

### Artical History

Received/ Geliş  
27.02.2019

Accepted/ Kabul  
10.04.2019

Available Online/yayınlanma  
30.04.2019

## السلطات الادارية المركزية في اتخاذ القرار- الجزائر أمودجا -

د. ديبح زهيرة

### ملخص

يقصد بالمركزية الادارية قصر الوظيفة الادارية في الدولة على ممثل الحكومة في العاصمة و هم الوزراء دون مشاركة من هيئات اخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الادارة و جعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة . اذا يعتبر النظام الاداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات بين يدي السلطة المركزية، فيوجد عندها جهاز مركزي واحد ( الدولة يعتبر وكلاؤه جزءا من البنى التسلسلية الموضوعة تحت السلطة المباشرة و العليا لمختلف الوزراء الذين يمثلون الدولة و الذين يمثلون مهمتهم بتأمين و تنفيذ الاجراءات التي تقررها السلطة المركزية ). وبالتالي فإذا انفردت الحكومة المركزية في العاصمة او عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة بالفصل النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في الوظيفة الادارية، بحيث يؤدي هذا التركيز للسلطة الادارية الى وحدة اسلوب النظام الاداري في الدولة و الى اقامة و بناء هيكل النظام الاداري في الدولة على شكل نظام تدرجي او ما يعرف بالتدرج او السلم الاداري ونكون امام شكل من اشكال التنظيم الاداري و هو المركزية الادارية .

### Abstract

Intended administrative centralization at the palace of the administrative function of the state to the representative of the government in the capital and they are ministers without the participation of other bodies, it is therefore based on the Standardization Administration and mostly emerge from a single source based in the capital.

If the administrative system is centrally when heading for the unification of all authorities in the hands of the central authority, there is then a central state agents (one is a part of the infrastructures serial interface placed under the direct authority of the Supreme Court and the various ministers who represent the State and who represent their mission to secure and the implementation of the measures decided by the central authority ).

And therefore if the central government in the capital alone or through their representatives in the capital of the state of the final chapter in all jurisdictions involved in the administrative function, so that this could focus of administrative authority to a unit of the administrative system in the state, and to establish and build the structure of the administrative system in the state in the form of a system of gradation.

The administrative foundations are available facts and photos lead to the availability of a range of advantages and disadvantages.

And how to highlight the central administrative in the Algerian administration?

To address this to touch are the two main axes: The first axis: the concept of central administrative in Algeria.

The second axis: a model of the central administration in Algeria.  
The conclusion.

مقدمة:

تتبع الدول العربية بغية قيامها بوظائفها وأعمالها الإدارية شكلين أساسيين من النظم الإدارية هما: نظام وحدة السلطة الإدارية ويطلق عليها (المركزية الإدارية)، ونظام تعدد السلطات الإدارية ويطلق عليها (اللامركزية الإدارية).

لكل من النظامين خصوصيات تميزه عن الآخر، وتحدد كذلك طبيعة التنظيم، كلا النظامين يشكلا توجهاً للسياسة الإدارية يكون لها ارتباط بتاريخ الدولة تلك، وبناؤها الدستوري، وبمتطلبات الواقع العملي للإدارة.

لقد سعت الدول منذ بداية نشأتها، وبغية قيامها بوظائفها وأعمالها وتحقيقاً لأهدافها، ولضرورة الحفاظ على وحدة إقليمها، إلى تطبيق المركزية الإدارية.

إن نظام المركزية الإدارية ليس نظاماً وليد اليوم، بل ظهر مع ظهور الدولة الحديثة، حيث كانت الدول تعتمد على هذا الأسلوب لتسيير المرافق العامة، وبواسطة هذا النظام استطاعت الدول بسط نفوذها وهيمنتها على جميع المناطق التابعة لها.

والجزائر كغيرها من الدول لكي تحقق أهدافها وتقوم بأنشطتها كان عليها أن تتبع نظام معين يضمن لها ممارسة وظائفها المختلفة وتحقيق مطامحها، وبعد الاستقلال مباشرة تجلت مظاهر التنظيم على المستويين المركزي واللامركزي.

مما سبق تظهر أهمية موضوع مداخلتي الموسومة بـ: السلطات الإدارية المركزية في اتخاذ القرار (الجزائر نموذجاً)، وإشكالية المداخلة: مما تشكل الإدارة المركزية في الجزائر، وما مدى مشاركتها في اتخاذ القرار؟.

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمت المداخلة إلى مبحثين:

الأول سوف أقف من خلاله عند معالم ومميزات المركزية الإدارية كنظام أساسي وقديم في التنظيم الإداري، أما المبحث الثاني سوف أدرج فيه الإدارة المركزية في الجزائر المؤهلة لاتخاذ القرار وأخص بالذكر رئيس الجمهورية الوزارة الأولى.

أولاً: دواعي البحث

لم يكن اختيار الموضوع بطريقة عشوائية، وإنما الاختيار كان بدافع أهميته في الساحة القانونية والسياسية والعملية ويمكن تلخيص هذه الأهمية في النقاط التالية:

- معرفة مرتكزات هذا النظام والخصوصيات التي يقوم عليها.

- الصعوبات التي تواجه تطبيق النظام الإداري المركزي، وكيفية التخفيف منهم.
- التعرف على الهيئات الإدارية المركزية، وكيف تتمركز سلطة اتخاذ القرار في يدها.
- لمعرفة طابع النظام السياسي الذي يميز كل دولة، والدولة الجزائرية على الخصوص.

#### ثانيا: مشكلة البحث

إشكالية البحث تتمحور حول التعامل مع التنظيم الإداري المركزي الذي يقوم على تركيز سلطات اتخاذ القرار في يد الإدارة المركزية على تحديد الإدارة المركزية في الجزائر، والتي لها سلطة اتخاذ القرارات، فما هي هذه الهيئات التي تتمركز حولها سلطات اتخاذ القرار في الجزائر؟

#### ثالثا: أهمية البحث

يشكل الموضوع المختار للبحث أهمية بالغة في السياق الإداري والدستوري والسياسي هذا من الجانب النظري.

أما الجانب العملي فلا جدال أو اختلاف فإن المجتمعات القديمة طبقت هذا النظام الذي يركز على جمع السلطة في يد إدارة مركزية مع تنقيب رأي داعم على الإدارة العامة والقانون الدستوري وحتى العلوم السياسية، وذكر من خلال آليات بمطاهم جديدة تضيء الشرعية الأكاديمية في تحليل ومعالجة قضايا التنظيم الإداري.

**أهمية الموضوع:** يكتسي موضع المركزية الإدارية أهمية بالغة في الدراسات القانونية لما له من أهمية بالغة في مجال السلطة العامة وفي مجال تسيير المرافق العامة.

#### رابعا: أهداف البحث

يهدف هذا البحث إلى التعرف على النظام الإداري المركزي وأهم مبادئ ومزايا وعيوب هذا النظام، كما تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على الإدارية المركزية في الجزائر التي تتمركز حول يدها سلطة اتخاذ القرار. وعليه لدراسة هذا الموضوع أهمية بالغة لمعرفة طابع النظام السياسي الذي تنتهجه كل دولة بما فيها الجزائر، والمعوقات التي تعيق سير الإدارة لانتهاجها هذا الأسلوب المركزي.

