



جامعة غليزان
RELIANCE UNIVERSITY

جامعة غليزان
كلية الحقوق
قسم القانون العام



جامعة غليزان
RELIANCE UNIVERSITY
كلية الحقوق



محاضرات في مقياس الإدارة المركزية

مطبوعة ييداغوجية موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر تخصص قانون إداري
أقيمت خلال السنوات الجامعية: من 2020 إلى 2022

من إعداد وتقديم:

د. بوجانة محمد

أستاذ محاضر قسم "أ"

أعضاء لجنة التقييم

مؤسسة الإنتماء	الرتبة	اللقب والإسم
المركز الجامعي البيض	أستاذ محاضر أ	د. بن لخضر محمد
جامعة غليزان	أستاذ محاضر أ	د. زقاي بغشام
جامعة غليزان	أستاذ محاضر أ	د. بوحسون عبد الرحمان



دراسة التنظيم الإداري في أي دولة لا بد من البحث عن الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في كيفية تنظيم العمل الإداري و مدى أخذها بمبادئ الديمقراطية من أجل التسيير الفعال لهيكلها الإدارية بغية تحقيق المصلحة العامة¹ التنظيم هو أسلوب التنفيذ من حيث تقسيم العمل إلى وحدات وتحديد اختصاصات ومسئوليات كل من هذه الوحدات و العاملين فيها وكذلك سير الإجراءات التنفيذية، و التنظيم الإداري يعني تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة للدولة وبيان كيفية إنشائها و توزيع الاختصاصات بينها قصد تنفيذ السيادة العامة للدولة و هو وسيلة لتوزيع الاختصاص بين الوحدات التابعة للدولة مباشرة، و بين تلك الوحدات التي تتمتع باستقلالية عن السلطة المركزية كما عرف التنظيم الإداري على انه تحديد نوعية الأعمال اللازمة لتنفيذ السيادة العامة للدولة، و توزيع هذه الأعمال بين أقسام الإدارة و العاملين فيها، و بيان كيفية انجازها باستخدام الإمكانيات المتاحة لتحقيق الأهداف المرجوة².

لا تقتصر دراسة النظام الدستوري لأي دولة فقط على التوصل إلى شكل وطبيعة نظام الحكم، بل يتعدى ذلك إلى فهم وتحليل لإيديولوجية ونمط هذا النظام والعوامل المؤثرة فيه اجتماعيا وثقافيا واقتصاديا ومن ثم الوصول إلى تحديد دقيق لشكل الحكم، لأن القوانين والنظم تتشابه عند الكثير من الدول من حيث المنطلق فتأخذ مجرى آخر عند التطبيق، أو بالأحرى تختلف وتتباين أثناء تطبيقها استنادا إلى تلك العوامل السابقة الذكر والتي في الأساس تعمل على مجموعات من التفاعلات بشكل يؤثر لا محالة في الدولة التي تختص بجملة من الوظائف تختلف من حيث الجهة ونطاق حدود ممارستها لتلك الوظيفة. وهو ما يعني طبيعة العلاقة بين مكوناتها ومؤسساتها³.

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 techniques Méthodes في مدى و درجة الأخذ بأحد هذين

¹ - حفيظة عامر، السلطات الإدارية المركزية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون، جامعة بسكرة، 2015/2014، ص 04.

² - مناصر شهرزاد، محاضرات في مقياس الإدارة المركزية، محاضرات أقيمت على طلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري جامعة البيض، 2022/2021، ص 02.

³ - بن رحمون أحمد، مكانة الإدارة المركزية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر،

الأسلوبين تبعاً و مراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات : السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية¹.

و من منطلق أن النظامين المركزي و اللامركزي صورتان من صور التنظيم الإداري الذي تنتهجه الدول الحديثة تكريساً 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 المحلية².

المركزية الإدارية هي أول النظم التي عرفتھا الدول في الحكم و الإدارة ، فهي تقوم على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، و في المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري جميعاً و حصراً في يد الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) الموجودة في العاصمة السياسية للدولة . ولا 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 بها³.

المركزية الإدارية نظام إداري يتميز بربط كل المرافق العمومية بمركز وحيد يتمثل في الحكومة فكل القرارات تصدر من المركز و تظل جميع المناطق خاضعة لرقابة الدولة و تحت تصرفاتها أي وجود سلطة واحدة تنبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى المتواجدة داخل الدولة وهي السلطة المركزية في العاصمة المتجسدة في السلطة التنفيذية فتكون هذه الأخيرة هي صاحبة جميع القرارات النهائية التي قد تتخذ في الأمور الإدارية⁴.

سنحاول في هذه المحاضرات أن نتعرض بالدراسة للنظام الإداري المركزي في الجزائر بداية بتطوره التاريخي و ماهية هذا النظام مركزيين في ذلك على النظام القانوني للإدارة المركزية، إلى جانب التنظيم الإداري المركزي في الجزائر دستوريا بأهم عناصره من رئيس الجمهورية و الوزير الأول مع دراسة مدى تداخل هذه السلطات و تعاونها

¹ -مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعاس، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة ، مجلة لحقوق و العلوم الإنسانية، الجلفة، ص 193

-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري (التنظيم الإداري - النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة ، طبعة 2004، ص 44²

-علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009، ص 45³.

-مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعاس، المرجع السابق، ص 193⁴

فيما بينها، مع التركيز على تأثير الإدارة ممثلة في رئيس الجمهورية و الوزير الأول على الجهازين التشريعي و القضائي، إنتهاء بسرد أهم محاسن و عيوب النظام المركزي الإداري.

المحور الأول: التطور التاريخي للإدارة المركزية الجزائرية

إن الحديث عن المركزية الإدارية يحيلنا إلى التعرض للدولة التقليدية أو الحارسة التي لا تهتم إلا بالدفاع والأمن والقضاء حيث اعتمدت في بداية ظهورها على النظم المركزية لكن سرعان ما تشعبت أدوار الدولة وأصبحت تهتم وتسير بالإضافة إلى المرافق التقليدية مرافق أخرى نعتت بالمرافق المتطورة ويمكن إجمالها في أنشطة التجارة والصناعة والاقتصاد مما أدى إلى ظهور المركزية الإدارية مع عدم التركيز في مرحلة أولى واللامركزية الإدارية في مرحلة ثانية للتخفيف من عبء الإدارة المركزية وجعلها تهتم بالقضايا التي تحتاج كثرة الدقة و التمهيد من جهة والاعتراف بأن هناك مصالح محلية مستقلة وأصحابها أولى بها من جهة أخرى وتتفاوت درجة تطبيق الدولة للنموذجين حسب ظروف كل دولة وحاجياتها مع أنه في الوقت الراهن أصبحت الدول تحرص على تكييف تنظيماها الإدارية للجمع بين الأسلوبين، كما أن أغلب الأنظمة السياسية انتهجت نظام المركزية الإدارية لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة ومن بين ما حققته الدول اعتمادا على هذا الأسلوب بسط نفوذها على جميع نواحي الدولة ومختلف مجالاتها.¹

تاريخيا كان أسلوب المركزية هو الأسبق في الظهور على نظام اللامركزية الإدارية، إذ ظهر التنظيم الإداري المركزي منذ نشأة الدولة الحديثة، حيث صاحب ظهور الدولة القومية التي تهدف إلى القضاء على نفوذ الإقطاع، والإشراف على وضع حد لإستقلال الأقاليم، بحيث اتجهت إلى توحيد السلطة الإدارية بهدف توحيد الأمة وخشية من التمزق والإنفصال، فعمد الملوك على تركيز كافة السلطات بيد الملك قصد المحافظة على وحدة الدولة و سيادتها إذ يعتبر نظام المركزية الإدارية هو الأصل في التنظيم الإداري، وذلك في أوائل القرن 16 ، غير أنه شهد تطورا في مفهومه و أسلوبه بعد السليبيات التي ظهرت عليه.²

أولا: مرحلة الإستعمار الفرنسي

أول شئ قام به المستعمر الفرنسي بغرض فرض هيمنة مركزية على الجزائر سنة 1835، هو إنشاء مؤسسة إدارية مركزية تمثلت في منصب الحاكم العام أين كانت مختلف القطاعات و المصالح و المرافق العامة

—مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعاس، نفس المرجع ص193و ما بعدها.¹

— مناصر شهرزاد، المرجع السابق، ص 03.²

بالجزائر تعمل تحت سلطة و إشراف هذه المؤسسة المرتبطة مباشرة بوزارة الحرب. مما جعلها تكتسي طابعا عسكريا الغرض منه إفشال كل مقاومة وطنية جزائرية.

سنة 1845 تبنت الإدارة الفرنسية ما يعرف بسياسة الإلحاق، و ذلك بجعل مختلف القطاعات والمصالح ملحقة مباشرة بالوزارات الفرنسية. سنة 1900 و ما يليها، عرفت المؤسسات الإدارية الإستعمارية بالجزائر على رأسها مؤسسة الحاكم العام بعض التغييرات التي تمكن هذا الجهاز من إستخدام خطط بديلة للتخفيف من حدة المقاومة الشعبية كفكرة المملكة العربية التي طرحها نابليون الثالث حتى يكون إمبراطورا على العرب، و من بين الإجراءات المتخذة في هذا الشأن التخفيف من الامتيازات والسلطات العسكرية الممنوحة للحاكم العام و إستحداث ما يعرف بوزارة المستعمرات بالجزائر، إنتهاء بالإعتراف للجزائر بالشخصية المعنوية.

سنة 1947 و نتيجة عدة ظروف، عمدت السلطات الفرنسية إلى إصدار ما يسمى بالقانون الأساسي الخاص بالجزائر، و منه إنشاء المجلس الجزائري كهيئة إدارية ناقصة السيادة يفتقد إلى الصلاحيات.

ثانيا: إبان ثورة التحرير المباركة.

من أجل مقارعة الإستعمار تشكلت عدة هيئات و أجهزة إدارية لمساعدة و توجيه الثورة المباركة أهمها:

-اللجنة الثورية للوحدة و العمل (مهام سياسية و عسكرية)

-المجلس الوطني للثورة الجزائرية: مهمته وضع السياسة العامة للثورة

-الحكومة المؤقتة: 1958/09/19

ثالثا: مرحلة الإستقلال

ترك الإستعمار الفرنسي عند رحيله عن أرض الجزائر سنة 1962 الدولة الجزائرية تمر بظروف صعبة جدا، تمثلت أساسا في الأزمة السياسية و الصراعات الشخصية و غياب مؤسسات فعالة لتنظيم و تسيير أمور الدولة، إلى جانب المشكلات الموروثة من جملتها تأثير الإدارة الإستعمارية في الجزائر، و تحويل الأموال إلى الخارج و عودة معظم الإطارات إلى بلدانهم، فوجدت الجزائر نفسها أمام معضلة إجتماعية كبيرة و للحيلولة دون

الإنتشاق في صفوف الشعب الجزائري، فإن أول شيء فكر فيه قادة الإستقلال هو المحافظة على جبهة التحرير الوطني التي حررت البلاد من الهيمنة الإستعمارية و توحيد صفوف الجزائريين¹.

لم يكن للجزائر غداة الاستقلال أي مؤسسات دستورية ما عدا الحكومة المؤقتة ، وهذا شيء طبيعي ومنطقي قياسا بالظروف التي كانت موجودة عشية الاستقلال، لأن التخلص من آثارها يتطلب وقتا، ومن هذا المنطلق كانت الرغبة شديدة في إعداد دستور للبلاد يضمن بموجبه السير الحسن لمؤسسات الدولة على اعتبار أنه قاعدة أساسية يرتكز عليها أي نظام دستوري، وكان إنشاء أول مؤسسة جزائرية مستقلة بتاريخ 1962/09/20 حين تم انتخاب المجلس الوطني التأسيسي ، وفقا لما نصت عليه المادة الأولى من القانون الاستثنائي الذي أقره الشعب بنفس اليوم الذي انتخب فيه المجلس الوطني التأسيسي جاءت المادة " يتولى المجلس الوطني التأسيسي التشريع بإسم الشعب وتعيين الحكومة وإعداد الدستور"

ما يفهم من هذه المادة أنها أسندت للمجلس التأسيسي ثلاث مهام تتمثل في تعيين حكومة مؤقتة، التشريع بإسم الشعب، وإعداد الدستور، لكن المجلس تأخر في إعداد مهامه بسبب الخلافات و العراقيل التي اعترضته و قد تم تحضير إعداد دستور للجمهورية و التصويت عليه في مشروع الدستور في جويلية 1963 من طرف المكتب السياسي للحزب، و طرح للمناقشة على ندوات جهوية للإطارات (الجزائر، وهران، قسنطينة) ثم أمام الندوة الوطنية لإطارات الحزب في الجزائر التي وافقت عليه في 31 جويلية، حيث عرض على المجلس كاقترح مشروع دستور، و وافق عليه في 29 أوت 1969 بعدها. عرض على الشعب للاستفتاء في 08 سبتمبر 1963 و تم إصداره في العاشر من نفس الشهر.²

يعتبر دستور سنة 1963 اللبنة الأساسية لتشكيل المؤسسة الإدارية المركزية الرئيسية لكنه لم يعمر سوى أيام بسبب النزاع الحدودي بين الجزائر والمغرب الذي نشب في 1963/10/03 أو ما يسمى بحرب الرمال، ما حتم على الرئيس تطبيق الاجراءات الاستثنائية التي خولها له الدستور، حيث لجأ الى تطبيق المادة 59 من الدستور،³ والتي تخوله كامل الصلاحيات لحماية استقلال الأمة ومؤسسات الجمهورية في حالة خطر نظرا لمركزه

¹ -مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002/2001، ص04.

- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى الجزائر، الطبعة 2 ، 1993 ، ص 42

³-تنص المادة 59 من دستور 1963 مايلى " في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ اجراءات استثنائية بقصد حماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية، و يجتمع المجلس الوطني بكامل أعضائه"

السامي الذي يحتله و نظرا لعدم وجود هيئة يمكنها التأكد من حلول هذا الخطر، فإنه يصبح صاحب الاختصاص الوحيد لإقرار هذه الحالة الاستثنائية.¹

1- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1963

إن وضع السلطة المركزية في ظل دستور 1963 يتضح أكثر من خلال الصلاحيات والوظائف التي خص بها المشرع رئيس الجمهورية كونه القائد الفعلي والحقيقي للسلطة التنفيذية دون أن تنازعه في ذلك أي مؤسسة أخرى، كما يقوم بتحديد سياسة الحكومة وتوجيهها وينسق السياسات الداخلية والخارجية في الدولة و هو ما نصت عليه المواد من 39 إلى 59، تحت مسمى "السلطة التنفيذية"، و جاءت نصوصها كالآتي:

المادة 39 : تسند السلطة التنفيذية الى رئيس الدولة الذي يحمل لقب رئيس الجمهورية. وهو ينتخب لمدة خمس سنوات عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري بعد تعيينه من طرف الحزب.

يمكن لكل مسلم جزائري الأصل بلغ عمره 35 سنة على الأقل و متمتع بحقوقه المدنية و السياسية أن ينتخب رئيسا للجمهورية.

و في نفس السياق تنص المادة 40 على: "يؤدي رئيس الجمهورية قبل مباشرته لمهام وظيفته القسم أمام المجلس الوطني بالعبارات التالية: "وفاء لمبادئ ثورتنا و لأرواح شهدائنا، أقسم بالله العظيم ان أحترم الدستور و أدافع عليه و أحافظ على سلامة الوطن واستقلال البلاد و وحدتها، و أن أبذل كل جهدي لرعاية مصالح الشعب و الجمهورية الديمقراطية الشعبية"

اما المادة 41 و 54 من نفس الدستور فقد حددتا صلاحيات رئيس الجمهورية التعيين.² في المناصب العليا و كذا تعيين الموظفين في جميع المناصب المدنية و العسكرية.

كما أقر دستور 1963 حق رئيس الجمهورية في التوقيع على المعاهدات.³ كما تضمنت المادة 49 سلطة الدستورية في إصدار القوانين، حيث نصت على: " يكلف رئيس الجمهورية باصدار القوانين و نشرها. يصدر

¹- بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص 16.

² -تنص المادة 41 من دستور 1963 على: "يعتمد لدى رئيس الجمهورية السفراء الأجانب و المبعوثون فوق العادة. و يعين السفراء و المبعوثون فوق العادة باقتراح من طرف وزير الشؤون الخارجية.

³ -تنص المادة 42 من دستور 1963 على: "يوقع رئيس الجمهورية بعد استشارة المجلس الوطني و يصادق على المعاهدات والإتفاقيات و المواثيق الدولية و يسهر على تنفيذها"

القوانين خلال الأيام العشرة الموالية لإحالتها عليه من طرف المجلس الوطني، و يوقع مرسومات التطبيق. و يمكن التخفيض من أجل الأيام العشرة عندما يطلب المجلس الوطني الاستعجال". و في نفس السياق ورد نص المادة 50.¹ و المادة 51 التي جاء في نصها " اذا لم يصدر رئيس الجمهورية القوانين في الأجل المنصوص عليها فإن رئيس المجلس الوطني يتولى إصدارها" ثم في الأخير يلتزم رئيس الجمهورية بتنفيذ هذه القوانين.² ويجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني التفويض له لمدة محدودة حق اتخاذ تدابير ذات صبغة تشريعية عن طريق أوامر تشريعية تتخذ في نطاق مجلس الوزراء أو تعرض على مصادقة المجلس في أجل ثلاثة أشهر.³

أما فيما يخص مسائل قيادة الدولة و الدفاع عن التراب الوطني فقد أوكلت هذه المهمة لرئيس الجمهورية كسلطة مركزية، و هو ما تضمنته المادة 43 : " و هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية" و عززت المادة 44 مركز رئيس الجمهورية بالحق في إعلان الحرب، حيث جاء فيها: " يعلن رئيس الجمهورية الحرب و يبرم السلم بموافقة المجلس الوطني" و أوكلت له المادة 59 إمكانية إتخاذ التدابير الإستثنائية و قد نصت على مايلي : "في حالة الخطر الوشيك الوقوع يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذ تدابير استثنائية لحماية استقلال الأمة و مؤسسات الجمهورية. و يجتمع المجلس الوطني وجوبا".

و ما يعزز أكثر من مركز رئيس الجمهورية ما نصت عليه المادة 45 : "يترأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للدفاع و المجلس الأعلى للقضاء". كما يمكن له أن يصدر حق العفو على السجناء، فقد جاء في المادة 46 " يمارس رئيس الجمهورية حق العفو بعد إستشارة المجلس الأعلى للقضاء".

¹ -تنص المادة 50 من دستور 1963 على : يجوز لرئيس الجمهورية أن يطلب من المجلس الوطني برسالة مبينة الأسباب خلال

الأجل المحدد لاصدار القوانين، للتداول في شأنها مرة ثانية، و لايمكن رفض طلبه هذا".

² - تنص المادة 52 من دستور 1963 على : "يتولى رئيس الجمهورية تنفيذ القوانين".

-المادة 58 من دستور 1963.³

هذا و تضمنت المواد 47. ¹ و 48. ² سلطات رئيس الجمهورية فيما يخص تشكيل و تعيين الهيئات المرافقة له في تجسيد برنامجه. و سلطته التنظيمية تضمنتها المادة 53: " تمارس السلطة النظامية من رئيس الجمهورية".

أما عن عهدة رئيس الجمهورية، فتنتهي إما بالإستقالة أو الوفاة أو العجز أو سحب الثقة من الحكومة.³

تأسيسا على ما سبق يجمع كثير من فقهاء القانون الدستوري على تسمية دستور 1963 بدستور البرنامج كونه يقدم خطابا إيديولوجيا كما يقدم برامج إجتماعية و إقتصادية تبنى على مثل عليا، إلى جانب تكريس هذا الدستور لوحدة السلطة على نحو يجمع بين رئاسة الجمهورية و رئاسة الحكومة، أي شخص واحد بوظيفتين بالرغم من نصه على وجود رئيس للحكومة، كما أن السلطة في ظل هذا الدستور عبارة عن مجموعة من النظم (الحزب، المؤسسة الحكومية القضاء) منسجمة و متناسقة تخضع في تنظيمها و في نشاطها لمبدأ المركزية الديمقراطية.

لم يهمل دستور 1963 الجانب التاريخي والنضالي للشعب الجزائري و انتمائه العربي الإسلامي إلى جانب اهتمامه بتنظيم السلطات، و هذا ما تجلى من خلال نصوصه.⁴ بالإضافة إلى تبني الاختيار الاشتراكي نهجا و نظام الحزب الواحد نظاما رافضا بذلك التعددية الحزبية و النظام الحر فهو بذلك دستور برنامج يغلب عليه الطابع الإيديولوجي على الطابع القانوني و هو يعرف بكثرة في الأنظمة الاشتراكية التي تركز هيمنة الحزب الحاكم، رغم ذلك فقد تناول الجوانب القانونية المتعلقة بتنظيم السلطة، و بيان حقوق و حريات الأفراد و مجالاتها في النظام الجزائري.⁵

1 -تنص المادة 47 من دستور 1963 على: "رئيس الجمهورية هو المسؤول الوحيد أمام المجلس الوطني، يعين الوزراء الذين يجب أن يختار الثلثي 2/3 منهم على الأقل من بين النواب و يقدمهم الى المجلس.

2 -تنص المادة 48 من دستور 1963 على: " يتولى رئيس الجمهورية تحديد سياسة الحكومة و توجيهها، كما يقوم بتسيير و تنسيق السياسة الداخلية و الخارجية للبلاد طبقا لإرادة الشعب التي يجسمها الحزب، و يعبر عنها المجلس الوطني.

3 -تنص المادة 57 من دستور 1963 على: " في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته أو عجزه النهائي أو سحب الثقة من الحكومة، يمارس المجلس الوطني مهام رئيس الجمهورية، و يساعده فيها رؤساء اللجان في المجلس الوطني. و مهمته الأساسية تصريف الشؤون العادية، وإعداد الانتخابات في ظرف شهرين لتعيين رئيس الجمهورية و أعضاء المجلس الوطني في حالة حله." -دستور 1963، الجريدة الرسمية رقم 4.64

-سعيد بوشعير، المرجع السابق، ص 50.5

يبدو أن دستور 1963 منح أهمية بالغة للإدارة المركزية وبمقابل ذلك تجاهل مبدأ المشاركة الجماهيرية و الديمقراطية ضمنيا بغرض لمّ و جمع شمل الأمة خاصة بعد الإستقلال، فقد نص في ديباجته على: " ... و تقيم جبهة التحرير الوطني تنظيمها و بناياتها على قاعدة المركزية الديمقراطية " ، إلا أن المادة 09/ فقرة 01 تضمنت إشارة خفيفة أو تلميح لفكرة اللامركزية.¹

بغض النظر عن الطابع السياسي و الدستوري السائد، فإن رئاسة الجمهورية في ظل دستور 1963 قد تشكلت كمؤسسة إدارية مركزية رئيسية إنطلاقا من الصلاحيات الواسعة الموكلة لرئيس الجمهورية في إطار نظام رئاسي يقوم على الأحادية.

أ-تنظيم السلطة المركزية في ظل الأمر 1965/07/10 (الدستور الصغير)

حسب بعض المختصين في القانون الدستوري والنظم السياسية (مولود منصور وعبد القادر بولسان) فإن "أمر 10 جويلية 1965 يعتبر دستورا صغيرا، كما يعتبر دستور برنامج لا دستور قانون على صغره، فرغم أن تصريح 19 جوان 1965 السابق لتجسيده كان قد أقر بالإبقاء على المؤسسات من خلال ما جاء في النص على أنه ليس هناك تغيير وعلى أن مجلس الثورة "قد أخذ كل الإجراءات من أجل ضمان سير المؤسسات القائمة في نظام وأمن".

إن الأمر رقم 65-182 المؤرخ 10 جويلية 1965 يكتسي أهمية لأنه يقوم بتنظيم السلطات في شكل نظام انتقالي ولهذا عرف بأنه دستور مؤقت، فعلا إن هذا النص الذي قام باستحداث نظام انتقالي حيث أنه قام بتعيين حكومة واعتبار مجلس الثورة صاحب السلطة السيادية، فقد قام بدون شك بإلغاء وبطريقة قانونية دستور 1963 الذي كان في الحقيقة ملغى بناء على تصريح رئيس مجلس الثورة بتاريخ 05 جويلية 1965 ، والذي يؤكد على "أن مؤسسات الدولة المنبثقة من هيئات شرعية قد تمكن الإرادة الشعبية من التعبير ووضع دستور يستجيب إلى مبادئ الثورة والذي سوف تنزع منه كل بذرة للحكم الشخصي . وفي إطار النظام الانتقالي الذي أتى به هذا النص

-تنص المادة 01/09 من دستور 1963 على: " تتكون الجمهورية من مجموعات ادارية يتولى القانون تحديد مداها و اختصاصها."¹

في انتظار وضع دستور جديد، لم تحل محل الهيئات المخلوعة هيئات أخرى في مكانها وإنما أسندت تلك الوظائف إلى مجلس الثورة الذي يظهر كهيئة تنفيذية جماعية.¹

و كخلاصة و تقييم للفترة السابقة و الحالية يرى الأساتذة المتخصصون في المجال القانون الدستوري و النظم السياسية المقارنة، و على رأسهم الأستاذ الباحث سعيد بوالشعير أن الدستور كرس وحدة القيادة والحزب من خلال خضوع جميع مؤسسات الدولة لإدارة الشخص المنفرد بالسلطة، بما يعني أن كل الهيئات مقيدة وملزمة بالرجوع دائما إلى رئاسة الجمهورية في أي شأن من الشؤون . وما زاد الأمر تعقيدا هو استعمال رئيس الجمهورية للمادة 59 من الدستور التي تجعل من جل السلطات مجسدة في شخص رئيس الجمهورية، وبذلك أنهى رئيس الدولة فترة الحكم العادية في ظل الدستور باستعماله هذه المادة، واستمر الحال على هذا النحو إلى غاية ما يعرف بالتصحيح الثوري الذي تم في 19 جوان 1965

ويرى الباحث الهواري عدي أن النظام السياسي الجزائري خلال الفترة 1962 1965 -خضع لسيرورة مستمرة تميزت بتجميع وتركيز للسلطة، وذلك بإدماج جميع السلطات في إطار العمل الحكومي الخاضع أساسا للرئيس أحمد بن بلة.

وفي تقييمه للتجربة الدستورية الأولى في تاريخ الجزائر المستقلة قبل 19 جوان 1965، يرى الباحث صالح بلحاج أنها اتسمت من حيث الممارسة بغياب السلطة التشريعية وضعفها، في مقابل أحادية السلطة التنفيذية واتساع سلطات رئيس الجمهورية، أما نظام الحكم فينتهي من الناحية التأسيسية إلى فئة أنظمة الحزب الواحد، دون أن يعني ذلك أن الحزب الواحد كان الحاكم بالفعل، لأن الحزب لم يحكم في الواقع وإنما حكم باسمه.²

كما سبق القول، فإن دستور 1963 لم يمض على إصداره إلا أياما معدودة بسبب النزاع المغربي الجزائري لجأ رئيس الجمهورية آنذاك إلى إعمال نص المادة 59 من الدستور، و إقرار الحالة الإستثنائية و من ثم تجميد العمل بالدستور، هذا التصرف كان بمثابة الحجة التي تم على إثرها القيام بتصحيح أو إنقلاب على الرئيس أحمد بن بلة من قبل هواري بومدين، و بغض النظر عن الإختلاف حول تسمية و طبيعة حركة 19 جوان 1965، فإن الهدف كان تسيير المرحلة الإنتقالية التي أعقبت تلك الحركة، حيث تم إصدار بيان 19 جوان الذي تم بموجبه

¹ -موسى بودهان، عملية تنظيم السلطة التنفيذية في ضوء التعديل الدستوري لعام 2008، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 01، 2013/2014، ص87

² -بته الطيب، مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على ضوء الدساتير المتعاقبة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021، ص542.

مجلس للثورة ليكون صاحب السلطة المطلقة إلى حين صدور دستور جديد للبلاد ، بالإضافة إلى تشكيل حكومة بقيادة رئيس مجلس الثورة ، هذا الأخير يكون قد جمع بين عدة سلطات ومهام تحت مبدأ وحدة السلطة والحزب فهو يجمع بين دوره في المجلس الوطني ورئيس الجمهورية ورئيس اللجنة المركزية للحزب وأمينه العام.

وبالرغم من أن الأمر 10 جويلية يمثل دستورا صغيرا ينظم شؤون الحكم إلا أن غياب المؤسسات الدستورية الهامة كرئيس الجمهورية والبرلمان اعتبره البعض لا يرتقي لوصفه بالدستور المكتوب المعترف به، الأمر الذي مكن رئيس مجلس الثورة بموجب الأمر السابق من سلطات قوية شملت المجالات التشريعية والقضائية، وذهب البعض الآخر لإعتباره بمثابة دستور صغير مؤقت نظمت في إطاره الحياة السياسية ومؤسسات السلطة القائمة آنذاك خاصة العلاقة بين الحكومة ومجلس الثورة وهو ما ذهب إليه السيد (محمد بجاوي) عند تكييفه لطبيعة الأمر السالف الذكر، وهناك من أطلق عليه الدستور الصغير الثوري¹.

أنشأت الحكومة في ظل الأمر رقم 65/ 182 من 19 عضوا، تختص بالشؤون التالية " الداخلية، الخارجية المالية، التخطيط ، الاعلام، العدالة، التربية، الصحة ، المجاهدين، الصناعة، البريد، الاسكان، العمل، التجارة السياحة ، الشباب ، الحبوس، مع وجود وزير واحد للدولة.

و في هذا الصدد، تنص المادة 02 من الأمر رقم 65/ 182: " يتولى رئيس الحكومة رئيس مجلس الوزراء مهمة وزارة الدفاع الوطني " وبهذا يكون الأمر سالف الذكر قد كرس أيضا ما كان معمولاً بدستور 63 الملغى وهو جمع كل السلطات والوظائف في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ، بحيث أصبحت السلطة التنفيذية أحادية برئاسة الحكومة وتمارس هذه الأخيرة مهامها تحت رقابة وسلطة مجلس الثورة ولا يمكن تعديلها بصورة جزئية أو كلية إلا بموجب أمر صادر من مجلس الثورة نفسه ، ومن خلال نص المادة 03 نلاحظ تبعية الحكومة لمجلس الثورة مثلما كان سابقا في دستور 63 باعتبار أن مجلس الثورة أو رئيسه بمثابة رئيس الدولة والذي يمارس وظائف ادارية عدة هامة ، ويتصرف في بعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة المجلس أي بقاء الحكومة تحت اشرافه ورقابته.²

قام مجلس الثورة بتعيين حكومة تستمد كل سلطاتها من هذه الهيئة طبقا للمادة 5 من هذا الأمر، وقد وضع على رأسها رئيس مجلس الوزراء الذي يعتبر في نفس الوقت رئيس مجلس الثورة، كما يعتبر أيضا وفي نفس

-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص16- 17¹

-بن رحمون أحمد، نفس المرجع ، ص17. ²

الوقت كذلك رئيس حكومة ورئيس دولة، و لقد جعل الوزراء مسؤولين فرديا أمام رئيس مجلس الوزراء وتضامنيا أمامه "أمام مجلس الثورة".

أما فيما يخص أداء هذا المجلس للدور البرلماني "التشريعي والرقابي" عوضا عن المجلس التشريعي، فهناك طرحان: الأول يقر له بأدائه لهذا الدور، والثاني ينكر عليه ذلك، خاصة مع المسؤولية التضامنية للوزراء أمامه إلا أن هذا الطرح الثاني لم يسلم من النقد لكون هذا المجلس ومعه مجلس الوزراء تتألفان من شخصيات واحدة. كهيئتين يفترض فيهما الفصل.

لقد كانت هذه المرحلة بمثابة تدعيم لسلطات رئيس الدولة التي كانت قد كرسست في الممارسة الدستورية عبر مجلس الحكومة ومجلس الثورة اللذين كانا يلعبان دور السلطة التنفيذية والجهاز التشريعي

نصت المادة 6 من الأمر المذكور على أن "قرارات الحكومة تؤخذ حسب المادة على شكل أوامر أو مراسيم". وهذا ما يعني أن الحكومة تتمتع بالسلطة التشريعية. أما عن المعيار المادي أي المضمون، فإن دستور 1963 كما سبق ذكره، لم يتطرق إلى حصر مجال التشريع أو العكس وإنما حدد الاختصاص العضوي بالنسبة إلى التنظيم وكذلك الحال فيما يخص التشريع الذي هو اختصاص مشترك بين الحكومة والمجلس الوطني على غرار المادة 34 من الدستور الفرنسي مثلا والذي كان موجودا. ولهذا كانت قراءة الأستاذ ف. بوريل لهذه النقطة على أساس أنه "تعتبر من المجال التشريعي، كل مسألة كانت قبل 10 جويلية معالجة بموجب قانون أو أمر والعكس بالنسبة للمجال التنظيمي، كما هو الحال فيما يخص الأوامر التي أخذت بعد 10 جويلية من طرف رئيس الحكومة في مجلس الوزراء فهي ذات طابع تنظيمي أيضا".¹

ب- الآثار المترتبة على العمل بالأمر رقم 182/65.

-إلغاء دستور 1963 بما تضمنه من مؤسسات، و منها المؤسسات الإدارية المركزية

-إقامة مجلس للثورة متحكم فعليا في السلطتين التشريعية و التنفيذية.

-موسى بودهان، المرجع السابق، ص 88¹

-إتساع صلاحيات رئيس الدولة باعتباره رئيسا للحكومة و رئيسا لمجلس الثورة طبقا للمادة 02 من الأمر 1965/07/10 التي تجمع كل السلطات و الوظائف في يد واحدة.¹

-إن ماجاء به الأمر 10 جويلية لم يكن هيئات ومؤسسات مثل دستور 63 ، وإنما مجموعة من الوظائف والصلاحيات أسندت إلى مجلس الثورة كهيئة تنفيذية تجمع بين الحكومة ورئاسة مجلس الوزراء، الذين هم مسؤولون بصورة فردية تجاه رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء، ومسؤولون مسؤولية جماعية أمام مجلس الثورة مثلما تنص عليه المادة 04 من الأمر.

-إن استحواذ رئيس مجلس الثورة على الصلاحيات والسلطات بموجب الأمر السابق الذكر جعله يتحكم في مصادر القرار من مركزه هذا ، كما أن غياب أي نص يبين أو يحدد شروط وعضوية المجلس وحالات المسؤولية أو الرقابة، جعلنا نكون بذلك أمام هيئة تخضع للسلطة التقديرية أكثر من استنادها لنص ينظمها.

