إن المكنة القانونية باتخاذ قرارات إدارية، أي الاختصاص بمختلف أشكاله وعناصره تجد مصـــدرها في قواعد النظام القانوني في الســـائد بالدولة على اختلاف مراتبه ودرجاته والمتمثلة أساسا في الدستور الذي يبين اختصاصات رئيس الجمهورية والوزير الأول، بالإضافة إلى التشريع بوجه عام والذي يبين اختصاصات عدة جهات إدارية سواء على المستوى المركزي أو المحلي

ج. الدستور

نص الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم على الاختصاصات الإدارية لبعض الأشخاص الإداريين سواء تعلق الأمر برئيس الجمهورية (أولا) أو الوزير الأول (ثانيا)

أولا: الاختصاصات الإدارية لرئيس الجمهورية:

اعترف الدستور الجزائري لسنة 1996 المعدل والمتمم لرئيس الجمهورية بممارسة مجموعة من

الاختصاصات ذات الطابع الإداري، منها سلطة التعيين وسلطة التنظيم وسلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة.[4[4]]

أ. سلطة التعيين: نظرا لموقع رئيس الجمهورية في الهرم الإداري للسلطة التنفيذية فقد خول له الدستور صلاحية تعيين بعض المسؤولين الساميين في الدولة، ورجوعا لدستور 1996 المعدل والمتمم وتحديد المواد 91-92-93 منه، فقد ورد فيها ذكر بعض المناصب السامية في الدولة التي تخضع لتعيينات رئيس الجمهورية وهي الوزير الأول وقد ورد ذكر تعيينه في المادة 91 يعين أعضاء الحكومة، حسب نص المادة 93 منه كما نصت المادة 92 على تعيين رئيس مجلس للدولة، الأمين العام

للحكومة، محافظ بنك الجزائر، القضـــاة، مســؤولو أجهزة الأمن، الولاة، الســفراء، وبصـفة عامة الوظائف المدنية والعسـكرية في الدولة، إضـافة إلى تعيين أربعة (4) أعضـاء مجلس الأمة (م 118-2)، و15 عضـو في المجلس الإسـلامي الأعلى من بينهم رئيس المجلس، يعينهم رئيس الجمهورية من بين الكفاءات الوطنية العليا في مختلف العلوم (196م).

- وينبغي الإشـارة أن سـلطة التعيين التي يسـتمدها رئيس الجمهورية من الدسـتور للذي خولـله مركزا في قمة هرم الســلطة التنفيذية لا تقبل التفويض بأي حال من الأحوال خاصــة بالنسـبة للمؤسـسـات الدسـتورية والتي تتمثل في رئاسـة الحكومة والمجلس الدسـتوري ومجلس الدولة ومحكمة التنازع والمحكمة العليا للدولة ومجلس الأمة والمجلس الإســلامي الأعلى ومجلس المحاســبة ، كما أن هذه الســلطة قد تم توســيعها عند صــدور المرســوم الرئاســي رقم 99-240 المؤرخ في 27 أكتوبر 1999.

ب. الســلطة التنظيمية: تنص المادة 125 (الفقرة الأولى) من الدســتور أن "يمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في المسائل الغير مخصصة للقانون"

- ويقصـد بالسـلطة التنظيمية الاختصـاص المنوط بهيئات السـلطة التنفيذية (الإدارة العامة) بسن قواعد قانونية عامة ومجردة لا تختلف من الناحية الموضوعية والمادية عن القوانين الصــادرة عن الســلطة التشــريعية، فالاختلاف بين الســلطة التنظيمية والسلطة التشريعية إنما ينبغي على أساس المعيار الشكلي- العضوي:

-فالســـلطة التنظيمية موكلة لبعض هيئات وأجهزة الإدارة العلمة، بينما الســـلطة التشريعية تسند-أصلا- للهيئة التشريعية (البرلمان).

- وعليه وطبقا للمادة 125 من الدســـتور، فإن رئيس الجمهورية يتمتع بممارســـة السلط التنظيمية المتعلقة بتنظيم وتسيير نشاط الإدارة العامة بموجب ما يصدره من مراسيم رئاسية مثل: المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 26-07-2002 المتعلق بتنظيم الصـفقات العمومية، المعدل والمتمم بموجب المرسـوم الرئاسـي رقم 03-301 المؤرخ في 11-09-2003.