خامسا: مضمون البحث

### المبحث الأول: معالم ومميزات المركزية الإدارية

إن نظام المركزية الإدارية نظام عرفته المجتمعات القديمة، ومازال يطبق في الدولة المعاصرة لتسيير شؤونها، لتوضيح ذلك سأقوم في هذا المبحث بتحديد مضمون هذا النظام، من خلال تعريف المركزية الإدارية وتبيان مبرراتها (المطلب الأول)، وتحديد صورها وتقديرها في (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية ومبرراتها

اعتمدت الدول في تسيير شؤونها على نظام المركزية الإدارية لضمان قوة الدولة وتأمينها من كل خطر قد يداهمها، وتبعاً لذلك قسمت هذا المطلب إلى فرعين (الأول) تضمن تعريف المركزية، أما (الثاني) تضمن مبررات المركزية الإدارية.

### الفرع الأول: تعريف المركزية الإدارية ومميزاتها:

لقد اجتهد الفقه الإعطاء تعريف للمركزية الإدارية وفق معايير محددة وتبعاً لذلك نجد أن المركزية الإدارية تتميز بمظهرين أساسيين، ومنه نتناول التعريفات (أولاً) ثم مميزات المركزية الإدارية (ثانياً).

### أولاً: تعريف المركزية الإدارية:

هناك إجماع في الفقه الإداري على أن المركزية الإدارية تعني التجميع التنظيمي والوظيفي للمهام الإدارية بيد جهة واحدة، أي حصر صلاحيات القرار وسلطة التقرير في جميع الشؤون في يد سلطة واحدة رئيسية تنفرد لوحدها بالبت في جميع الشؤون الداخلة في الوظيفة الإدارية عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في الأقاليم<sup>(1)</sup>.

ويعني ذلك من الناحية القانونية أنه يوجد شخص عام واحد مركزي وشخصية معنوية واحدة، هي الدولة، التي تباشر جميع الاختصاصات المتعلقة بالوظيفة الإدارية من خلال مجموعة من الموظفين التابعين لها، الذين يتدرجون في السلم الوظيفي، ويخضعون لسلطة الشخص العام للدولة بالتسلسل وفقاً لقواعد قانونية محددة، وبهذا المعنى في المركزية الإدارية لا توجد أشخاص إدارية عامة أخرى تشاركها في مباشرة الوظيفة الإدارية.<sup>(2)</sup>

مما تقدم يمكن تعريف المركزية الإدارية بأنها قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم الوزراء، دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد مظاهر النشاط الإداري وتوحيد الإدارة والعمل الإداري وجعله ينبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

كما يمكن تعريف المركزية الإدارية على أنها حصر وتجميع مظاهر النشاط الإداري في يد السلطة لامركزية والتي قد تفوض البعض من موظفيها كممثلين لها على المستوى الإقليمي، وفق هذا التعريف فإن النظام المركزي تباشر السلطة المركزية فيه كل الشؤون الوطنية والمحلية عن طريق ممثليها في العاصمة، وهي بذلك لا تقيد احتكار الوزراء لكل مظاهر الوظيفة الإدارية وانشغالهم بإصدار جميع القرارات، وإنما تتضمن وجود أشخاص وهيئات تعاون الوزراء في أقاليم العاصمة، بشرط أن تكون تابعة للوزير (الإدارة المركزية) تبعية كاملة وخاضعة لسلطته الرئاسية.<sup>(3)</sup>

#### ثانياً: مميزات المركزية الإدارية

تتميز المركزية الإدارية بمظهرين أساسيين يتمثل الأول في كونها آلية لتنظيم إدارة الدولة، والثاني يتجسد في نظام الرقابة داخل الإدارة، إلى جانب ميزة التبعية الهرمية.

#### أ- المركزية الإدارية آلية لتنظيم إدارة الدولة:

تتميز المركزية الإدارية باستحواذ السلطة المركزية فيها بسلطة القرار وتركيزه بيدها، حيث تعتبر ذلك صاحبة القرار النهائي في تدبير الشؤون الإدارية كسلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية وما تتضمنه هذه السلطة من سلطة إصدارها بالإرادة المنفردة، وتعديل وسحب وإلغاء القرارات الإدارية حسب ما تتطلبه المصلحة العامة<sup>(4)</sup>، وبالتالي في هذا النظام نجد أن سلطة القرار مركزة في قمة الهرم الإداري بيد الوزير، بينما المستويات الإدارية الأخرى تابعة له، تكمن مهمتها الأساسية في تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية العليا، والنظر في القضايا المطروحة على المستوى المحلي، وما يميز هذه الصلاحيات الممنوحة لهذه السلطات الإدارية أنها لا ترقى إلى مستوى اتخاذ القرار النهائي الذي يكون بيد السلطة المركزية التي تعتبر الفاعل الأساسي في تصريف الشؤون الإدارية.

ب- خضوع ممثلي (موظفي) الدولة للسلطة الرئاسية:

إن الموظفين العموميين يخضعون لسلم إداري مضبوط ومتدرج حيث يخضع الموظف الأدنى درجة في السلم الإداري للموظف الأعلى درجة إلى أن يصل هذا التدرج للوزير كأعلى سلطة تسلسلية للموظفين العاملين بوزارته، سواء تعلق الأمر بالموظفين بالإدارة المركزية أو المتواجدين بين المصالح غير المركزية.

تشكل السلطة الرئاسية العنصر الأساسي في المركزية الإدارية، وفي تحديد الصفة المركزية لأي جهاز إداري، بحيث يكفي النظر إلى العلاقة التي تربطه بالسلطة المركزية لكي نحدد صفته، وعليه فإذا كانت العلاقة رئاسية كان الجهاز مركزياً<sup>(5)</sup>.

فالسلطة الرئاسية تعد على هذا النحو اختصاصاً يباشره الرئيس الإداري على المرؤوس استناداً للقوانين واللوائح، وبذلك تشمل هذه السلطة عنصرين أحدهما سابق على أعمال المرؤوس وهو عنصر التوجيه، أما الثاني، فهو لاحق على أعمال المرؤوس وهو عنصر الرقابة.

1- عنصر التوجيه:

يتمثل فيما يصدره الرئيس الإداري إلى مرؤوسيه من أوامر وتعليمات ومنشورات، كما تحمل إليهم إرشادات إلى ما يقتضيه حسن سير المرافق العامة من إجراءات وتصرفات يقصد من ورائها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيههم توجيهاً سليماً بتطبيق اللوائح والتعليمات.

2- عنصر الرقابة:

بعد قيام المرؤوس بأداء مهامه يمكن للرئيس الإداري ممارسة رقابة على تلك الأعمال سواء من تلقاء نفسه، أو بموجب ما يتلقاه من تظلمات وشكاوي من طرف الغير الذي يكون قد تضرر من تلك الأعمال، هذا النوع من الرقابة يظهر لنا كذلك في صورة التصديق وبمقتضاه يقر الرئيس الإداري العمل حتى يكون نهائياً.

كما تسمح الرقابة الممنوحة للرئيس الإداري بموجب القوانين التداخل في أعمال وتصرفات المرؤوس وذلك بإلغائها أو سحبها، كما للرئيس الإداري حق حلول محل المرؤوس في حالة التقاعس عن أداء المرؤوس لعمله.

للرئيس الإداري بما يملكه من سلطات حق مساءلة المرؤوس وتأديبه إذا أخلّ بواجباته الوظيفية.

ت- التبعية الإدارية الهرمية:

يقصد بالتبعية الإدارية الهرمية خضوع جميع الموظفين والهيئات الموجودين على المستوى الإقليمي لسلطة واحدة من السلطة المركزية وذلك عن طريق التبعية الهرمية<sup>(6)</sup>، أي انتظام موظفي الإدارة المركزية على طول السلم الإداري في رابطة ذات مدارج تصاعدية تنتهي عند الرئيس الإداري الأعلى.

