

جامعة محمد خيضر بسكرة
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق



السلطات الإدارية المركزية في الجزائر

مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق

تخصص قانون إداري

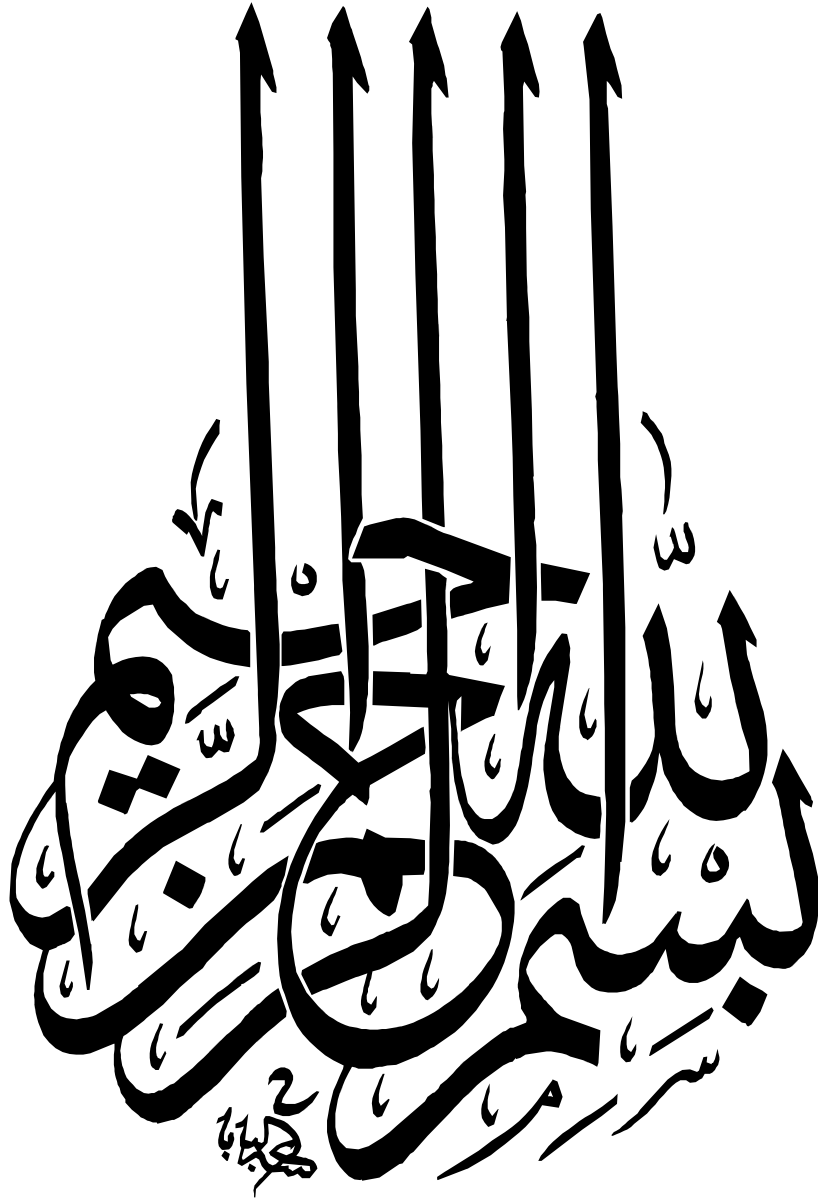
إشراف الأستاذ :

د / عباس زاوي

إعداد الطالبة :

حفيظة عامر

الموسم الجامعي : 2013 - 2014



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ و إِذْ قَالَ رَبُّكَ لِلْمَلَائِكَةِ إِنِّي جَاعِلٌ فِي الْأَرْضِ خَلِيفَةً قَالُوا أَتَجْعَلُ فِيهَا مَنْ يُفْسِدُ فِيهَا وَيَسْفِكُ الدِّمَاءَ وَ نَحْنُ نُسَبِّحُ بِحَمْدِكَ وَ نُقَدِّسُ لَكَ قَالَ إِنِّي أَعْلَمُ مَا لَا تَعْلَمُونَ ﴾

صدق الله العظيم [سورة البقرة : الآية 30]

إهداء

إلى نبى نبع الحزن وان و
من التسامح و التضحية و حلا
لماضي و شمس

المستقبل و الحبح الباقي ، إلى أمي كل حياتي . التي طال انتظارها لهذه الثمرة .

إلى العزيز العالي شقيقي فتح الله رمز الصبر .

إلى سدي في مد الحياة و جزرها بجلوها و مرها ، و مرفأ الأمان في حياة

ما هي

إلا قارب قوسين أو أذن من لعظتين هما دمة وبسة .

إلى كل من مد لي يد العون في مساري الدراسي والجامعي .

إلى كافة الأهل و الأقارب .

إلى زملائي في الجامعة .

إلى كل من يعرفني و لو يتسن لي ذكره أو تذكره .

إلى كل من يرى أن الجزائر وحة جميلة و بهجة للنفس لأنها أمانة خالية في عنق

كل جزائري و جزائرية .

إلى كل هؤلاء أهدي هذا العمل المتواضع راجية من المولى السداد و التوفيق .

حفيدة عامر

شكر و عرفان

قال رسول الله صلى الله عليه وسلم : " من لا يشكر الناس لم يشكر الله "

صدق رسول الله - صلى الله عليه وسلم - . فالحمد لك ربى
حتى ترضى ،

و لك الحمد إذا رضيت و لك الحمد بعد الرضا .

الأصل فينا يدفعنا إلى ردى الفضل
لأحد أبى ، و إسداء الشكر
لمستحقه ممن أفادونا و لو بكلمة طيبة .

فالشكر لأستاذى الفاضل المشرفه على إنجاز
هذا البحث ، على مساعدتي

ومساندته و تشجيعه و دعمه لى معنويا الدكتور " عباس زواوي " .

إلى أستاذى الفاضل الدكتور " جلول شيتور " على المعاملة
الأبوية الكريمة

التي حقني بها و على نضائه و تشجيعه لى .

إلى كل من قدم لى يد المساعدة

إلى زملائى فى طريقي
و المعرفة ، الذين
ساعدوني

كثيرا فى إنجاز هذا البحث .

إلى جميع أفراد قسم الحقوق من أساتذة و إدارة و عمال .

حفيفة عامر

مقدمة

مقدمة

لدراسة التنظيم الإداري في الجزائر لابد من البحث عن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيمها الإداري ، و مدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل التسيير الفعال لهياكلها الإدارية بغية تحقيق المصلحة العامة .

و من منطلق أن النظامين المركزي و اللامركزي صورتان من صور التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة تكريسا لمبدأ الديمقراطية ، فقد سعت الجزائر إلى تبني هذين النظامين معا ، إضافة إلى نظام عدم التركيز الإداري ، الذي يمنح للأجهزة الإدارية المحلية التي تمثل السلطة المركزية ، من أجل تخفيف الأعباء عن الوزراء فيما يتعلق بالمسائل المحلية.

و ذلك من أجل بلورة نمط جديد للحكم للخروج من أزمة الثقافة السياسية التي كانت سائدة منذ تحقيق الاستقلال ، من أجل بناء مؤسسات الدولة ، و الجزائر كانت سباقة لإقامة إصلاحات شاملة ، بتحديات قهرت كل العراقيل و المعوقات .

ومن خلال ما تم عرضه نجد أن الأسلوب الذي تنتهجه أي دولة بصدد تنظيمها الإداري يتأثر بظروفها السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية ، إذ أصبحت الدولة أكثر تدخلا بسبب توسع نشاطاتها من جهة ، و انتشار النظم الديمقراطية من جهة أخرى . (1)

و على اعتبار أن الديمقراطية مشروع مجتمع متكامل ، لذلك فقد جاءت التعديلات الدستورية كوسيلة لتحقيق الديمقراطية . فمنذ أن كرس دستور 23 فيفري 1989 النظام الديمقراطي و التعددية السياسية بصفة رسمية ، إلا أن التنظيم الإداري الجزائري لا زال يبحث عن صيغة ديمقراطية مناسبة لاكتساب شرعية مقبولة من طرف جميع القوى الفاعلة في المجتمع .

(1) محمد الصغير بعللي، القانون الإداري (التنظيم الإداري * النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع

مقدمة

و على أساس ذلك جاء التنظيم الإداري الجزائري ، على نسق ما هو عليه الوضع في مختلف الدول على وجود إدارة مركزية و إدارة لا مركزية . و ذلك لصعوبة تطبيق أي من النظامين على حدى بشكل مستقل عن الآخر .

و على هذا المنوال فقد جاءت الدساتير الجزائرية المتعاقبة ، و حتى في المراحل الانتقالية التي عطل فيها العمل بالدستور ، على تركيز أهم السلطات في يد السلطة التنفيذية مما جعل التنظيم الإداري الجزائري أقرب ما يمكن أن يكون إلى الأنظمة الرئاسية .

إلا أن التحول الذي يلفت الانتباه هو الذي عرفته الجزائر بعد حوادث أكتوبر 1988 و ما جسده دستور 1989 بوجود حكومة مسؤولة عن تنفيذ برنامجها أمام البرلمان ، ليتم العدول عن ذلك بناء على التعديل الدستوري لسنة 2008 أين أصبح الوزير الأول مجرد منسق و منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية ، و بذلك تبني الجزائر لنظام أحادية السلطة التنفيذية ، ليعود بذلك التنظيم الإداري الجزائري لطبيعته الأولى .

لكن رغم التأييد الواسع الذي حظي به التعديل الدستوري لسنة 2008 ، سواء من الطبقة السياسية أو من المؤسسات الرسمية في الدولة بما فيها الحكومة و المجلس الدستوري و البرلمان ، فما لبث هذا التأييد أن يستقر حتى برزت المطالبة بتبني النظام البرلماني و تحديد العهدة الرئاسية ، و هو تقهقر جوهري لهذا التعديل الدستوري .

فقد تأخذ المركزية شكلا سياسيا، كما كان سائدا عند نشأة الدولة الحديثة في أواخر القرن الخامس عشر ، حيث قامت هذه الدولة على منطق نظرية الحق الإلهي و التي قامت على أساس النظام الملكي المطلق ، و الذي يحدد بناؤه الدستوري على مبدأ تركيز السلطات .

وذلك لضمان تحقيق وحدتها السياسية و القانونية حتى لا تعود للنظام الإقطاعي الذي كان سائدا و التي كانت السلطة فيه مقننة .

مقدمة

و قد تأخذ المركزية صورة اقتصادية ، حيث يكون توجه الاقتصاد القومي في كلياته و جزئياته مرهونا بإرادة سلطات عامة مركزية في الدولة و هذا هو الطابع الغالب في الدولة الاشتراكية المتطرفة .

غير أن الجمهورية الجزائرية باعتبارها دولة ديمقراطية شعبية تسعى إلى تحقيق الديمقراطية بكل أبعادها ، يجعل من نظام المركزية المتبع فيها يتخذ شكلا هرميا ينتظم فيه الموظفون على طول السلم الإداري في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي إلى الرئيس الإداري الأعلى و هو رئيس الجمهورية .

وعليه يمكن طرح الإشكالية الأساسية التي تقوم عليها هذه الدراسة و التي تتجسد في :

ما هو نطاق السلطات الإدارية المركزية في الجزائر، و ما هو أثرها على سير العمل الإداري و النشاط الوظيفي في الدولة . ؟

وتبرز أهمية بحثنا خاصة في جانبه العلمي الذي يكمن في تكوين ثقافة البحث القانوني الهادف، و الرفع من مستوى الدارسين له وزيادة وعيهم بمدى أهمية دراسته ، مما يساعد على توضيح و فهم المسؤوليات والصلاحيات بما يجسد مبدأ المشروعية في الدولة .

أما الجانب العملي فيكمن في التعرف على مدى مساهمة الإصلاحات الدستورية في تفعيل دور السلطات الإدارية المركزية ، و محاولة توفير دراسة شاملة لها .

ورجع سبب اختيارنا لهذا الموضوع إلى رغبتنا في البحث حول أهمية التنظيم الإداري و الدور الذي يلعبه في تنظيم المؤسسات الإدارية الأساسية المكونة للإدارة المركزية الجزائرية و كذلك من أجل تزويد مكتبة العلوم القانونية و الإدارية ببحث يتناول مختلف الجوانب و التعديلات المتعلقة بهذه السلطات. فهذه الدراسة المتواضعة منا تسعى إلى تحقيق الأهداف التالية :

مقدمة

- ✓ التعرف على مفهوم المركزية الإدارية و مدى تفاعلها مع نظام الديمقراطية .
- ✓ متابعة مراحل تغير مفهوم المركزية تغييرا جذريا في ظل الدولة الحديثة .
- ✓ التعرف على كيفية مساهمة التعديل في الدستور الجزائري في تفعيل دور السلطات الإدارية المركزية في الجزائر .
- ✓ التعرف على أبرز العقبات و الظروف التي تقف في طريق الإصلاح السياسي و الإداري في الجزائر. التعرف على أبرز الآثار و النتائج التي تترتب على عملية الإصلاح .

ولدراسة هذا الموضوع اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي ، بهدف التعرف على ماهية السلطات الإدارية المركزية ، مع الاستعانة بأداة المقارنة بين التعديلات الدستورية في الجزائر بداية من دستور 1963 إلى غاية دستور 1996 المعدل في 2008 ، أي منذ مرحلة الأحادية وصولا إلى التعددية ، و من ازدواجية السلطة إلى إتباع نظام الأحادية مجددا . وموضوع هذه الدراسة حسب رأي البعض هو بسيط إلى حد لا يحتمل البحث فيه.وحسب رأي البعض الآخر أنه موضوع بحث مهم ، و يحتاج إلى عناية كبيرة و ذلك بالعمل فيه بجدية من أجل الوصول إلى نتيجة إيجابية .

و على الرغم من أن معظم المراجع التي تتكلم عنه قديمة حيث تعرضت له من خلال ميثاق 1954 و كذلك دستور 1963، إلا أننا حاولنا وضع مقارنة توافقية من خلال جميع الدساتير التي تعاقبت على الجزائر.

و بذلك ارتأينا أن تقسيم العمل يكون وفقا للخطة التالية :

مقدمة عرضنا فيها الموضوع من جوانبه المختلفة .

مقدمة

أما المبحث التمهيدي فتعرضنا فيه للمركزية الإدارية كصورة من صور التنظيم الإداري. و قمنا بتقسيمه إلى ثلاثة مباحث : **المبحث الأول** تناولنا فيه ماهية نظام المركزية الإدارية أما **المبحث الثاني** تطرقنا فيه إلى صور المركزية الإدارية و المبحث الثالث كان بمثابة تقييم لها .

أما عن **الفصل الأول** من الدراسة فقد سلطنا الضوء فيه على تنظيم السلطات الإدارية المركزية في الجزائر و الذي يحتوي على ثلاثة مباحث ، **المبحث الأول** رئيس الجمهورية و **المبحث الثاني** الوزير الأول ، و **المبحث الثالث** الوزارة و الأعمال الخارجية للوزارة .

أما **الفصل الثاني** تطرقنا فيه لصلاحيات السلطات الإدارية المركزية في الجزائر ، و تم تقسيمه إلى ثلاثة مباحث ، **المبحث الأول** تناولنا فيه صلاحيات و سلطات رئيس الجمهورية أما **المبحث الثاني** فيتضمن صلاحيات الوزير الأول ، أما **المبحث الثالث** فتطرقنا فيه إلى صلاحيات الوزراء .

و خالصنا في النهاية إلى **خاتمة** حاولنا من خلالها الوقوف على أهم النتائج التي ترتبت على التعديلات التي طرأت على الدستور الجزائري بخصوص السلطات الإدارية المركزية في الجزائر .

فصل تمهيدي

ماهية المركزية الإدارية

لا يخفى على كل لرس للقانون بأنه مجموعة القواعد القانونية الصادرة عن جهة مختصة في الدولة يخاطب الأفراد و يلزمهم بإتباع ما جاء في نصوصه ، لكن بالنسبة للقانون الذي يحكم الدولة و الإدارة العامة قد يختلف هذا المفهوم بالنظر إلى الأشخاص المخاطبين به (الإدارة) ، و هو ما يسمى بالقانون الإداري (1) ، الذي يدرس تطبيقات التنظيم الإداري التي تحكم السلطات الإدارية في الدولة ، وذلك فيما يتعلق بتكوين هذه الهيئات وتنظيمها أو فيما يتعلق بحكم نشاطها وصور العلاقات التي تكون طرفاً فيها ، وكل ما يتعلق بهذا النشاط من نتائج وآثار قانونية مختلفة.

ويقتضي التنظيم الإداري في بلد معين وزمن معين، البحث في طبيعة الأسلوب الذي تسير عليه الحكومة في تأدية وظيفتها الإدارية . (2)

وتأخذ الدولة بأسلوبين للتنظيم الإداري: أسلوب المركزية وأسلوب اللامركزية، ويقوم الأسلوب الأول على تجميع كافة الصلاحيات والاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية في يد سلطة إدارية واحدة هي الحكومة المركزية سواء باشرت الاختصاصات بنفسها أو بواسطة موظفين يمثلونها ويعملون لحسابها ويخضعون لسلطاتها الرئاسية وتصدر القرارات باسم الحكومة المركزية .

و قد قمنا بتحليل هذا الفصل بناء على المباحث الثلاثة التالية :

- (1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009، ص3.
- (2) فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، طبعة 1956، ص66.

- . المبحث الأول : مفهوم المركزية الإدارية .
- . المبحث الثاني : صور المركزية الإدارية .
- . المبحث الثالث : تقدير المركزية الإدارية .

المبحث الأول

مفهوم المركزية الإدارية

يرتكز التنظيم الإداري في أي دولة مهما كان النظام القائم بها على أساليب فنية (تقنية) تتمثل في المركزية و اللامركزية ، و الاختلاف بين الدول يكمن Méthodes techniques في مدى و درجة الأخذ بأحد هذين الأسلوبين تبعا و مراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات : السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية . (1)

و المركزية الإدارية هي أول النظم التي عرفتها الدول في الحكم و الإدارة ، فهي تقوم على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، و في المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري جميعا و حصرها في يد الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) الموجودة في العاصمة السياسية للدولة .

و لا تعني المركزية أن تقوم السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة ، بل تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها و تكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة و مرتبطة بها . (2)

فدراسة نظرية المركزية الإدارية تقتضي تحديد مفهومها من خلال تعريفها و بيان أركانها (المبحث الأول) ثم عرض صورها و تقييمها و تقديرها (المبحث الثاني و الثالث) .

المطلب الأول

تعريف المركزية الإدارية

لتعريف المركزية الإدارية لا بد من تعريفها لغة و اصطلاحا ، و كذلك مراعاتها من جانب أنها أحد الأسس العامة للتنظيم الإداري .

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص45.

(2) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص45.

ففي ظل الدولة القديمة كانت سلطة الأمر و النهي في شؤون الوظيفة الإدارية في يد الملك في عاصمة الدولة ، إذ كان يطبق التركيز الإداري المطلق في مجال الوظائف الإدارية التي كانت تتمركز في الإدارة العسكرية ، و إدارة العدالة ، و إدارة حفظ النظام ، و كان اهتمام سلطة الدولة يتركز حول وظيفة الحكم و تثبيت دعائم الدولة القوية الموحدة . (1)

الفرع الأول

تعريفها لغة

يعود ظهور مصطلح المركزية الإدارية Centralisation إلى عام 1794 حينما استعمله ساسة ورجال الثورة الفرنسية ، و كان الشائع قبل ذلك لفظ تمركز أو مركز Contralisez و يعني تجمع الخدمات و الوحدات الإدارية في العاصمة ، أو في مركز واحد وعدم توزيعها في مراكز أخرى متفرقة .

و لم يدخل اصطلاح " المركزية " في عالم اللغة إلا في سنة 1778 م حينما أشارت إليه بعض القواميس اللغوية ، و بعد ذلك بدأ في الانتشار لكثرة استعماله ، في المناقشات و الخلافات التي ظهرت بين فقهاء الثورة الفرنسية حول الفيدرالية و المركزية .

و بعد ذلك أصبحت كلمة المركزية تستعمل في الأوساط المختلفة للدلالة على تركيز السلطة التي تفرض على الجميع من مقر واحد أو من مركز واحد دون أن يشاركها أي مركز آخر .

و في سنة 1802 أشار " فافوه " Faveau في قاموسه اللغوي بأن كلمة " المركزية " تعتبر جديدة ، و أنها استعملت بمعنى تركيز السلطات، أي تجميعها في يد عدد صغير من (2)

(1) عمار عوايدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، الجزائر، ص 202.

(2) فتح الباب ربيع أنور، الظروف البيئية و حدود المركزية و اللامركزية الإدارية في دولة قطر، طبعة 1،

دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص 41.

الأشخاص الذين يملكون كل شئ في المجال الذي يرأسونه . (1)

فالمركزية الإدارية لغة تعني التوحيد و التجمع و التركيز حول نقطة مركزية معينة . (2)

كما أنها : " تعني التوحيد و عدم التجزئة " .

الفرع الثاني

تعريفها اصطلاحا

يعرفها الدكتور " سليمان محمد الطماوي " على أنها : ((قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة و هم : الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى ، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة)) . (3)

فهي استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل الاختصاصات التي تخولها الوظيفة الإدارية لها ، و يكون ذلك بصورة عامة على جميع أقاليم الدولة .

و ذلك يعني أن يكون لها وحدها حق إصدار القرارات اللازمة .

كما تشرف السلطة المركزية على جميع المرافق العامة في الدولة ، سواء كانت مرافق قومية تهم الدولة بأسرها ، أو مرافق محلية تهم إقليميا محليا معينة . (4)

فهي في مجال التنظيم الإداري تقوم على أساس مباشرة الصلاحيات و الاختصاصات

(1) فتح الباب ربيع أنور، المرجع السابق، ص41.

