

هياكل الادارة في القانون الجزائري واختصاصاتها

يقصد بالتنظيم الإداري تصنيف الأجهزة الإدارية المختلفة في الدولة، وبيان تشكيلها وتوزيع الاختصاصات الإدارية، لتنفيذ السياسة العامة للدولة، ويعتبر التنظيم الإداري ضرورة لا بد منها لكي تنهض السلطة الإدارية بوظائفها وتضطلع باختصاصاتها من أجل تحقيق أهدافها، ولهذا يحوز موضوع التنظيم الإداري أهمية كبيرة، وتحمل الدراسات والأبحاث المتعلقة به مكانًا بارزًا في مؤلفات القانون الإداري منذ القرن الماضي، ولقد دفعت الأهمية الكبيرة لموضوع التنظيم الإداري بعض الفقهاء إلى دراسته كعلم مستقل بذاته.

تتعلق هذه المبادئ المراد دراستها في هذا الموضوع: بعنصرين أساسيين هما المركزية واللامركزية.

أولاً: المركزية الإدارية

تنظم الوظيفة الإدارية على مستوى الدولة بنظامي: المركزية واللامركزية، وتعني المركزية جمع وتركيز السلطات في يد أو جهة أو هيئة واحدة، أي الأفراد بكل شيء مركزة بحتة. وتعني اللامركزية منح جهة معينة جزء معين من السلطات التي تحتاجها. وهذين النظامين لا يوجدان بصورة مطلقة، فنجد لهما صور مختلفة، وتظهر المركزية واللامركزية متناقضان ظاهرياً، لكنهما يكملان بعضهما.

1_ تعريف المركزية الإدارية

تعني المركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية وتجميعها في يد سلطة واحدة رئيسة، تنفرد بالبت النهائي في جميع الاختصاصات الداخلة في هذه الوظيفة، عن طريق ممثليها في عاصمة الدولة أو في أقاليمها تسمى السلطة المركزية، أي أن سلطة التقرير والبت النهائي تكون من اختصاص هيئات السلطة المركزية وإداراتها الموجودة في العاصمة وفروعها في الأقاليم، التي ترتبط بها برابطة التبعية الإدارية وتخضع لسلطانها الرئاسية.

غير أنه لا ينبغي أن يفهم من أن تركيز السلطة يعني عدم تقسيم أراضي الدولة إلى أقسام إدارية على أسس جغرافية، أو تاريخية، أو اجتماعية، لأنه لا يمكن تصور قيام الدولة بتسيير شؤون كل الإقليم عن طريق جهازها المركزي وحده، بل لا بد من توزيع العمل على إداراتها المختلفة.

2 _ أركان المركزية الإدارية

يقوم نظام المركزية الإدارية على ثلاثة أركان هي:

أ _ **تركيز الوظيفة الإدارية للدولة بيد السلطة التنفيذية:** تمارس السلطة التنفيذية المركزية الوظيفة الإدارية وتتركز في يد وزاراتها ومؤسساتها المركزية الموجودة في العاصمة، وتعاونها الهيئات التابعة لها في الأقاليم التي هي تحت إشرافها ورقابتها.

ويشمل نشاطها كل إقليم الدولة، وجميع المرافق العامة الوطنية والمحلية، لا محل لوجود مجالس منتخبة تشرف على المرافق العامة المحلية، فإذا كان هناك موظفون في الأقاليم فهم يتبعون للسلطة المركزية.

ب _ التدرج الهرمي: التبعية الإدارية تعني أن موظفو كل وزارة أو مصلحة موزعون فيما يتعلق بمباشرة وظائفهم الإدارية اعتماداً على تدرج هرمي يسمى بالسلم الإداري، الذي نجد على قمته الوزير المختص والذي يخضع له الجميع في وزارته. وبمقتضى هذه التبعية يخضع الموظفون والمستخدمون لما يصدره رئيسهم من توجيهات وأوامر ملزمة.

ج _ السلطة الرئاسية: السلطة الرئاسية هي مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها الرئيس الإداري في مواجهة مرؤوسيه، ومن شأن هذه السلطة أن يجعل هؤلاء المرؤوسين مرتبطين به برابطة التبعية.

وتتميز السلطة الرئاسية بأن جميع المرؤوسين أو الموظفين يخضعون لرؤسائهم في الإدارة من حيث التزام الخضوع لأوامرهم وتوجيهاتهم، بمعنى أن السلطة الرئاسية هي أن الموظف الأقل درجة من حيث وظيفته القانونية يخضع 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 الصغار.

ومن أهم السلطات التي يتمتع بها الرئيس اتجاه مرؤوسيه هي:

- **سلطة التوجيه:** وذلك من خلال التعليمات والمناشير والمذكرات التي توضح النصوص والمقتضيات القانونية. والمرؤوس في هذه الحالة ملزم بواجب الطاعة، وفي هذه الحالة تكون المسؤولية للرئيس فيما أمر به، وهذا ما تؤكد عليه المادة 129 من القانون المدني، إذ جاء فيها >> لا يكون الموظفون الأعوان مسئولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم <<.

- **سلطة التعقيب والرقابة على أعمال المرؤوس:** يتميز التعقيب فيما تخوله النصوص القانونية للرئيس الإداري من حق إجازة أعمال مرؤوسيه، والاعتراض عليها.