- بقاء النظام الجزائري محافظا على نمطه في التسيير والقائم على أحادية السلطة وتفوق الهيئة التنفيذية ممثلة في مجلس الثورة صاحب السلطتين التشريعية والتنفيذية مما جعله يسيطر شبه كليا على الحياة السياسية في البلاد مدعوما بسيطرة الحزب واستمر هذا الوضع حتى مع حلول دستور 1976 الذي قام بتأطير الحركة التصحيحية دستوريا لأن من قام بتلك الحركة سوف يصبح رئيسا للجمهورية فيما بعد.²

2- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1976:

ترتب عن غياب دستور لمدة تزيد عن العشر سنوات و العمل في إطار ما يعرف بالشرعية الثورية، و كذا غياب المؤسسات التمثيلية التي تنوب عن الشعب و تمارس السيادة باسمه، إلى جانب نشوب خلافات كبيرة بين أعضاء مجلس الثورة و إنسحاب الكثير منهم من الحياة السياسية، وفي ظلّ غياب مؤسسات الشرعية الدستورية نظرا للخيارات الإيديولوجية المتمثلة في التوجه الإشتراكي الذي طغى على كل مجالات الحياة في الدولة نظرا لغياب دستور يحدد صلاحيات كل سلطة وينظّم البلاد.³

-بحث حول المركزية الإدارية بالجزائر منشور بالموقع: ¹

<https://www.tribunaldz.com/forum/t1876>.

-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص 18-19.²

³ -بن رحمون أحمد، نفس المرجع، ص 20.

سبق تبني دستور 1976 المصادقة على الميثاق الوطني في جوان 1976 والذي تمّ إعداده من قبل جبهة التحرير الوطني، وخلافا لما سبق جاء هذا الميثاق لتوضيح إيديولوجية النظام وأهدافه لإضفاء صبغة الشرعية على الأعمال التي قام بها النظام ما بين (1965-1976) ويظهر ذلك من خلال عرضه على الشعب للإستفتاء عليه، وبذلك أصبح الوثيقة الإيديولوجية للشعب وتوجه النظام، وهو يمثل مرجع لتأويل وتفسير أحكام الدستور .

جاء دستور 22 نوفمبر 1976 في ظلّ ظروف متميزة عايشها النظام السياسي الجزائري، حيث تمّ وضعه استجابة لحلّ أزمة التمثيل والشرعية الدستورية الغائبة منذ 19 جوان 1965 فقد تمّ اعتماده عن طريق استفتاء 19 نوفمبر 1976 و يحتوي هذا الدستور على ديباجة و199 مادة، أشارت المادة 06 منه إلى علاقة الميثاق بالدستور و منه فالميثاق الوطني يسمو على الدستور.¹ وتبنى هذا الدستور انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر وانتخاب المجلس الشعبي الوطني. و أما عن دور حزب جبهة التحرير في هذه الفترة فقد بقي يلعب دور مصدر لشرعية الدولة و المؤسسات،² وقد تكونت لجنة صياغته من بعض أعضاء مجلس الثورة ومجلس الوزراء حيث طرح مشروع الدستور على لجنة الإطارات الوطنية، وهي هيئة جماعية تكونت من ممثلي الجيش والحزب والإدارة، وهذه الطريقة هي الأقرب إلى أسلوب دساتير المنحة، وإن كان هناك استفتاء دستوري . ومن ناحية المضمون واصل دستور 1976 النص على إقرار الخيارات الإشتراكية، غير أنّ ما يلاحظ عليه هو أنه دستور برنامج، وليس دستور قانون، وعلى كلّ حال هناك العديد من الملاحظات والمميزات التي تميز دستور 1976 خصوصا ما تعلق منها بتنظيم المؤسسات الدستورية في الدولة، ويمكن إجمال هذه المميزات فيما يلي:

-لقد أقر دستور 1976 في مضمونه أنه يستوحي مبادئه من وثيقة أسمى هي الميثاق الوطني، ويعد هذا مساسا خطيرا بمبدأ سمو الدستور الذي يعد أحد أهم مقومات دولة القانون التي تبنى على أساس سمو الدستور وأنّ كل القوانين والتنظيمات يجب أن تتماشى مع أحكام الدستور.

¹ -تنص المادة 06 من دستور 19 نوفمبر 1976 على: "الميثاق الوطني هو المصدر الأساسي لسياسة الأمة و قوانين الدولة . و هو المصدر الإيديولوجي و السياسي المعتمد لمؤسسات الحزب و الدولة على جميع المستويات .

الميثاق الوطني مرجع أساسي أيضا لأي تأويل لأحكام الدستور"

² -بوخریصة ياسين، العوامل المؤثرة في الدستور و النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2010/2011، ص

أ-مركز رئيس الجمهورية في دستور 1976

أولى المؤسس الدستوري أهمية كبيرة لمركز رئيس الجمهورية بالنظر إلى الصلاحيات الممنوحة له، و بالنظر أيضا إلى مبدأ وحدة السلطة و تقوية مركز رئيس الجمهورية، و من ثم تقوية الإدارة المركزية، و ذلك من خلال ترسانة من المواد، تمثلت في المواد من 104 إلى 114 من دستور 1976 و التي نصت على مايلي:

المادة 104 : يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، و هو رئيس الدولة.

انتخاب رئيس الجمهورية: جاء في المادة 105، "ينتخب رئيس الجمهورية عن طريق الإقتراع العام المباشر و السري. يتم انتخاب المرشح بالأغلبية المطلقة من الناخبين المسجلين يقترح المرشح من طرف جبهة التحرير الوطني، و يمارس مؤتمرها مباشرة هذه الصلاحية ابتداء من انعقاد أول مؤتمر لها اثر دخول هذا الدستور حيز التنفيذ. يحدد القانون الإجراءات الأخرى للإنتخابات الرئاسية". و يشترط في المترشح للإنتخابات الرئاسية مجموعة من الشروط.¹

بعد نجاح الرئيس في الإنتخابات يتولى مهامه في الأسبوع الموالي بداية بتأدية اليمين.² يؤدي رئيس الجمهورية اليمين الدستورية حسب النص الآتي: "وفاء للتضحيات الكبرى و لأرواح شهداء ثورتنا المقدسة أقسم بالله العلي العظيم أن أحترم الدين الإسلامي و أمجده، و أن أحترم الميثاق الوطني و الدستور، و كل قوانين الجمهورية و أحميها، و أن أحترم الإختيار الإشتراكي الذي لا رجعة فيه، و أن أحافظ على سلامة التراب الوطني و وحدة الشعب و الأمة، و أن أحمي الحقوق و الحريات الأساسية للشعب و أعمل بدون هوادة على تطوره و سعادته، و أن أسعى بكل قواي من أجل تحقيق المثل العليا للعدالة و الحرية و السلم في العالم"

وحددت في هذا الدستور العهدة الرئاسية بست سنوات مع إمكانية إعادة انتخاب رئيس الجمهورية، كما منح هذا الدستور رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات المخولة له بنص هذا الدستور، سلطات و صلاحيات منها:

-تمثيل الدولة داخل البلاد و خارجها .

¹ -تنص المادة 107 من دستور 1976 على: "لا يؤهل أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا من كانت له الجنسية الجزائرية أصلا و يدين بالإسلام، و قد بلغ من العمر أربعين سنة 40 كاملة يوم الإنتخاب، و يتمتع بكامل حقوقه المدنية و السياسية"

²-تنص المادة 109 : "يتقلد رئيس الجمهورية مهامه في الأسبوع الموالي لإنتخابه، و يؤدي اليمين أمام الشعب و بمحضر كل الهيئات العليا في الحزب و الدولة"

- تجسيد وحدة القيادة السياسية للحزب و الدولة .

- حامي الدستور

- يتولى القيادة العليا لجميع القوات المسلحة للجمهورية .

- يتولى مسئولية الدفاع الوطني .

- يقرر طبقا للميثاق الوطني و لأحكام الدستور، السياسة العامة للأمة في المجالين الداخلي و الخارجي، و يقوم بقيادتها و تنفيذها.

- يحدد صلاحيات أعضاء الحكومة طبقا لأحكام الدستور .

- يترأس مجلس الوزراء .

- يترأس الإجتماعات المشتركة لأجهزة الحزب و الدولة

- يضطلع بالسلطة التنظيمية .

- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات .

- يعين الموظفين المدنيين والعسكريين طبقا للقانون.

- له حق إصدار العفو وحق إلغاء العقوبات أو تخفيضها وكذلك حق ازالة كل النتائج القانونية أيا كانت طبيعتها والمترتبة عن الأحكام التي تصدرها المحاكم

- يمكن له أن يعمد لإستفتاء الشعب في كل القضايا ذات الأهمية الوطنية

- يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 06 من الدستور

- يعين سفراء الجمهورية والمبعوثون فوق العادة للخارج وينهي مهامهم وتسليم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق انهاء مهامهم .

- يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها وفقا لأحكام الدستور

-يقدم أوسمة الدولة ونياشينها وألقا بها الشرفية".¹

من مهام رئيس الجمهورية أيضا في هذا الدستور حق تعيين نائب له حسب نص المادة 112 : "يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين نائبا لرئيس الجمهورية يساعده و يعينه في مهامه"، كما يمنحه الدستور حق تعيين أعضاء الحكومة و قيادتهم.²

ب- استحداث منصب الوزير الأول في دستور 1976:

رغم إستحداث هذا المنصب التابع للمركزية الإدارية دستوريا إلا أن المركز القانوني للوزير الأول في ظل تبني المشرع وحدة السلطة صعب بالموازاة لمركز رئيس الجمهورية ، خاصة بالنظر إلى شح الصلاحيات الممنوحة له بل وغالبا ما تقتزن تلك الوظائف أو الصلاحيات بالموافقة المسبقة من قبل الرئيس حيث جاء نص المادة 113 من دستور 1976 كما يلي " يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بينهم وزير أول يساعده في تنسيق النشاط الحكومي وفي تطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء . ويمارس الوزير الأول اختصاصاته في نطاق الصلاحيات التي يفوضها إليه رئيس الجمهورية طبقا للمادة 15/111 من الدستور"

باستقراء نص المادة أعلاه نلاحظ أن المشرع لم يعترف للوزير الأول بممارسته الوظيفة التنفيذية بل مجرد مساعد للرئيس ومسؤول عن الأداء الحكومي ومنفذا لما يصدر من مجلس الوزراء من قرارات، أما المادة 15/111 من نفس الدستور فتتص على " يمكن له أن يفوض جزءا من صلاحياته إلى نائب أو نواب رئيس الجمهورية ، وللوزير الأول مع مراعاة أحكام المادة 116 من الدستور".³

لم يخرج دستور نوفمبر 1976 عن المبادئ والقواعد العامة التي إعتمدها الثورة الجزائرية، و كرستها في مواثيقها، حيث جاء هذا الدستور نتيجة وعود للقيادة السياسية المنبثقة من التصحيح الثوري الذي كان في 19 جوان 1965 ، لذلك فقد تم تشكيل لجنة حكومية لصياغة نص الدستور و تقديمه للإستفتاء الدستوري يوم 19 نوفمبر 1976 . و لقد استوحى هذا الدستور نصوصه من النصوص الأساسية للثورة، لاسيما الميثاق الوطني لسنة 1976 بإعتباره نص سياسي ذو طابع إيديولوجي، هذا الأخير، تضمن المحاور الكبرى لبناء المجتمع الإشتراكي

-المادة 108 من دستور 1976.¹

-تتص المادة 113 من دستور 1976 على: "يعين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة، يمكن لرئيس الجمهورية أن يعين وزيرا أول"²
-تتص المادة 114 : " تمارس الحكومة الوظيفة التنفيذية بقيادة رئيس الجمهورية الوطني وجوبا، و يثبت حالة الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية"

³ -بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص23.

كما سنرى لاحقاً، كما جاء تثبيتها للحكم الذي يتركز على الحزب الواحد، و أولويته على أجهزة الدولة و وحدة السلطة و تعدد الوظائف . حيث أولى أهمية كبرى للثورة و مبادئها.

باستقراء نصوص دستور 1976 المتعلقة بالسلطة التنفيذية كجهاز مركزي نلاحظ عدم نصه على مبدأ الفصل بين السلطات و أخذ بفكرة وحدة الدولة ووحدة السلطة , هذه السلطة الموحدة ثم توزيعها بين هيئات ضمن نظام يتحكم فيه رئيس الجمهورية، هذه الهيئات لا تمارس صلاحيات أو سلطات و إنما تقوم بوظائف حددها لها الدستور تتخذ شكل التنسيق أو التنفيذ أو المساعدة وتلتقي كلها على مستوى قمة وهرم البناء المؤسسي والدستوري في الدولة من خلال منصب رئيس الجمهورية، و ان وجدت تلك الوظائف فهي لن تخرج على خدمة قيم الاشتراكية التي اتخذتها الدساتير والمواثيق المرجع الأساسي للدولة الجزائرية.

وبالتالي وكنتيجة لما سبق يمكننا القول: ان الصلاحيات التي يملكها رئيس الجمهورية في النظام الدستوري الجزائري واسعة دون أن تخضع للرقابة الفعلية و قيام المسؤولية أمام البرلمان.¹

إن فصل المؤسس الدستوري في أمر من يقود السلطة التنفيذية التي من المفروض أن تكون ثنائية بوجود الوزير الأول، لكن منحها للرئيس فقط دليل على تبني المشرع ثنائية شكلية وأحادية فعلية، لأن حجم الصلاحيات والوظائف التي يتمتع بها رئيس الجمهورية تجعله ينفرد ليس فقط بالوظيفة التنفيذية بل حتى بوظائف أخرى في الحالات العادية والحالات الاستثنائية².

3- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1989

باستقراء نصوص هذا الدستور لا سيما تلك المتعلقة بمهام و صلاحيات رئيس الجمهورية، نجد أنها تولي أهمية بالغة للسلطة المركزية، لذلك جاءت ترسانة من المواد معززة لمركز السلطة التنفيذية بالنصوص الآتية:

يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة ، وحدة الأمة . وهو حامي الدستور . ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، و له أن يخاطب الأمة مباشرة". ينتخب رئيس الجمهورية ، عن طريق الإقتراع العام المباشر

¹ - بورايو محمد، السلطة التنفيذية بين الأحادية و الثنائية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2012، ص57

²-تنص المادة 104 الأمر رقم 95/76 المؤرخ في 14/11/1976 المتضمن دستور 1976، وافق عليه الشعب في إستفتاء يوم 19 نوفمبر 1976 على: " يضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية رئيس الجمهورية، و هو رئيس الدولة"

والسري . يتم الفوز في الإنتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعرب عنها .
ويحدد القانون الكيفيات الأخرى للإنتخابات الرئاسية.

يمارس رئيس الجمهورية ، السلطة السلمية في الحدود المثبتة في الدستور ، لا يحق أن ينتخب لرئاسة الجمهورية إلا من كان جزائري الجنسية أصلا، ويدين بالإسلام وعمره أربعون سنة كاملة يوم الإنتخاب ، ويتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية.

إن مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات . يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية.

و يؤدي رئيس الجمهورية اليمين أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة ، خلال الأسبوع الموالي لإنتخابه . ويبارش مهمته فور أدائه اليمين، ويؤدي رئيس الجمهورية اليمين حسب النص الآتي:"وفاء للتضحيات الكبرى ولأرواح شهدائنا الأبرار وقيم ثورة نوفمبر، أقسم بالله العلي العظيم أن أحترم الدين الإسلامي و أمجده، وأدافع عن الدستور، و أحترم حرية اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، و أحافظ على سلامة التراب الوطني و وحدة الشعب و الأمة ، و أحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن ، وأعمل بدون هوادة من أجل تطور الشعب وازدهاره ، وأسعى بكل قواي في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة ، والحرية ، والسلم في العالم".

يضطلع رئيس الجمهورية ، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية :

- هو القائد الأعلى لجميع القوات المسلحة للجمهورية.

- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني.

- يقرر السياسة الخارجية للأمة ويوجهها.

- يرأس مجلس الوزراء .

- يعين رئيس الحكومة وينهي مهامه.

- يوقع المراسيم الرئاسية.

- يعين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة .

-له حق إصدار العفو وحق تخفيض العقوبات أو استبدالها.

-يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء.

-يعين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب ، وأوراق إنهاء مهامهم.

-يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها.

-يسلم أوسمة الدولة ، و نياشينها، وشهاداتها التشريعية

و لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض رئيس الجمهورية سلطته في تعيين أعضاء المجلس الدستوري الذي يختص بتعيينهم، وفي تعيين رئيس الحكومة أعضائها، وأعضاء المجلس الأعلى للأمن، وأعضاء المجلس الإسلامي الأعلى، وإنهاء مهامهم . كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الإستفتاء ، وحل المجلس الشعبي الوطني، وتقرير إجراء الإنتخابات التشريعية قبل أو في أوانها، وتطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد من 86 إبل 91 في الدستور، وكذلك السلطات المحددة في الفقرات : 1 ، 2 ، 3 ، 4 ، 6 ، 8 ، 10 ، 11 ، من المادة 74 ، وأحكام المادتين 117 و 118 من الدستور.

4- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1996.¹

بالرجوع لأحكام نصوص التعديل الدستوري لسنة 1996 نجد أن السلطة المركزية مجسدة في مركز رئيس الجمهورية مدججة بصلاحيات واسعة حسب النصوص الآتية:

يجسد رئيس الجمهورية، رئيس الدولة، وحدة الأمة. وهو حامي الدستور. ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها. له أن يخاطب الأمة مباشرة

يُنْتخَب رئيس الجمهورية، عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري. يتم الفوز في الإلتخاب بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها. ويحدّد القانون الكيفيات الأخرى للإنتخابات الرئاسية

يمارس رئيس الجمهورية، السلطة السامية في الحدود المثبتة في الدستور

¹ -المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

لا يحق أن يُنتخب لرئاسة الجمهورية إلا المترشح الذي: يتمتع، فقط، بالجنسية الجزائرية الأصلية، يدين بالإسلام، يكون عمره أربعين 40 سنة كاملة يوم الانتخاب، يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية، يثبت الجنسية الجزائرية لزوجته، يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942، يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا بعد يوليو 1942، يقدم التصريح العلني بممتلكاته العقارية والمنقولة داخل الوطن وخارجه، تحدّد شروط أخرى بموجب القانون

مدة المهمة الرئاسية خمس 5 سنوات. يمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة

يؤدّي رئيس الجمهورية اليمين أمام الشعب بحضور جميع الهيئات العليا في الأمة، خلال الأسبوع الموالي لإنتخابه. وبيّاشر مهمته فور أدائه اليمين، يؤدّي رئيس الجمهورية اليمين حسب النصّ الآتي " : بسم الله الرحمن الرحيم، وفاء للتضحيات الكبرى، ولأرواح شهدائنا الأبرار، وقيم ثورة نوفمبر الخالدة، أقسم بالله العلي العظيم، أن أحترم الدين الإسلامي وأمجّده، وأدافع عن الدستور، وأسهر على استمرارية الدولة، وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري، وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي، وأحترم حرية اختيار الشعب، ومؤسسات الجمهورية وقوانينها، وأحافظ على سلامة التراب الوطني، ووحدة الشعب والأمة، وأحمي الحريات والحقوق الأساسية للإنسان والمواطن، وأعمل بدون هوادة من أجل تطوّر الشعب وازدهاره، وأسعى بكل قواي في سبيل تحقيق المثل العليا للعدالة والحرية والسلم في العالم، والله على ما أقول شهيد".

يضطلع رئيس الجمهورية، بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بالسلطات والصلاحيات الآتية: هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية، يتولّى مسؤولية الدفاع الوطني يقرّر السياسة الخارجية لأمة ويوجّهها، يرأس مجلس الوزراء، يعيّن الوزير الأول وينهي مهامه يمكن رئيس الجمهورية أن يفوض جزءا من صلاحيته للوزير الأول لرئاسة اجتماعات الحكومة، مع مراعاة أحكام المادة 87 من الدستور، يمكنه أن يعيّن نائبا أو عدّة نواب للوزير الأول بغرض مساعدة الوزير الأول في ممارسة وظائفه، و ينهي مهامهم، يوقع المراسيم الرئاسية، له حقّ إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات أو استبدالها، يمكنه أن يستشير الشعب في كلّ قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء، يبرم المعاهدات الدولية ويصادق عليها، يسلم أوسمة الدولة ونياشينها وشهاداتها التشريعية.

يعيّن رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام الآتية: الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور، الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء، رئيس مجلس الدولة، الأمين العام للحكومة،

محافظ بنك الجزائر، القضاة، مسؤولو أجهزة الأمن، الوالدة. ويعيّن رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم، ويتسلّم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب وأوراق إنهاء مهامهم. يعيّن رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول. ينفذ الوزير الأول برنامج رئيس الجمهورية، و ينسق من أجل ذلك، عمل الحكومة. يضبط الوزير الأول مخطط عمله لتنفيذه، و يعرضه في مجلس الوزراء.¹

-مركز رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 1996

جاء التعديل الدستوري لسنة 1996 بتعديلات على صلاحيات رئيس الجمهورية تتمثل أساسا في إعادة النص على صلاحية التشريع بأوامر زيادة إلى ذلك تحديد وظائفه وتقييد سلطة التفويض والحالة الاستثنائية.

1- التشريع بأوامر .

يتطلب مبدأ الفصل بين السلطات أن تقوم كل سلطة من السلطات الثلاث بوظيفة معينة عهد بها الدستور إليها، ومقتضى ذلك أن تقوم السلطة التشريعية بوظيفة التشريع وهو حق أصيل لها لا تستطيع أن تكلف غيرها في القيام به حيث كانت كل الدساتير تحرم على البرلمان أن يتنازل عن اختصاصاته التشريعية للسلطة التنفيذية بحيث يقتصر عمل السلطة التنفيذية على وظيفة التنفيذ وحدها دون التدخل في المجال التشريعي، غير أنه و نتيجة للتطورات الحديثة و من بينها الظروف الإستثنائية المتمثلة في الحروب التي تهدد كيان الدولة و كيانها و امتداد الحروب إلى مشكلات تتطلب مقدرة فنية، لجأت البرلمانات إلى التنازل عن إختصاصاتها التشريعية إلى السلطة التنفيذية خاصة إذا كانت القوانين المطلوب اتخاذها إجراءات سريعة لمواجهة الأزمة القائمة، وكان البرلمان غائبا بصورة مؤقتة إما بصفة إدارية كما هو الحال بين دورتي البرلمان أو رغما عنه في صدور قرار بجله.²

-دستور 28 نوفمبر 1996.¹

² -محمد الخامس بن ناصر، محمد التيجاني حاج السعيد ، التعديل الدستوري في الجزائر و أثره على مكانة السلطة التشريعية، 1996-2008، مذكرة ليسانس في القانون، جامعة ورقلة، 2013/2012، ص34-35

و هذا ما أخذ به دستور 1996 حيث نص في المادة 124.¹ وعلى حالتين أخريتين، يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع فيهما بأوامر وهي: في حالة شغور البرلمان أو بين دورتي إنعقاده، أو في الحالة الاستثنائية ونصت المادة 120 على حالة أخرى وهي حالة عدم موافقة البرلمان على قانون المالية.²

2- حل المجلس الشعبي الوطني :

جاءت المادة 06/84 من تعديل 1996 لتمنح رئيس الجمهورية إمكانية حل المجلس الشعبي الوطني في حالة عدم منحه الثقة للحكومة، حيث يملك رئيس الجمهورية السلطة الاختيارية في قبول إستقالة الحكومة أو حل المجلس الشعبي الوطني.

إن هذا الإجراء يعبر عن رغبة رئيس الجمهورية في إبعاد الحزب الذي يشكل الأغلبية التي هي غير صالحة وبالطبع يكون ذلك بفوز حزب الرئيس بالأغلبية الفاعلة من خلال تنظيم انتخابات تشريعية مسبقة، غير أن حل المجلس الشعبي الوطني لا يعني أن تأتي الانتخابات التشريعية بأغلبية برلمانية توافق الأغلبية الرئاسية فقد تأتي الانتخابات في مجرى مخالف للرئيس، وبالتالي يؤثر ذلك مباشرة على إرادة الرئيس، إن لم نقل على شرعيته ومن ثم فعلى الرئيس أن يتحى عن الحكم حيث أن انتخاب ذات الأغلبية التي هي ليست لصالح الرئيس تعد بمثابة اعتراض شعبي على الرئيس ولكن ليس ذلك بإجراء فاسخ للعهد الرئاسية.³

¹-تنص المادة 124 من المرسوم الرئاسي رقم 438/96 التعديل الدستوري لسنة 1996 على: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو بين دورتي البرلمان . ويعرض رئيس الجمهورية النصوص التي اتخذها على كل غرفة من البرلمان في أول دورة له لتوافق عليها. تعدّ لاغية الأوامر التي لا يوافق عليها البرلمان. يمكن لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 93 من الدستور. تتخذ الأوامر في مجلس الوزراء "

²-تنص المادة 120 من الأمر رقم من المرسوم الرئاسي رقم 438/96 التعديل الدستوري لسنة 1996 على: " يجب أن يكون كل مشروع أو اقتراح قانون موضوع مناقشة من طرف المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة على التوالي حتى تتم المصادقة عليه. تنصّب مناقشة مشاريع أو اقتراحات القوانين من طرف المجلس الشعبي الوطني على النص المعروض عليه. يناقش مجلس الأمة النص الذي صوّت عليه المجلس الشعبي الوطني ويصادق عليه بأغلبية ثلاثة أرباع أعضائه.

وفي حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، تجتمع، بطلب من الوزير الأول ، لجنة متساوية الأعضاء تتكون من أعضاء كلتا الغرفتين من أجل اقتراح نص يتعلق بالأحكام محلّ الخلاف . تعرض الحكومة هذا النص على الغرفتين للمصادقة عليه، ولا يمكن إدخال أي تعديل عليه إلا بموافقة الحكومة.

وفي حالة استمرار الخلاف يسحب النص. يصادق البرلمان على قانون المالية في مدة أقصاها خمسة وسبعون يوما من تاريخ إيداعه، طبقا للفقرات السابقة. وفي حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا، يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر. تحدّد الإجراءات الأخرى بموجب القانون العضوي المذكور في المادة 115 من الدستور.

--محمد الخامس بن ناصر، محمد التيجاني حاج السعيد، المرجع السابق، ص 39³

3- تقييد سلطة التفويض:

على اعتبار أن رئيس الجمهورية هو السلطة الوحيدة العليا المؤهلة للاختصاص بالصلاحيات الدستورية جاءت المادة 87 من تعديل 1996 تحدد بصورة دقيقة السلطات التي يختص بها رئيس الجمهورية وحده والتي تبقى في معزل عن أي تفويض وتمثل السلطات في:

- تعيين رئيس الحكومة وأعضائها وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم.

- اللجوء إلى الاستفتاء.

- حل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء إنتخابات تشريعية قبل أوانها

-الصلاحيات المنصوص عليها في المواد 77 و78

-تقرير حالة الطوارئ أو الحصار أو الحالة الاستثنائية،أو التعبئة العامة ،أو إعلان حالة الحرب حسب المواد (91. - 93-94-95)

-توقيع اتفاقيات الهدنة ومعاهدات السلم حسب المادة (97).

-التشريع بأوامر أو إصدار القوانين أو طلب إجراء مداولة ثانية في قانون ثم التصويت عليه أو توجيه خطاب إلى الأمة حسب المواد (124-126-127-128) على التوالي.

4- تحديد العهدة الرئاسية للحكم .

بعد أن كانت العهدة الرئاسية للحكم مفتوحة على أكثر من ولايتين في دستور 1989 نص المؤسس الدستوري في المادة 74 من تعديل 1996 على أن : مدة العهدة الرئاسية خمس سنوات ويمكن تجديد انتخاب رئيس الجمهورية مرة واحدة.¹

إذا كانت الفترة الأولى للمادة تكرر مبدأ عاما في القانون الدستوري الجزائري بتحديد مدة الفترة الرئاسية إذا عملت كل الدساتير المتعاقبة على الجزائر بعد الاستقلال على فتح العهدة الرئاسية، فإن الجديد الذي جاء به تعديل

- المادة 74 من دستور 1996¹

1996 يتعلق بعدم إمكانية تجديد انتخاب رئيس الجمهورية أكثر من مرة واحدة، ويعد هذا الأمر تجديدا هاما في طبيعة النظام الذي يشكل تراجعا معتبرا و قياسا بالمبدأ الذي كانت تكرسه الدساتير السابقة في إمكانية تجديد الفترة الرئاسية لأكثر من مرة واحدة إن التعديل الدستوري لسنة 1996 يكرس الطلاق النهائي مع أفكار نظام الحزب الواحد في هذا الميدان ويشجع على قيام مبدأ التداول على السلطة الذي يشكل عماد أي نظام ديمقراطي وبالتالي فإن التعددية الحزبية السياسية. التي كرسها هذا التعديل تفرض تحديد الفترة الرئاسية لفتح مجال اكبر للأحزاب السياسية من اجل المشاركة في الحياة السياسية.¹

5-اليمين الدستورية

طرأت على مستوى النص الخاص باليمين الدستورية بعض التعديلات مقارنة مع النص السابق للمادة 73 من دستور 1989 حيث أبقى المؤسس الدستوري على النص السابق ونص في المادة 76 في التعديل الدستوري على أن رئيس الجمهورية يقوم باليمين الاتي نصه: واسهر على احترام استمرارية الدولة،وأعمل على توفير الشروط اللازمة للسير العادي للمؤسسات والنظام الدستوري وأسعى من أجل تدعيم المسار الديمقراطي.

المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للإدارة المركزية

تأخذ 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.

إن الحديث عن المركزية الإدارية يحيلنا على الدولة التقليدية أو الحارسة التي لا تهتم إلا بالدفاع والأمن والقضاء حيث اعتمدت في بداية ظهورها على النظم المركزية لكن سرعان ما تشعبت أدوار الدولة وأصبحت تهتم وتسير بالإضافة إلى المرافق التقليدية مرافق أخرى نعتت بالمرافق المتطورة ويمكن إجمالها في أنشطة التجارة والصناعة والاقتصاد مما أدى إلى ظهور المركزية الإدارية مع عدم التركيز في مرحلة أولى واللامركزية الإدارية في مرحلة ثانية للتخفيف من عبء الإدارة المركزية وجعلها تهتم بالقضايا التي تحتاج كثرة الدقة و التمحيص من جهة و الاعتراف بأن هناك مصالح محلية مستقلة وأصحابها أولى بها من جهة أخرى وتتفاوت درجة تطبيق الدولة للنموذجين حسب ظروف كل دولة وحاجياتها مع أنه في الوقت الراهن أصبحت الدول

—محمد الخامس بن ناصر، محمد التيجاني حاج السعيد، المرجع السابق، ص 40.¹

تحرص على تكييف تنظيماتها الإدارية للجمع بين الأسلوبين، كما أن أغلب الأنظمة السياسية انتهجت نظام المركزية الإدارية لإدارة الدولة في البداية وذلك لمدة ليست بالهينة ومن بين ما حققته الدول اعتمادا على هذا الأسلوب بسط نفوذها على جميع نواحي الدولة ومختلف مجالاتها.¹

يتجلى أسلوب المركزية الإدارية في تركيز جميع السلطات في أيدي الحكومة المركزية التي يعود لها أمر البث النهائي في جميع القضايا الإدارية سواء كانت ذات أهمية كبرى أو صغرى أو متوسطة وهذا في نظرنا يعرقل السير العادي لكل دولة تمارس هذا النظام ويزكي البيروقراطية ويقضي على الديمقراطية بكل المقاييس الشيء الذي أدى إلى اتجاه الدول المعاصرة إلى ترك سلطة البث النهائي في بعض الأمور إلى هيئات إدارية تتمتع بقدر من الاستقلال المالي تقوم بتسيير شؤونها المحلية التي تقتضي أن يترك شأنها لهيئات مستقلة تديرها بإمكانياتها الذاتية مع خضوعها لنوع من الرقابة تسمى الوصاية الإدارية تمارسها عليها الإدارة المركزية والأقسام الرئيسية في كافة السلطات الإدارية في النظام المركزي هي الوزارات وهذه الأخيرة تقوم على مبدأ التخصيص وتبسط سلطاتها على جميع مناطق وأقاليم الدولة وتمتد اختصاصاتها إلى مختلف مرافقها العمومية سواء كانت وطنية أم محلية والوزارات لا تتمتع بالشخصية المعنوية المستقلة وإنما تعتبر ممثلة للسلطة الإدارية المركزية.²

أولا: تعريف الإدارة المركزية

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 *techniques Méthodes* في مدى و درجة الأخذ بأحد هذين الأسلوبين تبعا و مراعاة للمعطيات السائدة بها في شتى المجالات : السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، و المركزية الإدارية هي أول النظم التي عرفت في الدول في الحكم و الإدارة ، فهي تقوم على أساس التوحيد و عدم التجزئة ، و في المجال الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري تجميعا و حصرا 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 به.³

-مدوح أحمد، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية -دراسات إقتصادية-، جامعة زيان عاشور الجلفة، ص 193.¹

-مدوح أحمد، المرجع السابق، ص 194²

-محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص 45.³

تقوم المركزية على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة غير أن هذا لا يعني احتكار النشاط الإداري بأجمعه من طرف الوزراء بل أنهم يعتمدون على أعوانه حيث تكون للوزير الهيمنة التامة على أعوانهم سواء في العاصمة أو في الأقاليم مما يتحتم على المواطنين في كل ربوع الدولة التوجه إلى العاصمة لقضاء جميع الشؤون الإدارية المتعلقة بهم .والمركزية نسق إداري مؤسس على الانفراد المطلق في صياغة القرارات الإدارية وتدبير الشؤون العامة للبلاد انطلاقا من مركز العاصمة و تعني التوحيد وعدم التجزئة.¹

فالمركزية تعني لغة: وفي المفهوم العام التوحيد والتجميع لمركز معين أو حول نقطة معينة، كما يقصد بها عدم التجزئة و عدم التشتت.

اصطلاحا: يقصد بها توحيد و حصر كل سلطة الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية(الرئيس، الوزراء...إلخ) بحيث يؤدي هذا التجمع لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب و نمط النظام الإداري في الدولة، و إلى إقامة و بناء الهيكل الإداري في الدولة على شكل مثلث أو هرم يضم مجموعة من الطبقات و الدرجات (فنيا و علميا وقانونيا و بشريا) مترابطة و متناسقة و متدرجة يعلو بعضها البعض، هو ما يعرف بالتدرج أو السلم الإداري، و ترتبط كل طبقة أو درجة في السلم الإداري بالدرجة أو الطبقة التي تليها مباشرة برابطة و علاقة السلطة الرئاسية التي تعني حق و إمكانية استعمال قوة الأمر و النهي من أعلى وواجب الطاعة و الخضوع و التبعية من أدنى.

