزائر ومصر، إذ يلاحظ المتتبع للجريدة الرسمية في كلا البلدين ندرة القوانين ذات المبادرة البرلمانية، الأمر الذي يجعل من هذه الدراسة أداة علمية تتيح رسم صورة دقيقة وواضحة عن مصادر صناعة التشريع في الدولتين محل المقارنة.

**تتجلى أهداف هذا البحث** المتعلق بممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في ظل النظامين الدستوريين الجزائري والمصري من خلال مجموعة من الغايات الأساسية، يمكن إبرازها على النحو الآتي:

1- الوقوف على المستجدّات التي طالت العمل التشريعي، من خلال تحليل معمّق لأسلوب مباشرة كل من السلطتين التشريعية والتنفيذية لمهامهما في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية.

2- تحليل واقع الممارسة التشريعية في كلٍّ من الجزائر ومصر، وتحديد الموقع الفعلي للمؤسسة البرلمانية ضمن هذا الواقع، بما يتيح صياغة تصوُّر دقيق حول الطبيعة القانونية للنظام السياسي المعتمد في الدولتين.

3- الكشف عن طبيعة التعاون القائم بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في المجال التشريعي، والحدود الفاصلة بين اختصاصاتهما، مع بحث ما إذا كان هذا الفصل يقوم على توازن ومرونة، أم أنه يميل إلى تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

4- تقييم مواطن القصور في النصوص الدستورية والتشريعية ذات الصلة بموضوع الدراسة، وذلك من خلال تحليل مضامينها والوقوف على مزاياها وإخفاقاتها، قصد استثمار الإيجابيات وتجاوز السلبيات، بما يُسهم –ولو بقدر محدود– في تطوير البنية الدستورية والسياسية في الدول محل المقارنة.

5- تقييم فعالية آليات الرقابة المختلفة –سواء البرلمانية أو الدستورية أو القضائية– في ضبط الصلاحيات التشريعية المخوّلة للسلطة التنفيذية، لاسيما في الظروف الاستثنائية، فمساهمة السلطة التنفيذية في التشريع أمر مشروع تفرضه متطلبات الفصل المرن بين السلطات، غير أن استحواذها المنفرد على الوظيفة التشريعية، أو انحسار دور البرلمان إلى مستوى ثانوي، يشكلان مساسا بمبادئ العدالة الدستورية.

6- الإسهام الأكاديمي في إثراء المكتبة القانونية، من خلال تقديم دراسة علمية معمّقة تُضاف إلى الجهود البحثية المهتمة بتطوير العمل التشريعي في الأنظمة الدستورية محل المقارنة.

**وترجع أسباب اختيار موضوع** "ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية دراسة مقارنة بين الجزائر ومصر" إلى أسباب موضوعية وأخرى ذاتية، يمكن تفصيلها على النحو الآتي:

**أولا: الأسباب الموضوعية**

1- إبراز حقيقة السيادة البرلمانية في صناعة التشريع، باعتبارها من المبادئ التي أكدت عليها الدساتير الجزائرية المتعاقبة، ولاسيما فيما يتعلق بإعداد القانون والمصادقة عليه.

2- تسليط الضوء على ملامح التوجهات الإصلاحية الكبرى التي كرسها كلٌّ من الدستور الجزائري والمصري، وبحث دور هذه الإصلاحات في تعزيز الصلاحيات التشريعية المخوّلة للسلطة التنفيذية، ومدى انعكاسها على المنظومة القانونية الوطنية.

3- تعاظم الدور التشريعي للسلطة التنفيذية، وما ترتب عنه من قدرة واسعة على التأثير في توجيه السياسات العامة، وهو ما يجعل دراسة نطاق هذه الصلاحيات وحدودها ضرورة علمية لفهم أثرها على اختصاص البرلمان بوصفه صاحب الولاية الأصلية في التشريع.

4- الأهمية المحورية للوظيفة التشريعية البرلمانية، كونها أهم اختصاصات البرلمان وأكثرها حضورا في الواقع العملي، الأمر الذي يستدعي إخضاعها لدراسة أكاديمية تجمع بين التحليل النصي والدراسة التطبيقية.

5- تشتت الاختصاصات التشريعية المخوّلة للسلطة التنفيذية بين عدة مواد دستورية في كلا النظامين، وعدم جمعها في إطار واحد، مما يبرر الحاجة إلى دراسة تحليلية تحاول حصرها وتصنيفها بصورة منهجية واضحة.

6- وجود تصور غير دقيق لدى العديد من الطلبة والباحثين بحصر الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في حالات غياب البرلمان فقط، في حين أن قطبي هذه السلطة يمارسان اختصاصات تشريعية مهمة حتى مع انعقاد غرفتي البرلمان، وهو ما يستوجب توضيح هذه الجوانب وإزالة اللبس المحيط بها.

**ثانيًا: الأسباب الذاتية**

1- اهتمام شخصي بالدراسات الدستورية المتخصصة، ولاسيما ما يتعلق منها ببنية المؤسسات الدستورية واختصاصاتها.

2- الرغبة في تعميق المعرفة العلمية بالأداء التشريعي لمؤسستي البرلمان والسلطة التنفيذية باعتبارهما ركنين أساسيين في أيّ نظام دستوري.

3- المساهمة في إثراء المكتبة القانونية من خلال تقديم دراسة أكاديمية معمقة تتناول موضوعا ذا أهمية بالغة في الفقه الدستوري المقارن.

**وقد اقتضت طبيعة هذا البحث اعتماد المنهج الوصفي التحليلي** باعتباره الأنسب لدراسة الأحكام الدستورية المنظمة لممارسة الوظيفة التشريعية، وذلك من خلال وصف مختلف الآليات والإجراءات الدستورية وتحليل مضامينها وآثارها القانونية، ولا يقتصر هذا المنهج على مجرد استعراض الأحكام القانونية المنظمة لممارسة الوظيفة التشريعية من قبل البرلمان والسلطة التنفيذية، بل يتجاوز ذلك إلى دراسة كيفية تطبيق هذه الأحكام في الواقع العملي، بغية الوقوف على مدى مطابقة الممارسة الفعلية لمقتضيات النص الدستوري.

**كما تم توظيف أدوات المنهج المقارن** للموازنة بين التنظيم الدستوري الجزائري ونظيره المصري، بهدف الكشف عن مواطن الاتفاق والاختلاف بينهما، وتقييم مدى فعالية الحلول الدستورية المعتمدة في كل نظام في تحقيق التوازن بين البرلمان والسلطة التنفيذية.

**تتجلى إشكالية هذه الدراسة** في أنَّه من أبرز مظاهر التعاون والتوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية أنّ ممارسة الوظيفة التشريعية لم تعد حكرا على البرلمان وحده، بل أصبحت – بناء على ما أقرّته التشريعات الدستورية في كلٍّ من الجزائر ومصر – وظيفة مشتركة تُسهم السلطة التنفيذية في أدائها إلى جانب السلطة التشريعية، وذلك وفق ضوابط وإجراءات محددة، ويأتي هذا التوجه انسجاما مع مبادئ "العقلنة البرلمانية" التي اعتمدتها العديد من الأنظمة الدستورية الأوروبية، وهذا الواقع يدفعنا إلى صياغة الإشكالية الرئيسية لهذه الدراسة على النحو الآتي:

**إلى أي مدى نجح المشرع الدستوري في كل من الجزائر ومصر في إرساء إطار دستوري متوازن لممارسة الوظيفة التشريعية، من خلال تحديد أدوار البرلمان والسلطة التنفيذية في مختلف مراحل العملية التشريعية، بما يحقق التوفيق بين متطلبات فعالية التشريع واحترام مبدأ الفصل بين السلطات؟**

وللإحاطة بهذه الإشكالية من كل جوانبها ارتأينا أن نطرح مجموعة التساؤلات الفرعية التالية:

1- إلى أي حد تتوزع أدوار كلٍّ من البرلمان والسلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية كما نظمها الدستوران الجزائري والمصري؟

2- إلى أي مدى أسهمت التعديلات الدستورية في كلٍّ من الجزائر ومصر في تعزيز الموقع الدستوري للبرلمان في العملية التشريعية، أم أنها أفضت – على العكس من ذلك – إلى تكريس هيمنة السلطة التنفيذية على حساب البرلمان في مجال ممارسة الوظيفة التشريعية؟

3- ما هي أبرز الضوابط الدستورية والقانونية التي تؤطر ممارسة كلٍّ من البرلمان والسلطة التنفيذية للاختصاص التشريعي، وتحدد نطاق تدخل كل منهما في صناعة التشريع؟

وانطلاقا من إشكالية البحث وفي سبيل تحقيق الأهداف المتوخاة من هذه الدراسة **قمت بتقسيم البحث** إلى بابين: حيث سنتناول بالدراسة في الباب الأول حدود الوظيفة التشريعية للبرلمان بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديمقراطية، والذي قُسّم بدوره إلى فصلين، تطرقنا في الفصل الأول إلى حدود المبادرة التشريعية للبرلمان بين الإطار الدستوري والتطبيق العملي في الجزائر ومصر، من خلال التطرق إلى نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان، وكذا محدودية الدور البرلماني في تقديم اقتراحات القوانين، وفي الفصل الثاني تطرقنا إلى اعتماد

المبادرات التشريعية في البرلمان بين الضوابط الدستورية وآليات العمل البرلماني، من خلال تبيان الإطار الاجرائي لاعتماد المبادرات التشريعية أمام البرلمان الجزائري والمصري.

وتناولنا في الباب الثاني تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين، والذي قُسّم بدوره إلى فصلين، حيث تطرقنا في الفصل الأول إلى آليات مشاركة الحكومة في أعمال الوظيفة التشريعية، من خلال التطرق إلى تبيان آليات مساهمة الحكومة في الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري والمصري، وفي الفصل الثاني تطرقنا إلى الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية، من خلال تبيان الحقوق الدستورية لرئيس الجمهورية في ميدان التشريع، وكذا التشريع الموازي عن طريق السلطة التنظيمية المستقلة.

وخاتمة أوجزنا فيها أهم النتائج والتوصيات المتوصل إليها من خلال هذه الدراسة.

# الباب الأول:

## حدود الوظيفة التشريعية للبرلمان

## بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديمقراطية

**تمهيد:**

تعد التوازنات الدستورية، في مفهومها العام، تجسيدا لفكرة منع تركيز السلطة في يد جهة واحدة، وذلك من خلال تنظيم العلاقة بين القوى الدستورية بما يحول دون هيمنة إحداها على الأخرى، ويُستخدم هذا المصطلح للدلالة على أحد المبادئ الجوهرية التي يقوم عليها النظام البرلماني، والمتمثل في إقرار صور متعددة من التأثير المتبادل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، بما يكفل تحقيق التعاون والتوازن بينهما.

وفي هذا الإطار، يتمتع البرلمان بجملة من الوسائل الدستورية التي تمكنه من مراقبة الحكومة ومساءلتها، في حين خُوّلت لهذه الأخيرة أدوات وآليات من شأنها التأثير في اختصاصات السلطة التشريعية، ويستند هذا البناء الفلسفي للموازنات الدستورية إلى مبدأ الفصل بين السلطات، وفقا للمفهوم الذي قصده مونتيسكيو، والذي لا يقوم على الفصل المطلق، بل على فصل مقرون بالتوازن، يقوم على توزيع متوازن للسلطات الثلاث، مع إقرار قدر من التعاون بينها، ضماناً لعدم تجاوز أي سلطة لحدود اختصاصها أو افتئاتها على صلاحيات السلطة الأخرى[1].

وهذا الأمر يدعو إلى القول أن المساواة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تتطلب –إضافة إلى وجود الفصل بينهما– وجود توازن بينهما، أي بعبارة أخرى لا تكون لإحدى هذه السلطات هيمنة على السلطة الأخرى، فلا ترجح كفة السلطة التنفيذية على كفة السلطة التشريعية وذلك من خلال إيقاف التجاوزات بين هاتين السلطتين مقابل اعتراف كل منهما بالتأثير المتبادل بينهما.[2]

---

[1] هيوا رشيد علي، **الفصل بين السلطات (جدوى تطبيق النظام الرئاسي والبرلماني في الحكم)**، دار الفكر الجامعي، ط1، الإسكندرية، مصر، 2017، ص 15.

[2] رافع خضر صالح شبر، **فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني**، دار السنهوري للطباعة، ط1، بغداد، العراق، 2016، ص 158.

حيث أصبح من الجلي والمعروف أن التوازن بين السلطات لا سيما بين السلطتين التشريعية والتنفيذية من الأسس التي تقوم عليها الديمقراطية، كونه يعكس مدى الحماية للحقوق والحريات من الاستبداد الذي من المتوقع أن يحصل من قبل السلطة، فقيام الدولة على تأسيس دستور يحكمها لا يعني في المقام الأول قيام نظام ديمقراطي إلا إذا اشتمل هذا الدستور على كافة حقوق الأفراد، ونص على الحريات العامة، وكفل نظاما معينا لحماية الحقوق والحريات العامة ضد تدخلات السلطات العامة وعلى الأخص منها السلطة التنفيذية، لأن ذلك سيلزم السلطة التأسيسية بتحقيق التوفيق والتوازن بين هذه الحقوق وبين السلطة بصورة عقلانية[1] .

كذلك لا يعني وجود الدستور في الدولة في المقام الثاني قيام دولة قانونية طالما كان للسلطات الحاكمة أن تعدل القانون وفقا لأهوائها دون أن يكون للشعب الاحتجاج بحقوق وحريات ثابتة لا يمكن المساس بها، فلكي تكون الدولة قانونية يجب أن تكون الحقوق والحريات العامة هي القيد الطبيعي على سلطتها في عمل القانون.[2]

وعلى هذا الأساس فإن الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية في ظل الظروف العادية تشكل محور الديمقراطية، حيث تسعى الشعوب إلى جعل أنظمة الحكم منبرا معبرا بصدق عن الإرادة العامة للأمة بما يحقق استقرار الحقوق وضمان ممارسة الحريات العامة، حيث تكفل هذه الموازنات الدستورية خضوع كل من البرلمان والسلطة التنفيذية للقواعد الدستورية المنظمة لاختصاصاتها وذلك استنادا إلى سمو هذه القواعد من الناحية الشكلية والموضوعية وخضوع السلطة التنفيذية بالأخص للقواعد القانونية التي تستند عليها[3].

---

[1] سعاد الشرقاوي، **نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني**، دار النهضة العربية، مصر، 1989، ص 29.

[2] عاطف البنا، **الوسيط في النظم السياسية**، دار النهضة العربية، مصر، 1994، ص88.

[3] Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, 23e édition, 2009, p 11.

وبناء على ما تقدّم، تبرز أهمية التوقف في هذا الباب عند الآليات الدستورية التي يُباشر من خلالها البرلمان وظيفته التشريعية، مع تناول الأحكام المنظمة لها في النظامين الجزائري والمصري، في ضوء تطورهما التاريخي وما أفرزته الممارسة العملية من تطبيقات، وسيتم ذلك عبر استعراض مختلف مراحل العملية التشريعية، بدءا بالمراحل التحضيرية، مرورا بالمراحل الإجرائية المتعلقة بالمناقشة والتصويت، وانتهاء بالمراحل الختامية المتمثلة في التصديق والإصدار والنشر، وذلك وفق التفصيل الآتي:

**الفصـــل الأول: حدود المبادرة التشريعية للبرلمان بين الإطار الدستوري والتطبيق العملي في الجزائر ومصر**

**الفصل الثاني: اعتماد المبادرات التشريعية في البرلمان بين الضوابط الدستورية وآليات العمل البرلماني**

## الفصـل الأول: حدود المبادرة التشريعية للبرلمان بين الإطار الدستوري والتطبيق العملي في الجزائر ومصر

إن حق النواب في التقدم بمقترحات القوانين أمام الهيئة التشريعية يُعد من الحقوق الأصيلة التي حرصت الدساتير الحديثة على تكريسها، تأسيسا على أن سلطة التشريع، بما لها من اختصاص في إقرار القوانين، تملك بطبيعة الحال سلطة اقتراحها، باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل، كما أن هذا الحق يجد سنده في المبادئ الراسخة للنظام الديمقراطي، الذي يقرر أن البرلمان هو صاحب الولاية الأصلية في ممارسة الوظيفة التشريعية، غير أن التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي شهدتها الدولة أفرزت مبررات واقعية ونظرية استدعت توسيع نطاق الاختصاص التشريعي للحكومة، الأمر الذي أسهم في إعادة توزيع الوظيفة التشريعية بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وقد أدى هذا التحول إلى التخفيف من حدة مبدأ الفصل التقليدي بين السلطات، وتقليص انفراد البرلمان بصنع القانون، بل إن بعض مراحل التطور الدستوري شهدت تغليبا لاختصاصات السلطة التنفيذية في المجال التشريعي على حساب السلطة التشريعية، ويتجلى هذا التحول بوضوح من خلال تحديد نطاق الاختصاص التشريعي المقرر للبرلمان (مبحث أول)، وتقييد دوره في مجال اقتراح القوانين (مبحث ثان).

### المبحث الأول: نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان

تعد مسألة تحديد نطاق اختصاص كل من السلطتين التشريعية والتنظيمية إحدى أبرز الإشكاليات التي شغلت الفقه الدستوري، لاسيما بعد صدور دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا سنة 1958، وما أفرزه من تحولات عميقة في منهجية توزيع الاختصاصات بين السلطات العامة، فقد أرسى هذا الدستور نموذجا مغايرا يقوم على إطلاق اختصاص السلطة التنظيمية مقابل حصر مجال التشريع، وهو ما شكّل تقنية دستورية مستحدثة اعتمدت عليها العديد من الدول في بناء أنظمتها الدستورية، وخاصة فيما يتصل بالمعيار الفاصل بين سلطة التشريع وسلطة التنظيم.

وبناء على ذلك، يقتضي التحليل الوقوف على ملامح تطبيق تقنية الحصر في النظام الدستوري الجزائري وما ترتب عنها من آثار (المطلب الأول)، ثم بيان وضعية توزيع الاختصاصات في ظل غياب هذه التقنية في النظام الدستوري المصري (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: النطاق الدستوري للقوانين العادية والعضوية في الدستور الجزائري**

حرصت معظم الدساتير ومن بينها الدستور الجزائري إلى وضع حدود فاصلة بين كل من مجال القانون ومجال التنظيم من خلال تحديدها لقواعد اختصاص البرلمان والسلطة التنظيمية سواء رئيس الجمهورية أو ما يعود لاختصاص السلطة المكلفة بتنفيذ القواعد القانونية المتمثلة في الحكومة، كما استحدث التطور الدستوري الجزائري فئة جديدة من القوانين أطلق عليها تسمية القوانين العضوية وهي تدخل في اختصاص البرلمان، لذا سنتطرق في هذا الفرع الى معايير التمييز بين نطاق القانون والتنظيم (فرع أول) ومن ثم تبيان الحدود الدستورية لقواعد توزيع الاختصاص بين القوانين العادية واللوائح التنفيذية (فرع ثان) والإحاطة بالاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري بموجب قوانين عضوية (فرع ثالث).

**الفرع الأول: معايير التمييز بين نطاق القانون والتنظيم**

بمقارنة دساتير العالم يتضح أن المشرع الدستوري قد انتهج أحد مسلكين في علاقة القانون باللائحة، بغض النظر عن النظام السياسي المتبع في هذه الدولة أو تلك، هو أن يجعل المشرع الدستوري دور البرلمان هو الأصل باعتباره المعبر عن إرادة الشعب، في حين يبقى الدور الأساسي للائحة مقتصرا على وضع القوانين التي يصدرها البرلمان موضع التنفيذ، وهذا ما يسمى بالعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة أو ما يسمى بالمعيار الشكلي في توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة، وهو ما تأخذ به أغلبية دول العالم[1]، وفي ظل هذه العلاقة

[1] سامح سعد محمد حسن علي، **النظام السياسي المختلط (دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية)**، دار الفكر والقانون، ط1، المنصورة، مصر، 2016، ص 381.

التقليدية ينص الدستور على مجال ضيق ومحصور للائحة في موضوعات بطبيعتها تحتاج إلى تنظيم لائحي، كما لا ينص المشرع على أية حماية لهذا المجال الضيق المحصور للائحة.

أما المسلك الثاني والذي يعكس التجديدات التي استحدثها دستور 1958 الفرنسي[1] في مجال العلاقة بين البرلمان والإدارة بحيث يجعل مجال اللائحة غير محدد، في حين يقصر دور البرلمان على موضوعات محددة أو قابلة للتحديد، يرى أنها من الأهمية بمكان بحيث لا يستطيع أن يوكلها لغير البرلمان، وهو ما يعرف لدى الفقه بالمعيار الموضوعي في توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة.

وارتأى الباحث من خلال هذا البحث تناول المعيار الدستوري الشكلي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم (أولا) لينتقل بعدها لتبيان موضوع الفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي في ظل تقنية حصر المجال التشريعي (ثانيا) ليتسنى لنا في الأخير اسقاط هذه المفاهيم على مضمون الدستورين الجزائري والمصري واستنتاج أي المعيارين أخذ بهما هاذين الأخيرين.

**أولا- المعيار الشكلي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم**

إذا كان البرلمان هو الذي يمثل الشعب ويعبر عن إرادته، فقد طغى على الفكر التقليدي ذلك المعيار الشكلي لتمييز القانون، فالقانون هو كل قاعدة عامة صادرة عن الهيئات التشريعية متخذة في ذلك الشكل التشريعي، فهو العمل الناتج عن الهيئة التشريعية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا الخصوص[2].

ومن أبرز مؤيدي هذا الإتجاه، الفقيه الفرنسي ريموند كاري دي مالبرج Carré de Malberg الذي يعرف القانون بأنه العمل الصادر عن السلطة التشريعية معتمدا في ذلك على شكله لا على مضمونه، ويشير هذا الفقيه بقوله ":إن الفكرة الشكلية للقانون هي الفكرة الحقيقية

---

(1) Constitution française du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, p. 9151), en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008n°2008-724 du 23 juillet 2008, JORF n° 0171 du 24/7/2008, p11890.

(2) سليمان محمد الطماوي، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ط 4، القاهرة، مصر، 1989، ص 98.

التقليدية ينص الدستور على مجال ضيق ومحصور للائحة في موضوعات بطبيعتها تحتاج إلى تنظيم لائحي، كما لا ينص المشرع على أية حماية لهذا المجال الضيق المحصور للائحة.

أما المسلك الثاني والذي يعكس التجديدات التي استحدثها دستور 1958 الفرنسي[1] في مجال العلاقة بين البرلمان والإدارة بحيث يجعل مجال اللائحة غير محدد، في حين يقصر دور البرلمان على موضوعات محددة أو قابلة للتحديد، يرى أنها من الأهمية بمكان بحيث لا يستطيع أن يوكلها لغير البرلمان، وهو ما يعرف لدى الفقه بالمعيار الموضوعي في توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة.

وارتأى الباحث من خلال هذا البحث تناول المعيار الدستوري الشكلي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم (أولا) لينتقل بعدها لتبيان موضوع الفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي في ظل تقنية حصر المجال التشريعي (ثانيا) ليتسنى لنا في الأخير اسقاط هذه المفاهيم على مضمون الدستورين الجزائري والمصري واستنتاج أي المعيارين أخذ بهما هاذين الأخيرين.

**أولا- المعيار الشكلي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم**

إذا كان البرلمان هو الذي يمثل الشعب ويعبر عن إرادته، فقد طغى على الفكر التقليدي ذلك المعيار الشكلي لتمييز القانون، فالقانون هو كل قاعدة عامة صادرة عن الهيئات التشريعية متخذة في ذلك الشكل التشريعي، فهو العمل الناتج عن الهيئة التشريعية وفقا للإجراءات المنصوص عليها في هذا الخصوص[2].

ومن أبرز مؤيدي هذا الإتجاه، الفقيه الفرنسي ريموند كاري دي مالبرج Carré de Malberg الذي يعرف القانون بأنه العمل الصادر عن السلطة التشريعية معتمدا في ذلك على شكله لا على مضمونه، ويشير هذا الفقيه بقوله ":إن الفكرة الشكلية للقانون هي الفكرة الحقيقية

---

(1) Constitution française du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, p. 9151), en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008n°2008-724 du 23 juillet 2008, JORF n° 0171 du 24/7/2008, p11890.

(2) سليمان محمد الطماوي، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ط 4، القاهرة، مصر، 1989، ص 98.

والأساسية، فالقانون ليس قاعدة قانونية فحسب، وإنما هو تعبير عن الإرادة العامة، كما أنه مرتبط بفكرة السيادة، مع إنكار وجود التنظيم المستقل"[1].

فحسب هذا المعيار، يعرف التشريع بأنه ذلك العمل الصادر عن السلطة التشريعية، أما التنظيم فيعرف على أنه ذلك العمل الصادر عن السلطة التنفيذية، الذي يهدف في الأساس إلى تنفيذ هذا التشريع، حيث يبقى هذا الأخير لوحده الصورة الوحيدة للتعبير عن الإرادة العامة للأمة، التي ينطق بها النواب في المجالس المنتخبة كممثلين عنها، وبهذا يعتبر القانون تعبيرا عن الإرادة العامة التي لا يمكن أن تمثلها سوى السلطة التشريعية، أما غيرها من الهيئات فلا يمكنها بأي حال من الأحوال أن تصدر أي نوع من التشريعات، وهذا ما يربط القانون أو التشريع بفكرة السيادة، مما يوحي برفض أي اعتراف بوجود معيار من المعايير القانونية التي تشبه القوانين، إلا تلك الصادر عن السلطة التشريعية[2]، مهما كان موضوعها أو مصدرها أو درجة أهميتها.

وعلى هذا الأساس، لا يمكن اعتبار الأحكام الصادرة عن باقي الهيئات، والتي لها نفس صفة التشريع، عملا تشريعيا معبرا عن الإرادة العامة، ونقصد بذلك بعض التنظيمات الصادرة عن السلطة التنفيذية[3].

وينبثق عن المعيار التقليدي الشكلي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم مبدأ آخر لا يقل أهمية عنه ألا وهو مبدأ الانفراد التشريعي المطلق أو كما يسمى أيضا بمبدأ المجال المطلق للقانون، والذي مفاده أن يتمتع البرلمان باختصاص غير محدود و حرية و سلطة

---

(1) Raymond carré de malberg, **Contribution à la théorie générale de l'Etat**, Paris, Dalloz, 2003, p 285.

(2) لدرع نبيلة، **مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري**، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2015/2014، ص 103.

(3) Raymond Carrée de Malberg, op. cit. p 286.

مطلقة في مجال التشريع، فكان له أن يتدخل لتسوية أية مسألة أو معالجة أي موضوع بالصيغة والوقت اللذين يراهما مناسبين ويحققان الغرض الذي ابتغاه من سنه[1].

وأبرز هذا المعنى الفقيه الفرنسي كاريه دي مالبر Carrée de Malberg " الذي يرى أنَّ القانون العادي مصدره البرلمان، والبرلمان لا يمثِّل الإرادة العامة للشعب فحسب، بل هو الأداة الوحيدة التي يستطيع الشَّعب من خلالها أن يحقق ما يصبو إليه[2].

ومن ثمَّ، فإنّه يرى أنَ سُلطان القانون غير محدَد، ويترتب على ذلك أن مجال اقتراح القوانين، هو مجال مطلق غير محدد، وارتكز هذا الاتِّجاه إلى مبدأ سُمو القانون، فلئن كان التشريع يتمثل أساسا في القانون، الذي يتَّسم بالتدرج فإن نطاق القانون يتميّز بالإطلاق، حيث يمكن للقانون أن يقرر ما يشاء من القواعد، ويكون للسلطة التشريعية أن تُضمّن ما تشاء من القواعد، ولها في ذلك الحرية التامّة في جميع المجالات، بحيث لا يمكن منعها من التشريع في أي موضوع من الموضوعات.

**ويترتب على ما تقدم النتيجتان الآتيتان:**

**أولهما:** إذا تم إطلاق نشاط المشرع العادي في المجالات كافة، فانه ينتج عن ذلك أنَّ من حقِّ القانون أن ينظم ما يحلو له من مسائل، بحيث لا يمكن منعه من التشريع في مسألة من المسائل أو حظرها عليه، ما دام لا يخالف أحكام الدستور، بل يلتزم بتلك الأحكام ويحرص على تطبيقها، وتبعا لذلك، يمكن القول إنَّهُ إذا كان للقانون أن ينظم الروابط القانونية كافة، فليس هناك روابط أو مسائل مُعيَّنة تخرج عن دائرة اختصاصه.

**ثانيهما:** أن النصوص الدستورية التي تتطلب إصدار قانون بشأن مسائل أو موضوعات معيَّنة، فإنَّها لا تعني تقييد سلطة المشرِّع في غير تلك المسائل والموضوعات، بل تعني أنَّ هذه المسائل والموضوعات محصورة على السلطة التشريعية، والحصر في هذه الحالة مُوجّه إلى

---

(1) Philippe Georges, **Organisation constitutionnelle et administrative de la France**, Sirey, 1992, p 95.

(2) Raymond Carrée de Malberg, op. cit, p 287.

كلٍّ من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، فحين يتطلب الدستور صراحة وبصيغ قاطعة صدور قانون لتنظيم موضوع معين، فإنه يمتنع على السلطة التشريعية تفويض السلطة التنفيذية بشأن ذلك الموضوع، فإذا فوَّضت السلطة التشريعية اختصاصها إلى السلطة التنفيذية، كان التفويض مخالفا للدستور، كما أنَّ السلطة التنفيذية لا تملك التدخل في مجال القانون من تلقاء نفسها، وأما المجال المسكوتُ عنه فإنَّ المشرِّع يتدخل فيه كما يشاء[1].

ولذلك فإن على السلطة التشريعية مباشرة اختصاصاتها الدستورية بسن التشريعات دون التخلي عنها لإحدى السلطات الأخرى لاسيما التنفيذية منها إلاّ في الحدود التي رسمها الدستور، وإلاّ كنا أمام حالة عدم الاختصاص السلبي للمشرع، والتي تعني امتناع المشرع عن مباشرة اختصاصه التشريعي المحدد بموجب الدستور أو من خلال الافراط في عمومية القوانين أو الإحالة للسلطة التنفيذية وهو بذلك – أي المشرع – تخلى عن تنظيم مسألة ألزمه الدستور بتنظيمها، وفي ذلك انتهاك لمبدأ الانفراد التشريعي ومخالفة لقواعد توزيع الاختصاص من خلال إعادة التوزيع للاختصاص التشريعي خلافا لما حدده الدستور[2].

**ثانيا– المعيار الموضوعي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم**

قرر جانب من الفقه أنَّ مدلول القانون يجب أن يستند على المعيار الموضوعي، وبذلك لا يمكن تعريف القانون بأنه تلك القاعدة التي يقررها البرلمان، لأنَّ إقرار البرلمان لم يصبح الشرط الأساس ولا الشرط الكافي لوجود القانون، وبمقتضى المعيار الموضوعي، فإنَّ القانون عبارة عن القاعدة التي تعمل على تنظيم الموضوعات التي حددها الدستور، ومن هذا المنطلق ذهب هذا الإتجاه من الفقه إلى محاولة وضع حد فاصل لمجال القانون العادي، بحيث يلتزم

---

[1] سليمان محمد الطماوي، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، ط 3، القاهرة، 1976، ص 487.

[2] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، **تطور العلاقة بين القانون واللائحة وأثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد(العراق)، المجلد 35، العدد 02، 2020، ص 276.

ويتقيَّد في حدود وإطار المجال المخصص له، وتبعا لذلك يتقيَّد مجال اقتراح القوانين في الحدود المرسومة في هذا الصدد.

وقد ظهر المعيار الموضوعي مع ظهور الدستور الفرنسي لسنة 1958 وظهور الجمهورية الخامسة وما حمله هذا الدستور من مسائل جعلت من السلطة التنفيذية وعلى قمتها رئيس الجمهورية، هي السلطة الأقوى وبالتالي منحت لها اختصاصات تشريعية في صورة لوائح تنظيمية مستقلة عن الاختصاصات التشريعية للبرلمان ومستقلة عن اللوائح الأخرى التي تصدرها السلطة التنفيذية.

وانطلاقا من هذا التجديد والتغيير مقارنة مع المعيار الشكلي تبلور مفهوم جديد لمبدأ الانفراد التشريعي للمشرع تحت مسمى مبدأ الانفراد التشريعي النسبي للمشرع[1] والذي يرتكز على تحديد المسائل التشريعية التي يختص بها البرلمان مع ترك المسائل المتبقية ليختص بها رئيس الجمهورية في المجال التشريعي عن طريق المراسيم الرئاسية في ظل السلطة التنفيذية.

واستنادا لما سبق أصبح القانون لا يتدخل إلا في المسائل والحدود التي وضعها له الدستور، في حين أصبحت اللائحة الرئاسية تتدخل في كل ما عداها من المسائل الأخرى والمواضيع المتبقية.

ولأول وهلة، نجد أن هذا التحديد يؤدي إلى وضع القانون في المجال الإستثنائي والتنظيم في المجال العام للتشريع، غير أن الواقع ليس بهذه الوضعية، ذلك لأن الهدف من هذا التحديد يبقى قائما على أساس أن القانون يهتم بالمسائل الهامة والخطيرة والعامة في آن واحد، ونظرا لتشعب وتنوع وتزايد المواضيع التشريعية وكثرتها وضرورة السرعة في البث في بعضها وإصدارها لم يعد للبرلمان مثل هذه القدرات والإمكانات المادية والزمنية والظرفية لذلك أصبحت

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 1، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 208.

المسائل الأقل أهمية غير محددة دستوريا كمجال اختصاص للسلطة التشريعية وللقانون[1].

وعلى ضوء ذلك، فإن الحد الفاصل لمجال القانون العادي، وحدود الموضوعات التي تتضمنها مشروعات القوانين المقترحة، يتمثل في حالة الأفراد، فكلُّ قاعدة عامة تقتضي مساسا بالحالة القانونية للأفراد وتؤدي إلى المساس بحرِّيَّاتهم أو أموالهم، يجب أن يصدر بها قانون، على أنْ يُترك للقانون الفرعي – اللائحة– وضع القواعد التي تقتصر على تنفيذ القانون، أو التي لا أثر لها بالنِّسبَة للأفراد، بحيث نفرق بين نوعين من القواعد:

**أولهما:** يتمثل في القواعد الخاصة بالحالة القانونية للأفراد، وتلك القواعد المُتعلّقة بذمتهم الماليَّة أو حريَّاتهم الفردية أو علاقاتهم مع الهيئات الحاكمة، ويجب أن تصدر تلك القواعد بمقتضى قانون عادي.

**ثانيهما:** يتجسد في القواعد الخاصة بالتنظيم الداخلي للجهاز الحكومي بحيث لا يتأثر بها الأفراد مباشرة، وتوضع بمقتضى قانون فرعي، فمجال القانون العادي هو الحقوقُ الفرديَّةُ والحقوق المدنيَّة بينما مادة القانون الفرعي هي الحقوق الإدارية الأقل ثباتًا لسهولة تغييرها[2].

وعليه نلمس من خلال هذا الطرح للمعيار الموضوعي في توزيع نطاق الاختصاص بين القانون والتنظيم فقدان مبدأ الانفراد التشريعي حِدّته، فلم يعد الاختصاص التشريعي اختصاصا تشريعيا مطلقا بالنسبة للسلطة التشريعية، وإنما بدأ ينحسر هذا المبدأ تدريجيا لصالح السلطة التنفيذية[3]، إن انحسار مبدأ الانفراد التشريعي معناه تغيير النطاق التشريعي لكل من البرلمان والحكومة نتيجة لتغيير قواعد توزيع الاختصاص فلم يعد يتطابق الاختصاص العضوي والوظيفي للهيئتين التشريعية والتنفيذية عندما بدأت الحكومة تمارس دورا تشريعيا يتداخل مع

---

(1) نعيمة عميمر، **الحدود الدستورية بين مجال القانون والتنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، المجلد 45، العدد 01، 2008، ص 15.

(2) عزاوي عبد الرحمان، المرجع السابق، ص 224.

(3) سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 305.

الوظيفة التشريعية للسلطة التشريعية، بل تعدى ذلك إلى حصر الوظيفة التشريعية للبرلمان بمواضيع محددة وترك ما عدا ذلك من اختصاص اللائحة التي تصدرها الحكومة.

وفي ختام هذا الفرع من الدراسة نرى أن تَغيُّر قواعد توزيع الاختصاص جاء نتيجة حتمية لتطور العلاقة بين القانون واللائحة من شكلها التقليدي إلى شكلها الحديث الذي يعطي للحكومة مساحة تشريعية واسعة على حساب البرلمان؛ نتيجة لعوامل سياسية واقتصادية واجتماعية طرأت على العالم بعد الحربين العالمية الأولى والثانية ألقت ظلالها على الحياة السياسية والدستورية في بعض الدول كفرنسا، كما ساعد تسلب البرلمان من اختصاصه التشريعي والافراط في العمومية والإحالة التشريعية والتفويض التشريعي على خلاف قواعد الدستور إلى تنامي دور الحكومة التشريعي لمبررات عملية ونظرية نادى بها المناصرون لتوسيع دور الحكومة اللائحي.

وعلى ضوء معايير التمييز بين نطاق القانون والتنظيم، لنا أن نتساءل عن ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في الدساتير الجزائرية؟ الشيئ الذي سنبينه من خلال الفرع الموالي.

**الفرع الثاني: الحدود الدستورية الفاصلة بين نطاق التشريع والتنظيم في الدساتير الجزائرية**

يقصد بالحدود الدستورية الفاصلة بين مجالي التشريع والتنظيم ذلك الأساس الذي يُعتمد في تحديد كيفية توزيع الاختصاصات بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وفقا للأحكام الدستورية التي تضبط تنظيم السلطات العامة وتوازنها[1]، ويرتبط هذا التحديد بصفة جوهرية بطبيعة العلاقة القائمة بين السلطتين، وما تستوجبه من رسم دقيق لمجالات تدخل كل منهما.

وقد كان مجال التشريع يمثل في السابق الأصل العام، حيث يملك البرلمان سلطة سنّ القوانين في مختلف المواضيع دون تقييد، بينما كان المجال التنظيمي يشكل استثناء يقتصر على تنفيذ هذه القوانين، غير أن دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا لسنة 1958 أحدث

[1] لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 11.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

الأوحد وإقرار ما يسمى بالمشرع المتعدد[1]، بجعل الحكومة مشاركة في عملية التشريع، بحيث تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة طبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية، التي جعلها السياق السياسي تندرج ضمن مسار تحديد سلطات البرلمان وتقييدها، ولذلك تأثرت بهذه التقنية جل الدساتير الإفريقية ومنها دساتير الجزائر، على اختلاف بين أول دستور للجمهورية الجزائرية وباقي الدساتير التي تليه، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 على الشكل التالي:

**أ-نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم في دستور 1963:**

اتبع الدستور الجزائري لعام 1963[2] الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدأين أساسيين[3]: الأول خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون، وبذلك أخذ دستور 1963 بمبدأ الانفراد التشريعي المطلق للمشرع والذي بموجبه غدت سلطة الهيئة التشريعية غير مقيدة، لأن الدستور لم يحدد نطاق المجال القانوني على سبيل الحصر، كما أنه لم يورد أي ضابط على المجال المالي، فقد خولت أحكام المادة 28 من دستور 1963 للمجلس الوطني أن يشرع في أية مسألة يرى ضرورة تقنينها سواء من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها[4]، ودون أن يكون النائب مجبرا أن يدلل على أن اقتراحه لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، ولا مجبرا على البحث عن تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تعديلها.

---

[1] زعنون عبد الرفيع ، المرجع السابق، ص 71.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

[3] شريط وليد، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014، ص 81.

[4] عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011، ص 91.

وفي مقابل ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية غير محدد كذلك، ما يجعل مصير نطاق التنظيم هو نفسه مصير نطاق القانون، حيث بقي كلاهما مفتوحا على الآخر، فالمجلس الوطني يشرع فيما يراه مناسبا من مواضيع طبقا للمادة 28 منه، أما رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني طبقا للمادة 49 منه، يحق له أيضا أن يتخذ ما يراه مناسبا من تنظيمات طبقا للمادة 53 من ذات الدستور، ناهيك عن الأوامر التشريعية محددة المدة بناء على تفويض يمنح له من المجلس الوطني بطلب منه لتمكينه من اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية بواسطة أوامر تصدر عن مجلس الوزراء وبعد مصادقة البرلمان عليها في أجل حدد بثلاثة أشهر لا يقل عنها حسب ما هو وارد في المادة 58 من هذا الدستور.

واللافت للنظر أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 قد خص بعض المواضيع الهامة بنطاق القانون حصرا دون نطاق التنظيم لا سيما ماتعلق منها بحقوق وحريات الأفراد، ممارسة السيادة وما تعلق بالمؤسسات الدستورية، والتي تندرج حصرا ضمن الإختصاص التشريعي للمجلس الوطني[1]، إلا أنه لا يقصد من تعداد هذه المواد حصر المشرع فيها دون سواها، بل يقصد من وراء ذلك التأكيد على ضرورة إحاطتها بأقصى ضمانة، وهي الإطار التشريعي وما يمثله من تعبير عن الإرادة الجماعية للأمة[2].

مما يعني في نهاية الأمر أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 تم الإبقاء على وظيفة التشريع مجالا للمنافسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيمية) بسبب فسحه

---

[1] أدرج الدستور الجزائري لسنة 1963 بعض المسائل ضمن الاختصاص البرلماني على سبيل المثال لا سيما: تحديد المجموعات الإدارية (المادة 09)، تشريع العقوبات والإجراءات الجزائية (المادة 15)، الحق النقابي وحق الاضراب (المادة 20)، قانون الانتخابات (المادة 29)، القانون الداخلي للمجلس الوطني (الماة 35)، استقلالية القضاة (المادة 62)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 66)، تحديد النشيد الوطني (المادة 75).

[2] Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995, P 38.

مجال الموضوعات والمسائل المسكوت عنها[1]، وبالنتيجة يكون النص تشريعا إذا ما أصدره المجلس الوطني، بينما يكون تنظيما إذا ما أصدره رئيس الجمهورية مع ضرورة الإحتفاظ للتشريع بالمواضيع الخاصة بالحقوق الفردية والحريات العامة، قياسا على التخصيص الوارد في الدستور، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على كون المعيار الفاصل بين القانون والتنظيم هو المعيار الشكلي على أساس الرغبة في المبادرة من المجلس الوطني أو من رئيس الجمهورية[2].

**ب- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1976:**

إن العلاقة التقليدية التي كانت تحكم نطاق القانون واللائحة في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1963 المبنية على أساس المعيار الشكلي قد تغيرت في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1976[3]، على إثر اعتناق هذا الأخير نظام وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات، ليُطلق بذلك مجال السلطة التنظيمية ويحدد مجال القانون على سبيل الحصر بموجب نصوص الدستور[4]، فقد حددت المادة 151 من هذا الدستور ستة وعشرين (26) مجالا يتم التشريع فيه بموجب قانون، وعلى الرغم من تعداد الإختصاصات التي تدخل في مجال القانون ضمن المادة 151 إلا أن ذلك لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني لا يخرج عن نطاق المادة 151 والتي تنص "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 23.

(2) لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 36.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976.

(4) صحراوي مهار، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017، ص 68.

القانون..." فإستعمال كلمة (كذلك) تدل بما لا يدع مجالا للشك بأن محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، بل تدل على وجود مجال أو مجالات أخرى خارج المادة 151 يشملها نطاق التشريع بموجب قانون[1].

وبناء على ذلك، فإن تعداد مجال القانون الوارد ضمن المادة 151 من دستور 1976 جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة نفسها التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، ما يدل صراحة أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي[2] لبعض المواضيع التي يجب أن يتم فيها التشريع بموجب قانون، وما عدا ذلك يدخل في مجال التنظيم الذي بقي مفتوحا بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية المستقلة.

ونشير في ذات السياق أن الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني في ظل نطاق القانون المحدد في الدستور الجزائري لسنة 1976 تبقى مقيدة سياسيا[3]، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وإنتماء كل النواب له، مما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة إختصاصاته التشريعية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

### ت- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1989:

---

[1] على سبيل المثال نصت المادة 136 من دستور 1976 " يحدد **القانون** الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل"، ونجد المادة 179 تنص على أن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وتحديد مجالات صلاحياته يتم بموجب **قانون**، كما تشير المادة 190 من ذات الدستور على أن قواعد تنظيم مجلس المحاسبة وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب **قانون**... الخ، مع العلم أن كل هذه المواضيع لم تدرج ضمن المادة 151 من دستور 1976.

[2] فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون (الجزائر) ،2008، ص 81.

[3] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 284.

تم اعتماد دستور الجزائر لعام 1989[1] عن طريق الاستفتاء في 23 فبراير 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، والتي تمخض عنها دستور جديد للجزائر والذي أفرز مجموعة من التحولات السياسية، كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بنية وهيكل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية، وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية، حيث تم ولأول مرة التخلي عن النظام الاشتراكي وتأكيد الملكية الفردية واقتصاد السوق، والإنفتاح السياسي والبناء الديمقراطي من خلال تكريس مبدأ التعددية الحزبية، وفتح المجال للتنافس السياسي والتداول على السلطة، والتحول إلى دستور قانون بدل دستور برنامج من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واستحداث مبدأ الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية، ناهيك عن تكريس ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجعل السلطة التنظيمية موزعة بينهما بعدما كانت حكرا على رئيس الجمهورية في دستور 1976.

وبالرغم من التغيير الذي مس أسس النظام السياسي الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يخرج عن مبدأ تقييد مجال اختصاص البرلمان المكرس في دستور 1976 متأثرا بذلك برأي المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي يحدد حصرا مجال تدخل البرلمان عن طريق القانون، وما دون ذلك يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد حدد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور»، وتؤكد هذا الإختصاص المقيد المادة 116 الفقرة الأولى حيث تقضي بأنه «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمة

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989.

في المسائل غير المخصصة للقانون»، وهو ما يفيد بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في الدستور صراحة وأن ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية.

وبإجراء مقارنة بين نص المادة 151 من دستور 1976 مع نص المادة 115 من دستور 1989 يتبين لنا تخلي المؤسس الدستوري عن عدة مجالات كانت ضمن اختصاص البرلمان في ظل دستور 1976 وهي:

- القواعد المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي.
- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة الشباب، وسياسة التربية، هذه الأخيرة التي استبدلها بعبارة القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

كما أضاف مجالات أخرى تتمثل في مايلي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

ومع ذلك، فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال إختصاص المشرع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 ، هذا الأخير الذي خول رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[1]،

[1] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 134.

في حين تخلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نهائيا عن آلية التشريع بموجب أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية، ما يجعل مجال تصدي البرلمان للمسائل بموجب قانون واسعا.

**ث- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1996**

انصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات[1]، وانعكست أحكامه على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية، على الخصوص قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الناجم عن التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

وعلى مستوى الميدان التشريعي، تم استرجاع رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر، وذلك بهدف ضمان استمرار الدولة وسير مؤسساتها في جميع الظروف، وإن كان بعض الفقه قد رأى بأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وإضعاف للسلطة التشريعية[2] ، هذه الأخيرة التي أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات والشخصيات الوطنية، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، من خلال إمكانية تولى رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة، عند شغور رئاسة الجمهورية .

كما أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكملة للدستور، وقد كان الهدف من استحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية، وعلى رأسها قوانين الانتخابات

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضى في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

[2] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 02، 2012، ص 106.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

[1] قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

[2] للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبالعودة إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي تنص «يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلّقة بالأحوال الشخصية والأسرة[1]، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5 - القواعد العامة المتعلّقة بوضعية الأجانب.

6 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيّما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

8 - القواعد العامة للإجراءات المدنيّة والإدارية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- التصويت على قوانين المالية.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

14 - النظام الجمركي.

15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

16 - القواعد العامة المتعلّقة بالتعليم، والبحث العلمي.

---

[1] تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وورد فيها عبارة " وحق الأسرة ".

17 – القواعد العامة المتعلّقة بالصحة العمومية والسكان.

18 – القواعد العامة المتعلّقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

19 – القواعد العامة المتعلّقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.

20 – القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

21 – حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

22– النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

23– النظام العام للمياه.

24– النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة.

25 – النظام العقاري.

26 – الضمانات الأساسيّة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

27– القواعد العامة المتعلّقة بالدّفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

28– قواعد نقل الملكيّة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

29– إنشاء فئات المؤسسات.

30– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية».

وبإجراء نظرة مقارنة بين نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مع نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المادة 139 من تعديل 2020 أضافت ثلاث (03) مجالات مهمة لم تتطرق لها المادة 140 من تعديل 2016، ألا وهي مجال «**القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية**» و«**الطاقات المتجددة**» و«**قوانين المالية**[1]».

[1] هذه العبارة مستحدثة بموجب تعديل 2020، وردت في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالصيغة التالية: "التصويت على ميزانية الدولة".

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

يملك سلطة تقدير ما يملك التدخل فيه، فالمجالات الأخرى المقصودة هنا محددة هي الأخرى في صلب الدستور لكن في مواد متفرقة منه، مما يستدعي منا القول أن وجود عدة مواد تنص على اختصاصات السلطة التشريعية لا يعني إطلاق فكرة "عدم الحصر"، بل يقصد منه حصر مواضيع مجال التشريع في عدة مواد أخرى في صلب الدستور، وعبارة "وكذلك في المجالات الآتية" التي نجدها على التوالي في المواد151 و115 و122 و140 و139 لكل من دستور 1976 والتعديلات الموالية له في كل من سنة 1989 و1996 و2016 و2020 تفيد وجود مجالات في مضمون مواد أخرى متواجدة في صلب الدستور ذاته، فإن كانت المواد سالفة الذكر هي المواد الرئيسية بحكم أنها تتضمن أهم المواضيع المشكلة للمجال التشريعي، إلا أنها ليست الوحيدة التي تتولى مهمة حصر المجال التشريعي.

وما يعزز قولنا هو رأي المجلس الدستوري الجزائري المتعلق بمطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، حيث اعتبر "أن كلاً من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالي في المادة 122 والمادة 123 **والأحكام الأخرى من الدستور**"[1].

كما أكد المجلس الدستوري على حصر المجال التشريعي للبرلمان في رأي آخر له على إثر مراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور والذي اعتبر فيه المجلس أن: "...المؤسس الدستوري تكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات خوّل المشرع صلاحية التشريع في المجالات المخصصة له **حصرا** في الدستور، دون أن يتعدّاها إلى المجالات التنظيمية للسلطة التنفيذية..."[2].

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 10/ر.ن. د/م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر ج ج، عدد 46 الصادرة بتاريخ: 30 يوليو2000، ص 07.

[2] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 02/ر.ق. ع/ م د/ مؤرخ في 22 غشت سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر ج ج عدد 57 الصادرة بتاريخ: 08 سبتمبر 2004، ص 04.

أما من **الناحية التطبيقية** فللباحث رأي آخر، حيث يرى بأن هذا التحديد والحصر لمجالات القانون لن يُقيّد إلا السلطة التنفيذية، بمعنى أنه يَمنع التنظيم من الاعتداء على مجال القانون، ولكنه لن يمنع المشرع من التشريع في مجال التنظيم إذا ما أبدت السلطة التنفيذية قبولها الصريح أو الضمني على ذلك، ويترتب على هذا التفسير أن مجال القانون ليس ضيقا خاصة في الحالة التي لا تعترض الحكومة على تدخل البرلمان في المجال التنظيمي، فعدم ابداء رد فعل من قبلها يعني قبولها تدخل البرلمان[1]، وبالتالي فليس هناك مجال ممنوع على المشرع وليس هناك مجال محفوظ للسلطة التنظيمية، بل إن السلطة التنفيذية يمكن بناء على ذلك أن تفضل اللجوء إلى أسلوب القانون بدل التنظيم إذا كان الموضوع المراد تنظيمه يتسبب في مشاكل ذات صلة بحقوق وحريات المواطنين بشكل غير مباشر أو بمواضيع حساسة تقتضي –العقلانية وحسن التصرف– تنظيمها بموجب قانون عن طريق اشراك ممثلي الشعب وتخفيف الضغط السياسي أو الاجتماعي أو الاقتصادي أو الثقافي على السلطة التنفيذية وهي الحكمة من الممارسة السياسية[2].

وحقيقة أنه صادفنا في بحثنا هذا وجود العديد من التشريعات التي لا تدخل في المجال التشريعي طبقا للتعداد الوارد في المواد الدستورية 151 و115 و122 و140 و139 لكل من دساتير 1976، 1989 ،1996 وتعديلات 2016 و2020 على التوالي ولا بموجب أي مادة أخرى من هذه الدساتير، ورغم ذلك تدخّل المشرع ونظمها بموجب قانون، نذكر منها على سبيل المثال:

- **القانون رقم 16/91 المتعلق بالمجاهد والشهيد**[3] الذي سنه البرلمان سنة 1991 على الرغم من عدم ورود أي نص دستوري صريح ضمن دستور 1989 يدخل موضوعه ضمن مجالات التشريع، مع العلم أن رئيس الجمهورية حينها لم يستعمل سلطته في إخطار المجلس الدستوري بشأنه للدفاع عن اختصاصه التنظيمي، بل على العكس قام بإصدار

---

(1) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، المرجع السابق، ص 95.

(2) سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري – دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التشريعية والمراقبة)**، المرجع السابق، ص 111.

(3) القانون رقم 16/91 المؤرخ في 14 سبتمبر 1991 المتعلق بالمجاهد والشهيد، ج ر ج ج عدد 44 الصادرة بتاريخ: 1991/09/25.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

الأوحد وإقرار ما يسمى بالمشرع المتعدد[1]، بجعل الحكومة مشاركة في عملية التشريع، بحيث تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة طبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية، التي جعلها السياق السياسي تندرج ضمن مسار تحديد سلطات البرلمان وتقييدها، ولذلك تأثرت بهذه التقنية جل الدساتير الإفريقية ومنها دساتير الجزائر، على اختلاف بين أول دستور للجمهورية الجزائرية وباقي الدساتير التي تليه، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 على الشكل التالي:

**أ-نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم في دستور 1963:**

اتبع الدستور الجزائري لعام 1963[2] الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدأين أساسيين[3]: الأول خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون، وبذلك أخذ دستور 1963 بمبدأ الانفراد التشريعي المطلق للمشرع والذي بموجبه غدت سلطة الهيئة التشريعية غير مقيدة، لأن الدستور لم يحدد نطاق المجال القانوني على سبيل الحصر، كما أنه لم يورد أي ضابط على المجال المالي، فقد خولت أحكام المادة 28 من دستور 1963 للمجلس الوطني أن يشرع في أية مسألة يرى ضرورة تقنينها سواء من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها[4]، ودون أن يكون النائب مجبرا أن يدلل على أن اقتراحه لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، ولا مجبرا على البحث عن تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تعديلها.

---

[1] زعنون عبد الرفيع ، المرجع السابق، ص 71.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

[3] شريط وليد، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014، ص 81.

[4] عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011، ص 91.

وفي مقابل ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية غير محدد كذلك، ما يجعل مصير نطاق التنظيم هو نفسه مصير نطاق القانون، حيث بقي كلاهما مفتوحا على الآخر، فالمجلس الوطني يشرع فيما يراه مناسبا من مواضيع طبقا للمادة 28 منه، أما رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني طبقا للمادة 49 منه، يحق له أيضا أن يتخذ ما يراه مناسبا من تنظيمات طبقا للمادة 53 من ذات الدستور، ناهيك عن الأوامر التشريعية محددة المدة بناء على تفويض يمنح له من المجلس الوطني بطلب منه لتمكينه من اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية بواسطة أوامر تصدر عن مجلس الوزراء وبعد مصادقة البرلمان عليها في أجل حدد بثلاثة أشهر لا يقل عنها حسب ما هو وارد في المادة 58 من هذا الدستور.

واللافت للنظر أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 قد خص بعض المواضيع الهامة بنطاق القانون حصرا دون نطاق التنظيم لا سيما ماتعلق منها بحقوق وحريات الأفراد، ممارسة السيادة وما تعلق بالمؤسسات الدستورية، والتي تندرج حصرا ضمن الإختصاص التشريعي للمجلس الوطني[1]، إلا أنه لا يقصد من تعداد هذه المواد حصر المشرع فيها دون سواها، بل يقصد من وراء ذلك التأكيد على ضرورة إحاطتها بأقصى ضمانة، وهي الإطار التشريعي وما يمثله من تعبير عن الإرادة الجماعية للأمة[2].

مما يعني في نهاية الأمر أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 تم الإبقاء على وظيفة التشريع مجالا للمنافسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيمية) بسبب فسحه

---

[1] أدرج الدستور الجزائري لسنة 1963 بعض المسائل ضمن الاختصاص البرلماني على سبيل المثال لا سيما: تحديد المجموعات الإدارية (المادة 09)، تشريع العقوبات والإجراءات الجزائية (المادة 15)، الحق النقابي وحق الاضراب (المادة 20)، قانون الانتخابات (المادة 29)، القانون الداخلي للمجلس الوطني (الماة 35)، استقلالية القضاة (المادة 62)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 66)، تحديد النشيد الوطني (المادة 75).

[2] Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995, P 38.

مجال الموضوعات والمسائل المسكوت عنها[1]، وبالنتيجة يكون النص تشريعا إذا ما أصدره المجلس الوطني، بينما يكون تنظيما إذا ما أصدره رئيس الجمهورية مع ضرورة الإحتفاظ للتشريع بالمواضيع الخاصة بالحقوق الفردية والحريات العامة، قياسا على التخصيص الوارد في الدستور، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على كون المعيار الفاصل بين القانون والتنظيم هو المعيار الشكلي على أساس الرغبة في المبادرة من المجلس الوطني أو من رئيس الجمهورية[2].

**ب- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1976:**

إن العلاقة التقليدية التي كانت تحكم نطاق القانون واللائحة في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1963 المبنية على أساس المعيار الشكلي قد تغيرت في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1976[3]، على إثر اعتناق هذا الأخير نظام وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات، ليُطلق بذلك مجال السلطة التنظيمية ويحدد مجال القانون على سبيل الحصر بموجب نصوص الدستور[4]، فقد حددت المادة 151 من هذا الدستور ستة وعشرين (26) مجالا يتم التشريع فيه بموجب قانون، وعلى الرغم من تعداد الإختصاصات التي تدخل في مجال القانون ضمن المادة 151 إلا أن ذلك لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني لا يخرج عن نطاق المادة 151 والتي تنص "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 23.

(2) لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 36.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976.

(4) صحراوي مهار، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017، ص 68.

القانون..." فإستعمال كلمة (كذلك) تدل بما لا يدع مجالا للشك بأن محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، بل تدل على وجود مجال أو مجالات أخرى خارج المادة 151 يشملها نطاق التشريع بموجب قانون[1].

وبناء على ذلك، فإن تعداد مجال القانون الوارد ضمن المادة 151 من دستور 1976 جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة نفسها التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، ما يدل صراحة أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي[2] لبعض المواضيع التي يجب أن يتم فيها التشريع بموجب قانون، وما عدا ذلك يدخل في مجال التنظيم الذي بقي مفتوحا بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية المستقلة.

ونشير في ذات السياق أن الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني في ظل نطاق القانون المحدد في الدستور الجزائري لسنة 1976 تبقى مقيدة سياسيا[3]، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وإنتماء كل النواب له، مما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة إختصاصاته التشريعية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

## ت- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1989:

---

[1] على سبيل المثال نصت المادة 136 من دستور 1976 " يحدد **القانون** الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل"، ونجد المادة 179 تنص على أن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وتحديد مجالات صلاحياته يتم بموجب **قانون**، كما تشير المادة 190 من ذات الدستور على أن قواعد تنظيم مجلس المحاسبة وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب **قانون**... الخ، مع العلم أن كل هذه المواضيع لم تدرج ضمن المادة 151 من دستور 1976.

[2] فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون (الجزائر) ،2008، ص 81.

[3] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 284.

تم اعتماد دستور الجزائر لعام 1989[1] عن طريق الاستفتاء في 23 فبراير 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، والتي تمخض عنها دستور جديد للجزائر والذي أفرز مجموعة من التحولات السياسية، كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بنية وهيكل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية، وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية، حيث تم ولأول مرة التخلي عن النظام الاشتراكي وتأكيد الملكية الفردية واقتصاد السوق، والإنفتاح السياسي والبناء الديمقراطي من خلال تكريس مبدأ التعددية الحزبية، وفتح المجال للتنافس السياسي والتداول على السلطة، والتحول إلى دستور قانون بدل دستور برنامج من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واستحداث مبدأ الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية، ناهيك عن تكريس ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجعل السلطة التنظيمية موزعة بينهما بعدما كانت حكرا على رئيس الجمهورية في دستور 1976.

وبالرغم من التغيير الذي مس أسس النظام السياسي الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يخرج عن مبدأ تقييد مجال اختصاص البرلمان المكرس في دستور 1976 متأثرا بذلك برأي المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي يحدد حصرا مجال تدخل البرلمان عن طريق القانون، وما دون ذلك يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد حدد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور»، وتؤكد هذا الإختصاص المقيد المادة 116 الفقرة الأولى حيث تقضي بأنه «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمة

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989.

في المسائل غير المخصصة للقانون»، وهو ما يفيد بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في الدستور صراحة وأن ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية.

وبإجراء مقارنة بين نص المادة 151 من دستور 1976 مع نص المادة 115 من دستور 1989 يتبين لنا تخلي المؤسس الدستوري عن عدة مجالات كانت ضمن اختصاص البرلمان في ظل دستور 1976 وهي:

- القواعد المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي.
- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة الشباب، وسياسة التربية، هذه الأخيرة التي استبدلها بعبارة القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

كما أضاف مجالات أخرى تتمثل في مايلي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

ومع ذلك، فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال إختصاص المشرع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 ، هذا الأخير الذي خول رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[1]،

[1] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 134.

في حين تخلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نهائيا عن آلية التشريع بموجب أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية، ما يجعل مجال تصدي البرلمان للمسائل بموجب قانون واسعا.

**ث- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1996**

انصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات[1]، وانعكست أحكامه على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية، على الخصوص قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الناجم عن التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

وعلى مستوى الميدان التشريعي، تم استرجاع رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر، وذلك بهدف ضمان استمرار الدولة وسير مؤسساتها في جميع الظروف، وإن كان بعض الفقه قد رأى بأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وإضعاف للسلطة التشريعية[2] ، هذه الأخيرة التي أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات والشخصيات الوطنية، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، من خلال إمكانية تولى رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة، عند شغور رئاسة الجمهورية .

كما أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكملة للدستور، وقد كان الهدف من استحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية، وعلى رأسها قوانين الانتخابات

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضى في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

[2] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 02، 2012، ص 106.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

[1] قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

[2] للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبالعودة إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي تنص «يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلّقة بالأحوال الشخصية والأسرة[1]، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5 - القواعد العامة المتعلّقة بوضعية الأجانب.

6 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيّما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

8 - القواعد العامة للإجراءات المدنيّة والإدارية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- التصويت على قوانين المالية.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

14 - النظام الجمركي.

15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

16 - القواعد العامة المتعلّقة بالتعليم، والبحث العلمي.

---

[1] تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وورد فيها عبارة " وحق الأسرة ".

17 – القواعد العامة المتعلّقة بالصحة العمومية والسكان.

18 – القواعد العامة المتعلّقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

19 – القواعد العامة المتعلّقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.

20 – القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

21 – حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

22– النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

23– النظام العام للمياه.

24– النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة.

25 – النظام العقاري.

26 – الضمانات الأساسيّة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

27– القواعد العامة المتعلّقة بالدّفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

28– قواعد نقل الملكيّة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

29– إنشاء فئات المؤسسات.

30– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية».

وبإجراء نظرة مقارنة بين نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مع نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المادة 139 من تعديل 2020 أضافت ثلاث (03) مجالات مهمة لم تتطرق لها المادة 140 من تعديل 2016، ألا وهي مجال «**القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية**» و«**الطاقات المتجددة**» و«**قوانين المالية**[1]».

[1] هذه العبارة مستحدثة بموجب تعديل 2020، وردت في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالصيغة التالية: "التصويت على ميزانية الدولة".

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

القانون، وحتى الحكومة لم تنازع في القانون وسارعت إلى إصدار مرسوم لتطبيقه، يتعلق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم: 226/93[1]، وذات الأمر أعيد تكراره أثناء سريان دستور 1996 بصدور القانون 07/99 الخاص بالمجاهد والشهيد[2] رغم عدم إدراج هذا الموضوع ضمن مجالات التشريع لا بموجب المادة 122 من دستور 1996 ولا بموجب أي مادة أخرى من هذا الأخير.

- **القانون 09/06 المتضمن الموافقة على الأمر 03/06 الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين**[3] والذي لم نجد له مجالا منصوصا عليه ضمن دستور 1996.

- **قانون البلدية**[4] **وقانون الولاية**[5]: فعند البحث في مجالات القانون المحددة في دستور 1996، نجد المادة 122 تجعل من اختصاص البرلمان التقسيم الإقليمي للبلاد، الذي بالفعل هناك قانون خاص به[6]، بعيدا عن قانون البلدية وقانون الولاية، وبالرغم من عدم إدراجهما ضمن مجالات القانون، إلا أنه تم اصدارهما بموجب قانون وأصبحا بمقتضى الممارسة يندرجان ضمن اختصاصات البرلمان، ولم يتم الطعن في عدم دستوريتهما من حيث الإختصاص.

---

(1) المرسوم التنفيذي رقم 226/93 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بتطبيق مواد القانون رقم 16/91 المتعلق بالمجاهد والشهيد، ج ر ج ج عدد 64 الصادرة بتاريخ: 1993/10/10.

(2) قانون رقم 07/99 مؤرخ في 05 أفريل 1999 يتعلق بالمجاهد والشهيد، ج ر ج ج عدد 25 الصادرة بتاريخ: 1999/04/12.

(3) القانون رقم 09/06 المؤرخ في 17 أبريل 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج عدد 27 الصادرة بتاريخ: 2006/04/26.

(4) قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج عدد 37 الصادرة بتاريخ: 2011/07/03، ص 04.

(5) قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ج ج عدد 12 الصادرة بتاريخ: 2012/02/29، ص 05.

(6) قانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج عدد 06 الصادرة بتاريخ: 1984/02/07، المعدل والمتمم بالأمر رقم 03/21 المؤرخ في 25 مارس 2021، ج ر ج ج عدد 22 الصادرة بتاريخ 2021/03/25، ص 06.

إن مجال القانون العادي المنصوص عليه في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لا يعتبر المجال الوحيد الذي يدخل ضمن الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري، بل تعزز بمجالات أخرى ورد ذكرها في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بمجالات القوانين العضوية، إضافة إلى مجالات أخرى للقوانين العضوية وردت متفرقة في مواد الدستور، حيث نصت المادة 140 من تعديل 2020 على أنه:

"إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور ، يشرع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية ..."

فما المقصود بهذه الطائفة من القوانين؟ وما هو نطاقها الدستوري ضمن الدستور الجزائري؟ الأمر الذي سنفصله في الجزئية الموالية.

**الفرع الثالث: الإختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري بموجب قوانين عضوية :**

إذا كانت القوانين العادية هي الوسيلة الوحيدة التي كان يتدخل بموجبها المشرع الجزائري، فلقد عمد الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل و المتمم على استحداث وسيلة أخرى من وسائل التشريع البرلماني تعرف " بالقوانين العضوية "، هذه الأخيرة التي تعتبر من المواضيع الهامة نظرا لأهمية الدور الذي تقوم به كآلية مكملة لأحكام الدستور على اعتبار أن القوانين العضوية وضعت لتوضيح القواعد الكلية التي وضعها الدستور، واعتبارا لذلك فقد خصها المؤسس الدستوري ببعض المجالات الهامة والحيوية كما أضفى خصوصية على إجراءات سنها ووضعها ما يجعلها تحتل مكانة مرموقة في السلم القانوني للدولة، وللاحاطة أكثر بهذه الفئة المستحدثة من القوانين وجب منا تسليط الضوء على مفهوم القانون العضوي (أولا)، ومن ثم تحديد المواضيع والمسائل التي يختص البرلمان بتنظيمها بصفته مشرعا عضويا(ثانيا)، لنختم هذه الجزئية بتبيان مكانة هذه الفئة من القوانين وأهميتها في النظام القانوني الجزائري (ثالثا).

**أولا – مفهوم القانون العضوي:**

قبل التعرض إلى مختلف المحاولات الفقهية في تعريف القانون العضوي، تجدر الإشارة إلى أن الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم بالتعديل الدستوري لسنة 2020، لم يقدم تعريفا جامعا، مانعا للقانون العضوي، إنما اقتصر على الإشارة للمواضيع التي تنظم وتحدد بموجبه، وكذا الإجراءات الخاصة الواجب إتباعها في عملية إنشائه كما هو مبين بموجب المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، إلا أن هذا لم يمنع بعض الدساتير المقارنة من ادراج تعريف للقانون العضوي ضمن صلب الدستور ذاته نظرا للمكانة المميزة التي تتمتع بها هذه القوانين ضمن المنظومة القانونية لهذه الدول، على غرار الدستور الإسباني لسنة 1978[1] المعدل والمتمم سنة 2011 والذي عرف القوانين العضوية بموجب المادة 81 منه بقولها:

1- القوانين العضوية هي التي تخص تفصيل الحقوق الأساسية والحريات العامة والقوانين التي تصادق عليها الأنظمة الداخلية لمناطق الحكم الذاتي وقانون الانتخابات العام وباقي القوانين المنصوص عليها في الدستور.

2- تتطلب المصادقة على القوانين العضوية وتعديلها وإلغائها موافقة الأغلبية المطلقة لمجلس النواب في تصويت نهائي على مجمل المشروع».

يتبين لنا من خلال ما تقدم بأن الدساتير لم تعط لنا تعريفا محددا ودقيقا للقانون العضوي، بل قامت بتحديد خصائصه وإجراءات سنه وكذا المجالات التي يختص بتنظيمها وضبطها، لتبقى مهمة تعريف هذه الفئة من القوانين من اختصاص الفقه.

وقد انحصرت جل محاولات الفقه بالاعتماد على معيارين في تحديد القانون العضوي وهما: المعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، فبعضهم ركز على المعيار الشكلي من خلال

[1] الدستور الاسباني لـ 27 ديسمبر 1978 الذي أقره الشعب الاسباني في استفتاء 1978/12/06، الجريدة الرسمية للمملكة الاسبانية عدد 311 الصادرة بتاريخ: 1978/12/29 المعدل والمتمم.

تعريف القانون العضوي انطلاقا من الإجراءات المتبعة في اتخاذه، بينما ركز البعض على المعيار الموضوعي أو المادي انطلاقا من مضمون المواضيع التي ينظمها القانون العضوي

**أ- تعريف القانون العضوي من منطلق المعيار الشكلي:**

ينصب تعريف القانون العضوي وفق منظور المعيار الشكلي إنطلاقا من الإجراءات الواجبة لتحضير ومناقشة وإصدار هذا القانون، والتي تميزه عن سائر المعايير القانونية الأخرى، فهي "تلك القوانين التي يتبع في اعدادها إجراءات قانونية أكثر تعقيدا من تلك المتبعة في القوانين العادية"[1].

وما يلاحظ على هذا التعريف، أنه قد تدرج ضمن مجال القوانين العضوية موضوعات قد لا تكون من طبيعة القوانين الأساسية التي لا علاقة لها بالمسائل المتصلة بالنظام السياسي للدولة، أو تنظيم السلطات العليا في الدولة وتحديد اختصاصاتها، أي ليست مكملة لأحكام الدستور، وهذا ينفي سبب استحداث قوانين عضوية لمعالجة مواضيع ذات صبغة دستورية[2]، في حين قد يحدث العكس فقد تنظم موضوعات كثيرة بقوانين غير عضوية رغم أنها من صميم الموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة، وذلك بسبب أنها تميزت عن القوانين العادية ببعض الإجراءات الخاصة.

**ب- تعريف القانون العضوي من منطلق المعيار المادي الموضوعي:**

ينطلق البعض الآخر في تعريف القانون العضوي من زاوية المعيار الموضوعي، أو المعيار المادي إنطلاقا من طبيعة ومضمون وجوهر المواضيع التي ينظمها القانون العضوي دون النظر إلى شكل والإجراءات التي تتطلب في سنه، سواء تضمنه الدستور، أو تم النص عليه في قوانين صادرة من البرلمان، وبناء عليه فالقانون العضوي وفقا لهذا المعيار هو: "ذلك

---

(1) Jean Christophe CAR**, Les lois organiques de l'article 46 de la constitution du 04 octobre 1958** , Economica, 3ème partie, France,1999 , p 402.

(2) شريط وليد، **السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، 2012/2011، ص 210.

القانون الصادر من المشرع العادي، والمرتبط بموضوع من الموضوعات المتصلة بالنظام السياسي للدولة، سواء من حيث شكلها أو نظام الحكم فيها، أو بتنظيم السلطات العليا في الدولة، وتحديد اختصاصاتها، وكيفية ممارستها لوظيفتها ومن هنا فالصفة الغالبة لهذه النوعية من القوانين هي أنها قوانين مكملة لأحكام الدستور"[1].

كما يمكن تعريفه من منظور هذا المعيار بأنه "قوانين موضوعها تحديد تنظيم السلطات العامة الدستورية، بحيث لا يمكنها أن تتدخل إلا في المجالات التي يقر لها الدستور تدخلها"[2].

والملاحظ أن هذا المعيار لم يقدم تعريفا دقيقا للقانون العضوي، لصعوبة تحديد المسائل التي تدخل بطبيعتها في مجال هذا القانون، كما أن الفقهاء الذين اعتمدوا على هذا المعيار لتحديد مدلول القانون العضوي وجدوا أنفسهم أمام إشكال آخر، ألا وهو صعوبة التفرقة بين الدستور والقانون العضوي، لأن موضوع كل منها هو تنظيم السلطات العامة، بالإضافة لذلك يوجد هناك موضوعات يتم تنظيمها بقوانين عضوية لكنها ليس لها علاقة بالسلطات العامة[3].

ومنه يتضح لنا أن كلا المعيارين عاجزان على تقديم مدلول واضح للقانون العضوي، مما اتجه معظم الفقه للجمع بين المعيارين السابقين واستنباط معيار مختلط.

**ج- تعريف القانون العضوي من منطلق المعيار المختلط (الأرجح):**

هناك معيار آخر يجمع بين كلا من المعيارين السابقين ويسمى بالمعيار المختلط، وعلى ضوء هذا المعيار يمكن تعريف القانون العضوي على أنه: "ذلك القانون الذي يتضمن مجموعة من القواعد القانونية العامة والمجردة والملزمة، وأساسها الدستور الذي منحها طبيعة القانون الأساسي العضوي، في حدود مجالها على سبيل الحصر، ونص على وجوب سنها وصدورها

---

(1) شريط وليد، **السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري**، المرجع السابق، ص 211.

(2) Joel Mekhantar, **droit politique et constitutionnel**, edition ESKA, France, 1997, p 145.

(3) بومحداف أميمة، **النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2022/2021، ص 185.

في ظل مجموعة من الإجراءات الخاصة والاستثنائية وغير المألوفة، بالإضافة إلى خضوعها لمجموع الإجراءات والشكليات العادية التي يخضع لها كل تشريع "[1].

وبذات المعنى يمكن أن نسوق التعريف الآتي للقوانين العضوية من منظور المعيار المختلط على أنها «مجموع القوانين الصادرة من السلطة التشريعية سواء من تلقاء نفسها أو بتكليف من المشرع الدستوري، والمتعلقة بتنظيم السلطات العامة في الدولة واختصاصها، وكيفية ممارستها لوظيفتها، أي أنها تتصل بموضوعات دستورية في جوهرها[2]».

كما يمكننا أن نسوق تعريفا آخر في نفس السياق على أن "القوانين العضوية هي تلك القواعد ذات الطبيعة الدستورية المتصلة بنظام الحكم والسلطات العامة في الدولة والحقوق والحريات الأساسية للأفراد والتي تتخذ بناء على إجراءات خاصة بالمقارنة مع إجراءات الإعداد والمصادقة على القانون العادي، دون أن تبلغ درجة إجراءات وضع أو تعديل الدستور وتكون خاضعة للرقابة الإلزامية السابقة"[3].

إن مثل هذه التعريفات المبنية على المعيار المختلط أو المركب بين المعيارين الشكلي الإجرائي والمادي الموضوعي في نفس الوقت، هي الأقرب إلى حقيقة معنى القانون العضوي إذا ما أضيفت إليها عناصر أخرى مثل مكانتها في سلم تدرج قواعد ومصادر النظام القانوني في الدولة.

---

(1) عمار عوابدي، **فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة**، مجلة الفكر البرلماني، منشورات مجلس الأمة الجزائري، عدد 2، مارس 2003، ص 53.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، **المبادئ العامة للقانون الدستوري**، منشأة المعارف، جلال حزبي وشركاؤه، الإسكندرية (مصر)، 1985، ص 47.

(3) Michel de Villiers, **Dictionnaire du Droit Constitutionnel**, Dalloz, 04ème édition, paris, 2003, p 148 « Loi organique. Loi qui, à la demande explicite du constituant, complète et précise la Constitution. Adoptée selon une procédure en principe intermédiaire entre la procédure de révision constitutionnelle et la procé- dure législative ordinaire, mais en fait à peine plus exigeante que cette dernière… ».

وقد اختار المؤسس الدستوري الجزائري مصطلح "القوانين العضوية" للدلالة على تلك القوانين المكملة والمفصِّلة للنصوص الدستورية بدلا عن مصطلحات مشابهة أخرى تبنتها الدساتير المقارنة لاسيما منها مصطلح "القوانين الأساسية" أو القوانين النظامية"، ولعل أهم الأسباب التي دعت بالمؤسس الدستوري الجزائري لاعتماده لمصطلح القوانين العضوية ترجع إلى:

- عدم اعتماده مصطلح "القانون الأساسي"، ذلك أن القانون الأساسي هو الدستور ذاته، بموجب ما تضمنته ديباجة التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، بنصها« الدستور فوق الجميع وهو القانون الأساسي...».
- عدم اعتماده مصطلح "القانون التنظيمي" أو "القانون النظامي" يعد تفاديا للتداخل الذي يمكن أن يقع فيه القارئ بين ما هو قانون عضوي، وبين ما هو نص تنظيمي، والذي يقصد بهذا الأخير مجموعة النصوص القانونية التنظيمية الصادرة عن رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة طبقا لأحكام نص المادة 141 من التعديل الدستوري 2020.

**ثانيا- تحديد المواضيع والمسائل التي يختص البرلمان بتنظيمها بصفته مشرعا عضويا:**

بعد التطرق للأحكام الدستورية التي تؤسس وتجيز صدور القانون العضوي، نأتي إلى تعداد المجالات التي حددها وحجزها الدستور لتدخل القانون العضوي لتنظيمها.

حدد الدستور الجزائري مجالات التشريع بقانون عضوي على سبيل الحصر، وهذا راجع إلى أن القانون العضوي مرتبط بأحكام الدستور، فهذه الأخيرة هي وحدها أساس وجود القانون العضوي على اعتبار أنها هي التي تحدد النظام القانوني لهذا القانون، كما أنه لا يمكن الاعتماد إلا عليها في تمييز القانون العضوي عن القانون العادي[1]، وبهذا الشكل جاءت

[1] مخلوفي عبد الوهاب وقاسمي هنيدة، **مكانة القانون العضوي في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، العدد 13، مارس 2013، ص 151.

المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 محددة لأهم المواضيع التي تشكل محتوى القوانين العضوية بنصها:

"إضافة إلى المجالات المخصّصة للقوانين العضوية بموجب الدستور، يشرّع البرلمان بقوانين عضوية في المجالات الآتية:

- تنظيم السلطات العمومية وعملها
- نظام الانتخابات
- القانون المتعلّق بالأحزاب السياسية
- القانون المتعلّق بالإعلام
- القانون الأساسي للقضاء، والتنظيم القضائي
- القانون المتعلّق بقوانين الماليّة".

وهذه المادة ليست هي الوحيدة التي تنص على المواضيع الواجب تنظيمها بموجب قانون عضوي، حيث يستخلص من عبارة "إضافة إلى المجالات المخصصة للقوانين العضوية بموجب الدستور" التي جاءت في المادة 140، وجود مواد أخرى، وهي تشبه في ذلك نفس المبدأ المطبق على المادة 139 من نفس التعديل الدستوري، ويمكن إحصاء المسائل التي تناولتها القوانين العضوية خارج المادة 140 ابتداء من دستور 1996 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 على الشكل التالي:

**أ- المسائل التي تناولتها القوانين العضوية ضمن دستور 1996:**

- ترقية الحقوق السياسية للمرأة (المادة 31 مكرر)
- تحديد كيفية تمديد مهام رئيس الدولة عند وفاة أحد المرشحين للرئاسة (المادة 89).
- تحديد تنظيم حالة الطوارئ وحالة الحصار (المادة 92).
- تحديد كيفية انتخاب النواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة وحالة التنافي (المادة 96).

- تحديد الحالات التي يقبل فيها البرلمان استقالة أحد أعضائه (المادة 108).
- تحديد شروط استخلاف النائب أو عضو مجلس الأمة في حالة الشغور (المادة 112).
- تحديد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقة الوظيفية بينهما ونظامهما الداخلي (المادة 115).
- علانية جلسات البرلمان مع تدوين مداولاته (المادة 116).
- تنظيم المحكمة العليا ومجلس الدولة ومحكمة التنازع وتحديد عملهم واختصاصهم (المادة 153)
- تشكيل المجلس الأعلى للقضاء وتحديد عمله وصلاحياته (المادة157)
- تأسيس المحكمة العليا للدولة وتحديد تنظيمها وسيرها والإجراءات المطبقة عليها (المادة 158)

**ب-المسائل الجديدة التي تناولتها القوانين العضوية ضمن التعديل الدستوري لسنة 2016:**

- تحديد اللغة الأمازيغية كلغة وطنية ورسمية (المادة 4).
- إنشاء الأحزاب السياسية (المادة 52).
- إنشاء الجمعيات (المادة 54).
- الانتخابات الرئاسية (المادة 85).
- الترشح للانتخابات الرئاسية (المادة 87).
- الوظائف القضائية الأخرى التي يعين فيها رئيس الجمهورية (المادة 92).
- تحديد نظام التعويضات البرلمانية (المادة 166).
- حماية استقلال القاضي (المادة 165).
- إجراءات الدفع بعدم الدستورية (المادة 188).
- التزام السلطة العمومية المكلفة بتنظيم الإنتخابات بإحاطتها بالشفافية والنزاهة (المادة 193).

- تحديد هيئة عليا مستقلة لمراقبة الإنتخابات (المادة 194).

**ج-المسائل الجديدة التي تناولتها القوانين العضوية ضمن التعديل الدستوري لسنة 2020:**

- طلب الحكومة من البرلمان المصادقة على مشاريع القوانين المستعجلة (المادة 119)
- تجريد المنتخب في البرلمان من عهدته الانتخابية في حالة تغيير انتمائه الذي انتخب على أساسه (التجوال السياسي المادة 120)
- تنظيم مجلس المحاسبة وعمله واختصاصاته (المادة 199)

وبإجراء دراسة مقارنة بين مجالات المسائل التي تناولتها القوانين العضوية في كل من دستور 1996 والتعديلين الدستوريين لسنة 2016 و2020 يمكن إبداء الملاحظات التالية:

- أبقى التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020 على نفس المسائل التي تناولتها القوانين العضوية بموجب المادة 123 من دستور 1996باستثناء مجال واحد تم حذفه من مجالات القوانين العضوية ويتعلق الأمر بمجال القانون المتعلق بالأمن الوطني.
- بالرجوع إلى نص المادة 122مطة 6 من دستور 1996 نجدها أدخلت القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وانشاء الهيئات القضائية في مجال التشريع العادي، وبالرجوع كذلك إلى المادة 123 مطة 5 من نفس الدستور نجدها كذلك أدخلت القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي في مجال القوانين العضوية، وبالتالي نجد أن المؤسس الدستوري لسنة 1996 أدخل موضوع التنظيم القضائي في كل من مجال التشريع العادي والتشريع العضوي، وهو الأمر الذي تفطن له التعديل الدستوري لسنة 2016 و2020 وتم حذفه من مجالات القانون العادي ليتم تنظيمه فقط بموجب قانون عضوي.
- باستقراء مجالات القوانين العضوية نجدها تكتسي طبيعة تنظيمية أو طبيعة تطبيقية تكميلية أو قد تكون طبيعة إنشائية، فبالرجوع إلى المادة 140 من التعديل الدستوري 2020 نجدها تنص على تنظيم حالة الطوارئ والحصار وهو يُعدّ مجالا تنظيميا، بينما المادة 95 تعتبر مجالا تطبيقيا تكميليا لأنها تحدد الإجراءات المطبقة في حالة وفاة أحد المترشحين لرئاسة

الجمهورية في الدور الثاني أو تعرضه لمانع قانوني، ووفقا للمادة 183 نجدها مجالا إنشائيا إذ أسند لها مهمة تشكيل هيئات معينة لأول مرة ويتعلق الأمر بالمحكمة العليا للدولة.

**ثالثا- مكانة القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري:**

بإستقراء نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فإننا لا نجد أيَّ قاعدة دستورية تخول القانون العضوي أهمية خاصة، فلا يوجد أي نص دستوري يصرح أو يؤكد أن القانون العضوي أسمى من القانون العادي، بل كل من القانون العضوي والقانون العادي ينشئان نصوصا تشريعية متباينة المجال[1]، ففي جميع المجالات التي يتدخل فيها القانون العضوي، يعتبر اختصاص المشرع العضوي اختصاصا حصريا.

إن التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لم ينص بصفة صريحة على مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري، وانما يستشف ذلك من خلال بعض المواد الدستورية وآراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري -سابقا-، والتي حددت مرتبة القوانين العضوية اتجاه الدستور من جهة، واتجاه القانون العادي من جهة أخرى على الشكل التالي:

**أ-سمو الدستور على القانون العضوي:**

في الدول ذات الدساتير الجامدة - ويُصنّف ضمنها التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020- تعتبر الوثيقة الدستورية أو الدستور من ناحية تدرج القواعد القانونية القاعدة الأعلى التي ينبغي أن تخضع لها القواعد الأدنى وهذا لمكانة الدستور النابعة أساسا من قاعدة سمو الدستور.

علاوة على ذلك ليس ثمة جدل حول مكانة القانون العضوي الصادر عن البرلمان بالنسبة للدستور، لأنه لا يمكن أن يماثل القانون العضوي الدستور من وجهة نظر منطقية، على

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري**، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو (الجزائر)، عدد 01، 2007، ص 75.

اعتبار أن الدستور لم يتم اقراره وفق التنظيم الاجرائي المقرر لفائدة القوانين العضوية[1]، لهذا نجد التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد حسم هذا الاشكال في ديباجته بنصه "إن **الدستور فوق الجميع** وهو القانون الأساسي الذي يضمن الحقوق والحريات الفردية والجماعية...".

يتأكد من خلال هذا النص مبدأ سمو الدستور عن باقي النصوص القانونية بما في ذلك القوانين العضوية، هذه الأخيرة تبقى خاضعة للدستور من حيث الانشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيد أيضا بنصوص الدستور، وهذا ينفي نفيا قاطعا وجود أي تماثل بين القوانين العضوية والنصوص الدستورية استنادا للمبررات والحجج التالية:

- أن المؤسس الدستوري وضع حاجزا وحدودا بين الدستور والقانون العضوي، يستوجب على هذا الأخير عدم تخطيه، وهو ما عمل على تأكيده المجلس الدستوري على إثر مراقبته لمدى مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، والذي جاء فيه "**اعتبارا أن كل قانون لا سيما العضوي منه يجب ألا تتخطى أحكامه الحدود الدستورية حتى لا تتعارض مع روح الدستور ذاته...**"[2]، مما يدل دلالة قاطعة على خضوع القانون العضوي للدستور من حيث الانشاء داخل سلم النظام القانوني للدولة، كما يجب أن يتقيد أيضا بنصوص الدستور، وهذا ما نجده مكرسا من قبل المجلس الدستوري الجزائري سابقا من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور بقوله "... **واعتبارا أن المشرع بإقرار عرض مشاريع الأوامر، ومشاريع المراسيم الرئاسية والتنفيذية على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها، كما ورد في المادة 4 من القانون العضوي، موضوع الإخطار لم يتقيّد بالنّص الدستوري بل أضاف اختصاصات**

---

[1] بن مسعود أحمد، **مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري**، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط (الجزائر)، المجلد 6، العدد 2، 2022، ص 1243.

[2] رأي رقم 02 ر.أ.ق عضـ / م.د 97 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج، عدد 12، الصادرة بتاريخ: 06 مارس 1997، ص 42.

**استشارية أخرى لم يقرّها المؤسس الدستوري وبالتالي يكون قد استأثر لنفسه ما لم تقض به أحكام المادة 119 الفقرة الأخيرة من الدستور، مما يفضي إلى الإخلال بمقتضياتها..."**[1].

➢ الدستور هو أسمى معيار قانوني من الناحية الشكلية، لأنه من جهة يصدر عن السلطة التأسيسية الأصلية، والتي هي أعلى من السلطة التشريعية[2] أو بالأحرى أعلى سلطة في الدولة، ومن جهة أخرى فإن إجراءات إعداده وتعديله وإلغائه هي إجراءات استثنائية طويلة ومعقدة بالمقارنة مع إجراءات إعداد وتعديل وإلغاء القوانين العضوية، مما يجزم علو الدستور على القانون العضوي وضرورة خضوع جميع العناصر المكونة له لسلطة وهيمنة الدستور في نصه وروحه وفحواه[3].

➢ القانون العضوي لا يعد مصدر تنظيم دستوري للمجالات التي أسندها إليه الدستور، ذلك أن المصدر الأصلي في مجال التنظيم الدستوري هو الدستور ذاته، وهي ليست إلا تفاصيل لجزئياته، حتى في الحالات التي يستقل فيه بتنظيم المسائل الدستورية الطبيعية، فالدستور يبقى دائما هو المحدد لمبادئه والمصدر الأصلي له[4]، وهو الذي يحدد مجال تطبيقه، وبالتالي لا يجوز أن يخالف أحكامه أو يعدل أو يلغي قواعد وأثار الدستور.

➢إن علو الدستور، يتحقق نتيجة طبيعة الموضوعات التي يقررها وينظمها، ولما كانت هذه القواعد تتمثل في المبادئ الأساسية العليا في الدولة وكذا القواعد المتعلقة بها، كتحديد شكل الدولة وطبيعة نظام الحكم فيها، وتنظيم واختصاصات السلطات العامة، علاوة على حقوق

---

(1) رأي رقم 06/ ر.ق.ع / م.د 98 المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر ج ج عدد 37، الصادرة بتاريخ: 01 يونيو 1998، ص 09.

(2) Georges burdeau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, LGDJ, 17ème édition, paris, 1976, p 75.

(3) رابحي أحسن، **التشريع والمؤسسة التشريعية (الجزائر نموذجا)**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2016، ص 36.

(4) Pierre Avril et Jean Gicquel, **droit parlementaire**, Montchrestien, 2ème édition, paris, 1996, p 192.

الأفراد وحرياتهم، فإن جل هذه الموضوعات تتميز – في مضمونها– بالعلو عن باقي القواعد القانونية الأخرى[1].

**ب– سمو القانون العضوي على القانون العادي:**

إن إغفال المؤسس الدستوري الجزائري في تحديد قيمة ومرتبة القوانين العضوية داخل البنيان القانوني كان له الأثر البالغ لضرورة تحديدها على ضوء اجتهادات القضاء الدستوري الجزائري، ولقد عمل المجلس الدستوري الجزائري سابقا في إطار رقابته الوجوبية على القوانين العضوية على تحديد مكانتها في النظام القانوني الداخلي من خلال الحجج التالية:

➢ أكد المجلس الدستوري الجزائري سابقا على سمو القوانين العضوية على القوانين العادية بالنظر إلى أهمية المجالات المخصصة لها دستوريا وإلى إتباع إجراءات صارمة عند اقرارها والمصادقة عليها، وهذا ما يستشف من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور والذي جاء فيه «**واعتبارا أن التوزيع الدستوري لاختصاصات بين ما يدخل في مجال القانون العضوي وما يدخل في مجال القانون العادي وأخضعها لإجراءات مصادقة مختلفة تستمد من مبدأ تدرج النصوص في نظام القانون الداخلي الذي يقضي بأن القانون العضوي بحكم مركزه في هذا النظام والقانون العادي، لا يمكن أن يتدخل أي منهما إلا في المجال ووفق الإجراءات التي حددها وأقرها لهما الدستور، مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكما أو أحكاما من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي**»[2].

➢ كما يمكن أيضا الحكم بسمو القوانين العضوية عن القوانين العادية، استنادا على الأغلبية التي يتطلبها القانون العضوي للمصادقة عليه، فتتم المصادقة على القوانين العضوية

---

[1] رابحي أحسن، **التشريع والمؤسسة التشريعية (الجزائر نموذجا)**، المرجع السابق، ص 37.

[2] رأي رقم 10 / ر.ن د/م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر ج ج عدد 46 الصادرة بتاريخ: 30 يوليو 2000، ص 03. (التسطير من طرف الباحث)

بالأغلبية المطلقة لنواب المجلس الشعبي الوطني وأعضاء مجلس الأمة، وهذا ما جاء به نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020، في حين يتم المصادقة على القوانين العادية بأغلبية النواب الحاضرين في الجلسة وفق ما تنص عليه أحكام الفقرة الرابعة (04) من المادة 145 من التعديل الدستوري 2020، فصرامة إجراءات إقرار والمصادقة على القوانين العضوية يجعلها تحتل مركزا أعلى من القوانين العادية ضمن التدرج الهرمي للقوانين في الجزائر، وهذا ما يستشف من منطوق رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا المتعلق بمراقبة مدى مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور والذي جاء فيه:

«اعتبارا أن الفقرة الأولى من المادة 59 من النظام الداخلي، موضوع الإخطار تخضع كل مشروع قانون أو اقتراح قانون تضمن حكما أو أحكاما من اختصاص القانون العضوي للإجراءات المخصصة لدراسة القوانين العضوية والمصادقة عليها، مما يستنتج أن **دراسة الحكم أو الأحكام التي هي من مجال القانون العادي الواردة في نفس النص والمصادقة عليها يخضع لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي**.

– واعتبارا أن كلا من مجال تدخل القانون العادي ومجال تدخل القانون العضوي محددان على التوالى فى المادة 122 والمادة 123 والأحكام الأخرى من الدستور(من دستور 1996)، وأن المؤسس الدستوري **أقر لكليهما إجراءات مصادقة مختلفة كون القانون العضوي، على عكس القانون العادي، تتم المصادقة عليه وفق أحكام الفقرتين 2 و3 من المادة 123 من الدستور بالأغلبية المطلقة للنواب، ويخضع قبل صدوره وجوبا لمراقبة مطابقته للدستور**... مما يستنتج أن المجلس الشعبي الوطني لا يمكنه أن يخضع حكما أو أحكاما من مجال القانون العادي لنفس إجراءات المصادقة التي يخضع لها القانون العضوي.

– واعتبارا بالنتيجة أن المجلس الشعبي الوطني ...يكون قد أخل بتوزيع الاختصاصات المحددة في الدستور.»[1]

[1] رأي رقم 10 / ر.ن د/م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، المرجع السابق، ص 04. (التسطير من طرف الباحث).

وقد عبر المجلس الدستوري الجزائري سابقا صراحة عن ذات المعنى في رأي آخر له بقوله: «– واعتبارا أن المؤسس الدستوري يميز بين القانون العضوي والقانون العادي من حيث المصطلح، ومن حيث المجال المخصَّص لكل واحد منهما **والإجراءات الواجب إتباعها في إعداد القوانين والمصادقة عليها وكذا المراقبة الدستورية،**

– واعتبارا أن المشرع بإدراجه الفقرة 2 من المادة 32 ضمن قانون عضوي لم يراع مجال اختصاصه، كما نص عليه الدستور...»[1].

يظهر من اجتهاد المجلس الدستوري أنه يمكن أن تحيل القوانين العضوية إلى القوانين العادية، مما يؤكد على إمكانية القوانين العضوية من أن تنشئ اختصاصات للمشرع العادي وبالتالي وجود علاقة تدرج بينهما[2].

➢ أقر المجلس الدستوري الجزائري سابقا صراحة بوجوب احترام مبدأ تدرج القواعد القانونية عند ترتيب تأشيرات القانون العادي مما يدل بما لا يدع مجالا للشك بسمو القانون العضوي على القانون العادي، ففي رأيه المتعلق بحالات التنافي مع العهدة البرلمانية يشير أن «المشرع قام بترتيب تأشيرات القانون العضوي موضوع الإخطار ترتيبا يختلف عما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين، حيث رتب الأمر 156/66 والمتضمن قانون العقوبات **وهو قانون عادي قبل القوانين العضوية** وهو **ما يعد سهوا يتعين تداركه»** [3].

وفي رأيه المتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور أكد المجلس الدستوري أن: «المشرع اعتمد ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار

---

[1] رأي رقم 01/ر. م. د/ 11 مؤرخ في 6 يوليو 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها للدستور، ج ر ج ج عدد 42 الصادرة بتاريخ:2011/07/31، ص 4 (التسطير من طرف الباحث)

[2] نبالي فطة، **المجلس الدستوري وتدرج القواعد القانونية**، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة (الجزائر)، المجلد 22، العدد 43، 2012، ص 39.

[3] رأي رقم 04 / ر. م. د./ 11 مؤرخ 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي، ج ر ج ج عدد 1، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14، ص 38.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

الأوحد وإقرار ما يسمى بالمشرع المتعدد[1]، بجعل الحكومة مشاركة في عملية التشريع، بحيث تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة طبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية، التي جعلها السياق السياسي تندرج ضمن مسار تحديد سلطات البرلمان وتقييدها، ولذلك تأثرت بهذه التقنية جل الدساتير الإفريقية ومنها دساتير الجزائر، على اختلاف بين أول دستور للجمهورية الجزائرية وباقي الدساتير التي تليه، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 على الشكل التالي:

**أ-نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم في دستور 1963:**

اتبع الدستور الجزائري لعام 1963[2] الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدأين أساسيين[3]: الأول خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون، وبذلك أخذ دستور 1963 بمبدأ الانفراد التشريعي المطلق للمشرع والذي بموجبه غدت سلطة الهيئة التشريعية غير مقيدة، لأن الدستور لم يحدد نطاق المجال القانوني على سبيل الحصر، كما أنه لم يورد أي ضابط على المجال المالي، فقد خولت أحكام المادة 28 من دستور 1963 للمجلس الوطني أن يشرع في أية مسألة يرى ضرورة تقنينها سواء من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها[4]، ودون أن يكون النائب مجبرا أن يدلل على أن اقتراحه لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، ولا مجبرا على البحث عن تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تعديلها.

---

[1] زعنون عبد الرفيع ، المرجع السابق، ص 71.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

[3] شريط وليد، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014، ص 81.

[4] عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011، ص 91.

وفي مقابل ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية غير محدد كذلك، ما يجعل مصير نطاق التنظيم هو نفسه مصير نطاق القانون، حيث بقي كلاهما مفتوحا على الآخر، فالمجلس الوطني يشرع فيما يراه مناسبا من مواضيع طبقا للمادة 28 منه، أما رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني طبقا للمادة 49 منه، يحق له أيضا أن يتخذ ما يراه مناسبا من تنظيمات طبقا للمادة 53 من ذات الدستور، ناهيك عن الأوامر التشريعية محددة المدة بناء على تفويض يمنح له من المجلس الوطني بطلب منه لتمكينه من اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية بواسطة أوامر تصدر عن مجلس الوزراء وبعد مصادقة البرلمان عليها في أجل حدد بثلاثة أشهر لا يقل عنها حسب ما هو وارد في المادة 58 من هذا الدستور.

واللافت للنظر أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 قد خص بعض المواضيع الهامة بنطاق القانون حصرا دون نطاق التنظيم لا سيما ماتعلق منها بحقوق وحريات الأفراد، ممارسة السيادة وما تعلق بالمؤسسات الدستورية، والتي تندرج حصرا ضمن الإختصاص التشريعي للمجلس الوطني[1]، إلا أنه لا يقصد من تعداد هذه المواد حصر المشرع فيها دون سواها، بل يقصد من وراء ذلك التأكيد على ضرورة إحاطتها بأقصى ضمانة، وهي الإطار التشريعي وما يمثله من تعبير عن الإرادة الجماعية للأمة[2].

مما يعني في نهاية الأمر أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 تم الإبقاء على وظيفة التشريع مجالا للمنافسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيمية) بسبب فسحه

---

[1] أدرج الدستور الجزائري لسنة 1963 بعض المسائل ضمن الاختصاص البرلماني على سبيل المثال لا سيما: تحديد المجموعات الإدارية (المادة 09)، تشريع العقوبات والإجراءات الجزائية (المادة 15)، الحق النقابي وحق الاضراب (المادة 20)، قانون الانتخابات (المادة 29)، القانون الداخلي للمجلس الوطني (الماة 35)، استقلالية القضاة (المادة 62)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 66)، تحديد النشيد الوطني (المادة 75).

[2] Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995, P 38.

مجال الموضوعات والمسائل المسكوت عنها[1]، وبالنتيجة يكون النص تشريعا إذا ما أصدره المجلس الوطني، بينما يكون تنظيما إذا ما أصدره رئيس الجمهورية مع ضرورة الإحتفاظ للتشريع بالمواضيع الخاصة بالحقوق الفردية والحريات العامة، قياسا على التخصيص الوارد في الدستور، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على كون المعيار الفاصل بين القانون والتنظيم هو المعيار الشكلي على أساس الرغبة في المبادرة من المجلس الوطني أو من رئيس الجمهورية[2].

**ب- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1976:**

إن العلاقة التقليدية التي كانت تحكم نطاق القانون واللائحة في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1963 المبنية على أساس المعيار الشكلي قد تغيرت في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1976[3]، على إثر اعتناق هذا الأخير نظام وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات، ليُطلق بذلك مجال السلطة التنظيمية ويحدد مجال القانون على سبيل الحصر بموجب نصوص الدستور[4]، فقد حددت المادة 151 من هذا الدستور ستة وعشرين (26) مجالا يتم التشريع فيه بموجب قانون، وعلى الرغم من تعداد الإختصاصات التي تدخل في مجال القانون ضمن المادة 151 إلا أن ذلك لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني لا يخرج عن نطاق المادة 151 والتي تنص "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 23.

(2) لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 36.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976.

(4) صحراوي مهار، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017، ص 68.

القانون..." فإستعمال كلمة (كذلك) تدل بما لا يدع مجالا للشك بأن محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، بل تدل على وجود مجال أو مجالات أخرى خارج المادة 151 يشملها نطاق التشريع بموجب قانون[1].

