



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي
كلية الحقوق والعلوم السياسية
قسم الحقوق



سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال
الضبط الإداري

مذكرة تخرج تدخل ضمن متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق
تخصص: قانون إداري

إشراف الأستاذ:
شرقي عبد الوهاب

إعداد الطلبة :
أوبيرة أسماء
بورطوش أمال
عبد اللاوي مباركة

لجنة المناقشة:

الاسم واللقب	الجامعة	الصفة
أ/د: صوالحية عماد	جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي	رئيسا
د: شرقي عبد الوهاب	جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي	مشرفا ومقررا
أ/د: جوادي إلياس	جامعة الشهيد حمة لخضر - الوادي	مناقشا

السنة الجامعية : 2025 / 2024

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

إهداء

أهدي ثمرة جهدي المتواضع إلى من وهبوني الحياة والأمل
والنشأة على شغف الاطلاع و المعرفة ومن علموني
أرتقي

سلم الحياة بحكمة وصبرا واحسانا وفاء لهما " والدي ووالدتي العزيزين "
إلى من يساندني في هذه الحياة " زوجي الغالي "
إلى من وهبني الله نعمة وجودهم في حياتي " إخوتي وأخواتي وأولادهم جميعا "
وأخيرا إلى كل من ساعدني وكان له دور من قريب أو
بعيد

في اتمام هذه المذكرة سائلة المولى عز وجل خير الجزاء في الدنيا .

أوبيرة أسماء

إهداء

أهدي هذا العمل إلى أعز ما أملك
في هذه الدنيا والذي كان مصدرا لقوتي
وسندا لي في هذه الحياة منذ نعومة أظفاري
إلى يومنا هذا " والدي العزيز " أطال الله في عمره
إلى زوجي الغالي ورفيق دربي
أدام الله عشترتنا ومودتنا
إلى كل إخوتي وأخواتي وأولادهم وأزواجهم
وإلى كل الأصدقاء والأحباب وزملائي في العمل
وإلى زميلاتي وصديقاتي " أسماء ، مباركة " وشريكاتي اللاتي قاسموني المذكرة

بورطوش أمال

إهداء

الحمد لله الذي وفقني لتتضمن هذه الخطوة في مسيرتي الدراسية
وأهدي ثمرة جهدي ونجاحي إلى "والدتي العزيزة " أطال الله في
عمرها

وأدامها الله نورا لدربي في الحياة
لكل العائلة الكريمة الكبيرة والصغيرة الذين ساندوني ولا يزالوا
إلى زميلاتي وصديقاتي " أسماء ، أمال " وشريكاتي اللاتي قاسموني المذكرة
إلى كل زملائنا في ماستر قانون إداري دفعة 2025
إلى كل من كان لهم أثر على حياتي
وإلى كل من أحبهم قلبي ونسيهم قلمي

عبد اللاوي مباركة

شكر وعرفان

نشكر أولاً الله سبحانه وتعالى على توفيقه ، لنا لإتمام هذا العمل المتواضع
كما نتقدم بالشكر والتقدير للأستاذ المشرف " الدكتور شرقي عبد الوهاب " ، على
كل ما قدمه لنا من نصائح وتوجيهات وإرشادات ، لإنجاز هذه المذكرة .
الشكر الجزيل إلى اللجنة الموقرة لمناقشة هذه المذكرة ، ولكل من ساهم من قريب
أو بعيد في انجاز هذا العمل المتواضع .
كما لا يفوتنا أن نتوجه بآيات الشكر والامتنان ، إلى كل مكونات الكلية من
مسؤولين وعمال وموظفين ، على مجهوداتهم القيمة والتفرغ لنا لمساعدتنا .
والشكر الموصول إلى عميد الكلية ، الذي يسهر على توفير لنا الأمن والنظام في
الكلية .

أسماء

أمال
مباركة

من أهم ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 ، والذي أتى بعد الحراك السلمي الذي قام به الشعب الجزائري وفقا للتطورات السياسية التي شهدتها الساحة السياسية الجزائرية هو استحداث منصبين لشخص واحد يتولى بموجبه رئاسة الحكومة ، وتعتبر هذه الظاهرة سابقة في النظم المقارنة .

فقد يقود الحكومة وزيرا أول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية رئاسية ، أو يقودها رئيس الحكومة إذا أسفرت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية .

ويعد الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أحد الأركان الأساسية في هيكل السلطة التنفيذية ، حيث يقع على عاتقه مسؤوليات جسيمة في تنسيق عمل الحكومة وتنفيذ السياسات العامة ، بما في ذلك مجال الضبط الإداري والذي يعد أداة محورية لضمان استقرار الدولة وحماية المصالح العامة من خلال تنظيم الأنشطة الفردية والجماعية بما يتوافق مع متطلبات الأمن والنظام العام والصحة العامة ، وتتبع سلطاته في هذا المجال من مهامه الدستورية والقانونية كرئيس الإدارة الحكومية ومن تفويضه بضمان التطبيق الفعال للتشريعات عبر الهيئات والمؤسسات التابعة له في ظل النظام الديمقراطي القائم على سيادة القانون .

1- أهمية الدراسة:

تتبع أهمية هذه الدراسة من الارتباط الوثيق بين سلطات الدولة في فرض القيود الضرورية من جهة ، وضمان الحريات الأساسية والحقوق المكفولة دستوريا من جهة أخرى، مع أهمية إبراز موقع ومركز الوزير الأول ورئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري ودوره الفعال في المجال التنظيمي .

2- أسباب اختيار الدراسة: هناك أسباب ذاتية وموضوعية:

أ-الأسباب الذاتية:

إن الهدف من دراستنا لهذا الموضوع الجديد هو فضول شخصي لمعرفة كيفية عمل الوزير الأول أو رئيس الحكومة في الجزائر، بالإضافة إلى أنها محاولة لتقوية هذا الجانب الجديد لاستفادة الغير منه، كما تعد هذه الدراسة جزءا من طموحنا الشخصي في التحضير الجاد من أجل النجاح في مسابقة الدكتوراه.

الأسباب الموضوعية:

1- رؤية شاملة لدور الوزير الأول أو رئيس الحكومة الجزائرية في مجال الضبط الإداري .

2- التركيز على الانسجام بين المرجعية القانونية والمتطلبات العملية للإدارة .

3- المساهمة في إثراء موضوع الدراسة .

3-أهداف الدراسة :

تهدف هذه الدراسة إلى تحليل الإطار القانوني والمؤسساتي الذي ينظم سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري ، انطلاقا من النصوص الدستورية كالمادة 91 والمادة 125 من دستور 2020 ، والتي تخوله صلاحية إصدار المراسيم التنظيمية وتنسيق عمل الوزارات مع إبراز دوره الفعال في تنظيم الحريات العامة خاصة في حالة الأزمات الصحية والأمنية .

