

جامعة جيلالي بونعامة خميس مليانة
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



ملخص محاضرات مقياس الإدارة المركزية

موجه لطلبة السنة الأولى ماستر
تخصص قانون إداري

مقرر السداسي الأول

الدكتور: تقيّة توفيق

السنة الجامعية 2021/2020

الإدارة المركزية

يندرج موضوع عنوان هذا المقياس ضمن أحد الموضوعات أو المسائل التي يختص بها القانون الإداري، تحديدا الموضوع الأول المتعلق بالتنظيم الإداري الذي يتناول الأسس العامة للتنظيم الإداري الذي يندرج تحته عنوان هذا المقياس أي الإدارة المركزية كما يتناول هياكل التنظيم الإداري (الجزائري)، وما يهمننا من التنظيم الإداري أسسه العامة المتعلقة بموضوع الإدارة المركزية

وتمهيدا لموضوع المقياس جرت عادة البحث فيه تناوله من خلال التطرق إلى فكرة الشخصية المعنوية التي تدخل في نطاق دراسة الأصول العامة للقانون وتحديد نظرية الحق، غير أنه وبالنظر للإدارة العامة في مفهومها العضوي (الشكلي) الذي يهتم بالتكوين الداخلي لها (الإدارة العامة)، باعتبارها مجموع أجهزة السلطة الإدارية يحتم أن تكون هناك أشخاص معنوية عامة في شكل:

– سلطة إدارية مركزية (رئيس الدولة، الوزير الأول، الوزراء...)

– سلطات إدارية محلية لعدم التركيز (الوالي، رئيس الدائرة...)

ظهر التنظيم الإداري المركزي منذ نشأة الدولة الحديثة في أوائل القرن 16 إثر ظهور الملكيات المطلقة حيث عمد الملوك على تركيز كافة السلطات بيد الملك قصد المحافظة على وحدة الدولة وسيادتها إذ يعتبر نظام الإدارة المركزية هو الأصل في التنظيم الإداري والسابق في النشأة كما إنه مازال قائما حتى في ظل الديمقراطيات الحديثة نظرا لأهميته – رغم أنه شهد تطورا في مفهومه و أسلوبه بعد السلبيات التي ظهرت عليه.

يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة.

تقوم المركزية الإدارية على تجميع السلطات الإدارية في يد شخص واحد أو هيئة واحدة ، أي رغم وجود تقسيم إداري في الدولة على أسس جغرافية أو اجتماعية أو تاريخية ،

حيث لا يتصور قيامها (الدولة) بتسيير كل شؤون أقاليمها عن طريق جهازها المركزي وحده، بل هناك توزيع للعمل الإداري على إداراتها المختلفة، فقط أن هذه الأخيرة تباشر عملها تحت إشراف مباشر وكامل للسلطة المركزية، وليس وجود ذاتي وقانوني مستقل.

يعتبر النظام الإداري مركزيا عندما يتجه لتوحيد كل السلطات، أو اتخاذ القرارات بين أيدي السلطة المركزية في الدولة مقرها العاصمة تتمثل في رئيس الدولة، الوزير الأول، الوزراء، الهيئات الوطنية الأخرى، غير أنه لا يمكن توقع نظاما مركزيا كلياً، لأنه لا وجود له في الواقع لعدم فعاليته، وأنه سيحكم عليه بالاختناق، لذا استعان النظام المركزي بنظام آخر يتوافق معه وهو نظام عدم التركيز.

- المركزية الإدارية في القانون الإداري يقصد بها توحيد النشاط الإداري جميعاً وحصرها، في يد الهيئات الإدارية (السلطة التنفيذية) الموجودة في العاصمة السياسية للدولة.

- وفق مبدأ توحيد الإدارة في الدولة دون توحيد الهيئات، وعدم التجزئة.

- بمعنى وجود وحدات محلية في الأقاليم لكنها لا تملك سلطة القرار بل تخضع مباشرة إلى ممثلي الحكومة المركزية.

- لا تعني المركزية الإدارية قيام السلطة التنفيذية في العاصمة بجميع الأعمال في أنحاء الدولة، بل تقتضي وجود فروع لها لا تتمتع بأي قدر من الاستقلال في مباشرة وظيفتها، وتكون تابعة للسلطة المركزية في العاصمة ومرتبطة بها.

المركزية قد تكون مركزية سياسية، كما كان سائداً عند نشأة الدولة الحديثة في أواخر القرن الخامس عشر، حيث قامت هذه الدولة على منطق نظرية الحق الإلهي، والتي اقتضى قيامها على أساس النظام الملكي المطلق، والذي يتحدد بناؤه الدستوري على مبدأ تركيز السلطات، وأخذت هذه الدولة الحديثة بالمركزية السياسية، ذلك ضماناً لتحقيق وحدتها السياسية والقانونية حتى لا تعود للنظام الإقطاعي الذي كان سائداً من جديد حيث كانت السلطة فيه مقننة

وقد تأخذ المركزية صورة اقتصادية حيث يكون توجه الاقتصاد القومي في كلياته وجزئياته مرهوناً بإرادة سلطات عامة مركزية في الدولة وهذا هو الطابع الغالب في الدولة الاشتراكية المتطرفة كما تأخذ به بعض الدول المتخلفة التي تسعى سعياً حثيثاً نحو تحقيق التنمية الاقتصادية عن طريق توجيه النشاط الاقتصادي مركزياً ووفقاً لخطة مرسومة وفي إطار زمني محدد.