وبناء على ذلك، فإن تعداد مجال القانون الوارد ضمن المادة 151 من دستور 1976 جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة نفسها التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، ما يدل صراحة أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي[2] لبعض المواضيع التي يجب أن يتم فيها التشريع بموجب قانون، وما عدا ذلك يدخل في مجال التنظيم الذي بقي مفتوحا بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية المستقلة.

ونشير في ذات السياق أن الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني في ظل نطاق القانون المحدد في الدستور الجزائري لسنة 1976 تبقى مقيدة سياسيا[3]، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وإنتماء كل النواب له، مما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة إختصاصاته التشريعية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

## ت- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1989:

---

[1] على سبيل المثال نصت المادة 136 من دستور 1976 " يحدد **القانون** الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل"، ونجد المادة 179 تنص على أن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وتحديد مجالات صلاحياته يتم بموجب **قانون**، كما تشير المادة 190 من ذات الدستور على أن قواعد تنظيم مجلس المحاسبة وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب **قانون**... الخ، مع العلم أن كل هذه المواضيع لم تدرج ضمن المادة 151 من دستور 1976.

[2] فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون (الجزائر) ،2008، ص 81.

[3] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 284.

تم اعتماد دستور الجزائر لعام 1989[1] عن طريق الاستفتاء في 23 فبراير 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، والتي تمخض عنها دستور جديد للجزائر والذي أفرز مجموعة من التحولات السياسية، كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بنية وهيكل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية، وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية، حيث تم ولأول مرة التخلي عن النظام الاشتراكي وتأكيد الملكية الفردية واقتصاد السوق، والإنفتاح السياسي والبناء الديمقراطي من خلال تكريس مبدأ التعددية الحزبية، وفتح المجال للتنافس السياسي والتداول على السلطة، والتحول إلى دستور قانون بدل دستور برنامج من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واستحداث مبدأ الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية، ناهيك عن تكريس ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجعل السلطة التنظيمية موزعة بينهما بعدما كانت حكرا على رئيس الجمهورية في دستور 1976.

وبالرغم من التغيير الذي مس أسس النظام السياسي الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يخرج عن مبدأ تقييد مجال اختصاص البرلمان المكرس في دستور 1976 متأثرا بذلك برأي المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي يحدد حصرا مجال تدخل البرلمان عن طريق القانون، وما دون ذلك يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد حدد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور»، وتؤكد هذا الإختصاص المقيد المادة 116 الفقرة الأولى حيث تقضي بأنه «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمة

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989.

في المسائل غير المخصصة للقانون»، وهو ما يفيد بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في الدستور صراحة وأن ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية.

وبإجراء مقارنة بين نص المادة 151 من دستور 1976 مع نص المادة 115 من دستور 1989 يتبين لنا تخلي المؤسس الدستوري عن عدة مجالات كانت ضمن اختصاص البرلمان في ظل دستور 1976 وهي:

- القواعد المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي.
- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة الشباب، وسياسة التربية، هذه الأخيرة التي استبدلها بعبارة القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

كما أضاف مجالات أخرى تتمثل في مايلي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

ومع ذلك، فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال إختصاص المشرع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 ، هذا الأخير الذي خول رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[1]،

[1] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 134.

في حين تخلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نهائيا عن آلية التشريع بموجب أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية، ما يجعل مجال تصدي البرلمان للمسائل بموجب قانون واسعا.

**ث- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1996**

انصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات[1]، وانعكست أحكامه على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية، على الخصوص قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الناجم عن التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

وعلى مستوى الميدان التشريعي، تم استرجاع رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر، وذلك بهدف ضمان استمرار الدولة وسير مؤسساتها في جميع الظروف، وإن كان بعض الفقه قد رأى بأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وإضعاف للسلطة التشريعية[2] ، هذه الأخيرة التي أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات والشخصيات الوطنية، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، من خلال إمكانية تولى رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة، عند شغور رئاسة الجمهورية .

كما أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكملة للدستور، وقد كان الهدف من استحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية، وعلى رأسها قوانين الانتخابات

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضى في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

[2] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 02، 2012، ص 106.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

(1) قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

(2) للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبالعودة إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي تنص «يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلّقة بالأحوال الشخصية والأسرة[1]، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5 - القواعد العامة المتعلّقة بوضعية الأجانب.

6 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيّما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

8 - القواعد العامة للإجراءات المدنيّة والإدارية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- التصويت على قوانين المالية.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

14 - النظام الجمركي.

15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

16 - القواعد العامة المتعلّقة بالتعليم، والبحث العلمي.

---

[1] تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وورد فيها عبارة " وحق الأسرة ".

17 – القواعد العامة المتعلّقة بالصحة العمومية والسكان.

18 – القواعد العامة المتعلّقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

19 – القواعد العامة المتعلّقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.

20 – القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

21 – حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

22– النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

23– النظام العام للمياه.

24– النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة.

25 – النظام العقاري.

26 – الضمانات الأساسيّة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

27– القواعد العامة المتعلّقة بالدّفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

28– قواعد نقل الملكيّة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

29– إنشاء فئات المؤسسات.

30– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية».

وبإجراء نظرة مقارنة بين نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مع نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المادة 139 من تعديل 2020 أضافت ثلاث (03) مجالات مهمة لم تتطرق لها المادة 140 من تعديل 2016، ألا وهي مجال «**القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية**» و«**الطاقات المتجددة**» و«**قوانين المالية**[1]».

[1] هذه العبارة مستحدثة بموجب تعديل 2020، وردت في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالصيغة التالية: "التصويت على ميزانية الدولة".

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

[2] مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

[3] قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

الأوحد وإقرار ما يسمى بالمشرع المتعدد[1]، بجعل الحكومة مشاركة في عملية التشريع، بحيث تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة طبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية، التي جعلها السياق السياسي تندرج ضمن مسار تحديد سلطات البرلمان وتقييدها، ولذلك تأثرت بهذه التقنية جل الدساتير الإفريقية ومنها دساتير الجزائر، على اختلاف بين أول دستور للجمهورية الجزائرية وباقي الدساتير التي تليه، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 على الشكل التالي:

**أ-نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم في دستور 1963:**

اتبع الدستور الجزائري لعام 1963[2] الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدأين أساسيين[3]: الأول خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون، وبذلك أخذ دستور 1963 بمبدأ الانفراد التشريعي المطلق للمشرع والذي بموجبه غدت سلطة الهيئة التشريعية غير مقيدة، لأن الدستور لم يحدد نطاق المجال القانوني على سبيل الحصر، كما أنه لم يورد أي ضابط على المجال المالي، فقد خولت أحكام المادة 28 من دستور 1963 للمجلس الوطني أن يشرع في أية مسألة يرى ضرورة تقنينها سواء من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها[4]، ودون أن يكون النائب مجبرا أن يدلل على أن اقتراحه لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، ولا مجبرا على البحث عن تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تعديلها.

---

[1] زعنون عبد الرفيع ، المرجع السابق، ص 71.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

[3] شريط وليد، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014، ص 81.

[4] عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011، ص 91.

وفي مقابل ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية غير محدد كذلك، ما يجعل مصير نطاق التنظيم هو نفسه مصير نطاق القانون، حيث بقي كلاهما مفتوحا على الآخر، فالمجلس الوطني يشرع فيما يراه مناسبا من مواضيع طبقا للمادة 28 منه، أما رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني طبقا للمادة 49 منه، يحق له أيضا أن يتخذ ما يراه مناسبا من تنظيمات طبقا للمادة 53 من ذات الدستور، ناهيك عن الأوامر التشريعية محددة المدة بناء على تفويض يمنح له من المجلس الوطني بطلب منه لتمكينه من اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية بواسطة أوامر تصدر عن مجلس الوزراء وبعد مصادقة البرلمان عليها في أجل حدد بثلاثة أشهر لا يقل عنها حسب ما هو وارد في المادة 58 من هذا الدستور.

واللافت للنظر أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 قد خص بعض المواضيع الهامة بنطاق القانون حصرا دون نطاق التنظيم لا سيما ماتعلق منها بحقوق وحريات الأفراد، ممارسة السيادة وما تعلق بالمؤسسات الدستورية، والتي تندرج حصرا ضمن الإختصاص التشريعي للمجلس الوطني[1]، إلا أنه لا يقصد من تعداد هذه المواد حصر المشرع فيها دون سواها، بل يقصد من وراء ذلك التأكيد على ضرورة إحاطتها بأقصى ضمانة، وهي الإطار التشريعي وما يمثله من تعبير عن الإرادة الجماعية للأمة[2].

مما يعني في نهاية الأمر أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 تم الإبقاء على وظيفة التشريع مجالا للمنافسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيمية) بسبب فسحه

---

[1] أدرج الدستور الجزائري لسنة 1963 بعض المسائل ضمن الاختصاص البرلماني على سبيل المثال لا سيما: تحديد المجموعات الإدارية (المادة 09)، تشريع العقوبات والإجراءات الجزائية (المادة 15)، الحق النقابي وحق الاضراب (المادة 20)، قانون الانتخابات (المادة 29)، القانون الداخلي للمجلس الوطني (الماة 35)، استقلالية القضاة (المادة 62)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 66)، تحديد النشيد الوطني (المادة 75).

[2] Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995, P 38.

مجال الموضوعات والمسائل المسكوت عنها[1]، وبالنتيجة يكون النص تشريعا إذا ما أصدره المجلس الوطني، بينما يكون تنظيما إذا ما أصدره رئيس الجمهورية مع ضرورة الإحتفاظ للتشريع بالمواضيع الخاصة بالحقوق الفردية والحريات العامة، قياسا على التخصيص الوارد في الدستور، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على كون المعيار الفاصل بين القانون والتنظيم هو المعيار الشكلي على أساس الرغبة في المبادرة من المجلس الوطني أو من رئيس الجمهورية[2].

**ب- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1976:**

إن العلاقة التقليدية التي كانت تحكم نطاق القانون واللائحة في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1963 المبنية على أساس المعيار الشكلي قد تغيرت في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1976[3]، على إثر اعتناق هذا الأخير نظام وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات، ليُطلق بذلك مجال السلطة التنظيمية ويحدد مجال القانون على سبيل الحصر بموجب نصوص الدستور[4]، فقد حددت المادة 151 من هذا الدستور ستة وعشرين (26) مجالا يتم التشريع فيه بموجب قانون، وعلى الرغم من تعداد الإختصاصات التي تدخل في مجال القانون ضمن المادة 151 إلا أن ذلك لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني لا يخرج عن نطاق المادة 151 والتي تنص "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 23.

(2) لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 36.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976.

(4) صحراوي مهار، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017، ص 68.

القانون..." فإستعمال كلمة (كذلك) تدل بما لا يدع مجالا للشك بأن محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، بل تدل على وجود مجال أو مجالات أخرى خارج المادة 151 يشملها نطاق التشريع بموجب قانون[1].

وبناء على ذلك، فإن تعداد مجال القانون الوارد ضمن المادة 151 من دستور 1976 جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة نفسها التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، ما يدل صراحة أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي[2] لبعض المواضيع التي يجب أن يتم فيها التشريع بموجب قانون، وما عدا ذلك يدخل في مجال التنظيم الذي بقي مفتوحا بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية المستقلة.

ونشير في ذات السياق أن الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني في ظل نطاق القانون المحدد في الدستور الجزائري لسنة 1976 تبقى مقيدة سياسيا[3]، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وإنتماء كل النواب له، مما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة إختصاصاته التشريعية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

## ت- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1989:

---

[1] على سبيل المثال نصت المادة 136 من دستور 1976 " يحدد **القانون** الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل"، ونجد المادة 179 تنص على أن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وتحديد مجالات صلاحياته يتم بموجب **قانون**، كما تشير المادة 190 من ذات الدستور على أن قواعد تنظيم مجلس المحاسبة وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب **قانون**... الخ، مع العلم أن كل هذه المواضيع لم تدرج ضمن المادة 151 من دستور 1976.

[2] فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون (الجزائر) ،2008، ص 81.

[3] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 284.

تم اعتماد دستور الجزائر لعام 1989[1] عن طريق الاستفتاء في 23 فبراير 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، والتي تمخض عنها دستور جديد للجزائر والذي أفرز مجموعة من التحولات السياسية، كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بنية وهيكل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية، وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية، حيث تم ولأول مرة التخلي عن النظام الاشتراكي وتأكيد الملكية الفردية واقتصاد السوق، والإنفتاح السياسي والبناء الديمقراطي من خلال تكريس مبدأ التعددية الحزبية، وفتح المجال للتنافس السياسي والتداول على السلطة، والتحول إلى دستور قانون بدل دستور برنامج من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واستحداث مبدأ الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية، ناهيك عن تكريس ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجعل السلطة التنظيمية موزعة بينهما بعدما كانت حكرا على رئيس الجمهورية في دستور 1976.

وبالرغم من التغيير الذي مس أسس النظام السياسي الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يخرج عن مبدأ تقييد مجال اختصاص البرلمان المكرس في دستور 1976 متأثرا بذلك برأي المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي يحدد حصرا مجال تدخل البرلمان عن طريق القانون، وما دون ذلك يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد حدد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور»، وتؤكد هذا الإختصاص المقيد المادة 116 الفقرة الأولى حيث تقضي بأنه «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمة

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989.

في المسائل غير المخصصة للقانون»، وهو ما يفيد بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في الدستور صراحة وأن ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية.

وبإجراء مقارنة بين نص المادة 151 من دستور 1976 مع نص المادة 115 من دستور 1989 يتبين لنا تخلي المؤسس الدستوري عن عدة مجالات كانت ضمن اختصاص البرلمان في ظل دستور 1976 وهي:

- القواعد المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي.
- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة الشباب، وسياسة التربية، هذه الأخيرة التي استبدلها بعبارة القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

كما أضاف مجالات أخرى تتمثل في مايلي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

ومع ذلك، فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال إختصاص المشرع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 ، هذا الأخير الذي خول رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[1]،

[1] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 134.

في حين تخلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نهائيا عن آلية التشريع بموجب أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية، ما يجعل مجال تصدي البرلمان للمسائل بموجب قانون واسعا.

**ث- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1996**

انصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات[1]، وانعكست أحكامه على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية، على الخصوص قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الناجم عن التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

وعلى مستوى الميدان التشريعي، تم استرجاع رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر، وذلك بهدف ضمان استمرار الدولة وسير مؤسساتها في جميع الظروف، وإن كان بعض الفقه قد رأى بأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وإضعاف للسلطة التشريعية[2] ، هذه الأخيرة التي أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات والشخصيات الوطنية، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، من خلال إمكانية تولى رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة، عند شغور رئاسة الجمهورية .

كما أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكملة للدستور، وقد كان الهدف من استحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية، وعلى رأسها قوانين الانتخابات

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضى في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

[2] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 02، 2012، ص 106.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبالعودة إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي تنص «يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلّقة بالأحوال الشخصية والأسرة[1]، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5 - القواعد العامة المتعلّقة بوضعية الأجانب.

6 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيّما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

8 - القواعد العامة للإجراءات المدنيّة والإدارية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- التصويت على قوانين المالية.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

14 - النظام الجمركي.

15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

16 - القواعد العامة المتعلّقة بالتعليم، والبحث العلمي.

---

[1] تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وورد فيها عبارة " وحق الأسرة ".

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه»[1].

وحديثا أكد المجلس الدستوري هذا المنحى إذ جاء في رأي المجلس المتعلق بالإعلام أن «– اعتبارا أن المشرع اعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، التسلسل الزمني لصدور القوانين.

– واعتبارا أنه إذا كان يحق للمشرع اعتماد تاريخ الصدور كطريقة في ترتيب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية.

– واعتبارا بالنتيجة فان الاقتصار على تاريخ الصدور في ترتيب التأشيرات يعد سهوا يتعين تداركه»[2].

يتبين لنا من خلال آراء المجلس الدستوري الجزائري سابقا أنه يتبنى فكرة سمو القانون العضوي على التشريعات العادية ويضعه في مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

**المطلب الثاني: مجالات القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور في الدستور المصري**

ارتّأينا من خلال المطلب الأول من هذه الدراسة أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 اختار تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، من خلال تحديد الموضوعات التي تدخل في مجال عمل السلطة التشريعية على سبيل الحصر فتنظمها بقوانين، ولا يحق للبرلمان أن يشرع القوانين إلا في هذه المجالات المحددة له حصرا في الدستور، في الوقت الذي أصبحت فيه صلاحية السلطة التنفيذية ممتدة لتضم باقي المجالات التي لا يطالها مجال

---

[1] رأي رقم 03 / ر. م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14، ص 05.

[2] رأي رقم 02 /ر.م. د /12/ مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15، ص 18.

القانون لتنظمها بموجب التنظيم أو اللوائح، ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية لم تصبح أداة لتنفيذ القوانين فحسب، وإنما أصبحت سلطة تشريع في كثير من المجالات نتيجة تمتعها بالصلاحيات الدستورية التي تمكنها من تنظيم العديد من المسائل عن طريق اللوائح دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان لاصدار تشريع يخولها القيام بالأعمال اللازمة لتنظيم تلك المسائل، ومما يعزز دورها في ذلك أن البرلمان قد تم تحديد اختصاصاته التشريعية في مجالات محددة، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاصات غير المحددة في أي مجال لم يحجز للقانون، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بشدّة: هل تبنى المؤسس الدستوري المصري نفس النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري؟ أم تبنى نهجا مغايرا في تحديد العلاقة بين القانون واللائحة؟ هذا ما سنحاول تفصيله في النقاط التالية:

الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري

الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان المصري بموجب القوانين المكملة للدستور

**الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري**

إن المؤسس الدستوري المصري لم يتأثر بالتجديدات الواردة في الدستور الفرنسي الحالي، وظل وفيا للعلاقة بين القانون واللائحة في ظل الوضع التقليدي الذي كان سائدا في ظل الدساتير الفرنسية السابقة على الدستور الحالي، وبذلك فإنه قد اعتنق العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي[1]، وبذلك فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع، في حين أن السلطة التنفيذية تملك حق التشريع على سبيل الاستثناء، وفي نطاق ضيق ومحدود.

وبذلك فإنه وفقا للعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة فإن السلطة التشريعية ممثلة في

---

[1] حسبو عمرو أحمد، **علاقة القانون باللائحة (دراسة تحليلية مقارنة لمجال القانون واللائحة في فرنسا ومصر والإمارات)**، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، المجلد 4، العدد 4، 1995/12/31، ص 227.

مجلس النواب ليس لها حدٌّ أقصى في التشريع، ومن ثم فان للقانون أن يتناول بالتنظيم كافة الموضوعات التي يرى ضرورة التدخل لتنظيمها، بل ويملك مجلس النواب المصري تنظيم حتى تلك الموضوعات التي تدخل في نطاق السلطة التنفيذية وذلك بموجب قوانين[1].

ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية لا تملك حق تنظيم أي موضوع أو مسألة يخرج عن نطاق اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة والمتمثلة في لوائح المرافق العامة ولوائح الضبط الإداري.

ففي ظل سيادة العلاقة التقليدية بين القوانين واللائحة في الدساتير المصرية يمكن أن نلمس بوضوح خصائص العلاقة التقليدية المتمثلة بسيادة المعيار الشكلي للتمييز بين القانون واللائحة، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه صراحة ولأول مرة في تاريخ الدساتير المصرية نص المادة 05 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014[2] المعدل والمتمم وفقا للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019[3] والتي تنص: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، **والفصل بين السلطات** والتوازن بينها...».

ونخلص مما سبق أن نطاق كل من القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي يتحدد وفق الأطر التالية:

- أن قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في ظل الدساتير المصرية تتحدد وفقا للمفهوم التقليدي الذي يتميز باطلاق القانون في ميدان التشريع وتقييد مجال اللائحة، وسيادة المعيار الشكلي في تعريف القانون، فالبرلمان المصري باعتباره المعبر عن سيادة الأمة يستطيع

---

[1] عصام علي الدبس، **أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها (دراسة مقارنة)**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العراق، العدد 25، 2010، ص 309.

[2] دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل، ج ر ج م ع، العدد 3 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ: 18 يناير 2014.

[3] قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019 بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، ج ر ج م ع، العدد 16 مكرر (و) الصادرة بتاريخ: 23 أبريل 2019.

تنظيم أي موضوع وبالكيفية التي يراها سواء بوضع تفصيلاته الجزئية أو الاكتفاء بوضع مبادئه العامة باستثناء القيود الشكلية التي يفرضها الدستور، وهو ما عبرت عنه المادة 101 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 ، حيث نصت أن «يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور».

➢ مادامت التشريعات الصادرة من البرلمان لا تخالف نصا أو قاعدة دستورية ، فان تقدير أهداف التشريع ومدى الآثار الاجتماعية للقانون يجب أن يترك للمشرع دون معقب عليه إلا من الرأي العام بالطريق الذي ينظمه الدستور، فالمشرع هو الذي يحدد الهدف من التشريع والمصلحة المبتغاة و مدى ملاءمته في وقت معين ، كما يحدد الباعث عليه، وحيث يثبت أن الدستور لم يفرض قيدا صريحا أو ضمنيا، فمن المصلحة أن نترك تقدير حرية الأهداف لممثلي الشعب تحت رقابة الشعب، لأن ذلك يُمَكّن من تطوير التشريع والسير قدما في النطاق الذي رسمه الدستور.[1]

➢ يقتصر مجال اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان، بالإضافة إلى بعض الموضوعات التي يحيلها الدستور المصري على السلطة اللائحية المستقلة لتنظيمها بصفة منفردة، كلوائح الضبط والمرافق العامة وغيرها من الموضوعات الواردة حصرا في الدستور.

وبقراءة متأنية للدستور المصري الحالي يتبين للباحث أن المشرع الدستوري في سبيل توزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة اللائحية، قد اختار تحرير بعض الموضوعات وحظرها على القانون واللائحة على السواء(أولا)، كما اختار النص على بعض

---

[1] وليد جودة إبراهيم محمد العطار، **ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة**، المجلة القانونية، كلية الحقوق فرع الخرطوم جامعة القاهرة (مصر)، المجلد 14، العدد 3، نوفمبر 2022، ص1074.

المسائل وجعلها حكرا على القانون دون اللائحة، كما جعل من نصيب اللائحة موضوعات معينة (ثانيا)، كما أفضى حماية لنطاق اللائحة (ثالثا)، الشئ الذي نفصله على الشكل التالي:

**أولا- المواضيع التي يحظر على القانون واللائحة التعرض لها:**

لقد اختص المشرع الدستوري لنفسه ببعض الموضوعات الدستورية التي تمثل مجموعة من الحقوق والحريات والتي تعتبر من الدعائم الأساسية للنظام القانوني في الدولة بحيث لا يستقيم تنظيمها إلا من طرف السلطة التأسيسية وحدها دون اخضاع هذه الحقوق والحريات لسلطة المشرع حتى وان كانت محددة دستوريا، وإذا ما قام المشرع العادي بالتطرق لهذه الموضوعات اعتبر عمله مخالفا للدستور مخالفة صريحة وواضحة[1]، كون سلطة تنظيم هذه الموضوعات غير مخولة له من قبل الدستور أصلا، وتتمثل هذه الموضوعات بمايلي:

1- إقرار مبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر رئيسي للتشريع (المادة 02 من دستور 2014)

2-انشاء الرتب المدنية محظورة (المادة 26 من دستور 2014)

3- المصادرة العامة للأموال محظورة (المادة 40 من دستور 2014).

4-مبدأ المساواة أمام القانون (المادة 53 من دستور 2014)

5-ابعاد المواطنين عن البلاد أو منعهم من العودة إليها (المادة 62 من دستور 2014)

6-مبدأ شخصية العقوبة الجنائية (المادة 95 من دستور 2014)

7-مبدأ قرينة البراءة (المادة 96 من دستور 2014)

8-مبدأ استقلالية القضاء وعدم قابلية عزل القضاة (المادة 186 من دستور 2014).

**ثانيا- نطاق القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي:**

نص الدستور المصري الحالي على بعض الموضوعات التي يجب أن يتم تنظيمها بواسطة القانون، وهي الموضوعات التي تمثل المجال المحجوز لدائرة عمل القانون، كما حدد أيضا الموضوعات التي يمكن التدخل فيها بمعرفة السلطة اللائحية وذلك على التفصيل التالي:

**أ- نطاق القانون البرلماني في الدستور المصري**

---

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 414.

من مظاهر العلاقة التقليدية في الدساتير المصرية هو تحديد نطاق اللائحة والقانون، حيث تم حجز موضوعات متعددة يتم تنظيمها حصرا عن طريق القانون وذلك لأهميتها وتعلقها بالحقوق والحريات العامة والتي يطلق عليها الفقه عادة الموضوعات التشريعية بطبيعتها[1].

ويجب التأكيد أن مفهوم حجز بعض المواضيع لتنظيمها بموجب القانون حصرا لا يعني قصر اختصاص البرلمان عليها وفقا للاختصاص المحجوز في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، بل المقصود إلتزام البرلمان بتنظيم هذه الموضوعات حصرا وعدم السماح بتفويض تنظيمها إلى الحكومة على غرار المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي أطلقت يد الحكومة في مجال السلطة التنظيمية.

وبالتالي فإذا نص الدستور على تنظيم موضوع أو حق من قبل المشرع بقانون، لا يجوز له تفويض تنظيمه إلى الحكومة لأهميته وخطورته، وإذا أخل المشرع بالتزامه بالتنظيم الكلي أو الجزئي أو التهرب من التنظيم أو الإفراط في التفويض أو بتفويض ما لا يجوز تفويضه بموجب الدستور تكون أمام ظاهرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع[2] ويكون التفويض باطلا غير دستوري يؤدي إلى قيام مسؤولية البرلمان سياسيا وقانونيا، وبالمقابل لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتولى تنظيم مسائل محجوزة للمشرع بلوائح تصدرها وإلا كانت تصرفاتها فاقدة لشرعيتها إلى درجة الانعدام[3]، إذ لا تملك السلطة التنفيذية سوى وضع القانون موضع التنفيذ. **ومن أمثلة الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون الواردة في الدستور المصري الحالي لسنة 2014 نذكر مثلا:**

---

[1] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 286.

[2] يتحقق عيب عدم الاختصاص السلبي للمشرع في حالة "عدم مباشرة المشرع لاختصاصاته الدستورية، سواء من خلال الامتناع عن ممارسة وظيفته التشريعية بصورة كلية أو الإفراط في عمومية القوانين والإحالة على السلطة التنفيذية لتكملتها أو وضع تفصيلاتها أو الإفراط في التفويض التشريعي" بالجيلالي خالد، **الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه (دراسة مقارنة)**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)، عدد 6، جوان 2017، ص 75.

[3] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 286.

- نص المادة 6 «... يحدد **القانون** شروط اكتساب الجنسية»
- نص المادة 13«تلتزم الدولة بالحفاظ على حقوق العمال... على النحو الذي ينظمه **القانون**»
- نص المادة 14«الوظائف العامة حق للمواطنين على أساس الكفاءة... ولا يجوز فصلهم بغير الطريق التأديبي، إلا في الأحوال التي يحددها **القانون**».
- نص المادة 15«الإضراب السلمي حق ينظمه **القانون**».
- نص المادة 32«... ويكون منح حق استغلال الموارد الطبيعية أو التزام المرافق العامة **بقانون**، ... ويكون منح حق استغلال المحاجر والمناجم الصغيرة والملاحات، أو منح التزام المرافق العامة ... بناء على **قانون**. ويحدد **القانون** أحكام التصرف في أملاك الدولة الخاصة، والقواعد والإجراءات المنظمة لذلك».
- نص المادة 38«...لا يكون إنشاء الضرائب العامة، أو تعديلها، أو إلغاؤها، إلا **بقانون**، ولا يجوز الإعفاء منها إلا في **الأحوال المبينة في القانون**. ولا يجوز تكليف أحد أداء غير ذلك من الضرائب، أو الرسوم، إلا في **حدود القانون**... ويحدد **القانون** طرق وأدوات تحصيل الضرائب والرسوم».
- نص المادة 70«... تصدر الصحف بمجرد الإخطار على النحو الذي **ينظمه القانون**. **وينظم القانون** إجراءات إنشاء وتملُّك محطات البث الإذاعي والمرئي والصحف الإلكترونية».

ويلاحظ على هذه النصوص أنها لم ترد كلها بعبارة واحدة، بل اختلفت العبارات فأحيانا يتطلب الدستور "صدور قانون" وأحيانا أخرى يستعمل الدستور عبارة "بناء على قانون" أو"وفقا لأحكام القانون" أو "في الأحوال المبينة في القانون"، وهذا الاختلاف في العبارات والاصطلاحات لم يأت عفوا ، بل جاء مقصودا[1] ، فحيث يتطلب النص صدور قانون يمتنع على السلطة التشريعية التفويض بشأنها الى الحكومة ، واذا فوضت سلطة التشريع للحكومة

[1] عمرو أحمد حسبو، المرجع السابق، ص230.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

[1] قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

[2] للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبالعودة إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي تنص «يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلّقة بالأحوال الشخصية والأسرة[1]، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5 - القواعد العامة المتعلّقة بوضعية الأجانب.

6 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيّما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

8 - القواعد العامة للإجراءات المدنيّة والإدارية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- التصويت على قوانين المالية.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

14 - النظام الجمركي.

15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

16 - القواعد العامة المتعلّقة بالتعليم، والبحث العلمي.

---

[1] تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وورد فيها عبارة " وحق الأسرة ".

17 – القواعد العامة المتعلّقة بالصحة العمومية والسكان.

18 – القواعد العامة المتعلّقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

19 – القواعد العامة المتعلّقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.

20 – القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

21 – حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

22– النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

23– النظام العام للمياه.

24– النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة.

25 – النظام العقاري.

26 – الضمانات الأساسيّة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

27– القواعد العامة المتعلّقة بالدّفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

28– قواعد نقل الملكيّة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

29– إنشاء فئات المؤسسات.

30– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية».

وبإجراء نظرة مقارنة بين نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مع نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المادة 139 من تعديل 2020 أضافت ثلاث (03) مجالات مهمة لم تتطرق لها المادة 140 من تعديل 2016، ألا وهي مجال «**القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية**» و«**الطاقات المتجددة**» و«**قوانين المالية**[1]».

[1] هذه العبارة مستحدثة بموجب تعديل 2020، وردت في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالصيغة التالية: "التصويت على ميزانية الدولة".

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه»[1].

وحديثا أكد المجلس الدستوري هذا المنحى إذ جاء في رأي المجلس المتعلق بالإعلام أن «– اعتبارا أن المشرع اعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، التسلسل الزمني لصدور القوانين.

– واعتبارا أنه إذا كان يحق للمشرع اعتماد تاريخ الصدور كطريقة في ترتيب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية.

– واعتبارا بالنتيجة فان الاقتصار على تاريخ الصدور في ترتيب التأشيرات يعد سهوا يتعين تداركه»[2].

يتبين لنا من خلال آراء المجلس الدستوري الجزائري سابقا أنه يتبنى فكرة سمو القانون العضوي على التشريعات العادية ويضعه في مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

**المطلب الثاني: مجالات القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور في الدستور المصري**

ارتّأينا من خلال المطلب الأول من هذه الدراسة أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 اختار تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، من خلال تحديد الموضوعات التي تدخل في مجال عمل السلطة التشريعية على سبيل الحصر فتنظمها بقوانين، ولا يحق للبرلمان أن يشرع القوانين إلا في هذه المجالات المحددة له حصرا في الدستور، في الوقت الذي أصبحت فيه صلاحية السلطة التنفيذية ممتدة لتضم باقي المجالات التي لا يطالها مجال

---

[1] رأي رقم 03 / ر. م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14، ص 05.

[2] رأي رقم 02 /ر.م. د /12/ مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15، ص 18.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

الأوحد وإقرار ما يسمى بالمشرع المتعدد[1]، بجعل الحكومة مشاركة في عملية التشريع، بحيث تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة طبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية، التي جعلها السياق السياسي تندرج ضمن مسار تحديد سلطات البرلمان وتقييدها، ولذلك تأثرت بهذه التقنية جل الدساتير الإفريقية ومنها دساتير الجزائر، على اختلاف بين أول دستور للجمهورية الجزائرية وباقي الدساتير التي تليه، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 على الشكل التالي:

**أ-نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم في دستور 1963:**

اتبع الدستور الجزائري لعام 1963[2] الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدأين أساسيين[3]: الأول خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون، وبذلك أخذ دستور 1963 بمبدأ الانفراد التشريعي المطلق للمشرع والذي بموجبه غدت سلطة الهيئة التشريعية غير مقيدة، لأن الدستور لم يحدد نطاق المجال القانوني على سبيل الحصر، كما أنه لم يورد أي ضابط على المجال المالي، فقد خولت أحكام المادة 28 من دستور 1963 للمجلس الوطني أن يشرع في أية مسألة يرى ضرورة تقنينها سواء من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها[4]، ودون أن يكون النائب مجبرا أن يدلل على أن اقتراحه لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، ولا مجبرا على البحث عن تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تعديلها.

---

[1] زعنون عبد الرفيع ، المرجع السابق، ص 71.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

[3] شريط وليد، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014، ص 81.

[4] عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011، ص 91.

وفي مقابل ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية غير محدد كذلك، ما يجعل مصير نطاق التنظيم هو نفسه مصير نطاق القانون، حيث بقي كلاهما مفتوحا على الآخر، فالمجلس الوطني يشرع فيما يراه مناسبا من مواضيع طبقا للمادة 28 منه، أما رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني طبقا للمادة 49 منه، يحق له أيضا أن يتخذ ما يراه مناسبا من تنظيمات طبقا للمادة 53 من ذات الدستور، ناهيك عن الأوامر التشريعية محددة المدة بناء على تفويض يمنح له من المجلس الوطني بطلب منه لتمكينه من اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية بواسطة أوامر تصدر عن مجلس الوزراء وبعد مصادقة البرلمان عليها في أجل حدد بثلاثة أشهر لا يقل عنها حسب ما هو وارد في المادة 58 من هذا الدستور.

واللافت للنظر أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 قد خص بعض المواضيع الهامة بنطاق القانون حصرا دون نطاق التنظيم لا سيما ماتعلق منها بحقوق وحريات الأفراد، ممارسة السيادة وما تعلق بالمؤسسات الدستورية، والتي تندرج حصرا ضمن الإختصاص التشريعي للمجلس الوطني[1]، إلا أنه لا يقصد من تعداد هذه المواد حصر المشرع فيها دون سواها، بل يقصد من وراء ذلك التأكيد على ضرورة إحاطتها بأقصى ضمانة، وهي الإطار التشريعي وما يمثله من تعبير عن الإرادة الجماعية للأمة[2].

مما يعني في نهاية الأمر أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 تم الإبقاء على وظيفة التشريع مجالا للمنافسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيمية) بسبب فسحه

---

[1] أدرج الدستور الجزائري لسنة 1963 بعض المسائل ضمن الاختصاص البرلماني على سبيل المثال لا سيما: تحديد المجموعات الإدارية (المادة 09)، تشريع العقوبات والإجراءات الجزائية (المادة 15)، الحق النقابي وحق الاضراب (المادة 20)، قانون الانتخابات (المادة 29)، القانون الداخلي للمجلس الوطني (الماة 35)، استقلالية القضاة (المادة 62)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 66)، تحديد النشيد الوطني (المادة 75).

[2] Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995, P 38.

مجال الموضوعات والمسائل المسكوت عنها[1]، وبالنتيجة يكون النص تشريعا إذا ما أصدره المجلس الوطني، بينما يكون تنظيما إذا ما أصدره رئيس الجمهورية مع ضرورة الإحتفاظ للتشريع بالمواضيع الخاصة بالحقوق الفردية والحريات العامة، قياسا على التخصيص الوارد في الدستور، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على كون المعيار الفاصل بين القانون والتنظيم هو المعيار الشكلي على أساس الرغبة في المبادرة من المجلس الوطني أو من رئيس الجمهورية[2].

**ب- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1976:**

إن العلاقة التقليدية التي كانت تحكم نطاق القانون واللائحة في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1963 المبنية على أساس المعيار الشكلي قد تغيرت في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1976[3]، على إثر اعتناق هذا الأخير نظام وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات، ليُطلق بذلك مجال السلطة التنظيمية ويحدد مجال القانون على سبيل الحصر بموجب نصوص الدستور[4]، فقد حددت المادة 151 من هذا الدستور ستة وعشرين (26) مجالا يتم التشريع فيه بموجب قانون، وعلى الرغم من تعداد الإختصاصات التي تدخل في مجال القانون ضمن المادة 151 إلا أن ذلك لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني لا يخرج عن نطاق المادة 151 والتي تنص "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 23.

(2) لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 36.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976.

(4) صحراوي مهار، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017، ص 68.

القانون..." فإستعمال كلمة (كذلك) تدل بما لا يدع مجالا للشك بأن محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، بل تدل على وجود مجال أو مجالات أخرى خارج المادة 151 يشملها نطاق التشريع بموجب قانون[1].

وبناء على ذلك، فإن تعداد مجال القانون الوارد ضمن المادة 151 من دستور 1976 جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة نفسها التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، ما يدل صراحة أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي[2] لبعض المواضيع التي يجب أن يتم فيها التشريع بموجب قانون، وما عدا ذلك يدخل في مجال التنظيم الذي بقي مفتوحا بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية المستقلة.

ونشير في ذات السياق أن الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني في ظل نطاق القانون المحدد في الدستور الجزائري لسنة 1976 تبقى مقيدة سياسيا[3]، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وإنتماء كل النواب له، مما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة إختصاصاته التشريعية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

## ت- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1989:

---

[1] على سبيل المثال نصت المادة 136 من دستور 1976 " يحدد **القانون** الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل"، ونجد المادة 179 تنص على أن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وتحديد مجالات صلاحياته يتم بموجب **قانون**، كما تشير المادة 190 من ذات الدستور على أن قواعد تنظيم مجلس المحاسبة وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب **قانون**... الخ، مع العلم أن كل هذه المواضيع لم تدرج ضمن المادة 151 من دستور 1976.

[2] فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون (الجزائر) ،2008، ص 81.

[3] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 284.

تم اعتماد دستور الجزائر لعام 1989[1] عن طريق الاستفتاء في 23 فبراير 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، والتي تمخض عنها دستور جديد للجزائر والذي أفرز مجموعة من التحولات السياسية، كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بنية وهيكل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية، وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية، حيث تم ولأول مرة التخلي عن النظام الاشتراكي وتأكيد الملكية الفردية واقتصاد السوق، والإنفتاح السياسي والبناء الديمقراطي من خلال تكريس مبدأ التعددية الحزبية، وفتح المجال للتنافس السياسي والتداول على السلطة، والتحول إلى دستور قانون بدل دستور برنامج من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واستحداث مبدأ الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية، ناهيك عن تكريس ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجعل السلطة التنظيمية موزعة بينهما بعدما كانت حكرا على رئيس الجمهورية في دستور 1976.

وبالرغم من التغيير الذي مس أسس النظام السياسي الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يخرج عن مبدأ تقييد مجال اختصاص البرلمان المكرس في دستور 1976 متأثرا بذلك برأي المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي يحدد حصرا مجال تدخل البرلمان عن طريق القانون، وما دون ذلك يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد حدد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور»، وتؤكد هذا الإختصاص المقيد المادة 116 الفقرة الأولى حيث تقضي بأنه «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمة

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989.

في المسائل غير المخصصة للقانون»، وهو ما يفيد بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في الدستور صراحة وأن ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية.

وبإجراء مقارنة بين نص المادة 151 من دستور 1976 مع نص المادة 115 من دستور 1989 يتبين لنا تخلي المؤسس الدستوري عن عدة مجالات كانت ضمن اختصاص البرلمان في ظل دستور 1976 وهي:

- القواعد المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي.
- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة الشباب، وسياسة التربية، هذه الأخيرة التي استبدلها بعبارة القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

كما أضاف مجالات أخرى تتمثل في مايلي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

ومع ذلك، فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال إختصاص المشرع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 ، هذا الأخير الذي خول رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[1]،

[1] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 134.

في حين تخلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نهائيا عن آلية التشريع بموجب أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية، ما يجعل مجال تصدي البرلمان للمسائل بموجب قانون واسعا.

**ث- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1996**

انصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات[1]، وانعكست أحكامه على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية، على الخصوص قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الناجم عن التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

وعلى مستوى الميدان التشريعي، تم استرجاع رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر، وذلك بهدف ضمان استمرار الدولة وسير مؤسساتها في جميع الظروف، وإن كان بعض الفقه قد رأى بأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وإضعاف للسلطة التشريعية[2] ، هذه الأخيرة التي أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات والشخصيات الوطنية، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، من خلال إمكانية تولى رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة، عند شغور رئاسة الجمهورية .

كما أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكملة للدستور، وقد كان الهدف من استحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية، وعلى رأسها قوانين الانتخابات

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضى في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

[2] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 02، 2012، ص 106.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

[1] قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

[2] للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبالعودة إلى نص المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 والتي تنص «يُشرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور، وكذلك في المجالات الآتية:

1- حقوق الأشخاص وواجباتهم الأساسيّة، لا سيّما نظام الحرّيات العمومية، وحماية الحريات الفردية، وواجبات المواطنين.

2- القواعد العامة المتعلّقة بالأحوال الشخصية والأسرة[1]، لا سيما منها الزواج والطلاق والنسب والأهلية والتركات.

3- شروط استقرار الأشخاص.

4 - التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية.

5 - القواعد العامة المتعلّقة بوضعية الأجانب.

6 - القواعد المتعلقة بإنشاء الهيئات القضائية.

7- القواعد العامة لقانون العقوبات، والإجراءات الجزائية، لا سيّما تحديد الجنايات والجنح، والعقوبات المختلفة المطابقة لها، والعفو الشامل، وتسليم المجرمين، ونظام السجون

8 - القواعد العامة للإجراءات المدنيّة والإدارية وطرق التنفيذ.

9- نظام الالتزامات المدنية والتجارية ونظام الملكية.

10- القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية.

11- التقسيم الإقليمي للبلاد.

12- التصويت على قوانين المالية.

13- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم والحقوق المختلفة، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.

14 - النظام الجمركي.

15 - نظام إصدار النقود، ونظام البنوك والقرض والتأمينات.

16 - القواعد العامة المتعلّقة بالتعليم، والبحث العلمي.

---

[1] تقابلها المادة 140 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 وورد فيها عبارة " وحق الأسرة ".

17 – القواعد العامة المتعلّقة بالصحة العمومية والسكان.

18 – القواعد العامة المتعلّقة بقانون العمل والضمان الإجتماعي، وممارسة الحق النقابي.

19 – القواعد العامة المتعلّقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.

20 – القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية.

21 – حماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه.

22– النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.

23– النظام العام للمياه.

24– النظام العام للمناجم والمحروقات، والطاقات المتجددة.

25 – النظام العقاري.

26 – الضمانات الأساسيّة للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

27– القواعد العامة المتعلّقة بالدّفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

28– قواعد نقل الملكيّة من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

29– إنشاء فئات المؤسسات.

30– إنشاء أوسمة الدولة ونياشينها وألقابها التشريفية».

وبإجراء نظرة مقارنة بين نص المادة 139 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مع نص المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 نجد أن المادة 139 من تعديل 2020 أضافت ثلاث (03) مجالات مهمة لم تتطرق لها المادة 140 من تعديل 2016، ألا وهي مجال «**القواعد العامة المتعلقة بالصفقات العمومية**» و«**الطاقات المتجددة**» و«**قوانين المالية**[1]».

[1] هذه العبارة مستحدثة بموجب تعديل 2020، وردت في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 بالصيغة التالية: "التصويت على ميزانية الدولة".

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه»[1].

وحديثا أكد المجلس الدستوري هذا المنحى إذ جاء في رأي المجلس المتعلق بالإعلام أن «– اعتبارا أن المشرع اعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، التسلسل الزمني لصدور القوانين.

– واعتبارا أنه إذا كان يحق للمشرع اعتماد تاريخ الصدور كطريقة في ترتيب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية.

– واعتبارا بالنتيجة فان الاقتصار على تاريخ الصدور في ترتيب التأشيرات يعد سهوا يتعين تداركه»[2].

يتبين لنا من خلال آراء المجلس الدستوري الجزائري سابقا أنه يتبنى فكرة سمو القانون العضوي على التشريعات العادية ويضعه في مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

**المطلب الثاني: مجالات القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور في الدستور المصري**

ارتّأينا من خلال المطلب الأول من هذه الدراسة أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 اختار تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، من خلال تحديد الموضوعات التي تدخل في مجال عمل السلطة التشريعية على سبيل الحصر فتنظمها بقوانين، ولا يحق للبرلمان أن يشرع القوانين إلا في هذه المجالات المحددة له حصرا في الدستور، في الوقت الذي أصبحت فيه صلاحية السلطة التنفيذية ممتدة لتضم باقي المجالات التي لا يطالها مجال

---

[1] رأي رقم 03 / ر. م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14، ص 05.

[2] رأي رقم 02 /ر.م. د /12/ مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15، ص 18.

القانون لتنظمها بموجب التنظيم أو اللوائح، ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية لم تصبح أداة لتنفيذ القوانين فحسب، وإنما أصبحت سلطة تشريع في كثير من المجالات نتيجة تمتعها بالصلاحيات الدستورية التي تمكنها من تنظيم العديد من المسائل عن طريق اللوائح دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان لاصدار تشريع يخولها القيام بالأعمال اللازمة لتنظيم تلك المسائل، ومما يعزز دورها في ذلك أن البرلمان قد تم تحديد اختصاصاته التشريعية في مجالات محددة، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاصات غير المحددة في أي مجال لم يحجز للقانون، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بشدّة: هل تبنى المؤسس الدستوري المصري نفس النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري؟ أم تبنى نهجا مغايرا في تحديد العلاقة بين القانون واللائحة؟ هذا ما سنحاول تفصيله في النقاط التالية:

الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري

الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان المصري بموجب القوانين المكملة للدستور

**الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري**

إن المؤسس الدستوري المصري لم يتأثر بالتجديدات الواردة في الدستور الفرنسي الحالي، وظل وفيا للعلاقة بين القانون واللائحة في ظل الوضع التقليدي الذي كان سائدا في ظل الدساتير الفرنسية السابقة على الدستور الحالي، وبذلك فإنه قد اعتنق العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي[1]، وبذلك فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع، في حين أن السلطة التنفيذية تملك حق التشريع على سبيل الاستثناء، وفي نطاق ضيق ومحدود.

وبذلك فإنه وفقا للعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة فإن السلطة التشريعية ممثلة في

---

[1] حسبو عمرو أحمد، **علاقة القانون باللائحة (دراسة تحليلية مقارنة لمجال القانون واللائحة في فرنسا ومصر والإمارات)**، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، المجلد 4، العدد 4، 1995/12/31، ص 227.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

تحولاً جذريا في هذا التصور، إذ قيد مجال التشريع بموضوعات محددة وحصرها حصرا دقيقا، تاركا ما عداها للسلطة التنظيمية في إطار ما أصبح يعرف بـ«التنظيم المستقل»، الذي آل إليه الاختصاص العام في ممارسة الوظيفة التشريعية، ليغدو التشريع ذاته استثناء بعد أن كان أصلا[1].

ويبدو جليا أن النظام الدستوري الجزائري قد تأثر بوضوح بهذا التوجه، الأمر الذي يدفعنا إلى تخصيص هذا الجزء من الدراسة لتحليل المواد الدستورية التي نظمت توزيع مجالات التشريع والتنظيم ضمن مسار التطور الدستوري الجزائري إلى غاية تعديل 2016 (أولا)، ثم دراسة معالم هذا التوزيع في ظل التعديل الدستوري الحالي لسنة 2020 (ثانيا).

**أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020**

يعتبر العمل التشريعي اختصاصا أصيلا للبرلمان بل ومحددا أساسيا لهويته ولسبب وجوده كمؤسسة تمثيلية مكلفة بإنتاج القوانين نيابة عن الأمة، وقد عرفت هذه الوظيفة توسعا متدرجا في ارتباط مع الإصلاحات السياسية والدستورية التي عرفتها الجزائر، غير أن هذه المهمة تشترك فيها أيضا الحكومة عبر عدة آليات تمكنها من المساهمة في صناعة الإطار القانوني، بكيفية تضيق وتتسع تبعا لطبيعة الظرفية السياسية ولحدود تأويل التأطير الدستوري للدور التشريعي للمؤسسات التمثيلية في إطار ما يعرف بالعقلنة البرلمانية، ويُقصد بهذه الأخيرة تلك التقنية الهادفة إلى تحديد اختصاصات البرلمان أو مجال القانون على سبيل الحصر، في مقابل توسيع اختصاصات الحكومة أو مجال اللائحة[2]، وهو مبدأ ظهر بفرنسا إثر تجربة الجمهورية الرابعة 1958/1946 التي حتمت على مؤسسي الجمهورية الخامسة تضييق وعقلنة عمل البرلمان بتحديد اختصاصاتها على سبيل الحصر، في سياق تجاوز فكرة البرلمان المشرع

---

(1) Pierre Le Mire, **La loi et le règlement, Articles 34,37 et 41 de la constitution de1958, droit constitutionnel et institutions politiques**, documents d'études N°1-08, Editions Juris-Classeurs, 1994, p3.

(2) زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019، ص 71.

الأوحد وإقرار ما يسمى بالمشرع المتعدد[1]، بجعل الحكومة مشاركة في عملية التشريع، بحيث تم توزيع الوظيفة التشريعية بين البرلمان والحكومة طبقا لمبدأ العقلنة البرلمانية، التي جعلها السياق السياسي تندرج ضمن مسار تحديد سلطات البرلمان وتقييدها، ولذلك تأثرت بهذه التقنية جل الدساتير الإفريقية ومنها دساتير الجزائر، على اختلاف بين أول دستور للجمهورية الجزائرية وباقي الدساتير التي تليه، وصولا إلى التعديل الدستوري لسنة 2016 على الشكل التالي:

**أ-نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم في دستور 1963:**

اتبع الدستور الجزائري لعام 1963[2] الطريقة التقليدية في تنظيم العلاقة بين القانون والتنظيم، وهي القاعدة القائمة على مبدأين أساسيين[3]: الأول خضوع التنظيم للقانون، والمبدأ الثاني عدم تحديد نطاق القانون، وبذلك أخذ دستور 1963 بمبدأ الانفراد التشريعي المطلق للمشرع والذي بموجبه غدت سلطة الهيئة التشريعية غير مقيدة، لأن الدستور لم يحدد نطاق المجال القانوني على سبيل الحصر، كما أنه لم يورد أي ضابط على المجال المالي، فقد خولت أحكام المادة 28 من دستور 1963 للمجلس الوطني أن يشرع في أية مسألة يرى ضرورة تقنينها سواء من أجل تنظيمها أو توسيعها أو تقييدها[4]، ودون أن يكون النائب مجبرا أن يدلل على أن اقتراحه لا يتضمن تخفيضا للموارد العمومية أو زيادة للنفقات العامة، ولا مجبرا على البحث عن تدابير ترفع من مداخيل الدولة أو توفر مبالغ مالية في فصل آخر من النفقات العمومية تساوي على الأقل المبالغ المقترح تعديلها.

---

[1] زعنون عبد الرفيع ، المرجع السابق، ص 71.

[2] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

[3] شريط وليد، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014، ص 81.

[4] عبد الله بوقفة، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011، ص 91.

وفي مقابل ذلك فان نطاق السلطة التنظيمية غير محدد كذلك، ما يجعل مصير نطاق التنظيم هو نفسه مصير نطاق القانون، حيث بقي كلاهما مفتوحا على الآخر، فالمجلس الوطني يشرع فيما يراه مناسبا من مواضيع طبقا للمادة 28 منه، أما رئيس الجمهورية فبالإضافة إلى دوره في تطبيق القوانين الصادرة عن المجلس الوطني طبقا للمادة 49 منه، يحق له أيضا أن يتخذ ما يراه مناسبا من تنظيمات طبقا للمادة 53 من ذات الدستور، ناهيك عن الأوامر التشريعية محددة المدة بناء على تفويض يمنح له من المجلس الوطني بطلب منه لتمكينه من اتخاذ تدابير ذات طبيعة تشريعية بواسطة أوامر تصدر عن مجلس الوزراء وبعد مصادقة البرلمان عليها في أجل حدد بثلاثة أشهر لا يقل عنها حسب ما هو وارد في المادة 58 من هذا الدستور.

واللافت للنظر أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1963 قد خص بعض المواضيع الهامة بنطاق القانون حصرا دون نطاق التنظيم لا سيما ماتعلق منها بحقوق وحريات الأفراد، ممارسة السيادة وما تعلق بالمؤسسات الدستورية، والتي تندرج حصرا ضمن الإختصاص التشريعي للمجلس الوطني[1]، إلا أنه لا يقصد من تعداد هذه المواد حصر المشرع فيها دون سواها، بل يقصد من وراء ذلك التأكيد على ضرورة إحاطتها بأقصى ضمانة، وهي الإطار التشريعي وما يمثله من تعبير عن الإرادة الجماعية للأمة[2].

مما يعني في نهاية الأمر أنه في ظل الدستور الجزائري لسنة 1963 تم الإبقاء على وظيفة التشريع مجالا للمنافسة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (التنظيمية) بسبب فسحه

---

[1] أدرج الدستور الجزائري لسنة 1963 بعض المسائل ضمن الاختصاص البرلماني على سبيل المثال لا سيما: تحديد المجموعات الإدارية (المادة 09)، تشريع العقوبات والإجراءات الجزائية (المادة 15)، الحق النقابي وحق الاضراب (المادة 20)، قانون الانتخابات (المادة 29)، القانون الداخلي للمجلس الوطني (الماة 35)، استقلالية القضاة (المادة 62)، تنظيم المجلس الأعلى للقضاء (المادة 66)، تحديد النشيد الوطني (المادة 75).

[2] Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995, P 38.

مجال الموضوعات والمسائل المسكوت عنها[1]، وبالنتيجة يكون النص تشريعا إذا ما أصدره المجلس الوطني، بينما يكون تنظيما إذا ما أصدره رئيس الجمهورية مع ضرورة الإحتفاظ للتشريع بالمواضيع الخاصة بالحقوق الفردية والحريات العامة، قياسا على التخصيص الوارد في الدستور، وهذا إن دل على شيء فهو يدل على كون المعيار الفاصل بين القانون والتنظيم هو المعيار الشكلي على أساس الرغبة في المبادرة من المجلس الوطني أو من رئيس الجمهورية[2].

**ب- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1976:**

إن العلاقة التقليدية التي كانت تحكم نطاق القانون واللائحة في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1963 المبنية على أساس المعيار الشكلي قد تغيرت في ظل أحكام الدستور الجزائري لسنة 1976[3]، على إثر اعتناق هذا الأخير نظام وحدة السلطة وتركيزها في يد رئيس الجمهورية، واعتماد تعدد الوظائف بدل الفصل بين السلطات، ليُطلق بذلك مجال السلطة التنظيمية ويحدد مجال القانون على سبيل الحصر بموجب نصوص الدستور[4]، فقد حددت المادة 151 من هذا الدستور ستة وعشرين (26) مجالا يتم التشريع فيه بموجب قانون، وعلى الرغم من تعداد الإختصاصات التي تدخل في مجال القانون ضمن المادة 151 إلا أن ذلك لا يعني بأن إختصاص المجلس الشعبي الوطني لا يخرج عن نطاق المادة 151 والتي تنص "يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها له الدستور، تدخل كذلك في مجال

---

(1) عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، الجزء 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، د س ن، ص 23.

(2) لدرع نبيلة، المرجع السابق، ص 36.

(3) دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76- 97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976.

(4) صحراوي مهار، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017، ص 68.

القانون..." فإستعمال كلمة (كذلك) تدل بما لا يدع مجالا للشك بأن محتوى المادة 151 ليس المجال الوحيد الذي يشرع فيه المجلس الشعبي الوطني، بل تدل على وجود مجال أو مجالات أخرى خارج المادة 151 يشملها نطاق التشريع بموجب قانون[1].

وبناء على ذلك، فإن تعداد مجال القانون الوارد ضمن المادة 151 من دستور 1976 جاء على سبيل المثال لا على سبيل الحصر، ويفهم ذلك من صيغة المادة نفسها التي تفيد أن هناك مجالات أخرى يشرع فيها القانون، ما يدل صراحة أن المشرع الجزائري أخذ بفكرة المجال المحمي[2] لبعض المواضيع التي يجب أن يتم فيها التشريع بموجب قانون، وما عدا ذلك يدخل في مجال التنظيم الذي بقي مفتوحا بحيث يجوز لرئيس الجمهورية تنظيمه بواسطة المراسيم التنظيمية المستقلة.

ونشير في ذات السياق أن الوظيفة التشريعية للمجلس الشعبي الوطني في ظل نطاق القانون المحدد في الدستور الجزائري لسنة 1976 تبقى مقيدة سياسيا[3]، نظرا لقيام النظام على الحزب الواحد وإنتماء كل النواب له، مما يجعله يفتقد للسلطة اللازمة التي تمكنه من ممارسة إختصاصاته التشريعية المخولة له دستوريا خاصة في مواجهة السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية.

## ت- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1989:

---

[1] على سبيل المثال نصت المادة 136 من دستور 1976 " يحدد **القانون** الحالات التي يتعرض فيها النائب للعزل"، ونجد المادة 179 تنص على أن تنظيم المجلس الأعلى للقضاء وتحديد مجالات صلاحياته يتم بموجب **قانون**، كما تشير المادة 190 من ذات الدستور على أن قواعد تنظيم مجلس المحاسبة وطرق تسييره وجزاء تحقيقاته تحدد بموجب **قانون**... الخ، مع العلم أن كل هذه المواضيع لم تدرج ضمن المادة 151 من دستور 1976.

[2] فوزي أوصديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج 3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون (الجزائر) ،2008، ص 81.

[3] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 284.

تم اعتماد دستور الجزائر لعام 1989[1] عن طريق الاستفتاء في 23 فبراير 1989 بعد أحداث 5 أكتوبر 1988، والتي تمخض عنها دستور جديد للجزائر والذي أفرز مجموعة من التحولات السياسية، كانت آثارها واضحة في التعديلات والتغيرات التي طرأت على بنية وهيكل النظام السياسي الجزائري والتي اعتمدها من أجل التكيف مع معطيات البيئة الداخلية والخارجية، وتتمثل أبرز هذه التحولات السياسية في حسم جملة من المسائل بموجب دستور 1989 واعتبارها كمبادئ أساسية، حيث تم ولأول مرة التخلي عن النظام الاشتراكي وتأكيد الملكية الفردية واقتصاد السوق، والإنفتاح السياسي والبناء الديمقراطي من خلال تكريس مبدأ التعددية الحزبية، وفتح المجال للتنافس السياسي والتداول على السلطة، والتحول إلى دستور قانون بدل دستور برنامج من خلال إقرار مبدأ الفصل بين السلطات واستحداث مبدأ الرقابة الدستورية لضمان تفوق الدستور على كل ما عداه من النصوص التأسيسية، ناهيك عن تكريس ازدواجية السلطة التنفيذية بين رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة وجعل السلطة التنظيمية موزعة بينهما بعدما كانت حكرا على رئيس الجمهورية في دستور 1976.

وبالرغم من التغيير الذي مس أسس النظام السياسي الجزائري، إلا أن المؤسس الدستوري لم يخرج عن مبدأ تقييد مجال اختصاص البرلمان المكرس في دستور 1976 متأثرا بذلك برأي المؤسس الدستوري الفرنسي لسنة 1958 الذي يحدد حصرا مجال تدخل البرلمان عن طريق القانون، وما دون ذلك يندرج ضمن الاختصاص التنظيمي.

وعلى هذا الأساس، فإن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد حدد على سبيل الحصر مجال تدخل المجلس الشعبي الوطني بنصه في المادة 115 الفقرة الأولى على ما يلي: «يشرع المجلس الشعبي الوطني في المجالات التي خولها إياه الدستور»، وتؤكد هذا الإختصاص المقيد المادة 116 الفقرة الأولى حيث تقضي بأنه «يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمة

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد 09، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989.

في المسائل غير المخصصة للقانون»، وهو ما يفيد بأن مجال التشريع محدد على سبيل الحصر في الدستور صراحة وأن ما يخرج عن ذلك يدخل في المجال التنظيمي الذي يعود دستوريا لرئيس الجمهورية.

وبإجراء مقارنة بين نص المادة 151 من دستور 1976 مع نص المادة 115 من دستور 1989 يتبين لنا تخلي المؤسس الدستوري عن عدة مجالات كانت ضمن اختصاص البرلمان في ظل دستور 1976 وهي:

- القواعد المتعلقة بحماية المجاهدين وأولي الحق من ذويهم.
- الخطوط العريضة لسياسة الإعمار الإقليمي.
- المبادئ الأساسية للسياسة الاقتصادية والاجتماعية.
- تحديد سياسة الشباب، وسياسة التربية، هذه الأخيرة التي استبدلها بعبارة القواعد العامة المتعلقة بالتعليم.

كما أضاف مجالات أخرى تتمثل في مايلي:

- القواعد المتعلقة بالتنظيم القضائي وإنشاء الهيئات القضائية.
- النظام العام للغابات والأراضي الرعوية.
- النظام العام للمناجم والمحروقات.

ومع ذلك، فإن قراءة المادة 115 إلى جانب مواد أخرى في الدستور تبين لنا بوضوح أن مجال إختصاص المشرع واسع بالمقارنة مع دستور 1976 ، هذا الأخير الذي خول رئيس الجمهورية مشاركة المجلس الشعبي الوطني في التشريع بموجب أوامر فيما بين دورات المجلس الشعبي الوطني، وأثر ذلك على تقييد سلطة البرلمان التشريعية لصالح رئيس الجمهورية[1]،

[1] سعيد بوالشعير، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون (الجزائر) ،2013، ص 134.

في حين تخلى الدستور الجزائري لسنة 1989 نهائيا عن آلية التشريع بموجب أوامر صادرة من طرف رئيس الجمهورية، ما يجعل مجال تصدي البرلمان للمسائل بموجب قانون واسعا.

**ث- نطاق توزيع الاختصاص بين التشريع والتنظيم ضمن دستور 1996**

انصبت التعديلات التي جاء بها دستور 1996 على تنظيم السلطات[1]، وانعكست أحكامه على النصوص القانونية المنظمة للممارسة الديمقراطية، على الخصوص قانوني الأحزاب السياسية والانتخابات حتى تتلاءم مع الواقع الجديد الناجم عن التجربة التي مرت بها البلاد منذ 1992.

وعلى مستوى الميدان التشريعي، تم استرجاع رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر، وذلك بهدف ضمان استمرار الدولة وسير مؤسساتها في جميع الظروف، وإن كان بعض الفقه قد رأى بأن ذلك مساس بمبدأ الفصل بين السلطات وإضعاف للسلطة التشريعية[2] ، هذه الأخيرة التي أصبحت ثنائية باستحداث غرفة ثانية ممثلة في مجلس الأمة بهدف مضاعفة مجال التمثيل الوطني عن طريق ضم منتخبي الجماعات المحلية والكفاءات والشخصيات الوطنية، ومن ثم ضمان مسار تشريعي أحسن، إلى جانب استقرار مؤسسات الدولة واستمرارها، من خلال إمكانية تولى رئيس مجلس الأمة لرئاسة الدولة، عند شغور رئاسة الجمهورية .

كما أصبح البرلمان مختصا بالتشريع بقوانين عضوية في المجالات المكملة للدستور، وقد كان الهدف من استحداثها دعم المبادئ التي تضمن الحريات الفردية والجماعية، ودرأ مخاطر أي استغلال حزبي لمجالات في غاية الأهمية، وعلى رأسها قوانين الانتخابات

---

[1] دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضى في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد 76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

[2] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 02، 2012، ص 106.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

[1] قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

[2] للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

(1) بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

(2) مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

(3) قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه»[1].

وحديثا أكد المجلس الدستوري هذا المنحى إذ جاء في رأي المجلس المتعلق بالإعلام أن «– اعتبارا أن المشرع اعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، التسلسل الزمني لصدور القوانين.

– واعتبارا أنه إذا كان يحق للمشرع اعتماد تاريخ الصدور كطريقة في ترتيب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية.

– واعتبارا بالنتيجة فان الاقتصار على تاريخ الصدور في ترتيب التأشيرات يعد سهوا يتعين تداركه»[2].

يتبين لنا من خلال آراء المجلس الدستوري الجزائري سابقا أنه يتبنى فكرة سمو القانون العضوي على التشريعات العادية ويضعه في مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

**المطلب الثاني: مجالات القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور في الدستور المصري**

ارتّأينا من خلال المطلب الأول من هذه الدراسة أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 اختار تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، من خلال تحديد الموضوعات التي تدخل في مجال عمل السلطة التشريعية على سبيل الحصر فتنظمها بقوانين، ولا يحق للبرلمان أن يشرع القوانين إلا في هذه المجالات المحددة له حصرا في الدستور، في الوقت الذي أصبحت فيه صلاحية السلطة التنفيذية ممتدة لتضم باقي المجالات التي لا يطالها مجال

---

[1] رأي رقم 03 / ر. م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14، ص 05.

[2] رأي رقم 02 /ر.م. د /12/ مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15، ص 18.

مجلس النواب ليس لها حدٌّ أقصى في التشريع، ومن ثم فان للقانون أن يتناول بالتنظيم كافة الموضوعات التي يرى ضرورة التدخل لتنظيمها، بل ويملك مجلس النواب المصري تنظيم حتى تلك الموضوعات التي تدخل في نطاق السلطة التنفيذية وذلك بموجب قوانين[1].

ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية لا تملك حق تنظيم أي موضوع أو مسألة يخرج عن نطاق اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة والمتمثلة في لوائح المرافق العامة ولوائح الضبط الإداري.

ففي ظل سيادة العلاقة التقليدية بين القوانين واللائحة في الدساتير المصرية يمكن أن نلمس بوضوح خصائص العلاقة التقليدية المتمثلة بسيادة المعيار الشكلي للتمييز بين القانون واللائحة، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه صراحة ولأول مرة في تاريخ الدساتير المصرية نص المادة 05 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014[2] المعدل والمتمم وفقا للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019[3] والتي تنص: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، **والفصل بين السلطات** والتوازن بينها...».

ونخلص مما سبق أن نطاق كل من القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي يتحدد وفق الأطر التالية:

- أن قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في ظل الدساتير المصرية تتحدد وفقا للمفهوم التقليدي الذي يتميز باطلاق القانون في ميدان التشريع وتقييد مجال اللائحة، وسيادة المعيار الشكلي في تعريف القانون، فالبرلمان المصري باعتباره المعبر عن سيادة الأمة يستطيع

---

[1] عصام علي الدبس، **أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها (دراسة مقارنة)**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العراق، العدد 25، 2010، ص 309.

[2] دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل، ج ر ج م ع، العدد 3 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ: 18 يناير 2014.

[3] قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019 بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، ج ر ج م ع، العدد 16 مكرر (و) الصادرة بتاريخ: 23 أبريل 2019.

تنظيم أي موضوع وبالكيفية التي يراها سواء بوضع تفصيلاته الجزئية أو الاكتفاء بوضع مبادئه العامة باستثناء القيود الشكلية التي يفرضها الدستور، وهو ما عبرت عنه المادة 101 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 ، حيث نصت أن «يتولى مجلس النواب سلطة التشريع، وإقرار السياسة العامة للدولة، والخطة العامة للتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والموازنة العامة للدولة، ويمارس الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، وذلك كله على النحو المبين في الدستور».

➢ مادامت التشريعات الصادرة من البرلمان لا تخالف نصا أو قاعدة دستورية ، فان تقدير أهداف التشريع ومدى الآثار الاجتماعية للقانون يجب أن يترك للمشرع دون معقب عليه إلا من الرأي العام بالطريق الذي ينظمه الدستور، فالمشرع هو الذي يحدد الهدف من التشريع والمصلحة المبتغاة و مدى ملاءمته في وقت معين ، كما يحدد الباعث عليه، وحيث يثبت أن الدستور لم يفرض قيدا صريحا أو ضمنيا، فمن المصلحة أن نترك تقدير حرية الأهداف لممثلي الشعب تحت رقابة الشعب، لأن ذلك يُمَكّن من تطوير التشريع والسير قدما في النطاق الذي رسمه الدستور.[1]

➢ يقتصر مجال اللوائح التي تصدرها السلطة التنفيذية على تنفيذ القوانين التي يقرها البرلمان، بالإضافة إلى بعض الموضوعات التي يحيلها الدستور المصري على السلطة اللائحية المستقلة لتنظيمها بصفة منفردة، كلوائح الضبط والمرافق العامة وغيرها من الموضوعات الواردة حصرا في الدستور.

وبقراءة متأنية للدستور المصري الحالي يتبين للباحث أن المشرع الدستوري في سبيل توزيع الاختصاص التشريعي بين البرلمان والسلطة اللائحية، قد اختار تحرير بعض الموضوعات وحظرها على القانون واللائحة على السواء(أولا)، كما اختار النص على بعض

---

[1] وليد جودة إبراهيم محمد العطار، **ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة**، المجلة القانونية، كلية الحقوق فرع الخرطوم جامعة القاهرة (مصر)، المجلد 14، العدد 3، نوفمبر 2022، ص1074.

المسائل وجعلها حكرا على القانون دون اللائحة، كما جعل من نصيب اللائحة موضوعات معينة (ثانيا)، كما أفضى حماية لنطاق اللائحة (ثالثا)، الشئ الذي نفصله على الشكل التالي:

**أولا- المواضيع التي يحظر على القانون واللائحة التعرض لها:**

لقد اختص المشرع الدستوري لنفسه ببعض الموضوعات الدستورية التي تمثل مجموعة من الحقوق والحريات والتي تعتبر من الدعائم الأساسية للنظام القانوني في الدولة بحيث لا يستقيم تنظيمها إلا من طرف السلطة التأسيسية وحدها دون اخضاع هذه الحقوق والحريات لسلطة المشرع حتى وان كانت محددة دستوريا، وإذا ما قام المشرع العادي بالتطرق لهذه الموضوعات اعتبر عمله مخالفا للدستور مخالفة صريحة وواضحة[1]، كون سلطة تنظيم هذه الموضوعات غير مخولة له من قبل الدستور أصلا، وتتمثل هذه الموضوعات بمايلي:

1- إقرار مبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر رئيسي للتشريع (المادة 02 من دستور 2014)

2-انشاء الرتب المدنية محظورة (المادة 26 من دستور 2014)

3- المصادرة العامة للأموال محظورة (المادة 40 من دستور 2014).

4-مبدأ المساواة أمام القانون (المادة 53 من دستور 2014)

5-ابعاد المواطنين عن البلاد أو منعهم من العودة إليها (المادة 62 من دستور 2014)

6-مبدأ شخصية العقوبة الجنائية (المادة 95 من دستور 2014)

7-مبدأ قرينة البراءة (المادة 96 من دستور 2014)

8-مبدأ استقلالية القضاء وعدم قابلية عزل القضاة (المادة 186 من دستور 2014).

**ثانيا- نطاق القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي:**

نص الدستور المصري الحالي على بعض الموضوعات التي يجب أن يتم تنظيمها بواسطة القانون، وهي الموضوعات التي تمثل المجال المحجوز لدائرة عمل القانون، كما حدد أيضا الموضوعات التي يمكن التدخل فيها بمعرفة السلطة اللائحية وذلك على التفصيل التالي:

**أ- نطاق القانون البرلماني في الدستور المصري**

---

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 414.

من مظاهر العلاقة التقليدية في الدساتير المصرية هو تحديد نطاق اللائحة والقانون، حيث تم حجز موضوعات متعددة يتم تنظيمها حصرا عن طريق القانون وذلك لأهميتها وتعلقها بالحقوق والحريات العامة والتي يطلق عليها الفقه عادة الموضوعات التشريعية بطبيعتها[1].

ويجب التأكيد أن مفهوم حجز بعض المواضيع لتنظيمها بموجب القانون حصرا لا يعني قصر اختصاص البرلمان عليها وفقا للاختصاص المحجوز في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، بل المقصود إلتزام البرلمان بتنظيم هذه الموضوعات حصرا وعدم السماح بتفويض تنظيمها إلى الحكومة على غرار المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي أطلقت يد الحكومة في مجال السلطة التنظيمية.

وبالتالي فإذا نص الدستور على تنظيم موضوع أو حق من قبل المشرع بقانون، لا يجوز له تفويض تنظيمه إلى الحكومة لأهميته وخطورته، وإذا أخل المشرع بالتزامه بالتنظيم الكلي أو الجزئي أو التهرب من التنظيم أو الإفراط في التفويض أو بتفويض ما لا يجوز تفويضه بموجب الدستور تكون أمام ظاهرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع[2] ويكون التفويض باطلا غير دستوري يؤدي إلى قيام مسؤولية البرلمان سياسيا وقانونيا، وبالمقابل لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتولى تنظيم مسائل محجوزة للمشرع بلوائح تصدرها وإلا كانت تصرفاتها فاقدة لشرعيتها إلى درجة الانعدام[3]، إذ لا تملك السلطة التنفيذية سوى وضع القانون موضع التنفيذ. **ومن أمثلة الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون الواردة في الدستور المصري الحالي لسنة 2014 نذكر مثلا:**

---

[1] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 286.

[2] يتحقق عيب عدم الاختصاص السلبي للمشرع في حالة "عدم مباشرة المشرع لاختصاصاته الدستورية، سواء من خلال الامتناع عن ممارسة وظيفته التشريعية بصورة كلية أو الإفراط في عمومية القوانين والإحالة على السلطة التنفيذية لتكملتها أو وضع تفصيلاتها أو الإفراط في التفويض التشريعي" بالجيلالي خالد، **الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه (دراسة مقارنة)**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)، عدد 6، جوان 2017، ص 75.

[3] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 286.

القانون لتنظمها بموجب التنظيم أو اللوائح، ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية لم تصبح أداة لتنفيذ القوانين فحسب، وإنما أصبحت سلطة تشريع في كثير من المجالات نتيجة تمتعها بالصلاحيات الدستورية التي تمكنها من تنظيم العديد من المسائل عن طريق اللوائح دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان لاصدار تشريع يخولها القيام بالأعمال اللازمة لتنظيم تلك المسائل، ومما يعزز دورها في ذلك أن البرلمان قد تم تحديد اختصاصاته التشريعية في مجالات محددة، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاصات غير المحددة في أي مجال لم يحجز للقانون، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بشدّة: هل تبنى المؤسس الدستوري المصري نفس النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري؟ أم تبنى نهجا مغايرا في تحديد العلاقة بين القانون واللائحة؟ هذا ما سنحاول تفصيله في النقاط التالية:

الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري

الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان المصري بموجب القوانين المكملة للدستور

**الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري**

إن المؤسس الدستوري المصري لم يتأثر بالتجديدات الواردة في الدستور الفرنسي الحالي، وظل وفيا للعلاقة بين القانون واللائحة في ظل الوضع التقليدي الذي كان سائدا في ظل الدساتير الفرنسية السابقة على الدستور الحالي، وبذلك فإنه قد اعتنق العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي[1]، وبذلك فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع، في حين أن السلطة التنفيذية تملك حق التشريع على سبيل الاستثناء، وفي نطاق ضيق ومحدود.

وبذلك فإنه وفقا للعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة فإن السلطة التشريعية ممثلة في

---

[1] حسبو عمرو أحمد، **علاقة القانون باللائحة (دراسة تحليلية مقارنة لمجال القانون واللائحة في فرنسا ومصر والإمارات)**، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، المجلد 4، العدد 4، 1995/12/31، ص 227.

خلال نص المادة 143 منه، حيث نصت على أنه: "لكل من الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..."، بما يعني أن لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

وللاحاطة بجوانب هذه الجزئية وجب علينا توضيح مفهوم المبادرة بالقوانين وتحديد طبيعتها القانونية (فرع أول)، لننتقل إلى التنظيم التشريعي لشروط وإجراءات اقتراح مشاريع القوانين من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني (فرع ثان) وأعضاء مجلس الأمة (فرع ثالث).

**الفرع الأول: ماهية الاقتراح البرلماني لمشاريع القوانين**

مما لا شك فيه أن اقتراح القوانين لا يمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون ولكنه مع ذلك ذو أهمية واضحة من حيث تحديد مضمونه وموضوعه، وحتى يتسنى لنا معرفة مضمون المبادرة يتعين علينا بداية تحديد مفهومها (أولا) وطبيعتها وفقا لما تداوله الفقه الدستوري (ثانيا).

**أولا- مفهوم حق الإقتراح:**

**الإقتراح في اللغة:** من اقترح الأمر ابتدعه من عند نفسه، ومنه تقديم الفكرة المبتكرة الجديدة للبحث و المناقشة[1].

**أما الإقتراح اصطلاحا:** فقد عرف جانب من الفقه حق المبادرة بالقوانين بأنه "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه و موضوعه "[2] ، فالمبادرة وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية، إلا أن هذا التعريف لقي انتقادا من غالبية الفقه كونه لا يميز بين المبادرة بالتشريع و بعض الحقوق التي تشترك معه في هذا الغرض كحق رئيس الجمهورية في لفت نظر البرلمان إلى المسائل الهامة التي يستوجب معالجتها بالتشريع على اثر توجيه خطاب له.

---

[1] محمد رواس قلعة جي وحامد صادق قنيبي، **معجم لغة الفقهاء**، دار النفائس، ط 2، بيروت، لبنان، 1988، ص 60.

[2] عمر حلمي فهمي ،**الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ط 1، القاهرة، 1980، ص 10.

كما عرفها جانب آخر من الفقه على أن المبادرة بالقوانين هي "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيا أو تأكيدا"[1]، وللإشارة فان هذا التعريف حظي بقبول واسع من غالبية الفقه[2]، إلا أن التعريف الأخير لا ينطبق إلا على المشاريع الحكومية ولا ينطبق على المقترحات البرلمانية كون هذه الأخيرة تسقط بانتهاء دورات انعقاد البرلمان ما لم يتمسك بها مقترحوها في بداية دور الانعقاد التالية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 190 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري[3] «تسقط الاقتراحات بقوانين المقدمة ممن زالت عضويته من الأعضاء، وذلك فيما عدا الاقتراحات بقوانين التي بدأت المناقشة فى نصوصها بعد الموافقة عليها من حيث المبدأ، إذا طلب الاستمرار في نظرها، كتابة من رئيس المجلس، أحد الأعضاء، وأيده في طلبه عشرة أعضاء على الأقل».

كذلك نصت المادة 191 من ذات اللائحة على أن «الاقتراحات بقوانين التي يرفضها المجلس، أو التى يستردها مقدموها، أو التي تسقط طبقا لأحكام المادة (190) من هذه اللائحة، لا يجوز إعادة تقديمها في دور الانعقاد ذاته».

كما نصت المادة 192 على أنه «تسقط جميع الاقتراحات بقوانين بنهاية الفصل التشريعي ولا تستأنف اللجان نظر الاقتراحات بقوانين المحالة إليها في دور انعقاد سابق إلا إذا طلب مقدموها كتابة من رئيس المجلس التمسك بها خلال ثلاثين يوما من بدء دور الانعقاد التالي، ويخطر الرئيس اللجان بهذا الطلب».

---

(1) Félix Moreau, **L'initiative parlementaire**, RDP, 1906, p 251.

(2) أحمد سلامة بدر، الاختصاص **التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، انجلترا)**، دار النهضة العربية، القاهرة ،2003، ص 74.

(3) قانون رقم 01 لسنة 2016 المتضمن اصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، ج ر ج م ع، العدد 14 مكرر (ب) الصادرة بتاريخ: 13 أبريل 2016 المعدل والمتمم بالقانون رقم 136 لسنة 2021 المتضمن تعديل بعض أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 01 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد 29 مكرر الصادرة بتاريخ: 28 جويلية 2021.

وهذا ما يؤدي في النهاية إلى أن إقران تعريف المبادرة بالقوانين بعنصر الإلزام بمناقشتها لا يتوفر على الأقل بالنسبة للمقترحات البرلمانية [1].

ومهما اختلفت الأشكال وتعددت الصيغ فالمبادرة بالقوانين يقصد بها "عرض مشروع أو اقتراح قانون على السلطة المختصة بالتشريع، ابتغاء استيفاء الاجراءات الواجبة دستورا لصدور تشريع به"[2] .

من هذا التعريف نستشف وجود شرطين لممارسة حق المبادرة بالقوانين هما:

- **عنصر شخصي:** يتمثل في أن تكون الجهة التي تتقدم بالمبادرة ممن ينيط بها الدستور هذه المهمة، فالعريضة التي يتقدم بها أحد المواطنين إلى البرلمان لاقتراح قانون لا تعتبر كذلك ما لم يتبن أفكارها نواب البرلمان، فحق المبادرة هو الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك قصد وضع أسس التشريع.

- **عنصر موضوعي:** يتمثل في أن يكون موضوع المبادرة من المسالك التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، ولهذا يشترط في المبادرة أن تتقيد بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون. ويعتبر العمل مبادرة بقانون متى توافرت به الشروط السابقة[3] .

وإذا كانت سلطة البرلمان في اقتراح القوانين في النظم السياسية هي من الأمور التي تخرج من مجال الجدل، فإن الفقهاء قد اختلفوا فيما بينهم بصدد طبيعة حق المبادرة بالقوانين هل تعتبر ركنا من أركان العملية التشريعية أم أنها مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع هذا ما سنفصله في النقطة الموالية:

**ثانيا– طبيعة المبادرة بالقوانين:**

---

[1] عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 11.

[2] محمد عباس محسن، **اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية (مراجعة للنصوص الدستورية والقرارات القضاء الاتحادي العراقي)**، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف ،الجزائر، العدد 11، 2014، ص 69.

[3] محمد عباس محسن، **المرجع السابق**، ص 69.

أشرنا سابقا أن المبادرة بالقوانين لا تمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون إلا أنها هي التي تقدم للتشريع مادته بحيث تحدد مضمونه وموضوعه، إن هذا الطرح أدى إلى تضارب مواقف الفقه الدستوري بشأن تحديد طبيعة المبادرة بالقوانين الأمر الذي يتوجب علينا معرفته وذلك من خلال طرح السؤال الموالي: هل المبادرة بالقوانين هي مرحلة تمهيدية خارجة عن العمل التشريعي أو تعتبر ركنا من أركان العملية التشريعية في حد ذاتها؟

اختلف الفقه الدستوري بشأن ذلك بين مؤيد للطبيعة التشريعية للمبادرة بالقوانين ومخالف لهذا الطرح وذلك على رأيين:

**أ- الرأي الأول:**

اعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن المبادرة بالقوانين عمل تمهيدي وليس اشتراكا في الاختصاص التشريعي، فالمبادرة وإن كانت هي السبب في تحريك القانون والدافع لوجوده إلا أنها لا تعد المنشئ له[1] إنما هي مجرد تحضير له، هذا من جهة ومن جهة أخرى أن المبادرة وإن كانت هي الأصل في تحضير القانون فهي ليست القانون بالذات، لأن القانون ينطوي على صفة الأمر، وهذه الصفة إنما تسبغ على مشروع القانون في مرحلة أخرى تالية[2] ، ولهذا فالعمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الآمر الذي يتولد منه القانون حالا ومباشرا[3]، ما يجعل حق المبادرة بالقوانين لا تحمل صفة القرار التشريعي البحت ما يجعله عملا من أعمال الإدارة.

**ب – الرأي الثاني:**

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 73.

[2] مهند صالح الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)**، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، الأردن، 2009، ص 79.

[3] محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 71.

لسنة 2020[1] والتي تقضي في مجملها بإقصاء مجلس الشيوخ من حق اقتراح القوانين، وذلك مأخوذ من وجهين:

1- **الوجه الأول:** أن اختصاصات مجلس الشيوخ وفق ما أوردته المادة 248 من الدستور النافذ وكذا المادة 7 من قانون مجلس الشيوخ يتجسد في «دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعى، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطى وتوسيع مجالاته» وما نصت عليه هذه المادة من اختصاصات لا يرقى مجاله إلى ممارسة تشريعية[2]، والاقتراح المنصوص عليه فيها لا صلة له البتة بحق اقتراح القوانين المنصوص عليه في المادة (122) من الدستور.

2- **الوجه الثاني:** أن حق اقتراح القوانين أوردته المادة 122 من الدستور المصري النافذ وقصرته في نطاق السلطة التشريعية على أعضاء مجلس النواب دون أعضاء مجلس الشيوخ، كون أحكام المادة (122) من الدستور الجديد لا تسري على مجلس الشيوخ المستحدث لعدم ورودها ضمن المواد التي نصت المادة (254) من الدستور في الباب المضاف، على سريانها على المجلس المذكور.[3]

نستشف من خلال هذا الطرح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد عزز من سلطات مجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية للبرلمان الجزائري على غرار تمكينه من سلطة اقتراح القوانين، في حين أن المؤسس الدستوري المصري لم يمكّن مجلس الشيوخ من اختصاصات

---

[1] قانون مجلس الشيوخ رقم 141 لسنة 2020، ج ر ج م ع، العدد 26 مكرر (ك)، الصادرة بتاريخ: 2020/07/01.

[2] سري محمود صيام، المرجع السابق، ص 177.

[3] تنص المادة 154 من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل «تسري فى شان مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور فى المواد 103، 104، 105، 107، 108، 109، 110، 111، 112، 113، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120، (121/فقرة1، 2)، 132، 133، 136، 137، وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا الباب، وعلى أن يباشر الاختصاصات المقررة فى المواد المذكورة مجلس الشيوخ ورئيسه».

## الفصل الثاني:

## اعتماد المبادرات التشريعية في البرلمان بين الضوابط الدستورية وآليات العمل البرلماني

بعد أن يستوفي مشروع النص القانوني سواءا كان بإقتراح من البرلمان أو بمبادرة من الحكومة جميع الإجراءات التحضيرية المطلوب المرور بها، يدخل مشروع القانون مرحلة أخرى من مراحل الإجراء التشريعي، وهي مرحلة المصادقة عليها من طرف الهيئة التشريعية، حيث يجد طريقه إلى نواب الشعب وممثليهم في البرلمان، لمناقشته والتعرض إلى محتواه بالتحليل والإثراء، ومن ثم المصادقة عليه أو رفضه، وعليه فما هي الأطر الإجرائية التي يسلكها البرلمان للتعامل مع مشاريع القوانين في كل من الجزائر (المبحث الأول) ومصر (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: الإطار الإجرائي لاعتماد المبادرات التشريعية أمام البرلمان الجزائري

لقد وضعت المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 حجر الأساس لقيام العلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي، وذلك بإقرار القاعدة العامة في ذلك والتي مفادها أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، مما يفيد أن المؤسس الدستوري الجزائري أقر صراحة بضرورة انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة، أما الاستثناء على القاعدة العامة والمتمثل في مراعاة أحكام المادة 144 من الدستور والتي تقضي بوجوب إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة قصد المصادقة عليها من طرف هذا الأخير أولا، ليتم عرضها بعد ذلك على المجلس الشعبي الوطني لمناقشتها والمصادقة النهائية عليها.

وبناء على ذلك يتولى المجلس الشعبي الوطني بداية دراسة وفحص المبادرة المودعة لديه (المطلب الأول) ليتم بعدها تبليغ النصوص المصوت عليها من قبله إلى مجلس الأمة قصد مناقشتها وإقرارها (المطلب الثاني).

بعد أن يستوفي مشروع النص القانوني سواءا كان بإقتراح من البرلمان أو بمبادرة من الحكومة جميع الإجراءات التحضيرية المطلوب المرور بها، يدخل مشروع القانون مرحلة أخرى من مراحل الإجراء التشريعي، وهي مرحلة المصادقة عليها من طرف الهيئة التشريعية، حيث يجد طريقه إلى نواب الشعب وممثليهم في البرلمان، لمناقشته والتعرض إلى محتواه بالتحليل والإثراء، ومن ثم المصادقة عليه أو رفضه، وعليه فما هي الأطر الإجرائية التي يسلكها البرلمان للتعامل مع مشاريع القوانين في كل من الجزائر (المبحث الأول) ومصر (المبحث الثاني).

**المبحث الأول: الإطار الإجرائي لاعتماد المبادرات التشريعية أمام البرلمان الجزائري**

لقد وضعت المادة 145 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 حجر الأساس لقيام العلاقة الوظيفية بين غرفتي البرلمان في المجال التشريعي، وذلك بإقرار القاعدة العامة في ذلك والتي مفادها أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه، مما يفيد أن المؤسس الدستوري الجزائري أقر صراحة بضرورة انطلاق العمل التشريعي من المجلس الشعبي الوطني وصولا إلى مجلس الأمة، أما الاستثناء على القاعدة العامة والمتمثل في مراعاة أحكام المادة 144 من الدستور والتي تقضي بوجوب إيداع مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي لدى مكتب مجلس الأمة قصد المصادقة عليها من طرف هذا الأخير أولا، ليتم عرضها بعد ذلك على المجلس الشعبي الوطني لمناقشتها والمصادقة النهائية عليها.

وبناء على ذلك يتولى المجلس الشعبي الوطني بداية دراسة وفحص المبادرة المودعة لديه (المطلب الأول) ليتم بعدها تبليغ النصوص المصوت عليها من قبله إلى مجلس الأمة قصد مناقشتها وإقرارها (المطلب الثاني).

**المطلب الأول: دراسة المبادرات التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني**

تخضع المبادرة التشريعية سواء كانت مشروع قانون مقدم من الحكومة أو اقتراح قانون مقدم من قبل نواب وأعضاء البرلمان إلى ترتيبها ضمن جدول أعمال حسب توقيت تقديمها وأولويته، لتحال هذه المبادرات بعد ترتيبها على اللجان المختصة لدراستها وتمحيصها (فرع أول) تمهيدا لطرحها على البرلمان لمناقشتها واقتراح ادخال تعديلات عليها (فرع ثان) ومن ثم التصويت عليها (فرع ثالث).

**الفرع الأول: دراسة المبادرات التشريعية على مستوى اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني**

عرف الفقيه الفرنسي جوزاف بارتيلمي (Joseph-Barthélémy) اللجان البرلمانية الدائمة على أنها «أجهزة تتشكل داخل كل مجلس تشريعي، وتتألف من عدد محدد من الأعضاء على أساس اختصاص مفترض، وتكلف أساسا بتحضير أعماله وتقدم تقريرا بشأنه»[1]، فهي بذلك تشكيلات مصغرة ومنظمة تعكس إلى حد كبير تركيبة المجلس.

تجري على مستوى هذه اللجان أهم مراحل العمل التشريعي الأساسي، وتكون الأمور قد توضحت ووصلت إلى الحسم في هذه المرحلة بشكل كبير قبل وصول النص إلى الجلسة العامة، حيث يتمحور عملها حول تهيئة أشغال المجلس، فهي تقوم بفحص ومناقشة النصوص التشريعية، سواء كانت في شكل مشاريع، أو مقترحات قوانين، كما أنها تقوم بالتوضيح للبرلمانيين دلالات ومضمون النصوص أثناء المناقشات ،لذلك فهي تلعب دور المخابر التشريعية[2]، أو البرلمانات المصغرة[3]، أين يدرس النص من قبل اللجنة المختصة بها، إلا أن تدخل اللجان الدائمة في العملية التشريعية بالرغم من أهميته في المرحلة الأولية لها، لكونها

---

(1) Joseph Barthélemy, **Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions**, coll. Bibliothèque de l'Institut international de droit public, Paris, Delagrave, 1934, p. 10. «…les commissions sont des organes constitués dans chaque chambre, composés généralement d'un nombre restreint de ses membres, choisis à raison d'une compétence présumée, et chargés en principe de préparer son travail, normalement, en lui présentant un rapport ».

(2) مسعود شيهوب، المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية، المرجع السابق، ص 101.

(3) Eric Oliva, **Droit constitutionnel**, Edition Dalloz, Paris, 1977, p 194.

والأحزاب السياسية والإعلام والأمن الوطني إضافة إلى القانون الأساسي للقضاء والتنظيم القضائي[1].

إن فكرة حصر مجال التشريع وإطلاق مجال التنظيم لم تقف عند دستور 1989، بل تبناها المؤسس الدستوري في ظل التعديل الدستوري لسنة 1996، وبهذا يكون المؤسس الدستوري الجزائري قد تأثر بالدستور الفرنسي لسنة 1958 باعتباره أول دستور قام بتقييد مجال القانون.

وبناء على ذلك تم الإبقاء على فكرة العقلنة البرلمانية في ظل الدستور الجزائري لسنة 1996 بتبني تقنية "حصر المجال التشريعي" كآلية دستورية للفصل بين المجالين التشريعي والتنظيمي، من خلال المادة 122 منه، والتي جاء في فقرتها الأولى: «يشّرع البرلمان في الميادين التي يخصصها له الدستور وكذلك في المجالات الآتية...».

إلا أننا لمسنا بعض التوسيع في البنود الخاصة بفئة القوانين العادية، حيث أحدث المؤسس الدستوري توسيعا في مجال القانون بإضافة مجالات جديدة لمجال القانون العادي لم تكن موجودة من قبل، حيث أصبحت المادة 122 تحتوي على 30 مجال بدلا من 26 التي جاءت في دستور 1989.

حيث عمد المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 1996 إلى إدراج مواد جديدة لم يكن منصوصا عليها سابقا في مجال التشريع ويتعلق الأمر بـ:

1- نظام الملكية.

2 - نظام إصدار النقود.

3- النظام العقاري.

4- نقل الملكية من القطاع العام إلى القطاع الخاص.

---

[1] عمار عباس، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، المرجع السابق، ص 106.

5- الأحكام المتعلقة بالوظيف العمومي.

6- فئات المؤسسات.

7- ممارسة حق النقابي.

8-الدفاع الوطني وإستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.

9 - نظام السجون.

10-القواعد المتعلقة بالبحث العلمي.

11- التهيئة العمرانية.

أما باقي المجالات المدرجة ضمن المادة 122 من دستور 1996 لا تعدو أن تكون إعادة تنظيم وتصنيف لتلك المواضيع المنصوص عليها في دستور 1989، لأنه في ظل هذا الأخير كان منصوص عليها لكن بشكل مبعثر في مواد متفرقة[1]، إضافة لزيادة الدقة في صياغة بعض المصطلحات كتلك المتعلقة بالفقرة السابعة من دستور 1989 والتي جاءت بعبارة "القانون الجزائي" عوّضها ضمن دستور 1996 بعبارة "قانون العقوبات" وهو المصطلح الأكثر دقة والأقرب إلى الصواب.

إن المادة 122 سابقة الذكر لم تكن المادة الوحيدة التي حصرت مجال التشريع، بل عرف دستور 1996 عدة مواد أخرى حددها الدستور للتشريع فيها بفئة القوانين، ولتبرير ذلك نورد مواد أخرى على سبيل المثال لا الحصر جاءت في الدستور تنظم موضوعات خارجة عن التعداد الحصري الوارد في المادة 122 مثلا:

- النص في المادة 05 "يحدد القانون خاتم الدولة".
- النص في المادة 20 على أنه "لا يتم نزع الملكية إلا في إطار القانون".
- النص في المادة 18 "الأملاك الوطنية يحددها القانون".

---

[1] ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

- النص في المادة 170 "يحدد القانون صلاحيات مجلس المحاسبة ويضبط تنظيمه وعمله وجزاء تحقيقاته".

وباستقراء المادة 125 من دستور 1996 يتضح جليا أنه أصبح لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية في المجال غير المخصص للقانون، حيث يملك حق إصدار المراسيم التنظيمية المستقلة، مستندا في ذلك إلى الدستور مباشرة، مما يؤكد أن المواضيع التي يشرع فيها البرلمان محددة ومحصورة، وما دونها يدخل في مجال التنظيم الذي يعود لرئيس الجمهورية، طبقا لنص المادة 125 فقرة 01 التي تنص على أنه "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون".

**ج- فكرة التحديد التشريعي للبرلمان في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016:**

تبنى التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016[1] بدوره نفس الهندسة الدستورية التي رسمها الدستور الجزائري لسنة 1996 بحصر مجال التشريع البرلماني، بحيث حصر مجال التشريع بطائفة القوانين العادية[2] من خلال المادة 140 منه التي أبقت على 29 بندا فقط من بين 30 بندا التي كانت تنص عليها المادة 122 من دستور 1996، وذلك بحذف الفقرة الحادية عشر من هذه الأخيرة والتي تضمنت **المصادقة على المخطط الوطني**، مما يدل على تخلي الدولة على كل مخلفات النظام الاشتراكي، على اعتبارا أن التخطيط يعتبر الخاصية الأساسية في النظام الاشتراكي.

وبالإضافة للمجالات المذكورة في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016، تضمن هذا الأخير مواد أخرى تسمح بواسطتها للبرلمان إصدار قوانين عادية، يمكن الإشارة

---

[1] قانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

[2] للمرة الأولى تضمنت نصوص التعديل الدستوري لسنة 2016 مصطلح القانون العادي بدلا عن مصطلح القانون نذكر منها نص المادة 138 فقرة 04 التي تنص "... يصادق مجلس الأمة على النص الذي صوت عليه المجلس الشعبي الوطني بأغلبية أعضائه الحاضرين بالنسبة لمشاريع القوانين **العادية**...".

إلى المادة 05 فقرة أخيرة التي تنص على: "**يحدد القانون خاتم الدولة**" وأيضا ما نصت عليه المادة 20 (الأملاك الوطنية يحددها القانون... يتم تسيير الأملاك طبقا للقانون) وغيرها من المواد الأخرى[1].

أما المادة 143 فقد خصصت للسلطة التنفيذية (ممثلة في رئيس الجمهورية) ما تبقى من المواضيع الخارجة من نطاق إختصاص السلطة التشريعية، كما أسندت أيضا للوزير الأول سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات والتي تعرف بالتنظيم الفرعي في شكل مراسيم تنفيذية، حيث عبرت المادة 143 من نفس الدستور عن ذلك بقولها:

"يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون.

يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول".

**ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020**

لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020[2] عن ظاهرة الاتجاه نحو تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، ولم يحمل أي تغيير على مستوى المبدأ الدستوري الخاص بالفصل بين مجال التشريع ومجال التنظيم، واحتفظ بنفس التقنية وهي إطلاق الثاني وتقييد الأول، معتمدا على المادة 139 التي جاءت بتعداد ثلاثين موضوعا (30) من اختصاص السلطة التشريعية للتشريع فيها بموجب قوانين عادية، والمادة 141 التي منحت للتنظيم المستقل الذي يمارسه رئيس الجمهورية الحق في سن ما تبقى من قواعد في المواضيع الأخرى، كما أسندت أيضا إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة سلطة تنفيذ التشريعات والتنظيمات الصادرة وهو ما يسمى بالتنظيم الفرعي في شكل مرسوم تنفيذي.

---

[1] نذكر كذلك على سبيل المثال ما تضمنته المواد 06، 18، 19، 20، 21، 22، 23، 24، 25، 33، 40، 41، 43، 44، 47، 49،50، 51،53، 57، 58،59، 60، 61، 63، 64، 65، 68، 71، 72، 75، 78، 81، 82، 83، 160، 163، 167، 164، 168، 170، 174، 192، 199، 207 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

[2] مرسوم رئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

وبقراءة لمجالات التشريع الواردة في المادة 139 من تعديل 2020 أمكننا أن نميز بين قائمتين من المواضيع:

**أ-تنظيم البرلمان لبعض الموضوعات بقواعد تفصيلية:**

يملك البرلمان سلطة مطلقة في بعض المواضيع، وهنا يصل إلى غاية وضع القواعد والتفصيلات المنظمة لها، فإن المشرع فيها يتمتع بدور واسع عندما يذهب بعيدا في تقنين التفاصيل في مواضيع ذات أهمية كبرى، من أجل مزيد من الضمانات، ويمارس البرلمان اختصاصه في هذه المواضيع بكل سيادة، أما السلطة التنظيمية فإنها تأخذ صفة التابع إذ أن مهمتها مقصورة في هذا المجال على وضع هذه الأحكام موضع التنفيذ دون إضافة أحكام جديدة لم يتضمنها القانون[1]، وهذا بالنظر إلى رغبة المؤسس الدستوري في حجز هذه المواضيع للبرلمان أو تنظيمها عن طريق القانون، ومن أمثلة هذه الموضوعات نذكر مثلا:

- الموضوعات أو المسائل المتصلة بالحقوق والحريات العامة.
- الضمانات الأساسية للموظفين والقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.
- شروط استقرار الأشخاص وحرياتهم وحقوقهم المدنية.
- إحداث الضرائب والجبايات والرسوم، وتحديد أسسها ونسبها وتحصيلها.
- القواعد المتعلقة بانشاء الهيئات القضائية.

قد لعب المجلس الدستوري الجزائري سابقا دورا بارزا في حماية مجال الاختصاص التشريعي للبرلمان بموجب قواعد تفصيلية، بل وذهب المجلس الدستوري الجزائري إلى أبعد من ذلك حينما رفض من المشرع نفسه إحالة تنظيم المواضيع التفصيلية الموكلة له بموجب

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016، ص 114.

الدستور إلى السلطة التنفيذية لاصدارها بموجب التنظيم، وهذا ما يتبين من خلال رأيه المتعلق بمراقبة مدى مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور[1] والذي جاء فيه:

«...واعتبارا من جهة أخرى، أن المشرع وضع حكما تشريعيا في المادة 24 من القانون العضوي موضوع الإخطار، يترتب على تطبيقه **تحويل صلاحيات إنشاء الهيئات القضائية إلى المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة، طبقا للمادة 125 (الفقرة الثانية) من الدستور، ويعد ذلك مساسا بالمادة 6/122 من الدستور**.

واعتبارا بالنتيجة، فإن المشرع عند إقراره إمكانية إنشاء أقطاب قضائية متخصصة **وتنازله عن صلاحيات إنشائها للتنظيم، يكون قد تجاوز مجال اختصاصه من جهة، ومس بالمادة 122 فقرة 6 من الدستور**، من جهة أخرى...».

يتبين مما تقدم عرضه حرص المؤسس الدستوري الجزائري على جعل اختصاص البرلمان اختصاصا جامعا ومانعا بمناسبة تنظيم بعض الموضوعات، لا سيما منها تلك التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم القضائي، إذ لا يترك مجالا للسلطة التنفيذية لتناولها بالتنظيم.

**ب- الموضوعات التي يكتفي فيها المشرع بتقرير القواعد العامة :**

خص المؤسس الدستوري الجزائري في موضع آخر البرلمان بوضع القواعد العامة لبعض الموضوعات والتي يكتفي فيها المشرع بالمبادئ الأساسية، بحيث يبقى القانون على مستوى العموميات، تاركا المجال للسلطة التنظيمية من أجل وضع مجمل القواعد التفصيلية، وهنا يصبح التعاون مع الحكومة ضروريا من أجل إصدار النصوص التطبيقية للقانون، ووضعه حيز التنفيذ، وبدون هذه التنظيمات التفصيلية للقانون لن يكون هذا الأخير قابلا للتطبيق.