وللتوضيح يقصد بالتبعية الإدارية التدرج الإداري، أي توزيع الوزارات والمصالح الإدارية سواء في العاصمة أو في الأقاليم حسب وظائفهم على درجات متدرجة تدرجًا هرميًا، يبدأ من أصغر موظف إلى أعلى موظف حتى نجد في قمته الوزير في كل وزارة، هكذا يشكل الوزير في وزارته أعلى درجة في التدرج الهرمي، هذا ويتطلب هذا الأخير خضوع كل موظف لمن يعلوه درجة فيما يباشره من وظائف وصلاحيات إدارية وفق ما تمليه النصوص القانونية.

الفرع الثاني: مبررات المركزية الإدارية

المركزية الإدارية ضرورة لكل دولة حديثة، بحيث لا يمكن تصور دولة لا تقوم عليها، وطبقًا لما استقر عليه الفقه يمكن إجمال مبررات المركزية الإدارية في النقاط التالية: في مجال السلطة العامة (أولاً)، في مجال أساليب تسيير النشاط الإداري (ثانيًا)، وفي مجال المرافق العامة (ثالثًا).

أولاً: في مجال السلطة العامة:

بعد انحياز النظام الإقطاعي، كان النظام المركزي ضرورة حتمية لكل دولة حديثة، إذ تعمل على تقوية السلطة العامة، ونشر نفوذ الإدارة المركزية وهيبتها في كل أنحاء أقاليم الدولة، إذ تبسط الدولة سلطتها على أقاليمها مع إحكام سيطرتها عليه<sup>(7)</sup>.

ويرى أنصار هذا النظام المركزي بأن السلطة العامة تكتسب قوة تجعلها قادرة على توجيه الأمور وتسيير الشؤون على اختلاف أنواعها بصورة صحيحة وسليمة.

ثانياً: في مجال أساليب النشاط الإداري:

في المركزية الإدارية يتوحد النظام الإداري، نظراً لوحدة المصدر الذي تنبثق منه السلطة، وهذا يعمل على توحيد أساليب وأنماط النشاط الإداري في مختلف المرافق العامة وعلى اختلاف أجزاء الإقليم مما يساهم على إحاطة الموظفين بالنظم الإدارية بسهولة، كما يساعد المواطنين على فهمها.

ومع طول التجربة يؤدي هذا النمط إلى استقرار الإجراءات واكتسابها الدقة والوضوح، مما يبعد الروتين الإداري عن التعقيد ويحقق السرعة في إنجاز الأعمال الإدارية، والإقلال من النفقات العامة<sup>(8)</sup>.

ثالثاً: في مجال المرافق العامة:

هناك بعض المرافق العامة، ونظراً لأهميتها والدور الذي تؤديه في المجتمع لا يمكن تسييرها إلى بواسطة النظام الإداري المركزي، ومثل هذه المرافق لدينا، مرفق الدفاع الوطني، مرفق القضاء، مرفق الأمن، مرفق الشؤون الخارجية، مرفق التربية والتعليم، المرافق الاقتصادية الكبرى.

تعد المركزية الإدارية هي الأسلوب الإداري الوحيد الذي يلائم تلك المرافق الكبرى المهمة في الدولة، والتي تهدف إلى أداء الخدمات على نطاق واسع (مركزي ومحلي) ولكل أفراد الشعب، ولما كانت هذه المرافق تهم الدولة بأسرها فإنه لا يكون من العدل في شيء إلقاء عبئها على هيئات إدارية محلية، وإنما يكون من طبيعي مساواة كل أفراد الشعب في تحمل تكاليفها والاستفادة من خدماتها وهو ما لا يمكن تحقيقه بغير المركزية الإدارية التي تملك المقدرة المالية التي تفوق مقدرة الميزانيات المحلية، وتملك الهيمنة الإدارية على مختلف الأنشطة.

كما أن تبعية الموظفين إلى السلطة الرئاسية يؤدي إلى سير المرفق العام على نحو دقيق ومنظم نتيجة الإشراف التام على المرؤوسين، وهذا فضلاً عما تملكه السلطة العامة من أجهزة ضخمة من تقنيين وخبراء وأخصائيين مما لا يتوافر عند الهيئات المحلية المنتخبة.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية وتقديرها

مر بنا أن المركزية الإدارية يقصد بها انفراد الإدارة المركزية في العاصمة أو عن طريق ممثليها في الأقاليم بالفصل النهائي في جميع اختصاصات الوظيفة الإدارية، وتبعاً لذلك فللمركزية الإدارية صورتان أساسيتان: المركزية

المطلقة (التركيز الإداري) (الفرع الأول)، والمركزية المخففة عدم التركيز (الفرع الثاني)، كما سأطرق إلى تقدير المركزية الإدارية (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: التركيز الإداري

ويسميه البعض المركزية المكثفة أو الكاملة، أو الوزارية، أو التركيز، أو المركزية المطلقة، ويقصد به أن تتركز السلطة الإدارية في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لممثلهم أية سلطة خاصة في تصريف الأمور، على هذا الأساس يتعين على ممثل السلطة المركزية في الأقاليم أن يرجعوا إلى وزاراتهم في كل شيء<sup>(9)</sup>.

كما نعني به تركيز الوظيفة الإدارية بيد الإدارة المركزية، بحيث تكون هي المرجع الوحيد لجميع أعوان الدولة بمختلف التقسيمات الإدارية والذين يفتقدون لأية سلطة خاصة بهم.

كما يطلق على التركيز الإداري تمركز سلطة اتخاذ القرار في يد رئيس السلطة الإدارية الواحدة، أي في يد من يشغل منصب في السلم الإداري، وهو الوزير.

سادت صورة التركيز الإداري حينما كان تدخل السلطة العامة محدودًا وقلّة عدد السكان، وضآلة أهمية الإدارة، عمومًا تمثل هذه الصورة أقدم صور التنظيم الإداري<sup>(10)</sup>.

وبالرجوع إلى الواقع العملي يستحيل العمل بمبدأ النظام حتى في الدول الديكتاتورية، وبالتالي لم يعد له وجود بالنظر إلى تعدد مهام السلطة المركزية، حيث دعت ضرورة تخفيف العبء عن السلطة المركزية والعمل بمبدأ تقريب الإدارة من المواطن والعمل بنظام عدم التركيز.

### الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري

ومضمون هذه الصورة أن تعطي بعض الاختصاصات الإدارية لهيئات إدارية إقليمية تعد فروعًا للوزارات أو المصالح، أو لموظفين عينتهم السلطة المركزية على المستوى الإقليمي خولت لهم سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون حاجة للرجوع إل الرئيس الإداري الأعلى، وبهذا المفهوم يقوم عدم التركيز الإداري على أساس توزيع لسلطة القرار ما بين السلطة المركزية والسلطات الممثلة لها على صعيد مختلف التقسيمات الإدارية.

مما سبق يظهر أن عدم التركيز الإداري إجراء عملي للتخفيف من حدة المركزية عبر نقل مجموعة من الصلاحيات والسلطات لفائدة ممثلي السلطة المركزية على المستويات المحلية.

وتبعاً لذلك فإن السلطة الممارسة في إطار عدم التركيز الإداري سلطة جزئية تخضع لمبدأ توزيع العمل بين السلطات المركزية والسلطات غير المركزية، إضافة إلى خضوع الموظفين القائمين على الأجهزة غير المركزية للسلطة المركزية أثناء قيامهم بمهامهم، وذلك في إطار السلطة الرئاسية<sup>(11)</sup>.

عموماً إن نظام عدم التركيز يتحقق بطريقتين هما: توزيع الاختصاصات والتفويض.