هناك من عرفها بأنها: "حصر الوظيفة الإدارية في يد سلطة واحد رئيسية تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية"

يعرفها الدكتور " سليمان محمد الطماوي " على أنها : " قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم : الوزراء دون مشاركة من جهات أخرى ، فهي تقوم على توحيد الإدارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة "².

كما يقصد بالمركزية الإدارية كأسلوب لمزاولة النشاط الإداري " جمع وتركيز كافة مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية وحدها دون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى ."

¹ -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص195.

-سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1989، ص50.

كما عرفها الأستاذ ناصر لباد بأنها: "توحيد كل السلطات واتخاذ القرارات بين يدي سلطة مركزية في الدولة الموجودة في العاصمة والممثلة في رئيس الدولة ورئيس الحكومة (الوزير الأول حاليا بالنسبة للجزائر) والوزراء والهيئات الوطنية الأخرى.

وعرفها كل من رفعت محمد عبد الوهاب، وحسين عثمان محمد حسين بأنها: «تعني قيام أجهزة إدارية تابعة للحكومة المركزية لمباشرة اختصاصات الوظيفة الإدارية أي شخص واحد يباشر الوظيفة الإدارية

عرفها عمار عوابدي بأنها: "توحيد وحصر الوظيفة الإدارية في الدولة في يد السلطات الإدارية المركزية رئيس الدولة والوزراء وممثلهم في الأقاليم.

كما عرفها أحمد محيو بقوله: «يعتبر النظام مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات بين يدي السلطة المركزية فيوجد عندها جهاز مركزي واحد.¹

عرفها محمد الصغير بعلي، ولعله التعريف الأكثر شمولاً حيث يرى أنها: "جمع الوظيفة الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام واحد هو الدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وان تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية"

ويمكن أن تظهر المركزية في صورة تركيز إداري وهي المركزية المطلقة أو الشاملة أو المكثفة وهي حصر كل السلطات الإدارية في أيدي الرئيس أو الحكومة المركزية ولا تكون هنالك أية سلطة خاصة للممثلين أو الموظفين . كما قد تأخذ صورة عدم التركيز الإداري وهي الصورة التي بمقتضاها يخول إلى موظفي الإدارة في العاصمة ولاية البث في بعض الأمور دون حاجة للرجوع للوزير، وهذا بغرض تخفيف العبء عن المصالح المركزية.²

إذا كانت المركزية تقوم على إستقطاب السلطات الإدارية وتجميعها في يد شخص واحد أو هيئة واحدة أو توزيعها بين وحداتها ومصالحها الإدارية المركزية والإقليمية على أن تبقى مرتبطة بالجهاز المركزي . فاستقطاب الدولة واحتكارها للسلطات لا يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية واجتماعية وتاريخية يقوم على رأس كل منها ممثل للسلطة العامة فلا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون البلاد عن طريق

-داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز باللامركزية الإدارية أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 01، 2011/2012، ص14-15..¹

- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري - دراسة منشأة دار المعارف - الاسكندرية، مصر الطبعة الأولى 1991²

جهازها المركزي وحدة القائم في العاصمة بل لا بد من أجل قيام الدولة بالأعباء الملقاة على عاتقها أن تعتمد في هذا التقسيم بتوزيع العمل على إدارتها المختلفة المنتشرة في العاصمة دون أن يكون لأي منها نوع من الاستقلال عن الإدارة المركزية.¹

ثانياً: خصائص الإدارة المركزية

إذا أخذنا بالنظام المركزي كاملاً فهذا يعني أننا سوف نركز المرافق العامة كلها في يد شخص واحد من أشخاص القانون العام وهو "الدولة" فتكون كل المرافق تابعة لها تنظماً جميعاً ميزانية واحدة هي ميزانية الدولة، ويديرها موظفون يعدون من عمال الدولة يعملون باسم الدولة ولحسابها، فلا يترك شيء ذو أهمية تديره أشخاص القانون العام الأخرى.

يتميز النظام المركزي من ناحية أخرى بخضوع الموظف لرؤسائه خضوعاً كاملاً، يتقبل منهم التعليمات ويكون لهم عليه حق التوجيه وحق الرقابة، فيستطيع الرئيس - طبقاً لما له من السلطة الرئاسية أن يراقب قرارات المرؤوس فيقرها أو يلغئها، وهذا الخضوع يتدرج بتدرج السلم الرئاسي حتى يصل في النهاية إلى الوزير، فيكون له - وهو في العاصمة - أن يصدر التوجيهات إلى سائر أنحاء البلاد ينفذها مرؤوسه المباشر، الذي يملئها بدوره من دونه حتى تصل في النهاية إلى أقصى الأقاليم. فالنظام المركزي يتميز بهاتين الميزتين: أن تركز جميع السلطات الإدارية في يد الدولة وحدها دون أشخاص القانون العام الأخرى، وأن يكون المرجع في النهاية هو الوزير الذي يصدر القرارات التي تنظم شؤون الأقاليم القريبة والبعيدة وهو جالس في العاصمة وذلك طبقاً لما تخوله له السلطة الرئاسية.²

المحور الثالث: أركان الإدارة المركزية

عرف محمد الصغير بعلي، الإدارة المركزية بأنها: "جمع الوظيفة الإدارية وحصرها في يد شخص معنوي عام واحد هو الدولة، حيث يتولى ويهيمن على النشاط الإداري وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين به وفق نظام السلطة الرئاسية"

¹-مقطف خيرة، المرجع السابق، ص 07-08.

²- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول، دار الهدى للطبوعات، الإسكندرية- مصر، 1779 ص 92

وبتحليل هذا التعريف نستنتج العناصر التي يقوم عليها هذا النوع من التنظيم الإداري أو ما اصطلح على تسميته في الفقه الإداري بأركان التنظيم الإداري المركزي، يوجد بوجودها، ويختل باختلالها وهي: حصر وجمع الوظيفة الإدارية، حسب مبدأ التدرج أو التسلسل الهرمي، طبقاً لقواعد السلطة الرئاسية.

أولاً: تركيز السلطة في يد الإدارة مركزياً.

إن من بين أهم مقومات النظام المركزي الإداري هو حصر و تجميع سلطة الوظيفة الإدارية في يد سلطات الإدارة المركزية للدولة، أي أن سلطات التقرير و البت النهائي في جميع شؤون ومسائل الوظيفة الإدارية تعود حصراً للسلطات الإدارية المركزية و المتمثلة إما في الرئيس، أو رئيس الوزراء، أو الوزراء، و ذلك حسب النظام المتبع سواء كان النظام برلماني أو رئاسي أو شبه رئاسي.

وهي أن الإدارة، والتنظيم، والتوجيه، والتخطيط، والرقابة، من مهام ووظائف الإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي، والوزير الأول في النظام البرلماني، أو هما معا في النظام شبه الرئاسي، والوزراء باعتبار كل واحد هو رئيس إداري للقطاع الوزاري الذي يتولاه، تستأثر بجميع أوجه النشاط ويعود لها حق البت واتخاذ القرارات النهائية وتنفيذها في كل أجزاء إقليم الدولة بصفة الأصيل أي هي صاحبة الاختصاصات أولاً و أخيراً. ويظهر تركيز النشاط الإداري بيد هذه السلطة تمارسها على المستوى المركزي بصفة مباشرة في العاصمة التي تتخذ منها مقراً لها، وبواسطة ممثليها وهيئاتها الإقليمية محلياً، على أساس تفويض الاختصاص، يرتبطون بها وفق علاقة التبعية والخضوع والتي تسمى في الفقه الإداري بعلاقة السلطة الرئاسية.¹

طالما استأثرت الإدارة المركزية في العاصمة بكل السلطات المخولة لها إدارياً، فإنه يترتب على ذلك تجريد أعوان الإدارة في مختلف الأجهزة و النواحي من سلطة القرار و التفرد به ، وهذا لا يعني ان يقوم الوزير المختص بكل صغيرة وكبيرة في اقليم الدولة لان هذا الامر من المحال تحقيقه في ارض الواقع العملي، بل القصد من ذلك أن يتولى الاشراف والهيمنة على معاونيه مهما اختلف مستوياتهم وسواء وجدوا في العاصمة او بقية أجزاء الاقليم.²

يقوم النظام المركزي 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

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص16.

-عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر و التوزيع، 2012، ص47.

من العاصمة على جميع مظاهر و أوجه ذلك النشاط و التي يتولاها أشخاص خاضعين مباشرة للسلطة المركزية.¹

الحصرية أو التركيز بيد الإدارة المركزية يعني وجود سلطة واحدة في العاصمة تحتكر سلطة البث والتقدير النهائي في جميع القضايا و الأمور الإدارية رغم اختلاف أهميتها في الدولة كلها حيث تنبثق عنها ممارسة كافة السلطات الإدارية الأخرى ويتمثل ذلك أساسا في استأثرها على شؤون الوظيفة الإدارية عن طريق تمركز السلطة في يد رجال الحكومة المركزية مما يعني عدم وجود مجالس محلية منتخبة (الجماعات المحلية) تتولى تسيير أمور وقضايا ومرافق محلية وبذلك يشرف الوزراء على جميع المرافق العامة سواء كانت ذات طابع وطني أم محلي التابعة للقطاع الذي يسيرونه وهذا لا يعني انعدام وجود ممثلي ومندوبي الدولة على مستوى الوحدات الإقليمية التابعة للدولة أكثر مما يدل على عدم التحويل لهذه الوحدات سلطة اتخاذ القرارات النهائية وبصفة مستقلة عن الإدارة المركزية في العاصمة حيث تمتد سلطة الدولة إلى جميع أنحاءها وتسيطر على الإشراف على جميع الهيئات الإدارية الوطنية التي هي في الأصل منبثقة عنها ومكملة لها لكن يمكن للدولة أن تفوض القيام ببعض مهامها إلى ممثليها سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم.

ومن مظاهر المركزية نجد تركيز الاختصاصات الفنية في يد مجموعة من الأخصائيين في العاصمة يدرسون ويعدون القرارات تمهيدا لرفعها إلى الوزراء لاختيار القرار النهائي والتوقيع عليه ويرتبط بالتركيز الإداري أيضا احتكار الوزراء لسلطة التعيين في الوظائف العمومية فلا يترك اختيار الموظفين المحليين في الأقاليم والمدن إلى هيئات محلية كما أن للموظف علاقة مباشرة بالسلطة المركزية.²

وعدم وجود مجالس محلية يعني عدم الاعتراف بوجود مصالح محلية ينبغي ترك عملية مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، أي إلى السكان المعنيين بها، وبمعنى آخر ليس للسكان المحليين الحق في التدخل والمشاركة في اتخاذ القرارات التي تعني محيطهم بصفة مباشرة.

إن الاعتماد على هذا العنصر يؤدي حتما إلى اتخاذ القرارات من الناحية القانونية تتركز في أعلى قمة الهرم الإداري أي الجهاز الإداري الأعلى يبقى دائما هو صاحب حق التوجيه وذلك من خلال التعليمات التي يصدرها الرئيس إلى المرؤوسين حيث أعمال المرؤوسين يمكن إجازتها أو تعديلها أو إبطالها من طرف الرئيس

-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، ص 1.47

-مدوح أحمد، المرجع السابق، ص 196²

وهو المعيار الصارم والمعتمد في تمييز النظام المركزي ويعني وجود نظام إداري تسلسلي وهذا يحيلنا على التبعية الإدارية.¹

ثانيا: السلم الإداري، التدرج الإداري، السلطة الرئاسية

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 و لحسابها . 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.²

الإدارة المركزية ليست في جميع الأحوال شخصا واحدا أو مجموعة محدودة، ناهيك عن الدولة المتدخلة كما يسميها الاقتصاديون نظرا لتوسع نشاطها وتزايد مهامها بما يوجب تعدد القائمين، ينتظمون في شكل هرم، يلتقي في نقطة واحدة هي الرأس حيث الرئيس الإداري الأعلى، ويتسع نزولا باتجاه القاعدة، الذين هم رؤوسين، وتتعدد المراكز القانونية حيث يكون الشخص مرؤوسا للذي هو أعلى وفي ذات الوقت رئيسا على من هو أدنى إلى غاية قاعدة السلم الإداري. فالقمة تضم أعلى الدرجات وأهم الإدارات من :

-رئيس الجمهورية (رئيس الدولة) والوزراء في النظام الرئاسي .

-الوزير الأول (رئيس الحكومة) والوزراء في النظام البرلماني .

-رئيس الجمهورية والوزير الأول والوزراء في النظام شبه الرئاسي³.

التبعية الإدارية تعني أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية اعتمادا على تدرج هرمي يسمى بالسلم الإداري الذي نجد على قمته الوزير المختص الذي يخضع له الجميع في وزارته والمقصود أيضا من التبعية الإدارية أو الهرمية بالنسبة للسلطة الرئاسية داخل الإدارات المركزية

¹ -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص196

-قصير مزياني فريدة، القانون الإداري ، ص112.

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 17³

ومصالحها الخارجية هو التبعية المتدرجة التي تحكم موظفي وأعمال هذه التبعية من لوازم النظام المركزي وبمقتضاها يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة غير أن المركزية الإدارية لا تعني حتما تركيز الوظيفة الإدارية في القمة كما يقول الأستاذ طعيمة الجرف "تسمح بانحدار بعض مظاهر هذه الوظيفة من قمة السلم الإداري إلى قاعدته. بحيث يكون لكل وحدة من وحدات الجهاز الإداري المركزي أن تمارس جزءا منها وفقا لقانون اختصاصها وهو ما يعني ضرورة الاعتراف لكل وحدات الجهاز الإداري في المستويات المختلفة بحق إصدار القرارات في حدود مالها من اختصاصات بشرط أن تخضع فيما بينهما لفكرة التبعية الإدارية للوحدات العليا.¹

بما أن الوحدات الإدارية و المرافق مرتبطة أشد الإرتباط بالإدارة المركزية، و تخضع لقرارها و سلطتها، فإن هذا الخضوع و السلطة يتجسد في سلم إداري يعلوه الرئيس الذي يملك سلطة التعيين، و يحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع، و هذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس فيكون له حق المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض.

كما يملك الرئيس الإداري سلطة إدارية على الشخص المرؤوس تبدأ بتعيينه و تنصيبه و ترسيمه و تستمر طوال مساره المهني لتمس سلطات أخرى كمنقله و ترقيته و تأديبه.

و لقد صدر الأمر 03/06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية مكرسا مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري و خاصة المواد 40، 44، 47، 48.

و من هنا يتضح لنا أن لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أساسها الفني و العلمي و السياسي.

المحور الرابع: السلطة الرئاسية

تمثل الصورة العملية التطبيقية للركن السابق، بتبعية كل موظف لرئيسه الإداري الذي يعلوه في السلم الإداري، حسب التدرج من أسفل إلى أعلى، إلى أن يصل إلى الرئيس الإداري الأعلى حسب النظام السياسي المتبع، ارتباط بين طبقات ودرجات السلم الإداري الهرمي يكون لكل مرؤوس رئيس إداري ومنه اشتقت التسمية - السلطة الرئاسية- وتعني تلك العلاقة بين الرئيس الإداري والمرؤوس، بحق الأمر والنهي الملزم من الرئيس الإداري والطاعة والتبعية من المرؤوس، ويتجسد هذا الركن في السلطة التي يتمتع بها الرئيس الإداري ويمارسها

¹ -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص197.

على من هم تحت سلطته وهي صلاحيات تنقسم إلى قسمين، صلاحيات على أشخاص المرؤوسين، وعلى أعمالهم¹.

يؤدي التركيز والتوحيد لمظاهر سلطة الوظيفة الإدارية إلى وحدة أسلوب ونمط النظام الإداري، وإقامة الهيكل الإداري على هيئة هرم متكون من طبقات مترابطة ومتجانسة مدرجة يعلو بعضها البعض وفق ما يعرف بالسلم الإداري، فترتبط كل طبقة في السلم الإداري بالطبقة التي تليها مباشرة برابطة السلطة الرئاسية، و التي تمنح حق استعمال سلطة الأمر والنهي من الأعلى وتفرض واجب الطاعة والتبعية من الأسفل.

فالسطة الرئاسية هي مجموعة الصلاحيات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، من شأنها جعلهم يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، فهي ليست امتياز أو حق مطلق، وإنما اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة العامة وحسن سير المرفق العام.²

أولاً: مفهومها

السطة الرئاسية هي مجموعة من الإختصاصات يباشرها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه، وتجعل هؤلاء المرؤوسين يرتبطون به برابطة التبعية والخضوع، والسطة الرئاسية توجد بقوة القانون ودون حاجة إلى نص يقررها، بمعنى أنها لصيقة بكل رئيس، فيمارسها الرئيس على إطلاقها ما لم يوجد نص يحد منها، كما أنها توجد على كافة مستويات التسلسل الإداري فيمارسها مثلا الوزير، على كافة الموظفين بالوزارة على اختلاف درجاتهم، ويراقب كل ما يصدر عن هؤلاء سواء كانت تصرفات قانونية أم مادية إيجابية أو سلبية، إذن فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً أو حقاً مطلقاً للرئيس الإداري، وهي اختصاص يمنحه القانون رعاية للمصالح العامة وحسن سير المرفق العام، ولذلك فإنه يتعين أن تمارس هذه السلطة في حدود القوانين واللوائح من أجل تحقيق المصلحة العامة، ويكون الرئيس مسؤولاً إدارياً عن كيفية ممارستها أمام رؤسائه إلى أن تصل إلى قمة الجهاز الإداري، هذا فضلاً عن تقرير مسؤوليته قضائياً³.

1- داود إبراهيم، المرجع السابق، ص17 و ما بعدها¹

2- جريو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر في القانون، جامعة المسيلة، 2018/2017، ص01.²

3 - خطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد 01، العدد 01، 2019، ص 10-11.

تعتبر السلطة الرئاسية من أهم المعايير المعتمدة للتمييز بين النظم المركزية واللامركزية حيث يخضع فيها الموظفون إداريا لرئاسة الوزير الذي يعتبر الرئيس التسلسلي للموظفين العاملين والتابعين لوزارته الأمر الذي يجعل السلطة المركزية تتمتع بسلطة واسعة على أشخاص المرؤوسين وأعمالهم، وهي العنصر الأساسي في تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري ويكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية لكي نحدد صفته مركزية هي أم لا فإذا كانت العلاقة رئاسية كان الجهاز مركزيا وتتميز السلطة الرئاسية بأنها تطال جميع المرؤوسين حيث أن جميع الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة بمعنى أن السلطة الرئاسية هي الموظف الأقل درجة من حيث وظيفته القانونية للموظف الأعلى درجة وكل موظف يوجد في مركز إداري أعلى يمارس سلطاته على الموظفين الموجودين في الرتبة الدنيا حتى الوصول إلى القاعدة التي تضم الموظفين الصغار¹.

1- تعريفها

في بداية التعريف لابد من الإشارة إلى أن هذا المصطلح يتضمن قسمين، سلطة و رئاسة، فالسلطة من التسلط و السيطرة و التحكم، و السلطان هو الملك الوالي، فهو منصب سياسي عالي في الدولة، كما قد يعني السلطان القوة و القهر، و لذلك يقال هذا الشخص له سلطان بمعنى قوة، و في بعض المرات تأتي السلطة و السلطان بمعنى الحجة و البرهان، فيقال للرجل هل لديك سلطان على صحة ما تقول؟ بمعنى حجة و برهان، و يقال أيضا تسلط الرجل بمعنى تحكم و تمكن و سيطر.

أما السلطة فيعرفها الأستاذ عبد الوهاب الكيالي في الموسوعة السياسية بأنها: "المرجع الأعلى المسلم له بالنفوذ أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها على الإرادات كلها" و تمثل الدولة السلطة التي لا تعلوها سلطة فهي الوحيدة التي لها سلطة الإكراه و استخدام القوة لتطبيق القانون في المجتمع.²

أما مصطلح الرئاسة لغة، فالرئيس من الرأس وهو القائد، و الرأس من كل شئ أعلاه، و هو سيد القوم و مقدامهم، و الرأس بالنسبة لجسد الإنسان الأساس الذي يتراأس جميع أعضاء الجسم، وهو أساسها.³

¹ -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص197

-إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص و الممارسة، مجلة الدراسات و البحوث القانونية،

المجلد 04 العدد 02 جانفي 2020، ص100.

-إبرادشة، فريد، المرجع السابق، ص101.

اختلف تحديد مفهوم السلطة الرئاسية بين ما أورده التشريع في نصوصه وبين ما أقره القضاء وعلم الإدارة العامة وكذا ما جاء به القانون الإداري، حيث نجد أن التشريع بمختلف مجالاته وحتى التنظيم لم يأتي على تعريف السلطة الرئاسية وإنما تدخل كل منها في تحديد مفهومها بطريقة جزئية.

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.¹

هي مجموعة من السلطات التي يمارسها الرئيس الإداري على شخص مرؤوسيه، وذلك منذ إلتحاقه بالوظيفة وحتى نهايتها، وهذا حفاظا على حسن سير المرافق العامة بانتظام وإضطراد، فبمقتضى السلطة الرئاسية يملك الرئيس الإداري جملة من الإختصاصات على أشخاص مرؤوسيه في حياتهم الوظيفية إبتداء من تعيينهم و توزيعهم على الوحدات الإدارية المختلفة، وكذا في ترقيةهم، ناهيك عن متابعة سلوكياتهم أثناء تأديتهم وظائفهم فأبي سلوك يتنافى مع القوانين المعمول بها تجعلهم عرضة للتأديب و قد تصل حد الفصل و العزل.

وتشكل السلطة الرئاسية 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.²

يعرفها الأستاذ ديلاوبادير "Delaubadere" بأنها: " السلطة التي يمكن للرئيس الإداري بمقتضاها أن يلغي كليا أو جزئيا أو يعدل بعض الأعمال القانونية الصادرة عن تابعيه المباشرين"

يقول "محمد الصغير بعلي" بأن السلطة الرئاسية هي عبارة عن تلك العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري. ويقصد بهذا أن هناك شرطان يحكمان علاقة الرئيس بالمرؤوس، أولهما القانون أي وجود

¹ -عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984، ص 205

² -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري -النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004، ص 48.

قواعد قانونية تحكم تلك العلاقة، والشرط الثاني هو أن تكون تلك العلاقة بين الطرفين أثناء ممارسة النشاط الإداري.¹

في حين ذهب الدكتور أبو زيد فهمي بأنها: " تعني أن يوضع جميع موظفي الإدارة المركزية في كل وزارة أينما وجدوا في العاصمة أو الأقاليم، في تدرج هرمي و رئاسي يخضع فيه المستوى الأصغر لإشراف المستوى الأعلى منه، و يخضع هذا المستوى بدوره إلى من هو أعلى منه، و هكذا إلى أن نصل إلى الوزير الرئيس الأعلى لوزارته، و من هنا نجد أن الرئيس الإداري في منتصف السلم الرئاسي: رئيس و مرؤوس

رئيس لمن يدنوه

مرؤوس لمن يعلوه

خاضع للسلطة الرئاسية لرؤسائه

وتملك هذه السلطة بالنسبة لمرؤوسيه

و هي أيضا مجموعة من السلطات يتمتع بها كل رئيس في مواجهة مرؤوسيه من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون برابطة التبعية و الخضوع.

و السلطة الرئاسية ليست امتياز أو حق مطلق للرئيس الإداري، و إنما هي إختصاص يمنحه القانون رعاية للمصلحة الخاصة و حسن سير المرافق العامة.

نستخلص أن السلطة الرئاسية هي علاقة قانونية تقوم بين شخصين، الأول الرئيس و الثاني المرؤوس، يتمتع بمقتضاها الرئيس بسلطة معينة إتجاه المرؤوس بحيث يخضع المرؤوس لرئيسه، فالسلطة الرئاسية ركيزة أساسية في النظام المركزي، و حتمية قانونية لكل مؤسسة إدارية مركزية كانت أو لامركزية.

¹ -إبرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد 02، 2020، ص 101-103

2- الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية

تتجسد فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي من خلال الأمر رقم 06 - 03 المؤرخ 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية ، فبالرجوع المواد 24 و المادة 40 و المادة 44 و 47 و 48 و مواد أخرى كثيرة نجد أن المشرع كرس مبدأ السلطة السلمية كآلية من آليات التنظيم الإداري.

وجميع هذه النصوص توضح لنا أنه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها مجتمعة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس تتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهما، وذلك بمنح الرئيس الإداري صلاحيات معينة في مجال التعيين و التنصيب والترسيم والترقية في الرتب و الدرجات والإحالة على الإستيداع والإنتداب والتأديب... إلخ

3- خصائص السلطة الرئاسية

أ- سلطة إدارية

و تعني السلطة الرئاسية هنا صدورها من رئيس إداري في شأن من الشؤون الإدارية من أجل احترام المشروعية و الملائمة، و بالتالي تنتقي عن هذه السلطة الصفة القضائية، فالوزير مثلا يمكنه تعديل قرار المرؤوس لعدم المشروعية أو عدم الملائمة إما من تلقاء نفسه أو بناء على طلب صاحب المصلحة، في حين لا يمكن للقاضي إلغاء القرار الإداري غير المشروع إلا بناء على طلب صاحب المصلحة الشخصية المباشرة.

ب- سلطة مفترضة

تتميز الرقابة الرئاسية بأنها رقابة إدارية مفترضة أي تتم بقوة القانون ولو لم يوجد نص يسمح بما للرئيس الإداري معنى ذلك أنها تقرر للرئيس على مرؤوسه بشكل طبيعي وبدون نص . ويقول في هذا الصدد الأستاذ جون ميشال دو فورج ما يلي: " بداءة، ليست ثمة حاجة لنص خاص من أجل إخضاع رجل الإدارة للسلطة السلمية (أو الرئاسية) لرجل ثان. فالرقابة الرئاسية تنتج بقوة القانون من وضعية واقعية (أو فعلية) و قانونية و المتمثلة في التنظيم التدريجي للمرفق الإداري، فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري، ومع ذلك يمكن أن تمارس نتيجة لطلب ملائم صادر عن ذي مصلحة بمعنى آخر نتيجة ممارسة الطعن الرئاسي، غير أن هذا لا

يعني أبدا أنها حقا شخصا مطلقا، أو امتيازًا مقررًا للرئيس الإداري ولكنها مجرد اختصاص يباشر طبقًا للقوانين واللوائح ووفقًا لحسن سير المرافق العامة.¹

وهي تتم أيضا بقوة القانون و لو لم يوجد نص يسمح به للرئيس الإداري، معنى ذلك أنها تتقرر للرئيس على رؤوسه بشكل طبيعي، و بدون نص، فهي تمارس تلقائيا من قبل الرئيس الإداري، و مع ذلك يمكن أن تمارس بناء على طلب ملائم صادر عن ذي مصلحة (الطعن الرئاسي).

ج-سلطة شاملة

ذلك أن الرئيس يملك مباشرة رقابة عامة في مواجهة رؤوسه، فهو يسيطر على أشخاصهم و أعمالهم، و ذلك عن طريق ما يصدر إليهم من أوامر ملزمة، بحيث يخضع الرؤوس لرئيسه في جميع ما يخص الأعمال و التصرفات الإدارية الصادرة منه أثناء ممارسته لإختصاصاته، كما أنه يخضع لرئيسه في كل ما يباشره من سلطة تتعلق بشخصه كموظف عام في خدمة الدولة كسلطات التأديب و التنظيم.

غير أن شمولية الرقابة الرئاسية لا تمنع من وجود حالات يخول المشرع فيها الرؤوس سلطة البث النهائي باتخاذ قرارات معينة دون تعقب من رئيسه عليها، وبذلك يمتنع على الرئيس في هذه الحالات تعديل القرارات الصادرة من الرؤوس أو أن يحل نفسه محله في اتخاذها.²

د-سلطة داخلية

لما كانت الرقابة الرئاسية في الأصل رقابة إدارية، والتي يقصد بها الرقابة الذاتية التي يمارسها الجهاز الإداري للدولة على نفسه، أي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، فإن الرقابة الذاتية هذه كما هو معلوم ومسلم به أنها تشمل نوعين، رقابة إدارية خارجية (من الخارج) وهي التي تعرف بالوصاية الإدارية، وراقبه إدارية داخلية وهي التي تمثل الرقابة الرئاسية التي يباشرها الرؤساء الإداريون على رؤوسهم. سواء أكانت رقابة على أشخاص هؤلاء الرؤوسين، أو رقابة على أعمالهم.³

¹ -عمارة عامر، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة الجلفة، 2016/2015، ص09.

-عمارة عامر، المرجع السابق، ص10.

-عمارة عامر، نفس المرجع، ص10.

و يقصد بها رقابة الجهاز الإداري للدولة على نفسه، اي قيام الإدارة بمراقبة نفسها بنفسها، و هي عكس الرقابة الخارجية و التي تعرف بالوصاية الإدارية، ومن دون إعتراض الرئيس على أعمال المرؤوس أن هذه الأخيرة تكون نافذة و تنتج أثرها القانوني على أساس أن الرئيس قد صادق عليها و أجازها بشكل ضمني.

4- عناصر السلطة العامة

و تتألف فكرة السلطة العامة من عنصرين هما، حق إستعمال سلطة أوقوة الأمر والنهي، وواجب وإلتزام الطاعة و الخضوع و التبعية.

يعرف الأستاذ عمار عوابدي واجب الطاعة بأنه الخضوع والتبعية من قبل الموظف والتي تعد عنصرا من عناصر النظام القانوني لمركزه الوظيفي، واجب هو اطاعة أوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر فالمرؤوس ليس ملزما فقط بالخضوع، والطاعة للقوانين واللوائح والنظم العامة في الدولة بل هو ملزم قانونا أيضا بالخضوع لأوامر ونواهي وتوجيهات وتعليمات رئيسه الإدارية وإطاعتها وتنفيذها في حدود القانون، وكل إخلال بالتزامات واجب الطاعة من قبل المرؤوس لأوامر ونواهي رئيسه الإداري المباشر يعد ويكون خطأ إداريا تأديبيا يعقد ويرتب المسؤولية التأديبية للعامل أو الموظف المرؤوس جزاؤها توقيع العقوبات التأديبية.¹

وتنص المادة 47 من الأمر 03/06 على: "كل موظف مهما كانت رتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه"، فهذا يعني أنه يجب على الموظف العمومي المرؤوس الإمتثال لأوامر رئيسه الإداري وطاعته في نطاق عمله، فبدون هذه الطاعة لا يمكن للإدارة أن تستمر بانتظام، بحيث لا يصدر الرئيس الإداري أوامره إلا لمرؤوسيه المباشرين الذين يلتزمون بدورهم بإيصال تلك الأوامر التي تحقق وحدة الجهاز الإداري الذي يقوم على التدرج الوظيفي، كما أن طاعة الرؤساء تلزم المرؤوسين بالقدر الذي يجب، وأن المرؤوس لا يتصل إلا برؤسائه المباشرين ليتلقى منهم الأوامر والتوجيهات ولا يجوز له بذلك تخطيهم .

من التعريف السابق نستنتج أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه، فالنصوص القانونية تخول للرئيس الإداري العديد من السلطات والصلاحيات التي تمس المركز الذاتي والشخصي للمرؤوس، وكل ذلك في حدود القوانين والأنظمة المعمول بها ، وتتجلى هذه السلطات في سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه وفصله وغيرها من الإجراءات التي قد يتعرض لها المرؤوس

¹ - عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص207.

طيلة مساره الوظيفي.¹ والمثال على ذلك نص المادة 95 من الأمر رقم 03/06 سالف الذكر: "تعود صلاحيات تعيين الموظفين إلى السلطة المخولة بمقتضى القوانين والتنظيمات المعمول بها"، كما تنص المادة 162 من نفس الأمر على أنه: "تتخذ الإجراءات التأديبية السلطة التي لها صلاحيات التعيين." و على أعمالهم فالرئيس مسؤول أيضا عن كيفية أداء مرؤوسيه لأعمالهم ومهامهم حيث يمكنه مراقبة تلك الأعمال رقابة سابقة، أو رقابة لاحقة من غير استثناء، وهي رقابة غير محدودة، يملكها الرئيس الإداري دون حاجة إلى نص خاص، بحكم طبيعة السلطة الرئاسية بذاتها وهي رقابة مطلقة تشمل الشرعية أي مدى مطابقة القانون والملاءمة بمعنى مدى مطابقة الواقع بحيث تتمثل الرقابة السابقة في سلطة الإشراف والتوجيه، أما الرقابة اللاحقة تتعلق بسلطة المتابعة والتعقيب،² و يمكن تلخيصها كالآتي:

أ- الرقابة السابقة (الإشراف و التوجيه)

والهدف منها إعانة المرؤوسين على تفهم القوانين وذلك من خلال الدوريات والمناشير التي توضح النصوص والمقتضيات القانونية وقد تكون قرارات فردية أي موجهة إلى موظف بشخصه أو تنظيمية موجهة إلى أفراد معينون بأوصافهم وليس بذواتهم وهذه القرارات تقبل الطعن أمام القضاء.³

من مقتضيات حسن سير الجهاز الإداري تمكين الرئيس الإداري سلطة التوجيه والإشراف، والمتمثلة أساسا في توجيه الأوامر والتعليمات توضيحا لكيفية العمل الإداري وفق ما تستوجبه المصلحة العامة، تتخذ سلطة الإشراف والتوجيه صورة إصدار أوامر وتعليمات أو إجراءات وأعمال تنظيمية داخلية تهدف التسيير الداخلي للإدارة، وهو ما تداوله الفقه الإداري للدلالة على هذه السلطة.⁴

يعرفها الدكتور عما عوابدي بأنها: " العملية الإدارية التي تتحقق عن طريق التدخل الدائم و المطرد لمراقبة و ملاحظة أعمال العاملة من قبل رؤسائهم الإداريين و توجيه جهودهم و دفعهم نحو الإلتزام الصحيح".