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17 يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج، عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005، ص 03.

وإذا كانت السلطة التشريعية لا تستطيع أن تتجاوز الإطار العام لوضع هذه المبادئ الأساسية، فإنه وبالمقابل لا تستطيع السلطة التنظيمية أن تتجاوز تلك المبادئ، بل لا يمكن لها أن تخالفها[1].

إن المجالات التي تعنيها القوانين ذات الطابع العام مهمة بكل تأكيد، ولكن المصالح التي ينظمها هذا القانون هي إما أقل حيوية أو أكثر تقنية، أو أكثر تعقيدا[2]، فالسلطة التنفيذية في هذا النوع من القوانين أقدر على الاستجابة لتفاصيله تمهيدا لوضعه حيز التنفيذ، نظرا لامتلاكها من الكفاءات والخبرات ما يجعلها قادرة على إيجاد حلول لأي ظاهرة اجتماعية مستجدة وبأسرع وقت ممكن، ومن طائفة هذه القوانين نذكر مثلا:

- القواعد العامة المتعلقة بالصحة العمومية والسكان.
- القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية.
- القواعد العامة المتعلقة بحماية التروة الحيوانية والنباتية.
- القواعد العامة المتعلقة بالدفاع الوطني واستعمال السلطات المدنية للقوات المسلحة.
- القواعد العامة المتعلقة بالتعليم والبحث العلمي.

ففي مجال حماية البيئة مثلا عمد المشرع الجزائري إلى سن القواعد العامة الخاصة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة بموجب القانون 10/03[3]، تاركا الأحكام التفصيلية لبعض مواده لاختصاص السلطة التنظيمية ، وهو ما تجسد ميدانيا من خلال صدور جملة من النصوص التطبيقية لهذا القانون نذكر منها المرسوم التنفيذي رقم : 110/13 الذي ينظم

---

[1] بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، المرجع السابق، ص 127.

[2] مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013، ص 90.

[3] قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43 الصادرة بتاريخ: 2003/07/20، ص 06.

استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها[1]، والذي ينص في مادته الأولى على «**تطبيقا لأحكام المادتين 46 و47 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 المذكور أعلاه تهدف أحكام هذا المرسوم إلى تنظيم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون...»، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 144/07 المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة[2] والذي ينص بدوره في مادته الأولى «**تطبيقا لأحكام المادة 23 من القانون رقم 10/03** المؤرخ في 19 يوليو 2003 والمذكور أعلاه يهدف هذا المرسوم إلى تحديد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة».

ونخلص مما سبق إلى القول، بأن ترتيب المواضيع الداخلة في اختصاص المشرع والتي ينزل فيها إلى التفاصيل والجزئيات تسمى بالتوزيع الأفقي، أما الترتيب القائم على أساس المجالات التي يكتفي فيها المشرع بوضع القواعد العامة والمبادئ الأساسية فيسمى بالتوزيع العمودي الذي تنبثق عنه نصوص تشريعية وأخرى تنظيمية، فتدخل الطائفة الأولى في اختصاص المشرع وحده بحكم طبيعتها، أما الطائفة الثانية فيتم التصويت عليها من طرف ممثلي الشعب كضمانة أساسية لحماية المواطنين على مستوى المبادئ، والحكومة هي التي تضع القانون موضع التنفيذ لاحقا بسن النصوص التنظيمية المحددة للتفاصيل والجزئيات[3].

إلا أن الاشكال الذي يطرح نفسه بشدة: هل المواضيع المذكورة في المادة 139 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 واردة على سبيل الحصر فلا يكون للبرلمان أن يخرج عليها؟ أم أنها واردة على سبيل الحجز وبالتالي له ممارسة اختصاص التشريع فيما عداها؟

---

(1) مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27، ص 05.

(2) مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22، ص 03.

(3) Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007, P 77.

حسب التسلسل الزمني لصدور النصوص التشريعية خلافا لما تقتضيه قاعدة تدرج القوانين وهو ما يتعين تداركه»[1].

وحديثا أكد المجلس الدستوري هذا المنحى إذ جاء في رأي المجلس المتعلق بالإعلام أن «– اعتبارا أن المشرع اعتمد في ترتيب تأشيرات القانون العضوي، موضوع الإخطار، التسلسل الزمني لصدور القوانين.

– واعتبارا أنه إذا كان يحق للمشرع اعتماد تاريخ الصدور كطريقة في ترتيب قوانين من نفس الفئة فإنه في ترتيبه العام للنصوص من مختلف الفئات عليه أن يعتمد مبدأ تدرج القواعد القانونية.

– واعتبارا بالنتيجة فان الاقتصار على تاريخ الصدور في ترتيب التأشيرات يعد سهوا يتعين تداركه»[2].

يتبين لنا من خلال آراء المجلس الدستوري الجزائري سابقا أنه يتبنى فكرة سمو القانون العضوي على التشريعات العادية ويضعه في مرتبة وسطى بين الوثيقة الدستورية والقوانين العادية.

**المطلب الثاني: مجالات القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور في الدستور المصري**

ارتّأينا من خلال المطلب الأول من هذه الدراسة أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 اختار تبني تقنية حصر المجال التشريعي للبرلمان، من خلال تحديد الموضوعات التي تدخل في مجال عمل السلطة التشريعية على سبيل الحصر فتنظمها بقوانين، ولا يحق للبرلمان أن يشرع القوانين إلا في هذه المجالات المحددة له حصرا في الدستور، في الوقت الذي أصبحت فيه صلاحية السلطة التنفيذية ممتدة لتضم باقي المجالات التي لا يطالها مجال

---

[1] رأي رقم 03 / ر. م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14، ص 05.

[2] رأي رقم 02 /ر.م. د /12/ مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15، ص 18.

مجلس النواب ليس لها حدٌّ أقصى في التشريع، ومن ثم فان للقانون أن يتناول بالتنظيم كافة الموضوعات التي يرى ضرورة التدخل لتنظيمها، بل ويملك مجلس النواب المصري تنظيم حتى تلك الموضوعات التي تدخل في نطاق السلطة التنفيذية وذلك بموجب قوانين[1].

ومن جهة أخرى فإن السلطة التنفيذية لا تملك حق تنظيم أي موضوع أو مسألة يخرج عن نطاق اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة والمتمثلة في لوائح المرافق العامة ولوائح الضبط الإداري.

ففي ظل سيادة العلاقة التقليدية بين القوانين واللائحة في الدساتير المصرية يمكن أن نلمس بوضوح خصائص العلاقة التقليدية المتمثلة بسيادة المعيار الشكلي للتمييز بين القانون واللائحة، تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات الذي نص عليه صراحة ولأول مرة في تاريخ الدساتير المصرية نص المادة 05 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014[2] المعدل والمتمم وفقا للتعديلات الدستورية التي أدخلت عليه في 23 أبريل 2019[3] والتي تنص: «يقوم النظام السياسي على أساس التعددية السياسية والحزبية، والتداول السلمي للسلطة، **والفصل بين السلطات** والتوازن بينها...».

ونخلص مما سبق أن نطاق كل من القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي يتحدد وفق الأطر التالية:

- أن قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في ظل الدساتير المصرية تتحدد وفقا للمفهوم التقليدي الذي يتميز باطلاق القانون في ميدان التشريع وتقييد مجال اللائحة، وسيادة المعيار الشكلي في تعريف القانون، فالبرلمان المصري باعتباره المعبر عن سيادة الأمة يستطيع

---

[1] عصام علي الدبس، **أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها (دراسة مقارنة)**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العراق، العدد 25، 2010، ص 309.

[2] دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل، ج ر ج م ع، العدد 3 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ: 18 يناير 2014.

[3] قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019 بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، ج ر ج م ع، العدد 16 مكرر (و) الصادرة بتاريخ: 23 أبريل 2019.

المسائل وجعلها حكرا على القانون دون اللائحة، كما جعل من نصيب اللائحة موضوعات معينة (ثانيا)، كما أفضى حماية لنطاق اللائحة (ثالثا)، الشئ الذي نفصله على الشكل التالي:

**أولا- المواضيع التي يحظر على القانون واللائحة التعرض لها:**

لقد اختص المشرع الدستوري لنفسه ببعض الموضوعات الدستورية التي تمثل مجموعة من الحقوق والحريات والتي تعتبر من الدعائم الأساسية للنظام القانوني في الدولة بحيث لا يستقيم تنظيمها إلا من طرف السلطة التأسيسية وحدها دون اخضاع هذه الحقوق والحريات لسلطة المشرع حتى وان كانت محددة دستوريا، وإذا ما قام المشرع العادي بالتطرق لهذه الموضوعات اعتبر عمله مخالفا للدستور مخالفة صريحة وواضحة[1]، كون سلطة تنظيم هذه الموضوعات غير مخولة له من قبل الدستور أصلا، وتتمثل هذه الموضوعات بمايلي:

1- إقرار مبادئ الشريعة الإسلامية كمصدر رئيسي للتشريع (المادة 02 من دستور 2014)

2-انشاء الرتب المدنية محظورة (المادة 26 من دستور 2014)

3- المصادرة العامة للأموال محظورة (المادة 40 من دستور 2014).

4-مبدأ المساواة أمام القانون (المادة 53 من دستور 2014)

5-ابعاد المواطنين عن البلاد أو منعهم من العودة إليها (المادة 62 من دستور 2014)

6-مبدأ شخصية العقوبة الجنائية (المادة 95 من دستور 2014)

7-مبدأ قرينة البراءة (المادة 96 من دستور 2014)

8-مبدأ استقلالية القضاء وعدم قابلية عزل القضاة (المادة 186 من دستور 2014).

**ثانيا- نطاق القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي:**

نص الدستور المصري الحالي على بعض الموضوعات التي يجب أن يتم تنظيمها بواسطة القانون، وهي الموضوعات التي تمثل المجال المحجوز لدائرة عمل القانون، كما حدد أيضا الموضوعات التي يمكن التدخل فيها بمعرفة السلطة اللائحية وذلك على التفصيل التالي:

**أ- نطاق القانون البرلماني في الدستور المصري**

---

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 414.

من مظاهر العلاقة التقليدية في الدساتير المصرية هو تحديد نطاق اللائحة والقانون، حيث تم حجز موضوعات متعددة يتم تنظيمها حصرا عن طريق القانون وذلك لأهميتها وتعلقها بالحقوق والحريات العامة والتي يطلق عليها الفقه عادة الموضوعات التشريعية بطبيعتها[1].

ويجب التأكيد أن مفهوم حجز بعض المواضيع لتنظيمها بموجب القانون حصرا لا يعني قصر اختصاص البرلمان عليها وفقا للاختصاص المحجوز في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، بل المقصود إلتزام البرلمان بتنظيم هذه الموضوعات حصرا وعدم السماح بتفويض تنظيمها إلى الحكومة على غرار المادة 141 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 التي أطلقت يد الحكومة في مجال السلطة التنظيمية.

وبالتالي فإذا نص الدستور على تنظيم موضوع أو حق من قبل المشرع بقانون، لا يجوز له تفويض تنظيمه إلى الحكومة لأهميته وخطورته، وإذا أخل المشرع بالتزامه بالتنظيم الكلي أو الجزئي أو التهرب من التنظيم أو الإفراط في التفويض أو بتفويض ما لا يجوز تفويضه بموجب الدستور تكون أمام ظاهرة عدم الاختصاص السلبي للمشرع[2] ويكون التفويض باطلا غير دستوري يؤدي إلى قيام مسؤولية البرلمان سياسيا وقانونيا، وبالمقابل لا يمكن للسلطة التنفيذية أن تتولى تنظيم مسائل محجوزة للمشرع بلوائح تصدرها وإلا كانت تصرفاتها فاقدة لشرعيتها إلى درجة الانعدام[3]، إذ لا تملك السلطة التنفيذية سوى وضع القانون موضع التنفيذ. **ومن أمثلة الموضوعات التي لا تنظم إلا بقانون الواردة في الدستور المصري الحالي لسنة 2014 نذكر مثلا:**

---

[1] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 286.

[2] يتحقق عيب عدم الاختصاص السلبي للمشرع في حالة "عدم مباشرة المشرع لاختصاصاته الدستورية، سواء من خلال الامتناع عن ممارسة وظيفته التشريعية بصورة كلية أو الإفراط في عمومية القوانين والإحالة على السلطة التنفيذية لتكملتها أو وضع تفصيلاتها أو الإفراط في التفويض التشريعي" بالجيلالي خالد، **الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه (دراسة مقارنة)**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)، عدد 6، جوان 2017، ص 75.

[3] سرى حارث عبد الكريم الشاوي، المرجع السابق، ص 286.

القانون لتنظمها بموجب التنظيم أو اللوائح، ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية لم تصبح أداة لتنفيذ القوانين فحسب، وإنما أصبحت سلطة تشريع في كثير من المجالات نتيجة تمتعها بالصلاحيات الدستورية التي تمكنها من تنظيم العديد من المسائل عن طريق اللوائح دون الحاجة إلى الرجوع إلى البرلمان لاصدار تشريع يخولها القيام بالأعمال اللازمة لتنظيم تلك المسائل، ومما يعزز دورها في ذلك أن البرلمان قد تم تحديد اختصاصاته التشريعية في مجالات محددة، وأصبحت السلطة التنفيذية صاحبة الاختصاصات غير المحددة في أي مجال لم يحجز للقانون، إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه بشدّة: هل تبنى المؤسس الدستوري المصري نفس النهج الذي تبناه المؤسس الدستوري الجزائري؟ أم تبنى نهجا مغايرا في تحديد العلاقة بين القانون واللائحة؟ هذا ما سنحاول تفصيله في النقاط التالية:

الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري

الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان المصري بموجب القوانين المكملة للدستور

**الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري**

إن المؤسس الدستوري المصري لم يتأثر بالتجديدات الواردة في الدستور الفرنسي الحالي، وظل وفيا للعلاقة بين القانون واللائحة في ظل الوضع التقليدي الذي كان سائدا في ظل الدساتير الفرنسية السابقة على الدستور الحالي، وبذلك فإنه قد اعتنق العلاقة التقليدية بين القانون واللائحة تطبيقا لمبدأ الفصل بين السلطات بمفهومه التقليدي[1]، وبذلك فإن السلطة التشريعية هي صاحبة الولاية العامة والاختصاص الأصيل في التشريع، في حين أن السلطة التنفيذية تملك حق التشريع على سبيل الاستثناء، وفي نطاق ضيق ومحدود.

وبذلك فإنه وفقا للعلاقة التقليدية بين القانون واللائحة فإن السلطة التشريعية ممثلة في

---

[1] حسبو عمرو أحمد، **علاقة القانون باللائحة (دراسة تحليلية مقارنة لمجال القانون واللائحة في فرنسا ومصر والإمارات)**، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، المجلد 4، العدد 4، 1995/12/31، ص 227.

خلال نص المادة 143 منه، حيث نصت على أنه: "لكل من الوزير الأوّل أو رئيس الحكومة حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين..."، بما يعني أن لمجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين.

وللاحاطة بجوانب هذه الجزئية وجب علينا توضيح مفهوم المبادرة بالقوانين وتحديد طبيعتها القانونية (فرع أول)، لننتقل إلى التنظيم التشريعي لشروط وإجراءات اقتراح مشاريع القوانين من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني (فرع ثان) وأعضاء مجلس الأمة (فرع ثالث).

**الفرع الأول: ماهية الاقتراح البرلماني لمشاريع القوانين**

مما لا شك فيه أن اقتراح القوانين لا يمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون ولكنه مع ذلك ذو أهمية واضحة من حيث تحديد مضمونه وموضوعه، وحتى يتسنى لنا معرفة مضمون المبادرة يتعين علينا بداية تحديد مفهومها (أولا) وطبيعتها وفقا لما تداوله الفقه الدستوري (ثانيا).

**أولا- مفهوم حق الإقتراح:**

**الإقتراح في اللغة:** من اقترح الأمر ابتدعه من عند نفسه، ومنه تقديم الفكرة المبتكرة الجديدة للبحث و المناقشة[1].

**أما الإقتراح اصطلاحا:** فقد عرف جانب من الفقه حق المبادرة بالقوانين بأنه "العمل الذي يضع الأسس الأولى للتشريع و يحدد مضمونه و موضوعه "[2] ، فالمبادرة وفق هذا التعريف هو العمل الذي يقدم للتشريع مادته الأولية، إلا أن هذا التعريف لقي انتقادا من غالبية الفقه كونه لا يميز بين المبادرة بالتشريع و بعض الحقوق التي تشترك معه في هذا الغرض كحق رئيس الجمهورية في لفت نظر البرلمان إلى المسائل الهامة التي يستوجب معالجتها بالتشريع على اثر توجيه خطاب له.

---

[1] محمد رواس قلعة جي وحامد صادق قنيبي، **معجم لغة الفقهاء**، دار النفائس، ط 2، بيروت، لبنان، 1988، ص 60.

[2] عمر حلمي فهمي ،**الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي و البرلماني (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ط 1، القاهرة، 1980، ص 10.

كما عرفها جانب آخر من الفقه على أن المبادرة بالقوانين هي "العمل الذي يجبر السلطة التشريعية على التصرف، فلا يمكن أن تعفى من البت فيه نفيا أو تأكيدا"[1]، وللإشارة فان هذا التعريف حظي بقبول واسع من غالبية الفقه[2]، إلا أن التعريف الأخير لا ينطبق إلا على المشاريع الحكومية ولا ينطبق على المقترحات البرلمانية كون هذه الأخيرة تسقط بانتهاء دورات انعقاد البرلمان ما لم يتمسك بها مقترحوها في بداية دور الانعقاد التالية.

وفي هذا الصدد نصت المادة 190 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري[3] «تسقط الاقتراحات بقوانين المقدمة ممن زالت عضويته من الأعضاء، وذلك فيما عدا الاقتراحات بقوانين التي بدأت المناقشة فى نصوصها بعد الموافقة عليها من حيث المبدأ، إذا طلب الاستمرار في نظرها، كتابة من رئيس المجلس، أحد الأعضاء، وأيده في طلبه عشرة أعضاء على الأقل».

كذلك نصت المادة 191 من ذات اللائحة على أن «الاقتراحات بقوانين التي يرفضها المجلس، أو التى يستردها مقدموها، أو التي تسقط طبقا لأحكام المادة (190) من هذه اللائحة، لا يجوز إعادة تقديمها في دور الانعقاد ذاته».

كما نصت المادة 192 على أنه «تسقط جميع الاقتراحات بقوانين بنهاية الفصل التشريعي ولا تستأنف اللجان نظر الاقتراحات بقوانين المحالة إليها في دور انعقاد سابق إلا إذا طلب مقدموها كتابة من رئيس المجلس التمسك بها خلال ثلاثين يوما من بدء دور الانعقاد التالي، ويخطر الرئيس اللجان بهذا الطلب».

---

(1) Félix Moreau, **L'initiative parlementaire**, RDP, 1906, p 251.

(2) أحمد سلامة بدر، الاختصاص **التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، انجلترا)**، دار النهضة العربية، القاهرة ،2003، ص 74.

(3) قانون رقم 01 لسنة 2016 المتضمن اصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، ج ر ج م ع، العدد 14 مكرر (ب) الصادرة بتاريخ: 13 أبريل 2016 المعدل والمتمم بالقانون رقم 136 لسنة 2021 المتضمن تعديل بعض أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 01 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد 29 مكرر الصادرة بتاريخ: 28 جويلية 2021.

وهذا ما يؤدي في النهاية إلى أن إقران تعريف المبادرة بالقوانين بعنصر الإلزام بمناقشتها لا يتوفر على الأقل بالنسبة للمقترحات البرلمانية [1].

ومهما اختلفت الأشكال وتعددت الصيغ فالمبادرة بالقوانين يقصد بها "عرض مشروع أو اقتراح قانون على السلطة المختصة بالتشريع، ابتغاء استيفاء الاجراءات الواجبة دستورا لصدور تشريع به"[2] .

من هذا التعريف نستشف وجود شرطين لممارسة حق المبادرة بالقوانين هما:

- **عنصر شخصي:** يتمثل في أن تكون الجهة التي تتقدم بالمبادرة ممن ينيط بها الدستور هذه المهمة، فالعريضة التي يتقدم بها أحد المواطنين إلى البرلمان لاقتراح قانون لا تعتبر كذلك ما لم يتبن أفكارها نواب البرلمان، فحق المبادرة هو الحق الذي يمارسه أحد المختصين بذلك قصد وضع أسس التشريع.

- **عنصر موضوعي:** يتمثل في أن يكون موضوع المبادرة من المسالك التي يعالجها القانون وفقا لدستور الدولة، ولهذا يشترط في المبادرة أن تتقيد بالحدود الدستورية التي تبين نطاق القانون. ويعتبر العمل مبادرة بقانون متى توافرت به الشروط السابقة[3] .

وإذا كانت سلطة البرلمان في اقتراح القوانين في النظم السياسية هي من الأمور التي تخرج من مجال الجدل، فإن الفقهاء قد اختلفوا فيما بينهم بصدد طبيعة حق المبادرة بالقوانين هل تعتبر ركنا من أركان العملية التشريعية أم أنها مجرد مرحلة تمهيدية تسبق عملية التشريع هذا ما سنفصله في النقطة الموالية:

**ثانيا– طبيعة المبادرة بالقوانين:**

---

[1] عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص 11.

[2] محمد عباس محسن، **اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية (مراجعة للنصوص الدستورية والقرارات القضاء الاتحادي العراقي)**، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف ،الجزائر، العدد 11، 2014، ص 69.

[3] محمد عباس محسن، **المرجع السابق**، ص 69.

أشرنا سابقا أن المبادرة بالقوانين لا تمثل المرحلة الحاسمة في حياة القانون إلا أنها هي التي تقدم للتشريع مادته بحيث تحدد مضمونه وموضوعه، إن هذا الطرح أدى إلى تضارب مواقف الفقه الدستوري بشأن تحديد طبيعة المبادرة بالقوانين الأمر الذي يتوجب علينا معرفته وذلك من خلال طرح السؤال الموالي: هل المبادرة بالقوانين هي مرحلة تمهيدية خارجة عن العمل التشريعي أو تعتبر ركنا من أركان العملية التشريعية في حد ذاتها؟

اختلف الفقه الدستوري بشأن ذلك بين مؤيد للطبيعة التشريعية للمبادرة بالقوانين ومخالف لهذا الطرح وذلك على رأيين:

**أ- الرأي الأول:**

اعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن المبادرة بالقوانين عمل تمهيدي وليس اشتراكا في الاختصاص التشريعي، فالمبادرة وإن كانت هي السبب في تحريك القانون والدافع لوجوده إلا أنها لا تعد المنشئ له[1] إنما هي مجرد تحضير له، هذا من جهة ومن جهة أخرى أن المبادرة وإن كانت هي الأصل في تحضير القانون فهي ليست القانون بالذات، لأن القانون ينطوي على صفة الأمر، وهذه الصفة إنما تسبغ على مشروع القانون في مرحلة أخرى تالية[2] ، ولهذا فالعمل التشريعي بالمعنى الدقيق هو الذي يدخل في تكوين عناصر القرار الآمر الذي يتولد منه القانون حالا ومباشرا[3]، ما يجعل حق المبادرة بالقوانين لا تحمل صفة القرار التشريعي البحت ما يجعله عملا من أعمال الإدارة.

**ب – الرأي الثاني:**

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 73.

[2] مهند صالح الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)**، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، الأردن، 2009، ص 79.

[3] محمد عباس محسن، المرجع السابق، ص 71.

لسنة 2020[1] والتي تقضي في مجملها بإقصاء مجلس الشيوخ من حق اقتراح القوانين، وذلك مأخوذ من وجهين:

1- **الوجه الأول:** أن اختصاصات مجلس الشيوخ وفق ما أوردته المادة 248 من الدستور النافذ وكذا المادة 7 من قانون مجلس الشيوخ يتجسد في «دراسة واقتراح ما يراه كفيلاً بتوسيد دعائم الديمقراطية، ودعم السلام الاجتماعى، والمقومات الأساسية للمجتمع وقيمه العليا، والحقوق والحريات والواجبات العامة، وتعميق النظام الديمقراطى وتوسيع مجالاته» وما نصت عليه هذه المادة من اختصاصات لا يرقى مجاله إلى ممارسة تشريعية[2]، والاقتراح المنصوص عليه فيها لا صلة له البتة بحق اقتراح القوانين المنصوص عليه في المادة (122) من الدستور.

2- **الوجه الثاني:** أن حق اقتراح القوانين أوردته المادة 122 من الدستور المصري النافذ وقصرته في نطاق السلطة التشريعية على أعضاء مجلس النواب دون أعضاء مجلس الشيوخ، كون أحكام المادة (122) من الدستور الجديد لا تسري على مجلس الشيوخ المستحدث لعدم ورودها ضمن المواد التي نصت المادة (254) من الدستور في الباب المضاف، على سريانها على المجلس المذكور.[3]

نستشف من خلال هذا الطرح أن المؤسس الدستوري الجزائري قد عزز من سلطات مجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية للبرلمان الجزائري على غرار تمكينه من سلطة اقتراح القوانين، في حين أن المؤسس الدستوري المصري لم يمكّن مجلس الشيوخ من اختصاصات

---

[1] قانون مجلس الشيوخ رقم 141 لسنة 2020، ج ر ج م ع، العدد 26 مكرر (ك)، الصادرة بتاريخ: 2020/07/01.

[2] سري محمود صيام، المرجع السابق، ص 177.

[3] تنص المادة 154 من الدستور المصري لسنة 2014 المعدل «تسري فى شان مجلس الشيوخ الأحكام الواردة بالدستور فى المواد 103، 104، 105، 107، 108، 109، 110، 111، 112، 113، 114، 115، 116، 117، 118، 119، 120، (121/فقرة1، 2)، 132، 133، 136، 137، وذلك فيما لا يتعارض مع الأحكام الواردة في هذا الباب، وعلى أن يباشر الاختصاصات المقررة فى المواد المذكورة مجلس الشيوخ ورئيسه».

تقوم بتهيئة العمل التشريعي للمجلس الذي يقوم باستكمال ما أنجزته اللجان داخل الجلسات العامة، إلا أن دورها يقتصر على مجرد الفحص والتحضير، في حين تبقى الكلمة الأخيرة للمجلس، وللاحاطة أكثر بدور اللجان الدائمة كهياكل قاعدية بالمجلس الشعبي الوطني يتوجب علينا التطرق إلى ضوابط تشكيلها (أولا) وإجراءات سير عملها ومدى مساهمتها في العملية التشريعية (ثانيا).

**أولا- ضوابط تشكيل اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني:**

انطلاقا من أهمية اللجان البرلمانية في فحص مشاريع القوانين والنظر في مدى صلاحيتها للمناقشة، تكفل النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني[1] بتحديد أطر تشكيلها وفق الضوابط التالية:

**أ- تحديد عدد اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني**

يشكل المجلس الشعبي الوطني لجانه الدائمة طبقا لنظامه الداخلي لمدة سنة قابلة للتجديد[2]، ويبلغ عددها اثني عشر (12) لجنة[3] تتمثل في:

1- لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات
2- لجنة الشؤون الخارجية والتعاون والجالية.
3- لجنة الدفاع الوطني.
4- لجنة المالية والميزانية.
5- لجنة الشؤون الإقتصادية والتنمية والصناعة والتجارة والتخطيط.
6- لجنة التربية والتعليم العالي والبحث العلمي والشؤون الدينية.
7- لجنة الفلاحة والصيد البحري وحماية البيئة.
8- لجنة الثقافة والإتصال والسياحة.

---

[1] النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر ج ج، عدد 46 الصادرة بتاريخ: 30 يوليو 2000، ص10.

[2] المادة 32 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني

[3] المادة 19 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني.

"...عقد أي جلسات علانية أو مغلقة خارج أحكام المادة 116 من الدستور[1]... يعد غير مطابق للدستور"[2].

فانطلاقا من هذا الاجتهاد نجد أن المجلس الدستوري اعتمد التفسير الموسع للقاعدة المعيارية السامية، مانحا الحكومة امتيازات في تحديد طبيعة جلسة المناقشة لم يمنحها لها المؤسس الدستوري صراحة ولا المشرع العضوي.[3]

**ويرى الباحث** أن الدستور نص على علانية الجلسات، إلا أنه لم يحدد طريقة تلك العلانية، وجعل تحديدها سلطة تقديرية للمجلس، يتبنى فيها ما يشاء من الآراء المناسبة لظروفه، وأن جلسات المجلس الشعبي الوطني تبقى علانية طالما سُمح للصحافة بتغطيتها، وتم تصويرها لإذاعتها كاملة أو أجزاء منها مسجلة، طالما لم يعلن المجلس في قرار رسمي أن الجلسة مغلقة.

والسؤال الأهم ما المانع لو رغب أي مواطن حضور الجلسات كمستمع عن قرب لما يدور في ثنايا مناقشات المجلس كما هو الحال في الجلسات العلنية للمحاكم؟ ومن جهتنا لا نرى في ذلك مانعا دستوريا أو قانونيا يمنع حضور أي مواطن إلى جلسات المجلس الشعبي الوطني، على اعتبار أن النص جاء مطلقا والمطلق يجري على إطلاقه ما لم يحدد بنص، شرط أن تنظم هذه الحالة تنظيما دقيقا بما لا يؤثر على سير عمل المجلس.

**ث-تحديد نمط المناقشة :**

تبنى القانون العضوي رقم 12/16 المنظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان تحديد أشكال وإجراءات مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين بأن جعلها إما مناقشة عامة كأصل عام، أو مناقشة محدودة، أو دون مناقشة، وأضاف القانون العضوي 06/23 المعدل والمتمم للقانون

---

[1] نص المادة 116 من دستور 1996 مطابقة تماما لنص المادة 136 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا رقم 09/ر.ن.د/م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج، عدد 84 لسنة 1999.

[3] بن زيان أحمد، المرجع السابق، ص 236.

العضوي 12/16 حالة رابعة وهي دراسة مشاريع القوانين المشمولة بإجراء الاستعجال كما يلي:

**1-المناقشة العامة:**

يعتبر هذا النمط من المناقشة الطريقة الاعتيادية في مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين كونها تفتح الباب أمام تدخلات جميع النواب الراغبين في أخذ الكلمة، وتتم على مرحلتين المناقشة العامة والمناقشة مادة بمادة:

- تفتتح مرحلة المناقشة العامة لمشروع القانون المقدم من الحكومة بالإستماع أولا لممثل الحكومة الذي يقدم عرضا عن المشروع وأهدافه، ثم يليه مقرر اللجنة المختصة ثم النواب المتدخلون حسب ترتيب تسجيلهم، أما إقتراح القانون فيشرع في مناقشته بالاستماع إلى صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ثم ممثل الحكومة ثم النواب المتدخلون حسب ترتيب تسجيلهم المسبق، على أن تنصب تدخلات النواب على كامل النص، لتختتم المناقشات إما بالتصويت على النص بكامله، أو التصويت على النص مادة مادة أو تأجيله[1].

- أما إذا تم التوجه لمناقشة النص مادة بمادة، يسمح فقط حينئذ لكل من ممثل الحكومة، ومكتب اللجنة المختصة، وصاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون من تقديم تعديلات شفوية، شرط أن يقدم اقتراح التعديل الشفوي قبل التصويت على المادة المعنية[2]، فإذا كانت هذه التعديلات تؤثر في محتوى النص يقرر رئيس الجلسة توقيفها ليتم التداول حول التعديل، ويكون توقيف الجلسة وجوبا بناء على طلب ممثل الحكومة، أو مكتب اللجنة المختصة، أو صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون، ويتدخل خلال المناقشة مادة مادة وبصدد كل مادة يحتمل تعديلها، مندوب أصحاب كل تعديل وعند الاقتضاء، مكتب اللجنة المختصة وممثل الحكومة، و بعد هذه التدخلات يعرض للتصويت:

---

[1] المادة 33 من القانون العضوي 12/16 المعدل والمتمم.

[2] المادة 34 في طبعتها المعدلة بموجب القانون العضوي 06/23 المعدل والمتمم للقانون العضوي 12/16.

- تعديل الحكومة أو تعديل صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون،
- تعديل اللجنة المختصة في حالة انعدام تعديل الحكومة أو تعديل صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون أو في حالة رفضهما.
- تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة، حسب الترتيب الذي يحدده رئيس كل غرفة حسب الحالة، في حالة انعدام تعديل اللجنة أو في حالة رفضه.
- مادة أو مواد مشروع أو اقتراح القانون في حالة انعدام تعديلات النواب أو أعضاء مجلس الأمة أو في حالة رفضها المتتالي.
- بعد التصويت على آخر مادة، يعرض الرئيس النص بكامله للتصويت[1].

**2- المناقشة المحدودة :** يتخذ قرار إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة من طرف مكتب المجلس الشعبي الوطني، وذلك إذا تلقى طلبا بذلك من ممثل الحكومة، أو اللجنة المختصة أو صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون.[2]

يختلف هذا الإجراء عن إجراء التصويت مع المناقشة العامة، من ناحية كونه يتم في مرحلة واحدة هي المناقشة مادة مادة، إذ لا يمكن أن يأخذ الكلمة إلا ممثل الحكومة أو صاحب اقتراح القانون أو مندوب أصحاب اقتراح القانون ورئيس اللجنة المختصة أو مقررها، ومندوبو أصحاب التعديلات الكتابية[3].

**3- تحرُّر الأوامر التشريعية ومشاريع قوانين الموافقة على المعاهدات من قيد المناقشة:**

---

[1] المادة 35 من القانون العضوي 12/16 المعدل والمتمم.

[2] المادة 36 من القانون العضوي 12/16 المعدل والمتمم.

[3] وافق مكتب المجلس الشعبي الوطني بتاريخ: 2022/06/22 على طلب تقدمت به الحكومة لتطبيق إجراء التصويت مع المناقشة المحدودة لمشروع القانون المتعلق بالاستثمار، كما سبق لمكتب المجلس بتاريخ: 2020/04/20 قبول طلب لجنة الشؤون القانونية والإدارية والحريات المتعلق باللجوء إلى آلية التصويت مع المناقشة المحدودة على مشروع القانون المتعلق بالوقاية من التمييز وخطاب الكراهية ومكافحتهما، و مشروع القانون المعدل و المتمم لقانون العقوبات، وذلك نظرا للظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد جراء جائحة كورونا حسبما جاء في بيان لذات الهيئة التشريعية على موقعها الرسمي https://apn.dz/ تاريخ الاطلاع: 2023/07/09 على الساعة: 09:30 سا.

التنظيم المحلي، تهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي وجب ايداعه ابتداء و وجوبا لدى مكتب مجلس الأمة مرفقا بعرض الأسباب، على أن يتم تحرير نصه في شكل مواد[1].

أما باقي النصوص الأخرى فيتولى رئيس المجلس الشعبي الوطني ارسال النص المصوت عليه لرئيس مجلس الأمة في غضون عشرة (10) أيام من تاريخ التصويت، ويشعر الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بهذا الإرسال مرفقا بنسخة من ذات النص.[2]

**2- إحالة النص على اللجان الدائمة المختصة لدراستها:** ينطلق العمل التشريعي لمجلس الأمة الجزائري بإحالة رئيسه لمشاريع واقتراحات القوانين في المجالات الثلاثة المنصوص عليها في المادة 144 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وكذا النصوص المصوت عليها من قبل المجلس الشعبي الوطني على اللجان الدائمة المختصة لدراستها وابداء الرأي حولها، ويتشكل مجلس الأمة من تسعة (09) لجان دائمة[3]، حيث تشرع اللجنة المختصة في دراسة مشاريع واقتراحات القوانين بالاستماع إلى ممثل الحكومة أو مندوب أصحاب الاقتراح حسب الحالة، كما يمكن أن تستمع إلى مندوب أصحاب التعديل وفق ما أوردته نص المادة 39 من النظام الداخلي لمجلس الأمة، بالإضافة إلى ذلك يجوز للجان الدائمة على مستوى الغرفة الثانية أثناء دراستها ومناقشتها لمشروع القانون أن تقترح تعديلات جزئية، على أن تكون اجتماعات اللجان الدائمة على مستوى مجلس الأمة مغلقة وسرية[4]، وتتوج مناقشاتها بإعداد تقرير محرر باللغة العربية[5] في أجل شهرين (2) من تاريخ الشروع في دراسة النص المودع لديها[6]، ثم ترسل نسخة منه إلى مكتب مجلس الأمة، كما توزع تقارير اللجان الدائمة على أعضاء المجلس قبل انعقاد الجلسة العامة المعنية بالتقرير باثنتين وسبعين (72) ساعة على الأقل[7]، كما يتم تسجيله في جدول أعمال الجلسة المقررة من قبل المكتب.

---

(1) المواد 19 و20 من القانون العضوي 12/16 المعدل والمتمم.

(2) المادة 42 من القانون العضوي 12/16 المعدل والمتمم.

(3) المادة 16 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

(4) المادة 45 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

(5) المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

(6) المادة 44 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

(7) المادة 43 من النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري لسنة 2017.

ولو بدا الأخير مستأثرا بكافة مقاليد الممارسة البرلمانية كما يستفاد من نصوص الدستور[1]، مما يمكننا القول بأن العلاقة بين مجلسي البرلمان ما هي إلا علاقة تكامل وتناسق وتعاون دائم ومستمر في العديد من الملفات[2]، لاسيما ملف التشريع وهو الأبرز بالنسبة لغرفتي البرلمان، قصد إثراء الحياة النيابية في مصر.

[1] حسين أحمد مقداد، المرجع السابق، ص 214.

[2] أشرف السعيد مبارك مهنا، المرجع السابق، ص 567.

# البـــــاب الثانـــــي:

## تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين

**تمهيد:**

إن النظام الدستوري للدولة مهما كان مبنيا على مبدأ الفصل بين السلطات، فإن هذا الأمر لا يعني الاستقلال المطلق بينهما، فلابد من قيام التعاون بين السلطات من أجل تحقيق المصلحة العامة لجميع الأفراد، ويتحقق ذلك في إسهام السلطة التنفيذية في الوظيفة التشريعية، والذي يعد شكلا من أشكال التعاون بين هاتين السلطتين، إذ تسهم السلطة التنفيذية بالتشريع من خلال القيام بالصلاحيات التشريعية المخولة لها بموجب الدستور.

وبما أن البرلمان قد يعجز عن مواجهة المشاكل التي تتعلق بالميادين الاقتصادية أو الاجتماعية، اضطر إلى أن يقبل أو أن يعطي مجالا لإسهام السلطة التنفيذية في التشريع، لأن الأخيرة تكون على قرب من الواقع الذي يعيشه الأفراد وعلى دراية ببعض المشاكل التي يعاني منها، فنتيجة اضطلاع السلطة التنفيذية بمهمة تقديم الخدمات العامة للأفراد، وقيامها بتنفيذ القوانين، وكثير من المهمات الأخرى، يجعلها على دراية بالمشاكل التي تمر بها الدولة، وكذلك تكون لها القدرة على وضع الحلول المناسبة لهذه المشاكل.

إن قرب السلطة التنفيذية من الواقع الذي يعيشه الأفراد يجعلها على دراية بما يمر به هؤلاء الأفراد من مشاكل في الميادين الاقتصادية والاجتماعية، وبذلك تكون السلطة التنفيذية أقدر من البرلمان في مواجهة مثل هذه المسائل، لأن البرلمان لا يمتلك من الأجهزة الفنية والأشخاص المختصين كما هو الحال لدى الحكومة تمكنها من وضع الحلول المناسبة من خلال التشريع لمواجهة هذه الصعوبات، لذا كان لابد من وجود تعاون بين هاتين السلطتين من أجل وضع الحلول المناسبة لهذه المشاكل.

لذا فإن أيّ بنية تشريعية سليمة يجب أن تنطلق أساسا من احتياج المجتمع لإصدار قانون يعالج موضوعا معينا، ويجب أن يصدر هذا القانون وفقا لرؤية مجتمعية حقيقية، وأن يصدر من الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل لهذه المهمة وهى البرلمان، ولا يغني هذا ولا ينتقص من اللجوء لفكرةِ التَّشريع الاستثنائى الذى يصدر عن السلطة التنفيذية طالما يصدر

في حدود معينة وباشتراطات دستورية قوامها الضرورة والاستعجال، وهو ما يعكس بدوره فكرة الصناعة التشريعية وفقا لإملاءات السلطة التنفيذية في بعض الأحوال.

والواقع أنَّ هذه الإسهامات المُهمّة للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية، إنَّما هي في الأساس استجابة للصالح العام، وتدشين للديمقراطية التي طالما نادت بها الشعوب، والتى تأكدت فيما بعد من خلال الممارسات الواقعية التى انعكست على أرض الواقع، وفي ضوء ذلك، كان ينبغى السير على نهج تلك الإسهامات، وتدشينها في قالب بحثي يُتيح للقارئ استيعاب الوظيفة التشريعية لكل من الحكومة (الفصل الأول) ورئيس الجمهورية (الفصل الثاني)، نوردها فيما يلي:

## الفصل الأول: آليات مشاركة الحكومة في أعمال الوظيفة التشريعية

إن المفاهيم الجديدة التي برزت بعد التطور الذي شهدته التجارب الدستورية والبرلمانية للدول غيرت من طبيعة العلاقة بين السلطات وبخاصة السلطتين التشريعية والتنفيذية، وهو ما أدى إلى تزايد النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية نتيجة ازدياد نشاط الدولة ودورها في مختلف المجالات، ما جعلها تحظى بامتيازات عديدة على صعيد النصوص الدستورية والقانونية، مما جعل العمل التشريعي هو نتاج إرادة حكومية بالدرجة الأولى نظرا للمفاضلة بينها وبين البرلمان عبر مختلف إجراءات ومراحل العمل التشريعي، وهذا نتيجة المكانة التي خصها بها الدستور والقانون العضوي الناظم للعلاقة بين الحكومة والبرلمان، ما يستلزم منا تبيان الآليات القانونية التي تساهم بها الحكومة في الوظيفة التشريعية في ظل النظامين الجزائري (المبحث الأول) والمصري (المبحث الثاني).

### المبحث الأول: آليات مساهمة الحكومة في الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري

من خلال استقراء نص المادة 114 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، تتجلى وضوحا سيادة البرلمان بغرفتيه (المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة) في إعداد القانون والتصويت عليه، وهذا هو الأصل المتعارف عليه، كون أن الوظيفة التشريعية تعود للبرلمان أصلا، إلا أن التطور السريع للظروف الاقتصادية والاجتماعية، وقلة خبرة البرلمانات وعدم وصولها الى درجة معتبرة من النضج التي تمكنها من مواكبة هذا التطور والاحتفاظ بسلطاتها التشريعية أدى الى ضرورة تدخل الحكومة في ممارسة الوظيفة التشريعية في الحالات العادية حيث تظهر بمظهر المكمل لدور البرلمان، من خلال مساهمتها في تحضير العمل التشريعي (المطلب الأول)، و إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: التفوق الحكومي في مجال المبادرة بمشاريع القوانين

أدى التقدم العلمي الذي اتسمت به المجتمعات الحديثة، نتيجة التطور الثقافي والاقتصادي والاجتماعي إلى قلب مفهوم العلاقة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، حيث أن

التشريعات المصاحبة لهذا التطور أصبحت تتسم بطابع فني مغرق في التخصص، تتطلب وجود خبراء متخصصين وفنيين (تكنوقراط)، في ظل عجز السلطة التشريعية عن تفهم كثير من المشروعات الفنية التي تقوم الحكومة باعدادها، وأضحت الحكومة بذلك هي القادرة على مواجهة مختلف المشكلات وإيجاد الحلول لها عن طريق المبادرة بمشاريع القوانين استجابة لهذه الضرورات وفق ضوابط دستورية وقانونية (فرع أول) وأخرى إجرائية يجب استيفاؤها (فرع ثان)، الأمر الذي أدّى إلى تفوق نسبة المشاريع الحكومية على الاقترحات البرلمانية وفق ماتبينه حصيلة الدورة البرلمانية 2024/2023 (فرع ثالث).

**الفرع الأول: الضوابط الدستورية والقانونية للمبادرة الحكومية بمشروع قانون في الجزائر**

تعتبر مشاريع القوانين من أهم وسائل تدخل السلطة التنفيذية ممثلة في الحكومة في مجال التشريع[1]، حيث أضحت مشاريع القوانين تلعب الدور الأهم في عملية صناعة القانون، ويعتبر الدستور الجزائري من الدساتير التي اعترفت للحكومة بحقها في المبادرة بمشاريع القوانين إلى جانب نواب المجلس الوطني وأعضاء مجلس الأمة وهذا ما نصت عليه المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري سنة 2020، التي تنص على أنه" لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة والنواب وأعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين"، وذلك على خلاف ما كان عليه الحال في ظل دستوري 1963 و1976 أين منح المؤسس الدستوري هذا الحق إلى رئيس الجمهورية[2].

وتلك نتيجة منطقية للمنحى الذي سار عليه حينذاك، والمتمثل في الأخذ بأحادية السلطة التنفيذية، ولعل سبب استبعاد رئيس الجمهورية من هذا الاختصاص ابتداء من صدور دستور 1989 إلى غاية التعديل الدستوري الجزائري لسنة2020، هو حماية مركزه الدستوري واستبعاد مسؤوليته السياسية لأن إيداع مشروع قانون يحمل اسم رئيس الجمهورية من شأنه أن يعرض

---

[1]– أوصيف سعيد، **البرلمان الجزائري في ظل دستور28 نوفمبر 1996 المعدّل والمتمم**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1، 2016/2015، ص283.

[2]– المادة 36 من الدستور الجزائري لسنة 1963 وكذا المادة 148 من الدستور الجزائري لسنة 1976.

مركز هذا الأخير للنقد المباشر من قبل نواب البرلمان أثناء مناقشتهم مبادرته بالتشريع، ومثل هذا الافتراض كان غير وارد في ظل نظام الحزب الواحد، لكن الوضع اختلف بسبب تبني نظام التعددية الحزبية[1]، أين تم تبني نظام الثنائية التنفيذية باستحداث منصب رئيس الحكومة ابتداء من دستور 1989 الذي أصبح له برنامج مسؤول عنه أمام البرلمان، فكان لزاما تمكينه من الآليات التي تساعده على تنفيذ برنامجه، ولعل أهم تلك الآليات المبادرة بمشاريع القوانين، وعلى ضوء ذلك تم نقل ممارسة هذا الاختصاص من رئيس الجمهورية إلى كل من رئيس الحكومة والوزير الأول حسب الحالة.

إن ممارسة الحكومة لحق المبادرة بمشاريع القوانين من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لا تصطدم بأية قيود موضوعية مهمة تحد منها(ثانيا) باستثناء تلك القيود الشكلية التي اشترطها المؤسس الدستوري (أولا).

**أولا: الشروط الشكلية للمبادرة الحكومية بمشروع قانون**

استنادا إلى أحكام الدستور الجزائري، تعود المبادرة بالتشريع عن طريق مشروع قانون إلى السلطة التنفيذية، ممثَّلة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة، بحسب الحالة، غير أنّ الممارسة العملية تبيّن أنّ هذه المبادرة لا تُمارَس فعليا من طرفهما بصورة مباشرة، وإنما يتولاها الوزراء كل في نطاق اختصاصه القطاعي[2]، بينما يقتصر دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة، على إيداع مشاريع القوانين لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني أو مكتب مجلس الأمة، وقد كرّست المادة 143 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 هذا التوجّه، إذ نصّت على أنّ: «لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، والنواب وأعضاء مجلس الأمة، حق المبادرة بالقوانين»، كما أفرد الدستور إلى جانب القانون العضوي رقم

---

(1) أونيسي ليندة، الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي آفلو (الجزائر)، المجلد 03، العدد 01، 2020، ص548.

(2) بن سهلة ثاني، حمودي محمد، **الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة (الجزائر)، العدد 08، جانفي 2013، ص 169.

رئيس الجمهورية آنذاك، محمد أنور السادات، بتاريخ 31 مايو 1978[1]، إلى الاعتراض على مشروع قانون الضريبة، أما في ظل الدستور المصري النافذ لسنة 2014، فقد استخدم رئيس الجمهورية، عبد الفتاح السيسي، هذا الحق في مواجهة عدد من القوانين التي أقرها البرلمان، من بينها قانون تنظيم التجارب السريرية، وقانون الثروة المعدنية، وقانون الجمعيات الأهلية، وقانون الخدمة المدنية.

**الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية**

يمرّ القانون بعدة مراحل قبل سنّه ودخوله حيّز النفاذ، بدءا بمرحلة المبادرة التشريعية، مرورا بمرحلة المناقشة والتصويت، وانتهاء بمرحلة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، وبمقتضى أحكام الدستورين الجزائري والمصري، يُعدّ رئيس الجمهورية الجهة الوحيدة والمخولة حصرا بإصدار النصوص التي صادق عليها البرلمان، الأمر الذي يجعله شريكا أصيلا ومكوّنا أساسيا في إتمام وجود القانون، فالقانون الذي أقرّه البرلمان لا يكتمل نفاذه إلا بعد خضوعه لعمليتي الإصدار والنشر، وهما من الاختصاصات التقليدية لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي أو للملك في النظام البرلماني، وانطلاقا من أهمية الإصدار وما يترتب عليه من آثار تشريعية، يقتضي البحث الوقوف على مفهومه وبيان طبيعته القانونية (أولا)، ثم دراسة وضعية حق الإصدار في الدستور الجزائري (ثانيا) ونظيره في الدستور المصري (ثالثا).

**أولا- مفهوم حق الإصدار وطبيعته:**

ذهبت أغلب الدساتير إلى النص صراحة على سلطة الإصدار ضمن أحكامها، الأمر الذي يحول دون اعتبار هذه العملية مجرد إجراء تنظيمي أو شكلي، فالإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية يمثل الأداة التي يُستكمل بها الشكل القانوني للقانون بعد اكتماله ماديا من خلال إقراره من قبل السلطة التشريعية، ولتوضيح ذلك يقتضي البحث تناول تعريف حق الإصدار (أ)، ثم عرض طبيعته القانونية وتبيان موقف المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر (ب).

---

[1] أحمد سليمان ريحان، **حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس (مصر)، 2019، ص 353.

**أ-تعريف حق الإصدار:**

يُعتبر الإصدار بمثابة عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديد، أي أنه شهادة من رئيس السلطة التنفيذية بأن الهيئة النيابية قد أقرت القانون المطلوب إصداره في حدود الاجراءات التي وضعها الدستور[1]، كما يمكن تعريف سلطة الاصدار على أنها "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، ولتكليف أعضاء السلطة التنفيذية بنشره و تنفيذه كونه أصبح قانونا من قوانين الدولة"[2] وعليه يتضح أن مرحلة إصدار القانون تتضمن في حقيقتها ثلاثة (03) أمور:

- **الأمر الأول:** شهادة رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للدستور، ومن ثم فإن القانون قد توافرت له كل الشروط التي يتطلبها الدستور.
- **الأمر الثاني:** تنازل رئيس الجمهورية عن حقه في الاعتراض على مشروع أو اقتراح القانون أو سكوته عن إبداء رأيه خلال المحددة له في الدستور لممارسة حقه في الإعتراض، أو اعتراضه عليه ولكن أقره البرلمان بالأغلبية المطلوبة لذلك في القراءة الثانية.
- **الأمر الثالث:** تحوّل النص المصوت عليه من البرلمان إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن الاصدار أيضا تكليفا لجميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.

والجدير بالذكر أن هناك اختلافا في الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القانون نُورده في الجزئية الموالية.

**ب-الطبيعة القانونية لسلطة الإصدار:**

---

[1] البدوي إسماعيل، **إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة**، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، 1993، ص 427.

[2] Claude Leclercq, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Litec,10eme édition,paris , 1999, p 627 .

لقد تجاذب موضوع تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار هل هو مكوِّن تشريعي يدخل ضمن العملية التشريعية أم اجراء تنفيذي أم من طبيعة خاصة تقوم به السلطة التنفيذية أكثر من اتجاه ولكل اتجاه وِجْهَةٌ هو مُوَلِّيها على الشكل التالي:

**الرأي الأول: الإصدار عمل تشريعي**

أعطى لرئيس الجمهورية دورا تشريعيا في الإصدار كون هذا الأخير عمل تشريعي ولا يمكن الاستغناء عنه في العملية التشريعية، فرئيس الجمهورية يشترك في صنع القانون عن طريق إصداره، وبرر العميد دوجي ذلك بأن القانون لا يظهر إلى الوجود إذا لم يتم إصداره، فالقانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم الإدارة بتنفيذه، ولا المحاكم بتطبيقه ولا المواطنين باحترامه[1]، بل وذهب الأستاذ "لافيريير Laferriere" إلى أبعد من ذلك حينما اعتبر بأن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن تصويت البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد مقررات لا تنطوي على أية قوة إلزامية[2]، وهو ذات الاتجاه الذي أيده الفقيه "لاباند" الذي يرى بدوره أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع القانوني، ذلك أن الإرادة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها على الخارج بصورة ملموسة، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في حين إصداره، وبتخلف هذا الأخير يكون القانون غير موجود[3].

**الرأي الثاني: الإصدار عمل تنفيذي**

يعتبر الإصدار عمل تنفيذي، فهو بمثابة أمر من رئيس الدولة لرجال السلطة العامة باليقضة على تنفيذ القانون، ومعنى ذلك أن الإصدار هو كاشف للقوة التنفيذية للقانون وغير منشئٍ له، ذلك أن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان وليس عندما يتم إصداره، وطالما أن القانون من صنع البرلمان فالمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه، وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة[4]، فعملية الإصدار وفق هذا الرأي تأتي بعد تمام إجراءات سن القانون، ومن ثم فهي

---

[1] عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 101.

[2] المرجع نفسه، ص 101.

[3] عبد العزيز السيد الجوهري، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)** ، د م ج ، الجزائر، 1995، ص 24.

[4] عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 31.

تنفصل عنها، فإصدار القانون يقتضي أن يكون هذا القانون قد اكتملت له أسباب الحياة ولم يبق إلا أن يحصل على صك يُؤهله لممارسة دوره في البناء القانوني في المجتمع وهذا الصك يتمثل في الإصدار[1].

**الرأي الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص**

يعتبر الإصدار عمل من نوع خاص فلا هو تشريعي ولا هو تنفيذي، و تزعم هذا الرأي الفقيه "كاري دومالبورغ C. Demalberg " وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الارادة في التصرف بالموافقة أو الاعتراض على القانون، في حين أن الاصدار اجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع به أن يُضيف جديدا إلى القانون أو أن يُنقص منه[2]، لأن هذا الأخير اكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، أما الذين ينادون بالطابع التنفيذي للإصدار فهم يخلطون بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل تنفيذه، وعليه فرئيس السلطة التنفيذية عندما يصدر القانون – حسب هذا الرأي – انما يقوم بالتمهيد لتنفيذه، وهو في ذلك يقوم بواجبه نحو العمل التشريعي مما يضفي على الإصدار طبيعة خاصة[3].

إن اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإصدار القانون مرده استناد كل اتجاه فقهي إلى طبيعة النظام السياسي السائد في دولته وعلى ما ينص عليه دستورها[4] وبالتالي فإنه لا يستقيم القول بأن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري عمل تشريعي أم تنفيذي إلا بالتطرق إلى الكيفية التي نظم بها الدستور الجزائري سلطة إصدار القوانين وهو الأمر الذي سنتطرق إليه في الجُزئية الموالية .

**1-طبيعة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري:**

للتأكد من مدى اعتبار الإصدار عملا تشريعيا يباشره رئيس الجمهورية، يقتضي الأمر

---

[1] حابر جاد نصار، **الوسيط في القانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، د ت ن، ص 423.

[2] مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 90.

[3] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 54

[4] المرجع نفسه، ص 55.

الإجابة على التساؤل الآتي: **هل يصبح القانون مكتملا وقابلا للتنفيذ بمجرد تصويت البرلمان عليه؟** بالرجوع إلى نص المادة 148 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، التي تقرر أن: «يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلّمه إياه...»، يتضح أن الإصدار ليس مجرد إجراء إعلاني، بل يعد مرحلة جوهرية ضمن المسار التشريعي، وذلك راجع للحجج التالية:

- إن مشروع القانون الذي يتم إقراره في البرلمان لا يكتسب في الحقيقة قيمة القانون ولا ينتج آثاره القانونية إلا من وقت إصداره ونشره، فهو – أي الإصدار – يكشف عن وجود القانون ويمنحه الحياة من الناحية القانونية.
- يستفاد من صياغة نص المادة 148 أعلاه أن الإصدار يتم في صلب القانون نفسه، وليس بموجب مرسوم رئاسي منفصل، على خلاف ما هو معمول به في النظام الفرنسي، مما يجعل الاصدار حلقة غير منفصلة عن العمل التشريعي[1].
- كما يُستشف من المادة نفسها أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار القانون أو تأخير ذلك[2]، دون أن يكون للبرلمان صلاحية إلزامه، وهو ما قد يؤدي عمليا إلى تعليق النص التشريعي إلى أجل غير مسمى.
- كما يُظهر مدلول المادة 148 أعلاه أن القيمة القانونية لعملية الإصدار في النظام الدستوري الجزائري تكتسي طابعا تشريعيا كونها شرطا لازما لاستكمال إجراءات سنّ القانون[3]، لأنه في حالة الامتناع عن الإصدار يُعْدم القانون[4]، ولا يُمكن الاحتجاج به في مواجهة الأفراد أو المؤسسات الدستورية، وقد كرّس المجلس الدستوري الجزائري (سابقا) هذا المبدأ في رأيه المؤرخ في 22 أوت 2004، المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي بشأن تشكيل المجلس

---

(1) ضريفي نادية، **تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 07، ع 01، ماي 2020، ص 124.

(2) بن قارة محمد مهاد، **الإصدار الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة دراسات، جامعة عمار ثليجي بالأغواط (الجزائر)، ع 54، ماي 2017، ص 143.

(3) كريمة رزاق بارة، **حدود السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)**، دار الفكر والقانون، ط 1، المنصورة، مصر، 2011، ص 90.

(4) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 92.

الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، حيث أكد: «...واعتبارا أنه لا يمكن الاستناد إلى القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ضمن المقتضيات طالما أنه لم يُصدره رئيس الجمهورية...»[1].

- ويعزز هذا الفهم أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد أدرج سلطة الإصدار ضمن الإجراءات التشريعية الواردة في الفصل الثالث من الدستور المعنون بـ "البرلمان".

وبناء على ما سبق، يُعدّ الإصدار في ظل الدستور الجزائري الحالي مرحلة جوهرية متمّمة للعملية التشريعية، إذ يضفي على القانون صفة الاكتمال والجاهزية للتنفيذ، فإقرار أي قانون يمرّ بثلاث مراحل مترابطة تتمثل في: التصويت عليه أولا داخل المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت عليه من قبل مجلس الأمة، وأخيرا إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وهذه المراحل وإن بدت منفصلة، إلا أنها في حقيقتها تشكّل حلقات متكاملة لعملية واحدة لا يكتسب القانون أثره الإلزامي إلا من خلال استكمالها جميعا، وهو مايعني أن الإصدار حلقة من حلقات العملية التشريعية لا يكتمل القانون بدونها[2]، مما يجعل الإصدار في النظام الدستوري الجزائري ركنا أصيلا من العملية التشريعية.

**2-طبيعة الإصدار في النظام الدستوري المصري**

تباينت آراء الفقه المصري بين مؤيد ومعارض لإضفاء الطابع التشريعي على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، إلا أن المحكمة الدستورية العليا في مصر ارتأت ضمنيا إسباغ وصف العمل التشريعي على قانون الإصدار وذلك بوصفها إجراء إداريا ملتبسا بمظهر تشريعي من ناحية، وأنه من الإجراءات المتممة للقانون من ناحية أخرى، وخير شاهد على ذلك قبول دعاوى الدستورية على مواد إصدار القانون مما يعني أنه أخذ بالمعنى المطلق للفظ

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 04 المؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله و صلاحياته للدستور، ج ر ج ج ، عدد 57 ، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004، ص 10.

[2] مداح العربي، **إشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)، المجلد 08، ع 02، جانفي 2024، ص 534.

"القانون" الوارد في نص المادة 192 والذي رسم حدود اختصاص المحكمة برقابة الدستورية[1] دون تمييز بين مواد الإصدار تارة، ومواد صلب القانون تارة أخرى حيث ينطبق عليه لفظ القانون الوارد بالنص الدستوري، و من تطبيقات ذلك في قضاء المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم قبول الطعن على دستورية المادة الخامسة من القانون رقم 112 لسنة 1980 بإصدار قانون التأمين الاجتماعي الشامل لانتفاء شرط المصلحة، حيث أن المحكمة قد حكمت باختصاصها بنظر الطعن على مواد الإصدار بوصفه قانونا، ثم تعرضت لشرط المصلحة التي ارتأت عدم توافرها في الدعوى الماثلة أمامها الأمر الذي حدا بها إلى الحكم بعدم قبول الدعوى[2].

خلاصة القول، أن المحكمة الدستورية قد اعترفت ضمنيا بالصفة التشريعية لمواد الإصدار واعتبرته عملا تشريعيا متمما للقانون[3]، بدليل قبول الطعن على مواد الإصدار بعدم الدستورية

**ثانيا: تنظيم حق الإصدار في الدستور الجزائري:**

سبق لنا القول بأن اصدار القانون في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد جرى تنظيمه بموجب المادة 148 منه والتي حصرت الجهة التي تمتلك هذه الصلاحية بشخص رئيس الجمهورية (أ) وذلك في حدود أجل معين (ب) لكن ما هو مصير النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان الجزائري ولم يصدره رئيس الجمهورية خلال المدة المقررة للاصدار؟ السؤال الذي سوف نحاول الإجابة عليه فيما يلي:

---

[1] تنص المادة 192 من الدستور المصري لسنة 2014 «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين...».

[2] الدعوى رقم 205 لسنة 28 قضائية "دستورية" بجلسة 2015/01/10، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 15، ص 762.

[3] ميادة عبد القادر أحمد إسماعيل، **الطبيعة القانونية لمواد إصدار القانون**، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر (مصر)، أفريل 2022، ص 876.

**أ-انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القانون:**

إن سلطة رئيس الجمهورية في اصدار القانون يمثل امتدادا طبيعيا لصلاحياته في حق المبادرة بمشاريع القوانين و عدم اعتراضه على النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان، واعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع، فالقانون دون إصداره يعتبر غير موجود أصلا و ما هو إلا حبر على ورق يلزَمه توقيع الرئيس من أجل إصداره[1]، وباستقراء نص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من الإصدار سلطة لصيقة بشخص الرئيس دون أن يشرك معه جهة أخرى، ما يفيد أن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري لا يكون محل توقيعٍ مُجاوِر من طرف الوزير الأول أو الوزير المختص، بل إن المادة 93 من ذات التعديل الدستوري تفرِض على رئيس الجمهورية حظر تفويض سلطته في إصدار النص المصوت عليه من البرلمان، وذلك راجع إلى سُمو مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، وباعتباره رأس السلطة التنفيذية وحامي الدستور، فمن المنطقي أن يعود أمر إصدار القانون إلى هرم السلطة التنفيذية.

**ب-سلطة رئيس الجمهورية في تعطيل الإصدار:**

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بتحديد مدّة إصدار القوانين، وترجع الحكمة من هذا التحديد الزمني لعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملا بلا نفاذ[2]، ووفقا لنص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر فان لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما لممارسة سلطة اصدار القانون ابتداء من تاريخ تسلُمه إياه، مع قابلية هذا الميعاد للوقف في حالة إخطار المحكمة الدستورية لمراقبة النص، حيث يستمر الوقف إلى حين صدور رأي هذه الأخيرة، ومن ثَمَّ يستمر سريان الأجل إلى حين انتهاء مدة

---

[1] قائد محمد طربوش، **السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ص 344.

[2] قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 347.

(ثلاثين يوما)، وهذه المدة تسمح لرئيس الجمهورية للإطلاع الجيد على القانون، ومن ثم يسهُل عليه اتخاذ قرار اصداره أو طلب اجراء قراءة ثانية لهذا القانون.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يُوَحِّدْ بين تاريخ اصدار القانون و تاريخ طلب إجراء قراءة ثانية سالف الذكر، فالأول يبدأ من تاريخ تسلم القانون من قبل رئيس الجمهورية ويُمكن أن يُوقَف، أما الثاني فيبدأ من يوم الموافقة على القانون من قبل مجلس الأمة وهو غير قابل للوقف[1].

والجدير بالذكر أن النصوص الدستورية لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم اصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا، فرئيس الجمهورية في الجزائر له أن يصدر القانون الذي صادق عليه البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه بذلك مُتماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك[2]، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية[3]، بل إنه لا يمكن الحديث عن الجزاء الذي يمس رئيس الجمهورية، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته، بل ولا يجوز اقحام حتى اسم الرئيس في مناقشات تُجرى بالمجلس بمناسبة اِدانة عمل حكومي[4]، ونُشير في هذا الصدد أن تحديد مُهلة للإصدار مع عدم تحديد جزاء يترتب على تخطي هذه المُهلة يتنافى مع ما هو متعارف عليه دُستوريا، فربط ممارسة اختصاص معين بمدة زمنية محددة يقتضي فوات هذه المدة إما نقل الاختصاص

---

[1] بموجب نص المادتين 49 و50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى وحّد المؤسس الدستوري الجزائري ميعاد إصدار القانون وطلب إجراء مداولة ثانية في عشرة (10) أيام من تاريخ إحالة النص من قبل المجلس الوطني.

[2] بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3، المرجع السابق، ص 80.

[3] وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ: 29 مارس 1977 بينما لم يصدره رئيس الجمهورية إلا في 15 أوت 1977 أي أن الاصدار تأخر بما يزيد عن أربعة (04) أشهر عن الميعاد القانوني، كما وافق المجلس الشعبي الوطني على قانون الانتخابات بتاريخ، 1980/07/01 في حين أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا بتاريخ 1980/10/25، أي أن الاصدار تأخر بحوالي ثلاثة (03) أشهر عن موعده القانوني.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة – الوزارة "في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 14.

إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها (أي يتم الإصدار بحكم القانون)، والأمران غير واردان في نص المادة 148 سالفة الذكر، بخلاف ما ذهب إليه الدستور الجزائري لسنة 1963 المُلغى و الذي أوجد حلا لمثل هذا الاشكال بموجب المادة 51 منه [1] والتي تنص على نقل اختصاص إصدار القانون إلى رئيس المجلس الوطني في حال ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن القيام بذلك خلال الآجال المحددة.

ومهما يكن، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية في حماية الدستور وفقا للمادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما ورد في نص القسم الدستوري المنصوص عليه في المادة 90 ذاتها والمتضمن تعهده بـ "...أدافع عن الدستور..."، تفرض عليه بالضرورة احترام أحكام الدستور المتعلقة بواجب إصدار القوانين في الميعاد المقرر دستوريا.

**ثالثا: تنظيم حق الإصدار في الدستور المصري النافذ لسنة 2014:**

تنص المادة 123 من الدستور المصري الحالي على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر».

والمستفاد من هذا النص أن المشرع الدستوري حدد ثلاث حالات يجب على رئيس الدولة الالتزام فيها بإصدار القانون هي:

**الحالة الأولى** :إذا لم يعترض الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان.

**الحالة الثانية:** إذا اعترض الرئيس على مشروع القانون ولم يرده إلى مجلس النواب خلال المدة التي حددها الدستور.

**الحالة الثالثة:** إذا أقر البرلمان مشروع القانون بأغلبية ثلثي أعضائه رغم اعتراض الرئيس عليه.

---

[1] تنص المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولّى ذلك".

استناداً إلى نص المادة 123 أعلاه، يمكن التمييز بين صورتين للإصدار: الصريح والضمني.

-**الإصدار الصريح:** يتمثل في توقيع رئيس الجمهورية على القانون وفقا للصيغة المعتادة، وذلك قبل انقضاء الأجل المحدد دستوريا (ثلاثون يوما) الذي يبدأ سريانه من تاريخ تسلّم الرئيس للنص بعد إحالته من البرلمان، ويُستفاد من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد تمكين رئيس الجمهورية من مهلة كافية لدراسة القانون دراسة معمّقة قبل اتخاذ قرار بشأنه، بحيث يُعتد بتاريخ وضع النص تحت تصرف الرئيس فعليا، لا بتاريخ المصادقة البرلمانية عليه.

-**الإصدار الضمني (صمت الرئيس):** ويتحقق بفوات الأجل المحدد دستوريا دون أن يبادر رئيس الجمهورية إلى إصدار القانون صراحة، حيث اعتبر الدستور سكوت الرئيس خلال مدة الثلاثين يوما بمثابة موافقة ضمنية[1]، بما يرتب النتيجة القانونية ذاتها المترتبة على الإصدار الصريح، أي دخول القانون حيّز النفاذ.

**الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية للعملية التشريعية أثناء غياب البرلمان:**

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على تخصيص كل سلطة بوظائفها الدستورية، حيث تعهد مهمة التشريع إلى البرلمان باعتباره ممثلا لإرادة الشعب، غير أنّ هذه المؤسسة لا تكون دائما في حالة انعقاد، فقد تتوقف أعمالها إما بصفة ارادية كما هو الحال بين دورات البرلمان، أو رغما عنها وذلك عندما يصدر قرار بحل البرلمان، ولتفادي الفراغ التشريعي، خوّلت أغلب الدساتير لرئيس الدولة سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة القضايا المستعجلة، وبناء على ذلك يثار التساؤل حول الضوابط التي كرسها الدستوران الجزائري والمصري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية؟ وهو ما يقتضي تناول حالات التشريع بالأوامر (أولا)، وضوابط ممارسته (ثانيا)، وآليات الرقابة المفروضة عليه (ثالثا)، قبل الانتقال

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 469.

إلى دراسة التشريع بالأوامر في ظلّ الظروف الاستثنائية، وذلك في إطار مقارنة بين الدستورين الجزائري والمصري (رابعا).

**أولا: حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وفق الدستورين الجزائري والمصري:**

يتضح من خلال مقارنة نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بما يقابلها من مضمون نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 أنهما اتفقتا على أن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في التشريع بأوامر محكوم بقيد زمني حيث لا يُشرَع له ممارسة هذه السلطة في الحالات العادية إلا عند شغور الغرفة السفلى من البرلمان (أ) إلا أنهما اختلفتا في حالة العطل البرلمانية (ب) وقوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية الجزائري بأمر له قوة القانون بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني (ج).

**أ- حالة شغور الغرفة السفلى من البرلمان:**

على خلاف التفويض التشريعي والذي يُعد وجود البرلمان الشرط الأساسي لصحته، فانه لا يُشرَع لرئيس الجمهورية الجزائري ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية إلا عند غياب الغرفة السفلى من البرلمان، ومن بين حالات غيابه حالة شغور المجلس الشعبي الوطني الجزائري والذي يقصد به انهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يُحدده الدستور وذلك يكون عادة بمقتضى اجراء الحل المخوّل لرئيس الجمهورية، والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه عليه للمرة الثانية[1]، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل البرلمان[2] وتقرير اجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فعندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر قابلة للتمديد لمدة ثلاثة (03) أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية لإنهاء وضعية

---

[1] المادة 108 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

[2] المادة 151 فقرة 1من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

شغور المجلس الشعبي الوطني، خاصة أن هذه الفترة تكشف عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة، إذ يبقى معطلا إلا فيما حُفظ له من أدوار استشارية و ثانوية[1].

غير أنّ الممارسة الدستورية في الجزائر كشفت عن واقع مغاير لما تقرّره النصوص، حيث تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77[2] الصادر بتاريخ 1 مارس 2021 حلّ المجلس الشعبي الوطني، تلاه المرسوم الرئاسي رقم 21-96[3] المؤرخ في 12 جوان 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد، وبذلك تكون الفترة الفاصلة بين تاريخ حل المجلس الشعبي الوطني وتاريخ إجراء الانتخابات قد تجاوزت أجل الثلاثة (03) أشهر المنصوص عليه صراحة في المادة 151 من الدستور.

ويعد ضابط عدم قيام مجلس النواب المصري بمثابة الأساس الدستوري لاستخدام رئيس الجمهورية سلطاته التشريعية الاستثنائية المتمثلة في إصدار قرارات بقوانين وفق نص المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..."، والمقصود بحالة عدم قيام مجلس النواب المصري هو عدم وجود المجلس ذاته ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع، ويتحقق ذلك في الحالتين التاليتين:

**الحالة الأولى: الفترة بين فصلين تشريعيين**

ويقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين الفترة التي تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد، وقد حددت المادة 106 من الدستور القائم لعام

---

(1) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد 3، أفريل 2009، ص 8.

(2) مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 2021.

(3) مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 18 م، الصادرة بتاريخ 11 مارس سنة 2021.

2014 مدة الفصل التشريعي بنصها على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات (05) ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما (60) السابقة على انتهاء مدته"، ومن ثم تبدأ فترة ما بين الفصلين التشريعيين من اليوم الموالي لانقضاء اليوم الأخير من الفصل التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد[1]، وفي تلك الفترة فقط يحق لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها بعدئذ على المجلس الجديد.

**الحالة الثانية: فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد**

على اعتبار أن حل البرلمان يقتضي إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي والذي يستتبع بالضرورة انتخاب مجلس جديد، وطبقا لهذا المفهوم فإن مجلس النواب المصري لا يعد قائما في الفترة ما بين حله واجتماع المجلس الجديد، ما يؤسس لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين خلال هذه الفترة إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويستوي في ذلك أن يكون الحل إعمالا لنص المادة 137 من الدستور الحالي (2014) " الحل للضرورة"، أو تطبيقا لنص المادة 146 من الدستور "الحل لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة أغلبية مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي"، أو تنفيذا لحكم المادة 161 من الدستور" الحل بمناسبة سحب مجلس النواب الثقة من رئيس الجمهورية ورفض الشعب لذلك".

ونشير في هذا الصدد أنه وفي ظل العمل بدستور 1971 المصري ذهب بعض الفقه إلى السماح بإصدار قرارات بقوانين من طرف رئيس الجمهورية في حالات تأجيل اجتماعات

---

[1] – رمضان شعبان أحمد، **الضوابط الدستورية لسلطة ريس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلة نقدية للمادة 156 من الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد69، جويلية 2019، ص39.

البرلمان[1]، وفي نظرنا فإن هذا التفسير لا يصح العمل به في ظل سريان دستور 2014، حيث أنه صحيح أن الفقرة الأولى من المادة 156 من الدستور المصري الحالي أوردت اصطلاح "المجلس غير قائم"، إلا أن أصول التفسير تتطلب ألا نفسر إحدى فقرات النص بمعزل عن فقراته الأخرى، فإذا ما أكملنا قراءة الفقرة الثانية من المادة 156 نجدها فسرت معنى "عدم قيام المجلس" المنصوص عليها في الفقرة الأولى من خلال اشتراطها عرض القرارات بقوانين والموافقة عليها خلال 15 يوما من تاريخ انعقاد **المجلس الجديد**، وهو ما ينصرف إلى حالة حل مجلس النواب وعدم وجوده ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع[2].

**ب-أثناء العطلة البرلمانية:**

من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، وإنما يجتمع، طبقًا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم عشرة (10) أشهر على الأقل، وبذلك لا تتجاوز الفترة المتبقية، التي يملك فيها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، مدة شهرين كحد أقصى، بخلاف ما كان مقرّرا في الدساتير الجزائرية السابقة، وتُطلق الفقرة الأولى من المادة ذاتها على هذه المدة تسمية "العطلة البرلمانية"، وهي الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين متعاقبتين، أو الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي[3]، وعليه فإن أي لجوء من قبل رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطة التشريع بأوامر خارج هذه المدة يعدّ غير مشروع، ويمثّل خرقا واضحا للدستور واعتداء على الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان.

ويثور التساؤل حول ما إذا كانت فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان تدخل ضمن الفترات الفاصلة بين دورتي الانعقاد العاديتين، وبالتالي تُعدّ من قبيل العطل البرلمانية أم لا؟ وتكتسي هذه الإشكالية أهمية بالغة، إذ أن اعتبارها جزءا من العطلة البرلمانية يفتح المجال أمام رئيس

---

[1] – عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص374.

[2] ميادة عبد القادر إسماعيل، **حل البرلمان في دستور 2014**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2020، ص63.

[3] رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2013، ص 55.

الجمهورية لممارسة سلطة التشريع بالأوامر، في حين أن استبعادها من ذلك يؤدي إلى حرمانه من هذه الصلاحية، وقد انقسم الفقه في معالجة هذه المسألة، غير أن الرأي الراجح – وهو ما يؤيّده الباحث – يذهب إلى أن فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان لا تُعدّ واقعة بين دورتين، ومن ثم لا تدخل في حساب العطلة البرلمانية، ونتيجة لذلك، لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بالأوامر خلالها، باعتبار أن هذه الفترة لا تُنشئ دورة جديدة وإنما تؤدي فقط إلى قطع الدورة الجارية، على أن يستأنف البرلمان أعماله عند زوال سبب التأجيل أو التعليق، مستكملا الدورة نفسها التي كانت قائمة، مع تمديد مدتها بما يعادل مدة الانقطاع[1].

وعلى نقيض ما استقر عليه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، انتهج المشرع الدستوري المصري توجها مغايرا من خلال المادة 156 من الدستور القائم، إذ حظرت هذه الأخيرة حظرا مطلقا على رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال العطلة البرلمانية[2]، أي أثناء أدوار الانعقاد العادية، وبموجب هذا الحكم، يلتزم رئيس الجمهورية –إذا ما طرأت خلال عطلة مجلس النواب ظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأجيل– بدعوة المجلس إلى دور انعقاد غير عادي للنظر في الأمر على وجه السرعة، ليتولى المجلس اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، سواء من خلال إقرار المشروع المقدم من رئيس الجمهورية، أو عبر سنّ قانون بمبادرة من أعضائه.

ويُعدّ هذا الاتجاه محمودا من حيث تكريسه لاختصاص البرلمان الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتجسيده لمبدأ دولة المؤسسات، بما يضمن عدم تقييد الحقوق والحريات إلا في الحدود التي تقتضيها حالة الضرورة.

**ج– إصدار قانون المالية بموجب أمر:**

---

(1) شريط وليد، **التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، العدد 16، 2012، ص 297.

(2) محمود صبحي زايد، **القرارات بقوانين في ضوء القواعد الدستورية والإدارية**، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، ط 1، مصر، 2022، ص 69.

قبل التطرق إلى الحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه برلمانيا خلال الخمسٍ والسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإننا نُشير في هذا الصدد أن بعض الباحثين في القانون الدستوري الجزائري لا يُدرجون حالة إصدار قانون المالية بأمر ضمن حالات التشريع بالأوامر كونها لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي، وعلى هذا يُعلّق أحد الباحثين بالقول "بعكس الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، فإننا لا نُدرجها ضمن قائمة الأوامر التشريعية، لأن دور رئيس الجمهورية في هذا المجال لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر – على الأقل من الناحية النظرية – ولكنه يُمارس اختصاصا جزئيا ومحدودا يتعلق بإصدار قانون المالية بأمر بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان للمصادقة على المشروع، وهو أجل خمس وسبعين يوما..."[1]، وعموما يمكن اجمال أهم الأحكام الدستورية المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وفق الدستور الجزائري في النقاط التالية:

- لا يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لإعمال سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إلا في حال امتناع البرلمان عن المصادقة عليه خلال أجل الخمسٍ والسبعين (75) يوما المحددة دستوريا[2].

- يرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية غير مخيّر في إصدار مشروع قانون المالية عند عدم المصادقة عليه بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب الغرفة السفلى من

---

[1] رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 50.

[2] حددت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هذا الأجل بشكل دقيق، حيث منحت للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس للبت فيه، في حين منحت مجلس الأمة بدوره مدة 20 يوما من تاريخ انقضاء أجل 47 يوما المخولة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لثمانية (08) أيام الباقية فهي ممنوحة للجنة متساوية الأعضاء للبت في الأحكام المختلف فيها عند الاقتضاء.

البرلمان، فإذا تحقق هذا الشرط وجب عليه إصدار المشروع بموجب أمر[1] على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا تفيد التخيير، بينما يرى جانب آخر من الباحثين عكس ذلك تماما مشدِّدين على أن اصدار مشروع قانون المالية بأمر بعد انتهاء مهلة 75 يوما لا يعتبر الزاميا بالنسبة لرئيس الجمهورية خاصة في حالة عدم انتهاء السنة المالية الجارية وعدم دخول السنة المالية الجديدة أي قبل 31 ديسمبر من السنة الميلادية المالية الجارية[2]، ومن هنا فان رئيس الجمهورية غير ملزم بحساب الأجل أو المدة على سبيل التقيُدِ به خاصة وأن هذا الاختصاص لا يُعتبر مجالا مُفوضا للرئيس من طرف البرلمان وجب القيام به في زمن محدد، لأنه بمثابة تصرف تشريعي غير مشروط[3] إلا فيما يتعلق بسريانه من حيث مطابقة اصداره مع السنة المالية الجديدة.

- لا يملك رئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار قانون المالية بأمر، رغم غياب نص صريح يمنع ذلك، اعتبارا لأهمية هذا القانون[4]، غير أنّ رئيس الدولة –في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية– يملك هذه الصلاحية، لكونها لم ترد ضمن الاختصاصات المحظورة حصرا بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الأمر الذي يُفيد بمفهوم المخالفة جواز إصداره لقانون المالية إذا لم تتم المصادقة عليه برلمانيا خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوما.

- إن رئيس الجمهورية مُلزم بإصدار مشروع قانون المالية – إذا تعدّى الأجل الممنوح دستوريا للمصادقة عليه – نفسه الذي تم ايداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، دون أن يتضمن الأمر تعديلا أو اِلغاء لبعض بنود المشروع ولو أشارت إليه إحدى الغرفتين،

---

[1] ميمونة سعاد، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، العدد 6، جوان 2014، ص 55.

[2] عميمر نعيمة، الحدود **الدستورية بين مجال القانون و التنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد1، 2008، ص 27.

[3] عميمر نعيمة، المرجع السابق، ص 27.

[4] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 37.

على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قيدته بـ " مشروع الحكومة "[1].

- إن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في اصدار مشروع قانون المالية غير المصادق عليه خلال الأجل المحدد دستوريا غير ملزم بعرض مشروع الأمر على مجلس الوزراء على خلاف الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان أين يشترط فيها عرضها على مجلس الوزراء – كما سنرى لاحقا – كون مشروع قانون المالية قد بادرت به الحكومة وحازت مسبقا على موافقة مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة[2] فكان من المنطقي ألا يعرض رئيس الجمهورية للمرة الثانية هذا المشروع على مجلس الوزراء.

- أن رئيس الجمهورية غير ملزم على حيازة تصديق وإقرار البرلمان على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية كون هذا الأخير يكتسب قوة قانون المالية فور صدوره، وهذا ما تؤكده الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019، لا سيما نص المادة 124، يتضح أنه لا يجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون الموازنة العامة بموجب قرار (أمر) له قوة القانون، خلافا لما أقره المؤسس الدستوري الجزائري، فقد نصت المادة 124 صراحة على أن الموازنة العامة لا تُصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها، وذلك عقب عرض مشروعها على المجلس قبل تسعين (90) يوما على الأقل من بداية السنة المالية، وفي حال انقضاء السنة المالية دون اعتماد الموازنة الجديدة، يستمر العمل بالموازنة السابقة إلى غاية إقرار مجلس النواب للمشروع الجديد، وتحقيقا لهذه الغاية، ألزم الدستور بعدم فضّ

---

[1] تنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020 " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية **مشروع الحكومة** بأمر".

[2] المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

دور الانعقاد العادي للبرلمان قبل المصادقة على الموازنة العامة للدولة[1].

**ثانيا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر ومصر:**

نظرا لما ينطوي عليه أسلوب التشريع بالأوامر من مساس بمبدأ سيادة الشعب، الذي يقوم على إسناد سلطة التشريع إلى ممثليه دون غيرهم، حرص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر على تقييد هذه الآلية بجملة من الشروط والضوابط، ضمانا لعدم تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية أصلية، وقد وردت بعض هذه الشروط بنصوص صريحة (أ)، بينما يُستفاد البعض الآخر منها ضمنا من أحكام الدستور(ب).

**أ- الشروط الصريحة:**

ويتعلق الأمر بممارسة الاختصاص التشريعي بواسطة الأوامر من طرف شخص رئيس الجمهورية دون سواه ضمن إطار زمني بالشكل الذي بيناه في الجزئية السابقة، مع ضرورة اتخاذ هذه التدابير في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الحكومي في إعداد وتحضير هذه المعايير التشريعية، وذلك بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ناهيك إلى وجوب عرض هذه الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة انعقاد له.

**1- صدورها من رئيس الجمهورية:**

من خلال استقراء نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لا سيما المادة 142 منه نلاحظ أن سلطة التشريع بأوامر محصورة على رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض وهو ما أكدته المادة 93 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري[2]، والتي حظرت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في ممارسة بعض الأحكام من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من

---

[1] – نصت المادة 115 من الدستور المصري 2014 على أن "... ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

[2] تنص الفقرة 3 من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " ...لا يجوز أن يفوض سلطته في... تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد...142 ...".

التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر، والمقصود منها سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان، بل إن المادة 96 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري ذهبت إلى أبعد من ذلك حينما حظرت سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته[1].

تنص المادة 156 من الدستور المصري القائم على منح رئيس الجمهورية، دون غيره، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، باعتبارها اختصاصا حصريا لا يجوز تفويضه، ويترتب على ممارسته من طرف غير الرئيس البطلان المطلق[2]، وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ذات طبيعة جوازية، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة التقدير في اللجوء إليها حتى عند توافر دواعيها، على أن تخضع ممارستها لرقابة السلطة التشريعية[3].

أما فيما يخص عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية، فقد نصت المادة 160 من الدستور المصري المعدّل سنة 2019 على استثناءين يمكن من خلالهما لغير رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وهما:

- إذا حال مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، يحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو عند عدم وجوده رئيس مجلس الوزراء، ليمارس جميع سلطاته بما في ذلك سلطة إصدار القرارات بقوانين.
- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، واقتران ذلك بعدم وجود مجلس النواب، يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا مهام رئاسة الدولة، بما في ذلك ممارسة سلطة إصدار القرارات ذات قوة القانون.

---

[1] يستثنى من هذا الحظر إمكانية ممارسة من يتولى رئاسة الدولة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف المصادقة البرلمانية عليه خلال 75 يوما كون البرلمان في هذه الحالة في حالة انعقاد.

[2] سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

[3] – سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

**2- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:**

إن اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري عرض الأوامر التشريعية في حال غيبة البرلمان على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيدا دستوريا على رئيس الجمهورية، وذلك في محاولة لتحصيل أكبر قدر من الاجماع حول هذه النصوص، وذلك بتمكين أعضاء المجلس من إبداء الرأي في مضامين الأمر وإثرائه، ما يجعل هذه الأوامر تشكل ثمرة اجماع كل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده، خاصة إذا علمنا أن الغرض المتوخى من هذه الأوامر التشريعية هي ترقيتها إلى مصاف القوانين العادية، لهذا يتعين التأني في سنها بتوسيع مجالات الاستشارة حولها من أجل تفادي الأخطاء التشريعية[1]، وبما أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء فإن احترامه لهذا الشرط سيكون خاليا من أية صعوبات، لكن هل يستطيع مجلس الوزراء استخدام حق الفيتو بصدد أمر تشريعي اقترحه رئيس الجمهورية؟ إن رئيس الجمهورية بما له من سلطة دستورية على مجلس الوزراء وأعضائه فانه يمكن له تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، أولا لأن النظام الدستوري الجزائري لا يُخول لأية جهة مهما كانت ( ولو كان الوزير الأول ) سلطة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، وثانيا لأن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان مُلزما أم لا، ما يُتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله[2].

وبإلقاء نظرة على الدستور المصري لسنه 1971 الملغى نجده يشترط موافقة مجلس الوزراء حال ممارسة الرئيس لسلطة إصدار قرارات بقوانين[3]، ويعتبر ذلك قيدا إجرائيا بحيث لو صدر القرار بقانون دون موافقة مجلس الوزراء فانه يكون مشوبا بالبطلان لفساد الأوضاع الدستورية، إلا أن دستور 2014 أسقط هذا الشرط من ضمن شروط إصدار قرارات بقوانين، وهذا الإجراء الذي نراه من جانبنا انتقاص لضمانه هامة في ضوء عدم انفراد الرئيس في

---

(1) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 62.

(2) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، المرجع السابق، ص 10.

(3) – المادة 138 من الدستور المصري لسنة 1971 المعدلة طبقا لاستفتاء تعديل الدستور سنة 2007.

اختيار الحكومة بل يشترط معه مجلس النواب[1]، فقد يأتي رئيس الوزراء من حزب معارض للرئيس أصلا حسب الأغلبية البرلمانية المقررة حين موافقة هذا الأخير على القرارات بقوانين.

**3- ضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة له:**

كما هو واضح من منطوق الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها خلال غيبة البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليها في أول دورة له، ذلك أن الاقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساسا في مجال اختصاص السلطة التشريعية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ضمن عطلته، لا يعني إخراج هذه الأعمال من طائلة الرقابة البرلمانية اللاحقة، لأنه إذا أبيح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لضرورة تتطلب ذلك، فإن هذه الضرورة يجب أن تقدر بقدرها، ولا يجوز الخروج على مقتضياتها، لذلك يجب عرض هذه الأوامر على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، وفي قيام الضرورة التي استوجبت إصدارها[2]، ولهذا يتعين عرض هذه التدابير على موافقة البرلمان الذي يبقى مُحتفظا باختصاصه التشريعي حتى في فترات غيابه، فهو (البرلمان) وإن لم يشارك في إعداد الأوامر التشريعية إلا أنه يملك إجراء جوهريا يتعلق بالمصادقة عليها، مما يحدد مستقبل هذه الأوامر بصفة نهائية، ونلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان في الحالات العادية على موافقة هذا الأخير فقط، وانما حدد الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية احترامه لإيداع هذه التدابير وهو تاريخ اجتماع البرلمان في أول دورة مقبلة له، ليضع المؤسس الدستوري بذلك حدًّا أمام أي تقصير في عرض هذه الأوامر على

---

[1] – المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2014.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 80.

البرلمان بترتيب الإلغاء المباشر لها دون بحث جوهرها كجزاء شكلي على عدم احترام الآجال الدستورية[1].

وفي ذات السياق تبنى المؤسس الدستوري المصري النهج الذي انتهجه نظيره الجزائري، فقد أوجب الدستور المصري لسنه 2014 في نص المادة 156 ضرورة عرض القرارات بقوانين التي اتخذها رئيس الجمهورية على مجلس النواب خلال 15 يوما من تاريخ انعقاده ليبدي رأيه بشأنها بعد مناقشتها إما أن يقرها وإما أن يرفضها.

ونشير في هذا الصدد بأن جانبا من الفقه اعترض على إدراج شرط عرض الأوامر على مجلس النواب كشرط من شروط صحتها مؤسسين اعتراضهم على اعتبار أن العرض أمر لاحق على تكوين الأوامر وصدورها ولا يدخل العرض ضمن تكوينها[2].

ويرى الباحث أنما ذهب إليه الدستوري الجزائري والمصري من ضرورة عرض الأوامر على البرلمان، على اعتبار أن عدم عرضها يترتب عليه زوال ما كان لها من قوه القانون بأثر رجعي على حسب ما اقره الدستور المصري، فان مصير الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبه البرلمان مرهون بعرضها على هذا الأخير ليس لأجل الرقابة ولكن لأجل اكتسابها الصفة التشريعية، وبذلك يغدو العرض مكونا أساسيا لاكتمال الأوامر التشريعية.

**4- وجود ضرورة ملحة:**

يُعدّ التشريع بواسطة الأوامر إجراء استثنائيا، على اعتبار أن الوظيفة التشريعية منوطة أصالة بالبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي، غير أنّه قد تطرأ أوضاع استثنائية تفرض تدخلا تشريعيا عاجلا في وقت يكون فيه البرلمان غير منعقد، الأمر الذي يستدعي إسناد هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة. وتقوم فكرة الضرورة هنا على عجز التشريعات النافذة عن مواجهة ظروف غير عادية تستوجب تنظيما جديدا يدخل أصلا ضمن المجال التشريعي للبرلمان، وفي ظل تعذّر انعقاد هذا الأخير، من جهة، والحاجة الملحة إلى

---

[1] رابحي أحسن، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، المرجع السابق، ص 361.

[2] عذاري سالم محمد الصباح، المرجع السابق، ص389.

إصدار نصوص فورية، من جهة أخرى، يُعدّ اللجوء إلى سلطة التشريع بالأوامر الحل الأنسب[1].)

وبمفهوم المخالفة، تنتفي الحاجة إلى ممارسة هذه السلطة إذا كانت النصوص التشريعية القائمة كافية لمعالجة الوضع[2]، أو إذا كانت الظروف الطارئة تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد البرلمان وإصدار قوانين عادية لمعالجتها، طالما أنها لا ترقى إلى درجة الاستعجال أو الخطورة القصوى[3]، ولقد عبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 عن هذا القيد صراحة في نص المادة 142 منه[4]، لكن هل يملك رئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في تقدير فكرة الضرورة؟

استقر الفقه على أن هذه السلطة تخضع لرقابة لاحقة[5]، وإن اختلف بشأن الجهة المختصة بممارستها، فبينما يرى جانب أن البرلمان هو صاحب الرقابة الوحيدة، يذهب جانب آخر إلى تكريس رقابة مزدوجة تشمل القضاء الإداري والقضاء الدستوري[6] إلى جانب الرقابة البرلمانية، وهو الرأي الأَولى بالترجيح لكونه يحدّ من تأثير الاعتبارات السياسية والحزبية على عمل السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي يتضح لنا جليا أن المشرع المصري تطلب لإعمال المادة السابقة إلزامية حدوث حالة ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ

---

(1) من بين الأوامر المتخذة لمواجهة ضرورة ملحة نذكر: الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فبراير 2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج ، عدد 28، الصادرة بتاريخ :21 أبريل 2002.

(2) بدران مراد، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 20.

(3) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 66.

(4) تنص الفقرة 1 من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في **مسائل عاجلة**...".

(5) بدران مراد، المرجع السابق، ص 20.

(6) رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 67.

تدابير لا تحتمل التأخير، ونظرا لكون تلك الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر فقد ترك المشرع الدستوري المصري لرئيس الجمهورية تقرير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجله بموجب قرارات بقوانين أم لا[1]، على أن تخضع هذه السلطة لرقابه البرلمان حال عرضها عليه وتخضع لرقابه القضاء الدستوري المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيام ظروف تتوافر بها حاله الضرورة أم لا.

**5- استشارة مجلس الدولة:**

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في المادة 142 فقرة 1 منه على إلزامية عرض نصوص الأوامر على مجلس الدولة ليبدي رأيه حولها، ويعتبر هذا الإجراء تطورا ملحوظا وضمانه مهمة نحو حماية المنظومة القانونية في الجزائر، وقد أحال المشرع الجزائري فيما يخص اجراءات عرض الأوامر على مجلس الدولة على الأحكام المطبقة على احالة مشاريع القوانين عليه.

وقد أوكل الدستور المصري لسنه 2014 لمجلس الدولة سلطة مراجعة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية بموجب المادة 190 منه والتي تنص " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون بمراجعه مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه..." وتختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمراجعة قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع لمجلس الدولة إحالتها إليها[2].

وباستقراء نص المادة 190 من الدستور المصري سالفة الذكر يتبين لنا من الوهلة الأولى أن عرض مشروع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري على مجلس الدولة أمر جوازي، لكن عند الرجوع إلى نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972

---

[1] محمود صبحي زايد، المرجع السابق، ص 69.

[2] – المادة 66 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

نجد أن صياغتها تتجه إلى أن مسالة عرض مشروع هذه الأوامر على مجلس الدولة أمر وجوبي وليس جوازي بنصها "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعيه أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

وفي ذات السياق اتجهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى وجوبية عرض مشروعات اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية بما فيها القرارات بقوانين على قسم التشريع[1]، وانتهت في إحدى فتواها إلى أن "...والمشرع في المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972 **استوجب** من كل وزارة أو مصلحة قبل استصدارها أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية يكون له صفة تشريعية أو تضم قواعد عامة ومجردة أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع للنظر فيه لمراجعته وصياغته..." مع التنويه أن رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات الأوامر الصادرة في غيبه البرلمان يبقى رأيا استشاريا غير ملزم لرئيس الجمهورية.

**ب- الشروط الضمنية -نطاق التشريع بأوامر-:**

انطلاقا من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فان هذه الأخيرة لم تحدد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها من عدمه، إلا أنه ما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع فذلك يدل على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان بموجب الدستور، والتي يمكن لرئيس الجمهورية بموجبها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو إنشاء مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية و ذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية[2].

---

[1] – ياسر سيد حسين سيد، **مدى مشروعية القوانين والقرارت ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة قسم التشريع-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد1، العدد1، سنة2017، ص 537.

[2] رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية** ، المرجع السابق ، ص 68.

وبمفهوم المخالفة فان الأوامر التشريعية لا يمكن أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه وهو ما يطرح إشكالية المجالات المحظور على رئيس الجمهورية التشريع فيها بموجب أوامر والتي يمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

1-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يتناول ضمن الأوامر التشريعية مسألة الإختصاص التشريعي التأسيسي والمتعلق بتعديل الدستور، فإذا كانت القوانين العادية لا تملك حق تعديل أو إلغاء أو مخالفة القواعد الدستورية طبقا لقاعدة تدرج المعايير القانونية، فكذلك الحال بالنسبة للأوامر، إذ يتعين ألاّ تخالف الدستور أو تنحرف عن أحكامه، ومن باب أولى ألاّ تتعرض لبنوده بالتعديل أو الإلغاء لأن ذلك ليس من اختصاص السلطة التشريعية بل من اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة، فإذا كان الأصل لا يستطيع ذلك فمن المنطق ألا يكون لمن يَحِلُّ محله أكثر مما يستطيعه الأصل[1].

2-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يُضمِّن الأوامر التشريعية بمواضيع تدخل أصلا ضمن مجال التنظيم بُغية منحها قوة قانونية أسمى تمكنه من تعديل أو إلغاء قوانين صادرة عن البرلمان، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور ويشكل مساسا وانتهاكا لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يُعتبر من أهم سمات دولة القانون.

3- إن موضوع قانون المالية ( السنوي أو التكميلي ) مستثنى من التشريع بأوامر[2] إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما) و عندها فقط يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، فالتشريع في المجال المالي بموجب أوامر ينحصر فقط في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا، ومن ثم فانه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وفي حالة العطلة البرلمانية، بدليل أن الأمر المتضمن مشروع قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان

---

[1] بدران مراد، المرجع السابق ، ص 21.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 196.

في أول دورة مقبلة له، بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر، وإلا فما هي الحكمة من تخويل رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر له قوة القانون بعد انقضاء 75 يوما المُخولة للبرلمان لدراسة المشروع إذا كان بإمكان البرلمان رفض الموافقة على هذا الأمر فيصبح بذلك لاغيا، وبذلك أعفى المؤسس الدستوري الجزائري صدور نص قانوني للموافقة على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية خلافا لما يُشترط بالنسبة للأوامر الصادرة طبقا للمادة 142 من الدستور، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن قائمة القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [1].

4-اختلف الفقه الدستوري الجزائري حول مدى إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بين مؤيِّد ومعارض حيث يذهب جانب من الفقه الدستوري الجزائري إلى القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر [2] وذلك راجع لطبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة، ومكملة للدستور من جهة ثانية، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية[3]، ناهيك عن الإجراءات الخاصة بالتصويت عليها والمتمثلة في حصول المشروع على الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى والثانية[4]، إلا أن الواقع العملي في الجزائر أثبت لنا بما لا يدع مجالا للشك إمكانية رئيس الجمهورية

---

[1] المرجع نفسه، ص 197.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 197 «...إن القراءة الصحيحة لأحكام الدستور في هذا المجال تكون على النحو التالي :...3- أن مجال القوانين العضوية مستثنى من التشريع بأوامر...».

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 25 «...من غير المستساغ منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المواضيع التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية...».

[3] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)**، ج 3، المرجع السابق، ص 194.

[4] الفقرة 2 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التشريع بأوامر ضمن المجال المحجوز للقوانين العضوية، وخير مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية الجزائري بإصدار الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[1].

وبالعودة للمادة 156 من دستور 2014 المصري فانه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوه القانون ولكن هل يشمل نطاق هذه القرارات تلك المجالات التي حجزها الدستور للسلطة التشريعية بموجب قانون؟

مبدئيا اتجه غالبيه الفقه إلى عدم جواز التدخل عن طريق قرارات بقوانين في الموضوعات المحتجزة دستوريا بموجب قانون يقتضي لصدوره قيام ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم موضوعات القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها في المادة 121 من الدستور[2].

ونرى من جانبنا أن النصوص الدستورية التي تشترط صدور قوانين في بعض الموضوعات تنصرف إلى الظروف العادية أما المادة 156 من الدستور المصري تحكم الظروف الطارئة، وبناء على ذلك فان القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية تستطيع تنظيم أي مسألة أو موضوع من المسائل التي تتناولها القوانين حتى بالنسبة لتلك التي نص الدستور صراحة على ضرورة صدور قانون بشأنها، وهو الرأي الذي أيدته المحكمة الدستورية العليا في مصر، ويستثنى من نطاق القرارات بقوانين الصادرة طبقا للمادة 156 من دستور 2014 الموضوعات التالية:

---

[1] أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

[2] – محمود سامي جمال الدين، **تشريعات الضرورة وفقا لدستور 2014**، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية، العدد31، أفريل 2017، منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي: WWW.Sccourt.gov;eg- تاريخ الإطلاع: 23 أوت 2025، الساعة 23:20.

1- الموضوعات التي يتطلب فيها المشرع الدستوري أغلبية خاصة لإصدارها كما هو الحال في القوانين ذات الأثر الرجعي، إضافة إلى عدم جواز المساس بالدستور أو محاولة تعديله لا صراحة ولا ضمنا.

2- لا يجوز إصدار قرارات بقوانين لها طابع الاستقرار والاستمرار كون القرارات بقوانين تقتضي لصدورها قيام حالة الضرورة، وهي حاله مؤقتة ومن المنطق أن تتسم التدابير المتخذة استنادا لها بالتأقيت أيضا.