4- صعوبات الدراسة :

من بين الصعوبات والعراقيل التي واجهتنا خلال هذه الدراسة هي رغم كثرة المراجع التي تعالج موضوع سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة من جهة والعديد من المراجع التي تعالج موضوع الضبط الإداري من جهة أخرى إلا أن أغلبها غير حديث تحديدا فيما يتعلق بسلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري ، إضافة إلى صعوبة الحصول على الأمثلة الواقعية والبيانات الرسمية بسبب قلة الوثائق الإدارية الرسمية المنشورة لإعطاء بعد تطبيقي للدراسة .

5- الدراسات السابقة:

من بين الدراسات التي تناولت موضوع دراستنا أو جانبا منه ما يلي :

✓ عمر حططاش ، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر – بسكرة - ، 2017/ 2018 . ولقد تطرق الباحث في موضوع دراسته للضبط الإداري ، مع التركيز على الحدود والضوابط التي تنظم تدابير الضبط الإداري ، وهي تواجه ممارسة الحريات العامة في الظروف العادية أو الاستثنائية .

✓ مقدود مسعودة ، التوازن بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم السياسية ، تخصص إدارة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر – بسكرة - ، 2016/2017 . تطرقت الباحثة في موضوع دراستها إلى العلاقة بين سلطات الضبط الإداري والحريات العامة ، وتحقيق التوازن بينهما من خلال الأعمال الفعلي لجملة من الضمانات ، التي أقرها التشريع الجزائري .

✓ رزوق حكيم ، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري والنظم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2004 . وتطرق الباحث في موضوع دراسته إلى منصب رئيس الحكومة من خلال التطور الذي شهده النظام الجزائري من خلال تعاقب الدساتير الجزائرية من أحادية السلطة التنفيذية إلى غاية الوصول إلى نظام ازدواجية السلطة التنفيذية .

6- إشكالية الدراسة :

بالنسبة للإشكالية فهي تنقسم إلى إشكالية رئيسية تنبثق عنها مجموعة من الإشكاليات الفرعية من أجل إثراء البحث .

الإشكالية الرئيسية تتمثل فيما يلي :

✓ إلى أي مدى تمكن النصوص القانونية الوزير الأول ورئيس الحكومة في الجزائر من ممارسة الضبط الإداري بفعالية واستقلالية ؟

والتساؤلات الفرعية هي :

- كيف تطورت مكانة ومركز الوزير الأول ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري؟.

- ما هو الفرق بين نظام الوزير الأول ونظام رئيس الحكومة من حيث التسمية والوظائف ؟ .

- ما هو الإطار المفاهيمي والتنظيمي للضبط الإداري في القانون الجزائري ؟.

- ما هي الصلاحيات المخولة لكل من الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري ؟ .

- ما هي الحدود المفروضة على سلطة الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري ؟ .

6- المنهج المتبع في الدراسة :

عمدنا في معالجتنا لهذا الموضوع على إتباع المنهج التحليلي القائم على تحليل النصوص الدستورية والتشريعية التي تناولت الوزير الأول ورئيس الحكومة ومركزهما وصلاحياتهما في مجال الضبط الإداري .

7- الخطة المتبعة للدراسة :

للتوسع أكثر في موضوع بحثنا قمنا بدراستنا من خلال فصلين أساسيين إذ سنتناول في الفصل الأول المفاهيم القانونية للوزير الأول و رئيس الحكومة والضبط الإداري في القانون الجزائري ، والذي سنقسمه إلى مبحثين المبحث الأول سنتطرق فيه إلى المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري وتطور و المبحث الثاني تطرقنا فيه إلى مفهوم الضبط الإداري وأنواعه ، أما الفصل الثاني فكان بعنوان ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري والذي تطرقنا فيه في المبحث الأول إلى صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية، أما المبحث الثاني فكان بعنوان صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية .

الفصل الأول

المفاهيم القانونية للوزير الأول و رئيس الحكومة والضبط الإداري

في القانون الجزائري

عرفت طبيعة السلطة التنفيذية العديد من التحولات الهامة ، والتي انعكست على هيئاتها ومكانتهم القانونية وعلى رأسها الوزير الأول ورئيس الحكومة الذي عرف هو الآخر العديد من التغيرات بدءا بالتسمية " رئيس مجلس الوزراء ، الوزير الأول ، رئيس الحكومة " إلى صلاحياته التي تتسع وتضيق على اختلاف التسمية والمراحل السياسية للدولة .

فبعد أن كانت كل من السلطة التنفيذية والتشريعية في يد رئيس الدولة وهو ما يسمى بمرحلة الأحادية الحزبية وهذا بموجب دستور 1963 ودستور 1976 تبني المؤسس الدستوري مبدأ الثنائية وذلك منذ صدور دستور 1989 ، حيث أضحت السلطة التنفيذية بمركزين رئيس الجمهورية والوزير الأول ، ورغم تبني الازدواجية إلا أن ذلك لم يغير من طبيعة النظام السياسي والقائم على سيطرة رئيس الجمهورية وهذا يوحي إلى أن هذه الازدواجية هي شكلية فقط ما جعل الوزير الأول ورئيس الحكومة في تبعية مستمرة له ، حيث يجب أن ينال ثقة كل من رئيس الجمهورية الذي يملك حق تعيينه وإنهاء مهامه ، إضافة إلى ثقة البرلمان الذي يمارس عليه الرقابة القبلية والبعدية .

وأخيرا جاء التعديل الدستوري لسنة 2020 والذي قام باستحداث مركزين لمنصب واحد مع شروط جديدة لتعيين كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة وصلاحيات منها المتعلقة بكل منصب وأخرى مشتركة منها الضبط الإداري والتي تمكنا من التمييز بين الحالتين ولمعرفة من هو الوزير الأول و من هو رئيس الحكومة ، وما هي شروط تعيينهما وكيفية إنهاء مهامهما ، وما هو الإطار المفاهيمي للضبط الإداري ؟.

قمنا بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين الأول بعنوان المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري و المبحث الثاني بعنوان الضبط الإداري كوظيفية من وظائف السلطة التنفيذية .

