

نظرية التنظيم الإداري في الجزائر: مبدأ السلطة الرئاسية بين النص والممارسة

The Theory of Administrative Organization in Algeria: the Principle of Presidential Authority Between Text and Practice

La Théorie de l'Organisation Administrative en Algérie: le Principe de l'Autorité Présidentielle entre Texte et Pratique

تاريخ النشر: 2018/0/10	تاريخ القبول: 2019/12/24	تاريخ الإرسال: 2019/07/24
------------------------	--------------------------	---------------------------

د . ابرادشة فريد

Dr. BRADCHA FARID

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة المسيلة

Faculty of Law and Political Science, University of Mohamed Boudiaf,
M'sila, Algeria

Bradchafarid80@yahoo.com

ملخص:

نرصد من خلال هذه الورقة البحثية إشكالية تطبيق مبدأ السلطة الرئاسية في التنظيم الإداري الجزائري، لاسيما فكرة الجمع بين المركزية الادارية واللامركزية ، كذلك التطرق الى مدى أهمية وجود سلطة رئاسية قوية فاعلة قانونية مطبقة على أرض الواقع، وفق شرعية ومشروعية دائمة. فالسلطة الرئاسية لها دور كبير في المساهمة في تحقيق التنمية المستدامة والحوكمة الادارية، وقد اعتمدنا على منهجية علمية بداية بتحديد مفاهيم التنظيم الإداري ومبدأ السلطة الرئاسية، ثم تفصيل الموقف الفقهي الجزائري من مبدأ السلطة الرئاسية وكيفية تبادلي وتضارب المقاربة النظرية والواقع، ومن أهم نتائج الدراسة ما يلي:

- 1 - السلطة الرئاسية المستندة الى القانون تمثل الدرع الواقي للأمة، إذ يعود لها الفضل في حفظ وتقوية جميع مؤسسات الدولة وحمايتها من خطر الفرقة والشتات.
- 2 . القانون الجزائري يعطي هامشا واسعا للسلطة الرئاسية في تنفيذ قرارات وقوانين الدولة.

- 3 — وجود بعض الممارسات غير المشروعة كالتعسف في استعمال السلطة الرئاسية إلا أن علاجها يبقى الحل الأمثل للعودة الى الطريق الصحيح.
- 4 . حتمية التفكير في تطبيق قاعدة الجمع بين المركزية واللامركزية التي أضحت أكثر من ضرورة نظرا لكثرة المشاكل والتعقيدات التي صادفت التطبيقات اللامركزية، وسد كل الثغرات، لاسيما مسألة خطر إحياء النعرات الجهوية والقبلية والعشائرية ..الخ.
- الكلمات المفتاحية: السلطة الرئاسية، نظرية المركزية واللامركزية، الحوكمة الادارية.

Abstract:

In this paper we examine the problem of applying the principle of presidential authority in the Algerian administrative organization, especially the idea of combining administrative centralization with decentralization. It also discusses the importance of a strong and effective presidential authority in practice. Presidential authority has a major role in contributing to the achievement of sustainable development and governance. To analyze this problem and answer it, we have adopted a knowledge approach that combines the legal and political approach beginning with defining the concepts of administrative organization and the principle of presidential authority. Indeed.

The question of following the state to the pattern of horizontal power has posed a threat to the unity of the country and the people. Therefore, the choice of vertical power at that stage was the best solution, especially for some peoples and communities, so that the security and integrity of its territorial integrity and territorial borders would be preserved. Where the unity of all parties and movements and dissolved in the crucible of one party and one army and one leadership, so as not to multiply opinions and diverge the word, which we will try to clarify through the issue of presidential power, which raises the issue of renewed:

How can the theory of presidential power contribute to the power of the central and decentralized administrative organization?

The main findings of the study are:

- 1 The presidential power based on the law represents the protective shield of the nation, as it is credited with preserving and strengthening all state institutions and protecting them from the danger of division and dispersal.
- 2 Algerian law gives a broad margin to the presidential authority in the implementation of the decisions and laws of the state, but remains

the desired goal and the highest is to establish legitimacy and uphold the rule of law on all authorities.

3. The existence of some illegal practices such as abuse of presidential power, but treatment remains the best solution to return to the right path.

4. The necessity of thinking about applying the rule of combining centralization and decentralization, which has become more than necessary due to the many problems and complexities encountered in decentralized applications, and filling all gaps, especially the issue of the danger of reviving regional, ethnic, tribal and other strife.

key words: Presidential power, centralization and decentralization theory, administrative governance

Résumé:

Dans cet article, nous examinons le problème de l'application du principe de l'autorité présidentielle dans l'organisation administrative algérienne, en particulier l'idée de combiner centralisation et décentralisation administratives, ainsi que l'importance d'une autorité présidentielle forte, effective et effective sur le terrain. L'autorité présidentielle a un rôle majeur à jouer dans la réalisation du développement durable et de la gouvernance administrative: nous avons adopté une méthodologie scientifique commençant par la définition des concepts d'organisation administrative et du principe de l'autorité présidentielle, puis par l'élaboration de la position jurisprudentielle de l'Algérie sur le principe de l'autorité présidentielle.

Les principales conclusions de l'étude sont les suivantes:

Le pouvoir présidentiel fondé sur la loi représente le bouclier protecteur de la nation, car il est crédité de la préservation et du renforcement de toutes les institutions de l'État et de leur protection contre le danger de division et de dispersion.

2 Le droit algérien donne une large marge de manœuvre à l'autorité présidentielle dans la mise en œuvre des décisions et des lois de l'État.

3. L'existence de certaines pratiques illégales telles que l'abus du pouvoir présidentiel, mais le traitement reste la meilleure solution pour revenir sur la bonne voie.

4. La nécessité de réfléchir à l'application de la règle consistant à combiner la centralisation et la décentralisation, qui est devenue plus que nécessaire en raison des nombreux problèmes et complexités rencontrés dans les applications décentralisées, et pour combler toutes

les lacunes, en particulier le risque de revitalisation des conflits régionaux.

Mots clés: Pouvoir présidentiel, théorie de la centralisation et de la décentralisation , gouvernance administrative

مقدمة:

بوجود كيان الدولة، وجدت الإدارة العامة، وبوجود الإدارة العامة، وجد القانون الإداري، وبوجود القانون الإداري ظهرت نظرية التنظيم في الدولة، ولهذا فمن الطبيعي جدا أن ينظم القانون الإداري مهام ومسؤوليات الإدارة العامة، هاته الإدارة العامة التي من خلالها تطورت الأسس العامة للتنظيم، هذه الأسس المتمثلة أساسا في نظريتي المركزية واللامركزية، وانطلاقا من النظرية المركزية بصفتها الأصل في فكرة التنظيم الإداري العام ظهرت فكرة السلطة الرئاسية، طبعاً هذا المبدأ الذي مهد لميلاد فكرة مركزية السلطة بيد شخص واحد، والتي كان هدفها الرئيسي تقوية وتوحيد جميع مهام وأعمال وأقاليم الدولة، لاسيما الدول الحديثة الاستقلال التي لجأت الى تطبيق هاته المقاربة لمواجهة خطر تفكك الدولة في بداية تأسيسها.