### 1- توزيع الاختصاصات:

ويتحقق ذلك بمقتضى نصوص قانونية تعمل على توزيع جانب من الوظيفة الإدارية بين فروع الجهاز المركزي في الأقاليم، ومؤدى ذلك أن تكون الإدارة قريبة من منبع الحاجات والمتطلبات التي يكون سكان الأقاليم بحاجة إليها، وفي هذه الحالة يمنح القانون للموظف المرؤوس سلطة البت النهائي في بعض الأمور دون حاجة إلى الرجوع للرئيس الإداري.

### 2- التفويض:

يقصد بالتفويض أن يعهد الاختصاص بممارسة بعض اختصاصاته المنصوص عليها في التشريع والأنظمة واللوائح، في مسألة معينة أو نوع معين من المسائل إلى أحد مرؤوسيه مع احتفاظه بحقه في مراجعة العمل وإقرار التعديل أو السحب أو الإلغاء<sup>(12)</sup>.

وعادة ما يتم التمييز بين نوعين من التفويض، تفويض السلطة وتفويض التوقيع أو الإمضاء.

وسنوضح النوعين لأهميتهما بإيجاز شديد.

### - تفويض السلطة أو الاختصاص:

وهو إجراء تمارس بواسطته السلطة المفوض إليها جزءاً من اختصاص السلطة المفوضة وذلك طبقاً للمقتضيات القانونية الجاري بها العمل.

وإذا كان للرئيس الإداري أن يقوم بتفويض بعض اختصاصاته فإنه مع ذلك يبقى مسؤولاً عن ممارسة المفوض إليه هذه الاختصاصات لأن القاعدة العامة تقضي بجواز التفويض في السلطة دون المسؤولية، وبهذه الصفة ينتقل الاختصاص من صاحب الاختصاص الأصيل إلى شاغل المنصب بصفته لا بشخصه، وهذا ما يؤدي إلى بقاء التفويض بالرغم من تغيير الشاغل للمنصب.

#### - تفويض التوقيع أو الإمضاء:

وهو الذي بموجبه يسمح للمفوض إليه بالتوقيع أو الإمضاء على بعض القرارات الداخلية في اختصاص المفوض وحسابه وتحت رقابته، لذلك فهو مجرد عمل مادي، لا يحرم صاحب الاختصاص الأصيل من ممارسة اختصاصه والمسؤولية تقع على عاتق المفوض. ثم إن انسحاب أحد طرفي التفويض من منصبه يؤدي إلى السقوط التلقائي لقرار التفويض<sup>(13)</sup>.

هذا وينضج التفويض بصفة عامة لقواعد أساسية نجلها فيما يلي<sup>(14)</sup>:

- يشترط في التفويض أن يكون بنص قانوني يجيزه.
- أن يكون التفويض جزئياً حتى يتماشى والغرض منه، وعليه فإن الرئيس الإداري لا يجوز له أن يفوض غيره في جميع الصلاحيات.
- يجب أن يصدر نص التفويض في شكل قرار من السلطة المختصة، ويتعين أن يحدد قرار التفويض كل الأمور التي يجري عليها التفويض.
- لا تفويض في التفويض، بمعنى لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره.

#### الفرع الثالث: تقدير المركزية الإدارية

يمكننا تقدير المركزية الإدارية من خلال طرح مجمل المزايا والعيوب التي تتميز هذا النظام والتي نستعرضها في الشكل التالي:

أولاً: مزايا المركزية الإدارية

يمكن إبراز أهم مزايا المركزية الإدارية فيما يلي:

- 1- تشكل المركزية الإدارية أداة فعالة من أجل تقوية السلطة العامة داخل الدولة، وفرض هيبتها على مجموع أجزاء البلاد، مما يؤدي إلى تحقيق الوحدة القانونية والسياسية للدولة، وهذه الوحدة تعتبر صمام أمان للحفاظ على تجانس كل الوحدات الإدارية داخل الدولة<sup>(15)</sup>.
  - 2- تساعد المركزية الإدارية على تجانس النظام الإداري في جميع الجهات والأقاليم وعلى جميع المرافق العامة، مما يضمن استفادة جميع الأفراد من خدماتها داخل مختلف الوحدات الترابية.
  - 4- يلعب شكل الدولة ومساحتها وعدد سكانها، دوراً في اتباع أسلوب المركزية في العمل الإداري فإذا كانت الدولة بسيطة، وذات إقليم صغير وكثافة سكانية قليلة، فإن هذه المميزات تشجع القيادات السياسية في الدولة على تركيز في يدها سلطات كبيرة، دون إعطاء فرصة للمستويات الأدنى في حرية التصرف، ويكون هذا التركيز مقبولاً إلى درجة كبيرة حيث لا يعوقه شكل الدولة أن تشتت إقليميها<sup>(16)</sup>.
  - 5- تقود المركزية الإدارية إلى إنجاز مشاريع ضخمة ومكلفة لا تستطيع الهيئات اللامركزية القيام بها بالنظر إلى إمكانياتها المحدودة.
  - 6- يلعب النظام الإداري المركزي دوراً هاماً و متميزاً في إدارة الدولة الاشتراكية القائمة على أساس مبدأ التخطيط العام الشامل، فبواسطة أسلوب النظام المركزي تستطيع الدولة الاشتراكية ضمان وتحقيق وحدة التنفيذ والتطبيق للخطط الوطنية وللسياسة العامة السائدة في الدولة.
- وإذا كانت المركزية الإدارية تتوفر على كل هذه المميزات، حسب أنصارها وكذلك بالنظر إلى الواقع العملي فإن ثمة مجموعة من السلبيات تتلخص فيما يلي:
- 1- تتصف المركزية الإدارية بالتعقيد والبطء على مستوى الخدمات والإجراءات، وذلك بسبب اعتمادها على منح السلطة اتخاذ القرار النهائي في يد سلطة واحدة، وهذا ما ينعكس سلباً على خدمة المواطنين.

2- تعمل المركزية الإدارية على إغفال وعدم الاهتمام بالحاجيات المحلية والتي لا يمكن أن يعيها إلا السكان المحليون، وهذا بسبب نظرتها الشمولية، وهذا بدوره يؤدي إلى استئثار المدن الكبرى الموجودة في العاصمة بأهم المشاريع الكبرى والمرافق العامة الأساسية، وهذا ما ينعكس سلبيًا على مستوى النمو مختلف المناطق ويخلق اختلالات عميقة بين جهات البلاد.

3- يعتبر تركيز وحصر السلطة في النظام المركزي مظهرًا من مظاهر الحكم المطلق وسيادة الاستبداد، كما أنه يعكس قيم الديمقراطية التي تقضي بإشراك مختلف الشرائح في إدارة شؤون البلاد ونخص بالذكر سكان الجهات المحلية.

4- إن المركزية الإدارية لم تعد تتناسب وفعالية النشاط الإداري والذي يفترض إشراك المستويات المحلية في العمل الإداري بما يخلق الفعالية والجدوى الإدارية<sup>(17)</sup>.

#### المبحث الثاني: السلطات الإدارية المركزية لاتخاذ القرار في الجزائر

تشكل الإدارة المركزية للدولة الجزائرية من مجموعة من الهيئات التي تشكل السلطة التنفيذية التي تتولى الوظيفة الإدارية، وتعد رئاسة الجمهورية من أهم مؤسسات الدولة، بالنظر إلى دورها السياسي والإداري في دائرة السلطة السياسية، كما تعتبر الوزارة الأولى (الحكومة) المؤسسة التنفيذية والتي يترأسها الوزير الأول، ونظرًا لأهمية هذه المؤسسات ولأهمية الدور الذي يباشرونه من خلال اتخاذ القرارات سوف نتولى بالشرح في (المطلب الأول) رئاسة الجمهورية ونخص بالذكر "رئيس الجمهورية"، وفي (الثاني) ندرس الوزارة الأولى.