وتشمل سلطة التعقيب أيضاً إلغاء الرئيس لبعض القرارات المشروعة لكن غير الصائبة نظراً لعدم وملاءمتها للظروف التي يواجهها المرفق أو الدولة، كما أن التعقيب يكون بناءً على نص تنظيمي أو تلقائياً من طرف الرئيس.

ثانياً: صور المركزية الإدارية وتطبيقاتها

1 _ صور المركزية الإدارية

يمارس الوزير اختصاصاته في جميع مرافق وزارته بنفسه منفرداً وهي صورة المركزية الإدارية المتشددة أو التركيز الإداري، ويمكن أن يستعين الوزير في اختصاصاته بموظفي وزارته في الوحدات الإدارية وهي صورة المركزية الإدارية المعتدلة أو عدم التركيز الإداري.

أ _ التركيز الإداري المركزية المطلقة (الوزارية)

تشكل الصورة البدائية للمركزية الإدارية، تسمى الوزارة، وهي تركيز جميع السلطات الإدارية بيد السلطة المركزية أي الوزراء، ولا يكون لأية سلطة أخرى تقرير أي أمر، فيرجع كل الموظفين في كل

الأقاليم إلى الوزير المختص لإصدار القرار، فلا يتمتع الموظفون في الأقاليم بسلطة الانفراد بالقرار الإداري أو البت في بعض القضايا والأمور الإدارية بصورة مستقلة.

ب _ عدم التركيز الإداري

يقوم نظام عدم التركيز الإداري على تفويض الموظفين العامين ببعض الصلاحيات لاتخاذ القرارات الإدارية نيابة عن الإدارة المركزية، لكن ذلك لا يعني استقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، ويتحقق نظام عدم التركيز الإداري من خلال نظام تفويض الاختصاص.

• التفويض الإداري كأساس لنظام عدم التركيز الإداري

التفويض هو قيام الرئيس الإداري بمنح بعض من صلاحياته لمؤوسيه. وينقسم إلى قسمين تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع. والتفويض قد يكون جزئياً وفي هذه الحالة يؤدي إلى استقلال جزئي للهيئات المفوضة لها، أما إذا كان كلياً فيعتبر تنازلاً عن الاختصاص.

_ صور التفويض الإداري " تفويض الاختصاص وتفويض التوقيع "

- **تفويض الاختصاص:** ويعني أن يعهد صاحب الاختصاص بممارسة جزء من اختصاصاته إلى أحد مؤوسيه، بشرط أن يسمح القانون بإجراء هذا التفويض، وأن تكون ممارسة الاختصاص المفوض تحت رقابة الرئيس الإداري صاحب الاختصاص الأصلي.

نتيجة: تفويض الاختصاص يخفف العبء عن الرئيس صاحب الاختصاص الأصلي، ويؤدي إلى تحقيق السرعة والمرونة في أداء الأعمال، ويدرب المؤوسين على القيام بأعمال الرؤساء، فينمي فيهم الثقة والقدرة على القيادة.

- **تفويض التوقيع:** في هذه الحالة يقتصر على مجرد توقيع المفوض له على بعض القرارات الداخلة في اختصاص المفوض ولحسابه، وتحت رقابته ومسئوليته، أي التوقيع على الوثائق التي سبق أن أعدها الأصلي، وينتهي تلقائياً بمجرد تغير شخص المفوض أو المفوض له.

ملاحظة: التفويض بالتوقيع مجرد ترخيص للقيام بعمل مادي بحت".

• شروط التفويض الإداري

يشترط الفقه الإداري لصحة التفويض مجموعة من الشروط التي تختلف نسبياً بين نوعي التفويض إذا ما كان تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع، وتتمثل أساساً في:

_ التفويض يجب أن يكون جزئياً: لا يجوز أن يفوض الرئيس الإداري جميع اختصاصاته، لأن هذا يعد تنازلاً من الرئيس عن مزاولة أعماله التي أسندها إليه القانون.

_ ضرورة وجود نص قانوني يبيح ويأذن بالتفويض، وذلك بمقتضى المبادئ الدستورية والقوانين واللوائح التنظيمية.

_ لا يجوز للمفوض إليه أن يفوض غيره فيما فوض فيه.

_ التفويض مؤقت وقابل للرجوع فيه من جانب الرئيس: حيث يستطيع الرئيس دائماً إلغاء بقرار التفويض ويسترد اختصاصه.

_ عدم جواز ممارسة الأصيل (المفوض) الاختصاص الذي تم تفويضه أثناء سريان التفويض.

_ أن يصدر قرار إداري بمنح التفويض.

_ أن يكون التفويض صحيحاً: بمعنى أن يكون المفوض هو صاحب التفويض الحقيقي وإلا شاب تصرفه البطلان.

_ أن يكون التفويض في حدود النص الذي أعطى للرئيس الإداري حق التفويض، سواء من حيث الأشخاص أو من حيث الموضوعات المفوضة.

• التمييز بين التفويض والحلول الإداري

يختلف التفويض عن الحلول في أن الحلول يكون في حالة غياب صاحب الاختصاص الأصيل أياً كان سبب الغياب فيحل محل الموظف في ممارسة هذه الاختصاصات، أما في حالة التفويض فإن الرئيس المفوض يكون حاضراً وليس غائباً.