ويتخذ النظام المركزي شكل الهرم إذ توجد في قمته الوزراء وفي قاعدته يوجد الموظفون العموميين وتعدد وحدات الجهاز الإداري لا يهدر المفهوم العام للمركزية طالما كانت الوظيفة الإدارية في النهاية في يد السلطة الموحدة بالمركز، وأن هذه الوحدات المتعددة مرتبطة فيما بينها برباط التبعية العضوية وخاضعة لرئاسة عليا واحدة

الإدارة المركزية في الجزائر

ورثت الجزائر غداة الاستقلال أوضاع كارثية خلفها الاستعمار الفرنسي عقب خروجه تمثل في الخراب الهائل الذي أحدثه في كل المجالات ولاسيما في الإدارة العامة بدأت بظهور أول إدارة جزائرية في الجزائر تتمثل في الهيئة التنفيذية المؤقتة والتي مرت بعدة مراحل على النحو التالي:

1- الهيئة التنفيذية المؤقتة: وهي هيئة منبثقة عن اتفاقية إفيان بين جبهة التحرير الوطني الجزائرية ودولة الاستعمار ومؤقتة لأن مهمتها إجراء استفتاء تقرير المصير، يسميها البعض حكومة بومرداس لأن مقرها بمدينة بومرداس في البناية التي توجد بها رئاسة الجامعة، حيث قامت من خلالها إدارة مركزية في الجزائر من دون الحكومة الفرنسية قبل الاستقلال حيث تكونت من 12 عضوا موزعين كما يلي:

- 03 أعضاء من الأوروبيين لا يمثلون الحكومة الفرنسية.
 - 03 أعضاء من المسلمين لا ينتمون لجبهة التحرير الوطني.
 - 06 أعضاء ينتمون لجبهة التحرير الوطني
- تشكل من الرئاسة – رئيسا ونائبا – ومصالح مختلفة تشمل:

- السياسة العامة و الشؤون الاقتصادية و الشؤون الإدارية والشؤون الاجتماعية و مندوب البريد أسندت لمرشحين عن الجانب الجزائري.
- الشؤون المالية و مندوب الأمن والأشغال العمومية و مندوب الفلاحة والشؤون الثقافية، أسندت لمرشي الجانب الفرنسي.

2- أول حكومة في ظل الاستقلال

أفرز انتخاب المجلس التأسيسي تعيين رئيس الحكومة في 26-09-1962 الذي اختار أعضاء الحكومة في 27-09-1962 وقدم برنامجه في 28.09.1962 ونالت ثقة المجلس في 29-09-1962 حيث ما يلاحظ على هذه الحكومة أن الرئيس اختار أعضاء الحكومة في يوم واحد بعد تعيينه، وفي اليوم الموالي قدم برنامج حكومته للمجلس التأسيسي، ونالت الثقة في اليوم التالي، تولى رئيسها المناصب السياسية والإدارة وقيادة الحزب، وتولت تحضير مشروع الدستور. عرض مشروع الدستور على المجلس التأسيسي، وتمت المصادقة عليه في 28 أوت 1963 وعرض على الاستفتاء في 08 سبتمبر 1963 وصدر في الجريدة الرسمية في 10 سبتمبر 1963.

3- الإدارة المركزية في دستور 1963

نص دستور 1963 بموجب المادة 39 منه على أنه: "تودع السلطة التنفيذية إلى رئيس الدولة الذي يحمل تسمية رئيس الجمهورية"، ويتولى رئيس الجمهورية تعيين الوزراء على أن يختار ثلثهم على الأقل من النواب، يستأثر بكل الصلاحيات والسلطات بلا منازع، ولعلها نتيجة منطقية لأن من أشرف على وضع مشروع الدستور، هو من سيتولى هذا المنصب، وبالتالي تم تركيز السلطة في يد رئيس الجمهورية وتشخيصها في شخصه على النحو التالي:

- التنظيم الهيكلي لرئاسة الجمهورية
- إنشاء مديرتين بالرئاسة مكلفتين بالمالية والإعلام والتخطيط
- إلحاق الولاية بالرئاسة
- إلحاق وزارة الداخلية برئاسة الجمهورية بعد استقالة وزير الداخلية احتجاجا على إحداث مصالح برئاسة الجمهورية تختص بمهام من اختصاص قطاعات وزارية حيث اعتبر نشاطا موازيا.

4- الإدارة المركزية في ظل التصحيح الثوري 19 جوان 1965: حيث ترتب عن هذا الإجراء:

- اعتقال رئيس الجمهورية وتوقيف العمل بالدستور، وحل المجلس التأسيسي
- صدر ما يعرف ببيان 19 جوان 1965 مرفق بقائمة اسمية لأعضاء مجلس الثورة،
- إصدار الأمر رقم 65-182 المتضمن تأسيس الحكومة. حيث اعتبر هذا الأمر مجلس الثورة هو مصدر السلطة المطلقة ريثما يتخذ دستور للبلاد.
- أصدرت الحكومة البلاغ المؤرخ في 20 يونيو 1965 لجميع الموظفين والمسؤولين من أجل السير الحسن لجميع المصالح.
- ما يلاحظ على هذا الأمر في هذه المرحلة:
- هو تركيز السلطة في مجلس الثورة الذي يتولى مهام المجلس الوطني، وخضوع الحكومة لسلطته ورقابته.
- بعض أعضاء المجلس يجمع بين عضوية المجلس ومنصب وزاري
- رئيس مجلس الثورة هو نفسه رئيس الحكومة ورئيس مجلس الوزراء ووزير الدفاع.