إن مسألة اتباع الدولة لنمط السلطة الأفقية قد شكل خطراً على وحدة البلاد والعباد ولذلك فقد كان خيار السلطة العمودية في تلك المرحلة الحل الأمثل لاسيما لدى بعض الشعوب والمجتمعات حتى تحافظ على أمن وسلامة وحدة أراضيها وحدودها الترابية، ولعل هذا ما عاشته الجزائر في حرب التحرير ضد الاستعمار الفرنسي الغاشم أين توحدت كل الأحزاب والحركات وانصهرت في بوتقة حزب واحد وجيش واحد وبقيادة واحدة، حتى لا تكثر الآراء وتتفرق الكلمة، وهو ما سوف نحاول توضيحه من خلال موضوع السلطة الرئاسية التي تطرح علينا إشكالية متجددة مفادها :

كيف يمكن أن تساهم نظرية السلطة الرئاسية في قوة التنظيم الإداري المركزي واللامركزي الجزائري؟.

أما الفرضية التي سنسوقها في هذا المقام هي: كلما كانت السلطة الرئاسية متركزة تركيزاً شديداً كلما أدى ذلك الى ضعف عملية التحول الديمقراطي وضعف التنظيم الإداري العام.

ولتحليل هذا الموضوع ويهدف الإجابة عن الاشكالية ومن ثمة إثبات أو نفي الفرضية كان

لزماً علينا أن ننتهج الخطة التالية:

خطة ومحاور الدراسة:

المحور الأول: الاطار المفاهيمي للدراسة

أولاً: تعريف السلطة الرئاسية

ثانياً: تعريف مصطلحي المركزية واللامركزية الادارية

ثالثاً: نظرية الجمع بين المركزية واللامركزية الادارية: حتمية التطبيق

المحور الثاني: المنطلق القانوني للسلطة الرئاسية بين النص والواقع الجزائري

أولاً: مظاهر السلطة الرئاسية

أ. سلطة الرئيس على شخص المرؤوس

ب. سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين

ثانياً: أوامر الرئيس للمرؤوس بين المشروعية وغير المشروعية

أ. الأوامر المشروعة للرئيس

ب. الأوامر المخالفة للقانون

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة السلطة الرئاسية.

الخاتمة

المحور الأول: الإطار المفاهيمي لمصطلحات الدراسة

لكل موضوع أو ظاهرة علمية إطاراً مفاهيمياً لا بد أن تعرف من خلاله تلك المصطلحات الواردة في عنوان الدراسة، وذلك لمعرفة المقصود بالظاهرة وحيثياتها، وكما يقال تحديد المصطلحات هو الانطلاقة الحقيقية والصحيحة للوصول العلمي الدقيق، أما أن تتدرك المصطلحات فضفاضة ومن دون تعريف أو شرح، فإن تلك الدراسة سوف تكون غير محددة المعالم ولا واضحة الأفق، ولذلك لا يمكن الخوض في أي موضوع دون الانطلاق من تعريفه اللغوي والاصطلاحي، وفيما يلي سوف نتطرق إلى أهم مفاهيم الدراسة الواردة في العنوان وهي كالآتي:

أولاً: تعريف السلطة الرئاسية:

في بداية التعريف لا بد من الإشارة إلى أن هذا المصطلح يتضمن قسمين سلطة ورئاسة: فالسلطة من التسلط والسيطرة والتحكم، والسلطان هو الملك أو الوالي فهو منصب سياسي عالي في الدولة، كما قد يعني السلطان القوة والقهر، ولذلك يقال هذا الشخص له سلطان بمعنى قوة، وفي بعض المرات تأتي السلطة والسلطان بمعنى الحجّة والبرهان، فيقال للرجل هل لديك سلطان على صيحة ما تقول؟ بمعنى حجة وبرهان، ويقال أيضاً: تسلط الرجل بمعنى تحكم وتمكن وسيطر.¹

والسلطة power اصطلاحاً كما يعرفها عبد الوهاب الكيالي في موسوعة السياسة بأنها: " المرجع الأعلى المسلم له بالنفوذ، أو الهيئة الاجتماعية القادرة على فرض إرادتها على الإرادات كلها". ويضيف هذه الإرادات التي يجب أن يعترف لها بقوة القرار وحقها في المحاكمة وإنزال العقاب، وتمثل الدولة السلطة التي لا تعلوها سلطة، فهي الوحيدة التي لها الحق في امتلاك وسائل الإكراه واستخدام القوة لتطبيق القانون في المجتمع، ولذلك غالباً ما يعرف علماء السياسة عبارة السياسة بأنها علم السلطة، كما تعتبر مقدسة من طرف المجتمع لأنها

الوحيدة القادرة على إيقاف التنافس بين الافراد والجماعات، إذ بمرور الزمن يتشكل احترام كبير لها ولذلك تقول العرب السلطان هو ظل الله في الارض".² وقد قال بعض الصحابة رضوان الله عليهم: " يزع الله بالسلطان ما لا يزع بالقرآن".

أما الاستاذ اسماعيل عبد الكافي فيرى بأن السلطة القانونية هي أفضل أنواع السلط وذلك لأنها تقوم على قاعدتي الشرعية والمشروعية، فهي مجموعة عامة من القواعد القانونية المجردة، تلك القواعد التي تحدد بوضوح الواجبات والمسؤوليات لكل من الحاكم والمحكوم، أو الرئيس والمرؤوس.³ .. فالعلاقة بين الطرفين علاقة شرعية قانونية مستندة الى اجراءات ولوائح ونظم متعارف عليها ولذلك تجد قبول خضوع المرؤوس للرئيس، كما قد تكون للأعراف في بعض المجتمعات نفس المفعول والتأثير إن لم يكن أشد، وذلك من خلال قبول فكرة السلطة الرئاسية العمودية والخضوع لأفراد وأشخاص كشيخ القبيلة مثلا الذي يتمتع بسلطة رئاسية قوية جدا على مرؤوسيه، وليس بالضرورة أن يكون مرتكزا على القوة التي تحميه وتوفر له الاطار الذي من خلاله يمارس هذه الزعامة والسيطرة، لكن قد تكون تلك الرئاسة والزعامة مستندة الى متغيرات أخرى كالدين والعرق أو الكرامة... الخ، لكن ليس بالضرورة أن تكون هذه المتغيرات موجودة أو حقيقية لتتحقق السلطة والزعامة.

وعلى هذا الأساس فالسلطة هي تلك الميزة أو الخاصية المتمثلة في مجموعة الاجراءات والأدوات القانونية التي توضع في يد المسؤول أو الموظف أو أي شخص تمكنه من السيطرة على الآخرين، لكن لا يعني هذا إطلاقا أن يتسلط الرئيس على مرؤوسيه بالظلم والقهر، فالسلطة الشرعية والمشروعة هي التي تكون متوافقة مع القانون والتي تكون مقبولة لدى الجميع، ومن دونها طبعاً تؤول الأمور الى فوضى وخراب ولذلك تحدث ابن خلدون عن ضرورة وجود الملك بمعنى الرئاسة حتى تسقيم أمور البشر وتنظم في تناغم لتقوية مؤسسات الدولة في مواجهة خصومها.⁴

أما مصطلح رئاسة لغة: فالرئيس من الرأس وهو القائد والرأس من كل شيء أعلاه، وهو سيد القوم ومقدمهم (مقدمهم)، والرأس بالنسبة لجسد الانسان الأساس الذي يتراأس جميع أعضاء الجسم وهو أساسها.. ولقد قال الشاعر في اهمية وجود الرئيس: تهدي الرعية ما استقام الرئيس، اما المرؤوس فهو ما كان تحت سلطة الرئيس.⁵ ولهذا فكلما صلح الرأس صلحت معه جميع الأعضاء، وهنا نجد بأن النظام الرئاسي الأمريكي من أفضل الأنظمة السياسية في العالم وهو أمر تعترف به جميع وحدات المجتمع الدولي.