#### المطلب الأول: رئاسة الجمهورية

يتولى رئاسة هذه المؤسسة رئيس الجمهورية، الذي يعتبر أهم مؤسسة إدارية مركزية، كما يعد القائد الإداري الأعلى للإدارة العامة، ولاعتبار هذا المركز المهم والذي استمد من الدستور فإننا نجد يتمتع بسلطة إصدار القرارات الإدارية باسم ولحساب الدولة، تتلخص هذه الصلاحيات في سلطة التعيين (الفرع الأول) وسلطة التنظيم (الفرع الثاني).

الفرع الأول: سلطة التعيين:

لقد أولت الدساتير الجزائرية المتعاقبة اهتمام كبير لرؤساء الجمهورية قياساً بحجم الصلاحيات الممنوحة له بحكم تمتعه بمركز قانوني سامي مستمد من الشرعية الانتخابية، وتماشياً مع التوجه العام الذي يسير عليه النظام الدستوري الجزائري باعتماده على مبدأ وحدة السلطة وتقوية مركز رئيس الجمهورية.

وتبعاً لذلك أقرت الدساتير الجزائرية وآخرها التعديل الدستوري 2016 بأن الوظيفة التنفيذية يقودها رئيس الجمهورية الذي يتولى صلاحيات واسعة في مجال تعيين كبار المسؤولين السامين في الدولة، بما فيهم الوزير الأول، وأعضاء الحكومة، وحتى الرئيس الأول للمحكمة العليا<sup>(18)</sup>، ويصدر بشأن ذلك مراسيم رئاسية في مجلس الوزراء، أو مراسيم رئاسية من رئيس الجمهورية.

ونظراً لأهمية هذه المناصب المتعلقة بالحكومة والقضاء والمؤسسات الدستورية فإن الاختصاص بالتعيين فيها حصري لرئيس الجمهورية فلا يجوز له تفويض غيره للقيام به<sup>(19)</sup>.

لرئيس الجمهورية صلاحية تعيين وزراء الخارجية، السفراء، المبعوثين الدبلوماسيين، يستلم أوراق اعتماد الممثلين الدبلوماسيين الأجانب في الجزائر، كما يصادق ويوقع على المعاهدات الدولية، وهذه الصلاحيات تدخل في إطار الصلاحيات الدبلوماسية التي تجدها واسع في السياسة الخارجية التي تسمح لرئيس الجمهورية بالإضافة إلى تعيين رجال السياسة، التدخل في مجال السياسة الخارجية والعلاقات الدولية للبلاد، فهو الذي يقرر السياسة الخارجية للأمة الذي يوجهها ويشرف على تنفيذها.

الفرع الثاني: سلطة التنظيم

بالرجوع إلى نص المادة 143 من التعديل الدستوري 2016 نجد أن رئيس الجمهورية بإمكانه اتخاذ قرارات هامة لتنظيم المسائل غير المخصصة للقانون، ولتوضيح هذه النقطة يتعين التطرق إلى مفهوم السلطة التنظيمية وخصائصها (أولاً) وقوتها وإطلاق مجالها دليل امتياز الأداة في صنع القرار (ثانياً).

أولاً: مفهوم السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية وخصائصها:

تعرف السلطة التنظيمية على أنها تلك السلطة الممنوحة للإدارة بمقتضى القواعد الدستورية، بإصدار قرارات إدارية ملزمة تتصف بالعمومية والتجريد<sup>(20)</sup>، كما عرفت على أنها صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار قرارات تنظيمية في شكل مراسيم<sup>(21)</sup>.

وبالرجوع للتعديل الدستوري 2016 نجده يقضي في نفس المادة 143 بأنيامارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون>>.

ومن نص هذه المادة نستشف أن السلطة التنظيمية هي سلطة دستورية ممنوحة لرئيس الجمهورية يصدر بمقتضاها تنظيمات تنظم الميادين أو المسائل غير المخصصة للقانون، وبذلك يتمكن رئيس الجمهورية بإصدار تنظيمات منافسة للقانون والتي تدعم مركزه في النظام الدستوري الجزائري.

إن هذه التنظيمات تعد من الناحية العضوية لائحة تنظيمية صادرة عن رئيس الجمهورية، ومن الناحية الموضوعية تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة، ومنه يمكن تعريف هذه التنظيمات بأنها: >> تلك اللوائح التي يصدرها رئيس الجمهورية على شكل مراسيم، لا تخضع لأي قيد أو شرط وتصدر مستقلة عن أي تشريع<sup>(22)</sup><< هذا بالنظر للمعيار العضوي، أما بالرجوع إلى المعيار المادي تعرف التنظيمات على أنها: >> تلك اللوائح التي تتضمن قواعد عامة مجردة وملزمة إذ يطبق حكمها على كل الأفراد وعلى كل الوقائع<<، وبهذا المفهوم الموضوعي تعد هذه التنظيمات تشريعاً، إلا أنه وتمييزاً لها عن القانون أو التشريع العادي نطلق عليها تشريعات فرعية.

مما سبق نستنتج أن السلطة التنظيمية تتميز بمجموعة من الخصائص التي من خلالها يمكن الوصول إلى مميزات التنظيمات التي يمارس من خلالها رئيس الجمهورية سلطته التنظيمية.

ثانيا: خصائص السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية:

### 1- السلطة التنظيمية اختصاص يعود لرئيس الجمهورية:

بمعنى أن ممارسة السلطة التنظيمية للجهة المختصة دستوريا، والمثلة في قائد السلطة التنفيذية، وهو رئيس الجمهورية، يعدُّ هذا الاختصاص حكراً عليه ولصيغاً بشخصه، ويعد هذا من نقاط قوة رئيس الجمهورية في النظام الدستوري، كما يعد ذلك من نقاط قوة رئيس الجمهورية في منافسة البرلمان في مجال التشريع، إذ لا يمكن لهذا الأخير أن يتدخل في هذا الاختصاص الرئاسي، وهذا على عكس القانون الذي يستطيع رئيس الجمهورية مشاركة البرلمان في مراحل صنعه، وفي المجالات المحصورة له وذلك عن طريق التشريع بأوامر.

وحسن ما فعل المشرع الدستوري، لأن مظاهر النظام الرئاسي الذي تغطي على النظام الدستوري الجزائري، لا تحيد عن هذا الاتجاه، فرئيس الجمهورية يستمد شرعيته من الشعب، مثله مثل البرلمان، لذا فإن وزن وشغل السلطة التنظيمية لا يرضى بغير احتكار رئيس الجمهورية لها ولجها عمومًا دون أن يشاركه في ذلك أية مؤسسة دستورية أخرى<sup>(23)</sup>.

### 2- السلطة التنظيمية ذات مجال خاص:

إن رئيس الجمهورية يمارس السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي أن رئيس الجمهورية من خلال هذا الاختصاص يستطيع لتنظيم المسألة التي لا تدخل من اختصاص البرلمان<sup>(24)</sup>، وبهذا كان مجال السلطة التنظيمية واسعًا غير محدد سوى بالمجالات التي تعود للقانون، وعلي فإن المركز التشريعي لرئيس الجمهورية يتدعم بهذه الآلية الدستورية التي تمكنه من منافسة البرلمان في عملية صنع القانون بالمفهوم الواسع.