– ومثل هذا النص (المادة 125 من الدستور) إنما يثير مشكلة التفرقة والتمييز بين اختصاص القانون (التشريع) واختصاص التنظيم.

– فالسلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية واسعة (غير محددة) ومستقلة فقد تم تحديدها بطريقة سلبية، مما يجعل مجالها واسعا يطال كافة الميادين والشؤون بإستثناء مجال القانون المحدد–أساسا– بموجب المادتين 122–123 من الدستور كما أنها تبقى مستقلة عن السلطة التشريعية.

– ويمارس رئيس الجمهورية السلطة التنظيمية في الواقع، بموجب التوقيع على مراسيم رئاسية طبقا للفقرة 6 من المادة 77 من الدستور [5[5]]، والقاعدة العامة أن التشريع يصدر عن السلطة التشريعية ممثلة في البرلمان بغرفتيه، فإنه في مجالات معينة يجوز لرئيس الجمهورية أن يتولى مهمة التشريع بموجب أوامر وذلك في الحالات الآتية:

أ– في حالة شعور المجلس الشعبي الوطني المادة 142 من الدستور

ب– خلال العطل البرلمانية، طبقا لنص المادة 142 من الدستور

ت– في حالة عدم مصادقة البرلمان لرئيس الجمهورية على قانون المالية من أجل أقصاه 75 يوم، يجوز إصدار مشروع الحكومة بموجز أمر المادة 138 من الدستور

ث– في الحالة الاستثنائية المنصوص عنها في المادة 107 من الدستور

3–سلطة المحافظة على أمن وسلامة الدولة:

بالرجوع إلى دستور 1996 المعدل والمتمم، فإن من أهم اختصاصات رئيس الجمهورية اتخاذ للتدابير اللازمة والإجراءات الكفيلة في حللة تهديد أمن وسلامة البلاد ومن أهم الوسائل التي جعلها الدستور من اختصاصه في هذا المجال الحالات التالية:

إعلان حالتي الحصار والطوارئ، الحالة الاستثنائية، حالة الحرب.

أ. حالة الطوارئ:

نصت المادة 105: من الدستور على حالة الطوارئ إذا ورد فيها مايلي:

"يقرر رئيس الجمهورية إذا دعت الضرورة الملحة حالة الطوارئ أو الحصار لمدة

معينة بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن، واستشارة رئيس مجلس الأمة، ورئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول ورئيس المجلس الدستوري ويتخذ التدابير اللازمة لاستتباب الوضع، ولا يمكن تمديد حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد موافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه المجتمعين معا". يتضح من خلال هذه المادة أن الهدف من إقرار حالة

الطوارئ هو المحافظة على الأمن العام بما يتضمنه هذا من المصطلح من معنى واسع، ويترتب عليه تقييد الحريات العلمة في مجالات محددة كتنظيم حركة تنقل الأشخاص والبضائع.

– كما يلاحظ في هذه المادة أن المؤسس الجزائري جمع حالتي الطوارئ والحصار رغم اختلاف درجة الخطر في كل حالة عن الأخرى.

– ونظرا للخطر الذي تنطوي عليه حالة الطوارئ بالنسبة للحريات العامة أخضع المؤسس الجزائري ممارسة هذه الصلاحيات من قبل رئيس الجمهورية إلى قيود وضوابط موضوعية وأخرى شكلية، إذ تتمثل القيود الموضوعية إلى قيام الضرورة الملحة néssité impérieuse بفعل حوادث وواقع من شأنها أ، تهدد أ/ن الدولة، والتي يعود تقرير مدى وجودها إلى السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ونظرا للقيود التي تفرض على الحريات العلمة بفعل إعلان حللة الطوارئ.فإن للدستور جعلها مؤقتة، أي لمدة محددة ومعينة تبين في المرسوم الرئاسي المعلن لها، كما لا يمكن تمديدها إلا بموافقة البرلمان المنعقد بغرفتيه.

– رجوع إلى المرسوم الرئاسي رقم 92–44 المؤرخ في 9 فبراير 1992 المتضمن إعلان حالة الطوارئ قد حددت المدة ب 12 شهرا وأجاز رفع حالة الطوارئ قبل هذا الميعاد.