(2) قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، طبعة 2011، ص108.

(3) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1989، ص55.

(4) الطهراوي هاني علي، القانون الإداري، الكتاب الأول، الدار العلمية الدولية، عمان، 2001، ص132.

المتعلقة بالوظيفة الإدارية بواسطة الحكومة المركزية ، و أجهزة تابعة لها و خاضعة لسلطتها بدون أن تتمتع هذه الأجهزة بالشخصية المعنوية المستقلة . (1)

فالنظام المركزي يتخذ شكل الهرم إذ يوجد في قمته الوزراء و في قاعدته الموظفين العموميين و تعدد وحدات الجهاز الإداري لا يهدر المفهوم العام للمركزية طالما أن الأخذ بالنظام المركزي يستتبع أن يخضع الموظفون لفكرة السلم الإداري . (2)

فالدولة مضطرة بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المتنامية للمواطنين إلى تفويض ممثلين عنها في الأقاليم للقيام ببعض الأنشطة الإدارية ، لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية ، و هو ما يتجلى في الصورة المتطورة للنظام المركزي و هي عدم التركيز الإداري .

المطلب الثاني

أركان المركزية الإدارية

و بناء على ما سبق ذكره نستنتج أن المركزية الإدارية تقوم على ثلاثة عناصر هي الدعائم الأساسية لها و يمكن عرضها كمايلي :

الفرع الأول

تركيز و حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات ، و هذا ما يترتب عليه تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة و النواحي من سلطة اتخاذ القرار و التفرد به . و هذا لا يعني أن يقوم الوزير المختص بكل صغيرة و كبيرة في إقليم الدولة لأن هذا الأمر من المحال تحقيقه في أرض الواقع العملي ، بل القصد من ذلك أن يتولى الإشراف

(1) طعيمة الجرف، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، طبعة 1962، ص175.

(2) توفيق شحاتة، مبادئ و أحكام القانون الإداري، دار النهضة العربية، طبعة 1953، ص174.

و الهيمنة على معاونيه مهما اختلفت مستوياتهم ، و سواء وجدوا في العاصمة أو في بقية أجزاء الإقليم . (1)

فالنظام المركزي يقوم على حصر النشاط الإداري و جمعه بيد شخص معنوي واحد هو " الدولة " بمفهومها الضيق ، أي مجموع الهيئات و الأجهزة التي تتكون منها السلطة التنفيذية (الحكومة) بصورة يشرف معها الوزراء من العاصمة على جميع مظاهر و أوجه ذلك النشاط و التي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية . (2)

الفرع الثاني

خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري .

يتكون النظام الإداري في الدولة من مجموعة من الأجهزة الإدارية ، و مجموعة من القواعد القانونية و الفنية ، و من مجموعة من الموظفين الذين يعملون باسم الدولة ولحسابها .

و لذلك نجد أن الجهاز الإداري في الدولة يكون على شكل هرم أو مثلث مترابط يتشكل من درجات مترابطة تعلوا بعضها بعضا ، و ترتبط كل درجة بتلك التي تليها مباشرة برابطة أو علاقة السلطة الرئاسية من الأعلى ، و تكون في شكل تبعية و خضوع في الأسفل .

ففي ظل المركزية الإدارية يجب أن يتحقق التدرج و التسلسل الإداري ، لكي يكون هيكل النظام الإداري متماسك ، و يخرج عن التدرج الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية و تكون مستقلة عن السلطة الإدارية المركزية ، و بذلك لا تخضع للسلطة الرئاسية . (3)

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، الطبعة الثانية 2007، ص 156.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 47.

(3) قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، ج 1، مرجع سابق، ص 112.

و السلطات العليا لها الحق في إصدار الأوامر و التعليمات للجهات الدنيا و يخضع كل مرؤوس خضوعا تاما ، و يتسع مجال الطاعة في النظام المركزي إلى درجة كبيرة فالرئيس يباشر رقابة سابقة و لاحقة على أعمال المرؤوس ، كما أن للرئيس صلاحية تعديل القرارات الصادرة من مرؤوسيه و إلغائها بالشكل الذي يراه مناسبا . (1)

الفرع الثالث

السلطة الرئاسية

تعني السلطة الرئاسية أن كل درجة من درجات الجهاز الإداري يوجد على رأسها رئيس أعلى يتبعه الموظفون الذين يعملون في هذه الدرجة ، و تعتبر السلطة الرئاسية أصلا من أصول الوظيفة العامة ، حيث تثبت للرؤساء الإداريين دون حاجة لوجود نص قانوني صريح بإقرارها ، و لا تنتفي هذه السلطة إلا بنص صريح يقر لموظف معين أو مجموعة من الموظفين اختصاصا نهائيا دون تعقيب الرؤساء الإداريين . (2)

و تشكل السلطة الرئاسية "Le pouvoir hiérarchique" الركن الأساسي للمركزية الإدارية حيث يقوم النظام المركزي الإداري على وجود علاقة قانونية بين الأشخاص العاملين و الموظفين بالإدارة العامة وفق تسلسل معين ، إذ يتمتع الموظف الأعلى الرئيس "Supérieur" بسلطات معينة تجاه الموظف الأدنى منه المرؤوس "Subordonné" بالنسبة لشخصه أو أعماله ، مما يؤدي إلى وضع هذا الأخير في علاقة تبعية للأول .

فالسلطة الرئاسية إذن هي العلاقة القائمة بين الرئيس و المرؤوس ، أثناء ممارسة النشاط الإداري . (3)

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص47.

(2) يسري العطار، محاضرات في القانون الإداري، وحدة الطبع و التصوير، جامعة القاهرة ، فرع الخرطوم

1990، ص69 .

(3) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص48، 47.

أولاً - سلطة الرئيس على شخص مرؤوسيه :

تتضمن سلطة الرئيس على أشخاص مرؤوسيه الكثير من الاختصاصات منها ما يتعلق بالحق في التعيين و الاختيار بداية ، و تنتهي بإنهاء المهام و العزل ، و تشمل ما يتوسط هذين الإجراءين من تسيير للحياة الوظيفية كحق الرئيس في تسخير مرؤوسيه لأعمال معينة و سلطة نقل الموظف و ترقيته و توقيع العقوبات التأديبية عليه في حدود ما يسمح به القانون.

ثانياً - سلطة الرئيس على أعمال مرؤوسيه :

تشمل هذه السلطة حق الرئيس في توجيه مرؤوسيه بإصدار الأوامر و التوجيهات شفوية كانت أو كتابية عن طريق التعليمات أو المنشورات أو الدوريات المختلفة ، قبل ممارسة أعمالهم ، و سلطة مراقبة تنفيذهم لهذه الأعمال و التعقيب عليها ، إذ يجيزها أو يرفضها أو يعدلها أو يسحبها أو يلغيها أو يصادق عليها . (1)

و للرئيس الإداري سلطة الحل محل الموظف المرؤوس في مباشرة اختصاصاته .

و يقوم الرئيس الإداري بالرقابة على أعمال المرؤوس عن طريق الإشراف و التفتيش و المتابعة و كتابة التقارير على أعمال المرؤوس ، و فحص الشكاوى و التظلمات الموجهة للرئيس ضد المرؤوس .

كما يباشر الرئيس الإداري هذه الرقابة من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى أو تظلم إداري أو رئاسي من قبل أصحاب المصلحة ، فإذا تأكد الرئيس الإداري من سلامة أعمال المرؤوس المطعون فيها أجازها ، أما إذا تبين له أنها غير مشروعة فله أن يعدلها أو يلغيها أو يسحبها و هذا في حدود ما يسمح به القانون . (2)

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص54.

(2) قصير مزياي فريدة، مرجع سابق، ص115.

من أجل المحافظة على حسن سير الجهاز الإداري ، و لأجل تحقيق المصلحة العامة و يجب أن يكون في حدود القانون ، و يمكن إيجاز هذه السلطات في :

1 - الرقابة السابقة أو القبليّة (سلطة توجيه الأوامر)

بغرض حسن سير الجهاز الإداري و فعاليته ، يعمد الرؤساء - عادة - إلى توجيه أوامر أو تعليمات أو منشورات ترسم و تبين للمرؤوسين طريقة و كيفية العمل التي يعتقد الرؤساء أنها الأكثر اتفاقا مع القانون ، و الأكثر انسجاما و ملاءمة مع مقتضيات الصالح العام ، و ذلك أن " المرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع و الطاعة للقوانين و اللوائح و النظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا بالخضوع لأوامر و نواهي و توجيهات و تعليمات رئيسه الإدارية و إطاعتها و تنفيذها في حدود القانون . (1)

و الجدير بالإشارة أن الفقه تنازع حول مدى جواز تقيد المرؤوس بأوامر الرئيس التي تكون مشوية باللامشروعية ، فمنهم من يرى وجوب تقيد المرؤوس بهذه الأوامر حتى و إن كانت غير مشروعة ، و جانب آخر يرى أنه لا يجوز للمرؤوس تنفيذها ، و له الحق في الاعتراض عليها . (2)

و قد استقر أغلب الفقه و القضاء على أن واجب الطاعة مفروض على المرؤوس و لا يجوز له الاعتراض على تنفيذها طالما أن الرئيس يبقى وحده المسؤول على هذه الأعمال و ذلك ما ذهب إليه المشرع الجزائري من خلال المادة 129 من القانون المدني و العبارة الواردة فيها التي تنص على أن : " لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولون شخصيا

(1) عمار عوابدي، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990، ص 207.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 160.

عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس ، متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم " (1) ، فإنه لا يقصد منها الجانب الموضوعي في أوامر الرئيس و إنما الجانب الشكلي في الأمر المتمثل في الكتابة و الاختصاص مما يوجب توفر الشروط التالية في الأمر :

أ - أن يكون الأمر صادراً في شكل مكتوب و مؤرخ ، و موضحاً مصدراً و وجهة ، بحيث يكون الشكل المكتوب قيماً مفروضاً على الرئيس ، و بالتالي يصعب عليه توجيه أوامر يعرف أنها مخالفة للقانون .

ب - أن يكون الأمر صادراً عن الرئيس المختص موضوعاً و زماناً و مكاناً ، إذ قد يكون في المنظمة الإدارية الواحدة العديد من المسؤولين ، و بالتالي قد يخضع المرؤوس للعديد من الرؤساء ، ففي هذه الحال يجب أن يتأكد المرؤوس من أن رئيسه مختصاً فعلاً بإصدار الأمر . (2)

و متى توفرت هذه الشروط كان المرؤوس ملزماً بتنفيذها ، فالقانون لم يخول له فحص مشروعية أمر رئيسه .

2 - الرقابة اللاحقة أو البعدية (سلطة التعقيب)

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه بموجب ما يأتيه من تصرفات و أعمال ، يمكن للرئيس أن يمارس رقابته على تلك التصرفات سواء من تلقاء نفسه أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات

(1) المادة 129 من القانون رقم: 07-05 المؤرخ في: 13 مايو 2007، المتضمن القانون المدني.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 49.

و شكاوى من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال .

و هذا الجانب من السلطة الرئاسية نجده في عدة أشكال وصور أهمها :

أ - التصديق (الإجازة) :

بمقتضى هذه السلطة يبقى العمل و التصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثره القانوني (غير نافذ) إلا إذا تم إقراره و الموافقة عليه من طرف الرئيس ، و تأخذ هذه الآلية صورتين :

❖ المصادقة الصريحة :

و يتجلى هذا الشكل من التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس ، سواء كتابيا أو شفاهيا أو أي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته و إقراره بكيفية واضحة و جلية .

❖ المصادقة الضمنية :

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة و فعالية النشاط الإداري و دعم حركته ، فغالبا ما تنص القوانين و الأنظمة على تحديد فترة أو مدة معينة ، يمكن للرئيس أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس ، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة إنتاج عمل المرؤوس لعمله القانوني و نفاذه ، على اعتبار أن الرئيس قد صادق عليه و أجازته . (1)

(1) علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص50.

ب - التعديل :

يخول القانون للرئيس ، و هو يراقب عمل المرؤوس أن يدخل عليه التغييرات و التحويلات اللازمة التي من شأنها الحفاظ على احترام القانون تجسيدا لمبدأ المشروعية و تحقيق أكبر قدر ممكن من المصلحة العامة تحقيقا لمبدأ الملاءمة .

و عليه فالرئيس - في إطار القانون - له أن يعدل من العناصر و المعطيات التي يتكون منها تصرف المرؤوس سواء بالزيادة أو النقصان ، ذلك أن سلطة التعديل إنما هي أعمال لسلطة التصديق و الإلغاء في آن واحد .

ج - الإلغاء :

تسمح سلطة الإلغاء المخولة للرئيس حيال أعمال مرؤوسيه بالتدخل ليضع حدا للآثار و النتائج المترتبة على تلك الأعمال مستقبلا .

و بهذا الصدد يميز الفقه بين حالتين أساسيتين :

❖ الأولى : أعمال المرؤوس مشروعة

احتراما لمبدأ و قاعدة عدم جواز المساس بالحقوق المكتسبة ، فإنه لا يجوز - مبدئيا - للرئيس أن يلغي الأعمال القانونية و المشروعة الصادرة عن مرؤوسه .

❖ الثانية : أعمال المرؤوس غير مشروعة

و في هذه الحالة أيضا ميز الفقه بين وضعين هما : (1)

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص52، 53.

- **الأول :** إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان ، كأن يكون مثلا محل و موضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في اختصاصه و صلاحياته ، فإن عمل و قرار المرؤوس يكون هنا منعما ، و كأنه لم يكن ، و لا يرتب أي حق . و من ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعّم لا يتحصن أبدا ، بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت .
- **الثاني :** أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرار منعما فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلا بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي بحيث يصبح القرار بعدها متحصنا ضمانا لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص ، و استتباب الوضع الاجتماعي . (1) و لهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقررها النصوص مثل ما ورد بالمادة 80 من قانون البلدية حينما نصت على مايلي : " لا يتم تنفيذ القرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة إلا بعد شهر من تاريخ إرسالها .
- إذا كان القرار مخالفا لقانون أو تنظيم يحق للوالي إلغائه بقرار مسبب خلال هذه المدة " . (2)
- و على كل فإن الفقه و القضاء المقارنين في كل من (فرنسا و مصر و الجزائر) يذهب إلى أن إلغاء القرارات الإدارية المعيبة يجب أن يتم خلال المدة نفسها التي يجعلها القانون ميعادا لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء ، حيث لا يمكن أن تخول الإدارة ما لا يخول للقضاء .

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص53، 54.

(2) المادة 80 من قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 1990/04/07.

د - الحلول

في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه ، و هو - العمل السلبي - يمكن لرئيسه أن يتولاه بنفسه بما له من سلطة حلول أي أن يحل محله في القيام بها .
و إذا كانت القاعدة العامة تتمثل في تخويل الرئيس سلطة الحلول لضمان استمرار الخدمات العامة و سير المرفق العام بانتظام و اطراد ، فقد يعمد القانون - أحيانا - إلى إسناد مهام و أعمال معينة إلى المرؤوس على وجه التحديد و اعتبارها " سلطات خاصة " مما يؤدي إلى تقييد سلطة الحلول و إحاطتها بجملة من الشروط أهمها :

- ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس بالقيام بالعمل .
- إصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ . (1)

و ما يمكن أن نخلص إليه أن السلطة الرئاسية ضرورية لوجود النظام المركزي حيث تتقرر للرئيس على مرؤوسيه بصورة اعتيادية لا حاجة فيها إلى نص قانوني صريح يؤكد لها .

و يقابلها مسؤولية الرئيس على أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى حتى نصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني ، أو إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي . (2)

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 54، 55.

(2) عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 1991، ص 120.

المبحث الثاني

صور المركزية الإدارية

إن المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين الحصر للسلطات بشكل مطلق بيد السلطة المركزية بالعاصمة (الحكومة) و هو ما يعبر عنه الفقهاء بالتركيز الإداري و بين تخويل بعض السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم ، و هو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري .

و من ثم فإن تطبيقات النظام المركزي الإداري ، إنما تتمثل في شكلين أساسيين هما :

المطلب الأول

التركيز الإداري

و يسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية ، و يقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها و عمومياتها في يد الوزراء في العاصمة ، حيث يجرى كل ممثلي الأقاليم و الهيئات من سلطة القرار و يتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الإقليم أو المرافق . (1)

الأمر الذي يجعل من ممثليهم عبر أقاليم الدولة مجرد منفذين للأوامر و التعليمات الوزارية .

و هذه الصورة المتطرفة من المركزية الإدارية ، توجد في بعض الدول الإفريقية و الآسيوية التي نالت استقلالها من أوائل الستينات ، خشية الأنظمة في أن يتحول أي توزيع للسلطة للأقاليم إلى تمزيق جسم الدولة ، و تهديد وحدتها السياسية ، خاصة تلك

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 167.

الأقاليم التي تكثر فيها النعرات القبلية المتحيزة جغرافيا .

كما أن ضيق الموارد ، و ضالة عدد الموظفين عاملان آخران للتركيز في الرئاسة الإدارية .

غير أنه لم تعد هذه الصورة من نظام المركزية الإدارية أمرا ممكن التحقق ، و أصبح في حكم المستحيل أن تمتد يد الوزير إلى كل صغيرة و كبيرة في شؤون وزارته في الأقاليم و المصالح المختلفة .

كما أن ضرورة الإصلاح الإداري تستوجب التخفيف عن الوزراء حتي يتفرغوا لأمهمات المسائل القومية المشتركة بين جميع أقاليم الدولة ، لذلك بدأ الفقه الإداري يشعر بالحاجة إلى تكوين الهيئات التي تتولى أمر النشاط الإداري و البت في بعض الأمور الخاصة بالأقاليم بعيدا عن العاصمة و باستقلال عن الوزارات . (1)

المطلب الثاني

عدم التركيز الإداري

و يسميه البعض بالمركزية النسبية أو الجزئية ، و قد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة) ، و مما زاد من حدة هذه المشكلة هو تطور الحياة و تعقدها و كثرة اتصال الجمهور بالإدارة لقضاء مصالحهم مما استحال معه عرض كل الطلبات على الوزراء المعنيين نظرا لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار .

لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء من الوزارة نفسها أو داخل

(1) يسري العطار، مرجع سابق، ص73.

الإقليم صلاحية اتخاذ القرار دون حاجة للرجوع للوزير المختص . كما أنه قد تعهد الصلاحية نفسها للجنة يتم إحداثها لهذا الغرض .

غير أنه لا ينبغي أن يفهم بأن تمتع ممثلي الأقاليم أو اللجنة الخاصة بسلطة القرار تعني الاستقلال و الانفصال التام عن السلطة المركزية ، بل إن سائر ما يقوم به ممثل الحكومة على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص لذا فإن هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص . أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفاً من أعباء السلطة المركزية و منعاً لاختناق العمل الإداري . (1)

و مفاد ذلك أنه يعهد لبعض الموظفين سلطة اتخاذ القرارات ، و البت في المسائل التي تدخل في اختصاصهم دون الحاجة للمصادقة عليها من طرف الوزير .

و يتم نقل و تحويل الصلاحيات و الاختصاصات من السلطات اللامركزية إلى السلطات غير الممركزة عن طريق آلية التفويض الإداري ، الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز الإداري . (2)

الفرع الأول

تعريف التفويض الإداري

و هو نقل و تحويل جزء من الصلاحيات و السلطات الإدارية من مستوى إلى مستوى آخر أقل منه ، أو هو إسناد الرئيس الإداري بعض الصلاحيات إلى معاونيه المباشرين .

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 168.

(2) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 52.

و للتفويض الإداري شرطين يمكن إيجازهما في :

1 - وجوب وجود نص قانوني يجيز التفويض :

و ذلك بمقتضى النصوص الدستورية أو القوانين أو المراسيم التنظيمية .

2 - أن يصدر قرار إداري يقضي بالتفويض :

و ذلك أن يستوفي هذا القرار جوانبه الشكلية ، و يتم تبليغه لكل الجهات المعنية .

الفرع الثاني

أنواع التفويض الإداري

و قد يأخذ التفويض الإداري إحدى الصورتين الآتيتين :

أولا - تفويض الاختصاص : (تفويض السلطة)

يقصد بهذا التفويض أن يعهد صاحب الاختصاص (الرئيس) بممارسة جانب من اختصاصه سواء في مسألة معينة ، أو في نوع معين من المسائل إلى موظف آخر أو سلطة أخرى طبقا لما تقتضيه الأوضاع القانونية . (1)

- شروط تفويض الاختصاص

- ✓ أن يكون التفويض الإداري جزئي .
- ✓ لا يجوز التفويض في المسؤولية لأنها مرتبطة بشخص الأصيل ، إذ يقوم الرئيس الإداري بتفويض جزء من اختصاصاته بصفة مؤقتة ، بينما تبقى مسؤوليته قائمة أمام

(1) عمار بوضياف،القرار الإداري،جسور للنشر و التوزيع،الجزائر،2007،ص115.

السلطات الإدارية العليا . و هذا لا يعني تخلي الرئيس عن مسؤوليته ، بل هو تخلي عن جزء من سلطاته الإدارية ، فالرئيس الإداري يبقى مسؤول . لكن هذا لا يعني أن المفوض إليه لا يتحمل المسؤولية القانونية ، نتيجة إخفاقه في التفويض .