5- الإدارة المركزية في ظل دستور 1976

- قسم الباب الثاني من دستور 1976 السلطة إلى وظائف سياسية وتنفيذية وتشريعية وقضائية، حيث تكاد تنحصر هذه الوظائف في وظيفة واحدة بسبب أحادية الحزب التي ترتبط مع الإدارة بعلاقة العضوية، مما يعني بأن الوظائف لا تسند إلا لأعضاء الحزب.
- يتكلف بقيادة البلاد شخص واحد هو رئيس الجمهورية الذي يجسد وحدة القيادة السياسية للحزب والدولة طبقاً لأحكام المادة 98 من الدستور، كما منح هذا الدستور لرئيس إمكانية تعيين نائباً له ووزير أول يمارسان مهامهما تحت مسؤوليته وبذلك تم اختصار الدولة في الإدارة المركزية.

6- الإدارة المركزية في ظل دستور 1989

- أقر هذا الدستور التعددية السياسية وانهى عهد الأحادية الحزبية وترتب عن ذلك وضع حد لوحدة الحزب والدولة، وتم تبني نظام شبه رئاسي بإحداث منصب رئيس الحكومة إلى جانب

رئيس الجمهورية التي رغم أنها تظهر أن هناك ثنائية السلطة التنفيذية ومنها الإدارة المركزية إلا أنه في واقع الأمر هي شكلية وليست حقيقية.

7- الإدارة المركزية في ظل تغيير تغيير 11 جانفي 1992

تأسس في هذه الفترة المجلس الأعلى للدولة الذي حل محل رئيس الجمهورية حيث اتخذ هذا المجلس جملة من المداولات من بينها:

- المداولة رقم 01-92 مؤرخة في 19 جانفي 1992 تؤهل رئيس المجلس الأعلى للدولة للإمضاء على كل القرارات التنظيمية والفردية وترأس مجلس الوزراء.

- المداولة رقم 02-92 مؤرخة 14 أفريل 1992 تتعلق بالمراسيم ذات الطابع التشريعي، حيث أصبح المجلس يمارس السلطتين التشريعية والتنفيذية، ومن ذلك فرئيسه هو الرئيس الإداري الأعلى للإدارة العامة ولكل الهيئات الإدارية بما فيها اللامركزية بعد حل المجالس فيها إلى غاية استعادة الشرعية الدستورية..

إدارة عدم الترقية في الجزائر

1- الوالي: هيئة عدم تركيز بموجب أحكام المادة الأولى والثانية من القانون 12-07 المتعلق بالولاية الذي يعتبر أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة... "وأنها تكلف بالأعمال غير الممركزة حسب ما ورد في نص المادة الرابعة

2- حدد الأمر 15-97 المتعلق بالقانون الأساسي لمحافظة الجزائر الكبرى، الذي جعل إدارة عدم التركيز فيها تتكون من الوزير المحافظ يساعده ولاية منتدبون، حيث ألغي هذا الأمر بموجب الأمر رقم 01-2000 وأعاد ولاية الجزائر إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات.

3- المجلس التنفيذي الولائي المتكون من المديريات والمديريات الفرعية والمصالح والمكاتب حسب التسمية المعتمدة في كل القطاع، باستثناء جهات

- الرقابة مثل الوظيفة العمومية والرقابة المالية التي تمثل القطاعات الوزارية المركزية التي تتشكل منها الحكومة.
- 4- الكتابة العامة باعتبارها جهاز إداري من أجهزة الولاية يضم مجموع مصالح الإدارة المشتركة للمديريات الولائية.
- 5- المديريات: وهي المصالح الإدارية لكل وزارة على مستوى الولاية.
- 6- المفتشية العامة: باعتبارها أحد هياكل الولاية تسير بمفتش عام وبمساعدة مفتشين أو ثلاثة.
- 7- ديوان الوالي الموضوع تحت تصرف الوالي مباشرة
- 8- رئيس الدائرة
- 9- فروع المديريات الولائية على المستوى البلدي كفرع البناء والتعمير، وفرع الأشغال العمومية و.....
- 10 رئيس المجلس الشعبي البلدي: الذي يتمتع بصفة التمثيل المزدوجة، ممثلاً للبلدية وممثلاً للدولة هذه الصفة الأخيرة تضعه موضع جهاز من أجهزة عدم التركيز، لتلقيه التعليمات من الوالي.

تطبيقات الإدارة المركزية في الجزائر

رئيس الجمهورية أنموذجاً

تتشكل الإدارة في النظام الإداري المركزي في شكل هرمي واسع القاعدة من درجات يعلو بعضها بعضاً في سلم إداري منتظم من خلاله توجد طبقتين الرؤساء و المرؤوسين ، تولدت معها

رابطة الخضوع و التبعية أو ما يسمى بالسلطة الرئاسية ، و هي ما يعني خضوع كل موظف إلى الموظف الذي يعلوه في شخصه و عمله.

مرت الإدارة المركزية في الجزائر بمرحلتين هامتين تتعلق الأولى بمرحلة الاستعمار التي تميزت بطابع عسكري يفتقد لعنصر السيادة، أما المرحلة الثانية فهي مرحلة الاستقلال التي تميزت بطابع سياسي دستوري .