كما أنه في التفويض يكون الرئيس المفوض مسؤولاً عن أخطاء المفوض إليه لأن الرئيس يمارس الرقابة الرئاسية على المفوض إليه، بينما لا يكون الأصيل الغائب مسؤولاً عن أخطاء من حل محله، لأنه لا يملك أي سلطة رئاسية بالنسبة لتصرفات الأخير، ولأن مصدر سلطته القانون وليس الأصيل.

ثالثاً: تقييم المركزية الإدارية

1 _ مزايا المركزية الإدارية

يمتاز نظام المركزية الإدارية بمجموعة من الإيجابيات والمحاسن، تتمثل أساساً في:

* تقوي المركزية الإدارية السلطة العامة ونفوذ الحكومة وهيبتها ووحدة الدولة والقرار فيها.

* المركزية الإدارية أسلوب ضروري لإدارة المرافق العامة القومية التي لا يتعلق نشاطها بفئة معينة أو إقليم معين كمرقق الأمن أو الدفاع أو المواصلات.

* تعمل المركزية الإدارية على توحيد النظم والإجراءات المتبعة في كافة أنحاء الدولة، مما يخدم تجانس النظم الإدارية وحسن تنفيذها وسهولة فهم الموظفين لها، ويحقق العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها وأداء المرافق العامة لخدماتها.

* تؤدي المركزية الإدارية إلى الإقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، وتمنح مرونة أكبر عند تبادل ونقل الموارد المادية والبشرية.

2 _ عيوب المركزية الإدارية

يعاب على نظام المركزية الإدارية مجموعة من السلبيات ويواجه من الفقهاء عديد الانتقادات، تتمثل أساسا في:

* إشغال الإدارة المركزية والوزراء بمسائل قليلة الأهمية على حساب المهام الأكثر أهمية في رسم السياسة العامة لوزاراتهم.

* تعطيل الأعمال والروتين على حساب الكفاءة والكلفة، وكثرة التعقيدات التي يتعرض لها المتعاملون مع الإدارة، وقتل روح المثابرة والإبداع لدى الموظفين أين ينحصر بتنفيذ الأوامر والتعليمات الصادرة من السلطة المركزية.

* إهمال العامل المحلي عند تقديم الخدمات وتجاهل الاحتياجات المحلية، فلا تتماشى مع مبادئ الديمقراطية المحلية والمجالس المنتخبة.

* إضعاف قرارات الإدارة وخططها التنفيذية التي تبنى على غير الواقع.

* لم يعد ممكنا للدولة الحديثة أن تستند لنظام المركزية وحده فقط.

اللامركزية الإدارية

أولاً: مفهوم نظام اللامركزية الادارية

تعتبر اللامركزية وسيلة من وسائل تنظيم الإدارة وعلاقة الدولة بالمواطنين، إذ يتعلق الأمر بتمكين هؤلاء من المساهمة في تسيير حياتهم العامة، انطلاقا من مجموعة من المبادئ المتعددة كالديمقراطية وحقوق المواطنين وفعالية التسيير، نظرا لعجز الدولة عن التواجد في كل مكان وكل وقت، بالإضافة إلى خصوصيات كل منطقة.

1 _ تعريف نظام اللامركزية الادارية

يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات إدارية على المستوى المحلي، والتي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي. أي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة.

تحذير وتنبيه: النظام اللامركزي يخالف تماما النظام المركزي، فالأول قائم على التعدد، والثاني قائم على التركيز للوظيفة الادارية.

2 _ أنواع اللامركزية الادارية

أ_ اللامركزية الإقليمية

يقصد بها تنظيم الإدارة في الدولة على قاعدة تعدد الهيئات الإدارية الإقليمية، وتحقق بمنح جزء من التراب الوطني للشخصية المعنوية. يعني منحه الاستقلال الإداري والمالي في ممارسة الاختصاصات الموكلة إليه بهدف السهر على تحقيق المصالح المحلية تحت رقابة إشراف الحكومة، ويدير شؤونها أفراد منتخبون، والمعبر عن ذلك هو الولاية والبلدية في الجزائر.

ب_ اللامركزية المرفقية أو المصلحية

واللامركزية المصلحية هي ما يسمى بالمؤسسات العمومية الإدارية التي تتولى إدارة نشاط معين يسند إليها بحكم القانون (مثل الجامعة، المستشفى)، وتحقق اللامركزية المصلحية بمنح المرفق العام سواء أكان وطنياً أو محلياً الشخصية المعنوية، أي منحه الاستقلال الإداري والمالي في تسير شؤونها، إلا أن هذا الاستقلال غير مطلق وإنما يخضع للرقابة الوصائية من طرف السلطات المختصة.

توضيح: تختلف اللامركزية المرفقية عن الإقليمية حيث ينشأ الشخص العام المرفقي (مستشفى، جامعة) لتحقيق غرض محدد ويكون اختصاصه محدوداً لا يمكن تجاوزه، بينما ينشأ الشخص الإداري المحلي (بلدية ولاية) لرعاية نشاط يهم مصالح سكان منطقة جغرافية محددة بالقانون، أو إقليم من أقاليم الدولة .