– أما بالنسبة للقيود الشكلية فقد اشترط الدستور إعلان حالة الطوارئ أن حالة الحصار لإجراءات واحدة تضمنتها المادة 105 السالفة الذكر وهي اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس مجلس الأمة، استشارة رئيس الوزير الأول، واستشارة رئيس المجلس الدستوري.

ب. حالة الحصـار: ذكر المؤسـس الدسـتوري حالة الحصـار مع حالة الطوارئ في نص واحد المادة 105 وإخضاعهما لنفس القيود الشكلية والموضوعية، إلا أن حسب أغلبية الفقهاء فإن حالة الحصـار تتصـل بالأعمال التخريبية أو المسـلحة: كالعصـيان والتمرد وهي أقل خطورة من حالة الطوارئ، في هذا الصـدد ذهب الدكتور سـعيد بوشـعير إلى القول: "بأن الحالتين تختلفان من حيث للدرجة وللتأثير على الحريات العامة، وإنتقال السلطة في حالة الحصار إلى الجيش"

ج. الحالة الاستثنائية: أشارت المادة 107 من الدستور إلى الحالة الاستثنائية بنصها على أنه "يقرر رئيس الجمهورية الحالة الاستثنائية إذا كانت البلاد مهددة بخطر داهم يوشك أن يصيب مؤسساتها الدستورية أو استقلالها أو سلامة ترابها ولا يتخذ مثل هذا الإجراء إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني، ورئيس المجلس الدستوري، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء..."

– فحسب هذه المادة فإن رئيس الجمهورية يمارس سلطات واسعة وخطيرة، إذ عليه أن يتخذ كل الإجراءات التي تتطلبها مواجهة الأسـباب التي أدت إلى تقرير الحالة الاستثنائية وذلك بهدف إرجاع الأوضاع الدستورية إلى حالتها العادية.[6[6]]

– ولم يتضـمن نص المادة 107 من الدسـتور السـالف الذكر أية قيود على سـلطات رئيس الجمهورية في هذه الحالة بخصـوص مدة اعمالها أو الإجراءات التي تتخذ في ظلها ومداها، ماعدا تقييده ببعض الاستشارات مع بعض المؤسسات الدستورية عند إعلانها، والنص من جهة أخرى على أن قرار إنهاء هذه الحالة يتم بنفس إجراءات الإعلان وعلى ضـرورة اجتماع البرلمان وجوبا أثر إعلانها دون تحديد لدوره هنا بشكل واضح.

د. حالة الحرب: تم النص على حالة الحرب في نص المادة 109 من الدستور والتي ورد فيها:" إذا وقع عدوان فعلي على البلاد أو يوشـك أن يقع حسـبما نصـت عليه الترتيبات الملائمة لميثاق الأمم المتحدة يعلن رئيس الجمهورية الحرب بعد اجتماع مجلس الوزراء والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس مجلس الأمة

ورئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس المجلس الدستوري

– ويجتمع البرلمان وجوبا

– ويوجه رئيس الجمهورية خطابا للأمة يعلمها بذلك"[7[7]]

تعتبر حالة الحرب الحالة الأشـد والأخطر من الحالة الاسـتثنائية، وتتمثل آثار هذه الحالة في تولى رئيس الجمهورية جميع السـلطات، ويوقف العمل بالدسـتور، كما أن عهدة رئيس الجمهورية تمدد وجوبا إذ انتهت أثناء مدة الحرب، وذلك إلى غاية نهاية هذه الحرب.

الوزير الأول (أو رئيس الحكومة حسب الحالة):

إن الثنائية والازدواجية المرتبة على دستور 1989 (1996)، بإحداث منصب رئيس حكومة إلى جانب رئيس الجمهورية في أعلى قمة الجهاز الإداري، تقتضـي تحديد اختصاص كل منهما تفاديا لتنازع الاختصاص خاصة في نظام التعددية السياسية.

– إضـافة إلى ممارسـة لبعض من أعمال الحكومة (أعمال السيادة) والمتمثلة أسـاسـا فيما يقوم به من تصرفات في علاقته بالسلطة التشريعية من تقديمه لبرنامج الحكومة ومناقشته أمام المجلس الشعبي الوطني وتحضير مشاريع القوانين ومناقشتها أمامه أيضـا، فإن أهم الصـلاحيات ذات الطابع الإداري تتمثل خاصـة في: سـلطة التعيين والسـلطة التنظيمية التي تتجلى فيهما اختصـاص رئيس الحكومة بإصـدار القرارات الإدارية.