المبحث الأول

المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري

إن تطور الدولة في مختلف المجالات و بروز تقنيات جديدة لتأطير الحياة السياسية في الدولة أدى إلى تحول الأنظمة التقليدية التي أصبحت جراء ذلك تتخذ بمبدأ الفصل بين السلطات (التنفيذية والتشريعية والقضائية) ، وهذا ما أدى إلى بروز علاقة جديدة بين هذه السلطات ، غير أن هذه العلاقة عرفت اختلالا لصالح السلطة التنفيذية في الدولة ، وذلك نظرا للدور الهام الذي أصبحت تلعبه هذه الأخيرة و لأن السلطة التنفيذية أصبحت العمود الفقري لأغلب الأنظمة السياسية للدول المعاصرة كما أن وضع السلطة التنفيذية يختلف من دولة إلى أخرى حسب النظام السياسي المطبق ، فوضعها في دولة تطبق النظام البرلماني يختلف عن وضعها في دولة تعتنق النظام الرئاسي ، وهو ما يبدو واضح أن النظام الرئاسي يأخذ بمبدأ أحادية السلطة شكلا وموضوعا ، والأنظمة التي تقوم على ازدواجية السلطة التنفيذية وهو النظام البرلماني يقوم بتوزيع الصلاحيات بصورة واضحة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة ، وهذا ما نراه في النظام السياسي الجزائري المستمد من الفكر الفرنكفوني نتيجة الاستعمار الفرنسي وهذا ما أدى إلى تنظيم السلطة التنفيذية من خلال عدة تعديلات آخرها تعديل سنة 2020 والتي عرفت تطور العلاقة الموجودة بين رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة.

وفي هذا المبحث سنتطرق إلى مطلبين الأول بعنوان التطور الدستوري لمركز الوزير الأول ورئيس الحكومة والثاني بعنوان الضوابط المتحكمة في تعيين الوزير الأول ورئيس الحكومة وإنهاء مهامهما.

المطلب الأول

التطور الدستوري لمركز الوزير الأول ورئيس الحكومة

عرف مركز الوزير الأول ورئيس الحكومة تطورات وتغيرات عبر مختلف الدساتير التي مرت بها الدولة الجزائرية ، حيث انطلقت من الأحادية إلى ثنائية السلطة التنفيذية حيث كانت في دستور سنة 1963 ودستور سنة 1976 تعتمد على الأحادية في السلطة التنفيذية المرتكزة في رئيس الجمهورية آنذاك وبعد الأزمة التي حدثت سنة 1988 والتي مست جميع جوانب الحياة الاقتصادية والسياسية في البلاد تم تغيير التوجه واعتماد النظام الليبرالي والتعددية الحزبية وبالتالي تم اعتماد الثنائية في السلطة التنفيذية والمتمثلة في رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة أو الوزير الأول .

ومن هنا نلاحظ أنه قد طرأت عدة تغيرات في نشأة هذا المنصب ولهذا نتساءل ونقول ماهي التطورات التي طرأت على نشأة منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة ؟ وماهو الفرق بين الوظيفتين ؟ .

الفرع الأول

التطورات التي طرأت على منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة

أولا - منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة في ظل الأحادية الحزبية :

أكدت جل النصوص الأساسية في الدولة الجزائرية من بعد الاستقلال ، أي من دستور سنة 1963 إلى غاية دستور 1976 أن سلطة الحزب فوق سلطة الدولة التي يقودها ويسيرها ويترأسها ويحتكرها رئيس الدولة ، وهو الحائز الوحيد للصلاحيات التنفيذية وهو ما يستبعد مبدأ الازدواجية في السلطة التنفيذية على الرغم من ظهور تسمية رئيس الحكومة في هذه الفترة ، ومن خلال هذا يتبين لنا أن النظام الجزائري أطلق تسميتين لهذا المنصب

وهي رئيس مجلس الوزراء ورئيس الحكومة إلا أن التسمية لم تكن متطابقة مع نظام الحكم آنذاك أي مع نمط التسيير للدولة في تلك الفترة .

ففي بادئ الأمر جاءت تسمية رئيس مجلس الوزراء ، وهذا مباشرة بعد الاستقلال في حكومة السيد أحمد بن بلة ، وهذه التسمية كانت مستمدة من الدستور الفرنسي سنة 1946 ، حيث كانت التسمية هي الوزير المكلف برئاسة المجلس .

إن المجلس الوطني للتأسيس في الأول عرف تسمية رئيس المجلس لكنها كانت انتقالية مثل المرحلة التي ظهرت فيها ، وتغيرت هذه التسمية في دستور سنة 1963 لأن النظام السياسي آنذاك كان مغلق ومع التعديل الدستوري لسنة 1965 الأمر 182/ 65 المؤرخ في 10/07/1965 ظهرت تسمية رئيس الحكومة وعرفت هذه المرحلة تركيز كل الصلاحيات بيده بكل ما تقتضيه من الوظائف ، لأن المشرع الدستوري آنذاك في مدخلات القوانين الأساسية كان رافضا رفضا تاما وقطعيا لمبدأ الثنائية في السلطة التنفيذية¹ ، وبالتالي فإن جميع الصلاحيات بيد رئيس الجمهورية فهو الذي كان فعلا يكرس السلطة التنفيذية ويمارسها ، وأنه لا يعقل أن تسأل شخص لا يمارس سلطة وإنما خاضع لأوامر وتعليمات وزمام الحكم وهذا يعود إلى الوزير الأول كما هو سائد في الأنظمة الدستورية الملكية² .

- أما بالنسبة لدستور سنة 1976 فالجهاز التنفيذي بقي نفسه لدى رئيس الجمهورية ، ولكن بعض الدستوريين أعطوا للسلطة التنفيذية واجهة الثنائية فكانت الازدواجية هنا شكلية ، وذلك بين رئيس الجمهورية والوزير الأول ، وقد أطلق دستور 1976 تسمية الوزير الأول تسمية رئيس الحكومة السابقة ، لكن هاته التسمية لم تتطابق مع طبيعة النظام الجزائري السياسي آنذاك .

¹ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1999 ، ص 73.

² سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الطبعة الثالثة ، 1993 ، الجزائر ، ص 290 .

- وفي التعديل الدستوري لسنة 1979 جعل رئيس الجمهورية ملزما بعدما كان مخيرا لتعيين الوزير الأول وذلك راجع إلى الفترة التي عاشتها الجزائر بمرض الرئيس الراحل هواري بومدين أين بقي منصبه شاغرا ، وكان دور الوزير الأول هنا هو مجرد مساعد لرئيس الجمهورية مكلف بتنسيق العمل الحكومي وتطبيق القرارات المتخذة في مجلس الوزراء الذي يرأسه بطبيعة الحال رئيس الجمهورية ومنه فالوزير الأول لا يمارس أي سلطة وزارية ويمارس إلا ما فوضه فيه رئيس الجمهورية ، فهو يبقى الممارس الحقيقي والفعلي للسلطة التنفيذية .

وهذا ما أكدته المادتان 114 والمادة 115 من دستور 1976 ، حيث تنص المادة 114 : " أن الحكومة تمارس الوظيفة بقيادة رئيس الجمهورية " ، ومنه يتضح أن دستور 1976 لم يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات ، وأنه تحدث عن الوظيفة التنفيذية وفي نفس الوقت وضع تحت قيادة رئيس الحكومة ، التي يجعلها جهازا تحت حكمه ولا يعطي للوزير الأول أي سلطة على حكومته³ .