3_ أركان اللامركزية الإدارية

أ_ **وجود مصالح محلية أو إقليمية متميزة:** بمعنى أن هناك مصالح محلية ينبغي ترك مباشرتها والإشراف عليها لمن يهمهم الأمر، حتى تتوفر الحكومة المركزية لمصالح أخرى ذات طابع عام تهم الدولة كلها، فمثلاً إذا كانت الدولة تهيم على المرافق ذات الأهمية الكبرى كمرافق الأمن والدفاع والقضاء والمواصلات عبر التراب الوطني فإن المرافق المحلية كالنقل المحلي وتوزيع الماء والكهرباء، والصحة... الخ من الأفضل تركها لمن يستفيدون منها مباشرة، فهم أدرى باحتياجهم إليها وأقدر على تسييرها، فضلاً عما في ذلك من تخفيف عبئ إدارتها عن الحكومة المركزية.

وتبعاً لفكرة توزيع الاختصاص هذه تتولى الأجهزة المركزية القيام بمهام معينة أصطلح على تسميتها بالمهام الوطنية، كالدفاع، الأمن، الخارجية، ورسم السياسات العامة في المجال الاقتصادي والتعليم وغيرها، تاركة بقية المهام لتسير وترسم من قبل الأجهزة المحلية.

ب_ **تولي سكان الوحدات المحلية إدارة شؤونهم المحلية:** حيث يتولى سكان الجماعات الإقليمية إدارة شؤونهم بأنفسهم وأن يتم ذلك باختيار السلطات المحلية من السكان بواسطة الانتخاب، وليس عن طريق الحكومة أو الإدارة المركزية.

ج_ **استقلال الجماعات الإقليمية:** بمعنى أن هذه الهيئات المحلية مستقلة في العمل والتقرير والتصرف، لكن تخضع للرقابة الوصائية من قبل السلطة المركزية.

4_ الفرق بين اللامركزية وما يشبهها من أساليب التنظيم الإداري الأخرى

أ_ اللامركزية الإدارية واللامركزية السياسية

تنقسم الدول من حيث تكوينها إلى دول بسيطة ودول مركبة (فدرالية) ففي الدول البسيطة تكون السلطة فيها واحدة في العاصمة، كما تملك سلطة واحدة من حيث التشريع والتنفيذ والقضاء سواء أكانت تتبع الأسلوب المركزي أو اللامركزي فيما يتعلق بكيفية ممارسة الوظيفة الإدارية.

أما في الدولة المركبة وهي تلك التي تتكون من عدة دويلات، كالولايات المتحدة الأمريكية وروسيا، فإن السلطة فيها تكون موزعة بين السلطة المركزية الاتحادية وسلطات الدول الداخلة في الاتحاد والتي تتمتع باستقلال سياسي داخلي، وبالتالي تتعدد السلطات التنفيذية فيها، وتتعدد فيها الدساتير والتشريعات والقضاء.

ب_ اللامركزية الادارية وعدم التركيز

تتشابه اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري في أن كلا منهما يؤدي إلى توزيع السلطات الإدارية وإلى عدم تركيزها في جهة واحدة. ويختلفان في أن عدم التركيز الإداري يعتبر صورة من صور المركزية وبالتالي فإن استقلال ممثلي السلطة المركزية إنما هو استقلال عارض يجوز للوزير سحبه في أي وقت، ولا تتمتع تلك الهيئات بالاستقلالية الناتجة عن الشخصية القانونية، (المديريات مثلا بالنسبة للوزارات، الدائرة بالنسبة للولاية). بخلاف استقلال الهيئات المحلية اللامركزية وتمتعها بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري والمالي. وتحمل مسؤولية تصرفاتها ولا تملك السلطة المركزية عليها إلا حق الوصاية الإدارية.

ثانيا: الرقابة الوصائية وتقييم اللامركزية

تمارس السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية رقابة الوصاية الإدارية، ورغم أن هذا المصطلح يوحي بعدم تمتع الهيئات اللامركزية بالأهلية الكاملة، إلا أن الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية الهدف منها الحفاظ على وحدة الدولة، واحترام القانون فيها.

1 _ مفهوم الرقابة الوصائية

أ _ تعريف نظام الوصاية الإدارية

تعرف الرقابة الإدارية الوصائية على أنها مجموع السلطات التي يقررها القانون للسلطة المركزية أو ممثلها لتمارسها على أشخاص وأعمال الهيئات اللامركزية، بقصد حماية المصلحة العامة والمحافظة على وحدة وترابط الدولة، وتجنب آثار سوء الإدارة من جانب الهيئات اللامركزية، وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله، على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانونا.

نتيجة: الرقابة الوصائية تمارسها السلطات المركزية على الهيئات اللامركزية، ولا تمارس هذه الرقابة إلا بنص، وهي رقابة مشروعية وليست رقابة ملاءمة.

ب _ التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية

يمكن التمييز بين الرقابة الوصائية والرقابة الرئاسية وفق أوجه الاختلاف التالية:

_ الرقابة الوصائية منصوص عليها قانوناً، أي لا تمارس إلا إذا كان هناك نص قانوني، وهذا خلاف الرقابة الرئاسية التي لا تحتاج في ممارستها إلى نص بل هي تلقائية، لأنها من واجبات النظام المركزي الذي يقوم على فكرة السلطة الرئاسية.