✓ كما لا يجوز للمرؤوس المفوض إليه أن يقوم بإعادة تفويض السلطات التي انتقلت إليه من رئيسه إلى من هم أدنى مرتبة منه لأن عملية التفويض تتم مرة واحدة فقط . (1)

✓ التفويض يكون من أعلى إلى الأسفل أي من الرئيس الإداري إلى المرؤوس .
وضوح حدود التفويض ، فيجب أن يكون التفويض سليماً من الناحية الشكلية و القانونية و أن تكون الفترة الزمنية للتفويض محددة ، و يكون التحديد دقيقاً للسلطات أو الصلاحيات التي تم نقلها إلى المفوض إليه .

حق الرئيس الإداري في تعديل و استرداد و إلغاء التفويض بعد نقل السلطات المفوضة إلى المرؤوس ، فلا يجوز للرئيس الإداري أن يمارسها لأنها أصبحت حق قانوني للمرؤوس طيلة مدة التفويض . ففي حالة قيام الرئيس الإداري بالاختصاصات و الصلاحيات المفوضة هنا يحدث تعارض لذا منح القانون و الفقه للرئيس الإداري حق تعديل نطاق و حدود التفويض . (2)

ثانياً - تفويض التوقيع :

يقصد به أن يفوض الرئيس الإداري المفوض إليه (المرؤوس) حق التوقيع مكانه على بعض القرارات الداخلة في اختصاصه الأصلي و لحسابه و تحت مراقبته ، فهو

(1) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص110.

(2) سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، طبعة سنة 1976، ص708.

مجرد عمل مادي ، حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة . (1)

- شروط تفويض التوقيع :

- ✓ يبقى الأصل محتفظا بحق التوقيع ، أي لا يحرم الرئيس الإداري من حق التوقيع .
- ✓ إن قرارات المفوض إليه تأخذ مرتبة القرارات الصادرة عن المفوض لأنه لا يعدل في توزيع الاختصاص بين الطرفين .
- ✓ ينتهي تفويض التوقيع إذا تغير المفوض و كذا إذا تغير المفوض إليه ، لأنه يقوم على أساس الثقة الشخصية بينهما . (2)

المبحث الثالث

تقدير المركزية الإدارية

لأسلوب المركزية الإدارية دور هام في المجالات الدستورية و السياسية و الاجتماعية و الإدارية و الاقتصادية في الدولة و هذا ما يساعدنا على إمكانية تقييم هذا النظام بإبراز مزاياه و الكشف عن عيوبه على النحو التالي :

المطلب الأول

مزايا النظام المركزي (المحاسن)

يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا إذا أحسن تطبيقه تقوم عليها مبررات وجوده و تتمثل أساسا في :

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص54.

(2) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص112.

الفرع الأول

من الناحية السياسية

يدعم الأخذ بالمركزية الإدارية الوحدة الوطنية للدولة سياسيا و دستوريا بموجب الرقابة و الإشراف العام على الوظيفة الإدارية ، و بسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة إذ لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية ، فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة . (1)

الفرع الثاني

من الناحية الإدارية

تحقق المركزية تجانس النظم و الأنماط الإدارية مما يوفر استقرار و وضوح الإجراءات و المعاملات و عدم تناقضها و اختلافها من جهة لأخرى .

فيؤدي ذلك إلى تحقيق المساواة بين الأفراد المتعاملين مع الإدارة على اختلاف مناطقهم فالتحيز لا يتصور أن يسود إذا ما طبق هذا النظام ، لأن سلطة القرار تم تركيزها ، و من ثم فلا مجال للتمييز من حيث الأصل بين المقيمين في العاصمة و غيرها من الأقاليم الأخرى .

و هذا ما ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة ، و ارتفاع الأداء الإداري ، و تقليص سلبيات الظاهرة البيروقراطية .

فالمركزية خير وسيلة تكفل سير المرافق العامة بانتظام و اطراد ، و هذا أهم ما تسعى إليه المركزية الإدارية .

فالوضوح في العلاقة و البساطة في الشكل بين الإدارة المركزية و فروعها في الأقاليم على نحو من التدرج و الترتيب ، يؤدي حتما إلى تحديد المسؤولية بما يكفل تجانس العمل .

(1) سليمان محمد الطماوي، مرجع سابق، ص70.

فالنظام المركزي هو أقرب إلى تحقيق العدالة من الزاوية الإدارية لأنه يضمن تجانسا في العمل بحكم تركيز السلطة ، فشروط الانتفاع بخدمة ما تظل واحدة بالنسبة لجميع المتعاملين مع الإدارة . (1)

الفرع الثالث

من الناحية الاجتماعية و الاقتصادية

حيث يكفل النظام المركزي و يضمن تحقيق مبدأ العدالة و المساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف و إدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة . (2)

كما يترتب على تطبيق المركزية الإدارية من الناحية الاقتصادية الإقلال من الإنفاق العام و تقليصه إلى أقصى حد ، و ذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات و الموظفين مما يوفر مصاريف و أموال كثيرة .

حيث ثبت بالدليل القاطع أن الإستقلال المالي قد ينجم عنه ظاهرة الإفراط أو المبالغة في الصرف مما يؤثر سلبا على الوعاء المالي للدولة . (3)

المطلب الثاني

عيوب النظام المركزي

إن المبالغة في المركزية عادة ما تؤدي إلى تعطيل الأعمال ، و الإصرار على هذه المبالغة قد يؤدي بالعمل الإداري ذاته إلى الروتين .

فعلى الرغم من المزايا العديدة التي تتمتع بها هذه المركزية الإدارية ، فقد انتقد هذا

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص169.

(2) سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص70.

(3) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص111.

الأسلوب حديثا كأسلوب لإدارة المرافق العامة ، لذا فقد ابتعدت أكثر الدول عن إتباع هذا الأسلوب في إدارتها و تصريف شؤونها .

حيث اعتبر هذا الأسلوب لا يلائم المشاريع الإدارية الحديثة و متطلباتها ، خاصة بعد الثورة العلمية الحديثة ، و التي شملت معظم العلوم و خاصة الإدارة .

فأسلوب المركزية الإدارية يعد غير كاف وحده لتسيير جهاز الوظيفة الإدارية في الدولة نظرا للعيوب التالية .

الفرع الأول

من الناحية السياسية

إن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار ، و إن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية ، و بسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم ، و بشأن كل صغيرة و كبيرة ، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية أو المنتخبة من المشاركة في صنع القرار و تسيير الشؤون المحلية .

و نظرا لبعدهم عن العاصمة فإن اتخاذ السلطة المركزية لبعض القرارات قد يجعل هذه الأخيرة غير ملائمة لمواجهة الاحتياجات المحلية . (1)

الفرع الثاني

من الناحية الإدارية

إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجر عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب طول الإجراءات و كثرة الملفات و تركيز السلطة بيد شخص واحد أو مجموعة أشخاص ، الأمر الذي ينتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي .

(1) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص56.

و فضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق و المعطيات المحلية ، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة المعنية بالقرار . (1)

و على كل فإن النتيجة التي نخلص إليها من كل ما سبق أنه من المستحيل تطبيق نظام المركزية بشكل مطلق ، و ذلك أمام تضخم الجهاز الإداري و ازدياد تدخل الدولة في مختلف المجالات ، مما يؤدي عمليا إلى عدم كفاية النظام المركزي لوحدده في إدارة و تسيير دواليب الدولة و مؤسساتها و الاستجابة للاحتياجات العامة .

كما أن دعم و تقوية النظام المركزي في ظل الدولة الحديثة أصبح سمة و عنوانا للأنظمة الديكتاتورية ، لأنه يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ، و يقف في وجه المواطنين و الجماهير في تسيير شؤونها بنفسها . (2)

فعدم مرونة النظام المركزي يؤدي إلى حرمان سكان الوحدات المحلية من المشاركة في الحياة العامة ، و من المشاركة في إدارة شؤونهم المحلية .

كما أنه من عيوب النظام المركزي البطء في انجاز الأعمال ، و هذا بدوره يؤدي إلى عدم مواجهة المشكلات الطارئة بالشكل المطلوب .

و هذا ما يؤدي إلى إضعاف الشعور بالمسؤولية لدى ممثلي الحكومة المركزية على مستوى الأقاليم ، حيث يترك كل شيء للبت فيه من جانبها مما يؤدي إلى التراخي و الكسل في أداء العمل .

(1) عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص170.

(2) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص60.

الفصل الأول

تنظيم السلطات الإدارية المركزية في الجزائر .

إن تواجد شعب فوق إقليم معين يستوجب تواجد هيئة منظمة تتولى ممارسة السلطة لحكم الشعب ، فلا يستوجب أن ترتدي لونا سياسيا محددًا و لكن يجب أن يكون لها نفوذ على جميع إقليم الدولة ، بحيث لا توجد سلطة مصارعة لها ، حتى تتحقق المحافظة على وحدة الإقليم .

و المتعارف عليه إن الوظائف الأساسية في الدولة عادة ما تتولاها ثلاث سلطات عامة و المتمثلة في السلطات التنفيذية و التشريعية و القضائية ، و التي تعمل على أساس التوازن و التكامل و التعاون فيما بينها .

و موضوع دراستنا يسلط الضوء على إحدى هذه السلطات و هي أهم الهياكل المركزية المنصوص عليها في الدستور الجزائري الذي حدد اختصاصاتها و علاقاتها ببعضها البعض من أجل تجسيد قواعد الديمقراطية . لتحقيق الهدف الأسمى و هو الحفاظ على النظام العام .

و من هنا يمكن لنا الإبحار بداية مع ربان السفينة و قائدها الأول في هذا التنظيم .

و فق خطة تضمنت المباحث التالية و هي :

المبحث الأول : رئيس الجمهورية .

المبحث الثاني : الوزير الأول

المبحث الثالث : الوزارة و الأعمال الخارجية للوزارة .

المبحث الأول

رئيس الجمهورية .

تعتبر رئاسة الجمهورية مؤسسة تقوم على مجموعة من الهيئات تتمثل في الأجهزة و الهياكل الداخلية (الأمانة العامة ، المديرية المختلفة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 132-94 المؤرخ في 1994/05/29 . (1)

فهي أهم مؤسسة في جميع الدول التي تتبنى النظام الرئاسي على غرار الجزائر، و ذلك بالنظر لدورها السياسي و الإداري في دائرة السلطة السياسية ، و عليه نجد أن الفقه بمختلف مجالاته (السياسية و الإدارية و القانونية و الاجتماعية) يولي لها أهمية كبرى في دراساته و نحن كقانونيين نقوم دراستنا لهذه المؤسسة على فرع القانون الإداري . (2)

فرئيس الجمهورية هو الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري ، باعتباره رئيسا للسلطة التنفيذية فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة و لحسابها وتكون سارية المفعول على كامل إقليم الدولة الجزائرية . (3)

و لمعالجة النظام القانوني لرئيس الجمهورية أو رئيس الدولة سنتطرق إلى شروط الترشح لتولي هذا المنصب و الاستقالة منه لنحدد - بعد ذلك - سلطات و صلاحيات رئيس الجمهورية في المجال الإداري .

المطلب الأول

شروط تعيين رئيس الجمهورية .

أخذ المشرع الجزائري إعمالا بالمبادئ الديمقراطية التي تبناها بقاعدة الانتخاب لمنصب رئيس الجمهورية ، و ذلك من خلال أحكام دستور 1996 .

(1) محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 93.

(2) علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 67.

(3) المادة 72 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، معدل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008 .

الفرع الأول

شروط الترشح .

حددها دستور 1996 في المادة 73 منه . التي بينت الشروط الواجب توافرها في الشخص المترشح لرئاسة الجمهورية ، حيث نصت علي ما يأتي :

أولا - أن يحمل المترشح الجنسية الجزائرية الأصلية فقط :

و ذلك وفق قانون أحكام الجنسية ، و لا يجوز لحامل أكثر من جنسية سواء عن طريق الاكتساب أو أصالة المترشح للرئاسيات ، إذ لا يعقل القول برئيس جمهورية تربطه مع دولة أخرى رابطة ولاء .

و هذا ما أضافته المادة 73 على نظيرتها المادة 70 من دستور 1989 .

ثانيا - أن يدين المترشح بالإسلام :

و هذا تطبيقا للأحكام العامة التي تحكم الدولة ، فالإسلام دين الدولة ، و يبقى هذا الشرط و إن كان بسيطا في ظاهره مثيرا للجدل من نواح عديدة ، إذ لا يمكن إثبات هذا الشرط إلا عن طريق التصريح ، أو ما يسمى بالحالة الظاهرة للمترشح ، إضافة إلى مدى قابلية الترشح لمن كان غير مسلم و أسلم قبل الترشح . (1)

ثالثا - أن يبلغ سن (40) سنة كاملة يوم الانتخاب .

رابعا - أن يتمتع بكافة حقوقه المدنية و السياسية .

(1) " لقد أفاض العلماء و الفقهاء في لتحديد ووضع الشروط لانعقاد الخلافة ، و المتمثلة في الإسلام و الذكورة

والبلوغ و العقل و الحرية و العدل ، و ما عدى هذه الشروط فهي شروط أفضلية مثل : الاجتهاد ، الشجاعة

سلامة الحواس و الأعضاء " .

- أنظر حول ذلك الماوردي (أبو الحسن علي بن محمد بن حبيب) ، الأحكام السلطانية و الولايات الدينية .

خامسا - أن يكون زوجه حاملا للجنسية الجزائرية :

وذلك بغض النظر عن طبيعة هذه الجنسية سواء كانت أصلية أو مكتسبة .

سادسا - أن يثبت مشاركته في الثورة إذا كان مولودا قبل تاريخ يوليو 1942 .

سابعا - أن يثبت عدم تورط أبويه في نشاط معاد للثورة إذا كان مولودا بعد يوليو 1942:

و في هذين الشرطين ، يرى جانب من الفقه أن مثل هذه الشروط من شأنها المساس

بالمبدأ الدستوري القاضي بالمساواة بين المواطنين . (1)

ثامنا - التصريح العلني بكل ممتلكاته المنقولة و العقارية المتواجدة في الجزائر أو بالخارج .

الفرع الثاني

الأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية .

يتم التصريح بالترشح لمنصب رئيس الجمهورية بإيداع طلب تسجيل لدى المجلس

الدستوري مقابل وصل يتضمن طلب الترشح مجموعة من المعلومات عن المترشح .(2)

فضلا عن الشروط المحددة في المادة 73 من الدستور و كذا الأحكام الواردة في القانون

العضوي 01-12 المتعلق بالانتخابات ، حيث جاء في المادة 139 منه أنه يجب على

المترشح أن يقدم :

- إما قائمة تتضمن 600 توقيع فردي لأعضاء منتخبين في مجالس بلدية أو ولائية أو

برلمانية على الأقل ، و موزعة على 25 ولاية على الأقل .

(1) المادة 73 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 1996، المعدل سنة 2008، مرجع سابق .

(2) المادة 136 من القانون العضوي رقم 01-12 المؤرخ في: 12 يناير 2012، المتعلق بالانتخابات.

- و إما قائمة تتضمن 60.000 توقيع فردي على الأقل لناخبين مسجلين في القائمة و يجب أن تجمع عبر 25 ولاية على الأقل ، و ينبغي أن لا يقل العدد الأدنى من التوقيعات المطلوبة في كل ولاية من الولايات المقصودة عن 1500 توقيع .
- و تدون هذه التوقيعات في مطبوع فردي مصادق عليه لدى ضابط عمومي ، و تدون هذه المطبوعات لدى المجلس الدستوري في نفس الوقت الذي يودع فيه ملف الترشيح .
- و يجب أن يفوز بالأغلبية المطلقة لأصوات الناخبين ، و إلا تجرى دورة ثانية بين المرشحين الحاصلين على الأغلبية في الدور الأول . (1)

المطلب الثاني

انتهاء العهدة الرئاسية .

لقد أخذ المشرع الجزائري بالمدة الوسطى في العهدة ، و التي تقدر بخمس (05) سنوات و التي كانت قابلة للتجديد مرة واحدة فقط قبل التعديل الدستوري الوارد بموجب القانون 19-08 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، و بموجب هذا الأخير تم فتح العهدة الرئاسية حسب ما نصت عليها المادة 74 من دستور 1996 .

و الجدير بالذكر أيضا أن المشرع الجزائري قد أخذ في هذا المجال بمبدأ سيادة الشعب على أساس أن السلطة ملك للشعب ، و هو حر في اختيار ممثليه ، و لا يمكن حرمانه من اختيار ممثله لمرات عديدة ممارسة لسلطته . (2)

الفرع الأول

الاستقالة الحكيمة الوجوبية (بقوة القانون) .

تحكم هذا الشكل من الاستقالة القواعد و الأحكام الأساسية التالية :

- (1) المواد 142،143من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات،المرجع السابق.
- (2) المجلس الدستوري، رأي رقم 01-08 مؤرخ في : 2008/11/07، يتعلق بمشروع القانون المتضمن التعديل

الدستوري، الجريدة الرسمية، العدد 63 لسنة 2008، ص 5،6.

أولاً - من حيث السبب :

تستند الاستقالة الحكومية على حصول مانع يتمثل فقط في واقعة مادية هي " المرض الخطير المزمّن " الذي يترتب عن استحالة قيام رئيس الجمهورية بمهامه لمدة تزيد عن 45 يوماً ، و ذلك أن المانع الذي تقل مدته عن 45 يوماً ، لا يقتضي تدابير الاستقالة ، و إنما يتولى مهام رئاسة الجمهورية نيابة عنه رئيس مجلس الأمة لفترة مؤقتة .

ثانياً - من حيث الإجراءات :

و تتمثل في إعلان الشغور النهائي بموجب اقتراح مقدم بالإجماع من المجلس الدستوري إلى البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا ، لإعلان ثبوت المانع لرئيس الجمهورية بأغلبية ثلثي (2/3) أعضائه .

و في حالة استمرار المانع بعد انقضاء 45 يوماً ، يعلن الشغور بالاستقالة وجوبا .

ثالثاً - من حيث الآثار :

يترتب على الاستقالة الحكومية لرئيس الجمهورية تولي رئيس مجلس الأمة مهام رئيس الدولة بالنيابة لمدة أقصاها 60 يوماً ، تجري خلالها انتخابات رئاسية .

و مع ذلك فقد قيد الدستور سلطات و حقوق رئيس مجلس الأمة لدى توليه مهام رئاسة الدولة من عدة جوانب مثل عدم إمكانية ترشيحه لرئاسة الجمهورية . (1)

الفرع الثاني

الاستقالة الإرادية .

أجازت الفقرة الرابعة من المادة 88 من الدستور لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته بإرادته

و هذا الشكل من الاستقالة تحكمه القواعد الأساسية التالية :

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 97.

أولاً - من حيث السبب :

يمكن لرئيس الجمهورية أن يقدم استقالته لأي سبب يراه و يقدره شخصياً .

ثانياً - من حيث الإجراءات :

و إذا اقتربت استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته بشغور رئاسة مجلس الأمة ، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ، و يثبت بالاجتماع الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية ، و حصول المانع لرئيس مجلس الأمة ، و في هذه الحالة يتولى رئيس المجلس الدستوري مهام رئيس الدولة .

ثالثاً - من حيث الآثار :

يتولى مهام رئيس الجمهورية رئيس مجلس الأمة لمدة أقصاها 60 يوماً تنظم خلالها انتخابات رئاسية . (1)

قد تنتهي العهدة الرئاسية بانتهاء المدة الزمنية المتمثلة في 05 سنوات كما نص عليه دستور 1996 في المادة 74 منه ، مع إمكانية تجديد الانتخابات و الحصول على عهدة ثانية و كمثل على ذلك الرئيس اليمين زروال الذي قدم استقالته سنة 1999 .

المبحث الثاني

الوزير الأول .

إن الوثائق الدستورية الجزائرية قد اتسمت بحركية واسعة ، و ذلك محاولة من المنظرين السياسيين تعديلها بشكل متكرر من أجل مسايرة المعطيات السياسية لكل فترة زمنية على حدى و هذا من أجل ملازمة الدستور للتطورات المحيطة بالحزب الحاكم في ظل الأحادية الحزبية .

لكن بعد الأخذ بوحدة السلطة التنفيذية في ظل دستور 1976 ، تم تكريس مبدأ ثنائية

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص98.

السلطة وأستحدث منصب رئيس الحكومة أول مرة في التعديل الدستوري 03 نوفمبر 1988 لتوزيع الوظيفة الإدارية العليا بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، و تم تكريسه مجددا في دستور 1989 ليتم تأييده في التعديل الدستوري لسنة 1996 .

المطلب الأول

شروط تعيين الوزير الأول.

يعد الوزير الأول الرئيس الإداري الأعلى في جهاز الحكومة ، حيث كان يطلق عليه تسمية رئيس الحكومة قبل التعديل الدستوري الأخير ، بموجب قانون رقم 08-19 الموافق لـ : 15 نوفمبر 2008 ، و سبب تغيير التسمية راجع إلى رغبة المشرع الجزائري في تبني النظام الرئاسي ، بدلا من النظام الذي كان يوحي به التنظيم السائد قبل التعديل ، إذ أن تسمية رئيس الحكومة من قبيل الأنظمة البرلمانية ، و يتم تعيينه وفق أشكال قد تكون انتخابية و هذا ما يدل على ثنائية السلطة التنفيذية ، و انقسامها بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، بينما تسمية الوزير الأول تعني أحادية النظام الذي يكون على رأسه شخصية رئيس الجمهورية فقط . (1)

الفرع الأول

الشروط الواجب توفرها في الوزير الأول .

ليست هناك شروط معينة نصت عليها الدساتير الجزائرية ، فرئيس الجمهورية هو من يقوم بتعيينه بناء على معيار الكفاءة و النزاهة و السمعة الطيبة ، على اعتبار أنه شخصية تملك تجربة سياسية واسعة و تتمتع بالشرعية . (2)

فالمجتمعات التي تتمتع بنوع من الوعي السياسي تشترط الكفاءة لتسييرها السياسي

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص77.