ثانيا - منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة في ظل الثنائية الحزبية :

- أحدثت أحداث أكتوبر 1988 على مستوى المجتمع الجزائري بصفة عامة وعلى النظام السياسي بصفة خاصة عدة تغييرات في شتى المجالات ، ومن بين هذه التغييرات التعديل الدستوري المؤرخ في : 03/11/1989 أي دستور 1989، فظهرت هنا تسمية رئيس الحكومة من جديد ، حيث جاء بإصلاحات جديدة وتوسيع كبير من الصلاحيات بجهاز الحكومة . يرى بعض القانونيين أنه لقب لا يفيد التمايز بين الوزير الأول والوزراء من حيث الرتبة ، وإنما يعني أيضا أن رئيس الحكومة يعتبر عضوا في الحكومة مثله مثل باقي الوزراء الذين يختارهم ويوزع الصلاحيات عليهم⁴ ، ويرأس في نفس الوقت مجلس الحكومة ، وهو أيضا من يضبط برنامج حكومته مع تحمل المسؤولية السياسية أمام

³ رزوق حكيم ، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في

القانون الدستوري والنظم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2004 ، ص32

⁴ سعيد بوشعير ، مرجع سابق ، ص 290 .

البرلمان ، وفي حين بتقديم استقالته أو إقالته أو إبعاده تتغير الحكومة . فـ دستور 1989 أكد على أن نية المشرع الدستوري في التخلص من تجربة الوزير الأول ومن نظام أحادية السلطة التنفيذية ، التي لم تكن مثمرة وانتقل بذلك إلى ثنائية السلطة التنفيذية ، والتي أعطت صلاحيات حقيقية لرئيس الحكومة فهو ينفذ البرنامج الذي يحضره ، والذي يقوم بتقديمه أمام المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه فحينها يكون مسؤول أمامه ومنه توزع الصلاحيات المخولة للسلطة التنفيذية بين جهازين ألا وهو رئيس الجمهورية ورئيس الحكومة ، وحيث أصبحت صلاحياته واسعة .

ومن هنا نتضح لنا عدة فروق بين الوزير الأول كتسمية ورئيس الحكومة وتمثلت فيما يلي :

- رئيس الحكومة بإمكانه أن يت رأس مجلس الحكومة على عكسية الوزير الأول لم تكن لديه هاته الصلاحيات
- في ظل دستور 1989 يحوز رئيس الحكومة على صلاحيات كرسها الدستور أما الوزير الأول لم يكن له الحق في هاته الصلاحيات .
- كما نجد أن رئيس الحكومة ملزم أمام البرلمان بتقديم برنامج للتصويت عليه وتقييد وتنسيق البرنامج المسيطر إلى غير ذلك من الصلاحيات في حين نجد أن الوزير الأول لم يتمتع بها في النظام السابق لدستور 1989 ، ومنه يتبين لنا أن النظام السياسي للجزائر انتقل في دستور 1989 من الأحادية الحزبية إلى الازدواجية في السلطة التنفيذية ، وهي أحد صفات الأنظمة الرئاسية المتبعة ، وهذا النظام أقره المشرع الدستوري لاجتياز عقبة فشل النظام السابق الذي كان فيه رئيس الجمهورية مهيمنا هيمنة كاملة على السلطة التنفيذية مما جعله يبحث على أحداث التوازن داخل النظام السياسي بالنظر إلى القيم الديمقراطية التي كرسها دستور 25 فبراير 1996 الذي استمر في تسمية رئيس الحكومة وظهر هذا الأخير كجهاز مستقل ، خلافا لما كان عليه الأمر في الدساتير السابقة . وكانت السلطة التنفيذية قائمة على مبدأ الأحادية لتعيين الوزير الأول بعد استشارة الأغلبية

البرلمانية وينهي مهامه حيث أصبح تابعا لرئيس الجمهورية ويعمل تحت سلطته وإشرافه وذلك فيما يتعلق بممارسة أحد صلاحياته .

- لكن ظهور التعديل الدستوري لسنة 2020 جعل من السلطة التنفيذية مزدوجة أي قائمة على مبدأ الازدواجية في التنظيم والهيكلية ، ففي حال الأغلبية الرئاسية أوجد المؤسس الدستوري منصب الوزير الأول إلى جانب رئيس الجمهورية ومنصب رئيس الحكومة في حال الأغلبية البرلمانية⁵ .

الفرع الثاني

الفرق بين وظيفة الوزير الأول ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري

لأول مرة في المسار السياسي للدولة ، قام المؤسس الدستوري بإدخال وظيفتين تنفيذيتين لقيادة الحكومة استنادا على الأغلبية البرلمانية ، فطبقا للمادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 نكون أمام منصب الوزير الأول إذا أسفرت الانتخابات التشريعية على أغلبية رئاسية ، أما إذا تمخضت الانتخابات على أغلبية برلمانية نكون أمام منصب رئيس الحكومة⁶ ، ويسمي فقهاء القانون الدستوري في فرنسا هذه الحالة بحالة التعايش السلمي أين تثبت أن الأغلبية البرلمانية المعارضة هي من تعين رئيس الحكومة بالرغم من أن تعيينه الرسمي يكون من رئيس الجمهورية⁷ .

ومن خلال المادة 103 نجد أن مركز الوزير الأول غير محدد بدقة ، حيث تبقى عدة استفسارات من أهمها هو إذا كان رئيس الجمهورية من الأحرار ، بمعنى لا ينتمي إلى أي حزب ، فمن يتولى رئاسة الحكومة ؟ وكذلك في حالة عدم حصول أي حزب على أغلبية برلمانية فمن يقود الحكومة ؟

⁵ شعيب محمد توفيق ، مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، مجلة الناقد للدراسات السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، المجلد 06 ، العدد 02 ، 2022 ، ص 420 .

⁶ أنظر للمادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

⁷ مزباني سهيلة ، سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خنشلة ، المجلد 09 ، العدد 01 ، 2022 ،

ورغم كل هذه التساؤلات والمعالم التي تبين أننا في دوامة ليس لها حل إلا أن الواقع التطبيقي والسياق التاريخي للنظام الجزائري يؤكد أن الأغلبية البرلمانية تكون دائما مساندة لرئيس الجمهورية ، ولهذا نجد أنفسنا دائما أمام حكومة يقودها الوزير الأول بالرغم من وجود ثلاثة احتمالات وهي :

✓ إذا كانت الأغلبية البرلمانية مؤيدة لرئيس الجمهورية فيعين الوزير الأول .

✓ إذا كانت الأغلبية البرلمانية تتعارض مع الرئيس فيعين رئيس الحكومة .