_ في الرقابة الرئاسية الرئيس يوجه الأوامر إلى رؤوسه ويراقب تنفيذها، بينما في الرقابة الوصائية لا توجد فكرة فرض الأوامر والتوجيهات بحكم استقلالية الهيئة المحلية أو المرفقية.

_ في الرقابة الرئاسية المروّس لا يمكنه الطعن في قرار رئيسه الإداري، لأن الرئيس يملك سلطة التوجيه والأمر، لكن في الرقابة الوصائية يمكن للجهة الإدارية المحلية الطعن في قرار السلطة المركزية.

_ في السلطة الرئاسية يسأل الرئيس عن أعمال مرؤوسيه، لأنه يفترض فيه أنه هو من قام بالعمل، فهو يملك سلطة الرقابة والتوجيه، بينما لا تتحمل سلطة الوصاية أية مسؤولية بشأن الأعمال الصادرة عن الجهاز المستقل.

2_ تقييم اللامركزية الإدارية

أ _ مزايا اللامركزية الإدارية

_ تمتاز الإدارة اللامركزية بتخفيف العبء عن السلطة المركزية خاصة بعد أن تنوعت واجبات الإدارة إلى درجة أصبح من الصعب تركيزها في يد السلطة المركزية.

_ الهيئات اللامركزية أدري بشؤونها الإقليمية أو المصلحية أفضل من السلطة المركزية.

_ نظام اللامركزية الإدارية يؤدي إلى السرعة والدقة في صدور القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية.

_ اللامركزية الإدارية وسيلة هامة لتحقيق مساهمة السكان المحليين في تدبير شؤونهم المحلية.

_ اللامركزية الإدارية تقرب الإدارة من المواطنين.

_ اللامركزية الإدارية أسلوب حضاري وديمقراطي نتيجة توزيع السلطة وعدم حصرها في جهة واحدة.

_ اللامركزية الإدارية تساهم في الاهتمام بمشاكل الأفراد على المستوى المحلي.

ب _ عيوب اللامركزية الإدارية

- التماهي أو المبالغة في تطبيقها بشكل مطلق يمكن أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة في الحالة التي تعطى الأولوية للمصالح المحلية على حساب مصلحة الدولة، ما يؤدي إلى تفشي النزعة الجهوية وخلق الفرقة في البلد الواحد.

- العبء المالي الذي يكلف الدولة نتيجة كثرة الهيئات.

- تؤدي إلى ترجيح المصالح المحلية عن المصلحة الوطنية.

- هيئاتها تكون أقل خبرة وأكثر إسرافاً من السلطات المركزية.

ولكن بالرغم من هذه العيوب فهي قليلة الأهمية بالنسبة للمزايا التي يثني عليها حتى المنتقدين لهذه الطريقة.

الإدارة المركزية في الجزائر

تتمثل السلطات الإدارية المركزية في رئاسة الجمهورية، وكل الأجهزة التنفيذية والاستشارية التابعة لها، الوزير الأول والحكومة، الهيئات الوطنية الإستشارية، السلطات الإدارية المستقلة والمؤسسات العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري.

أولاً: هياكل الإدارة المركزية في الجزائر

هياكل الإدارة المركزية في الجزائر نوعان هياكل تقريرية، وأخرى استشارية.

1 _ الهياكل الإدارية التقريرية

أ _ رئاسة الجمهورية

رئاسة الجمهورية من هياكل الإدارة المركزية التقريرية، وهي إحدى المؤسسات الدستورية التي تقع على رأس الجهاز المركزي في الدولة. الرئيس في الجزائر هو مجسد وحدة الدولة وسيادتها، وهو القائد الأعلى للقوات المسلحة، وهو الذي يقود السياسة الخارجية للدولة، وله سلطة التعيين في المناصب المدنية والعسكرية ويملك المحافظة على أمن وسيادة الدولة

صلاحيات رئيس الجمهورية ذات الطابع الإداري: يمكن حصر سلطات رئيس الجمهورية في المجال الإداري في:

- **سلطة التعيين:** صلاحية التعيين في المناصب المدنية والعسكرية: خول الدستور رئيس الجمهورية باعتباره أعلى سلطة إدارية في الدولة سلطة التعيين في بعض المناصب السامية في الدولة، سواء تعلق الأمر بالمناصب المدنية أو العسكرية وهو ما أشارت إليه مجموعة من المواد من الدستور ، ويعين القضاة بموجب مرسوم رئاسي بناء على اقتراح وزير العدل وبعد مداولة المجلس الأعلى للقضاء.
- **سلطة التنظيم: والمقصود** بذلك أن رئيس الجمهورية يصدر اللوائح أو ما يعرف بالقرارات التنظيمية في شكل مراسيم رئاسية، حيث يحدد الدستور المجالات التي يشرع فيها البرلمان وخارج هذه المجالات يعود الأمر لرئيس الجمهورية عن طريق سلطة التنظيم.
- **الحفاظ على أمن الدولة وسلامتها:** أعطى الدستور رئيس الجمهورية سلطة المحافظة على كيان الدولة وسلامتها، وبموجب ذلك يملك رئيس الجمهورية إعلان حالة الطوارئ والحصار، والحالة الاستثنائية وحالة الحرب، ورئيس الجمهورية في إعلان هذه الحالات ليس مطلق الحرية بل مقيد بجملة من القيود، والاستشارات التي يطلبها من جهات أخرى في الدولة.