(2) الشرعية = فالشرعية متعلقة بطريقة الوصول إلى السلطة، بينما المشروعية هي فكرة سياسية تعبر عن مدى تقبل

المواطنين لتلك الفكرة .

ليتمكن من يعتلي هذا المنصب من مواجهة المشاكل و إيجاد الحلول لها .

أما بشأن السمعة الطيبة فهي شرط لا يمكن الاستغناء عنه ، فرتيس الجمهورية هنا يكون مقيدا ، حيث يجب عليه اختيار الشخص المقبول من جميع الأوساط الشعبية و السياسية .

الفرع الثاني

تعين الوزير الأول .

يعين الوزير الأول طبقا للمادة 5/77 من الدستور المعدل بموجب القانون 08-19 بموجب مرسوم رئاسي من طرف رئيس الجمهورية ، و لا يخضع في تعيينه لأيّة شروط لأن نص المادة 77 جاء مطلقا ، لذا يبقى لرئيس الجمهورية وحده صلاحية تقدير و اختيار الشخص الذي يستحق هذا المنصب ، مع الأخذ بعين الاعتبار العديد من العوامل . التي غالبا ما تكون اعتبارات شخصية و سياسية ، لذا ففي أغلب الأحيان يكون من الشخصيات السياسية ذات الوزن الوطني .

كما نصت المادة 7/77 من تعديل الدستور لسنة 2008 على أنه يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة مهامه ، كما يمكن له إنهاء مهامهم .

كما نصت المادة 1/87 من القانون رقم 08-19 : " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين الوزير الأول و أعضاء الحكومة و كذا رؤساء المؤسسات الدستورية و أعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم " . (1)

(1) المادة 1/87 من القانون رقم 08-19 للمتضمن تعديل الدستور سنة 2008، مرجع سابق.

المطلب الثاني

انتهاء مهام الوزير الأول .

طبقا لنص المادة 5/77 : " يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول و ينهي مهامه".

و هذا ما يعني أن إنهاء مهام الوزير الأول سلطة دستورية مخولة لرئيس الجمهورية .

إذ من غير الممكن في ظل دستور أقر بانتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الاقتراع العام السري و المباشر، و منحه سلطة تعيينه هو و أعضائه القول بأن رئيس الجمهورية لا يجوز له أن ينهي مهام رئيس الحكومة .

ففي ظل دستور 1989 هناك رأي يستند على تفسيرات بعض المتأثرين بما ذهبت إليه قلة من الفقه الفرنسي التي ترى بأن رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول لكنه لا ينهي مهامه استنادا إلى نص المادة 8 من دستور 1958 التي تقضي بأن : " رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول لكن لا ينهي مهامه بناء على تقديم هذا الأخير استقالة حكومته " . إضافة إلى أنه يعين باقي أعضاء الحكومة و ينهي مهامهم .

كما أن هناك حالات تنتهي فيها مهمة الوزير الأول و هي حالة الوفاة و الإقالة و الاستقالة .

الفرع الأول

الإقالة .

وفقا لقاعدة توازي الأشكال ، فلرئيس الجمهورية سلطة إنهاء مهام الوزير الأول طبقا للمادة 5/77 . (1)

كما نصت المادة 77 من دستور 1989 على أنه : " في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على البرنامج المعروض عليه ، يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته لرئيس الجمهورية .

(1) المادة 5/77 من القانون رقم 08-19 ، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، مرجع سابق.

يعين رئيس الجمهورية من جديد رئيس الحكومة حسب الكيفيات نفسها " . (1)

الفرع الثاني

الاستقالة .

إعمالا لمبدأ توازي الأشكال تنتهي مهام الوزير الأول بنفس الطريقة التي تم تعيينه بها (بموجب مرسوم رئاسي) ، و عليه فإن استقالته تأخذ شكلين هما :

أولا : الاستقالة الإرادية .

يقدمها الوزير الأول بإرادته طبقا لنص المادة 86 من تعديل الدستور لسنة 2008 بنصها على أنه : " يمكن الوزير الأول أن يقدم استقالته حكومته لرئيس الجمهورية " .

ثانيا : الاستقالة الحكيمة .

و تكون في الحالات التالية التي نص عليها الدستور كمايلي :

- نصت المادة 1/81 من تعديل 2008 على أن : " يقدم الوزير الأول استقالة الحكومة لرئيس الجمهورية في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمله " .

ففي حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط أعمال الوزير الأول ، و في هذه الحالة يعين رئيس الجمهورية من جديد وزيرا أول بنفس الكيفيات . (2)

- أما في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية أو وفاته أو استقالته ، و حتى يشرع رئيس الجمهورية الجديد في ممارسة مهامه .

(1) المادة 77 من دستور 1989، مرجع سابق.

(2) المادة 81 الفقرتان 1 و 2 ، من القانون رقم 08-19، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، مرجع سابق.

فإن الوزير الأول يستقيل وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية ، و يمارس وظيفة الوزير الأول حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة .

و لا يمكن في فترتي الخمسة و الأربعين (45) يوما ، و الستين (60) يوما المنصوص عليهما في المادتين 88 و 89 ، تطبيق الأحكام المنصوص عليها في الفقرتين 9 و 10 من المادة 77 .

حيث أنه لا يمكن لرئيس مجلس الأمة أثناء توليه لرئاسة الدولة بالنيابة :

* أن يصدر العفو أو يخفض العقوبات أو استبدالها .
* كما لا يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الاستفتاء .

- إذا صادق المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته إلى رئيس الجمهورية . (1)

حيث تقدم الحكومة سنويا إلى المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة .
تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة . و يمكن أن تختتم هذه المناقشة بلائحة . (2)

كما يمكن المجلس الشعبي الوطني لدى مناقشته بيان السياسة العامة ، أن يصوت على ملتمس رقابة ينصب على مسؤولية الحكومة .

و لا يقبل هذا الملتمس إلا إذا وقعه سبع (1/7) عدد النواب على الأقل . (3)

(1) المادة 137 من القانون رقم 08-19، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، المرجع السابق.

(2) المادة 84 الفقرات 1 و 2 و 3 من القانون رقم 08-19 ، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، المرجع السابق.

(3) المادة 135 من القانون رقم 08-19، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، المرجع السابق.

و إذا تمت الموافقة على ملتصق الرقابة بتصويت أغلبية ثلثي (2/3) النواب . و لا يتم التصويت إلا بعد ثلاثة (3) أيام من تاريخ إيداع ملتصق الرقابة . (1)

كما يمكن للوزير الأول أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني تصويتا بالثقة . و في حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة يقدم الوزير الأول استقالة حكومته .

و في هذه الحالة يمكن رئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني ، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ، بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و الوزير الأول .

و تجرى هذه الانتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر . (2)

المبحث الثالث

الوزارة و الأعمال الخارجية للوزارة .

نظرا للتطورات الحاصلة في الدولة المعاصرة ، فإن الدولة تتدخل في جميع الميادين بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي و الاقتصادي ، و هذا التدخل يزيد من مسؤولياتها مما يستوجب عليها توزيع العمل بين هياكل التنظيم الإداري .

و الوزارة أوضح صورة من صور السلطة الإدارية الممركزة (التركيز الإداري) ، و تتولى مهام ذات طابع إداري ، و الوزير في وزارته هو الرئيس الإداري الأعلى في تدرج السلم الإداري

المطلب الأول

تعيين الوزير و انتهاء مهامه .

طبقا للمادة 49 من القانون المدني ، فإن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، و من ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة ، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة ، و يتصرف باسمها

(1) المادة 136 من القانون رقم 08-19 ، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، المرجع السابق.

(2) المادة 129 من القانون رقم 08-19 ، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، المرجع السابق.

(3) المادة 135 من القانون رقم 08-19 ، المتضمن تعديل الدستور سنة 2008، المرجع السابق.

و لحسابها و يعمل على تنفيذ سياساتها في القطاع الذي يشرف عليه .

و الوزير هو الرئيس الأعلى في الوزارة ، يتولى رسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة للدولة ، و يتولى عملية التنسيق بين الوحدات الإدارية التابعة لوزارته . (1)

الفرع الأول

تعيين الوزير .

تطبيقا لنص المادة 79 من تعديل 2008 التي تنص على أن : " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول .

ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية ، و ينسق من أجل ذلك ، عمل الحكومة " .

و لا توجد شروط خاصة و محددة يجب توافرها في الوزير ، فلا يشترط في الوزير أن يكون مختصا في الأعمال التي يباشرها في الوزارة ، فلا يشترط أن يكون وزير العدل قاضيا أو محاميا ، أو أن يكون وزير الصحة طبيبا لكون عمل الوزير عملا سياسيا و إداريا . (2)

إلا أنه يشترط لصحة التعيين (المرسوم الرئاسي) ، أن يمر بإجراء جوهري ، و هو اقتراح الوزير الأول على رئيس الجمهورية تعيين وزير معين أو عدة وزراء أو الحكومة برمتها .

و عليه فإن هنا الإجراء من شأنه إيجاد توازن بين سلطتي الوزير الأول و رئيس الجمهورية بالنسبة لتعيين الوزراء ، فالأول مختص بالاقترح و الثاني بالتعيين النهائي . (3)

و لقد عرفت الوزارات في الجزائر تغييرا كبيرا بين مرحلة و أخرى فالحكومة المؤقتة في 1958 كانت تضم 10 وزراء و أربعة 4 وزراء دولة و ثلاثة 3 كتاب دولة . و في سنة 1962 بلغ عدد الوزارات 19 وزارة . و في نفس السنة عمدت السلطة إلى دمج الوزارات فوزارة

(1) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص208.

(2) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص170.

(3) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص111.

الاقتصاد الوطني حملت حقائب كبيرة و متنوعة هي : المالية - الصناعة - الطاقة - و التجارة ، و وزارة التوجيه الوطني ضمنمت وزارتي التربية و الإعلام . و وزارة الشؤون الاجتماعية جمعت وزارة العمل و الشؤون الاجتماعية و الصحة و قداماء المجاهدين .

ولازم التغيير في الوزارات التغيير في الحكومات في المدة الأخيرة ، فهذه حكومة السيد مقداد سيفي المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-94 المؤرخ في 15 أفريل 1994 تضمنت 23 وزيرا و ثلاثة 3 وزراء منتدبين و كاتبين للدولة .

أما حكومة السيد أويحي الأولى المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 01-96 المؤرخ في 05 جانفي 1996 فقد تضمنت 22 وزيرا و أربعة 4 وزراء منتدبين و خمسة 5 كتاب دولة و ما يؤكد أن عدد الوزراء في تغيير مستمر هو أن نفس رئيس الحكومة (السيد أويحي) فضل عدد آخر من الوزارات في حكومته الثانية المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 97-231 المؤرخ في : 25 جوان 1997 ، و التي تضمنت 21 وزيرا و ثلاثة 3 وزراء منتدبين و ثمانية 8 كتاب دولة .

أما حكومة السيد إسماعيل حمداني المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي 98-424 المؤرخ في 15 ديسمبر 1998 فتضمنت 27 وزيرا و 3 وزراء منتدبين .

و قد تفضل السيد أحمد بن بيتور بعدد أكبر من الوزارات ، و هذا في تشكيلة حكومته المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي 99-299 المؤرخ في 23 ديسمبر 1999 إذ تضمنت 29 وزيرا ، و وزيرين منتدبين .

و بشأن السيد علي بن فليس فقد قلص من عدد الوزارات ، و هو ما يتضح من خلال المرسوم الرئاسي 2000-256 المؤرخ في 20 أوت 2000 ، إذ تضمنت 23 وزيرا و 4 وزراء منتدبين .

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص210، 211.

أما الحكومة الأخيرة للسيد عبد العزيز بلخادم المحدثه بموجب المرسوم الرئاسي 07-173 المؤرخ في 04 جوان 2007 ، فقد فضل رئيس حكومتها عدد 29 وزيراً ، و 7 وزراء منتدبون .

و جدير بنا الإشارة أن حق اختيار الوزير من جانب رئيس الحكومة يثير إشكالية خاصة بالنسبة لوزارة الدفاع و الخارجية ، غير أنه بالرجوع لدستور 1996 نجده قد حسم في الأمر و أناط برئيس الجمهورية إدارة شؤون الدفاع باعتباره القائد الأعلى للقوات المسلحة ، و هو من يقرر السياسة الخارجية للدولة . (1) و هذا ما ورد صراحة في المادة 77 الفقرة 1 و 2 و 9 على التوالي : فهو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية ، كما يتولى مسؤولية الدفاع الوطني كما له حد إصدار العفو ، و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها . (2)

الفرع الثاني

إنهاء مهام الوزير.

تنتهي مهام الوزراء بالوفاة أو الإقالة أو الاستقالة .

أولاً : الإقالة

إعمالاً بقاعدة توازي الأشكال ، فيمكن للوزير الأول أن يقترح على رئيس الجمهورية إقالة أحد الوزراء ، بموجب إصدار مرسوم رئاسي فمن يملك صلاحية التعيين ، يملك صلاحية إنهاء المهام .

ثانياً : الاستقالة

و هي إما استقالة إرادية أو حكومية .

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص211.

(2) المادة 77 من القانون رقم 08-19 المعدل للدستور سنة 2008، مرجع سابق.

1 - استقالة إرادية :

يمكن لأي وزير أن يقدم استقالته من الحكومة في أي وقت و لأي سبب ، على شرط أن تقبل من طرف رئيس الجمهورية .

2 - استقالة وجوبية أو حكمية :

و تكون في حالة إقالة أو استقالة الوزير الأول (1)

المطلب الثاني

تركيب الوزارات (تنظيم الوزارة) .

ينظم تركيب الوزارات المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23/06/1990 الذي

يحدد هياكل الإدارة المركزية و أجهزتها في الوزارات . (2)

يختلف عدد الوزارات تبعا للمعطيات العامة التي تسود الدولة حيث يمكن إسناد مهمة التكوين إلى وزارة واحدة على - سبيل المثال - ، كما يمكن تكليف عدة وزارات - لاعتبارات معينة - بهذا القطاع (وزارة التربية ، وزارة التعليم العالي و البحث العلمي ، و زارة التعليم و التكوين المهنيين) .

كما يمكن تصنيف الوزارات رغم تداخل النشاط الحكومي إلى عدة أنواع تتمثل أساسا في مايلي :

- وزارات السيادة :

و هي الوزارات الأساسية المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة و قوامها وهي :

(1) أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة 4، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص146.

(2) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، سنة الطبع 2011

- وزارة العدل

- وزارة الدفاع .

- وزارة الداخلية .

- وزارة الخارجية .

- الوزارات ذات الطابع الاقتصادي :

و هي مجموع الوزارات العاملة في الميدان الاقتصادي :

- وزارة الصناعة .

- وزارة الفلاحة .

- وزارة التجارة .

- الوزارات ذات الطابع الاجتماعي و الثقافي :

و تتمثل في الوزارات العاملة في الحقل الاجتماعي أو الثقافي :

- وزارة الشؤون الاجتماعية .

- وزارة التعليم العالي .

- وزارة الثقافة و الإعلام . (1)

إن تقسيم الوزارات و تصنيفها يبقى مسألة نسبية ، ذلك أن توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة من طرف الوزير الأول (1) ، لا يعني عدم وجود مجالات للتعاون بل و التداخل أحيانا .

و إذا كان لهذا التصنيف من أثر ، فهو المتمثل في إسناد وزارات السيادة لأشخاص مراعاة لاعتبارات سياسية (الثقة) ، خلافا لباقي الوزارات التي - عادة - ما يتولاها ذوو الخبرة و الاختصاص ، أي لاعتبارات تكنوقراطية .

و على الرغم من تباين التنظيم الهيكلي و الداخلي للوزارات باختلاف نوعها و نشاطها فقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 90-188 المؤرخ في 23 جوان 1990 الذي يحدد هيكل الوزارة و أجهزتها ، حيث يقوم تنظيم الوزارة على أجهزة الإدارة المركزية للوزارة ، و مصالحها الخارجية .

الفرع الأول

الإدارة المركزية للوزارة .

بالإضافة إلى الأجهزة المرتبطة - مباشرة - بنشاط الوزير (الديوان - جهاز التفيتش - الأجهزة الاستشارية) فإن الإدارة المركزية بالوزارة تتفرع إلى مديريات عامة أو مركزية ، و التي تنقسم بدورها إلى مديريات فرعية ، التي تتكون من مكاتب و التي تشكل الوحدة الإدارية القاعدية في الإدارة المركزية بالوزارة .

طبقا للمرسوم التنفيذي رقم : 91-02 المؤرخ في 19 جانفي 1991 المتمم ، تقوم الإدارة المركزية في وزارة الداخلية على المديريات التالية :

(1) المادة 1/85 من القانون 08-19 المعدل للدستور سنة 2008، مرجع سابق.

- 1 - المديرية العامة للأمن الوطني .
- 2 - المديرية العامة للحماية المدنية .
- 3 - المديرية العامة للحريات العامة و الشؤون القانونية .
- 4 - مديرية الدراسات و التنمية المحلية .
- 5 - مديرية الأعمال اللامركزية .
- 6 - مديرية المالية المحلية .
- 7 - مديرية الموارد البشرية .
- 8 - مديرية الميزانية و الوسائل .
- 9 - مديرية المواصلات الوطنية .
- 10 - مديرية التنسيق الأمني عبر التراب الوطني .

الفرع الثاني

المصالح غير الممركزة للوزارة .

هي تلك الأجهزة الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية المعنوية ، رغم تمتع مجموعة منها ببعض السلطات (كسلطة التقاضي) ، و الخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة إما في الولايات أو في جهات معينة مثل : (1)

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص115، 116.

- مديرية التربية في الولاية .
 - مديرية الفلاحة .
 - المديرية الجهوية للجمارك . التي يمتد اختصاصها الإقليمي عبر عدة ولايات .
- و بهذا الصدد تجدر الإشارة إلى وجود علاقة للوالي بهذه المصالح الخارجية للوزارات باعتباره ممثلاً لأعضاء الحكومة . (1)

(1) محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص117.

الفصل الثاني

صلاحيات السلطات الإدارية المركزية في الجزائر

تأثر التنظيم الإداري الجزائري بالتغيرات الطارئة على الساحة السياسية الدولية من إيديولوجيات و نظم مختلفة ، مما أدى بالمشروع الجزائري إلى السعي في خلق نظام سياسي يتلاءم و البيئة الجزائرية المستقلة حديثا ، فكان نظام الحزب الواحد (جبهة التحرير الوطني) المهيمن على دواليب السلطة الجزائرية .

و بعد مخاض عسير كان ميلاد أول دستور سنة 1963 الذي لم يدم سوى عامين حتى تم تجميده على اثر أحداث انقلاب 1965 .

و بدأ التشريع بأوامر إلى غاية صدور دستور 1976 الذي كرس تبني نظام الاشتراكية الذي يقوم على أساس عدم الفصل بين السلطات ، مما أدى إلى هيمنة السلطة التنفيذية على مقاليد الحكم ، حيث أصبحت سلطة تنفيذية و تشريعية في ذات الوقت .

و أعقب ذلك تعديلات شملت الدستور بأكمله نتيجة للتغيرات الحاصلة على الساحة السياسية و الاقتصادية الداخلية و الدولية ، مما أدى إلى ظهور دستور فيفري 1989 الذي كرس الشرعية الدستورية بعد المشروعية الثورية ، و أقر فكرة ازدواج السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية و رئيس حكومة) على غرار ما هو معمول به في الأنظمة البرلمانية .

في هذه الآونة كانت الجزائر تمر بظروف سياسية صعبة نتيجة إلغاء نتائج الدور الأول للانتخابات التشريعية في 26 ديسمبر 1991. لتدخل مرحلة فراغ دستوري و مؤسساتي يصل بها إلى مرحلة انتقالية سنة 1992 ، مرورا بتنظيم استحقاقات رئاسية سنة 1995 لتظهر بوادر العودة إلى الشرعية الدستورية باستفتاء شعبي على تعديل الدستور سنة 1996 ، أعقبته انتخابات تشريعية في 05 جوان 1997 ، و كانت هذه المرحلة بداية الإصلاحات السياسية التي عرفت تنديدا واسعا من الأحزاب السياسية ، و وسائل الإعلام المستقلة بدور السلطات

الإدارية المركزية ، و مدى انحرافها على تطبيق الديمقراطية في الجزائر منذ انفتاحها سنة 1989 .

فمن كل كبوة تحاول الجزائر النهوض بتعديل دستوري جديد آخر و تعديل 2008 من أجل بناء تنظيم رشيد يقوم بتطبيق سياسة عادلة في الدولة تحمي الفرد و المجتمع .

لذلك فقد قمنا بتقسيم خطة الدراسة في هذا الفصل إلى المباحث التالية :

- المبحث الأول : صلاحيات و سلطات رئيس الجمهورية .
- المبحث الثاني : صلاحيات الوزير الأول .
- المبحث الثالث صلاحيات الوزراء .

المبحث الأول

صلاحيات و سلطات رئيس الجمهورية .

بناء على دستور 1996 المعدل سنة 2008 فإن رئيس الجمهورية هو الرجل الأول في الدولة و هو رئيس مجلس الوزراء و بهذه الصفة فهو يضطلع بقيادة السلطة التنفيذية ، و يعتبر السلطة السامية للإدارة . تمتد صلاحياته باعتباره ممثلاً للدولة ، و حامى الدستور إلى السلطات الثلاث ، و هذا ما تبينه المواد 77 و 78 و 79 من القانون رقم 08-19 المتضمن التعديل الدستوري لدستور 1996 . (1)

فهو يمارس عدة وظائف إدارية هامة ، و يتصرف في بعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة الجمهورية .