**ثالثا- طرق الرقابة على الأوامر التشريعية في النظامين الجزائري والمصري:**

إن الأوامر التشريعية مثلها مثل باقي القوانين تخضع لرقابة قانونية تضمن عدم انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام، فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة في أول دورة للبرلمان عقب غيبته (أ)، وإلى جانب الرقابة البرلمانية هناك وسائل الرقابة التقليدية ونقصد بها الرقابتين الدستورية والقضائية (ب) لكن هل يمكن تفعيل الرقابة بأنواعها الثلاثة على الأوامر التشريعية في ظل النظام الدستوري الجزائري والمصري؟ وما آثار هذه الرقابة؟ الشيء الذي سنحاول الاجابة عليه فيما يلي:

**أ- الرقابة البرلمانية:**

ذكرنا سابقا أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجب بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه في أول دورة له، ومن ثم فالبرلمان إما أن يوافق عليها أو يرفضها، ولكن هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ويعترض على البعض الآخر؟

استنادا للقاعدة الفقهية التي تنص على أن "من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول بأن البرلمان يملك سلطة الموافقة على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية كما يملك الاعتراض على بعض الأحكام الأخرى فيلغيها أو يعدلها بحسب إرادته[1]، لكن

[1] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 30.

الواقع يقول بأن المشرع الجزائري أراد خلاف ذلك عندما نص في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن تصويت غرفتي البرلمان على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية يكون دون مناقشة ودون تقديم أي تعديل، وعليه فان مصير الأوامر المعروضة على البرلمان إما أن تنتهي بالموافقة أو الرفض:

**1-موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:**

إذا عُرضت الأوامر التشريعية على البرلمان ووافق عليها تثبت لها قوة القانون بصورة نهائية وتصبح مثل القوانين الرسمية الأخرى، وهنا يُشير بعض الباحثين بأن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من تاريخ المصادقة عليها، بل ابتداء من تاريخ صدورها[1]، ذلك أن اكتساب الأوامر التشريعية لقوة القانون منذ صدورها لا يعد اكتسابا نهائيا في حد ذاته، بالرغم من أن مصدر هذا الأثر هو نص الدستور، فقوة القانون الخاصة بالأوامر التشريعية تكون معلقة على شرط فاسخ مضمونه عرض الأوامر على البرلمان وموافقته عليها، بحيث إذا لم يتحقق هذا الشرط كاملا أو تحققت بعض عناصره دون البعض الآخر زال ما كان للأوامر من قوة القانون بأثر رجعي منذ صدورها[2]، كما نشير بأن الموافقة البرلمانية على الأوامر تتم بالتصويت عليها وفق النصاب المطلوب، هذا الأخير يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر[3]، فاذا تعلق بالمجالات المحجوزة للقوانين العادية تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب، في حين إذا تعلق موضوع الأمر بإحدى مواضيع القانون العضوي فان النصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة للنواب، وفي كلتا الحالتين يشترط الدستور حصول أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العادي وبالأغلبية المطلقة إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العضوي في ظل التعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2020.

---

[1] بوالشعير سعيد، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني**، المرجع السابق، ص 343.

[2] محمد عبد العال السناري، **مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)**، مطبعة الإسراء، مصر، د ت ن، ص 589.

[3] عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع السابق، ص 16.

وفي هذا الصدد نشير إلى إشكال دستوري يطرح نظريا على الأقل مفاده ماذا لو اختلفت غرفتا البرلمان على الأحكام المتضمنة في الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية فوافقت عليها احدى الغرفتين ورفضتها الأخرى؟ فهل تُستدعى اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020؟ مع العلم أن مهام هذه اللجنة هي اقتراح نص توافقي وهو الأمر الذي يعتبر في نظر المشرع الجزائري من المحظورات في قضية الحال طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر؟ هذا ما لم يجبنا عنه المؤسس الدستوري الجزائري حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020.

**2- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:**

يعبر البرلمان عن رفضه للأوامر التشريعية بعدم حصول هذا الأخير على النصاب القانوني المشترط ، وفي هذه الحالة فان الأمر يعد لاغيا[1]، ونشير في هذا الصدد أن المعارضة البرلمانية للأوامر التشريعية في الجزائر تكاد تكون منعدمة لأن حدوث ذلك فعلا على المستوى العملي يعني معارضة إرادة رئيس الجمهورية ذاتها الجلية من خلال أعمال الحكومة المُطبِّقة لبرنامجه[2]، و في ظل غياب نص صريح في الدستور الجزائري – حتى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 – يبين تاريخ سريان آثار الإلغاء هل بأثر رجعي أو بأثر الحال، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فان الأوامر المرفوضة برلمانيا تسقط بالنسبة للمستقبل فقط، وتبقى آثارها سارية في الماضي من تاريخ صدور الأمر التشريعي حتى تاريخ رفض الموافقة عليها من قبل البرلمان، مما يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية ويُمكِّن الأفراد الذين تحصلوا على حقوق مكتسبة جراء الأوامر الملغية من الاحتفاظ بها.

**وقد اتبع المشرع الدستوري في مصر** هذا الأسلوب بصدد القرارات بقوانين التي تصدر في غيبه مجلس النواب وفقا للمادة 156 من الدستور المصري الحالي، والتي يتعين وفقا لها

---

[1] المادة 142 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع1، 2008، ص 61.

أن تعرض القرارات بقوانين على مجلس النواب لإقرارها والموافقة عليها، غير أنه تجدر الإشادة بما تبناه الدستور المصري الجديد لسنة 2014 من تعديل هام لنص المادة 156 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها **ومناقشتها** والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد..." فظاهر العبارة ينصرف إلى ثلاثة ألفاظ هي "العرض، المناقشة والموافقة"[1]، ولم يعد مقصورا على الإيداع مثل ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، ويترتب على عرض الأوامر على البرلمان النتائج التالية:

**- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:**

إن قرار مجلس النواب لهذه الأوامر يكون بمثابة شهادة اعتماد وتأكيد لصحة هذه التشريعات وإقرار بسلامتها وتثبيتا للمراكز القانونية المختلفة التي تولدت في ظلها، وتكون بذلك محصنة عن الخضوع لرقابه الإلغاء والتعويض والملائمة التي يبسطها القضاء الإداري على هذه النصوص.

**- رفض البرلمان للأوامر الصادرة في غيبته:**

وهذا الوضع يأخذ – بالإضافة إلى الرفض الصريح –حكم عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين التي اتخذها خلال فترة عدم قيام مجلس النواب خلال 15 يوما من انعقاده، ويرتب على كلا الحالتين ذات الأثر القانوني وهو زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور، أما الحقوق المكتسبة التي قد تكون ترتبت على هذه الأوامر أجاز الدستور المصري للبرلمان اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من أثار، وهو ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم 18 لسنه 2015 تضمن قانون الخدمة المدنية والذي رفضه البرلمان المصري مع اعتماد نفاذه في الفترة من

---

[1] العيادي عصمت حسين، **دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في غيبة المجلس**، مجلة آفاق سياسية، المركز العربي للبحوث والدراسات (مصر)، ع 24، ديسمبر2015، ص 101.

تاريخ صدوره من 12 مارس 2015 إلى غاية 20 جانفي 2016 وما يترتب على ذلك من أثار[1].

**3- في حاله التزام البرلمان الصمت بعدم عرض الأوامر عليه:**

على عكس الدستور الجزائري فان المشرع الدستوري المصري قد نص على حد أقصى للمدة التي يجب أن يصادق فيها البرلمان على الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة شغور مجلس النواب وهي 15 يوما من تاريخ هذا الانعقاد، وبالتالي فانه في مصر تصبح الأوامر المرفوضة من البرلمان إذا انعقد المجلس والتزم الصمت إزاءها بعد مرور 15 يوما من انعقاده، ويفهم من ذلك أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بعدم إقرار الأوامر أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها[2].

**ب- الرقابة الدستورية:**

باستقراء نص المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص ولأول مرة على خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة على اصدار الأمر حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية حول دستوريتها على أن تفصل في ذلك خلال 10 أيام، وهنا تم تخفيض المدة التي تصدر فيها المحكمة الدستورية قرارها لأنه حسب المادة 194 تصدر في العادة قرارها خلال 30 يوما من تاريخ إخطارها.

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا في مصر على تسليط رقابتها للتحقق من مدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين لاسيما

---

[1] – قرار مجلس النواب المصري رقم1 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد7 (تابع)، المؤرخة في 18 فبراير 2016.

[2] – إبراهيم محمد السيد محمد عبد اللا، **الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر وفقا لدستور 2014 المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات (مصر)، المجلد 06، العدد1، يونيو2020، ص5.

ما تعلق بتوافر شرط عدم قيام البرلمان، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف، باعتبارهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلة تقريرها، وإن كان توافر شرط عدم قيام البرلمان من الأمور الجلية والواضحة والتي يمكن للمحكمة الدستورية العليا في مصر من التأكد من توافرها من عدمه، فإن بسط الرقابة الدستورية على توافر شرط الضرورة من الأمور التي اختلف فيها الفقه الدستوري المصري، فيرى بعضهم بأن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي وليس قانوني، وهي بذلك تدخل ضمن نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الجمهورية بتقديره تحت رقابة البرلمان وحده، فإذا ما أقر البرلمان القرارات بقوانين المعروضة عليه يكون قد أقر أيضا حالة الضرورة المبررة لإصدارها[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر قديما بأن "... تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (147) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية،..."[2].

في حين يرى غالبية الفقه أن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة المجلس التشريعي والسلطة القضائية معا، وقد عدلت المحكمة الدستورية في مصر عن حكمها السابق واتجهت إلى فرض اختصاصها في الرقابة على مدى توافر حالة الضرورة، ولم تكتف بذلك بل مدت نطاق رقابتها لتقدير حالة الضرورة[3]، حيث جاء في بعض حيثيات أحكامها "...

---

[1] أحمد سلامة أحمد بدر، المرجع السابق، ص431.

[2] الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969-2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

[3] – باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017، ص223.

فأوجب –الدستور– لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور..."[1].

وتعد رقابة المحكمة الدستورية العليا على القرارات بقوانين رقابة شاملة لتمتد إلى دراسة العيوب الموضوعية والشكلية والتي تقوم في معناها على مخالفة القرار بقانون للمضمون الموضوعي وللأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور.

**ج–الرقابة القضائية على مشروعية الأوامر والقرارات بقوانين:**

ذهب جانب من الفقه على أن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات ادارية وليست قوانين تأسيسا على المعيار الشكلي للتفرقة بين القانون والعمل الإداري[2] ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية بإمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الاداري، وبمجرد موافقة البرلمان عليها فتعتبر هذه الموافقة بمثابة شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين وتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، ولا يجوز الطعن فيها حينئذ أمام القضاء الاداري تأسيسا على أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 فهو غير معروف لعدم ورود سوابق عملية من القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، و مع ذلك فإن الرقابة القضائية

---

[1] الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969– 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المرجع السابق، ص 63.

على الأوامر التشريعية تبدوا ألا محل لها من الإعراب في ظل النظام السياسي الجزائري، فتنظيم الدستور الجزائري لسنة 2020 لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري[1]، كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية ومنه ممارسة الوظيفة التشريعية[2]، حيث استعملت المادة 124 من التعديل الدستوري لفظ "يشرع" بمعنى أن الدستور الجزائري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد[3] لعدم امكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى، كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يُثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن الدستور سمى عدة أعمال قانونية تحت تسمية أوامر مع أنها في حقيقة الأمر قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والخاصة بقانون المالية، وعليه فإجراء الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات العادية – حسب بعض الباحثين– هو إجراء غايته إظهار وجود البرلمان[4] واستلامه مقاليد العمل التشريعي، وبذلك تكتسب الأوامر الصفة التشريعية من تاريخ توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس

---

[1] A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003, p 276. «…le Président de la République exerce son pouvoir de prendre des ordonnances, non pas en vertu d'une délégation ou d'une autorisation préalable qui lui serait accordée par le Parlement , mais précisément en vertu d'une habilitation du constituant lui-même… ».

[2] Dimitri Georges Lavroff, op.cit, p 741.

[3] خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر ،المرجع السابق، ص 15 .

[4] A.K. Hartani, op.cit, p 277.

الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة، وعليه فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا، وبالتالي ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية[1].

ذهب جانب من الفقه المصري[2] إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها عليه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري باستثناء رقابة عنصر المحل، حيث تكون هذه الأوامر في غنى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية، ومن خلال تتبّعنا للمراجع الفقهية والقضائية المصرية المتاحة، تبيّن أنّ الرأي الراجح في إطار النظام الدستوري المصري يتجه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات بقوانين، باستثناء حالات محددة يُقَرّ فيها هذا الاختصاص، وتتمثّل فيما يلي:[3]

- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقًا.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان لكن بعد مُضي موعد الخمسة عشر يوما.

وهذا ما استقر عليها القضاء الإداري المصري، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها «... إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته"[4].

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المرجع السابق، ص 82.

[2] – رأفت فودة، **الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 2000، ص470.

[3] محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع 37، أبريل 2025، ص 1124.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type

رئيس الجمهورية آنذاك، محمد أنور السادات، بتاريخ 31 مايو 1978[1]، إلى الاعتراض على مشروع قانون الضريبة، أما في ظل الدستور المصري النافذ لسنة 2014، فقد استخدم رئيس الجمهورية، عبد الفتاح السيسي، هذا الحق في مواجهة عدد من القوانين التي أقرها البرلمان، من بينها قانون تنظيم التجارب السريرية، وقانون الثروة المعدنية، وقانون الجمعيات الأهلية، وقانون الخدمة المدنية.

**الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية**

يمرّ القانون بعدة مراحل قبل سنّه ودخوله حيّز النفاذ، بدءا بمرحلة المبادرة التشريعية، مرورا بمرحلة المناقشة والتصويت، وانتهاء بمرحلة الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، وبمقتضى أحكام الدستورين الجزائري والمصري، يُعدّ رئيس الجمهورية الجهة الوحيدة والمخولة حصرا بإصدار النصوص التي صادق عليها البرلمان، الأمر الذي يجعله شريكا أصيلا ومكوّنا أساسيا في إتمام وجود القانون، فالقانون الذي أقرّه البرلمان لا يكتمل نفاذه إلا بعد خضوعه لعمليتي الإصدار والنشر، وهما من الاختصاصات التقليدية لرئيس الجمهورية في النظام الرئاسي أو للملك في النظام البرلماني، وانطلاقا من أهمية الإصدار وما يترتب عليه من آثار تشريعية، يقتضي البحث الوقوف على مفهومه وبيان طبيعته القانونية (أولا)، ثم دراسة وضعية حق الإصدار في الدستور الجزائري (ثانيا) ونظيره في الدستور المصري (ثالثا).

**أولا- مفهوم حق الإصدار وطبيعته:**

ذهبت أغلب الدساتير إلى النص صراحة على سلطة الإصدار ضمن أحكامها، الأمر الذي يحول دون اعتبار هذه العملية مجرد إجراء تنظيمي أو شكلي، فالإصدار الذي يقوم به رئيس الجمهورية يمثل الأداة التي يُستكمل بها الشكل القانوني للقانون بعد اكتماله ماديا من خلال إقراره من قبل السلطة التشريعية، ولتوضيح ذلك يقتضي البحث تناول تعريف حق الإصدار(أ)، ثم عرض طبيعته القانونية وتبيان موقف المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر (ب).

---

[1] أحمد سليمان ريحان، **حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس (مصر)، 2019، ص 353.

**أ-تعريف حق الإصدار:**

يُعتبر الإصدار بمثابة عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديد، أي أنه شهادة من رئيس السلطة التنفيذية بأن الهيئة النيابية قد أقرت القانون المطلوب إصداره في حدود الاجراءات التي وضعها الدستور[1]، كما يمكن تعريف سلطة الاصدار على أنها "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، ولتكليف أعضاء السلطة التنفيذية بنشره و تنفيذه كونه أصبح قانونا من قوانين الدولة"[2] وعليه يتضح أن مرحلة إصدار القانون تتضمن في حقيقتها ثلاثة (03) أمور:

- **الأمر الأول:** شهادة رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للدستور، ومن ثم فإن القانون قد توافرت له كل الشروط التي يتطلبها الدستور.
- **الأمر الثاني:** تنازل رئيس الجمهورية عن حقه في الاعتراض على مشروع أو اقتراح القانون أو سكوته عن إبداء رأيه خلال المحددة له في الدستور لممارسة حقه في الإعتراض، أو اعتراضه عليه ولكن أقره البرلمان بالأغلبية المطلوبة لذلك في القراءة الثانية.
- **الأمر الثالث:** تحوّل النص المصوت عليه من البرلمان إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن الاصدار أيضا تكليفا لجميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.

والجدير بالذكر أن هناك اختلافا في الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القانون نُورده في الجزئية الموالية.

**ب-الطبيعة القانونية لسلطة الإصدار:**

---

[1] البدوي إسماعيل، **إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة**، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، 1993، ص 427.

[2] Claude Leclercq, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Litec,10eme édition,paris , 1999, p 627 .

لقد تجاذب موضوع تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار هل هو مكوِّن تشريعي يدخل ضمن العملية التشريعية أم اجراء تنفيذي أم من طبيعة خاصة تقوم به السلطة التنفيذية أكثر من اتجاه ولكل اتجاه وِجْهَةٌ هو مُوَلِّيها على الشكل التالي:

**الرأي الأول: الإصدار عمل تشريعي**

أعطى لرئيس الجمهورية دورا تشريعيا في الإصدار كون هذا الأخير عمل تشريعي ولا يمكن الاستغناء عنه في العملية التشريعية، فرئيس الجمهورية يشترك في صنع القانون عن طريق إصداره، وبرر العميد دوجي ذلك بأن القانون لا يظهر إلى الوجود إذا لم يتم إصداره، فالقانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم الإدارة بتنفيذه، ولا المحاكم بتطبيقه ولا المواطنين باحترامه[1]، بل وذهب الأستاذ "لافيريير Laferriere" إلى أبعد من ذلك حينما اعتبر بأن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن تصويت البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد مقررات لا تنطوي على أية قوة إلزامية[2]، وهو ذات الاتجاه الذي أيده الفقيه "لاباند" الذي يرى بدوره أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع القانوني، ذلك أن الإرادة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها على الخارج بصورة ملموسة، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في حين إصداره، وبتخلف هذا الأخير يكون القانون غير موجود[3].

**الرأي الثاني: الإصدار عمل تنفيذي**

يعتبر الإصدار عمل تنفيذي، فهو بمثابة أمر من رئيس الدولة لرجال السلطة العامة باليقضة على تنفيذ القانون، ومعنى ذلك أن الإصدار هو كاشف للقوة التنفيذية للقانون وغير منشئٍ له، ذلك أن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان وليس عندما يتم إصداره، وطالما أن القانون من صنع البرلمان فالمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه، وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة[4]، فعملية الإصدار وفق هذا الرأي تأتي بعد تمام إجراءات سن القانون، ومن ثم فهي

---

[1] عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 101.

[2] المرجع نفسه، ص 101.

[3] عبد العزيز السيد الجوهري، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)** ، د م ج ، الجزائر، 1995، ص 24.

[4] عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 31.

تنفصل عنها، فإصدار القانون يقتضي أن يكون هذا القانون قد اكتملت له أسباب الحياة ولم يبق إلا أن يحصل على صك يُؤهله لممارسة دوره في البناء القانوني في المجتمع وهذا الصك يتمثل في الإصدار[1].

**الرأي الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص**

يعتبر الإصدار عمل من نوع خاص فلا هو تشريعي ولا هو تنفيذي، و تزعم هذا الرأي الفقيه "كاري دومالبورغ C. Demalberg " وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الارادة في التصرف بالموافقة أو الاعتراض على القانون، في حين أن الاصدار اجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع به أن يُضيف جديدا إلى القانون أو أن يُنقص منه[2]، لأن هذا الأخير اكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، أما الذين ينادون بالطابع التنفيذي للإصدار فهم يخلطون بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل تنفيذه، وعليه فرئيس السلطة التنفيذية عندما يصدر القانون – حسب هذا الرأي – انما يقوم بالتمهيد لتنفيذه، وهو في ذلك يقوم بواجبه نحو العمل التشريعي مما يضفي على الإصدار طبيعة خاصة[3].

إن اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإصدار القانون مرده استناد كل اتجاه فقهي إلى طبيعة النظام السياسي السائد في دولته وعلى ما ينص عليه دستورها[4] وبالتالي فإنه لا يستقيم القول بأن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري عمل تشريعي أم تنفيذي إلا بالتطرق إلى الكيفية التي نظم بها الدستور الجزائري سلطة إصدار القوانين وهو الأمر الذي سنتطرق إليه في الجُزئية الموالية .

**1-طبيعة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري:**

للتأكد من مدى اعتبار الإصدار عملا تشريعيا يباشره رئيس الجمهورية، يقتضي الأمر

---

[1] حابر جاد نصار، **الوسيط في القانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، د ت ن، ص 423.

[2] مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 90.

[3] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 54

[4] المرجع نفسه، ص 55.

الإجابة على التساؤل الآتي: **هل يصبح القانون مكتملا وقابلا للتنفيذ بمجرد تصويت البرلمان عليه؟** بالرجوع إلى نص المادة 148 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، التي تقرر أن: «يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلّمه إياه...»، يتضح أن الإصدار ليس مجرد إجراء إعلاني، بل يعد مرحلة جوهرية ضمن المسار التشريعي، وذلك راجع للحجج التالية:

- إن مشروع القانون الذي يتم إقراره في البرلمان لا يكتسب في الحقيقة قيمة القانون ولا ينتج آثاره القانونية إلا من وقت إصداره ونشره، فهو – أي الإصدار – يكشف عن وجود القانون ويمنحه الحياة من الناحية القانونية.
- يستفاد من صياغة نص المادة 148 أعلاه أن الإصدار يتم في صلب القانون نفسه، وليس بموجب مرسوم رئاسي منفصل، على خلاف ما هو معمول به في النظام الفرنسي، مما يجعل الاصدار حلقة غير منفصلة عن العمل التشريعي[1].
- كما يُستشف من المادة نفسها أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار القانون أو تأخير ذلك[2]، دون أن يكون للبرلمان صلاحية إلزامه، وهو ما قد يؤدي عمليا إلى تعليق النص التشريعي إلى أجل غير مسمى.
- كما يُظهر مدلول المادة 148 أعلاه أن القيمة القانونية لعملية الإصدار في النظام الدستوري الجزائري تكتسي طابعا تشريعيا كونها شرطا لازما لاستكمال إجراءات سنّ القانون[3]، لأنه في حالة الامتناع عن الإصدار يُعْدم القانون[4]، ولا يُمكن الاحتجاج به في مواجهة الأفراد أو المؤسسات الدستورية، وقد كرّس المجلس الدستوري الجزائري (سابقا) هذا المبدأ في رأيه المؤرخ في 22 أوت 2004، المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي بشأن تشكيل المجلس

---

(1) ضريفي نادية، **تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 07، ع 01، ماي 2020، ص 124.

(2) بن قارة محمد مهاد، **الإصدار الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة دراسات، جامعة عمار ثليجي بالأغواط (الجزائر)، ع 54، ماي 2017، ص 143.

(3) كريمة رزاق بارة، **حدود السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)**، دار الفكر والقانون، ط 1، المنصورة، مصر، 2011، ص 90.

(4) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 92.

الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، حيث أكد: «...واعتبارا أنه لا يمكن الاستناد إلى القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ضمن المقتضيات طالما أنه لم يُصدره رئيس الجمهورية...»[1].

- ويعزز هذا الفهم أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد أدرج سلطة الإصدار ضمن الإجراءات التشريعية الواردة في الفصل الثالث من الدستور المعنون بـ "البرلمان".

وبناء على ما سبق، يُعدّ الإصدار في ظل الدستور الجزائري الحالي مرحلة جوهرية متمّمة للعملية التشريعية، إذ يضفي على القانون صفة الاكتمال والجاهزية للتنفيذ، فإقرار أي قانون يمرّ بثلاث مراحل مترابطة تتمثل في: التصويت عليه أولا داخل المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت عليه من قبل مجلس الأمة، وأخيرا إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وهذه المراحل وإن بدت منفصلة، إلا أنها في حقيقتها تشكّل حلقات متكاملة لعملية واحدة لا يكتسب القانون أثره الإلزامي إلا من خلال استكمالها جميعا، وهو مايعني أن الإصدار حلقة من حلقات العملية التشريعية لا يكتمل القانون بدونها[2]، مما يجعل الإصدار في النظام الدستوري الجزائري ركنا أصيلا من العملية التشريعية.

**2-طبيعة الإصدار في النظام الدستوري المصري**

تباينت آراء الفقه المصري بين مؤيد ومعارض لإضفاء الطابع التشريعي على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، إلا أن المحكمة الدستورية العليا في مصر ارتأت ضمنيا إسباغ وصف العمل التشريعي على قانون الإصدار وذلك بوصفها إجراء إداريا ملتبسا بمظهر تشريعي من ناحية، وأنه من الإجراءات المتممة للقانون من ناحية أخرى، وخير شاهد على ذلك قبول دعاوى الدستورية على مواد إصدار القانون مما يعني أنه أخذ بالمعنى المطلق للفظ

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 04 المؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله و صلاحياته للدستور، ج ر ج ج ، عدد 57 ، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004، ص 10.

[2] مداح العربي، **إشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)، المجلد 08، ع 02، جانفي 2024، ص 534.

"القانون" الوارد في نص المادة 192 والذي رسم حدود اختصاص المحكمة برقابة الدستورية[1] دون تمييز بين مواد الإصدار تارة، ومواد صلب القانون تارة أخرى حيث ينطبق عليه لفظ القانون الوارد بالنص الدستوري، و من تطبيقات ذلك في قضاء المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم قبول الطعن على دستورية المادة الخامسة من القانون رقم 112 لسنة 1980 بإصدار قانون التأمين الاجتماعي الشامل لانتفاء شرط المصلحة، حيث أن المحكمة قد حكمت باختصاصها بنظر الطعن على مواد الإصدار بوصفه قانونا، ثم تعرضت لشرط المصلحة التي ارتأت عدم توافرها في الدعوى الماثلة أمامها الأمر الذي حدا بها إلى الحكم بعدم قبول الدعوى[2].

خلاصة القول، أن المحكمة الدستورية قد اعترفت ضمنيا بالصفة التشريعية لمواد الإصدار واعتبرته عملا تشريعيا متمما للقانون[3]، بدليل قبول الطعن على مواد الإصدار بعدم الدستورية

**ثانيا: تنظيم حق الإصدار في الدستور الجزائري:**

سبق لنا القول بأن اصدار القانون في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد جرى تنظيمه بموجب المادة 148 منه والتي حصرت الجهة التي تمتلك هذه الصلاحية بشخص رئيس الجمهورية (أ) وذلك في حدود أجل معين (ب) لكن ما هو مصير النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان الجزائري ولم يصدره رئيس الجمهورية خلال المدة المقررة للاصدار؟ السؤال الذي سوف نحاول الإجابة عليه فيما يلي:

---

[1] تنص المادة 192 من الدستور المصري لسنة 2014 «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين...».

[2] الدعوى رقم 205 لسنة 28 قضائية "دستورية" بجلسة 2015/01/10، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 15، ص 762.

[3] ميادة عبد القادر أحمد إسماعيل، **الطبيعة القانونية لمواد إصدار القانون**، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر (مصر)، أفريل 2022، ص 876.

**أ-انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القانون:**

إن سلطة رئيس الجمهورية في اصدار القانون يمثل امتدادا طبيعيا لصلاحياته في حق المبادرة بمشاريع القوانين و عدم اعتراضه على النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان، واعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع، فالقانون دون إصداره يعتبر غير موجود أصلا و ما هو إلا حبر على ورق يلزَمه توقيع الرئيس من أجل إصداره[1]، وباستقراء نص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من الإصدار سلطة لصيقة بشخص الرئيس دون أن يشرك معه جهة أخرى، ما يفيد أن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري لا يكون محل توقيعٍ مُجاوِر من طرف الوزير الأول أو الوزير المختص، بل إن المادة 93 من ذات التعديل الدستوري تفرِض على رئيس الجمهورية حظر تفويض سلطته في إصدار النص المصوت عليه من البرلمان، وذلك راجع إلى سُمو مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، وباعتباره رأس السلطة التنفيذية وحامي الدستور، فمن المنطقي أن يعود أمر إصدار القانون إلى هرم السلطة التنفيذية.

**ب-سلطة رئيس الجمهورية في تعطيل الإصدار:**

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بتحديد مدّة إصدار القوانين، وترجع الحكمة من هذا التحديد الزمني لعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملا بلا نفاذ[2]، ووفقا لنص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر فان لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما لممارسة سلطة اصدار القانون ابتداء من تاريخ تسلُمه إياه، مع قابلية هذا الميعاد للوقف في حالة إخطار المحكمة الدستورية لمراقبة النص، حيث يستمر الوقف إلى حين صدور رأي هذه الأخيرة، ومن ثَمَّ يستمر سريان الأجل إلى حين انتهاء مدة

---

[1] قائد محمد طربوش، **السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ص 344.

[2] قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 347.

(ثلاثين يوما)، وهذه المدة تسمح لرئيس الجمهورية للإطلاع الجيد على القانون، ومن ثم يسهُل عليه اتخاذ قرار اصداره أو طلب اجراء قراءة ثانية لهذا القانون.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يُوَحِّدْ بين تاريخ اصدار القانون و تاريخ طلب إجراء قراءة ثانية سالف الذكر، فالأول يبدأ من تاريخ تسلم القانون من قبل رئيس الجمهورية ويُمكن أن يُوقَف، أما الثاني فيبدأ من يوم الموافقة على القانون من قبل مجلس الأمة وهو غير قابل للوقف[1].

والجدير بالذكر أن النصوص الدستورية لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم اصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا، فرئيس الجمهورية في الجزائر له أن يصدر القانون الذي صادق عليه البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه بذلك مُتماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك[2]، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية[3]، بل إنه لا يمكن الحديث عن الجزاء الذي يمس رئيس الجمهورية، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته، بل ولا يجوز اقحام حتى اسم الرئيس في مناقشات تُجرى بالمجلس بمناسبة اِدانة عمل حكومي[4]، ونُشير في هذا الصدد أن تحديد مُهلة للإصدار مع عدم تحديد جزاء يترتب على تخطي هذه المُهلة يتنافى مع ما هو متعارف عليه دُستوريا، فربط ممارسة اختصاص معين بمدة زمنية محددة يقتضي فوات هذه المدة إما نقل الاختصاص

---

[1] بموجب نص المادتين 49 و50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى وحّد المؤسس الدستوري الجزائري ميعاد إصدار القانون وطلب إجراء مداولة ثانية في عشرة (10) أيام من تاريخ إحالة النص من قبل المجلس الوطني.

[2] بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3، المرجع السابق، ص 80.

[3] وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ: 29 مارس 1977 بينما لم يصدره رئيس الجمهورية إلا في 15 أوت 1977 أي أن الاصدار تأخر بما يزيد عن أربعة (04) أشهر عن الميعاد القانوني، كما وافق المجلس الشعبي الوطني على قانون الانتخابات بتاريخ، 1980/07/01 في حين أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا بتاريخ 1980/10/25، أي أن الاصدار تأخر بحوالي ثلاثة (03) أشهر عن موعده القانوني.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة – الوزارة "في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 14.

إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها (أي يتم الإصدار بحكم القانون)، والأمران غير واردان في نص المادة 148 سالفة الذكر، بخلاف ما ذهب إليه الدستور الجزائري لسنة 1963 المُلغى و الذي أوجد حلا لمثل هذا الاشكال بموجب المادة 51 منه [1] والتي تنص على نقل اختصاص إصدار القانون إلى رئيس المجلس الوطني في حال ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن القيام بذلك خلال الآجال المحددة.

ومهما يكن، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية في حماية الدستور وفقا للمادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما ورد في نص القسم الدستوري المنصوص عليه في المادة 90 ذاتها والمتضمن تعهده بـ "...أدافع عن الدستور..."، تفرض عليه بالضرورة احترام أحكام الدستور المتعلقة بواجب إصدار القوانين في الميعاد المقرر دستوريا.

**ثالثا: تنظيم حق الإصدار في الدستور المصري النافذ لسنة 2014:**

تنص المادة 123 من الدستور المصري الحالي على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر».

والمستفاد من هذا النص أن المشرع الدستوري حدد ثلاث حالات يجب على رئيس الدولة الالتزام فيها بإصدار القانون هي:

**الحالة الأولى** :إذا لم يعترض الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان.

**الحالة الثانية:** إذا اعترض الرئيس على مشروع القانون ولم يرده إلى مجلس النواب خلال المدة التي حددها الدستور.

**الحالة الثالثة:** إذا أقر البرلمان مشروع القانون بأغلبية ثلثي أعضائه رغم اعتراض الرئيس عليه.

---

[1] تنص المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولّى ذلك".

استناداً إلى نص المادة 123 أعلاه، يمكن التمييز بين صورتين للإصدار: الصريح والضمني.

-**الإصدار الصريح:** يتمثل في توقيع رئيس الجمهورية على القانون وفقا للصيغة المعتادة، وذلك قبل انقضاء الأجل المحدد دستوريا (ثلاثون يوما) الذي يبدأ سريانه من تاريخ تسلّم الرئيس للنص بعد إحالته من البرلمان، ويُستفاد من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد تمكين رئيس الجمهورية من مهلة كافية لدراسة القانون دراسة معمّقة قبل اتخاذ قرار بشأنه، بحيث يُعتد بتاريخ وضع النص تحت تصرف الرئيس فعليا، لا بتاريخ المصادقة البرلمانية عليه.

-**الإصدار الضمني (صمت الرئيس):** ويتحقق بفوات الأجل المحدد دستوريا دون أن يبادر رئيس الجمهورية إلى إصدار القانون صراحة، حيث اعتبر الدستور سكوت الرئيس خلال مدة الثلاثين يوما بمثابة موافقة ضمنية[1]، بما يرتب النتيجة القانونية ذاتها المترتبة على الإصدار الصريح، أي دخول القانون حيّز النفاذ.

**الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية للعملية التشريعية أثناء غياب البرلمان:**

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على تخصيص كل سلطة بوظائفها الدستورية، حيث تعهد مهمة التشريع إلى البرلمان باعتباره ممثلا لإرادة الشعب، غير أنّ هذه المؤسسة لا تكون دائما في حالة انعقاد، فقد تتوقف أعمالها إما بصفة ارادية كما هو الحال بين دورات البرلمان، أو رغما عنها وذلك عندما يصدر قرار بحل البرلمان، ولتفادي الفراغ التشريعي، خوّلت أغلب الدساتير لرئيس الدولة سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة القضايا المستعجلة، وبناء على ذلك يثار التساؤل حول الضوابط التي كرسها الدستوران الجزائري والمصري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية؟ وهو ما يقتضي تناول حالات التشريع بالأوامر (أولا)، وضوابط ممارسته (ثانيا)، وآليات الرقابة المفروضة عليه (ثالثا)، قبل الانتقال

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 469.

إلى دراسة التشريع بالأوامر في ظلّ الظروف الاستثنائية، وذلك في إطار مقارنة بين الدستورين الجزائري والمصري (رابعا).

**أولا: حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وفق الدستورين الجزائري والمصري:**

يتضح من خلال مقارنة نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بما يقابلها من مضمون نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 أنهما اتفقتا على أن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في التشريع بأوامر محكوم بقيد زمني حيث لا يُشرَع له ممارسة هذه السلطة في الحالات العادية إلا عند شغور الغرفة السفلى من البرلمان (أ) إلا أنهما اختلفتا في حالة العطل البرلمانية (ب) وقوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية الجزائري بأمر له قوة القانون بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني (ج).

**أ- حالة شغور الغرفة السفلى من البرلمان:**

على خلاف التفويض التشريعي والذي يُعد وجود البرلمان الشرط الأساسي لصحته، فانه لا يُشرَع لرئيس الجمهورية الجزائري ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية إلا عند غياب الغرفة السفلى من البرلمان، ومن بين حالات غيابه حالة شغور المجلس الشعبي الوطني الجزائري والذي يقصد به انهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يُحدده الدستور وذلك يكون عادة بمقتضى اجراء الحل المخوّل لرئيس الجمهورية، والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه عليه للمرة الثانية[1]، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل البرلمان[2] وتقرير اجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فعندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر قابلة للتمديد لمدة ثلاثة (03) أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية لإنهاء وضعية

---

[1] المادة 108 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

[2] المادة 151 فقرة 1من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

شغور المجلس الشعبي الوطني، خاصة أن هذه الفترة تكشف عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة، إذ يبقى معطلا إلا فيما حُفظ له من أدوار استشارية و ثانوية[1].

غير أنّ الممارسة الدستورية في الجزائر كشفت عن واقع مغاير لما تقرّره النصوص، حيث تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77[2] الصادر بتاريخ 1 مارس 2021 حلّ المجلس الشعبي الوطني، تلاه المرسوم الرئاسي رقم 21-96[3] المؤرخ في 12 جوان 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد، وبذلك تكون الفترة الفاصلة بين تاريخ حل المجلس الشعبي الوطني وتاريخ إجراء الانتخابات قد تجاوزت أجل الثلاثة (03) أشهر المنصوص عليه صراحة في المادة 151 من الدستور.

ويعد ضابط عدم قيام مجلس النواب المصري بمثابة الأساس الدستوري لاستخدام رئيس الجمهورية سلطاته التشريعية الاستثنائية المتمثلة في إصدار قرارات بقوانين وفق نص المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..."، والمقصود بحالة عدم قيام مجلس النواب المصري هو عدم وجود المجلس ذاته ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع، ويتحقق ذلك في الحالتين التاليتين:

**الحالة الأولى: الفترة بين فصلين تشريعيين**

ويقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين الفترة التي تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد، وقد حددت المادة 106 من الدستور القائم لعام

---

(1) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد 3، أفريل 2009، ص 8.

(2) مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 2021.

(3) مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 18 م، الصادرة بتاريخ 11 مارس سنة 2021.

2014 مدة الفصل التشريعي بنصها على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات (05) ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما (60) السابقة على انتهاء مدته"، ومن ثم تبدأ فترة ما بين الفصلين التشريعيين من اليوم الموالي لانقضاء اليوم الأخير من الفصل التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد[1]، وفي تلك الفترة فقط يحق لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها بعدئذ على المجلس الجديد.

**الحالة الثانية: فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد**

على اعتبار أن حل البرلمان يقتضي إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي والذي يستتبع بالضرورة انتخاب مجلس جديد، وطبقا لهذا المفهوم فإن مجلس النواب المصري لا يعد قائما في الفترة ما بين حله واجتماع المجلس الجديد، ما يؤسس لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين خلال هذه الفترة إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويستوي في ذلك أن يكون الحل إعمالا لنص المادة 137 من الدستور الحالي (2014) " الحل للضرورة"، أو تطبيقا لنص المادة 146 من الدستور "الحل لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة أغلبية مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي"، أو تنفيذا لحكم المادة 161 من الدستور" الحل بمناسبة سحب مجلس النواب الثقة من رئيس الجمهورية ورفض الشعب لذلك".

ونشير في هذا الصدد أنه وفي ظل العمل بدستور 1971 المصري ذهب بعض الفقه إلى السماح بإصدار قرارات بقوانين من طرف رئيس الجمهورية في حالات تأجيل اجتماعات

---

[1] – رمضان شعبان أحمد، **الضوابط الدستورية لسلطة ريس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلة نقدية للمادة 156 من الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد69، جويلية 2019، ص39.

البرلمان[1]، وفي نظرنا فإن هذا التفسير لا يصح العمل به في ظل سريان دستور 2014، حيث أنه صحيح أن الفقرة الأولى من المادة 156 من الدستور المصري الحالي أوردت اصطلاح "المجلس غير قائم"، إلا أن أصول التفسير تتطلب ألا نفسر إحدى فقرات النص بمعزل عن فقراته الأخرى، فإذا ما أكملنا قراءة الفقرة الثانية من المادة 156 نجدها فسرت معنى "عدم قيام المجلس" المنصوص عليها في الفقرة الأولى من خلال اشتراطها عرض القرارات بقوانين والموافقة عليها خلال 15 يوما من تاريخ انعقاد **المجلس الجديد**، وهو ما ينصرف إلى حالة حل مجلس النواب وعدم وجوده ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع[2].

**ب-أثناء العطلة البرلمانية:**

من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، وإنما يجتمع، طبقًا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم عشرة (10) أشهر على الأقل، وبذلك لا تتجاوز الفترة المتبقية، التي يملك فيها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، مدة شهرين كحد أقصى، بخلاف ما كان مقرّرا في الدساتير الجزائرية السابقة، وتُطلق الفقرة الأولى من المادة ذاتها على هذه المدة تسمية "العطلة البرلمانية"، وهي الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين متعاقبتين، أو الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي[3]، وعليه فإن أي لجوء من قبل رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطة التشريع بأوامر خارج هذه المدة يعدّ غير مشروع، ويمثّل خرقا واضحا للدستور واعتداء على الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان.

ويثور التساؤل حول ما إذا كانت فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان تدخل ضمن الفترات الفاصلة بين دورتي الانعقاد العاديتين، وبالتالي تُعدّ من قبيل العطل البرلمانية أم لا؟ وتكتسي هذه الإشكالية أهمية بالغة، إذ أن اعتبارها جزءا من العطلة البرلمانية يفتح المجال أمام رئيس

---

[1] – عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص374.

[2] ميادة عبد القادر إسماعيل، **حل البرلمان في دستور 2014**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2020، ص63.

[3] رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2013، ص 55.

الجمهورية لممارسة سلطة التشريع بالأوامر، في حين أن استبعادها من ذلك يؤدي إلى حرمانه من هذه الصلاحية، وقد انقسم الفقه في معالجة هذه المسألة، غير أن الرأي الراجح – وهو ما يؤيّده الباحث – يذهب إلى أن فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان لا تُعدّ واقعة بين دورتين، ومن ثم لا تدخل في حساب العطلة البرلمانية، ونتيجة لذلك، لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بالأوامر خلالها، باعتبار أن هذه الفترة لا تُنشئ دورة جديدة وإنما تؤدي فقط إلى قطع الدورة الجارية، على أن يستأنف البرلمان أعماله عند زوال سبب التأجيل أو التعليق، مستكملا الدورة نفسها التي كانت قائمة، مع تمديد مدتها بما يعادل مدة الانقطاع[1].

وعلى نقيض ما استقر عليه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، انتهج المشرع الدستوري المصري توجها مغايرا من خلال المادة 156 من الدستور القائم، إذ حظرت هذه الأخيرة حظرا مطلقا على رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال العطلة البرلمانية[2]، أي أثناء أدوار الانعقاد العادية، وبموجب هذا الحكم، يلتزم رئيس الجمهورية –إذا ما طرأت خلال عطلة مجلس النواب ظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأجيل– بدعوة المجلس إلى دور انعقاد غير عادي للنظر في الأمر على وجه السرعة، ليتولى المجلس اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، سواء من خلال إقرار المشروع المقدم من رئيس الجمهورية، أو عبر سنّ قانون بمبادرة من أعضائه.

ويُعدّ هذا الاتجاه محمودا من حيث تكريسه لاختصاص البرلمان الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتجسيده لمبدأ دولة المؤسسات، بما يضمن عدم تقييد الحقوق والحريات إلا في الحدود التي تقتضيها حالة الضرورة.

**ج– إصدار قانون المالية بموجب أمر:**

---

(1) شريط وليد، **التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، العدد 16، 2012، ص 297.

(2) محمود صبحي زايد، **القرارات بقوانين في ضوء القواعد الدستورية والإدارية**، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، ط 1، مصر، 2022، ص 69.

قبل التطرق إلى الحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه برلمانيا خلال الخمسٍ والسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإننا نُشير في هذا الصدد أن بعض الباحثين في القانون الدستوري الجزائري لا يُدرجون حالة إصدار قانون المالية بأمر ضمن حالات التشريع بالأوامر كونها لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي، وعلى هذا يُعلّق أحد الباحثين بالقول "بعكس الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، فإننا لا نُدرجها ضمن قائمة الأوامر التشريعية، لأن دور رئيس الجمهورية في هذا المجال لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر – على الأقل من الناحية النظرية – ولكنه يُمارس اختصاصا جزئيا ومحدودا يتعلق بإصدار قانون المالية بأمر بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان للمصادقة على المشروع، وهو أجل خمس وسبعين يوما..."[1]، وعموما يمكن اجمال أهم الأحكام الدستورية المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وفق الدستور الجزائري في النقاط التالية:

- لا يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لإعمال سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إلا في حال امتناع البرلمان عن المصادقة عليه خلال أجل الخمسٍ والسبعين (75) يوما المحددة دستوريا[2].

- يرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية غير مخيّر في إصدار مشروع قانون المالية عند عدم المصادقة عليه بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب الغرفة السفلى من

---

[1] رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 50.

[2] حددت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هذا الأجل بشكل دقيق، حيث منحت للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس للبت فيه، في حين منحت مجلس الأمة بدوره مدة 20 يوما من تاريخ انقضاء أجل 47 يوما المخولة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لثمانية (08) أيام الباقية فهي ممنوحة للجنة متساوية الأعضاء للبت في الأحكام المختلف فيها عند الاقتضاء.

البرلمان، فإذا تحقق هذا الشرط وجب عليه إصدار المشروع بموجب أمر[1] على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا تفيد التخيير، بينما يرى جانب آخر من الباحثين عكس ذلك تماما مشدِّدين على أن اصدار مشروع قانون المالية بأمر بعد انتهاء مهلة 75 يوما لا يعتبر الزاميا بالنسبة لرئيس الجمهورية خاصة في حالة عدم انتهاء السنة المالية الجارية وعدم دخول السنة المالية الجديدة أي قبل 31 ديسمبر من السنة الميلادية المالية الجارية[2]، ومن هنا فان رئيس الجمهورية غير ملزم بحساب الأجل أو المدة على سبيل التقيُدِ به خاصة وأن هذا الاختصاص لا يُعتبر مجالا مُفوضا للرئيس من طرف البرلمان وجب القيام به في زمن محدد، لأنه بمثابة تصرف تشريعي غير مشروط[3] إلا فيما يتعلق بسريانه من حيث مطابقة اصداره مع السنة المالية الجديدة.

- لا يملك رئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار قانون المالية بأمر، رغم غياب نص صريح يمنع ذلك، اعتبارا لأهمية هذا القانون[4]، غير أنّ رئيس الدولة –في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية– يملك هذه الصلاحية، لكونها لم ترد ضمن الاختصاصات المحظورة حصرا بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الأمر الذي يُفيد بمفهوم المخالفة جواز إصداره لقانون المالية إذا لم تتم المصادقة عليه برلمانيا خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوما.

- إن رئيس الجمهورية مُلزم بإصدار مشروع قانون المالية – إذا تعدّى الأجل الممنوح دستوريا للمصادقة عليه – نفسه الذي تم ايداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، دون أن يتضمن الأمر تعديلا أو اِلغاء لبعض بنود المشروع ولو أشارت إليه إحدى الغرفتين،

---

[1] ميمونة سعاد، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، العدد 6، جوان 2014، ص 55.

[2] عميمر نعيمة، الحدود **الدستورية بين مجال القانون و التنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد1، 2008، ص 27.

[3] عميمر نعيمة، المرجع السابق، ص 27.

[4] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 37.

على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قيدته بـ " مشروع الحكومة "[1].

- إن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في اصدار مشروع قانون المالية غير المصادق عليه خلال الأجل المحدد دستوريا غير ملزم بعرض مشروع الأمر على مجلس الوزراء على خلاف الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان أين يشترط فيها عرضها على مجلس الوزراء – كما سنرى لاحقا – كون مشروع قانون المالية قد بادرت به الحكومة وحازت مسبقا على موافقة مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة[2] فكان من المنطقي ألا يعرض رئيس الجمهورية للمرة الثانية هذا المشروع على مجلس الوزراء.

- أن رئيس الجمهورية غير ملزم على حيازة تصديق وإقرار البرلمان على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية كون هذا الأخير يكتسب قوة قانون المالية فور صدوره، وهذا ما تؤكده الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019، لا سيما نص المادة 124، يتضح أنه لا يجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون الموازنة العامة بموجب قرار (أمر) له قوة القانون، خلافا لما أقره المؤسس الدستوري الجزائري، فقد نصت المادة 124 صراحة على أن الموازنة العامة لا تُصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها، وذلك عقب عرض مشروعها على المجلس قبل تسعين (90) يوما على الأقل من بداية السنة المالية، وفي حال انقضاء السنة المالية دون اعتماد الموازنة الجديدة، يستمر العمل بالموازنة السابقة إلى غاية إقرار مجلس النواب للمشروع الجديد، وتحقيقا لهذه الغاية، ألزم الدستور بعدم فضّ

---

[1] تنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020 " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية **مشروع الحكومة** بأمر".

[2] المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

دور الانعقاد العادي للبرلمان قبل المصادقة على الموازنة العامة للدولة[1].

**ثانيا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر ومصر:**

نظرا لما ينطوي عليه أسلوب التشريع بالأوامر من مساس بمبدأ سيادة الشعب، الذي يقوم على إسناد سلطة التشريع إلى ممثليه دون غيرهم، حرص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر على تقييد هذه الآلية بجملة من الشروط والضوابط، ضمانا لعدم تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية أصلية، وقد وردت بعض هذه الشروط بنصوص صريحة (أ)، بينما يُستفاد البعض الآخر منها ضمنا من أحكام الدستور(ب).

**أ- الشروط الصريحة:**

ويتعلق الأمر بممارسة الاختصاص التشريعي بواسطة الأوامر من طرف شخص رئيس الجمهورية دون سواه ضمن إطار زمني بالشكل الذي بيناه في الجزئية السابقة، مع ضرورة اتخاذ هذه التدابير في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الحكومي في إعداد وتحضير هذه المعايير التشريعية، وذلك بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ناهيك إلى وجوب عرض هذه الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة انعقاد له.

**1- صدورها من رئيس الجمهورية:**

من خلال استقراء نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لا سيما المادة 142 منه نلاحظ أن سلطة التشريع بأوامر محصورة على رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض وهو ما أكدته المادة 93 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري[2]، والتي حظرت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في ممارسة بعض الأحكام من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من

---

[1] – نصت المادة 115 من الدستور المصري 2014 على أن "... ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

[2] تنص الفقرة 3 من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " ...لا يجوز أن يفوض سلطته في... تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد...142 ...".

التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر، والمقصود منها سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان، بل إن المادة 96 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري ذهبت إلى أبعد من ذلك حينما حظرت سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته[1].

تنص المادة 156 من الدستور المصري القائم على منح رئيس الجمهورية، دون غيره، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، باعتبارها اختصاصا حصريا لا يجوز تفويضه، ويترتب على ممارسته من طرف غير الرئيس البطلان المطلق[2]، وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ذات طبيعة جوازية، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة التقدير في اللجوء إليها حتى عند توافر دواعيها، على أن تخضع ممارستها لرقابة السلطة التشريعية[3].

أما فيما يخص عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية، فقد نصت المادة 160 من الدستور المصري المعدّل سنة 2019 على استثناءين يمكن من خلالهما لغير رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وهما:

- إذا حال مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، يحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو عند عدم وجوده رئيس مجلس الوزراء، ليمارس جميع سلطاته بما في ذلك سلطة إصدار القرارات بقوانين.
- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، واقتران ذلك بعدم وجود مجلس النواب، يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا مهام رئاسة الدولة، بما في ذلك ممارسة سلطة إصدار القرارات ذات قوة القانون.

---

[1] يستثنى من هذا الحظر إمكانية ممارسة من يتولى رئاسة الدولة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف المصادقة البرلمانية عليه خلال 75 يوما كون البرلمان في هذه الحالة في حالة انعقاد.

[2] سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

[3] – سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

**2- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:**

إن اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري عرض الأوامر التشريعية في حال غيبة البرلمان على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيدا دستوريا على رئيس الجمهورية، وذلك في محاولة لتحصيل أكبر قدر من الاجماع حول هذه النصوص، وذلك بتمكين أعضاء المجلس من إبداء الرأي في مضامين الأمر وإثرائه، ما يجعل هذه الأوامر تشكل ثمرة اجماع كل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده، خاصة إذا علمنا أن الغرض المتوخى من هذه الأوامر التشريعية هي ترقيتها إلى مصاف القوانين العادية، لهذا يتعين التأني في سنها بتوسيع مجالات الاستشارة حولها من أجل تفادي الأخطاء التشريعية[1]، وبما أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء فإن احترامه لهذا الشرط سيكون خاليا من أية صعوبات، لكن هل يستطيع مجلس الوزراء استخدام حق الفيتو بصدد أمر تشريعي اقترحه رئيس الجمهورية؟ إن رئيس الجمهورية بما له من سلطة دستورية على مجلس الوزراء وأعضائه فانه يمكن له تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، أولا لأن النظام الدستوري الجزائري لا يُخول لأية جهة مهما كانت ( ولو كان الوزير الأول ) سلطة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، وثانيا لأن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان مُلزما أم لا، ما يُتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله[2].

وبإلقاء نظرة على الدستور المصري لسنه 1971 الملغى نجده يشترط موافقة مجلس الوزراء حال ممارسة الرئيس لسلطة إصدار قرارات بقوانين[3]، ويعتبر ذلك قيدا إجرائيا بحيث لو صدر القرار بقانون دون موافقة مجلس الوزراء فانه يكون مشوبا بالبطلان لفساد الأوضاع الدستورية، إلا أن دستور 2014 أسقط هذا الشرط من ضمن شروط إصدار قرارات بقوانين، وهذا الإجراء الذي نراه من جانبنا انتقاص لضمانه هامة في ضوء عدم انفراد الرئيس في

---

(1) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 62.

(2) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، المرجع السابق، ص 10.

(3) – المادة 138 من الدستور المصري لسنة 1971 المعدلة طبقا لاستفتاء تعديل الدستور سنة 2007.

اختيار الحكومة بل يشترط معه مجلس النواب[1]، فقد يأتي رئيس الوزراء من حزب معارض للرئيس أصلا حسب الأغلبية البرلمانية المقررة حين موافقة هذا الأخير على القرارات بقوانين.

**3- ضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة له:**

كما هو واضح من منطوق الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها خلال غيبة البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليها في أول دورة له، ذلك أن الاقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساسا في مجال اختصاص السلطة التشريعية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ضمن عطلته، لا يعني إخراج هذه الأعمال من طائلة الرقابة البرلمانية اللاحقة، لأنه إذا أبيح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لضرورة تتطلب ذلك، فإن هذه الضرورة يجب أن تقدر بقدرها، ولا يجوز الخروج على مقتضياتها، لذلك يجب عرض هذه الأوامر على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، وفي قيام الضرورة التي استوجبت إصدارها[2]، ولهذا يتعين عرض هذه التدابير على موافقة البرلمان الذي يبقى مُحتفظا باختصاصه التشريعي حتى في فترات غيابه، فهو (البرلمان) وإن لم يشارك في إعداد الأوامر التشريعية إلا أنه يملك إجراء جوهريا يتعلق بالمصادقة عليها، مما يحدد مستقبل هذه الأوامر بصفة نهائية، ونلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان في الحالات العادية على موافقة هذا الأخير فقط، وانما حدد الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية احترامه لإيداع هذه التدابير وهو تاريخ اجتماع البرلمان في أول دورة مقبلة له، ليضع المؤسس الدستوري بذلك حدًّا أمام أي تقصير في عرض هذه الأوامر على

---

[1] – المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2014.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 80.

البرلمان بترتيب الإلغاء المباشر لها دون بحث جوهرها كجزاء شكلي على عدم احترام الآجال الدستورية[1].

وفي ذات السياق تبنى المؤسس الدستوري المصري النهج الذي انتهجه نظيره الجزائري، فقد أوجب الدستور المصري لسنه 2014 في نص المادة 156 ضرورة عرض القرارات بقوانين التي اتخذها رئيس الجمهورية على مجلس النواب خلال 15 يوما من تاريخ انعقاده ليبدي رأيه بشأنها بعد مناقشتها إما أن يقرها وإما أن يرفضها.

ونشير في هذا الصدد بأن جانبا من الفقه اعترض على إدراج شرط عرض الأوامر على مجلس النواب كشرط من شروط صحتها مؤسسين اعتراضهم على اعتبار أن العرض أمر لاحق على تكوين الأوامر وصدورها ولا يدخل العرض ضمن تكوينها[2].

ويرى الباحث أنما ذهب إليه الدستوري الجزائري والمصري من ضرورة عرض الأوامر على البرلمان، على اعتبار أن عدم عرضها يترتب عليه زوال ما كان لها من قوه القانون بأثر رجعي على حسب ما اقره الدستور المصري، فان مصير الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبه البرلمان مرهون بعرضها على هذا الأخير ليس لأجل الرقابة ولكن لأجل اكتسابها الصفة التشريعية، وبذلك يغدو العرض مكونا أساسيا لاكتمال الأوامر التشريعية.

**4- وجود ضرورة ملحة:**

يُعدّ التشريع بواسطة الأوامر إجراء استثنائيا، على اعتبار أن الوظيفة التشريعية منوطة أصالة بالبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي، غير أنّه قد تطرأ أوضاع استثنائية تفرض تدخلا تشريعيا عاجلا في وقت يكون فيه البرلمان غير منعقد، الأمر الذي يستدعي إسناد هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة. وتقوم فكرة الضرورة هنا على عجز التشريعات النافذة عن مواجهة ظروف غير عادية تستوجب تنظيما جديدا يدخل أصلا ضمن المجال التشريعي للبرلمان، وفي ظل تعذّر انعقاد هذا الأخير، من جهة، والحاجة الملحة إلى

---

[1] رابحي أحسن، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، المرجع السابق، ص 361.

[2] عذاري سالم محمد الصباح، المرجع السابق، ص389.

إصدار نصوص فورية، من جهة أخرى، يُعدّ اللجوء إلى سلطة التشريع بالأوامر الحل الأنسب[1].)

وبمفهوم المخالفة، تنتفي الحاجة إلى ممارسة هذه السلطة إذا كانت النصوص التشريعية القائمة كافية لمعالجة الوضع[2]، أو إذا كانت الظروف الطارئة تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد البرلمان وإصدار قوانين عادية لمعالجتها، طالما أنها لا ترقى إلى درجة الاستعجال أو الخطورة القصوى[3]، ولقد عبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 عن هذا القيد صراحة في نص المادة 142 منه[4]، لكن هل يملك رئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في تقدير فكرة الضرورة؟

استقر الفقه على أن هذه السلطة تخضع لرقابة لاحقة[5]، وإن اختلف بشأن الجهة المختصة بممارستها، فبينما يرى جانب أن البرلمان هو صاحب الرقابة الوحيدة، يذهب جانب آخر إلى تكريس رقابة مزدوجة تشمل القضاء الإداري والقضاء الدستوري[6] إلى جانب الرقابة البرلمانية، وهو الرأي الأَولى بالترجيح لكونه يحدّ من تأثير الاعتبارات السياسية والحزبية على عمل السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي يتضح لنا جليا أن المشرع المصري تطلب لإعمال المادة السابقة إلزامية حدوث حالة ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ

---

(1) من بين الأوامر المتخذة لمواجهة ضرورة ملحة نذكر: الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فبراير 2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج ، عدد 28، الصادرة بتاريخ :21 أبريل 2002.

(2) بدران مراد، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 20.

(3) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 66.

(4) تنص الفقرة 1 من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في **مسائل عاجلة**...".

(5) بدران مراد، المرجع السابق، ص 20.

(6) رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 67.

تدابير لا تحتمل التأخير، ونظرا لكون تلك الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر فقد ترك المشرع الدستوري المصري لرئيس الجمهورية تقرير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجله بموجب قرارات بقوانين أم لا[1]، على أن تخضع هذه السلطة لرقابه البرلمان حال عرضها عليه وتخضع لرقابه القضاء الدستوري المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيام ظروف تتوافر بها حاله الضرورة أم لا.

**5- استشارة مجلس الدولة:**

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في المادة 142 فقرة 1 منه على إلزامية عرض نصوص الأوامر على مجلس الدولة ليبدي رأيه حولها، ويعتبر هذا الإجراء تطورا ملحوظا وضمانه مهمة نحو حماية المنظومة القانونية في الجزائر، وقد أحال المشرع الجزائري فيما يخص اجراءات عرض الأوامر على مجلس الدولة على الأحكام المطبقة على احالة مشاريع القوانين عليه.

وقد أوكل الدستور المصري لسنه 2014 لمجلس الدولة سلطة مراجعة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية بموجب المادة 190 منه والتي تنص " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون بمراجعه مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه..." وتختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمراجعة قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع لمجلس الدولة إحالتها إليها[2].

وباستقراء نص المادة 190 من الدستور المصري سالفة الذكر يتبين لنا من الوهلة الأولى أن عرض مشروع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري على مجلس الدولة أمر جوازي، لكن عند الرجوع إلى نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972

---

[1] محمود صبحي زايد، المرجع السابق، ص 69.

[2] – المادة 66 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

نجد أن صياغتها تتجه إلى أن مسالة عرض مشروع هذه الأوامر على مجلس الدولة أمر وجوبي وليس جوازي بنصها "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعيه أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

وفي ذات السياق اتجهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى وجوبية عرض مشروعات اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية بما فيها القرارات بقوانين على قسم التشريع[1]، وانتهت في إحدى فتواها إلى أن "...والمشرع في المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972 **استوجب** من كل وزارة أو مصلحة قبل استصدارها أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية يكون له صفة تشريعية أو تضم قواعد عامة ومجردة أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع للنظر فيه لمراجعته وصياغته..." مع التنويه أن رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات الأوامر الصادرة في غيبه البرلمان يبقى رأيا استشاريا غير ملزم لرئيس الجمهورية.

**ب- الشروط الضمنية -نطاق التشريع بأوامر-:**

انطلاقا من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فان هذه الأخيرة لم تحدد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها من عدمه، إلا أنه ما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع فذلك يدل على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان بموجب الدستور، والتي يمكن لرئيس الجمهورية بموجبها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو إنشاء مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية و ذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية[2].

---

[1] – ياسر سيد حسين سيد، **مدى مشروعية القوانين والقرارت ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة قسم التشريع-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد1، العدد1، سنة2017، ص 537.

[2] رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية** ، المرجع السابق ، ص 68.

وبمفهوم المخالفة فان الأوامر التشريعية لا يمكن أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه وهو ما يطرح إشكالية المجالات المحظور على رئيس الجمهورية التشريع فيها بموجب أوامر والتي يمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

1-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يتناول ضمن الأوامر التشريعية مسألة الإختصاص التشريعي التأسيسي والمتعلق بتعديل الدستور، فإذا كانت القوانين العادية لا تملك حق تعديل أو إلغاء أو مخالفة القواعد الدستورية طبقا لقاعدة تدرج المعايير القانونية، فكذلك الحال بالنسبة للأوامر، إذ يتعين ألاّ تخالف الدستور أو تنحرف عن أحكامه، ومن باب أولى ألاّ تتعرض لبنوده بالتعديل أو الإلغاء لأن ذلك ليس من اختصاص السلطة التشريعية بل من اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة، فإذا كان الأصل لا يستطيع ذلك فمن المنطق ألا يكون لمن يَحِلُّ محله أكثر مما يستطيعه الأصل[1].

2-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يُضمِّن الأوامر التشريعية بمواضيع تدخل أصلا ضمن مجال التنظيم بُغية منحها قوة قانونية أسمى تمكنه من تعديل أو إلغاء قوانين صادرة عن البرلمان، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور ويشكل مساسا وانتهاكا لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يُعتبر من أهم سمات دولة القانون.

3- إن موضوع قانون المالية ( السنوي أو التكميلي ) مستثنى من التشريع بأوامر[2] إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما) و عندها فقط يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، فالتشريع في المجال المالي بموجب أوامر ينحصر فقط في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا، ومن ثم فانه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وفي حالة العطلة البرلمانية، بدليل أن الأمر المتضمن مشروع قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان

---

[1] بدران مراد، المرجع السابق ، ص 21.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 196.

في أول دورة مقبلة له، بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر، وإلا فما هي الحكمة من تخويل رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر له قوة القانون بعد انقضاء 75 يوما المُخولة للبرلمان لدراسة المشروع إذا كان بإمكان البرلمان رفض الموافقة على هذا الأمر فيصبح بذلك لاغيا، وبذلك أعفى المؤسس الدستوري الجزائري صدور نص قانوني للموافقة على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية خلافا لما يُشترط بالنسبة للأوامر الصادرة طبقا للمادة 142 من الدستور، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن قائمة القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [1].

4-اختلف الفقه الدستوري الجزائري حول مدى إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بين مؤيِّد ومعارض حيث يذهب جانب من الفقه الدستوري الجزائري إلى القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر [2] وذلك راجع لطبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة، ومكملة للدستور من جهة ثانية، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية[3]، ناهيك عن الإجراءات الخاصة بالتصويت عليها والمتمثلة في حصول المشروع على الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى والثانية[4]، إلا أن الواقع العملي في الجزائر أثبت لنا بما لا يدع مجالا للشك إمكانية رئيس الجمهورية

---

[1] المرجع نفسه، ص 197.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 197 «...إن القراءة الصحيحة لأحكام الدستور في هذا المجال تكون على النحو التالي :...3- أن مجال القوانين العضوية مستثنى من التشريع بأوامر...».

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 25 «...من غير المستساغ منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المواضيع التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية...».

[3] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)**، ج 3، المرجع السابق، ص 194.

[4] الفقرة 2 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التشريع بأوامر ضمن المجال المحجوز للقوانين العضوية، وخير مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية الجزائري بإصدار الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[1].

وبالعودة للمادة 156 من دستور 2014 المصري فانه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوه القانون ولكن هل يشمل نطاق هذه القرارات تلك المجالات التي حجزها الدستور للسلطة التشريعية بموجب قانون؟

مبدئيا اتجه غالبيه الفقه إلى عدم جواز التدخل عن طريق قرارات بقوانين في الموضوعات المحتجزة دستوريا بموجب قانون يقتضي لصدوره قيام ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم موضوعات القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها في المادة 121 من الدستور[2].

ونرى من جانبنا أن النصوص الدستورية التي تشترط صدور قوانين في بعض الموضوعات تنصرف إلى الظروف العادية أما المادة 156 من الدستور المصري تحكم الظروف الطارئة، وبناء على ذلك فان القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية تستطيع تنظيم أي مسألة أو موضوع من المسائل التي تتناولها القوانين حتى بالنسبة لتلك التي نص الدستور صراحة على ضرورة صدور قانون بشأنها، وهو الرأي الذي أيدته المحكمة الدستورية العليا في مصر، ويستثنى من نطاق القرارات بقوانين الصادرة طبقا للمادة 156 من دستور 2014 الموضوعات التالية:

---

[1] أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

[2] – محمود سامي جمال الدين، **تشريعات الضرورة وفقا لدستور 2014**، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية، العدد31، أفريل 2017، منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي: WWW.Sccourt.gov;eg- تاريخ الإطلاع: 23 أوت 2025، الساعة 23:20.

1- الموضوعات التي يتطلب فيها المشرع الدستوري أغلبية خاصة لإصدارها كما هو الحال في القوانين ذات الأثر الرجعي، إضافة إلى عدم جواز المساس بالدستور أو محاولة تعديله لا صراحة ولا ضمنا.

2- لا يجوز إصدار قرارات بقوانين لها طابع الاستقرار والاستمرار كون القرارات بقوانين تقتضي لصدورها قيام حالة الضرورة، وهي حاله مؤقتة ومن المنطق أن تتسم التدابير المتخذة استنادا لها بالتأقيت أيضا.

**ثالثا- طرق الرقابة على الأوامر التشريعية في النظامين الجزائري والمصري:**

إن الأوامر التشريعية مثلها مثل باقي القوانين تخضع لرقابة قانونية تضمن عدم انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام، فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة في أول دورة للبرلمان عقب غيبته (أ)، وإلى جانب الرقابة البرلمانية هناك وسائل الرقابة التقليدية ونقصد بها الرقابتين الدستورية والقضائية (ب) لكن هل يمكن تفعيل الرقابة بأنواعها الثلاثة على الأوامر التشريعية في ظل النظام الدستوري الجزائري والمصري؟ وما آثار هذه الرقابة؟ الشيء الذي سنحاول الاجابة عليه فيما يلي:

**أ- الرقابة البرلمانية:**

ذكرنا سابقا أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجب بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه في أول دورة له، ومن ثم فالبرلمان إما أن يوافق عليها أو يرفضها، ولكن هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ويعترض على البعض الآخر؟

استنادا للقاعدة الفقهية التي تنص على أن "من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول بأن البرلمان يملك سلطة الموافقة على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية كما يملك الاعتراض على بعض الأحكام الأخرى فيلغيها أو يعدلها بحسب إرادته[1]، لكن

[1] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 30.

الواقع يقول بأن المشرع الجزائري أراد خلاف ذلك عندما نص في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن تصويت غرفتي البرلمان على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية يكون دون مناقشة ودون تقديم أي تعديل، وعليه فان مصير الأوامر المعروضة على البرلمان إما أن تنتهي بالموافقة أو الرفض:

**1-موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:**

إذا عُرضت الأوامر التشريعية على البرلمان ووافق عليها تثبت لها قوة القانون بصورة نهائية وتصبح مثل القوانين الرسمية الأخرى، وهنا يُشير بعض الباحثين بأن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من تاريخ المصادقة عليها، بل ابتداء من تاريخ صدورها[1]، ذلك أن اكتساب الأوامر التشريعية لقوة القانون منذ صدورها لا يعد اكتسابا نهائيا في حد ذاته، بالرغم من أن مصدر هذا الأثر هو نص الدستور، فقوة القانون الخاصة بالأوامر التشريعية تكون معلقة على شرط فاسخ مضمونه عرض الأوامر على البرلمان وموافقته عليها، بحيث إذا لم يتحقق هذا الشرط كاملا أو تحققت بعض عناصره دون البعض الآخر زال ما كان للأوامر من قوة القانون بأثر رجعي منذ صدورها[2]، كما نشير بأن الموافقة البرلمانية على الأوامر تتم بالتصويت عليها وفق النصاب المطلوب، هذا الأخير يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر[3]، فاذا تعلق بالمجالات المحجوزة للقوانين العادية تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب، في حين إذا تعلق موضوع الأمر بإحدى مواضيع القانون العضوي فان النصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة للنواب، وفي كلتا الحالتين يشترط الدستور حصول أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العادي وبالأغلبية المطلقة إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العضوي في ظل التعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2020.

---

[1] بوالشعير سعيد، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني**، المرجع السابق، ص 343.

[2] محمد عبد العال السناري، **مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)**، مطبعة الإسراء، مصر، د ت ن، ص 589.

[3] عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع السابق، ص 16.

وفي هذا الصدد نشير إلى إشكال دستوري يطرح نظريا على الأقل مفاده ماذا لو اختلفت غرفتا البرلمان على الأحكام المتضمنة في الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية فوافقت عليها احدى الغرفتين ورفضتها الأخرى؟ فهل تُستدعى اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020؟ مع العلم أن مهام هذه اللجنة هي اقتراح نص توافقي وهو الأمر الذي يعتبر في نظر المشرع الجزائري من المحظورات في قضية الحال طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر؟ هذا ما لم يجبنا عنه المؤسس الدستوري الجزائري حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020.

**2- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:**

يعبر البرلمان عن رفضه للأوامر التشريعية بعدم حصول هذا الأخير على النصاب القانوني المشترط ، وفي هذه الحالة فان الأمر يعد لاغيا[1]، ونشير في هذا الصدد أن المعارضة البرلمانية للأوامر التشريعية في الجزائر تكاد تكون منعدمة لأن حدوث ذلك فعلا على المستوى العملي يعني معارضة إرادة رئيس الجمهورية ذاتها الجلية من خلال أعمال الحكومة المُطبِّقة لبرنامجه[2]، و في ظل غياب نص صريح في الدستور الجزائري – حتى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 – يبين تاريخ سريان آثار الإلغاء هل بأثر رجعي أو بأثر الحال، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فان الأوامر المرفوضة برلمانيا تسقط بالنسبة للمستقبل فقط، وتبقى آثارها سارية في الماضي من تاريخ صدور الأمر التشريعي حتى تاريخ رفض الموافقة عليها من قبل البرلمان، مما يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية ويُمكِّن الأفراد الذين تحصلوا على حقوق مكتسبة جراء الأوامر الملغية من الاحتفاظ بها.

**وقد اتبع المشرع الدستوري في مصر** هذا الأسلوب بصدد القرارات بقوانين التي تصدر في غيبه مجلس النواب وفقا للمادة 156 من الدستور المصري الحالي، والتي يتعين وفقا لها

---

[1] المادة 142 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع1، 2008، ص 61.

أن تعرض القرارات بقوانين على مجلس النواب لإقرارها والموافقة عليها، غير أنه تجدر الإشادة بما تبناه الدستور المصري الجديد لسنة 2014 من تعديل هام لنص المادة 156 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها **ومناقشتها** والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد..." فظاهر العبارة ينصرف إلى ثلاثة ألفاظ هي "العرض، المناقشة والموافقة"[1]، ولم يعد مقصورا على الإيداع مثل ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، ويترتب على عرض الأوامر على البرلمان النتائج التالية:

**- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:**

إن قرار مجلس النواب لهذه الأوامر يكون بمثابة شهادة اعتماد وتأكيد لصحة هذه التشريعات وإقرار بسلامتها وتثبيتا للمراكز القانونية المختلفة التي تولدت في ظلها، وتكون بذلك محصنة عن الخضوع لرقابه الإلغاء والتعويض والملائمة التي يبسطها القضاء الإداري على هذه النصوص.

**- رفض البرلمان للأوامر الصادرة في غيبته:**

وهذا الوضع يأخذ – بالإضافة إلى الرفض الصريح –حكم عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين التي اتخذها خلال فترة عدم قيام مجلس النواب خلال 15 يوما من انعقاده، ويرتب على كلا الحالتين ذات الأثر القانوني وهو زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور، أما الحقوق المكتسبة التي قد تكون ترتبت على هذه الأوامر أجاز الدستور المصري للبرلمان اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من أثار، وهو ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم 18 لسنه 2015 تضمن قانون الخدمة المدنية والذي رفضه البرلمان المصري مع اعتماد نفاذه في الفترة من

---

[1] العيادي عصمت حسين، **دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في غيبة المجلس**، مجلة آفاق سياسية، المركز العربي للبحوث والدراسات (مصر)، ع 24، ديسمبر2015، ص 101.

تاريخ صدوره من 12 مارس 2015 إلى غاية 20 جانفي 2016 وما يترتب على ذلك من أثار[1].

**3- في حاله التزام البرلمان الصمت بعدم عرض الأوامر عليه:**

على عكس الدستور الجزائري فان المشرع الدستوري المصري قد نص على حد أقصى للمدة التي يجب أن يصادق فيها البرلمان على الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة شغور مجلس النواب وهي 15 يوما من تاريخ هذا الانعقاد، وبالتالي فانه في مصر تصبح الأوامر المرفوضة من البرلمان إذا انعقد المجلس والتزم الصمت إزاءها بعد مرور 15 يوما من انعقاده، ويفهم من ذلك أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بعدم إقرار الأوامر أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها[2].

**ب- الرقابة الدستورية:**

باستقراء نص المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص ولأول مرة على خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة على اصدار الأمر حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية حول دستوريتها على أن تفصل في ذلك خلال 10 أيام، وهنا تم تخفيض المدة التي تصدر فيها المحكمة الدستورية قرارها لأنه حسب المادة 194 تصدر في العادة قرارها خلال 30 يوما من تاريخ إخطارها.

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا في مصر على تسليط رقابتها للتحقق من مدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين لاسيما

---

[1] – قرار مجلس النواب المصري رقم1 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد7 (تابع)، المؤرخة في 18 فبراير 2016.

[2] – إبراهيم محمد السيد محمد عبد اللا، **الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر وفقا لدستور 2014 المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات (مصر)، المجلد 06، العدد1، يونيو2020، ص5.

ما تعلق بتوافر شرط عدم قيام البرلمان، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف، باعتبارهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلة تقريرها، وإن كان توافر شرط عدم قيام البرلمان من الأمور الجلية والواضحة والتي يمكن للمحكمة الدستورية العليا في مصر من التأكد من توافرها من عدمه، فإن بسط الرقابة الدستورية على توافر شرط الضرورة من الأمور التي اختلف فيها الفقه الدستوري المصري، فيرى بعضهم بأن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي وليس قانوني، وهي بذلك تدخل ضمن نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الجمهورية بتقديره تحت رقابة البرلمان وحده، فإذا ما أقر البرلمان القرارات بقوانين المعروضة عليه يكون قد أقر أيضا حالة الضرورة المبررة لإصدارها[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر قديما بأن "... تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (147) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية،..."[2].

في حين يرى غالبية الفقه أن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة المجلس التشريعي والسلطة القضائية معا، وقد عدلت المحكمة الدستورية في مصر عن حكمها السابق واتجهت إلى فرض اختصاصها في الرقابة على مدى توافر حالة الضرورة، ولم تكتف بذلك بل مدت نطاق رقابتها لتقدير حالة الضرورة[3]، حيث جاء في بعض حيثيات أحكامها "...

---

[1] أحمد سلامة أحمد بدر، المرجع السابق، ص431.

[2] الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969-2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

[3] – باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017، ص223.

فأوجب –الدستور– لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور..."[1].

وتعد رقابة المحكمة الدستورية العليا على القرارات بقوانين رقابة شاملة لتمتد إلى دراسة العيوب الموضوعية والشكلية والتي تقوم في معناها على مخالفة القرار بقانون للمضمون الموضوعي وللأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور.

**ج–الرقابة القضائية على مشروعية الأوامر والقرارات بقوانين:**

ذهب جانب من الفقه على أن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات ادارية وليست قوانين تأسيسا على المعيار الشكلي للتفرقة بين القانون والعمل الإداري[2] ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية بإمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الاداري، وبمجرد موافقة البرلمان عليها فتعتبر هذه الموافقة بمثابة شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين وتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، ولا يجوز الطعن فيها حينئذ أمام القضاء الاداري تأسيسا على أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 فهو غير معروف لعدم ورود سوابق عملية من القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، و مع ذلك فإن الرقابة القضائية

---

[1] الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969– 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المرجع السابق، ص 63.

على الأوامر التشريعية تبدوا ألا محل لها من الإعراب في ظل النظام السياسي الجزائري، فتنظيم الدستور الجزائري لسنة 2020 لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري[1]، كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية ومنه ممارسة الوظيفة التشريعية[2]، حيث استعملت المادة 124 من التعديل الدستوري لفظ "يشرع" بمعنى أن الدستور الجزائري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد[3] لعدم امكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى، كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يُثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن الدستور سمى عدة أعمال قانونية تحت تسمية أوامر مع أنها في حقيقة الأمر قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والخاصة بقانون المالية، وعليه فإجراء الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات العادية – حسب بعض الباحثين– هو إجراء غايته إظهار وجود البرلمان[4] واستلامه مقاليد العمل التشريعي، وبذلك تكتسب الأوامر الصفة التشريعية من تاريخ توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس

---

[1] A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003, p 276. «…le Président de la République exerce son pouvoir de prendre des ordonnances, non pas en vertu d'une délégation ou d'une autorisation préalable qui lui serait accordée par le Parlement , mais précisément en vertu d'une habilitation du constituant lui-même… ».

[2] Dimitri Georges Lavroff, op.cit, p 741.

[3] خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر ،المرجع السابق، ص 15 .

[4] A.K. Hartani, op.cit, p 277.

الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة، وعليه فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا، وبالتالي ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية[1].

ذهب جانب من الفقه المصري[2] إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها عليه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري باستثناء رقابة عنصر المحل، حيث تكون هذه الأوامر في غنى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية، ومن خلال تتبّعنا للمراجع الفقهية والقضائية المصرية المتاحة، تبيّن أنّ الرأي الراجح في إطار النظام الدستوري المصري يتجه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات بقوانين، باستثناء حالات محددة يُقَرّ فيها هذا الاختصاص، وتتمثّل فيما يلي:[3]

- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقًا.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان لكن بعد مُضي موعد الخمسة عشر يوما.

وهذا ما استقر عليها القضاء الإداري المصري، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها «... إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته"[4].

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المرجع السابق، ص 82.

[2] – رأفت فودة، **الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 2000، ص470.

[3] محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع 37، أبريل 2025، ص 1124.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type

الجمهورية، إلا أنّه لا يتوافق تماما مع المقصد الحقيقي للنص الدستوري المذكور، إذ أن الغاية منه هي تمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، بما في ذلك التدخل في المجال المخصص عادة للقانون[1] ، وقد جاء التأكيد على هذا المعنى في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي نصّت صراحة على أنّه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور»، وبذلك يكون المشرّع الدستوري قد أقرّ لرئيس الجمهورية، في ظل الظروف الاستثنائية، سلطة تشريعية مؤقتة تُمكّنه من إصدار أوامر تشريعية ذات قوة القانون متى اقتضت الضرورة ذلك.

ومع ذلك، فإنّ ممارسة هذه السلطة تظلّ في حدود ضيقة، إذ لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء إلا عند الضرورة الملحّة التي تستدعي سرعة اتخاذ القرار لمواجهة الخطر الداهم، خاصة حينما تعجز الآليات التشريعية العادية، بما تنطوي عليه من إجراءات شكلية ومناقشات مطوّلة عن الاستجابة الفورية لمقتضيات الأزمة.

وتُبرِز التجربة الدستورية أنّ اللجوء إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالات يجد مبرّراته العملية في عامل الاستعجال، وتفادي التعقيدات الإجرائية الملازمة للمسار التشريعي العادي، بدءا من مناقشة مشاريع القوانين أمام الغرفتين، مرورا بمرحلة التصويت، وصولا إلى إجراءات الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، فسلطة الأمر التشريعي تتيح اختصار هذه المراحل بما يضمن سرعة وفعالية التدخل التشريعي، وبصدد هذا الموضوع بالذات يمكن أن نضيف مبررا آخر لاختيار وسيلة الأمر، ألا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائما مع المناقشات البرلمانية، فهذه الأخيرة قد تذهب أحيانا في اتجاه الدفاع عن مصالح انتخابية مما قد يترتب عنه تعطيل بعض الآليات التي تعتبر أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها[2]، ولا

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 485.

[2] زعلاني عبد المجيد، **سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 1999، ص 17.

يستبعد أن تؤدي المناقشة الواسعة والتعديلات الكثيرة إلى فقد النص أهدافه وانسجامه بفعل الصراع الحزبي داخل البرلمان، الشئ الذي قد يعيق سير المؤسسات في الحالة الاستثنائية، كما قد يجعل تشريع الضرورة عُرضة للفكرة الحزبية الضيقة[1].

كما أنّ ثمة مبرّرات أخرى تعزّز خيار التشريع بالأوامر، من بينها الطابع التقني البالغ التعقيد لبعض النصوص القانونية، خاصة تلك المرتبطة بالإصلاحات الاقتصادية والمالية، والتي تتطلّب معالجة دقيقة ومتخصّصة يصعب تحقيقها في خضم المناقشات البرلمانية التي قد تتأثر أحيانا بالاعتبارات السياسية أو الحزبية الضيقة.

ومن ثمّ، فإنّ الأوامر التشريعية تمثّل في هذا السياق أداة دستورية فعّالة لمواجهة الأزمات الطارئة، إذ تُمكّن رئيس الجمهورية من ضمان استمرارية الدولة وسلامة مؤسساتها، دون أن يُفهم من ذلك المساس بالاختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان، طالما ظلّ استعمالها محكوما بحدود الضرورة وخاضعا للرقابة اللاحقة التي تكفل احترام مبدأ المشروعية الدستورية.

**2- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية:**

تُستخلص هذه القيود من نص المادتين 98 و142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على التوالي، بعضها يتعلق باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية، وبعضها يتعلق بالظرف الذي تصدر فيه، وبعضها الآخر يتعلق بالغاية من إصداره.

**2-1 القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:**

تعدّ سلطة إصدار الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية – على النحو المقرر في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 – اختصاصا حصريا مخولا لرئيس الجمهورية دون سواه، بحيث يمتنع على أي جهة أخرى ضمن السلطة التنفيذية الحلول محل رئيس الجمهورية في ممارسته، ويكتسي هذا الاختصاص طابعا مانعا حتى بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة بصفة مؤقتة عند قيام مانع يحول دون استمرار رئيس الجمهورية في أداء

[1] بلودنين أحمد، **الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 119.

"إن تحديد جدول الأعمال يُمثل ترجمة فعلية إما لاستقلالية البرلمان في تسيير أشغاله، وإما لخضوعه لهيمنة الحكومة."

وبناء عليه، تقتضي الدراسة الوقوف من جهة، على تحديد تعريف دقيق لهذا الإجراء (أولا)، ومن جهة أخرى، على إبراز مختلف أوجه تفوق الحكومة في إعداد جدول الأعمال وتحضيره (ثانيا).

**أولا- تعريف جدول الأعمال:**

تُجرى دورات وجلسات البرلمان وفقا لبرنامج محدد سلفا يسمّى بجدول الأعمال، ويمكن تعريف هذا الأخير على الشكل التالي:

بالرجوع إلى قاموس Toupictionnaire المتخصص في المصطلحات السياسية والقانونية نجد أن مصطلح جدول الأعمال يقصد به "قائمة المواضيع المرتبة التي يُفترض تناولها، أو دراستها، مناقشتها، أو التصويت عليها خلال الجلسة المحددة في التاريخ المعني"[1]، وقد عرّف بعض الفقه جدول الأعمال بأنه "برنامج مناقشات البرلمان"[2] ،و يرى البعض الآخر بأن جدول الأعمال هو " بمثابة السجل اليومي لمناقشات المجلس لبرنامجه"[3]، إلا أن هذه التعاريف تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين فقط ، بل يشمل الجانب الرقابي للحكومة أيضا، وعليه فانه يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه "التصرّف البرلماني الذي بموجبه يحدّد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدّة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب انجازه"[4] .

---

[1] Dictionnaire « Toupictionnaire » , http://www.toupie.org/Dictionnaire/Ordre_jour.htm, Date consulter le lien 07/02/2024 à : 19h:11 « Dans une assemblée délibérante, on appelle **"ordre du jour"**, la liste des sujets classés qui doivent être abordés, examinés, discutés ou votés au cours de la séance, à la date du jour »

[2] موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)**، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1992، ص 114.

[3] Philippe Ardant, op, cit, p 551.

[4] سعيد بوشعير، **النظام السياسي الجزائري – دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – (السلطة التشريعية والمراقبة)، ج 4**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2013، ص 85.

والملاحظ في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح الحكومة صراحة بموجب نص دستوري تفوقا في إعداد جدول الأعمال، وإنما أُقرّ هذا الدور من خلال أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة (أ)، وكذا من خلال ما ورد في النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (ب).

**أ-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب القانون العضوي رقم 16-12:**

إن النظام التقليدي يجعل من البرلمان سيد برنامجه التشريعي، كما هو الحال في النظام الرئاسي الأمريكي، الذي يقوم على مبدأ الفصل الصارم بين السلطات، ويستبعد تبعا لذلك أي تدخل من قبل الجهاز التنفيذي في أشغال الكونغرس، غير أن تطور الأنظمة الدستورية الحديثة كشف عن اتجاه مغاير، يقوم على الحد من استقلالية العمل البرلماني ومنح الحكومة دورا محوريا في ضبط جدول الأعمال، لاسيما في المجال التشريعي، وهو ما تجسّد بوضوح في النموذج الدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة، ضمن ما يُعرف بمبدأ "العقلنة البرلمانية"[1]، ولما كانت الجزائر نظاما دستوريا موصوفا بالعقلنة البرلمانية، جاء القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة، ليكرّس تفوق الجهاز التنفيذي في مجال إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان، وهو ما يتجلى في ثلاث مظاهر رئيسية نُفصّلها فيما يلي:

**1-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة:**

بالرجوع إلى المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر والتي تنص على أنه "يجتمع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة"، يتضح من خلال أحكام المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 أن

(1) Michel Ameller, **parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitutions représentationsdans cinquante-cinq pays**, presses universitaires de France, paris, 1966, p 198.

المشرع الجزائري منح الحكومة ممثلة في شخص الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان[1] سلطة واسعة في مجال ترتيب وضبط جدول أعمال البرلمان، مستندة في ذلك إلى مبدأ الأولوية الذي تتمسك به، وقد ترتب عن ذلك تمكين الحكومة من التحكم المطلق في إدراج مشاريع القوانين ضمن جدول أعمال أي من غرفتي البرلمان، وفي أي وقت تريده وكيفما كان محتواه، دون أي قيد أو شرط[2]، مما أعطاها سلطة قوية في مجال طلب الأسبقية لمشاريع القوانين التي تراها ضرورية و مهمة، مع احتفاظها بحق الاعتراض على مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ[3]، الأمر الذي يؤدي عمليا إلى استبعاد هذه المبادرات التشريعية من إدراجها ضمن جدول أعمال البرلمان، وحرمانها من الخضوع لأي مناقشة داخل الهيئتين التشريعيتين، وهو ما يبدو منطقيا كون الحكومة هي التي تقدم مشاريع القوانين في كل المجالات وهذا على حساب اقتراحات القوانين التي يكاد ينعدم تقديمها من النواب، وهو ما يشكل لها فرصة حقيقية لتقديم وتسبيق ومناقشة مشاريعها قبل أي اقتراح قانون.

**2-التدخل الاستشاري للحكومة في ضبط جدول أعمال الجلسات**

إن دور الحكومة لا يتوقف عند تحديد جدول أعمال دورة البرلمان، بل يتعداه إلى التدخل في تحديد جدول أعمال الجلسات، إذ تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلّق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة على ما يلي: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"، ومن خلال قراءة هذا النص، يظهر بوضوح أن للحكومة دورا

---

(1) المرسوم التنفيذي رقم: 98-04 المؤرخ في 1998/01/17، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج، ع 4، الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1998، المادة 4 «تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق على وجه الخصوص فيما ياتي: – يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الامة بهدف تحديد جدول اعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية...».

(2) التجريني سليمان، **اتجاه الإصلاح الدستوري نحو تقييد صلاحيات الحكومة في المسطرة التشريعية العادية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، ع 11، أكتوبر 2015، ص 31.

(3) المادة 24 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة المعدل والمتمم.

استشاريا في إعداد جدول أعمال الجلسات البرلمانية، غير أنّ النص لم يبيّن على وجه الدقة ما إذا كانت هذه الاستشارة ذات طابع إلزامي أم مجرد رأي غير ملزم؟، غير أن الواقع العملي، وما تتمتع به الحكومة من أسبقية تشريعية بموجب أحكام القانون العضوي 12/16، يكشف أن تدخلها في هذا المجال يتجاوز حدود الرأي الاستشاري بالمعنى الضيق، ليأخذ في التطبيق طابعا مؤثرا وفاعلا في ترتيب جدول الأعمال التشريعي، خاصة فيما يتعلّق بإدراج مشاريع القوانين التي تُعدها الحكومة ضمن أولويات الجلسات.

ويترتب عن ذلك نتيجتين قانونيتين أساسيتين:

- لا يجوز لأي من غرفتي البرلمان إصدار جدول أعمال جلساتها دون أخذ رأي الحكومة.
- لا يمكن لأي غرفة برلمانية إعداد جدول أعمال جلساتها بصورة مستقلة، دون التشاور المسبق مع الحكومة بشأن ترتيب المواضيع المدرجة فيه.

**3-الاستعجال وأولوية التسجيل في جدول أعمال البرلمان:**

من أبرز الامتيازات التي تحوزها الحكومة في مجال المبادرة التشريعية، تمكُّنها من إضفاء طابع الاستعجال على مشاريع القوانين التي تودّ عرضها على البرلمان، ففي حال تأكيد الحكومة على طابع الاستعجال عند إيداع مشروع قانون، يُدرج هذا الأخير وجوبًا[1] ضمن جدول أعمال الدورة البرلمانية الجارية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدّل والمتمم، والتي تنص على أنه: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاليته".

---

[1] عمير سعاد، **مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)**، المرجع السابق، ص 228.

وتمثل هذه الآلية امتيازا حصريا للحكومة دون غيرها من أعضاء البرلمان، إذ لا يملك النواب أو أعضاء مجلس الأمة صلاحية تفعيل الاستعجال بنفس الكيفية، ومن ثم، تتيح هذه الصلاحية للحكومة إمكانية تعديل جدول أعمال البرلمان من خلال إدراج مشاريع قوانين مستعجلة، حتى وإن لم تكن مدرجة سلفا، الأمر الذي يمنحها قدرة فعلية على تهميش مقترحات القوانين التي لا تحظى بقبولها أو لا تندرج ضمن أولوياتها التشريعية[1].

**ب-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب النظام الداخلي لغرفتي البرلمان:**

كرس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تفوق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال سواء فيما يتعلق بدورات البرلمان أو فيما تعلق بانعقاد جلساته، وهو ما تؤكده فحوى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها
- الأسئلة الشفوية...».

إن هذا النص يجد مقابلا له في النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت المادة 62 منه: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، طبقا لأحكام المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها في المادة 44 أعلاه، طبقا لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 16 - 12 أعلاه.
- اقتراحات القوانين ...».

---

[1] بن سونة خير الدين، **التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 05، ع 02، أكتوبر 2018، ص 423.

بقراءة متأنية لهذه النصوص نجد أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد كرستا أسبقية مشاريع القوانين ذات المنشأ الحكومي في دراستها على اقتراحات القوانين ذات الأصل البرلماني، ما يعني أن أعضاء ونواب غرفتي البرلمان ورغم سيادتهم واستقلالهم في إعداد أنظمتهم الداخلية أقروا تفوق الحكومة في تنظيم برنامج عملهم وفق الأولوية التي تراها هذه الأخيرة، وهو الأمر الذي يشكل تنازلا[1] من أعضاء البرلمان في تقديم اقتراحات القوانين التي يبادرون بها، ما يفتح المجال واسعا للحكومة لتمرير مشاريعها.

**الفرع الثاني: انعكاس سلطة الحكومة في ضبط جدول الأعمال على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:**

يترتب على تدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان، وما تحوزه من أولوية في إدراج مشاريع القوانين، جملة من الآثار التي من شأنها المساس بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقييد فعالية السلطة البرلمانية في ممارسة اختصاصاتها، ويتجلى ذلك فيما يلي:

- إن تمتع الحكومة بالأولوية في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان يُفضي إلى تأثير مباشر على النشاط البرلماني، من خلال تقييده بالمحاور والمسائل التي تُدرجها السلطة التنفيذية ضمن هذا الجدول، وهو ما يُعد بصورة غير مباشرة تدخلا في صميم الاختصاصات البرلمانية التي يُفترض أن تُمارس باستقلالية كاملة، ويترتب عن ذلك سحب واحدة من أهم الآليات التنظيمية التي تملكها الغرفتان لتسيير أشغالهما، والمتمثلة في سلطة التحكم في جدول الأعمال، مما يُفضي عمليًا إلى تحويل هذا الأخير من أداة لتنظيم العمل التشريعي البرلماني إلى أداة تُدار وفق الأولويات الحكومية، فتفقد بذلك المؤسسة التشريعية جزءًا من استقلالها الوظيفي.

---

[1] المرجع نفسه، ص 424.

## الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية

يُكرّس مبدأ الفصل بين السلطات، كما استقر في الفكر الدستوري المقارن، أن البرلمان هو الجهة المختصة أصالةً بممارسة الوظيفة التشريعية، باعتبارها إحدى الركائز الأساسية للسلطة التشريعية، ومع ذلك، فإن الدساتير محل الدراسة قد أسندت لرئيس الجمهورية دورًا ملموسًا في المجال التشريعي في ظل الظروف العادية، بما من شأنه أن يضاهي – من حيث الأثر والفعالية – دور البرلمان ذاته.

وإذا كان الأصل أن تتولى السلطة التنفيذية تنفيذ القوانين، فإن هذا الأصل قد شهد تراجعا واضحا بفعل تطورات الممارسة الدستورية في العديد من النظم السياسية الحديثة، حيث برزت ظاهرة اتساع اختصاصات رئيس الجمهورية في المجال التشريعي، وهو ما انعكس سلبًا على الدور التقليدي للبرلمان، الذي شهد انكماشًا تدريجيًا في وظائفه التشريعية لصالح السلطة التنفيذية.

واستنادًا إلى ما تقدم، فإن تحليل الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في الظروف العادية يقتضي تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين: يُخصص أولهما لدراسة مظاهر ممارسة رئيس الجمهورية للعمل التشريعي إلى جانب البرلمان في كل من النظامين الدستوريين الجزائري والمصري، فيما يتناول المبحث الثاني سلطته التنظيمية المستقلة بوصفها تشريعا موازيا للتشريع البرلماني في كلتا النظامين محل المقارنة في هذه الدراسة.

### المبحث الأول: الحقوق الدستورية لرئيس الجمهورية في ميدان التشريع

نظراً لازدياد نشاط الدولة واتساع مجالاتها، منح كلا الدستورين الجزائري والمصري رئيس الجمهورية سلطات تشريعية بجانب كونه رئيساً للسلطة التنفيذية، والتي بمقتضاها يستطيع المساهمة في عملية التشريع في الظروف العادية، ونتيجة لذلك امتد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية ليشمل المساهمة في إعداد النص القانوني (مطلب أول)، إلى جانب مساهمته في الإجراءات التشريعية اللاحقة على التصويت (مطلب ثاني).

## المطلب الأول: مشاركة رئيس الجمهورية في إعداد القانون

تتسم العلاقة بين رئيس الجمهورية والبرلمان في الدول محل المقارنة بطابع من التداخل والتكامل، على نحو يعكس اشتراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في بعض الوظائف ذات الطبيعة التشريعية، وقد أقرّ المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية جملة من الآليات التي تُمكّنه من المساهمة في صناعة القواعد القانونية، تتجلى في صور متعدّدة أبرزها: مباشرته لحق المبادرة بالتعديل الدستوري (فرع أول)، ولجوئه إلى الاستفتاء الشعبي في بعض المسائل التشريعية (فرع ثان)، بالإضافة إلى صلاحيته في تعديل أو إلغاء القوانين التي تتعارض مع الاتفاقيات الدولية المصادق عليها من قبله، إعمالاً لمبدأ سمو المعاهدات الدولية على القوانين الداخلية (فرع ثالث).

### الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور

يُقصد بالتعديل الدستوري تلك الآلية القانونية التي تهدف إلى إدخال تغييرات على نصوص الدستور القائم، سواء بإلغاء بعض أحكامه أو تعديلها أو إضافة نصوص جديدة، وذلك بغرض مواءمته مع التحولات السياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تطرأ على الدولة.

وتخضع عملية التعديل الدستوري لإجراءات شكلية وموضوعية دقيقة تمر عبر مراحل محددة، تبدأ بمبادرة اقتراح التعديل، ثم صياغة المشروع وإعداده، وصولا إلى مرحلة إقراره وفق الآليات التي ينص عليها الدستور، وتجدر الإشارة إلى أن كلًّا من النظامين الدستوريين الجزائري والمصري قد كرّسا دورا محوريا لرئيس الجمهورية في هذه العملية، يصل في بعض الأحيان إلى حد احتكار سلطة المبادرة بالتعديل، بما يعكس أهمية هذه الوظيفة بوصفها من صميم الاختصاصات التشريعية العليا.

#### أولا: سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في المبادرة بتعديل الدستور

يتّسم الدستور الجزائري بطابع الجمود، وهو ما يتجلى في الطبيعة الخاصة والإجراءات المشددة التي يفرضها بشأن آلية تعديله، مقارنة بتلك المعتمدة في سنّ أو تعديل القوانين العادية، ويُستدل على ذلك من خلال ما يشترطه من ضوابط صارمة تبدأ بتحديد الجهة المختصة بمباشرة اقتراح التعديل الدستوري (أ)، ثم ما يتعلق بكيفيات إقراره واعتماده ضمن مسار دستوري مقيّد (ب)، فضلا عن وجود قيود موضوعية وزمنية تحد من سلطة الاقتراح ذاتها في بعض الحالات (ج)، ويعكس هذا الجمود حرص المؤسس الدستوري على حماية الوثيقة الدستورية من التعديلات المتسرعة، بما يضمن استقرار النظام الدستوري.

**أ- السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور الجزائري:**

إن تحديد السلطة المختصة باقتراح تعديل الدستور انما يكشف عن مركز الثقل الذي تتمتع به هذه السلطة في الميدان التشريعي[1])، وقد عمل المؤسس الجزائري على إشراك السلطتين التنفيذية والتشريعية في ممارسة سلطة المبادرة بالتعديل الدستوري أين أفرد بابا بأكمله خصصه لأحكام التعديل الدستوري والمتكون بدوره من خمسة مواد من المادة 219 إلى المادة 223، حيث وضحت هذه المواد الجهات المخولة لها عملية تعديل الدستور، الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن الكيفية التي وزع بها المؤسس الدستوري الجزائري صلاحيات تعديل الدستور بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وعن مدى توفيقه في تحقيق التوازن بين هذين السلطتين من خلال التوزيع المعتمد ؟

**1-هيمنة رئيس الجمهورية على عملية المبادرة بتعديل الدستور:**

من خلال قراءة أولية للفقرة الأولى من المادة 219 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، التي نصت على أن: «لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري»، يتضح أن المؤسس الدستوري قد أسند لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية واسعة في مباشرة هذا الاختصاص،

---

[1])علي سعد عمران، **السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)**، مجلة المحقق حلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل (العراق)، المجلد 2 ، العدد 1، حزيران 2010، ص 462.

**أ-انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القانون:**

إن سلطة رئيس الجمهورية في اصدار القانون يمثل امتدادا طبيعيا لصلاحياته في حق المبادرة بمشاريع القوانين و عدم اعتراضه على النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان، واعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع، فالقانون دون إصداره يعتبر غير موجود أصلا و ما هو إلا حبر على ورق يلزَمه توقيع الرئيس من أجل إصداره[1]، وباستقراء نص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من الإصدار سلطة لصيقة بشخص الرئيس دون أن يشرك معه جهة أخرى، ما يفيد أن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري لا يكون محل توقيعٍ مُجاوِر من طرف الوزير الأول أو الوزير المختص، بل إن المادة 93 من ذات التعديل الدستوري تفرِض على رئيس الجمهورية حظر تفويض سلطته في إصدار النص المصوت عليه من البرلمان، وذلك راجع إلى سُمو مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، وباعتباره رأس السلطة التنفيذية وحامي الدستور، فمن المنطقي أن يعود أمر إصدار القانون إلى هرم السلطة التنفيذية.