أ. سـلطة التعيين: يتمتع رئيس الحكومة بسـلط التعيين في وظائف للدولة على اختلافها، خاصـة العليا منها، وله في ذلك حق التفويض تسـهيلا للعمل الإداري، وسلطة رئيس الحكومة في تعيين واسعة بحيث تطال

مختلف مجالات ومستويات الإدارة العامة إلا ما حولته النصوص –صراحة– لرئيس الجمهورية والظهر، أن هذا المسـعى إنما يهدف إلى إعطاء رئيس الحكومة المكنة والوسـيلة القانونية لتنفيذ برنامج حكومته، المسـؤول عنه أمام البرلمان الذي يراقب عمل الحكومة وفقا للمواد: 80–84–133–134–135–136–137 من الدستور.

ومع ذلك، فإن سـلطة التعيين الممنوحة لرئيس الجمهورية خارج المجالات المحددة

دستوريا خاصة من شأنها تحديد نطاق سلطة رئيس الحكومة مما قد يؤدي إلى اختلال وعدم توازن في توزيع الاختصاصات بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة في ضل النظام التأسيسي القائم.

وبصدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المشار إليه سابقا فقد أصبحت سلطة التعيين في الوظائف المدنية للدولة المخولة إلى رئيس الجمهورية واسعة، رغم مايشيره ذلك من إشكالات دستورية.

ب. السلطة التنظيمية: تتجلى التصرفات القانونية لرئيس الحكومة في مايوقعه من مراسيم تنفيذية تطبيقا وتجسيدا لبرنامج حكومته وإذا كانت السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية، كما سبق مستقلة وواسعة فإن السلطة التنظيمية لرئيس الحومة مرتبطة بالسلطة التشريعية، ذلك أن المادة 125 فقرة 2 تنص على أن:" يندرج تطبيق القوانين في المجال التنظيمي الذي يعود لرئيس الحكومة"، وهو ما نشير إليه أيضا م85 فقرة 3 من الدستور التي تنص على أن:" يسهر رئيس الحكومة على تنفيذ القوانين والتنظيمات" فهي تسند لرئيس الحكومة مهمة تنفيذ القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية إضافة للتنظيمات (المراسيم) الصادرة عنه وعن رئيس الجمهورية.

ج. القانون

يعتبر القانون أهم المصادر وأوسعها في تحديد اختصاصات السلطات الإدارية داخل الدولة سواء منها المركزية أو المحلية أ, المرفقية بداية من تحديد اختصاصات كل وزير داخل قطاعه كما يحدد اختصاصات الوزير الأول , رئيس الحكومة حسب الحالة، كما يحدد القانون اختصاصات الجهات المركزية في الدولة وهيئات عدم التركيز كما يحدد اختصاصات الإدارة المحلية وعلى الخصوص اختصاصات كل من الوالي ورئيس البلدية

3T. التنظيم

تعتبر السلطة التشريعية، السلطة المختصة في إصدار القواعد القانونية في الدولة الحديثة إلا أن الإدارة حق إصدار اللوائح التنظيمية باعتبارها في اتصال دائم مع الجمهور، وهذا يفسر الترخيص الممنوح للسلطة التنفيذية في إصدار الأنظمة بغية إبراز الجزئيات والتفصيلات اللازمة لتطبيق الأحكام العامة التي تتضمنها النصوص التشريعية، ولهذا فإن سلطة إصدار اللوائح التنظيمية معترف بها للإدارة في جميع الدول[8[8]]

وبغض النظر عن الشكل الذي يتخذه التنظيم (مرسوم رئاسي–مرسوم تنفيذي، قرار وزاري...)، فإن التنظيم يعتبر مصدرا رئيسيا لاختصاص معظم الأشخاص والسلطات الإدارية المركزية واللامركزية على السواء.

فيحدد التنظيم اختصاصات الإدارة المركزية خاصة الوزراء واختصاصات الإدارة اللامركزية كالوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي، بالإضافة إلى أنه يضبط اختصاصات ومهام أجهزة المؤسسات العامة الإدارية.