بينما تعريف السلطة الرئاسية اصطلاحاً: فهي تلك الاجراءات والاختصاصات التي توضع بيد كل رئيس وقائد للتحكم في مرؤوسيه (أي من هم دونه في الرتبة) ومواجهتهم بالمواد القانونية

لا بالتعسف، وهذا من شأنه أن يجعل من العناصر التابعة ترتبط بالتبعية والخضوع والمقبول.⁶

بهذا المعنى فالسلطة الرئاسية ليست امتيازاً قانونياً أو حقاً مطلقاً وحكراً على شخص الرئيس يتصرف فيه كما يشاء، لكنه اختصاص وميكانيزم يمنحه القانون للمسؤول بهدف رعاية المصلحة العامة ولتسهيل السير الحسن للمرفق العام.⁷

بطبيعة الحال المقصود هنا بأن السلطة الرئاسية ليست الامتياز المطلق للرئيس، وذلك لأن السلطة نوعان سلطة قانونية (الحق) وسلطة غير قانونية (الظلم) أما السلطة القانونية النابعة من الشرعية والعقد الاتفاقي بين الشعوب وحكامها، أين تكون السلطة الرئاسية فيها مقيدة بالقوانين وهي التي يمارس الشعب سلطته بنفسه كما يرى ذلك كارل دويتش.⁸ بينما السلطة غير القانونية (الاستبدادية التسلطية القهرية) فهي سلطة نابعة من أصل غير شرعي ومخالف للمشروعية، وبالتالي عادة ما تكون السلطة الرئاسية في مثل هذه الانظمة سلطة مطلقة غير مقيدة لا بالقوانين ولا الاعراف ولا حتى الاخلاق، وهنا طبعا تكون هذه السلطة الرئاسية كعلاقة العبد بسيده، وفي ظل هذه النظم والأنماط من السلط لا يستطيع المرؤوس أن يقارن أو يفرق بين خصوصياته الشخصية وأمور الخدمة العامة، بحيث عادة ما لا تنتهي سلطة الرئيس بالمرؤوس بانتهاء مهامه الموضحة بالقانون مثلا يوم العمل من الثامنة صباحا الى الرابعة مساء، بل يكون المرؤوس في مثل هذه النظم رهين أوامر الرئيس حتى ولو كان في بيته وخارج ساعات العمل أو في عطلة فالمرؤوس هنا علاقته أشبه بعلاقة العبد بالسيد.

أيضا إن عبارة السلطة الرئاسية هي اختصاص يمنحه القانون لرعاية المصلحة العامة ولحسن سير المرافق العامة، هنا لا بد من التأكد من أن هذه السلطة لا تمنح لإبناء على قوانين ولوائح رسمية منظمة لهذا الشأن، فالرئيس لا يستطيع أن يتصرف مع مرؤوسيه إلا بناء على قوانين صادرة عن الجمهورية وباسمها فالرئيس يتصرف باسم الدولة ولصالحها ولذلك لا يحق له أن يتجاوز تلك القوانين عند تطبيق العقوبات والأوامر على مرؤوسيه وعلى سبيل المثال لا يستطيع الرئيس أن يكلف المرؤوس بعمل غير واردة في القانون الجزائري أو غيره من القوانين مثل أن يطلب الرئيس من المرؤوس أمورا وخدمات ليس لها علاقة بالمؤسسة ولم ينص القانون عليها، فهنا لا أساس للطاعة التي تفرض من المرؤوس للرئيس.

مما تقدم فمسألة خروج أي أحد من الالتزام بتلك القوانين التي تنظم العلاقة بين الرئيس والمرؤوس هو في الحقيقة خروج عن المشروعية التي تنشدها مؤسسات وقوانين الدولة، تلك القوانين التي تحكم وتنظم العلاقة بين الموظفين والافراد أو المواطنين، وهو نفس الأمر بالنسبة للموظف الذي يطلب من مرؤوسيه داخل المؤسسة، أو كمواطن خارج المؤسسة تقديم خدمة مقابل اتمام تلك المعاملة.

في هذا الصدد يقول محمد الصغير بعلي بأن السلطة الرئاسية هي عبارة عن: تلك العلاقة القانونية بين الرئيس والمرؤوس أثناء ممارسة النشاط الإداري.⁹ وهنا في هذا التعريف بالذات هناك شرطان يحكمان علاقة الرئيس بالمرؤوس، أولها القانون أي وجود قواعد قانونية تحكم تلك العلاقة، والشرط الثاني هو أن تكون تلك العلاقة بين الطرفين أثناء ممارسة النشاط الإداري، ولهذا فخارج أوقات العمل ليس للرئيس السلطة على المرؤوس في ممارسة أي شيء أو الذهاب لأي مكان المهم أن لا يتعارض ذلك طبعاً مع قوانين الجمهورية، ولهذا فلا يحق لشخص الرئيس أن يمنع المرؤوس من الذهاب إلى شخص هو في نزاع مع الرئيس مطبقاً قاعدة من ليس معي فهو ضدي، هنا لا يحق للرئيس أن يتصرف في خصوصيات المرؤوس، لأن الشأن العام شيء والخاص شيء آخر تماماً.

ثانياً: تعريف المركزية واللامركزية الإدارية:

بوجود كيان اسمه الدولة، تمكنا من التطرق لموضوع اسمه المركزية الإدارية أو اللامركزية أو السلطة الرئاسية، وبطبيعة الحال فالمركزية الإدارية هي نموذج للإدارة العامة، ومن دون الإدارة العامة لا وجود للمركزية الإدارية وفي غياب نظرية المركزية الإدارية ستغيب معها حتماً فكرة السلطة الرئاسية ولما تمكنا من إدراك أهميتها ولا كيفية تطبيقها وعلى هذا الأساس فنظرية التنظيم الإداري الأصل فيها هو المركزية الإدارية وفيما يلي نعرف المركزية الإدارية.

أ. تعريف المركزية الإدارية:

تعرف بأنها: "عملية جمع وحصر الوظيفة الإدارية بيد شخص معنوي عام واحد هو الدولة بحيث يتولى ويهيمن على جميع النشاطات الإدارية المخول له، وإن تعددت الهيئات والأفراد القائمين عليه أو به وفق نظام السلطة الرئاسية".¹⁰

من هذا المنطلق فلا يمكن بأي حال من الأحوال لوزير السكن مثلاً أن يتدخل في صلاحيات موظفي قطاع الصحة، أو التجارة، فكل مسؤول هو مسؤول عن رؤوسيه الذين جعلهم القانون تحت سلطته، والشخص المعنوي هو ذلك الشخص الذي اكتسب صفة المعنوية كمثل للدولة، حتى وإن كان من حيث التسمية هو شخص طبيعي كأن يمثل قطاع وزاري معين الوزير باسمه ولكنه يتقاضى باسم مؤسسة الدولة، فيقال وممثلاً لوزارة الخارجية أو طرفاً متقاضياً السيد: فلان ابن فلان بصفته وزيراً للخارجية، فإذا استقال هذا الوزير أو أنهيت مهامه، هنا أصبح الوزير الجديد هو الذي يمثل الصفة المعنوية للوزارة، أما إذا كانت بين الوزير وجارله مشكلة حول قطعة أرض مثلاً، هنا يمثل الوزير بصفته الطبيعية: المواطن فلان بن فلان ولا يمكنه أن يتقاضى باسم الوزارة ولا حتى الاستعانة بمحامي الوزارة.