فصلاحياته تكمن أساساً في ممارسة السلطة التنظيمية ، و تعيين الموظفين المدنيين و العسكريين، و الحفاظ على النظام العام في الدولة ، و ضمان الأمن فيها .

المطلب الأول

الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية .

لرئيس الجمهورية في هذا المجال العديد من الصلاحيات . ففي ظل دستور 1963 هو المسؤول الوحيد عن السلطة التنفيذية أمام المجلس الوطني ، و ذلك للنزعة الشخصية التي غلبت على هذه المرحلة .

كما خول له دستور 1976 اختصاصات عديدة .

أما دستور 1989 فقد خوله العديد من الصلاحيات بوصفه رئيس السلطة التنفيذية و المسؤول الوحيد كونه حامى الدستور .

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 65.

و من خلال التعديل الذي أدخل سنة 2008 على وثيقة دستور 1996 فقد أصبح النظام الجزائري نظاما رئاسيا .

و أصبحت الاختصاصات التنفيذية لرئيس الجمهورية في مجال الوظائف الإدارية محددة كمايلي :

الفرع الأول

سلطة التعيين .

بعد التعديل الدستوري لسنة 2008 أصبحت سلطة التعيين من اختصاص رئيس الجمهورية ، بينما أصبح الوزير الأول مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية .

فبالرجوع إلى دستور 1989 نجد أن سلطة التعيين تقاسمها كل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، حيث نصت المادة 74 منه على أن : " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات و الصلاحيات...يعين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة " .

و إذا أجرينا مقابلة بين المادة المذكورة و المادة 81 من نفس الدستور نجد أن هذه الأخيرة خولت لرئيس الحكومة بمقتضى الفقرة الخامسة منها حق التعيين في وظائف الدولة و هو ما يطرح إشكالية التنازع الايجابي ، خاصة و أن نص المادة 74 لم تبين بدقة الوظائف الخاضعة لتعيين رئيس الجمهورية .

و رجوعا لدستور 1996 و تحديدا المادة 77 منه نجدها أكثر دقة من سابقتها (م 74 من دستور 1989) خاصة و أنها ذكرت بعض المناصب السامية التي تخضع لصلاحيات رئيس الجمهورية و هي : (1)

(1) عمار بوضياف،مرجع سابق،ص192.

- رئيس الحكومة
 - أعضاء الحكومة .
 - رئيس مجلس الأمة .
 - الأمين العام للحكومة .
 - محافظ بنك الجزائر .
 - القضاة .
 - مسؤولو أجهزة الأمن .
 - الولاية .
 - السفراء . (1)
- و بصفة عامة الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة منها مثلا :
- يتكون المجلس الدستوري من (9) أعضاء : ثلاثة (3) أعضاء من بينهم رئيس مجلس يعينهم رئيس الجمهورية . (2)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص193.

(2) المادة 164 من القانون 08-19 المعدل لدستور 1996، مرجع سابق.

- و يعين رئيس الجمهورية الثلث الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الاقتصادية و الاجتماعية . (1)

و إعمالا بالفقرتين 2 و 3 من المادة 78 من دستور 1996 فإن التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة ، و كذا التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء ينعقد الاختصاص فيها لرئيس الجمهورية ، إلا إذا نص القانون على خلاف ذلك .

إن الصياغة العامة لهاتين الفقرتين من شأنها أن توسع من سلطات رئيس الجمهورية بالتعيين ، كما قد تؤدي إلى إثارة مشكلة التنازع في الاختصاص بين رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة ، عند تطبيق آليات نظام التعددية السياسية . (2)

و تطبيقا للمادة 77 و تفصيلا للمرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة ، و الذي جاء موضحا للتعيينات الرئاسية كمايلي : (3)

1 - بعنوان الإدارات المركزية للدولة :

يعين رئيس الجمهورية كل من الأمين العام للوزارة (كل الوزارات) .

2 - بعنوان الإدارات المتخصصة للدولة :

يعين رئيس الجمهورية مندوب التخطيط ، المدير العام للجمارك ، المدير العام للتوظيف العمومي ، المدير المركزي للخزينة ، المدير العام للضرائب ، المدير العام للأموال الوطنية

(1) المادة 101 فقرة 3 من القانون 08-19 المعدل لدستور 1996، مرجع سابق.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 92.

(3) المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية

في الدولة .

المدير العام للحماية المدنية ، المفتش العام للعمل ، نواب محافظ بنك الجزائر ، نظراء بنك الجزائر ، محافظ الطاقة الذرية ، المدير العام للديوان الوطني للإحصاء ، مديرو الجامعات مسؤولو المؤسسات العمومية الوطنية في ميادين الاتصال و الإعلام . كما يعين بمرسوم رئاسي صادر في مجلس الوزراء ممثلوا الدولة لدى المؤسسات و الأجهزة الدولية .

3 - بعنوان رئاسة الجمهورية :

يعين المصنفين في المناصب العليا كالأمين العام لرئاسة الجمهورية .

4 - بعنوان المؤسسات الوطنية للدولة :

يعين رئيس الجمهورية كل من : أمين المجلس الأعلى للأمن ، عميد مجلس مصنف الاستحقاق الوطني ، رئيس و أعضاء مجلس المنافسة مسؤولو الهيئات المنشأة بمرسوم رئاسي .

بعنوان المصالح الخارجية لوزارة الشؤون الخارجية يعين كل من القناصل العامون و القناصل .

5 - بعنوان المؤسسات القضائية و مؤسسات الرقابة :

يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا ، النائب العام لدى المحكمة العليا ، رئيس مجلس الدولة ، محافظ الدولة لدى رئيس مجلس الدولة ، رئيس محكمة التنازع ، محافظ الدولة لدى محكمة التنازع ، قضاة محكمة التنازع ، نائب محافظ الدولة لدى محكمة التنازع ، رئيس مجلس المحاسبة ، الناظر العام لدى مجلس المحاسبة ، نائب رئيس مجلس المحاسبة ، رؤساء الغرف لمجلس المحاسبة ، رؤساء الغرف الجهوية بمجلس المحاسبة ، رؤساء المجالس القضائية النواب العامون ، رؤساء المحاكم ، وكلاء الجمهورية . (1)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص194.

6 - بعنوان مصالح رئيس الحكومة :

يعين مدير الديوان ، المكلفون بمهمة مديرو الدراسات ، المديرين المكلفون بالدراسات
نواب المديرين .

7 - بعنوان الإدارات المركزية للدولة :

يعين المندوبون ، رؤساء دواوين الوزراء ، المفتشون العامون للوزارات ، المديرين
العامون للوزارات ، السفراء المستشارون لدى وزارة الخارجية ، رؤساء الأقسام في الإدارة
المركزية للدولة ، مديرو الدراسات بالوزارة ، المفتشون بالإدارة المركزية ، المكلفون بالدراسات
و غيرهم .

8 - بعنوان المديرية العامة للأمن :

يعين المدير العام المساعد للأمن الوطني ، رئيس الديوان ، ، المفتش العام ، المديرين
ونواب المديرين و الإطارات برتبة نائب مدير .

9 - بعنوان المديرية العامة للجمارك :

يعين المدير العام ، رئيس الديوان ، المفتش العام ، المديرين ، مديرو الدراسات ، نواب
المديرين .

10 - بعنوان المديرية العامة للحماية المدنية :

يعين المدير العام ، المديرين ، مديرو الدراسات ، نواب المديرين . (1)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص195.

11 - بعنوان الأجهزة و المؤسسات العمومية غير المستقلة و المؤسسات العمومية الوطنية

ومراكز البحث و التنمية :

يعين المديرون العامون ، و مساعدو المديرين العامين ، و المديرون و مساعدو المديرين و الأمناء العامون للأجهزة و المؤسسات العمومية غير المستقلة و المؤسسات العمومية الوطنية و مراكز البحث و التنمية .

12 - بعنوان الإدارة الاقليمية :

يعين الولاة المندوبون ، الكتاب العامون للولاية ، المفتشون العامون للولايات ، رؤساء دواوين الولاة ، مسؤولو الهياكل الجهوية و الولائية التابعة للمديرية العامة للأمن و المديرية العامة للحماية المدنية ، و المديرية العامة للجمارك ، مديرو المصالح اللامركزية للدولة على مستوى الولاية ، رؤساء الدوائر ، الكتاب العامون للبلديات مقر الولاية .

13 - و يعين بمرسوم رئاسي :

كل من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي ورئيس و أعضاء الأكاديمية الجزائرية للغة العربية . (1)

إن مسألة توسيع مجال التعيين بالنسبة لرئيس الجمهورية انطلقا من أنه يكرس عدم تحيز الإدارة هذا المبدأ الذي تبناه دستور 1996 . (2) ، و تعديل 2008 الذي أعاد بناء و هيكل السلطة التنفيذية مجددا ، و أعاد توزيع الاختصاص في مجال التعيين ، مقارنة مع سلطة الوزير الأول الذي عوض برئيس الحكومة . (3)

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص196.

(2) ناصر لباد، القانون الإداري و التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص77.

(3) محاضرات أقيمت على طلبه قسم الحقوق، سنة ثالثة ليسانس، بجامعة محمد خيضر بسكرة، السنة الجامعية

الفرع الثاني

السلطة التنظيمية .

تتمثل السلطة التنظيمية في صلاحيات رئيس الجمهورية ، في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم رئاسية .

حيث نصت المادة 1/125 من الدستور على أن : " يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون " . (1)

و هذا ما يدفع بنا إلى تحديد مجال التشريع لأن المشرع الجزائري حدد مجال التنظيم تحديدا سلبيا .

لكن حرصا من المشرع الجزائري على عدم تداخل الصلاحيات بين السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية ، و حرصا منه على تطبيق مبدأ الفصل بين السلطات ، فقد سارع إلى توضيح مجال التشريع . حيث نصت المادة 122 من الدستور التي نصت على 30 نقطة نختار منها :

- القواعد العامة المتعلقة بقانون الأحوال الشخصية و حق الأسرة ، لا سيما الزواج ، الطلاق و البنوة ، و الأهلية ، و التركات .
- شروط استقرار الأشخاص
- التشريع الأساسي المتعلق بالجنسية .
- القواعد العامة المتعلقة بوضعية الأجانب .
- التصويت على ميزانية الدولة .
- النظام العقاري . . (2)

(1) قصير مزياي فريدة، مرجع سابق، ص153.

(2) المادة 122 من التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

فالتشريع على هذا النحو يهتم بوضع القواعد العامة في المجالات المذكورة في المادة 122 من الدستور ، أما التنظيم فيكرس قواعد جديدة خارج مجال التشريع . (1)

فمنذ العمل بدستور 1963 قد حظيت السلطة التشريعية بصلاحيات معتبرة منها ما له علاقة بالجوانب التشريعية ، و منها ماله علاقة بالجوانب السياسية ذات الصلة بالسلطة التنفيذية .

و من أهم الصلاحيات إعداد القوانين و مناقشتها ، و التصويت عليها و القيام بالتعديلات اللازمة ، و هو في هذا الجانب يشترك مع السلطة التنفيذية التي لها الحق عن طريق رئيس الجمهورية في اقتراح القوانين .

كما يشترك المجلس الوطني مع رئيس الجمهورية في حق تعديل الدستور . (2)

و من أهم الصلاحيات السياسية التي تظهر تأثير المجلس على السلطة التنفيذية ، تقنين وسائل الرقابة من خلال الاستماع إلى الوزراء داخل اللجان ، و كذا الأسئلة الشفوية و الكتابية المتبوعة بمناقشة . (3)

و أهم إجراء في المجال الرقابي يتمثل في إمكانية سحب الثقة من الحكومة ، و اعتبار رئيس الجمهورية مسؤولاً أمام المجلس الوطني ، و يتجسد ذلك من خلال إيداع لائحة سحب الثقة التي يجب توقيعها من طرف ثلثي النواب الذين يتكون منهم المجلس ، و ينتج عن هذا الفعل أليا استقالة رئيس الجمهورية ، و الحل التلقائي للمجلس .

و الخلاصة بالنسبة لدستور 1963 أنه منح مكانة متميزة للسلطة التشريعية ، وصلت

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص197.

(2) المادة 71 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963 المؤرخ في 08 سبتمبر 1963.

(3) المادة 38 من دستور 1963، المرجع السابق.

إلى حد إمكانية سحب الثقة من الحكومة ، و من خلالها رئيس الجمهورية . و هذا ما جعل من السلطة التشريعية في مركز موازي للسلطة التنفيذية ، لكن عطل العمل بهذا الدستور بعد أيام قليلة على اثر الانقلاب العسكري لسنة 1965 .

فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة و مستقلة، فقد تم تحديدها بطريقة سلبية مما يجعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين و الشؤون باستثناء مجال القانون المحدد -أساسا- بموجب المادتين 122 و 123 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية.

حيث كان يضطلع رئيس الجمهورية في ظل دستور 1976 بقيادة الوظيفة التنفيذية لوحده، حيث كانت المادة 104 منه تنص على مايلي: "يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، و هو رئيس الدولة". و إذا كانت المواد 111 و 112 و 113 من نفس الدستور قد أجازت لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو نوابا له أو وزيرا أول، فإن هؤلاء جميعا يتصرفون في نطاق الصلاحيات التي يفرضها لهم رئيس الجمهورية. خلافا لرئيس الحكومة في ظل دستور 1989 و 1996 الذي يستمد صلاحياته مباشرة من الدستور حيث يتمتع باستقلالية تأسيسية عن رئيس الجمهورية. (1)

و مايمكن استنتاجه أن الممارسة الفعلية و التحولات الدستورية ، قد أحدثت خلا كبير بين السلطتين ، حيث أصبحت السلطة التنفيذية مركز الثقل في النظام السياسي الجزائري .

تغيرت طرق تسيير النظام السياسي في الجزائر من الأحادية الحزبية و التسيير الاشتراكي إلى التعددية الحزبية و التسيير الاقتصادي الحر. (2)

(1) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 102، 104.

(2) عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأ' فقها، و تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر، ص 63.

حيث جاء دستور 23 فيفري 1989 الذي جسد تعديلات كثيرة مست جميع الجوانب .
فرغم الصلاحيات الكثيرة التي قننها للسلطة التشريعية ، إلا أن تأثير رئيس الجمهورية الذي
يمثل قمة هرم السلطة التنفيذية قد استمر و زاد ، و هذا بحكم الأزمة السياسية و الأمنية التي
عرفتها الجزائر . و الثغرات القانونية الكثيرة التي ظهرت فيه من خلال عدم نصه على الحلول
في حالة اقتران استقالة رئيس الجمهورية مع حل البرلمان ، و هنا كانت الحاجة ماسة إلى
تعديل هذا الدستور . (1)

و هذا ما تحقق فعلا في 28 نوفمبر 1996 ، الذي أسس مبدأ الثنائية البرلمانية
باستحداث غرفة جديدة هي مجلس الأمة إلى جانب المجلس الشعبي الوطني .

و قد كان الهدف المعلن هو مضاعفة المجال التمثيلي الوطني عن طريق ضم منتخبي
الجماعات المحلية ، و كذلك الكفاءات و الشخصيات الوطنية .

إلا أن الأهداف غير المعلنة هي التحكم في التوجه العام ، و وضع هذه الغرفة كصمام
أمان لاستمرار النظام و ديمومته .

و القاعدة العامة أن التشريع معقود للسلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه ، غير
أن هذا المركز يتوقف عند حدود صلاحيات رئيس الجمهورية . (2)

ففي حالات معينة يجوز للسلطة التنفيذية عن طريق رئيس الجمهورية أن تتولى مهمة
التشريع بموجب أوامر ، و ذلك في الحالات التي نصت عليها المادة 124 حسب تعديل
الدستور في 2008 ، و يكون ذلك بين دورتي البرلمان أو في حالة شغور المجلس الشعبي
الوطني لعرض مشاريع القوانين على كل غرفة من البرلمان بأول دورة له ، و في حالة عدم
الموافقة نجد هذه الأوامر لاغية .

(1) عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص63.

(2) عمر فرحاتي، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر (بين فترتين الأحادية و التعددية)
جامعة محمد خيضر بسكرة، ص58، 59.

أما في الحالة الاستثنائية المنصوص عليها في المادة 93 من الدستور يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر ، و تتخذ على مستوى مجلس الوزراء .

كما يجوز لرئيس الجمهورية التشريع بأمر في حالة عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية في أجل أقصاه 75 يوما .

الفرع الثالث

سلطة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها .

تقتضي الظروف العادية المحافظة على لدولة ونظامها القانوني ، فطالما اتسم الجو العام داخل الدولة بالأمن العام و الطمأنينة العامة ، فإن كل مؤسسة دستورية تباشر مهامها بشكل عادي ، كما يتمتع الأفراد بالحقوق و الحريات المعترف بها دستوريا .

إلا أن الظروف غير العادية التي قد يكون المجتمع عرضة لها ، تفرض بعض الأحكام الاستثنائية ، و هذه الظروف تختلف في درجة خطورتها .

حيث يقوم رئيس الجمهورية بوظيفة حفظ النظام العام في الدولة بمدلولاته وهي : الأمن العام ، و الصحة العامة ، و السكينة العامة ، و الآداب العامة .

فله سلطة إصدار قرارات إدارية لائحية و تنظيمية ، و هو ما يعرف بلوائح الضبط الإداري و هذا على مستوى إقليم الدولة الجزائرية . (1)

كما خول الدستور لرئيس الجمهورية بوصفه القائد الأعلى للقوات المسلحة اتخاذ الإجراءات اللازمة لاستتباب الأمن داخل الجمهورية ، و المحافظة على استقلال الأمة و سلامة مؤسسات الدولة و الوطن . (2)

(1) قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، طبعة 2001، باتنة، ص156.

(2) عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص63.

فقد أوكل الدستور مهمة المحافظة على كيان الدولة و سلامتها داخليا لرئيس الجمهورية .
لذا و تحقيقا لهذا الغرض أجاز له تقرير حالة الطوارئ و حالة الحصار و الحالة الاستثنائية
و حالة الحرب . (1)

فهذه الظروف غير العادية قد يكون المجتمع فيها عرضة للخطر على نحو ما سنوضحه
في مايلي :

أولا - حالة الطوارئ :

لم يميز المشرع بين حالة الحصار و حالة الطوارئ ، فيما يخص القواعد التي تحكم كلا
منهما ، و نص فقط على أن إعلان هاتين الحالتين يكون بقيام ضرورة ملحة بوجود وقائع تهدد
أمن الدولة ، و التي يعود تقديرها لرئيس الجمهورية .

طبقا للمادة 91 من الدستور فان رئيس الجمهورية يقرر إذا دعت الضرورة الملحة حالة
الطوارئ أو الحصار لمدة معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن ، و استشارة رئيس
الحكومة و رئيس مجلس الأمة و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس المجلس الدستوري
و يتخذ التدابير لاستتباب الأمن و لا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة
البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا .

يبدو واضحا أن الهدف من إقرار حالة الطوارئ هو المحافظة على الأمن العام بما
يتضمنه هذا المصطلح من معنى واسع .

و يترتب على أعمال حالة الطوارئ تقييد الحريات العامة في مجالات محددة كتنظيم
حركة تنقل الأشخاص و البضائع ...

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص199.

و نظرا لما تتطوي عليه حالة الطوارئ من خطر بالنسبة للحريات العامة اخضع المؤسس الدستوري ممارسة هذه الصلاحية من قبل رئيس الجمهورية إلى قيود و ضوابط موضوعية و أخرى شكلية . (1)

1 - القيود الموضوعية :

تشمل القيود الموضوعية الضرورة الملحة و قيد المدة .

أ - الضرورة الملحة :

و تتمثل في الخطر الذي يهدد سلامة الأشخاص و الأموال ، فلا يحق لرئيس الجمهورية أن يعلن عن حالة الطوارئ إلا إذا استدعت الضرورة الملحة . و ذلك بتقدير هذه الضرورة بعد عقد اجتماعات و الإطلاع على تقارير أمنية .

فعلى اثر المساس الخطير بأمن المواطن و التعدي على السلم المدني في العديد من أجزاء التراب الوطني وقع السيد محمد بوضياف رئيس المجلس الأعلى للدولة بعد اجتماعه بالمجلس الأعلى للأمن و بعد استشارة رئيس الحكومة و رئيس المجلس الدستوري في 9 فبراير سنة 1992 على مرسوم يتضمن إعلان حالة الطوارئ . (2)

ب - قيد المدة :

القاعدة العامة أن يتمتع الأفراد في المجتمع بالحريات و الحقوق المنصوص عليها في الدستور ، و تقييد الحريات يعد استثناء .

لذا يجب على رئيس الجمهورية في حالة إعلانه عن حالة الطوارئ لمواجهة الضرورة الملحة أن يحدد المدة الزمنية التي تسري خلالها حالة الطوارئ ، لحماية حقوق و حريات الأفراد

(1) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص200.

(2) الجريدة الرسمية رقم10، سنة 1992.

المنصوص عليها في الدستور و لأجل عودة المؤسسات الدستورية إلى سيرها العادي .

لكن إذا تبين للسلطة المختصة أن المدة المحددة لإعلان حالة الطوارئ غير كافية لإعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل الإعلان عن حالة الطوارئ ، اشترط المشرع في حالة تمديد الطوارئ حصول رئيس الجمهورية على موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه . (1)

و في حالة رفض المجلس تمديد حالة الطوارئ فإنه على رئيس الجمهورية أن يقرر رفعه

و مدة حالة الطوارئ في الجزائر محددة حسب ما جاء في المرسوم رقم 93-02 المؤرخ في 06 جانفي 1993 .

إن إسناد الإعلان عن حالة الطوارئ إلى رئيس الجمهورية يعد ضمان لحقوق و حريات الأفراد و يقلل من سلطات الولاية .