انتخاب رئيس الجمهورية

منذ الإعلان عن قيام الدولة الجزائرية المستقلة عمد المؤسس الدستوري إلى جعل انتخاب رئيس الجمهورية يتم من طرف الشعب دون وسيط و لا وكيل عنه، إحقاقا و تكريسا لمبدأ السيادة الشعبية التي تقضي بأن الشعب هو الذي يختار حكامه بنفسه (الفقرة الأولى من نص المادة 85 من التعديل الدستوري 2020) ، مما خوله بأن يظهر بمظهر الممثل للأمة جمعاء، ويضطلع بقيادة الوظيفة التنفيذية فهو "رئيس الدولة ومجسد وحدة الأمة، وهو حامي الدستور، وله مخاطبة الأمة مباشرة" (نص المادة 84 من التعديل الدستوري 2020) ، والمعبر عن إرادتها داخليا وخارجيا، يمارس السلطة السامية في حدود أحكام الدستور مهما كان النصاب القانوني للأغلبية الشعبية المطلقة التي يحصل عليها (الفقرة الثانية من نص المادة 85 من التعديل الدستوري 2020). وعن هذا يقول مورييس ديفرجيه " إن عملية الانتخاب المباشر توفر للرئيس سلطة كبيرة جدا لأنه ينبثق من السيادة الشعبية مما يعطيه قوة أكثر من البرلمان نفسه، باعتبار أن التمثيل البرلماني يتجزأ بين عدة مئات الأفراد ينتخب كل فرد منهم من قبل فئة من الجسم الانتخابي وفي إطار محلي على عكس من ذلك يتركز التمثيل الرئاسي بين أيدي رجل واحد ينتخبه كل الجسم الانتخابي في إطار وطني"

شروط الترشح

نصت المادة 87 من التعديل الدستوري 2020 على شروط الترشح لمنصب رئيس الجمهورية وحددتها في:

- التمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط وإثبات الجنسية الجزائرية الأصلية للأب والأم.
- لا يكون قد تجنس بجنسية أجنبية
- يدين بالإسلام
- يبلغ سن الأربعين (40) كاملة يوم إيداع طلب الترشح
- يتمتع بكامل حقوقه المدنية والسياسية
- يثبت أن زوجه يتمتع بالجنسية الجزائرية الأصلية فقط.
- يثبت إقامة دائمة بالجزائر دون سواها لمدة عشر (10) سنوات، على الأقل قبل إيداع

المرشح

- يثبت مشاركته في ثورة أول نوفمبر 1954 إذا كان مولودا قبل يوليو 1942
- يثبت تأديته الخدمة الوطنية أو المبرر القانوني لعدم تأديتها
- 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 بالإضافة إلى الشروط المنصوص عليها بموجب القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات 08-19 المعدل والمتمم للقانون العضوي 10-16.

استلام مهام الرئاسة

يعتبر أداء اليمين الدستورية من قبل الرئيس المنتخب هي طريقة استلامه لمهامه رسميا، ومباشرة مهمته فورا، وإيداعا ببدء حساب تأقيت مدة الرئاسة (العهد الرئاسية) وبدايتها.

وتجدر الملاحظة أن نص المادة 89 من التعديل الدستوري الحالي 2020 في فقرتها الثانية تشير إلى أن رئيس الجمهورية يباشر مهامه الدستورية فور أدائه اليمين، مما يفهم منه تحقق عنصر الفورية، الذي يجعل من رئيس الجمهورية يكتسب صفات ويتولى مسؤوليات ويقررها ويمارس صلاحياته الواسعة في ذلك بصورة آلية وتلقائية بمجرد أدائه لليمين.

يُضطلع خلال هذه العهدة الرئاسية رئيس الجمهورية، بصلاحياته الدستورية باعتباره مجسدا لوحدة الدولة ووحدة الأمة، وهو حامي الدستور، ويجسد الدولة داخل البلاد وخارجها، وله مخاطبة الأمة مباشرة، والساهر على استمرارية المؤسسات والنظام الدستوري والحفاظ على سلامة التراب الوطني ووحدة الشعب والأمة وحماية الحقوق والحريات ولن يتحقق ذلك إلا بتخصيص وقته وجهده لأداء واجباته أثناء عهده التي يتعهد بأدائها أمام الشعب، أثناء أدائه لليمين الدستورية، وقبل ذلك ما جاء في برنامجه الانتخابي قبل المصلحة الخاصة فيما يضمن استمرارية الدولة واستقرار مؤسساتها، وله في ذلك صلاحيات وسلطات في المجال التنفيذي والإداري والتشريعي والدبلوماسي والعسكري والظروف الاستثنائية.

وما يزيد من مكانته ومركزه " شمولية وظيفة التمثيل العام التي تبدأ من التدشين وحفلات الاستقبال إلى اتخاذ القرارات الهامة، وتمثيل الشعب على المستويين الداخلي والخارجي.

ومن أجل تسهيل إنجاز وظائفه المتعددة، يتصرف رئيس الجمهورية في عدد من الأجهزة التي ترتبط به مباشرة بصفته رئيسا للإدارة ووفقا للمرسوم الرئاسي رقم 07-20 المتعمم بالمرسوم الرئاسي 20-270 المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، تتمثل الأجهزة الإدارية المساعدة لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 5 في:

- مدير ديوان رئيس الجمهورية،
- الأمانة العامة للرئاسة،
- المستشارون لدى رئاسة الجمهورية،
- زيادة على ذلك، لرئيس الجمهورية طبقا للمادة 6 من هذا المرسوم:
- مفتشية عامة لمصالح الدولة والجماعات المحلية،
- كتابة خاصة،

حسب نص المادة 7 من ذات المرسوم تساعد مدير الديوان والأمين العام لرئاسة الجمهورية والأمين العام للحكومة، أجهزة وهيكل، ومكلفون بمهمة، ومديرو دراسات ومديرون ومكلفون بالدراسات والتلخيص ونواب مديرين ورؤساء دراسات وكذا مستخدمون إداريون وتقنيون. كما يمكن حسب المادة ذاتها أن يساعد المستشارين والكاتب الخاص في أداء وظائفهم ومهامهم مكلفون بمهمة ومديرو دراسات ومستخدمون إداريون وتقنيون.