وبالعودة إلى القانون الجزائري فشخص الوزير هو الذي يمثل الشخص المعنوي العام مركزياً لأنه ممثل الدولة، والوالي هو الشخص المعنوي العام الذي يمثل الدولة لامركزياً على

مستوى إقليم ولايته، بينما يمثل رئيس البلدية الشخص المعنوي العام على مستوى الوحدة المحلية التي يرأسها فهو ممثل الدولة على مستوى أصغر وحدة قاعدية في البلاد (البلدية). وللمركزية الإدارية صورتين: الأولى تتمثل في صورة التركيز الإداري أو التركيز المطلق أو المتوحش، بحيث تتركز السلطة بصفة مطلقة سواء في جزئياتها أو عمومياتها في يد الوزير المختص ولا أحد غيره يستطيع البت في الأمور أو النظر فيها، وطبعاً هذا النوع من المركزية الإدارية يؤدي إلى ثقل وبطء الإجراءات وتعطل الخدمات العامة وسوء وصولها لأصحابها، لكن بتعدد هذا النوع، يفتح المجال ألياً نحو ضرورة تبني النوع الثاني من صور المركزية وهو نمط عدم التركيز الإداري.

في هذا النمط الثاني الذي يسميه البعض بالمركزية النسبية أو المعتدلة، وهو في الحقيقة نظام بدأ تطبيقه بعد الفشل الذي تعرضت له الصورة الأولى للتركيز الإداري، ونتيجة للمساوي الكبيرة في ذلك النظام الممركز المطلق ونظراً لعدم قدرة الوزير ومصالحه في العاصمة على تغطية مختلف الطلبات والخدمات الجماهيرية المتزايدة كان الاضطرار إلى تفويض جزء من الصلاحيات التي يملكها الوزير إلى موظفين في الوزارة أو إلى موظفين داخل الأقاليم المحلية، مثل الولاة رؤساء البلديات المدراء التنفيذيين على مستوى الولاية والذين يتبعون نشاط ومرفق كل وزير، فيتصرفون بناء على ذلك التفويض الممنوح لهم، لكن ذلك لا يعني إطلاقاً الاستقلال التام عن سلطة الوزير الإدارية فهذا التفويض كما يقال هو تفويض جزئي في الاختصاص للمرؤوس وليس بتفويض نهائي.

ب: تعريف اللامركزية الإدارية

يعرفها عمار بوضياف بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية أو مصلحية تباشر اختصاصات تحت إشراف السلطة المركزية¹¹ في حين يعرفها آخرون: بأنها توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية وهيئات منتخبة محلية تباشر اختصاصاتها تحت إشراف الحكومة المركزية، بمعنى هناك رقابة أو وصاية مركزية على تلك الأجهزة اللامركزية. أما الأستاذ سمارة الزغبى فيعرفها على أنها أسلوب للإدارة يتم بمقتضاه تقسيم الدولة إلى وحدات ذات مجال محلي تتمتع بشخصية اعتبارية وتمثلها مجالس منتخبة من أبنائها القاطنين على إقليمها، لإدارة مصالحها تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية¹². ولهذا فإن المترشحين لتلك المناصب يجب أن يكونوا فعلياً من تلك الأقاليم، ويعيشون وسط أولئك الناس، فهم منهم وعليهم يعرفونهم ويوقنون بأنهم الأنسب لتبوء تلك المناصب الحساسة والمقدسة. ولهذا فإن كلمة إدارة باليونانية والرومانية Administrare تعني تقديم خدمة للآخرين، وأي شرف هو أعظم من شرف تقديم الخدمة للآخرين.¹³ كيف لا وقد قال الرسول صلى الله عليه وسلم في الحديث المشهور: "كلكم مسؤول وكلكم مسؤول عن رعيته" فمن منا

بعد هذا يتعاقس في تقديم الخدمة للأخريين كل من موقعه، ولذلك نقول كلمة حق لكل إخواننا من الذين ترشحوا في الانتخابات المختلفة المحلية أو الوطنية وهم ممن لا يملكون المؤهلات العلمية ولا التقنية ولا حتى التجربة، نقول لهم بلسان الأخ الناصح، هل يقبل الواحد منكم أن يكون مسؤولاً على شيء لا يحسنه ولا يتقنه، وإنني أسوق مثالا لخير الصحابة رضوان الله عليهم وهو أبو ذر حينما طلب من الرسول صلى الله عليه وسلم أن يوليه أو يستعمله، فقال له إنها أمانة وإنها يوم القيامة خزي وندامة.

كما أنه وفي كل أعراف وديانات العالم ليس هناك من شرف هو أعظم من مساعدة الآخرين و من تقديم العون لهم، لا أن تصبح تلك الأجهزة أو تلك المسؤوليات سبيلا وملاذا لتحقيق المصالح أو المآرب الشخصية غير القانونية كما هو حاصل في الكثير من دول العالم حتى المتقدمة منها. وفي هذا هناك الكثير من الآثار ومن المذكرات التي تتحدث عن ضرورة خدمة الآخرين طالما أنهم وضعوا الثقة في هذا المسؤول أو القائد أو الرئيس... الخ. فاللامركزية إذن هي عبارة عن عملية توزيع الوظائف الإدارية من السلطة المخولة بذلك (المركزية) في العاصمة إلى هيئات محلية منتخبة عبر التراب الوطني لا مركزية، كما هو الحال في الجزائر لأحكام الدساتير الجزائرية خاصة دستور 1989 و 1996 (على أن الدولة تستمد مشروعيتها من الشعب).¹⁴

وكلمة مشروعية تعني العمل بالقوانين وبالتالي فالدولة لا يمكن أن تبني قوتها ولا أداؤها الضبطية دون وجود قوانين أساسها الشعب والإرادة الشعبية، وهذه هي التي تقود إلى إرساء دعائم الدولة الديمقراطية. تنص المادتين 15 و 16 من دستور الجمهورية الجزائرية على ما يلي.¹⁵

المادة 15: الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية . البلدية هي الجماعة القاعدية. أما المادة : 16 يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية .

وفي حقيقة الحال هذه المواد بقيت كما هي الى غاية التعديل الدستوري الجديد 06 مارس 2016، أين تم إضافة عبارتين لتشجيع هذا المنحى من خلال إرساء قاعدة الفصل بين السلطات، وكذلك الدولة تشجع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.¹⁶

واللامركزية بدورها صورتين أو نوعين؛ الأولى هي: اللامركزية الاقليمية وهو النوع أو الصورة الكاملة والواضحة للامركزية فهي تركز على التنازل والاستقلالية وليس التفويض كما في نمط أو صورة عدم التركيز الاداري، ولذلك ففي هذا النوع تكون السلطات المحلية في الأقاليم متمتعة بصلاحيات واسعة نظرا لدرجة الاستقلالية التي يتيحها نظام اللامركزية الادارية، فالوالي مثلا هو رئيس جمهورية في إقليمه وهو يباشر صلاحياته بناء على قانون بموجبه تم إنشاء تلك الوحدات المحلية وبموجبه أو بالاستناد إليه تم اعلان وجود تلك الولاية، وهو نفس

الشيء بالنسبة لرئيس البلدية. الذي من المفروض أن يتمتع بمركز قوي نظرا لأنه منتخب فهو أقوى من شخص الوالي الذي يخضع لقاعدة التعيين ، لكن في دول العالم الثالث الأمور لا تخضع لهاته المعايير، وما تزال في بداية الطريق.¹⁷

أما الصورة الثانية للامركزية هي اللامركزية المرفقية ويتمثل هذا الشكل من اللامركزية في منح مرفق عام معين سواء في التعليم أو الصحة أو النقل... الخ، صفة الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية (الوزارة)، خاصة في أداء وظيفته ونشاطه، وقد أطلق عليها فيما بعد تسمية المؤسسات العامة، وهذا النوع من اللامركزية يركز أساسا على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، دون الاهتمام بالمجال الجغرافي أو الإقليمي، الذي يمارس فيه النشاط سواء كان وطنيا أو محليا.¹⁸