و يكون الإعلان عن حالة الطوارئ شاملا لكافة التراب الوطني ، أو يقتصر على جزء منه ، إلا أن الإعلان عن حالة الطوارئ يدخل ضمن اختصاصات رئيس الجمهورية و لا يجوز له أن يفوضها . (2)

2 - الشروط الشكلية :

نصت المادة 91 من الدستور الجزائري على شروط و إجراءات الإعلان عن حالتها الحصار و الطوارئ كمايلي :

أ - اجتماع المجلس الأعلى للأمن :

نصت المادة 173 من الدستور على أن : " يؤسس مجلس أعلى للأمن يرأسه رئيس

(1) المادة 91 الفقرة الثانية، من التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

(2) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص157.

الجمهورية ، مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني". (1)

فالمجلس الأعلى للأمن مؤسسة دستورية ، تضم قياديين في السلك المدني و العسكري كرئيس الحكومة و وزير العدل و وزير الداخلية و وزير الخارجية و وزير المالية و رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و رئيس أركان الجيش و غيرهم . (2)

و الغرض من اجتماع هذه المؤسسة الدستورية هو سماع رأيها من حيث تشخيص درجة الخطر ، و تحديد الإجراءات الواجبة الإلتباع ، و قد تمت الإشارة لاجتماع المجلس الأعلى للأمن في ديباجة المرسوم الرئاسي 92 - 44 . (3)

ب - استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة :

لم يرد في المرسوم الرئاسي 92-44 استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ، لأن المجلس تم حله في ذلك الوقت أي قبل إصدار هذا المرسوم .

أما عن مجلس الأمة ففي سنة 1992 لم يكن هذا المجلس موجودا .

و نظرا للدور الذي تلعبه المؤسسة التشريعية على الصعيد الداخلي خاصة فقد أوجب المشرع الدستوري استشارة رئيسها سواء تعلق الأمر بالغرفة الأولى أو الثانية .

(1) المادة 173 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 201.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 92-44: المؤرخ في 9 نوفمبر 1992، المتضمن إعلان حالة الطوارئ .

ج - استشارة رئيس الحكومة :

إن رئيس الحكومة - سابقا- الوزير الأول حاليا عضو في المجلس الأعلى للأمن و رغم ذلك ذكره الدستور ضمن الشخصيات الواجب أخذ رأيها قبل إعلان حالة الطوارئ لأنه مكلف بتنفيذ القوانين و التنظيمات ، و هو ما ورد ذكره في المرسوم الرئاسي 92-44 .

د - استشارة رئيس المجلس الدستوري :

يلعب المجلس الدستوري دورا رائدا في المحافظة على المبادئ الدستورية و رعاية الحقوق و الحريات العامة و بالنظر لمركزه ودوره الدستوري ، و يجب سماع رأي رئيسه و هو ما تمت الإشارة إليه في المرسوم الرئاسي 92-44 .

و نعتقد أن سائر الآراء التي يسمعها الرئيس من قبل الهيئات و الأشخاص من شأنها أن تعزز جانب الشرعية في القرار الذي يريد إصداره . (1)

ثانيا - حالة الحصار :

إن المشرع الجزائري تناول حالة الطوارئ و حالة الحصار في نص المادة 91 من الدستور ، و قيدهما بشروط موضوعية و شروط شكلية . فهل تختلف حالة الطوارئ عن حالة الحصار أم أنهما حالة واحدة ؟ .

فعند التمييز بينهما نجد أن حالة الطوارئ أكثر تقييدا للحريات العامة بهدف الحفاظ على النظام العام بينما في حالة الحصار يتم نقل العديد من سلطات الهيئات و الأجهزة المدنية إلى الهيئات العسكرية .

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 201.

حيث يرى غالبية الفقه أن حالة الطوارئ تختلف عن حالة الحصار التي ترتبط بالأعمال التخريبية أو المسلحة .

كما تختلفان من حيث الدرجة و التأثير على الحريات العامة ، و انتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش . (1)

الذي تنتقل إليه اختصاصات السلطة المدنية في ممارسة نشاط الضبط الإداري ، كما تمنح له سلطات استثنائية واسعة كالنفتيش ليلا و نهارا و البحث عن الأسلحة . كما تنظر المحاكم العسكرية في المخالفات التي يرتكبها المدنيون . (2)

و قد عرفت الجزائر هذه الحالة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 المتعلق بحالة الحصار . (3)

و قد تقرر إنهاء حالة الحصار المعلنة في الجزائر العاصمة يوم 5 جوان 1991 في 29 سبتمبر 1991 ، أي قبل انتهاء المدة المحددة في الإعلان و ذلك بموجب المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 . (4)

أما بخصوص حالة الطوارئ فإنه منذ الإعلان عنها بتاريخ 9 فبراير 1992 لمدة أولى قدرت بـ 12 شهرا لا تزال سارية المفعول . (5)

(1) سعيد بو شعير، النظام السياسي الجزائري، عين مليلة، الجزائر، دار الهدى، دون ذكر سنة الطبع، ص 269.

(2) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 163.

(3) المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991، المتعلق بحالة الحصار.

(4) المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991، المتعلق بإنهاء بحالة الحصار.

(5) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 202.

ثالثا - الحالة الاستثنائية :

إذا ما تزايد الخطر على أمن الدولة ، و أصبح النظام العام مهددا ، يلجأ رئيس الجمهورية إلى إعلان الحالة الاستثنائية ، طبقا للقواعد و الشروط الواردة خاصة بالمادة 93 من الدستور التي نصت على أن : " يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها " .

و يعلن رئيس الجمهورية هذه الحالة بموجب مرسوم رئاسي ، و لا يكون ذلك إلا بعد استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة و المجلس الدستوري و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء .

و في هذه الحالة يجتمع البرلمان وجوبا طبقا للفقرة 4 من المادة 93 ، لتمكينهم من متابعة الوضع ، و لإقرار التوصيات . (1)

و لرئيس الجمهورية لإصدار و سن التشريعات لمواجهة الوضع في شكل أوامر طبقا للمادة 124 فقرة 4 من الدستور ، و هذه الأوامر لا تعرض على البرلمان . (2)

و المادة 93 من الدستور أيضا ترد عليها قيودا موضوعية و أخرى شكلية .

1 - القيود الموضوعية :

و تتمثل في الحضر الذي يهدد مؤسسات الدولة أو استقلالها أو سلامة ترابها . و من هنا فإن الأمر لم يعد حالة ضرورة كما سبق البيان بالنسبة لحالة الطوارئ و الحصار ، بل هناك خطر و هو أشد وقعا و أثرا و له نتائج سلبية مما يفرض اتخاذ إجراء أكثر صرامة من إعلان حالة الطوارئ أو الحصار ، ألا و هو إقرار الحالة الاستثنائية . (3)

(1) المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع سابق.

(2) المادة 124 فقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(3) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص203.

2 - القيود الشكلية :

أوجب المؤسس الدستوري استشارة و سماع بعض الأشخاص و المؤسسات هي :

أ - رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة .

للمؤسسة التشريعية دور هام على المستوى الداخلي ، لذا ألزم المؤسس الدستوري رئيس الجمهورية ، قبل أن يقرر الحالة الاستثنائية أن يستشير رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة . (1)

ب - المجلس الدستوري

أوجب المؤسس الدستوري في حالة الطوارئ و الحصار سماع رأي المجلس الدستوري ، و في الحالة الاستثنائية فرض سماع رأي المجلس الدستوري ككل مما يوسع دون شك من دائرة الضمانات المقررة لرعاية الحريات العامة ، و يضيف على قرار الرئيس شرعية أكثر .

ج - المجلس الأعلى للأمن :

و الحكمة من اجتماعه و سماع رأيه هو تشخيص حالة الخطر تشخيصا أمنيا بتحليل مواطنه و أسبابه ، و تحديد سبل المقاومة .

و غني عن البيان أن الخطر المقصود في النص هو الخطر الداخلي .

د - مجلس الوزراء :

و هو هيئة دستورية يترأسها رئيس الجمهورية طبقا للمادة 4/77 و يتشكل من . (2)

(1) المادة 93 الفقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص204.

مجموع الوزراء الذين يتألف منهم الطاقم الحكومي ، و لا شك أن عرض الأمر على هذه الهيئة يمثل صورة من صور توسيع دائرة الاستشارة و يجعل الرئيس في وضعية يحاط فيها بجملته من الآراء قبل أن يتخذ القرار الذي يناسب الوضعية .

- الآثار القانونية لإقرار الحالة الاستثنائية :

حسب ما نصت عليه المادة 124 / 4 من الدستور فإن التأثير على نطاق الحريات العامة بحكم استثنائية الوضع و الخطر الذي يهدد مؤسسات الدولة و استقلال ترابها ، فإن الحالة الاستثنائية يخول فيها لرئيس الجمهورية سن التشريعات في شكل أوامر تتخذ في مجلس الوزراء لمواجهة الوضع . (1)

و حسب ما جاء في المادة 93 من الدستور فإن الفرق واضح من حيث السلطات التي يتمتع بها رئيس الجمهورية في حالتها الطوارئ و الحصار و الحالة الاستثنائية . (2)

و لا تفوتنا الإشارة أن الأوامر التي تتخذ تحت عنوان الحالة الاستثنائية لا تعرض على البرلمان بعد إصدارها خلافا للأوامر المتخذة بين دورتي المجلس ، حيث تعرض على البرلمان و تعد لاغية إذا لم يوافق عليها . (3)

و إلى جانب تضيق نطاق الحريات العامة و توسيع سلطات رئيس الجمهورية فإن الحالة الاستثنائية يترتب عليها وجوبا اجتماع البرلمان بغرفتيه .

و لعل الحكمة من ذلك تبدو واضحة في تمكين المؤسسة التشريعية من متابعة الأوضاع و إقرار التوصيات المناسبة بشأنها و تنتهي الحالة الاستثنائية بزوال دوافعها و مسبباتها . (4)

(1) المادة 124 الفقرة 4 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق .

(2) المادة 93 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق .

(3) المادة 124 فقرة 3 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(4) عمار بوضياف، المرجع السابق، ص204.

رابعاً - حالة الحرب :

طبقاً لنص المادة 95 من الدستور فإنه : " إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشك أن يقع حسبما نصت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة ، يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة " .

فحسبما نصت عليه المواثيق الدولية أنه في حالة وقوع عدوان خارجي أو أن يكون على وشك الوقوع ، فمن صلاحيات رئيس الجمهورية أن يعلن عن حالة الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء و الاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن و استشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني و رئيس مجلس الأمة .

كما نصت المادة 95 / 2 على أن يجتمع البرلمان وجوباً ، و يوجه رئيس الجمهورية خطاباً للأمة ليعلمها بذلك . (1)

و يوقف العهـم بالدستور طيلة هذه الفترة ليتولى رئيس الجمهورية كل السلطات ، مع تمديد مدة رئاسته وجوباً إذا انتهت خلال الحرب إلى غاية نهاية الحرب .

و في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو حدوث أي مانع آخر له ، يخول رئيس مجلس الأمة باعتباره رئيساً للدولة ، كل الصلاحيات التي تستوجبها حالة الحرب ، حسب الشروط نفسها التي تسري على رئيس الجمهورية .

و في حالة اقتران رئاسة الجمهورية و رئاسة مجلس الأمة ، يتولى رئيس المجلس الدستوري وظائف رئيس الدولة . (2)

(1) المادة 95 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(2) المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

المطلب الثاني

الأجهزة و الهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية .

إن رئاسة الجمهورية مؤسسة لا تتألف من رئيس الجمهورية وحده ، بل إنها عبارة عن مجموعة ضخمة من المصالح الإدارية الموضوعة تحت سلطة رئيس الجمهورية .
و هي لا تتألف من شكل موحد في كل دولة ، أو حتى في نفس الدولة ، بل قد تختلف باختلاف شخص رئيس الجمهورية ، طبقا لمقتضيات إدارية و سياسية .
فطبقا للمرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 نجد بأن الأجهزة و الهيئات المساعدة لرئاسة الجمهورية تنقسم إلى نوعين من الأجهزة هي أجهزة إدارية و أخرى استشارية . (1)

الفرع الأول

الأجهزة الإدارية التنفيذية المساعدة لرئيس الجمهورية .

يساعد رئيس الجمهورية في أداء وظائفه التنفيذية الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية بأقسامها و مديرياتها المختلفة ، و ديوان رئيس الجمهورية .
أولا - الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية :

طبقا للمادة 5 من المرسوم الرئاسي 01-197 يقوم على رأس الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية الأمين العام الذي يتولى العديد من المهام ذات الطابع الإداري ، و التي يمكن ذكر أهمها :

- تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية و عملها .
- التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية و العمل على تنفيذها .
- الإعداد و المشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار .

(1) المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية

و تنظيمها، الجريدة الرسمية، العدد 40، لسنة 2001 .

- تحديد إجراءات و كفيات التعيين في الوظائف و المناصب المدنية السامية . (1)
 - و تلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية مجموعة من المديرية تتمثل في :
 - مديرية الإدارة العامة .
 - مديرية الاستقبال و الاقامات الرسمية .
 - مديرية المواكب الرسمية و النقل .
 - مديرية المنظومات و الوسائل المعلوماتية .
 - مديرية الإطارات .
 - مديرية المواصلات السلوية و اللاسلوية .
 - مديرية الأرشيف .
 - مديرية الوثائق العامة .
 - مديرية الأمن الوقائي .
 - مديرية الخدمة الداخلية .
- ثانيا - ديوان رئيس الجمهورية :**

و يضم رئيس الديوان و مدير الديوان اللذان تدور مهمتهما حول تمكين رئيس الجمهورية من الاطلاع على وضعية البلاد و سلامة اتخاذ القرار .

1 - رئيس الديوان :

يمارس مختلف الوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية من حسن الإطلاع على وضعية

(1) المادة 5، من المرسوم الرئاسي رقم 01-197، المرجع السابق.

البلاد ، و سلامة اتخاذه للقرارات ، كما يتولى بتكليف من رئيس الجمهورية متابعة المسائل الخاصة التي تسند إليه .

2 - مدير الديوان :

- و له مجموعة من المهام ذات طابع سياسي بالدرجة الأولى و تتمثل في :
- دراسة و تنفيذ الملفات السياسية .
- متابعة نشاط الحكومة ، و تحليله و تقديم حصيلة بذلك لرئيس الجمهورية .
- إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية ، و اقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار .
- يعلم مختلف الأجهزة و المؤسسات في الدولة بقرارات و توصيات رئيس الجمهورية .
- متابعة حالة الرأي العام حول نشاطات رئيس الجمهورية ، و تولى العلاقات مع الأحزاب السياسية ، و مؤسسات المجتمع المدني ، و تقييم مستوى أداء المرافق العمومية .
- و عليه تلحق بمدير الديوان كتلة إدارية ضخمة تتشكل من :
- المديرية العامة للتشريفات .
- المديرية العامة للأمن و الحماية الرئاسيين .
- مديرية الصحة و الاتصال .
- مديرية العرائض و العلاقات مع المواطنين .
- مديرية الترجمة الفورية و فن الخط . (1)

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص73،74.

الفرع الثاني

الهيئات الاستشارية .

توجد هيئات إدارية استشارية تابعة لرئيس الجمهورية تساعده في القيام بوظائفه الإدارية و تقوم هذه الأجهزة بتقديم الرأي و المشورة و النصح لرئيس الجمهورية لتمكينه من اتخاذ القرارات الإدارية ، في المسائل الإدارية .

و تقوم الأجهزة و الوحدات الإدارية الاستشارية بالأبحاث و الدراسات و جمع البيانات و ترتيبها و صياغتها ثم تقدم لرئيس الجمهورية ليصدر القرارات النهائية اللازمة . (1)

و من الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء الذي يبدي رأيا استشاريا قبليا في ممارسة رئيس الجمهورية حق العفو . (2)

و المجلس الإسلامي الأعلى يتولى على الخصوص الحث على الاجتهاد و ترقيته و إبداء الحكم الشرعي فيما يعرض عليه ، رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية . (3)

و المجلس الأعلى للأمن الذي يترأسه رئيس الجمهورية ، و مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني . (4)

فهذا المجلس قد نص عليه الدستور الجزائري لسنة 1976 لتقديم الآراء حول كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني إلى رئيس الجمهورية .

و بعض مشاريع القرارات قبل إصدارها تعرض على الهيئات الاستشارية .

(1) قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 166.

(2) المادة 156 من التعديل الدستوري لسنة 2008، مرجع سابق.

(3) المادة 171 من التعديل الدستوري لسنة 2008، المرجع السابق.

(4) المادة 173 من التعديل الدستوري لسنة، المرجع السابق.

و توجد جهات إدارية استشارية داخل الأجهزة الإدارية التنفيذية كالمكاتب الاستشارية برئاسة الجمهورية و الأمانة العامة للحكومة .

فيجب أن تكون الهيئات الاستشارية متخصصة و ذات خبرة فنية و مهنية بعيدة عن التأثير بعوامل الصداقة الشخصية أو القرابة أو النفوذ ، مما يجعلها موضوعية .

و أن تعتمد بالدرجة الأولى على تجارب المستشار و مدى تعاونه ، و الثقة المتبادلة بينه و بين الجهة طالبة الاستشارة .

كما يجب أن يتحلى بالتميز الدقيق و التقييم و الفحص السليم . (1)

بالإضافة إلى هيئات أخرى أنشأت بموجب مراسيم رئاسية و مراسيم تنفيذية و يمكن ذكر البعض منها :

- المجلس الوطني الاقتصادي و الاجتماعي ، المحدث بموجب المرسوم الرئاسي رقم 93-225 المؤرخ في 05 أكتوبر 1993 .

- المجلس الأعلى للشباب الذي أنشئ بموجب المرسوم رقم 95-256 المؤرخ في 17 أوت 1995 .

- المجلس الأعلى للتربية .

- المجلس الأعلى للغة العربية .

- اللجنة الوطنية الاستشارية لترقية حقوق الإنسان . (2)

(1) أحمد بوضياف، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية، أطروحة للحصول على دكتوراه دولة في القانون، ج 2،

معهد العلوم القانونية و الإدارية، الجزائر، سنة 1982 ص 414.

(2) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 76 .

الفرع الثالث

الأجهزة الفنية التابعة لرئيس الجمهورية .

هناك أجهزة فنية مختصة تتبع رئيس الجمهورية ، و تساعده في أداء وظائفه الإدارية و من الأجهزة الإدارية الفنية مجلس المحاسبة الذي يقوم بالرقابة اللاحقة للإنفاق العام في الدولة و يكلف بتقديم تقارير سنوية عن جميع النفقات العامة في الدولة إلى رئيس الجمهورية .

لقد أسس مجلس المحاسبة بموجب دستور 1976 و تتمثل مهمته في مراقبة كل العمليات المالية للدولة، و قد تم تأسيس هذه الهيئة ميدانياً عام 1980، وخضع في تسييره للتغيرات المتتالية:

- القانون 80-05 المؤرخ في 01 مارس 1980

- القانون 90-32 المؤرخ في 4 ديسمبر 1990

- الأمر 95-20 المؤرخ في 17 جويلية 1995 ، و المعدل سنة 2010 .

إن القانون 80-05 أعطى له الاختصاص الإداري والقضائي لممارسة رقابة شاملة على الجماعات والمرافق والمؤسسات والهيئات التي تدير الأموال العمومية أو تستفيد منها مهما يكن وضعها القانوني ، و بالرجوع لنص المادة 03 منه فإنها تصوغ ماهية مجلس المحاسبة كمايلي " يوضع مجلس المحاسبة تحت السلطة العليا لرئيس الجمهورية، وهو هيئة ذات صلاحيات قضائية و إدارية مكلفة بمراقبة مالية الدولة و الحزب و المؤسسات المنتخبة و المجموعات المحلية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها.

كما يمكن لمجلس المحاسبة أن يجري مراقبته على المؤسسات بجميع أنواعها التي تستفيد من المساعدة المالية للدولة أو مجموعة محلية أو هيئة عمومية في شكل مساهمة في رأس المال أو منح أو قروض أو تسبيقات أو ضمانات " (1)

(1) منتديات الحقوق و العلوم القانونية / <http://www.ccomptes.org.dz/>

فمجلس المحاسبة يعمل على مساعدة الحكومة و البرلمان في تنفيذ القوانين المالية ، كما أنه يستدعى من طرف رئيس الجمهورية لدراسة الملفات ذات الأهمية الوطنية .

كما يمكنه أن يستشار في المشاريع التمهيدية للقوانين المتضمنة ضبط الميزانية ، كما يراقب شروط استعمال و تسيير أموال الدولة .

و بالرغم من التسليم بضرورة الرقابة فإن تعدديتها المفرطة بالنسبة للبعض و صرامتها الشديدة بالنسبة للبعض الثاني و نسبية فعاليتها ، تعتبر ضمن أهم الانتقادات الموجهة حاليا لنظام المحاسبة العمومية ، و الجهاز الرقابي المتكون في الجزائر من عدة هيئات .

حيث أن نظام الرقابة الوصائية سواء على مستوى المركزية أو اللامركزية لها دور تكاملي و ايجابي في السير الحسن للإدارة الجزائرية .

و مما لا شك فيه أن الجزائر أخذت على عاتقها إنشاء هذه الهيئة و فق الشروط و المتطلبات الدولية منذ زمن .

إلا أن الشيء المؤكد هو أنه مازالت هناك نقائص يجب تداركها في مجال الثقافة الرقابية و أهميتها سواء للدولة أو المؤسسات .

كما يجب القضاء على العراقيل التي تقف حاجزا لممارسة هذه الوظيفة و توفير الشروط اللازمة لها . (1)

المبحث الثاني

صلاحيات الوزير الأول .