أما إذا لم يتحصل أي حزب على الأغلبية البرلمانية أي أن تكون موزعة بين عدة أحزاب ، فمن يقود الحكومة ؟

وهنا ميز الفقهاء بين حالتين ، إما أن يكون رئيس الجمهورية هو زعيم الأغلبية ، فيعين من يشاء أو أن يفقد رئيس الجمهورية نفوذه ، فنتحول سلطة الأغلبية إلى رئيس الحكومة بحيث يكون مستقلا ، وغير تابع لرئيس الجمهورية والمشرع الجزائري في دستور 2020 ، لم يخرج عن هاتين الحالتين في تصوره ⁸ ، ومن كل هذه الاختلافات يتضح لنا أن الحكومة بقيادة الوزير الأول ، تختلف عن الحكومة بقيادة رئيس الحكومة لذلك وجب علينا التطرق إلى توضيح الفرق بينهما من خلال ما يلي :

أولا : وظيفة الوزير الأول

يعتبر الوزير الأول بناءا على دستور 2020 ، ومن خلال المادة 106 منه منفذا لبرنامج رئيس الجمهورية فهو تابع له عضويا ووظيفيا حيث يتولى إعداد وضبط مخطط عمل الحكومة لتنفيذ برنامج رئيس الجمهورية ، والذي يعرضه على مجلس الوزراء وبعد ذلك يقدمه إلى المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه والذي يجري مناقشة عامة لهذا الغرض ، وبناءا على هذه المناقشة يمكن للوزير الأول أن يكيف المخطط على ضوءها بالتشاور مع رئيس الجمهورية ، وتزامنا مع هذا يقدم الوزير الأول عرضا حول هذا المخطط لمجلس الأمة لإصدار لائحة في هذا الإطار ، وفي حالة عدم حصول مخطط عمل الحكومة على

⁸ فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري والمصري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة بومرداس ، ص 49 .

موافقة المجلس الشعبي الوطني سيكون على الوزير الأول هنا تقديم استقالة حكومته لرئيس الجمهورية و الذي يقوم بتعيين الوزير الأول من جديد و بنفس الكيفية السابقة .

ومنه نستنتج أن الوزير الأول لا يتمتع بصلاحيات إعداد السياسة العامة لحكومته ، وإنما ينفرد بها لرئيس الجمهورية ويطبقها عمليا الوزير الأول ، والذي يعتبر مسؤولا أمام المجلس الشعبي الوطني ، وبالتالي فهمامه تقتصر على تنفيذ البرنامج السياسي لرئيس الجمهورية وتنسيق العمل الحكومي ⁹ .

وفي إطار تنسيق العمل الحكومي فهو يتولى توزيع الصلاحيات فقط بين الوزراء الذين عينهم رئيس الجمهورية بعد اقتراح الوزير الأول ، وتتم عملية التنسيق من خلال التوجيهات والتعليمات التي يوجهها للوزراء كل حسب اختصاصه ، كما يقوم بزيارات ميدانية لمعاينة مدى تنفيذ برنامج الرئيس ميدانيا ¹⁰ .

ثانيا : وظيفة رئيس الحكومة

إذا تمخضت الانتخابات التشريعية عن أغلبية برلمانية يعين رئيس الجمهورية رئيسا للحكومة من الأغلبية الفائزة ، فيكلفه بتشكيل الحكومة وإعداد برنامج الحكومة ، والذي هو برنامج الحزب ذو الأغلبية البرلمانية والمخالفة طبقا للأغلبية الرئاسية ، وهذا ما ورد في المادة 110 من دستور 2020 والتي اشترطت على رئيس الحكومة عرض البرنامج على مجلس الوزراء برئاسة رئيس الجمهورية ومن ثمة البرلمان ، وإذا لم يتوصل إلى تشكيل حكومته في أجل 30 يوم يعين رئيس الجمهورية رئيسا جديدا ويكلفه بتشكيل حكومته ¹¹ .

وبالرغم من أن رئيس الحكومة هو من يقوم بإعداد برنامج حكومته إلا أنه غير مستقل في ضبطه ، بحيث يتدخل الرئيس بالتعديل حتى ولو في الخطوط العريضة ، ومنه فإن

⁹ أنظر للمواد 105 ، 106 ، 107 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

¹⁰ جعفري وحيدة ، المجال التنظيمي في النظام القانوني ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر 01 ، 2013/2014 ، ص 90 .

¹¹ أنظر للمادة 110 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

استقلاليتها هي جزئية فقط ، كما أنه يبقى في تبعية دستورية وسياسية مباشرة للأغلبية البرلمانية¹² .

المطلب الثاني

الضوابط المتحركة في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة وإنهاء مهامه

لرئيس الجمهورية دورا قياديا من خلال التقارير التي كرسها المؤسس الدستوري منذ الاستقلال ودورا راجحا داخل النظام السياسي الجزائري لا تنافسه فيه أي سلطة كانت أو مؤسسة دستورية أخرى ، فهو من ينفرد بتعيين رئيس الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 77 فقرة 05 من دستور 1996 " يعين رئيس الجمهورية رئيس الحكومة وينهي مهامه " ، إلا أنه إذا كان لرئيس الجمهورية حرية التعيين فإن ذلك لا يعني أنه يتمتع بحرية مطلقة من كل قيد باعتباره حامي الدستور وضامن استقرار المؤسسات فعليه حين التعيين البحث عن الشخص المناسب للمنصب ومراعاة بعض المقاييس التي تضمن استمرار وبقاء من يقع عليه الاختيار، ولهذا نتساءل ما هي الضوابط المتحركة في تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول ورئيس الحكومة ؟ .

الفرع الأول

تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة

حسب التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 ينفرد رئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وينهي مهامه¹³ .

● الدستور الجزائري لسنة 2020 لم يشترط شروط معينة في الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، وإنما ربط المؤسس الدستوري كل حالة بالأغلبية البرلمانية ، فإذا أسفرت نتائج

¹² سهيلة مزياني ، مرجع سابق ، ص 734 .

¹³ شعيب محمد توفيق ، مرجع سابق ، ص 421 .

الانتخابات عن الأغلبية الرئاسية يمنح الحق لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول ، أما إذا أسفرت النتائج عن أغلبية برلمانية يمنح الحق لرئيس الجمهورية في تعيين رئيس الحكومة.

● ومن خلال هذا السياق يمكننا التفريق في تطبيق البرامج والسياسات المتبعة ، ففي الحالة الأولى يكون فيها الوزير الأول مطالب بتشكيل الحكومة وإنجاز مخطط العمل لتطبيق برنامج الرئيس ، أما في الحالة الثانية يكون فيها رئيس الحكومة مطالب بتشكيل الحكومة وإنجاز برنامج الحكومة وهنا يكمن الفارق .

● كما أنه في حالة رئيس الحكومة إذا لم يقدّم بتشكيل حكومته في أجل ثلاثون يوم يتوجب على رئيس الجمهورية تعيين رئيس جديد ويكلفه بتشكيل الحكومة¹⁴ ، وهنا لم يشترط للمؤسس الدستوري أن يكون رئيس الحكومة من نفس الكتلة البرلمانية غير الرئاسية وكذلك لم يشترط المدة الزمنية في تشكيل الحكومة بقيادة الوزير الأول .