ومثال ذلك شركة سوناطراك (شركة بترول جزائرية) فعلى الرغم من أنها مؤسسة وطنية وجميع أعمالها متمركزة في بلدية حاسي مسعود (ولاية ورقلة) إلا أنها تتمتع باستقلالية عن الإقليم الجغرافي أو السلطات المحلية للولاية والبلدية، كما أنها مستقلة عن وزارة الطاقة والمناجم، والسؤال الذي يبقى مطروحا هل فعلا هناك لامركزية حقيقية في الجزائر. وبالاستناد إلى الدستور الجزائري 1996 لاسيما في مادته 15 فإننا نجد أنها تنص على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، أما المادة التي تلتها 16 فتتضمن على أن البلدية هي الجماعة القاعدية لأنها مكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية وبالتالي فالبلدية والولاية في الجزائر هما ممثلتا اللامركزية والإدارة المحلية.¹⁹

ثالثا: نظرية الجمع بين المركزية واللامركزية الادارية: حتمية التطبيق.

انطلاقا من مساوئ كل نظام من النظامين السابقين، كان لابد من ضرورة الجمع بين النظامين المركزي واللامركزي، ولقد اكتشف فقهاء القانون الاداري والدستوري بأنه لا يمكن الاستغناء عن أحد النظامين والاعتماد على أحدهما دون الآخر، ولذلك فالمركزية ستبقى بإيجابياتها وسلبياتها، واللامركزية كذلك ستبقى بإيجابياتها وسلبياتها، ولا مفر لصانع القرار من الاعتماد عليهما جنباً إلى جنب، فإذا قلنا مثلا بأن من ايجابيات المركزية دعم الوحدة الترابية والحفاظ على الامن والاستقرار، ومن ايجابيات اللامركزية تسهيل وصول الخدمة العمومية للمواطنين وتسهيل المعاملات وتقليص مداها، فمن هذا المنطلق ظهر تيار عالجي لا يستهان به يؤكد ويلج على ضرورة العودة الى الجمع بين النظامين المركزي واللامركزي اللذين أضحيا أكثر من ضرورة.²⁰

كما أنه وبالنظر الى الخلل الذي تعرضت له النظرية اللامركزية الادارية، خاصة في مسألة انتشار واستشراف ظواهر الفساد لغياب الرقابة المركزية على أعمال الادارات المحلية اللامركزية، فكانت الحلول تدعو دائما الى العودة الى إعادة احياء العديد من المهام المركزية التي كانت

تمارس على أعمال الادارات اللامركزية على نفس النمط الذي يتجسد في صورة عدم التركيز الاداري.

وعلى سبيل المثال عندما تكون عملية أو برنامج لمنح القروض أو المشاريع محليا كمشاريع دعم الشباب ، فقد لوحظ بلأن فرص الفساد تكون كبيرة جدا في الاقاليم بالمقارنة مع القروض الممنوحة من المركز، لكن إذا كانت العملية تحت إشراف ورقابة ووصاية المركز، ذلك لأن فرص الفساد والمحسوبية والوساطات في النظام اللامركزي تكون كبيرة بالمقارنة مع النظام المركزي الذي تكون فيه مثل هذه الاجراءات طويلة جدا ومعقدة ناهيك عن الملف الضخم والضمانات الكبيرة التي تكون مطلوبة، وبالتالي في ظل النظام المركزي فلإن فرص الفساد تقل الى أقصى درجة، وبالتالي تساعد هذه الاجراءات البطيئة في حماية المال العام، بينما لاحظ الجميع في الجزائر كيف تمت عملية تبديد المال العام وتوجيهه لغير مستحقه وتفاقت درجة التلاعب والتحايل على قوانين الجمهورية نتيجة لتلك التفويضات الكبيرة للمهام والمسؤولية والاستقلالية التامة عن المركز.

على هذا الأساس فلإن الاتجاه الفقهي الحديث جاء ليدعو وبقوة الى العودة الى تبني فكرة ازدواجية النظام المركزي واللامركزي لاسيما في دول العالم الثالث التي لا تزال مهددة بمثل تلك الأخطار، خاصة خطر تقسيم وتجزئ الدول والاقطار، وعلى هذا الاساس فالمرکزية هي الدواء الأكيد والمناسب لمحاربة الكثير من الممارسات اللامركزية والجهوية والعروشية والقبلية، التي وللأسف الشديد كثيرا ما ظهرت في مختلف الاستحقاقات والانتخابات التي أجريت في الجزائر، نعم لقد كانت معظم الانتخابات الجزائرية تتخذ من شعارات الجهوية والعروشية شعارات لها، ولقد كثر الحديث عن القبيلة والجهة والمنطقة والانتماء... الخ، وهذه المشاكل في الحقيقة هي من نسج الاستعمار الفرنسي الذي أراد ان يطبق قاعدته المشهورة فرق تسد . طبعا هذه الأمور الجاهلية التي فصلت فيها الحركة الوطنية ومفجروا الثورة التحريرية حتى قبل اندلاع الثورة، في إطار المبادئ الباديسية المثلى: " نحن أمازيغ عربنا الاسلام " ولذلك فالإجراءات والتطبيقات المركزية تعتبر في مثل هاته الحالات أكثر من حتمية، كما ان الحراك الشعبي للـ 22 فيفري 2019 قد أبان على بعض من تلك الهزات التي استفاد منها ووظفها الكثير من المسؤولين الذين تورطوا في نهب المال العام الجزائري، لكن الجيش الوطني الشعبي وقيادة الأركان الراشدة قامت وبكل احترافية بالتصدي لهذا المخطط المدمر الهدام حفاظا على كيان الدولة الوطنية.

المحور الثاني: المنطلق القانوني للسلطة الرئاسية في الجزائر بين النظري والتطبيقي

كثيرا ما تواجهنا في الدراسات الاجتماعية والانسانية إشكالية النص والواقع، أو النظري والتطبيقي ولذلك سوف نكون حريصين في هذا العنصر من الدراسة على تشريح الواقع من

خلال اسقاط الأمور النظرية على ممارسات الميدان، ذلك لأن أكبر شيء في القانون ليس التشريع وإنما كيفية تطبيق ذلك التشريع، وفي ظل غياب التطبيق والممارسة ليس هناك معنى للتشريع، ولهذا فإننا نجد بأنه لا معنى للسلطة الرئاسية في بيئة غير قابلة لتفعيل التشريعات، ولتفعيل تلك القوانين يجب تفعيل ثقافة الجزاء والعقاب، التي في ظلها ستكون القوانين مفعلة وفعالة، وفيما يلي سوف نتطرق الى مظاهر السلطة الرئاسية والى موقف الفقه والتشريع الجزائري من مبدأ تدرج أو هيراركية السلطة.