**ب-سلطة رئيس الجمهورية في تعطيل الإصدار:**

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بتحديد مدّة إصدار القوانين، وترجع الحكمة من هذا التحديد الزمني لعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملا بلا نفاذ[2]، ووفقا لنص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر فان لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما لممارسة سلطة اصدار القانون ابتداء من تاريخ تسلُمه إياه، مع قابلية هذا الميعاد للوقف في حالة إخطار المحكمة الدستورية لمراقبة النص، حيث يستمر الوقف إلى حين صدور رأي هذه الأخيرة، ومن ثَمَّ يستمر سريان الأجل إلى حين انتهاء مدة

---

[1] قائد محمد طربوش، **السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ص 344.

[2] قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 347.

(ثلاثين يوما)، وهذه المدة تسمح لرئيس الجمهورية للإطلاع الجيد على القانون، ومن ثم يسهُل عليه اتخاذ قرار اصداره أو طلب اجراء قراءة ثانية لهذا القانون.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يُوَحِّدْ بين تاريخ اصدار القانون و تاريخ طلب إجراء قراءة ثانية سالف الذكر، فالأول يبدأ من تاريخ تسلم القانون من قبل رئيس الجمهورية ويُمكن أن يُوقَف، أما الثاني فيبدأ من يوم الموافقة على القانون من قبل مجلس الأمة وهو غير قابل للوقف[1].

والجدير بالذكر أن النصوص الدستورية لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم اصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا، فرئيس الجمهورية في الجزائر له أن يصدر القانون الذي صادق عليه البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه بذلك مُتماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك[2]، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية[3]، بل إنه لا يمكن الحديث عن الجزاء الذي يمس رئيس الجمهورية، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته، بل ولا يجوز اقحام حتى اسم الرئيس في مناقشات تُجرى بالمجلس بمناسبة اِدانة عمل حكومي[4]، ونُشير في هذا الصدد أن تحديد مُهلة للإصدار مع عدم تحديد جزاء يترتب على تخطي هذه المُهلة يتنافى مع ما هو متعارف عليه دُستوريا، فربط ممارسة اختصاص معين بمدة زمنية محددة يقتضي فوات هذه المدة إما نقل الاختصاص

---

[1] بموجب نص المادتين 49 و50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى وحّد المؤسس الدستوري الجزائري ميعاد إصدار القانون وطلب إجراء مداولة ثانية في عشرة (10) أيام من تاريخ إحالة النص من قبل المجلس الوطني.

[2] بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3، المرجع السابق، ص 80.

[3] وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ: 29 مارس 1977 بينما لم يصدره رئيس الجمهورية إلا في 15 أوت 1977 أي أن الاصدار تأخر بما يزيد عن أربعة (04) أشهر عن الميعاد القانوني، كما وافق المجلس الشعبي الوطني على قانون الانتخابات بتاريخ، 1980/07/01 في حين أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا بتاريخ 1980/10/25، أي أن الاصدار تأخر بحوالي ثلاثة (03) أشهر عن موعده القانوني.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة – الوزارة "في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 14.

إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها (أي يتم الإصدار بحكم القانون)، والأمران غير واردان في نص المادة 148 سالفة الذكر، بخلاف ما ذهب إليه الدستور الجزائري لسنة 1963 المُلغى و الذي أوجد حلا لمثل هذا الاشكال بموجب المادة 51 منه [1] والتي تنص على نقل اختصاص إصدار القانون إلى رئيس المجلس الوطني في حال ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن القيام بذلك خلال الآجال المحددة.

ومهما يكن، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية في حماية الدستور وفقا للمادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما ورد في نص القسم الدستوري المنصوص عليه في المادة 90 ذاتها والمتضمن تعهده بـ "...أدافع عن الدستور..."، تفرض عليه بالضرورة احترام أحكام الدستور المتعلقة بواجب إصدار القوانين في الميعاد المقرر دستوريا.

**ثالثا: تنظيم حق الإصدار في الدستور المصري النافذ لسنة 2014:**

تنص المادة 123 من الدستور المصري الحالي على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر».

والمستفاد من هذا النص أن المشرع الدستوري حدد ثلاث حالات يجب على رئيس الدولة الالتزام فيها بإصدار القانون هي:

**الحالة الأولى** :إذا لم يعترض الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان.

**الحالة الثانية:** إذا اعترض الرئيس على مشروع القانون ولم يرده إلى مجلس النواب خلال المدة التي حددها الدستور.

**الحالة الثالثة:** إذا أقر البرلمان مشروع القانون بأغلبية ثلثي أعضائه رغم اعتراض الرئيس عليه.

---

[1] تنص المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولّى ذلك".

استناداً إلى نص المادة 123 أعلاه، يمكن التمييز بين صورتين للإصدار: الصريح والضمني.

-**الإصدار الصريح:** يتمثل في توقيع رئيس الجمهورية على القانون وفقا للصيغة المعتادة، وذلك قبل انقضاء الأجل المحدد دستوريا (ثلاثون يوما) الذي يبدأ سريانه من تاريخ تسلّم الرئيس للنص بعد إحالته من البرلمان، ويُستفاد من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد تمكين رئيس الجمهورية من مهلة كافية لدراسة القانون دراسة معمّقة قبل اتخاذ قرار بشأنه، بحيث يُعتد بتاريخ وضع النص تحت تصرف الرئيس فعليا، لا بتاريخ المصادقة البرلمانية عليه.

-**الإصدار الضمني (صمت الرئيس):** ويتحقق بفوات الأجل المحدد دستوريا دون أن يبادر رئيس الجمهورية إلى إصدار القانون صراحة، حيث اعتبر الدستور سكوت الرئيس خلال مدة الثلاثين يوما بمثابة موافقة ضمنية[1]، بما يرتب النتيجة القانونية ذاتها المترتبة على الإصدار الصريح، أي دخول القانون حيّز النفاذ.

**الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية للعملية التشريعية أثناء غياب البرلمان:**

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على تخصيص كل سلطة بوظائفها الدستورية، حيث تعهد مهمة التشريع إلى البرلمان باعتباره ممثلا لإرادة الشعب، غير أنّ هذه المؤسسة لا تكون دائما في حالة انعقاد، فقد تتوقف أعمالها إما بصفة ارادية كما هو الحال بين دورات البرلمان، أو رغما عنها وذلك عندما يصدر قرار بحل البرلمان، ولتفادي الفراغ التشريعي، خوّلت أغلب الدساتير لرئيس الدولة سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة القضايا المستعجلة، وبناء على ذلك يثار التساؤل حول الضوابط التي كرسها الدستوران الجزائري والمصري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية؟ وهو ما يقتضي تناول حالات التشريع بالأوامر (أولا)، وضوابط ممارسته (ثانيا)، وآليات الرقابة المفروضة عليه (ثالثا)، قبل الانتقال

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 469.

إلى دراسة التشريع بالأوامر في ظلّ الظروف الاستثنائية، وذلك في إطار مقارنة بين الدستورين الجزائري والمصري (رابعا).

**أولا: حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وفق الدستورين الجزائري والمصري:**

يتضح من خلال مقارنة نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بما يقابلها من مضمون نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 أنهما اتفقتا على أن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في التشريع بأوامر محكوم بقيد زمني حيث لا يُشرَع له ممارسة هذه السلطة في الحالات العادية إلا عند شغور الغرفة السفلى من البرلمان (أ) إلا أنهما اختلفتا في حالة العطل البرلمانية (ب) وقوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية الجزائري بأمر له قوة القانون بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني (ج).

**أ- حالة شغور الغرفة السفلى من البرلمان:**

على خلاف التفويض التشريعي والذي يُعد وجود البرلمان الشرط الأساسي لصحته، فانه لا يُشرَع لرئيس الجمهورية الجزائري ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية إلا عند غياب الغرفة السفلى من البرلمان، ومن بين حالات غيابه حالة شغور المجلس الشعبي الوطني الجزائري والذي يقصد به انهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يُحدده الدستور وذلك يكون عادة بمقتضى اجراء الحل المخوّل لرئيس الجمهورية، والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه عليه للمرة الثانية[1]، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل البرلمان[2] وتقرير اجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فعندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر قابلة للتمديد لمدة ثلاثة (03) أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية لإنهاء وضعية

---

[1] المادة 108 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

[2] المادة 151 فقرة 1من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

شغور المجلس الشعبي الوطني، خاصة أن هذه الفترة تكشف عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة، إذ يبقى معطلا إلا فيما حُفظ له من أدوار استشارية و ثانوية[1].

غير أنّ الممارسة الدستورية في الجزائر كشفت عن واقع مغاير لما تقرّره النصوص، حيث تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77[2] الصادر بتاريخ 1 مارس 2021 حلّ المجلس الشعبي الوطني، تلاه المرسوم الرئاسي رقم 21-96[3] المؤرخ في 12 جوان 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد، وبذلك تكون الفترة الفاصلة بين تاريخ حل المجلس الشعبي الوطني وتاريخ إجراء الانتخابات قد تجاوزت أجل الثلاثة (03) أشهر المنصوص عليه صراحة في المادة 151 من الدستور.

ويعد ضابط عدم قيام مجلس النواب المصري بمثابة الأساس الدستوري لاستخدام رئيس الجمهورية سلطاته التشريعية الاستثنائية المتمثلة في إصدار قرارات بقوانين وفق نص المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..."، والمقصود بحالة عدم قيام مجلس النواب المصري هو عدم وجود المجلس ذاته ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع، ويتحقق ذلك في الحالتين التاليتين:

**الحالة الأولى: الفترة بين فصلين تشريعيين**

ويقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين الفترة التي تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد، وقد حددت المادة 106 من الدستور القائم لعام

---

(1) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد 3، أفريل 2009، ص 8.

(2) مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 2021.

(3) مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 18 م، الصادرة بتاريخ 11 مارس سنة 2021.

2014 مدة الفصل التشريعي بنصها على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات (05) ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما (60) السابقة على انتهاء مدته"، ومن ثم تبدأ فترة ما بين الفصلين التشريعيين من اليوم الموالي لانقضاء اليوم الأخير من الفصل التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد[1]، وفي تلك الفترة فقط يحق لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها بعدئذ على المجلس الجديد.

**الحالة الثانية: فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد**

على اعتبار أن حل البرلمان يقتضي إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي والذي يستتبع بالضرورة انتخاب مجلس جديد، وطبقا لهذا المفهوم فإن مجلس النواب المصري لا يعد قائما في الفترة ما بين حله واجتماع المجلس الجديد، ما يؤسس لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين خلال هذه الفترة إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويستوي في ذلك أن يكون الحل إعمالا لنص المادة 137 من الدستور الحالي (2014) " الحل للضرورة"، أو تطبيقا لنص المادة 146 من الدستور "الحل لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة أغلبية مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي"، أو تنفيذا لحكم المادة 161 من الدستور" الحل بمناسبة سحب مجلس النواب الثقة من رئيس الجمهورية ورفض الشعب لذلك".

ونشير في هذا الصدد أنه وفي ظل العمل بدستور 1971 المصري ذهب بعض الفقه إلى السماح بإصدار قرارات بقوانين من طرف رئيس الجمهورية في حالات تأجيل اجتماعات

---

[1] – رمضان شعبان أحمد، **الضوابط الدستورية لسلطة ريس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلة نقدية للمادة 156 من الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد69، جويلية 2019، ص39.

البرلمان[1]، وفي نظرنا فإن هذا التفسير لا يصح العمل به في ظل سريان دستور 2014، حيث أنه صحيح أن الفقرة الأولى من المادة 156 من الدستور المصري الحالي أوردت اصطلاح "المجلس غير قائم"، إلا أن أصول التفسير تتطلب ألا نفسر إحدى فقرات النص بمعزل عن فقراته الأخرى، فإذا ما أكملنا قراءة الفقرة الثانية من المادة 156 نجدها فسرت معنى "عدم قيام المجلس" المنصوص عليها في الفقرة الأولى من خلال اشتراطها عرض القرارات بقوانين والموافقة عليها خلال 15 يوما من تاريخ انعقاد **المجلس الجديد**، وهو ما ينصرف إلى حالة حل مجلس النواب وعدم وجوده ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع[2].

**ب-أثناء العطلة البرلمانية:**

من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، وإنما يجتمع، طبقًا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم عشرة (10) أشهر على الأقل، وبذلك لا تتجاوز الفترة المتبقية، التي يملك فيها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، مدة شهرين كحد أقصى، بخلاف ما كان مقرّرا في الدساتير الجزائرية السابقة، وتُطلق الفقرة الأولى من المادة ذاتها على هذه المدة تسمية "العطلة البرلمانية"، وهي الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين متعاقبتين، أو الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي[3]، وعليه فإن أي لجوء من قبل رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطة التشريع بأوامر خارج هذه المدة يعدّ غير مشروع، ويمثّل خرقا واضحا للدستور واعتداء على الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان.

ويثور التساؤل حول ما إذا كانت فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان تدخل ضمن الفترات الفاصلة بين دورتي الانعقاد العاديتين، وبالتالي تُعدّ من قبيل العطل البرلمانية أم لا؟ وتكتسي هذه الإشكالية أهمية بالغة، إذ أن اعتبارها جزءا من العطلة البرلمانية يفتح المجال أمام رئيس

---

[1] – عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص374.

[2] ميادة عبد القادر إسماعيل، **حل البرلمان في دستور 2014**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2020، ص63.

[3] رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2013، ص 55.

الجمهورية لممارسة سلطة التشريع بالأوامر، في حين أن استبعادها من ذلك يؤدي إلى حرمانه من هذه الصلاحية، وقد انقسم الفقه في معالجة هذه المسألة، غير أن الرأي الراجح – وهو ما يؤيّده الباحث – يذهب إلى أن فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان لا تُعدّ واقعة بين دورتين، ومن ثم لا تدخل في حساب العطلة البرلمانية، ونتيجة لذلك، لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بالأوامر خلالها، باعتبار أن هذه الفترة لا تُنشئ دورة جديدة وإنما تؤدي فقط إلى قطع الدورة الجارية، على أن يستأنف البرلمان أعماله عند زوال سبب التأجيل أو التعليق، مستكملا الدورة نفسها التي كانت قائمة، مع تمديد مدتها بما يعادل مدة الانقطاع[1].

وعلى نقيض ما استقر عليه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، انتهج المشرع الدستوري المصري توجها مغايرا من خلال المادة 156 من الدستور القائم، إذ حظرت هذه الأخيرة حظرا مطلقا على رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال العطلة البرلمانية[2]، أي أثناء أدوار الانعقاد العادية، وبموجب هذا الحكم، يلتزم رئيس الجمهورية –إذا ما طرأت خلال عطلة مجلس النواب ظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأجيل– بدعوة المجلس إلى دور انعقاد غير عادي للنظر في الأمر على وجه السرعة، ليتولى المجلس اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، سواء من خلال إقرار المشروع المقدم من رئيس الجمهورية، أو عبر سنّ قانون بمبادرة من أعضائه.

ويُعدّ هذا الاتجاه محمودا من حيث تكريسه لاختصاص البرلمان الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتجسيده لمبدأ دولة المؤسسات، بما يضمن عدم تقييد الحقوق والحريات إلا في الحدود التي تقتضيها حالة الضرورة.

**ج– إصدار قانون المالية بموجب أمر:**

---

[1] شريط وليد، **التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، العدد 16، 2012، ص 297.

[2] محمود صبحي زايد، **القرارات بقوانين في ضوء القواعد الدستورية والإدارية**، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، ط 1، مصر، 2022، ص 69.

قبل التطرق إلى الحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه برلمانيا خلال الخمسٍ والسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإننا نُشير في هذا الصدد أن بعض الباحثين في القانون الدستوري الجزائري لا يُدرجون حالة إصدار قانون المالية بأمر ضمن حالات التشريع بالأوامر كونها لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي، وعلى هذا يُعلّق أحد الباحثين بالقول "بعكس الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، فإننا لا نُدرجها ضمن قائمة الأوامر التشريعية، لأن دور رئيس الجمهورية في هذا المجال لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر – على الأقل من الناحية النظرية – ولكنه يُمارس اختصاصا جزئيا ومحدودا يتعلق بإصدار قانون المالية بأمر بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان للمصادقة على المشروع، وهو أجل خمس وسبعين يوما..."[1]، وعموما يمكن اجمال أهم الأحكام الدستورية المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وفق الدستور الجزائري في النقاط التالية:

- لا يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لإعمال سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إلا في حال امتناع البرلمان عن المصادقة عليه خلال أجل الخمسٍ والسبعين (75) يوما المحددة دستوريا[2].

- يرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية غير مخيّر في إصدار مشروع قانون المالية عند عدم المصادقة عليه بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب الغرفة السفلى من

---

[1] رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 50.

[2] حددت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هذا الأجل بشكل دقيق، حيث منحت للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس للبت فيه، في حين منحت مجلس الأمة بدوره مدة 20 يوما من تاريخ انقضاء أجل 47 يوما المخولة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لثمانية (08) أيام الباقية فهي ممنوحة للجنة متساوية الأعضاء للبت في الأحكام المختلف فيها عند الاقتضاء.

البرلمان، فإذا تحقق هذا الشرط وجب عليه إصدار المشروع بموجب أمر[1] على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا تفيد التخيير، بينما يرى جانب آخر من الباحثين عكس ذلك تماما مشدِّدين على أن اصدار مشروع قانون المالية بأمر بعد انتهاء مهلة 75 يوما لا يعتبر الزاميا بالنسبة لرئيس الجمهورية خاصة في حالة عدم انتهاء السنة المالية الجارية وعدم دخول السنة المالية الجديدة أي قبل 31 ديسمبر من السنة الميلادية المالية الجارية[2]، ومن هنا فان رئيس الجمهورية غير ملزم بحساب الأجل أو المدة على سبيل التقيُدِ به خاصة وأن هذا الاختصاص لا يُعتبر مجالا مُفوضا للرئيس من طرف البرلمان وجب القيام به في زمن محدد، لأنه بمثابة تصرف تشريعي غير مشروط[3] إلا فيما يتعلق بسريانه من حيث مطابقة اصداره مع السنة المالية الجديدة.

- لا يملك رئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار قانون المالية بأمر، رغم غياب نص صريح يمنع ذلك، اعتبارا لأهمية هذا القانون[4]، غير أنّ رئيس الدولة –في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية– يملك هذه الصلاحية، لكونها لم ترد ضمن الاختصاصات المحظورة حصرا بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الأمر الذي يُفيد بمفهوم المخالفة جواز إصداره لقانون المالية إذا لم تتم المصادقة عليه برلمانيا خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوما.

- إن رئيس الجمهورية مُلزم بإصدار مشروع قانون المالية – إذا تعدّى الأجل الممنوح دستوريا للمصادقة عليه – نفسه الذي تم ايداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، دون أن يتضمن الأمر تعديلا أو اِلغاء لبعض بنود المشروع ولو أشارت إليه إحدى الغرفتين،

---

[1] ميمونة سعاد، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، العدد 6، جوان 2014، ص 55.

[2] عميمر نعيمة، الحدود **الدستورية بين مجال القانون و التنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد1، 2008، ص 27.

[3] عميمر نعيمة، المرجع السابق، ص 27.

[4] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 37.

على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قيدته بـ " مشروع الحكومة "[1].

- إن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في اصدار مشروع قانون المالية غير المصادق عليه خلال الأجل المحدد دستوريا غير ملزم بعرض مشروع الأمر على مجلس الوزراء على خلاف الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان أين يشترط فيها عرضها على مجلس الوزراء – كما سنرى لاحقا – كون مشروع قانون المالية قد بادرت به الحكومة وحازت مسبقا على موافقة مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة[2] فكان من المنطقي ألا يعرض رئيس الجمهورية للمرة الثانية هذا المشروع على مجلس الوزراء.

- أن رئيس الجمهورية غير ملزم على حيازة تصديق وإقرار البرلمان على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية كون هذا الأخير يكتسب قوة قانون المالية فور صدوره، وهذا ما تؤكده الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019، لا سيما نص المادة 124، يتضح أنه لا يجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون الموازنة العامة بموجب قرار (أمر) له قوة القانون، خلافا لما أقره المؤسس الدستوري الجزائري، فقد نصت المادة 124 صراحة على أن الموازنة العامة لا تُصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها، وذلك عقب عرض مشروعها على المجلس قبل تسعين (90) يوما على الأقل من بداية السنة المالية، وفي حال انقضاء السنة المالية دون اعتماد الموازنة الجديدة، يستمر العمل بالموازنة السابقة إلى غاية إقرار مجلس النواب للمشروع الجديد، وتحقيقا لهذه الغاية، ألزم الدستور بعدم فضّ

---

[1] تنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020 " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية **مشروع الحكومة** بأمر".

[2] المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

دور الانعقاد العادي للبرلمان قبل المصادقة على الموازنة العامة للدولة[1].

**ثانيا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر ومصر:**

نظرا لما ينطوي عليه أسلوب التشريع بالأوامر من مساس بمبدأ سيادة الشعب، الذي يقوم على إسناد سلطة التشريع إلى ممثليه دون غيرهم، حرص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر على تقييد هذه الآلية بجملة من الشروط والضوابط، ضمانا لعدم تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية أصلية، وقد وردت بعض هذه الشروط بنصوص صريحة (أ)، بينما يُستفاد البعض الآخر منها ضمنا من أحكام الدستور(ب).

**أ- الشروط الصريحة:**

ويتعلق الأمر بممارسة الاختصاص التشريعي بواسطة الأوامر من طرف شخص رئيس الجمهورية دون سواه ضمن إطار زمني بالشكل الذي بيناه في الجزئية السابقة، مع ضرورة اتخاذ هذه التدابير في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الحكومي في إعداد وتحضير هذه المعايير التشريعية، وذلك بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ناهيك إلى وجوب عرض هذه الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة انعقاد له.

**1- صدورها من رئيس الجمهورية:**

من خلال استقراء نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لا سيما المادة 142 منه نلاحظ أن سلطة التشريع بأوامر محصورة على رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض وهو ما أكدته المادة 93 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري[2]، والتي حظرت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في ممارسة بعض الأحكام من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من

---

[1] – نصت المادة 115 من الدستور المصري 2014 على أن "... ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

[2] تنص الفقرة 3 من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " ...لا يجوز أن يفوض سلطته في... تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد...142 ...".

التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر، والمقصود منها سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان، بل إن المادة 96 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري ذهبت إلى أبعد من ذلك حينما حظرت سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته[1].

تنص المادة 156 من الدستور المصري القائم على منح رئيس الجمهورية، دون غيره، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، باعتبارها اختصاصا حصريا لا يجوز تفويضه، ويترتب على ممارسته من طرف غير الرئيس البطلان المطلق[2]، وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ذات طبيعة جوازية، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة التقدير في اللجوء إليها حتى عند توافر دواعيها، على أن تخضع ممارستها لرقابة السلطة التشريعية[3].

أما فيما يخص عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية، فقد نصت المادة 160 من الدستور المصري المعدّل سنة 2019 على استثناءين يمكن من خلالهما لغير رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وهما:

- إذا حال مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، يحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو عند عدم وجوده رئيس مجلس الوزراء، ليمارس جميع سلطاته بما في ذلك سلطة إصدار القرارات بقوانين.
- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، واقتران ذلك بعدم وجود مجلس النواب، يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا مهام رئاسة الدولة، بما في ذلك ممارسة سلطة إصدار القرارات ذات قوة القانون.

---

[1] يستثنى من هذا الحظر إمكانية ممارسة من يتولى رئاسة الدولة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف المصادقة البرلمانية عليه خلال 75 يوما كون البرلمان في هذه الحالة في حالة انعقاد.

[2] سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

[3] – سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

**2- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:**

إن اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري عرض الأوامر التشريعية في حال غيبة البرلمان على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيدا دستوريا على رئيس الجمهورية، وذلك في محاولة لتحصيل أكبر قدر من الاجماع حول هذه النصوص، وذلك بتمكين أعضاء المجلس من إبداء الرأي في مضامين الأمر وإثرائه، ما يجعل هذه الأوامر تشكل ثمرة اجماع كل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده، خاصة إذا علمنا أن الغرض المتوخى من هذه الأوامر التشريعية هي ترقيتها إلى مصاف القوانين العادية، لهذا يتعين التأني في سنها بتوسيع مجالات الاستشارة حولها من أجل تفادي الأخطاء التشريعية[1]، وبما أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء فإن احترامه لهذا الشرط سيكون خاليا من أية صعوبات، لكن هل يستطيع مجلس الوزراء استخدام حق الفيتو بصدد أمر تشريعي اقترحه رئيس الجمهورية؟ إن رئيس الجمهورية بما له من سلطة دستورية على مجلس الوزراء وأعضائه فانه يمكن له تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، أولا لأن النظام الدستوري الجزائري لا يُخول لأية جهة مهما كانت ( ولو كان الوزير الأول ) سلطة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، وثانيا لأن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان مُلزما أم لا، ما يُتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله[2].

وبإلقاء نظرة على الدستور المصري لسنه 1971 الملغى نجده يشترط موافقة مجلس الوزراء حال ممارسة الرئيس لسلطة إصدار قرارات بقوانين[3]، ويعتبر ذلك قيدا إجرائيا بحيث لو صدر القرار بقانون دون موافقة مجلس الوزراء فانه يكون مشوبا بالبطلان لفساد الأوضاع الدستورية، إلا أن دستور 2014 أسقط هذا الشرط من ضمن شروط إصدار قرارات بقوانين، وهذا الإجراء الذي نراه من جانبنا انتقاص لضمانه هامة في ضوء عدم انفراد الرئيس في

---

(1) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 62.

(2) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، المرجع السابق، ص 10.

(3) – المادة 138 من الدستور المصري لسنة 1971 المعدلة طبقا لاستفتاء تعديل الدستور سنة 2007.

اختيار الحكومة بل يشترط معه مجلس النواب[1]، فقد يأتي رئيس الوزراء من حزب معارض للرئيس أصلا حسب الأغلبية البرلمانية المقررة حين موافقة هذا الأخير على القرارات بقوانين.

**3- ضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة له:**

كما هو واضح من منطوق الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها خلال غيبة البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليها في أول دورة له، ذلك أن الاقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساسا في مجال اختصاص السلطة التشريعية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ضمن عطلته، لا يعني إخراج هذه الأعمال من طائلة الرقابة البرلمانية اللاحقة، لأنه إذا أبيح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لضرورة تتطلب ذلك، فإن هذه الضرورة يجب أن تقدر بقدرها، ولا يجوز الخروج على مقتضياتها، لذلك يجب عرض هذه الأوامر على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، وفي قيام الضرورة التي استوجبت إصدارها[2]، ولهذا يتعين عرض هذه التدابير على موافقة البرلمان الذي يبقى مُحتفظا باختصاصه التشريعي حتى في فترات غيابه، فهو (البرلمان) وإن لم يشارك في إعداد الأوامر التشريعية إلا أنه يملك إجراء جوهريا يتعلق بالمصادقة عليها، مما يحدد مستقبل هذه الأوامر بصفة نهائية، ونلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان في الحالات العادية على موافقة هذا الأخير فقط، وانما حدد الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية احترامه لإيداع هذه التدابير وهو تاريخ اجتماع البرلمان في أول دورة مقبلة له، ليضع المؤسس الدستوري بذلك حدًّا أمام أي تقصير في عرض هذه الأوامر على

---

[1] – المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2014.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 80.

البرلمان بترتيب الإلغاء المباشر لها دون بحث جوهرها كجزاء شكلي على عدم احترام الآجال الدستورية[1].

وفي ذات السياق تبنى المؤسس الدستوري المصري النهج الذي انتهجه نظيره الجزائري، فقد أوجب الدستور المصري لسنه 2014 في نص المادة 156 ضرورة عرض القرارات بقوانين التي اتخذها رئيس الجمهورية على مجلس النواب خلال 15 يوما من تاريخ انعقاده ليبدي رأيه بشأنها بعد مناقشتها إما أن يقرها وإما أن يرفضها.

ونشير في هذا الصدد بأن جانبا من الفقه اعترض على إدراج شرط عرض الأوامر على مجلس النواب كشرط من شروط صحتها مؤسسين اعتراضهم على اعتبار أن العرض أمر لاحق على تكوين الأوامر وصدورها ولا يدخل العرض ضمن تكوينها[2].

ويرى الباحث أنما ذهب إليه الدستوري الجزائري والمصري من ضرورة عرض الأوامر على البرلمان، على اعتبار أن عدم عرضها يترتب عليه زوال ما كان لها من قوه القانون بأثر رجعي على حسب ما اقره الدستور المصري، فان مصير الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبه البرلمان مرهون بعرضها على هذا الأخير ليس لأجل الرقابة ولكن لأجل اكتسابها الصفة التشريعية، وبذلك يغدو العرض مكونا أساسيا لاكتمال الأوامر التشريعية.

**4- وجود ضرورة ملحة:**

يُعدّ التشريع بواسطة الأوامر إجراء استثنائيا، على اعتبار أن الوظيفة التشريعية منوطة أصالة بالبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي، غير أنّه قد تطرأ أوضاع استثنائية تفرض تدخلا تشريعيا عاجلا في وقت يكون فيه البرلمان غير منعقد، الأمر الذي يستدعي إسناد هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة. وتقوم فكرة الضرورة هنا على عجز التشريعات النافذة عن مواجهة ظروف غير عادية تستوجب تنظيما جديدا يدخل أصلا ضمن المجال التشريعي للبرلمان، وفي ظل تعذّر انعقاد هذا الأخير، من جهة، والحاجة الملحة إلى

---

[1] رابحي أحسن، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، المرجع السابق، ص 361.

[2] عذاري سالم محمد الصباح، المرجع السابق، ص389.

إصدار نصوص فورية، من جهة أخرى، يُعدّ اللجوء إلى سلطة التشريع بالأوامر الحل الأنسب[1].)

وبمفهوم المخالفة، تنتفي الحاجة إلى ممارسة هذه السلطة إذا كانت النصوص التشريعية القائمة كافية لمعالجة الوضع[2]، أو إذا كانت الظروف الطارئة تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد البرلمان وإصدار قوانين عادية لمعالجتها، طالما أنها لا ترقى إلى درجة الاستعجال أو الخطورة القصوى[3]، ولقد عبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 عن هذا القيد صراحة في نص المادة 142 منه[4]، لكن هل يملك رئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في تقدير فكرة الضرورة؟

استقر الفقه على أن هذه السلطة تخضع لرقابة لاحقة[5]، وإن اختلف بشأن الجهة المختصة بممارستها، فبينما يرى جانب أن البرلمان هو صاحب الرقابة الوحيدة، يذهب جانب آخر إلى تكريس رقابة مزدوجة تشمل القضاء الإداري والقضاء الدستوري[6] إلى جانب الرقابة البرلمانية، وهو الرأي الأَولى بالترجيح لكونه يحدّ من تأثير الاعتبارات السياسية والحزبية على عمل السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي يتضح لنا جليا أن المشرع المصري تطلب لإعمال المادة السابقة إلزامية حدوث حالة ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ

---

(1) من بين الأوامر المتخذة لمواجهة ضرورة ملحة نذكر: الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فبراير 2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج ، عدد 28، الصادرة بتاريخ :21 أبريل 2002.

(2) بدران مراد، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 20.

(3) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 66.

(4) تنص الفقرة 1 من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في **مسائل عاجلة**...".

(5) بدران مراد، المرجع السابق، ص 20.

(6) رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 67.

تدابير لا تحتمل التأخير، ونظرا لكون تلك الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر فقد ترك المشرع الدستوري المصري لرئيس الجمهورية تقرير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجله بموجب قرارات بقوانين أم لا[1]، على أن تخضع هذه السلطة لرقابه البرلمان حال عرضها عليه وتخضع لرقابه القضاء الدستوري المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيام ظروف تتوافر بها حاله الضرورة أم لا.

**5- استشارة مجلس الدولة:**

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في المادة 142 فقرة 1 منه على إلزامية عرض نصوص الأوامر على مجلس الدولة ليبدي رأيه حولها، ويعتبر هذا الإجراء تطورا ملحوظا وضمانه مهمة نحو حماية المنظومة القانونية في الجزائر، وقد أحال المشرع الجزائري فيما يخص اجراءات عرض الأوامر على مجلس الدولة على الأحكام المطبقة على احالة مشاريع القوانين عليه.

وقد أوكل الدستور المصري لسنه 2014 لمجلس الدولة سلطة مراجعة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية بموجب المادة 190 منه والتي تنص " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون بمراجعه مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه..." وتختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمراجعة قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع لمجلس الدولة إحالتها إليها[2].

وباستقراء نص المادة 190 من الدستور المصري سالفة الذكر يتبين لنا من الوهلة الأولى أن عرض مشروع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري على مجلس الدولة أمر جوازي، لكن عند الرجوع إلى نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972

---

[1] محمود صبحي زايد، المرجع السابق، ص 69.

[2] – المادة 66 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

نجد أن صياغتها تتجه إلى أن مسالة عرض مشروع هذه الأوامر على مجلس الدولة أمر وجوبي وليس جوازي بنصها "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعيه أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

وفي ذات السياق اتجهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى وجوبية عرض مشروعات اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية بما فيها القرارات بقوانين على قسم التشريع[1]، وانتهت في إحدى فتواها إلى أن "...والمشرع في المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972 **استوجب** من كل وزارة أو مصلحة قبل استصدارها أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية يكون له صفة تشريعية أو تضم قواعد عامة ومجردة أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع للنظر فيه لمراجعته وصياغته..." مع التنويه أن رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات الأوامر الصادرة في غيبه البرلمان يبقى رأيا استشاريا غير ملزم لرئيس الجمهورية.

**ب- الشروط الضمنية -نطاق التشريع بأوامر-:**

انطلاقا من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فان هذه الأخيرة لم تحدد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها من عدمه، إلا أنه ما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع فذلك يدل على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان بموجب الدستور، والتي يمكن لرئيس الجمهورية بموجبها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو إنشاء مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية و ذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية[2].

---

[1] – ياسر سيد حسين سيد، **مدى مشروعية القوانين والقرارت ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة قسم التشريع-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد1، العدد1، سنة2017، ص 537.

[2] رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية** ، المرجع السابق ، ص 68.

وبمفهوم المخالفة فان الأوامر التشريعية لا يمكن أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه وهو ما يطرح إشكالية المجالات المحظور على رئيس الجمهورية التشريع فيها بموجب أوامر والتي يمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

1-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يتناول ضمن الأوامر التشريعية مسألة الإختصاص التشريعي التأسيسي والمتعلق بتعديل الدستور، فإذا كانت القوانين العادية لا تملك حق تعديل أو إلغاء أو مخالفة القواعد الدستورية طبقا لقاعدة تدرج المعايير القانونية، فكذلك الحال بالنسبة للأوامر، إذ يتعين ألاّ تخالف الدستور أو تنحرف عن أحكامه، ومن باب أولى ألاّ تتعرض لبنوده بالتعديل أو الإلغاء لأن ذلك ليس من اختصاص السلطة التشريعية بل من اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة، فإذا كان الأصل لا يستطيع ذلك فمن المنطق ألا يكون لمن يَحِلُّ محله أكثر مما يستطيعه الأصل[1].

2-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يُضمِّن الأوامر التشريعية بمواضيع تدخل أصلا ضمن مجال التنظيم بُغية منحها قوة قانونية أسمى تمكنه من تعديل أو إلغاء قوانين صادرة عن البرلمان، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور ويشكل مساسا وانتهاكا لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يُعتبر من أهم سمات دولة القانون.

3- إن موضوع قانون المالية ( السنوي أو التكميلي ) مستثنى من التشريع بأوامر[2] إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما) و عندها فقط يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، فالتشريع في المجال المالي بموجب أوامر ينحصر فقط في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا، ومن ثم فانه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وفي حالة العطلة البرلمانية، بدليل أن الأمر المتضمن مشروع قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان

---

[1] بدران مراد، المرجع السابق ، ص 21.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 196.

في أول دورة مقبلة له، بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر، وإلا فما هي الحكمة من تخويل رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر له قوة القانون بعد انقضاء 75 يوما المُخولة للبرلمان لدراسة المشروع إذا كان بإمكان البرلمان رفض الموافقة على هذا الأمر فيصبح بذلك لاغيا، وبذلك أعفى المؤسس الدستوري الجزائري صدور نص قانوني للموافقة على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية خلافا لما يُشترط بالنسبة للأوامر الصادرة طبقا للمادة 142 من الدستور، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن قائمة القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [1].

4-اختلف الفقه الدستوري الجزائري حول مدى إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بين مؤيِّد ومعارض حيث يذهب جانب من الفقه الدستوري الجزائري إلى القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر [2] وذلك راجع لطبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة، ومكملة للدستور من جهة ثانية، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية[3]، ناهيك عن الإجراءات الخاصة بالتصويت عليها والمتمثلة في حصول المشروع على الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى والثانية[4]، إلا أن الواقع العملي في الجزائر أثبت لنا بما لا يدع مجالا للشك إمكانية رئيس الجمهورية

---

[1] المرجع نفسه، ص 197.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 197 «...إن القراءة الصحيحة لأحكام الدستور في هذا المجال تكون على النحو التالي :...3- أن مجال القوانين العضوية مستثنى من التشريع بأوامر...».

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 25 «...من غير المستساغ منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المواضيع التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية...».

[3] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)**، ج 3، المرجع السابق، ص 194.

[4] الفقرة 2 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التشريع بأوامر ضمن المجال المحجوز للقوانين العضوية، وخير مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية الجزائري بإصدار الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[1].

وبالعودة للمادة 156 من دستور 2014 المصري فانه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوه القانون ولكن هل يشمل نطاق هذه القرارات تلك المجالات التي حجزها الدستور للسلطة التشريعية بموجب قانون؟

مبدئيا اتجه غالبيه الفقه إلى عدم جواز التدخل عن طريق قرارات بقوانين في الموضوعات المحتجزة دستوريا بموجب قانون يقتضي لصدوره قيام ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم موضوعات القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها في المادة 121 من الدستور[2].

ونرى من جانبنا أن النصوص الدستورية التي تشترط صدور قوانين في بعض الموضوعات تنصرف إلى الظروف العادية أما المادة 156 من الدستور المصري تحكم الظروف الطارئة، وبناء على ذلك فان القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية تستطيع تنظيم أي مسألة أو موضوع من المسائل التي تتناولها القوانين حتى بالنسبة لتلك التي نص الدستور صراحة على ضرورة صدور قانون بشأنها، وهو الرأي الذي أيدته المحكمة الدستورية العليا في مصر، ويستثنى من نطاق القرارات بقوانين الصادرة طبقا للمادة 156 من دستور 2014 الموضوعات التالية:

---

[1] أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

[2] – محمود سامي جمال الدين، **تشريعات الضرورة وفقا لدستور 2014**، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية، العدد31، أفريل 2017، منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي: WWW.Sccourt.gov;eg- تاريخ الإطلاع: 23 أوت 2025، الساعة 23:20.

1- الموضوعات التي يتطلب فيها المشرع الدستوري أغلبية خاصة لإصدارها كما هو الحال في القوانين ذات الأثر الرجعي، إضافة إلى عدم جواز المساس بالدستور أو محاولة تعديله لا صراحة ولا ضمنا.

2- لا يجوز إصدار قرارات بقوانين لها طابع الاستقرار والاستمرار كون القرارات بقوانين تقتضي لصدورها قيام حالة الضرورة، وهي حاله مؤقتة ومن المنطق أن تتسم التدابير المتخذة استنادا لها بالتأقيت أيضا.

**ثالثا- طرق الرقابة على الأوامر التشريعية في النظامين الجزائري والمصري:**

إن الأوامر التشريعية مثلها مثل باقي القوانين تخضع لرقابة قانونية تضمن عدم انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام، فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة في أول دورة للبرلمان عقب غيبته (أ)، وإلى جانب الرقابة البرلمانية هناك وسائل الرقابة التقليدية ونقصد بها الرقابتين الدستورية والقضائية (ب) لكن هل يمكن تفعيل الرقابة بأنواعها الثلاثة على الأوامر التشريعية في ظل النظام الدستوري الجزائري والمصري؟ وما آثار هذه الرقابة؟ الشيء الذي سنحاول الاجابة عليه فيما يلي:

**أ- الرقابة البرلمانية:**

ذكرنا سابقا أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجب بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه في أول دورة له، ومن ثم فالبرلمان إما أن يوافق عليها أو يرفضها، ولكن هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ويعترض على البعض الآخر؟

استنادا للقاعدة الفقهية التي تنص على أن "من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول بأن البرلمان يملك سلطة الموافقة على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية كما يملك الاعتراض على بعض الأحكام الأخرى فيلغيها أو يعدلها بحسب إرادته[1]، لكن

[1] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 30.

الواقع يقول بأن المشرع الجزائري أراد خلاف ذلك عندما نص في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن تصويت غرفتي البرلمان على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية يكون دون مناقشة ودون تقديم أي تعديل، وعليه فان مصير الأوامر المعروضة على البرلمان إما أن تنتهي بالموافقة أو الرفض:

**1-موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:**

إذا عُرضت الأوامر التشريعية على البرلمان ووافق عليها تثبت لها قوة القانون بصورة نهائية وتصبح مثل القوانين الرسمية الأخرى، وهنا يُشير بعض الباحثين بأن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من تاريخ المصادقة عليها، بل ابتداء من تاريخ صدورها[1]، ذلك أن اكتساب الأوامر التشريعية لقوة القانون منذ صدورها لا يعد اكتسابا نهائيا في حد ذاته، بالرغم من أن مصدر هذا الأثر هو نص الدستور، فقوة القانون الخاصة بالأوامر التشريعية تكون معلقة على شرط فاسخ مضمونه عرض الأوامر على البرلمان وموافقته عليها، بحيث إذا لم يتحقق هذا الشرط كاملا أو تحققت بعض عناصره دون البعض الآخر زال ما كان للأوامر من قوة القانون بأثر رجعي منذ صدورها[2]، كما نشير بأن الموافقة البرلمانية على الأوامر تتم بالتصويت عليها وفق النصاب المطلوب، هذا الأخير يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر[3]، فاذا تعلق بالمجالات المحجوزة للقوانين العادية تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب، في حين إذا تعلق موضوع الأمر بإحدى مواضيع القانون العضوي فان النصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة للنواب، وفي كلتا الحالتين يشترط الدستور حصول أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العادي وبالأغلبية المطلقة إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العضوي في ظل التعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2020.

---

[1] بوالشعير سعيد، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني**، المرجع السابق، ص 343.

[2] محمد عبد العال السناري، **مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)**، مطبعة الإسراء، مصر، د ت ن، ص 589.

[3] عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع السابق، ص 16.

وفي هذا الصدد نشير إلى إشكال دستوري يطرح نظريا على الأقل مفاده ماذا لو اختلفت غرفتا البرلمان على الأحكام المتضمنة في الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية فوافقت عليها احدى الغرفتين ورفضتها الأخرى؟ فهل تُستدعى اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020؟ مع العلم أن مهام هذه اللجنة هي اقتراح نص توافقي وهو الأمر الذي يعتبر في نظر المشرع الجزائري من المحظورات في قضية الحال طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر؟ هذا ما لم يجبنا عنه المؤسس الدستوري الجزائري حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020.

**2- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:**

يعبر البرلمان عن رفضه للأوامر التشريعية بعدم حصول هذا الأخير على النصاب القانوني المشترط ، وفي هذه الحالة فان الأمر يعد لاغيا[1]، ونشير في هذا الصدد أن المعارضة البرلمانية للأوامر التشريعية في الجزائر تكاد تكون منعدمة لأن حدوث ذلك فعلا على المستوى العملي يعني معارضة إرادة رئيس الجمهورية ذاتها الجلية من خلال أعمال الحكومة المُطبِّقة لبرنامجه[2]، و في ظل غياب نص صريح في الدستور الجزائري – حتى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 – يبين تاريخ سريان آثار الإلغاء هل بأثر رجعي أو بأثر الحال، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فان الأوامر المرفوضة برلمانيا تسقط بالنسبة للمستقبل فقط، وتبقى آثارها سارية في الماضي من تاريخ صدور الأمر التشريعي حتى تاريخ رفض الموافقة عليها من قبل البرلمان، مما يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية ويُمكِّن الأفراد الذين تحصلوا على حقوق مكتسبة جراء الأوامر الملغية من الاحتفاظ بها.

**وقد اتبع المشرع الدستوري في مصر** هذا الأسلوب بصدد القرارات بقوانين التي تصدر في غيبه مجلس النواب وفقا للمادة 156 من الدستور المصري الحالي، والتي يتعين وفقا لها

---

[1] المادة 142 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع1، 2008، ص 61.

أن تعرض القرارات بقوانين على مجلس النواب لإقرارها والموافقة عليها، غير أنه تجدر الإشادة بما تبناه الدستور المصري الجديد لسنة 2014 من تعديل هام لنص المادة 156 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها **ومناقشتها** والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد..." فظاهر العبارة ينصرف إلى ثلاثة ألفاظ هي "العرض، المناقشة والموافقة"[1]، ولم يعد مقصورا على الإيداع مثل ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، ويترتب على عرض الأوامر على البرلمان النتائج التالية:

**- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:**

إن قرار مجلس النواب لهذه الأوامر يكون بمثابة شهادة اعتماد وتأكيد لصحة هذه التشريعات وإقرار بسلامتها وتثبيتا للمراكز القانونية المختلفة التي تولدت في ظلها، وتكون بذلك محصنة عن الخضوع لرقابه الإلغاء والتعويض والملائمة التي يبسطها القضاء الإداري على هذه النصوص.

**- رفض البرلمان للأوامر الصادرة في غيبته:**

وهذا الوضع يأخذ – بالإضافة إلى الرفض الصريح –حكم عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين التي اتخذها خلال فترة عدم قيام مجلس النواب خلال 15 يوما من انعقاده، ويرتب على كلا الحالتين ذات الأثر القانوني وهو زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور، أما الحقوق المكتسبة التي قد تكون ترتبت على هذه الأوامر أجاز الدستور المصري للبرلمان اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من أثار، وهو ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم 18 لسنه 2015 تضمن قانون الخدمة المدنية والذي رفضه البرلمان المصري مع اعتماد نفاذه في الفترة من

---

[1] العيادي عصمت حسين، **دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في غيبة المجلس**، مجلة آفاق سياسية، المركز العربي للبحوث والدراسات (مصر)، ع 24، ديسمبر2015، ص 101.

تاريخ صدوره من 12 مارس 2015 إلى غاية 20 جانفي 2016 وما يترتب على ذلك من أثار[1].

**3- في حاله التزام البرلمان الصمت بعدم عرض الأوامر عليه:**

على عكس الدستور الجزائري فان المشرع الدستوري المصري قد نص على حد أقصى للمدة التي يجب أن يصادق فيها البرلمان على الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة شغور مجلس النواب وهي 15 يوما من تاريخ هذا الانعقاد، وبالتالي فانه في مصر تصبح الأوامر المرفوضة من البرلمان إذا انعقد المجلس والتزم الصمت إزاءها بعد مرور 15 يوما من انعقاده، ويفهم من ذلك أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بعدم إقرار الأوامر أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها[2].

**ب- الرقابة الدستورية:**

باستقراء نص المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص ولأول مرة على خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة على اصدار الأمر حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية حول دستوريتها على أن تفصل في ذلك خلال 10 أيام، وهنا تم تخفيض المدة التي تصدر فيها المحكمة الدستورية قرارها لأنه حسب المادة 194 تصدر في العادة قرارها خلال 30 يوما من تاريخ إخطارها.

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا في مصر على تسليط رقابتها للتحقق من مدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين لاسيما

---

[1] – قرار مجلس النواب المصري رقم1 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد7 (تابع)، المؤرخة في 18 فبراير 2016.

[2] – إبراهيم محمد السيد محمد عبد اللا، **الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر وفقا لدستور 2014 المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات (مصر)، المجلد 06، العدد1، يونيو2020، ص5.

ما تعلق بتوافر شرط عدم قيام البرلمان، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف، باعتبارهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلة تقريرها، وإن كان توافر شرط عدم قيام البرلمان من الأمور الجلية والواضحة والتي يمكن للمحكمة الدستورية العليا في مصر من التأكد من توافرها من عدمه، فإن بسط الرقابة الدستورية على توافر شرط الضرورة من الأمور التي اختلف فيها الفقه الدستوري المصري، فيرى بعضهم بأن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي وليس قانوني، وهي بذلك تدخل ضمن نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الجمهورية بتقديره تحت رقابة البرلمان وحده، فإذا ما أقر البرلمان القرارات بقوانين المعروضة عليه يكون قد أقر أيضا حالة الضرورة المبررة لإصدارها[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر قديما بأن "... تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (147) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية،..."[2].

في حين يرى غالبية الفقه أن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة المجلس التشريعي والسلطة القضائية معا، وقد عدلت المحكمة الدستورية في مصر عن حكمها السابق واتجهت إلى فرض اختصاصها في الرقابة على مدى توافر حالة الضرورة، ولم تكتف بذلك بل مدت نطاق رقابتها لتقدير حالة الضرورة[3]، حيث جاء في بعض حيثيات أحكامها "...

---

[1] أحمد سلامة أحمد بدر، المرجع السابق، ص431.

[2] الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969-2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

[3] – باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017، ص223.

فأوجب –الدستور– لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور..."[1].

وتعد رقابة المحكمة الدستورية العليا على القرارات بقوانين رقابة شاملة لتمتد إلى دراسة العيوب الموضوعية والشكلية والتي تقوم في معناها على مخالفة القرار بقانون للمضمون الموضوعي وللأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور.

**ج–الرقابة القضائية على مشروعية الأوامر والقرارات بقوانين:**

ذهب جانب من الفقه على أن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات ادارية وليست قوانين تأسيسا على المعيار الشكلي للتفرقة بين القانون والعمل الإداري[2] ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية بإمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الاداري، وبمجرد موافقة البرلمان عليها فتعتبر هذه الموافقة بمثابة شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين وتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، ولا يجوز الطعن فيها حينئذ أمام القضاء الاداري تأسيسا على أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 فهو غير معروف لعدم ورود سوابق عملية من القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، و مع ذلك فإن الرقابة القضائية

---

[1] الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969– 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المرجع السابق، ص 63.

على الأوامر التشريعية تبدوا ألا محل لها من الإعراب في ظل النظام السياسي الجزائري، فتنظيم الدستور الجزائري لسنة 2020 لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري[1]، كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية ومنه ممارسة الوظيفة التشريعية[2]، حيث استعملت المادة 124 من التعديل الدستوري لفظ "يشرع" بمعنى أن الدستور الجزائري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد[3] لعدم امكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى، كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يُثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن الدستور سمى عدة أعمال قانونية تحت تسمية أوامر مع أنها في حقيقة الأمر قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والخاصة بقانون المالية، وعليه فإجراء الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات العادية – حسب بعض الباحثين– هو إجراء غايته إظهار وجود البرلمان[4] واستلامه مقاليد العمل التشريعي، وبذلك تكتسب الأوامر الصفة التشريعية من تاريخ توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس

---

[1] A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003, p 276. «…le Président de la République exerce son pouvoir de prendre des ordonnances, non pas en vertu d'une délégation ou d'une autorisation préalable qui lui serait accordée par le Parlement , mais précisément en vertu d'une habilitation du constituant lui-même… ».

[2] Dimitri Georges Lavroff, op.cit, p 741.

[3] خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر ،المرجع السابق، ص 15 .

[4] A.K. Hartani, op.cit, p 277.

الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة، وعليه فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا، وبالتالي ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية[1].

ذهب جانب من الفقه المصري[2] إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها عليه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري باستثناء رقابة عنصر المحل، حيث تكون هذه الأوامر في غنى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية، ومن خلال تتبّعنا للمراجع الفقهية والقضائية المصرية المتاحة، تبيّن أنّ الرأي الراجح في إطار النظام الدستوري المصري يتجه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات بقوانين، باستثناء حالات محددة يُقَرّ فيها هذا الاختصاص، وتتمثّل فيما يلي:[3]

- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقًا.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان لكن بعد مُضي موعد الخمسة عشر يوما.

وهذا ما استقر عليها القضاء الإداري المصري، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها «... إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته"[4].

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المرجع السابق، ص 82.

[2] – رأفت فودة، **الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 2000، ص470.

[3] محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع 37، أبريل 2025، ص 1124.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type

الجمهورية، إلا أنّه لا يتوافق تماما مع المقصد الحقيقي للنص الدستوري المذكور، إذ أن الغاية منه هي تمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، بما في ذلك التدخل في المجال المخصص عادة للقانون[1] ، وقد جاء التأكيد على هذا المعنى في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي نصّت صراحة على أنّه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور»، وبذلك يكون المشرّع الدستوري قد أقرّ لرئيس الجمهورية، في ظل الظروف الاستثنائية، سلطة تشريعية مؤقتة تُمكّنه من إصدار أوامر تشريعية ذات قوة القانون متى اقتضت الضرورة ذلك.

ومع ذلك، فإنّ ممارسة هذه السلطة تظلّ في حدود ضيقة، إذ لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء إلا عند الضرورة الملحّة التي تستدعي سرعة اتخاذ القرار لمواجهة الخطر الداهم، خاصة حينما تعجز الآليات التشريعية العادية، بما تنطوي عليه من إجراءات شكلية ومناقشات مطوّلة عن الاستجابة الفورية لمقتضيات الأزمة.

وتُبرِز التجربة الدستورية أنّ اللجوء إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالات يجد مبرّراته العملية في عامل الاستعجال، وتفادي التعقيدات الإجرائية الملازمة للمسار التشريعي العادي، بدءا من مناقشة مشاريع القوانين أمام الغرفتين، مرورا بمرحلة التصويت، وصولا إلى إجراءات الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، فسلطة الأمر التشريعي تتيح اختصار هذه المراحل بما يضمن سرعة وفعالية التدخل التشريعي، وبصدد هذا الموضوع بالذات يمكن أن نضيف مبررا آخر لاختيار وسيلة الأمر، ألا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائما مع المناقشات البرلمانية، فهذه الأخيرة قد تذهب أحيانا في اتجاه الدفاع عن مصالح انتخابية مما قد يترتب عنه تعطيل بعض الآليات التي تعتبر أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها[2]، ولا

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 485.

[2] زعلاني عبد المجيد، **سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 1999، ص 17.

يستبعد أن تؤدي المناقشة الواسعة والتعديلات الكثيرة إلى فقد النص أهدافه وانسجامه بفعل الصراع الحزبي داخل البرلمان، الشئ الذي قد يعيق سير المؤسسات في الحالة الاستثنائية، كما قد يجعل تشريع الضرورة عُرضة للفكرة الحزبية الضيقة[1].

كما أنّ ثمة مبرّرات أخرى تعزّز خيار التشريع بالأوامر، من بينها الطابع التقني البالغ التعقيد لبعض النصوص القانونية، خاصة تلك المرتبطة بالإصلاحات الاقتصادية والمالية، والتي تتطلّب معالجة دقيقة ومتخصّصة يصعب تحقيقها في خضم المناقشات البرلمانية التي قد تتأثر أحيانا بالاعتبارات السياسية أو الحزبية الضيقة.

ومن ثمّ، فإنّ الأوامر التشريعية تمثّل في هذا السياق أداة دستورية فعّالة لمواجهة الأزمات الطارئة، إذ تُمكّن رئيس الجمهورية من ضمان استمرارية الدولة وسلامة مؤسساتها، دون أن يُفهم من ذلك المساس بالاختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان، طالما ظلّ استعمالها محكوما بحدود الضرورة وخاضعا للرقابة اللاحقة التي تكفل احترام مبدأ المشروعية الدستورية.

**2- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية:**

تُستخلص هذه القيود من نص المادتين 98 و142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على التوالي، بعضها يتعلق باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية، وبعضها يتعلق بالظرف الذي تصدر فيه، وبعضها الآخر يتعلق بالغاية من إصداره.

**2-1 القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:**

تعدّ سلطة إصدار الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية – على النحو المقرر في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 – اختصاصا حصريا مخولا لرئيس الجمهورية دون سواه، بحيث يمتنع على أي جهة أخرى ضمن السلطة التنفيذية الحلول محل رئيس الجمهورية في ممارسته، ويكتسي هذا الاختصاص طابعا مانعا حتى بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة بصفة مؤقتة عند قيام مانع يحول دون استمرار رئيس الجمهورية في أداء

[1] بلودنين أحمد، **الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 119.

"إن تحديد جدول الأعمال يُمثل ترجمة فعلية إما لاستقلالية البرلمان في تسيير أشغاله، وإما لخضوعه لهيمنة الحكومة."

وبناء عليه، تقتضي الدراسة الوقوف من جهة، على تحديد تعريف دقيق لهذا الإجراء (أولا)، ومن جهة أخرى، على إبراز مختلف أوجه تفوق الحكومة في إعداد جدول الأعمال وتحضيره (ثانيا).

**أولا- تعريف جدول الأعمال:**

تُجرى دورات وجلسات البرلمان وفقا لبرنامج محدد سلفا يسمّى بجدول الأعمال، ويمكن تعريف هذا الأخير على الشكل التالي:

بالرجوع إلى قاموس Toupictionnaire المتخصص في المصطلحات السياسية والقانونية نجد أن مصطلح جدول الأعمال يقصد به "قائمة المواضيع المرتبة التي يُفترض تناولها، أو دراستها، مناقشتها، أو التصويت عليها خلال الجلسة المحددة في التاريخ المعني"[1]، وقد عرّف بعض الفقه جدول الأعمال بأنه "برنامج مناقشات البرلمان"[2] ،و يرى البعض الآخر بأن جدول الأعمال هو " بمثابة السجل اليومي لمناقشات المجلس لبرنامجه"[3]، إلا أن هذه التعاريف تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين فقط ، بل يشمل الجانب الرقابي للحكومة أيضا، وعليه فانه يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه "التصرّف البرلماني الذي بموجبه يحدّد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدّة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب انجازه"[4] .

---

[1] Dictionnaire « Toupictionnaire » , http://www.toupie.org/Dictionnaire/Ordre_jour.htm, Date consulter le lien 07/02/2024 à : 19h:11 « Dans une assemblée délibérante, on appelle **"ordre du jour"**, la liste des sujets classés qui doivent être abordés, examinés, discutés ou votés au cours de la séance, à la date du jour »

[2] موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)**، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1992، ص 114.

[3] Philippe Ardant, op, cit, p 551.

[4] سعيد بوشعير، **النظام السياسي الجزائري – دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – (السلطة التشريعية والمراقبة)، ج 4**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2013، ص 85.

والملاحظ في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح الحكومة صراحة بموجب نص دستوري تفوقا في إعداد جدول الأعمال، وإنما أُقرّ هذا الدور من خلال أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة (أ)، وكذا من خلال ما ورد في النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (ب).

**أ-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب القانون العضوي رقم 16-12:**

إن النظام التقليدي يجعل من البرلمان سيد برنامجه التشريعي، كما هو الحال في النظام الرئاسي الأمريكي، الذي يقوم على مبدأ الفصل الصارم بين السلطات، ويستبعد تبعا لذلك أي تدخل من قبل الجهاز التنفيذي في أشغال الكونغرس، غير أن تطور الأنظمة الدستورية الحديثة كشف عن اتجاه مغاير، يقوم على الحد من استقلالية العمل البرلماني ومنح الحكومة دورا محوريا في ضبط جدول الأعمال، لاسيما في المجال التشريعي، وهو ما تجسّد بوضوح في النموذج الدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة، ضمن ما يُعرف بمبدأ "العقلنة البرلمانية"[1]، ولما كانت الجزائر نظاما دستوريا موصوفا بالعقلنة البرلمانية، جاء القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة، ليكرّس تفوق الجهاز التنفيذي في مجال إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان، وهو ما يتجلى في ثلاث مظاهر رئيسية نُفصّلها فيما يلي:

**1-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة:**

بالرجوع إلى المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر والتي تنص على أنه "يجتمع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة"، يتضح من خلال أحكام المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 أن

(1) Michel Ameller, **parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitutions représentationsdans cinquante-cinq pays**, presses universitaires de France, paris, 1966, p 198.

المشرع الجزائري منح الحكومة ممثلة في شخص الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان[1] سلطة واسعة في مجال ترتيب وضبط جدول أعمال البرلمان، مستندة في ذلك إلى مبدأ الأولوية الذي تتمسك به، وقد ترتب عن ذلك تمكين الحكومة من التحكم المطلق في إدراج مشاريع القوانين ضمن جدول أعمال أي من غرفتي البرلمان، وفي أي وقت تريده وكيفما كان محتواه، دون أي قيد أو شرط[2]، مما أعطاها سلطة قوية في مجال طلب الأسبقية لمشاريع القوانين التي تراها ضرورية و مهمة، مع احتفاظها بحق الاعتراض على مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ[3]، الأمر الذي يؤدي عمليا إلى استبعاد هذه المبادرات التشريعية من إدراجها ضمن جدول أعمال البرلمان، وحرمانها من الخضوع لأي مناقشة داخل الهيئتين التشريعيتين، وهو ما يبدو منطقيا كون الحكومة هي التي تقدم مشاريع القوانين في كل المجالات وهذا على حساب اقتراحات القوانين التي يكاد ينعدم تقديمها من النواب، وهو ما يشكل لها فرصة حقيقية لتقديم وتسبيق ومناقشة مشاريعها قبل أي اقتراح قانون.

**2-التدخل الاستشاري للحكومة في ضبط جدول أعمال الجلسات**

إن دور الحكومة لا يتوقف عند تحديد جدول أعمال دورة البرلمان، بل يتعداه إلى التدخل في تحديد جدول أعمال الجلسات، إذ تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلّق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة على ما يلي: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"، ومن خلال قراءة هذا النص، يظهر بوضوح أن للحكومة دورا

---

(1) المرسوم التنفيذي رقم: 98-04 المؤرخ في 1998/01/17، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج، ع 4، الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1998، المادة 4 «تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق على وجه الخصوص فيما ياتي: – يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الامة بهدف تحديد جدول اعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية...».

(2) التجريني سليمان، **اتجاه الإصلاح الدستوري نحو تقييد صلاحيات الحكومة في المسطرة التشريعية العادية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، ع 11، أكتوبر 2015، ص 31.

(3) المادة 24 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة المعدل والمتمم.

استشاريا في إعداد جدول أعمال الجلسات البرلمانية، غير أنّ النص لم يبيّن على وجه الدقة ما إذا كانت هذه الاستشارة ذات طابع إلزامي أم مجرد رأي غير ملزم؟، غير أن الواقع العملي، وما تتمتع به الحكومة من أسبقية تشريعية بموجب أحكام القانون العضوي 12/16، يكشف أن تدخلها في هذا المجال يتجاوز حدود الرأي الاستشاري بالمعنى الضيق، ليأخذ في التطبيق طابعا مؤثرا وفاعلا في ترتيب جدول الأعمال التشريعي، خاصة فيما يتعلّق بإدراج مشاريع القوانين التي تُعدها الحكومة ضمن أولويات الجلسات.

ويترتب عن ذلك نتيجتين قانونيتين أساسيتين:

- لا يجوز لأي من غرفتي البرلمان إصدار جدول أعمال جلساتها دون أخذ رأي الحكومة.
- لا يمكن لأي غرفة برلمانية إعداد جدول أعمال جلساتها بصورة مستقلة، دون التشاور المسبق مع الحكومة بشأن ترتيب المواضيع المدرجة فيه.

**3-الاستعجال وأولوية التسجيل في جدول أعمال البرلمان:**

من أبرز الامتيازات التي تحوزها الحكومة في مجال المبادرة التشريعية، تمكُّنها من إضفاء طابع الاستعجال على مشاريع القوانين التي تودّ عرضها على البرلمان، ففي حال تأكيد الحكومة على طابع الاستعجال عند إيداع مشروع قانون، يُدرج هذا الأخير وجوبًا[1] ضمن جدول أعمال الدورة البرلمانية الجارية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدّل والمتمم، والتي تنص على أنه: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاليته".

---

[1] عمير سعاد، **مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)**، المرجع السابق، ص 228.

وتمثل هذه الآلية امتيازا حصريا للحكومة دون غيرها من أعضاء البرلمان، إذ لا يملك النواب أو أعضاء مجلس الأمة صلاحية تفعيل الاستعجال بنفس الكيفية، ومن ثم، تتيح هذه الصلاحية للحكومة إمكانية تعديل جدول أعمال البرلمان من خلال إدراج مشاريع قوانين مستعجلة، حتى وإن لم تكن مدرجة سلفا، الأمر الذي يمنحها قدرة فعلية على تهميش مقترحات القوانين التي لا تحظى بقبولها أو لا تندرج ضمن أولوياتها التشريعية[1].

**ب-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب النظام الداخلي لغرفتي البرلمان:**

كرس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تفوق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال سواء فيما يتعلق بدورات البرلمان أو فيما تعلق بانعقاد جلساته، وهو ما تؤكده فحوى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها
- الأسئلة الشفوية...».

إن هذا النص يجد مقابلا له في النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت المادة 62 منه: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، طبقا لأحكام المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها في المادة 44 أعلاه، طبقا لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 16 - 12 أعلاه.
- اقتراحات القوانين ...».

---

[1] بن سونة خير الدين، **التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 05، ع 02، أكتوبر 2018، ص 423.

بقراءة متأنية لهذه النصوص نجد أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد كرستا أسبقية مشاريع القوانين ذات المنشأ الحكومي في دراستها على اقتراحات القوانين ذات الأصل البرلماني، ما يعني أن أعضاء ونواب غرفتي البرلمان ورغم سيادتهم واستقلالهم في إعداد أنظمتهم الداخلية أقروا تفوق الحكومة في تنظيم برنامج عملهم وفق الأولوية التي تراها هذه الأخيرة، وهو الأمر الذي يشكل تنازلا[1] من أعضاء البرلمان في تقديم اقتراحات القوانين التي يبادرون بها، ما يفتح المجال واسعا للحكومة لتمرير مشاريعها.

**الفرع الثاني: انعكاس سلطة الحكومة في ضبط جدول الأعمال على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:**

يترتب على تدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان، وما تحوزه من أولوية في إدراج مشاريع القوانين، جملة من الآثار التي من شأنها المساس بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقييد فعالية السلطة البرلمانية في ممارسة اختصاصاتها، ويتجلى ذلك فيما يلي:

- إن تمتع الحكومة بالأولوية في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان يُفضي إلى تأثير مباشر على النشاط البرلماني، من خلال تقييده بالمحاور والمسائل التي تُدرجها السلطة التنفيذية ضمن هذا الجدول، وهو ما يُعد بصورة غير مباشرة تدخلا في صميم الاختصاصات البرلمانية التي يُفترض أن تُمارس باستقلالية كاملة، ويترتب عن ذلك سحب واحدة من أهم الآليات التنظيمية التي تملكها الغرفتان لتسيير أشغالهما، والمتمثلة في سلطة التحكم في جدول الأعمال، مما يُفضي عمليًا إلى تحويل هذا الأخير من أداة لتنظيم العمل التشريعي البرلماني إلى أداة تُدار وفق الأولويات الحكومية، فتفقد بذلك المؤسسة التشريعية جزءًا من استقلالها الوظيفي.

---

[1] المرجع نفسه، ص 424.

دون أن يقيّده بأي شرط زمني أو ظرفي، أو أن يُلزمه بالتداول على مبادرة التعديل داخل مجلس الوزراء، وتدلّ صيغة افتتاح النص بعبارة «لرئيس الجمهورية» على أن المبادرة بالتعديل تُعدّ امتيازا انفراديا يمنح رئيس الجمهورية حرية مطلقة في تقدير توقيت وظروف ممارسة هذا الحق، وهو ما يعكس تمركزًا واضحا لاختصاص تعديل الدستور ضمن دائرة السلطة التنفيذية، ويكرّس هيمنتها على المرحلة الأولى من مسار المراجعة الدستورية.[1]

وبناء على ذلك، يتمتع رئيس الجمهورية بمجال تقديري واسع في كيفية إعداد مشروع التعديل، إذ يجوز له تولّي صياغته بصورة مباشرة، أو تفويض الحكومة بإعداده، أو الأمر بإجراء مشاورات موسعة مع مختلف الفاعلين السياسيين والاجتماعيين، كما له أن يشكّل لجنة متخصصة تضم خبراء دستوريين وأكاديميين جامعيين وممثلين عن المجتمع المدني، وقد تجسّد هذا الخيار الأخير في الممارسة العملية من خلال مبادرة رئيس الجمهورية السيد عبد المجيد تبون بإطلاق التعديلات الدستورية سنة 2020، حيث قام بتشكيل لجنة من الخبراء كُلفت بإعداد مسودة أولية للمراجعة الدستورية، عُرضت لاحقا للتشاور مع مختلف الفواعل الوطنية.

**2-الدور المحدود للسلطة التشريعية في مجال المبادرة بتعديل الدستور:**

يجوز للبرلمان الجزائري، المنعقد بغرفتيه مجتمعَتين، أن يتقدّم باقتراح لتعديل الدستور، شريطة أن يحظى هذا الاقتراح بموافقة ثلاثة أرباع (¾) أعضاء كل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة[2]، غير أن اشتراط هذا النصاب المرتفع من شأنه أن يقيّد عمليا سلطة البرلمان في مباشرة هذه المبادرة، خاصة في ظل واقع التعددية الحزبية، وما يترتب عنها من تباين في التوجهات السياسية وصعوبة تحقيق إجماع واسع داخل المؤسستين التشريعيتين،

---

[1] ضريف قدور وبوقرن توفيق، **التعديل الدستوري في الجزائر بين هيمنة السلطة التنفيذية ومحدودية دور السلطة التشريعية**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، المجلد 05، ع 01، مارس 2020، ص 123.

[2] المادة 122 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

➢ **الاستفتاء التصديقي (référendum de ratification):**

وهو ذلك الاستفتاء الذي يُعرَض فيه القانون على الشعب بعد اعداده ويُطلَب منه قبوله أو رفضه، وهنا يكون الاستفتاء أكثر أهمية وأن القانون يظل مجرد مشروع ولا يكتسب قيمته القانونية إلا بعد الموافقة عليه في الاستفتاء، ولهذا يعتبر بعض الفقهاء الاستفتاء التصديقي اتفاقا بين البرلمان الذي صوت على القانون وبين المواطنين عند تصويتهم على القانون الاستفتائي[1].

وفي كلتا الحالتين يُعتبر تدخل الشعب ضروريا لاقرار القانون، إذ عن طريقه تُضاف ارادة الشعب المباشرة الى ارادة ممثليه لينشأ القانون.

أما فيما يخص وظائف الاستفتاء التشريعي فإنها متعددة يمكن إيجازها في وظيفتين أساسيتين:

– **الوظيفة التشريعية والتأسيسية:** ويكون في حالة سن تشريع يَبْلُغُ من الأهمية بمكان ما يجعل البت فيه من قبل البرلمان وحده لا يكفي دون تصديق الشعب عليه، فهذه المسائل تُعد من الاختصاص المطلق للناخبين[2] .

- **وظيفة السلطة المضادة:** ويتدخل الشعب في هذه الحالة ليُعبر عن إرادته العامة التي أصبحت مُخالفة لارادة البرلمان، وتفترض هذه الوظيفة التخفيف من وُطأة انحراف البرلمان عن معالجة القوانين الواجب الاهتمام بها، ولهذا سُميت هذه الوظيفة بالسلطة المضادة لأعمال البرلمان[3]، لذا نجد أن الجهة المُحركة لهذا الإستفتاء تكون جهة حيادية عن البرلمان عادة ما تتمثل في رئيس الجمهورية[4].

**ب– مجال قوانين الاستفتاء وإجراءاته في الدستور الجزائري:**

---

(1) Leon Duguit, **Traité de Droit Constitutionnel**, Tom 4 (l'organisation politique de la France), ancienne librairie fontemoing & c', éditeurs, 2ème édition, paris, 1924, p 620.

(2)Francis Hamon, **le Référendum (étude comparative)**, LGDJ, paris, 1995, p 50.

(3) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 97.

(4)Francis Hamon, op.cit, p 52

لسنة 2020 وهو ما يستشف من نص المادة 8 فقرة 1 من ذات التعديل الدستوري بقولها "السلطة التأسيسية ملك للشعب"[1]، هذا فيما يتعلق بالمواضيع التأسيسية، أما بالنسبة للأعمال الأخرى فقد ينصب القانون الاستفتائي على أي مجالٍ من مجالات المادتين139 و140 من تعديل 2020، كما قد يكون بشأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وفق المادة 141 من ذات الدستور، وبالتالي فمجال اللجوء للاستفتاء يبقى واسعا دون أية شروط وهو يدخل في إطار السلطات المحفوظة لرئيس الجمهورية، وقد لجأ رئيس الجمهورية الجزائري إلى الاستفتاء التشريعي عمليا خارج نطاق تعديل الدستور في سنتي 1999 و2005 بهدف استرجاع السلم والمصالحة الوطنية، فبعد صدور الأمر المتضمن تدابير الرحمة[2] أصدر الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة القانون المتعلق باستعادة الوئام المدني[3]، وطرحه على الإستفتاء الذي صادق عليه الشعب يوم 16 سبتمبر 1999 [4] تحت تسمية المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني، كما لجأ رئيس الجمهورية الجزائري مرة ثانية إلى الشعب لاستشارته بشأن مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية[5]، والذي زكاه

---

[1] عرفت التجربة الدستورية الجزائرية عدّة استفتاءات كانت مجالاتها إما اقرار دستور بكامله أو تعديل دستوري جزئي أهمها:

- استفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988، ج ر ج ج ، عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988.
- استفتاء حول دستور 1989
- استفتاء حول التعديل الدستوري لسنة 1996
- استفتاء حول التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] أمر رقم 12/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 المتضمن تدابير الرحمة، ج ر ج ج، رقم 11، الصادرة بتاريخ: 29 فيفري 1995.

[3] قانون رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتعلق باستعادة الوئام المدني، ج ر ج ج، عدد 46، الصادرة بتاريخ:1999/07/13.

[4]إعلان المجلس الدستوري رقم 02/أ.م.د/99 المؤرخ في 1999/09/19 المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر ج ج ، عدد 66، الصادرة بتاريخ 1999/09/21.

[5]المرسوم الرئاسي 278/05 مؤرخ في 2005/08/14 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم الخميس 29 سبتمبر 2005، ج ر ج ج ، عدد 55، الصادرة بتاريخ 2005/08/15 .

الشعب يوم 29 سبتمبر 2005 [1] وتلاه تطبيقا لذلك صدور الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية[2] والذي تضمن عدة إجراءات قانونية وتشريعية[3]، وعليه فالاستفتاء التشريعي إجراء مقرر دستوريا لرئيس الجمهورية بموجبه يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية ولكن وفق إجراءات دستورية وقانونية نفصلها في الجزئية الموالية.

**2-إجراءات إعداد وإقرار التشريع الاستفتائي في الجزائر:**

يُعد الإستفتاء من أبرز الوسائل الديمقراطية التي تُتيح للحكام الرجوع إلى الإرادة الشعبية للفصل في قضايا تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدولة، وذلك من خلال عرض سؤال محدد على المواطنين ليُبدوا رأيهم فيه بالموافقة أو الرفض، بما يُمثّل إحدى صور ممارسة الشعب لسيادته بشكل مباشر، وقد تباينت الدساتير في تنظيم هذه الآلية وفي تحديد نطاقها والإجراءات المرتبطة بها، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل سنة 2020 اختار توجُها خاصا لهذا الحق، إذ أحاطه بجملة من الشروط والإجراءات التي يتعيّن احترامها لإقرار الاستفتاء، وذلك وفقاً لما سيتم بيانه على النحو الآتي:

- **اقتراح الاستفتاء:** تختلف سلطة اقتراح الاستفتاء التشريعي عن سلطة الاعتراض على القوانين، إذ لا تهدف الأولى إلى وقف نفاذ القانون الصادر عن البرلمان، وإنما تفتح مسارا تشريعيا بديلا بشأن مسائل محددة[4]، يكون لرئيس الجمهورية المبادرة باقتراحها وفقا لأحكام الدستور الجزائري. وقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري هذه الصلاحية إلى الإرادة

---

[1] إعلان المجلس الدستوري رقم 01/أ.م.د/05 مؤرخ في 01 /2005/10 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية ، ج رج ج ، عدد 67، الصادرة بتاريخ 2005/10/05.

[2] أمر رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/27 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية، ج ر ج ج، عدد 11، الصادرة بتاريخ 2006/02/28.

[3] نذكر من بين هذه الإجراءات القانونية والتشريعية:

- إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد الذين سلّموا أنفسهم للسلطات اعتبارا من 13 يناير 2000 تاريخ انتهاء مفعول قانون الوئام المدني.
- إبطال المتابعات القضائية في حق جميع الأفراد الذين يكفون عن نشاطهم المسلح ويسلمون ما لديهم من سلاح باستثناء الأفراد الذين كانت لديهم يد في المجازر الجماعية.

[4] Francis Hamon , op.cit , p 26

وفقا للنظام الدستوري الجزائري فطلب اجراء قراءة ثانية يمثل مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية وآلية من آليات الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه ويتعلق الأمر هنا بوظيفة التشريع[1]، فحق الاعتراض الرئاسي مثله مثل حق التصديق على القوانين أي وجهان لعمل واحد له طبيعة تشريعية ولا يمكن التفرقة بينهما، فرئيس الجمهورية يُصادق على القانون إذا ما توافرت فيه شروط معينة، وإلا فانه يَعْترضُ عليه، وهي الممارسة السلبية للعمل التشريعي[2]، كون رئيس الجمهورية يتدخل في عملية اتخاذ القرار، وفي وضع قانوني كهذا تُصبح موافقة الرئيس على النص التشريعي شرطا لازما وأساسيا من الجانب الدستوري، الأمر الذي يجعل من الاعتراض الرئاسي حاجزا يحُول دون تطبيقه، ويزيد من تقوية وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بطريقة أخرى، فمن نتائجه توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية لتتحول من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية[3]

ووفقا لنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فاذا ما استعمل الرئيس حقه في الاعتراض فلا يصدر القانون، ولا يُنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد أن يُعيد المجلس الشعبي الوطني قراءته من جديد، وإن صح التعبير تعديله من جديد وفق توجيهات الرئيس أو إعادة اقراره بموجب أغلبية ثلثي النواب وأعضاء مجلس الأمة، ما يجعل بذلك رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص لا بوصفه رئيسا للجمهورية فقط وإنما بوصفه المشرع الأول باعتبار أن هذه الأغلبية المشددة لا تُشترط إلا بمناسبة القرارات الخطيرة، فهو بذلك مُعتمِد لا على أحكام المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فقط بل أيضا على أحكام المادة 84 منه التي تجعل منه حامي الدستور[4]، بل إن الواقع العملي يجعل من مفهوم الاعتراض

---

(1) مفتاح عبد الجليل، **آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2008/2007، ص ص 127-128 .

(2) لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص 66 .

(3) شريط الأمين، **خصائص التطور الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة (الجزائر)، 1991، ص 446 .

(4) سعودي باديس ، **قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة قسنطينة 1 ،الجزائر ، العدد 38 ، ديسمبر 2012 ، ص 303.

-**التصديق الضمني:** أن يحتفظ رئيس الجمهورية بالمشروع دون توقيع ودون إعادته إلى المجلس خلال المدة المقررة، أو أن يعترض عليه دون إرجاعه خلال ثلاثين (30) يوما، ويُعد هذا التصرف بمثابة تصديق ضمني[1].

-**الاعتراض الصريح:** أن يعترض على المشروع في المدة المحددة دستوريا، ويرده إلى مجلس النواب خلال نفس الأجل للمداولة فيه مجددا، فإذا أعاد المجلس إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدره رئيس الجمهورية.

وفي حين لا يثير الخياران الأول والثاني أي إشكاليات حول مصير مشروع القانون، فإن الخيار الثالث يفتح المجال للتساؤل بشأن الإجراءات التي يتبعها البرلمان في حال إعادة المشروع إليه، وقد عالجت المادة 177 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب هذا الأمر، إذ أوجبت أن يُخطر رئيس الجمهورية رئيس المجلس كتابة باعتراضه وأسباب هذا الاعتراض خلال ثلاثين (30) يوما من تسلمه المشروع، وتبعا لذلك، يتعين على مجلس النواب اتخاذ الخطوات الآتية:

- **عقد جلسة عاجلة:** لمناقشة اعتراض رئيس الجمهورية وأسبابه، ويجوز دعوة رئيس مجلس الوزراء للحضور، بصفته مسؤولا سياسيا أمام البرلمان، للإدلاء ببيان يوضح دوافع الاعتراض.
- **إحالة المشروع المعترض عليه:** وما يتصل به من بيانات إلى اللجنة العامة بالمجلس لدراسة النصوص والمبادئ محل الاعتراض، وأسانيده الدستورية والتشريعية، وإعداد تقرير يُعرض على المجلس على وجه الاستعجال.
- **إعادة المداولة والتصويت:** إذا أقر المجلس المشروع مجددا بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر القانون نافذا ويصدر وجوبا.

---

[1] أحمد علي سالم حسن، **مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في المجال التشريعي وأثرها على عمله (دراسة مقارنة)**، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة (مصر)، المجلد 108، ع 525، يناير 2017، ص 399.

- **التصويت على تعديل النصوص:** في غير حالة الإقرار بأغلبية الثلثين، يشكل المجلس لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وإدخال ما يلزم من تعديلات على نصوصه وفقا لتوصيات اللجنة العامة.[1]
- **إخطار رئيس الجمهورية:** يقوم رئيس المجلس بإبلاغ رئيس الجمهورية بما انتهى إليه المجلس من قرارات وإجراءات بشأن الاعتراض.

من خلال المقارنة بين الضوابط الإجرائية لممارسة حق الاعتراض التوقيفي في النظام الدستوري المصري ونظيره الجزائري، يتبين أن الإجراءات المعتمدة في كلا النظامين تكاد تتطابق من حيث الجوهر والمواعيد، غير أن المؤسس الدستوري المصري أبدى قدرا أكبر من الدقة في تحديد نقطة انطلاق سريان آجال ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق، إذ حددها بثلاثين (30) يوما تُحتسب ابتداء من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص الذي صوّت عليه البرلمان، بخلاف ما هو مقرر في الدستور الجزائري الذي يعتمد تاريخ إقرار النص من قبل البرلمان، كما يلاحظ أن المشرّع المصري، من خلال أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، قد عالج الإشكال الذي طرحته هذه الدراسة والمتعلق بمدى جواز تعديل البرلمان للنص المعترض عليه بما يتماشى مع مبررات الاعتراض الواردة في رسالة رئيس الجمهورية، حيث نص على تشكيل لجنة خاصة داخل مجلس النواب لإعادة دراسة المشروع وإدخال التعديلات اللازمة على أحكامه، وفقا لتوصيات اللجنة العامة، أما المشرّع الجزائري فقد خلا تنظيمه الإجرائي من نصوص صريحة تعالج هذا الإشكال.

**ب- نماذج تطبيقية على بعض مشروعات القوانين المعترض عليها في مصر:**

يجدر التنويه إلى أن ممارسة حق الاعتراض في النظام الدستوري المصري كانت محدودة نسبيا، إذ لم يُفعَّل هذا الحق سوى مرة واحدة في ظل أحكام دستور سنة 1971، حينما بادر

---

[1] المادة 178 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

**أ-تعريف حق الإصدار:**

يُعتبر الإصدار بمثابة عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديد، أي أنه شهادة من رئيس السلطة التنفيذية بأن الهيئة النيابية قد أقرت القانون المطلوب إصداره في حدود الاجراءات التي وضعها الدستور[1]، كما يمكن تعريف سلطة الاصدار على أنها "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، ولتكليف أعضاء السلطة التنفيذية بنشره و تنفيذه كونه أصبح قانونا من قوانين الدولة"[2] وعليه يتضح أن مرحلة إصدار القانون تتضمن في حقيقتها ثلاثة (03) أمور:

- **الأمر الأول:** شهادة رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للدستور، ومن ثم فإن القانون قد توافرت له كل الشروط التي يتطلبها الدستور.
- **الأمر الثاني:** تنازل رئيس الجمهورية عن حقه في الاعتراض على مشروع أو اقتراح القانون أو سكوته عن إبداء رأيه خلال المحددة له في الدستور لممارسة حقه في الإعتراض، أو اعتراضه عليه ولكن أقره البرلمان بالأغلبية المطلوبة لذلك في القراءة الثانية.
- **الأمر الثالث:** تحوّل النص المصوت عليه من البرلمان إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن الاصدار أيضا تكليفا لجميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.

والجدير بالذكر أن هناك اختلافا في الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القانون نُورده في الجزئية الموالية.

**ب-الطبيعة القانونية لسلطة الإصدار:**

---

[1] البدوي إسماعيل، **إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة**، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، 1993، ص 427.

[2] Claude Leclercq, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Litec,10eme édition,paris , 1999, p 627 .

لقد تجاذب موضوع تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار هل هو مكوِّن تشريعي يدخل ضمن العملية التشريعية أم اجراء تنفيذي أم من طبيعة خاصة تقوم به السلطة التنفيذية أكثر من اتجاه ولكل اتجاه وِجْهَةٌ هو مُوَلِّيها على الشكل التالي:

**الرأي الأول: الإصدار عمل تشريعي**

أعطى لرئيس الجمهورية دورا تشريعيا في الإصدار كون هذا الأخير عمل تشريعي ولا يمكن الاستغناء عنه في العملية التشريعية، فرئيس الجمهورية يشترك في صنع القانون عن طريق إصداره، وبرر العميد دوجي ذلك بأن القانون لا يظهر إلى الوجود إذا لم يتم إصداره، فالقانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم الإدارة بتنفيذه، ولا المحاكم بتطبيقه ولا المواطنين باحترامه[1]، بل وذهب الأستاذ "لافيريير Laferriere" إلى أبعد من ذلك حينما اعتبر بأن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن تصويت البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد مقررات لا تنطوي على أية قوة إلزامية[2]، وهو ذات الاتجاه الذي أيده الفقيه "لاباند" الذي يرى بدوره أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع القانوني، ذلك أن الإرادة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها على الخارج بصورة ملموسة، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في حين إصداره، وبتخلف هذا الأخير يكون القانون غير موجود[3].

**الرأي الثاني: الإصدار عمل تنفيذي**

يعتبر الإصدار عمل تنفيذي، فهو بمثابة أمر من رئيس الدولة لرجال السلطة العامة باليقضة على تنفيذ القانون، ومعنى ذلك أن الإصدار هو كاشف للقوة التنفيذية للقانون وغير منشئٍ له، ذلك أن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان وليس عندما يتم إصداره، وطالما أن القانون من صنع البرلمان فالمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه، وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة[4]، فعملية الإصدار وفق هذا الرأي تأتي بعد تمام إجراءات سن القانون، ومن ثم فهي

---

[1] عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 101.

[2] المرجع نفسه، ص 101.

[3] عبد العزيز السيد الجوهري، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)** ، د م ج ، الجزائر، 1995، ص 24.

[4] عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 31.

تنفصل عنها، فإصدار القانون يقتضي أن يكون هذا القانون قد اكتملت له أسباب الحياة ولم يبق إلا أن يحصل على صك يُؤهله لممارسة دوره في البناء القانوني في المجتمع وهذا الصك يتمثل في الإصدار[1].

**الرأي الثالث: الإصدار عمل من نوع خاص**

يعتبر الإصدار عمل من نوع خاص فلا هو تشريعي ولا هو تنفيذي، و تزعم هذا الرأي الفقيه "كاري دومالبورغ C. Demalberg " وتفسير ذلك أن العمل التشريعي يتطلب حرية الارادة في التصرف بالموافقة أو الاعتراض على القانون، في حين أن الاصدار اجباري بالنسبة لرئيس السلطة التنفيذية، ولا يستطيع به أن يُضيف جديدا إلى القانون أو أن يُنقص منه[2]، لأن هذا الأخير اكتمل بموافقة السلطة التشريعية عليه، أما الذين ينادون بالطابع التنفيذي للإصدار فهم يخلطون بين القوة التنفيذية للقانون وبين وسائل تنفيذه، وعليه فرئيس السلطة التنفيذية عندما يصدر القانون – حسب هذا الرأي – انما يقوم بالتمهيد لتنفيذه، وهو في ذلك يقوم بواجبه نحو العمل التشريعي مما يضفي على الإصدار طبيعة خاصة[3].

إن اختلاف الفقه في تحديد الطبيعة القانونية لإصدار القانون مرده استناد كل اتجاه فقهي إلى طبيعة النظام السياسي السائد في دولته وعلى ما ينص عليه دستورها[4] وبالتالي فإنه لا يستقيم القول بأن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري عمل تشريعي أم تنفيذي إلا بالتطرق إلى الكيفية التي نظم بها الدستور الجزائري سلطة إصدار القوانين وهو الأمر الذي سنتطرق إليه في الجُزئية الموالية .

**1-طبيعة الإصدار في النظام الدستوري الجزائري:**

للتأكد من مدى اعتبار الإصدار عملا تشريعيا يباشره رئيس الجمهورية، يقتضي الأمر

---

[1] حابر جاد نصار، **الوسيط في القانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، د ت ن، ص 423.

[2] مهند صالح الطراونة، المرجع السابق، ص 90.

[3] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 54

[4] المرجع نفسه، ص 55.

الإجابة على التساؤل الآتي: **هل يصبح القانون مكتملا وقابلا للتنفيذ بمجرد تصويت البرلمان عليه؟** بالرجوع إلى نص المادة 148 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، التي تقرر أن: «يُصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسلّمه إياه...»، يتضح أن الإصدار ليس مجرد إجراء إعلاني، بل يعد مرحلة جوهرية ضمن المسار التشريعي، وذلك راجع للحجج التالية:

- إن مشروع القانون الذي يتم إقراره في البرلمان لا يكتسب في الحقيقة قيمة القانون ولا ينتج آثاره القانونية إلا من وقت إصداره ونشره، فهو – أي الإصدار – يكشف عن وجود القانون ويمنحه الحياة من الناحية القانونية.
- يستفاد من صياغة نص المادة 148 أعلاه أن الإصدار يتم في صلب القانون نفسه، وليس بموجب مرسوم رئاسي منفصل، على خلاف ما هو معمول به في النظام الفرنسي، مما يجعل الاصدار حلقة غير منفصلة عن العمل التشريعي[1].
- كما يُستشف من المادة نفسها أن لرئيس الجمهورية سلطة تقديرية في إصدار القانون أو تأخير ذلك[2]، دون أن يكون للبرلمان صلاحية إلزامه، وهو ما قد يؤدي عمليا إلى تعليق النص التشريعي إلى أجل غير مسمى.
- كما يُظهر مدلول المادة 148 أعلاه أن القيمة القانونية لعملية الإصدار في النظام الدستوري الجزائري تكتسي طابعا تشريعيا كونها شرطا لازما لاستكمال إجراءات سنّ القانون[3]، لأنه في حالة الامتناع عن الإصدار يُعْدم القانون[4]، ولا يُمكن الاحتجاج به في مواجهة الأفراد أو المؤسسات الدستورية، وقد كرّس المجلس الدستوري الجزائري (سابقا) هذا المبدأ في رأيه المؤرخ في 22 أوت 2004، المتعلق برقابة مطابقة القانون العضوي بشأن تشكيل المجلس

---

(1) ضريفي نادية، **تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 07، ع 01، ماي 2020، ص 124.

(2) بن قارة محمد مهاد، **الإصدار الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة دراسات، جامعة عمار ثليجي بالأغواط (الجزائر)، ع 54، ماي 2017، ص 143.

(3) كريمة رزاق بارة، **حدود السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)**، دار الفكر والقانون، ط 1، المنصورة، مصر، 2011، ص 90.

(4) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 92.

الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته، حيث أكد: «...واعتبارا أنه لا يمكن الاستناد إلى القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء ضمن المقتضيات طالما أنه لم يُصدره رئيس الجمهورية...»[1].

- ويعزز هذا الفهم أن المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد أدرج سلطة الإصدار ضمن الإجراءات التشريعية الواردة في الفصل الثالث من الدستور المعنون بـ "البرلمان".

وبناء على ما سبق، يُعدّ الإصدار في ظل الدستور الجزائري الحالي مرحلة جوهرية متمّمة للعملية التشريعية، إذ يضفي على القانون صفة الاكتمال والجاهزية للتنفيذ، فإقرار أي قانون يمرّ بثلاث مراحل مترابطة تتمثل في: التصويت عليه أولا داخل المجلس الشعبي الوطني، ثم التصويت عليه من قبل مجلس الأمة، وأخيرا إصداره من طرف رئيس الجمهورية، وهذه المراحل وإن بدت منفصلة، إلا أنها في حقيقتها تشكّل حلقات متكاملة لعملية واحدة لا يكتسب القانون أثره الإلزامي إلا من خلال استكمالها جميعا، وهو مايعني أن الإصدار حلقة من حلقات العملية التشريعية لا يكتمل القانون بدونها[2]، مما يجعل الإصدار في النظام الدستوري الجزائري ركنا أصيلا من العملية التشريعية.

**2-طبيعة الإصدار في النظام الدستوري المصري**

تباينت آراء الفقه المصري بين مؤيد ومعارض لإضفاء الطابع التشريعي على سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القوانين، إلا أن المحكمة الدستورية العليا في مصر ارتأت ضمنيا إسباغ وصف العمل التشريعي على قانون الإصدار وذلك بوصفها إجراء إداريا ملتبسا بمظهر تشريعي من ناحية، وأنه من الإجراءات المتممة للقانون من ناحية أخرى، وخير شاهد على ذلك قبول دعاوى الدستورية على مواد إصدار القانون مما يعني أنه أخذ بالمعنى المطلق للفظ

---

[1] رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 04 المؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله و صلاحياته للدستور، ج ر ج ج ، عدد 57 ، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004، ص 10.

[2] مداح العربي، **إشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)، المجلد 08، ع 02، جانفي 2024، ص 534.

"القانون" الوارد في نص المادة 192 والذي رسم حدود اختصاص المحكمة برقابة الدستورية[1] دون تمييز بين مواد الإصدار تارة، ومواد صلب القانون تارة أخرى حيث ينطبق عليه لفظ القانون الوارد بالنص الدستوري، و من تطبيقات ذلك في قضاء المحكمة الدستورية العليا الحكم بعدم قبول الطعن على دستورية المادة الخامسة من القانون رقم 112 لسنة 1980 بإصدار قانون التأمين الاجتماعي الشامل لانتفاء شرط المصلحة، حيث أن المحكمة قد حكمت باختصاصها بنظر الطعن على مواد الإصدار بوصفه قانونا، ثم تعرضت لشرط المصلحة التي ارتأت عدم توافرها في الدعوى الماثلة أمامها الأمر الذي حدا بها إلى الحكم بعدم قبول الدعوى[2].

خلاصة القول، أن المحكمة الدستورية قد اعترفت ضمنيا بالصفة التشريعية لمواد الإصدار واعتبرته عملا تشريعيا متمما للقانون[3]، بدليل قبول الطعن على مواد الإصدار بعدم الدستورية

**ثانيا: تنظيم حق الإصدار في الدستور الجزائري:**

سبق لنا القول بأن اصدار القانون في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 قد جرى تنظيمه بموجب المادة 148 منه والتي حصرت الجهة التي تمتلك هذه الصلاحية بشخص رئيس الجمهورية (أ) وذلك في حدود أجل معين (ب) لكن ما هو مصير النص التشريعي الذي وافق عليه البرلمان الجزائري ولم يصدره رئيس الجمهورية خلال المدة المقررة للاصدار؟ السؤال الذي سوف نحاول الإجابة عليه فيما يلي:

---

[1] تنص المادة 192 من الدستور المصري لسنة 2014 «تتولى المحكمة الدستورية العليا دون غيرها الرقابة القضائية على دستورية القوانين...».

[2] الدعوى رقم 205 لسنة 28 قضائية "دستورية" بجلسة 2015/01/10، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 15، ص 762.

[3] ميادة عبد القادر أحمد إسماعيل، **الطبيعة القانونية لمواد إصدار القانون**، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر (مصر)، أفريل 2022، ص 876.

**أ-انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القانون:**

إن سلطة رئيس الجمهورية في اصدار القانون يمثل امتدادا طبيعيا لصلاحياته في حق المبادرة بمشاريع القوانين و عدم اعتراضه على النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان، واعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع، فالقانون دون إصداره يعتبر غير موجود أصلا و ما هو إلا حبر على ورق يلزَمه توقيع الرئيس من أجل إصداره[1]، وباستقراء نص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من الإصدار سلطة لصيقة بشخص الرئيس دون أن يشرك معه جهة أخرى، ما يفيد أن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري لا يكون محل توقيعٍ مُجاوِر من طرف الوزير الأول أو الوزير المختص، بل إن المادة 93 من ذات التعديل الدستوري تفرِض على رئيس الجمهورية حظر تفويض سلطته في إصدار النص المصوت عليه من البرلمان، وذلك راجع إلى سُمو مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، وباعتباره رأس السلطة التنفيذية وحامي الدستور، فمن المنطقي أن يعود أمر إصدار القانون إلى هرم السلطة التنفيذية.

**ب-سلطة رئيس الجمهورية في تعطيل الإصدار:**

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بتحديد مدّة إصدار القوانين، وترجع الحكمة من هذا التحديد الزمني لعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملا بلا نفاذ[2]، ووفقا لنص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر فان لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما لممارسة سلطة اصدار القانون ابتداء من تاريخ تسلُمه إياه، مع قابلية هذا الميعاد للوقف في حالة إخطار المحكمة الدستورية لمراقبة النص، حيث يستمر الوقف إلى حين صدور رأي هذه الأخيرة، ومن ثَمَّ يستمر سريان الأجل إلى حين انتهاء مدة

---

[1] قائد محمد طربوش، **السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ص 344.

[2] قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 347.

(ثلاثين يوما)، وهذه المدة تسمح لرئيس الجمهورية للإطلاع الجيد على القانون، ومن ثم يسهُل عليه اتخاذ قرار اصداره أو طلب اجراء قراءة ثانية لهذا القانون.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يُوَحِّدْ بين تاريخ اصدار القانون و تاريخ طلب إجراء قراءة ثانية سالف الذكر، فالأول يبدأ من تاريخ تسلم القانون من قبل رئيس الجمهورية ويُمكن أن يُوقَف، أما الثاني فيبدأ من يوم الموافقة على القانون من قبل مجلس الأمة وهو غير قابل للوقف[1].

والجدير بالذكر أن النصوص الدستورية لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم اصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا، فرئيس الجمهورية في الجزائر له أن يصدر القانون الذي صادق عليه البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه بذلك مُتماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك[2]، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية[3]، بل إنه لا يمكن الحديث عن الجزاء الذي يمس رئيس الجمهورية، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته، بل ولا يجوز اقحام حتى اسم الرئيس في مناقشات تُجرى بالمجلس بمناسبة اِدانة عمل حكومي[4]، ونُشير في هذا الصدد أن تحديد مُهلة للإصدار مع عدم تحديد جزاء يترتب على تخطي هذه المُهلة يتنافى مع ما هو متعارف عليه دُستوريا، فربط ممارسة اختصاص معين بمدة زمنية محددة يقتضي فوات هذه المدة إما نقل الاختصاص

---

[1] بموجب نص المادتين 49 و50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى وحّد المؤسس الدستوري الجزائري ميعاد إصدار القانون وطلب إجراء مداولة ثانية في عشرة (10) أيام من تاريخ إحالة النص من قبل المجلس الوطني.

[2] بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3، المرجع السابق، ص 80.

[3] وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ: 29 مارس 1977 بينما لم يصدره رئيس الجمهورية إلا في 15 أوت 1977 أي أن الاصدار تأخر بما يزيد عن أربعة (04) أشهر عن الميعاد القانوني، كما وافق المجلس الشعبي الوطني على قانون الانتخابات بتاريخ، 1980/07/01 في حين أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا بتاريخ 1980/10/25، أي أن الاصدار تأخر بحوالي ثلاثة (03) أشهر عن موعده القانوني.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة – الوزارة "في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 14.

إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها (أي يتم الإصدار بحكم القانون)، والأمران غير واردان في نص المادة 148 سالفة الذكر، بخلاف ما ذهب إليه الدستور الجزائري لسنة 1963 المُلغى و الذي أوجد حلا لمثل هذا الاشكال بموجب المادة 51 منه [1] والتي تنص على نقل اختصاص إصدار القانون إلى رئيس المجلس الوطني في حال ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن القيام بذلك خلال الآجال المحددة.

ومهما يكن، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية في حماية الدستور وفقا للمادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما ورد في نص القسم الدستوري المنصوص عليه في المادة 90 ذاتها والمتضمن تعهده بـ "...أدافع عن الدستور..."، تفرض عليه بالضرورة احترام أحكام الدستور المتعلقة بواجب إصدار القوانين في الميعاد المقرر دستوريا.

**ثالثا: تنظيم حق الإصدار في الدستور المصري النافذ لسنة 2014:**

تنص المادة 123 من الدستور المصري الحالي على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر».

والمستفاد من هذا النص أن المشرع الدستوري حدد ثلاث حالات يجب على رئيس الدولة الالتزام فيها بإصدار القانون هي:

**الحالة الأولى** :إذا لم يعترض الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان.

**الحالة الثانية:** إذا اعترض الرئيس على مشروع القانون ولم يرده إلى مجلس النواب خلال المدة التي حددها الدستور.

**الحالة الثالثة:** إذا أقر البرلمان مشروع القانون بأغلبية ثلثي أعضائه رغم اعتراض الرئيس عليه.

---

[1] تنص المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولّى ذلك".

استناداً إلى نص المادة 123 أعلاه، يمكن التمييز بين صورتين للإصدار: الصريح والضمني.

-**الإصدار الصريح:** يتمثل في توقيع رئيس الجمهورية على القانون وفقا للصيغة المعتادة، وذلك قبل انقضاء الأجل المحدد دستوريا (ثلاثون يوما) الذي يبدأ سريانه من تاريخ تسلّم الرئيس للنص بعد إحالته من البرلمان، ويُستفاد من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد تمكين رئيس الجمهورية من مهلة كافية لدراسة القانون دراسة معمّقة قبل اتخاذ قرار بشأنه، بحيث يُعتد بتاريخ وضع النص تحت تصرف الرئيس فعليا، لا بتاريخ المصادقة البرلمانية عليه.

-**الإصدار الضمني (صمت الرئيس):** ويتحقق بفوات الأجل المحدد دستوريا دون أن يبادر رئيس الجمهورية إلى إصدار القانون صراحة، حيث اعتبر الدستور سكوت الرئيس خلال مدة الثلاثين يوما بمثابة موافقة ضمنية[1]، بما يرتب النتيجة القانونية ذاتها المترتبة على الإصدار الصريح، أي دخول القانون حيّز النفاذ.

**الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية للعملية التشريعية أثناء غياب البرلمان:**

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على تخصيص كل سلطة بوظائفها الدستورية، حيث تعهد مهمة التشريع إلى البرلمان باعتباره ممثلا لإرادة الشعب، غير أنّ هذه المؤسسة لا تكون دائما في حالة انعقاد، فقد تتوقف أعمالها إما بصفة ارادية كما هو الحال بين دورات البرلمان، أو رغما عنها وذلك عندما يصدر قرار بحل البرلمان، ولتفادي الفراغ التشريعي، خوّلت أغلب الدساتير لرئيس الدولة سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة القضايا المستعجلة، وبناء على ذلك يثار التساؤل حول الضوابط التي كرسها الدستوران الجزائري والمصري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية؟ وهو ما يقتضي تناول حالات التشريع بالأوامر (أولا)، وضوابط ممارسته (ثانيا)، وآليات الرقابة المفروضة عليه (ثالثا)، قبل الانتقال

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 469.

إلى دراسة التشريع بالأوامر في ظلّ الظروف الاستثنائية، وذلك في إطار مقارنة بين الدستورين الجزائري والمصري (رابعا).

**أولا: حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وفق الدستورين الجزائري والمصري:**

يتضح من خلال مقارنة نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بما يقابلها من مضمون نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 أنهما اتفقتا على أن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في التشريع بأوامر محكوم بقيد زمني حيث لا يُشرَع له ممارسة هذه السلطة في الحالات العادية إلا عند شغور الغرفة السفلى من البرلمان (أ) إلا أنهما اختلفتا في حالة العطل البرلمانية (ب) وقوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية الجزائري بأمر له قوة القانون بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني (ج).

**أ- حالة شغور الغرفة السفلى من البرلمان:**

على خلاف التفويض التشريعي والذي يُعد وجود البرلمان الشرط الأساسي لصحته، فانه لا يُشرَع لرئيس الجمهورية الجزائري ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية إلا عند غياب الغرفة السفلى من البرلمان، ومن بين حالات غيابه حالة شغور المجلس الشعبي الوطني الجزائري والذي يقصد به انهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يُحدده الدستور وذلك يكون عادة بمقتضى اجراء الحل المخوّل لرئيس الجمهورية، والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه عليه للمرة الثانية[1]، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل البرلمان[2] وتقرير اجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فعندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر قابلة للتمديد لمدة ثلاثة (03) أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية لإنهاء وضعية

---

[1] المادة 108 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

[2] المادة 151 فقرة 1من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

شغور المجلس الشعبي الوطني، خاصة أن هذه الفترة تكشف عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة، إذ يبقى معطلا إلا فيما حُفظ له من أدوار استشارية و ثانوية[1].

غير أنّ الممارسة الدستورية في الجزائر كشفت عن واقع مغاير لما تقرّره النصوص، حيث تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77[2] الصادر بتاريخ 1 مارس 2021 حلّ المجلس الشعبي الوطني، تلاه المرسوم الرئاسي رقم 21-96[3] المؤرخ في 12 جوان 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد، وبذلك تكون الفترة الفاصلة بين تاريخ حل المجلس الشعبي الوطني وتاريخ إجراء الانتخابات قد تجاوزت أجل الثلاثة (03) أشهر المنصوص عليه صراحة في المادة 151 من الدستور.

ويعد ضابط عدم قيام مجلس النواب المصري بمثابة الأساس الدستوري لاستخدام رئيس الجمهورية سلطاته التشريعية الاستثنائية المتمثلة في إصدار قرارات بقوانين وفق نص المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..."، والمقصود بحالة عدم قيام مجلس النواب المصري هو عدم وجود المجلس ذاته ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع، ويتحقق ذلك في الحالتين التاليتين:

**الحالة الأولى: الفترة بين فصلين تشريعيين**

ويقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين الفترة التي تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد، وقد حددت المادة 106 من الدستور القائم لعام

---

(1) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد 3، أفريل 2009، ص 8.

(2) مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 2021.

(3) مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 18 م، الصادرة بتاريخ 11 مارس سنة 2021.

2014 مدة الفصل التشريعي بنصها على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات (05) ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما (60) السابقة على انتهاء مدته"، ومن ثم تبدأ فترة ما بين الفصلين التشريعيين من اليوم الموالي لانقضاء اليوم الأخير من الفصل التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد[1]، وفي تلك الفترة فقط يحق لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها بعدئذ على المجلس الجديد.

**الحالة الثانية: فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد**

على اعتبار أن حل البرلمان يقتضي إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي والذي يستتبع بالضرورة انتخاب مجلس جديد، وطبقا لهذا المفهوم فإن مجلس النواب المصري لا يعد قائما في الفترة ما بين حله واجتماع المجلس الجديد، ما يؤسس لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين خلال هذه الفترة إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويستوي في ذلك أن يكون الحل إعمالا لنص المادة 137 من الدستور الحالي (2014) " الحل للضرورة"، أو تطبيقا لنص المادة 146 من الدستور "الحل لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة أغلبية مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي"، أو تنفيذا لحكم المادة 161 من الدستور" الحل بمناسبة سحب مجلس النواب الثقة من رئيس الجمهورية ورفض الشعب لذلك".

ونشير في هذا الصدد أنه وفي ظل العمل بدستور 1971 المصري ذهب بعض الفقه إلى السماح بإصدار قرارات بقوانين من طرف رئيس الجمهورية في حالات تأجيل اجتماعات

---

[1] – رمضان شعبان أحمد، **الضوابط الدستورية لسلطة ريس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلة نقدية للمادة 156 من الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد69، جويلية 2019، ص39.

البرلمان[1]، وفي نظرنا فإن هذا التفسير لا يصح العمل به في ظل سريان دستور 2014، حيث أنه صحيح أن الفقرة الأولى من المادة 156 من الدستور المصري الحالي أوردت اصطلاح "المجلس غير قائم"، إلا أن أصول التفسير تتطلب ألا نفسر إحدى فقرات النص بمعزل عن فقراته الأخرى، فإذا ما أكملنا قراءة الفقرة الثانية من المادة 156 نجدها فسرت معنى "عدم قيام المجلس" المنصوص عليها في الفقرة الأولى من خلال اشتراطها عرض القرارات بقوانين والموافقة عليها خلال 15 يوما من تاريخ انعقاد **المجلس الجديد**، وهو ما ينصرف إلى حالة حل مجلس النواب وعدم وجوده ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع[2].

**ب-أثناء العطلة البرلمانية:**

من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، وإنما يجتمع، طبقًا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم عشرة (10) أشهر على الأقل، وبذلك لا تتجاوز الفترة المتبقية، التي يملك فيها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، مدة شهرين كحد أقصى، بخلاف ما كان مقرّرا في الدساتير الجزائرية السابقة، وتُطلق الفقرة الأولى من المادة ذاتها على هذه المدة تسمية "العطلة البرلمانية"، وهي الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين متعاقبتين، أو الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي[3]، وعليه فإن أي لجوء من قبل رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطة التشريع بأوامر خارج هذه المدة يعدّ غير مشروع، ويمثّل خرقا واضحا للدستور واعتداء على الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان.

ويثور التساؤل حول ما إذا كانت فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان تدخل ضمن الفترات الفاصلة بين دورتي الانعقاد العاديتين، وبالتالي تُعدّ من قبيل العطل البرلمانية أم لا؟ وتكتسي هذه الإشكالية أهمية بالغة، إذ أن اعتبارها جزءا من العطلة البرلمانية يفتح المجال أمام رئيس

---

[1] – عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص374.

[2] ميادة عبد القادر إسماعيل، **حل البرلمان في دستور 2014**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2020، ص63.

[3] رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2013، ص 55.

الجمهورية لممارسة سلطة التشريع بالأوامر، في حين أن استبعادها من ذلك يؤدي إلى حرمانه من هذه الصلاحية، وقد انقسم الفقه في معالجة هذه المسألة، غير أن الرأي الراجح – وهو ما يؤيّده الباحث – يذهب إلى أن فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان لا تُعدّ واقعة بين دورتين، ومن ثم لا تدخل في حساب العطلة البرلمانية، ونتيجة لذلك، لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بالأوامر خلالها، باعتبار أن هذه الفترة لا تُنشئ دورة جديدة وإنما تؤدي فقط إلى قطع الدورة الجارية، على أن يستأنف البرلمان أعماله عند زوال سبب التأجيل أو التعليق، مستكملا الدورة نفسها التي كانت قائمة، مع تمديد مدتها بما يعادل مدة الانقطاع[1].

وعلى نقيض ما استقر عليه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، انتهج المشرع الدستوري المصري توجها مغايرا من خلال المادة 156 من الدستور القائم، إذ حظرت هذه الأخيرة حظرا مطلقا على رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال العطلة البرلمانية[2]، أي أثناء أدوار الانعقاد العادية، وبموجب هذا الحكم، يلتزم رئيس الجمهورية –إذا ما طرأت خلال عطلة مجلس النواب ظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأجيل– بدعوة المجلس إلى دور انعقاد غير عادي للنظر في الأمر على وجه السرعة، ليتولى المجلس اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، سواء من خلال إقرار المشروع المقدم من رئيس الجمهورية، أو عبر سنّ قانون بمبادرة من أعضائه.

ويُعدّ هذا الاتجاه محمودا من حيث تكريسه لاختصاص البرلمان الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتجسيده لمبدأ دولة المؤسسات، بما يضمن عدم تقييد الحقوق والحريات إلا في الحدود التي تقتضيها حالة الضرورة.

**ج– إصدار قانون المالية بموجب أمر:**

---

(1) شريط وليد، **التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، العدد 16، 2012، ص 297.

(2) محمود صبحي زايد، **القرارات بقوانين في ضوء القواعد الدستورية والإدارية**، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، ط 1، مصر، 2022، ص 69.

قبل التطرق إلى الحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه برلمانيا خلال الخمسٍ والسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإننا نُشير في هذا الصدد أن بعض الباحثين في القانون الدستوري الجزائري لا يُدرجون حالة إصدار قانون المالية بأمر ضمن حالات التشريع بالأوامر كونها لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي، وعلى هذا يُعلّق أحد الباحثين بالقول "بعكس الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، فإننا لا نُدرجها ضمن قائمة الأوامر التشريعية، لأن دور رئيس الجمهورية في هذا المجال لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر – على الأقل من الناحية النظرية – ولكنه يُمارس اختصاصا جزئيا ومحدودا يتعلق بإصدار قانون المالية بأمر بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان للمصادقة على المشروع، وهو أجل خمس وسبعين يوما..."[1]، وعموما يمكن اجمال أهم الأحكام الدستورية المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وفق الدستور الجزائري في النقاط التالية:

- لا يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لإعمال سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إلا في حال امتناع البرلمان عن المصادقة عليه خلال أجل الخمسٍ والسبعين (75) يوما المحددة دستوريا[2].

- يرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية غير مخيّر في إصدار مشروع قانون المالية عند عدم المصادقة عليه بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب الغرفة السفلى من

---

[1] رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 50.

[2] حددت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هذا الأجل بشكل دقيق، حيث منحت للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس للبت فيه، في حين منحت مجلس الأمة بدوره مدة 20 يوما من تاريخ انقضاء أجل 47 يوما المخولة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لثمانية (08) أيام الباقية فهي ممنوحة للجنة متساوية الأعضاء للبت في الأحكام المختلف فيها عند الاقتضاء.

البرلمان، فإذا تحقق هذا الشرط وجب عليه إصدار المشروع بموجب أمر[1] على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا تفيد التخيير، بينما يرى جانب آخر من الباحثين عكس ذلك تماما مشدِّدين على أن اصدار مشروع قانون المالية بأمر بعد انتهاء مهلة 75 يوما لا يعتبر الزاميا بالنسبة لرئيس الجمهورية خاصة في حالة عدم انتهاء السنة المالية الجارية وعدم دخول السنة المالية الجديدة أي قبل 31 ديسمبر من السنة الميلادية المالية الجارية[2]، ومن هنا فان رئيس الجمهورية غير ملزم بحساب الأجل أو المدة على سبيل التقيُدِ به خاصة وأن هذا الاختصاص لا يُعتبر مجالا مُفوضا للرئيس من طرف البرلمان وجب القيام به في زمن محدد، لأنه بمثابة تصرف تشريعي غير مشروط[3] إلا فيما يتعلق بسريانه من حيث مطابقة اصداره مع السنة المالية الجديدة.

- لا يملك رئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار قانون المالية بأمر، رغم غياب نص صريح يمنع ذلك، اعتبارا لأهمية هذا القانون[4]، غير أنّ رئيس الدولة –في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية– يملك هذه الصلاحية، لكونها لم ترد ضمن الاختصاصات المحظورة حصرا بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الأمر الذي يُفيد بمفهوم المخالفة جواز إصداره لقانون المالية إذا لم تتم المصادقة عليه برلمانيا خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوما.

- إن رئيس الجمهورية مُلزم بإصدار مشروع قانون المالية – إذا تعدّى الأجل الممنوح دستوريا للمصادقة عليه – نفسه الذي تم ايداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، دون أن يتضمن الأمر تعديلا أو اِلغاء لبعض بنود المشروع ولو أشارت إليه إحدى الغرفتين،

---

[1] ميمونة سعاد، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، العدد 6، جوان 2014، ص 55.

[2] عميمر نعيمة، الحدود **الدستورية بين مجال القانون و التنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد1، 2008، ص 27.

[3] عميمر نعيمة، المرجع السابق، ص 27.

[4] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 37.

على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قيدته بـ " مشروع الحكومة "[1].

- إن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في اصدار مشروع قانون المالية غير المصادق عليه خلال الأجل المحدد دستوريا غير ملزم بعرض مشروع الأمر على مجلس الوزراء على خلاف الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان أين يشترط فيها عرضها على مجلس الوزراء – كما سنرى لاحقا – كون مشروع قانون المالية قد بادرت به الحكومة وحازت مسبقا على موافقة مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة[2] فكان من المنطقي ألا يعرض رئيس الجمهورية للمرة الثانية هذا المشروع على مجلس الوزراء.

- أن رئيس الجمهورية غير ملزم على حيازة تصديق وإقرار البرلمان على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية كون هذا الأخير يكتسب قوة قانون المالية فور صدوره، وهذا ما تؤكده الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019، لا سيما نص المادة 124، يتضح أنه لا يجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون الموازنة العامة بموجب قرار (أمر) له قوة القانون، خلافا لما أقره المؤسس الدستوري الجزائري، فقد نصت المادة 124 صراحة على أن الموازنة العامة لا تُصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها، وذلك عقب عرض مشروعها على المجلس قبل تسعين (90) يوما على الأقل من بداية السنة المالية، وفي حال انقضاء السنة المالية دون اعتماد الموازنة الجديدة، يستمر العمل بالموازنة السابقة إلى غاية إقرار مجلس النواب للمشروع الجديد، وتحقيقا لهذه الغاية، ألزم الدستور بعدم فضّ

---

[1] تنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020 " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية **مشروع الحكومة** بأمر".

[2] المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

دور الانعقاد العادي للبرلمان قبل المصادقة على الموازنة العامة للدولة[1].

**ثانيا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر ومصر:**

نظرا لما ينطوي عليه أسلوب التشريع بالأوامر من مساس بمبدأ سيادة الشعب، الذي يقوم على إسناد سلطة التشريع إلى ممثليه دون غيرهم، حرص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر على تقييد هذه الآلية بجملة من الشروط والضوابط، ضمانا لعدم تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية أصلية، وقد وردت بعض هذه الشروط بنصوص صريحة (أ)، بينما يُستفاد البعض الآخر منها ضمنا من أحكام الدستور(ب).

**أ- الشروط الصريحة:**

ويتعلق الأمر بممارسة الاختصاص التشريعي بواسطة الأوامر من طرف شخص رئيس الجمهورية دون سواه ضمن إطار زمني بالشكل الذي بيناه في الجزئية السابقة، مع ضرورة اتخاذ هذه التدابير في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الحكومي في إعداد وتحضير هذه المعايير التشريعية، وذلك بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ناهيك إلى وجوب عرض هذه الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة انعقاد له.

**1- صدورها من رئيس الجمهورية:**

من خلال استقراء نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لا سيما المادة 142 منه نلاحظ أن سلطة التشريع بأوامر محصورة على رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض وهو ما أكدته المادة 93 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري[2]، والتي حظرت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في ممارسة بعض الأحكام من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من

---

[1] – نصت المادة 115 من الدستور المصري 2014 على أن "... ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

[2] تنص الفقرة 3 من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " ...لا يجوز أن يفوض سلطته في... تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد...142 ...".

التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر، والمقصود منها سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان، بل إن المادة 96 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري ذهبت إلى أبعد من ذلك حينما حظرت سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته[1].

تنص المادة 156 من الدستور المصري القائم على منح رئيس الجمهورية، دون غيره، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، باعتبارها اختصاصا حصريا لا يجوز تفويضه، ويترتب على ممارسته من طرف غير الرئيس البطلان المطلق[2]، وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ذات طبيعة جوازية، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة التقدير في اللجوء إليها حتى عند توافر دواعيها، على أن تخضع ممارستها لرقابة السلطة التشريعية[3].

أما فيما يخص عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية، فقد نصت المادة 160 من الدستور المصري المعدّل سنة 2019 على استثناءين يمكن من خلالهما لغير رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وهما:

- إذا حال مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، يحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو عند عدم وجوده رئيس مجلس الوزراء، ليمارس جميع سلطاته بما في ذلك سلطة إصدار القرارات بقوانين.
- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، واقتران ذلك بعدم وجود مجلس النواب، يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا مهام رئاسة الدولة، بما في ذلك ممارسة سلطة إصدار القرارات ذات قوة القانون.

---

[1] يستثنى من هذا الحظر إمكانية ممارسة من يتولى رئاسة الدولة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف المصادقة البرلمانية عليه خلال 75 يوما كون البرلمان في هذه الحالة في حالة انعقاد.

[2] سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

[3] – سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

**2- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:**

إن اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري عرض الأوامر التشريعية في حال غيبة البرلمان على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيدا دستوريا على رئيس الجمهورية، وذلك في محاولة لتحصيل أكبر قدر من الاجماع حول هذه النصوص، وذلك بتمكين أعضاء المجلس من إبداء الرأي في مضامين الأمر وإثرائه، ما يجعل هذه الأوامر تشكل ثمرة اجماع كل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده، خاصة إذا علمنا أن الغرض المتوخى من هذه الأوامر التشريعية هي ترقيتها إلى مصاف القوانين العادية، لهذا يتعين التأني في سنها بتوسيع مجالات الاستشارة حولها من أجل تفادي الأخطاء التشريعية[1]، وبما أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء فإن احترامه لهذا الشرط سيكون خاليا من أية صعوبات، لكن هل يستطيع مجلس الوزراء استخدام حق الفيتو بصدد أمر تشريعي اقترحه رئيس الجمهورية؟ إن رئيس الجمهورية بما له من سلطة دستورية على مجلس الوزراء وأعضائه فانه يمكن له تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، أولا لأن النظام الدستوري الجزائري لا يُخول لأية جهة مهما كانت ( ولو كان الوزير الأول ) سلطة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، وثانيا لأن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان مُلزما أم لا، ما يُتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله[2].

وبإلقاء نظرة على الدستور المصري لسنه 1971 الملغى نجده يشترط موافقة مجلس الوزراء حال ممارسة الرئيس لسلطة إصدار قرارات بقوانين[3]، ويعتبر ذلك قيدا إجرائيا بحيث لو صدر القرار بقانون دون موافقة مجلس الوزراء فانه يكون مشوبا بالبطلان لفساد الأوضاع الدستورية، إلا أن دستور 2014 أسقط هذا الشرط من ضمن شروط إصدار قرارات بقوانين، وهذا الإجراء الذي نراه من جانبنا انتقاص لضمانه هامة في ضوء عدم انفراد الرئيس في

---

(1) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 62.

(2) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، المرجع السابق، ص 10.

(3) – المادة 138 من الدستور المصري لسنة 1971 المعدلة طبقا لاستفتاء تعديل الدستور سنة 2007.

اختيار الحكومة بل يشترط معه مجلس النواب[1]، فقد يأتي رئيس الوزراء من حزب معارض للرئيس أصلا حسب الأغلبية البرلمانية المقررة حين موافقة هذا الأخير على القرارات بقوانين.

**3- ضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة له:**

كما هو واضح من منطوق الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها خلال غيبة البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليها في أول دورة له، ذلك أن الاقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساسا في مجال اختصاص السلطة التشريعية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ضمن عطلته، لا يعني إخراج هذه الأعمال من طائلة الرقابة البرلمانية اللاحقة، لأنه إذا أبيح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لضرورة تتطلب ذلك، فإن هذه الضرورة يجب أن تقدر بقدرها، ولا يجوز الخروج على مقتضياتها، لذلك يجب عرض هذه الأوامر على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، وفي قيام الضرورة التي استوجبت إصدارها[2]، ولهذا يتعين عرض هذه التدابير على موافقة البرلمان الذي يبقى مُحتفظا باختصاصه التشريعي حتى في فترات غيابه، فهو (البرلمان) وإن لم يشارك في إعداد الأوامر التشريعية إلا أنه يملك إجراء جوهريا يتعلق بالمصادقة عليها، مما يحدد مستقبل هذه الأوامر بصفة نهائية، ونلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان في الحالات العادية على موافقة هذا الأخير فقط، وانما حدد الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية احترامه لإيداع هذه التدابير وهو تاريخ اجتماع البرلمان في أول دورة مقبلة له، ليضع المؤسس الدستوري بذلك حدًّا أمام أي تقصير في عرض هذه الأوامر على

---

[1] – المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2014.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 80.

البرلمان بترتيب الإلغاء المباشر لها دون بحث جوهرها كجزاء شكلي على عدم احترام الآجال الدستورية[1].

وفي ذات السياق تبنى المؤسس الدستوري المصري النهج الذي انتهجه نظيره الجزائري، فقد أوجب الدستور المصري لسنه 2014 في نص المادة 156 ضرورة عرض القرارات بقوانين التي اتخذها رئيس الجمهورية على مجلس النواب خلال 15 يوما من تاريخ انعقاده ليبدي رأيه بشأنها بعد مناقشتها إما أن يقرها وإما أن يرفضها.

ونشير في هذا الصدد بأن جانبا من الفقه اعترض على إدراج شرط عرض الأوامر على مجلس النواب كشرط من شروط صحتها مؤسسين اعتراضهم على اعتبار أن العرض أمر لاحق على تكوين الأوامر وصدورها ولا يدخل العرض ضمن تكوينها[2].

ويرى الباحث أنما ذهب إليه الدستوري الجزائري والمصري من ضرورة عرض الأوامر على البرلمان، على اعتبار أن عدم عرضها يترتب عليه زوال ما كان لها من قوه القانون بأثر رجعي على حسب ما اقره الدستور المصري، فان مصير الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبه البرلمان مرهون بعرضها على هذا الأخير ليس لأجل الرقابة ولكن لأجل اكتسابها الصفة التشريعية، وبذلك يغدو العرض مكونا أساسيا لاكتمال الأوامر التشريعية.

**4- وجود ضرورة ملحة:**

يُعدّ التشريع بواسطة الأوامر إجراء استثنائيا، على اعتبار أن الوظيفة التشريعية منوطة أصالة بالبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي، غير أنّه قد تطرأ أوضاع استثنائية تفرض تدخلا تشريعيا عاجلا في وقت يكون فيه البرلمان غير منعقد، الأمر الذي يستدعي إسناد هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة. وتقوم فكرة الضرورة هنا على عجز التشريعات النافذة عن مواجهة ظروف غير عادية تستوجب تنظيما جديدا يدخل أصلا ضمن المجال التشريعي للبرلمان، وفي ظل تعذّر انعقاد هذا الأخير، من جهة، والحاجة الملحة إلى

---

[1] رابحي أحسن، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، المرجع السابق، ص 361.

[2] عذاري سالم محمد الصباح، المرجع السابق، ص389.

إصدار نصوص فورية، من جهة أخرى، يُعدّ اللجوء إلى سلطة التشريع بالأوامر الحل الأنسب[1].)

وبمفهوم المخالفة، تنتفي الحاجة إلى ممارسة هذه السلطة إذا كانت النصوص التشريعية القائمة كافية لمعالجة الوضع[2]، أو إذا كانت الظروف الطارئة تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد البرلمان وإصدار قوانين عادية لمعالجتها، طالما أنها لا ترقى إلى درجة الاستعجال أو الخطورة القصوى[3]، ولقد عبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 عن هذا القيد صراحة في نص المادة 142 منه[4]، لكن هل يملك رئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في تقدير فكرة الضرورة؟

استقر الفقه على أن هذه السلطة تخضع لرقابة لاحقة[5]، وإن اختلف بشأن الجهة المختصة بممارستها، فبينما يرى جانب أن البرلمان هو صاحب الرقابة الوحيدة، يذهب جانب آخر إلى تكريس رقابة مزدوجة تشمل القضاء الإداري والقضاء الدستوري[6] إلى جانب الرقابة البرلمانية، وهو الرأي الأَولى بالترجيح لكونه يحدّ من تأثير الاعتبارات السياسية والحزبية على عمل السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي يتضح لنا جليا أن المشرع المصري تطلب لإعمال المادة السابقة إلزامية حدوث حالة ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ

---

(1) من بين الأوامر المتخذة لمواجهة ضرورة ملحة نذكر: الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فبراير 2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج ، عدد 28، الصادرة بتاريخ :21 أبريل 2002.

(2) بدران مراد، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 20.

(3) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 66.

(4) تنص الفقرة 1 من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في **مسائل عاجلة**...".

(5) بدران مراد، المرجع السابق، ص 20.

(6) رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 67.

تدابير لا تحتمل التأخير، ونظرا لكون تلك الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر فقد ترك المشرع الدستوري المصري لرئيس الجمهورية تقرير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجله بموجب قرارات بقوانين أم لا[1]، على أن تخضع هذه السلطة لرقابه البرلمان حال عرضها عليه وتخضع لرقابه القضاء الدستوري المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيام ظروف تتوافر بها حاله الضرورة أم لا.

**5- استشارة مجلس الدولة:**

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في المادة 142 فقرة 1 منه على إلزامية عرض نصوص الأوامر على مجلس الدولة ليبدي رأيه حولها، ويعتبر هذا الإجراء تطورا ملحوظا وضمانه مهمة نحو حماية المنظومة القانونية في الجزائر، وقد أحال المشرع الجزائري فيما يخص اجراءات عرض الأوامر على مجلس الدولة على الأحكام المطبقة على احالة مشاريع القوانين عليه.

وقد أوكل الدستور المصري لسنه 2014 لمجلس الدولة سلطة مراجعة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية بموجب المادة 190 منه والتي تنص " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون بمراجعه مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه..." وتختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمراجعة قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع لمجلس الدولة إحالتها إليها[2].

وباستقراء نص المادة 190 من الدستور المصري سالفة الذكر يتبين لنا من الوهلة الأولى أن عرض مشروع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري على مجلس الدولة أمر جوازي، لكن عند الرجوع إلى نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972

---

[1] محمود صبحي زايد، المرجع السابق، ص 69.

[2] – المادة 66 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

نجد أن صياغتها تتجه إلى أن مسالة عرض مشروع هذه الأوامر على مجلس الدولة أمر وجوبي وليس جوازي بنصها "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعيه أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

وفي ذات السياق اتجهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى وجوبية عرض مشروعات اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية بما فيها القرارات بقوانين على قسم التشريع[1]، وانتهت في إحدى فتواها إلى أن "...والمشرع في المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972 **استوجب** من كل وزارة أو مصلحة قبل استصدارها أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية يكون له صفة تشريعية أو تضم قواعد عامة ومجردة أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع للنظر فيه لمراجعته وصياغته..." مع التنويه أن رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات الأوامر الصادرة في غيبه البرلمان يبقى رأيا استشاريا غير ملزم لرئيس الجمهورية.

**ب- الشروط الضمنية -نطاق التشريع بأوامر-:**

انطلاقا من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فان هذه الأخيرة لم تحدد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها من عدمه، إلا أنه ما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع فذلك يدل على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان بموجب الدستور، والتي يمكن لرئيس الجمهورية بموجبها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو إنشاء مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية و ذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية[2].

---

[1] – ياسر سيد حسين سيد، **مدى مشروعية القوانين والقرارت ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة قسم التشريع-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد1، العدد1، سنة2017، ص 537.

[2] رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية** ، المرجع السابق ، ص 68.

وبمفهوم المخالفة فان الأوامر التشريعية لا يمكن أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه وهو ما يطرح إشكالية المجالات المحظور على رئيس الجمهورية التشريع فيها بموجب أوامر والتي يمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

1-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يتناول ضمن الأوامر التشريعية مسألة الإختصاص التشريعي التأسيسي والمتعلق بتعديل الدستور، فإذا كانت القوانين العادية لا تملك حق تعديل أو إلغاء أو مخالفة القواعد الدستورية طبقا لقاعدة تدرج المعايير القانونية، فكذلك الحال بالنسبة للأوامر، إذ يتعين ألاّ تخالف الدستور أو تنحرف عن أحكامه، ومن باب أولى ألاّ تتعرض لبنوده بالتعديل أو الإلغاء لأن ذلك ليس من اختصاص السلطة التشريعية بل من اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة، فإذا كان الأصل لا يستطيع ذلك فمن المنطق ألا يكون لمن يَحِلُّ محله أكثر مما يستطيعه الأصل[1].

2-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يُضمِّن الأوامر التشريعية بمواضيع تدخل أصلا ضمن مجال التنظيم بُغية منحها قوة قانونية أسمى تمكنه من تعديل أو إلغاء قوانين صادرة عن البرلمان، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور ويشكل مساسا وانتهاكا لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يُعتبر من أهم سمات دولة القانون.

3- إن موضوع قانون المالية ( السنوي أو التكميلي ) مستثنى من التشريع بأوامر[2] إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما) و عندها فقط يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، فالتشريع في المجال المالي بموجب أوامر ينحصر فقط في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا، ومن ثم فانه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وفي حالة العطلة البرلمانية، بدليل أن الأمر المتضمن مشروع قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان

---

[1] بدران مراد، المرجع السابق ، ص 21.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 196.

في أول دورة مقبلة له، بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر، وإلا فما هي الحكمة من تخويل رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر له قوة القانون بعد انقضاء 75 يوما المُخولة للبرلمان لدراسة المشروع إذا كان بإمكان البرلمان رفض الموافقة على هذا الأمر فيصبح بذلك لاغيا، وبذلك أعفى المؤسس الدستوري الجزائري صدور نص قانوني للموافقة على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية خلافا لما يُشترط بالنسبة للأوامر الصادرة طبقا للمادة 142 من الدستور، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن قائمة القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [1].

4-اختلف الفقه الدستوري الجزائري حول مدى إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بين مؤيِّد ومعارض حيث يذهب جانب من الفقه الدستوري الجزائري إلى القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر [2] وذلك راجع لطبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة، ومكملة للدستور من جهة ثانية، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية[3]، ناهيك عن الإجراءات الخاصة بالتصويت عليها والمتمثلة في حصول المشروع على الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى والثانية[4]، إلا أن الواقع العملي في الجزائر أثبت لنا بما لا يدع مجالا للشك إمكانية رئيس الجمهورية

---

[1] المرجع نفسه، ص 197.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 197 «...إن القراءة الصحيحة لأحكام الدستور في هذا المجال تكون على النحو التالي :...3- أن مجال القوانين العضوية مستثنى من التشريع بأوامر...».

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 25 «...من غير المستساغ منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المواضيع التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية...».

[3] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)**، ج 3، المرجع السابق، ص 194.

[4] الفقرة 2 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التشريع بأوامر ضمن المجال المحجوز للقوانين العضوية، وخير مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية الجزائري بإصدار الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[1].

وبالعودة للمادة 156 من دستور 2014 المصري فانه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوه القانون ولكن هل يشمل نطاق هذه القرارات تلك المجالات التي حجزها الدستور للسلطة التشريعية بموجب قانون؟

مبدئيا اتجه غالبيه الفقه إلى عدم جواز التدخل عن طريق قرارات بقوانين في الموضوعات المحتجزة دستوريا بموجب قانون يقتضي لصدوره قيام ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم موضوعات القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها في المادة 121 من الدستور[2].

ونرى من جانبنا أن النصوص الدستورية التي تشترط صدور قوانين في بعض الموضوعات تنصرف إلى الظروف العادية أما المادة 156 من الدستور المصري تحكم الظروف الطارئة، وبناء على ذلك فان القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية تستطيع تنظيم أي مسألة أو موضوع من المسائل التي تتناولها القوانين حتى بالنسبة لتلك التي نص الدستور صراحة على ضرورة صدور قانون بشأنها، وهو الرأي الذي أيدته المحكمة الدستورية العليا في مصر، ويستثنى من نطاق القرارات بقوانين الصادرة طبقا للمادة 156 من دستور 2014 الموضوعات التالية:

---

[1] أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

[2] – محمود سامي جمال الدين، **تشريعات الضرورة وفقا لدستور 2014**، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية، العدد31، أفريل 2017، منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي: WWW.Sccourt.gov;eg- تاريخ الإطلاع: 23 أوت 2025، الساعة 23:20.

1- الموضوعات التي يتطلب فيها المشرع الدستوري أغلبية خاصة لإصدارها كما هو الحال في القوانين ذات الأثر الرجعي، إضافة إلى عدم جواز المساس بالدستور أو محاولة تعديله لا صراحة ولا ضمنا.

2- لا يجوز إصدار قرارات بقوانين لها طابع الاستقرار والاستمرار كون القرارات بقوانين تقتضي لصدورها قيام حالة الضرورة، وهي حاله مؤقتة ومن المنطق أن تتسم التدابير المتخذة استنادا لها بالتأقيت أيضا.

**ثالثا- طرق الرقابة على الأوامر التشريعية في النظامين الجزائري والمصري:**

إن الأوامر التشريعية مثلها مثل باقي القوانين تخضع لرقابة قانونية تضمن عدم انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام، فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة في أول دورة للبرلمان عقب غيبته (أ)، وإلى جانب الرقابة البرلمانية هناك وسائل الرقابة التقليدية ونقصد بها الرقابتين الدستورية والقضائية (ب) لكن هل يمكن تفعيل الرقابة بأنواعها الثلاثة على الأوامر التشريعية في ظل النظام الدستوري الجزائري والمصري؟ وما آثار هذه الرقابة؟ الشيء الذي سنحاول الاجابة عليه فيما يلي:

**أ- الرقابة البرلمانية:**

ذكرنا سابقا أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجب بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه في أول دورة له، ومن ثم فالبرلمان إما أن يوافق عليها أو يرفضها، ولكن هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ويعترض على البعض الآخر؟

استنادا للقاعدة الفقهية التي تنص على أن "من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول بأن البرلمان يملك سلطة الموافقة على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية كما يملك الاعتراض على بعض الأحكام الأخرى فيلغيها أو يعدلها بحسب إرادته[1]، لكن

[1] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 30.

الواقع يقول بأن المشرع الجزائري أراد خلاف ذلك عندما نص في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن تصويت غرفتي البرلمان على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية يكون دون مناقشة ودون تقديم أي تعديل، وعليه فان مصير الأوامر المعروضة على البرلمان إما أن تنتهي بالموافقة أو الرفض:

**1-موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:**

إذا عُرضت الأوامر التشريعية على البرلمان ووافق عليها تثبت لها قوة القانون بصورة نهائية وتصبح مثل القوانين الرسمية الأخرى، وهنا يُشير بعض الباحثين بأن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من تاريخ المصادقة عليها، بل ابتداء من تاريخ صدورها[1]، ذلك أن اكتساب الأوامر التشريعية لقوة القانون منذ صدورها لا يعد اكتسابا نهائيا في حد ذاته، بالرغم من أن مصدر هذا الأثر هو نص الدستور، فقوة القانون الخاصة بالأوامر التشريعية تكون معلقة على شرط فاسخ مضمونه عرض الأوامر على البرلمان وموافقته عليها، بحيث إذا لم يتحقق هذا الشرط كاملا أو تحققت بعض عناصره دون البعض الآخر زال ما كان للأوامر من قوة القانون بأثر رجعي منذ صدورها[2]، كما نشير بأن الموافقة البرلمانية على الأوامر تتم بالتصويت عليها وفق النصاب المطلوب، هذا الأخير يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر[3]، فاذا تعلق بالمجالات المحجوزة للقوانين العادية تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب، في حين إذا تعلق موضوع الأمر بإحدى مواضيع القانون العضوي فان النصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة للنواب، وفي كلتا الحالتين يشترط الدستور حصول أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العادي وبالأغلبية المطلقة إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العضوي في ظل التعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2020.

---

[1] بوالشعير سعيد، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني**، المرجع السابق، ص 343.

[2] محمد عبد العال السناري، **مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)**، مطبعة الإسراء، مصر، د ت ن، ص 589.

[3] عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع السابق، ص 16.

وفي هذا الصدد نشير إلى إشكال دستوري يطرح نظريا على الأقل مفاده ماذا لو اختلفت غرفتا البرلمان على الأحكام المتضمنة في الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية فوافقت عليها احدى الغرفتين ورفضتها الأخرى؟ فهل تُستدعى اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020؟ مع العلم أن مهام هذه اللجنة هي اقتراح نص توافقي وهو الأمر الذي يعتبر في نظر المشرع الجزائري من المحظورات في قضية الحال طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر؟ هذا ما لم يجبنا عنه المؤسس الدستوري الجزائري حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020.

**2- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:**

يعبر البرلمان عن رفضه للأوامر التشريعية بعدم حصول هذا الأخير على النصاب القانوني المشترط ، وفي هذه الحالة فان الأمر يعد لاغيا[1]، ونشير في هذا الصدد أن المعارضة البرلمانية للأوامر التشريعية في الجزائر تكاد تكون منعدمة لأن حدوث ذلك فعلا على المستوى العملي يعني معارضة إرادة رئيس الجمهورية ذاتها الجلية من خلال أعمال الحكومة المُطبِّقة لبرنامجه[2]، و في ظل غياب نص صريح في الدستور الجزائري – حتى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 – يبين تاريخ سريان آثار الإلغاء هل بأثر رجعي أو بأثر الحال، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فان الأوامر المرفوضة برلمانيا تسقط بالنسبة للمستقبل فقط، وتبقى آثارها سارية في الماضي من تاريخ صدور الأمر التشريعي حتى تاريخ رفض الموافقة عليها من قبل البرلمان، مما يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية ويُمكِّن الأفراد الذين تحصلوا على حقوق مكتسبة جراء الأوامر الملغية من الاحتفاظ بها.

**وقد اتبع المشرع الدستوري في مصر** هذا الأسلوب بصدد القرارات بقوانين التي تصدر في غيبه مجلس النواب وفقا للمادة 156 من الدستور المصري الحالي، والتي يتعين وفقا لها

---

[1] المادة 142 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع1، 2008، ص 61.

أن تعرض القرارات بقوانين على مجلس النواب لإقرارها والموافقة عليها، غير أنه تجدر الإشادة بما تبناه الدستور المصري الجديد لسنة 2014 من تعديل هام لنص المادة 156 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها **ومناقشتها** والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد..." فظاهر العبارة ينصرف إلى ثلاثة ألفاظ هي "العرض، المناقشة والموافقة"[1]، ولم يعد مقصورا على الإيداع مثل ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، ويترتب على عرض الأوامر على البرلمان النتائج التالية:

**- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:**

إن قرار مجلس النواب لهذه الأوامر يكون بمثابة شهادة اعتماد وتأكيد لصحة هذه التشريعات وإقرار بسلامتها وتثبيتا للمراكز القانونية المختلفة التي تولدت في ظلها، وتكون بذلك محصنة عن الخضوع لرقابه الإلغاء والتعويض والملائمة التي يبسطها القضاء الإداري على هذه النصوص.

**- رفض البرلمان للأوامر الصادرة في غيبته:**

وهذا الوضع يأخذ – بالإضافة إلى الرفض الصريح –حكم عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين التي اتخذها خلال فترة عدم قيام مجلس النواب خلال 15 يوما من انعقاده، ويرتب على كلا الحالتين ذات الأثر القانوني وهو زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور، أما الحقوق المكتسبة التي قد تكون ترتبت على هذه الأوامر أجاز الدستور المصري للبرلمان اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من أثار، وهو ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم 18 لسنه 2015 تضمن قانون الخدمة المدنية والذي رفضه البرلمان المصري مع اعتماد نفاذه في الفترة من

---

[1] العيادي عصمت حسين، **دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في غيبة المجلس**، مجلة آفاق سياسية، المركز العربي للبحوث والدراسات (مصر)، ع 24، ديسمبر2015، ص 101.

تاريخ صدوره من 12 مارس 2015 إلى غاية 20 جانفي 2016 وما يترتب على ذلك من أثار[1].

**3- في حاله التزام البرلمان الصمت بعدم عرض الأوامر عليه:**

على عكس الدستور الجزائري فان المشرع الدستوري المصري قد نص على حد أقصى للمدة التي يجب أن يصادق فيها البرلمان على الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة شغور مجلس النواب وهي 15 يوما من تاريخ هذا الانعقاد، وبالتالي فانه في مصر تصبح الأوامر المرفوضة من البرلمان إذا انعقد المجلس والتزم الصمت إزاءها بعد مرور 15 يوما من انعقاده، ويفهم من ذلك أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بعدم إقرار الأوامر أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها[2].

**ب- الرقابة الدستورية:**

باستقراء نص المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص ولأول مرة على خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة على اصدار الأمر حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية حول دستوريتها على أن تفصل في ذلك خلال 10 أيام، وهنا تم تخفيض المدة التي تصدر فيها المحكمة الدستورية قرارها لأنه حسب المادة 194 تصدر في العادة قرارها خلال 30 يوما من تاريخ إخطارها.

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا في مصر على تسليط رقابتها للتحقق من مدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين لاسيما

---

[1] – قرار مجلس النواب المصري رقم1 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد7 (تابع)، المؤرخة في 18 فبراير 2016.

[2] – إبراهيم محمد السيد محمد عبد اللا، **الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر وفقا لدستور 2014 المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات (مصر)، المجلد 06، العدد1، يونيو2020، ص5.

ما تعلق بتوافر شرط عدم قيام البرلمان، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف، باعتبارهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلة تقريرها، وإن كان توافر شرط عدم قيام البرلمان من الأمور الجلية والواضحة والتي يمكن للمحكمة الدستورية العليا في مصر من التأكد من توافرها من عدمه، فإن بسط الرقابة الدستورية على توافر شرط الضرورة من الأمور التي اختلف فيها الفقه الدستوري المصري، فيرى بعضهم بأن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي وليس قانوني، وهي بذلك تدخل ضمن نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الجمهورية بتقديره تحت رقابة البرلمان وحده، فإذا ما أقر البرلمان القرارات بقوانين المعروضة عليه يكون قد أقر أيضا حالة الضرورة المبررة لإصدارها[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر قديما بأن "... تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (147) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية،..."[2].

في حين يرى غالبية الفقه أن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة المجلس التشريعي والسلطة القضائية معا، وقد عدلت المحكمة الدستورية في مصر عن حكمها السابق واتجهت إلى فرض اختصاصها في الرقابة على مدى توافر حالة الضرورة، ولم تكتف بذلك بل مدت نطاق رقابتها لتقدير حالة الضرورة[3]، حيث جاء في بعض حيثيات أحكامها "...

---

[1] أحمد سلامة أحمد بدر، المرجع السابق، ص431.

[2] الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969-2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

[3] – باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017، ص223.

فأوجب –الدستور– لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور..."[1].

وتعد رقابة المحكمة الدستورية العليا على القرارات بقوانين رقابة شاملة لتمتد إلى دراسة العيوب الموضوعية والشكلية والتي تقوم في معناها على مخالفة القرار بقانون للمضمون الموضوعي وللأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور.

**ج–الرقابة القضائية على مشروعية الأوامر والقرارات بقوانين:**

ذهب جانب من الفقه على أن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات ادارية وليست قوانين تأسيسا على المعيار الشكلي للتفرقة بين القانون والعمل الإداري[2] ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية بإمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الاداري، وبمجرد موافقة البرلمان عليها فتعتبر هذه الموافقة بمثابة شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين وتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، ولا يجوز الطعن فيها حينئذ أمام القضاء الاداري تأسيسا على أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 فهو غير معروف لعدم ورود سوابق عملية من القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، و مع ذلك فإن الرقابة القضائية

---

[1] الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969– 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المرجع السابق، ص 63.

على الأوامر التشريعية تبدوا ألا محل لها من الإعراب في ظل النظام السياسي الجزائري، فتنظيم الدستور الجزائري لسنة 2020 لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري[1]، كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية ومنه ممارسة الوظيفة التشريعية[2]، حيث استعملت المادة 124 من التعديل الدستوري لفظ "يشرع" بمعنى أن الدستور الجزائري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد[3] لعدم امكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى، كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يُثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن الدستور سمى عدة أعمال قانونية تحت تسمية أوامر مع أنها في حقيقة الأمر قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والخاصة بقانون المالية، وعليه فإجراء الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات العادية – حسب بعض الباحثين– هو إجراء غايته إظهار وجود البرلمان[4] واستلامه مقاليد العمل التشريعي، وبذلك تكتسب الأوامر الصفة التشريعية من تاريخ توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس

---

[1] A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003, p 276. «…le Président de la République exerce son pouvoir de prendre des ordonnances, non pas en vertu d'une délégation ou d'une autorisation préalable qui lui serait accordée par le Parlement , mais précisément en vertu d'une habilitation du constituant lui-même… ».

[2] Dimitri Georges Lavroff, op.cit, p 741.

[3] خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر ،المرجع السابق، ص 15 .

[4] A.K. Hartani, op.cit, p 277.

الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة، وعليه فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا، وبالتالي ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية[1].

ذهب جانب من الفقه المصري[2] إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها عليه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري باستثناء رقابة عنصر المحل، حيث تكون هذه الأوامر في غنى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية، ومن خلال تتبّعنا للمراجع الفقهية والقضائية المصرية المتاحة، تبيّن أنّ الرأي الراجح في إطار النظام الدستوري المصري يتجه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات بقوانين، باستثناء حالات محددة يُقَرّ فيها هذا الاختصاص، وتتمثّل فيما يلي:[3]

- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقًا.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان لكن بعد مُضي موعد الخمسة عشر يوما.

وهذا ما استقر عليها القضاء الإداري المصري، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها «... إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته"[4].

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المرجع السابق، ص 82.

[2] – رأفت فودة، **الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 2000، ص470.

[3] محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع 37، أبريل 2025، ص 1124.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type

وعليه نخلص أن الأوامر في كل من الجزائر ومصر تنتمي بحكم طبيعتها إلى الأعمال القانونية التي لها مرتبة التشريع والتي لا تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء.

**رابعا: التشريع بأوامر في ظل الظروف الاستثنائية وفق الدستورين الجزائري والمصري**

أن أخطر مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي يتمثل في انفرادها باتخاذ الإجراءات التشريعية المرتبطة بالظروف الاستثنائية، وهو ما يعكس التأثير القوي للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

**أ- سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية:**

إنّ الظروف الاستثنائية التي قد تواجهها الدولة تُفضي بطبيعتها إلى اختلال مبدأ التوازن بين السلطات، حيث تميل موازين الاختصاص لصالح السلطة التنفيذية التي تحتكر، في هذه الحالة، معظم الصلاحيات الدستورية، بما في ذلك الوظيفة التشريعية ذاتها، ففي ظل هذه الأوضاع غير العادية يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطرا إلى ممارسة سلطة التشريع بصفة استثنائية، عن طريق إصدار أوامر تشريعية تتمتع بقوة القانون، وذلك استجابة لمقتضيات الضرورة التي تعجز الوسائل القانونية العادية عن مجابهتها، وتُبرَّر هذه الممارسة من منظور فقهي وعملي (1)، على أن تظل خاضعة لحدود وضوابط دستورية تحكم نطاقها ومداها (2)، بحيث يظل البرلمان خاضعا في هذه الظروف لدور المراقب لأعمال رئيس الجمهورية دون أن يمارس اختصاصه التشريعي الاعتيادي (3).

**1- مبررات ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الحالة الاستثنائية:**

قد يُفهم من مضمون الفقرة الرابعة (04) من المادة 98 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020[1] أنّ رئيس الجمهورية لا يجوز له التدخل في الوظيفة التشريعية ما دامت السلطة الأصلية المختصة بممارستها (وهي البرلمان)، قادرة على الانعقاد وأداء مهامها بصورة عادية، غير أنّ هذا التفسير، ورغم وجاهته في الحدّ من نطاق السلطات الاستثنائية الممنوحة لرئيس

تاريخ الإطلاع: 2025/09/01، على الساعة 23:57.

[1] تنص الفقرة 4 من المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " يجتمع البرلمان وجوبا"

**أ-انفراد رئيس الجمهورية بسلطة إصدار القانون:**

إن سلطة رئيس الجمهورية في اصدار القانون يمثل امتدادا طبيعيا لصلاحياته في حق المبادرة بمشاريع القوانين و عدم اعتراضه على النصوص المصوت عليها من قبل البرلمان، واعترافا منه بالوجود القانوني للتشريع، فالقانون دون إصداره يعتبر غير موجود أصلا و ما هو إلا حبر على ورق يلزَمه توقيع الرئيس من أجل إصداره[1]، وباستقراء نص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر يتبين أن المؤسس الدستوري الجزائري جعل من الإصدار سلطة لصيقة بشخص الرئيس دون أن يشرك معه جهة أخرى، ما يفيد أن الإصدار في النظام الدستوري الجزائري لا يكون محل توقيعٍ مُجاوِر من طرف الوزير الأول أو الوزير المختص، بل إن المادة 93 من ذات التعديل الدستوري تفرِض على رئيس الجمهورية حظر تفويض سلطته في إصدار النص المصوت عليه من البرلمان، وذلك راجع إلى سُمو مركز رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، وباعتباره رأس السلطة التنفيذية وحامي الدستور، فمن المنطقي أن يعود أمر إصدار القانون إلى هرم السلطة التنفيذية.

**ب-سلطة رئيس الجمهورية في تعطيل الإصدار:**

أخذ المؤسس الدستوري الجزائري بالاتجاه القاضي بتحديد مدّة إصدار القوانين، وترجع الحكمة من هذا التحديد الزمني لعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار فيظل القانون خاملا بلا نفاذ[2]، ووفقا لنص المادة 148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر فان لرئيس الجمهورية مدة ثلاثين (30) يوما لممارسة سلطة اصدار القانون ابتداء من تاريخ تسلُمه إياه، مع قابلية هذا الميعاد للوقف في حالة إخطار المحكمة الدستورية لمراقبة النص، حيث يستمر الوقف إلى حين صدور رأي هذه الأخيرة، ومن ثَمَّ يستمر سريان الأجل إلى حين انتهاء مدة

---

[1] قائد محمد طربوش، **السلطة التنفيذية في الدول العربية ذات النظام الجمهوري**، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، بيروت، لبنان، 1996، ص 344.

[2] قائد محمد طربوش، المرجع السابق، ص 347.

➢ **الاستفتاء التصديقي (référendum de ratification):**

وهو ذلك الاستفتاء الذي يُعرَض فيه القانون على الشعب بعد اعداده ويُطلَب منه قبوله أو رفضه، وهنا يكون الاستفتاء أكثر أهمية وأن القانون يظل مجرد مشروع ولا يكتسب قيمته القانونية إلا بعد الموافقة عليه في الاستفتاء، ولهذا يعتبر بعض الفقهاء الاستفتاء التصديقي اتفاقا بين البرلمان الذي صوت على القانون وبين المواطنين عند تصويتهم على القانون الاستفتائي[1].

وفي كلتا الحالتين يُعتبر تدخل الشعب ضروريا لاقرار القانون، إذ عن طريقه تُضاف ارادة الشعب المباشرة الى ارادة ممثليه لينشأ القانون.

أما فيما يخص وظائف الاستفتاء التشريعي فإنها متعددة يمكن إيجازها في وظيفتين أساسيتين:

– **الوظيفة التشريعية والتأسيسية:** ويكون في حالة سن تشريع يَبْلُغُ من الأهمية بمكان ما يجعل البت فيه من قبل البرلمان وحده لا يكفي دون تصديق الشعب عليه، فهذه المسائل تُعد من الاختصاص المطلق للناخبين[2] .

- **وظيفة السلطة المضادة:** ويتدخل الشعب في هذه الحالة ليُعبر عن إرادته العامة التي أصبحت مُخالفة لارادة البرلمان، وتفترض هذه الوظيفة التخفيف من وُطأة انحراف البرلمان عن معالجة القوانين الواجب الاهتمام بها، ولهذا سُميت هذه الوظيفة بالسلطة المضادة لأعمال البرلمان[3]، لذا نجد أن الجهة المُحركة لهذا الإستفتاء تكون جهة حيادية عن البرلمان عادة ما تتمثل في رئيس الجمهورية[4].

**ب– مجال قوانين الاستفتاء وإجراءاته في الدستور الجزائري:**

---

(1) Leon Duguit, **Traité de Droit Constitutionnel**, Tom 4 (l'organisation politique de la France), ancienne librairie fontemoing & c', éditeurs, 2ème édition, paris, 1924, p 620.

(2)Francis Hamon, **le Référendum (étude comparative)**, LGDJ, paris, 1995, p 50.

(3) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 97.

(4)Francis Hamon, op.cit, p 52

لسنة 2020 وهو ما يستشف من نص المادة 8 فقرة 1 من ذات التعديل الدستوري بقولها "السلطة التأسيسية ملك للشعب"[1]، هذا فيما يتعلق بالمواضيع التأسيسية، أما بالنسبة للأعمال الأخرى فقد ينصب القانون الاستفتائي على أي مجالٍ من مجالات المادتين139 و140 من تعديل 2020، كما قد يكون بشأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وفق المادة 141 من ذات الدستور، وبالتالي فمجال اللجوء للاستفتاء يبقى واسعا دون أية شروط وهو يدخل في إطار السلطات المحفوظة لرئيس الجمهورية، وقد لجأ رئيس الجمهورية الجزائري إلى الاستفتاء التشريعي عمليا خارج نطاق تعديل الدستور في سنتي 1999 و2005 بهدف استرجاع السلم والمصالحة الوطنية، فبعد صدور الأمر المتضمن تدابير الرحمة[2] أصدر الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة القانون المتعلق باستعادة الوئام المدني[3]، وطرحه على الإستفتاء الذي صادق عليه الشعب يوم 16 سبتمبر 1999 [4] تحت تسمية المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني، كما لجأ رئيس الجمهورية الجزائري مرة ثانية إلى الشعب لاستشارته بشأن مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية[5]، والذي زكاه

---

[1] عرفت التجربة الدستورية الجزائرية عدّة استفتاءات كانت مجالاتها إما اقرار دستور بكامله أو تعديل دستوري جزئي أهمها:

- استفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988، ج ر ج ج ، عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988.
- استفتاء حول دستور 1989
- استفتاء حول التعديل الدستوري لسنة 1996
- استفتاء حول التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] أمر رقم 12/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 المتضمن تدابير الرحمة، ج ر ج ج، رقم 11، الصادرة بتاريخ: 29 فيفري 1995.

[3] قانون رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتعلق باستعادة الوئام المدني، ج ر ج ج، عدد 46، الصادرة بتاريخ:1999/07/13.

[4]إعلان المجلس الدستوري رقم 02/أ.م.د/99 المؤرخ في 1999/09/19 المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر ج ج ، عدد 66، الصادرة بتاريخ 1999/09/21.

[5]المرسوم الرئاسي 278/05 مؤرخ في 2005/08/14 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم الخميس 29 سبتمبر 2005، ج ر ج ج ، عدد 55، الصادرة بتاريخ 2005/08/15 .

الشعب يوم 29 سبتمبر 2005 [1] وتلاه تطبيقا لذلك صدور الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية[2] والذي تضمن عدة إجراءات قانونية وتشريعية[3]، وعليه فالاستفتاء التشريعي إجراء مقرر دستوريا لرئيس الجمهورية بموجبه يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية ولكن وفق إجراءات دستورية وقانونية نفصلها في الجزئية الموالية.

**2-إجراءات إعداد وإقرار التشريع الاستفتائي في الجزائر:**

يُعد الإستفتاء من أبرز الوسائل الديمقراطية التي تُتيح للحكام الرجوع إلى الإرادة الشعبية للفصل في قضايا تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدولة، وذلك من خلال عرض سؤال محدد على المواطنين ليُبدوا رأيهم فيه بالموافقة أو الرفض، بما يُمثّل إحدى صور ممارسة الشعب لسيادته بشكل مباشر، وقد تباينت الدساتير في تنظيم هذه الآلية وفي تحديد نطاقها والإجراءات المرتبطة بها، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل سنة 2020 اختار توجُها خاصا لهذا الحق، إذ أحاطه بجملة من الشروط والإجراءات التي يتعيّن احترامها لإقرار الاستفتاء، وذلك وفقاً لما سيتم بيانه على النحو الآتي:

- **اقتراح الاستفتاء:** تختلف سلطة اقتراح الاستفتاء التشريعي عن سلطة الاعتراض على القوانين، إذ لا تهدف الأولى إلى وقف نفاذ القانون الصادر عن البرلمان، وإنما تفتح مسارا تشريعيا بديلا بشأن مسائل محددة[4]، يكون لرئيس الجمهورية المبادرة باقتراحها وفقا لأحكام الدستور الجزائري. وقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري هذه الصلاحية إلى الإرادة

---

[1] إعلان المجلس الدستوري رقم 01/أ.م.د/05 مؤرخ في 01 /2005/10 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية ، ج رج ج ، عدد 67، الصادرة بتاريخ 2005/10/05.

[2] أمر رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/27 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية، ج ر ج ج، عدد 11، الصادرة بتاريخ 2006/02/28.

[3] نذكر من بين هذه الإجراءات القانونية والتشريعية:

- إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد الذين سلّموا أنفسهم للسلطات اعتبارا من 13 يناير 2000 تاريخ انتهاء مفعول قانون الوئام المدني.
- إبطال المتابعات القضائية في حق جميع الأفراد الذين يكفون عن نشاطهم المسلح ويسلمون ما لديهم من سلاح باستثناء الأفراد الذين كانت لديهم يد في المجازر الجماعية.

[4] Francis Hamon , op.cit , p 26

وفقا للنظام الدستوري الجزائري فطلب اجراء قراءة ثانية يمثل مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية وآلية من آليات الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه ويتعلق الأمر هنا بوظيفة التشريع[1]، فحق الاعتراض الرئاسي مثله مثل حق التصديق على القوانين أي وجهان لعمل واحد له طبيعة تشريعية ولا يمكن التفرقة بينهما، فرئيس الجمهورية يُصادق على القانون إذا ما توافرت فيه شروط معينة، وإلا فانه يَعْترضُ عليه، وهي الممارسة السلبية للعمل التشريعي[2]، كون رئيس الجمهورية يتدخل في عملية اتخاذ القرار، وفي وضع قانوني كهذا تُصبح موافقة الرئيس على النص التشريعي شرطا لازما وأساسيا من الجانب الدستوري، الأمر الذي يجعل من الاعتراض الرئاسي حاجزا يحُول دون تطبيقه، ويزيد من تقوية وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بطريقة أخرى، فمن نتائجه توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية لتتحول من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية[3]

ووفقا لنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فاذا ما استعمل الرئيس حقه في الاعتراض فلا يصدر القانون، ولا يُنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد أن يُعيد المجلس الشعبي الوطني قراءته من جديد، وإن صح التعبير تعديله من جديد وفق توجيهات الرئيس أو إعادة اقراره بموجب أغلبية ثلثي النواب وأعضاء مجلس الأمة، ما يجعل بذلك رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص لا بوصفه رئيسا للجمهورية فقط وإنما بوصفه المشرع الأول باعتبار أن هذه الأغلبية المشددة لا تُشترط إلا بمناسبة القرارات الخطيرة، فهو بذلك مُعتمِد لا على أحكام المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فقط بل أيضا على أحكام المادة 84 منه التي تجعل منه حامي الدستور[4]، بل إن الواقع العملي يجعل من مفهوم الاعتراض

---

(1) مفتاح عبد الجليل، **آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2008/2007، ص ص 127-128 .

(2) لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص 66 .

(3) شريط الأمين، **خصائص التطور الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة (الجزائر)، 1991، ص 446 .

(4) سعودي باديس ، **قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة قسنطينة 1 ،الجزائر ، العدد 38 ، ديسمبر 2012 ، ص 303.

-**التصديق الضمني:** أن يحتفظ رئيس الجمهورية بالمشروع دون توقيع ودون إعادته إلى المجلس خلال المدة المقررة، أو أن يعترض عليه دون إرجاعه خلال ثلاثين (30) يوما، ويُعد هذا التصرف بمثابة تصديق ضمني[1].

-**الاعتراض الصريح:** أن يعترض على المشروع في المدة المحددة دستوريا، ويرده إلى مجلس النواب خلال نفس الأجل للمداولة فيه مجددا، فإذا أعاد المجلس إقراره بأغلبية ثلثي أعضائه اعتبر قانونا وأصدره رئيس الجمهورية.

وفي حين لا يثير الخياران الأول والثاني أي إشكاليات حول مصير مشروع القانون، فإن الخيار الثالث يفتح المجال للتساؤل بشأن الإجراءات التي يتبعها البرلمان في حال إعادة المشروع إليه، وقد عالجت المادة 177 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب هذا الأمر، إذ أوجبت أن يُخطر رئيس الجمهورية رئيس المجلس كتابة باعتراضه وأسباب هذا الاعتراض خلال ثلاثين (30) يوما من تسلمه المشروع، وتبعا لذلك، يتعين على مجلس النواب اتخاذ الخطوات الآتية:

- **عقد جلسة عاجلة:** لمناقشة اعتراض رئيس الجمهورية وأسبابه، ويجوز دعوة رئيس مجلس الوزراء للحضور، بصفته مسؤولا سياسيا أمام البرلمان، للإدلاء ببيان يوضح دوافع الاعتراض.
- **إحالة المشروع المعترض عليه:** وما يتصل به من بيانات إلى اللجنة العامة بالمجلس لدراسة النصوص والمبادئ محل الاعتراض، وأسانيده الدستورية والتشريعية، وإعداد تقرير يُعرض على المجلس على وجه الاستعجال.
- **إعادة المداولة والتصويت:** إذا أقر المجلس المشروع مجددا بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر القانون نافذا ويصدر وجوبا.

---

[1] أحمد علي سالم حسن، **مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في المجال التشريعي وأثرها على عمله (دراسة مقارنة)**، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة (مصر)، المجلد 108، ع 525، يناير 2017، ص 399.

- **التصويت على تعديل النصوص:** في غير حالة الإقرار بأغلبية الثلثين، يشكل المجلس لجنة خاصة لإعادة دراسة المشروع وإدخال ما يلزم من تعديلات على نصوصه وفقا لتوصيات اللجنة العامة.[1]
- **إخطار رئيس الجمهورية:** يقوم رئيس المجلس بإبلاغ رئيس الجمهورية بما انتهى إليه المجلس من قرارات وإجراءات بشأن الاعتراض.

من خلال المقارنة بين الضوابط الإجرائية لممارسة حق الاعتراض التوقيفي في النظام الدستوري المصري ونظيره الجزائري، يتبين أن الإجراءات المعتمدة في كلا النظامين تكاد تتطابق من حيث الجوهر والمواعيد، غير أن المؤسس الدستوري المصري أبدى قدرا أكبر من الدقة في تحديد نقطة انطلاق سريان آجال ممارسة رئيس الجمهورية لهذا الحق، إذ حددها بثلاثين (30) يوما تُحتسب ابتداء من تاريخ تسلم رئيس الجمهورية للنص الذي صوّت عليه البرلمان، بخلاف ما هو مقرر في الدستور الجزائري الذي يعتمد تاريخ إقرار النص من قبل البرلمان، كما يلاحظ أن المشرّع المصري، من خلال أحكام النظام الداخلي لمجلس النواب، قد عالج الإشكال الذي طرحته هذه الدراسة والمتعلق بمدى جواز تعديل البرلمان للنص المعترض عليه بما يتماشى مع مبررات الاعتراض الواردة في رسالة رئيس الجمهورية، حيث نص على تشكيل لجنة خاصة داخل مجلس النواب لإعادة دراسة المشروع وإدخال التعديلات اللازمة على أحكامه، وفقا لتوصيات اللجنة العامة، أما المشرّع الجزائري فقد خلا تنظيمه الإجرائي من نصوص صريحة تعالج هذا الإشكال.

**ب- نماذج تطبيقية على بعض مشروعات القوانين المعترض عليها في مصر:**

يجدر التنويه إلى أن ممارسة حق الاعتراض في النظام الدستوري المصري كانت محدودة نسبيا، إذ لم يُفعَّل هذا الحق سوى مرة واحدة في ظل أحكام دستور سنة 1971، حينما بادر

---

[1] المادة 178 من اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري.

**أ-تعريف حق الإصدار:**

يُعتبر الإصدار بمثابة عمل قانوني يقوم به رئيس السلطة التنفيذية ليعلن به عن ميلاد قانون جديد، أي أنه شهادة من رئيس السلطة التنفيذية بأن الهيئة النيابية قد أقرت القانون المطلوب إصداره في حدود الاجراءات التي وضعها الدستور[1]، كما يمكن تعريف سلطة الاصدار على أنها "ذلك الإجراء الذي يقوم به رئيس الدولة لإقرار أن قانونا ما قد اكتمل وفق الإجراءات التي نص عليها الدستور، ولتكليف أعضاء السلطة التنفيذية بنشره و تنفيذه كونه أصبح قانونا من قوانين الدولة"[2] وعليه يتضح أن مرحلة إصدار القانون تتضمن في حقيقتها ثلاثة (03) أمور:

- **الأمر الأول:** شهادة رئيس الجمهورية بأن البرلمان قد أقر القانون طبقا للدستور، ومن ثم فإن القانون قد توافرت له كل الشروط التي يتطلبها الدستور.
- **الأمر الثاني:** تنازل رئيس الجمهورية عن حقه في الاعتراض على مشروع أو اقتراح القانون أو سكوته عن إبداء رأيه خلال المحددة له في الدستور لممارسة حقه في الإعتراض، أو اعتراضه عليه ولكن أقره البرلمان بالأغلبية المطلوبة لذلك في القراءة الثانية.
- **الأمر الثالث:** تحوّل النص المصوت عليه من البرلمان إلى قانون واجب النفاذ، كما يتضمن الاصدار أيضا تكليفا لجميع أعضاء السلطة التنفيذية بالقيام بتنفيذ القانون.

والجدير بالذكر أن هناك اختلافا في الفقه حول الطبيعة القانونية لعملية إصدار القانون نُورده في الجزئية الموالية.

**ب-الطبيعة القانونية لسلطة الإصدار:**

---

[1] البدوي إسماعيل، **إختصاصات السلطة التنفيذية في الدولة الإسلامية والنظم الدستورية المعاصرة**، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، 1993، ص 427.

[2] Claude Leclercq, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Litec,10eme édition,paris , 1999, p 627 .

لقد تجاذب موضوع تحديد الطبيعة القانونية لإجراء الإصدار هل هو مكوِّن تشريعي يدخل ضمن العملية التشريعية أم اجراء تنفيذي أم من طبيعة خاصة تقوم به السلطة التنفيذية أكثر من اتجاه ولكل اتجاه وِجْهَةٌ هو مُوَلِّيها على الشكل التالي:

**الرأي الأول: الإصدار عمل تشريعي**

أعطى لرئيس الجمهورية دورا تشريعيا في الإصدار كون هذا الأخير عمل تشريعي ولا يمكن الاستغناء عنه في العملية التشريعية، فرئيس الجمهورية يشترك في صنع القانون عن طريق إصداره، وبرر العميد دوجي ذلك بأن القانون لا يظهر إلى الوجود إذا لم يتم إصداره، فالقانون الذي لم يصدر رغم موافقة البرلمان عليه لا يلزم الإدارة بتنفيذه، ولا المحاكم بتطبيقه ولا المواطنين باحترامه[1]، بل وذهب الأستاذ "لافيريير Laferriere" إلى أبعد من ذلك حينما اعتبر بأن الإصدار هو الإجراء الوحيد الذي يعطي للقانون قوته الإلزامية، وأن تصويت البرلمان لا يعدو أن يكون مجرد مقررات لا تنطوي على أية قوة إلزامية[2]، وهو ذات الاتجاه الذي أيده الفقيه "لاباند" الذي يرى بدوره أن الإصدار يعتبر شرطا لوجود إرادة المشرع القانوني، ذلك أن الإرادة لا يكون لها وجود إلا بمقدار ظهورها على الخارج بصورة ملموسة، وهذا الوجود لا يتأتى بالنسبة للقانون إلا في حين إصداره، وبتخلف هذا الأخير يكون القانون غير موجود[3].

**الرأي الثاني: الإصدار عمل تنفيذي**

يعتبر الإصدار عمل تنفيذي، فهو بمثابة أمر من رئيس الدولة لرجال السلطة العامة باليقضة على تنفيذ القانون، ومعنى ذلك أن الإصدار هو كاشف للقوة التنفيذية للقانون وغير منشئٍ له، ذلك أن القانون يكتمل عندما يتم التصويت عليه من قبل البرلمان وليس عندما يتم إصداره، وطالما أن القانون من صنع البرلمان فالمنطق يقتضي أن تقوم سلطة أخرى بالتحقق من موافقة البرلمان على كل نصوصه، وهذا ما تقوم به السلطة التنفيذية ممثلة في رئيس الدولة[4]، فعملية الإصدار وفق هذا الرأي تأتي بعد تمام إجراءات سن القانون، ومن ثم فهي

---

[1] عز الدين بغدادي، المرجع السابق، ص 101.

[2] المرجع نفسه، ص 101.

[3] عبد العزيز السيد الجوهري، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)** ، د م ج ، الجزائر، 1995، ص 24.

[4] عبد العزيز السيد الجوهري، المرجع السابق، ص 31.

(ثلاثين يوما)، وهذه المدة تسمح لرئيس الجمهورية للإطلاع الجيد على القانون، ومن ثم يسهُل عليه اتخاذ قرار اصداره أو طلب اجراء قراءة ثانية لهذا القانون.

وما يمكن ملاحظته أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يُوَحِّدْ بين تاريخ اصدار القانون و تاريخ طلب إجراء قراءة ثانية سالف الذكر، فالأول يبدأ من تاريخ تسلم القانون من قبل رئيس الجمهورية ويُمكن أن يُوقَف، أما الثاني فيبدأ من يوم الموافقة على القانون من قبل مجلس الأمة وهو غير قابل للوقف[1].

والجدير بالذكر أن النصوص الدستورية لم تحدد الجزاء الذي يترتب على عدم اصدار القانون في الأجل المحدد دستوريا، فرئيس الجمهورية في الجزائر له أن يصدر القانون الذي صادق عليه البرلمان في الميعاد المحدد فيكون تصرفه بذلك مُتماشيا مع الدستور، وله أن يتأخر في إصدار القانون دون أن يتخوف من أي جزاء يمكن أن يترتب على ذلك[2]، وهو ما أثبتته التجربة الدستورية الجزائرية[3]، بل إنه لا يمكن الحديث عن الجزاء الذي يمس رئيس الجمهورية، فلا يكون للبرلمان حق سؤاله أو استجوابه أو الاقتراع بعدم الثقة به لارغامه على الاستقالة قبل انتهاء مدة حكمه أو رئاسته، بل ولا يجوز اقحام حتى اسم الرئيس في مناقشات تُجرى بالمجلس بمناسبة اِدانة عمل حكومي[4]، ونُشير في هذا الصدد أن تحديد مُهلة للإصدار مع عدم تحديد جزاء يترتب على تخطي هذه المُهلة يتنافى مع ما هو متعارف عليه دُستوريا، فربط ممارسة اختصاص معين بمدة زمنية محددة يقتضي فوات هذه المدة إما نقل الاختصاص

---

[1] بموجب نص المادتين 49 و50 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى وحّد المؤسس الدستوري الجزائري ميعاد إصدار القانون وطلب إجراء مداولة ثانية في عشرة (10) أيام من تاريخ إحالة النص من قبل المجلس الوطني.

[2] بوالشعير سعيد، النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3، المرجع السابق، ص 80.

[3] وافق المجلس الشعبي الوطني على نظامه الداخلي بتاريخ: 29 مارس 1977 بينما لم يصدره رئيس الجمهورية إلا في 15 أوت 1977 أي أن الاصدار تأخر بما يزيد عن أربعة (04) أشهر عن الميعاد القانوني، كما وافق المجلس الشعبي الوطني على قانون الانتخابات بتاريخ، 1980/07/01 في حين أن رئيس الجمهورية لم يصدره إلا بتاريخ 1980/10/25، أي أن الاصدار تأخر بحوالي ثلاثة (03) أشهر عن موعده القانوني.

[4] إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية " رئيس الدولة – الوزارة "في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006، ص 14.

إلى سلطة أخرى أو زوال الحق في ممارستها (أي يتم الإصدار بحكم القانون)، والأمران غير واردان في نص المادة 148 سالفة الذكر، بخلاف ما ذهب إليه الدستور الجزائري لسنة 1963 المُلغى و الذي أوجد حلا لمثل هذا الاشكال بموجب المادة 51 منه [1] والتي تنص على نقل اختصاص إصدار القانون إلى رئيس المجلس الوطني في حال ما إذا امتنع رئيس الجمهورية عن القيام بذلك خلال الآجال المحددة.

ومهما يكن، فإن مسؤولية رئيس الجمهورية في حماية الدستور وفقا للمادة 84 من التعديل الدستوري لسنة 2020، وما ورد في نص القسم الدستوري المنصوص عليه في المادة 90 ذاتها والمتضمن تعهده بـ "...أدافع عن الدستور..."، تفرض عليه بالضرورة احترام أحكام الدستور المتعلقة بواجب إصدار القوانين في الميعاد المقرر دستوريا.

**ثالثا: تنظيم حق الإصدار في الدستور المصري النافذ لسنة 2014:**

تنص المادة 123 من الدستور المصري الحالي على أن «لرئيس الجمهورية حق إصدار القوانين أو الاعتراض عليها، وإذا اعترض رئيس الجمهورية على مشروع قانون أقره مجلس النواب، رده إليه خلال ثلاثين يوما من إبلاغ المجلس إياه، فإذا لم يرد مشروع القانون في هذا الميعاد اعتبر قانوناً وأصدر، وإذا رد في الميعاد المتقدم إلى المجلس، وأقره ثانية بأغلبية ثلثي أعضائه، اعتبر قانونا وأصدر».

والمستفاد من هذا النص أن المشرع الدستوري حدد ثلاث حالات يجب على رئيس الدولة الالتزام فيها بإصدار القانون هي:

**الحالة الأولى** :إذا لم يعترض الرئيس على مشروع القانون الذي أقره البرلمان.

**الحالة الثانية:** إذا اعترض الرئيس على مشروع القانون ولم يرده إلى مجلس النواب خلال المدة التي حددها الدستور.

**الحالة الثالثة:** إذا أقر البرلمان مشروع القانون بأغلبية ثلثي أعضائه رغم اعتراض الرئيس عليه.

---

[1] تنص المادة 51 من الدستور الجزائري لسنة 1963 الملغى "إذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الآجال المنصوص عليها فان رئيس المجلس الوطني يتولّى ذلك".

استناداً إلى نص المادة 123 أعلاه، يمكن التمييز بين صورتين للإصدار: الصريح والضمني.

-**الإصدار الصريح:** يتمثل في توقيع رئيس الجمهورية على القانون وفقا للصيغة المعتادة، وذلك قبل انقضاء الأجل المحدد دستوريا (ثلاثون يوما) الذي يبدأ سريانه من تاريخ تسلّم الرئيس للنص بعد إحالته من البرلمان، ويُستفاد من ذلك أن المؤسس الدستوري أراد تمكين رئيس الجمهورية من مهلة كافية لدراسة القانون دراسة معمّقة قبل اتخاذ قرار بشأنه، بحيث يُعتد بتاريخ وضع النص تحت تصرف الرئيس فعليا، لا بتاريخ المصادقة البرلمانية عليه.

-**الإصدار الضمني (صمت الرئيس):** ويتحقق بفوات الأجل المحدد دستوريا دون أن يبادر رئيس الجمهورية إلى إصدار القانون صراحة، حيث اعتبر الدستور سكوت الرئيس خلال مدة الثلاثين يوما بمثابة موافقة ضمنية[1]، بما يرتب النتيجة القانونية ذاتها المترتبة على الإصدار الصريح، أي دخول القانون حيّز النفاذ.

**الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية للعملية التشريعية أثناء غياب البرلمان:**

يقوم مبدأ الفصل بين السلطات على تخصيص كل سلطة بوظائفها الدستورية، حيث تعهد مهمة التشريع إلى البرلمان باعتباره ممثلا لإرادة الشعب، غير أنّ هذه المؤسسة لا تكون دائما في حالة انعقاد، فقد تتوقف أعمالها إما بصفة ارادية كما هو الحال بين دورات البرلمان، أو رغما عنها وذلك عندما يصدر قرار بحل البرلمان، ولتفادي الفراغ التشريعي، خوّلت أغلب الدساتير لرئيس الدولة سلطة إصدار أوامر تشريعية لمعالجة القضايا المستعجلة، وبناء على ذلك يثار التساؤل حول الضوابط التي كرسها الدستوران الجزائري والمصري لممارسة رئيس الجمهورية سلطة التشريع بالأوامر في الظروف العادية؟ وهو ما يقتضي تناول حالات التشريع بالأوامر (أولا)، وضوابط ممارسته (ثانيا)، وآليات الرقابة المفروضة عليه (ثالثا)، قبل الانتقال

[1] سامح سعد محمد حسن علي، المرجع السابق، ص 469.

إلى دراسة التشريع بالأوامر في ظلّ الظروف الاستثنائية، وذلك في إطار مقارنة بين الدستورين الجزائري والمصري (رابعا).

**أولا: حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وفق الدستورين الجزائري والمصري:**

يتضح من خلال مقارنة نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 بما يقابلها من مضمون نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي لسنة 2014 أنهما اتفقتا على أن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في التشريع بأوامر محكوم بقيد زمني حيث لا يُشرَع له ممارسة هذه السلطة في الحالات العادية إلا عند شغور الغرفة السفلى من البرلمان (أ) إلا أنهما اختلفتا في حالة العطل البرلمانية (ب) وقوانين المالية التي يمكن أن يصدرها رئيس الجمهورية الجزائري بأمر له قوة القانون بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني (ج).

**أ- حالة شغور الغرفة السفلى من البرلمان:**

على خلاف التفويض التشريعي والذي يُعد وجود البرلمان الشرط الأساسي لصحته، فانه لا يُشرَع لرئيس الجمهورية الجزائري ممارسة سلطة التشريع بأوامر في الحالات العادية إلا عند غياب الغرفة السفلى من البرلمان، ومن بين حالات غيابه حالة شغور المجلس الشعبي الوطني الجزائري والذي يقصد به انهاء حياة المجلس قبل انقضاء الفصل التشريعي الذي يُحدده الدستور وذلك يكون عادة بمقتضى اجراء الحل المخوّل لرئيس الجمهورية، والحل قد يكون إما وجوبيا في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة اثر عرضه عليه للمرة الثانية[1]، كما قد يكون تلقائيا نتيجة استعمال رئيس الجمهورية لسلطته في حل البرلمان[2] وتقرير اجراء انتخابات تشريعية مسبقة، فعندئذ يمكن أن يشرع رئيس الجمهورية بأمر في أجل لا يتجاوز مدة ثلاثة (03) أشهر قابلة للتمديد لمدة ثلاثة (03) أشهر أخرى بعد أخذ رأي المحكمة الدستورية، وهو أقصى حد يجب أن تجرى فيه الانتخابات التشريعية لإنهاء وضعية

---

[1] المادة 108 فقرة 1 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

[2] المادة 151 فقرة 1من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

شغور المجلس الشعبي الوطني، خاصة أن هذه الفترة تكشف عن الوجود اللاوظيفي لمجلس الأمة، إذ يبقى معطلا إلا فيما حُفظ له من أدوار استشارية و ثانوية[1].

غير أنّ الممارسة الدستورية في الجزائر كشفت عن واقع مغاير لما تقرّره النصوص، حيث تم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 21-77[2] الصادر بتاريخ 1 مارس 2021 حلّ المجلس الشعبي الوطني، تلاه المرسوم الرئاسي رقم 21-96[3] المؤرخ في 12 جوان 2021 المتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني الجديد، وبذلك تكون الفترة الفاصلة بين تاريخ حل المجلس الشعبي الوطني وتاريخ إجراء الانتخابات قد تجاوزت أجل الثلاثة (03) أشهر المنصوص عليه صراحة في المادة 151 من الدستور.

ويعد ضابط عدم قيام مجلس النواب المصري بمثابة الأساس الدستوري لاستخدام رئيس الجمهورية سلطاته التشريعية الاستثنائية المتمثلة في إصدار قرارات بقوانين وفق نص المادة 156 من الدستور المصري لسنة 2014 بقولها "... وإذا كان مجلس النواب غير قائم يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين..."، والمقصود بحالة عدم قيام مجلس النواب المصري هو عدم وجود المجلس ذاته ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع، ويتحقق ذلك في الحالتين التاليتين:

**الحالة الأولى: الفترة بين فصلين تشريعيين**

ويقصد بفترة ما بين فصلين تشريعيين الفترة التي تبدأ من تاريخ انتهاء المدة الدستورية للمجلس القديم وبداية انعقاد المجلس الجديد، وقد حددت المادة 106 من الدستور القائم لعام

---

(1) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والإستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد 3، أفريل 2009، ص 8.

(2) مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 2021.

(3) مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 18 م، الصادرة بتاريخ 11 مارس سنة 2021.

2014 مدة الفصل التشريعي بنصها على أن "مدة عضوية مجلس النواب خمس سنوات (05) ميلادية، تبدأ من تاريخ أول اجتماع له، ويجري انتخاب المجلس الجديد خلال الستين يوما (60) السابقة على انتهاء مدته"، ومن ثم تبدأ فترة ما بين الفصلين التشريعيين من اليوم الموالي لانقضاء اليوم الأخير من الفصل التشريعي للمجلس القديم وحتى اليوم السابق على انعقاد الدور العادي السنوي الأول للمجلس الجديد[1]، وفي تلك الفترة فقط يحق لرئيس الجمهورية في حالة الضرورة إصدار قرارات بقوانين يتم عرضها بعدئذ على المجلس الجديد.

**الحالة الثانية: فترة ما بين حل المجلس القائم وانتخاب مجلس جديد**

على اعتبار أن حل البرلمان يقتضي إنهاء الفصل التشريعي للمجلس النيابي والذي يستتبع بالضرورة انتخاب مجلس جديد، وطبقا لهذا المفهوم فإن مجلس النواب المصري لا يعد قائما في الفترة ما بين حله واجتماع المجلس الجديد، ما يؤسس لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين خلال هذه الفترة إذا حدث ما يوجب الإسراع في اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، ويستوي في ذلك أن يكون الحل إعمالا لنص المادة 137 من الدستور الحالي (2014) " الحل للضرورة"، أو تطبيقا لنص المادة 146 من الدستور "الحل لعدم حصول برنامج الحكومة على ثقة أغلبية مجلس النواب للمرة الثانية على التوالي"، أو تنفيذا لحكم المادة 161 من الدستور" الحل بمناسبة سحب مجلس النواب الثقة من رئيس الجمهورية ورفض الشعب لذلك".

ونشير في هذا الصدد أنه وفي ظل العمل بدستور 1971 المصري ذهب بعض الفقه إلى السماح بإصدار قرارات بقوانين من طرف رئيس الجمهورية في حالات تأجيل اجتماعات

---

[1] – رمضان شعبان أحمد، **الضوابط الدستورية لسلطة ريس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلة نقدية للمادة 156 من الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد69، جويلية 2019، ص39.

البرلمان[1]، وفي نظرنا فإن هذا التفسير لا يصح العمل به في ظل سريان دستور 2014، حيث أنه صحيح أن الفقرة الأولى من المادة 156 من الدستور المصري الحالي أوردت اصطلاح "المجلس غير قائم"، إلا أن أصول التفسير تتطلب ألا نفسر إحدى فقرات النص بمعزل عن فقراته الأخرى، فإذا ما أكملنا قراءة الفقرة الثانية من المادة 156 نجدها فسرت معنى "عدم قيام المجلس" المنصوص عليها في الفقرة الأولى من خلال اشتراطها عرض القرارات بقوانين والموافقة عليها خلال 15 يوما من تاريخ انعقاد **المجلس الجديد**، وهو ما ينصرف إلى حالة حل مجلس النواب وعدم وجوده ككيان دستوري يمارس سلطة التشريع[2].

**ب-أثناء العطلة البرلمانية:**

من المقرر أن البرلمان لا ينعقد بصفة دائمة، وإنما يجتمع، طبقًا لأحكام المادة 138 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، في دورة عادية واحدة كل سنة تدوم عشرة (10) أشهر على الأقل، وبذلك لا تتجاوز الفترة المتبقية، التي يملك فيها رئيس الجمهورية صلاحية التشريع عن طريق الأوامر، مدة شهرين كحد أقصى، بخلاف ما كان مقرّرا في الدساتير الجزائرية السابقة، وتُطلق الفقرة الأولى من المادة ذاتها على هذه المدة تسمية "العطلة البرلمانية"، وهي الفترة الفاصلة بين دورتين عاديتين متعاقبتين، أو الواقعة بين دوري انعقاد غير عادي[3]، وعليه فإن أي لجوء من قبل رئيس الجمهورية إلى ممارسة سلطة التشريع بأوامر خارج هذه المدة يعدّ غير مشروع، ويمثّل خرقا واضحا للدستور واعتداء على الصلاحيات الدستورية المخولة للبرلمان.

ويثور التساؤل حول ما إذا كانت فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان تدخل ضمن الفترات الفاصلة بين دورتي الانعقاد العاديتين، وبالتالي تُعدّ من قبيل العطل البرلمانية أم لا؟ وتكتسي هذه الإشكالية أهمية بالغة، إذ أن اعتبارها جزءا من العطلة البرلمانية يفتح المجال أمام رئيس

---

[1] – عمر حلمي فهمي، المرجع السابق، ص374.

[2] ميادة عبد القادر إسماعيل، **حل البرلمان في دستور 2014**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2020، ص63.

[3] رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2013، ص 55.

الجمهورية لممارسة سلطة التشريع بالأوامر، في حين أن استبعادها من ذلك يؤدي إلى حرمانه من هذه الصلاحية، وقد انقسم الفقه في معالجة هذه المسألة، غير أن الرأي الراجح – وهو ما يؤيّده الباحث – يذهب إلى أن فترة تأجيل أو تعليق انعقاد البرلمان لا تُعدّ واقعة بين دورتين، ومن ثم لا تدخل في حساب العطلة البرلمانية، ونتيجة لذلك، لا يجوز لرئيس الجمهورية ممارسة سلطة التشريع بالأوامر خلالها، باعتبار أن هذه الفترة لا تُنشئ دورة جديدة وإنما تؤدي فقط إلى قطع الدورة الجارية، على أن يستأنف البرلمان أعماله عند زوال سبب التأجيل أو التعليق، مستكملا الدورة نفسها التي كانت قائمة، مع تمديد مدتها بما يعادل مدة الانقطاع[1].

وعلى نقيض ما استقر عليه التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، انتهج المشرع الدستوري المصري توجها مغايرا من خلال المادة 156 من الدستور القائم، إذ حظرت هذه الأخيرة حظرا مطلقا على رئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوة القانون خلال العطلة البرلمانية[2]، أي أثناء أدوار الانعقاد العادية، وبموجب هذا الحكم، يلتزم رئيس الجمهورية –إذا ما طرأت خلال عطلة مجلس النواب ظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا تحتمل التأجيل– بدعوة المجلس إلى دور انعقاد غير عادي للنظر في الأمر على وجه السرعة، ليتولى المجلس اتخاذ التدابير التشريعية اللازمة لمواجهة حالة الضرورة، سواء من خلال إقرار المشروع المقدم من رئيس الجمهورية، أو عبر سنّ قانون بمبادرة من أعضائه.

ويُعدّ هذا الاتجاه محمودا من حيث تكريسه لاختصاص البرلمان الأصيل في ممارسة الوظيفة التشريعية، وتجسيده لمبدأ دولة المؤسسات، بما يضمن عدم تقييد الحقوق والحريات إلا في الحدود التي تقتضيها حالة الضرورة.

**ج– إصدار قانون المالية بموجب أمر:**

---

(1) شريط وليد، **التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، العدد 16، 2012، ص 297.

(2) محمود صبحي زايد، **القرارات بقوانين في ضوء القواعد الدستورية والإدارية**، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، ط 1، مصر، 2022، ص 69.

قبل التطرق إلى الحديث عن سلطة رئيس الجمهورية في إصدار مشروع قانون المالية بأمر في حالة عدم المصادقة عليه برلمانيا خلال الخمسٍ والسبعين (75) يوما من تاريخ إيداعه مكتب المجلس الشعبي الوطني، فإننا نُشير في هذا الصدد أن بعض الباحثين في القانون الدستوري الجزائري لا يُدرجون حالة إصدار قانون المالية بأمر ضمن حالات التشريع بالأوامر كونها لا تتعلق بالمشاركة في النشاط التشريعي، وعلى هذا يُعلّق أحد الباحثين بالقول "بعكس الحالة المتعلقة بإصدار قانون المالية بأمر، فإننا لا نُدرجها ضمن قائمة الأوامر التشريعية، لأن دور رئيس الجمهورية في هذا المجال لا يتعلق بالمشاركة في تحديد وصياغة مضمون هذه الأوامر – على الأقل من الناحية النظرية – ولكنه يُمارس اختصاصا جزئيا ومحدودا يتعلق بإصدار قانون المالية بأمر بعد انقضاء الأجل الممنوح للبرلمان للمصادقة على المشروع، وهو أجل خمس وسبعين يوما..."[1]، وعموما يمكن اجمال أهم الأحكام الدستورية المتعلقة بسلطة رئيس الجمهورية في اصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر وفق الدستور الجزائري في النقاط التالية:

- لا يجوز لرئيس الجمهورية اللجوء لإعمال سلطته في إصدار مشروع قانون المالية بموجب أمر إلا في حال امتناع البرلمان عن المصادقة عليه خلال أجل الخمسٍ والسبعين (75) يوما المحددة دستوريا[2].

- يرى جانب من الفقه أن رئيس الجمهورية غير مخيّر في إصدار مشروع قانون المالية عند عدم المصادقة عليه بعد خمسٍ وسبعين (75) يوما من إيداعه مكتب الغرفة السفلى من

---

[1] رابحي أحسن، النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية، المرجع السابق، ص 50.

[2] حددت المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة هذا الأجل بشكل دقيق، حيث منحت للمجلس الشعبي الوطني أجل 47 يوما من تاريخ إيداع مشروع قانون المالية مكتب المجلس للبت فيه، في حين منحت مجلس الأمة بدوره مدة 20 يوما من تاريخ انقضاء أجل 47 يوما المخولة للمجلس الشعبي الوطني، أما بالنسبة لثمانية (08) أيام الباقية فهي ممنوحة للجنة متساوية الأعضاء للبت في الأحكام المختلف فيها عند الاقتضاء.

البرلمان، فإذا تحقق هذا الشرط وجب عليه إصدار المشروع بموجب أمر[1] على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لا تفيد التخيير، بينما يرى جانب آخر من الباحثين عكس ذلك تماما مشدِّدين على أن اصدار مشروع قانون المالية بأمر بعد انتهاء مهلة 75 يوما لا يعتبر الزاميا بالنسبة لرئيس الجمهورية خاصة في حالة عدم انتهاء السنة المالية الجارية وعدم دخول السنة المالية الجديدة أي قبل 31 ديسمبر من السنة الميلادية المالية الجارية[2]، ومن هنا فان رئيس الجمهورية غير ملزم بحساب الأجل أو المدة على سبيل التقيُدِ به خاصة وأن هذا الاختصاص لا يُعتبر مجالا مُفوضا للرئيس من طرف البرلمان وجب القيام به في زمن محدد، لأنه بمثابة تصرف تشريعي غير مشروط[3] إلا فيما يتعلق بسريانه من حيث مطابقة اصداره مع السنة المالية الجديدة.

- لا يملك رئيس الجمهورية تفويض سلطته في إصدار قانون المالية بأمر، رغم غياب نص صريح يمنع ذلك، اعتبارا لأهمية هذا القانون[4]، غير أنّ رئيس الدولة –في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية– يملك هذه الصلاحية، لكونها لم ترد ضمن الاختصاصات المحظورة حصرا بموجب المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020، الأمر الذي يُفيد بمفهوم المخالفة جواز إصداره لقانون المالية إذا لم تتم المصادقة عليه برلمانيا خلال أجل خمسة وسبعين (75) يوما.

- إن رئيس الجمهورية مُلزم بإصدار مشروع قانون المالية – إذا تعدّى الأجل الممنوح دستوريا للمصادقة عليه – نفسه الذي تم ايداعه من قبل الحكومة لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني، دون أن يتضمن الأمر تعديلا أو اِلغاء لبعض بنود المشروع ولو أشارت إليه إحدى الغرفتين،

---

[1] ميمونة سعاد، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، العدد 6، جوان 2014، ص 55.

[2] عميمر نعيمة، الحدود **الدستورية بين مجال القانون و التنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد1، 2008، ص 27.

[3] عميمر نعيمة، المرجع السابق، ص 27.

[4] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 37.

على اعتبار أن نص الفقرة 02 من المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 قيدته بـ " مشروع الحكومة "[1].

- إن رئيس الجمهورية وهو يمارس سلطته في اصدار مشروع قانون المالية غير المصادق عليه خلال الأجل المحدد دستوريا غير ملزم بعرض مشروع الأمر على مجلس الوزراء على خلاف الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان أين يشترط فيها عرضها على مجلس الوزراء – كما سنرى لاحقا – كون مشروع قانون المالية قد بادرت به الحكومة وحازت مسبقا على موافقة مجلس الوزراء بعد الأخذ برأي مجلس الدولة[2] فكان من المنطقي ألا يعرض رئيس الجمهورية للمرة الثانية هذا المشروع على مجلس الوزراء.

- أن رئيس الجمهورية غير ملزم على حيازة تصديق وإقرار البرلمان على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية كون هذا الأخير يكتسب قوة قانون المالية فور صدوره، وهذا ما تؤكده الفقرة الخامسة من المادة 44 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

وبالرجوع إلى أحكام الدستور المصري لسنة 2014 المعدل سنة 2019، لا سيما نص المادة 124، يتضح أنه لا يجيز لرئيس الجمهورية إصدار قانون الموازنة العامة بموجب قرار (أمر) له قوة القانون، خلافا لما أقره المؤسس الدستوري الجزائري، فقد نصت المادة 124 صراحة على أن الموازنة العامة لا تُصبح نافذة إلا بعد موافقة مجلس النواب عليها، وذلك عقب عرض مشروعها على المجلس قبل تسعين (90) يوما على الأقل من بداية السنة المالية، وفي حال انقضاء السنة المالية دون اعتماد الموازنة الجديدة، يستمر العمل بالموازنة السابقة إلى غاية إقرار مجلس النواب للمشروع الجديد، وتحقيقا لهذه الغاية، ألزم الدستور بعدم فضّ

---

[1] تنص المادة 146 فقرة 2 من التعديل الدستوري 2020 " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية **مشروع الحكومة** بأمر".

[2] المادة 143 من التعديل الدستوري 2020.

دور الانعقاد العادي للبرلمان قبل المصادقة على الموازنة العامة للدولة[1].

**ثانيا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر ومصر:**

نظرا لما ينطوي عليه أسلوب التشريع بالأوامر من مساس بمبدأ سيادة الشعب، الذي يقوم على إسناد سلطة التشريع إلى ممثليه دون غيرهم، حرص المؤسس الدستوري في كل من الجزائر ومصر على تقييد هذه الآلية بجملة من الشروط والضوابط، ضمانا لعدم تحول رئيس الجمهورية إلى سلطة تشريعية أصلية، وقد وردت بعض هذه الشروط بنصوص صريحة (أ)، بينما يُستفاد البعض الآخر منها ضمنا من أحكام الدستور(ب).

**أ- الشروط الصريحة:**

ويتعلق الأمر بممارسة الاختصاص التشريعي بواسطة الأوامر من طرف شخص رئيس الجمهورية دون سواه ضمن إطار زمني بالشكل الذي بيناه في الجزئية السابقة، مع ضرورة اتخاذ هذه التدابير في مجلس الوزراء من أجل توسيع مشاركة الجهاز الحكومي في إعداد وتحضير هذه المعايير التشريعية، وذلك بعد الأخذ برأي مجلس الدولة، ناهيك إلى وجوب عرض هذه الأوامر التشريعية على البرلمان للموافقة عليها في أول دورة انعقاد له.

**1- صدورها من رئيس الجمهورية:**

من خلال استقراء نصوص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 لا سيما المادة 142 منه نلاحظ أن سلطة التشريع بأوامر محصورة على رئيس الجمهورية باعتباره رأس السلطة التنفيذية فلا يجوز لغيره ممارستها لا بصفة أصلية ولا حتى بطريق التفويض وهو ما أكدته المادة 93 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري[2]، والتي حظرت على رئيس الجمهورية تفويض سلطته في ممارسة بعض الأحكام من ضمنها تلك المنصوص عليها في المادة 142 من

---

[1] – نصت المادة 115 من الدستور المصري 2014 على أن "... ويستمر دور الانعقاد العادي لمدة 09 أشهر على الأقل ويفض رئيس الجمهورية دور الانعقاد بعد موافقة المجلس، ولا يجوز ذلك للمجلس قبل اعتماد الموازنة العامة للدولة.

[2] تنص الفقرة 3 من المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2020 " ...لا يجوز أن يفوض سلطته في... تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد...142 ...".

التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر، والمقصود منها سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان، بل إن المادة 96 فقرة 3 من ذات التعديل الدستوري ذهبت إلى أبعد من ذلك حينما حظرت سلطة التشريع بأوامر في غيبة البرلمان حتى على من يتولى رئاسة الدولة في حالة وجود مانع لرئيس الجمهورية أو استقالته أو وفاته أو في حال وفاة أحد المترشحين للانتخابات الرئاسية في الدور الثاني أو انسحابه أو وفاته[1].

تنص المادة 156 من الدستور المصري القائم على منح رئيس الجمهورية، دون غيره، سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، باعتبارها اختصاصا حصريا لا يجوز تفويضه، ويترتب على ممارسته من طرف غير الرئيس البطلان المطلق[2]، وتجدر الإشارة إلى أن هذه السلطة ذات طبيعة جوازية، إذ يملك رئيس الجمهورية سلطة التقدير في اللجوء إليها حتى عند توافر دواعيها، على أن تخضع ممارستها لرقابة السلطة التشريعية[3].

أما فيما يخص عدم جواز تفويض رئيس الجمهورية لهذه الصلاحية، فقد نصت المادة 160 من الدستور المصري المعدّل سنة 2019 على استثناءين يمكن من خلالهما لغير رئيس الجمهورية أن يمارس سلطة إصدار قرارات لها قوة القانون، وهما:

- إذا حال مانع مؤقت دون مباشرة رئيس الجمهورية لاختصاصاته، يحل محله نائب رئيس الجمهورية، أو عند عدم وجوده رئيس مجلس الوزراء، ليمارس جميع سلطاته بما في ذلك سلطة إصدار القرارات بقوانين.
- في حالة خلو منصب رئيس الجمهورية بسبب الاستقالة أو الوفاة أو العجز الدائم عن العمل، واقتران ذلك بعدم وجود مجلس النواب، يتولى رئيس المحكمة الدستورية العليا مهام رئاسة الدولة، بما في ذلك ممارسة سلطة إصدار القرارات ذات قوة القانون.

---

[1] يستثنى من هذا الحظر إمكانية ممارسة من يتولى رئاسة الدولة إصدار قانون المالية بموجب أمر في حالة تخلف المصادقة البرلمانية عليه خلال 75 يوما كون البرلمان في هذه الحالة في حالة انعقاد.

[2] سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

[3] – سري محمود صيّام، المرجع السابق، ص356.

**2- ضرورة اتخاذ الأوامر في مجلس الوزراء:**

إن اشتراط المؤسس الدستوري الجزائري عرض الأوامر التشريعية في حال غيبة البرلمان على مستوى مجلس الوزراء يمثل قيدا دستوريا على رئيس الجمهورية، وذلك في محاولة لتحصيل أكبر قدر من الاجماع حول هذه النصوص، وذلك بتمكين أعضاء المجلس من إبداء الرأي في مضامين الأمر وإثرائه، ما يجعل هذه الأوامر تشكل ثمرة اجماع كل الجهاز الحكومي ولا تمثل مجرد تدابير ناتجة عن إرادة الرئيس وحده، خاصة إذا علمنا أن الغرض المتوخى من هذه الأوامر التشريعية هي ترقيتها إلى مصاف القوانين العادية، لهذا يتعين التأني في سنها بتوسيع مجالات الاستشارة حولها من أجل تفادي الأخطاء التشريعية[1]، وبما أن رئيس الجمهورية يرأس مجلس الوزراء فإن احترامه لهذا الشرط سيكون خاليا من أية صعوبات، لكن هل يستطيع مجلس الوزراء استخدام حق الفيتو بصدد أمر تشريعي اقترحه رئيس الجمهورية؟ إن رئيس الجمهورية بما له من سلطة دستورية على مجلس الوزراء وأعضائه فانه يمكن له تجاوز رأي هؤلاء الأعضاء، أولا لأن النظام الدستوري الجزائري لا يُخول لأية جهة مهما كانت ( ولو كان الوزير الأول ) سلطة التوقيع المجاور لتوقيع رئيس الجمهورية، وثانيا لأن المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 سالفة الذكر لم تحدد طبيعة رأي المجلس ما إذا كان مُلزما أم لا، ما يُتيح لرئيس الجمهورية إمكانية تجاهله[2].

وبإلقاء نظرة على الدستور المصري لسنه 1971 الملغى نجده يشترط موافقة مجلس الوزراء حال ممارسة الرئيس لسلطة إصدار قرارات بقوانين[3]، ويعتبر ذلك قيدا إجرائيا بحيث لو صدر القرار بقانون دون موافقة مجلس الوزراء فانه يكون مشوبا بالبطلان لفساد الأوضاع الدستورية، إلا أن دستور 2014 أسقط هذا الشرط من ضمن شروط إصدار قرارات بقوانين، وهذا الإجراء الذي نراه من جانبنا انتقاص لضمانه هامة في ضوء عدم انفراد الرئيس في

---

(1) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 62.

(2) عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، المرجع السابق، ص 10.

(3) – المادة 138 من الدستور المصري لسنة 1971 المعدلة طبقا لاستفتاء تعديل الدستور سنة 2007.

اختيار الحكومة بل يشترط معه مجلس النواب[1]، فقد يأتي رئيس الوزراء من حزب معارض للرئيس أصلا حسب الأغلبية البرلمانية المقررة حين موافقة هذا الأخير على القرارات بقوانين.