سلطات رئيس الجمهورية

الفرع الأول: سلطة التعيين

يخول موقع رئيس الجمهورية في أعلى الهرم الإداري له صلاحية تعيين المسؤولين السامين في الدولة، بناء على ما نصت عليه أحكام الدستور لاسيما المواد التالية:

أولاً- المادة 91 من التعديل الدستوري 2020 النقطة 5: يعين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه وهو ما يتوافق ونص المادتين 105 و110 على التوالي حيث تنص المادة 105 على أنه: "إذا أسفرت.....يعين رئيس الجمهورية وزيرا أول"، وتنص المادة 110 على أنه: "إذا أسفرت.....يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة.....".

هذا وتجدر الإشارة إلى أن نص المادة 93 من التعديل الدستوري 2020 في فقرتها الثانية قيّدت سلطة التعيين لرئيس الجمهورية في مجال التفويض بعدم جوازه بأي حال من الأحوال أن يفوض هذه السلطة المتعلقة بتعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة.... وهذا ما تؤكدته الفقرة التي تليها (الفقرة الثالثة من نص المادة 93 أعلاه) حينما لم تجز لرئيس الجمهورية تفويض سلطته المتعلقة بالتعيين المنصوص عليها بموجب أحكام المادة 91 النقطة 5.

ثانيا- أعضاء الحكومة وكذا رؤساء المؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم وفقا لنص المادة 93 الفقرة الثانية.

ثالثا- المادة 92 منه والتي تنص على أنه: "يعين رئيس الجمهورية، لاسيما في الوظائف والمهام الآتية:

- (1)- الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور: وهي الوظائف المتعلقة بتعيين كل من:
- أعضاء الحكومة بناء على اقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة، حسب الحالة وفقا لنص المادة 104 من التعديل الدستوري 2020.
 - الثلث (3/1) الآخر من أعضاء مجلس الأمة من بين الشخصيات والكفاءات الوطنية في المجالات العلمية والمهنية والاقتصادية والاجتماعية.
- (2)- الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، حيث ينظم هذه التعيينات المرسوم الرئاسي 240-99 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية والتي تكون بمرسوم رئاسي عملا بأحكام المادة الأولى من هذا المرسوم، بالإضافة إلى سلطته في التعيين بموجب مرسوم رئاسي في المناصب لدى المؤسسات المذكورة في الفقرة الأولى من نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 240-99 المصنفة وظائف عليا للدولة باستثناء مجلس الأمة. وفقا لنص الفقرة الثانية من هذه المادة.
- هذا وتضمن المرسوم الرئاسي 240-99 النص على سلطة رئيس الجمهورية في التعيين بموجب مرسوم رئاسي في الوظائف بعنوان الإدارات المركزية للدولة والإدارات المتخصصة للدولة وبمرسوم رئاسي صادر بمجلس الوزراء ممثلي الدولة لدى المؤسسات والأجهزة الدولية، وكذا المناصب المصنفة وظائف عليا في الدولة بالنسبة للأجهزة المذكورة بموجب نص المادة 2 من المرسوم الرئاسي 240-99.
- كما يعين بموجب أحكام المادة 3 من هذا المرسوم في المناصب التي هي بعنوان رئاسة الجمهورية وبالعنوان المؤسسات الوطنية للدولة، وبالعنوان المصالح الخارجية لوزارة الشؤون الخارجية، وبالعنوان المؤسسات القضائية ومؤسسات الرقابة، وبالعنوان مصالح رئيس الحكومة، وبالعنوان الإدارات المركزية للدولة، وبالعنوان المديرية العامة للأمن الوطني، وبالعنوان المديرية العامة للجمارك، وبالعنوان المديرية العامة للحماية المدنية، وبالعنوان الأجهزة والمؤسسات العمومية غير المستقلة والمؤسسات العمومية الوطنية ومراكز البحث والتنمية، وبالعنوان الإدارة الإقليمية.

هذا وقد صدر المرسوم الرئاسي 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة الذي نص على تعيينات يختص بها رئيس الجمهورية بموجب أحكام المادة الأولى منه والتي نصت على أنه: "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

ويعين كذلك في المناصب والوظائف العليا للدولة لدى رئاسة الجمهورية والهيكل والمؤسسات التابعة لها، وكذا لدى وزارت الدفاع الوطني، والشؤون الخارجية والعدل والداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والمالية،

كما يعين مديري الجامعات ومسؤولي الدواوين الوطنية باستثناء تلك التابعة لقطاع السكن مثلما يعين مسؤولي المؤسسات والوكالات والصناديق وكافة الهيئات العمومية ذات الطابع الوطني التي نصت مراسيم إنشائها على التعيين فيها بمرسوم،

ويعين رئيس الجمهورية أيضا الأمناء العامين والمفتشين العامين والمدراء العامين بالوزارات وكذا في المناصب والوظائف العليا الأخرى غير تلك المنصوص عليها أدناه" أي المواد 2 و3 و4 من هذا المرسوم (20-39).