● ومنه فالمؤسس الدستوري كان واضحا في تعيين من يقود الحكومة أو غيره إلى الأغلبية البرلمانية ، وهذا لم نراه في الدساتير السابقة بحيث كانت السلطة لرئيس الجمهورية في تعيين الوزير الأول ، وهذا ما نجده في بعض الدول الأخرى ومثال ذلك ما حدث في فرنسا مع جورج بوميدو ، يمون جاز ، جان بيير ريفان لم يكون رؤساء أحزاب وتمت تسميتهم برؤساء الوزراء .

● نظرا لمكانة وأهمية منصب الوزير الأول و رئيس الحكومة في القانون الجزائري وموقعه داخل السلطة التنفيذية فقد خصه المشرع باختصاصات حصرية لا تنجز إلا من طرفه.

● لا يجوز لرئيس الجمهورية أن يفوض غيره للقيام بتعيين الوزير الأول و رئيس الحكومة وهذا ما نجده في الفقرة الثانية من المادة 93 من دستور 2020 ، حيث نصت على مايلي: " لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفرض لرئيس الجمهورية سلطته في تعيين

¹⁴ المادة 110 الفقرة 02 من التعديل الدستوري 2020 .

الوزير الأول أو رئيس الحكومة وأعضاء الحكومة ، وكذلك رؤساء للمؤسسات الدستورية وأعضائها الذين لم ينص الدستور على طريقة أخرى لتعيينهم¹⁵ .

● لقد شكل انتخاب المجلس الشعبي الوطني لسنة 2021 المناسبة الأولى لتطبيق التعديل الدستوري لسنة 2020 في الشطر المتعلق بتعيين الوزير الأول و رئيس الحكومة¹⁶ ، وذلك راجع لعدم تمكن أي حزب أو تكتل سياسي بالفوز بهذا الانتخابات بالأغلبية البرلمانية ، ومنه يتبين هنا الذهاب إلى تشكيل حكومة على أساس التحالفات ، حيث رئيس الجمهورية يعين رئيس الحكومة أي يختاره إما من الحزب السياسي الأكثر تمثيلا في المجلس الشعبي الوطني المنتخب ويكلفه بتشكيل حكومته، وذلك ما نجده في المادة 110 من تعديل دستوري لسنة 2020 ، حيث نصت على أنه إذا أسفرت الانتخابات على أغلبية برلمانية ويكلفه بتشكيله الحكومة وإعداد برنامجها وبالرجوع إلى نتائج انتخابات المجلس الشعبي الوطني لسنة 2021 ، نرى أنها لم تسفر على الفوز بالأغلبية البرلمانية لا مؤيدة ولا معارضة لرئيس الجمهورية .

الفرع الثاني

أهم المعايير النظرية التي يمكن لرئيس الجمهورية استنادا عليها تعيين رئيس الحكومة

أو الوزير الأول

- هاته المعايير لم ينص عليها الدستور لكنها تعتبر معايير نظرية وفقهية يمكن لرئيس الجمهورية الاستناد عليها في ممارسة سلطته في تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة .

- وهذا ما يراه الأستاذ سعيد بوشعير أن حرية رئيس الجمهورية في تعيين المنصب الثاني بشكل عام ليست مطلقة ، بل لابد أن يراعي الرئيس في ذلك باعتباره حامى الدستور

¹⁵ الفقرة 02 المادة 93 من دستور 2020 .

¹⁶ بن مالك بشير ، خالدي عمر ، استحداث منصبى الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، مجلة الدراسات القانونية كنموذج ، جامعة يحي فارس بالمدينة ، المجلد 08 ، العدد 02 ، جوان 2022 ، ص 143 .

ومجسد وحدة الأمة¹⁷ ، ولضمان استقرار المؤسسات الدستورية يجب أن تتوافر في الرجل الثاني للسلطة التنفيذية الاعتبارات التالية ، وهي : الثقة ، السمعة ، الكفاءة ، الانتماء السياسي .

أولا - الثقة :

هي شرط مهم لتعيين الرجل الثاني داخل السلطة التنفيذية ، حيث يجب أن يكون هذا الأخير حائز بشكل تام على ثقة رئيس الجمهورية ، ثقة من صراع بين القطبين¹⁸ ، وتجعل من الوزير الأول أو رئيس الحكومة على قدر وحجم المسؤولية الملقاة على عاتقه .

ثانيا - السمعة :

يجب أن يكون الرجل الثاني صاحب سمعة جيدة ، لأن السمعة هنا تلعب دورا هاما لمواجهة جميع المعارضين والبرلمان والأحزاب وغيرهم ، وهذا ما يجعل رئيس الجمهورية في الكثير من الأحيان يعتمد في اختياره على صاحب السمعة الجيدة لهذا المنصب ، وهذا الشخص لابد أن يحظى بالاحترام من الأغلبية ، ولا يلقي سدا منيعا من المعارضة حيث من خلاله يضمن رئيس الجمهورية نجاح السياسة المعتمدة ، لأن رئيس الجمهورية هنا يختار الرئيس رجل يضمن التوازنات داخل قبة البرلمان ويضمن حسن العلاقة مع الحكومة .

ثالثا - الكفاءة :

معيار الكفاءة يعتبر من أهم المعايير النظرية التي يستند عليها رئيس الجمهورية في تعيينه الرجل الثاني للسلطة التنفيذية والمقصود بالكفاءة هنا أن يكون الوزير الأول أو رئيس الحكومة ذو مؤهلات علمية من جميع النواحي الاقتصادية والقانونية والسياسية ، لكي يكون مسير للشؤون الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للمجتمع الجزائري .

¹⁷ بن دحو نور الدين ، تعيين الوزير الأول ورئيس الحكومة في تعديل الدستوري لسنة 2020 ، جامعة جيلالي ليايس -

سيدي بلعباس ، الجزائر ، المجلد 09 ، العدد 02 ، 2021 ، ص 266 .

¹⁸ محفوظ لشعب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون ، الجزائر ، 2000 ، ص 48 .

ومنه يتبين لنا أن الكفاءة لا تقتصر فقط على درجات علمية وصل إليها المعني ، وإنما تكون كذلك خلاصة ممارسة وتجربة وبعد نظر تخوله مواجهة المشاكل والأزمات وتمكنه من تحقيق الآمال والطموحات¹⁹ .

رابعاً - الانتماء السياسي :

نصت المادة 110 من دستور 2020 على معيار الانتماء السياسي بالنسبة لتعيين رئيس الحكومة²⁰ ، لأن رئيس الجمهورية يكون ملزماً بتعيين رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية الفائزة ، وهذا شيء محمود من طرف المؤسس الدستوري الذي طبق أهم المعايير النظرية ، التي تضمنت الاستقرار السياسي والدستوري حتماً ، لأن اختيار رئيس الحكومة من الأغلبية البرلمانية يضمن استمرارية وجود الحكومة ، وبقيائها لكي يتحقق الاستقرار السياسي ، ولكي يتفادى أن تحصل أي أزمة سياسية تبينت بالعلاقة الوطيدة بين السلطة التنفيذية وقبة البرلمان .