أولاً: مظاهر السلطة الرئاسية

من مظاهر السلطة الرئاسية للرئيس على المرؤوسين مظهرين اثنين أولهما تلك السلطة التي تكون للرئيس على شخص المرؤوس كشخص، والثانية هي تلك التي تكون على أعماله وتصرفاته في نطاق المرفق العام الذي يشغل فيه، وفيما يلي سنتطرق للنوعين

أ. سلطة الرئيس على شخص المرؤوس:

تعتبر السلطة الرئاسية الركن الأساسي لبروز فكرة المركزية الادارية، بمعنى أنه لولا وجود المركزية الادارية ومبدأ التسلسل الهرمي (السلم الاداري الذي يبدأ بالوزير وانتهاء بأبسط موظف في القطاع كحارس في الحظيرة مثلا، لما استطعنا أن نفهم معنى سلطة رئاسية، وبالتالي فإن هذا التسلسل الهرمي هو الذي من خلاله تبني فكرة وعلاقة الاشخاص المنتمين الى نفس التنظيم وبالطبع تكون هذه العلاقة علاقة قانونية بصيغة مشروعية ، فهؤلاء الاشخاص تربط بينهم رابطة قانونية يتمتع فيها الرئيس الأعلى رتبة بينهم بسلطات محددة قانونيا تجاه الموظفين الأدنى منه (المرؤوس) مما يحيل الاخير الى علاقة تبعية وسيطرة للأول.²¹

بالنسبة لسلطة الرئيس على شخص المرؤوس لا بد من توضيح بسيط بما أن تلك السلطة يجب أن تكون مستمدة من قوانين الدولة، فالرئيس الاداري بداية بالوزير له سلطة إدارية على شخص المرؤوس أو الموظف الذي هو أدنى منه في السلم الاداري، وبالتالي فله الحق في تعيينه ومتابعته وتوجيهه خلال جميع مساره الوظيفي، وأيضا له سلطة اسقاط مجموعة من الاجراءات عليه كالنقل والترقية والتأديب وهذا الأمر كفيل بأن يجعل من المرؤوس قانونيا شخصا تابعا للرئيس الإداري الأعلى منه رتبة.²²

وبما أن هذه السلطة الرئاسية مستمدة من قوانين صارمة لا يمكن أن يحيد عنها الجميع، فمن حق المرؤوس أن يتظلم ويتشكى إداريا من القرارات المتعسفة للرئيس، بل ويمكن له ان يطعن فيها قضائيا متى تحققت شروط رفع الدعوى القضائية واستكملت اجراءات إثبات حالة التعسف في استعمال السلطة، وهنا تجدر الإشارة الى أن القضاء بما أنه مستقل فمن مهامه إقامة العدل وإعادة الحق لأصحابه ولو كان الخصمان رئيس الجمهورية وعامل صيانة في بلدية من البلديات النائية للدولة. بطبيعة الحال بما أن الجزائر تأخذ بمبدأ ازدواجية

القضاء فالخصومات التي تنشأ فيما بين موظفي الادارة العامة ويكون موضوعها متعلقا بشؤون المرفق العام، فالقضاء الاداري هو الذي يفصل في القضية وليس القضاء العادي، على العكس من ذلك إن كانت الخصومة شخصية ولا علاقة لها بمجال العمل هنا تكون المقاضاة أمام القضاء العدي كجميع المواطنين في الجمهورية، وهذا ما هو معمول به في القانون الانجليزي الذي يأخذ بفكرة وحدة القضاء (العادي والاداري) عكس القانون الفرنسي والجزائري اللذان يأخذان بفكرة ازدواجية القضاء.

ولم يترك القانون الجزائري هذه السلطة الرئاسية مطلقة كامل الاطلاق بل قيدها بمواد قانونية ضبطت العملية ضبطا محكما حيث اشارت المادة 19 من الامر 66. 133 المؤرخ في 2 جوان 1966 الى أن²³: " كل موظف مهما كانت مرتبته في التسلسل الاداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به " بمعنى أن عدم تنفيذها كما هي محددة في القانون ستعرض مرتكبيها الى العقوبات الإدارية، أما المادة 20 من نفس الأمر فتؤكد بدورها على أن: " يجب على كل موظف ان يحترم سلطة الدولة " فالرئيس إنما منحه الدولة وقوانينها هذه السلطة ولذلك فلن احترام المرؤوس للرئيس ليس لشخصه وحسب وإنما أولا وقبل كل شيء للكيان الذي يمثله وهو الدولة ومؤسساتها،

ب : سلطة الرئيس على أعمال المرؤوسين

لقد خول القانون الجزائري لشخص الرئيس على المرؤوسين مجموعة من السلطات في مقابل التصرفات والاعمال التي يقوم بها المرؤوسين، سواء من خلال مراقبة تلك الأعمال إما بالرقابة (سابقة أو لاحقة) او في شكل توجيه وملاحظات حول كيفية أداء الأعمال أو باستعمال سلطة التعقيب على قرارات المرؤوس وتصرفاته غير المشروعة أو الخاطئة كذلك للرئيس حق التصويب لإصلاح ما يمكن إصلاحه، بل يحق له حتى الحلول مكان المرؤوس إن هو تجاوز حدوده.²⁴

فالرقابة Control هي تلك الوظيفة من الوظائف الادارية الاساسية التي تأتي أو تستعمل بغرض التأكد من مدى مطابقة الأعمال للوائح والأنظمة والقوانين الرسمية للمهام الإدارية داخل أي مؤسسة، والتي تم الاقرار عليها من طرف الرئيس.²⁵ ولهذا فمن حق الرؤساء أن يراقبوا مرؤوسهم ولا يقلل ذلك بأي حال من الاحوال من حرياتهم ولا يعيق أعمالهم، فلكون منفذ العمل انسان فوجب مراقبته، لأننا لا نستطيع التنبؤ بتصرفات ولا أعمال البشر.

وعلى هذا الأساس فالرقابة سواء كانت قبلية أو بعدية فهي التي تخول للرئيس توجيه جهود العاملين وتقويمها الوجهة الصحيحة، وذلك عن طريق الأوامر الكتابية أو الارشادات الشفوية، وهنا تجدر الإشارة الى ضرورة اعمال وتفعيل قاعدة وحدة الامر ووحدة التوجيه ووحدة السلطة الامرة، وهو طبعاً ما ورد في المبادئ الأربعة عشر لهنري فايول، الذي يشدد على ضرورة

وجود قائد واحد حتى لا تحدث فوضى ولا اضطراب في التعليمات لأن كما هو معلوم مسألة ازدواجية السلطة تؤدي الى تضارب التعليمات والفوضى، وأيضا لابد من وجود مسؤول واحد مباشر على شخص المرؤوس حتى لا تكثر القيادات وهو ما يعني أن الموظف لا يتعامل إلا مع مسؤول واحد دون غيره (فكرة تعدد الرؤساء تشتت المرؤوس).²⁶

أما بالنسبة لفكرة الرقابة البعدية فهي تلك الاجراءات التي تتيح للرئيس الاداري القيام بمجموعة من الصلاحيات من خلال تعديل أو إلغاء أو سحب أعمال وقرارات المرؤوس وقد يصل الأمر الى حد تفعيل سلطة الحلول ليحل محل المرؤوس للقيام بأعمال معينة.²⁷

ثانيا: السلطة الرئاسية بين القرارات المشروعية وغير المشروعية

يرى رائد مدرسة العمليات الادارية هنري فايول بأن مبدأ السلطة يعتبر العمود الفقري في أي تنظيم إداري وذلك لأن المستند الذي يجعل من حق إصدار الاوامر والقدرة على فرض الطاعة والاحترام ، إنما هي حقوق مستمدة من قوة تلك السلطة.²⁸

لكن ما لا يدخل في الازهان هو أن هاته السلطة وهاته الحقوق التي تنبع منها كسلطة إصدار الاوامر والقدرة على فرض الطاعة هي أمور تتميز بصفة المشروعية أي أن لها قانونا يؤطرها، لكن ما لا يعتبر غير منطقي وهو تلك القرارات غير المشروعية لاسيما في حالات تجاوز الرئيس لصلاحياته المحددة قانونا لأن حينها سنكون أمام نوع اخر مغاير تمام للنوع الاول إنه إجراء غير مشروع في استعمال السلطة ورغم هذا الخروج عن القاعدة القانونية في استعمال السلطة من طرف شخص الرئيس على المرؤوس، إلا أن القانون قد يتم تجاوزه في الكثير من الحالات لاسيما في حال المحافظة على سلامة التنظيم، وهو الرأي الذي يراه مجموعة من فقهاء القانون في العالم (للمحافظة على كيان الدولة تصبح المركزية أفضل تنظيم يمكن توظيفه).