كما يقلد (يعين) بموجب مرسوم رئاسي عملا بأحكام المادة 4 من المرسوم الرئاسي 99-240 كل من رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، ورئيس الأكاديمية الجزائرية للغة العربية (3)- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء باقتراح من الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

(4)-الرئيس الأول للمحكمة العليا.

(5)- رئيس مجلس الدولة

(6)- الأمين العام للحكومة

(7)-محافظ بنك الجزائر.

(8)-القضاة.

(9)-مسؤولي أجهزة الأمن

(10)- الولاية

(11)- الأعضاء المسيّرين لسلطات الضبط

هذا وأشارت الفقرة الثانية من نص المادة 92 أعلاه، إلى سلطة رئيس الجمهورية في تعيين سفراء الجمهورية والمبعوثين فوق العادة إلى الخارج، وينهي مهامهم.

كما أشارت الفقرة الأخيرة من نص المادة 92 أعلاه أنه بالإضافة إلى الوظائف المنصوص عليها في الحالتين 4 و5 أعلاه لرئيس الجمهورية أن يعين في الوظائف القضائية الأخرى تحدد بموجب قانون عضوي.

وما يلاحظ على هذه المناصب الأهمية البالغة التي استوجبت الاختصاص الحصري في التعيين لرئيس الجمهورية إذ لا يجوز له أن يفوض غيره للقيام بها

رابعاً- أعضاء المجلس الأعلى للأمن

خامساً- رئيس مجلس المحاسبة بناء على نص الفقرة الثالثة من المادة 199 من التعديل الدستوري 2020.

سادساً- رئيس السلطة الوطنية المستقلة للانتخابات وأعضائها حسب نص المادة 201 من التعديل الدستوري 2020.

سابعاً- رئيس المجلس الإسلامي الأعلى وأعضائه من بين الكفاءات العليا في مختلف العلوم.

ثامناً- رئيس المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي قبل التعديل والمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حالياً بموجب التعديل الدستوري 2020 المنصوص عليه

بموجب المادة 209 منه حيث لم تنص هذه المادة على صلاحية تعيين رئيسه وبالرجوع للمرسوم لرئاسي 99-240 في مادته 4 يقلد رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي رئيس المجلس

الوطني الاقتصادي والاجتماعي قبل التعديل، حيث أنه بالنظر لما تضمنته الأحكام الانتقالية المقررة بموجب التعديل الدستوري 2020 لاسيما المادة 224 التي نصت على استمرارية

المؤسسات والهيئات التي طرأ على نظامها القانوني في هذا الدستور تعديل أو إلغاء في أداء مهامها إلى غاية تعويضها بالمؤسسات والهيئات الجديدة في أجل أقصاه سنة واحدة من تاريخ

نشر هذا الدستور في الجريدة الرسمية، وعليه قياساً على كل هذا أن المرسوم الرئاسي 99-

240 سيعرف تعديلاً بما يتوافق وما تضمنه دستور 2020.

تاسعا- رئيس المجلس الوطني للبحث العلمي والتكنولوجيات المنصوص عليه بموجب أحكام المادة 216 و 217 من التعديل الدستوري 2020.

عاشرا- تشكيلة الهيئات الاستشارية المنصوص عليها بموجب التعديل الدستوري 2020 والمتعلق بكل من المرصد الوطني لمجتمع المدني المادة 213 والمجلس الأعلى للشباب المادة 214 و 215 منه التي يتولى رئيس الجمهورية تحديد تشكيلتها.

ملاحظة: بالنسبة لكل من السلطة العليا للشفافية والوقاية من الفساد ومكافحته كمؤسسة رقابية المنصوص عليها في المادة 204 من التعديل الدستوري 2020 يحدد القانون تنظيم وتشكيلتها وصلاحياتها وفقا لما نصت عليه المادة 205 في فقرته الأخيرة، أما بخصوص المجلس الوطني لحقوق الإنسان كهيئة استشارية المنصوص عليه بموجب المادة 211 من التعديل الدستوري 2020 يحدد القانون بشأن تشكيلته وكيفية تعيين أعضائه كما هو مقرر بموجب نص المادة 212 منه الفقرة الأخيرة، وكذلك الشأن بالنسبة للأكاديمية الجزائرية للعلوم والتكنولوجيات كهيئة استشارية المنصوص عليها بموجب أحكام المادة 218 منه والتي أحالت الفقرة الأخيرة منه فيما يخص تشكيلتها إلى القانون.

الفرع الثاني: السلطة التنظيمية

يقصد بها صلاحية رئيس الجمهورية في إصدار القرارات ذات الطابع التنظيمي والتي تكون في شكل مراسيم رئاسي، حيث تشكل المجال الذي يخرج عن الاختصاص التشريعي سواء تعلق بقانون عادي أو عضوي الذي يعود للبرلمان أو سواء تعلق الأمر بالأوامر التي يشرع بها رئيس الجمهورية عملا بأحكام المادة 142 من التعديل الدستوري 2020 حيث تجد هذه التنظيمات أساسها الدستوري ضمن أحكام المادة 141 من التعديل الدستوري 2020 التي تنص على أنه: "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة"، أي مجال تنفيذها يعود للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، علما أن التنظيمات تصدر في شكل مراسيم رئاسية يتم نشره في الجريدة الرسمية

الفرع الثالث: الحفاظ على أمن الدولة ومؤسساتها

بموجب سلطته في اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي تتطلبها الحالات الاستثنائية المنصوص عليها بموجب أحكام التعديل الدستوري 2020 بعنوان الحالات الاستثنائية من المواد من 97 إلى 102 منه لاسيما المادة 97 المتعلقة بحالي الطوارئ والحصار، التي عرفت الجزائر هذه الحالة بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المؤرخ في 9 فيفري 1992 والذي يهدف للحفاظ على النظام العام، بالإضافة إلى إعلان الحالة الاستثنائية المقررة بموجب أحكام المادة 98 منه وكذا التعبئة العامة بموجب أحكام المادة 99 منه، وإعلان الحرب وفق ما تقتضيه أحكام المادة 100 منه.