¹ -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 47

-دلة زارة، مبادئ التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة مستغانم، 2020/2019، ص 22²

-مدوح أحمد، المرجع السابق، ص 198.³

-جربو مليكة، المرجع السابق، ص 35 و ما بعدها.⁴

ويعرفها الأستاذ خلوفي رشيد: " إن الأعمال التنظيمية الداخلية تتعلق أساسا بالتعليمات والمنشورات والتي تهدف إلى التسيير الداخلي للإدارة ومرافقتها، كما تهدف إلى تفسير بعض النصوص القانونية العامة".¹

وعليه فإن سلطة التوجيه المقررة للرئيس الإداري يقابلها واجب الطاعة والخضوع من طرف المرؤوس، فواجب الطاعة يتمثل في الخضوع لأوامر الرؤساء واحترامهم في نطاق الوظيفة العمومية، وهذا الإمتثال واجب وظيفي يفرض الخضوع لأحكام القانون وتعليمات الرؤساء انطلاقا من احترام مبدأ التدرج الذي يحكم العلاقة بين الموظفين فيما بينهم وعلاقتهم بالإدارة.²

نتنتج سلطة الإشراف والتوجيه أثارها وأهدافها المرجوة لابد من توفر الشروط التالية:

- أن تكون الأوامر الرئاسية واضحة.

- أن تكون الأوامر قابلة للتنفيذ .

- أن تهدف لضمان السير الحسن للجهاز الإداري.

- تطبيق مبدأ الحوار بين الرئيس والمرؤوس.

- تفعيل عامل التحفيز من قبل الرئيس الإداري أثناء توجيه الأوامر للمرؤوس.

- إستيعاب الرئيس الإداري الجانب النفسي و الإجتماعي للمرؤوس ، من اجل إتباع أفضل الأساليب والطرق عند ممارسة سلطة الإشراف والتوجيه .

- ضرورة تدريب وتكوين الرؤساء الإداريين على أساليب جديدة في التسيير الإداري.³

1-آثار السلطة الرئاسية(واجب الطاعة)

إن الحديث عن سلطة التوجيه يسوقنا إلى ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده، و هل يلزم المرؤوس في جميع الحالات بتقديم و إطاعة أوامر الرئيس حتى و لو كانت في متنها و موضوعها مخالفة للقانون؟

¹-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، دعاوي وطرق الطعن، ج2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، الجزائر، ص75 .

²--جربو مليكة، المرجع السابق، ص36.

-جربو مليكة، نفس المرجع، ص 37.³

و للإجابة على هذا التساؤل لابد من التمييز بين الأوامر المشروعة و غير المشروعة

سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمرؤوسيه، ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها. وتنفيذ هذه الأوامر والتوجيهات يطرح إشكالا قانونيا في غاية من العمق يمثل: هل يلزم المرؤوس وفي جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى ولو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للقانون أو يلزم باحترام تنفيذ الأوامر القانونية دون غيرها ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة.

2- التمييز بين الأوامر المشروعة و الأوامر غير المشروعة

-أوامر الرئيس المشروعة:

إذا كانت الأوامر الصادرة عن الرئيس مشروعة و غير مخالفة للقانون، فإن طاعتها واجبة، إلا أن هذا لا يمنع المرؤوس من أن يناقش رئيسه الإداري بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقيات المهنة و الوظيفة ، و قد أكد الفقهاء أن أفضل مرحلة لإبداء الرأي من قبل المرؤوس للرئيس قبل إصدار القرار أي في المرحلة التمهيديّة لإصداره.

واجب طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه الإداري يستند أساسا على قبول هذا الأخير الإنتماء إلى التنظيم الإداري مما يستلزم خضوعه لقواعد هذا التنظيم بما فيها قبوله لسلطات رؤسائه في إصدار القرارات، وأي خروج على هذا الواجب يضعه في مركز المتمرد على القواعد التي ارتضتها الجماعة وتسوغ مساءلته تأديبيا ، ولابد من الإشارة إلى أن تنفيذ هذه الأوامر لا يعني بأي حال القضاء على شخصية الموظف أو سلبه أرائه، فالموظف يستطيع مناقشة رئيسه فيما يراه يخدم المرفق ويحقق أداءه مهامه¹.

- أوامر الرئيس غير المشروعة.

وفي هذه الحالة يطرح الإشكال بحيث يواجه المرؤوس واجبين متعارضين الأول واجب القانون والثاني واجب طاعة الرؤساء، ولإيجاد حل لهذا الوضع ظهرت عدة آراء في الفقه الإداري:

¹ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970، ص48.

-الأوامر المخالفة للقانون ليست ملزمة للمرؤوس، فإذا خالف الرئيس القانون فليس للمرؤوس أن يتبعه، و قد تبنى هذا الرأي الفقيه دوجي، و استثنى فقط فئة الجنود الذين يجب عليهم تنفيذ أوامر رؤسائهم دون أية مناقشة، لأن الجندي هو عبارة عن آلة للإكراه.

-الأوامر المخالفة للقانون ملزمة للمرؤوس، و تبنى هذا الرأي الفقيه "موريس هوريو" ليس للمرؤوس حسب هذا الفقيه الحق في فحص أو تقدير الأوامر الصادرة إليه، فهذا الفقيه يعطي الأولوية لعنصر الطاعة على مبدأ المشروعية.

-الأوامر المخالفة للقانون ملزمة في حدود معينة: و قد حاول هذا الرأي التوفيق بين الرأيين السابقين فأمر بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة وواضحة و دقيقة و محددة، على أن يتأكد من أن الأمر صادر من الرئيس المختص، و أن تنفيذه يدخل في نطاق إختصاصه.

-نص المشرع على إلزامية طاعة المرؤوس لأوامر رئيسه بشرط أن تكون تلك الطاعة واجبة عليه، و هذا يعني أن هناك حالات يجوز فيها للمرؤوس مخالفة أوامر رئيسه، بحيث إذا لم تكن الطاعة واجبة كان له التنصل منها و الإعراض عن الطاعة.

بالرجوع إلى نص المادة 3/180 التي تعتبر رفض تنفيذ التعليمات السلمية دون مبرر مقبول خطأ تأديبي من الدرجة الثالثة.¹

و حتى يكون هناك خطأ تأديبي لا بد من رفض تنفيذ التعليمات الرئاسية، و لا بد من عدم وجود مبرر مقبول لرفض التنفيذ، فإن التصرف لا يعتبر خطأ، و لا يتحمل المرؤوس المسؤولية عن الرفض.

-موقف المشرع الجزائري

بالرجوع لنص المادة 129 من القانون المدني.² و التي تنص على مايلي: "لا يكون الموظفون و الأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"

- المادة 3/180 من القانون رقم 03/06 المتضمن الوظيف العمومي¹

- المادة 129 من الأمر رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005، المتضمن القانون المدني الجزائري.²

إن ما نسجله بداية على هذه المادة هو الغموض و عدم الوضوح، لكن بالرجوع للفقرة التالية" متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" نستنتج منها أن الموظف يلزم فقط بإطاعة الأوامر المشروعة ، و بالنتيجة الأولوية في تطبيق القانون.

إن واجب الطاعة يقتصر على الأوامر المطابقة للقانون أما الأوامر والتعليمات المخالفة للقانون فلا يلزم أي أحد بتطبيقها كقاعدة عامة مهما كان سببها، ومن ثم نصل إلى نتيجة مفادها أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة الصادرة من الرئيس الإداري.

ما يفهم من هذه المادة ان المشرع الزم الموظف اطاعة الأوامر المشروعة فقط أما الأوامر غير المشروعة فهي ليست ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها، ومنه نستخلص نتيجة وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر غير المشروعة اي ان المشرع اخذ بالرأي الأول.

ب- الرقابة اللاحقة أو البعدية (سلطة التعقب و المتابعة).

يتميز التعقيب فيما تخوله النصوص الدستورية والقانونية للرئيس من حق إجازة أعمال مرؤوسيه أو الاعتراض عليها وقبول القرارات قد يكون قبولاً صريحاً أو ضمناً، وتشمل سلطة التعقيب أيضاً إلغاء الرئيس لبعض القرارات المشروعة لكن غير الصائبة نظراً لعدم ملاءمتها للظروف التي يواجهها المرفق أو الدولة، كما أن التعقيب يكون بناء على تنظيم إداري أو تلقائياً من طرف الرئيس.¹

تنص المادة 47 من القانون رقم 03/06 على: "كل موظف مهما كانت مرتبته في السلم الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، لا يعفى الموظف من المسؤولية المنوطة به بسبب المسؤولية الخاصة بمرؤوسيه" ما يلاحظ أن هذه المادة تقرر بشكل جازم مسؤولية الرئيس الإداري في أية درجة من درجات السلم الإداري عن تنفيذ المهام الموكلة إليه، و هي مسؤولية تحتاج إلى ضرورة حيازة هذا الأخير من السلطات الكافية على أعمال المرؤوس.

و تتيح هذه السلطة للرئيس مايلي سلطة الإجازة- سلطة التعديل-سلطة الإلغاء- سلطة السحب) الإعدام بأثر رجعي في الماضي و المستقبل)-سلطة الحلول.

بالإضافة إلى ما سبق ذكره فإن هذا الوجه من السلطة الرئاسية يظهر في الواقع في عدة صور:

¹ -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص198.

1- سلطة التصديق (الإجازة و الإقرار): و معناه أن العمل الذي قام به المرؤوس غير نافذ و غير ساري المفعول و لا ينتج آثاره إلا إذا تم إقراره و الموافقة عليه من طرف الرئيس الإداري المختص. و التصديق يتخذ صورتين:

-التصديق الصريح: ويكون في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة والقبول الصريح سواء كتابة أو شفاهة من طرف الرئيس الإداري على عمل مرؤوسيه مبدئياً رأيه وموقفه بالتأييد لعمل مرؤوسه صراحة، فالقانون يقرر أن أعمال المرؤوس لا تكون نافذة إلا بعد إجازتها من قبل الرئيس الإداري المختص، أي أن مفعول تصرف المرؤوس يسري منذ تاريخ الإجازة والمصادقة عليه فقط، إذ أن غياب تلك المصادقة يعني عدم الموافقة على التصرف ومن ثم يصبح عمل المرؤوس لاغياً لا يترتب أي أثر قانوني.¹

-التصديق الضمني: كأن تحدد القوانين و الأنظمة مدة زمنية معينة للرئيس الإداري أن يعترض خلالها على عمل المرؤوس، بحيث يترتب على إنقضاء هذه المدة الزمنية و فواتها، إنتاج ذلك العمل لأثره القانوني.

وفي هذه الحالة يكون تصرف المرؤوس نافذاً بعد فوات مدة معينة استجابة لمقتضيات حسن سير الوظيفة الإدارية وفعاليتها لتحقيق الصالح العام، حيث غالباً ما تقرر القوانين والتنظيمات مدة معينة يمكن خلالها الاعتراض عن العمل الذي قام به المرؤوس، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة إنتاج ذلك العمل لأثره القانوني على اعتبار أن الرئيس الإداري قد صادق عليه وأجازه.²

2- سلطة التعديل.

بموجب هذه السلطة يملك الرئيس حق و سلطة تعديل تصرفات مرؤوسيه، إذا يخول القانون للرئيس أثناء مراقبته لعمل المرؤوس أن يدخل على ذلك العمل من التحرير و التعبيرات اللازمة و التي من شأنها الحفاظ على إحترام القانون (إحترام المشروعية) و تحقيق أكبر قدر من المصلحة العامة (مبدأ الملائمة)، و سلطة التعديل في الحقيقة هي أعمال لسلطة التصديق و الإلغاء في آن واحد.

و سلطة التعديل قد يمارسها الرئيس الإداري إما تلقائياً، و ذلك من خلال ممارسة سلطة المتابعة و الرقابة الإدارية، و إما بناء على شكاوى و تظلمات مرفوعة إليه من قبل أصحاب المصلحة يطالبون فيها بتصحيح و تعديل تلك الأعمال الماسة بمراكز قانونية.

¹ -محمد الصغير بعلي، القانون الإداري -التنظيم الإداري .النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 53

-جربو مليكة، المرجع السابق، ص 49.

3-سلطة السحب (ليس أبدي)

تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بأثر رجعي بقرار صادر عن السلطة الإدارية المختصة، و يترتب عليه إزالة كافة آثار القرار الإداري في الماضي و المستقبل، أي إعتبره كأن لم يكن.

محو آثار القرار في الماضي و المستقبل.

4-سلطة الإلغاء

و هو إزالة آثار القرار الإداري بالنسبة للمستقبل دون الماضي و ابتداء من تاريخ الإلغاء قد تكون السلطة المصدرة للقرار ، سلطة وصية، رئاسية.

قد تصدر السلطة الإدارية أو الرئيس الإداري قرارات إدارية ثم يعمد لإعدامها والقضاء على أثارها في مواجهة المرؤوسين عن طريق أعمال سلطة الإلغاء الإداري، والتي يقصد بها قيام السلطة الإدارية بالقضاء على آثار القرارات الإدارية و إعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل مع ترك أثارها السابقة قائمة، وبالتالي فالإلغاء يختلف عن السحب من حيث أن السحب يعدم آثار القرار بالنسبة للماضي والمستقبل¹.

يقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بإلغاء اثار القرارات الإدارية وإعدامها باثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك اثارها الماضية قائمة، فالمركز السامي الذي تتمتع به السلطة الإدارية يفرض عليها ان تسارع إلى الغاء القرار الإداري إذا قدرت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين، كما يجوز لها الغاء الأعمال المشروعة أيضا لإعتبرات تمس جانب الملاءمة ومعطيات العمل الإداري، لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي؛ فالنوع الأول يشمل القرارات غير المشروعة والقرارات المشروعة، بينما الإلغاء القضائي يقتصر على الأعمال والقرارات غير المشروعة.²

5-سلطة الحلول

إن الحلول يعني قيام الرئيس الإداري بالحلول محل المرؤوس و مباشرة التصرف الذي يختص المرؤوس بإصدارها. و بصورة أوضح أنه في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس لمهامه، يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول أن يحل محله في القيام بها.

¹ -محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، 2012، الجزائر، ص130

-دلة زازة، المرجع السابق ، ص37.²

و قد إنقسم الفقه بشأن هذه المسألة إلى ثلاث أقسام بين مؤيد لسلطة الحلول، و رافض لها، وقسم ثالث يحاول التوفيق بين الرأيين المؤيد و المعارض.¹

المحور الخامس: صور الإدارة المركزية

تبنى المشرع الجزائري من خلال التعديلات المتواترة كل من النظام المركزي و النظام اللامركزي، وذلك لصعوبة تطبيق كل نظام منفصل عن الآخر، إلا أن أغلب الدول أخذت في نشأتها بالتنظيم الإداري المركزي المطلق و ذلك ضمانا لوحدة اقليمها و تطبيق وسيادة القانون، ثم لجأت الى نظام آخر مدعم للنظام المركزي ألا وهو النظام اللامركزي ، وذلك راجع لتعدد الواجبات وتنوع الخدمات و زيادة الالتزامات الملقاه على عاتق الدولة و كذا لاتساع نطاقها الجغرافي.

يعد التنظيم الأكثر انتشارا والأكثر استعمالا وجاري به العمل معتمد في كل النظم والدول على اختلاف أشكال الحكم فيها، واتجاهاتها الإيديولوجية، ومستوى التقدم وتطورها الحضاري .ويكتسي التنظيم الإداري المركزي أهمية بالغة تظهر من خلال المهام والصلاحيات، والتي تكاد تجمع السلطة كلها وتختصر الدولة بكل صلاحياتها داخليا وخارجيا بيد الإدارة المركزية².

غير أنه لا ينبغي أن يفهم أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة الى أقسام ادارية، ذلك أنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل أجزاء الاقليم عن طرق جهازها المركزي وحده، بل تضطر الدولة بازدياد تدخلها لتلبية الاحتياجات العامة المتنامية للمواطنين إلى تفويض ممثلين عنها في الاقاليم والأقسام للقيام ببعض الانشطة الادارية لكن بدون استقلال قانوني عن السلطة المركزية، وهو ما يظهر في النظام المركزي و المتمثل في عدم التركيز الإداري الذي يعتبرونه الصورة المتطورة لنظام المركزية.

- بديرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة سعيدة، 2009/2008، ص253¹

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص12.²

أولاً: التركيز الإداري

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

وتسمى بالمركزية الكاملة لتمثيلها الصورة الكاملة لأسلوب المركزية التي تقضي أن تتجمع كل الوظائف والسلطات في يد الحكومة في العاصمة بغض النظر عن النظام المتبع .إنها تسميات لمسمى واحد يتمثل في جعل السلطات وحصر الصلاحيات في يد الحكومة المركزية في العاصمة دون غيرها، حتى ولو كان لها موظفون معينون في مختلف مناطق الدولة، فمهامهم تنحصر في تنفيذ أوامر وقرارات وتعليمات الحكومة المركزية، كل وزير في قمة الهرم الإداري لوزارته، وهو في ذات الوقت مرؤوس للرئيس الإداري الأعلى، رئيس الدولة أو من يقابله حسب النظام السياسي السائد، لذلك كل هذه التسميات متطابقة إلا اصطلاح المركزية الوزارية، يمكن ترتيب ملاحظة بشأن اعتبار الوزير هو الرئيس الإداري، يصدق ذلك بالنسبة للوزارة التي يشرف على تسييرها، كما أنه وهو في ذات الوقت مرؤوس لرئيس السلطة التنفيذية².

و قد كانت نشأة هذا النظام في عهد الملوك حيث حصرت سلطة القرار في يدهم إلى أن تخلو عنها في مرحلة متقدمة لصالح الوزراء في بعض السلطات المفوضة و هم بدورهم فوضوا بعض من هذه الصلاحيات إلى ممثلي الأقاليم بعد اتساع رقعة الدولة و تعدد وظائفها مما مهد الطريق نحو ظهور نظام عدم التركيز الإداري . وعلى حد تعبير البعض، فإن ممثلي السلطة المركزية في الأقاليم يعتبرون بمثابة صناديق البريد يقومون بجمع الملفات وإعداد الدراسات لإرسالها للسلطة المركزية في العاصمة والتي يكون لها وحدها سلطة اتخاذ القرار.³

وهذه الصورة تعني تركيز السلطة الإدارية كلها في يد الوزراء في العاصمة فلا يعطى في هذه الصورة أي قدر من السلطة لباقي الموظفين سواء كانوا في العاصمة أو الأقاليم أي عدم توفر سلطات الانفراد بالقرار الإداري على مستوى الوحدات الترابية أو البث في بعض القضايا بشكل مستقل وهي من بين الصور المتشددة للمركزية الإدارية ويترتب عنها اقتصار مهام فروع الهيئات المركزية على التحضير والإعداد والتنفيذ سواء للقرارات التي أصدرت بشأنها قرارات نهائية أو بالنسبة للقرارات التي يستوجب رفعها إلى السلطة المركزية وتطبيق ما أصدره الرؤساء في

-عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 167.¹

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 21.²

-مناصر شهرزاد، المرجع السابق، ص 09.³

قمة الجهاز الإداري، فالتركيز يضيق الخناق على الموظفين في فروع الوزارات ولا يجعلهم يعملون في راحة واستقرار حيث ينفرد الوزير بممارسته كافة الاختصاصات المنوطة بوزارته فلا يشرك في ممارستها أحد من موظفي الوزارة لا في العاصمة ولا خارجها ، حيث يظهر دور الموظفين في العاصمة على وجهين الوجه الأول هو رفع التقارير والاقتراحات إلى الوزير المختص للبحث فيها نهائياً، أما الوجه الثاني يكمن في تنفيذ القرارات النهائية¹.

يكاد هذا التنظيم يجسد سلطة الدولة متأثراً بمراحل تطورها المختلفة إذ يؤكد غالبية الباحثين في هذا المجال أن أساسه الجماعات والتجمعات التي كانت قائمة على أساس الدم والجوار الجغرافي والمصالح، تحالفت في تنظيم يشبه حكومة إقليمية تطورت وأخذت عدة نظم من ملكية، وجمهورية، وتسميات من دولة بسيطة، واتحادية... كما استخدم هذا النوع من التنظيم بشكل إلى بداية القرن العشرين لبسط النفوذ وضم إقطاعات ومدن وشعوب مختلفة و هذا النظام موغل في النظم القديمة وفي كل أنحاء العالم².

في نظام المركزية الإدارية تتركز الوظيفة الإدارية مباشرة في يد السلطة التنفيذية بالعاصمة، وتساعد في ذلك الهيئات التابعة لها في الأقاليم تحت اشراف ورقابه السلطة المركزية. ولا يوجد في هذا النظام أشخاص معنوية عامة محلية أو مرفقية مستقلة عن السلطة المركزية، سلطة اتخاذ القرارات وأداء المرافق العامة في يد أعضاء السلطة المركزية (الوزراء أو ممثليهم التابعين لهم والمعنيين منهم تحت رقابتهم و اشرافهم)³.

ثانياً: عدم التركيز الإداري

يسميه البعض بالمركزية النسبية أو الجزئية ، و قد ظهر هذا الأسلوب نتيجة مساوئ الصورة الأولى (المركزية المطلقة)، ومما 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 نظراً لعدم تمتع ممثلي الأقاليم بسلطة القرار . لذا كان من اللازم أن يخول بعض الموظفين سواء من الوزارة نفسها أو داخل 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

¹ -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص199

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص12.

-دلة زازة، المرجع السابق، ص33

على مستوى الإقليم أو ما تقوم به اللجنة يتم تحت إشراف الوزير المختص لذا فان هذا الأسلوب من التنظيم الإداري لا يخرج عن كونه تفويض اختصاص . أي أن الوزير فوض أحد مرؤوسيه للقيام ببعض الصلاحيات المنوطة به تخفيفا من أعباء السلطة المركزية و منعاً لاختناق العمل الإداري .¹

يعتبر هذا النوع من الأساليب الإدارية الحديثة النشأة ويتجلى في الاعتراف لبعض الموظفين التابعين لوزير معين بسلطة اتخاذ بعض القرارات ذات الأهمية القليلة أو المتوسطة والبت فيها نهائيا دون الرجوع إلى العاصمة وهي من بين طرق تخفيف النقل المركزي في التسيير وتحقيق وطأ النمط المركزي في التدبير ، وبالتالي تتحقق السرعة و المر دودية والفعالية ويقضي بتوزيع السلطات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي بحيث ينتج لهؤلاء بعض الصلاحيات والاختصاصات والسلطات الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها وخاضعين لرقابتها أي دون يترتب عن ذلك استقلالهم عنها .²

وعرفها الأستاذ محمد الصغير بعلي: "أن تعهد السلطات المركزية (الوزراء) ببعض صلاحياتها واختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين في النواحي والأقاليم."

تتوزع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية في الإدارة المركزية وممثليها (المرؤوسين) المنتشرين عبر الأقاليم (الولايات والبلديات) الذين تمنحهم سلطة اتخاذ القرارات النهائية لبعض القضايا دون الرجوع لرؤسائهم مركزيا، هذه الصيغة حسب تعبير الأستاذ محيو " تخفف عن الوزراء بعض الأعباء والاختصاصات، خاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، فالممثلون المحليون للسلطة المركزية يعتبرون بحكم مواقعهم أفضل قدرة على حل القضايا الجارية وتجنب الإبطاء والتعقيد في إرسال الملفات .

وإذا كانت هذه الصورة نتيجة في نظر الأستاذ محيو، فإنها سبب لوجودها في نظر الأستاذ محمد الصغير بعلي الذي يرى أن "صورة التركيز الإداري.. أصبحت عائقا في تأخر وبطء إنجاز العمل الإداري و إرباكه" فكان الحل هو عدم التركيز القائم على أساس التفويض، أي تفويض كبار الموظفين في الولايات والبلديات من ولاية، ومديرين ولأئيين، ومسؤولي الفروع باختصاصات في حدود صلاحياتهم مع احترام قواعد التفويض بحيث لا يصل إلى حد الاستقلال عن الإدارة المركزية، ودون الإخلال بقاعدة السلطة الرئاسية³.

1 - عمار بوضياف، المرجع السابق، ص168.

2 -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص200

3-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص22.

المحور السادس: النظام القانوني للإدارة المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزارات)

ترسخت مبادئ لشرعية جديدة تقوم على الإشتراك بين البرلمان والهيئة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية أو الحكومة. لكن بقايا آليات الفصل بين السلطات والتفسيرات المتناقضة، لا تزال تؤكد الاختلاف بين الأنظمة السياسية، فجدت بطرق مختلفة كليات تدخل رئيس الجمهورية في التشريع بشكل مباشر أو غير مباشر، بشكل واسع أو محدود...لكنها في النهاية أكدت أن ما أسسته الدساتير لم يكن فصلا عضويا أو وظيفيا بين السلطات، بل توزيعا لمختلف الاختصاصات الوظيفية بين المؤسسات الدستورية في الدولة¹.

إن وجود رئيس للجمهورية، والوزير الأول على مستوى السلطة التنفيذية، والمجد لفكرة ثنائية السلطة التنفيذية من حيث شكلها، يتطلب كما هو معروف في النظام البرلماني، وجوب الفصل العضوي بين رئيس الدولة، ورئيس الوزراء بحيث يستقل كل واحد منهما بمنصب متميز عن الآخر. ويختلف مركز رئيس الدولة في النظام البرلماني بحسب ما إذا كان ملكا يتولى عرشه بالوراثة أو رئيس جمهورية منتخب من البرلمان، ففي الحالة الأولى ليس للملك سوى دور شرفي، ولا يملك أي سلطة حقيقية، بخلاف الرئيس المنتخب الذي يتمتع ببعض السلطات، ولكنها محدودة بما يتفق وطبيعة النظام البرلماني، على أية حال فإن لطريقة وصول رئيس الدولة للحكم، بالغ الأثر على وضعه داخل النظام، فالرئيس المنتخب ليس في نفس المركز مع الملك الذي يتولى العرش بالوراثة².

بعد أن تبنى النظام السياسي الجزائري فكرة إزدواجية السلطة التنفيذية كان لا بد من قطب ثاني يتقاسم هذه الإزدواجية مع رئيس الجمهورية وهو الوزير الأول الذي يعتبر القطب الثاني في هذه السلطة. حيث يعتبر الوزير الأول في ظل دستور 2020 منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، كما أنه أصبح لديه مسؤولية مزدوجة أمام كل من رئيس الجمهورية، وذلك نظرا لخضوعه في تعيينه وكذا إنهاء مهامه مما يجعله تحت رحمته، هذا من جهة ومن جهة أخرى فإنه مسؤول أمام البرلمان، وذلك بخضوعه للرقابة من طرف البرلمان من خلال عرض مخطط حكوته، ومناقشة بيان السياسة العامة.

-لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة باتنة، 2012/2011، ص 03.

-سعيد السيد علي، النظام البرلماني والمسؤولية السياسية، دار الكتاب الحديث، 2010، ص 181 وما بعدها²

من المبادئ الراسخة في القانون الدستوري ضرورة توزيع الوظيفة التشريعية بين الحكومة والبرلمان، لأن تعدد الهيئات يسمح بتحقيق التوازن بين السلطة والرقابة. بل إن أساس التوازن هو مشاركة السلطة التنفيذية في التشريع وهذا ما سيحول دون وضع قوانين استبدادية.¹

أولاً: رئيس الجمهورية

هو أهم مؤسسة في جميع الدول التي تتبنى النظام الرئاسي أو شبه الرئاسي كالجزائر، 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.²

تنص المادة 84 من دستور 2020 على أنه: "يجسد رئيس الجمهورية رئيس الدولة وحدة الأمة يسهر في كل الظروف على وحدة التراب الوطني، و السيادة الوطنية، و يحمي الدستور و يسهر على إحترامه، يجسد الدولة داخل البلاد و خارجها، له أن يخاطب الأمة مباشرة"، و بهذه الصفة فهو يمارس عدة وظائف إدارية هامة و يتصرف في بعض الدوائر المرتبطة مباشرة برئاسة الجمهورية.

تقوم رئاسة الجمهورية على مجموعة من الهيئات، تتمثل خاصة في الأجهزة و الهياكل الداخلية (الأمانة العامة و المديرات المختلفة طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 132/94 المؤرخ في 1994/05/29، و مع ذلك يبقى رئيس الجمهورية اهم عنصر في المؤسسة الإدارية المركزية.

وفقا لقواعد التعددية الحزبية التي تفرض حرية الترشح لمنصب رئيس الجمهورية فإن القواعد المنظمة لشروط وإجراءات الإنتخاب تشكل هي الأخرى مقياسا لدرجة حرية الترشح. وعند قراءتنا لمجموعة القواعد القانونية التي تنظم عملية انتخاب رئيس الجمهورية في عهد التعددية الحزبية، نجد أن هناك تداخل ثلاث مؤسسات سياسية من أجل ضمان سير هذه الإنتخابات، هي: رئيس الجمهورية، البرلمان، والمحكمة الدستورية، وبذلك اعتمد مبدأ الإقتراع العام المباشر والسري إلى جانب الترشح الحر في مرحلة التعددية الحزبية، لأن النظام السياسي الجزائري في هذه الفترة (التعددية السياسية) قد اعتمد مبدأ التمثيل الديمقراطي، وهذا ما نصت عليه كل دساتير مرحلة التعددية الحزبية (1989، 1996، 2016، 2020) لكن الملاحظ في فترة التعددية الحزبية هو الخلط بين

-لوشن دلال، المرجع السابق، ص46.¹

-علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص 67²

أسلوبين هما أسلوب ديمقراطية التمثيل ونظام التمثيل، وهذا نتيجة لإعتبارات سياسية تقرتض الأخذ بهذين الأسلوبين.¹

1- شروط الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية

يعد منصب رئيس الجمهورية من أهم المناصب في الهرم المؤسساتي في الجزائر، لذا أولت أحكام الدستور والقانون الانتخابي مجموعة من المبادئ والقواعد التي تنظم شروط و مبادئ وإجراءات الترشح لهذا المنصب.

يخضع الوصول لمنصب رئيس الجمهورية إلى مجموعة من الشروط والإجراءات التي تدل على المكانة التي يحتلها منصب رئيس الجمهورية داخل الجهاز التنفيذي إذا ما قورنت بالمناصب الأخرى في الدولة، التي تخضع لشروط وإجراءات بسيطة، حيث تجد القواعد المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية وشروط ترشحه لمنصب الرئاسة مصدرها عادة في نصوص الدستور.²

ينتخب رئيس الجمهورية طبقاً لأحكام المادة 85 من دستور 2020 عن طريق الإقتراع العام المباشر والسري ويتم الفوز في الانتخابات بالحصول على الأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعبر عنها لمدة خمس سنوات قابلة للتجديد، وهو ما نصت عليه المادة 88 من دستور 2020 في نصها مدة المهمة الرئاسية خمس سنوات يمكن تجديد إنتخاب رئيس الجمهورية. و يجب للترشح لمنصب رئيس الجمهورية توافر مجموعة من الشروط تناولتها المادة 87 من دستور 2020 وهي:

الجنسية الجزائرية الأصلية فقط و يثبت الجنسية الجزائرية الأصلية للأب و الأم : 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. كما يشترط الدستور الحالي في المترشح لرئاسة الجمهورية ألا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية.

-زروقي مرزاق، صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2020 في الحالات العادية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 06، العدد 01 2022، ص 210.¹

-حاجي محمد إلياس، عكار النعاس، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظام الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة الجلفة، 2017/2016، ص 08²

الإسلام: يعتبر هذا الشرط من الشروط الطبيعية في الشخص الراغب تولي رئاسة الدولة، باعتبار الإسلام دين الدولة، فلا يمكن للشعب الجزائري أن يرضى بغير مسلم ممثلاً له، كما ورد بالمادة 02 من الدستور يشترط في رئيس الجمهورية أن يكون مسلماً. و هذا تطبيقاً للأحكام العامة التي تحكم الدولة ، فالإسلام دين الدولة ، و يبقى هذا الشرط و إن كان بسيطاً في ظاهره مثيراً 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.

السن: يجب أن لا يقل سن المرشح لرئاسة الجمهورية عن أربعين سنة كاملة يوم إيداع طلب الترشح.

التمتع بالحقوق الوطنية: يجب على المرشح لرئاسة الجمهورية أن يكون متمتعاً بكامل حقوقه المدنية كحق التملك و الحقوق السياسية كحق الانتخاب و الترشح، ذلك أن الشخص قد يحرم من التمتع ببعض الحقوق كعقوبة تبعية من جراء إرتكابه لبعض الجرائم.

و تنقسم الحقوق إلى مدنية و سياسية، فالحقوق السياسية هي تلك الحقوق التي تكون لصيقة بجنسية الشخص و تكسب المواطن الثقة في مجتمعه وهذه الحقوق أيضاً تكون فقط من نصيب مواطن الدولة دون الأجانب مثل حق الإقتراع ، حق إنشاء الأحزاب و تشكيل الجمعيات ، وبالتالي هذه الحقوق تكون متعلقة بالشأن العام، أما الحقوق المدنية ، حتى يتمكن شخص من الترشح للإنتخابات الرئاسية يجب أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية، و غير محجور عليه بسبب مانع من موانع الأهلية كالجنون ، العته أو السفه ، لأنه ليس من المنطق أن يكون قائد الدولة غير قادر على التصرف في شؤونه الخاصة ، و الحقوق المدنية هي من الحقوق اللصيقة بالشخصية و يتمتع بها كل المواطنين والأجانب ، و تعتبر من الحقوق المتعلقة بالشأن الخاص مثل الحق في الأمان ، المساواة أمام القانون ، الحق في الحياة، و قد أقرتها المادة 50 من القانون العضوي المتعلق بالإنتخابات الجديد رقم 01-21 لسنة 2021 بقوله.... " : وكان متمتعاً بحقوقه المدنية و السياسية ، ولم يوجد في إحدى حالات فقدان الأهلية المحددة في التشريع الساري المفعول ، وكان مسجلاً في القائمة الإنتخابية " ¹. فمن غير المنطقي أن يكون قائد الدولة غير قادر على التصرف في شؤونه الخاصة أو ناقص أهلية أو محكوم عليه أو محروم من ممارسة أحد أو بعض الحقوق المدنية أو السياسية.

¹ - الأمر رقم 01-21، المتعلق بالقانون العضوي لنظام الإنتخابات ، العدد 50

إثبات الجنسية الجزائرية الأصلية فقط لزوجه.

يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة 10 سنوات على الأقل قبل إيداع الترشيح.

إثبات وضعيته حيال المشاركة في ثورة نوفمبر 1954: من حيث ضرورة المشاركة فيها إذا كان مولودا قبل جوان 1942.

يثبت تأديته للخدمة الوطنية أو مبرر قانوني لعدم تأديتها.

يثبت عدم تورط أبويه في أعمال ضد ثورة نوفمبر 1954 إذا كان مولود يعد يوليو 1942.