الفرع الثالث

إنهاء مهام الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة

أسندت مهمة إنهاء مهام الوزير الأول ورئيس الحكومة في الجزائر إلى رئيس الجمهورية فهو الذي يملك السلطة التقديرية في تعيين وإنهاء مهامه ، وتنتهي مهام هذا المنصب عن طريق الإقالة والاستقالة حيث نص عليها المؤسس الدستوري في حال توفرت أي حالة من الحالات التالية يوقع رئيس الجمهورية على مرسوم إنهاء مهامه ، وتأخذ هذه الأخيرة ثلاث صور تتمثل في الاستقالة الإرادية لشخص رئيس الحكومة أو الوزير الأول ، الإقالة

¹⁹ بن حجو نسرين ، منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة خلال التجربة الدولة الجزائرية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مذكرة الماجستير فرع قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سيدي بلعباس ، 2011 ، 2012 ، ص 90.

²⁰ الفقرة 01 من المادة 110 من تعديل الدستوري 2020 .

والمسؤولية السياسية للوزير الأول أو رئيس الحكومة ، والأخيرة هي الفشل في تشكيل الحكومة في الآجال المحددة قانونيا في الدستور ، وكذلك الوفاة تعتبر حالة طبيعية ضمنية.

أولا : الاستقالة الإرادية لرئيس الحكومة و الوزير الأول :

نص عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 ، من خلال نص المادة 113 فهي منحت الحق للوزير الأول أو رئيس الحكومة في تقديم استقالة الحكومة إلى رئيس الجمهورية دون أن يترتب عن ذلك آثار .

ويفهم من هاته المادة أنها استقالة إرادية وليست إقالة ، كما أنها ليست مسألة جوازية²¹ ، عبر عنها المؤسس الدستوري بعبارة يمكن أن يقدم استقالة الحكومة .

ويمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة أن يستقيل وجوبا في حالة ترشحه للانتخابات الرئاسية في حال شغور منصب رئيس الجمهورية ، وهنا يتولى منصب رئيس الحكومة أحد أعضاء الحكومة الذي يعينه رئيس الدولة ، وبالرغم من ذلك المؤسس الدستوري لم يسمح لرئيس الدولة المعين بإقالة الحكومة أو تعيين حكومة خلال فترة شغور منصب رئيس الجمهورية ، وهذا ما نصت عليه المادة 96 من التعديل الدستوري لسنة 2020.

ومنه فاستقالة رئيس الحكومة تكون جوازية أو وجوبية في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية ، غير أنه إذا أراد رئيس الحكومة الترشح للانتخابات في حالات أخرى هنا رئيس الجمهورية ينهي مهامه لكي يترشح .

ثانيا : الإقالة والاستقالة اللاإرادية لرئيس الحكومة :

- يكون إقالة رئيس الحكومة أو الوزير الأول في النظام السياسي وفق حالتين ، إما بإقالة من طرف رئيس الجمهورية أو الاستقالة بموجب سحب الثقة من قبل المجلس الشعبي الوطني أي تقرير المسؤولية لرئيس الحكومة . وهنا يقدم رئيس الحكومة وجوبا استقالة حكومته وهنا رئيس الجمهورية يكون وجوبيا قابلا بها .

²¹ حسن غربي ، منصب رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ، المجلد

07 ، العدد 02 ، جامعة 20 أوت - سعيدة - ، الجزائر ، 2024 ، ص 683 .

- إقالة رئيس الجمهورية لرئيس الحكومة ، حيث يملك رئيس الجمهورية السلطة التقديرية في إقالته دون التقيد بأسباب لكن مع ضرورة احترام الشرط والاجراءات التي تتبع في تعيينه وهذا طبقا لقاعدة توازي الأشكال ، لكن البعض يعتبرها سلطة مطلقة ، و المؤسس الدستوري هنا لم يفصل بين حالتي الوزير الأول ورئيس الحكومة ، لأنه في حالة الوزير الأول يمكن لرئيس الجمهورية مساءلته لأنه مكلف بتنفيذ برنامجه ، أما في حالة رئيس الحكومة لا يمكن لرئيس الجمهورية مساءلته لأن رئيس الحكومة هنا مكلف بإعداد وتنفيذ برنامج الأغلبية البرلمانية .

- لرئيس الحكومة مسؤولية سياسية أمام البرلمان في عدة محطات يمكن إثارتها وتكمن في المسؤولية السياسية لرئيس الحكومة أمام المجلس الشعبي الوطني ، دون مجلس الأمة وتتمثل هذه المحطات في :

● حين تعرض الحكومة لبرنامجها على المجلس الشعبي الوطني ، لمناقشته من طرف النواب لكن لا يوافق عليه من طرفهم ، هنا يتعين عن رئيس الحكومة تقديم استقالته لرئيس الجمهورية²² . وهنا يكون هذا الأخير ملزما بقبولها ، ويقوم في نفس الوقت بتعيين حكومة جديدة .

● خلال مناقشة البيان السنوي للسياسة العامة ، يطلب رئيس الحكومة تصويتا بالثقة فيرفض نواب المجلس الشعبي منحه إياها . هنا يقدم رئيس الحكومة استقالة حكومته وجوبا حينها يكون رئيس الجمهورية ملزما بقبولها وقبل هذا يكون قد أقدم على حل المجلس الشعبي الوطني .

● يطلب من نواب المجلس الشعبي الوطني سحب الثقة من الحكومة خلال استجواب ومناقشة السياسة العامة ، عن طريق ملتصق الرقابة فإذا صوت النواب على هذا الأخير بالأغلبية المطلوبة وفق الشروط التي حددها الدستور هنا يقوم رئيس الحكومة بتقديم استقالته لرئيس الجمهورية ، و الدستور لم يلزم رئيس الجمهورية هنا بقبولها .

²² حسن غربي ، مرجع سابق ، ص 684 .

ثالثا : انتهاء مهام رئيس الحكومة لفشله في تشكيل الحكومة خلال الآجال المحددة قانونيا في الدستور :

من الشروط التي وضعها المؤسس الدستوري أن رئيس الحكومة معني بأن يقوم بتشكيل حكومته خلال 30 يوما من تعيينه فإذا فشل في هاته المهمة يلجأ رئيس الجمهورية إلى إنهاء مهامه ، ويقوم بتعيين رئيس حكومة جديد وبنفس الكيفيات السابقة . ولأن النص الدستوري لم يفصل في المسألة ، فإن المنطق يقضي أن يكون هنا أيضا رئيس حكومة جديد من نفس الأغلبية البرلمانية .