الفرع الرابع: نهاية مهام رئيس الجمهورية

حالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية

تنص المادة 94 من الدستور الحالي 2020 في فقرتها الثالثة والرابعة على أنه: "وفي حالة استمرار المانع بعد انقضاء خمسة وأربعين يوما (45) يُعلن الشّغور بالاستقالة وجوبا حسب الإجراء المنصوص عليه في الفقرتين السّابقتين وطبقا لأحكام الفقرات الآتية من هذه المادة.

وفي حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدّستوريّ وجوبا ويُثبت الشّغور التّهائيّ لرئاسة الجمهورية".

تعتبر حالة الاستقالة والوفاة من الحالات التي تؤدي إلى الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية وهي الحالات الأكثر شيوعا من بين الحالات الأخرى، وقد تضمنت كل الدساتير الجزائرية السابقة هاتين الحالتين ومن بينها الدستور الجزائري الحالي الذي كرسهما بموجب نص المادة 102 في فقرتها الرابعة.

1- الوفاة

لم تتضمن المادة 102 من التعديل الدستوري تعريف الوفاة وأسبابها واكتفت بتحديد الآثار القانونية المترتبة عنها.

على أن إثبات المجلس الدستوري لحالة الشغور النهائي لمنصب رئيس الجمهورية بالوفاة يعتمد على ما يقوله أهل الاختصاص، أي الأطباء وعليه فإن التقرير الطبي هو القول

الفصل في تحديد الموقف الحسم للمجلس في إطار إقراره ثبوتها من عدمه " ثبوت الوفاة وبالتالي وضعية الشغور النهائي "

إن الملاحظ من خلال مختلف السوابق الحاصلة على مستوى الأنظمة العالمية، هو ارتفاع نسبة ورود احتمال الشغور النهائي للرئاسة بالوفاة مقارنة بنسبة وروده بالاستقالة، فقد تأخذ الوفاة صورة طبيعية عادية تحكم حياة الرئيس مثله مثل باقي البشر مهما تعددت الأسباب أو صورة مفتعلة غير عادية متعمدة كالاغتيال.

2- الاستقالة

الاستقالة أحد أهم أسباب الشغور التي تناولها المؤسس الدستوري الجزائري ونص عليها صراحة عبر كافة الدساتير المتعاقبة، إلا أنه لم يزد على المسألة أكثر من ذلك، دون إعطاء تعريف لها والشروط الموضوعية الخاصة بها، واكتفى بالنص على الآثار المترتبة عنها، ورغم ذلك يعتبر هذا تميّز أو بالأحرى امتياز على الدستور الفرنسي، الذي لم يأتي على ذكرها صراحة في نص المادة 07 من دستور 1958، لأن المؤسس الفرنسي يعتبر انقطاع العهدة الرئاسية بالاستقالة أمر طبيعي.

كما لم تتطرق العديد من الدول في دساتيرها إلى تعريف شامل للاستقالة، وكذا الشروط الموضوعية الخاصة بها، واكتفت بالنص على الآثار المترتبة عنها، لذلك وجب التعرض لمفهوم الاستقالة دستوريا:

• الاستقالة دستوريا

بالرجوع إلى مجمل الدساتير الجزائرية، نجدها قد أوردت طريقتين مختلفتين

للالاستقالة:

1-الاستقالة بقوة القانون(الوجوبية): وهي عبارة عن أثر قانوني مباشر ينجم آليا عن اجتماع معطيات خاصة، أو بالأحرى شروط خاصة محددة من قبل الدستور، حيث اعتبر الأستاذ الأمين شريط هذا النوع من الاستقالة استثناءا عن القاعدة التي تعتبر الاستقالة إرادية كما أنه سمي هذا الاستثناء "بتلقائية الاستقالة" "Démission d'office" التي لخصها في

العبارة التالية: "عندما يضع المعنى (الاستقالة) نفسه في موضع يستلزم اعتباره مستقيلاً بحكم القانون.

فبالرجوع إلى نص المادة 94 من الدستور الحالي نجدها تجعل من الاستقالة بقوة القانون نتيجة لقول وجود المانع لرئيس الجمهورية إذا انتهت المهلة المحددة بمدة 45 يوماً لرئيس الدولة، في ظل عدم قدرة رئيس الجمهورية على استئناف مهام وظائفه، وبالتالي فهي نتيجة قانونية واضحة لثبوت استمرارية المانع النهائي لما بعد 45 يوماً (أي ثبوت استمرارية استحالة ممارسة المهام بسبب المرض الخطير المزمّن)، ومن هنا تعتبر المحطة النهائية أو آخر نقطة في مجموع الإجراءات المتعلقة بالمانع أي بعد:

- التثبت من وجود المانع بسبب المرض الخطير المزمّن.
- اقتراح التصريح بثبوته حسب الشروط والأشكال المقررة.
- ثبوته بالتصويت من البرلمان بغرفتيه.
- بدء احتساب أجل 45 يوماً لرئيس الدولة.