يشير الفقيه: "هوريو" الى أن الموظف المرؤوس ملزم باحترام وتنفيذ اوامر وتعليمات رئيسه حتى ولو كانت أوامره غير شرعية ومخالفة للقانون ، مع الاشارة هنا الى أن ذلك لا يعتبر خطأ شخصيا من طرف المرؤوس لأنه يمثل العبد المأمور، وبالتالي يكون المرؤوس في تلك الحالات محميا طالما أن الرئيس هو الذي اصدر له تلك الأوامر (وهنا نفتح قوسا حول طبيعة إصدار تلك الأوامر هل هي شفوية أم كتابية؟، الأرجح أن تكون كتابية حتى لا يتنصل الرئيس من المسؤولية فيما بعد، ولهذا يقال في قوة المحررات الادارية أن الكتابة باقية والكلام زائل، وهو حجة للمرؤوس حتى يستند إليها في حال وجود تحقيقات حول القضية التي تم تجاوز القانون فيها، كما يقال كذلك الثقة في الوثيقة وليس في الكلام. أيضا يتحجج أصحاب هذا الرأي بأن طاعة الأوامر حتى إن لم تكن شرعية وذلك حتى لا تتاح الفرصة للمرؤوس لكي يناقش ويعطل قرارات الرئيس والتي قد تكون مستعجلة ولا تحتاج الى وقت للنقاش، كما أن هذا النقاش

بإمكانه أن يربك عمل ونشاط المرفق ويؤدي إلى الاخلال بقواعد السير الحسن والمنتظم للمؤسسة، ومن هنا فإن مسألة استمراره عمل المرفق وادائه لأعماله هي أسى من تحقيق مبدأ المشروعية.²⁹ وبالتالي فإن هذا التيار يمنح صفة الاطلاق للسلطة الرئاسية.

لكن بطبيعة الحال نحن لسنا مع هذا الطرح الذي يضرب عرض الحائط قاعدة أو مبدأ المشروعية، لأن الباطل باطل وما بني على باطل فهو باطل مهما كانت غاياته حسنة كما أن مسألة التعدي على القوانين باسم مبدأ طاعة الأوامر أو احترام الرئيس كل هذه الأمور يجب أن تتم في إطار من المشروعية التي يتقبلها الجميع. فالقضية إذن تستحق إعادة النظر لاسيما ما تعلق بالمادة 129 من القانون المدني الجزائري لعام 1985 التي تؤكد على أن " لا يكون الموظفون والعمال العاملون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم."³⁰

ثالثاً: موقف المشرع الجزائري من فكرة السلطة الرئاسية

في بداية الأمر لابد أن نؤكد على أن فكرة التحدث عن هذه القضية هو في حد ذاته جدل واسع المالات ، ولذلك لابد أن نأخذ بعين الاعتبار المرحلة الزمنية التي نحن بصدد التطرق لها، هل هي مرحلة الحزب الواحد أين كانت المركزية المشددة هي النظام الإداري المطبق، أم أنها مرحلة التعددية الحزبية التي بدأ فيها بالعمل بفكرة اللامركزية الادارية ولو باحتشام كبير، لكننا سوف نتطرق إلى هذا العنصر من الدراسة مستندين إلى النصين القانونيين من القانون المدني 58 . 75 و 10 . 05 على التوالي. وكذلك النصين القانونيين من القانون الأساسي للوظيفة العمومية 133 . 66 و 03 . 06³¹ ولهذا فالمقارنة بين بعض المواد هي التي ستقرب لنا موقف المشرع الجزائري من فكرة السلطة الرئاسية.

إذن بالاستناد إلى المادة 129 من القانون المدني من خلال الأمر رقم 58 . 75 والتي تم تعديلها بنفس المادة 129 من القانون المدني 10 . 05 فقد كان موقف المشرع الجزائري موجوداً فيما بين السطور حيث على الرغم من أن المادتين في الظاهر تدلان على أن المرؤوس يجب أن ينفذ أوامر الرئيس حرفياً حتى وإن كانت غير مشروعة، ولكن القراءة المتأنية لمصطلحات وعبارات المادة تؤكد بأن المشرع كما قال الدكتور عمار بوضياف قد اشترط شرطاً بعبارة: " متى " أي أن قراءة المادة كاملة تدل على أن عبارة متى هنا وردت بصيغة شرط أن لا تكون هذه الأوامر مخالفة للتشريع والقانون" إذن فالمشرع حينما قال : " لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصياً عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذاً لأوامر صدرت إليهم من رئيس متى كانت إطاعة هذه الأوامر واجبة عليهم." وبالتالي فإن طاعة الاوامر لا تكون واجبة عليهم في حال اختراقها للقوانين، كما أن المشرع هنا قد اشترط أيضاً شرطاً آخر وهو أن تكون تلك الافعال قد تسببت في إحداث ضرر للغير، وهو ما يخالف وجهة النظر التي

طرحها عمار عوابدي في استقرائه لجوهر المادة التي أعتبر فيها لن المشرع الجزائري يميل صراحة الى واجب طاعة الأوامر وتنفيذها حرفيا حتى وإن كانت مخالفة للقوانين وللتشريعات الرسمية، وبالتالي فالأستاذ عوابدي يرجح مبدأ أولوية وأسبقية طاعة الأوامر التي منبعا السلطة الرئاسية على واجب احترام وطاعة القانون.³²

الخاتمة:

ختاما يمكن القول بأنه على الرغم من التطور الكبير الذي عرفته نظرية التنظيم المركزي واللامركزي الجزائري وفي قلب منها نظرية السلطة الرئاسية ، وإن مبدأ السلطة الرئاسية او السلطة السلمية الهرمكية هي التي تجعل من فكرة السلطة والمسؤولية وجهان لعملة واحدة وهي سلطة الرئيس على المرؤوس التي تعتبر أحد اهم المبادئ التي مازالت تحافظ على قوة التنظيم الاداري في الدولة سواء كان هذا التنظيم مركزيا أو لامركزيا، فالغاية هي أن تكون وحدة الرئيس ووحدة الامر والتوجيه والرقابة المهام التي تكفل سهولة تنفيذ وتطبيق القرارات من طرف المرؤوس، لأن مسألة تعدد الرؤساء التي قد تطبق في بعض البلاد في العالم إنما تقود عادة الى نشوب الكثير من الصراعات بين الرؤساء المتضاربة مهامهم مما يؤدي الى تشتت ذهن وفكر المرؤوس من خلال تعدد الرؤساء الذين يتمتعون بسلطة إصدار الأوامر والتوجيه والتعقيب وغيرها من السلطات التي حولها القانون للرئيس بصفته ممثل الدولة والادارة العامة.