يقوم النظام الدستوري الحالي في إطار دستور 1996 المعدل في 2008 بحيث أسندت السلطة التنفيذية إلى رئيس الجمهورية بمساعدة الوزير الأول ، الذي يتولى مهامه و يستمد سلطته من الدستور . (1)

حيث يتمتع الوزير الأول بصلاحيات ذات صبغة تنفيذية بحتة تدور حول تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية . طبقا لما نصت عليه المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 2008 .

المطلب الأول

الصلاحيات التنفيذية و وظائف إدارة المرافق العامة .

يعتبر الوزير الأول مسؤولا عن تنفيذ السياسة الحكومية ، و لهذا الغرض فهو يملك مجموعة من الصلاحيات تمكنه من تحقيق ذلك .

و هذه الصلاحيات التي نص عليها الدستور في المادة 85 هي كالآتي :

الفرع الأول

صلاحية التعيين .

يتمتع الوزير الأول في إطار ممارسة اختصاصاته المقررة دستوريا بحق تعيين طائفة من موظفي الدولة ، بعد موافقة رئيس الجمهورية طبقا للمادة 4/85 من دستور 1996 المعدل . غير أن الدستور وضع له قيودا على هذا الحق ، إذ لا يحق له المساس بأحكام المادتين 77 و 78 من الدستور ، التي تحدد الصلاحيات و السلطات المخولة صراحة لرئيس الجمهورية .

كما لا يحق له أيضا المساس بما يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص 69.

و تعيين السفراء و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج .

و المناصب التي يحق له التعيين عليها هي مدرء التربية على مستوى الولايات و هواء الصحة و مدرء النقل ، و مدرء التجارة و مدرء الفلاحة و مدرء المراكز الجامعية ... الخ . (1)

الفرع الثاني

الصلاحيات التنفيذية .

يتولى الوزير الأول في هذا المجال تنفيذ القوانين و التنظيمات و التوقيع على المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية .

أولا - تنفيذ القوانين و التنظيمات :

ينقسم المجال التنظيمي إلى فرعين : فرع يسمى بالمجال التنظيمي المستقل règlement Autonome و الآخر يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين règlement pris en exécution des lois و هذا الأخير هو الذي يعود للوزير الأول كما هو مبين في أحكام الفقرة الثانية من المادة 125 من دستور 1996 المعدل التي تنص على أن : " يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول " . (2)

و طبقا لنص المادة 85 / 2 من دستور 1996 المعدل التي نصت على أن : " يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات " .

أي القوانين الصادرة عن البرلمان بغرفتيه ، و التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية.

و يتم تنفيذها بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول . (3)

(1) قصير مزياي فريدة، مرجع سابق، ص 168.

(2) المادة 125 الفقرة 2 من دستور 1996 المعدل سنة 2008، مرجع سابق.

(3) ناصر لباد، المرجع السابق، ص 70.

ثانيا - التوقيع على المراسيم التنفيذية :

نصت المادة 3/85 من دستور 1996 المعدل على أن : " الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية عليها " .

و ما نفهمه من هذه الفقرة أن كل أنواع المراسيم التي يوقعها الوزير الأول ، تسمى بالمراسيم التنفيذية ، و يندرج ضمنها :

- طبقا للمادة 2/85 المراسيم التي تندرج في إطار تنفيذ القوانين و التنظيمات .
- طبقا للمادة 4/85 المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين و إنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا . (1)

- المراسيم التنفيذية التي بمقتضاها يتم تنظيم المصالح المركزية للوزارات و المصالح الإدارية للوزارة الأولى و المصالح الإدارية في الولايات ، مثل المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 الذي يحدد صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية .

و كذا المرسوم التنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 الذي يحدد تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلف بإصلاح الخدمة العمومية . (2)

كذلك المرسوم التنفيذي رقم 11-457 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011 المتضمن إنشاء الصيدلية المركزية للمستشفيات و تنظيمها و عملها . (3)

- المراسيم التنفيذية التي بمقتضاها يتم تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة .

(1) المادة 85 من دستور 1996 المعدل سنة 2008، مرجع سابق.

(2) المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013، و المرسوم التنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013، الجريدة الرسمية، العدد 59، بتاريخ 20 نوفمبر 1913.

(3) المرسوم التنفيذي رقم 11-457 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011، الجريدة الرسمية، العدد الأول، بتاريخ 14 يناير 2012 .

الفرع الثالث

توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة .

على اعتبار أن الوزير الأول يسهر على تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، فهو يعمل على تنظيم الطاقم الوزاري ، و تقديمهم لرئيس الجمهورية ليقوم بتعيينهم . (1)

كما يقوم بضبط مخطط أعماله و تقديمه إلى المجلس الشعبي الوطني ، و يمكن الوزير الأول أن يكيف مخطط العمل على ضوء هذه المناقشة ، بالتشاور مع رئيس الجمهورية . و يعرضه على مجلس الأمة ، مثلما وافق عليه المجلس الشعبي الوطني ، و هنا يمكن لمجلس الأمة أن يصدر لائحة . (2)

كما يقوم بتوزيع الصلاحيات و المهام بين أعضاء الحكومة، مع ضرورة احترام أحكام الدستور كما يصدر المراسيم التنفيذية التي تحدد صلاحيات كل وزير تفاديا لتنازع الاختصاص فيما بينهم .

الفرع الرابع

السهر على حسن سير الإدارة العامة .

تنص المادة 5/85 من دستور 1996 المعدل على أن : " يسهر الوزير الأول على حسن سير الإدارة العمومية " . و ذلك على اعتبار أنه المسؤول المنفذ لبرنامج رئيس الجمهورية و بذلك فتنظيمه للجهاز الإداري بما يصدره من أوامر و تعديلات لضمان الأداء الفعال و حسن سير الإدارة .

و ذلك لأن الإدارة العامة تعمل على توفير الخدمات للجمهور بممارستها لنشاطاتها و الوظائف المنوطة بها تحت سلطة الوزير الأول .

(1) المادة 79 من دستور 1996 المعدل سنة 2008، مرجع سابق.

(2) المادة 80 من دستور 1996 المعدل سنة 2008، المرجع السابق.

المطلب الثاني

الأجهزة المساعدة للوزير الأول .

يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا أو عدة نواب للوزير الأول بغرض مساعدته في ممارسة مهامه .

إذ يتولى إدارة ديوان الوزير الأول كل من مدير الديوان و رئيس الديوان تحت سلطة الوزير الأول و مكلفين بمهمة ، كل في حدود صلاحياته .

و يعملان معا على تنسيق نشاطه طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي 09-63 المؤرخ في 2009/02/07 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه .

الفرع الأول

مدير الديوان .

يكلف مدير الديوان على الخصوص بما يأتي :

- يتولى بتفويض من الوزير الأول متابعة النشاط الحكومي بالاتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية .
 - يدرس كل المسائل التي تدخل في إطار تنفيذ مخطط عمل الحكومة .
 - يتولى متابعة النشاطات القطاعية و التنسيق بين الدوائر الوزارية .
 - يسهر على إعداد و توزيع و حفظ الوثائق المتوجة لأشغال الحكومة و الأجهزة الحكومية .
 - يحضر لعناية الوزير الأول ، كل أعمال التلخيص و التحليل و التقييم و الاستشراف التي من شأنها أن تساعد على اتخاذ القرار .
 - ينسق نشاط الهيئات و المؤسسات العمومية الموضوعة لدى الوزير الأول .
- و يساعد مدير الديوان مديرو دراسات و مديرون . (1)

(1) المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 7 فبراير 2009، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه

الفرع الثاني

رئيس الديوان .

يكلف رئيس الديوان بالقيام بكل أعمال البحث و الدراسات و الاستشارة و الإدارة المرتبطة بما يأتي :

- العلاقات مع المحيط المؤسسي و السياسي و النقابي و الجمعي .
- الاتصال الحكومي و العلاقات مع أجهزة الإعلام .
- تسيير الإطار السامية في الدولة .
- الشؤون الخاصة .
- التشريفات .
- امن مقر ديوان الوزير الأول .
- إدارة الوسائل و الممتلكات .

يساعد رئيس الديوان مكلفون بالدراسات و التلخيص و ملحقون بالديوان . و له زيادة على ذلك مديرية للوسائل تحدد صلاحياتها و تنظيمها بنص خاص .

و يؤهل مدير الديوان و رئيس الديوان للتوقيع ، في حدود صلاحيات كل منهما باسم الوزير الأول ، على كل الوثائق و القرارات و المقررات .

و تنظم في أقسام النشاطات الدائمة المرتبطة ب :

- تنظيم العمل الحكومي .
- النشاط القانوني . (1)

(1) المادة 6،5، من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 7 فبراير 2009، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه.

- الاتصال الحكومي .

- تسيير الإطار السامية في الدولة .

الفرع الثالث

مكلف بمهمة .

و يدير القسم مكلف بمهمة ، و يساعده عند الحاجة مديرو دراسات ومديرون مكلفون بالدراسات و التلخيص و نواب مديرين و رؤساء دراسات .

و يتولى المكلفون بمهمة على الخصوص بما يأتي :

- متابعة تحضير الأعمال القطاعية المسطرة في إطار النشاط الحكومي و تنفيذها .

- القيام بكل أعمال الدراسة و التلخيص المتصلة بالعمل الحكومي .

- تحضير اجتماعات الحكومة و متابعة تنفيذ مقرراتها .

- السهر على تنفيذ تعليمات الوزير الأول و توجيهاته .

- دراسة الملفات المعروضة على تحكيم الوزير الأول .

- تسيير كل ملف آخر يكلفهم به الوزير الأول . (1)

كما تم إنشاء هيئة تسمى مديرية إدارة الوسائل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 7 فبراير 2009 ، الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول و تنظيمها .

و تشمل هذه المديرية على خمسة (5) مديريات فرعية هي :

1 - المديرية الفرعية للموارد البشرية .

(1) المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 7 فبراير 2009، يتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه

- 2 - المديرية الفرعية للميزانية و المحاسبة .
- 3 - المديرية الفرعية للوسائل العامة .
- 4 - المديرية الفرعية للإعلام الآلي .
- 5 - المديرية الفرعية للشؤون القانونية و الوثائق و الأرشيف . (1)

المبحث الثالث

صلاحيات الوزراء .

لا تثير اختصاصات الوزير في الجزائر إشكالا من الممكن أن يطرح ، لأن الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري يبادر بمجرد صدور المرسوم الرئاسي المتضمن تعيين الطاقم الحكومي ، إلى إصدار مجموعة من المراسيم التنفيذية لتوزيع الاختصاص بالنسبة لجميع الوزراء . و هو ما تضمنته مراسيم تنفيذية كثيرة منها :

- المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 الذي يحدد صلاحيات وزير التجهيز و التهيئة العمرانية .
- المرسوم التنفيذي رقم 2000-123 المؤرخ في 10 جوان 2000 يحدد صلاحيات وزير الصيد و الموارد الصيدية .
- المرسوم التنفيذي رقم 01-338 المؤرخ في 28 أكتوبر 2001 يحدد صلاحيات وزير العمل و الضمان الاجتماعي . (2)

فالوزير رجل سياسي ، و بهذه الصفة فهو يمارس سلطة سياسية يعتبر مسؤولا عنها أمام الوزير الأول ، و هو أيضا رئيس إدارة الوزارة ، و بهذه الصفة يمارس نشاطا إداريا واسعا، فهو الممثل القانوني للدولة التي يبرم باسمها العقود، و يقوم بكل عمل أمام القضاء سواء كمدعي أو كمدعي عليه ، و هو الأمر الرئيسي بصرف النفقات العمومية ، أي أنه يعطي الأوامر بالدفع

(1) المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 09-63 مؤرخ في 7 فبراير 2009، المرجع السابق.

(2) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 212.

داخل وزارته .فبالإضافة إلى هذه الصلاحيات يتولى الوزير ثلاث سلطات تحدها صراحة النصوص القانونية و هي السلطة الرئاسية و السلطة التنظيمية و السلطة الوصائية . (1)

المطلب الأول

السلطة الرئاسية .

تخول المراسيم التنفيذية المحددة لصلاحيات الوزراء ، ممارسة مظاهر السلطة الرئاسية بمختلف عناصرها على جميع الموظفين العاملين بالوزارة . (2)

مثل السلطة التي يمارسها الوزير على موظفي وزارته ، و لها أوجه متعددة مثل تعيين مستخدمي الإدارة المركزية مثلما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 الذي يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات ، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .

و كذلك الترقية في الرتب و المناصب ، و لكن كذلك معاقبتهم في إطار القانون للأخطاء المرتكبة أثناء أداء وظائفهم .

كما له سلطة إرشادهم و توجيههم ، و إجازة أعمالهم أو رفضها أو إلغائها أو تعديلها أو سحبها. كما له سلطة تفويض بعض صلاحياته لموظفي الوزارة ، و يباشر الوزير سلطة الحلول محل رؤوسيه في القيام بمهامهم .

و له أن يباشر سلطة الرقابة على أعمال و موظفي جهاز الوزارة ، فله حق إصدار القرارات الإدارية الفردية و اللوائح و كافة إجراءات التنظيم الداخلي (تعليمات - منشورات - دوريات) على مستوى جهاز الوزارة . (3)

(1) ناصر لباد، مرجع سابق، ص73، 74.

(2) محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص113.

(3) قصير مزياي فريدة، مرجع سابق، ص172.

المطلب الثاني

السلطة التنظيمية .

الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسطة تنظيمية مستقلة ، فمثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك ، لا سيما في مجال الضبط الإداري الخاص . (1)

و مع ذلك فهو يساهم في تنفيذ و تطبيق أحكام المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية للوزير الأول) بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته ، و التي يتم نشرها في النشرة الرسمية للوزارة .

المطلب الثالث

السلطة الوصائية .

يمارس الوزير وصايته أو رقابته الإدارية على مختلف المؤسسات الإدارية العامة العاملة في قطاع وزارته ، و التي تتمتع بشخصية معنوية فمثلا وزير التعليم العالي يمارس وصايته على الجامعات ، كما تمارس وزارة الداخلية وصايتها على وحدات الإدارة المحلية (الولايات و البلديات) . (2)

كذلك على المستوى الدولي ليمثل في هذا الوجه من النشاط ، الدولة لا القطاع أو الوزارة فلو عدنا على سبيل المثال إلى المرسوم التنفيذي 01-338 المؤرخ في 28 أكتوبر 2001 المحدد لصلاحيات وزير العمل و الضمان الاجتماعي نلاحظ أن المادة 6 من هذا المرسوم اعترفت للوزير المعني بالمشاركة في جميع المفاوضات الدولية الثنائية ، و المتعددة الأطراف المرتبطة بالأنشطة التابعة لمجال اختصاصه.و يقدم مساهمة بذلك كما يتولى تطبيق الاتفاقيات الدولية في قطاع نشاطه.و يمثل القطاع في المؤسسات الدولية .

(1) ناصر لباد،المرجع السابق،ص74.

(2) محمد الصغير بعلي،المرجع السابق،ص113.

فوزير العمل و الضمان الاجتماعي - الذي أخذناه كمثال - يشارك في أعمال منظمة العمل العربية و يقدم اقتراحات الجزائر بشأن أي موضوع يتعلق بمجال العمل المطروح للمناقشة (تحديد ساعات العمل - الضمان الاجتماعي - منازعات الضمان الاجتماعي - تشغيل الأحداث - تشغيل النساء - العمل في القطاع الخاص - العمل الليلي - الإجازات - حوادث العمل - القضاء العمالي) .

و من الفائدة الإشارة أن عمل و اختصاص الوزارة الواحدة ، لا يعني الانفصال التام عن بقية الوزارات ، بل هناك تعاون مشترك بين وزارتين أو أكثر ، بحكم التصاق ميادين العمل و قطاعات لنشاط و امتدادها لأكثر من وزارة . لذلك ظهر على المستوى القانوني القرار الوزاري المشترك بين وزارتين أو أكثر .

فالقانون رقم 91-04 المؤرخ في 8 جانفي 1991 المتضمن تنظيم مهنة المحاماة أشار في مادته العاشرة على أن يتم تنظيم شهادة الكفاءة المهنية للمحاماة ، بموجب قرار مشترك بين وزير العدل و وزير التعليم العالي و البحث العلمي .

و فعلا صدر هذا القرار منظما هذه الشهادة من حيث المقاييس المدرسة و المعاملات و كيفية الحصول عليها ، و قد ضم طرفين موقعين فقط .

و من أمثلة القرار الوزاري المشترك الذي ضم ثلاثة أطراف القرار الصادر في 4 نوفمبر 1995 الذي يحدد كيفية مراقبة الصيد البحري التجاري للأسماك الكثيرة الارتحال التي تمارسها السفن الأجنبية في المياه التي تخضع القضاء الوطني ، حيث وقع القرار المذكور كل من رئيس أركان الجيش وزير المالية و وزير الفلاحة . (1)

(1) عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 212، 213.

المطلب الرابع

الأجهزة الإدارية المساعدة للوزارة .

توجد عدة أجهزة تخضع للوزير و تساعده في أداء مهامه ، منها أجهزة إدارية تنفيذية و أخرى استشارية فنية تابعة لكل وزير، تساعده على القيام بأعماله و تحقيق أهداف قطاعه و تتمثل في :

الفرع الأول

الأجهزة التنفيذية المساعدة للوزير .

يوجد بجهاز الإدارة الذي يرأسه الوزير ، العديد من المصالح و الإدارات المتخصصة في مختلف وظائف الوزارة ، و توجد أجهزة إدارية تنفيذية خارجية خاضعة للوزير و تساعده في تنفيذ القوانين ، و القرارات السياسية العامة ، منها مديرية الوزارة المعنية على مستوى الولاية ، و المكاتب العامة و المؤسسات و الشركات الوطنية و الدواوين .

الفرع الثاني

الأجهزة الفنية و الاستشارية التابعة للوزير .

هناك أجهزة إدارية تابعة للوزير تساعده في اتخاذ القرارات الإدارية و ذلك بتقديم المشورة و الخبرة الفنية له .

فجد اللجان المتساوية الأعضاء ، و المكاتب الفنية و الاستشارية بالوزارة المعنية و المكاتب الوطنية المتخصصة مثل المكتب الوطني للمواد المتفجرة تابع لوزير الدفاع حسب ما نص عليه المرسوم رقم 76-3 المؤرخ في 20 فيفري 1976 ، و الهيأت الوطنية للبحث العلمي تابعة لوزير التعليم العالي طبقا للأمر رقم 73-44 المؤرخ في 25 جويلية 1973. (1)

(1) قصير مزياي فريدة، مرجع سابق، ص172، 173.

الخاتمة

الخاتمة

من خلال ما تقدم في موضوع دراستنا المتعلق بالسلطات الإدارية المركزية في الجزائر وما تناولناه من شرح و تحليل لنصوص الدستور المتعلقة بالسلطة التنفيذية ، توصلنا في النهاية إلى بعض النتائج من خلال هذه الدراسة .

أنه لنظام المركزية الإدارية دورا مهما في الحياة الدستورية و السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية ، كأسلوب من أساليب التنظيم الإداري في الدولة الحديثة .

و هذه الدراسة ليست إصدار أحكام على أية خلفيات ، و إنما هي محاولة نقدية للرفي بالتنظيم الإداري المركزي في الجزائر ، في إطار حرية التعبير و احترام الآخر دون الخروج عن الإطار الدستوري و القانوني لتحقيق الدولة القانونية الخاضعة للقواعد الدستورية ، و ما يقابله من تجسيد فعلي لا يؤخذ بمعزل عن الظروف التي مر بها المجتمع الجزائري .

و هذا ما يبرز ضعف التعامل السياسي من خلال وجود شرائح كبيرة من المواطنين تمتنع عن التصويت كظاهرة تعرفها مختلف العمليات الانتخابية بالجزائر ، مما يؤكد بأن الأحزاب السياسية تبقى وسيلة لتقديم المترشحين في المواعيد الانتخابية ، و يبقى دورها التكويني ضعيف إلى حد كبير ، و أقوى مؤشر على ذلك فوز العديد بمقاعد نيابية دون أن يكون لهم أي توجه حزبي سواء على مستوى السلطة التنفيذية أو التشريعية أو المجالس المحلية المنتخبة .

غير أن الاختلاف في تنظيم المؤسسة الدستورية واضح من خلال الدساتير المتعاقبة على الدولة الجزائرية منذ دستور 1963 و 1976 اللذان جسدا المرحلة الأحادية وصولا إلى دستور 1989 الذي جاء بالتعددية الحزبية ، وصولا إلى دستور 1996.

الخاتمة

و التعديل الدستوري الأخير لسنة 2008 ما هو إلا تعديل جزئي في انتظار تعديل أعمق و أشمل و ذلك بعد إعلان رئيس الجمهورية (السيد عبد العزيز بوتفليقة) في خطابه الموجه للأمم في 15 أبريل 2011 الذي يعبر فيه عن رغبته في إدخال تعديلات جذرية على الدستور الجزائري ، تتطلب إشراك الشعب فيها عن طريق الاستفتاء .

و قد تم عرض مسودة الاقتراحات لتعديل الدستور يوم الخميس الموافق لـ 15 ماي 2014

و قد تم اقتراح التعديل لحوالي 49 مادة، فيما يخص الحقوق و الحريات الفردية و كذلك السلطة التنظيمية، وخاصة مسألة اختصاصات الوزير الأول و حدود صلاحياته.