وبعد القول بوجود المانع بعد كل ذلك، نكون بصدد إجراء إعلان الاستقالة الوجوبية أو الاستقالة بقوة القانون.

2- الاستقالة العادية أو الحقيقية: بما أن "الاستقالة الحقيقية هي التي تتم بإرادة الرئيس"، وبالتالي فإن التأكيد على وجودها أمر ضروري وأساسي، "كما عبر عن ذلك الفقيهين بريلو وبولوي اللذين أكدا أن: الاستقالة لا يمكن إلا أن تكون إرادية *la démission ne peut-être volontaire*" فالقانون لا يمكنه تجاهل هذا السؤال المهم لأنه من الواجب عليه أن يستفسر أولاً وقبل كل شيء عن وجود الإرادة الحرة لرئيس الجمهورية "وأن استقالته" لم تأتي على إثر طلب من "قوى لا تقاوم" *Force irrésistibles* أو على أثر الضغط.

على الرغم من أن مسألة إثبات انعدام توفر إرادة الرئيس أمر صعب إن لم نقل مستحيلاً وحتى وإن ثبت أو ظهر من خلال الأحداث فإن الدستور لم يتكلم عن المخرج ولا حتى السبيل إليه في حالة ما إذا كانت استقالة الرئيس قهريّة.

الدستور لم ينص على الاستقالة الإرادية أكثر من ذكرها كحالة من حالات الشغور النهائي حيث تنص المادة 94 في فقرتها الرابعة من الدستور الحالي على أنه "في حالة استقالة رئيس الجمهورية أو وفاته، يجتمع المجلس الدستوري وجوباً ويثبت الشغور النهائي لرئاسة الجمهورية" دون أن يعتمد إلى وضع الأطر القانونية ولو حتى العامة التي تحكمها كأن يذكر الجهة التي توجه إليها الاستقالة، شكلية الاستقالة ما تعلق منها بكتابتها في شكل رسالة، مصير الاستقالة هل تقبل أم ترفض؟ ومن أي جهة، وأهم من كل هذا مدى حرية رئيس الجمهورية في استعماله لهذا الحق في مقابل الثقة الشعبية الممنوحة والمهام التي خصه بها الدستور دون غيره باعتباره حامي الدستور، وكذا اليمين الدستورية التي أقسمها، هل يتعلق الأمر هنا بحرية طلبة أي يستقيل متى أراد في أي ظرف كان؟ أم أنها نسبية مقيدة بشروط موضوعية تراعي ظروف خاصة؟ وهل هذا التقييد صريح أم أنه غير صريح؟ لأن هذه النقاط وغيرها غير مبينة بجلاء في الدستور أو غير مذكورة أصلاً

إن عدم إيراد الدستور لشروط صريحة تمنع الرئيس من الاستقالة في حالات معينة، لا يعني فتح الباب لحرية هذا الأخير في اتخاذ قرار يمكن أن يكون مصدر خطر على الدولة ومؤسساتها وبالتالي على الشعب بأكمله، لذا وجب عليه مراعاة، أمور عدة قبل الإقدام على الاستقالة، حتى وإن كانت (الاستقالة) في كثير من الأحيان وسيلة للتعبير عن عدم قدرته على التفاهم مع أغلبية برلمانية مضادة، أو عدم قدرته الصحية أو النفسية على ممارسة مهام الرئاسة (مانع نهائي)، أو رد فعل على نتائج استفتاء شعبي لم ترضه نتائجه كما حدث مع الرئيس الفرنسي ديغول، أو غايات خاصة يسعى لتحقيقها كإقدامه على الاستقالة قبل نهاية ولايته بغرض الترشح لها من جديد، بغية تقوية مركزه سياسياً في حالة وجود أغلبية معارضة في البرلمان، أو إضفاء شرعية عليه خاصة إذا كان قد وصل إلى الحكم بشكل غير دستوري، كما حصل مع الرئيس زروال الذي عاد إلى الهيئة الناجبة قبل أن تنقضي ولايته على رأس المجلس الأعلى للدولة ومن ثم أصبح رئيساً للدولة، لأنه مهما كانت أسباب الاستقالة الموضوعية في نظر الرئيس فلا بد أن يراعي أولاً المكانة المتميزة التي يتمتع بها في هرم سلطة الدولة، والتي خصه الشعب دون غيره بشرف قيادته ومن ثم كان لزاماً عليه أن يكون في

مستوى المسؤولية، والواجبات والأعباء الموكلة إليه، وإن لا يتشبه بكون الاستقالة حق شخصي، لأنه حتى وإن كان كذلك فهو يختلف من حيث طبيعته ومدى أثره باختلاف المركز الذي يحتله الشخص المقرر لصالحه

أما ما تعلق بالشروط الشكلية للاستقالة فهي إن لم ينص عليها الدستور صراحة إلا أن الأصل المتعارف عليه اشتراط الرسمية فيها، وهذا طبيعي لأنه من غير المعقول أن تقدم شفاهة وذلك لتأكيد واقعة فعلية قانونية ودستورية يترتب عنها إجراءات وأثار منصوص عليها دستورياً، بالإضافة إلى التوجه بخطاب للأمة يعلمه بقرار الاستقالة كونه الأولى بذلك لأنه منحه ثقته

مع تمنيات لكم بالنجاح والتوفيق

الدكتور: تقيّة توفيق