يقدم تصريحاً علنياً بملكاته العقارية و المنقولة داخل الوطن و خارجه.

ما نلاحظه انه أضيفت شروط جديدة في التعديل الدستوري 2016 للترشح لمنصب رئيس الجمهورية، من خلال المادة 87 ، وهي إقصاء مزدوجي الجنسية من سباق الانتخابات الرئاسية، واقتصر المؤسس الدستوري على الذين يتمتعون بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط، وهذا ما بقي محافظ عليه التعديل الدستوري الجديد 2020 . كما اشترط التعديل الدستوري 2020 الجنسية الأصلية للأبوين وللزوج، مثله مثل التعديل الذي جاء قبله في 2016 و يكون التصويت مباشر وعام وسري، ويجري على مجموعة من المرشحين سواء كانوا أحرارا أو عن طريق أحزاب معينة، وفي حالة عدم فوز أحد المرشحين بالأغلبية المطلقة من أصوات الناخبين المعرب عنها يتم المرور إلى الجولة الثانية، وهذا ما جاء في المادة 85 من دستور 2020.¹

2-سلطات رئيس الجمهورية

يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف العادية بمركز إداري و سياسي مرموق يسمو فوق جميع المناصب السياسية في الدولة، ويلعب الدور الرئيس على توجيه شؤون الحكم، إذ جاء إلى منصبه بإنتخابات صوت له أغلبية الشعب فيها، لذلك يعتبر رئيس الجمهورية الممثل الأول للشعب والمعبر عنه و الراعي لمصالحه والمحقق لأهدافه و الساهر على إستقلال دولته، فيكون إذن من الطبيعي أن يتمتع الرئيس المنتخب من الشعب بسلطات هامه

¹-زروقي مرزاقه، المرجع السابق، ص212.

باعتباره حامي الدستور و مجسد وحدة الأمة و مجسد الدولة داخليا و خارجيا، و تزداد هذه السلطات إتساعا في الظروف الإستثنائية، وذلك من أجل المحافظة على أمن الدولة وإستقرار مؤسساتها.¹

يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور بمجموعة من السلطات و الصلاحيات التي تناولتها المادة 91 من الدستور.

- هو القائد الأعلى للقوات المسلحة للجمهورية

- يتولى مسؤولية الدفاع الوطني

- يقرر السياسة الخارجية للأمة و يوجهها.

- يرأس مجلس الوزراء

- يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و ينهي مهامه

- يوقع المراسيم الرئاسية.

- له حق إصدار العفو و حق تخفيض العقوبات أو إستبدالها.

- يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء

- يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها.

- يسلم أوسمة الدولة و نياشينها و شهاداتها الشرفية.

- يتولى السلطة التنظيمية

- يرأس مجلس الوزراء.

- عبد الكريم عمار، حمزة لهواجي، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر في القانون، جامعة غردايتن 2018/2019، ص33.¹

3-صلاحيات رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف و المهام العليا للدولة

طبقا لأحكام المادة 92 من الدستور يتمتع رئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف و المهام التي تناولتها نفس المادة، و هي:

-الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور

-يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعضا من صلاحياته

-الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة

-التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء بإقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

-الرئيس الأول للمحكمة العليا

-رئيس مجلس الدولة

-الأمين العام للحكومة

-محافظ بنك الجزائر

-القضاة

-مسؤولو أجهزة الأمن

-الولاية

-الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط

-و يعين رئيس الجمهورية سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج وينهي مهامهم و يتسلم أوراق إعتقاد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب و أوراق إنهاء مهامهم.

4-الأجهزة المركزية المساعدة لرئيس الجمهورية

حتى يمارس رئيس الجمهورية وظائفه المتعددة بمرونة وضع تحت تصرفه مركزيا عدد من الأجهزة ترتبط به مباشرة، فعدد هذه الأجهزة وأهميتها يتغير حسب توزيع المهام بين الرئيس و أعضاء الحكومة الآخرين، هذا من

جهة، و بعض الظروف التي تمليها الأحداث السياسية من جهة أخرى، و قد نصت المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 07/20 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية و تنظيمها،¹ و أهم هذه الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية مايلي:

-الأمانة العامة للرئاسة

تنص المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 07/20 على أنه: "يكلف الأمين العام في إطار الأحكام المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه على الخصوص بما يأتي:²

-تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية و عملها.

-تنشيط و تنسيق نشاطات الهياكل التابعة له.

-تحضير ميزانية رئاسة الجمهورية و تنفيذها.

-الإعداد أو المشاركة عند الإقتضاء في إعداد ملفات و دراسات، و غيرها من العناصر الوثائقية الضرورية لإتخاذ القرار .

-تحديد و تنفيذ إجراءات و كفاءات التعيين في الوظائف و المناصب العليا المدنية"

-ديوان رئيس الجمهورية

تنص المادة 11 من المرسوم الرئاسي رقم 07/20 على: "يكلف مدير الديوان في إطار الأحكام المنصوص عليها في المادة 02 أعلاه على الخصوص بما يأتي:

- دراسة الملفات السياسية والعلاقات الدولية وتنفيذها

¹-تنص المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 07/20 المؤرخ في 25 جانفي 2020، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسية الجمهورية و تنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 05 المؤرخة في 29 جانفي 2020 على: "يتمثل التنظيم العام لمؤسسة رئاسة الجمهورية فيما يلي:

-ديوان يديره مدير الديوان

-أمانة عامة لرئاسة الجمهورية

-أمانة عامة للحكومة

-مستشارون"

-المادة 12 من المرسوم الرئاسي رقم 20/07 .²

-متابعة النشاط الحكومي، والقيام بتحليله وتقديم عرض بذلك إلى رئيس الجمهورية.

-إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وبتطورها و إمداده بالعناصر لاتخاذ القرار.

- إرسال إلى السلطات والأجهزة والمؤسسات قرارات رئيس الجمهورية وتعليماته وتوجيهاته، ومتابعة تطبيقها -متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى.

-تولي العلاقات مع الأحزاب السياسية و الحركة الجمعوية.

-تقييم مستوى تنظيم المرافق العمومية وسيرها وأدائها على ضوء العرائض والشكاوى التي يرفعها المواطنون والجمعيات، وضمان معالجتها.

-تحضير و تنسيق نشاطات الإتصال الموجهة إلى التعريف بتوجهات رئيس الجمهورية وتوجيهاته ونشاطاته. -الإشراف على العلاقات مع وسائل الإعلام الوطنية والأجنبية."

-الأمانة العامة للحكومة

الأمانة العامة للحكومة، جهاز دائم في رئاسة الجمهورية يكلف أساسا بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، وهي تشكل قاعدة تنظيم النشاط القانوني للدولة. وانطلاقا من هذا المفهوم، وبحكم القوام المعترف الذي خولته الدولة دائما للأمانة العامة للحكومة، فإنها شهدت منذ إنشائها غداة استقلال البلاد، نشاطا مكثفا.

وبالفعل يعود إليها الفضل في كونها وضعت بواسطة المناشير والتعليمات، تحت ختم رئاسة المجلس إجراءات وكيفيات إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية من حيث تقنيات الصياغة القانونية والمصطلحات واحترام معايير وإجراءات التشاور الوزاري المشترك، وسهرت على احترام هذه الإجراءات باستمرار، وعلى صعيد الوضع القانوني فإن الأمانة العامة للحكومة تطوّرت على ضوء مختلف عمليات التهيئة التي أدخلت على أجهزة الإدارة المركزية وهيكلها في رئاسة الجمهورية.

-المستشارون لدى رئاسة الجمهورية

بالرجوع إلى نص المادة 14 من المرسوم الرئاسي رقم 20/07 يكلف المستشارون لدى رئاسة الجمهورية بالمهام التالية :

-القضايا السياسية والمؤسساتية والقانونية والقضائية.

-القضايا الدبلوماسية والاستراتيجية والجالية الوطنية المقيمة بالخارج.

- السياسات المالية والميزانياتية والجبائية

-عصرنة الاقتصاد وتنويع الاستثمار وترقيته

-النشاط الاجتماعي والمجتمعي والتشغيل وتطوير التشاور الاجتماعي

-حماية البيئة والتنمية المحلية وترقية الانتقال الطاقوي.

و لرئيس الجمهورية، زيادة على ذلك، مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية، كتابة خاصة، و مجموع أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها، و ذلك عملا بنص المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 20/07.¹

ثانيا: الوزير الأول(رئيس الحكومة).

تقاس سلطة وقوة أي مؤسسة أو هيئة أو جهاز بدرجة استقلالها عن غيرها من الهيئات الأخرى في الدولة فالوزير الأول لا يمكن له أن يشكل جهاز مستقل في إطار ثنائية السلطة التنفيذية إلا إذا كان يتمتع بحرية في ممارسة اختصاصاته الدستورية وعدم ارتباطه بمؤسسة أخرى لأداء مهامه ولا يتوقف تعيينه على هيئة أخرى².

إن النظام الجزائري يعتمد في تركيبه السياسية وبالتحديد تركيبة السلطة التنفيذية على منصب الوزير الذي يعتبر الرئيس الإداري الأعلى ويعرف بالرئيس الثاني للهيئة التنفيذية في الجزائر ، حيث تم تبني فكرة مبدأ الوحدة للسلطة وفقا للدستور 1963 و 1976 والذي أكد على سلطة وحرية الرئيس الكاملة إتجاه السلطة التنفيذية لكن تغير الوضع واختلف ذلك في فترة التعددية السياسية وخاصة بعد إعلان الإصلاحات السياسية من طرف رئيس الجمهورية، فالتطور الدستوري في تلك الفترة أخذ بثنائية السلطة من خلال المؤسستين هما :مؤسسة الرئاسة

¹ -تنص المادة 06 من المرسوم الرئاسي رقم 20/07 على: " لرئيس الجمهورية، زيادة على ذلك، ما يأتي:

-مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية

-كتابة خاصة

- مجموع أجهزة رئاسة الجمهورية وهيكلها."

--حاجي محمد إلياس، عكار النعاس، المرجع السابق، ص22.

ومؤسسة الحكومة وفقا لدستور 1989 حيث أضحت السلطة التنفيذية بقطبين هما رئيس الجمهورية والوزير الأول بعد ان كان يسمى رئيس الحكومة.¹

يقوم النظام الدستوري الحالي على ازدواجية الهيئة التنفيذية، فالى جانب رئيس الجمهورية هناك الوزير الأول الذي يتولى مهامه، و يستمد سلطته من الدستور، و قد إستحدث مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة على إثر التعديل الدستوري لسنة 2020، سيما المواد 103 التي نصت على: "يقود الحكومة وزير أول في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية" وكذا 112، و قد كرس الدستور هذا المركز مبينا إجراءات تعيينه و حالات إنتهاء مهامه، و كذا تحديد صلاحياته.

بالرجوع إلى الدستور الجزائري الحالي لسنة 2020، فإنه لم يحدد أية شروط لتولي منصب الوزير الأول أو رئيس الحكومة خلافا لمنصب رئيس الجمهورية كما سبق أن بينا، و أن موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة ليس شرطا أو إجراء لتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة بقدر ما يشكل شرطا لمواصلة مهامه و تنفيذ ذلك البرنامج.

1- تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة

إن تعيين الوزير الأول يحظى بأهمية بالغة في الدستور الجزائري، لذلك فهو يدخل ضمن الإختصاصات الحصرية التي لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بها طبقا لنص المادة 2/93 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

طبقا للمادة 5/91 فإن رئيس الجمهورية و ضمن السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام الدستور يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

في ظل التعددية الحزبية التي تقتضي وجود معارضة مراقبة لنشاط الحكومة، يجب أن يكون الوزير الأول مؤهلا علميا وسياسيا لتولي مهمة تسيير السياسة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة، ولا يقتصر ذلك على تحصيل شهادة جامعية توهل حاملها لتولي ذلك المنصب، وإ نما تستخلص من خلال الممارسة والتجربة وبعد

-- عبد الكريم عمار، حمزة لهواجي المرجع السابقين ص64.¹

النظر ومدى قدرة الشخص على مواجهة المشاكل وإيجاد الحلول الناجعة لها بأقل تكلفة مادية أو سياسية أو هما معا¹.

2-إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة

تنتهي مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة إما بواقعة الوفاة أو في حالتها الإقالة أو الإستقالة

1-الوفاة

2-الإقالة

يخول الدستور لرئيس الجمهورية أن ينهي مهام الوزير الأول بمرسوم رئاسي مراعاة لقاعدة توازي الأشكال، و تجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول أو رئيس الحكومة مطلقة حيث يعود له وحده تقدير ذلك طبقاً لنص المادة 05/91.

3-الإستقالة

تأخذ الإستقالة في الواقع شكلين:

أ- الإستقالة الإرادية: حيث تنص المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أنه يمكن لرئيس الحكومة أو الوزير الأول أن يقدم إستقالة حكومته لرئيس الجمهورية.²

ب-الإستقالة الحكيمة: و تكون في:

-حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط عمل الحكومة طبقاً لأحكام المادة 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020 مما يترتب عنه لجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين وزير أول جديد حسب الكيفيات نفسها.

¹ --حاجي محمد إلياس، عكار النعاس، المرجع السابق، ص22.

² -تنص المادة 113 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يمكن الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم إستقالة الحكومة لرئيس الجمهورية"

-حالة ترشح الوزير الأول أو رئيس الحكومة لرئاسة الجمهورية، فيترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وجوبا إذا ترشح لرئاسة الجمهورية، و يمارس وظيفة الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحال حينئذ أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة" .

-في حالة مصادقة المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة: طبقا للمادة 162 من التعديل الدستوري لسنة 2020 بتصويت ثلثي النواب طبقا لأحكام المادة 6/111 من الدستور،¹ و يترتب على إنتهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة سواء بإقالته أو بإستقالته و إنتهاء مهام كل أعضاء الحكومة.

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

¹-تنص المادة 111 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يجب على الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة إلى

المجلس الشعبي الوطني بيانا عن السياسة العامة.

تعقب بيان السياسة العامة مناقشة عمل الحكومة

يمكن أن تُختتم هذه المناقشة بلائحة

يمكن أن يترتب على هذه المناقشة إيداع ملتمس الرقابة يقوم به المجلس الشعبي الوطني طبقا لأحكام المادتين 161 و 162 .

لوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يطلب من المجلس الشعبي تصويتا بالثقة

وفي حالة عدم الموافقة على لائحة الثقة، يقدم الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، استقالة الحكومة

وفي هذه الحالة، يمكن رئيس الجمهورية أن يلجأ قبل قبول الإستقالة إلى أحكام المادة 151 أدناه

يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، أن يقدم إلى مجلس الأمة بيانا عن السياسة العامة"

3-صلاحيات الوزير الأول

باستثناء نص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020.¹ فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يمارس حسب الحالة، الصلاحيات الآتية:

*توجيه وتنسيق ومراقبة عمل الحكومة:

أورد التعديل الدستوري لسنة 2020 بعض التسميات و منها منصب رئيس الحكومة أو الوزير الأول و جاءت المادة 103 منه لتفصل بينهم حيث تنص في الفقرة الأولى: " يقود الحكومة وزير اول في حالة أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية " أي موالية لرئيس الجمهورية ، أما الحالة الثانية حددتها الفقرة الثانية " يقود الحكومة رئيس حكومة في حال أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية " أي ليست موالية للرئيس، و يكمن الفرق بين المصطلحين حسب فقهاء القانون الدستوري في الصلاحيات، فالوزير الأول عادة ما يكون مجرد منفذ لبرنامج رئيس الجمهورية، كما أنه مجرد منسق لأعضاء الفريق الحكومي ، و هو ملزم بالرجوع إلى رئيس الجمهورية في كل صغيرة و كبيرة ، لأنه مكلف بتطبيق برنامج الرئيس.²

أما رئيس الحكومة فهو أكثر تحررا و أقل تبعية لرئيس الجمهورية، و معنى هذا أنه يتوفر على بعض الصلاحيات التي يفقدها الوزير الأول، و منها الحرية في تشكيل الحكومة و الإلتزام بإعداد برنامج الأغلبية البرلمانية باعتباره منبثقا منها، و بالرجوع إلى أحكام الدستور عامة فإن الوزير الأول ورئيس الحكومة يتقاسمان الكثير من الصلاحيات حددتها المادة 112 و من بينها، توجيه و تنسيق و مراقبة عمل الحكوم، مع الإختلاف في

¹ - تنص المادة 112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: " يمارس الوزير الأول يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة، زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية:

- يوجه وينسق ويراقب عمل الحكومة

- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية

- يقوم بتطبيق القوانين والتنظيمات

- يرأس اجتماعات الحكومة

- يوقع المراسيم التنفيذية

- يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تتدرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير

- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية و المرافق العمومية"

- محمد الأمين دمان دبيح، هشام قمار، المركز الدستوري لرئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون، جامعة أم البواقي، 2021/2020، ص 53²

عرض البرنامج بالنسبة للوزير الأول حسب المادة 106 و رئيس الحكومة حسب المادة 110 / 03 من التعديل الدستوري 2020

* توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية

يتولى الوزير الأول أو رئيس الحكومة توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة ما عدا وزارتي الدفاع الوطني والشؤون الخارجية اللتان تخضعان لإختصاصات رئيس الجمهورية مباشرة و في هذا الإطار فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة مؤهل لخل الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أعضاء الحكومة أثناء ممارسة صلاحياتهم كما يقوم أيضا بتنسيق النشاطات الحكومية و يتلقى تقارير دورية عن نشاطات مختلف القطاعات الحكومية التي يديرها.

* تطبيق القوانين والتنظيمات

خول الدستور للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة صلاحية تنفيذ القوانين الصادرة عن المجلس الشعبي الوطني و التنظيمات التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية و يتم تنفيذها بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و ينقسم المجال التنظيمي إلى مجال يسمى بالمجال التنظيمي المستقل و الآخر يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين ، وهذا الأخير هو الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة طبقا للمادة 141/2 من التعديل 2020 الدستوري.

إن سلطة التنظيم تستند إلى سلطة رئيس الجمهورية و الوزير الأول أو رئيس الحكومة حيث يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية المستقلة في المسائل غير المخصصة للقانون بواسطة مراسيم رئاسية، أما تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة و يمارس بواسطة مراسيم تنفيذية، و ذلك بغرض تطبيق أمر أو مرسوم صادر عن رئيس الجمهورية أي المجال التنظيمي الخاص به.

و القول بتنفيذ القوانين و التنظيمات لا يفهم منه الإقتصار على القوانين الصادرة عن البرلمان و التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية باعتبارها تدخل في مجال التنظيم المستقل و إنما يمتد هذا الإختصاص إلى المراسيم التي يصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة سواء تعلق بتنفيذ القوانين أو تنظيمات رئيس الجمهورية و كذا التعليمات و القرارات ذات الصلة باعتبارها كلها تدرج ضمن مجال التنظيم التنفيذي المعقود للوزير الأول أو رئيس الحكومة أو المفوض لغيره.¹

1 - محمد الأمين دمان دبيح، هشام قمار، المرجع السابق، ص 51.

*يرأس اجتماعات الحكومة

نصت المادة 4/112 " يرأس اجتماعات الحكومة " ... ، و ما يفهم من هذا النص الوزير الأول أو رئيس الحكومة مكلف برئاسة اجتماعات الحكومة، والتي تتكون من الوزير الأول أو رئيس الحكومة بالإضافة إلى أعضاء حكومته الوزراء الذين يشرفون على الوزارات ، و يتم اجتماع مجلس الحكومة بغرض التنسيق بين أعضاء الحكومة و تحقيق الإنسجام و التكامل من خلال مختلف مراحل تنفيذ برنامج الحكومة إلا أن هذا المجلس الحكومي يختلف عن مجلس الوزراء، فمجلس الحكومة يضم الحكومة تحت رئاسة الوزير الأول أو رئيس الحكومة من دون وزير الدفاع ، خاصة إذا كان وزير الدفاع هو رئيس الجمهورية نفسه ، و يعتبر مجلس الحكومة الإطار التنظيمي الذي يعمل فيه الوزير الأول أو رئيس الحكومة من أجل تنفيذ برنامجه أو مخطط الحكومة، أما مجلس الوزراء فهو يضم جميع أعضاء الحكومة تحت رئاسة رئيس الجمهورية و هو إطار للتوجيه و التقويم و البث في القضايا التي لم يفصل فيها على مستوى مجلس الحكومة.¹

*يوقع المراسيم التنفيذية

أشارت المادة 05/112 من التعديل الدستوري 2020 .² إلى أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يوقع على مراسيم تنفيذية، و هو نتيجة لتكليف الوزير الأول أو رئيس الحكومة بالسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات، بحيث أسند إليه التوقيع على المراسيم التنفيذية التي تعد وسيلة قانونية يستند إليها في تأدية مهامه، و توقيع المراسيم التنفيذية وسيلة قانونية استعادها الوزير الأول بعد التعديل الدستوري 2016 و أقرها التعديل الدستوري 2020 و الذي كان من قبل هذا التعديل يخضع للموافقة المسبقة لرئيس الجمهورية الذي يملك الحرية المطلقة و الواسعة من دون قيد أو شرط في رفض أو قبول المراسيم الصادرة عن الوزير الأول.³

*يعين في الوظائف المدنية للدولة التي لا تندرج ضمن سلطة التعيين لرئيس الجمهورية أو تلك التي يفوضها له هذا الأخير

جاء التعديل الدستوري 2020 متضمنا في المادتين 105 و 110 من دستور 2020 ، أن الوزير الأول يكلف باقتراح تشكيل الحكومة من قبل الرئيس ، وجاء في المادة 105 التي نصها : " إذا أسفرت الانتخابات

- محمد الأمين دمان دبيح، هشام قمار، المرجع السابق، ص50.¹

-تنص المادة 5/112 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "...يوقع المراسيم التنفيذية...".²

- محمد الأمين دمان دبيح، هشام قمار، المرجع السابق، ص51.³

التشريعية عن أغلبية رئاسية ، يعين رئيس الجمهورية وزير أول و يكلفه باقتراح تشكيل الحكومة ... " و معنى هذا أن الوزير الأول لا يتعدى دوره اقتراح أسماء الحكومة على رئيس الجمهورية، و هذا الأخير يمكنه أن يقبل أو يرفض أو يعدل التشكيلة الحكومية ، في حين أن رئيس الحكومة لا يقترح على رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة وإنما يشكل الحكومة و يعرضها على الرئيس كما جاء في المادة 110.¹

غير أن الدستور وضع قيودا أخرى على حق الوزير الأول أو رئيس الحكومة تتمثل في عدم إمكانية التعيين في الوظائف العسكرية في الدولة، و تعيين السفراء، و المبعوثين فوق العادة إلى الخارج، و نقاديا لإمكانية تداخل إختصاصات كل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة و رئيس الجمهورية في مجال التعيين في الوظائف المدنية العليا، و قد حددت كثير من المراسيم الرئاسية مجموعة الوظائف التي تخضع للتعين فيها بموجب مرسوم تنفيذي صادر عن الوزير الأول أو رئيس الحكومة.

*يسهر على حسن سير الإدارة العمومية و المرافق العمومية

تخضع أغلب الإدارات العمومية لسلطة و مراقبة الوزير الأول او رئيس الحكومة، فهو الذي يتولى تنظيم المصالح المركزية للوزارتين و مصالح رئاسة الحكومة، و مصالح إدارة الولاية، و تقوم الإدارة العامة بتوجيه الأفراد و تنظيم عملهم من أجل تحقيق الأهداف المسطرة كما نجد الإدارة تهتم بكافة النشاطات المرتبطة بالأعمال الحكومية، و تعتبر أيضا أقرب من المواطن و ذلك بتوفيرها لمختلف الخدمات و أدائها للنشاطات المطلوبة من قبل الجمهور، و عليه نجد أن الإدارة العامة تؤدي الوظائف المنوطة بها تحت سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة الذي يتولى مهمة إعداد برنامج عملها، و تعهده أمام الشعب بتنفيذ هذا البرنامج ، و بالتالي فإن الوزير الأول رئيس الحكومة هو الذي يتولى صلاحية السهر على حسن سير الإدارة العامة، و هذا بالإستناد إلى المادة 07/112 من التعديل الدستوري 2020.²

4-الأجهزة المساعدة للوزير الأول أو رئيس الحكومة لأداء مهامه

-مدير الديوان

¹ -تنص المادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على : " إذا أسفرت الإنتخابات التشريعية على أغلبية برلمانية غير الأغلبية الرئاسية ، يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية و يكلفه بتشكيل حكومته و إعداد برنامج الأغلبية البرلمانية - تنص المادة 07/112 " يمارس الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، يسهر على حسن سير الإدارة العمومية و - المرافق العمومية"²

-الأمين العام للحكومة

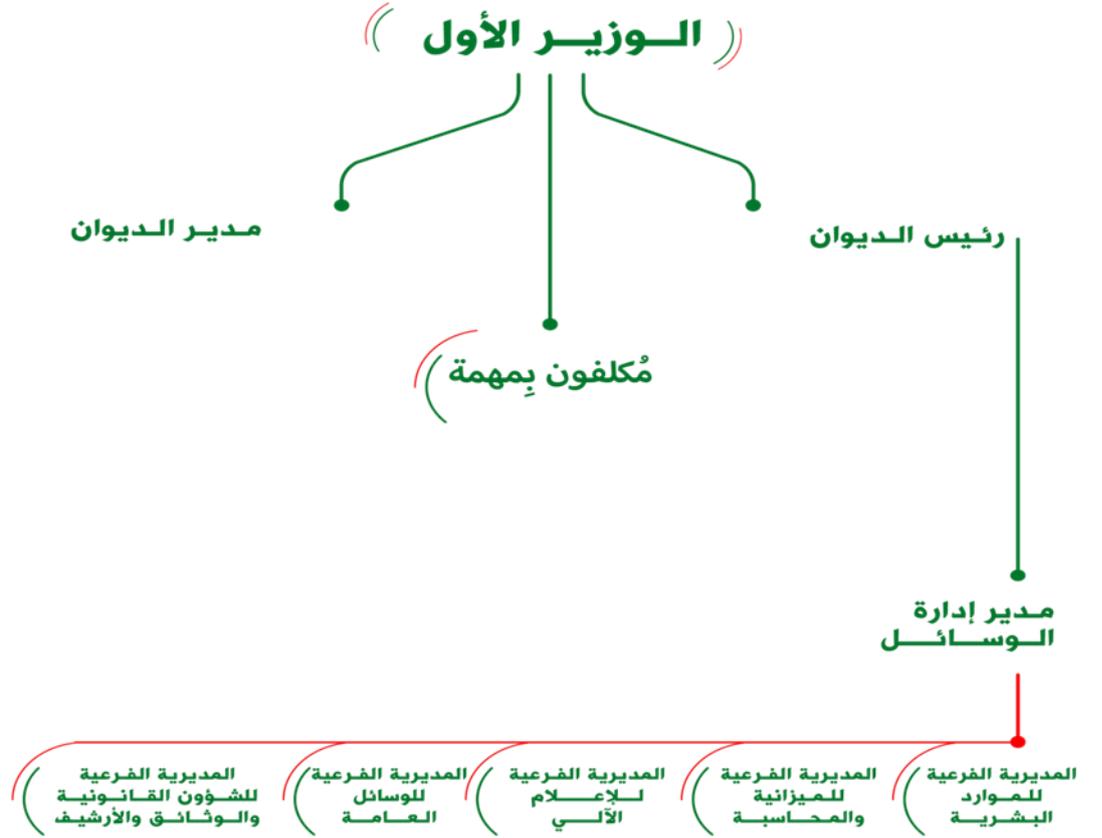
-رئيس الديوان

-المكلفون بمهمة

5-نموذج عن التنظيم الإداري لمصالح الوزير الأول.¹

-مناصر شهرزاد، المرجع السابق، ص¹ 50

تنظيم مصالح الوزير الأول



ثالثا: الوزارات

إذا كانت السمة البارزة للدولة المعاصرة بان وظائفها قد تعددت بصرف النظر عن طبيعة نظامها السياسي و الإقتصادي فإن هذا التعدد يفرض تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتشكل كل هيئة ما يسمى بالوزارة، و ليعهد إليها القيام بعمل معين تحدده القوانين و التنظيمات و اللوائح، و تعتبر الوزارات اهم الأقسام الإدارية الأكثر شيوعا و إنتشارا لما تتميز به من تركيز السلطة، و طبقا للمادة 49 من القانون المدني الجزائري¹ فإن الوزارة لا

¹-تنص المادة 49 من القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 ، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2005 على : "الأشخاص الاعتبارية هي:

-الدولة، الولاية، البلدية.

-المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري،

-الشركات المدنية والتجارية،

-الجمعيات والمؤسسات،

تتمتع بالشخصية المعنوية، و من ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة و يتصرف بإسمها، و يعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه.

إن ما نشهده اليوم من تزايد في عدد الوزارات و إن كان يحقق مبدأ المشاركة في السلطة و يفسح المجال أمام الأحزاب في صنع القرار و تسيير شؤون الدولة، فإنه مما لا شك فيه أن تعدد الوزارات يترتب عنه ظاهرة زيادة النفقات العامة على حساب الإيرادات بحكم كثرة الهياكل و زيادة عدد الموظفين، و الإمكانيات المتاحة لكل وزارة خاصة إذا كنا أمام وزارات متشابهة في المهام، و هو أمر قد يترتب عنه أيضا تداخل في الصلاحيات و بروز ظاهرة التنازع في الاختصاص.¹

لذلك تلجأ بعض الدول إلى تحديد عدد الوزارات بقانون صادر عن البرلمان، كما تلجأ دول أخرى إلى دمج الوزارات المتقاربة في المهام و الإختصاصات في وزارة واحدة، و هو ما اتبعته مؤخرا الدولة الجزائرية ترشيحا للنفقات العمومية.

والوزير هو رجل سياسي يمارس سلطة سياسية بحيث يكون مسؤولا عنها بصورة فردية أمام (الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة)، بالإضافة إلى ذلك فهو رئيس إدارة الوزارة، و بذلك فهو يمارس نشاطا إداريا واسعا جدا ، إلى جانب كل ذلك فهو الممثل القانوني للدولة التي يعقد باسمها العقود و يقوم بكل عمل أمام القضاء سواء مدعي أو مدعى عليه، و نجد أنه الأمر الرئيسي بصرف النفقات العامة بمعنى إعطاء الأوامر بالدفع داخل وزارته، و من البديهي أن لا يستطيع الوزير عمليا أن يوقع كل أوامر الصرف فإنه يفوض صلاحياته هذه إلى رؤساء الدوائر الذين يتمتعون هكذا بصفة أمري الصرف الثانويين.²

و فيما يخص الشروط الواجب توافرها في الوزير فقد خلت كل الدساتير الجزائرية من الإشارة إليها، و من هنا فإن الشروط المطلوبة سوف لن تخرج عن دائرة الشروط العامة المألوفة، كالتمتع بالحقوق السياسية و المدنية، و الجنسية، و السن... الخ، كما لا يشترط في الوزير أن يكون فنيا أو خبيرا في الأعمال المنوطة في وزارته، فقد

-الوقف،

كل مجموعة من أشخاص أو أموال يمنحها القانون شخصية قانونية"

¹-بحث حول المركزية الإدارية بالجزائر منشور بالموقع:

<https://www.tribunaldz.com/forum/t1876>.

-مكي نعيمة، بولصنام ناجي، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون، جامعة المدية،

2021/2020، ص 55²

أجمعت دراسات علم الإدارة على أنه يكفي أن يكون كفؤاً قادراً على التسيير و التنظيم، و حري بالذكر هنا أنه إلى جانب الوزارات يوجد ما يعرف بالوزارات المنتدبة و كتابة الدولة.¹

1-صلاحيات الوزراء

أ-السلطة التسلسلية

تعتبر أهم سلطة للوزير و نجدها تكتسي ثلاث مظاهر:

-سلطة تأديبية: حيث يقوم الوزير بتقسيم عمل وصلاحية العاملين في دائرته، و يقرر في نطاق احترام الوظيفة العامة . كما له الحق بالمعاقبة على الأخطاء التي ترتكب، و يتم ذلك وفقاً لتدرج يبدأ بالتنبيه البسيط و ينتهي بالطرد من الخدمة .

-سلطة تعليمات و توجيه: يستخدمها الوزير لإعطاء الأوامر لدوائره و تكون على شكل أوامر فردية موجهة لأحد الموظفين ، أو أوامر جماعية بشكل تعليمات إدارية أو منشور وزارى ، و هذه المناشير مهمة جداً ، بحيث أنها القاعدة الأساسية لعمل الدوائر الإدارية

- سلطة الإصلاح: والتي تمنحه حق تعديل و إلغاء القرارات المتخذة من قبل الموظفين التابعين له ، أو استبدالها بقرارات جديد.²

ب-السلطة التنظيمية

لا يتمتع الوزير مبدئياً بسلطة تنظيمية عامة لأن هذه السلطة من اختصاص رئيس الجمهورية فقط ، و هو لا يستطيع اتخاذ القرارات التنظيمية إلا عندما يأذن له القانون بذلك صراحة ، و ذلك بغية و ضعه موضع التنفيذ و هذا يعود للوزير بالفعل أن ينظم شروط تطبيق القوانين المكلف بتنفيذها، و في حالة ما إذا لم يعطه القانون

-بحث حول المركزية الإدارية بالجزائر منشور بالموقع:¹

<https://www.tribunaldz.com/forum/t1876>.

-بحث حول المركزية الإدارية بالجزائر منشور بالموقع:²

<https://www.tribunaldz.com/forum/t1876>.

مثل هذه السلطة فإنه يعترف له بهذا الحق كونه رئيس الإدارة ، و ذلك بأن يتخذ كل قرار تنظيمي داخلي متعلق بحسن سير العمل في الإدارة الموضوعة تحت سلطته ، و في هذا الصدد قاعدة تقضي بأن الوزراء لا يتمتعون بسلطة اتخاذ إجراءات عامة تنظيمية إلا إذا سمح القانون لهم بذلك و بسبب ضرورات العمل . و على أي حال فالتحليل القانوني البحت و الشكلي لا يكفي للإحاطة بالواقع ، فالكل يعلم أن الوزير يشارك في إعداد المراسيم التنظيمية التي يتخذها رئيس الجمهورية ، فكل مرسوم يحضر أولاً بناء على مبادرة أحد الوزراء الذي يعنيه الأمر، و أخيراً يقدم المشروع لرئيس الجمهورية الذي لا يقوم غالباً إلا بتثبيته و لهذا يمكن القول ، بالنتيجة أن المراسيم هي في الواقع من أعمال الوزراء و لكنها قانونياً من عمل رئيس الجمهورية الذي يعتبر الوحيد القادر على إعطائها قوة تنفيذية بعد توقيعه عليها ، كما أن الرئيس يستطيع أن يرفض توقيع مشاريع المراسيم أو تأجيل ذلك لدراسة أخرى و خاصة عندما يحدث عدم اتفاق بين أعضاء الحكومة ، الأمر الذي يتطلب مناقشة جديدة و تحكيماً في مجلس الوزراء .