● الأجهزة المساعدة لرئيس الجمهورية

تخفيفاً لأعباء رئيس الجمهورية في إنجاز مهامه عينت له أجهزة إدارية تساعد في مهام رئاسة الدولة (رئاسة الجمهورية)، زيادة عن الهيئات الاستشارية. وتتمثل هذه الهيئات في:

- الأمانة العامة لرئاسة الجمهورية

تعد من الأجهزة الدائمة ويترأسها أمين عام له مجموعة صلاحيات ذات طابع إداري، تتمثل إجمالاً في: تنظيم مصالح رئاسة الجمهورية وعملها، التحضير لميزانية مؤسسة رئاسة الجمهورية والعمل على تنفيذها، الإعداد والمشاركة في دراسة الملفات الضرورية لاتخاذ القرار، تحديد إجراءات وكيفيات التعيين في الوظائف والمناصب المدنية السامية. وتلحق بالأمانة العامة لرئاسة الجمهورية عدد من المديرات.

- **ديوان رئاسة الجمهورية:** يتألف من رئيس الديوان يمارس مختلف الوظائف التي تمكن رئيس الجمهورية الاطلاع على وضعية البلاد وسلامة اتخاذ القرارات. ومدير الديوان الذي له مجموعة من المهام منها متابعة نشاط الحكومة وتحليله وتقديم حصيلة ذلك لرئيس الجمهورية، إعلام رئيس الجمهورية بوضعية البلاد من الناحية السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية واقتراح أهم العناصر لتمكينه من اتخاذ القرار، إعلام الأجهزة والمؤسسات في الدولة بقرارات وتوصيات رئيس الجمهورية، متابعة حالة الرأي العام حول القرارات الكبرى... وغيرها.

- **الأمانة العامة للحكومة:** تعد جهاز دائم في رئاسة الجمهورية وتكلف أساساً بتنسيق النشاط القانوني الحكومي، يترأسها أمين عام وهي هيئة وسطية بين رئيس الجمهورية والحكومة، ووجدت الأمانة العامة للحكومة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية بأحكام المرسوم الرئاسي 197-01.

2_ الحكومة

تتكون الحكومة من الوزير الأول والوزراء.

أ_ الوزير الأول

تم تكريس منصب الوزير الأول بعد التعديل الدستوري الذي حدث سنة 2008، وقبل هذا التعديل كان هذا المنصب معروف باسم رئيس الحكومة، الذي كرسه دستور 1989 وثبت وجوده دستور 1996.

_ تعيين الوزير الأول

مهمة تعيين الوزير الأول من صلاحيات رئيس الجمهورية حيث ينص الدستور >> يعين رئيس الجمهورية الوزير بعد استشارة الأغلبية البرلمانية وينهي مهامه <<. وهذا التعيين يكون بموجب مرسوم رئاسي.

رئيس الجمهورية ليس مقيداً في تعيينه من الحزب الفائز بالانتخابات البرلمانية، فهو تابع للرئيس وليس تابع للبرلمان. لكن الرئيس ملزم باستشارة الأغلبية البرلمانية.

_ صلاحيات الوزير الأول

يتمتع الوزير الأول بمجموعة من الصلاحيات نوردتها كالتالي:

● **سلطة التعيين:** حسب الدستور يعين في وظائف الدولة ، ورغم تضيق سلطات الوزير الأول في مجال التعيين بإمكانه إجراء بعض التعيينات بشرط موافقة رئيس الجمهورية وخارج إطار المواد المنصوص عليها في الدستور من الدستور، والوظائف السامية الواردة في المرسوم الرئاسي 99-240، يكون للوزير الأول حق اقتراح بعض التعيينات على مستوى الحكومة أو الإدارة المركزية أو الإقليمية حسب ما جاء في الفقرة 2 من المادة 05 من المرسوم الرئاسي 99-240. غير أن المرسوم الرئاسي رقم 20-39 مؤرخ في 20 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة وسع من صلاحيات الوزير الأول في مجال التعيين في المناصب المدنية والت كانت حكرا على رئيس الدولة فقط.

● **السلطة التنظيمية:** يشارك الوزير الأول رئيس الجمهورية في الوظيفة التنظيمية، حيث خصص الدستور لرئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل غير المخصصة للقانون، أي التنظيم في معناه المستقل.

● **الصلاحيات التنفيذية:** تتمثل الصلاحيات التنفيذية للوزير الأول في:

√ السهر على حسن سير الإدارة العامة: أي أن الوزير الأول له صلاحية إصدار التعليمات والتوجيهات والمذكرات المتعلقة بضمان حسن أداء العمل الإداري في القطاعات المختلفة.

√ توزيع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة: وهذه المهمة تعني بأن الوزير الأول يقوم بتوزيع وتقسيم المهام بين الطاقم الوزاري المشكل للحكومة، ويضبط اختصاصات الوزراء تفاديا لأي تنازع قد يقع بين الوزارات المختلفة.