### 3- السلطة التنظيمية تتعلق بالتنظيمات فقط:

لا تتعلق السلطة التنظيمية إلا بالتنظيمات، أي اللوائح العامة والمجردة، تتصف التنظيمات بالعمومية والتجريد، وتنظم مراكز قانونية عامة غير محددة، والتنظيمات تطبق على كل شخص وعلى كل حالة تتوافر فيها شروط تطبيق التنظيم، فلا تطبق على فرد بذاته أو حالة بذاته.

ومنه نلاحظ قوة التنظيمات في مجال إنشاء القاعدة العامة المجردة وبذلك احتكار لسلطة اتخاذ القرار الإداري النهائي من رئيس الجمهورية الذي يعد أساس ودعامة ومحور النظام الدستوري الجزائري<sup>(25)</sup>.

#### 4- استقلالية التنظيمات:

يعنى باستقلالية التنظيمات أنها لا تستند في وجودها للقانون، وإنما تستمد وجودها من الدستور، كما تعد غير مقيدة بإطار معين يرسمها لها القانون، لأنها ليست منفذة له، بل هي تنظم اختصاصاً مستقلاً أو ميداناً لا يدخل في اختصاصات البرلمان المحددة على سبيل الحصر، على عكس اللائحة التنفيذية التي تعد مرتبطة بالقانون وبالتالي لا تتمتع بالاستقلالية.

لكن هذا الاستقلال لا يعني عدم احترام مجال القانون، فإن كانت مستقلة، فإنها بالضرورة لا يجب أن تتعدى في مجاله المحمي الذي حصره له الدستور.

#### 5- الشكل والإجراءات الدستورية للتنظيمات:

إن من أهم ما يميز التنظيمات، هو أن رئيس الجمهورية غير مقيد في إطار ممارسته لها بإجراءات ومراحل، ما عدا مرحلة صدورها، وممارستها عن طريق المراسيم الرئاسية، وهذا على عكس القانون الذي يقيد المجلس الشعبي الوطني بالأشكال التي لا بد من احترامها منذ بدايته على شكل مشروع أو اقتراح إلى حين نفاذه ودخوله حيز التطبيق.

#### المطلب الثاني: الوزارة الأولى

تعتبر الوزارة الأولى (الحكومة) السلطة السياسية والإدارية التي تحكم الدولة، كما تعتبر الجهاز التنفيذي في السلطة التنفيذية تهتم بتنفيذ السياسة العامة للدولة، كما قد تشترك في عملية تعيين بعض الموظفين، وعملية التشريع في إطار الصلاحيات المحددة لها بالدستور والقوانين المنظمة لها، ولمزيد من الشرح نخصص (الفرع الأول) للوزير الأول في النظام الدستوري، أما (الثاني) نخصصه للوزارة.

الفرع الأول: الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري

عرف منصب الوزير الأول في الدولة الجزائرية عدة تسميات، وذلك بالنظر إلى طابع النظام السياسي الذي كان يتأرجح بين أحادية السلطة وثنائية السلطة، وللتعرف أكثر على هذا المنصب يتعين التطرق إلى كيفية تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول (أولاً) ثم تحديد صلاحياته وعلى مختلف القرارات التي يصدرها في حدود ممارسته للصلاحيات الدستورية (ثانياً).

أولاً: تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول:

ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين الوزير الأول وأعضاء الحكومة وهذا راجع إلى طبيعة النظام السياسي الذي يوصف بأنه نظام رئاسي، هذا ولقد استعمل المشرع الدستوري مصطلح رئيس الحكومة وهذا في الدساتير السابقة، حتى جاء التعديل الدستوري 2016 ليستبدل مصطلح رئيس الحكومة بالوزير الأول، كما قيد رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول، من خلال إلزامه بإجراء أولي يتمثل في استشارة الأغلبية البرلمانية<sup>(26)</sup>.

هكذا التعديل الدستوري أعاد ترتيب السلطة التنظيمية فالمشرع لم يكتف باستبدال تسمية رئيس الحكومة بالوزير الأول فحسب بل تم تجريد من بعض الصلاحيات والسلطات، بحيث أصبح دوره استشاري في عملية تعيين أعضاء الحكومة من قبل رئيس الجمهورية، بعدما كان سابقاً رئيس الحكومة هو الذي يختار أعضاء حكومته<sup>(27)</sup>، كما تم تقييده في حالة التعيين في وظائف الدولة والتي لا تتم إلا بموافقة رئيس الجمهورية<sup>(28)</sup>.

أما بخصوص إنهاء مهام الوزير الأول نجدتها تتلخص في الطرق التالية:

1- الإقالة:

تنتهي مهام الوزير الأول بقرار يصدره رئيس الجمهورية اعتماداً على الصلاحيات التي يمنحها له الدستور، هذا القرار يدخل في إطار القرارات السياسية يعد هذا الاختصاص اختصاصاً أصيلاً ومستقلاً.

يمارسه رئيس الجمهورية اعتماداً على الصلاحيات التي يمنحها له الدستور، وأن هذا الاختصاص يعد اختصاصاً أصيلاً ومستقلاً، وهذا ما أكدته المادة 5/91 من دستور 2016 بنصها على أن: >> رئيس

الجمهورية يعين رئيس الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية البرلمانية، وينتهي مهامه <<، وتجدر الإشارة إلى أن سلطة رئيس الجمهورية في إقالة الوزير الأول مطلقة، حيث يعود له وحده تقدير ذلك، بعد استشارة الأغلبية البرلمانية.

## 2- الاستقالة:

تأخذ استقالة الوزير الأول شكلين:

\* الاستقالة الحكيمة: تكون للأسباب التالية<sup>(29)</sup>:

- حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على برنامج الحكومة، مما يترتب عنه لجوء رئيس الجمهورية من جديد إلى تعيين رئيس الحكومة من طرف رئيس الدولة.

- حالة التصويت على لائحة ملتزم الرقابة، إذا صوت المجلس الشعبي الوطني على لائحة ملتزم الرقابة بأغلبية ثلثي النواب، ويقدم الوزير الأول استقالته إلى رئيس الجمهورية.

- حالة ترشح الوزير الأول لرئاسة الجمهورية، إذ يترتب على ذلك تعيين أحد أعضاء الحكومة لممارسة وظيفة الوزير الأول من طرف رئيس الدولة.

\* الاستقالة الإدارية: تم النص على هذا النوع من الاستقالة في المادة 100 من التعديل الدستوري 2016، تتم هذه الاستقالة بمحض إرادة الوزير الأول، وذلك إذا ما شعر بأنه أصبح غير قادر على مواصلة تنفيذ برنامجه، أو تعرض لانتقادات شديدة أو ضغوطات سياسية سواء من طرف الرأي العام أو رئيس الجمهورية، أو إذا رأى بأنه لا يمثل الأغلبية في البرلمان، أو أصبحت هذه الأخيرة لا توافق على مشاريع القوانين التي يبادر بها، وإذا ما قام رئيس الجمهورية بإصدار أوامر لا تتماشى مع برنامج حكومته.

## ثانيا: صلاحيات الوزير الأول:

لاعتبار أن الوزير الأول المسؤول عن تنفيذ سياسة الحكومة، لذلك ألقى الدستور على عاتقه مجموعة من المهام التي يقوم بها، وينفرد بها وصلاحيات يشترك فيها مع رئيس الجمهورية، وفي مقابل دخوله مجموعة من الأدوات التي تساعد في تنفيذ برنامج حكومته، نتناول كل نقطة بشيء من التفصيل وبالترتيب.