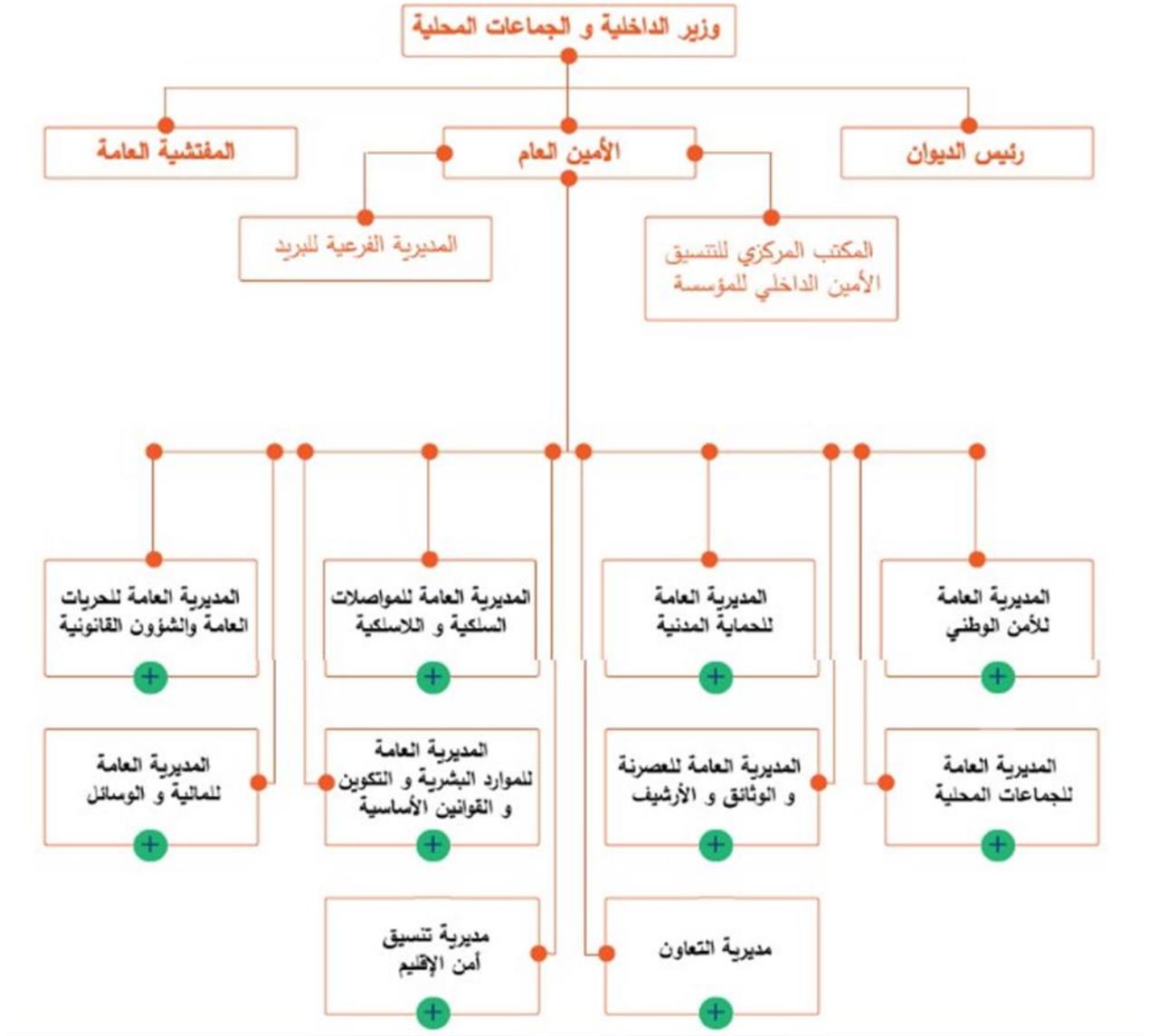
ج- السلطة الوصائية

كل وزير مسؤول عن القيام و الإضطلاع بمهمة الرقابة الوصائية على المجموعات و المؤسسات العامة و الشركات الوطنية و الدواوين العامة و المكاتب العامة . تأخذ الوصاية شكلاً مزدوجاً يتمثل في الرقابة على الأجهزة و على أعمال الأشخاص المعنوية اللامركزية، و نجد أن جميع المؤسسات العامة الوطنية و جميع الشركات الوطنية تخضع لوصاية وزيرها ، أما البلديات و الولايات فتخضع لوصاية وزير الداخلية¹.

2- نموذج عن تنظيم إدارة مصالح وزارة الداخلية.²

¹--مكي نعيمة، بولصنام ناجي، المرجع السابق، ص56 و ما بعدها.

²--مناصر شهرزاد، المرجع السابق، ص56.



المحور السابع: تأثير الإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية على الجهاز التشريعي

المنتبع للنظام السياسي الجزائري يرى ويلاحظ مدى تزايد الدور التشريعي لرئيس الجمهورية على حساب البرلمان، الأمر الذي يعطي انطبعا بهشاشة البرلمان، ويوحى بأنه مجرد جهاز يناقش القضايا العامة لا غير كونها تؤدي دورها مبنيا في الحياة السياسية للمجتمع، من دون أن يكون لها دور مؤثر في سن القوانين والرقابة عليه بشكل واضح وفعال، والواقع العملي يثبت مدى هيمنة السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية على

الوظيفة التشريعية، وضمن الإختصاصات الأصلية للبرلمان، من خلال مباشرتها للأوامر التشريعية، بالرغم من القيود ووسائل الرقابة التي أقرها ووضعها المؤسس الدستوري خاصة في ظل التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020.¹

تحتل السلطة التنفيذية مكانة بارزة ضمن السلطات الثلاث و ذلك بالنظر إلى موقعها و تنظيمها و اختصاصاتها و قد عرفت السلطة التنفيذية في الجزائر تطورا ملحوظا عبر مختلف دساتير الجمهورية منذ دستور 1963 إلى غاية تعديل سنة 2020، الذي جعل رئيس الجمهورية هو الفاعل الأساسي في تسيير السلطة التنفيذية ، أما الحكومة فقد أسست على مبدأ الأغلبية الرئاسية أو البرلمانية ، ليتقلد مهام رئاسة الحكومة وزير أول أو رئيس حكومة، و هو ما من شأنه أن يؤثر على طبيعة النظام السياسي ، فضلا عن تقوية مركز رئيس الجمهورية في مجال الدفاع الوطني و اتساع سلطاته في هذا المجال.²

يتمتع رئيس الجمهورية في الظروف العادية بمركز إداري وسياسي مرموق يسمو فوق جميع المناصب السياسية في الدولة، ويلعب الدور الرئيسي في توجيه شؤون الحكم، إذ جاء إلى منصبه بانتخابات صوت له أغلبية الشعب فيها، لذلك يعتبر رئيس الجمهورية الممثل الأول للشعب والمعبر عنه والراعي لمصالحه والمحقق لأهدافه والساخر على استقلال دولته، فيكون من الطبيعي إذن أن يتمتع الرئيس المنتخب من الشعب بسلطات هامة باعتباره حامي الدستور ومجسد وحدة الأمة ومجسد الدولة داخليا وخارجيا، وتزداد هذه السلطات اتساعا في الظروف الاستثنائية وذلك من أجل المحافظة على أمن الدولة واستقرارها.

خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية صلاحيات عديدة في المجال التشريعي يمارسها عن طريق آليات دستورية عديدة من بينها التشريع بأوامر الذي يحل من خلاله رئيس الجمهورية في ممارسة عملية التشريع محل البرلمان صاحب الولاية العامة في التشريع، طبقا لنص المادة 141 من ذات التعديل الدستوري: " لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة..." وصلاحيات السلطة التنظيمية التي يحتكر رئيس الجمهورية ممارستها بموجب ما يصدره

¹ -سجاج جلول، لغويطر عمر، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون، جامعة غرداية ، 2022، ص ب

-سعاد عمير، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية، المجلد 06 العدد 04 ، ديسمبر 2021، ص 787.²

من مراسيم رئاسية خارج المجالات المحجوزة دستوريا للبرلمان ما نصت عليه المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون...".

هذا وقد أضاف المؤسس الدستوري بموجب التعديل الأخير لسنة 2020 سندا دستوريا آخر يخول بموجبه لرئيس الجمهورية صلاحية ممارسة السلطة التنظيمية حسب المادة 91 منه: "يضطلع رئيس الجمهورية بإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات والصلاحيات الآتية: "...6 - يتولى السلطة التنظيمية..."، كما يساهم رئيس الجمهورية في عملية صنع القانون عن طريق جملة من الإجراءات المخولة له بموجب الدستور والمتمثلة في كل من صلاحية إصدار القانون والمصادقة على الإتفاقيات الدولية¹.

1- المشاركة و التعاون مع البرلمان

بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نجد أن المؤسس الدستوري خص رئيس الجمهورية بدور فعال في المجال التشريعي، سواء في الظروف العادية أو في الظروف الإستثنائية.

أ- التشريع عن طريق إبرام الإتفاقيات و المعاهدات الدولية

تقر معظم دساتير الدول بأن رئيس الجمهورية له صلاحية إبرام المعاهدات ، كما نصت عليها المادة 2/7 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ، وفي الجزائر منح المؤسس الدستوري صلاحية إبرام المعاهدات والتصديق عليها لرئيس الجمهورية وحده وهو اختصاص أصلي له وشخصي له مما لا يمكنه تفويض هذه الصلاحية لأي سلطة أخرى أو شخص آخر .

منح الدستور لرئيس الجمهورية صلاحية التوقيع و المصادقة على الإتفاقيات الدولية ليساهم من خلال ذلك في صنع القواعد القانونية العامة و المجردة بتبني مبادئ و أحكام الإتفاقيات الدولية و جعلها قابلة للتنفيذ على المستوى الداخلي بعد المصادقة عليها من قبل رئيس الجمهورية²، و قد حددت المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية بعد موافقة البرلمان و إستطلاع رأي المحكمة الدستورية عندما يتعلق الأمر باتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم.

¹ - بوجانة محمد مفتاح مختارية، الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية المجلد 06، العدد 03، سبتمبر 2020، ص247.

- بوجانة محمد، مفتاح مختارية ، المرجع السابق، ص255. ²

منحت المادة 153 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية إختصاصا يتمثل في المصادقة على الإتفاقيات و المعاهدات ذات الأهمية البالغة بعد الموافقة البرلمان بغرفتيه.¹

لا تتم مصادقة رئيس الجمهورية على المعاهدات الدولية المنصوص عليها في المادة 153 إلا بعد موافقة البرلمان و إستطلاع رأي المحكمة الدستورية عندما يتعلق الأمر بإتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم طبقا لنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020.²

تنص المادة 12/91 من التعديل الدستوري على: " يضطلع رئيس الجمهورية بالإضافة إلى السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور، بالسلطات و الصلاحيات التالية:....12-يبرم المعاهدات الدولية و يصادق عليها...".

ما يفهم من هذه الفقرة أنه لرئيس الجمهورية صلاحية المصادقة على الإتفاقيات و المعاهدات الدولية دون إشراك أي هيئة أخرى، بحيث يصدر هذا النوع من المعاهدات بموجب مرسوم رئاسي، و المثال على ذلك المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 ماي 1989 المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و كذا العهد الخاص بالحقوق المدنية و السياسية.³

كما أن هذا العمل قانوني له أثره في النظام القانوني داخل الدولة، فقد نصت المادة 154 من التعديل الدستوري 2020 على: "المعاهدات التي يصادق عليها رئيس الجمهورية حسب الشروط المنصوص عليها في الدستور تسمو على القانون"، وهنا نجد المؤسس الدستوري قد استعمل مصطلح "القانون" بمفهومه الضيق أي كل القواعد القانونية الملزمة التي تصدرها السلطة التشريعية سواء القوانين العادية أو العضوية المحددة مواضيعهما

1 --تنص المادة 153 من المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82، المؤرخة في 2020 على: " يصادق رئيس الجمهورية على اتفاقيات الهدنة، و معاهدات السلم، و التحالف و الإتحاد، و المعاهدات المتعلقة بحدود الدولة و المعاهدات المتعلقة بقانون الأشخاص، و المعاهدات التي تترتب عليها نفقات غير واردة في ميزانية الدولة، و الإتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف المتعلقة بمناطق التبادل الحر و الشراكة و بالتكامل الإقتصادي، بعد أن توافق عليها كل غرفة من البرلمان بصراحة"

2--تنص المادة 102 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: " يوقع رئيس الجمهورية اتفاقيات الهدنة و معاهدات السلم، يلتزم رئيس الجمهورية رأي المحكمة الدستورية بشأن الإتفاقيات المتعلقة بهما.

يعرض رئيس الجمهورية تلك الإتفاقية فوراً على كل غرفة من البرلمان لتوافق عليها مباشرة"

3 --المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 ماي 1989 المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و كذا العهد الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، الجريدة الرسمية رقم 20 المؤرخة في 1989/05/17

على سبيل الحصر في الوثيقة الدستورية ومبرر ذلك الإحداثيات الدستورية لنص المادة 154 التي حددت موضعه في الدستور ضمن الفصل المتعلق بالبرلمان صاحب الإختصاص الأصيل في صناعة القانون، وبهذا تكون المعاهدات المصادق عليها من طرف رئيس الجمهورية قد احتلت مكانا مرموقا في الهرم القانوني للدولة أعلى من القانون و اقل من الدستور بحكم خضوع المعاهدات للرقابة الدستورية المسبقة بموجب المادة 2/190 من التعديل الدستوري 2020 ، وما لهذا الأمر من أثر يتمثل أساسا في أن كل ما يقع تحت المعاهدة الدولية في سلم الهرم القانوني يجب أن يخضع للمعاهدة، مما يستوجب على الدولة ملائمة التشريع الداخلي مع ما تضمنته المعاهدة تطبيقا لمبدأ التدرج، و هو ما يؤكد نص المادة 4/190 من التعديل الدستوري: "القواعد القانونية"¹.

ب-التشريع عن طريق الإستفتاء

يعتبر الإستفتاء وسيلة ديمقراطية تسمح بتجسيد السيادة الشعبية في الدولة ،يلجأ إليها رئيس الجمهورية ليحتكم إلى إرادة الشعب مباشرة سواء في تعديل دستوري ، قوانين أو الأمور التي تخص الدولة بصفة عامة ، بحيث خول المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية هذا الحق.

نصت المادة 9/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يمكنه أن يستشير الشعب في كل قضية ذات أهمية وطنية عن طريق الإستفتاء" وبذلك يتضح أن لرئيس الجمهورية وحده حق المبادرة باللجوء إلى الإستفتاء دون الرجوع إلى أي جهة أخرى و لو على سبيل الإستشارة، كما لا يمكن ممارستها من قبل رئيس الدولة في حالة حصول مانع لرئيس الجمهورية.²

و من هذا المنطلق نستنتج أن الإستفتاء حق شخصي لرئيس الجمهورية لا يمكن له تفويضه ،كما يمنحه السلطة التقديرية المطلقة و غير المقيدة في تقديم مشروع قانون للإستفتاء الشعبي إذا كان من المواضيع ذات البعد الوطني متجاوزا بذلك السلطة التشريعية دون أن تقام عليه الحجة حتى وان كان سيء النية اتجاهها، و يظهر ذلك من خلال استقراء الأساس الدستوري في المادة 91 فقرة 9 من التعديل الدستوري 2020 التي عمد من خلالها استعمال كلمة "يمكنه" التي تؤكد السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية في ممارسة هذه الأداة الدستورية في "أي قضية ذات أهمية وطنية" و التي تعتبر بدورها جملة فضفاضة يمكن لرئيس الجمهورية اتخاذها كذريعة دستورية للتدخل في المجال التشريعي للبرلمان،لذا من الضروري تقييد هذه السلطة من خلال إعادة

--بلعجز وسام، لجلط فواز، الأدوات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات

القانونية و السياسية، المجلد 07 العدد 01 ، جوان ،2022، ص 1.1220¹.

المادة 9/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020.²

الصياغة الدستورية للمادة بما يقلص مجال اللجوء للإستفتاء في الإطار التشريعي على وجه خاص أو في المقابل الإبقاء على هذه المادة لكن مع ضرورة إحداث توازن من جهة أخرى و ذلك من خلال فتح المجال للبرلمان من خلال تخويله حق اللجوء للإستفتاء الشعبي في حالة المشاركة السلبية لرئيس الجمهورية في صناعة القانون كامتناعه عن إصدار القانون مثلا، و من المبررات المنطقية والدستورية لطرح هكذا اقتراح كون البرلمان ورئيس الجمهورية يتحدان في أصل السلطة الممنوحة لهم و المستمدة من الشعب صاحب السيادة في الدولة بالرغم من الإختلاف الذي بينهما من حيث طبيعة التمثيل الشعبي.¹

أعطى المؤسس الدستوري الحرية لرئيس الجمهورية في ممارسته لهذا الحق دون قيد أو شرط، فله أن يستشير الشعب في قضية ذات أهمية وطنية، لكن هذا المفهوم غامض، فهو يمنح له وحده تقدير القضايا التي تمكن من خلالها اللجوء إلى الإستفتاء، و من هذا المنطلق ليس بالسهولة قبول عدم شمول ما يقضي به الدستور من الرجوع للشعب.

ج-التشريع عن طريق التعديل الدستوري

التعديل الدستوري هو التغيير الجزئي لنصوص و أحكام الدستور، سواء بإلغاء بعض النصوص منها أو بإضافة أحكام جديدة أو بتغيير مضمون بعضها.²

لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري و ذلك تطبيقا لنص المواد 219 التي تنص: "لرئيس الجمهورية حق المبادرة بالتعديل الدستوري بعد أن يصوت المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على المبادرة بنفس الصيغة حسب الشروط نفسها التي تطبق على نص تشريعي، يعرض التعديل على الشعب للإستفتاء عليه خلال الخمسين يوما الموالية لإقراره.

يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب" ، و المادة 220.³ و 221،⁴ بعد أن يصوت المجلس الشعبي الوطني و مجلس الأمة على المبادرة بنفس الصيغة و الشروط التي تطبق على نص

--بلعجوز وسام، لجلط فواز، المرجع السابق، ص1217.¹

-نزیه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة و النظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت 2008، ص88.²

³ -تنص المادة 220 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: " يصبح القانون الذي يتضمن مشروع التعديل الدستوري لاغيا إذا رفضه الشعب، و لا يمكن عرضه من جديد على الشعب خلال نفس الفترة التشريعية

⁴ -تنص المادة 221 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: " إذا إرتأت المحكمة الدستورية أن مشروع أي تعديل دستوري لا يمس البتة المبادئ العامة التي تحكم المجتمع الجزائري و حقوق الإنسان و المواطن و حرياتهما، و لا يمس بأي كيفية التوازنات الأساسية

تشريعي ، و يعرض التعديل على الإستفتاء الشعبي خلال خمسين يوما الموالية لإقراره ، يصدر رئيس الجمهورية التعديل الدستوري الذي صادق عليه الشعب .أما إذا رفض الشعب مشروع التعديل فإنه يعد لاغيا و لا يمكن عرضه عليه من جديد خلال نفس الفترة التشريعية.¹

د-التشريع في الحالة الإستثنائية

لم تكن فكرة توزيع الوظائف المتعلقة بالسلطة التشريعية بين رئيس الجمهورية والبرلمان كافية لمواجهة الظروف الإستثنائية التي مرت بها البلاد وتؤثر على استقرار نظام الدولة. فظهرت في الدساتير والممارسة السياسية فكرة حالة الضرورة والتفويض التشريعي وإعادة البلاد إلى حالة اندماج السلطات لفترة مؤقتة، يضطلع فيها رئيس الجمهورية أو حكومته بسلطة كاملة في التشريع.²

تعتبر الظروف الإستثنائية نظرية قضائية، حيث صنعها و كونها مجلس الدولة الفرنسي، حيث أنها تقتضي إعتبار بعض الإجراءات الإدارية التي تعتبر غير مشروعة في الظروف و الأوقات العادية يمكن إعتبارها إجراءات مشروعة في بعض الظروف إذا كانت هذه الإجراءات تهدف إلى حماية النظام العام أو إستمرار سير المرافق العامة.

اعتنى المؤسس الدستوري الجزائري بتأسيس هذه الحالات تقاديا للوقوع في الفوضى، لأن التجربة الدولية أثبتت أن السلطة السياسية مجبرة، خلال هذه الفترات، على اللجوء إلى نظام استثنائي لا يخضع لقواعد المشروعية المعتادة التي تقتضي توزيعا عادلا في الإختصاصات بين هيئات الحكم. مما دفع كثيرا من الدساتير إلى وضع قواعد عامة استثنائية تنظم عمل الدولة خلال فترات تهديد النظام، والتي تقتضي أساسا تركيز سلطة القرار التشريعي في يد هيئة واحدة تمتاز أعمالها بالسرعة والفعالية، ولا يوجد أفضل من رئيس الدولة لهذه المهمة. بهذا أصبحت له وظائف تشريعية خاصة خلال الظروف الإستثنائية لا تخضع لأحكام التوزيع سابقة الذكر، والتي اعتمدت أساسا على وجود البرلمان كهيئة مشتركة إلى جانبه.³

للسلطات و المؤسسات الدستورية و عللت رأيها أمكن رئيس الجمهورية أن يصدر القانون الذي يتضمن التعديل الدستوري مباشرة دون أن يعرضه على الإستفتاء الشعبي متى أحرز ثلاثة أرباع أصوات أعضاء غرفتي البرلمان."

-سعاد عمير، المرجع السابق، ص794.¹

-لوشن دلال، المرجع السابق، ص170.²

-لوشن دلال، نفس المرجع ، ص171.³

و قد دستر المؤسس الدستوري الجزائري طرق ممارسة السلطة في الظروف الإستثنائية من خلال أقرها الدستور الجزائري لسنة 2020 في المادة 98.¹

طبقا لنص المادة 4/98 من دستور 2020: "تخول الحالة الإستثنائية لرئيس الجمهورية أن يتخذ الإجراءات الإستثنائية التي تستوجبها المحافظة على إستقلال الأمة و المؤسسات الدستورية في الجمهورية".

يمكن لرئيس الجمهورية طبقا للفقرة الرابعة من المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية محل نص المادة 98 من الدستور و تتخذ هذه الأوامر في مجلس الوزراء ، و لا تعرض الأوامر التي يتخذها رئيس الجمهورية في الحالة الإستثنائية على البرلمان على غرار الأوامر التي يتخذها في الحالة العادية ، و الحكمة من ذلك تتمثل في أن البرلمان في الحالة الإستثنائية يتوقف عن التشريع استثناء و يجتمع وجوبا في هيئة مؤتمر من أجل متابعة الوضع الإستثنائي، و يعتبر التشريع بأوامر سواء تعلق الأمر بالحالة العادية أو الحالة الإستثنائية خروج على القواعد العامة في التشريع ، و التي تقتضي أن تختص به السلطة التشريعية²

هـ- التشريع عن طريق الأوامر

التشريع بالأوامر يقصد به سلطة سن القواعد القانونية التي تختص بها السلطة التنفيذية والتي تختص بها السلطة التنفيذية و التي لا يقرها إلا البرلمان ، فالأوامر هي تلك الأداة الدستورية التي يملكها رئيس الجمهورية للتشريع، والتدخل في المجالات المخصصة للسلطة التشريعية ، كنتيجة لإستعجال الظروف الواقعية التي تفرض إصدار تشريعات معينة ، والتي تعد في الأصل من اختصاص البرلمان، وبالتالي فمباشرة سلطة التشريع بأوامر من قبل رئيس الجمهورية، لا يكون إلا من خلال نص دستوري يمنحه هذا الحق، أو من خلال تفويض من السلطة التشريعية، عبر ما يسمى باللوائح أو الأوامر التفويضية أي التفويض التشريعي.³

¹-تنص المادة 98 من دستور 2020 على: "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الإستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو إستقلالها أو سلامة ترابها لمدة أقصاها 60 يوما، و لا يتخذ هذا الإجراء إلا بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الإستماع للمجلس الأعلى للأمن و مجلس الوزراء..".

²-سعاد عمير، المرجع السابق، ص795.

³-جبراني نذير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون، جامعة قلمة، 2016/2015، ص10

عرف النظام القانوني للأوامر التشريعية في الجزائر تطورا عديدة، مر عبر مراحل متميزة، اختلف كل مرحلة عن الأخرى بسبب الأحداث والأزمات السياسية التي شهدتها البلاد، منذ الإستقلال إلى غاية اليوم، أدت بشكل أو بآخر إلى تنامي الدور التشريعي للسلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية، عن طريق استخدام الأوامر الرئاسية كآلية للتشريع في النظام القانوني الجزائري، حيث خول لرئيس الجمهورية مباشرة في الظروف العادية و الظروف الإستثنائية بناء على أحكام دستورية، لاسيما في دستور 1996 بعد تعديل 2016 و تعديل 2020 حيث أصبح رئيس الجمهورية من خلالها يتحكم بشكل شبه مطلق في الوظيفة التشريعية خاصة وأنه يشرع في المجالات المحجوزة للبرلمان أصلا بمقتضى هذه الأوامر.¹

يملك رئيس الجمهورية سلطة تقديرية في اتخاذ الأوامر التي يراها مناسبة لمواجهة الظرف، ولا يخضع في ذلك للتشريعات العادية. كما لا يتحدد تدخله بالدستور، إذ خولته سلطاته الإستثنائية اعتماد معيار ذاتي في تعريف أشكال قراراته، ولا تخضع إلى قيد شكلي، إلا أنها تتخذ في مجلس الوزراء الذي ينعقد برئاسة رئيس الجمهورية، مما يؤكد غياب المعيار الشكلي أيضا، لأن مجلس المداولة هنا أصبح مجلس الوزراء وليس البرلمان الفرق أنه لا يملك التصويت ضد قرار رئيس الجمهورية لأن دوره لا يعدو أن يكون استشاريا.²

منح المؤسس الدستوري لرئيس الجمهورية آلية دستورية تمكنه من منافسة السلطة التشريعية صاحبة الإختصاص الأصيل في مجالها الخصب المحدد دستوريا تتمثل في التشريع بأوامر، ما نصت عليه المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "لرئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في مسائل عاجلة في حالة شغور المجلس الشعبي الوطني أو خلال العطلة البرلمانية بعد رأي مجلس الدولة...".³

كما يشرع رئيس الجمهورية بأوامر طبقا لنص المادة 146 من الدستور عندما لا يصادق البرلمان على القانون المالي في مدة أقصاها 75 يوما فيصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر⁴. كما نصت المادة 5/142 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "... يمكن رئيس الجمهورية أن يشرع بأوامر في الحالة الإستثنائية المذكورة في المادة 98 من الدستور...".

¹- جبراني نذير، نفس المرجع، ص 11.

²- لوشن دلال، المرجع السابق، ص 205.

³- المادة 142 من التعديل الدستوري لسنة 2020

⁴- سعاد عمير، المرجع السابق، ص 795.

حرص المؤسس الدستوري الجزائري على تقوية سلطة رئيس الجمهورية، فحول له سلطة إصدار أوامر تشريعية في حالة غياب البرلمان بدون أي قيد أو شرط، و ترك له سلطة تقدير الحالات الملائمة لإستعمال هذه الرخصة التشريعية الإستثنائية و المؤقتة، رغم أن البرلمان هو صاحب الإختصاص الأصيل في التشريع، إلا أن هذه الأوامر التشريعية تخضع لرقابة البرلمان في أول دورة له، حيث يقوم بدراسة مضمونها و الظروف و الملابسات التي صدرت بشأنها، لذلك تعتبر الأوامر لاغية مالم يوافق عليها البرلمان، و يرى أنها لا تتلائم مع الظروف التي صدرت بشأنها، أو أنها غير مستعجلة، و يمكن تأجيلها إلى غاية إنعقاد البرلمان سواء في دورته العادية أو بإستدعائه في دورة غير عادية.¹

وعليه فإن رئيس الجمهورية لا يمكن له ممارسة سلطة إصدار الأوامر خارج المجال المحدد له والذي يتقاسمه مع البرلمان، لذا لا يمكن أن نتصور اعتداء الأمر على القانون لأنهما يندرجا ضمن مجال واحد محدد في الدستور و سلطة رئيس الجمهورية في إصدار التشريع عن طريق الأوامر ليست على إطلاقها فهي محددة بشروط وفقا لقواعد دستورية.²

و-التشريع في حالة عدم المصادقة على قانون المالية

يعتبر قانون المالية الإطار الأمثل الذي تظهر فيه الدولة سعيها لتحقيق مختلف برامجها التنموية، و عليه فإذا كانت السلطة المالية فيما مضى من إختصاص الملوك، إلا أنه نتيجة الصراعات التي وقعت بين الملوك و ممثلي الشعب في بريطانيا أدت إلى انتقال هذه السلطة إلى البرلمان لتصبح صاحبة الإختصاص بالتشريع المالي غير أنه هناك من الحالات التي يتولى رئيس الجمهورية التشريع بأوامر في المسائل المالية نتيجة عدة أسباب

جاء في نص المادة 2/146 من التعديل الدستوري لسنة 2020 أنه: " في حالة عدم المصادقة عليه في الأجل المحدد سابقا يصدر رئيس الجمهورية مشروع الحكومة بأمر "

ما يلاحظ على هذا النص أنه أعطى لرئيس الجمهورية حالة وحيدة يتدخل فيها لإصدار قانون المالية بموجب أمر، و هو عدم الموافقة على قانون المالية في الفترة المحددة دستوريا و المقدرة ب 75 يوما، و حدوث خلاف

-عز الدين البغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة،

2009، ص 111- 112¹

-بلعجوز وسام، لجلط فواز، المرجع السابق، ص 1212-1213.²

بين غرفتي البرلمان بشأنها، و تتجسد عدم مصادقة البرلمان على قانون المالية من خلال فرضيتين تتمثلان في عدم مصادقة المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة على مشروع القانون في الأجل المحدد لكل منهما أو في حالة ما إذا مضت مهلة ثمانية أيام دون أن تفصل اللجنة متساوية الأعضاء في الخلاف الذي ثار بين الغرفتين حول المشروع المالي، و هنا لا تستطيع الحكومة أن تسحب.

2-الإختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية

بعد إستقراء نصوص التعديل الدستوري لسنة 2020 نلاحظ تفوق رئيس الجمهورية على باقي المؤسسات في العديد من المواد أهمها المادة 91 التي أدرجت له 13 إختصاصا، هو ما يكسب مركز رئيس الجمهورية أهمية بالغة تظهر جليا من التدعيم و التقوية لمكانته إذا جعلته يتربع على قمة هرم السلطات في الدولة و جعلته يتمتع بجملة من الإختصاصات الواسعة من بينها تولي السلطة التنظيمية، و إصدار القوانين و نشرها، وطلب إجراء مداولة ثانية لقانون ثم التصويت عليه، وحل المجلس الشعبي الوطني و إجراء إنتخابات تشريعية مسيقة.

أ-تولي رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية

لم يعرف المؤسس الدستوري السلطة التنظيمية تاركا ذلك للفقهاء الذي كانت له العديد من المحاولات في هذا الصدد، إذ نجد البعض يعرفها على أنها: " اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية في شكل مراسيم رئاسية لا تخضع لأي شرط أو قيد مع ضرورة إحترامها للمبادئ الدستورية، و تصدر مستقلة عن أي تشريع، كما أنها تبقى مستقلة من حيث التدابير المتعلقة بها سواء كمبادئ أو كتطبيق ما دامت تعبير مستقلة متميزة عن القانون أو التشريع.¹

يقصد بالسلطة التنظيمية صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات ذات طابع تنظيمي في شكل مراسيم رئاسية مثلا، أو هي الإختصاص الحصري في اتخاذ تنظيمات قائمه بذاتها، هدفها ليس تطبيق القواعد القانونية الموجودة وإنما إنشاء قواعد قانونية، وحسب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020، يمكن تعريفها بأنها

-بوجانة محمد، مفتاح مختارية، التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 13، العدد 28، نوفمبر 2021، ص 625.¹

اختصاص مكفول لرئيس الجمهورية بنص الدستور يصدر من خلال مراسيم رئاسية تتضمن قواعد عامة ومجردة ضمن مجالات غير مخصصة للقانون.¹

يكتسب موضوع السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية أهمية بالغة في النظام الدستوري الجزائري، إذ تعد هي الأخرى من أبرز العوامل التي ساهمت في تحول مبدأ الفصل بين السلطات من المفهوم المطلق إلى المفهوم النسبي المرن، كما أنها تعتبر الوسيلة الناجعة لمواجهة متطلبات العصر و تنظيم حياة المواطنين و ضبط العلاقات في ظل التقاعص الذي شهدته مؤخرا السلطة التشريعية.²

أكد التعديل الدستوري لسنة 2020 على السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، و ذلك من خلال المادة 6/91³ و باستقراء نص هذه المادة نجده يمنح لرئيس الجمهورية سلطة واسعة وغير مقيدة في المجال التنظيمي فقد تم تحديدها بطريقة سليمة مما يجعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين و الشؤون باستثناء مجال القانون المحدد أساسا بالمادتين 139 و 140 من الدستور، كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية، و يمارسها رئيس الجمهورية بواسطة مراسيم رئاسية تميزها لها عن المراسيم التنفيذية التي يختص بها الوزير الأول.⁴

الإضافة الجديدة التي حملتها المادة 1/93 تتعلق بمسألة التفويض، حيث نجد أن رئيس الجمهورية له مهام و صلاحيات كثيرة تشمل السلطات الثلاث، بل و خارج السلطات الثلاث، في الداخل و في الخارج، حيث أعطى له الدستور إمكانية التفويض، و أنه ينقل بعض من صلاحياته إما إلى الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و هذه المرونة تحكم عمل السلطة التنفيذية في العالم، و ذلك قصد أداء السلطة التنفيذية لمهامها على أكمل وجه، كما أن هذا التفويض يتم خارج إطار المنع، أي دون المساس بالإختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية وفقا لمقتضيات الفقرة 2 من نفس المادة.⁵

وخوفا من أن يتجاوز رئيس الجمهورية الحدود المرسومة لممارسة هذه السلطة و يؤثر بذلك على باقي السلطات وعلى الحياة العامة للمواطن، وتجسيدها لمبدأ سمو الدستور باعتبار أن التنظيمات المستقلة تعد حسب

-مروة قرساس، محمد كنانة، إختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة

¹ العلوم الإجتماعية و الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، جوان 2022 ص209.