√ توقيع المراسيم التنفيذية: إذ يوقع الوزير الأول المراسيم التنفيذية بعد موافقة رئيس الجمهورية على ذلك.

- تنفيذ القوانين والتنظيمات.

تنظيم مصالح الوزير الأول

يحدد تنظيم ومهام مصالح الوزير الأول المرسوم التنفيذي 09-63 المحدد لمهام ديوان الوزير الأول وتنظيمه، والرسوم التنفيذية 09-64 المحدد لصلاحيات مديرية إدارة الوسائل للوزير الأول وتنظيمها.

ب _ الوزارة

الوزارة هي أحد أهم الأقسام الإدارية المركزية، لا تتمتع بالشخصية القانونية، فخصيتها من شخصية الدولة، أي أنها تستمد وجودها من الدولة، والوزارة تمثل قطاع معين من قطاع النشاط الإداري للدولة، يرأسها وزير يعمل ويتصرف باسم الدولة في وزارته لتنفيذ سياسات الدولة العامة في القطاع الذي يشرف عليه، كما يتولى التنسيق بين الهيئات الإدارية التابعة لوزارته.

لا توجد في الدستور أو القانون شروط معينة لتولي الوزارة، وبالتالي تنطبق عليه الشروط العامة للتعيين، كالجندية والتمتع بالحقوق المدنية والسياسية ... الخ.

لا يشترط في الوزير أن يكون متخصصا في المجال الذي يتعلق بوزارته، لأن عمل الوزير ليس فني بل هو عمل سياسي إداري، لكن فهم الوزير للمجال الذي يشرف عليه يكون أفضل من الذي لا يملك تلك الخبرة والتخصص. كما أن تحديد عدد الوزارات يخضع لرئيس الجمهورية.

لوزير مجموعة من الصلاحيات التي يملكها على مستوى الوزارة، مثل إصدار القرارات الفردية وتوجيه التعليمات والتوجيهات للموظفين لتنظيم العمل في قطاعه. وله سلطة التعيين والترقية والتأديب بالنسبة للموظفين على مستوى الوزارة.

وعمل الوزارة في قطاع معين من النشاط الإداري لا يعني عدم وجود تعاون بين الوزارات فيما بينها، بل هناك تعاون بحكم تداخل ميادين العمل، وعادة ما يظهر هذا التعاون في القرارات الوزارية المشتركة، والتي تتخذ بين وزارتين فأكثر.

يستعين الوزير في القيام بمهامه بموظفين سامين في المجال الإداري والتقني، كالمدير المركزي على مستوى الوزارة، والأمين العام لوزارته، ورئيس الديوان، والمستشارين على مستوى الوزارة.

تقسم كذلك الوزارة إلى مجموعة من الأقسام تسمى بالمديريات العامة، تكلف كل مديرية بمتابعة نشاط معين، سواء تعلق الأمر بالموارد البشرية أو المالية والوسائل، وهذا التقسيم يختلف من وزارة إلى أخرى.

إضافة إلى ذلك للوزارات مصالح خارجية على مستوى الولايات، وتسمى بالمديريات التنفيذية وهي تشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، يوكل لهذه المديريات تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة، وهذه المديريات لا تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال الإداري بل هي تابعة للوزارة.

ملاحظة: للوزير صفة سياسية كعضو في مجلس الوزراء أو مجلس الحكومة، وصفة إدارية كرئيس إداري لمجموعة المرافق والمؤسسات والأجهزة الإدارية المكونة للوزارة التي يشرف عليها. فالوزير مسؤول إداري وسياسي عندما يكون في الحكومة ومسؤول إداري عندما يكون في الوزارة وبهذه الصفة يمارس عدة اختصاصات إدارية.

ثانيا: الهيئات الاستشارية

إلى جانب الهيئات المركزية ذات الطابع التقريري، أي التي تتخذ القرار وتنفذه، هناك على المستوى المركزي هيئات أخرى إدارية ذات طابع استشاري تضم خبراء وفنيين ومتخصصين، تقدم الاستشارة للهيئات المركزية في ميدان النشاط الإداري.

مع العلم أن آراء هذه الهيئات ليست إلزامية، باعتبار أنها مجرد وجهة نظر تقدم للجهة الإدارية التي طلبت الرأي والمشورة، إلا أن هذه الآراء لها قوة معنوية من حيث كونها صادرة عن جهات فنية وخبراء في المجال.

هذه الهيئات منها ما هو منشأ بموجب الدستور، ومنها ما هو منشأ بموجب مرسوم رئاسي أو مرسوم تنفيذي.

1 _ أشكال الاستشارة

تأخذ الاستشارة الأشكال الآتية:

أ - الاستشارة الاختيارية: تكون في حالة عدم وجود نص يلزم الإدارة بأن تستشير جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة لها الإختيار في أن تلجأ إلى طلب هذه الاستشارة من عدمها.

ب - الاستشارة الإجبارية (الملزمة): تكون في حالة وجود نص يلزم الإدارة بأن تعرف رأي جهة أخرى قبل اتخاذها القرار، فالإدارة ملزمة باللجوء إلى طلب هذه الاستشارة، والتي تعتبر إجراء جوهريا في القرار، ويؤدي عدم احترامه إلى البطلان، لكن بعد اطلاعها على الاستشارة أو الرأي تكون لها السلطة التقديرية في أن تأخذ به أو تخالفه.