1- صلاحيات ينفرد بها وصلاحيات يشترك فيها مع رئيس الجمهورية:

يتولى الوزير في هذا المجال تنفيذ القوانين والتنظيمات والتوقيع على المراسيم التنفيذية، ينقسم المجال التنظيمي إلى فرعين: فرع يسمى بالمجال التنظيمي المستقل والآخر يسمى بالمجال التنظيمي لتنفيذ القوانين، وهذا الأخير هو الذي يعود للوزير الأول، نصت الدساتير المتعاقبة على هذا الاختصاص، وسار التعديل الدستوري 2016 على نفس الطريق.

أما بخصوص توقيع المراسيم فإن الوزير الأول يوقع المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك، ويندرج ضمن هذه المراسيم تلك التي تدخل في إطار تنفيذ القوانين والتنظيمات، المراسيم التي بمقتضاها يتم تعيين وإنهاء مهام موظفي الدولة في الوظائف العليا، المراسيم التي يتم بمقتضاها تحديد الاختصاصات لأعضاء الحكومة<sup>(30)</sup>.

إلى جانب هذه الصلاحيات يتولى الوزير الأول رئاسة مجلس الوزراء ومن خلاله، يتابع النشاط الحكومي ويتخذ ما يتطلبه ذلك من قرارات إدارية.

عمومًا تتلخص الصلاحيات التي ينفرد بها في إعداد مشاريع القوانين وتقديمها إلى البرلمان لمناقشتها ثم التصويت عليها، كما يتمتع الوزير الأول بسلطة التعيين في وظائف الدولة وله في ذلك حق التفويض تسهيلاً للعمل الإداري<sup>(31)</sup>.

إلى جانب هذه الصلاحيات التي يتولاها لوحده، منح له الدستور اختصاصات يشارك فيها رئيس الجمهورية في أداء الوظيفة التنفيذية على أحسن وجه.

من هذه الاختصاصات لدينا صلاحياته كمستشار لرئيس الجمهورية في حالة حل البرلمان، والواقع يؤكد أن هذه الاستشارة يمكن الرئيس من تجنب مخاطر التسرع والانفعال، كما تمكنه من الوقوف على مدى ملاءمة قرار الحل لحد الخلاف القائم بين الحكومة والمجلس الشعبي الوطني.

كما للوزير الأول صلاحيات في مواجهة البرلمان، تتمثل في استدعائه للانعقاد في دورة غير عادية<sup>(32)</sup>.

للوزير الاول سلطة استدعاء اللجنة المتساوية الأعضاء في حالة حدوث خلاف بين الغرفتين، وهذا الاختصاص محصور بيد الوزير الأول فقط<sup>(33)</sup>.

### الفرع الثاني: الوزارة

تتألف الحكومة إضافة إلى الوزير الاول من عدة وزراء، يتأسس كل وزير قطاع إداري يسمى وزارة، تعد هذه الأخيرة سلطة إدارية عليا في الدولة، مكلفة بتسيير شؤون الدولة، ولمزيد من الشرح والتفصيل أتناول في هذا الفرع تنظيم وتركيب الوزارة (أولاً)، وفي (الثاني) الوزير.

### أولاً: تنظيم وتركيب الوزارة

لقد عرفت الوزارات في الجزائر تغييراً كبيراً بين مرحلة وأخرى وذلك تبعاً للمعطيات العامة التي تسود الدولة، إذ يرتفع عدد الوزارات ويقل حسب الظروف السياسية التي تمر بها الدولة.

تعد الوزارات أهم الأقسام الإدارية وأكثرها شيوعاً لما تتميز به من تركيز السلطة، وطبقاً للمادة (49) من القانون المدني الجزائري فإن الوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم فإنها تستمد وجودها من الدولة، فيمثل كل وزير في قطاع نشاطه الدولة، ويتصرف باسمها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي تشرف عليه.

يختلف عدد الوزارات تبعاً للمعطيات العامة التي تسود الدولة، إذ يمكن إسناد مهمة ما إلى وزارة واحدة، كما يمكن تكليف عدة وزارات بهذه المهام لاعتبارات معينة.

هذا ويمكن تصنيف هذه الوزارات إلى عدة أصناف مثلاً:

\* **وزارات السيادة:** وتشمل مختلف الوزارات المكلفة بالحفاظ على كيان الدولة، كوزارة الدفاع، وزارة الداخلية، وزارة الخارجية... إلخ.

\* **وزارات ذات طابع اقتصادي:** وهي تتعلق بالوزارات العاملة في القطاع الاقتصادي كوزارة التجارة، الصيد البحري، الفلاحة....

\* **وزارات ذات طابع اجتماعي وثقافي:** وهي تتعلق بالوزارات العاملة في قطاع اجتماعي.

ومن أجل القيام بالعمل يتعين تنظيم الوزارات، أي تنظيم الهياكل بحسب الحالة وتبعاً لخصوصية كل وزارة ويشمل تركيب الوزارات على ما يلي:

– الأمانة العامة: يسيروها أمين عام، وهو الذي يتولى كل الشؤون الإدارية.

– ديوان الوزير: يتكون هذا الأخير من رئيس الديوان والمكلفين بالدراسة والتخليص.

– المديرية العامة أو المركزية وتتفرع إلى مديريات، وهذه إلى مديريات فرعية وهذه الأخيرة إلى مكاتب.

إلى جانب الأجهزة السابقة، توجد في الوزارة أجهزة أخرى، تؤدي مهامها تحت سلطة الوزير مباشرة إذ لا توجد بينها وبين الأجهزة السابقة الذكر علاقة تسلسلية وهذه الأجهزة هي أجهزة التفتيش والرقابة والتقييم والأجهزة الاستشارية.

#### \* أجهزة التفتيش والرقابة:

يحق للوزير وضع جميع أجهزة التفتيش والرقابة التي تساهم أعمالها في تسيير المصالح العمومية، وتوجيه المسيرين وإرشادهم لتمكينهم من القيام بصلاحياتهم.

#### \* الأجهزة الاستشارية:

الهدف من تنصيبها من الوزير المعني هو تطوير التشاور مع المتعاملين الاجتماعيين والاقتصاديين ومستعملي المصالح العمومية، قصد ترقية نشاطات القطاع وخدماته وتحسينها.

#### \* المصالح الخارجية:

تمثل هذه المصالح الوزارات على المستوى المركزي، وهي أجهزة إدارية لا تتمتع بالشخصية المعنوية، رغم تمتع البعض منها ببعض السلطات كسلطة التقاضي والخاضعة للسلطة الرئاسية للوزير، على الرغم من تواجدها خارج الهيكل المركزي للوزارة.

#### ثانياً: صلاحيات الوزير

يعين الوزير من قبل رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي، وتنتهي مهامه بنفس الأشكال، وذلك بعد استشارة الوزير الأول<sup>(34)</sup>، يشكل الوزير في حدود وزارته الرئيس الإداري الأعلى، فهو يمارس سلطة اتخاذ القرارات الإدارية، الوزير رجل سياسي، وبهذه الصفة يمارس سلطة سياسية يُعتبر مسؤولاً عنها أمام الوزير الأول، وهو أيضاً رئيس إدارة الوزارة.

تختلف الصلاحيات الإدارية من وزير لآخر بحسب القطاع الذي ينشط على رأسه، كما يمثل الوزارة ويمارس كل الأعمال الإدارية من إصدار للقرارات الإدارية المختلفة أو إبرام العقود.

تتلخص هذه الصلاحيات في السلطة التسلسلية، والسلطة التنظيمية والسلطة الوصائية.