-بوجانة محمد، مفتاح مختارية، نفس المرجع، ص624.²

³ -تنص المادة 6/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "... يتولى السلطة التنظيمية،..."

-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص100-101.⁴

-المادة 93 فقرة 01 و 02 من التعديل الدستوري لسنة 2020.⁵

المعيار المادي والموضوعي لقوانين مثل تلك الصادرة عن المؤسسة التشريعية فقد أخضعها المؤسس الدستوري لرقابة المحكمة الدستورية التي تتأكد من مدى مطابقتها للدستور، وذلك حسب مانصت عليه المادة 184 من تعديل 2020، ويعد ذلك نقلة نوعية وإضافة بحسب التعديل الدستوري الجديد¹.

ب- إصدار القوانين و نشرها

التشريع ممنوح للسلطة التشريعية تمارسه بواسطة البرلمان الذي يعتبر الحارس لسيادة القانون، وفي النظام الدستوري الجزائري يتولى هذا الإختصاص حسب نص المادة 114 من التعديل الدستوري لسنة 2020: "يمارس السلطة التشريعية برلمان يتكون من غرفتين هما المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، كل غرفة من غرفتي البرلمان لها السيادة في إعداد القانون والتصويت عليه". إلا أن هذا الإختصاص الأصيل يرد عليه إستثناء، فهناك من يعده معه وهو السلطة التنفيذية، لذا سنبين مجالات التشريع التي خص بها رئيس الجمهورية في ذلك².

تعتبر آلية الإصدار سلطة يتفرد بها رئيس الجمهورية لشخصه وهو ما يظهر الدور البارز لرئيس الجمهورية في مجال صناعة القانون في حين يعتبر الإصدار التزام طبيعي على عاتق رئيس الجمهورية أكثر منه دستوري لكونه لا يتضمن عنصر المسؤولية، وذلك لعدم وجود جزاء محدد في النص الدستوري المتضمن لأحكام عملية إصدار القانون في حالة تخلفه عن هذا الإلتزام سواء إذا تأخر عن الإصدار بتجاوزه مدة 30 يوم المحددة دستوريا والتي تعد مدة طويلة نوعا ما يمكن أن تؤدي إلى تعطيل نفاذ القانون محل الإصدار³.

نصت المادة 1/148 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يصدر رئيس الجمهورية القانون في أجل 30 يوما من تاريخ تسلمه إياه" و بذلك فإن حق الإصدار جاء لتدعيم مركز رئيس الجمهورية و إحكام سيطرته على البرلمان، لأم حق الإصدار جاء بصيغة مطلقة لا تتضمن أي قيد يجبر رئيس الجمهورية على الإصدار، و لا يوجد أي نص يسمح بتجاوزه في حالة إمتناعه عن الإصدار الأمر الذي من شأنه أن يسمح بعدم تراخي السلطة التنفيذية في الإصدار حتى لا يظل القانون دون نفاذ⁴.

¹ -مروة قرساس، محمد كنانة، المرجع السابق، ص210.

-بودواية محمد، ميمونة سعاد، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 02، 2021، ص384-385².

³ -بلعجوز وسام، لجلط فواز، المرجع السابق، ص1224.

⁴ -فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05 مارس 2015، ص359.

يعتبر النشر في الجريدة الرسمية وسيلة قانونية تندرج ضمن صلاحيات السلطة التنفيذية بالتحديد في يد رئيس الجمهورية باعتبار الأمانة العامة للحكومة أحد الأجهزة التابعة لسلطته كما سبق التطرق لها، والتي تلتزم القيام بهذه المهمة كأخر مرحلة في عملية الصناعة التشريعية من خلال التعبير عن المعطيات القانونية للجمهورية فالقانون يجب أن يصل بطريقة سهلة و مقروءة و مفهومة، لأن مجرد النشر للقانون و مضي المدة المحددة لنفاذه تقوم قرينة قاطعة على علم الأفراد به، و من ثم لا يمكن الإحتجاج بجهلهم به. وهو ما يؤسس له الدستور الجزائري في الفقرة الأولى من نص المادة 78 من التعديل الدستوري 2020 في الفصل الثاني المتعلق بالواجبات بقولها "لا يعذر أحد بجهل القانون" بحيث نلاحظ أن المؤسس الدستوري في هذا النص من التعديل الدستوري الأخير قد صحح الصياغة الدستورية للنص و جعل المادة مبنية للمعلوم بإضافة كلمة "أحد" من باب التأكيد على عدم تحجج أي شخص كان طبيعي أو معنوي بجهله للقانون.¹

يمكن لرئيس الجمهورية أن يوقف قانونا وافق عليه البرلمان، غما مطلقا أو نسبيا، و قد تطرقت المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لكيفية ممارسة رئيس الجمهورية لحق الاعتراض، بحيث نصت على: "يمكن لرئيس الجمهورية أن يطلب قراءة ثانية في قانون ثم التصويت عليه في غضون 30 يوما الموالية لتاريخ المصادقة عليه".

ج- طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ثم التصويت عليه

في إطار تكريس مبدأ الفصل المرن بين السلطات عهد المؤسس الدستوري الجزائري إلى رئيس الجمهورية بصفته رئيس السلطة التنفيذية حق طلب قراءة ثانية على القوانين التي تم التصويت عليها في البرلمان لإعادة النظر فيها مرة ثانية، و باعتبار أن القراءة الثانية هي تدخل من السلطة التنفيذية في عمل السلطة التشريعية، حرص المشرع الدستوري على أن يحيط هذا الحق بجملة من القواعد الإجرائية تحد من سلطة رئيس الدولة بوصفها سلطة محدودة على حد تعبير الفقيه مونتيكيو.²

خص المؤسس الدستوري جق رئيس الجمهورية في طلب قراءة ثانية في القانون بقواعد إجرائية و أخرى موضوعية كان اهمها الإختصاص الموضوعي في طلب القراءة الثانية، إذ نص في المادة 149 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على إمكانية رئيس الجمهورية طلب قراءة ثانية في القانون ثم التصويت عليه من البرلمان

¹ -بلعجوز وسام، لجلط فواز، المرجع السابق، ص1225.

-كشيش عبد السلام، القراءة الثانية في القانون وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، دراسة تحليلية، مجلة القانون الدولي و التنمية، المجلد 09 العدد02، تلمسان، 2021، ص250

بحيث لم يفرق المؤسس الدستوري بين فئات القوانين، و لا بين مشاريع القوانين التي تقدمها الحكومة و إقتراحات القوانين التي تكون بمبادرة من البرلمان ، كما لو أن المشرع عندما تعمد هذا التفريق قصد فئة أخرى تكون محل القراءة الثانية، و عليه يحملنا سكوت المؤسس الدستوري على تفسير النص على عمومته، و بالتالي يقصد بكلمة قانون كل قاعدة يقررها البرلمان وفق الإجراء التشريعي، و الواردة ضمن المسائل التي عينها له الدستور.¹

لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في طلب القراءة الثانية، حيث لا يمكن المصادقة على النص إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة، أي أن رئيس الجمهورية يملك إلى جانب الإصدار آلية ثانية يمكنه من خلالها منع مرور قانون ونفاذه وهذا بواسطة طلب قراءة ثانية في قانون تم التصويت عليه، أي أنه نال موافقة البرلمان الكاملة، ومع ذلك يطالب البرلمان بقراءة ثانية للنص، وهذا بطبيعة الحال بمفهوم المخالفة طلب بتغيير محتوى النص على النسخة الأولى المطلوب فيها قراءة ثانية، أضف إلى ذلك يشترط الدستور أنه في حالة طلب قراءة ثانية لا يتم المصادقة على النص إلا بأغلبية ثلثي أعضاء المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة، و ذلك حتى يقوم الرئيس بإصدار القانون، أما في حال عدم حصول القانون على الأغلبية المشروطة دستوريا في نص المادة 2/149 يصبح نص القانون لاغيا ، ومن الأمور التي لا بد الإشارة لها أن المؤسس الدستوري ارتأى من خلال المادة 149 السالفة الذكر تغيير مصطلح المداولة الثانية و تعديلها بمصطلح قراءة ثانية بحيث أصبح هذا الأخير مصطلحا دستوريا لا فقهايا بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، وهو تغيير موفق.²

د- حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء إنتخابات تشريعية مسيقة

إعتمد المؤسس الدستوري الجزائري هذه الآلية بموجب المادة 151 من التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث نصت على: " يمكن لرئيس الجمهورية أن يقرر حل المجلس الشعبي الوطني، أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها، بعد إستشارة رئيس مجلس الأمة، و رئيس المجلس الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية، و الوزير الول أو رئيس الحكومة، و تجرى هذه الإنتخابات في كلتا الحالتين في أجل أقصاه 3 أشهر..."

باستقراء هذا النص نستنتج أنه رغم منح الدستور هذا الحق لرئيس الجمهورية إلا أنه ليس مطلقا، و إنما تحكمه قيود قانونية و سياسية، فلا يمكنه ممارسة ذلك إلا بعد إستشارة رئيس مجلس اتلأمة و رئيس المجلس

¹ -محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة و الحكومة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت لبنان، 1969

² -بلعجوز وسام، لجلط فواز، المرجع السابق، ص1228.

الشعبي الوطني، و رئيس المحكمة الدستورية و الوزير الأول، و هم الأشخاص المرتبطون عضويا و قانونيا ببعضهم، مما يسمح لهم بإبداء رأيهم في هذه المسألة، و إن كانت آرائهم إستشارية فقط ، و لكن يكون لها أثر كبير على قرار رئيس الجمهورية، لأن هذا الأخير ينبغي عليه باعتباره حامي الدستور و ضمن إستقرار المؤسسات قبل إتخاذه قرار إستنفاد كل الطرق التوفيقية بين البرلمان و الحكومة، لأن قراره في ظل تعدد الأحزاب السياسية يمكن أن يصطدم بمعارضة الشعب، فيعيد إنتخاب نفس الأغلبية البرلمانية الأمر الذي يجعل رئيس الجمهورية في موقف محرج و هو في غنى عنه.¹

هـ - سلطة التعيين

إن سلطة التعيين في كل الوظائف السامية في الدولة هي مخولة دستوريا إلى رئيس الجمهورية دون مشاركة أي طرف آخر، وهذا حسب طبيعة النظام الذي كان سائدا في فترة الأحادية الحزبية والذي كان على أساس وحدة السلطة التنفيذية. أما في فترة التعددية الحزبية أين أصبحت السلطة التنفيذية ثنائية، لذلك أصبح يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.² أبقى التعديل الدستوري لسنة 2020 على السلطة الواسعة لرئيس الجمهورية في مجال التعيين وحددت المادة 92 منه مختلف الوظائف والمهام التي يعين فيها، و أضافت الأعضاء المسيرين لسلطات الضبط إلى القائمة الطويلة المسندة لرئيس الجمهورية ، ولعل أهم صلاحية يتمتع بها في هذا المجال هي سلطة تعيين الحكومة حيث يعين الوزير الأول متى أسفرت الإنتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ورئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية متى أسفرت الإنتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية، كما يعين أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة، وهذه الصلاحيات تجعل من رئيس الجمهورية المتحكم في سياسة المؤسسات الدستورية والمتكفل بتوجيهها، و هو ما يؤثر سلبا على مبدأ دولة القانون والمؤسسات التي لا تزول بزوال الرؤساء.³

نصت المادة 3/121 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يعين رئيس الجمهورية ثلث أعضاء هذا المجلس من بين الكفاءات الوطنية في المجالات العلمية و الثقافية و المهنية و الإقتصادية و الإجتماعية"

¹- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1990، ص253-254.

²- زروقي مرزاق، صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2020 في الحالات العادية،

مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 06 العدد، 01، 2022، ص219

³- مروة قرناس، محمد كنانة، المرجع السابق، ص205.

تتشكل الحكومة من الوزير الأول الذي يختاره ويعينه رئيس الجمهورية ومن الوزراء الذين يقترحهم الوزير الأول نظريا، ويتم تعيينهم من طرف رئيس الجمهورية رسميا. و حسب التعديل الدستوري الأخير فان الوزير الأول يعتبر الرجل الثاني في ممارسة السلطة التنفيذية بعد رئيس الجمهورية، وكانت صلاحياته تتسع وتضيق حسب كل مرحلة، وقد اعتمد عدة تسميات عبر مراحل تطور النظام السياسي الجزائري. و حسب ما جاء في المادة 103 الفقرة الخامسة من التعديل الدستوري الأخير 2020 فان رئيس الجمهورية يعين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه، وما يمكن ملاحظته من خلال هذه المادة أن تعديل 2016 جاء بشيء مختلف لم تتطرق له كل الدساتير السابقة، وهو استشارة رئيس الجمهورية للأغلبية البرلمانية عند تعيينه للوزير الأول، وهذا يعني أن القانون الدستوري الجزائري هو في اتجاه نحو ديمقراطية التمثيل كلية.¹

المحور الثامن: تأثير الإدارة المركزية ممثلة في الوزير الأول على الجهاز التشريعي

تركز جل الأنظمة السياسية على رئيس الجمهورية باعتباره الشخصية المحورية، وهذا لا يعني بالضرورة انفراده بالسلطة التنفيذية، إذ يوجد بجانبه شخص يشاركه السلطة التنفيذية تسند له مجموعة من الأدوار و المهام فقد تبنى المؤسس الدستوري مبدأ الثنائية والنص على منصب الوزير الأول و هذا من خلال نشأة منصبه بجانب منصب رئيس الجمهورية.

تتمثل السلطة التنفيذية بوجود قطبين مستقلين عن بعضهما البعض، الأول في الرئيس الجمهورية والثاني الوزير الأول أورئيس الحكومة حسب الحالة و الذين يدعمان رئيس الدولة في النظام السياسي الجزائري، حيث يعتبر أول تجربة عرفها الدستور الجزائري بالأخص الطرف الثاني للسلطة التنفيذية سواء يكون وزيرا أو رئيس الحكومة حسب الحالة. وطبقا لتعديل دستور لسنة 2020 تبنت الجزائر إزدواجية السلطة التنفيذية، فإلى جانب رئيس الجمهورية نجده له سلطة تعين وزير أول في حال نتج عن الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية، ويعين رئيس الحكومة في الحال نتج عن الانتخابات التشريعية أغلبية البرلمانية، ويعينهم بموجب مرسوم رئاسي .

بعد انتهاء النظام الدستوري الجزائري للأسلوب المختلط بين النظامين الرئاسي والبرلماني مع ترجيح كفة السلطة التنفيذية إلى درجة الميل نحو النظام الرئاسي - كما أكدنا ذلك سابقا - هو ما يبرر تحكم السلطة التنفيذية في المجال التشريعي نظرا للامتيازات التي منحها المؤسس الدستوري لهذه السلطة في سبيل ممارستها هذا الحق

-زروقي مرزاق، المرجع السابق، ص215.¹

ذلك أن العمل التشريعي هو بالأساس يعبر عن الإرادة الحكومية نظرا للمفاضلة بينهما وبين البرلمان عبر مختلف إجراءات ومراحل العمل التشريعي، وهذا نتيجة المكانة التي منحها الدستور للسلطة التنفيذية.¹

أولاً: المبادرة بمشاريع القوانين

تعددت إختصاصات الهيئات القائمة على وظائف الدولة الحديثة، و التي أصبحت في تطور دائم و تعددت إلى حد كبير، مما استدعى ضرورة توزيع المهام بين تلك الهيئات و المؤسسات بواسطة الدستور، و الفصل فيما بينها من أجل حصر وظائف كل هيئة و تجنب تداخل مهامها.

اختلف فقهاء القانون الدستوري بشأن تحديد طبيعة حق المبادرة بمشاريع القوانين، حيث يوجد من إعتبرها عملاً تمهيدياً و ليس إشتراكاً، لأنها تقتصر على إعداد القانون أو التحضير له، فهو يعتبر عملاً إدارياً لكونه مجرد باعث أو دافع لوجود القانون، بينما يرى رأي آخر أنه عنصر أساسي في التشريع، و هو بذلك يعتبر عملاً تشريعياً نبدأ به العملية التشريعية، إذ أن كل تشريع يستند إلى فكرة تكون جوهره و ماهيته.²

1- مفهوم المبادرة بمشاريع القوانين

يتبين لنا من نص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020.³ أن المؤسس الدستوري أعطى لكل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، و نواب المجلس الشعبي الوطني و أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين مما يفهم منه أنه خول للمؤسستين التشريعية و التنفيذية على حد سواء إمكانية المبادرة بالتشريع، فإن كانت هذه المبادرة قد وضعت من طرف الحكومة تعرف باسم مشروع قانون، و إن أودعت من قبل النواب أو أعضاء مجلس الأمة يطلق عليها إسم إقتراح.⁴

¹- بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص 108.

²- يمينة بيران صناعة التشريع في ضوء تعديل دستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة ادرار، 2020/2019، ص 35.

³- تنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "لكل من الوزير الول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و النواب و

أعضاء مجلس الأمة حق المبادرة بالقوانين".³

⁴- عبد الله بوقفة، المرجع السابق، ص 84.

2-مبادرة الحكومة بالتشريع المالي

تعتبر المالية العامة الشريان الحيوي الذي يغذي و ينظم جهود ووظائف الدولة، و اهدافها و سياساتها و إستراتيجياتها و برامجها العامة دون إغفال مخططاتها الوطنية في كافة المجالات الإقتصادية و الإجتماعية و السياسية و العسكرية على المستويين الداخلي و الخارجي، و بالرجوع لنص المادة 143 من التعديل الدستوري لسنة 2020 فللحكومة الحق في المبادرة بالقوانين إلى جانب أعضاء البرلمان و قد حددت أحكام القانون العضوي 12/16 شروط و إجراءات تقديم المشروع الحكومي، و قد خولت المادة 20 من القانون العضوي 12/16 الوزير الأول سلطة تقديم مشاريع القوانين، كما نصت المادة 19 من القانون العضوي 12/16 على شروط و ضوابط تقديم المشروع الحكومي، حيث إشتراط تقديم الحكومة لمشروع القانون لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني مرفقا بعرض الأسباب و محررة باللغة الرسمية و في شكل مواد، على أن تودع مشاريع القوانين بالتنظيم المحلي و تهيئة الإقليم لدى مكتب مجلس الأمة، و هذا بعد دراسة هذه المشاريع على مستوى السلطة التنفيذية، و يشعر مكتب المجلس الشعبي الوطني و مكتب مجلس الأمة حسب الحالة بالإستلام، كما يتلقى مكتب الغرفة مشروع القانون المودع لدى الغرفة الأخرى للإطلاع عليه.¹

ثانيا: تنفيذ القوانين و التنظيمات

ينقسم المجال التنظيمي إلى مجال يسمى بالمجال التنظيمي المستقل، و الآخر يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين الذي يقوم به الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، و عليه فإن مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان هي من إختصاص الوزير الأول أو رئيس الحكومة، و ذلك طبقا لنص المادة 2/141 و المادة 3/112 من التعديل الدستوري لسنة 2020، إلى جانب إختصاصه بتنفيذ التنظيمات التي يصدرها رئيس الجمهورية، و تلتزم الحكومة بالتنفيذ دون أن يكون لها سلطة تقديرية في ذلك.

1-مراسيم تنفيذ القوانين

إن الوزير الأول أو رئيس الحكومة باعتباره المكلف بتنفيذ برنامجه على المستوى السياسي لا يمارس إلا السلطة التنظيمية التطبيقية أي تنفيذ القانون، أي توقيع المراسيم التنفيذية .

¹ -ربوح ياسين، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، ورقلة، العدد 15، جانفي 2021، ص229.

للوزير الأول سلطة تنفيذ القوانين والتنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية وهذا عن طريق مراسيم تنفيذية يوقعها الوزير الأول بعد موافقة رئيس الجمهورية ، ولما كان قبل تعديل 2008 رئيس الحكومة يوقعها دون موافقة الرئيس والتي كانت قبل التعديل تمثل أداة قانونية في يد رئيس الحكومة والتي تساعده على تنفيذ برنامج الحكومة "امتيازات السلطة العامة" ذلك بإعتبار رئيس الحكومة هو الذي يشرف على الإدارة المركزية وبالتالي له صلاحية تسيير مصالح الإدارة العامة وتنظيمها من خلال مجلس الحكومة ومجلس الوزراء ، كما تتجلى مهامه التنفيذية في الجانب التنظيمي ، حيث أن رئيس الحكومة في هذا المجال يتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية.¹

طبقا لنص المادة 5/112 من التعديل الدستوري التي نصت على أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يقوم بتوقيع المراسيم التنفيذية، و قد حدد الدستور مجال القانون للوزير الأول أو رئيس الحكومة، و إطلاق مجال التنظيم، فإذا كان لرئيس الجمهورية حق ممارسة السلطة التنظيمية عن طريق المراسيم الرئاسية، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة بإعتباره المكلف بتنفيذ برنامج على المستوى السياسي لا يمارس إلا السلطة التنظيمية التطبيقية أي السلطة التنظيمية المشتقة كما يسميها البعض، و المقصود به المجال المخصص في تنفيذ في تنفيذ القانون، أي توقيع المراسيم التنفيذية من قبل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة و المفهوم، من ذلك أن كل أنواع المراسيم التي يوقعها هذا الأخير تسمى بالمراسيم التنفيذية و يندرج ضمنها:

-المراسيم التي تندرج في إطار تنفيذ القوانين و التنظيمات.

-المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين و إنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا.

-المراسيم التي يتم بمقتضاها تحديد إختصاصات أعضاء الحكومة.²

بالرجوع إلى نص المادة 109 من التعديل الدستوري لسنة 2020، فإن الوزير الأول أو رئيس الحكومة يتحمل مسؤولية تنفيذ و تنسيق برنامج عمله المصادق عليه، حيث نصت هذه المادة على: "ينفذ الوزير الأول و ينسق مخطط العمل الذي صادق عليه المجلس الشعبي الوطني".

¹-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص124.

²-سامية عبد اللاوي، السلطة التنفيذية في ظل التعديلات الدستورية الجديدة في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة بسكرة، 2019، ص282.

باعتبار الوزير الأول أو رئيس الحكومة هو المنسق لعمل الحكومة، فهو يمارس السلطة الرئاسية و الوصاية المسندة للوزراء مركزيا و محليا كل في مجال إختصاصه، و يتطلب ذلك إصدار مراسيم تنفيذية و تعليمات و قرارات وزارية مشتركة و قطاعية، فسلطة التنفيذ تمتد حتى إلى المتابعة و المراقبة و المحاسبة تحت إشراف الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.¹

يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن البرلمان، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ التعليمات التي يختص بها رئيس الجمهورية، و لكن سلطة الوزير الأول أو رئيس الحكومة غير مستقلة تمنعه من إتخاذ تدابير في مواضيع لم يسبق تنظيمها سواء من قبل البرلمان أو من طرف رئيس الجمهورية.²

2-مراسيم تنفيذ التنظيمات المستقلة

إن أهم مواضيع السلطة التنظيمية المستقلة تنظيم المرافق العامة، حتى أن البعض سماها بلوائح تنظيم المرافق العامة، و يصدرها رئيس الجمهورية بقصد إنشاء و تنظيم المرافق العامة، و تنسيق و سير المعمل في المصالح و الإدارات الحكومية العامة، و هذا إمتداد لنشاط السلطة التنفيذية القائم على معرفة حاجات المواطنين و العمل على قضائها و إشباعها.³

إذا كان الوزير الأول ينفذ القوانين بموجب مراسيم تنفيذية ، فإنه بالمقابل يصدر لوائح تنفيذ التنظيمات المستقلة التي يصدرها رئيس الجمهورية . إن التنظيمات المستقلة التي تأتي بشأنها مراسيم تنفيذية تنفيذا لها تحد من سلطة الوزير الأول لأنها تأتي مستقلة عن التشريعات التي يصدرها البرلمان ، وبالتالي تأتي متناقضة مع السياسة التي تنتهجها الحكومة ، و يؤدي هذا إلى إعاقة تنفيذ الوزير الأول لبرنامج حكومته.⁴

-سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تلمسان، 2008، ص41.¹

-محمد علي إسلام العلمي، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 01، 2017، ص30.²

-بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية داعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2016، ص61.³

-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص126.⁴

فصل المؤسس الدستوري الجزائري بين المجال التنظيمي للوزير الأول ورئيس الحكومة في تنفيذ القوانين و التنظيمات، و بين الصلاحيات الأصلية و المنفردة لرئيس الجمهورية، و ذلك تطبيقا لنص المادة 141.¹

منح التعديل الدستوري للوزير الأول أو رئيس الحكومة سلطة أصيلة في إصدار المراسيم التنفيذية، فله كامل الحرية في إصدارها تلقائيا دون الإيعاز من أي جهة، و لم ينص الدستور على إمكانية تفويض إصدار هذه المراسيم و لا عدم إمكانية تفويضها، و كما يبدو فإن سلطة الوزير الأول في مجال التنظيم مرتبطة بسلطة رئيس الجمهورية التنظيمية و هذا لضرورة تقتضيها بعض العوامل و التي من أهمها إمكانية التجانس و التعايش الجزبي لكل من رئيس الجمهورية و الوزير الأول أو رئيس الحكومة.²

عملا بأحكام المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 تخضع التنظيمات الصادرة عن رئيس الجمهورية لرقابة جوازية لاحقة، إذ تختص المحكمة الدستورية بالنظر فيها بعد إخطارها من قبل الجهات المخول لها ذلك، و هذا في أجل شهر واحد من تاريخ نشر التنظيمات.³

فيما يتعلق بإجراءات الفصل في دستورية التنظيمات فتداول المحكمة الدستورية في جلسة مغلقة، و تصدر قرارها في ظرف 30 يوما من تاريخ الإخطار، مع إمكانية تخفيض هذا الأجل إلى عشرة أيام في حال وجود

-تنص المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يندرج تطبيق القانون في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو لرئيس الحكومة حسب الحالة"¹

-هاملي محمد، هيمنة السلطة التنفيذية على السلطة التشريعية في النظام الدستوري الجزائري، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2014، ص 70.²

³-تنص المادة 190 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "بالإضافة إلى الاختصاصات التي خولتها إياها صراحة أحكام أخرى في الدستور، تفصل المحكمة الدستورية بقرار في دستورية المعاهدات والقوانين والتنظيمات. يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية المعاهدات قبل التصديق عليها، والقوانين قبل إصدارها. يمكن إخطار المحكمة الدستورية بشأن دستورية التنظيمات خلال شهر من تاريخ نشرها. تفصل المحكمة الدستورية بقرار حول توافق القوانين والتنظيمات مع المعاهدات، ضمن الشروط المحددة، على التوالي، في الفقرتين 2 و3 أعلاه.

يخطر رئيس الجمهورية المحكمة الدستورية وجوبا، حول مطابقة القوانين العضوية للدستور بعد أن يصادق عليها البرلمان. وتفصل المحكمة الدستورية بقرار بشأن النص كله.

تفصل المحكمة الدستورية في مطابقة النظام الداخلي لكل من غرفتي البرلمان للدستور، حسب الإجراءات المذكورة في الفقرة السابقة"

طارئ، أو بطلب من رئيس الجمهورية، و تتخذ المحكمة هنا قرارها بأغلبية أعضائها الحاضرين، و في ظل تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، و ذلك ما جاءت به أحكام المادة 197. من التعديل الدستوري.¹

إذا رأت المحكمة الدستورية أن النص التنظيمي مخالف لأحكام الدستور، فيفقد النص أثره ابتداء من تاريخ صدور قرار المحكمة الدستورية و يلغي النص بأثر فوري، و قرار المحكمة هنا هو قرار نهائي ملزم لكافة السلطات العمومية و السلطات الإدارية و القضائية ، و هو غير قابل للطعن فيه، و هو ما تضمنته المواد من 195 إلى 198 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

3- السلطة التنظيمية للوزير الأول

الوزير الأول هو رئيس الإدارة المركزية على مستوى الوزارة لذلك يحق له ممارسة السلطة التنظيمية في وزارته من خلال جملة من الأعمال والقرارات تأخذ شكل السلطة الرئاسية و الوصائية على كل موظفي وعمال وزارته ، إلى جانب هذا فالوزير هو الرئيس الإداري لمجموع المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة والمؤلفة للوزارة التي يرأسها ويشرف عليها ، هذه الصفة تمكنه من رسم سياسة الوزارة والإشراف على تنفيذها ورقابتها وإعداد مشروع الميزانية الخاصة بوزارته وممارسته عمله التنظيمي بصفة فردية تخص وزارته أو من خلال تعاون بين مختلف القطاعات الوزارية كإصدار قرار وزاري مشترك ، كما يقوم بتمثيل الدولة بوصفها شخصا معنويا في كافة الأعمال التي تتولاها المصالح التابعة لوزارته والإذن بالتصرف في حدود الاعتمادات المالية.

بالرغم من عدم تحديد الدستور للسلطة التنظيمية للوزير ، لكن في إطار التنظيمات الداخلية للمرفق فإن الوزير لا يحتاج لأي نص لممارسة عمله والقيام بنشاط المرفق، وذلك عن طريق مناشير تنظيمية وإصدار أعمال داخلية (تعليمات ، أوامر) يتخذها في أي وقت، وبغض النظر عن الجدل حول إعتبار الوزير بمثابة رئيس مصلحة يعمل على اتخاذ قرارات داخل الإدارة ، فإن الوزير له سلطة إصدار اللوائح في الحدود التي يسمح بها القانون ، وحسب رأي الأستاذ(ديلبادار) فالوزير ليس بحاجة لنص لممارسة نشاط مرفق ، ويضيف إلى ذلك بقوله " الوزير يمارس السلطة التنظيمية تمس من جهة المواطن ، ومن جهة أخرى الإدارة وذلك عن طريق

¹-تنص المادة 197 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: " تتخذ قرارات المحكمة الدستورية بأغلبية أعضائها الحاضرين، وفي

حالة تساوي عدد الأصوات يكون صوت الرئيس مرجح

تتخذ القرارات المتعلقة برقابة القوانين العضوية بالأغلبية المطلقة للأعضاء"

تفويض ، إلى جانب التفويض يحدد شروط تنفيذ القانون في إطار السلطة التنظيمية " ، فالسلطة التنظيمية للوزير تكون بموجب مناشير تنظيمية رغم أن الدستور لم يحدد السلطة التنظيمية للوزير.¹

المحور التاسع: تأثير الإدارة المركزية على العمل القضائي

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات يعني به استقلالية كل سلطة من السلطات الثلاث المكونة للنظام الدستوري لأي دولة ، فإن معظم الباحثين وفقهاء القانون اقتصرُوا في دراستهم حول موضوع الفصل بين السلطات على سلطتي التنفيذ والتشريع لما لهما من تأثير وأهمية بالغة غير أن التطرق إلى وضع ومكانة السلطة القضائية والعمل القضائي نكاد لا نجد له دراسة كافية و مستفيضة ، واتجه هؤلاء أن هذه السلطة ظلت ثانوية في تاريخ النظام السياسي عموماً والدستوري خصوصاً على حد تعبير الدكتور الأمين شريط ، ضف إلى ذلك أن العلاقة بين السلطتين التنفيذية والتشريعية نجدها تحتوي على الكثير من آليات التعاون من جهة ، والرقابة من جهة أخرى أي الاحتدام المتواصل بينهما جعل السلطة الثالثة لا تحظى باهتمام دستوري أو قانوني².

يتمتع رئيس الجمهورية إضافة إلى صلاحياته المرتبطة بالجهاز التنفيذي والتشريعي ببعض الصلاحيات مرتبطة بالجهاز القضائي سنوضحها كما يلي

أولاً: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار العفو الرئاسي

بوجه عام فإن استقلالية القضاء والسلطة القضائية تقضي عدم تدخل الحكومة أو الأجهزة التابعة لها في العمل القضائي عملاً بمبدأ الفصل بين السلطات باعتباره أحد المبادئ التي تقوم عليها دولة القانون ، إلا أن التطور الحديث للقانون الدستوري يكشف عن تراجع هذا المبدأ عطفاً على زيادة تدخل الدولة وأجهزتها في شتى المجالات خاصة ما تعلق الأمر بعمل السلطة القضائية ، ولم يقتصر هذا الأمر على تركيب وتنظيم هيكلها بل يزداد أكثر من حيث عملها والنشاط الذي تقوم به ، فتدخل رئيس الجمهورية بمنح العفو الرئاسي وقت ما يشاء ، وكذلك تدخل وزير العدل في جهاز النيابة العامة وإجراءات التحقيق وغيرها من الأعمال.³

¹-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص 128.

²-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص 138.

³-بن رحمون أحمد، نفس المرجع ، ص 146.

أسند الدستور لرئيس الجمهورية طبقاً للمادة 08/91 من التعديل الدستوري لسنة 2020 لرئيس الجمهورية حق إصدار العفو باعتباره قاضي القضاة، وهي الصفة التي كانت مرتبطة بشخص الملك في أوروبا ثم انتقلت إلى الشخص الأول في الدولة مهما كانت التسمية التي يحملها .

وقد اعتبر بعض الفقهاء العفو عن العقوبة تدخلاً من السلطة التنفيذية ممثلة برئيسها في صميم أعمال السلطة القضائية، وذلك لما يترتب عليه من تعطيل كلمة القانون الصادر من القضاء بمبدأ الفصل بين السلطات التي يقتضي أن تحترم كل سلطة أعمال باقي السلطات وعدم تجاوز الإختصاص المحدد لها دستورياً لذا لا يمكن قبول تدخل رئيس الدولة لتعطيل أحكام القضاء المكلفة بتنفيذها تحت أي تسمية وإن كانت هذه التسمية¹ العفو عن العقوبة، ويزداد هذا الإنتقاد قوة حين يتعلق الأمر بجرائم يرتكبها أعضاء السلطة التنفيذية وتستنثي نفسها من الإلتزام بالقانون، بينما يجب أن تكون هي القدوة الحسنة، فحتى لو تقبل الفقه والقضاء وجود عفو أو تخفيض العقوبة لابد أن يكون مصدره السلطة المختصة بأمر القضاء باعتبارها الأعراف من غيرها بأمر القضاء . في حين يرى البعض الآخر أن رئيس الدولة لا يمارس هذا الحق باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية بل باعتباره ممثلاً للدولة في مجموعها، وبكل سلطاتها بما فيها القضائية، وليس فقط السلطة التنفيذية فهو الضامن لوحدة الدولة والكفيل باحترام الدستور والحقوق الأساسية.