ج - الاستشارة المتبوعة بالرأي الواجب إتباعه: تكون في حالة نص يلزم الإدارة أن تطلب الاستشارة من جهة أخرى مع ضرورة الإلتزام بها، أي أن يكون القرار الإداري مطابقا للرأي الصادر عن الجهة الاستشارية، وإلا فإنه يكون باطلا.

2 _ نماذج من الهيئات الاستشارية

أ _ المجلس الإسلامي الأعلى

هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، أنشئ بموجب المادة 171 من دستور 1996، وحسب نص المادة 195-196 من التعديل الدستوري 2016 فإن المجلس الإسلامي الأعلى يتولى على الخصوص الحث على الاجتهاد وترقيته، إبداء الحكم الشرعي فيما يُعرض عليه، رفع تقرير دوري عن نشاطه إلى رئيس الجمهورية.

ب _ المجلس الأعلى للأمن

حسب نص الدستور هو هيئة استشارية لدى رئيس الجمهورية، ويرأسه رئيس الجمهورية، تكمن مهمته تقديم الآراء إلى رئيس الجمهورية في كل القضايا المتعلقة بالأمن الوطني. ولا يتمتع المجلس بالشخصية المعنوية والاستقلالية ويحدد رئيس الجمهورية كفاءات تنظيم المجلس الأعلى للأمن وعمله.

ج _ المجلس الوطني لحقوق الإنسان

هو هيئة دستورية وطنية مستقلة، يتكون المجلس من ثماني وثلاثين عضواً، وهو مكلف بتعزيز وحماية حقوق الإنسان في الجزائر، بموجب المادة 198 من الدستور. ويعمل حسب المادة 199 من الدستور على المراقبة والإنذار المبكر والتقييم في مجال احترام حقوق الإنسان، ويدرس المجلس دون

المساس بصلاحيات السلطة القضائية كل حالات انتهاك حقوق الإنسان التي يعاينها أو تُبلَّغ إلى علمه ويقوم بكل إجراء مناسب في هذا الشأن. ويعرض نتائج تحقيقاته على السلطات الإدارية المعنية والجهات القضائية.

د _ المجلس الأعلى للشباب

حسب نص المادتين 200-201 من الدستور يُحدث مجلس أعلى للشباب كهيئة استشارية توضع لدى رئيس الجمهورية، ويضم المجلس ممثلين عن الشباب وممثلين عن الحكومة وعن المؤسسات العمومية المكلفة بشؤون الشباب.

يقدم المجلس الأعلى للشباب آراء وتوصيات حول المسائل المتعلقة بحاجات الشباب وازدهاره في المجال الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والرياضي. كما يساهم المجلس في ترقية القيم الوطنية والضمير الوطني والحس الديني والتضامن الاجتماعي في أوساط الشباب.

ه _ الهيئة الوطنية للوقاية من الفساد

حسب نص المادتين 202-203 من الدستور تؤسس هيئة وطنية للوقاية من الفساد ومكافحته، وهي سلطة إدارية مستقلة إداريا وماليا توضع لدى رئيس الجمهورية. وتتولى الهيئة على الخصوص مهمة اقتراح سياسة شاملة للوقاية من الفساد وتكرس مبادئ دولة الحق والقانون وتعكس النزاهة والشفافية والمسؤولية في تسيير الممتلكات والأموال العمومية والمساهمة في تطبيقها.

ترفع الهيئة إلى رئيس الجمهورية تقريرا سنويا عن تقييم نشاطاتها المتعلقة بالوقاية من الفساد ومكافحته والنقائص التي سجلتها في هذا المجال والتوصيات المقترحة.

و _ المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي

حسب نص المادة 204 من الدستور يشكل المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي إطار للحوار والتشاور والاقتراح في المجال الاقتصادي، وهو مستشار الحكومة.

يكلف المجلس بتوفير إطار لمشاركة المجتمع المدني في التشاور الوطني حول سياسات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وضمان ديمومة الحوار والتشاور بين الشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الوطنيين، وتقييم المسائل ذات المصلحة الوطنية في المجال الاقتصادي والاجتماعي والتربوي والتكويني والتعليم العالي والثقافة والبيئة ودراساتها، وعرض اقتراحات وتوصيات على الحكومة.

ش _ المجلس الأعلى للغة العربية

يعتبر المجلس الأعلى للغة العربية هيئة استشارية تحت إشراف رئيس الجمهورية، وحدد التعديل الدستوري 2016 في مادته الثالثة أنّ المجلس هيئة دستورية تعمل على ازدهار اللغة العربية؛ تعميم استعمال العربية في ميادين العلوم والتكنولوجيا والترجمة من اللغات إلى العربية، يقدم تقريرا سنويا عن مهامه إلى السيد رئيس الجمهورية.

ع _ مجلس وطني للبحث العلمي والتكنولوجي

دوره حسب المادة 207 من التعديل الدستوري ترقية البحث العلمي الابتكار التكنولوجي، واقتراح التدابير التي تنمي القدرات في مجال البحث والابتكار.