### 1- السلطة التسلسلية أو الرئاسية: وهي تتمثل في:

- السلطة التأديبية التي يمارسها الوزير على موظفي وزارته، ولها أوجه متعددة مثل تعيين مستخدمين الإدارة المركزية وكذلك الترقية في الرتب والمناصب، ومعاقتهم في إطار القانون للأخطاء المرتكبة أثناء أداء وظائفهم.
- السلطة لإعطاء الأوامر لأعوان مصالحه عن طريق المنشور أو التعليم.
- سلطة الحلول محل موظفيه التي تمكنه من تغيير وإلغاء القرارات المتخذة من طرف المرؤوسين.

### 2- السلطة التنظيمية:

الحقيقة أن الوزير لا يتمتع بسلطة تنظيمية مستقلة لأن مثل هذه السلطة هي من اختصاص رئيس الجمهورية وكذا الوزير الأول (رئيس الحكومة سابقاً)، فهو لا يستطيع اتخاذ قرارات تنظيمية إلا عندما يسمح القانون بذلك، فهو يساهم في تنفيذ وتطبيق أحكام المراسيم التنفيذية (السلطة التنظيمية لرئيس الحكومة) بموجب ما يصدره من قرارات تنظيمية تتصل بقطاع وزارته<sup>(35)</sup>.

### 3- السلطة الوصائية:

هذه السلطة التي تتميز عن السلطة التسلسلية تمارس على الهيئات اللامركزية وهي تمثل إجراءات الرقابة على الأجهزة وكذلك أعمال الهيئات اللامركزية، مثل المؤسسات العامة والجماعات المحلية التي تخضع للوزارة المعنية<sup>(36)</sup>.

خاتمة

من خلال ما سبق عرضه أستطيع القول فعلاً إن التنظيم بصفة عامة يعد ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، على أساس اعتماد سياسة تركيز وحصر سلطة اتخاذ القرار في يد سلطة واحدة وهي الإدارة المركزية.

وبالرجوع إلى السلطة المركزية في الجزائر، والتي يعود إليها سلطة اتخاذ القرار النهائي، وجدنا أنها تتكون من عدة هيئات وأهم هذه الهيئات لدينا رئاسة الجمهورية والوزارة الأولى.

تعد رئاسة الجمهورية جهاز حساس في الدولة الجزائرية، من خلال مكانة رئيس الجمهورية في الدستوري الجزائري، من خلال السلطات التي يتمتع بها سواء سلطة تعيين كبار موظفي الدولة المدنيين والعسكريين، أو سلطة التنظيم التي تتلخص في مهمة التشريع سواء في الظروف العادية أو الظروف غير العادية.

من خلال ما تم عرضه نجد أن رئيس الجمهورية يحتكر سلطة التعيين وسلطة التنظيم، وذلك من خلال التعيينات التي يتولاها ويصدر بشأنها قرارات، فلم يترك للوزير الأول إلى فئة قليلة، والذي يؤكد على ذلك، احتكار رئيس الجمهورية سلطة تعيين الموظفين الكبار الإداريين والعسكريين دون أن يكون له الحق في تفويض الاختصاص.

كما يحتكر رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية ذلك لمجالها الواسع غير المحدود، وامتلاك آليات دستورية يستطيع من خلالها السيطرة على صنع القانون أي صنع القرار في الدولة، وهو ما يعدّ في حقيقة الأمر امتياز للسلطة الإدارية المركزية.

إن استئثار السلطة المركزية بسلطة اتخاذ القرارات غالباً ما يجعل القرارات الإدارية في الدولة غير متلائم مع طبيعة المشكلات، كما أن تقييد اتخاذ القرار في شخص واحد يجعل الجهات الأخرى غير قادرة على اتخاذ القرار المناسب مما يؤثر سلباً على العمل الإداري والموظفين.

ومن خلال ذلك نستنتج التوصيات التالية:

1- إعمال التفويض بالنسبة للرؤساء التنفيذيون (الوزراء - الولاة - المؤسسات الاستشارية) حتي يستطيع رئيس الجمهورية القيام بالتزاماته.

2- تعديل الدستور بما بين الصلاحيات بصورة دقيقة في مجالات اختصاص رئيس الجمهورية ومجالات اختصاص الوزير الأول.

قائمة المراجع:

- (1)-هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 31.
- (2)-سعيد نحيلي: القانون الإداري، المبادئ العامة، منشورات جامعة البعث، سوريا، 2013، ص 121.
- (3)-عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، الجزائر، 2007، ص 155.
- (4)-محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002، ص 36.
- (5)-فريحة حسين: شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 110.
- (6)-نفس المرجع، ص 110.
- (7)-عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، منشأة المعارف، القاهرة، 1991، ص 121.
- (8)-عبد الله طلبة: مبادئ القانون الإداري، منشورات جامعة دمشق، الطبعة العاشرة، 2006، ص 115.
- (9)-عمار بوضياف: المرجع السابق، ص 121.
- (10)-محمد الصغير بعلي: المرجع السابق، ص 56.
- (11)-ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، ص 35.
- (12)-عبد الغني بسيوني: المرجع السابق، ص 122.
- (13)-عبد الله طلبة: المرجع السابق، ص 117.
- (14)-عبد الغني بسيوني: المرجع السابق، ص 184.
- (15)-عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2000، ص 124.
- (16)-خالد بن فيجان المنديل: المركزية واللامركزية في اتخاذ القرار وعلاقتها بالأداء الوظيفي، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير، جامعة نايف للعلوم الأمنية، كلية الدراسات العليا، قسم العلوم الإدارية، 2000، ص 38.
- (17)-عمار عوابدي: المرجع السابق، ص 124.
- (18)-أنظر المواد 91 و 92 من القانون 16-01 المؤرخ في 2016، المتضمن التعديل الدستوري

- (19) -أنظر المادة 2/101 من التعديل الدستوري 2016
- (20) -سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، دراسة تحليلية لسلطة الإدارة في إصدار اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة، ومدى سلطة القضاء في الرقابة عليها بالمقارنة مع فرنسا، منشأة المعارف، القاهرة، 1982، ص 49.
- (21) -سعيد أبو الشعير: النظام السياسي الجزائري، دراسة تحليلية لطبيعة نظم الحكم في ضوء دستور 1996، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2003، ص 23.
- (22) -سعاد بن سرية: مركز رئيس الجمهورية في التعديل 2008، دار الودائع للنشر والتوزيع، الجزائر، 2008، دار بلقيس - الجزائر، طبعة 2010، ص 155.
- (23) -مولود منصور: محاضرات في القانون الدستوري، الطبعة الأولى، دار الودائع للنشر والتوزيع، الجزائر 2009، ص 284.
- (24) -أنظر المواد 140 إلى 142 من التعديل الدستوري 2016.
- (25) -سعيد أبو الشعير: المرجع السابق، ص 65.
- (26) -أنظر المادة 5/91 من التعديل الدستوري 2016.
- (27) -أنظر المادة 1/93 من التعديل الدستوري 2016.
- (28) -أنظر المادة 5/99 من التعديل الدستوري 2016.
- (29) -أنظر المادة 94 من التعديل الدستوري 2016.
- (30) -أنظر المادة 99 من التعديل الدستوري 2016.
- (31) -أنظر المادة 5/99 من التعديل الدستوري 2016.
- (32) -أنظر المادة 133 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 2016.
- (33) -أنظر المادة 138 الفقرة الأخيرة من التعديل الدستوري 2016.
- (34) -رمضاني فاطمة الزهراء: مساهمة سلطة التقرير في عملية صنع القانون في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2005/2004، ص 84.
- (35) - نفس المرجع، ص 84.
- (36) -أنظر المواد 140 و 141 من التعديل الدستوري 2016.