وعلى ضوء ما تم تحليله توصلنا الى النتائج الآتية:

- 1 . السلطة الرئاسية المتينة تمثل الدرع الواقي للأمة والتي يرجع لها الفضل في حفظ جميع مؤسسات الدولة من خطر الفرقة والتشتت، ولهذا قيل إن كثرة الرؤساء (في إشارة الى رياس البحر أو أمراء البحر) ستؤدي الى غرق السفينة) ولذلك كان الحل منذ القدم أن يقود السفينة ربان واحد يكون هو الشخص المؤهل لسلامة السفينة ومن عليها.
- 2 . القانون الجزائري يعطي هامشا واسعا للسلطة الرئاسية في تنفيذ قرارات وقوانين الدولة ولكن يبقى الهدف المبتغى والأسعى وهو إرساء المشروعية وإعلاء سلطان القانون على كل السلطات، حتى وإن ظهرت بعض الممارسات غير المشروعة إلا أن علاجها يبقى الحل الأمثل للعودة الى الطريق الصحيح، وهو ما نلاحظه من خلال تحرك العدالة الجزائرية للكثير من ملفات الفساد التي كانت نائمة لعقود عديدة بعد الحراك الشعبي 22 فيفري 2019.
- 3 . ضرورة الرجوع الى قاعدة الجمع بين المركزية واللامركزية التي أضحت أكثر من ضرورة نظرا لكثرة المشاكل والتعقيدات التي صادفت التطبيقات اللامركزية، وقد تصادفها . إذا لم يتم الاحتياط لها . خاصة مسألة خطر إحياء النعرات الجهوية والعروشية والقبلية وغيرها، وبالتالي كان لابد على جميع الفاعلين في الساحة السياسية الجزائرية السعي الى معالجة مثل هذه

الظواهر التي قد تهدد المجتمع الجزائري في حال عدم التحكم فيها بالقوانين والأنظمة، ومثال ذلك من ينادون بانتخاب شخص الوالي كما هو الحال بالنسبة لرئيس البلدية، فهذا الاجراء يعتبر مخاطرة كبيرة للفرقة والتشتت والمناطقية والجهوية وغيرها، وإذا كنا اليوم نعاني منها فما بالك بطرح مثل هذه الأفكار دون قوانين ضابطة تؤطر العملية ولهذا فمسألة العودة الى الجمع بين النظامين المركزي واللامركزي هما الحل لتمتين العلاقات بين الأقاليم ولحفظ وسلامة الوحدة الترابية للبلاد التي قد تهددها اللامركزية (المطلقة أو المتوحشة) من حيث لا نتصور أو ندري.

وعلى ضوء النتائج المتوصل إليها نقترح بعض التوصيات التي نراها مهمة جدا لتقوية التنظيم الاداري الجزائري وهي كالآتي:

. التفكير في ابتكار أحدث التقنيات الميدانية لتطبيق فكرة الجمع بين المركزية واللامركزية في التنظيم الاداري الجزائري.

. سن قوانين وتشريعات عملياتية للتحكم في مبدأ السلطة الرئاسية، خاصة التعسف الذي قد يمارسه بعض الرؤساء وبالتالي حماية المرؤوس من إطلاق السلطة الرئاسية للرئيس.

. ابتكار أساليب جديدة لانتقاء واختيار الرؤساء، خاصة معايير الخبرة والكفاءة والشهادة العليا والنزاهة والقبول لدى المرؤوسين (الشرعية)

. تكوين الموظفين وتدريبهم على أعلى مستويات الاحترافية الادارية.

. إنشاء وتأسيس أكاديميات ومدارس ومراكز تكوين، وطنية و جهوية وحتى محلية في مجال الحوكمة الإدارية (الحكم الاداري الراشد) بهدف تقديم الخدمة العمومية للجماهير باحترافية عالية .

الهوامش والمراجع:

1. صلاح الدين الهواري، المعجم الوسيط، دار ومكتبة الهلال للطباعة والنشر، بيروت: د س ن. ص ص 818.
2. عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، بيروت، ج3 ، د س ن، ص 215.
3. اسماعيل عبد الفتاح عبد الكافي، الموسوعة الميسرة للمصطلحات السياسية عربي . انجليزي، موقع كتب عربية الالكتروني، د ب ن ، د س ن، ص 241.
4. عبد الرحمان ابن خلدون، المقدمة: ديوان المبتدأ والخبر في تاريخ العرب والبربر ومن عاصرهم من ذوي الشأن الأكبر، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت، ط1، 2004، ص 104.
5. صلاح الدين الهواري، المعجم الوسيط، مرجع سابق، ص ص 606 . 607.
6. عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتنظيم، دار جسر للنشر، الجزائر، ط1، 2010، ص 15.

- ⁷ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية الجزائري: دار جسر للنشر، الجزائر، ط1. 2012، ص 12.
- ⁸ شعبان الطاهر الأسود، علم الاجتماع السياسي، الدار المصرية اللبنانية، القاهرة، ط2، 1999، ص ص 170 .171.
- ⁹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية: نظرية التنظيم الاداري . الادارة العامة الجزائرية، منشورات جامعة عنابة، الجزائر، ، د س ن، ص ص 36 .37.
- ¹⁰ محمد الصغير بعلي، مرجع سابق، ص 35.
- ¹¹ عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 29.
- ¹² المرجع نفسه، ص ص 18-19.
- ¹³ يرى فريق من الفقهاء الإداريين أن القانون الإداري هو قانون المرافق العامة، هذه المرافق من واجبه القيام بنشاطات مختلفة لإشباع الحاجيات العامة، وإن أي فصل بين القانون الإداري والمرفق العام، هو في الحقيقة الدخول في أزمة ما سمي بالمرفق العام. أنظر بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، ص ص 21 .22.
- ¹⁴ المادة 11 من الدستور الجزائري لسنة 1989 وكذلك نفس المادة لدستور 1996.
- ¹⁵ الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، عدد 76، ليوم 8 ديسمبر 1996، المتضمن دستور الجزائر لـ 28 نوفمبر 1996، المادتين 15 و 16، ص 10.
- ¹⁶ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، القانون 16 . 01 ليوم 06 مارس 2016، العدد 14 ، يوم 7 مارس 2016 الجزائر: دار بلقيس للنشر، 2016. المادة 15 ، ص 8.
- ¹⁷ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 57.
- ¹⁸ المرجع نفسه، ص 58.
- ¹⁹ بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية **Administration Locale Algérienne** ، دار العلوم للطبع والنشر، عنابة، الجزائر، 2013، ص ص 5، 7.
- ²⁰ عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 50.
- ²¹ بعلي محمد الصغير، مرجع سابق، ص 36.
- ²² عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص ص 14 و 18.
- ²³ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة في 8 يونيو 1966، أمر رقم 133. 66 المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الاساسي العام للوظيفة العمومية، ص 549.
- ²⁴ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص ص 37 .38.
- ²⁵ عمار بوحوش، نظريات الادارة الحديثة في القرن الواحد والعشرين، ط1، بيروت: دار الغرب الاسلامي، 2006، ص 13.
- ²⁶ المرجع نفسه، ص 15.
- ²⁷ لمزيد من التوضيح حول مواضيع سلطة التوجيه . التعديل . الالغاء . السحب . الحلول . أنظر: عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص ص 15 .24.
- ²⁸ . عمار بوحوش، مرجع سابق، ص 14.
- ²⁹ محمد الصغير بعلي، دروس في المؤسسات الادارية، مرجع سابق، ص 39.
- ³⁰ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، الأمر 58. 75، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، المادة 129 . ص 997.

- ³¹ الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006، الأمر 03.06، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية. ص . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 44، الصادرة في 26 يونيو 2005، قانون 10.05، المؤرخ في 20 يونيو 2005، المتضمن تعديل القانون المدني، المادة 38 المعدلة للمادة 129 من القانون المدني 58.75. ص 23.
- . الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، الجريدة الرسمية، عدد 46، الصادرة في 8 يونيو 1966، أمر رقم 133.66 المؤرخ في 2 يونيو 1966، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ،
³² .عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 22.