ثانياً: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين القضاة

منحت مختلف النصوص القانونية والدستورية للإدارة المركزية سلطة تعيين القضاة والإشراف على سير عملهم سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية أو ممثل الحكومة في السلطة القضائية ونعني به -وزير العدل - بحيث تنص المادة 78 من دستور 1996 في الفقرتين الرابعة والسابعة على " يعين رئيس الجمهورية في المهام الآتية :
- رئيس مجلس الدولة، القضاة "

و تتم عملية التعيين وفقاً لشروط معينة يفرضها القانون لمن يريد الترشح لمنصب قاض ، وهذا ما نظمه القانون العضوي رقم 12/04 المتضمن القانون الأساسي للقضاء، حيث نصت المادة 03 منه على: " تعيين القضاة يكون بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير العدل ، وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء الذي

-مرؤة قرساس، محمد كناية، المرجع السابق، 215.1

يرأسه رئيس الجمهورية وهذا بموجب المادة 154 من الدستور¹، كما نص على ذلك المرسوم الرئاسي 44/89 الذي يخول رئيس الجمهورية الحق في تعيين القضاة.²

حدد المشرع من خلال القانون العضوي رقم 04/12³ الشروط الخاصة بتوظيف القضاة حيث تشترط المادة 37 من القانون العضوي تمتع القاضي بالجنسية الجزائرية الأصلية أو المكتسبة، كما حدد نفس القانون الفئات التي من بينها يمكن اختيار القضاة، كما أن المشرع الجزائري بالإضافة إلى الشروط المطلوبة في تولي مهمة القاضي قد حدد دور المجلس الأعلى للقضاء في عملية التعيين، فحسب المادة 49 من القانون العضوي السابق فإن رئيس الجمهورية يعين الرئيس الأول للمحكمة العليا، رئيس مجلس الدولة، النائب العام لدى المحكمة العليا محافظ الدولة لدى مجلس الدولة، رئيس المجلس القضائي، رئيس المحكمة الإدارية، النائب العام لدى المجلس القضائي، محافظ الدولة لدى المحكمة الإدارية، وهذا الصنف من القضاة يعينهم رئيس الجمهورية دون إجراء مداولة من قبل المجلس الأعلى للقضاء، وبالتالي لا يلعب المجلس أي دور في تعيين القضاة، وهذا يعد استثناء على أحكام المادة 03 من القانون العضوي⁴.

إذا كان مبدأ الفصل بين السلطات مرناً يقوم على استقلال كل واحدة عن الأخرى بوظيفتها مع وجود تعاون له حدود بين السلطتين التشريعية والتنفيذية لترجمة العمل السياسي بالنسبة للسلطة القضائية التي اتفق على ضرورة استقلاليتها في مواجهة السلطة التنفيذية والتشريعية حتى تتمكن من تحقيق غايتها المتمثلة في إعلاء حكم القانون وتحقيق المساواة بين الأفراد، لذلك عمل التعديل الدستوري في الجزائر لعام 2020 على تعزيز مبدأ إستقلال و القضاء و القضاة، ودستر بذلك لأول مرة إستقلال القاضي، كما أن ترقية الحكم القانوني الخاص بالتعيين في الوظائف القضائية النوعية من مرتبة القانون العضوي المتعلق بالقانون الأساسي للقضاء إلى مصاف الدستور ليعزز بذلك استقلالية القضاء، لكن يبقى تعيين القضاة من اختصاص رئيس الجمهورية واختيارهم عن طريق السلطة التنفيذية لا يختلف مع طبيعة الوظيفة القضائية التي تقتضي الدوام و الإستمرار وهو ما يتفق مع المفهوم الحديث لسيادة الدولة ولا يمس مطلقاً باستقلالية القضاء ولا يخل بمبدأ الفصل بين السلطات كما أن الأمر

¹ - تنص المادة 154 من دستور 1996 على مايلي " يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء "

² - المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 04 رمضان 1409، الموافق 10 أبريل 1989، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة في 12 أبريل.

³ - القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتعلق بتشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للقضاء، الجريدة الرسمية رقم 57، الصادرة في 08 سبتمبر 2004.

⁴ - بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص 141.

غير متروك على إطلاقه إذ يحدد القانون طرقاً لا يجوز الخروج عنها عند تعيين القضاة، كالشروط والمؤهلات التي يجب أن تتوفر في المترشحين لهذا المنصب، وتعتبر ضمانات تكفل عدم استغلال السلطة التنفيذية لنفوذها في التأثير على القضاة وتهديد استقلالهم.¹

ثالثاً: رئاسة المجلس الأعلى للقضاء

حدد القانون العضوي رقم 04/12 تشكيلية المجلس الأعلى للقضاة في مادته الثالثة بما يلي :

-رئيس الجمهورية بوصفه رئيساً للمجلس الأعلى للقضاء .

-وزير العدل نائباً.

- الرئيس الأول للمحكمة العليا .

-النائب العام لدى المحكمة العليا.

- عشرة 10 قضاة ينتخبون من قبل زملائهم موزعين مناصفة بين قضاة الحكم وقضاة النيابة العامة فيما يخص القضاء العادي ، وبين قضاة الحكم ومحافظي الدولة فيما يتعلق بالجهات القضائية الإدارية ماعدا (مجلس الدولة).

- ست 06 شخصيات يختارهم رئيس الجمهورية بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء".

الملاحظ على تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء هو هيمنة السلطة التنفيذية على رئاسته ومنصب نائب الرئيس بشكل مباشر ، وكذا لسلطة رئيس الجمهورية في تعيين القضاة كالرئيس الأول للمحكمة العليا أو النائب العام لدى المحكمة العليا ، وكلهم معينون من الرئيس بموجب القانون العضوي 12/04 ، ضف إلى ذلك سلطته في تعيين 06 شخصيات لهم كفاءة من خارج سلك القضاء . ما عدا عشرة 10 قضاة المنتخبون فإن كل القضاة المنصوص عليهم في هذه التشكيلة من اختيار رئيس الجمهورية ، وما يشكل - بحق - تدخل واضح في هيكله المجلس.²

-مروة قرساس، محمد كنازة، المرجع السابق، ص 216¹

-بن رحمون أحمد، المرجع السابق، ص142 و ما بعدها.²

إن منح سلطة أو رئاسة المجلس لرئيس الجمهورية هو سلطة حقيقية وليست شرفية وهذا ما توضحه المادة 03 من القانون 04-12 والتي تمنح لرئيس المجلس الأعلى للقضاء الصلاحيات التالية :

- توجيه الاستدعاءات لحضور اجتماعات المجلس العادية والاستثنائية حسب ما تنص عليه المادة 12 من القانون العضوي المتعلق بالمجلس الأعلى للقضاء.

- ضبط أعمال المجلس وجلساته بالإشراك مع المكتب الدائم للمجلس الأعلى للقضاء ، كما هو منصوص عليه في المادة العاشرة من القانون ، وطبقا لأحكام المادة 13 من نفس القانون له صوت مرجح عند تساوي عدد الأصوات حسب نص المادة 15 من القانون".

رغم ما حمله التعديل الدستوري لسنة 2020 من أحكام جديدة بخصوص السلطة القضائية ودستورته للمجلس الأعلى للقضاء والنص لأول مرة على تشكيلته في الدستور خلافا للدساتير السابقة التي كانت تحيل للقانون مسألة تحديد تشكيلة المجلس الأعلى للقضاء وتدعيم صلاحياته بتكريس المزيد من الضمانات التي تضمنت استقلالية السلطة القضائية والقضاة، إلا أنه أبقى على سلطة رئيس الجمهورية في رئاسته للمجلس الأعلى للقضاء.

ويدعم البعض ذلك باعتبار العديد من دساتير العالم تمنح للرئيس هذا الحق نظرا لأهمية المجلس الأعلى للقضاء و رئيس الجمهورية رئيس السلطات الثلاث لابد أن يحرص على انتظام جهاز العدالة.¹ و ذلك حسب نص المادة 180 من التعديل الدستوري.² التي أعطت الحق لرئيس الجمهورية برئاسة المجلس الأعلى للقضاء، كما أعطت الحق لرئيس الجمهورية أن يكلف الرئيس الأول للمحكمة العليا بتشكيل المجلس الأعلى للقضاء¹

¹ - مروة قرساس، محمد كناية، المرجع السابق، ص217.

-تنص المادة 180 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على: "يضمن المجلس الأعلى للقضاء إستقلالية القضاء.

يرأس رئيس الجمهورية المجلس الأعلى للقضاء

يمكن رئيس الجمهورية أن يكلف الرئيس الأول للمحكمة العليا برئاسة المجلس

يتشكل المجلس الأعلى للقضاء من

-الرئيس الأول للمحكمة العليا نائبا للرئيس

-رئيس مجلس الدولة

-خمسة عشر قاضيا ينتخبون من طرف زملائهم حسب التوزيع الآتي

ثلاثة قضاة من المحكمة العليا من بينهم قاضيان إثتان للحكم و قاضي واحد من النيابة العامة

ثلاثة قضاة من مجلس الدولة من بينهم قاضيان إثتان للحكم و محافظ الدولة

ثلاثة قضاة من المجالس القضائية من بينهم قاضيان إثتان للحكم و قاضي واحد من النيابة العامة.

المحور العاشر: مزايا و عيوب النظام الإداري المركزي

أولاً: مزايا النظام الإداري المركزي

حتى في الدول الحديثة الأكثر ديمقراطية لا يمكن تصور قيام دولة بدون الإعتماد على المركزية الإدارية وذلك لأن لهذا النظام جملة من المزايا يمكن حصرها في عدة نواحي سياسية وإدارية واقتصادية واجتماعية سنتناولها فيما يلي:

تعتبر المركزية أداة فعالة لتقوية السلطة العامة داخل الدولة وفرض هيمنتها على جميع أنحاء البلاد على جميع المستويات القانونية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية.

-إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع الأقاليم يؤدي إلى العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها أمام خدماتها ذلك أن القرارات التي تتخذها السلطة المركزية تتصف بالموضوعية لأنها تضل بعيدة عن ضغط المصالح المحلية.

-يؤدي احتكار السلطة المركزية باختصاص التقرير إلى السرعة في التقرير والتصرف وذلك نظرا إلى وحدة المصدر التي تنبثق منه السلطة المركزية الإدارية.

-تعمل على تحقيق العدالة والمساواة بين جميع نواحي الدولة، حيث تسير جميع الأقاليم، والمرافق من قبل السلطات المركزية الأمر الذي يتطلب نظرة شاملة لحل الإشكاليات المطروحة، والحاجيات العامة بصفة عادلة ومتساوية بين جميع الوحدات الترابية دون تمييز.²

ثلاثة قضاة من الجهات القضائية الإدارية غير قضاة مجلس الدولة من بينهم قاضيان إثنان للحكم و محافظ الدولة ثلاثة قضاة من المحاكم الخاضعة للنظام القضائي العادي من بينهم قاضيان إثنان للحكم و قاضي واحد من النيابة العامة. ست شخصيات يختارون بحكم كفاءتهم خارج سلك القضاء، إثنان منهم يختارهما رئيس الجمهورية و إثنان يختارهما رئيس المجلس الشعبي الوطني من غير النواب و إثنان يختارهما رئيس مجلس الأمة من غير أعضاءه. قاضيان إثنان من التشكيل النقابي للقضاة.

رئيس المجلس الوطني لحقوق الإنسان.

² يحدد قانون عضوي طرق إنتخاب أعضاء المجلس الأعلى للقضاء و قواعد تنظيمه و عمله"

-زروق مرزاق، المرجع السابق، ص 227.¹

² -مدوح أحمد، المرجع السابق، ص 203.

-إن الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يؤدي إلى توحيد الإدارة و تناسقها تبعا لتوحيد أساليب و أنماط النشاط الإداري في مختلف مرافق الدولة

إن الأخذ بمبدأ الإدارة المركزية يساعد أيضا على انتقاء رجال الإدارة بطريق التعيين، و بذلك تتمكن من انتقاء الرجال الأكفاء ذو المواهب و الخبرة الفنية و القانونية و الإدارية.

يؤدي الأخذ بالإدارة المركزية إلى تجميع القوة العاملة أي الإمكانيات العامة في الدولة في يد الإدارة المركزية، و يعتبر هذا مانعا و شرطا أساسيا يجنب الدولة الإضطرابات و الثورات

الأخذ بالإدارة المركزية يؤدي إلى الوحدة الإدارية في الدولة و يساهم إلى حد كبير في تثبيت سلطات الحكومة المركزية.

الإدارة المركزية من الناحية المالية تعتبر نظام وأداة إقتصادية تقلل من ظاهرة تبديد نفقات العامة، ذلك أن الإستقلال المالي ينجم عنه حتما الإفراط في النفقات العامة

-وحدة أسلوب التنظيم الإداري في الدولة بما يضمن :

*وحدة الفهم والتفسير للنصوص، ووحدة أسلوب التطبيق في الإدارات.

* تجانس أنماط العمل والأداء الوظيفي والإجراءات المتبعة.

* وضوح العلاقة بين مستويات التنظيم الإداري

* سهولة الرقابة .

*صحة القرارات وسلامتها ومشروعيتها، لمرورها بعدة مراحل قبل إصدارها من الأعمال التحضيرية والاستشارة والرقابة .

*بسط النظام من خلال تطبيق القوانين واللوائح التنظيمية¹.

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص25.¹

ثانيا: عيوب الإدارة المركزية

سبق لنا تبيان أهم مزايا و محاسن النظام المركزي الإداري إن على مستوى التنسيق بين الهيئات الإدارية المختلفة في الدولة أو على مستوى القدرة على التوجيه والرقابة، إلا أنه في الواقع نظام تتخلله كثير من الهفوات و النقائص في ظل التطور المتنامي لوظيفة الدولة من دولة حارسة إلى دولة متدخلة وصولا إلى دولة الرفاه، و كما سبق لنا الذكر أيضا، فإن عيوب هذا النظام تظهر على نفس المستويات السابق ذكرها، إقتصاديا، و إجتماعيا و سياسيا:

-ينجم عمليا عن تطبيق النظام المركزي حالة من الإختناق في الوسط الإداري بسبب تعدد الإجراءات و كثرة الملفات.

-التأخر في إنجاز المعاملات نتيجة الروتين الإداري و التعقيد بسبب كثرة الرئاسات المتعددة في الإدارة المركزية.

-إن المركزية بنظرتها الشمولية على جميع أنحاء البلاد، تغفل الحاجيات المحلية التي لا يمكن أن يحس بها السكان المحليين، وبالتالي تؤدي إلى تمييز بعض المناطق عن الأخرى. وكثيرا ما تحظى العاصمة بأهمية كبرى تفوق غيرها من الوحدات الترابية، الأمر الذي قد يخلق نوعا من التفاوت بين الجهات والأقاليم.¹

-بسبب المساحة الواسعة - مثل الجزائر- فإن الإدارة المركزية لا تستطيع الإلمام بكل الاحتياجات، الأمر الذي يبقي جهات محرومة وتشعر بالغبين والتهميش وعدم الاهتمام.

-يمنع مواجهة المشاكل والأحداث في مهدها وساعة حدوثها ومعالجتها و إيجاد الحلول اللازمة ومنع تفاقمها خاصة وأن الأحداث الاجتماعية أشبه بكرة ثلج كلما تدرجت - طال أمدها - كبرت ويصعب حلها، بسبب انتظار التعليمات من الإدارة المركزية

التخطيط المركزي يتصف بالعموم ولا يراعي الخصوصية المحلية.²

- إن تعزيز المركزية يؤدي لا محالة إلى تقوية الحكم المطلق وطغيان الاستبداد داخل الدولة

-أنها أسلوب غير ديمقراطي، حيث تتركز السلطة في أيدي قلة من الوزراء وكبار الموظفين، وتبعد كثيرا من الكفاءات الوطنية عن الإسهام في إدارة المرافق العمومية وفي العمل العام.

-مدوح أحمد، المرجع السابق، ص 203¹

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 27.²

- تركيز السلطة التقديرية في العاصمة عادة ما تؤدي تعطيل الأعمال والإصرار على هذه المبالغة قد تؤدي بالعمل الإداري ذاته إلى الروتين والتعطيل.

-الاكتفاء بإدارة الدولة من العاصمة، مظهر من مظاهر انعدام الديمقراطية المحلية. حيث لا يسمح للسكان المحليين بتسيير بعض شؤونهم المحلية بواسطة ممثلين لهم يختارونهم لارتباطهم بالوحدة الترابية التي ينتمون إليها، وتبعاً للشعور الجماعي الذي لا يمكن إغفاله في الجماعات البشرية.¹

-عدم اعتماد المبادئ الديمقراطية التي تعني مشاركة أفراد الشعب في إدارة شؤونهم(الديمقراطية التشاركية):

يؤدي إلى احتكار السلطة ومنع تداولها

يختزل الدولة في الإدارة المركزية

-الإفراط في استخدام ذريعة النظام العام خاصة لمواجهة الخصوم.

-قمع الحقوق والحريات المقررة دستوريا

-حصر العمل السياسي في الازدواجية بين السلطة والمعارضة ويقسم الأفراد بين هذا الطرف أو ذاك، ولا توجد مساحة للنشاط إلا بالانتماء إلى أحد القطبين.

-تعميق الفوارق بين المناطق خاصة في مجالات التنمية التي تمنح على أساس النفوذ والوجاهة والقرب من مركز القرار، ما يؤدي إلى إحداث أزمات داخلية.²

-عدم وجود حدود لاختصاصات المسؤولين في الإدارة المركزية التي تشمل كل مجالات النشاط وكل الأماكن.

-إذا كان دور الفروع ينحصر في التنفيذ فإن ذلك يجعل الإدارة عرجاء، تقوم على شق واحد في مجال التخطيط والبرمجة وسلطة اتخاذ القرار، في حين تقتضي الرشادة والحكمة والأهلية و توسيع دائرة الاستشارة. ومخالفتها يدفع للجمود والاضطراب وتذوب الشخصية بسبب الخضوع والتبعية.³

-مدوح أحمد، المرجع السابق، ص 203¹

-داود إبراهيم، المرجع السابق، ص 27.²

-داود إبراهيم، نفس المرجع، ص 29.³

قائمة المراجع:

الكتب:

الكتب العامة

- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984 .
- نزيه رعد، القانون الدستوري العام، المبادئ العامة و النظم السياسية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت 2008.
- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- محمد كامل ليلة، النظم السياسية، الدولة و الحكومة، دار النهضة العربية للطباعة و النشر، بيروت لبنان، 1969
- سعيد بوشعير، النظام السياسي الجزائري، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، الجزائر، 1990.
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1970.
- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري (التنظيم الاداري - النشاط الاداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع عنابة، طبعة 2004.
- سعيد بو الشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى الجزائر، الطبعة 2 ، 1993 .
- سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، 1989.
- عبد الغني بسيوني، القانون الإداري - دراسة منشأة دار المعارف - الاسكندرية، مصر الطبعة الأولى 1991.
- مصطفى أبو زيد فهمي، الوسيط في القانون الإداري: تنظيم الإدارة العامة، الجزء الأول، دار الهدى للمطبوعات، الإسكندرية- مصر، 1779.
- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، دار الجسور للنشر و التوزيع، 2012.
- عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، 1984 .

-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، التنظيم الإداري -النشاط الإداري ، دار العلوم للنشر و التوزيع، الجزائر، 2004.

الكتب المتخصصة:

-عز الدين البغدادي، الإختصاص الدستوري لكل من رئيس الجمهورية و رئيس الحكومة، الطبعة 1، مكتبة الوفاء القانونية، القاهرة، 2009.

-علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، دار الهدى للطباعة و النشر و التوزيع، عين مليلة، الجزائر، طبعة 2009.

-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري -التنظيم الإداري .النشاط الإداري، المرجع السابق.

-محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006 .

-رشيد خلوفي، قانون المنازعات الإدارية، الدعاوي وطرق الطعن، ج 2، ط2، ديوان المطبوعات الجامعية، 2013 الجزائر.

-محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم، 2012، الجزائر.

-سعيد السيد علي،النظام البرلماني والمسؤولية السياسيّة، دار الكتاب الحديث ، 2010 .

الأطروحات و المذكرات

-لوشن دلال، الصلاحيات التشريعية لرئيس الجمهورية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة باتنة، 2012/2011.

- بورايو محمد، السلطة التنفيذية بين الأحادية و الثنائية في النظام الدستوري الجزائري ، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر، 2012.

-يمينة بيران صناعة التشريع في ضوء تعديل دستور الجزائري لسنة 2016، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة ادرار، 2020/2019.

- داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز باللامركزية الإدارية أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة الجزائر 01، 2012/2011.
- سامية عبد اللاوي، السلطة التنفيذية في ظل التعديلات الدستورية الجديدة في الدول المغاربية، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة بسكرة، 2019.
- بن دحو نورالدين، السلطة التنظيمية المستقلة كآلية داعمة لمركز رئيس الجمهورية في الجزائر، أطروحة دكتوراه في القانون، جامعة تلمسان، 2016.
- سعاد رابح، المركز القانوني لرئيس الجمهورية، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة تلمسان، 2008.
- محمد علي إسلام العلمي، المركز القانوني للوزير الأول في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 01، 2017.
- مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية في الجزائر من 1967 إلى يومنا (دراسة نظرية تحليلية)، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2002/2001.
- موسى بودهان، عملية تنظيم السلطة التنفيذية في ضوء التعديل الدستوري لعام 2008، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر 01، 2014/2013.
- بوخرينة ياسين، العوامل المؤثرة في الدستور و النظام السياسي الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة باتنة، 2011/2010.
- بدرية ناصر، نطاق السلطة الرئاسية في القانون الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة سعيدة، 2009/2008.
- جربو مليكة، مظاهر السلطة الرئاسية في النظام الإداري المركزي، مذكرة ماستر في القانون، جامعة المسيلة، 2018/2017.
- بن رحمون أحمد، مكانة الإدارة المركزية في النظام الدستوري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون، جامعة الجزائر، 2015/2014.

-لعمارة عامر، التنظيم الإداري بين الرقابة الرئاسية و الرقابة الوصائية في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة الجلفة، 2016/2015.

-دلة زازة، مبادئ التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة مستغانم، 2020/2019.

-حفيفة عامر، السلطات الإدارية المركزية في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون، جامعة بسكرة، 2015/2014

-حاجي محمد إلياس، عكار النعاس، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظام الجزائري، مذكرة ماستر في القانون، جامعة الجلفة، 2017/2016.

-عبد الكريم عمار، حمزة لهواجي، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري 2016، مذكرة ماستر في القانون، جامعة غرداية، 2019/2018.

-مكي نعيمة، بولصنام ناجي، السلطة التنفيذية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون، جامعة المدية، 2021/2020

-بجاج جلول، لغويطر عمر، الدور التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مذكرة ماستر في القانون، جامعة غرداية ، 2022.

-جبراني نذير، التشريع بالأوامر في الجزائر، مذكرة ماستر في القانون، جامعة قالمة، 2016/2015.

-محمد الخامس بن ناصر، محمد التيجاني حاج السعيد ، التعديل الدستوري في الجزائر و أثره على مكانة السلطة التشريعية، 1996-2008، مذكرة ليسانس في القانون، جامعة ورقلة، 2013/2012

المقالات:

-ابرادشة فريد، نظرية التنظيم الإداري في الجزائر، مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة، المجلد 04، العدد02، 2020 .

-بلعجوز وسام، لجلط فواز، الأدوات التشريعية الممنوحة لرئيس الجمهورية في الدستور الجزائري، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 07 العدد01 ، جوان ،2022، ص 1220.

- بوجانة محمد، مفتاح مختارية، التنظيم المستقل في ضوء مستجدات التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، مجلة الإجتهد القضائي، المجلد 13، العدد 28، نوفمبر 2021.
- بوجانة محمد مفتاح مختارية،الإختصاص التشريعي لرئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية المجلد 06، العدد 03، سبتمبر 2020.
- بودواية محمد، ميمونة سعاد، مدى تأثير المركز القانوني لرئيس الجمهورية على فعالية الرقابة الدستورية في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية، المجلد 14، العدد 02، 2021 .
- بته الطيب، مكانة السلطة التنفيذية في النظام السياسي الجزائري على ضوء الدساتير المتعاقبة، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية و السياسية، المجلد 06، العدد 01، جوان 2021.
- مروة قرساس، محمد كنانة، إختصاصات رئيس الجمهورية في الظروف العادية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020، مجلة العلوم الإجتماعية و الإنسانية، المجلد 15، العدد 01، جوان 2022 .
- مدوح أحمد، نجيمي عبد الرحمن، نجيمي نعاس، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة ، مجلة لحقوق و العلوم الإنسانية، الجلفة.
- مدوح أحمد، المركزية الإدارية و علاقتها بالإدارة العامة، مجلة الحقوق و العلوم الإنسانية -دراسات إقتصادية- جامعة زيان عاشور الجلفة.
- سعاد عمير، المركز القانوني لرئيس الجمهورية في الجزائر على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة العلوم القانونية و الإجتماعية، المجلد 06 العدد 04 ، ديسمبر 2021.
- فتاح شباح، مكانة رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، العدد 05 مارس 2015.
- كشيش عبد السلام، القراءة الثانية في القانون وفقا للتعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020، دراسة تحليلية، مجلة القانون الدولي و التنمية، المجلد 09 العدد 02 ، تلمسان، 2021.
- ربوح ياسين، الهيمنة الحكومية على الإجراءات التشريعية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية و السياسية، ورقة، العدد 15، جانفي 2021.

-حطاب عبد النور، مسؤولية الموظف العام أمام تنفيذ الأوامر الرئاسية، مجلة ضياء للدراسات القانونية، المركز الجامعي نور البشير البيض، المجلد 01، العدد 01، 2019 .

-زروقي مرزاق، صلاحيات رئيس الجمهورية في النظام السياسي الجزائري من خلال التعديل الدستوري 2020 في الحالات العادية، مجلة الناقد للدراسات السياسية، المجلد 06، العدد 01 2022.

المطبوعات الجامعية

-مناصر شهرزاد، محاضرات في الإدارة المركزية، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر، تخصص قانون إداري، المركز الجامعي البيض، 2021/2020

القوانين:

-دستور 1963، الجريدة الرسمية رقم 64.

- الأمر رقم 95/76 المؤرخ في 14/11/1976 المتضمن دستور 1976، وافق عليه الشعب في إستفتاء يوم 19 نوفمبر 1976 .

-المرسوم الرئاسي رقم 438/96 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في إستفتاء 28 نوفمبر 1996 ، الجريدة الرسمية العدد 76 المؤرخة في 08 ديسمبر 1996.

-المرسوم الرئاسي رقم 20/442 المتضمن التعديل الدستوري، الجريدة الرسمية رقم 82، المؤرخة في 2020

-القانون رقم 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 ، المتضمن القانون المدني، الجريدة الرسمية العدد 44 لسنة 2005

-المرسوم الرئاسي رقم 67/89 المؤرخ في 16 ماي 1989 المتضمن المصادقة على العهد الدولي الخاص بالحقوق الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية و كذا العهد الخاص بالحقوق المدنية و السياسية، الجريدة الرسمية رقم 20 المؤرخة في 17/05/1989

-المرسوم الرئاسي رقم 89-44 المؤرخ في 04 رمضان 1409 ، الموافق 10 أبريل 1989 ، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، الجريدة الرسمية رقم 15 ، الصادرة في 12 أبريل .

- المرسوم الرئاسي رقم 07/20 المؤرخ في 25 جانفي 2020، الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسية الجمهورية و تنظيمها، الجريدة الرسمية العدد 05 المؤرخة في 29 جانفي 2020

- القانون العضوي رقم 04-12 المؤرخ في 06 سبتمبر 2004 يتعلق بتشكيل واختصاصات المجلس الأعلى للقضاء ، الجريدة الرسمية رقم 57 ، الصادرة في 08 سبتمبر 2004 .

- الأمر رقم 01-21، المؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الإنتخابات، الجريدة الرسمية العدد 17، المؤرخة في 10 مارس 2021.

المواقع الإلكترونية:

- بحث حول المركزية الإدارية بالجزائر منشور بالموقع: <https://www.tribunaldz.com/forum/t1876>.

الفهرس:

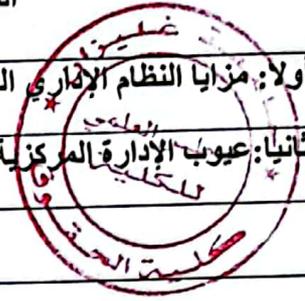
01	مقدمة.....
03	المحور الأول: التطور التاريخي للإدارة المركزية الجزائرية
03	أولاً: مرحلة الإستعمار الفرنسي.....
04	ثانياً: إبان ثورة التحرير المباركة.....
04	ثالثاً: مرحلة الإستقلال
06	1- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1963
09	أ-تنظيم السلطة المركزية في ظل الأمر 1965/07/10 (الدستور الصغير)
12	ب-الآثار المترتبة على العمل بالأمر رقم 182/65.
13	2- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1976.....
15	أ-مركز رئيس الجمهورية في دستور 1976
17	ب-استحداث منصب الوزير الأول في دستور 1976.....
18	3- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1989.....
20	4- مكانة السلطة المركزية من خلال أحكام دستور 1996

22	مركز رئيس الجمهورية في التعديل الدستوري لسنة 1996
22	1- التشريع بأوامر
23	2- حل المجلس الشعبي الوطني
24	3- تقييد سلطة التفويض
24	4- تحديد العهدة الرئاسية للحكم
25	5- اليمين الدستورية
25	المحور الثاني: الإطار المفاهيمي للإدارة المركزية.....
26	أولاً: تعريف الإدارة المركزية.....
29	ثانياً: خصائص الإدارة المركزية
29	المحور الثالث: أركان الإدارة المركزية.....
30	أولاً: تركيز السلطة في يد الإدارة مركزياً.....
32	ثانياً: السلم الإداري، التدرج الإداري، السلطة الرئاسية.....
33	المحور الرابع: السلطة الرئاسية.....
35	أولاً: مفهومها.....
35	1- تعريفها.....
38	2- الأساس القانوني للسلطة الرئاسية
38	3- خصائص السلطة الرئاسية
40	4- عناصر السلطة العامة.....
41	أ- الرقابة السابقة (الإشراف و التوجيه)
42	1- آثار السلطة الرئاسية(واجب الطاعة).....
43	2- التمييز بين الأوامر المشروعة و الأوامر غير المشروعة.....
45	ب- الرقابة اللاحقة أو البعدية (سلطة التعقب و المتابعة).....
46	1- سلطة الإقرار و التصديق.....
46	2- سلطة التعديل

47	3-سلطة السحب.....
47	4-سلطة الإلغاء.....
47	5-سلطة الحلول.....
48	المحور الخامس: صور الإدارة المركزية
49	أولاً: التركيز الإداري.....
50	ثانياً: عدم التركيز الإداري.....
52	المحور السادس: النظام القانوني للإدارة المركزية (رئيس الجمهورية، الوزير الأول، الوزارات)
53	أولاً: رئيس الجمهورية.....
54	1-شروط الترشح لتولي منصب رئيس الجمهورية.....
56	2-سلطات رئيس الجمهورية.....
58	أ-سلطة رئيس الجمهورية في التعيين في الوظائف و المهام العليا للدولة.....
58	3-الأجهزة المركزية المساعدة لرئيس الجمهورية.....
61	ثانياً: الوزير الأول.....
62	1-تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة.....
63	2-إنهاء مهام الوزير الأول أو رئيس الحكومة.....
64	3-صلاحيات الوزير الأول.....
69	4-الأجهزة المساعدة للوزير الأول أو رئيس الحكومة لأداء مهامه.....
70	5-نموذج عن التنظيم الإداري لمصالح الوزير الأول.....
70	ثالثاً: الوزارات.....
72	5-صلاحيات الوزراء.....
74	5-نموذج عن التنظيم الإداري لمصالح وزارة الداخلية.....
75	المحور السابع: تأثير الإدارة المركزية ممثلة في رئيس الجمهورية على الجهاز التشريعي
76	1-المشاركة و التعاون مع البرلمان.....

76	أ-التشريع عن طريق إبرام الإتفاقيات و المعاهدات الدولية.....
78	ب-التشريع عن طريق الإستفتاء.....
79	ج-التشريع عن طريق التعديل الدستوري.....
80	د-التشريع في الحالة الإستثنائية.....
81	هـ-التشريع عن طريق الأوامر.....
83	و-التشريع في حالة عدم المصادقة على قانون المالية.....
84	2-الإختصاصات الأصلية لرئيس الجمهورية.....
84	أ-تولي رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية.....
86	ب-إصدار القوانين و نشرها.....
87	ج-طلب إجراء مداولة ثانية لقانون ثم التصويت عليه.....
88	د-حل المجلس الشعبي الوطني و إجراء إنتخابات تشريعية مسبقة.....
89	هـ- سلطة التعيين.....
90	المحور الثامن: تأثير الإدارة المركزية ممثلة في الوزير الأول على الجهاز التشريعي
91	أولا:المبادرة بمشاريع القوانين.....
91	1-مفهوم المبادرة بمشاريع القوانين.....
92	2-مبادرة الحكومة بالتشريع المالي.....
92	ثانيا: تنفيذ القوانين و التنظيمات.....
92	1-مراسيم تنفيذ القوانين.....
94	2-تنفيذ المراسيم المستقلة.....
96	3-السلطة التنظيمية للوزير الأول.....
97	المحور التاسع: تأثير الإدارة المركزية على العمل القضائي
97	أولا: سلطة رئيس الجمهورية في إصدار العفو الرئاسي.....
98	ثانيا: سلطة رئيس الجمهورية في تعيين القضاة.....
100	ثالثا: رئاسة المجلس الأعلى للقضاء.....

102	المحور العاشر: مزايا و عيوب النظام الإداري المركزي
102	أولاً: مزايا النظام الإداري المركزي (سياسيا و إداريا و إقتصاديا).....
104	ثانياً: عيوب الإدارة المركزية (سياسيا و إداريا و إقتصاديا).....
106	قائمة المراجع



إنتهى بحمد الله