إلا أن الديمقراطية في الجزائر منذ 1989 بنيت على أساس خاطئ بفعل غياب تقويم جدي و موضوعي للأوضاع المتأزمة التي أدت إلى انتفاضة أكتوبر ، و تم تجاوز الأزمة رغم عمقها و أعيدت أسبابها إلى فشل نمط التنظيم الاقتصادي ، و تم تجاهل البعدين السياسي و الاجتماعي لها . فزاد التأثير المتناقض على العلاقة بين الدولة و المجتمع ، و لعل أهم أسباب الأزمة تحديث مؤسسات و أجهزة الدولة ، و خاصة المحلية منها التي تدخل في علاقة مباشرة مع المواطن ، لكنها لم تكن في مستوى التحولات التي عرفها المجتمع ، و لا في مستوى الطموحات المبنية عليها ، و هذا ما أحدث شرخا و بدا التناقض واضحا بين الخطاب و التطبيق، و بين الايديولوجيا و الممارسة .

و من زاوية أخرى نجد الدور الضعيف للبرلمان في الحياة السياسية و الدستورية و حالة عدم التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

و رغم ذلك لا يمكن إصدار أحكام نهائية ، لأن تكوين حياة الشعوب يتطلب مدة أطول

و لعل الفترة الأهم هي المرحلة المقبلة ، حيث أن الجزائر مقبلة يوم الخميس الموافق لـ 17

الخاتمة

أبريل 2014 على الاستحقاقات الرئاسية التي نأمل أن تفتح مستقبلا و آفاقا جديدة بناها الشعب بنفسه ، و تكون المصلحة العامة فوق كل مصلحة شخصية أو حزبية .

و هذا ما يحدو بنا إلى التوفيق بين الايديولوجيا و التطبيق في مجال تنظيم السلطات الإدارية و مدى توافقها مع الدستور في آدائها لأعمالها و نشاطاتها . لتحقيق الغاية المشروعة وفق وسائل مشروعة ، ليكون ذلك رصيذا فعليا لتجسيد الديمقراطية ، و هذا ما ينمي لدى المواطن ثقافة المشاركة ، لأنه سيؤمن بتكريس الشفافية في كل العمليات التي تمس بمصلحة وطنه ، و تتولد لديه الثقة التي لا تتأتى إلا بوجود إعلام هادف و فعال و حر لا يعمل إلا على نقل الحقيقة و لا شئ غير الحقيقة .

لأن العمل الدستوري لا يرقى إلى درجة الكمال ، و إنما هو قانون وضعي لا بد أن يبقى كوسيلة في يد رئيس الجمهورية من أجل تجسيد المبادئ الأساسية للديمقراطية لحماية مكونات الهوية الجزائرية الثلاث ، و تدعيمها لترقى إلى مستويات أعلى حماية و تعزيزا لحقوق الإنسان و الحريات الفردية و الجماعية . و تجسيدها لدولة القانون .

و قد شهدت العديد من الدراسات على أن الدستور الجزائري لسنة 1996 من بين مجموع الدساتير العربية أورد حضرا يسعى إلى حماية المصلحة العليا للدولة ، و عدم السماح بأي تعديل من شأنه المساس بالنظام الديمقراطي القائم على التعددية الحزبية .

فقد نصت المادة 74 من الدستور الحالي على أن مدة العهدة الرئاسية (05) خمس سنوات ، و يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة .

ونص بعدها التعديل الدستوري لسنة 2008 على أن مدة العهدة الرئاسية (05) خمس سنوات ، و يخول لرئيس الجمهورية أن يعاد انتخابه ، و هذا ما يؤكد على أن التناوب على

الخاتمة

السلطة حق دستوري مكفول بالاختيار الحر للشعب ، دون أن يقيد بمادة دستورية . و السعي إلى السلطة لا يكون إلا لمن تأكد الشعب من قدرته على ممارستها .

كما تضمن مشروع التعديل إعادة تنظيم العلاقات داخل السلطة التنفيذية و تحديدها و ضبطها و توضيحها دون المساس بالتوازن العام بين السلطات الثلاث . و ذلك من خلال تحديد الصلاحيات التي تتمتع بها كل سلطة ، مما يجعل السلطة مرادفة للمسؤولية ، و تتم ممارستها بجدية و عقلانية أكبر، لأنها في النهاية تكليفا لا تشريفا .

كما انصب التعديل على إلغاء منصب رئيس الحكومة و استبداله بمنصب الوزير الأول و الذي تتمثل مهمته في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، و قد يساعده نائبا أو أكثر في ممارسة مهامه ، يتولى رئيس الجمهورية تعيينهم و إنهاء مهامهم طبقا للمادة 77 من الدستور .

فالوزير الأول هو من يقوم بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية ، و لأجله يقوم بتنسيق عمل الحكومة ، و يحدد برنامج عمله و يعرضه على مجلس الوزراء ، و عند الاقتضاء يعرضه على المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه . كما يجوز له أن يقوم بتكليفه مع رئيس الجمهورية على ضوء ما جاء في نقاشه ، و في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني ، يقدم الوزير الأول استقالة حكومته . كما له أن يقدم عرضا لبرنامج عمله على مجلس الأمة .

و من خلال هذه الدراسة ، و ما خلصنا إليه من نتائج ، يمكننا أن نقدم بعض التوصيات أو الاقتراحات التي قد تساعد مستقبلا على تفعيل دور السلطات الإدارية المركزية في الجزائر من أجل تجسيد مبدأ الديمقراطية :

01 - التجربة الدستورية في الجزائر منذ الاستقلال حتى الآن تجربة فنية و مرنة إلى درجة

تكاد يكون فيها لكل رئيس تعاقب على السلطة دستوره الخاص به ، و هذا ما يجب علينا

التنبه له .

الخاتمة

- 02 - إن الإصلاح مهمة الجميع شعبا و سلطة .
- 03 - لا بد من تفعيل دور مؤسسات المجتمع المدني ، التي تهدف إلى توعية الفرد بحقوقه وكيف يمكنه الحصول عليها إن هو قام بواجبه تجاه نفسه و وطنه .
- 04 - لا بد من السعي لإحداث التوازن بين السلطات الثلاث ، لأن مبدأ الفصل بينها يبقى فصلا شكليا فقط .
- 05 - فالسلطة التنفيذية تفرض سيطرتها على السلطة التشريعية .
- 06 - الخروج بدستور جزائري بحت ، بجذور نابغة من الواقع الجزائري ، و ليس دستورا مستنسا من الدستور الفرنسي أو غيره . لأن فلسفة التشريع الغربي قد أقامت عقيدتها على فكر إنساني متأثر باعتبارات سياسية فقط ، بينما شريعتنا الإسلامية قد انبثقت من الإيمان و الاقتناع بأن الكون ما هو إلا خلق منسق و منظم و تنفيذها مبني على أساس قانون الاستدلالات والاستنتاجات العقلية و المنطقية و على شرح و تفسير مجتمع دنيوي زائل و أحوال مادية ، و هي خير مرشد نبني عليه دستورنا الوضعي لنجاح دولتنا القوية و الحديثة.
- 07 - الحصول على سلطة تنفيذية قوية .
- 08 - إعادة النظر في صلاحيات منصب الوزير الأول فهو مسؤولة بدون سلطات .
- 09 - الحصول على سلطة تشريعية قوية .
- 10 - الإدارة الجزائرية مريضة من جذورها فقاعة الهرم الإداري من أصغر مؤسسة فيه تمتهن البيروقراطية .

الخاتمة

و في الأخير لزاما علينا أن نكون أوفياء لعهد شهدائنا الأبرار، و لثورة الفاتح من نوفمبر 1954 ولنستشق عبير نسيم الحرية ، و لننعم بلحظة السلم و الأمان التي بين أيدينا، فلتأخذنا آخر الأمر يقظة واعية، نحاول النهوض و الخروج منها بدستور قوي و متين، لأن الجزائر لا تعاني من نقص القوانين و إنما من كيفية تطبيقها .

و في الأخير نأمل أن نكون قد وفقنا في عملنا البسيط هذا .

قائمة المراجع

قائمة المراجع

التشريعات :

1 - الدساتير :

01 . دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1963، مؤرخ في 08 سبتمبر 1963

جريدة رسمية عدد 64، مؤرخ في 10 سبتمبر 1963.

02 . أمر رقم 76-97، مؤرخ في 22 نوفمبر سنة 1976، يتضمن إصدار دستور الجمهورية

الجزائرية الديمقراطية الشعبية، جريدة رسمية عدد 94، السنة الثالثة عشر، مؤرخ في 24

نوفمبر سنة 1976.

03 . مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل

الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية

الديمقراطية الشعبية عدد 09، السنة السادسة و العشرون، مؤرخ في 01، مارس سنة 1989.

04 . مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل

الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، جريدة رسمية عدد 76، مؤرخ في 08

ديسمبر 1996، معدل بموجب قانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر سنة 2008، يتضمن

التعديل الدستوري، جريدة رسمية عدد 63، مؤرخ في 16 نوفمبر 2008.

2 - النصوص القانونية :

05 . قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 18 صفر عام 1433 الموافق 12 يناير سنة

2012، يتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية رقم 1 مؤرخ في 14 جانفي 2012.

06 . القانون المدني رقم 07-05 المؤرخ في : 13 مايو 2007 .

قائمة المراجع

- الأوامر :

07 . الأمر رقم 73-44 المؤرخ في 25 جويلية 1973 المحدد للهيئة الوطنية للبحث العلمي التابعة لوزير التعليم العالي .

3 - النصوص التنظيمية

أ - المراسيم الرئاسية :

01 . المرسوم رقم 76-3 المؤرخ في 20 فيفري 1976 المتضمن تحديد اللجان المتساوية الأعضاء ، و المكاتب الفنية و الاستشارية بالوزارة المعنية و المكاتب الوطنية المتخصصة .

02 . المرسوم الرئاسي رقم 91-336 المؤرخ في 22 سبتمبر 1991 ، المتعلق بإنهاء بحالة الحصار .

03 . المرسوم الرئاسي رقم 91-196 المؤرخ في 4 جوان 1991 ، المتعلق بحالة الحصار .

04 . المرسوم الرئاسي رقم 92-44: المؤرخ في 9 نوفمبر 1992 ، المتضمن إعلان حالة الطوارئ .

05 . المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة .

06 . المرسوم الرئاسي رقم 01-197 المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد

قائمة المراجع

صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها، جريدة رسمية العدد 40، مؤرخ في 25 يوليو سنة 2001 .

ب- المراسيم التنفيذية :

- 01 . المرسوم التنفيذي رقم 90-99 المؤرخ في 27 مارس 1990 الذي يتعلق بسلطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين و أعوان الإدارة المركزية و الولايات و البلديات ، و المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري .
- 02 . المرسوم التنفيذي رقم 94-247 المؤرخ في 10 أوت 1994 الذي يحدد صلاحيات وزير التجهيز و التهيئة العمرانية .
- 03 . المرسوم التنفيذي رقم 2000-123 المؤرخ في 10 جوان 2000 يحدد صلاحيات وزير الصيد و الموارد الصيدية .
- 04 . المرسوم التنفيذي رقم 01-338 المؤرخ في 28 أكتوبر 2001 يحدد صلاحيات وزير العمل و الضمان الاجتماعي .
- 05 . المرسوم التنفيذي 09-63 المؤرخ في 07/02/2009 المتضمن مهام ديوان الوزير الأول و تنظيمه .
- 06 . مرسوم تنفيذي رقم 09-64 المؤرخ في 7 فبراير 2009 ، الذي يحدد صلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول و تنظيمها .
- 07 . المرسوم التنفيذي رقم 11-457 المؤرخ في 28 ديسمبر 2011 المتضمن إنشاء الصيدلية المركزية للمستشفيات و تنظيمها و عملها .

قائمة المراجع

- 08 . المرسوم التنفيذي رقم 13-381 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 الذي يحدد
صلاحيات الوزير لدى الوزير الأول المكلف بالإصلاح و الخدمة العمومية،
جريدة رسمية العدد59،الموافق20نوفمبر2013.
- 09 . المرسوم التنفيذي رقم 13-382 المؤرخ في 19 نوفمبر 2013 الذي يحدد
تنظيم الإدارة المركزية للوزارة لدى الوزير الأول المكلفة بإصلاح الخدمة العمومية
جريدة رسمية العدد59،الموافق20نوفمبر2013.
- ثانيا : الكتب
- 01 . أحمد محيو،محاضرات في المؤسسات الإدارية،ديوان المطبوعات الجامعية
الجزائر، 1996 .
- 02 . توفيق شحاتة،مبادئ و أحكام القانون الإداري،دار النهضة العربية،طبعة
1953 .
- 03 . سعيد بو شعير،النظام السياسي الجزائري،عين مليلة،الجزائر،دار الهدى
دون ذكر سنة الطبع .
- 04 . سليمان محمد الطماوي،الوجيز في القانون الإداري دراسة مقارنة،1989
- 05 . سليمان محمد الطماوي،القضاء الإداري،الكتاب الأول، قضاء الإلغاء
طبعة 1976، القاهرة .
- 06 . طعيمة الجرف، مبادئ القانون الإداري،دار النهضة العربية،القاهرة،طبعة 1962

قائمة المراجع

- 07 . عبد الله بوقفة، الدستور الجزائري نشأته فقها، و تشريعا، دار الهدى، عين مليلة، الجزائر .
- 08 . عبد الغني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، دار المعارف، مصر، 1991 .
- 09 . علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول التنظيم الإداري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009 .
- 10 . عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1990.
- 11 . عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر الطبعة الثانية، 2007 .
- 12 . عمار بوضياف، القرار الإداري، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007 .
- 13 . عمر فرحاتي، العلاقة بين السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية في الجزائر (بين فترتين الأحادية و التعددية)، جامعة محمد خيضر بسكرة .
- 14 . فتح الباب ربيع أنور، الظروف البيئية و حدود المركزية و اللامركزية الإدارية في دولة قطر، طبعة 1، دار النهضة العربية، القاهرة، 1993 .
- 15 . فريدة قصير مزياني، مبادئ القانون الإداري الجزائري، طبعة 2001، باتنة
- 16 . فريدة قصير مزياني، القانون الإداري، الجزء الأول، مطبعة سخري، طبعة 2011.
- 17 . فؤاد العطار، محاضرات في تنظيم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، طبعة 1956 .
- 18 . محاضرات أقيمت على طلبة قسم الحقوق، سنة ثالثة ليسانس، بجامعة محمد

قائمة المراجع

- خيضر بسكرة، السنة الجامعية، 2011-2012 .
- 19 . محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري * النشاط الإداري) ،دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، طبعة 2004 .
- 20 . ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، سنة الطبع 2011 .
- 21 . ناصر لباد، القانون الإداري و التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر 1999.
- 22 . هاني علي الطهراوي، القانون الإداري، الكتاب الأول، الدار العلمية الدولية عمان، 2001 .
- 23 . يسري العطار، محاضرات في القانون الإداري، وحدة الطبع و التصوير، جامعة القاهرة، فرع الخرطوم، 1990 .
- رابعا : رسائل جامعية :
- 01 . أحمد بوضياف ، الهيئات الاستشارية في الإدارة الجزائرية ، أطروحة للحصول على دكتوراه دولة في القانون ، ج 2، معهد العلوم القانونية و الإدارية الجزائر ، سنة 1982 .
- خامسا : المقالات على المواقع الإلكترونية
- منتديات الحقوق و العلوم القانونية،
- 01 . <http://www.ccomptes.org.dz/> . تاريخ الزيارة 2013/11/23 الساعة 09:45.

الصفحة	الموضوع
أ	مقدمة
7	فصل تمهيدي ماهية المركزية الإدارية
9	المبحث الأول : مفهوم المركزية الإدارية
09	المطلب الأول : تعريف المركزية الإدارية
10	الفرع الأول : تعريفها لغة
11	الفرع الثاني : تعريفها اصطلاحا
12	المطلب الثاني : أركان المركزية الإدارية
12	الفرع الأول :تركيز و حصر الوظيفة الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية .
13	الفرع الثاني : خضوع موظفي الحكومة المركزية لنظام السلم الإداري
14	الفرع الثالث : السلطة الرئاسية
22	المبحث الثاني : صور المركزية الإدارية
22	المطلب الأول : التركيز الإداري
23	المطلب الثاني : عدم التركيز الإداري
24	الفرع الأول : تعريف التفويض الإداري
25	الفرع الثاني : أنواع التفويض الإداري
27	المبحث الثالث : تقدير المركزية الإدارية
27	المطلب الأول : مزايا النظام المركزي
28	الفرع الأول : من الناحية السياسية
28	الفرع الثاني : من الناحية الإدارية
29	الفرع الثالث : من الناحية الاقتصادية و الاجتماعية

29	المطلب الثاني : عيوب النظام المركزي
30	الفرع الأول : من الناحية السياسية
30	الفرع الثاني : من الناحية الإدارية
33	الفصل الأول تنظيم السلطات الإدارية المركزية في الجزائر .
34	المبحث الأول : رئيس الجمهورية
34	المطلب الأول : شروط انتخاب رئيس الجمهورية
35	الفرع الأول : شروط الترشح
36	الفرع الثاني : الأحكام المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية
37	المطلب الثاني : انتهاء العهدة الرئاسية
37	الفرع الأول : الاستقالة الحكيمة (الوجوبية)
38	الفرع الثاني : الاستقالة الإرادية
39	المبحث الثاني : الوزير الأول
40	المطلب الأول : شروط تعيين الوزير الأول
40	الفرع الأول : الشروط الواجب توفرها في الوزير الأول
41	الفرع الثاني : تعيين الوزير الأول
42	المطلب الثاني : انتهاء مهام الوزير الأول
42	الفرع الأول : الإقالة
43	الفرع الثاني : الاستقالة
45	المبحث الثالث : الوزارة و الأعمال الخارجية للوزارة
45	المطلب الأول : تعيين الوزير و انتهاء مهامه
46	الفرع الأول : تعيين الوزير
48	الفرع الثاني : إنهاء مهام الوزير
49	المطلب الثاني : تركيب الوزارات (تنظيم الوزارة)

51	الفرع الأول : الإدارة المركزية للوزارة
52	الفرع الثاني : المصالح غير الممركزة للوزارة
55	الفصل الثاني صلاحيات السلطات الإدارية المركزية في الجزائر
57	المبحث الأول : صلاحيات و سلطات رئيس الجمهورية
57	المطلب الأول : الصلاحيات التنفيذية لرئيس الجمهورية
58	الفرع الأول : سلطة التعيين
64	الفرع الثاني : السلطة التنظيمية
68	الفرع الثالث : سلطة المحافظة على أمن الدولة و سلامتها
79	المطلب الثاني : الأجهزة و الهيئات المساعدة لرئيس الجمهورية
79	الفرع الأول : الأجهزة الإدارية التنفيذية المساعدة لرئاسة الجمهورية
82	الفرع الثاني : الهيئات الاستشارية
84	الفرع الثالث : الأجهزة الفنية التابعة لرئيس الجمهورية
86	المبحث الثاني : صلاحيات الوزير الأول
86	المطلب الأول : الصلاحيات التنفيذية و وظائف إدارة المرافق العامة
86	الفرع الأول : صلاحية التعيين
87	الفرع الثاني : الصلاحيات التنفيذية
89	الفرع الثالث : توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة
89	الفرع الرابع : السهر على حسن سير الإدارة العامة
90	المطلب الثاني : الأجهزة المساعدة للوزير الأول
90	الفرع الأول : مدير الديوان
91	الفرع الثاني : رئيس الديوان
92	الفرع الثالث : مكلف بمهمة
93	المبحث الثالث : صلاحيات الوزراء

الفهرس

94	المطلب الأول : السلطة الرئاسية
95	المطلب الثاني : السلطة التنظيمية
95	المطلب الثالث : السلطة الوصائية
97	المطلب الرابع : الأجهزة الإدارية المساعدة للوزارة
97	الفرع الأول : الأجهزة التنفيذية المساعدة للوزير
97	الفرع الثاني : الأجهزة الفنية و الاستشارية التابعة للوزير
99	خاتمة
105	قائمة المراجع
113	الفهرس

ملخص الدراسة

جاء التنظيم الإداري الجزائري ، على نسق ما هو عليه الوضع في مختلف الدول على وجود إدارة مركزية و إدارة لا مركزية . و ذلك لصعوبة تطبيق أي من النظامين على حدى بشكل مستقل عن الآخر .

فعمل على إرساء قواعد دستورية نظمت الإدارة المركزية بصورة ذات منحى استند في زمن معين على ثنائية الهيئة التنفيذية (رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة) من حيث الشكل فقط .

و الواقع العملي اليوم يؤكد على أن الوزير الأول صلاحياته تتمثل في تنفيذ برنامج رئيس الجمهورية . فما هو إلا منسق للعمل الحكومي من الناحية الوظيفية ، أما من الناحية العضوية فهو مجرد موظف سام تتحكم الإرادة الرئاسية في تعيينه و عزله.

إذ جاءت الدساتير الجزائرية المتعاقبة ، على تركيز أهم السلطات في يد السلطة التنفيذية مما جعل التنظيم الإداري الجزائري أقرب ما يمكن أن يكون إلى الأنظمة الرئاسية . حيث نلمس بشكل كبير الدور الضعيف للبرلمان في الحياة السياسية و الدستورية و حالة عدم التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية .

غير أن العمل الدستوري لا يرقى إلى درجة الكمال ، و إنما هو قانون وضعي لا بد أن يعمل من أجل تجسيد المبادئ الأساسية للديمقراطية لحماية مكونات الهوية الجزائرية الثلاث و حماية و تعزيزا لحقوق الإنسان و الحريات الفردية و الجماعية . و تجسيدا لدولة القانون .

فجميع الدساتير التي تعاقبت على الجزائر تكرس الإرادة الشعبية ، و أن الشعب هو مصدر السلطة وصاحب السيادة ، و يلجأ رئيس الجمهورية مباشرة إلى الشعب عن طريق الاستفتاء .