**3- ضرورة عرضها على البرلمان في أول دورة له:**

كما هو واضح من منطوق الفقرة الثالثة من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فقد أوجب المؤسس الدستوري على رئيس الجمهورية عرض الأوامر التي اتخذها خلال غيبة البرلمان على غرفتيه لتوافقا عليها في أول دورة له، ذلك أن الاقرار لرئيس الجمهورية بممارسة اختصاص يدخل أساسا في مجال اختصاص السلطة التشريعية لمواجهة أوضاع غير طبيعية وغير متوقعة قد تتعرض لها الدولة فترة شغور المجلس الشعبي الوطني أو ضمن عطلته، لا يعني إخراج هذه الأعمال من طائلة الرقابة البرلمانية اللاحقة، لأنه إذا أبيح لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر لضرورة تتطلب ذلك، فإن هذه الضرورة يجب أن تقدر بقدرها، ولا يجوز الخروج على مقتضياتها، لذلك يجب عرض هذه الأوامر على البرلمان باعتباره صاحب الاختصاص في التشريع ليقول كلمته في تلك الأوامر، وفي قيام الضرورة التي استوجبت إصدارها[2]، ولهذا يتعين عرض هذه التدابير على موافقة البرلمان الذي يبقى مُحتفظا باختصاصه التشريعي حتى في فترات غيابه، فهو (البرلمان) وإن لم يشارك في إعداد الأوامر التشريعية إلا أنه يملك إجراء جوهريا يتعلق بالمصادقة عليها، مما يحدد مستقبل هذه الأوامر بصفة نهائية، ونلاحظ أن المؤسس الدستوري لم يكتف بوجوب عرض الأوامر المتخذة في غيبة البرلمان في الحالات العادية على موافقة هذا الأخير فقط، وانما حدد الأجل الذي يتعين على رئيس الجمهورية احترامه لإيداع هذه التدابير وهو تاريخ اجتماع البرلمان في أول دورة مقبلة له، ليضع المؤسس الدستوري بذلك حدًّا أمام أي تقصير في عرض هذه الأوامر على

---

[1] – المادة 146 من الدستور المصري لسنة 2014.

[2] محمد عبد الحميد أبو زيد، المرجع السابق، ص 80.

البرلمان بترتيب الإلغاء المباشر لها دون بحث جوهرها كجزاء شكلي على عدم احترام الآجال الدستورية[1].

وفي ذات السياق تبنى المؤسس الدستوري المصري النهج الذي انتهجه نظيره الجزائري، فقد أوجب الدستور المصري لسنه 2014 في نص المادة 156 ضرورة عرض القرارات بقوانين التي اتخذها رئيس الجمهورية على مجلس النواب خلال 15 يوما من تاريخ انعقاده ليبدي رأيه بشأنها بعد مناقشتها إما أن يقرها وإما أن يرفضها.

ونشير في هذا الصدد بأن جانبا من الفقه اعترض على إدراج شرط عرض الأوامر على مجلس النواب كشرط من شروط صحتها مؤسسين اعتراضهم على اعتبار أن العرض أمر لاحق على تكوين الأوامر وصدورها ولا يدخل العرض ضمن تكوينها[2].

ويرى الباحث أنما ذهب إليه الدستوري الجزائري والمصري من ضرورة عرض الأوامر على البرلمان، على اعتبار أن عدم عرضها يترتب عليه زوال ما كان لها من قوه القانون بأثر رجعي على حسب ما اقره الدستور المصري، فان مصير الأوامر التي يصدرها رئيس الجمهورية في غيبه البرلمان مرهون بعرضها على هذا الأخير ليس لأجل الرقابة ولكن لأجل اكتسابها الصفة التشريعية، وبذلك يغدو العرض مكونا أساسيا لاكتمال الأوامر التشريعية.

**4- وجود ضرورة ملحة:**

يُعدّ التشريع بواسطة الأوامر إجراء استثنائيا، على اعتبار أن الوظيفة التشريعية منوطة أصالة بالبرلمان باعتباره صاحب الاختصاص التشريعي، غير أنّه قد تطرأ أوضاع استثنائية تفرض تدخلا تشريعيا عاجلا في وقت يكون فيه البرلمان غير منعقد، الأمر الذي يستدعي إسناد هذه الصلاحية إلى رئيس الجمهورية بصفة مؤقتة. وتقوم فكرة الضرورة هنا على عجز التشريعات النافذة عن مواجهة ظروف غير عادية تستوجب تنظيما جديدا يدخل أصلا ضمن المجال التشريعي للبرلمان، وفي ظل تعذّر انعقاد هذا الأخير، من جهة، والحاجة الملحة إلى

---

[1] رابحي أحسن، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، المرجع السابق، ص 361.

[2] عذاري سالم محمد الصباح، المرجع السابق، ص389.

إصدار نصوص فورية، من جهة أخرى، يُعدّ اللجوء إلى سلطة التشريع بالأوامر الحل الأنسب[1].)

وبمفهوم المخالفة، تنتفي الحاجة إلى ممارسة هذه السلطة إذا كانت النصوص التشريعية القائمة كافية لمعالجة الوضع[2]، أو إذا كانت الظروف الطارئة تحتمل الانتظار إلى حين انعقاد البرلمان وإصدار قوانين عادية لمعالجتها، طالما أنها لا ترقى إلى درجة الاستعجال أو الخطورة القصوى[3]، ولقد عبر التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 عن هذا القيد صراحة في نص المادة 142 منه[4]، لكن هل يملك رئيس الجمهورية اختصاصا مطلقا في تقدير فكرة الضرورة؟

استقر الفقه على أن هذه السلطة تخضع لرقابة لاحقة[5]، وإن اختلف بشأن الجهة المختصة بممارستها، فبينما يرى جانب أن البرلمان هو صاحب الرقابة الوحيدة، يذهب جانب آخر إلى تكريس رقابة مزدوجة تشمل القضاء الإداري والقضاء الدستوري[6] إلى جانب الرقابة البرلمانية، وهو الرأي الأَولى بالترجيح لكونه يحدّ من تأثير الاعتبارات السياسية والحزبية على عمل السلطة التشريعية.

وبالرجوع إلى نص المادة 156 من الدستور المصري الحالي يتضح لنا جليا أن المشرع المصري تطلب لإعمال المادة السابقة إلزامية حدوث حالة ضرورة توجب الإسراع في اتخاذ

---

(1) من بين الأوامر المتخذة لمواجهة ضرورة ملحة نذكر: الأمر رقم 03/02 المؤرخ في 25 فبراير 2002 المتضمن الأحكام المطبقة على مفقودي فيضانات 10 نوفمبر 2001، ج ر ج ج ، عدد 28، الصادرة بتاريخ :21 أبريل 2002.

(2) بدران مراد، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008، ص 20.

(3) رابحي أحسن، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 66.

(4) تنص الفقرة 1 من المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في **مسائل عاجلة**...".

(5) بدران مراد، المرجع السابق، ص 20.

(6) رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، المرجع السابق، ص 67.

تدابير لا تحتمل التأخير، ونظرا لكون تلك الظروف التي تستوجب اتخاذ تدابير عاجلة لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر فقد ترك المشرع الدستوري المصري لرئيس الجمهورية تقرير ما إذا كانت هذه الظروف تستوجب اتخاذ تدابير عاجله بموجب قرارات بقوانين أم لا[1]، على أن تخضع هذه السلطة لرقابه البرلمان حال عرضها عليه وتخضع لرقابه القضاء الدستوري المحكمة الدستورية العليا للتحقق من قيام ظروف تتوافر بها حاله الضرورة أم لا.

**5- استشارة مجلس الدولة:**

نص التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في المادة 142 فقرة 1 منه على إلزامية عرض نصوص الأوامر على مجلس الدولة ليبدي رأيه حولها، ويعتبر هذا الإجراء تطورا ملحوظا وضمانه مهمة نحو حماية المنظومة القانونية في الجزائر، وقد أحال المشرع الجزائري فيما يخص اجراءات عرض الأوامر على مجلس الدولة على الأحكام المطبقة على احالة مشاريع القوانين عليه.

وقد أوكل الدستور المصري لسنه 2014 لمجلس الدولة سلطة مراجعة الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية بموجب المادة 190 منه والتي تنص " مجلس الدولة جهة قضائية مستقلة ويتولى الإفتاء في المسائل القانونية للجهات التي يحددها القانون بمراجعه مشروعات القوانين والقرارات ذات الصفة التشريعية التي تحال إليه..." وتختص الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع بمراجعة قرارات رئيس الجمهورية ذات الصفة التشريعية واللوائح التي يرى قسم التشريع لمجلس الدولة إحالتها إليها[2].

وباستقراء نص المادة 190 من الدستور المصري سالفة الذكر يتبين لنا من الوهلة الأولى أن عرض مشروع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية المصري على مجلس الدولة أمر جوازي، لكن عند الرجوع إلى نص المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972

---

[1] محمود صبحي زايد، المرجع السابق، ص 69.

[2] – المادة 66 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972.

نجد أن صياغتها تتجه إلى أن مسالة عرض مشروع هذه الأوامر على مجلس الدولة أمر وجوبي وليس جوازي بنصها "على كل وزارة أو مصلحة قبل استصدار أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية ذي صفة تشريعيه أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع لمراجعة صياغته ويجوز لها أن تعهد إليه بإعداد هذه التشريعات".

وفي ذات السياق اتجهت الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع إلى وجوبية عرض مشروعات اللوائح والقرارات ذات الصفة التشريعية بما فيها القرارات بقوانين على قسم التشريع[1]، وانتهت في إحدى فتواها إلى أن "...والمشرع في المادة 63 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنه 1972 **استوجب** من كل وزارة أو مصلحة قبل استصدارها أي قانون أو قرار من رئيس الجمهورية يكون له صفة تشريعية أو تضم قواعد عامة ومجردة أو لائحة أن تعرض المشروع المقترح على قسم التشريع للنظر فيه لمراجعته وصياغته..." مع التنويه أن رأي مجلس الدولة بالنسبة لمشروعات الأوامر الصادرة في غيبه البرلمان يبقى رأيا استشاريا غير ملزم لرئيس الجمهورية.

**ب- الشروط الضمنية -نطاق التشريع بأوامر-:**

انطلاقا من نص المادة 142 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 فان هذه الأخيرة لم تحدد المواضيع التي يجوز لرئيس الجمهورية أن يصدر أوامر تشريعية بشأنها من عدمه، إلا أنه ما دامت الأوامر تمثل تشريعات كاملة من حيث المحتوى أو الموضوع فذلك يدل على أن سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر مقيدة بالمجال المحصور للبرلمان بموجب الدستور، والتي يمكن لرئيس الجمهورية بموجبها تعديل أو إلغاء تشريعات قائمة بذاتها أو إنشاء مراكز جديدة في المواضيع التشريعية الأصلية و ذلك بحكم ارتقاء قوتها القانونية إلى مصاف القوانين العادية[2].

---

[1] – ياسر سيد حسين سيد، **مدى مشروعية القوانين والقرارت ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة قسم التشريع-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد1، العدد1، سنة2017، ص 537.

[2] رابحي أحسن ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية** ، المرجع السابق ، ص 68.

وبمفهوم المخالفة فان الأوامر التشريعية لا يمكن أن تتناول ما لا يمكن أن يتناوله التشريع نفسه وهو ما يطرح إشكالية المجالات المحظور على رئيس الجمهورية التشريع فيها بموجب أوامر والتي يمكن أن نوجزها في النقاط التالية:

1-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يتناول ضمن الأوامر التشريعية مسألة الإختصاص التشريعي التأسيسي والمتعلق بتعديل الدستور، فإذا كانت القوانين العادية لا تملك حق تعديل أو إلغاء أو مخالفة القواعد الدستورية طبقا لقاعدة تدرج المعايير القانونية، فكذلك الحال بالنسبة للأوامر، إذ يتعين ألاّ تخالف الدستور أو تنحرف عن أحكامه، ومن باب أولى ألاّ تتعرض لبنوده بالتعديل أو الإلغاء لأن ذلك ليس من اختصاص السلطة التشريعية بل من اختصاص السلطة التأسيسية المنشأة، فإذا كان الأصل لا يستطيع ذلك فمن المنطق ألا يكون لمن يَحِلُّ محله أكثر مما يستطيعه الأصل[1].

2-يُحظر على رئيس الجمهورية أن يُضمِّن الأوامر التشريعية بمواضيع تدخل أصلا ضمن مجال التنظيم بُغية منحها قوة قانونية أسمى تمكنه من تعديل أو إلغاء قوانين صادرة عن البرلمان، فإن تصرفه هذا يكون غير مطابق للدستور ويشكل مساسا وانتهاكا لمبدأ تدرج القواعد القانونية الذي يُعتبر من أهم سمات دولة القانون.

3- إن موضوع قانون المالية ( السنوي أو التكميلي ) مستثنى من التشريع بأوامر[2] إلا في حالة عدم موافقة البرلمان على مشروع القانون في الأجل المحدد له (75 يوما) و عندها فقط يُصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر له قوة قانون المالية، فالتشريع في المجال المالي بموجب أوامر ينحصر فقط في حالة عدم احترام الأجل المحدد سابقا، ومن ثم فانه ليس اختصاصا مطلقا يخص الشغور وفي حالة العطلة البرلمانية، بدليل أن الأمر المتضمن مشروع قانون المالية الذي يصدره رئيس الجمهورية وفقا للإجراءات السابقة لا يعرض على البرلمان

---

[1] بدران مراد، المرجع السابق ، ص 21.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 196.

في أول دورة مقبلة له، بل يكتسب صفة القانون بحكم الدستور وليس بحكم موافقة البرلمان كما هو الحال بالنسبة لغيره من الأوامر، وإلا فما هي الحكمة من تخويل رئيس الجمهورية إصدار المشروع بأمر له قوة القانون بعد انقضاء 75 يوما المُخولة للبرلمان لدراسة المشروع إذا كان بإمكان البرلمان رفض الموافقة على هذا الأمر فيصبح بذلك لاغيا، وبذلك أعفى المؤسس الدستوري الجزائري صدور نص قانوني للموافقة على الأمر المتضمن مشروع قانون المالية خلافا لما يُشترط بالنسبة للأوامر الصادرة طبقا للمادة 142 من الدستور، وهو ما يؤكد نية المؤسس الدستوري على عدم إدراج قوانين المالية ضمن قائمة القوانين التي يمكن أن تصدر في شكل أوامر في إطار المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 [1].

4-اختلف الفقه الدستوري الجزائري حول مدى إمكانية رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في مجال القوانين العضوية بين مؤيِّد ومعارض حيث يذهب جانب من الفقه الدستوري الجزائري إلى القول باستثناء القوانين العضوية من مجال التشريع بأوامر [2] وذلك راجع لطبيعتها الخاصة، فمن حيث قوتها تعتبر أسمى من القوانين العادية من جهة، ومكملة للدستور من جهة ثانية، كما أن خضوعها لرقابة المطابقة للدستور السابقة قبل إصدارها وجوبا يستثنيها من مجال الأوامر التي بمجرد صدورها تكتسب القوة الإلزامية[3]، ناهيك عن الإجراءات الخاصة بالتصويت عليها والمتمثلة في حصول المشروع على الأغلبية المطلقة للغرفة الأولى والثانية[4]، إلا أن الواقع العملي في الجزائر أثبت لنا بما لا يدع مجالا للشك إمكانية رئيس الجمهورية

---

[1] المرجع نفسه، ص 197.

[2] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)، ج 3** ، المرجع السابق، ص 197 «...إن القراءة الصحيحة لأحكام الدستور في هذا المجال تكون على النحو التالي :...3- أن مجال القوانين العضوية مستثنى من التشريع بأوامر...».

- هاملي محمد، المرجع السابق، ص 25 «...من غير المستساغ منح رئيس الجمهورية سلطة التشريع بأوامر في المواضيع التي تدخل ضمن مجال القوانين العضوية...».

[3] بوالشعير سعيد، **النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 (السلطة التنفيذية)**، ج 3، المرجع السابق، ص 194.

[4] الفقرة 2 من المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

التشريع بأوامر ضمن المجال المحجوز للقوانين العضوية، وخير مثال على ذلك قيام رئيس الجمهورية الجزائري بإصدار الأمر رقم 21-01 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات[1].

وبالعودة للمادة 156 من دستور 2014 المصري فانه يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات لها قوه القانون ولكن هل يشمل نطاق هذه القرارات تلك المجالات التي حجزها الدستور للسلطة التشريعية بموجب قانون؟

مبدئيا اتجه غالبيه الفقه إلى عدم جواز التدخل عن طريق قرارات بقوانين في الموضوعات المحتجزة دستوريا بموجب قانون يقتضي لصدوره قيام ضرورة لا تقوم عادة في صدد تنظيم موضوعات القوانين المكملة للدستور المنصوص عليها في المادة 121 من الدستور[2].

ونرى من جانبنا أن النصوص الدستورية التي تشترط صدور قوانين في بعض الموضوعات تنصرف إلى الظروف العادية أما المادة 156 من الدستور المصري تحكم الظروف الطارئة، وبناء على ذلك فان القرارات بقوانين التي يصدرها رئيس الجمهورية تستطيع تنظيم أي مسألة أو موضوع من المسائل التي تتناولها القوانين حتى بالنسبة لتلك التي نص الدستور صراحة على ضرورة صدور قانون بشأنها، وهو الرأي الذي أيدته المحكمة الدستورية العليا في مصر، ويستثنى من نطاق القرارات بقوانين الصادرة طبقا للمادة 156 من دستور 2014 الموضوعات التالية:

---

[1] أمر رقم 21-01 مؤرخ في 10 مارس سنة 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس سنة 2021.

[2] – محمود سامي جمال الدين، **تشريعات الضرورة وفقا لدستور 2014**، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا بجمهورية مصر العربية، العدد31، أفريل 2017، منشورة على الموقع الإلكتروني الرسمي: WWW.Sccourt.gov;eg- تاريخ الإطلاع: 23 أوت 2025، الساعة 23:20.

1- الموضوعات التي يتطلب فيها المشرع الدستوري أغلبية خاصة لإصدارها كما هو الحال في القوانين ذات الأثر الرجعي، إضافة إلى عدم جواز المساس بالدستور أو محاولة تعديله لا صراحة ولا ضمنا.

2- لا يجوز إصدار قرارات بقوانين لها طابع الاستقرار والاستمرار كون القرارات بقوانين تقتضي لصدورها قيام حالة الضرورة، وهي حاله مؤقتة ومن المنطق أن تتسم التدابير المتخذة استنادا لها بالتأقيت أيضا.

**ثالثا- طرق الرقابة على الأوامر التشريعية في النظامين الجزائري والمصري:**

إن الأوامر التشريعية مثلها مثل باقي القوانين تخضع لرقابة قانونية تضمن عدم انحرافها عن مبدأ الشرعية في مدلوله العام، فتمارس عليها رقابة برلمانية لاحقة في أول دورة للبرلمان عقب غيبته (أ)، وإلى جانب الرقابة البرلمانية هناك وسائل الرقابة التقليدية ونقصد بها الرقابتين الدستورية والقضائية (ب) لكن هل يمكن تفعيل الرقابة بأنواعها الثلاثة على الأوامر التشريعية في ظل النظام الدستوري الجزائري والمصري؟ وما آثار هذه الرقابة؟ الشيء الذي سنحاول الاجابة عليه فيما يلي:

**أ- الرقابة البرلمانية:**

ذكرنا سابقا أن المؤسس الدستوري الجزائري أوجب بنص المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 إلزامية عرض رئيس الجمهورية الأوامر التي اتخذها خلال فترة غياب البرلمان على غرفتيه في أول دورة له، ومن ثم فالبرلمان إما أن يوافق عليها أو يرفضها، ولكن هل يجوز للبرلمان أن يوافق على بعض نصوص الأوامر ويعترض على البعض الآخر؟

استنادا للقاعدة الفقهية التي تنص على أن "من يملك الكل يملك الجزء" كان بالإمكان القول بأن البرلمان يملك سلطة الموافقة على بعض أحكام الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية كما يملك الاعتراض على بعض الأحكام الأخرى فيلغيها أو يعدلها بحسب إرادته[1]، لكن

[1] هاملي محمد، المرجع السابق، ص 30.

الواقع يقول بأن المشرع الجزائري أراد خلاف ذلك عندما نص في المادة 37 من القانون العضوي 16-12 المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة على أن تصويت غرفتي البرلمان على الأوامر الصادرة عن رئيس الجمهورية يكون دون مناقشة ودون تقديم أي تعديل، وعليه فان مصير الأوامر المعروضة على البرلمان إما أن تنتهي بالموافقة أو الرفض:

**1-موافقة البرلمان على الأوامر المعروضة عليه:**

إذا عُرضت الأوامر التشريعية على البرلمان ووافق عليها تثبت لها قوة القانون بصورة نهائية وتصبح مثل القوانين الرسمية الأخرى، وهنا يُشير بعض الباحثين بأن المصادقة البرلمانية لا تمنح هذه الأوامر القوة التشريعية ابتداء من تاريخ المصادقة عليها، بل ابتداء من تاريخ صدورها[1]، ذلك أن اكتساب الأوامر التشريعية لقوة القانون منذ صدورها لا يعد اكتسابا نهائيا في حد ذاته، بالرغم من أن مصدر هذا الأثر هو نص الدستور، فقوة القانون الخاصة بالأوامر التشريعية تكون معلقة على شرط فاسخ مضمونه عرض الأوامر على البرلمان وموافقته عليها، بحيث إذا لم يتحقق هذا الشرط كاملا أو تحققت بعض عناصره دون البعض الآخر زال ما كان للأوامر من قوة القانون بأثر رجعي منذ صدورها[2]، كما نشير بأن الموافقة البرلمانية على الأوامر تتم بالتصويت عليها وفق النصاب المطلوب، هذا الأخير يختلف بالنظر إلى موضوع الأمر[3]، فاذا تعلق بالمجالات المحجوزة للقوانين العادية تطلب النصاب الأغلبية البسيطة للنواب، في حين إذا تعلق موضوع الأمر بإحدى مواضيع القانون العضوي فان النصاب المطلوب هو الأغلبية المطلقة للنواب، وفي كلتا الحالتين يشترط الدستور حصول أغلبية أعضاء مجلس الأمة الحاضرين إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العادي وبالأغلبية المطلقة إذا تعلق الأمر بمواضيع القانون العضوي في ظل التعديل الدستوري الجزائري الجديد لسنة 2020.

---

[1] بوالشعير سعيد، **التشريع عن طريق الأوامر وأثره على استقلالية المجلس الشعبي الوطني**، المرجع السابق، ص 343.

[2] محمد عبد العال السناري، **مبادئ القانون الدستوري والأنظمة السياسية والقضاء الدستوري (دراسة مقارنة)**، مطبعة الإسراء، مصر، د ت ن، ص 589.

[3] عقيلة خرباشي، التشريع عن طريق الأوامر، المرجع السابق، ص 16.

وفي هذا الصدد نشير إلى إشكال دستوري يطرح نظريا على الأقل مفاده ماذا لو اختلفت غرفتا البرلمان على الأحكام المتضمنة في الأمر الصادر عن رئيس الجمهورية فوافقت عليها احدى الغرفتين ورفضتها الأخرى؟ فهل تُستدعى اللجنة المتساوية الأعضاء المنصوص عليها في المادة 145 من التعديل الدستوري لسنة 2020؟ مع العلم أن مهام هذه اللجنة هي اقتراح نص توافقي وهو الأمر الذي يعتبر في نظر المشرع الجزائري من المحظورات في قضية الحال طبقا لنص المادة 37 من القانون العضوي 16-12 سالف الذكر؟ هذا ما لم يجبنا عنه المؤسس الدستوري الجزائري حتى في ظل التعديل الدستوري الجديد لسنة 2020.

**2- رفض البرلمان الموافقة على الأوامر المعروضة عليه:**

يعبر البرلمان عن رفضه للأوامر التشريعية بعدم حصول هذا الأخير على النصاب القانوني المشترط ، وفي هذه الحالة فان الأمر يعد لاغيا[1]، ونشير في هذا الصدد أن المعارضة البرلمانية للأوامر التشريعية في الجزائر تكاد تكون منعدمة لأن حدوث ذلك فعلا على المستوى العملي يعني معارضة إرادة رئيس الجمهورية ذاتها الجلية من خلال أعمال الحكومة المُطبِّقة لبرنامجه[2]، و في ظل غياب نص صريح في الدستور الجزائري – حتى في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 – يبين تاريخ سريان آثار الإلغاء هل بأثر رجعي أو بأثر الحال، ولما كان الأثر الرجعي لا يتقرر إلا بنص فان الأوامر المرفوضة برلمانيا تسقط بالنسبة للمستقبل فقط، وتبقى آثارها سارية في الماضي من تاريخ صدور الأمر التشريعي حتى تاريخ رفض الموافقة عليها من قبل البرلمان، مما يؤدي إلى استقرار المراكز القانونية ويُمكِّن الأفراد الذين تحصلوا على حقوق مكتسبة جراء الأوامر الملغية من الاحتفاظ بها.

**وقد اتبع المشرع الدستوري في مصر** هذا الأسلوب بصدد القرارات بقوانين التي تصدر في غيبه مجلس النواب وفقا للمادة 156 من الدستور المصري الحالي، والتي يتعين وفقا لها

---

[1] المادة 142 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع1، 2008، ص 61.

أن تعرض القرارات بقوانين على مجلس النواب لإقرارها والموافقة عليها، غير أنه تجدر الإشادة بما تبناه الدستور المصري الجديد لسنة 2014 من تعديل هام لنص المادة 156 على أنه "يجوز لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين على أن يتم عرضها **ومناقشتها** والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد..." فظاهر العبارة ينصرف إلى ثلاثة ألفاظ هي "العرض، المناقشة والموافقة"[1]، ولم يعد مقصورا على الإيداع مثل ما ذهب إليه المؤسس الدستوري الجزائري، ويترتب على عرض الأوامر على البرلمان النتائج التالية:

**- موافقة البرلمان على الأوامر الصادرة في غيبته:**

إن قرار مجلس النواب لهذه الأوامر يكون بمثابة شهادة اعتماد وتأكيد لصحة هذه التشريعات وإقرار بسلامتها وتثبيتا للمراكز القانونية المختلفة التي تولدت في ظلها، وتكون بذلك محصنة عن الخضوع لرقابه الإلغاء والتعويض والملائمة التي يبسطها القضاء الإداري على هذه النصوص.

**- رفض البرلمان للأوامر الصادرة في غيبته:**

وهذا الوضع يأخذ – بالإضافة إلى الرفض الصريح –حكم عدم قيام رئيس الجمهورية بعرض القرارات بقوانين التي اتخذها خلال فترة عدم قيام مجلس النواب خلال 15 يوما من انعقاده، ويرتب على كلا الحالتين ذات الأثر القانوني وهو زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي بحكم الدستور، أما الحقوق المكتسبة التي قد تكون ترتبت على هذه الأوامر أجاز الدستور المصري للبرلمان اعتماد نفاذ هذه الأوامر في الفترة السابقة على رفض الأوامر أو تسوية ما ترتب عليها من أثار، وهو ما حدث بالنسبة للقرار بقانون رقم 18 لسنه 2015 تضمن قانون الخدمة المدنية والذي رفضه البرلمان المصري مع اعتماد نفاذه في الفترة من

---

[1] العيادي عصمت حسين، **دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في غيبة المجلس**، مجلة آفاق سياسية، المركز العربي للبحوث والدراسات (مصر)، ع 24، ديسمبر2015، ص 101.

تاريخ صدوره من 12 مارس 2015 إلى غاية 20 جانفي 2016 وما يترتب على ذلك من أثار[1].

**3- في حاله التزام البرلمان الصمت بعدم عرض الأوامر عليه:**

على عكس الدستور الجزائري فان المشرع الدستوري المصري قد نص على حد أقصى للمدة التي يجب أن يصادق فيها البرلمان على الأوامر الصادرة من رئيس الجمهورية في حالة شغور مجلس النواب وهي 15 يوما من تاريخ هذا الانعقاد، وبالتالي فانه في مصر تصبح الأوامر المرفوضة من البرلمان إذا انعقد المجلس والتزم الصمت إزاءها بعد مرور 15 يوما من انعقاده، ويفهم من ذلك أن عدم موافقة البرلمان قد تكون صريحة بعدم إقرار الأوامر أو ضمنية بتجاهلها والصمت عنها[2].

**ب- الرقابة الدستورية:**

باستقراء نص المادة 142 فقرة 2 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نجدها تنص ولأول مرة على خضوع الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية لرقابة المحكمة الدستورية، وهي رقابة وجوبية سابقة على اصدار الأمر حيث يخطر رئيس الجمهورية وجوبا المحكمة الدستورية حول دستوريتها على أن تفصل في ذلك خلال 10 أيام، وهنا تم تخفيض المدة التي تصدر فيها المحكمة الدستورية قرارها لأنه حسب المادة 194 تصدر في العادة قرارها خلال 30 يوما من تاريخ إخطارها.

وقد حرصت المحكمة الدستورية العليا في مصر على تسليط رقابتها للتحقق من مدى توافر شروط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته الاستثنائية في إصدار قرارات بقوانين لاسيما

---

[1] – قرار مجلس النواب المصري رقم1 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد7 (تابع)، المؤرخة في 18 فبراير 2016.

[2] – إبراهيم محمد السيد محمد عبد اللا، **الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر وفقا لدستور 2014 المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات (مصر)، المجلد 06، العدد1، يونيو2020، ص5.

ما تعلق بتوافر شرط عدم قيام البرلمان، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف، باعتبارهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلة تقريرها، وإن كان توافر شرط عدم قيام البرلمان من الأمور الجلية والواضحة والتي يمكن للمحكمة الدستورية العليا في مصر من التأكد من توافرها من عدمه، فإن بسط الرقابة الدستورية على توافر شرط الضرورة من الأمور التي اختلف فيها الفقه الدستوري المصري، فيرى بعضهم بأن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي وليس قانوني، وهي بذلك تدخل ضمن نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الجمهورية بتقديره تحت رقابة البرلمان وحده، فإذا ما أقر البرلمان القرارات بقوانين المعروضة عليه يكون قد أقر أيضا حالة الضرورة المبررة لإصدارها[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر قديما بأن "... تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (147) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية،..."[2].

في حين يرى غالبية الفقه أن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة المجلس التشريعي والسلطة القضائية معا، وقد عدلت المحكمة الدستورية في مصر عن حكمها السابق واتجهت إلى فرض اختصاصها في الرقابة على مدى توافر حالة الضرورة، ولم تكتف بذلك بل مدت نطاق رقابتها لتقدير حالة الضرورة[3]، حيث جاء في بعض حيثيات أحكامها "...

---

[1] أحمد سلامة أحمد بدر، المرجع السابق، ص431.

[2] الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969-2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

[3] – باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017، ص223.

فأوجب –الدستور– لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور..."[1].

وتعد رقابة المحكمة الدستورية العليا على القرارات بقوانين رقابة شاملة لتمتد إلى دراسة العيوب الموضوعية والشكلية والتي تقوم في معناها على مخالفة القرار بقانون للمضمون الموضوعي وللأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور.

**ج–الرقابة القضائية على مشروعية الأوامر والقرارات بقوانين:**

ذهب جانب من الفقه على أن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات ادارية وليست قوانين تأسيسا على المعيار الشكلي للتفرقة بين القانون والعمل الإداري[2] ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية بإمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الاداري، وبمجرد موافقة البرلمان عليها فتعتبر هذه الموافقة بمثابة شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين وتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، ولا يجوز الطعن فيها حينئذ أمام القضاء الاداري تأسيسا على أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 فهو غير معروف لعدم ورود سوابق عملية من القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، و مع ذلك فإن الرقابة القضائية

---

[1] الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969– 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المرجع السابق، ص 63.

على الأوامر التشريعية تبدوا ألا محل لها من الإعراب في ظل النظام السياسي الجزائري، فتنظيم الدستور الجزائري لسنة 2020 لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري[1]، كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية ومنه ممارسة الوظيفة التشريعية[2]، حيث استعملت المادة 124 من التعديل الدستوري لفظ "يشرع" بمعنى أن الدستور الجزائري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد[3] لعدم امكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى، كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يُثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن الدستور سمى عدة أعمال قانونية تحت تسمية أوامر مع أنها في حقيقة الأمر قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والخاصة بقانون المالية، وعليه فإجراء الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات العادية – حسب بعض الباحثين– هو إجراء غايته إظهار وجود البرلمان[4] واستلامه مقاليد العمل التشريعي، وبذلك تكتسب الأوامر الصفة التشريعية من تاريخ توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس

---

[1] A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003, p 276. «…le Président de la République exerce son pouvoir de prendre des ordonnances, non pas en vertu d'une délégation ou d'une autorisation préalable qui lui serait accordée par le Parlement , mais précisément en vertu d'une habilitation du constituant lui-même… ».

[2] Dimitri Georges Lavroff, op.cit, p 741.

[3] خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر ،المرجع السابق، ص 15 .

[4] A.K. Hartani, op.cit, p 277.

الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة، وعليه فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا، وبالتالي ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية[1].

ذهب جانب من الفقه المصري[2] إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها عليه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري باستثناء رقابة عنصر المحل، حيث تكون هذه الأوامر في غنى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية، ومن خلال تتبّعنا للمراجع الفقهية والقضائية المصرية المتاحة، تبيّن أنّ الرأي الراجح في إطار النظام الدستوري المصري يتجه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات بقوانين، باستثناء حالات محددة يُقَرّ فيها هذا الاختصاص، وتتمثّل فيما يلي:[3]

- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقًا.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان لكن بعد مُضي موعد الخمسة عشر يوما.

وهذا ما استقر عليها القضاء الإداري المصري، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها «... إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته"[4].

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المرجع السابق، ص 82.

[2] – رأفت فودة، **الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 2000، ص470.

[3] محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع 37، أبريل 2025، ص 1124.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type

الجمهورية، إلا أنّه لا يتوافق تماما مع المقصد الحقيقي للنص الدستوري المذكور، إذ أن الغاية منه هي تمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، بما في ذلك التدخل في المجال المخصص عادة للقانون[1] ، وقد جاء التأكيد على هذا المعنى في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي نصّت صراحة على أنّه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور»، وبذلك يكون المشرّع الدستوري قد أقرّ لرئيس الجمهورية، في ظل الظروف الاستثنائية، سلطة تشريعية مؤقتة تُمكّنه من إصدار أوامر تشريعية ذات قوة القانون متى اقتضت الضرورة ذلك.

ومع ذلك، فإنّ ممارسة هذه السلطة تظلّ في حدود ضيقة، إذ لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء إلا عند الضرورة الملحّة التي تستدعي سرعة اتخاذ القرار لمواجهة الخطر الداهم، خاصة حينما تعجز الآليات التشريعية العادية، بما تنطوي عليه من إجراءات شكلية ومناقشات مطوّلة عن الاستجابة الفورية لمقتضيات الأزمة.

وتُبرِز التجربة الدستورية أنّ اللجوء إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالات يجد مبرّراته العملية في عامل الاستعجال، وتفادي التعقيدات الإجرائية الملازمة للمسار التشريعي العادي، بدءا من مناقشة مشاريع القوانين أمام الغرفتين، مرورا بمرحلة التصويت، وصولا إلى إجراءات الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، فسلطة الأمر التشريعي تتيح اختصار هذه المراحل بما يضمن سرعة وفعالية التدخل التشريعي، وبصدد هذا الموضوع بالذات يمكن أن نضيف مبررا آخر لاختيار وسيلة الأمر، ألا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائما مع المناقشات البرلمانية، فهذه الأخيرة قد تذهب أحيانا في اتجاه الدفاع عن مصالح انتخابية مما قد يترتب عنه تعطيل بعض الآليات التي تعتبر أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها[2]، ولا

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 485.

[2] زعلاني عبد المجيد، **سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 1999، ص 17.

يستبعد أن تؤدي المناقشة الواسعة والتعديلات الكثيرة إلى فقد النص أهدافه وانسجامه بفعل الصراع الحزبي داخل البرلمان، الشئ الذي قد يعيق سير المؤسسات في الحالة الاستثنائية، كما قد يجعل تشريع الضرورة عُرضة للفكرة الحزبية الضيقة[1].

كما أنّ ثمة مبرّرات أخرى تعزّز خيار التشريع بالأوامر، من بينها الطابع التقني البالغ التعقيد لبعض النصوص القانونية، خاصة تلك المرتبطة بالإصلاحات الاقتصادية والمالية، والتي تتطلّب معالجة دقيقة ومتخصّصة يصعب تحقيقها في خضم المناقشات البرلمانية التي قد تتأثر أحيانا بالاعتبارات السياسية أو الحزبية الضيقة.

ومن ثمّ، فإنّ الأوامر التشريعية تمثّل في هذا السياق أداة دستورية فعّالة لمواجهة الأزمات الطارئة، إذ تُمكّن رئيس الجمهورية من ضمان استمرارية الدولة وسلامة مؤسساتها، دون أن يُفهم من ذلك المساس بالاختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان، طالما ظلّ استعمالها محكوما بحدود الضرورة وخاضعا للرقابة اللاحقة التي تكفل احترام مبدأ المشروعية الدستورية.

**2- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية:**

تُستخلص هذه القيود من نص المادتين 98 و142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على التوالي، بعضها يتعلق باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية، وبعضها يتعلق بالظرف الذي تصدر فيه، وبعضها الآخر يتعلق بالغاية من إصداره.

**2-1 القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:**

تعدّ سلطة إصدار الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية – على النحو المقرر في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 – اختصاصا حصريا مخولا لرئيس الجمهورية دون سواه، بحيث يمتنع على أي جهة أخرى ضمن السلطة التنفيذية الحلول محل رئيس الجمهورية في ممارسته، ويكتسي هذا الاختصاص طابعا مانعا حتى بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة بصفة مؤقتة عند قيام مانع يحول دون استمرار رئيس الجمهورية في أداء

---

[1] بلودنين أحمد، **الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 119.

"إن تحديد جدول الأعمال يُمثل ترجمة فعلية إما لاستقلالية البرلمان في تسيير أشغاله، وإما لخضوعه لهيمنة الحكومة."

وبناء عليه، تقتضي الدراسة الوقوف من جهة، على تحديد تعريف دقيق لهذا الإجراء (أولا)، ومن جهة أخرى، على إبراز مختلف أوجه تفوق الحكومة في إعداد جدول الأعمال وتحضيره (ثانيا).

**أولا- تعريف جدول الأعمال:**

تُجرى دورات وجلسات البرلمان وفقا لبرنامج محدد سلفا يسمّى بجدول الأعمال، ويمكن تعريف هذا الأخير على الشكل التالي:

بالرجوع إلى قاموس Toupictionnaire المتخصص في المصطلحات السياسية والقانونية نجد أن مصطلح جدول الأعمال يقصد به "قائمة المواضيع المرتبة التي يُفترض تناولها، أو دراستها، مناقشتها، أو التصويت عليها خلال الجلسة المحددة في التاريخ المعني"[(1)]، وقد عرّف بعض الفقه جدول الأعمال بأنه "برنامج مناقشات البرلمان"[(2)] ،و يرى البعض الآخر بأن جدول الأعمال هو " بمثابة السجل اليومي لمناقشات المجلس لبرنامجه"[(3)]، إلا أن هذه التعاريف تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين فقط ، بل يشمل الجانب الرقابي للحكومة أيضا، وعليه فانه يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه "التصرّف البرلماني الذي بموجبه يحدّد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدّة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب انجازه"[(4)] .

---

(1) Dictionnaire « Toupictionnaire » , http://www.toupie.org/Dictionnaire/Ordre_jour.htm, Date consulter le lien 07/02/2024 à : 19h:11 « Dans une assemblée délibérante, on appelle **"ordre du jour"**, la liste des sujets classés qui doivent être abordés, examinés, discutés ou votés au cours de la séance, à la date du jour »

(2) موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)**، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1992، ص 114.

(3) Philippe Ardant, op, cit, p 551.

(4) سعيد بوشعير، **النظام السياسي الجزائري – دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – (السلطة التشريعية والمراقبة)، ج 4**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2013، ص 85.

والملاحظ في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح الحكومة صراحة بموجب نص دستوري تفوقا في إعداد جدول الأعمال، وإنما أُقرّ هذا الدور من خلال أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة (أ)، وكذا من خلال ما ورد في النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (ب).

**أ-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب القانون العضوي رقم 16-12:**

إن النظام التقليدي يجعل من البرلمان سيد برنامجه التشريعي، كما هو الحال في النظام الرئاسي الأمريكي، الذي يقوم على مبدأ الفصل الصارم بين السلطات، ويستبعد تبعا لذلك أي تدخل من قبل الجهاز التنفيذي في أشغال الكونغرس، غير أن تطور الأنظمة الدستورية الحديثة كشف عن اتجاه مغاير، يقوم على الحد من استقلالية العمل البرلماني ومنح الحكومة دورا محوريا في ضبط جدول الأعمال، لاسيما في المجال التشريعي، وهو ما تجسّد بوضوح في النموذج الدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة، ضمن ما يُعرف بمبدأ "العقلنة البرلمانية"[1]، ولما كانت الجزائر نظاما دستوريا موصوفا بالعقلنة البرلمانية، جاء القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة، ليكرّس تفوق الجهاز التنفيذي في مجال إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان، وهو ما يتجلى في ثلاث مظاهر رئيسية نُفصّلها فيما يلي:

**1-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة:**

بالرجوع إلى المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر والتي تنص على أنه "يجتمع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة"، يتضح من خلال أحكام المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 أن

(1) Michel Ameller, **parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitutions représentationsdans cinquante-cinq pays**, presses universitaires de France, paris, 1966, p 198.

المشرع الجزائري منح الحكومة ممثلة في شخص الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان[1] سلطة واسعة في مجال ترتيب وضبط جدول أعمال البرلمان، مستندة في ذلك إلى مبدأ الأولوية الذي تتمسك به، وقد ترتب عن ذلك تمكين الحكومة من التحكم المطلق في إدراج مشاريع القوانين ضمن جدول أعمال أي من غرفتي البرلمان، وفي أي وقت تريده وكيفما كان محتواه، دون أي قيد أو شرط[2]، مما أعطاها سلطة قوية في مجال طلب الأسبقية لمشاريع القوانين التي تراها ضرورية و مهمة، مع احتفاظها بحق الاعتراض على مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ[3]، الأمر الذي يؤدي عمليا إلى استبعاد هذه المبادرات التشريعية من إدراجها ضمن جدول أعمال البرلمان، وحرمانها من الخضوع لأي مناقشة داخل الهيئتين التشريعيتين، وهو ما يبدو منطقيا كون الحكومة هي التي تقدم مشاريع القوانين في كل المجالات وهذا على حساب اقتراحات القوانين التي يكاد ينعدم تقديمها من النواب، وهو ما يشكل لها فرصة حقيقية لتقديم وتسبيق ومناقشة مشاريعها قبل أي اقتراح قانون.

**2-التدخل الاستشاري للحكومة في ضبط جدول أعمال الجلسات**

إن دور الحكومة لا يتوقف عند تحديد جدول أعمال دورة البرلمان، بل يتعداه إلى التدخل في تحديد جدول أعمال الجلسات، إذ تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلّق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة على ما يلي: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"، ومن خلال قراءة هذا النص، يظهر بوضوح أن للحكومة دورا

---

(1) المرسوم التنفيذي رقم: 98-04 المؤرخ في 1998/01/17، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج، ع 4، الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1998، المادة 4 «تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق على وجه الخصوص فيما ياتي: – يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الامة بهدف تحديد جدول اعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية...».

(2) التجريني سليمان، **اتجاه الإصلاح الدستوري نحو تقييد صلاحيات الحكومة في المسطرة التشريعية العادية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، ع 11، أكتوبر 2015، ص 31.

(3) المادة 24 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة المعدل والمتمم.

استشاريا في إعداد جدول أعمال الجلسات البرلمانية، غير أنّ النص لم يبيّن على وجه الدقة ما إذا كانت هذه الاستشارة ذات طابع إلزامي أم مجرد رأي غير ملزم؟، غير أن الواقع العملي، وما تتمتع به الحكومة من أسبقية تشريعية بموجب أحكام القانون العضوي 12/16، يكشف أن تدخلها في هذا المجال يتجاوز حدود الرأي الاستشاري بالمعنى الضيق، ليأخذ في التطبيق طابعا مؤثرا وفاعلا في ترتيب جدول الأعمال التشريعي، خاصة فيما يتعلّق بإدراج مشاريع القوانين التي تُعدها الحكومة ضمن أولويات الجلسات.

ويترتب عن ذلك نتيجتين قانونيتين أساسيتين:

- لا يجوز لأي من غرفتي البرلمان إصدار جدول أعمال جلساتها دون أخذ رأي الحكومة.
- لا يمكن لأي غرفة برلمانية إعداد جدول أعمال جلساتها بصورة مستقلة، دون التشاور المسبق مع الحكومة بشأن ترتيب المواضيع المدرجة فيه.

**3-الاستعجال وأولوية التسجيل في جدول أعمال البرلمان:**

من أبرز الامتيازات التي تحوزها الحكومة في مجال المبادرة التشريعية، تمكُّنها من إضفاء طابع الاستعجال على مشاريع القوانين التي تودّ عرضها على البرلمان، ففي حال تأكيد الحكومة على طابع الاستعجال عند إيداع مشروع قانون، يُدرج هذا الأخير وجوبًا[1] ضمن جدول أعمال الدورة البرلمانية الجارية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدّل والمتمم، والتي تنص على أنه: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاليته".

---

[1] عمير سعاد، **مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)**، المرجع السابق، ص 228.

وتمثل هذه الآلية امتيازا حصريا للحكومة دون غيرها من أعضاء البرلمان، إذ لا يملك النواب أو أعضاء مجلس الأمة صلاحية تفعيل الاستعجال بنفس الكيفية، ومن ثم، تتيح هذه الصلاحية للحكومة إمكانية تعديل جدول أعمال البرلمان من خلال إدراج مشاريع قوانين مستعجلة، حتى وإن لم تكن مدرجة سلفا، الأمر الذي يمنحها قدرة فعلية على تهميش مقترحات القوانين التي لا تحظى بقبولها أو لا تندرج ضمن أولوياتها التشريعية[1].

**ب-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب النظام الداخلي لغرفتي البرلمان:**

كرس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تفوق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال سواء فيما يتعلق بدورات البرلمان أو فيما تعلق بانعقاد جلساته، وهو ما تؤكده فحوى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها
- الأسئلة الشفوية...».

إن هذا النص يجد مقابلا له في النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت المادة 62 منه: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، طبقا لأحكام المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها في المادة 44 أعلاه، طبقا لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 16 - 12 أعلاه.
- اقتراحات القوانين ...».

---

[1] بن سونة خير الدين، **التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 05، ع 02، أكتوبر 2018، ص 423.

بقراءة متأنية لهذه النصوص نجد أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد كرستا أسبقية مشاريع القوانين ذات المنشأ الحكومي في دراستها على اقتراحات القوانين ذات الأصل البرلماني، ما يعني أن أعضاء ونواب غرفتي البرلمان ورغم سيادتهم واستقلالهم في إعداد أنظمتهم الداخلية أقروا تفوق الحكومة في تنظيم برنامج عملهم وفق الأولوية التي تراها هذه الأخيرة، وهو الأمر الذي يشكل تنازلا[1] من أعضاء البرلمان في تقديم اقتراحات القوانين التي يبادرون بها، ما يفتح المجال واسعا للحكومة لتمرير مشاريعها.

**الفرع الثاني: انعكاس سلطة الحكومة في ضبط جدول الأعمال على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:**

يترتب على تدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان، وما تحوزه من أولوية في إدراج مشاريع القوانين، جملة من الآثار التي من شأنها المساس بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقييد فعالية السلطة البرلمانية في ممارسة اختصاصاتها، ويتجلى ذلك فيما يلي:

- إن تمتع الحكومة بالأولوية في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان يُفضي إلى تأثير مباشر على النشاط البرلماني، من خلال تقييده بالمحاور والمسائل التي تُدرجها السلطة التنفيذية ضمن هذا الجدول، وهو ما يُعد بصورة غير مباشرة تدخلا في صميم الاختصاصات البرلمانية التي يُفترض أن تُمارس باستقلالية كاملة، ويترتب عن ذلك سحب واحدة من أهم الآليات التنظيمية التي تملكها الغرفتان لتسيير أشغالهما، والمتمثلة في سلطة التحكم في جدول الأعمال، مما يُفضي عمليًا إلى تحويل هذا الأخير من أداة لتنظيم العمل التشريعي البرلماني إلى أداة تُدار وفق الأولويات الحكومية، فتفقد بذلك المؤسسة التشريعية جزءًا من استقلالها الوظيفي.

---

[1] المرجع نفسه، ص 424.

ما تعلق بتوافر شرط عدم قيام البرلمان، وكذا توافر حالة من حالات الضرورة بما تعنيه من وجود ظروف ومخاطر عاجلة تقتضي سرعة مواجهتها، وعدم الانتظار لحين وجود البرلمان وسنه التشريعات الكفيلة بمواجهة الموقف، باعتبارهما يشكلان مناط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطته التشريعية الاستثنائية وعلة تقريرها، وإن كان توافر شرط عدم قيام البرلمان من الأمور الجلية والواضحة والتي يمكن للمحكمة الدستورية العليا في مصر من التأكد من توافرها من عدمه، فإن بسط الرقابة الدستورية على توافر شرط الضرورة من الأمور التي اختلف فيها الفقه الدستوري المصري، فيرى بعضهم بأن حالة الضرورة الموجبة للتشريع الاستثنائي هي شرط سياسي وليس قانوني، وهي بذلك تدخل ضمن نطاق العمل السياسي الذي ينفرد رئيس الجمهورية بتقديره تحت رقابة البرلمان وحده، فإذا ما أقر البرلمان القرارات بقوانين المعروضة عليه يكون قد أقر أيضا حالة الضرورة المبررة لإصدارها[1].

وفي ذلك قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر قديما بأن "... تقدير الضرورة الداعية لإصدار القرارات بقوانين عملاً بالمادة (147) من الدستور متروك لرئيس الجمهورية تحت رقابة مجلس الشعب باعتبار ذلك من عناصر السياسة التشريعية التي لا تمتد إليها الرقابة الدستورية،..."[2].

في حين يرى غالبية الفقه أن تقدير الضرورة متروك للسلطة التنفيذية تحت رقابة المجلس التشريعي والسلطة القضائية معا، وقد عدلت المحكمة الدستورية في مصر عن حكمها السابق واتجهت إلى فرض اختصاصها في الرقابة على مدى توافر حالة الضرورة، ولم تكتف بذلك بل مدت نطاق رقابتها لتقدير حالة الضرورة[3]، حيث جاء في بعض حيثيات أحكامها "...

---

[1] أحمد سلامة أحمد بدر، المرجع السابق، ص431.

[2] الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969-2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

[3] – باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017، ص223.

فأوجب –الدستور– لإعمال رخصة التشريع الاستثنائية أن يكون مجلس الشعب غائبا وأن تتهيأ خلال هذه الغيبة ظروف تتوافر بها حالة تسوغ لرئيس الجمهورية سرعة مواجهتها بتدابير لا تحتمل التأخير إلى حين انعقاد مجلس الشعب، باعتبار أن تلك الظروف هي مناط هذه الرخصة وعلة تقريرها، وإذا كان الدستور يتطلب هذين الشرطين لممارسة ذلك الاختصاص التشريعي الاستثنائي، فإن رقابة المحكمة الدستورية العليا تمتد إليهما للتحقق من قيامهما باعتبارهما من الضوابط المقررة في الدستور..."[1].

وتعد رقابة المحكمة الدستورية العليا على القرارات بقوانين رقابة شاملة لتمتد إلى دراسة العيوب الموضوعية والشكلية والتي تقوم في معناها على مخالفة القرار بقانون للمضمون الموضوعي وللأوضاع الإجرائية التي تطلبها الدستور.

**ج–الرقابة القضائية على مشروعية الأوامر والقرارات بقوانين:**

ذهب جانب من الفقه على أن الأوامر التشريعية في الفترة السابقة على موافقة البرلمان عليها لا تخرج عن كونها مجرد قرارات ادارية وليست قوانين تأسيسا على المعيار الشكلي للتفرقة بين القانون والعمل الإداري[2] ، وهي بهذه الصفة تخضع للرقابة القضائية بإمكانية مخاصمتها أمام القضاء الإداري بواسطة دعاوى الإلغاء طبقا للقواعد المعروفة في القانون الاداري، وبمجرد موافقة البرلمان عليها فتعتبر هذه الموافقة بمثابة شهادة ميلاد لتلك الأوامر لتصبح قوانين وتكتسب بهذه الصفة الجديدة حصانة القوانين الصادرة من البرلمان، ولا يجوز الطعن فيها حينئذ أمام القضاء الاداري تأسيسا على أنه لا تقبل مثل هذه الدعاوى ضد أعمال السلطة التشريعية.

أما عن موقف المؤسس الدستوري الجزائري لسنة 2020 فهو غير معروف لعدم ورود سوابق عملية من القضاء الإداري الجزائري في هذا الصدد، و مع ذلك فإن الرقابة القضائية

---

[1] الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969– 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

[2] رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، المرجع السابق، ص 63.

على الأوامر التشريعية تبدوا ألا محل لها من الإعراب في ظل النظام السياسي الجزائري، فتنظيم الدستور الجزائري لسنة 2020 لهذه السلطة على أن الأوامر هي أعمال ذات طبيعة تشريعية منذ صدورها، لأن رئيس الجمهورية لا يمارس سلطته في التشريع عن طريق الأوامر بناءً على تفويض برلماني، بل بموجب تأهيل دستوري[1]، كما أن تنظيم المؤسس لسلطة رئيس الجمهورية في التشريع عن طريق الأوامر جاء في صيغة واضحة، حيث يتدخل رئيس الجمهورية لممارسة اختصاصات تشريعية ومنه ممارسة الوظيفة التشريعية[2]، حيث استعملت المادة 124 من التعديل الدستوري لفظ "يشرع" بمعنى أن الدستور الجزائري قد جعل من رئيس الجمهورية في هذه الحالة المشرع الأصيل والوحيد[3] لعدم امكانية تفويض سلطة التشريع بأوامر لأية سلطة أخرى، كما أن تسمية هذه التدابير بأوامر لا يُثير أي حكم مسبق على العمل القانوني المتخذ من قبل رئيس الجمهورية، لأن الدستور سمى عدة أعمال قانونية تحت تسمية أوامر مع أنها في حقيقة الأمر قوانين بالمعنى الصحيح، منها الأوامر التي تتخذ بموجب المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020 الخاصة بالظروف الاستثنائية، أو الأوامر التي تتضمنها المادة 146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 والخاصة بقانون المالية، وعليه فإجراء الموافقة البرلمانية على الأوامر التشريعية في الحالات العادية – حسب بعض الباحثين– هو إجراء غايته إظهار وجود البرلمان[4] واستلامه مقاليد العمل التشريعي، وبذلك تكتسب الأوامر الصفة التشريعية من تاريخ توقيعها من قبل رئيس الجمهورية بعد عرضها على مجلس

---

[1] A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003, p 276. «…le Président de la République exerce son pouvoir de prendre des ordonnances, non pas en vertu d'une délégation ou d'une autorisation préalable qui lui serait accordée par le Parlement , mais précisément en vertu d'une habilitation du constituant lui-même… ».

[2] Dimitri Georges Lavroff, op.cit, p 741.

[3] خرباشي عقيلة، التشريع عن طريق الأوامر ،المرجع السابق، ص 15 .

[4] A.K. Hartani, op.cit, p 277.

الوزراء وأخذ رأي مجلس الدولة، وعليه فإضفاء الصفة التشريعية على الأوامر يعني أنه لا يجوز الطعن فيها قضائيا، وبالتالي ستكون خاضعة فقط للرقابة الدستورية[1].

ذهب جانب من الفقه المصري[2] إلى القول بخضوع الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان قبل عرضها عليه لرقابة المشروعية من جانب القضاء الإداري باستثناء رقابة عنصر المحل، حيث تكون هذه الأوامر في غنى عن الالتزام بأحكام القوانين العادية، ومن خلال تتبّعنا للمراجع الفقهية والقضائية المصرية المتاحة، تبيّن أنّ الرأي الراجح في إطار النظام الدستوري المصري يتجه إلى عدم اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الناشئة عن تطبيق القرارات بقوانين، باستثناء حالات محددة يُقَرّ فيها هذا الاختصاص، وتتمثّل فيما يلي:[3]

- حالة عدم عرض القرارات بقوانين على البرلمان مطلقًا.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان ومناقشتها في موعد الخمسة عشر يوما من انعقاد المجلس الجديد، لكن المجلس النيابي لم يقرها، وهذا بظاهر النص.
- حالة عرض القرارات بقوانين على البرلمان لكن بعد مُضي موعد الخمسة عشر يوما.

وهذا ما استقر عليها القضاء الإداري المصري، حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا في مصر في أحد أحكامها «... إذا ما انتهت المحكمة إلى أن التصرف القانوني المطعون فيه هو في حقيقة الأمر قرار جمهوري بقانون قضت بعدم ولايتها بنظر الطعن فيه، وإذا ما استبان لها أن هذا القرار الجمهوري مجرد قرار إداري ليست تتوافر فيه مقومات القرار الجمهوري بقانون بسطت رقابتها على مدى مشروعيته"[4].

---

[1] سعيداني لوناسي ججيقة، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المرجع السابق، ص 82.

[2] – رأفت فودة، **الموازنات الدستورية لسلطات رئيس الجمهورية الاستثنائية في دستور 1971**، دار النهضة العربية، ط1، القاهرة، مصر، 2000، ص470.

[3] محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع 37، أبريل 2025، ص 1124.

[4] – حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type

الجمهورية، إلا أنّه لا يتوافق تماما مع المقصد الحقيقي للنص الدستوري المذكور، إذ أن الغاية منه هي تمكين رئيس الجمهورية من اتخاذ جميع التدابير التي تقتضيها الحالة الاستثنائية، بما في ذلك التدخل في المجال المخصص عادة للقانون[1] ، وقد جاء التأكيد على هذا المعنى في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020، التي نصّت صراحة على أنّه: «يمكن رئيس الجمهورية أن يشرّع بأوامر في الحالة الاستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور»، وبذلك يكون المشرّع الدستوري قد أقرّ لرئيس الجمهورية، في ظل الظروف الاستثنائية، سلطة تشريعية مؤقتة تُمكّنه من إصدار أوامر تشريعية ذات قوة القانون متى اقتضت الضرورة ذلك.

ومع ذلك، فإنّ ممارسة هذه السلطة تظلّ في حدود ضيقة، إذ لا يلجأ رئيس الجمهورية إلى هذا الإجراء إلا عند الضرورة الملحّة التي تستدعي سرعة اتخاذ القرار لمواجهة الخطر الداهم، خاصة حينما تعجز الآليات التشريعية العادية، بما تنطوي عليه من إجراءات شكلية ومناقشات مطوّلة عن الاستجابة الفورية لمقتضيات الأزمة.

وتُبرِز التجربة الدستورية أنّ اللجوء إلى التشريع بالأوامر في هذه الحالات يجد مبرّراته العملية في عامل الاستعجال، وتفادي التعقيدات الإجرائية الملازمة للمسار التشريعي العادي، بدءا من مناقشة مشاريع القوانين أمام الغرفتين، مرورا بمرحلة التصويت، وصولا إلى إجراءات الإصدار والنشر في الجريدة الرسمية، فسلطة الأمر التشريعي تتيح اختصار هذه المراحل بما يضمن سرعة وفعالية التدخل التشريعي، وبصدد هذا الموضوع بالذات يمكن أن نضيف مبررا آخر لاختيار وسيلة الأمر، ألا وهو الهدف الرئيسي للنص الذي لا يتفق دائما مع المناقشات البرلمانية، فهذه الأخيرة قد تذهب أحيانا في اتجاه الدفاع عن مصالح انتخابية مما قد يترتب عنه تعطيل بعض الآليات التي تعتبر أساسية بالنسبة للإصلاحات المزمع إجراؤها[2]، ولا

---

[1] أحمد سلامة بدر، المرجع السابق، ص 485.

[2] زعلاني عبد المجيد، **سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 1999، ص 17.

يستبعد أن تؤدي المناقشة الواسعة والتعديلات الكثيرة إلى فقد النص أهدافه وانسجامه بفعل الصراع الحزبي داخل البرلمان، الشئ الذي قد يعيق سير المؤسسات في الحالة الاستثنائية، كما قد يجعل تشريع الضرورة عُرضة للفكرة الحزبية الضيقة[1].

كما أنّ ثمة مبرّرات أخرى تعزّز خيار التشريع بالأوامر، من بينها الطابع التقني البالغ التعقيد لبعض النصوص القانونية، خاصة تلك المرتبطة بالإصلاحات الاقتصادية والمالية، والتي تتطلّب معالجة دقيقة ومتخصّصة يصعب تحقيقها في خضم المناقشات البرلمانية التي قد تتأثر أحيانا بالاعتبارات السياسية أو الحزبية الضيقة.

ومن ثمّ، فإنّ الأوامر التشريعية تمثّل في هذا السياق أداة دستورية فعّالة لمواجهة الأزمات الطارئة، إذ تُمكّن رئيس الجمهورية من ضمان استمرارية الدولة وسلامة مؤسساتها، دون أن يُفهم من ذلك المساس بالاختصاص التشريعي الأصيل للبرلمان، طالما ظلّ استعمالها محكوما بحدود الضرورة وخاضعا للرقابة اللاحقة التي تكفل احترام مبدأ المشروعية الدستورية.

**2- القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في التشريع بأوامر في الحالة الإستثنائية:**

تُستخلص هذه القيود من نص المادتين 98 و142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على التوالي، بعضها يتعلق باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية، وبعضها يتعلق بالظرف الذي تصدر فيه، وبعضها الآخر يتعلق بالغاية من إصداره.

**2-1 القيود المتعلقة باختصاص وإجراءات إصدار الأوامر التشريعية:**

تعدّ سلطة إصدار الأوامر التشريعية في ظل الحالة الاستثنائية – على النحو المقرر في الفقرة الخامسة من المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 – اختصاصا حصريا مخولا لرئيس الجمهورية دون سواه، بحيث يمتنع على أي جهة أخرى ضمن السلطة التنفيذية الحلول محل رئيس الجمهورية في ممارسته، ويكتسي هذا الاختصاص طابعا مانعا حتى بالنسبة لمن يتولى رئاسة الدولة بصفة مؤقتة عند قيام مانع يحول دون استمرار رئيس الجمهورية في أداء

[1] بلودنين أحمد، **الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 119.

"إن تحديد جدول الأعمال يُمثل ترجمة فعلية إما لاستقلالية البرلمان في تسيير أشغاله، وإما لخضوعه لهيمنة الحكومة."

وبناء عليه، تقتضي الدراسة الوقوف من جهة، على تحديد تعريف دقيق لهذا الإجراء (أولا)، ومن جهة أخرى، على إبراز مختلف أوجه تفوق الحكومة في إعداد جدول الأعمال وتحضيره (ثانيا).

**أولا- تعريف جدول الأعمال:**

تُجرى دورات وجلسات البرلمان وفقا لبرنامج محدد سلفا يسمّى بجدول الأعمال، ويمكن تعريف هذا الأخير على الشكل التالي:

بالرجوع إلى قاموس Toupictionnaire المتخصص في المصطلحات السياسية والقانونية نجد أن مصطلح جدول الأعمال يقصد به "قائمة المواضيع المرتبة التي يُفترض تناولها، أو دراستها، مناقشتها، أو التصويت عليها خلال الجلسة المحددة في التاريخ المعني"[1]، وقد عرّف بعض الفقه جدول الأعمال بأنه "برنامج مناقشات البرلمان"[2] ،و يرى البعض الآخر بأن جدول الأعمال هو " بمثابة السجل اليومي لمناقشات المجلس لبرنامجه"[3]، إلا أن هذه التعاريف تنقصها الدقة لأن عمل البرلمان لا يقتصر على مناقشة مشاريع واقتراحات القوانين فقط ، بل يشمل الجانب الرقابي للحكومة أيضا، وعليه فانه يمكن تعريف جدول الأعمال بأنه "التصرّف البرلماني الذي بموجبه يحدّد برنامج عمل النواب في دورة تشريعية أو في جلسة واحدة أو عدّة جلسات بحسب طبيعة العمل المطلوب انجازه"[4] .

---

[1] Dictionnaire « Toupictionnaire » , http://www.toupie.org/Dictionnaire/Ordre_jour.htm, Date consulter le lien 07/02/2024 à : 19h:11 « Dans une assemblée délibérante, on appelle **"ordre du jour"**, la liste des sujets classés qui doivent être abordés, examinés, discutés ou votés au cours de la séance, à la date du jour »

[2] موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)**، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1992، ص 114.

[3] Philippe Ardant, op, cit, p 551.

[4] سعيد بوشعير، **النظام السياسي الجزائري – دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996 – (السلطة التشريعية والمراقبة)، ج 4**، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2013، ص 85.

والملاحظ في هذا الصدد أن المؤسس الدستوري الجزائري لم يمنح الحكومة صراحة بموجب نص دستوري تفوقا في إعداد جدول الأعمال، وإنما أُقرّ هذا الدور من خلال أحكام القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة (أ)، وكذا من خلال ما ورد في النظامين الداخليين لكل من المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة (ب).

**أ-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب القانون العضوي رقم 16-12:**

إن النظام التقليدي يجعل من البرلمان سيد برنامجه التشريعي، كما هو الحال في النظام الرئاسي الأمريكي، الذي يقوم على مبدأ الفصل الصارم بين السلطات، ويستبعد تبعا لذلك أي تدخل من قبل الجهاز التنفيذي في أشغال الكونغرس، غير أن تطور الأنظمة الدستورية الحديثة كشف عن اتجاه مغاير، يقوم على الحد من استقلالية العمل البرلماني ومنح الحكومة دورا محوريا في ضبط جدول الأعمال، لاسيما في المجال التشريعي، وهو ما تجسّد بوضوح في النموذج الدستوري للجمهورية الفرنسية الخامسة، ضمن ما يُعرف بمبدأ "العقلنة البرلمانية"[1]، ولما كانت الجزائر نظاما دستوريا موصوفا بالعقلنة البرلمانية، جاء القانون العضوي رقم 16-12 المتعلق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة، ليكرّس تفوق الجهاز التنفيذي في مجال إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان، وهو ما يتجلى في ثلاث مظاهر رئيسية نُفصّلها فيما يلي:

**1-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال الدورة:**

بالرجوع إلى المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 سالف الذكر والتي تنص على أنه "يجتمع مكتب الغرفتين وممثل الحكومة في مقر المجلس الشعبي الوطني أو مقر مجلس الأمة، بالتداول، في بداية دورة البرلمان، لضبط جدول أعمال الدورة، تبعا لترتيب الأولوية التي تحدده الحكومة"، يتضح من خلال أحكام المادة 15 من القانون العضوي رقم 16-12 أن

(1) Michel Ameller, **parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitutions représentationsdans cinquante-cinq pays**, presses universitaires de France, paris, 1966, p 198.

المشرع الجزائري منح الحكومة ممثلة في شخص الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان[1] سلطة واسعة في مجال ترتيب وضبط جدول أعمال البرلمان، مستندة في ذلك إلى مبدأ الأولوية الذي تتمسك به، وقد ترتب عن ذلك تمكين الحكومة من التحكم المطلق في إدراج مشاريع القوانين ضمن جدول أعمال أي من غرفتي البرلمان، وفي أي وقت تريده وكيفما كان محتواه، دون أي قيد أو شرط[2]، مما أعطاها سلطة قوية في مجال طلب الأسبقية لمشاريع القوانين التي تراها ضرورية و مهمة، مع احتفاظها بحق الاعتراض على مقترحات القوانين المقدمة من قبل أعضاء البرلمان خلال أجل لا يتجاوز الشهرين من تاريخ التبليغ[3]، الأمر الذي يؤدي عمليا إلى استبعاد هذه المبادرات التشريعية من إدراجها ضمن جدول أعمال البرلمان، وحرمانها من الخضوع لأي مناقشة داخل الهيئتين التشريعيتين، وهو ما يبدو منطقيا كون الحكومة هي التي تقدم مشاريع القوانين في كل المجالات وهذا على حساب اقتراحات القوانين التي يكاد ينعدم تقديمها من النواب، وهو ما يشكل لها فرصة حقيقية لتقديم وتسبيق ومناقشة مشاريعها قبل أي اقتراح قانون.

**2-التدخل الاستشاري للحكومة في ضبط جدول أعمال الجلسات**

إن دور الحكومة لا يتوقف عند تحديد جدول أعمال دورة البرلمان، بل يتعداه إلى التدخل في تحديد جدول أعمال الجلسات، إذ تنص المادة 17 من القانون العضوي رقم 16-12 المتعلّق بتنظيم العلاقات بين البرلمان والحكومة على ما يلي: "يضبط مكتب كل غرفة باستشارة الحكومة جدول أعمال جلساتها"، ومن خلال قراءة هذا النص، يظهر بوضوح أن للحكومة دورا

---

(1) المرسوم التنفيذي رقم: 98-04 المؤرخ في 1998/01/17، يحدد صلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج، ع 4، الصادرة بتاريخ 28 جانفي 1998، المادة 4 «تتمثل مهمة الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، في مجال التنسيق على وجه الخصوص فيما ياتي: – يشارك في اجتماعات مكتب المجلس الشعبي الوطني ومكتب مجلس الامة بهدف تحديد جدول اعمال دورات البرلمان العادية وغير العادية...».

(2) التجريني سليمان، **اتجاه الإصلاح الدستوري نحو تقييد صلاحيات الحكومة في المسطرة التشريعية العادية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، ع 11، أكتوبر 2015، ص 31.

(3) المادة 24 من القانون العضوي 16-12 الناظم للعلاقة بين البرلمان والحكومة المعدل والمتمم.

استشاريا في إعداد جدول أعمال الجلسات البرلمانية، غير أنّ النص لم يبيّن على وجه الدقة ما إذا كانت هذه الاستشارة ذات طابع إلزامي أم مجرد رأي غير ملزم؟، غير أن الواقع العملي، وما تتمتع به الحكومة من أسبقية تشريعية بموجب أحكام القانون العضوي 12/16، يكشف أن تدخلها في هذا المجال يتجاوز حدود الرأي الاستشاري بالمعنى الضيق، ليأخذ في التطبيق طابعا مؤثرا وفاعلا في ترتيب جدول الأعمال التشريعي، خاصة فيما يتعلّق بإدراج مشاريع القوانين التي تُعدها الحكومة ضمن أولويات الجلسات.

ويترتب عن ذلك نتيجتين قانونيتين أساسيتين:

- لا يجوز لأي من غرفتي البرلمان إصدار جدول أعمال جلساتها دون أخذ رأي الحكومة.
- لا يمكن لأي غرفة برلمانية إعداد جدول أعمال جلساتها بصورة مستقلة، دون التشاور المسبق مع الحكومة بشأن ترتيب المواضيع المدرجة فيه.

**3-الاستعجال وأولوية التسجيل في جدول أعمال البرلمان:**

من أبرز الامتيازات التي تحوزها الحكومة في مجال المبادرة التشريعية، تمكُّنها من إضفاء طابع الاستعجال على مشاريع القوانين التي تودّ عرضها على البرلمان، ففي حال تأكيد الحكومة على طابع الاستعجال عند إيداع مشروع قانون، يُدرج هذا الأخير وجوبًا[1] ضمن جدول أعمال الدورة البرلمانية الجارية، وذلك تطبيقا لأحكام المادة 16 من القانون العضوي رقم 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما، وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، المعدّل والمتمم، والتي تنص على أنه: "يمكن للحكومة، حين إيداع مشروع قانون، أن تؤكد على استعجاليته".

---

[1] عمير سعاد، **مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)**، المرجع السابق، ص 228.

وتمثل هذه الآلية امتيازا حصريا للحكومة دون غيرها من أعضاء البرلمان، إذ لا يملك النواب أو أعضاء مجلس الأمة صلاحية تفعيل الاستعجال بنفس الكيفية، ومن ثم، تتيح هذه الصلاحية للحكومة إمكانية تعديل جدول أعمال البرلمان من خلال إدراج مشاريع قوانين مستعجلة، حتى وإن لم تكن مدرجة سلفا، الأمر الذي يمنحها قدرة فعلية على تهميش مقترحات القوانين التي لا تحظى بقبولها أو لا تندرج ضمن أولوياتها التشريعية[1].

**ب-تكريس أولوية الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان بموجب النظام الداخلي لغرفتي البرلمان:**

كرس النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة تفوق الحكومة في ترتيب جدول الأعمال سواء فيما يتعلق بدورات البرلمان أو فيما تعلق بانعقاد جلساته، وهو ما تؤكده فحوى نص المادة 55 من النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني بقولها: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية
- اقتراحات القوانين التي أعدت تقارير بشأنها
- الأسئلة الشفوية...».

إن هذا النص يجد مقابلا له في النظام الداخلي لمجلس الأمة حيث نصت المادة 62 منه: «...يتضمن جدول الأعمال:

- مشاريع القوانين التي أعدت تقارير بشأنها بالأسبقية، والمتعلقة بالتنظيم المحلي وتهيئة الإقليم والتقسيم الإقليمي، طبقا لأحكام المواد 136 و137 و138 من التعديل الدستوري.
- مشاريع واقتراحات القوانين التي لم تعد تقارير بشأنها في الآجال المنصوص عليها في المادة 44 أعلاه، طبقا لأحكام المادة 25 من القانون العضوي رقم 16 - 12 أعلاه.
- اقتراحات القوانين ...».

---

[1] بن سونة خير الدين، **التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 05، ع 02، أكتوبر 2018، ص 423.

➢ **الاستفتاء التصديقي (référendum de ratification):**

وهو ذلك الاستفتاء الذي يُعرَض فيه القانون على الشعب بعد اعداده ويُطلَب منه قبوله أو رفضه، وهنا يكون الاستفتاء أكثر أهمية وأن القانون يظل مجرد مشروع ولا يكتسب قيمته القانونية إلا بعد الموافقة عليه في الاستفتاء، ولهذا يعتبر بعض الفقهاء الاستفتاء التصديقي اتفاقا بين البرلمان الذي صوت على القانون وبين المواطنين عند تصويتهم على القانون الاستفتائي[1].

وفي كلتا الحالتين يُعتبر تدخل الشعب ضروريا لاقرار القانون، إذ عن طريقه تُضاف ارادة الشعب المباشرة الى ارادة ممثليه لينشأ القانون.

أما فيما يخص وظائف الاستفتاء التشريعي فإنها متعددة يمكن إيجازها في وظيفتين أساسيتين:

– **الوظيفة التشريعية والتأسيسية:** ويكون في حالة سن تشريع يَبْلُغُ من الأهمية بمكان ما يجعل البت فيه من قبل البرلمان وحده لا يكفي دون تصديق الشعب عليه، فهذه المسائل تُعد من الاختصاص المطلق للناخبين[2] .

- **وظيفة السلطة المضادة:** ويتدخل الشعب في هذه الحالة ليُعبر عن إرادته العامة التي أصبحت مُخالفة لارادة البرلمان، وتفترض هذه الوظيفة التخفيف من وُطأة انحراف البرلمان عن معالجة القوانين الواجب الاهتمام بها، ولهذا سُميت هذه الوظيفة بالسلطة المضادة لأعمال البرلمان[3]، لذا نجد أن الجهة المُحركة لهذا الإستفتاء تكون جهة حيادية عن البرلمان عادة ما تتمثل في رئيس الجمهورية[4].

**ب– مجال قوانين الاستفتاء وإجراءاته في الدستور الجزائري:**

---

(1) Leon Duguit, **Traité de Droit Constitutionnel**, Tom 4 (l'organisation politique de la France), ancienne librairie fontemoing & c', éditeurs, 2ème édition, paris, 1924, p 620.

(2)Francis Hamon, **le Référendum (étude comparative)**, LGDJ, paris, 1995, p 50.

(3) لوشن دلال، المرجع السابق، ص 97.

(4)Francis Hamon, op.cit, p 52

لسنة 2020 وهو ما يستشف من نص المادة 8 فقرة 1 من ذات التعديل الدستوري بقولها "السلطة التأسيسية ملك للشعب"[1]، هذا فيما يتعلق بالمواضيع التأسيسية، أما بالنسبة للأعمال الأخرى فقد ينصب القانون الاستفتائي على أي مجالٍ من مجالات المادتين139 و140 من تعديل 2020، كما قد يكون بشأن السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وفق المادة 141 من ذات الدستور، وبالتالي فمجال اللجوء للاستفتاء يبقى واسعا دون أية شروط وهو يدخل في إطار السلطات المحفوظة لرئيس الجمهورية، وقد لجأ رئيس الجمهورية الجزائري إلى الاستفتاء التشريعي عمليا خارج نطاق تعديل الدستور في سنتي 1999 و2005 بهدف استرجاع السلم والمصالحة الوطنية، فبعد صدور الأمر المتضمن تدابير الرحمة[2] أصدر الرئيس الجزائري عبد العزيز بوتفليقة القانون المتعلق باستعادة الوئام المدني[3]، وطرحه على الإستفتاء الذي صادق عليه الشعب يوم 16 سبتمبر 1999 [4] تحت تسمية المسعى العام لرئيس الجمهورية الرامي إلى تحقيق السلم والوئام المدني، كما لجأ رئيس الجمهورية الجزائري مرة ثانية إلى الشعب لاستشارته بشأن مشروع الميثاق من أجل السلم والمصالحة الوطنية[5]، والذي زكاه

---

[1] عرفت التجربة الدستورية الجزائرية عدّة استفتاءات كانت مجالاتها إما اقرار دستور بكامله أو تعديل دستوري جزئي أهمها:

- استفتاء حول تعديل الدستور في 03 نوفمبر 1988، ج ر ج ج ، عدد 45 مؤرخة في 5 نوفمبر 1988.
- استفتاء حول دستور 1989
- استفتاء حول التعديل الدستوري لسنة 1996
- استفتاء حول التعديل الدستوري لسنة 2020.

[2] أمر رقم 12/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 المتضمن تدابير الرحمة، ج ر ج ج، رقم 11، الصادرة بتاريخ: 29 فيفري 1995.

[3] قانون رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999، المتعلق باستعادة الوئام المدني، ج ر ج ج، عدد 46، الصادرة بتاريخ:1999/07/13.

[4]إعلان المجلس الدستوري رقم 02/أ.م.د/99 المؤرخ في 1999/09/19 المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر ج ج ، عدد 66، الصادرة بتاريخ 1999/09/21.

[5]المرسوم الرئاسي 278/05 مؤرخ في 2005/08/14 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم الخميس 29 سبتمبر 2005، ج ر ج ج ، عدد 55، الصادرة بتاريخ 2005/08/15 .

الشعب يوم 29 سبتمبر 2005 [1] وتلاه تطبيقا لذلك صدور الأمر المتضمن تنفيذ ميثاق السلم والمصالحة الوطنية[2] والذي تضمن عدة إجراءات قانونية وتشريعية[3]، وعليه فالاستفتاء التشريعي إجراء مقرر دستوريا لرئيس الجمهورية بموجبه يمكن أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية ولكن وفق إجراءات دستورية وقانونية نفصلها في الجزئية الموالية.

**2-إجراءات إعداد وإقرار التشريع الاستفتائي في الجزائر:**

يُعد الإستفتاء من أبرز الوسائل الديمقراطية التي تُتيح للحكام الرجوع إلى الإرادة الشعبية للفصل في قضايا تكتسي أهمية بالغة بالنسبة للدولة، وذلك من خلال عرض سؤال محدد على المواطنين ليُبدوا رأيهم فيه بالموافقة أو الرفض، بما يُمثّل إحدى صور ممارسة الشعب لسيادته بشكل مباشر، وقد تباينت الدساتير في تنظيم هذه الآلية وفي تحديد نطاقها والإجراءات المرتبطة بها، غير أن المؤسس الدستوري الجزائري بموجب تعديل سنة 2020 اختار توجُها خاصا لهذا الحق، إذ أحاطه بجملة من الشروط والإجراءات التي يتعيّن احترامها لإقرار الاستفتاء، وذلك وفقاً لما سيتم بيانه على النحو الآتي:

- **اقتراح الاستفتاء:** تختلف سلطة اقتراح الاستفتاء التشريعي عن سلطة الاعتراض على القوانين، إذ لا تهدف الأولى إلى وقف نفاذ القانون الصادر عن البرلمان، وإنما تفتح مسارا تشريعيا بديلا بشأن مسائل محددة[4]، يكون لرئيس الجمهورية المبادرة باقتراحها وفقا لأحكام الدستور الجزائري. وقد أسند المؤسس الدستوري الجزائري هذه الصلاحية إلى الإرادة

---

[1] إعلان المجلس الدستوري رقم 01/أ.م.د/05 مؤرخ في 01 /2005/10 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية ، ج رج ج ، عدد 67، الصادرة بتاريخ 2005/10/05.

[2] أمر رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/27 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية، ج ر ج ج، عدد 11، الصادرة بتاريخ 2006/02/28.

[3] نذكر من بين هذه الإجراءات القانونية والتشريعية:

- إبطال المتابعات القضائية في حق الأفراد الذين سلّموا أنفسهم للسلطات اعتبارا من 13 يناير 2000 تاريخ انتهاء مفعول قانون الوئام المدني.
- إبطال المتابعات القضائية في حق جميع الأفراد الذين يكفون عن نشاطهم المسلح ويسلمون ما لديهم من سلاح باستثناء الأفراد الذين كانت لديهم يد في المجازر الجماعية.

[4] Francis Hamon , op.cit , p 26

وفقا للنظام الدستوري الجزائري فطلب اجراء قراءة ثانية يمثل مشاركة في ممارسة الوظيفة التشريعية وآلية من آليات الاشتراك مع البرلمان في بعض وظائفه ويتعلق الأمر هنا بوظيفة التشريع[1]، فحق الاعتراض الرئاسي مثله مثل حق التصديق على القوانين أي وجهان لعمل واحد له طبيعة تشريعية ولا يمكن التفرقة بينهما، فرئيس الجمهورية يُصادق على القانون إذا ما توافرت فيه شروط معينة، وإلا فانه يَعْترضُ عليه، وهي الممارسة السلبية للعمل التشريعي[2]، كون رئيس الجمهورية يتدخل في عملية اتخاذ القرار، وفي وضع قانوني كهذا تُصبح موافقة الرئيس على النص التشريعي شرطا لازما وأساسيا من الجانب الدستوري، الأمر الذي يجعل من الاعتراض الرئاسي حاجزا يحُول دون تطبيقه، ويزيد من تقوية وهيمنة السلطة التنفيذية على المجال التشريعي بطريقة أخرى، فمن نتائجه توسيع صلاحيات الرئيس التشريعية لتتحول من وسيلة دفاعية إلى وسيلة تشريعية[3]

ووفقا لنص المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فاذا ما استعمل الرئيس حقه في الاعتراض فلا يصدر القانون، ولا يُنشر في الجريدة الرسمية إلا بعد أن يُعيد المجلس الشعبي الوطني قراءته من جديد، وإن صح التعبير تعديله من جديد وفق توجيهات الرئيس أو إعادة اقراره بموجب أغلبية ثلثي النواب وأعضاء مجلس الأمة، ما يجعل بذلك رئيس الجمهورية يمارس هذا الاختصاص لا بوصفه رئيسا للجمهورية فقط وإنما بوصفه المشرع الأول باعتبار أن هذه الأغلبية المشددة لا تُشترط إلا بمناسبة القرارات الخطيرة، فهو بذلك مُعتمِد لا على أحكام المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فقط بل أيضا على أحكام المادة 84 منه التي تجعل منه حامي الدستور[4]، بل إن الواقع العملي يجعل من مفهوم الاعتراض

---

(1) مفتاح عبد الجليل، **آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات و انعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2008/2007، ص ص 127-128 .

(2) لوشن دلال ، المرجع السابق ، ص 66 .

(3) شريط الأمين، **خصائص التطور الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق، جامعة قسنطينة (الجزائر)، 1991، ص 446 .

(4) سعودي باديس ، **قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم الانسانية ، جامعة قسنطينة 1 ،الجزائر ، العدد 38 ، ديسمبر 2012 ، ص 303.

بقراءة متأنية لهذه النصوص نجد أن الأنظمة الداخلية لغرفتي البرلمان قد كرستا أسبقية مشاريع القوانين ذات المنشأ الحكومي في دراستها على اقتراحات القوانين ذات الأصل البرلماني، ما يعني أن أعضاء ونواب غرفتي البرلمان ورغم سيادتهم واستقلالهم في إعداد أنظمتهم الداخلية أقروا تفوق الحكومة في تنظيم برنامج عملهم وفق الأولوية التي تراها هذه الأخيرة، وهو الأمر الذي يشكل تنازلا[1] من أعضاء البرلمان في تقديم اقتراحات القوانين التي يبادرون بها، ما يفتح المجال واسعا للحكومة لتمرير مشاريعها.

**الفرع الثاني: انعكاس سلطة الحكومة في ضبط جدول الأعمال على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية:**

يترتب على تدخل الحكومة في ضبط جدول أعمال البرلمان، وما تحوزه من أولوية في إدراج مشاريع القوانين، جملة من الآثار التي من شأنها المساس بمبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية، وتقييد فعالية السلطة البرلمانية في ممارسة اختصاصاتها، ويتجلى ذلك فيما يلي:

- إن تمتع الحكومة بالأولوية في ضبط جدول أعمال غرفتي البرلمان يُفضي إلى تأثير مباشر على النشاط البرلماني، من خلال تقييده بالمحاور والمسائل التي تُدرجها السلطة التنفيذية ضمن هذا الجدول، وهو ما يُعد بصورة غير مباشرة تدخلا في صميم الاختصاصات البرلمانية التي يُفترض أن تُمارس باستقلالية كاملة، ويترتب عن ذلك سحب واحدة من أهم الآليات التنظيمية التي تملكها الغرفتان لتسيير أشغالهما، والمتمثلة في سلطة التحكم في جدول الأعمال، مما يُفضي عمليًا إلى تحويل هذا الأخير من أداة لتنظيم العمل التشريعي البرلماني إلى أداة تُدار وفق الأولويات الحكومية، فتفقد بذلك المؤسسة التشريعية جزءًا من استقلالها الوظيفي.

---

[1] المرجع نفسه، ص 424.

# خـــــاتمـــة

## خاتمة

شكلت دراستنا لموضوع "ممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية" في كل من النظامين الجزائري والمصري فرصة علمية للوقوف على حقيقة الأدوار التي تضطلع بها السلطتان التشريعية والتنفيذية في مجال تشريع القوانين، وهي الأدوار التي تعكس بوضوح أحد أهم مقوّمات الموازنة الدستورية بين السلطتين في إطار ممارستهما لاختصاصاتهما الدستورية المتعلقة بالعملية التشريعية.

وفي سياق معالجة الإشكالية المحورية لهذا البحث، والمتعلقة بدور كل من البرلمان والسلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية عبر مختلف مراحلها، وفي ظل كل من الظروف العادية والاستثنائية، وفقا للأحكام الواردة في الدستورين الجزائري والمصري، فقد تم اعتماد خطة بحث ترتكز على بنية ثنائية واضحة.

إذ انطلقنا في الباب الأول باستجلاء حدود الوظيفة التشريعية للبرلمان بين مقتضيات العقلنة البرلمانية ومتطلبات الديمقراطية، حيث خُصّص الشق الأول لبيان نطاق المبادرة التشريعية الممنوحة للبرلمان، وفق ما نص عليه الإطار الدستوري وما أفرزته الممارسة التطبيقية في الجزائر ومصر، أما الشق الثاني فقد خُصّص لتوضيح الآليات التي أرساها النظامان محل المقارنة في اعتماد المبادرات التشريعية داخل البرلمان، وذلك بين ما تفرضه الضوابط الدستورية وما تستلزمه آليات العمل البرلماني.

ثم انتقل البحث في بابه الثاني إلى تحليل مظاهر تعاظم دور السلطة التنفيذية في العملية التشريعية، وذلك من خلال استعراض الآليات التي تُباشر بها الحكومة مشاركتها في ممارسة الوظيفة التشريعية في كلٍّ من النظامين الجزائري والمصري، وقد تلا ذلك الوقوف على الحقوق الدستورية المقررة لرئيس الجمهورية في مجال التشريع في الظروف العادية، بحسبانها مناط إرساء الموازنات الدستورية في مجال توزيع الاختصاص التشريعي بين السلطتين التشريعية

والتنفيذي، وانتهى هذا الباب بتبيان مدى اتساع نطاق هيمنة السلطة التنفيذية على الوظيفة التشريعية في حالات الظروف غير العادية، أو ما اصطلح على تسميته بالظروف الاستثنائية، والتي تُفضي إلى تقليص الاختصاص التشريعي للمجالس النيابية.

وقد مكّن هذا المسار التحليلي المقارن من استخلاص جملة من النتائج التي كشفت عن أوجه القصور ومواطن القوة في البنية الدستورية المنظمة لممارسة الوظيفة التشريعية، وهذا ما تبينه النتائج التالية:

1- لم يخرج المؤسس الدستوري الجزائري في تعديل 2020 عن النهج القائم على حصر المجال التشريعي وتوسيع المجال التنظيمي، حيث أسند بموجب المادة 141 إلى رئيس الجمهورية سلطة إصدار القواعد التنظيمية بشأن المسائل غير المدرجة ضمن نطاق القانون، مما أدى إلى سلب وتهديد الاختصاص الأصيل للبرلمان في التشريع، بحيث انقلب من مشرع أصلي إلى مشرع استثنائي، وانقلب بذلك رئيس الجمهورية من كونه صاحب ضبط إداري إلى صاحب ضبط تشريعي، وعلى خلاف ذلك، تبنى الدستور المصري النموذج التقليدي للعلاقة بين القانون واللائحة، إذ أبقى مجال التشريع مفتوحا دون قيود أمام مجلس النواب، بما يتيح له تنظيم مختلف الموضوعات، حتى تلك التي تندرج أصلا ضمن اختصاصات السلطة التنفيذية، وذلك من خلال إصدار قوانين بشأنها.

2- إن المشرع الدستوري المصري لم ينص على ضمانات لحماية نطاق اللوائح المستقلة التي تصدرها السلطة التنفيذية في حال قيام البرلمان بالتشريع ضمن هذا النطاق، وأن قيام هذا الأخير بالتشريع ضمن النطاق المحجوز دستوريا للوائح المستقلة لا يشكل مخالفة لأحكام الدستور، وعلى العكس من ذلك، فقد حرص المشرّع الدستوري الجزائري في تعديل 2020 على ضبط الحدود الفاصلة بين مجال القانون ومجال التنظيم المستقل، مقررا ضمانات صريحة تكفل حماية اختصاص هذا الأخير ومنع المساس به من قبل السلطة التشريعية.

3- لا تمتد رقابة المحكمة الدستورية على السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حين إصداره للوائح المستقلة، حيث إن المحكمة لا تناقش ضرورة اللائحة، أو عدم ضرورتها، لا تراقب ملاءمتها، ولا حكمتها، وأنها تتخذ من ظاهر النص التشريعي أساسا لفحص دستوريته، فلا يجوز لها أن تجاوز هذا الظاهر إلى بواعث التشريع، وأسبابه البعيدة.

4- بيّنت الدراسة أن معظم النصوص الدستورية المنظمة لحق اقتراح القوانين في الأنظمة الدستورية محل المقارنة قد فرضت قيودا متعددة على المبادرات التشريعية البرلمانية، خلافا لما هو مقرر بالنسبة للمبادرات الحكومية، الأمر الذي أسهم في إضعاف دور السلطة التشريعية في مباشرة هذا الحق، وأفضى إلى تراجع مكانتها في ممارسة الوظيفة التشريعية.

5- أظهرت نتائج الدراسة أن الأداء التشريعي للجهة المختصة بالمبادرة بالقوانين يتسم بهيمنة مشروعات القوانين ذات المصدر الحكومي على حساب اقتراحات القوانين المقدمة من نواب البرلمان، إذ كشفت الممارسة العملية في كل من الجزائر ومصر أن عدد القوانين المعتمدة بناء على مبادرات حكومية يفوق بدرجة ملحوظة تلك الصادرة عن المبادرات البرلمانية، وقد أفضى ذلك إلى انحصار دور البرلمان-في الغالب- في مناقشة المشروعات الحكومية والمصادقة عليها، بما يؤكد فاعلية الدور التشريعي للسلطة التنفيذية وقدرتها على استيعاب متطلبات الواقع الاجتماعي والتحديات التي تواجه المجتمعات المعاصرة.

6- بيّنت الدراسة أن حق اقتراح مشروع قانون المالية في النظام الدستوري الجزائري ينعقد حصرا للسلطة التنفيذية، وهو ما يشكّل قيدا على الدور التشريعي للبرلمان في هذا المجال، وعلى خلاف ذلك اتجه المشرع الدستوري المصري إلى توسيع نطاق اختصاص البرلمان في ميدان التشريعات المالية، في مقابل النهج التقييدي الذي تبناه الدستور الجزائري في هذا الشأن.

7- عزز المؤسس الدستوري الجزائري وفق تعديلاته الأخيرة من سلطات مجلس الأمة كغرفة تشريعية ثانية للبرلمان الجزائري على غرار تمكينه من سلطة اقتراح القوانين، في حين أن المؤسس الدستوري المصري لم يمكّن مجلس الشيوخ من اختصاصات تشريعية حقيقية، ما

يجعلنا نتوصل إلى نتيجة مفادها أن الغرفة الثانية من البرلمان المصري ليست غرفة تشريعية ثانية، بل إن سلطة التشريع محصورة في مجلس النواب فقط.

8- يلاحظ أنّ المشرّع الدستوري الجزائري لم يحدّد أجلا زمنيا يُلزم خلاله المجلس الشعبي الوطني بالمصادقة على الأوامر التشريعية المعروضة عليه، على خلاف ما قرّره المشرع الدستوري المصري في المادة (156) من دستور 2014، إذ أوجب على السلطة التنفيذية عرض لوائح الضرورة على مجلس النواب ومناقشتها والموافقة عليها خلال أجل خمسة عشر (15) يوما، مع ترتيب جزاء دستوري يتمثل في زوال ما كان لها من قوة القانون بأثر رجعي في حال عدم إقرارها خلال هذه المدة، دون حاجة إلى إصدار قرار صريح بذلك.

9- يُسجل للمشرع الدستوري المصري في دستور سنة 2014 إدخاله تعديلا جوهريا على أحكام المادة (156)، إذ خوّل لرئيس الجمهورية إصدار قرارات بقوانين، على أن يتم عرضها ومناقشتها والموافقة عليها خلال 15 يوما من انعقاد المجلس الجديد، وتُفصح الصياغة الدستورية الصريحة عن إرادة واضحة في إخضاع هذه القرارات لرقابة برلمانية حقيقية تشمل مراحل العرض والمناقشة والإقرار، خلافا للتنظيم الدستوري الجزائري الذي يقتصر فيه دور البرلمان على مجرد الإيداع دون اشتراط المناقشة.

10- خلصت نتائج الدراسة إلى أن المشرّع الدستوري المصري، بموجب دستور سنة 2014، لم يُقر أي نص يجيز للسلطة التنفيذية ممارسة لوائح التفويض، وهو ما يعكس—أُسوة بالمؤسس الدستوري الجزائري في هذا المجال—اتجاها واضحا نحو تكريس التطبيق السليم لمبدأ الفصل بين السلطات، من خلال إلغاء صلاحية إصدار لوائح التفويض التي كانت مُقرّرة سابقا بموجب المادة (108) من دستور 1971.

11- كشفت الدراسة أن سلطة إصدار القانون تعد من الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية، وهي في طبيعتها عمل تشريعي متمم لإجراءات سن القانون وليس مجرد عمل تنفيذي، فقد اعترفت المحكمة الدستورية العليا في مصر ضمنيا بالصفة التشريعية لمواد

الإصدار واعتبرته عملا تشريعيا متمما للقانون، بدليل قبولها الطعن على مواد الإصدار بعدم الدستورية.

12- كما كشفت الدراسة أنه في ظل الأوضاع غير العادية يجد رئيس الجمهورية نفسه مضطرا إلى ممارسة سلطة التشريع بصفة استثنائية، عن طريق إصدار أوامر تشريعية تتمتع بقوة القانون، وذلك استجابة لمقتضيات الضرورة التي تعجز الوسائل القانونية العادية عن مجابهتها، غير أن الدستور المصري الحالي لسنة 2014، المعدل سنة 2019، انتهج توجها مغايرا يقوم على تقييد السلطات التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية وتقليص نطاقها، حيث تم إلغاء المادة 74 نهائيا دون الإبقاء على أي نص دستوري مماثل يخول رئيس الجمهورية صلاحيات اصدار قرارات بقوانين في الظروف الاستثنائية تحت ذريعة "الأزمة"، وبدلا من ذلك، أحال هذا الدستور تنظيم سلطات الأزمة إلى نظام حالة الطوارئ وفق أحكام دقيقة وإجراءات مضبوطة.

13- كشفت الدراسة أن الرقابة اللاحقة للمحكمة الدستورية الجزائرية على الأوامر التشريعية لرئيس الجمهورية في الحالة الاستثنائية، تنحصر في إبدائها لرأي شكلي فقط، ينصب على التحقق من احترام الأشكال والإجراءات الجوهرية التي نص عليها الدستور قبل إصدار تلك الأوامر، أما مضمون القرارات المتخذة والآثار القانونية المترتبة عليها خلال فترة الحالة الاستثنائية، فلا تخضع لرقابة المحكمة الدستورية بالنظر إلى الطبيعة السيادية لقرار إعلان الحالة الاستثنائية والقرارات المرتبطة به، والتي يظل تقديرها منوطا برئيس الجمهورية وحده في إطار مسؤوليته الدستورية.

14- كشفت هذه الدراسة عن أبرز مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 في مجال الرقابة الدستورية – ولأول مرة في تاريخ الدساتير الجزائرية- والمتمثلة في إقرار آلية رقابية جديدة تُسنِد إلى المحكمة الدستورية ولاية الفصل في مدى توافق القوانين والتنظيمات مع الالتزامات الدولية للدولة، وهو ما أكدته الفقرة الرابعة من المادة 190من تعديل 2020.

وقد استلزمت هذه النتائج إدراج بعض الاقتراحات أهمها:

1- توصي الدراسة بإحاطة ممارسة حق الاعتراض على مشروعات القوانين بأقصى قدر ممكن من الضمانات الكفيلة بمنع إساءة استعماله، ومن بينها إقرار إلزامية تسبيب طلب الاعتراض في النظام الدستوري الجزائري، بما يعزز الشفافية ويُكرس مبدأ المشروعية الدستورية.

2- توصي الدراسة بعقلنة الصلاحيات التشريعية المخوّلة لرئيس الجمهورية في الظروف العادية، وذلك من خلال تمكين البرلمان الجزائري من سلطة مناقشة وتعديل مضامين الأوامر التشريعية، أسوة بما هو معمول به في النظام الدستوري المصري، بما يعزز التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية.

3- إكساب المبادرة البرلمانية المكانة الجديرة بالاحترام دون تركها على هامش العملية التشريعية، فإذا كان للحكومة الأولوية في وضع جدول أعمال البرلمان وحق طلب استعجال النظر في مشاريع القوانين، بحكم توليها رسم السياسية العامة للدولة على أن لا يكون ذلك عائقا أمام مقترحات القوانين التي يتقدم بها البرلمانيون، والتي عادة ما يتم تجاهلها ولا تناقش قبل مشاريع القوانين التي تتقدم بها الحكومة، على هذا الأساس يتوجب على الحكومة أن لا تستأثر بعملية التشريع، حتى لا تفرغ مبادرات البرلمانين من محتواها وهذا يتطلب تعديلا في الدستور والتشريع المعمول به.

4- منح القرارات والآراء التي تصدرها المحكمة الدستورية في ظل المهام الرقابية الممنوحة لها في ظل تفعيل الحالات الاستثنائية الحجّية المطلقة، لتكون ملزمة لجميع السلطات الدستورية في الدولة بمن فيهم رئيس الجمهورية.

5- تثميناً لما أقره التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، ولاسيما أحكام المادة (97) منه التي أوجبت تنظيم حالتي الطوارئ والحصار بموجب قانون عضوي يخضع لرقابة المطابقة الوجوبية، توصي الدراسة بالإسراع في سنّ هذا القانون، كما تُحبّذ تعميم هذا النهج عبر تنظيم

سائر الحالات الاستثنائية بموجب قوانين عضوية، ضمانا لإخضاعها للرقابة الدستورية وعدم إفلاتها منها.

6- توصي الدراسة بتفعيل دور القضاء في حماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف السلطة، وذلك عبر توسيع نطاق الأعمال القابلة للرقابة القضائية خلال الظروف الاستثنائية، وعدم إقرار أية استثناءات تحدّ من ولاية القضاء في بسط رقابته على تصرفات السلطة التنفيذية، بما في ذلك الأعمال الصادرة عن رئيس الجمهورية تحت ذريعة أعمال السيادة.

7- توصي الدراسة بتعزيز القدرات التشريعية لنواب البرلمان بما يحدّ من هيمنة السلطة التنفيذية في مجال المبادرة التشريعية، وذلك من خلال إنشاء مراكز متخصصة للمعلومات والدراسات داخل المجالس البرلمانية، وتزويدها بالوسائل التقنية الحديثة والكفاءات البشرية المؤهلة، بما يُمكن البرلمان من الاضطلاع باختصاصه الأصيل في التشريع على نحو فعال.

8- نظرا لتمتع المعاهدات الدولية في النظام القانوني المصري بذات المرتبة التي تحتلها القوانين الداخلية، وما يترتب على ذلك من إمكانية إلغائها أو تعطيلها بقانون لاحق يتضمن أحكاما مخالفة لها، ومن شأن ذلك أن يؤدي بجمهورية مصر للظهور بمظهر من لا يلتزم بتعهداته الدولية، وما قد يسببه هذا من حرج للحكومة على الصعيد السياسي الدولي، فضلا عما قد يؤدي إليه من تقييمات سلبية تعقب عملية استعراض الجهود الوطنية على المستوى الدولي، توصي هذه الدراسة بتبني مبدأ سمو المعاهدة الدولية على القانون الداخلي في النظام الدستوري المصري، أُسوة بما هو مقرر في النظام الدستوري الجزائري، درءا لهذه الإشكالات وتعزيزا لاحترام الالتزامات الدولية للدولة.

**تم بحمد الله وعونه**

# قائمة المصادر والمراجع

## 1) قائمة المصادر:

### أولا: النصوص التشريعية والتنظيمية الجزائرية:

#### أ- الدساتير الجزائرية:

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، الصادر في10 سبتمبر 1963، ج ر ج ج، العدد 64، الصادرة بتاريخ 10 سبتمبر1963.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1976، الصادر بموجب الأمر 76-97 المؤرخ في22 نوفمبر 1976، ج ر ج ج، العدد 94، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر1976

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 89- 18 المؤرخ في 28 فيفري 1989، ج ر ج ج، العدد9، الصادرة بتاريخ: 01 مارس1989

4- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، الصادر بموجب مرسوم رئاسي 96 -438 ممضي في7 ديسمبر 1996، ج ر ج ج، العدد76، الصادرة بتاريخ 8 ديسمبر1996 المعدّل والمتمم.

5- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 الصادر بموجب القانون رقم 01/16 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري الجزائري، ج ر ج ج، عدد 14 الصادرة بتاريخ: 2016/03/07.

6- التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442/20 مؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020، ج ر ج ج، عدد 82 الصادرة بتاريخ: 2020/12/30.

#### ب- القوانين العضوية:

1- القانون العضوي 16-12 الذي يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة، ج ر ج ج، عدد 50، الصادرة بتاريخ:

28 أوت 2016، المُعدَّل و المتمم بالقانون العضوي رقم 23-06 مؤرخ في 18 مايو سنة 2023 ، ج ر ج ج، عدد 35، الصادرة بتاريخ: 21 ماي 2023.

2- القانون العضوي رقم 01/98 المؤرخ في 30 ماي 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، ج ر ج ج، العدد 37، الصادرة بتاريخ 01 جوان 1998، المُعدَّل والمتمم بالقانون العضوي 18-02 المؤرخ في 2018/03/04، ج ر ج ج، عدد 15، الصادرة بتاريخ 07 مارس 2018، وكذا القانون العضوي رقم 11/22 المؤرخ في 09 جوان 2022، ج ر ج ج، العدد 41، الصادرة بتاريخ: 16 جوان 2022.

3- القانون العضوي رقم 18-15 مؤرخ في 2018/09/02 يتعلق بقوانين المالية، ج ر ج ج، عدد 53، الصادرة بتاريخ 02 سبتمبر 2018.

**ت- القوانين العادية:**

1-قانون رقم 09/84 المؤرخ في 04 فبراير 1984 يتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، عدد 06، الصادرة بتاريخ: 1984/02/07، المعدل والمتمم بالأمر رقم 03/21 المؤرخ في 25 مارس 2021، ج ر ج ج، عدد 22، الصادرة بتاريخ 2021/03/25.

2-قانون رقم 07/99 مؤرخ في 05 أفريل 1999 يتعلق بالمجاهد والشهيد، ج ر ج ج عدد 25 الصادرة بتاريخ: 1999/04/12.

3-قانون رقم 08/99 مؤرخ في 13 جويلية 1999 ، المتعلق باستعادة الوئام المدني ، ج ر ج ج، عدد 46 ، الصادرة بتاريخ :1999/07/13 .

4-قانون رقم 10/03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر ج ج، عدد 43، الصادرة بتاريخ 2003/07/20.

5-قانون رقم 09/06 المؤرخ في 17 أبريل 2006 يتضمن الموافقة على الأمر رقم 03/06 المؤرخ في 28 فبراير 2006، الذي يحدد شروط وقواعد ممارسة الشعائر الدينية لغير المسلمين، ج ر ج ج، عدد 27، الصادرة بتاريخ 2006/04/26.

6-قانون رقم 10/11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر ج ج، عدد 37، الصادرة بتاريخ: 2011/07/03.

7-قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 يتعلق بالولاية، ج ر ج ج، عدد 12، الصادرة بتاريخ: 2012/02/29.

8-قانون رقم 13/22 مؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدل ويتمم القانون رقم 09/08 المؤرخ في 25 فبراير 2008 والمتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر ج ج، عدد 48، الصادرة بتاريخ 17 يوليو 2022.

9-قانون رقم 22-20 مؤرخ في الفاتح من شهر أوت 2022 يتعلق بالاحتياط العسكري، ج ر ج ج، عدد 52، الصادرة بتاريخ 02 أوت 2022.

10- قانون رقم 05/24 المؤرخ في 2024/04/24، يتضمن تسوية الميزانية لسنة 2021، ج ر ج ج، العدد 29، الصادرة بتاريخ 28 أفريل 2024.

11- قانون رقم 25-05 المؤرخ في 19 جويلية 2025 يتعلق بالتعبئة العامة، ج ر ج ج، العدد 47، الصادرة بتاريخ 22 جويلية 2025.

**ث- الأوامر:**

1- أمر رقم 124/67 المؤرخ في 1967/07/08 المتضمن التعبئة العامة، ج ر ج ج، عدد 60، الصادرة بتاريخ 1967/07/25.

2- الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 1975/09/26، يتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ج ج، العدد 78، الصادرة بتاريخ: 1975/09/30 المعدل والمتمم.

3- أمر رقم 12/95 مؤرخ في 25 فيفري 1995 المتضمن تدابير الرحمة، ج ر ج ج، رقم 11، الصادرة بتاريخ: 29 فيفري 1995.

4- الأمر 20/95 المؤرخ في 1995/07/17 يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ج ج، العدد 39 الصادرة بتاريخ 23 جويلية 1995، المعدل والمتمم بالأمر 02/10 المؤرخ في 2010/08/26، ج ر ج ج، العدد 50، الصادرة بتاريخ: 01 سبتمبر 2010.

5- أمر رقم 01/06 مؤرخ في 2006/02/27 يتضمن تنفيذ ميثاق السلم و المصالحة الوطنية، ج ر ج ج ، عدد 11 ، الصادرة بتاريخ 2006/02/28 .

6- الأمر رقم 01/11 المؤرخ في 23 فبراير 2011 المتضمن رفع حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 2، الصادرة بتاريخ 2011/02/23.

7- الأمر 21-01 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، عدد 17 الصادرة بتاريخ: 10 مارس 2021، المعدل والمتمم بالأمر رقم 21-10 المؤرخ في 25 أوت 2021، ج ر ج ج، عدد 65 الصادرة بتاريخ: 26 أوت 2021.

8- الأمر رقم 21-06 المؤرخ في 30 ماي 2021 يعدل ويتمم الأمر رقم 06-02 المؤرخ في 28 فيفري 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للمستخدمين العسكريين، ج ر ج ج، عدد 39 الصادرة بتاريخ: 30 ماي 2021.

**ج - المراسيم الرئاسية:**

1- المرسوم الرئاسي رقم 196/91 المؤرخ في 1991/06/04 المتضمن تقرير حالة الحصار، ج ر ج ج، عدد 29، الصادرة بتاريخ: 12 جوان 1991.

2- المرسوم الرئاسي رقم 336/91 المؤرخ في : 1991/09/22 المتضمن رفع حالة الحصار، ج ر ج ج ، عدد 25 ، الصادرة بتاريخ : 1991/10/25.

3- المرسوم الرئاسي رقم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 المتضمن إعلان حالة الطوارئ، ج ر ج ج، عدد 10، الصادرة بتاريخ: 9 فبراير 1992

4- المرسوم التشريعي رقم 02/93 المؤرخ في 06 يناير 1993 المتضمن تحديد حالة الطوارئ، ج ر ج ج، العدد 8 الصادرة بتاريخ : 1993/02/07

5- المرسوم الرئاسي 278/05 مؤرخ في 2005/08/14 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة للاستفتاء المتعلق بالمصالحة الوطنية يوم الخميس 29 سبتمبر 2005 ، ج ر ج ج عدد 55 ، الصادرة بتاريخ 2005/08/15 .

6- مرسوم رئاسي رقم 21-77 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2021، يتضمن حل المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج، العدد 14، الصادرة بتاريخ 28 فبراير سنة 2021.

7- مرسوم رئاسي رقم 21-96 مؤرخ في 11 مارس سنة 2021 يتضمن استدعاء الهيئة الناخبة لانتخاب أعضاء المجلس الشعبي الوطني، ج ر ج ج،العدد 18 م، الصادرة بتاريخ 11 مارس سنة 2021.

8- المرسوم الرئاسي رقم 21-539 المؤرخ في 26 ديسمبر 2021 يتضمن تشكيلة المجلس الأعلى للأمن وتنظيمه وسيره، ج ر ج ج، العدد 99، الصادرة بتاريخ 29 ديسمبر 2021.

**ح-المراسيم التنفيذية:**

1- مرسوم تنفيذي رقم 226/93 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 المتعلق بتطبيق مواد القانون رقم 16/91 المتعلق بالمجاهد والشهيد، ج ر ج ج، عدد 64، الصادرة بتاريخ: 1993/10/10.

2- مرسوم تنفيذي رقم 04/98 المؤرخ في 17 يناير 1998 المحدد لصلاحيات الوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان، ج ر ج ج، عدد 04، الصادرة بتاريخ 28 يناير 1998.

3- مرسوم تنفيذي رقم 98-261 المؤرخ في 1998/08/29 يحدد أشكال الإجراءات وكيفياتها في المجال الاستشاري لمجلس الدولة، ج ر ج ج، عدد 64، الصادرة بتاريخ 30 أوت 1998.

4- مرسوم تنفيذي رقم 144/07 المؤرخ في 19 مايو 2007 يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر ج ج عدد 34 الصادرة بتاريخ: 2007/05/22.

5- مرسوم تنفيذي رقم 110/13 المؤرخ في 17 مارس 2013 ينظم استعمال المواد المستنفذة لطبقة الأوزون وأمزجتها والمنتجات التي تحتوي عليها، ج ر ج ج عدد 17 الصادرة بتاريخ: 2013/03/27.

**خ- الأنظمة الداخلية:**

1- النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني لسنة 2000، ج ر ج ج، عدد 46، الصادرة بتاريخ: 30 يوليو 2000.

2- النظام الداخلي لمجلس الأمة الجزائري، ج ر ج ج، العدد 49، الصادرة بتاريخ: 22 أوت 2017.

3- النظام الداخلي لمجلس الدولة الجزائري (مصادق عليه من طرف مكتب مجلس الدولة بتاريخ 19 سبتمبر 2019)، ج ر ج ج، عدد 66، الصادرة بتاريخ 27 أكتوبر 2019.

**د- آراء وقرارات المجلس الدستوري الجزائري سابقا**

1- رأي رقم 02 ر.أ.ق عضـ / م.د 97 المؤرخ في 06 مارس 1997 يتعلق بمراقبة مطابقة الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 12، الصادرة بتاريخ: 06 مارس 1997.

2- رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا رقم 04/ر.ن. د/م. د/ 98 مؤرخ في 10 فيفري 1998، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج، عدد 08 الصادرة بتاريخ: 18 فيفري 1998.

3- رأي رقم 06/ ر.ق.ع / م.د 98 المؤرخ في 19 ماي 1998 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله للدستور، ج ر ج ج عدد 37، الصادرة بتاريخ: 01 يونيو 1998.

4- رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا رقم 08/ر.ق.ع/م.د/99 مؤرخ في 1999/02/21 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المحدد لتنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما والعلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة للدستور،ج ر ج ج، عدد 15، الصادرة بتاريخ 09 مارس 1999.

5- إعلان المجلس الدستوري سابقا رقم 02/أ.م.د/99 المؤرخ في 1999/09/19 المتعلق بنتائج استفتاء يوم 16 سبتمبر 1999، ج ر ج ج، عدد 66، الصادرة بتاريخ 21 سبتمبر 1999.

6- رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا رقم 09/ر.ن.د/م د/99 مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1999، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي المعدل والمتمم لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج، عدد 84، الصادرة بتاريخ: 28 نوفمبر 1999.

7- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 10/ر.ن. د/م د/ 2000 مؤرخ في 13 مايو سنة 2000، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي للمجلس الشعبي الوطني للدستور، ج ر ج ج عدد 46 الصادرة بتاريخ: 30 يوليو 2000.

8- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 02/ر.ق. ع/ م د/ مؤرخ في 22 غشت سنة 2004، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتضمن القانون الأساسي للقضاء للدستور، ج ر ج ج عدد 57 الصادرة بتاريخ: 08 سبتمبر 2004.

9- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/ 04 المؤرخ في 22 أوت 2004 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء وعمله وصلاحياته للدستور، ج ر ج ج، عدد 57 ، الصادرة بتاريخ 8 سبتمبر 2004.

10- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم01/ر.ق. ع/م د/ 05 مؤرخ في 17يونيو سنة 2005، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالتنظيم القضائي للدستور، ج ر ج ج عدد 51 الصادرة بتاريخ: 20 يوليو 2005.

11- إعلان المجلس الدستوري رقم 01/أ.م.د/05 مؤرخ في 01 /2005/10 يتعلق بنتائج استفتاء 29 سبتمبر 2005 حول الميثاق من أجل السلم و المصالحة الوطنية ، ج رج ج، عدد 67 ، الصادرة بتاريخ 05 أكتوبر 2005 .

12- رأي رقم 01/ر. م. د/ 11 مؤرخ في 6 يوليو 2011 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد تنظيم المحكمة العليا وعملها واختصاصاتها للدستور، ج ر ج ج عدد 42 الصادرة بتاريخ:2011/07/31.

13- رأي رقم 04 / ر.م. د./ 11 مؤرخ 22 ديسمبر 2011، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد حالات التنافي، ج ر ج ج عدد 1، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14.

14- رأي رقم 03 / ر.م. د / 11 مؤرخ في 22 ديسمبر 2011، القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج عدد 01، الصادرة بتاريخ: 2012/01/14.

15- رأي رقم 02 /ر.م. د /12/ مؤرخ في 8 يناير سنة 2012، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالإعلام، للدستور، ج ر ج ج عدد 02 الصادرة بتاريخ: 2012/01/15.

16- رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا رقم 01/ر.م.د/ 12 المؤرخ في 2012/01/08، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية للدستور، ج ر ج ج، العدد 02 الصادرة بتاريخ 18 جانفي 2012.

17- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم: 16/01 ر.ت د/م د المؤرخ في 28 يناير 2016، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ج ج، عدد 06 الصادرة بتاريخ: 03 فبراير 2016.

18- رأي المجلس الدستوري الجزائري –سابقا- رقم 02/ر.ق.ع/م.د/16 مؤرخ في 2016/08/11 ، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات للدستور، ج ر ج ج، العدد 50 الصادرة بتاريخ 28 أوت 2016.

19- رأي المجلس الدستوري الجزائري سابقا رقم 02/ر.ن.د/م.د/ 17 المؤرخ في 2017/07/25، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور، ج ر ج ج، العدد 49، الصادرة بتاريخ 12 أوت 2017.

20- رأي المجلس الدستوري الجزائري -سابقا- رقم 02/ر.ن.د/م.د/ 17 المؤرخ في 25 جويلية 2017، يتعلق بمراقبة مطابقة النظام الداخلي لمجلس الأمة للدستور ، ج ر ج ج، عدد 49، الصادرة بتاريخ 22 أوت 2017.

21- رأي المجلس الدستوري الجزائري رقم 03/ر.ق.ع/م.د/18 مؤرخ في 2018/08/02، يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي الذي يحدد شروط و كيفيات تطبيق الدفع بعدم الدستورية للدستور، ج ر ج ج، العدد 54، الصادرة بتاريخ 05 سبتمبر 2018.

22- رأي المجلس الدستوري الجزائري -سابقا- رقم 04/ر.ق.ع/م.د/18 مؤرخ في 2018/08/02 يتعلق بمراقبة مطابقة القانون العضوي المتعلق بالمجمّع الجزائري للغة الأمازيغية للدستور، ج ر ج ج، العدد 54، الصادرة بتاريخ 05 سبتمبر 2018.

23- قرار المجلس الدستوري الجزائري -سابقا- رقم 16/ق.م.د/21 مؤرخ في 10 مارس 2021، يتعلق بمراقبة دستورية الأمر المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد 17، الصادرة بتاريخ 10 مارس 2021.

**ذ- نشريات:**

1- حصيلة الدورة البرلمانية (2022- 2023)، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، جويلية2023.

2- حصيلة الدورة البرلمانية العادية (2023- 2024)، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، 2024.

**ثانيا: النصوص التشريعية والتنظيمية المصرية:**

**أ- الدساتير المصرية:**

1- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1971، ج ر ج م ع، العدد 36 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ: 1971/09/12.

2- تعديل دستور جمهورية مصر العربية لسنة 1980، ج ر ج م ع، العدد 26 الصادرة بتاريخ: 26 جوان 1980.

3- تعديل دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2007، ج ر ج م ع، العدد 13 مكرر الصادرة بتاريخ: 31 مارس2007

4- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2012، ج ر ج م ع، العدد 51 مكرر (ب)، الصادر بتاريخ: 25 ديسمبر 2012.

5- دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2014 المعدل، ج ر ج م ع، العدد 3 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ: 18 يناير 2014.

6- تعديلات دستور جمهورية مصر العربية لسنة 2019 الصادرة بموجب قرار الهيئة الوطنية للانتخابات رقم 38 لسنة 2019 بإعلان نتيجة الاستفتاء على تعديل بعض مواد الدستور، ج ر ج م ع، العدد 16 مكرر (و)، الصادرة بتاريخ: 23 أبريل 2019.

**ب- القوانين المصرية:**

1- قانون 15 لسنة 1923 يتعلق بنظام الأحكام العرفية، الوقائع المصرية، عدد 64، السنة 93، الصادرة بتاريخ 28 يونيه 1923.

2- قانون رقم 162 لسنة 1958 في شأن حالة الطوارئ، ج ر ج م ع، العدد 29 مكرر (ب)، الصادرة بتاريخ 28 سبتمبر 1958 (السنة الأولى)، المعدل والمتمم بالقانون رقم 22

لسنة 2020 بتعديل بعض أحكام القانون رقم 162 لسنة 1958 في شأن حالة الطوارئ، ج ر ج م ع، العدد 18 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ 06 مايو سنة 2020.

3- قانون رقم 48 لسنة 1979 بإصدار قانون المحكمة الدستورية العليا، ج ر ج م ع، العدد 36 الصادرة بتاريخ 06 سبتمبر سنة 1979، المعدل والمتمم بالقانون رقم 137 لسنة 2021، ج ر ج م ع، العدد 32 مكرر (أ) الصادرة بتاريخ 15 أغسطس سنة 2021

4- قانون رقم 01 لسنة 2016 المتضمن اصدار اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصري، ج ر ج م ع، العدد 14 مكرر (ب) الصادرة بتاريخ: 13 أبريل 2016 المعدل والمتمم بالقانون رقم 136 لسنة 2021 المتضمن تعديل بعض أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 01 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد 29 مكرر الصادرة بتاريخ: 28 جويلية 2021.

5- القانون رقم 198 لسنة 2017 فى شأن الهيئة الوطنية للانتخابات، ج ر ج م، العدد 30 مكرر (ب)، الصادرة بتاريخ 01 أوت 2017.

6- قانون رقم 141 لسنة 2020 المتضمن اصدار قانون مجلس الشيوخ، ج ر ج م ع، العدد 26 مكرر (ك) الصادرة بتاريخ: 01 جويلية 2020.

7- قانون رقم 136 لسنة 2021 بتعديل بعض أحكام اللائحة الداخلية لمجلس النواب الصادرة بالقانون رقم 01 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد 29 (مكرر)، الصادرة بتاريخ: 28 جويلية 2021.

**ت- الأوامر والقرارات المصرية:**

1- قرار رئيس المجلس الأعلى للقوات المسلحة رقم 350 لسنة 2012، ج ر ج م ع، العدد 24 مكرر (أ)، الصادرة بتاريخ 18 يونية سنة 2012.

2- قرار رئيس جمهورية مصر العربية رقم 148 لسنة 2013، ج ر ج م ع، العدد 8 (مكرر)، الصادرة بتاريخ: 23 فبراير سنة 2013.

3- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 884 لسنة 2017، المتعلق باختصاصات وزارة شؤون مجلس النواب، ج ر ج م ع، العدد 16 (تابع)، الصادرة بتاريخ 20 أفريل 2017.

4- بيان القيادة العامة للقوات المسلحة المصرية، ج ر ج م ع، العدد 26 مكرر (ح)، الصادرة بتاريخ: 03 جويلية 2013.

5- قرار مجلس النواب المصري رقم1 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد7 (تابع) المؤرخة في 18 فبراير 2016.

6- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1216 لسنة 2017 بإصدار اللائحة التنفيذية لقانون الخدمة المدنية الصادر بالقانون رقم 81 لسنة 2016، ج ر ج م ع، العدد 21 (مكرر) ، الصادرة بتاريخ: 27 مايو سنة 2017.

7- قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 1 لسنة 2022 بإصدار اللائحة التنفيذية للقانون رقم 73 لسنة 2021 في شأن شروط شغل الوظائف أو الاستمرار فيها، ج ر ج م ع، العدد 52 مكرر (ب)، الصادرة بتاريخ: 02 يناير سنة 2022.

**ث- أحكام المحكمة الدستورية العليا في مصر:**

1- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 05 لسنة 05 قضائية "عليا" بجلسة 1976/07/03، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 01، ص 351.

2- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 28 لسنة 2 قضائية "دستورية" بجلسة 1985/05/04، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 3، ص 719.

3- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 23 لسنة 12 قضائية "دستورية" بجلسة 1993/01/02، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 02، ص 1606.

4- الدعوى رقم 07 لسنة 08 قضائية "دستورية" بجلسة 1993/05/15، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 03، ص 2304.

5- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 04 لسنة 14 قضائية "دستورية" بجلسة 1993/06/19، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 01، ص 946.

6- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 72 لسنة 18 قضائية "دستورية" بجلسة 1997/08/02، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 03، ص 2088.

7- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 79 لسنة 18 قضائية "دستورية" بجلسة 1997/12/06، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 08، ص 152.

8- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 36 لسنة 18 قضائية "دستورية" بجلسة 1998/01/03، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 02، ص 1616.

9- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 64 لسنة 17 قضائية "دستورية" بجلسة 1998/02/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 03، ص 2716.

10- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 76 لسنة 22 قضائية "دستورية" بجلسة 2002/07/07، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 10، ص 722.

11- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 85 لسنة 18 قضائية "دستورية" بجلسة 2003/08/17، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 03، ص 2616.

12- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 20 لسنة 34 قضائية دستورية، بجلسة 2012/06/14، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 13، ص 565.

13- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 145 لسنة 37 قضائية "دستورية" بجلسة 2013/05/12، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 14، ص 1606.

14- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 205 لسنة 28 قضائية "دستورية" بجلسة 2015/01/10، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 15.

15- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 165 لسنة 34 قضائية "دستورية" بجلسة 2016/11/05، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، المجلد 03، ص 2305.

16- حكم المحكمة الدستورية العليا في الدعوى رقم 166 لسنة 37 قضائية "دستورية" بجلسة 2019/02/02، الموسوعة الذهبية للقضاء الدستوري المصري 1969- 2019، منشورات المحكمة الدستورية العليا في مصر، الجزء 17، ص 523.

**ج- إعلانات دستورية:**

1- إعلان دستوري صادر عن المجلس الأعلى للقوات المسلحة المصرية، ج ر ج م ع، العدد 06 مكرر الصادرة بتاريخ: 13 فبراير 2011.

2- إعلان دستوري بإصدار دستور مؤقت لجمهورية مصر العربية، ج ر ج م ع، العدد 12 مكرر (ب) الصادرة بتاريخ: 30 مارس 2011.

3- إعلان دستوري بحل مجلس الشورى، ج ر ج م ع، العدد 27 (مكرر)، الصادرة بتاريخ: 06 جويلية 2013.

4- إعلان دستوري ينظم المرحلة الانتقالية، ج ر ج م ع، العدد 27 مكرر(أ)، الصادرة بتاريخ: 08 جويلية 2013.

**ح- نشريات:**

1- ماجد صبحي، دليل جمهورية مصر العربية لإعداد وصياغة مشروعات القوانين، منشورات وزارة العدل المصرية، الإصدار الأول، جويلية 2018.

**2) قائمة المراجع:**

**أولا: المؤلفات:**

**أ- القواميس والمعاجم:**

1- محمد رواس قلعة جي وحامد صادق قنيبي، **معجم لغة الفقهاء**، دار النفائس، ط2، بيروت، لبنان، 1988.

2- مجمع اللغة العربية، **معجم القانون**، الهيئة العامة لشؤون المطابع الأميرية، القاهرة، 1999.

**ب- الكتب:**

1- إبراهيم عبد العزيز شيحا، **وضع السلطة التنفيذية "رئيس الدولة – الوزارة " في الأنظمة السياسية المعاصرة**، منشأة المعارف، الاسكندرية، مصر، 2006.

2- أحمد سلامة بدر، الاختصاص **التشريعي لرئيس الدولة في النظام البرلماني (دراسة مقارنة، مصر، فرنسا، انجلترا)**، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.

3- إياد سليمان عبد الله البرديني، **الضوابط الدستورية للسلطة اللائحية في الظروف العادية والرقابة عليها وفقا لأحدث التعديلات الدستورية والأحكام القضائية (فرنسا- مصر- فلسطين)**، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1، القاهرة (مصر)، 2020

4- ــــــــــــــ، **الضوابط الدستورية للسلطة اللائحية في حالة الضرورة والرقابة عليها وفقا لأحدث التعديلات الدستورية والأحكام القضائية (فرنسا- مصر- فلسطين)**، المركز القومي للإصدارات القانونية، ط 1، القاهرة (مصر)، 2020.

5- باسم القاسم وربيع الدنان، **مصر بين عهدين مرسي والسيسي دراسة مقارنة (التغيرات الدستورية والانتخابات)**، مركز الزيتونة للدراسات والاستشارات، ط 1، بيروت، لبنان، 2016.

6- بدران مراد، **الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في ظل الظروف الاستثنائية (دراسة مقارنة)**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية (مصر)، 2008.

7- بغدادي عز الدين، **الاختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة مع النظام المصري)**، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الإسكندرية، مصر، 2009.

8- بلحاج صالح، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر من الاستقلال إلى اليوم**، د م ج، الجزائر، 2010.

9- بلودنين أحمد، **الدستور الجزائري وإشكالية ممارسة السلطة في ظل المرحلة الانتقالية**، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.

10- تحسين سعيد الحسيني، **التنظيم الدستوري والتشريعي لإعلان حالة الطوارئ (دراسة مقارنة)**، المصرية للنشر والتوزيع، ط 1، القاهرة (مصر)، 2019.

11- جابر جاد نصار، **الوسيط في القانون الدستوري**، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، دون تاريخ نشر.

12- جمعة عبد الفضيل الصادق، **فكرة الضرورة في قضاء مجلس الدولة والمحكمة الدستورية العليا (دراسة مقارنة)**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2018.

13- حاتم حردان حياد، **سلطة رئيس الجمهورية والوزراء في اقتراح القوانين (دراسة مقارنة)**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2022.

14- حمدي علي عمر، **النظام الدستوري المصري وفقا لدستور 2014**، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2016.

15- دبوشة فريد، **المحكمة الدستورية في الجزائر دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ومختلف النصوص التشريعية (دراسة مدعّمة بالتشريعات المقارنة)**، بيت الأفكار، الجزائر، 2023.

16- رابحي أحسن، **التشريع والمؤسسة التشريعية (الجزائر نموذجا)**، دار الكتاب الحديث، ط 1، القاهرة، 2016.

17- ـــــــــــ، **النشاط التشريعي للسلطة التنفيذية**، دار هومة، الجزائر، 2009.

18- رافع خضر صالح شبر، **فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني**، دار السنهوري للطباعة، ط1، بغداد (العراق)، 2016.

19- رمزي الشاعر، **النظرية العامة للقانون الدستوري**، دار النهضة العربية، ط 5، القاهرة، مصر، 2005.

20- سامح سعد محمد حسن علي، **النظام السياسي المختلط (دور السلطة التنفيذية وعلاقتها بالسلطة التشريعية)**، دار الفكر والقانون، ط1، المنصورة، مصر، 2016.

21- سامي جمال الدين، **القانون الدستوري والشرعية الدستورية وفقا لدستور 2014**، منشأة المعارف، ط 1، الإسكندرية، مصر، 2018.

22- سامي جمال الدين، **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية (دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا)**، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 2003.

23- سري محمود صيام، **صناعة التشريع – الكتاب الثاني –(قواعد وإجراءات صناعة التشريع المصري في ظل الدستور الجديد)**، دار النهضة العربية، ط 1، القاهرة، مصر، 2021.

24- بوالشعير سعيد ، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستوري 1963 و1976)**، ج 1، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، بن عكنون الجزائر ،2013.

25- ـــــــــــ، **النظام السياسي الجزائري (دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1989)**، ج2، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، بن عكنون الجزائر، 2013.

26- ـــــــــــ، **النظام السياسي الجزائري – دراسة تحليلية لطبيعة نظام الحكم في ضوء دستور 1996(السلطة التشريعية والمراقبة)**، ج 4، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 2، الجزائر، 2013.

27- سليمان محمد الطماوي ، **النظرية العامة للقرارات الإدارية**، دار الفكر العربي، ط 3، القاهرة، 1976.

28- ـــــــــــ ، **السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ط 4، القاهرة، مصر، 1989.

29- صفاء بلاسم ثويني الربيعي، **الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)**، ط 1، مركز الدراسات العربية، مصر، 2019.

30- صفوت محمد صلاح، **الرقابة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية أثناء حالة الطوارئ (دراسة مقارنة)**، دار النهضة العربية، القاهرة (مصر)، 2016.

31- عابد محمود محمد صباح، **السلطة التشريعية في مصر**، المصرية للنشر والتوزيع، ط1، القاهرة، مصر، 2019.

32- عبد العزيز السيد الجوهري، **القانون والقرار الإداري في الفترة ما بين الإصدار والشهر (دراسة مقارنة)**، د م ج، الجزائر، 1995.

33- عبد العظيم عبد السلام، **الدور التشريعي لرئيس الدولة في النظام المختلط (دراسة مقارنة)**، دار النهضة الحديثة، القاهرة (مصر)، 2004.

34- عبد الله بوقفة، **أساليب ممارسة السلطة في النظام السياسي الجزائري (دراسة مقارنة) العلاقة الوظيفية بين البرلمان والهيئة التنفيذية**، دار هومة، الجزائر، 2009.

35- ـــــــــــ، **الوجيز في القانون الدستوري (الدستور الجزائري نشأة، فقها، تشريعا دراسة تحليلية نظرية وتطبيقية)**، دار الهدى، عين مليلة (الجزائر)، 2011.

36- عذارى سالم محمد الصباح، **الموازنات الدستورية لممارسة الوظيفة التشريعية بين البرلمان والسلطة التنفيذية (دراسة مقارنة في مصر والكويت وبعض الدول الأجنبية)**، دار النهضة العربية، مصر، 2015.

37- عزاوي عبد الرحمان، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، ج 1، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، دون سنة نشر.

38- ـــــــــــ، **ضوابط توزيع الاختصاص بين السلطتين التشريعية والتنفيذية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة في تحديد مجال كل من القانون واللائحة)**، ج 2، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، دون سنة نشر.

39- عقيلة خرباشي، **العلاقة الوظيفية بين الحكومة والبرلمان بعد التعديل الدستوري لـ28 نوفمبر 1996**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، د ت ن.

40- عليوة مصطفى فتح الباب، **الوسيط في سن وصياغة وتفسير التشريعات، الكتاب الثاني (صياغة وتفسير التشريعات)**، دار الكتب القانونية، مصر، 2012.

41- عمر حلمي فهمي، **الوظيفة التشريعية لرئيس الدولة في النظامين الرئاسي والبرلماني (دراسة مقارنة)**، دار الفكر العربي، ط 1، القاهرة، 1980.

42- عمروش مريم، **الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لعام 2020**، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري لعام 2020، منشورات مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلاني بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021.

43- عمير سعاد، **الوظيفة التشريعية لمجلس الأمة في الجزائر**، دار الهدى، الجزائر، 2009.

44- فوزي أو صديق، **الوافي في شرح القانون الدستوري الجزائري (السلطات الثلاث)**، ج3، ديوان المطبوعات الجامعية، ط 3، بن عكنون الجزائر ،2008.

45- كريمة رزاق بارة، **حدود السلطة التنفيذية (دراسة مقارنة)**، دار الفكر والقانون، ط1، المنصورة، مصر، 2011.

46- ماجد راغب الحلو، **الاستفتاء الشعبي والشريعة الإسلامية**، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، 2005.

47- ـــــــــــ، **القانون الدستوري**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2006.

48- محمد أحمد عبد النعيم، **شرط الضرورة أمام القضاء الدستوري (دراسة تحليلية مقارنة)**، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2002.

49- محمد عبد الحميد أبو زيد، **توازن السلطات ورقابتها (دراسة مقارنة)**، مؤسسة النسر الذهبي للطباعة، مصر، 2003.

50- محمد عدنان ناجي، **تأثير البرلمان على رئيس الدولة بين النص القانوني والواقع العملي على ضوء أهم التعديلات الدستورية المستحدثة (دراسة مقارنة)**، المركز القومي للاصدارات القانونية، ط 1، القاهرة (مصر)، 2020

51- محمد هاملي، **هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة بالنظامين الدستوري المصري والفرنسي)**، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،2014.

52- محمود سامي جمال الدين، **اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة القضائية**، منشأة المعارف، الاسكندرية (مصر).

53- محمود صبحي زايد، **القرارات بقوانين في ضوء القواعد الدستورية والإدارية**، دار الأهرام للنشر والتوزيع والإصدارات القانونية، ط 1، مصر، 2022.

54- مصطفى أبو زيد فهمي، **النظام الدستوري المصري ورقابة دستورية القوانين**، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، مصر، 1994.

55- مصطفى محمود إسماعيل، **وسائل اتصال الدعوى الدستورية بالمحكمة الدستورية العليا في المرافعات الدستورية (دراسة مقارنة)**، المركز القومي للاصدارات القانونية، ط 1، القاهرة (مصر)، 2022.

56- مهند صالح الطراونة، **العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام البرلماني (دراسة مقارنة)**، مؤسسة الوراق للنشر والتوزيع، ط 1، عمان، الأردن، 2009.

57- موريس دوفرجيه، **المؤسسات السياسية والقانون الدستوري (الأنظمة السياسية الكبرى)**، ترجمة جورج سعد، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط 1، بيروت، لبنان، 1992.

58- ميادة عبد القادر إسماعيل، **حل البرلمان في دستور 2014**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية (مصر)، 2020.

59- وديع دخيل إبراهيم، **تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين**، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، مصر، 2019.

60- يعيش تمام شوقي، **مجلس المحاسبة الجزائري –التنظيم والاختصاصات–**، مكتبة الوفاء القانونية، ط1، الإسكندرية (مصر)، 2021.

**ت- الأطروحات والمذكرات الجامعية:**

1- أحمد سليمان ريحان، **حق رئيس الدولة في الاعتراض على القوانين**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس (مصر)، 2019.

2- العشي نوارة، **القيود الواردة على السلطة خلال الظروف الاستثنائية بين القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية**، رسالة دكتوراه في العلوم الاسلامية، كلية العلوم الاسلامية، جامعة الجزائر، 2009/2008.

3- أوصيف سعيد، **البرلمان الجزائري في ظل دستور 28 نوفمبر 1996 المعدّل والمتمم**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015/2016.

4- ايراين هدى، **سلطة تعديل القوانين**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، 2020/2019.

5- بن زيان أحمد، **أثر الرقابة الدستورية على سيادة البرلمان في الجزائر**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2020.

6- بن مسعود أحمد، **أحكام السلطة التنظيمية في الأنظمة الدستورية المقارنة**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2017/2016.

7- بوزيد بن محمود، **أثر اجتهادات المجلس الدستوري على الوظيفة التشريعية للبرلمان في الجزائر**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة 1 (الجزائر)، 2018/2017.

8- بومحداف أميمة، **النظام القانوني لمجلس الأمة في الجزائر**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2022/2021.

9- بيران يمينة، **صناعة التشريع على ضوء تعديل الدستور الجزائري لسنة 2016**، رسالة دكتوراه في الحقوق (القانون العام المعمق)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أحمد دراية أدرار (الجزائر)، 2020/2019.

10- خرباشي عقيلة، **مركز مجلس الأمة في النظام الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه في العلوم القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر، باتنة (الجزائر)، 2010/2009.

11- خليل سليمان خليل الرحامنه، **الرقابة القضائية على دستورية الأنظمة وآثارها (دراسة مقارنة)**، رسالة دكتوراه، كلية الدراسات العليا، قسم القانون المقارن، جامعة العلوم الإسلامية العالمية (الأردن)، 2022.

12- دايم نوال، **مدى التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية في النظام الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر)، 2017/2016.

13- رابحي أحسن، **مبدأ تدرج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري**، رسالة دكتوراه، معهد الحقوق والعلوم الادارية (بن عكنون)، الجزائر، 2006/2005.

14- شريط وليد، **السلطة التشريعية من خلال التطور الدستوري الجزائري**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، 2012/2011.

15- عصام علي حسن الدبس، **الأنظمة المستقلة والرقابة القضائية على مشروعيتها (دراسة مقارنة)**، رسالة دكتوراه في فلسفة القانون العام، كلية الدراسات القانونية العليا، جامعة عمان العربية للدراسات العليا، الأردن، 2007.

16- لحول دراجي، **مكانة اللائحة في النظام القانوني الجزائري**، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو (الجزائر)، 2018/2017.

17-لدرع نبيلة، **مجال التشريع ومجال التنظيم في النظام الجزائري**، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق جامعة الجزائر 1، 2015/2014.

18-لكحل سمية، **مراحل إعداد النص التشريعي**، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2024/2023.

19-لوشن دلال، **الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر باتنة، الجزائر، 2012/2011.

20-مسراتي سليمة، **مدى تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات في النظام الدستوري الجزائري**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010/2009.

21-معمري نصر الدين، **معوقات التجربة البرلمانية في الجزائر في ظل دستور 1996**، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2، 2019/2018.

22-مفتاح عبد الجليل، **آليات الرقابة المتبادلة بين السلطات وانعكاساتها في ظل التعددية السياسية في الجزائر**، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، 2008/2007.

23- مهار صحراوي، **مجالي القانون والتنظيم في دساتير الجزائر**، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، 2018/2017.

24-يحياوي حمزة، **دور اللجان البرلمانية في تفعيل الأداء البرلماني في دول المغرب العربي**، رسالة دكتوراه علوم في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر1 بن يوسف بن خدة، 2021/2020.

**ث- المقالات والبحوث:**

1- إبراهيم محمد السيد محمد عبد اللا، **الرقابة على الأوامر الصادرة في غيبة البرلمان في مصر وفقا لدستور 2014 المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات (مصر)، المجلد 6، العدد1، يونيو 2020.

2- أبو هلال حسنية، **تقنيات الصياغة القانونية مطلب الجودة التشريعية**، مجلة المتوسط للدراسات القانونية والقضائية، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، المغرب، ع 03، جوان 2017.

3- أحمد علي سالم حسن، **مشاركة السلطة التنفيذية للبرلمان في المجال التشريعي وأثرها على عمله (دراسة مقارنة)**، مجلة مصر المعاصرة، الجمعية المصرية للاقتصاد السياسي والإحصاء والتشريع، القاهرة (مصر)، المجلد 108، ع 525، يناير 2017.

4- أحمد فتحي سرور، **القوانين المكملة للدستور في دستور 2014**، مجلة الدستورية، المحكمة الدستورية العليا في مصر، العدد 26، أفريل 2020.

5- إسحاق صلاح أبو طه، **الظروف الاستثنائية وشرعية قوانينها في ضوء حماية حقوق الانسان**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، ع 10، 2011.

6- أشرف السعيد مبارك مهنا، **دور مجلس الشيوخ في النظام الدستوري المصري**، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق جامعة مدينة السادات، مصر، المجلد 6، العدد1، 30 جوان 2020، ص 562.

7- اقريقز محمد، **إشكالية صنع القرار المالي بالمغرب بين المبادرة التشريعية وهيمنة الحكومة**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، مركز مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المغرب، ع 12، 2020.

8- أكحل محمد، **الصلاحيات المالية للبرلمان في ظل القانون 84-17: العجز البرلماني**، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحيى فارس بالمدية (الجزائر)، المجلد 08، ع 01، جانفي 2022.

9- أكحل محمد، **مستجدات تحضير ومناقشة والمصادقة على مشروع قانون المالية للسنة في ظل القانون العضوي 18-15**، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى جيجل (الجزائر)، المجلد 06، ع 02، ديسمبر 2021.

10- الأمين شريط، **حق التعديل في النظام البرلماني الجزائري**، مجلة الوسيط، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائرية، العدد 10، 2013.

11- أومايوف محمد، **رقابة توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات في الدستور الجزائري**، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو (الجزائر)، المجلد 19، ع 02، 2024.

12- أونيسي ليندة، **الدور التشريعي للسلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي بآفلو (الجزائر)، المجلد 03، ع 01، جوان 2020.

13- أيت قاسي حورية، **الرقابة على الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020**، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، المجلد 10، العدد 01، أفريل 2022.

14- أيمن عيد السيد السعدني، **اختصاص المحكمة الدستورية العليا برقابة دستورية قرارات المنظمات الدولية والأحكام الأجنبية**، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (مصر)، المجلد 97، ع 01، جوان 2024.

15- باسم بشناق ومحمد اللحام، **القرارات بقوانين في النظام الدستوري الفلسطيني ومشروعية إصدارها فترة الانقسام السياسي (دراسة تحليلية)**، مجلة الجامعة الإسلامية للدراسات الإسلامية، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين، المجلد 25، العدد 1، يناير 2017.

16- بالجيلالي خالد، **الاختصاص السلبي للمشرع والرقابة الدستورية عليه (دراسة مقارنة)**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة محمد بوضياف بالمسيلة(الجزائر)، عدد 6، جوان 2017.

17- بباح إبراهيم، **تطبيق القاضي الجزائي لأحكام المعاهدة الدولية**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)، المجلد 10، ع 01، جوان 2025.

18- بقالم مراد، **خصوصية قوانين المالية في النظام الجزائري**، مجلة الحوار الفكري، مخبر الدراسات الافريقية للعلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، الجامعة الافريقية أحمد دراية أدرار (الجزائر)، ع 15، جوان 2018.

19- ــــــــــــ، **دور اللجان البرلمانية الدائمة في دراسة مشروع قانون المالية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، المجلد 08، العدد 05، 2019.

20- بلطرش مياسة، **سلطات رئيس الجمهورية في ظل الظروف الاستثنائية**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، المجلد 06، ع 01، جوان 2021.

21- بن الشيخ نوال وبن محمد محمد، **سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لحل الخلاف التشريعي بين غرفتي البرلمان في الجزائر**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)، العدد 16، جانفي 2017.

22- بن حفاف سماعيل، **الصياغة التشريعية ودورها في خدمة التشريع**، مجلة المعيار، المركز الجامعي تيسمسيلت (الجزائر)، ع 08، ديسمبر 2013.

23- بن راشد مليكة وبن محمود بوزيد، **رقابة التنظيمات من طرف المحكمة الدستورية في الجزائر**، مجلة قضايا معرفية، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، المجلد 03، ع 02، سبتمبر 2023.

24- بن سهلة ثاني، حمودي محمد، **الإطار القانوني المنظم لحق المبادرة بالقوانين في الدستورين الجزائري لسنة 1996 والمغربي لسنة 2011**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة (الجزائر)، العدد 08، جانفي 2013.

25- بن سونة خير الدين، **التفوق الحكومي في مجال العمل التشريعي**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 05، ع 02، أكتوبر 2018.

26- ـــــــــــــ، **حق المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016**، مجلة حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر 1، العدد 33، ج 3، سبتمبر 2019.

27- بن صديق فتيحة وهاملي محمد، **قواعد الصياغة القانونية: أهم محاور الدراسات القانونية المستقبلية**، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، المجلد 08، ع 02، جوان 2023.

28- بن طيفور نصر الدين وعمار عباس، **مدى دستورية الأمر التشريعي رقم 01/11 المتضمن رفع حالة الطوارئ**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 3، 2011.

29- بن عائشة نبيلة، **الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري: بين التطور الدستوري والمأمول القانوني**، مجلة القانون المجتمع والسلطة، وحدة البحث والمجتمع، جامعة محمد بن أحمد وهران 2 (الجزائر)، المجلد 11، ع 01، مارس 2022.

30- بن عيسى زايد، **إعداد مشروع قانون المالية**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، المجلد 15، ع 01، أفريل 2022.

31- بن عيشوش عمر، **الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت(الجزائر)، المجلد 09، ع 01، جوان 2024.

32- بن قارة محمد مهاد، **الإصدار الرئاسي في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة دراسات، جامعة عمار ثليجي بالأغواط (الجزائر)، ع 54، ماي 2017.

33- بن محمود بوزيد، **احترام أصول الصياغة التشريعية في ضوء اجتهادات المجلس الدستوري الجزائري**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)، المجلد 12، ع 02، جوان 2020.

34- بن مسعود أحمد، **مرتبة القوانين العضوية في النظام الدستوري الجزائري**، المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية، جامعة عمار تليجي الأغواط (الجزائر)، المجلد 6، العدد 2، 2022.

35- بوالشعير سعيد، **سلطات رئيس الجمهورية في الظروف غير العادية**، م ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 1، مارس 2013.

36- ـــــــــــ ، **مجال القانون في دساتير كل من الجزائر والمغرب وتونس**، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة (الجزائر)، المجلد 01، العدد 02، 1991/12/01.

37- بوزيد لزهاري، **عن اللجان الدائمة في مجلس الأمة**، مجلة الفكر البرلماني، منشورات مجلس الأمة الجزائري، العدد 09، جويلية 2005.

38- بوسلطان محمد، **الرقابة على دستورية المعاهدات في الجزائر**، مجلة المجلس الدستوري، نشريات المجلس الدستوري الجزائري، العدد1، 2013.

39- بوعلام طاطاح، **ممارسة حق التعديل في المجلس الشعبي الوطني خلال الفترتين التشريعيتين الخامسة والسادسة (2002-2012)**، مجلة الوسيط، نشريات وزارة العلاقات مع البرلمان الجزائرية، العدد 10، 2013.

40- بوغفالة بوعيشة، **ضوابط إعلان الحرب في الدستور الجزائري**، مجلة البحوث والدراسات، جامعة الشهيد حمه لخضر الوادي (الجزائر)، المجلد 17، ع 02، جويلية 2020.

41- بوهالي مولود، **حق مجلس الأمة في المبادرة باقتراح القوانين في ظل التعديلات الدستورية لسنتي 2016 – 2020**، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف بالمسيلة (الجزائر)، المجلد 08، العدد 01، جوان 2023.

42- بيوش صليحة، **أثر التعديل الدستوري لسنة 2020 على مكانة مجلس الأمة**، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، مخبر الأمن الإنساني: الواقع، الرهانات والآفاق، جامعة باتنة1 (الجزائر)، المجلد 08، العدد 02، جويلية 2023.

43- تجريني سليمان، **اتجاه الإصلاح الدستوري نحو تقييد صلاحيات الحكومة في المسطرة التشريعية العادية**، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، دار السلام للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط (المغرب)، ع 11، أكتوبر 2015.

44- تريعة نوارة، **حدود السلطات الدستورية الممنوحة لرئيس الجمهورية في حالة الحرب**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 08، ع 02، 2022.

45- جبلي بن عومر، **البرلمان في ظل التعديل الدستوري لـ 2020، مكانة جديدة للأغلبية وحقوق إضافية للمعارضة**، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون، تيارت (الجزائر)، المجلد08، العدد 02، 2023.

46- جديدي ضياء الدين رمضان، **ضوابط جودة الصياغة التشريعية**، مجلة الحقوق والحريات، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، المجلد 10، العدد 02، أكتوبر 2022.

47- جعلاب كمال، **سلطة ومسؤولية رئيس الجمهورية في دستور 1996 الجزائري (بحث مقارن مع النظامين المصري والفرنسي)**، مجلة الحقوق والعلوم الانسانية، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، العدد 2، كانون الثاني 2009.

48- حسبو عمرو أحمد، **علاقة القانون باللائحة (دراسة تحليلية مقارنة لمجال القانون واللائحة في فرنسا ومصر والإمارات)**، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة، القيادة العامة لشرطة الشارقة، الامارات العربية المتحدة، المجلد 4، العدد 4، 1995/12/31.

49- حسكة هشام، **مظاهر القصور في الأداء التشريعي المالي للبرلمان المغربي على ضوء مخرجات حصيلة الولاية التشريعية التاسعة 2011-2016**، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، المغرب، ع 136، أكتوبر 2017.

50- خالد بودالية ومحمد بلاق، **دور مجلس الدولة في العملية التشريعية**، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، مجلد 08، ع 02، 2023.

51- خضر مصطفى عبد الشهيد عبد اللطيف، **إعلان حالة الطوارئ في الدساتير المصرية**، مجلة كلية الدراسات الإسلامية والعربية للبنات بالإسكندرية، جامعة الأزهر، العدد 38، الإصدار الثاني، ديسمبر 2022.

52- خطاب نعيمة، **دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية في كل من مصر والجزائر**، المجلة القانونية، كلية الحقوق (فرع الخرطوم)، جامعة القاهرة (مصر)، المجلد 10، العدد 05، 2021.

53- دايم نوال، **الدور التشريعي لمجلس الأمة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016**، مجلة القانون والعلوم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي أحمد النعامة (الجزائر)، المجلد 2، العدد 1، جانفي 2016.

54- دبيلي كمال، **النظام القانوني للجان البرلمانية الدائمة في التشريع الجزائري**، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة(الجزائر)، العدد 11، جوان 2016.

55- رابحي أحسن، **محاولة نظرية للإقتراب من ظاهرة الأوامر التشريعية**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، ع 1، 2008.

56- رايس سامية، **المبادرة البرلمانية في الجزائر بين التعديل التشريعي والتعديل الدستوري**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 08، العدد 02، جوان 2022.

57- ربوح ياسين، **الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر**، مجلة العلوم القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمه لخضر، الوادي (الجزائر)، ع 15، جانفي 2017.

58- ربيع عمرو هاشم، **مجلس الشيوخ في النظام السياسي المصري الراهن**، مجلة الديمقراطية، مؤسسة الأهرام، مصر، المجلد 19، العدد 76، أكتوبر 2019.

59- رحيم حسين موسى، **اعتراض رئيس الدولة على مشروعات القوانين (دراسة مقارنة)**، حولية المنتدى، العراق، المجلد 2، السنة 2، العدد 2، 2009.

60- رمضان شعبان أحمد، **الضوابط الدستورية لسلطة ريس الجمهورية في إصدار القرارات بقوانين طبقا للدستور المصري لعام 2014، دراسة تحليلة نقدية للمادة 156 من الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، العدد69، جويلية 2019.

61- رناق يحيى ولعروسي حليم، **الرقابة على المراسيم التنظيمية في الجزائر بين القضاء الإداري والمحكمة الدستورية**، مجلة الحقوق والعلوم الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، المجلد 17، ع 01، أفريل 2024.

62- ريفي يوسف، **مقومات الصياغة التشريعية الجيدة**، مجلة العلوم القانونية (سلسة الدراسات الدستورية والسياسية)، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة (المغرب)، العدد 18، 2023.

63- زروقي مرزاقة وطيايبة ساعد، **صلاحيات السلطة التنفيذية في الحالات غير العادية في النظام السياسي الجزائري**، مجلة الفكر القانوني والسياسي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عمار ثليجي الأغواط (الجزائر)، المجلد 06، ع 2، نوفمبر 2022.

64- زعلاني عبد المجيد، **سلطات رئيس الجمهورية في مجال التشريع والتنظيم**، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، العدد 2، 1999.

61- زعنون عبد الرفيع، **حدود الدور التشريعي للبرلمان بالمغرب بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديموقراطية**، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، المطبعة والوراقة الوطنية، العدد 10، مراكش (المغرب)، 2019.

65- زهية عيسى، **دور المجلس الأعلى للأمن في ظل أحكام الدستور الجزائري المعدل سنة 2020**، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، المجلد 36، ع 03، 2022.

66- سالمي عبد السلام ومداني عبد القادر، **تسوية الخلاف بين مجلسي البرلمان في النظام الدستوري الجزائري قبل وبعد التعديل الدستوري 2016**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، العدد 02، أفريل 2016.

67- سرى حارث عبد الكريم الشاوي، **تطور العلاقة بين القانون واللائحة وأثره في قواعد توزيع الاختصاص بين الهيئتين التشريعية والتنفيذية (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد(العراق)، المجلد 35، العدد2، 2020.

68- سعاد عميّر، **آليات المراجعة الدستورية في ضوء الدستور الجزائري لسنة 2008 والدستور المغربي لسنة 2011**، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، العدد 10، جانفي 2014.

69- سعداوي محمد صغير، **الاختصاص الاستثنائي للمحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في ظل تجسيد المشرع الجزائري لمبدأ التقاضي على درجتين في المواد الإدارية عن طريق المحاكم الإدارية للاستئناف**، مجلة القانون والتنمية، مخبر القانون والتنمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة طاهري محمد- بشار (الجزائر)، المجلد 04، ع 02، جويلية 2023.

70- سعوداوي صديق، **تحديد مدة الحالات الاستثنائية في دستور الجزائر لعام 2020 (حالتي الضرورة الملحة: الطوارئ والحصار؛ الحالة الاستثنائية)**، مجلة الصدى للدراسات القانونية والسياسية، مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة (الجزائر)، ع 09، ديسمبر 2021.

71- سعودي باديس، **قراءة في حق رئيس الجمهورية في الاعتراض على القوانين في النظام الدستوري الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم الانسانية، جامعة قسنطينة1، الجزائر، العدد 38، ديسمبر 2012.

72- سعودي نسيم، **الاختصاص التشريعي لمجلس الأمة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016**، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور خنشلة (الجزائر)، العدد 11، جانفي 2019.

73- سعيداني لوناسي جحيقة، **مكانة القوانين العضوية في النظام القانوني الجزائري**، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو (الجزائر)، عدد1، 2007.

74- سمير رحال وشكيرين ديلمي، **دور البرلمان في الظروف الاستثنائية وفقا للدستور الجزائري (دراسة مقارنة)**، مجلة حقوق الانسان والحريات العامة، مخبر حقوق الانسان والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم (الجزائر)، المجلد 06، ع 03، 2021.

75- شامي رابح، **الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة البحوث في الحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيارت (الجزائر)، المجلد 08، العدد 01، 2022.

76- شبلي خالد، **حق مجلس الأمة في التعديل "دراسة في ضوء اجتهاد المجلس الدستوري الجزائري والمراجعة الدستورية لعام 2016"**، مجلة المجلس الدستوري، نشريات المجلس الدستوري الجزائري سابقا، العدد 06، 2016.

77- شرارة فيصل وبولكوان إسماعيل، **مهام المحكمة الدستورية في ضبط صلاحيات السلطة التنفيذية في ظل الحالات الاستثنائية**، مجلة حقوق الانسان والحريات العامة، مخبر حقوق الانسان والحريات العامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم (الجزائر)، المجلد 08، ع 01، 2023.

78- الشربجي جميلة، **الاختصاصات التشريعية لرئيس الجمهورية في ظل دستور 1973 (دراسة تحليلية)**، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، سوريا، المجلد 29، العدد1، 2013.

79- شريط وليد، **التشريع بأوامر في ظل النظام الدستوري الجزائري حالة غيبة البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، العدد 16، 2012.

80- ــــــــــ، **إصلاح الأحكام الدستورية الناظمة لممارسة العمل التشريعي للبرلمان كأولوية لإصلاح دستوري وسياسي في الجزائر (دراسة على ضوء التطور الدستوري الجزائري)**، مجلة المجلس الدستوري (الجزائر)، العدد 03، 2014.

81- صلاح الدين فوزي، **الفصل التشريعي وأدوار الانعقاد والاجتماعات وجدول أعمال البرلمان وما بين أدوار الانعقاد**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة (مصر)، ع 66، أوت 2018.

82- صويلح بوجمعة، **مكانة البرلمان في النظام السياسي الجزائري**، مجلة الفكر البرلماني، منشورات مجلس الأمة الجزائري، العدد 25، أفريل 2010.

83- ضريف قدور وبوقرن توفيق، **التعديل الدستوري في الجزائر بين هيمنة السلطة التنفيذية ومحدودية دور السلطة التشريعية**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، المجلد 05، ع 01، مارس 2020.

84- ضريفي نادية، **تفوق رئيس الجمهورية في مجال التشريع من خلال الإصدار وطلب المداولة الثانية**، مجلة صوت القانون، مخبر نظام الحالة المدنية، جامعة الجيلالي بونعامة، خميس مليانة (الجزائر)، المجلد 07، ع 01، ماي 2020.

85- الطاوس بن حمو، **الرقابة الدستورية على السلطة التنظيمية الرئاسية في الجزائر**، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي آفلو، الأغواط (الجزائر)، المجلد 04، ع 01، جوان 2020.

86- الطبطبائي عادل، **جدول أعمال البرلمان (دراسة مقارنة)**، مجلة الحقوق، جامعة الكويت، ع 3، السنة 10، سبتمبر 1986.

87- عبد الرزاق حسن، **الأحزاب السياسية وإشكالية الدور والوظائف في النظم السياسية المقارنة**، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، مخبر الدراسات والبحوث في القانون والأسرة والتنمية الإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة (الجزائر)، المجلد 7، العدد 2، جوان 2022.

88- عبد الرزاق شحاتة عبد الرزاق بهلول، **ضوابط الرقابة الدستورية على اللوائح (دراسة تحليلية لأحكام القضاء الدستوري المصري)**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد 17، العدد 03، أغسطس 2023.

89- عبد العالي حفظ الله، **آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة – دراسة تحليلية على ضوء التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020-**، مجلة

النبراس للدراسات القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة العربي التبسي، تبسة (الجزائر)، المجلد 06، العدد 02، ديسمبر 2021.

90- عبد الفتاح سعيد صادق، **تفسير القوانين الأساسية في القضاء الدستوري المصري (دراسة فقهية في ضوء أحدث أحكام وقرارات الدستورية العليا)**، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، مصر، العدد 58، الجزء 2، ديسمبر 2022.

91- عبد الوهاب مراد وبن حفاف إسماعيل، **مكانة القوانين الاستفتائية ضمن المعايير القانونية في الجزائر (قانون الوئام المدني نموذجا)**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة (الجزائر)، المجلد 14، ع 02، جوان 2021.

92- عزيز نغم فاضل، **المبادرة التشريعية**، مجلة الجامعة العراقية، مركز البحوث والدراسات في الجامعة العراقية (العراق)، المجلد 66، ع 02، أفريل 2024.

93- عصام علي الدبس، **أثر تحديد الطبيعة القانونية للأنظمة المستقلة على الرقابة القضائية على مشروعيتها (دراسة مقارنة)**، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العراق، العدد 25، 2010.

94- عقيلة خرباشي، **التشريع عن طريق الأوامر**، مجلة دراسات قانونية، مركز البصيرة للبحوث والاستشارات والخدمات التعليمية، الجزائر، العدد 3، أفريل 2009.

95- علاء محي الدين مصطفى أبو أحمد، **مبدأ وضوح النصوص القانونية في ضوء أحكام القضاء الدستوري "دراسة مقارنة"**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة (مصر)، ع 84، جوان 2023.

96- علي سعد عمران، **السلطة المختصة باقتراح تعديل دستور العراق لعام 2005 (دراسة مقارنة)**، مجلة المحقق حلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل (العراق)، المجلد 2، العدد 1، حزيران 2010.

97- علي هادي حميدي الشكراوي واسماعيل صعصاع غيدان البديري، **التنظيم القانوني لأنظمة الاستثناء (دراسة مقارنة)**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، المجلد 6، العدد 3، 2014.

98- عمار عباس، **تأملات في التعديل الدستوري الجديد**، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 34، جوان 2014.

99- ـــــــــــ، **ظروف وضع النصوص الدستورية الجزائرية وأهدافها (رحلة البحث عن دستور دائم)**، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت (الجزائر)، المجلد 2، العدد 2، 2012.

100-عمار عوابدي، **فكرة القانون العضوي وتطبيقاتها في القانون الناظم للبرلمان والعلاقات الوظيفية بينه وبين الحكومة**، مجلة الفكر البرلماني، منشورات مجلس الأمة الجزائري، عدد 2، مارس 2003.

101-عمار محسن علوان السلطاني، **اقتراح مشروعات القوانين في ظل دستوري العراق لعامي (1970-2005) دراسة مقارنة**، مجلة الجامعة العراقية، مركز البحوث والدراسات في الجامعة العراقية (العراق)، المجلد 02، ع 46، 2020.

102-عمير سعاد، **المبادرة بالتشريع على ضوء التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020**، مجلة الحقوق والحريات، مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة، جامعة محمد خيضر بسكرة (الجزائر)، المجلد 10، العدد 01، أفريل 2022.

103-ـــــــــــ، **مدى هيمنة السلطة التنفيذية على العمل التشريعي في ظل نظام المجلسين دراسة مقارنة (الجزائر، فرنسا)**، حوليات جامعة قالمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة (الجزائر)، ع 16، جوان 2016.

104-عميمر نعيمة، الحدود **الدستورية بين مجال القانون والتنظيم**، م ج ع ق إ س، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، العدد 1، 2008.

105-عنان آمال، **القيود الواردة على سلطة رئيس الجمهورية في إعلان ورفع حالة الطوارئ في الجزائر**، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية، مخبر السياسات العامة وتحسين الخدمة العمومية بالجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي (الجزائر)، المجلد 03، ع 03، ديسمبر 2019.

106- العيادي عصمت حسين، **دور مجلس النواب في الرقابة على القرارات الصادرة من رئيس الجمهورية في غيبة المجلس**، مجلة آفاق سياسية، المركز العربي للبحوث والدراسات (مصر)، ع 24، ديسمبر 2015.

107- عياشي دليلة، **النظام القانوني للجنة المتساوية الأعضاء في الجزائر في ظل التعديل الدستوري 1996**، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحيى فارس، المدية (الجزائر)، العدد 02، الجزء 03، جوان 2017.

108- غانس حبيب الرحمان وقرينعي جميلة، **التشريع عن طريق ابرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية في الجزائر وتونس وفقا لمستجدات الإصلاحات الدستورية**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، المجلد 12، ع 1، ماي 2019.

109- غربي أحسن، **الحالات الاستثنائية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020**، المجلة الشاملة للحقوق، كلية الحقوق، جامعة باجي مختار عنابة (الجزائر)، المجلد 1، ع 1، مارس 2021.

110- ــــــــــــ، **السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020**، مجلة أبحاث، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، مجلد 06، ع 01، جوان 2021.

111- غضبان مبروك وغربي نجاح، **قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر**، مجلة المفكر، دار الهدى، بسكرة، الجزائر، العدد 10، 2014.

112- غيتاوي عبد القادر، **الاعتراض التوقيفي لرئيس الدولة على مشروعات القوانين (دراسة مقارنة بين الكويت، الجزائر وفرنسا)**، مجلة الحقوق، مجلس النشر العلمي، جامعة الكويت، ع 01، مارس 2023.

113- فتحي فكري، **الأطر الدستورية لإعمال نصوص الطوارئ الاستثنائية**، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (مصر)، العدد 91، 2018.

114-فتحي فكري، **عضوية لجان البرلمان النوعية وتشكيل مكاتبها (رؤية تحليلية لدساتير الدول العربية)**، مجلة القانون والاقتصاد، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (مصر)، ملحق 04، العدد 92، مارس 2019.

115-فتيحة عمارة، **سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بالقوانين (دراسة مقارنة)**، مجلة الشريعة والقانون، جامعة الإمارات العربية المتحدة، العدد 25، جويلية 2013.

116-فؤاد الشريف، **حالة الطوارئ وأثرها على الحقوق والحريات العامة للمواطنين**، مجلة العلوم الانسانية، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، العدد 22، جوان 2011.

117-قشي الخير، **تطبيق القانون الدولي الاتفاقي في الجزائر**، مجلة العلوم الاجتماعية والانسانية، جامعة باتنة (الجزائر)، ع 4، 1995.

118-كشيش عبد السلام، **القراءة الثانية في القانون وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 (دراسة تحليلية)**، مجلة القانون الدولي والتنمية، مخبر القانون الدولي للتنمية المستدامة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم (الجزائر)، المجلد 09، ع 02، 2021.

119-لصلج نوال، **الدور السياسي للبرلمان الجزائري في ظل الحالات الاستثنائية وفقا لمقتضيات التعديل الدستوري 2020**، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة بن يوسف بن خدة (الجزائر)، المجلد 36، ع 01، مارس 2022.

120-لصلج نوال، **ظاهرة غياب أعضاء البرلمان في الجزائر (الأسباب - الحلول)**، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الحاج لخضر باتنة، العدد6، جوان 2015.

121-لكحل سمية، **المبادرة بالقوانين في النظام السياسي الجزائري وفقا للتعديل الدستوري الجديد 2016**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، العدد 06، جوان 2017.

122-لولو محمود سامي مصطفى درويش، **الاختصاصات الرئاسية لرئيس الجمهورية، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنوفية (مصر)**، المجلد 60، ع 1، أكتوبر 2024.

123-مباركي إبراهيم، **القيود الواردة على اختصاصات رئيس الجمهورية بإعلان حالة الطوارئ (في النظامين القانونيين الجزائري والمصري)**، مجلة الدراسات الحقوقية، مخبر حماية حقوق الانسان بين النصوص الدولية والنصوص الوطنية وواقعها في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولاي الطاهر سعيدة (الجزائر)، ع 09، 2018.

124-محسن خليل، **علاقة القانون باللائحة (دراسة مقارنة)**، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مصر، عدد مزدوج 3-4، 1969.

125-محمد البرج وعبد الكريم بن رمضان، **مكانة مجلس الأمة الجزائري في العمل البرلماني من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020**، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مخبر القانون الدستوري والحكم الراشد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم (الجزائر)، المجلد 06، العدد 01 لسنة 2022.

126-محمد صلاح الدين فوزي، **الإجراءات الدستورية لتعديل الدستور**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة (مصر)، ع 65، أفريل 2018.

127-محمد عباس محسن، **اقتراح القوانين بين المبادرة التشريعية البرلمانية والمبادرة الحكومية (مراجعة للنصوص الدستورية والقرارات القضاء الاتحادي العراقي)**، مجلة الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والانسانية، قسم العلوم الاقتصادية والقانونية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر، العدد 11، 2014.

128-محمد فاروق محمود محمد، **الاختصاص التشريعي لرئيس الدولة في اصدار القرارات بقوانين (دراسة تحليلية)**، مجلة كلية الشريعة والقانون بأسيوط، جامعة الأزهر (مصر)، ع37، أبريل 2025.

129-محمود عاطف البنا، **حدود سلطة الضبط الإداري**، مجلة القانون والاقتصاد، دار النشر والثقافة، القاهرة، مصر، عدد مزدوج 03 و04، 1984.

130-محمود ياسين النمروطي وعبد الرحمان أحمد أبو بنات، **رقابة المحكمة الدستورية على القوانين الأساسية (دراسة تحليلية وصفية مقارنة بين دولة فلسطين ومصر)**، مجلة جامعة الزيتونة الأردنية للدراسات القانونية، الأردن، المجلد 2، العدد 3، 2021.

131-مخلوفي عبد الوهاب وقاسمي هنيدة، **مكانة القانون العضوي في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة زيان عاشور الجلفة (الجزائر)، العدد 13، مارس 2013.

132-مداح العربي، **إشكالية إصدار القوانين في الدستور الجزائري**، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)، المجلد 08، ع 02، جانفي 2024.

133-مزياني حميد، **الخصوصيات القانونية للحالة الاستثنائية في الجزائر (دراسة تحليلية لأحكام المادة 98 من التعديل الدستوري لسنة 2020)**، مجلة القانون والعلوم السياسية، معهد الحقوق والعلوم السياسية، المركز الجامعي صالحي أحمد النعامة (الجزائر)، المجلد 09، ع1، 2023.

134-مزياني لوناس، **نحو تعزيز الدور التشريعي لمجلس الأمة الجزائري (دراسة على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2016)**، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو (الجزائر)، العدد 02، 2018.

135-مسراتي سليمة، **المبادرة البرلمانية بالتشريع في الجزائر بين الضوابط القانونية وهيمنة السلطة التنفيذية**، مجلة القانون، المجتمع والسلطة، مخبر القانون، المجتمع والسلطة بكلية الحقوق، جامعة السانية وهران (الجزائر)، العدد 03، 2014.

136-مسعود شيهوب، **المبادرة بالقوانين بين الحكومة والبرلمان في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 10، 2013.

137-ـــــــــــــ، **المعارضة البرلمانية في النظام الدستوري الجزائري – قراءة في التعديل الدستوري لعام 2016 –**، مجلة الوسيط، وزارة العلاقات مع البرلمان (الجزائر)، العدد 13، 2016.

138-مصطفاوي كمال ومعزوز علي، **دور السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته في التعديل الدستوري 2020: مقاربة جديدة أم امتداد للنهج السابق في الوقاية**

**والمكافحة**، مجلة المحلل القانوني، مخبر الدولة والإجرام المنظم، جامعة آكلي محند أولحاج البويرة (الجزائر)، المجلد 03، العدد 02، ديسمبر 2021.

139-معلق سعيد والعقون رفيق، **الدور الاستشاري للمحكمة الدستورية في الجزائر**، مجلة المعيار، جامعة تيسمسيلت (الجزائر)، المجلد 13، ع 02، ديسمبر 2022.

140-مكروم لبنى غريب عبد العليم خليفة، **إنفاذ الالتزامات الدولية لمصر في نظامها القانوني الداخلي في ضوء أحكام دستور 2014**، مجلة الدراسات السياسية والاقتصادية، كلية السياسة والاقتصاد، جامعة السويس (مصر)، ع 01، أكتوبر 2021.

141-مولاي هاشمي، **المرسوم كآلية للتشريع في المنظومة القانونية الجزائرية**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، معهد الحقوق، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، ع 06، جوان 2014.

142-مولود بركات، **آليات المبادرة بتعديل الدستور من قبل رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري**، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة (الجزائر)، ع11، سبتمبر 2018.

143-ميادة عبد القادر أحمد إسماعيل، **الطبيعة القانونية لمواد إصدار القانون**، مجلة البحوث الفقهية والقانونية، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر (مصر)، أفريل 2022.

144-ميثم منفي كاظم العميدي، **حدود تعديل الدستور وأثره على السلطتين التشريعية والتنفيذية (دراسة تحليلية)**، مجلة الكوفة للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة الكوفة (العراق)، المجلد 11، ع 36، 2016، ص 182.

145-ميمونة سعاد، **أساليب تنظيم الأوامر التشريعية في الجزائر**، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لتامنغست (الجزائر)، العدد 6، جوان 2014.

146-النائلي حسين جبار عبد، **القوانين المكملة للدستور**، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، كلية القانون، جامعة بابل، العراق، المجلد 07، ع 02، 2015.

147-نجماوي خديجة، **التعديلات الواردة على الوظيفة التشريعية للبرلمان في التعديل الدستوري لعام 2020**، مؤلف جماعي حول مكانة مؤسسة البرلمان في ظل التعديل الدستوري

لعام 2020، مخبر النظام القانوني للعقود والتصرفات في القانون الخاص، جامعة الجيلالي بونعامة خميس مليانة (الجزائر)، جانفي 2021.

148-النجيفي مصطفى سالم مصطفى، **حق رئيس الدولة في الاعتراض على مشاريع القوانين (دراسة مقارنة)**، مجلة العلوم القانونية، كلية القانون، جامعة بغداد (العراق)، المجلد 38، ع 1، 2023.

149-نصراوين ليث كمال، **متطلبات الصياغة التشريعية الجيدة وأثرها على الإصلاح القانوني**، مجلة كلية القانون الكويتية العالمية، ملحق خاص، ج 1، ع 2، ماي 2017.

150- هيثم أحمد العون، **المقتضيات الشكلية والموضوعية لإعلان حالة الطوارئ (دراسة مقارنة بين الكويت ومصر وفرنسا)**، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة (مصر)، العدد 72، يونيو 2020.

151-وسيلة وزاني، **النظرية العلمية والقانونية لعملية تعديل الدستور وتطبيقاتها في الجزائر**، مجلة الفكر البرلماني، نشريات مجلس الأمة الجزائري، الجزائر، العدد 16، ماي 2007.

152-وليد إبراهيم محمد العطار، **ماهية اللوائح المستقلة والجهة المختصة بإصدار اللوائح المستقلة**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد 14، العدد 03، نوفمبر 2022.

153-ياسر سيد حسين سيد، **مدى مشروعية القوانين والقرارت ذات الصفة التشريعية التي لم تعرض على مجلس الدولة قسم التشريع-دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا-**، المجلة القانونية، كلية الحقوق، جامعة القاهرة (فرع الخرطوم)، المجلد1، العدد1، سنة2017.

154-ياسر محمد عبد العال، **دور التشريعات الفرعية في حل الأزمات الاجتماعية والاقتصادية**، مجلة الحقوق للبحوث القانونية والاقتصادية، جامعة الإسكندرية، مصر، المجلد 1، العدد 4، 2018.

155-ياسمين محمد حنون، **الإطار القانوني لصلاحية مجلس النواب في تعديل ورفض مشروع قانون الموازنة العامة (دراسة مقارنة)**، مجلة ميسان للدراسات القانونية المقارنة، كلية القانون، جامعة ميسان (العراق)، المجلد 1، العدد 12، ديسمبر 2024.

156-يحي بوخاري، **آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله**، مجلة مجلس الدولة الجزائري، الجزائر، العدد 10، 2012.

157-يمامة محمد حسن كشكول، **الاستخدام التكنلوجي وأثره على تفعيل إرادة أعضاء مجلس النواب (التصويت الالكتروني نموذجاً)**، مجلة جامعة الانبار للعلوم القانونية والسياسية، جامعة الأنبار، العراق، العدد 01، المجلد 14، آذار 2024.

**ج- المؤتمرات والندوات**

1- ايراين نوال، **تقنية الحصر كأساس لتقييد التشريع وإطلاق التنظيم**، مداخلة ضمن ملتقى وطني موسوم بـ: الاختصاص التشريعي بين السيادة البرلمانية وهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة آكلي محند أولحاج –البويرة– (الجزائر)، يوم: 29 أكتوبر 2018، (غير منشورة).

2- حسين أحمد مقداد، **تقييم تجربة نظام المجلسين التشريعيين في النظام الدستوري المصري، دراسة تأصيلية مقارنة بنظام المجلسين في إنجلترا وأمريكا وفرنسا "تكييف المستجدات الدستورية بين الإفراط والتفريط"**، بحث منشور ضمن أعمال المؤتمر العلمي الدولي الرابع – الجزء الثالث– بعنوان: " التكييف الشرعي والقانوني للمستجدات المعاصرة وأثره في تحقيق الأمن المجتمعي "، كلية الحقوق، جامعة حلوان (مصر)، أوت 2021.

3- كايس الشريف، **دور اللجنة البرلمانية المتساوية الأعضاء في الخلاف بين الغرفتين البرلمانيتين**، الملتقى الوطني حول نظام الغرفتين في التجربة البرلمانية الجزائرية والأنظمة المقارنة، نشريات الوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان الجزائرية، ج 1، الأوراسي، الجزائر، يومي 29 و30 أكتوبر 2002.

## المراجع باللغة الأجنبية:

**A) LES CONSTITUTIONS :**

1- Constitution française du 4 octobre 1958 (JORF n° 0238 du 5 octobre 1958, en vigueur à jour de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008n°2008-724 du 23 juillet 2008, JORF n° 0171 du 24/7/2008.

**B) LES DICTIONNAIRES :**

1- Michel de Villiers, Dictionnaire du Droit Constitutionnel, Dalloz, 04ème édition, paris, 2003.

**C) LES OUVRAGES :**

1- Jean Christophe CAR**, Les lois organiques de l'article 46 de la constitution du 04 octobre 1958**, 3ème partie, Economica, France, 1999.

1- André Chandernagor, un parlement pour quoi faire?, Edition Gallimard, France, 1967.

2- Arnaut Haquet, **La loi et le règlement**, Editions L.G.D.J, Montchrestien, 1ére édition, Paris, 2007.

3- Bertrand Mathieu, **la loi**, Dalloz, 3ème édition, paris, 2010.

4- Burdeau Georges, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, LGDJ, 16ème édition, paris, 1974.

5- Claude Leclercq, **Droit Constitutionnel et institutions politiques**, Litec, 10emeédition, paris, 1999.

6- Dimitri Georges Lavroff, le droit **Constitutionnel de la ve république,** Dalloz, 3ème édition, Paris, 1999.

7- Eric Oliva, **Droit constitutionnel**, Edition Dalloz, Paris, 1977.

8- Félix Moreau, **L'initiative parlementaire**, RDP, 1906.

9- Francis Hamon, **le Référendum (étude comparative)**, LGDJ, paris, 1995.

10- Georges burdeau, **Droit Constitutionnel et Institutions Politiques**, LGDJ, 17ème édition, paris, 1976.

11- Jean Gicquel et Jean-Eric Gicquel, **Droit constitutionnel et institutions politiques**, Montchrestien, 23eédition, Paris, 2009.

12- Jean Pierre Camby et Pierre Servent, **le travail parlementaire sous la cinquième République**, , Montchrestien, 3ème édition, Paris, 1997.

13- Joel Mekhantar, **droit politique et constitutionnel**, edition ESKA, France, 1997.

14- Joseph-Barthélemy et Paul Duez et autres, **traité de droit constitutionnel**, Economica, édition, paris, 1985.

15- Joseph Barthélemy, **Essai sur le travail parlementaire et le système des commissions**, Bibliothèque de l'Institut international de droit public, Paris, 1934.

16- Leon Duguit, **Traité de Droit Constitutionnel, Tom 4 (l'organisation politique de la France),** ancienne librairie fontemoing & c', éditeurs, 2ème édition, paris, 1924.

17- Loquet Patrick, **Les Commissions parlementaires permanentes de la Ve République**, presses universitaires de France, paris, 1980.

18- Michel Ameller, **parlements : une étude comparative sur la structure et le fonctionnement des constitutions représentationsdans cinquante-cinq pays**, presses universitaires de France, paris, 1966.

19- Mohamed Brahimi, **Le pouvoir en Algérie et ses formes d'expressions institutionnelles**, O.P.U, 1ére édition, Alger, 1995.

20- Philippe Ardant, **institutions politiques et droit constitutionnel**, L.G.D.J, 12eedition, paris, 2000.

21- Philippe Georges, **Organisation constitutionnelle et administrative de la France**, Sirey, 1992.

22- Pierre Avril et Jean Gicquel, **droit parlementaire**, Montchrestien, 2ème édition, Paris, 1996.

23- Raymond carré de malberg, **Contribution à la théorie générale de l'Etat**, Paris, Dalloz, 2003.

**D) LES THESES :**

1- A.K. Hartani, **Le Pouvoir Présidentiel Dans La Constitution Du 28 Novembre 1996**, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Public, Université d'Alger, 2003.

2- Benabbou-Kirane Fatiha, **les rapports entre le président de la république et l'assemblée populaire national dans la constitution algérienne du 28 novembre 1996**, thèse doctorat d'état en droit public, université d'Alger, 2004.

**E) LES ARTICLES ET REVUES :**

1- Nabil CHEURFA, **Le droit d'amendement du Parlement Algerien (D'une lecture critique de l'article 139 de la Constitution à l'opportunité de sa reformulation)**, Revue du Conseil Constitutionnel, publications du conseil constitutionnel algérien, nº 11, 2018.

2- Union Interparlementaire, **Le Parlement dans le Monde (Recueil de Données Comparatives)**, Le Centre International de Documentation Parlementaire de L'Union Interparlementaire, Bruylant, Bruxelles, volume 1, 1986.

3- CAMBY Jean Pierre, **Droit d'amendement et commission mixte paritaire**, Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger, L.G.D.J, Paris, N° 6, 2000.

**مواقع الأنترنت:**

1- Dictionnaire Toupictionnaire, Publié sur le site web : http://www.toupie.org/Dictionnaire/Ordre_jour.htm, Date consulter le lien 07/02/2024 à : 19h:11.

2- حكم المحكمة الإدارية العليا، رقم 2230 لسنة 34 قضائية، بجلسة 2 مارس سنة 1991، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي لبوابة مصر للقانون والقضاء، www.laweg.net//Default.aspxlaction=lawEg§Type، تاريخ الاطلاع: 2024/09/01، على الساعة 23:57.

3- الأمانة العامة للحكومة الجزائرية، دليل إعداد النصوص القانونية، ط 2، أوت 2024، منشور على الموقع الإلكتروني الرسمي للأمانة العامة للحكومة https://www.joradp.dz/ تاريخ الإطلاع:2024/12/01 على الساعة: 08:25 سا.

4- الدليل المنهجي المتعلق بتحضير تقرير تقييم المشروع التمهيدي لقانون تسوية الميزانية، نشريات مجلس المحاسبة الجزائري، سبتمبر 2019، منشور على الموقع الرسمي لمجلس المحاسبة https://www.ccomptes.dz/wp-content/uploads/2019/09/gmaplrb_ar.pdf تاريخ الاطلاع: 2024/12/04، على الساعة : 18:45 سا، ص 03.

5- عبد المنعم نعيمي، **قراءة في المرسوم الرئاسي 44/92 المتضمن إعلان حالة الطوارئ ومدى مطابقته للدستور والواقع**، مقال منشور على الموقع الالكتروني: http://www.alkanounia.com ، تاريخ الاطلاع: 2025/08/20، 23:47 سا.

6- محمد أبو بكر عبد المقصود، **القيود الواردة على سلطة تعديل الدستور**، مداخلة بالمؤتمر الدولي الرابع عشر حول :مستقبل النظام الدستوري للبلاد، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، 17 و18 أبريل 2012، منشور على الموقع الالكتروني: https://www.4shared.com/office/IO4R4hnL/_____.html، تاريخ الاطلاع: 2025/01/31، 13:23سا.

# فهرس الموضوعات

| الفهرس | الصفحة |
|---|---|
| المقدمة | أ–ط |
| البـــاب الأول: حدود الوظيفة التشريعية للبرلمان بين تأثيرات العقلنة ومتطلبات الديمقراطية | 17 |
| الفصـل الأول: حدود المبادرة التشريعية للبرلمان بين الإطار الدستوري والتطبيق العملي في الجزائر ومصر | 20 |
| المبحث الأول: نطاق الاختصاص التشريعي الممنوح للبرلمان | 20 |
| المطلب الأول: النطاق الدستوري للقوانين العادية والعضوية في الدستور الجزائري | 21 |
| الفرع الأول: معايير التمييز بين نطاق القانون والتنظيم | 21 |
| أولا: المعيار الشكلي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم | 22 |
| ثانيا: المعيار الموضوعي الفاصل بين مجالي التشريع والتنظيم | 25 |
| الفرع الثاني: الحدود الدستورية الفاصلة بين نطاق التشريع والتنظيم في الدساتير الجزائرية | 28 |
| أولا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري قبل التعديل الدستوري لسنة 2020 | 29 |
| ثانيا: نطاق التحديد التشريعي للبرلمان الجزائري بعد التعديل الدستوري لسنة 2020 | 40 |
| الفرع الثالث: الاختصاص التشريعي للبرلمان الجزائري بموجب قوانين عضوية | 53 |
| أولا: مفهوم القانون العضوي | 54 |
| ثانيا: تحديد المواضيع والمسائل التي يختص البرلمان بتنظيمها بصفته مشرعا عضويا | 58 |
| ثالثا: مكانة القانون العضوي في النظام القانوني الجزائري | 62 |
| المطلب الثاني: مجالات القوانين العادية والقوانين المكملة للدستور في الدستور المصري | 68 |
| الفرع الأول: قواعد توزيع الاختصاص بين القانون واللائحة في الدستور المصري | 69 |
| أولا: المواضيع التي يحظر على القانون واللائحة التعرض لها | 72 |
| ثانيا: نطاق القانون واللائحة في الدستور المصري الحالي | 72 |
| ثالثا: مدى وجود حماية لنطاق اللائحة في الدساتير المصرية | 78 |
| الفرع الثاني: الاختصاص التشريعي للبرلمان المصري بموجب القوانين المكملة للدستور | 81 |
| أولا: تعريف القوانين المكملة للدستور من منظور المحكمة الدستورية العليا في مصر | 81 |
| ثانيا: التطور الدستوري والتشريعي للقوانين الأساسية في مصر ومجالاتها | 83 |
| ثالثا: مرتبة القوانين الأساسية المكملة للدستور في الدستور المصري لسنة 2014 | 91 |
| المبحث الثاني: محدودية الدور البرلماني في تقديم اقتراحات القوانين | 93 |

**فهرس الموضوعات:**


| | |
|---|---|
| المطلب الأول: تنظيم حق الاقتراح البرلماني في النظام الدستوري الجزائري | **94** |
| الفرع الأول: ماهية الاقتراح البرلماني لمشاريع القوانين | **95** |
| أولا: مفهوم حق الاقتراح | **95** |
| ثانيا: طبيعة المبادرة بالقوانين | **98** |
| الفرع الثاني: اقتراح مشاريع القوانين من قبل نواب المجلس الشعبي الوطني | **100** |
| أولا: الضوابط القانونية لحق الاقتراح البرلماني | **101** |
| ثانيا: القيود الواردة على ممارسة حق الاقتراح | **105** |
| الفرع الثالث: مدى سلطة مجلس الأمة في اقتراح القوانين | **113** |
| أولا: إقصاء أعضاء مجلس الأمة من اقتراح القوانين قبل التعديل الدستوري لسنة 2016 | **113** |
| ثانيا: تعزيز دور مجلس الأمة في اقتراح القوانين على ضوء تعديلي 2016 و2020 | **116** |
| المطلب الثاني: تنظيم حق الاقتراح البرلماني في النظام الدستوري المصري | **121** |
| الفرع الأول: الضوابط الإجرائية للاقتراح البرلماني في الدستور المصري لسنة 2014 | **122** |
| أولا: المغايرة الشكلية بين مصطلحي "مشروع قانون" و"اقتراح قانون" المقدَّمين من طرف أعضاء مجلس النواب | **123** |
| ثانيا: المغايرة الإجرائية بين مشروع القانون واقتراح القانون المقدم من أعضاء مجلس النواب | **126** |
| ثالثا: وجوب أخذ رأي بعض الجهات في مشروعات القوانين المنظمة لها | **130** |
| رابعا: وجوب تقديم الاقتراح بقانون في شكل مواد مكتوبة مرفقة بمذكرة إيضاحية | **133** |
| الفرع الثاني: الضوابط الموضوعية للاقتراح البرلماني في الدستور المصري لسنة 2014 | **134** |
| أولا: الضوابط القانونية لموضوع اقتراح مشروعات القوانين | **134** |
| ثانيا: القيود الذاتية الواردة على حق الاقتراح البرلماني للقانون في مصر | **139** |
| الفرع الثالث: مدى سلطة مجلس الشيوخ المصري في اقتراح القوانين | **142** |
| أولا: مجلس الشورى يهيمن على مقاليد التشريع في ظل دستور 2012 | **143** |
| ثانيا: إقصاء مجلس الشيوخ المصري من اقتراح القوانين ضمن تعديلات 2019 | **145** |
| الفصل الثاني: اعتماد المبادرات التشريعية في البرلمان بين الضوابط الدستورية وآليات العمل البرلماني | **148** |
| المبحث الأول: الإطار الاجرائي لاعتماد المبادرات التشريعية أمام البرلمان الجزائري | **148** |
| المطلب الأول: دراسة المبادرات التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني | **149** |
| الفرع الأول: دراسة المبادرات التشريعية على مستوى اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني | **149** |

فهرس الموضوعات:


| | |
|---|---|
| أولا: ضوابط تشكيل اللجان الدائمة بالمجلس الشعبي الوطني | 150 |
| ثانيا: إجراءات سير عمل اللجان الدائمة ومدى مساهمتها في العملية التشريعية | 156 |
| الفرع الثاني: حق التعديل على مشاريع واقتراحات القوانين | 162 |
| أولا: الجهات المخولة لها قانونا التقدم باقتراح التعديلات | 163 |
| ثانيا– الضوابط الإجرائية لممارسة سلطة تعديل مشاريع واقتراحات القوانين | 163 |
| الفرع الثالث: إجراءات المناقشة والتصويت | 168 |
| أولا: مناقشة النصوص التشريعية على مستوى المجلس الشعبي الوطني | 168 |
| ثانيا: سلطة المجلس الشعبي الوطني في التصويت على النصوص القانونية | 174 |
| المطلب الثاني: دراسة المبادرات التشريعية على مستوى مجلس الأمة | 178 |
| الفرع الأول: إجراءات المناقشة واقتراح التعديلات على النصوص القانونية من طرف مجلس الأمة | 178 |
| أولا: إجراءات مناقشة مجلس الأمة للنصوص القانونية | 178 |
| ثانيا: التكريس القانوني لحق مجلس الأمة في اقتراح التعديلات | 183 |
| الفرع الثاني: إجراءات التصويت والمصادقة على النصوص من قبل مجلس الأمة | 187 |
| أولا: نمط التصويت | 187 |
| ثانيا: نصاب التصويت | 187 |
| ثالثا: أشكال إقرار النص | 187 |
| الفرع الثالث: آليات فض الخلاف التشريعي بين المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة | 189 |
| أولا: اللجنة المتساوية الأعضاء كآلية لفض الخلاف | 189 |
| ثانيا: الفصل النهائي من المجلس الشعبي الوطني كآلية بديلة لحل الخلاف بين الغرفتين | 194 |
| المبحث الثاني: الإطار الإجرائي لاعتماد المبادرات التشريعية أمام البرلمان المصري | 196 |
| المطلب الأول: دراسة المبادرات التشريعية على مستوى مجلس النواب المصري | 197 |
| الفرع الأول: دور اللجان البرلمانية في العملية التشريعية في مصر | 197 |
| أولا: ضوابط تشكيل اللجان النوعية بمجلس النواب المصري | 197 |
| ثانيا: إجراءات سير عمل اللجان النوعية بمجلس النواب المصري | 199 |
| ثالثا: المناقشة والتصويت | 201 |
| الفرع الثاني: نظر مشروعات واقتراحات بقوانين أمام مجلس النواب المصري | 204 |
| أولا: الأحكام العامة لمناقشة النص أمام مجلس النواب | 204 |

فهرس الموضوعات:


| | |
|---|---|
| ثانيا: الأحكام الخاصة لمناقشة النص أمام مجلس النواب | 205 |
| ثالثا: التصويت على مشروعات واقتراحات بقوانين بمجلس النواب المصري | 208 |
| المطلب الثاني: دور مجلس الشيوخ في العملية التشريعية في النظام الدستوري المصري | 209 |
| الفرع الأول: الاختصاصات الدستورية لمجلس الشيوخ المصري | 210 |
| الفرع الثاني: ملامح العلاقة الدستورية بين مجلسي النواب والشيوخ المصري | 211 |
| البـــــاب الثانـــــي: تعاظم دور السلطة التنفيذية في تشريع القوانين | 215 |
| الفصل الأول: آليات مشاركة الحكومة في أعمال الوظيفة التشريعية | 217 |
| المبحث الأول: آليات مساهمة الحكومة في الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري | 217 |
| المطلب الأول: التفوق الحكومي في مجال المبادرة بمشاريع القوانين | 217 |
| الفرع الأول: الضوابط الدستورية والقانونية للمبادرة الحكومية بمشروع قانون في الجزائر | 218 |
| أولا: الشروط الشكلية للمبادرة الحكومية بمشروع قانون | 219 |
| ثانيا: الشروط الموضوعية للمبادرة الحكومية بمشروع قانون | 234 |
| الفرع الثاني: الضوابط الإجرائية للمبادرة الحكومية بمشروع قانون في الجزائر | 239 |
| أولا: المسار الإجرائي لإعداد مشروع القانون | 240 |
| ثانيا: احتكار الحكومة للمبادرة التشريعية في المجال المالي وعقلنة دور البرلمان | 249 |
| الفرع الثالث: تفوق حصيلة المشروع الحكومي على المقترح البرلماني: (الدورة البرلمانية 2024/2023 نموذجا) | 253 |
| المطلب الثاني: التفوق الحكومي في إعداد وضبط جدول أعمال البرلمان | 255 |
| الفرع الأول: مفهوم جدول الأعمال ومظاهر تفوق الحكومة في إعداده وتحضيره | 255 |
| أولا: تعريف جدول الأعمال | 256 |
| ثانيا: مظاهر تفوق الحكومة في إعداد وتحضير جدول أعمال البرلمان | 257 |
| الفرع الثاني: انعكاس سلطة الحكومة في ضبط جدول الأعمال على مبدأ التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية | 262 |
| الفرع الثالث: اتجاه الإصلاح الدستوري الجزائري نحو عقلنة أولوية الحكومة في إعداد جدول أعمال البرلمان | 264 |
| المبحث الثاني: آليات مساهمة الحكومة في الوظيفة التشريعية في النظام الدستوري المصري | 265 |
| المطلب الأول: إعداد مشروعات القوانين المقترحة من رئيس الجمهورية أو من مجلس الوزراء | 266 |
| الفرع الأول: شروط صحة إعداد مشاريع القوانين ذات المصدر الحكومي في مصر | 266 |

**فهرس الموضوعات:**


| | |
|---|---|
| أولا: الشروط الشكلية لصحة إعداد مشاريع القوانين | **266** |
| ثانيا: الشروط الموضوعية لصحة إعداد مشاريع القوانين | **270** |
| الفرع الثاني: مراحل إعداد مشاريع القوانين في النظام الدستوري المصري | **273** |
| أولا: مبادرة الوزير المختص بإعداد مشروع القانون | **273** |
| ثانيا: إرسال مشروع القانون إلى مجلس الوزراء | **274** |
| ثالثا: الدراسة الأولية لمشروع القانون داخل مجلس الوزراء | **274** |
| رابعا: مرحلة الإرسال الثاني لمشروع القانون إلى مجلس الوزراء | **276** |
| خامسا: إرسال مشروع القانون من مجلس الوزراء إلى مجلس النواب | **276** |
| سادسا: جواز إرسال مشروع القانون عقب موافقة مجلس النواب عليه إلى مجلس الدولة | **276** |
| المطلب الثاني: تفوق مشروعات القوانين الحكومية على الاقتراحات البرلمانية في مصر | **278** |
| الفرع الأول: احتكار إعداد مشروع قانون الموازنة العامة | **279** |
| الفرع الثاني: أولوية تسجيل مشروعات القوانين الحكومية ضمن جدول أعمال البرلمان | **280** |
| الفصـــل الثانـــي: الوظيفة التشريعية لرئيس الجمهورية | **282** |
| المبحث الأول: الحقوق الدستورية لرئيس الجمهورية في ميدان التشريع | **282** |
| المطلب الأول: مشاركة رئيس الجمهورية في إعداد القانون | **283** |
| الفرع الأول: سلطة رئيس الجمهورية في المبادرة بتعديل الدستور | **283** |
| أولا: سلطة رئيس الجمهورية الجزائري في المبادرة بتعديل الدستور | **284** |
| ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية المصري في المبادرة بتعديل الدستور | **293** |
| الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في سن القوانين الاستفتائية | **299** |
| أولا: سلطة رئيس الجمهورية في سن القوانين الاستفتائية في الجزائر | **300** |
| ثانيا: مدى سلطة رئيس الجمهورية في سن القوانين الاستفتائية في مصر | **311** |
| الفرع الثالث: التشريع الرئاسي عن طريق إبرام المعاهدات الدولية وأثره على مكانة البرلمان السيادية | **313** |
| أولا: إنفاذ المعاهدات الدولية في التشريع الجزائري | **313** |
| ثانيا: إنفاذ المعاهدات الدولية في التشريع المصري | **319** |
| المطلب الثاني: إسهام رئيس الجمهورية في إدارة الإجراءات التشريعية اللاحقة على التصويت | **323** |
| الفرع الأول: حق الاعتراض الرئاسي وأثره على العمل التشريعي | **323** |
| أولا: القراءة الثانية للقانون وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 | **324** |

**فهرس الموضوعات:**


| | |
|---|---|
| ثانيا: سلطة رئيس الدولة في الاعتراض على مشروعات القوانين في مصر | **334** |
| الفرع الثاني: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار القانون وآثاره على العملية التشريعية | **336** |
| أولا: مفهوم حق الإصدار وطبيعته | **337** |
| ثانيا: تنظيم حق الإصدار في الدستور الجزائري | **343** |
| ثالثا: تنظيم حق الإصدار في الدستور المصري النافذ لسنة 2014 | **346** |
| الفرع الثالث: احتكار رئيس الجمهورية للعملية التشريعية أثناء غياب البرلمان | **347** |
| أولا: حالات التشريع بأوامر في ظل الظروف العادية وفق الدستورين الجزائري والمصري | **347** |
| ثانيا: ضوابط ممارسة رئيس الجمهورية لسلطة التشريع بأوامر في الجزائر ومصر | **355** |
| ثالثا: طرق الرقابة على الأوامر التشريعية في النظامين الجزائري والمصري | **366** |
| رابعا: التشريع بأوامر في ظل الظروف الاستثنائية وفق الدستورين الجزائري والمصري | **375** |
| المبحث الثاني: التشريع الموازي من خلال السلطة التنظيمية المستقلة | **387** |
| المطلب الأول: السلطة التنظيمية المستقلة كمصدر للتشريع الموازي في الظروف العادية | **387** |
| الفرع الأول: ماهية اللوائح والتنظيمات المستقلة | **388** |
| أولا: مدلول اللوائح والتنظيمات المستقلة | **388** |
| ثانيا: خصائص السلطة التنظيمية (اللائحية) في النظامين الجزائري والمصري | **389** |
| الفرع الثاني: الضوابط الدستورية للسلطة التنظيمية المستقلة في الدستورين الجزائري والمصري | **391** |
| أولا: الإطار الدستوري للسلطة التنظيمية المستقلة في الدستور الجزائري | **391** |
| ثانيا: الإطار الدستوري للسلطة اللائحية المستقلة في الدستور المصري | **393** |
| الفرع الثالث: الرقابة على التنظيمات واللوائح المستقلة في النظامين الجزائري والمصري | **395** |
| أولا: الرقابة الدستورية على التنظيمات واللوائح المستقلة | **396** |
| ثانيا: الرقابة القضائية على التنظيمات واللوائح المستقلة | **402** |
| المطلب الثاني: السلطة التنظيمية المستقلة كمصدر للتشريع الموازي في الظروف الاستثنائية | **409** |
| الفرع الأول: صلاحيات رئيس الجمهورية الجزائري في إعلان لوائح الظروف الاستثنائية: حدود التدخل التشريعي والضمانات القانونية: | **410** |
| أولا: حدود السلطة الاستثنائية لرئيس الجمهورية في إعلان حالتي الطوارئ والحصار وفق الدستور الجزائري | **411** |
| ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في إعلان حالة الحرب | **426** |

**فهرس الموضوعات:**


| | |
|---|---|
| الفرع الثاني: الإطار الدستوري المنظم لصلاحيات رئيس الجمهورية في إعلان حالة الطوارئ في مصر | **433** |
| أولا: تعريف حالة الطوارئ في النظام القانوني المصري | **434** |
| ثانيا: الضوابط الشكلية والموضوعية المنظمة لإعلان حالة الطوارئ في النظام المصري | **434** |
| ثالثا: انعكاسات إعلان حالة الطوارئ على الاختصاص التشريعي للبرلمان وفق الدستور المصري | **441** |
| الفرع الثالث: مظاهر الرقابة على اللوائح التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية | **441** |
| أولا: حدود الرقابة البرلمانية على صلاحيات رئيس الجمهورية في الظروف الاستثنائية | **442** |
| ثانيا: الرقابة الدستورية على السلطات التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهوري | **449** |
| ثالثا: الرقابة القضائية على السلطات التشريعية الاستثنائية لرئيس الجمهورية | **454** |
| خاتمة | **460** |
| قائمة المصادر والمراجع | **468** |
| فهرس | **517** |

**الملخص:**

حرص كل من النظامين الدستوريين الجزائري والمصري على إسناد الوظيفة التشريعية إلى البرلمان، باعتباره الممثل الشرعي للإرادة الشعبية وصاحب الاختصاص الأصيل في ممارسة العمل التشريعي، بالنظر إلى الدور الجوهري الذي يضطلع به في مناقشة مشروعات القوانين وتعديلها واعتمادها، فضلا عن مباشرته لحق المبادرة التشريعية، غير أن محدودية قدرة السلطة التشريعية –بحكم طبيعة تكوينها وآليات عملها– على الإحاطة بكافة الجوانب الفنية والتقنية المرتبطة بتسيير الشؤون العامة، أصبح من الضروري إقامة قدر من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية تحقيقا للصالح العام، ويتجسّد هذا التعاون في إسهام السلطة التنفيذية في ممارسة الوظيفة التشريعية إلى جانب البرلمان، لاسيما من خلال إعداد وتقديم مشروعات القوانين، خاصة تلك التي تتطلب خبرة فنية متخصصة وصياغات دقيقة لمعالجة الإشكالات العملية، مما أدى إلى تفوق عدد القوانين ذات المصدر الحكومي مقارنة بندرة المبادرات التشريعية البرلمانية، الأمر الذي أدى إلى تنامي دور السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية.

وقد وجد هذا التنامي سنده الدستوري في جملة الصلاحيات التي خولها الدستوران الجزائري والمصري للسلطة التنفيذية، ممثلة في رئيس الجمهورية، والتي مكنته من التأثير في المسار التشريعي، من خلال صلاحيات إصدار القوانين ونشرها، والاعتراض عليها، والتشريع بقرارات بقوانين أو أوامر في حالات غياب البرلمان، فضلا عن اللجوء إلى الاستفتاء وتعديل الدستور، إضافة إلى ممارسته للسلطة التنظيمية أو اللائحية، غير أن أخطر مظاهر تدخل السلطة التنفيذية في المجال التشريعي يتمثل في انفرادها باتخاذ الإجراءات التشريعية المرتبطة بالظروف الاستثنائية، وهو ما يعكس التأثير القوي للسلطة التنفيذية في العملية التشريعية.

الكلمات المفتاحية: الوظيفة التشريعية، البرلمان، السلطة التنفيذية، دراسة مقارنة.

**Abstract :**

Both the Algerian and Egyptian constitutional systems have vested the legislative function in Parliament, as the legitimate representative of the popular will and the original holder of legislative authority, in view of the fundamental role it plays in debating, amending, and adopting draft laws, in addition to exercising the right of legislative initiative. However, given the inherent limitations of the legislative authority—stemming from the nature of its composition and working mechanisms—in encompassing all the technical and specialized aspects related to the management of public affairs, it has become necessary, in pursuit of the public interest, to establish a degree of cooperation between the legislative and executive branches. This cooperation is manifested in the executive authority's participation in the exercise of the legislative function alongside Parliament, particularly through the preparation and submission of draft laws, especially those requiring specialized technical expertise and precise legal drafting to address practical challenges. This has resulted in the predominance of government-initiated legislation over the relative scarcity of parliamentary legislative initiatives, thereby contributing to the growing role of the executive authority at the expense of the legislative branch.

This expansion has found its constitutional basis in the array of powers conferred by the Algerian and Egyptian constitutions upon the executive authority, represented by the President of the Republic, enabling him to exert substantial influence over the legislative process. Such powers include the promulgation and publication of laws, the right of objection thereto, legislating through decrees having the force of law or legislative orders in the absence of Parliament, resorting to referenda and constitutional amendment, as well as the exercise of regulatory authority. The most serious manifestation of executive intervention in the legislative domain, however, lies in its exclusive assumption of legislative measures related to exceptional circumstances, a reality that underscores the profound influence of the executive authority over the legislative process.

**Keywords**: The Legislative Function - Parliament - The Executive Authority- A Comparative Study.