● الملاحظة أن الوزير الأول لم يقيده الدستور بآجال ، لتقديم حكومته أمام رئيس الجمهورية بخلاف رئيس الحكومة ، وهذا يرجع لتفادي الصراعات داخل الأغلبية البرلمانية ، خاصة في توزيع الحقائق الوزارية المهمة²³.

المبحث الثاني

مفهوم الضبط الإداري وأنواعه

يعتبر الضبط الإداري من المواضيع المهمة في القانون الإداري ، وعليه فالسلطة الإدارية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في تنفيذ القوانين ولديها الإمكانيات البشرية والمادية التي تعينها على وضع التشريعات موضع التنفيذ ، ولهذا تحرص الدساتير والتشريعات على منح السلطة الإدارية الاختصاص بإصدار قرارات الضبط الإداري من أجل حماية النظام العام ، وفي هذا المبحث سوف نتعرف على المطلبين التاليين :

المطلب الأول

تعريف الضبط الإداري وخصائصه

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى تعريف الضبط الإداري وما يشتمله من خصائص يمتاز بها عن غيره وسوف نقسمه إلى الفروع التالية :

²³ عبد الحليم مرزوقي ، علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل تعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة - المجلد 13 ، العدد 01 ، 2022 ، ص 540 .

الفرع الأول

تعريف الضبط الإداري

سنعرض في هذا الفرع تعريف الضبط الإداري من الناحية اللغوية والإصلاحية ، ومن الجانب التشريعي والجانب الفقهي ، وهي كالتالي :

أولا - تعريف الضبط الإداري لغة :

الضبط في اللغة له معان متعددة منها الإحكام والإتقان والحزم والحفظ ، أي الضبط بحزم بالغ الدقة في التحديد وإصلاح الخلل والتصحيح ، والقيام بالأمر دون إهمال أو تقصير ، كما تأتي كلمة الضبط بمعنى الالتزام بالنظام ، والانضباط وسيطرة الشخص على مشاعره أو رغباته أو أفعال بإرادته ، كما يعني الضبط في اللغة وقوع العينين ثم إلقاء اليدين على شخص كان خافيا ويجرى البحث عنه ، فيقال ضبط ذلك الشخص أو الشيء أو التدوين الكتابي المشتغل على معالم يخشى لو ترك أمرها دون تسجيل ولها أن تبدل معالمها ويزول أثرها من ذاكرة من عاينها ، لذا يقال قانونا أن ضبط الواقعة يعني تحرير محضر لها ، كما يفهم من كلمة الضبط عودة الأمور إلى وضعها الطبيعي المنسجم مع القانون الحاكم لها ، ويترادف أحيانا مع الرقابة فيعني توجيه السلوك سلبيا أو إيجابيا ، والضبط بهذا المعنى اللغوي يشمل مختلف جوانب الحياة الاجتماعية والعملية والقانونية ، وذلك عقب خلل أو اضطراب أصاب الوضع ، وجعله منحرفا عن حكم القانون وعندما يقترب كلمة الضبط بصفة الإداري فإنه يصبح دالا على الوظيفة التي تضطلع لها الإدارة لحماية النظام العام في المجتمع من الخلل والاضطراب²⁴ .

الضبط الإداري : أي لزوم الشيء أو حبسه ، وقال الليث : الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء وضبط الشيء حفظه بالحزم²⁵ .

²⁴ حجاج خديجة ، زرقين عبد القادر ، أساليب الضبط الإداري في حماية النظام العام الخلفي ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 06 ، العدد 01 ، مخبر البحث في تطوير التشريعات الاقتصادية ، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي، تيسمسيلت ، الجزائر ، 01/06/2021 ، ص 207 .

²⁵ ابن منظور ، لسان العرب ، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر ، ج08 ، لبنان ، 1999 ، ص 15 ، 16 .

ثانيا - تعريف الضبط الإداري اصطلاحا :

تعريف الضبط الإداري ركز كثيرا على معيارين وهما المعيار العضوي والمعيار المادي فتبعاً للمعيار العضوي يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه مجموعة الأجهزة والهيئات التي تتولى القيام بالتصرفات والإجراءات التي تهدف للمحافظة على النظام العام تأسيساً لما تم عرضه مع أن التعريف الذي أخذ بالمعيار الموضوعي هو الراجح وذلك لما تضمنه من مفهوم شامل للضبط الإداري من خلال محاولة التوفيق بين إجراءات الضبط الإداري والهيئات القائمة عليه ، بالإضافة إلى الهدف المنشود من وراء هذه التدابير الضبطية²⁶ .

ثالثا - تعريف الضبط الإداري تشريعيا :

لم يتطرق المشرع في مختلف الدول لتعريف الضبط الإداري في أي من التشريعات ذات العلاقة ، إذ يبتعد عادة على وضع التعريفات لمختلف الأنظمة التي يشرع لها خشية أن تكون هذه التشريعات غير جامعة مانعة ، وبالتالي قصورها عن تحقيق غاياتها وأهدافها ، فنجد الدستور الأردني قد نظم سلطات الضبط الإداري ، على أنه يبين بقانون نظام هيئات الشرطة والدرك ومالها من اختصاص ، ثم جاء قانون الأمن العام الأردني ونص على أن واجبات قوة الأمن الرئيسية المحافظة على النظام والأمن وحماية الأرواح والأعراض والأموال ، وبالرجوع إلى المشرع الجزائري نبدأ بالدستور الذي يمنح لرئيس الجمهورية سلطة ممارسة الضبط الإداري ، فنجد النصوص تتكلم فقط على التدابير التي تتخذ من طرف رئيس الجمهورية ، فلا وجود لتحديد معين أو تعريف للضبط الإداري وبالعودة إلى القوانين العادية فنجد في قانون الولاية رقم 12-07 تكلم عن سلطة الوالي في اتخاذ تدابير الضبط الإداري والغرض من تلك الأسباب فلا وجود لتعريف الضبط الإداري ، وأيضا

²⁶ عمامرة رياض ، الضبط الإداري وسلطاته في التشريع الجزائري ، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم ، 22/06/2022 ، ص 15 .

نفس الشيء بالنسبة لقانون البلدية رقم 10-11 ، وأيضا بالنسبة للمراسيم التي تنظم صلاحيات بعض الوزراء كالمرسوم رقم 94-274 المتعلق بصلاحيات وزير الداخلية²⁷ .

رابعا - تعريف الضبط الإداري فقها :

نجد شعبا عديدة في تعريف الضبط الإداري ، ذهب إليها الفقهاء على اختلافهم وإن هذا الاختلاف حسب الدكتور " عبد المنعم الضوي " ، يرجع إلى أمرين : الأول هو اختلاف المنظور الذي ينظر من خلاله لوظيفة الضبط الإداري والثاني الاتجاه الشخصي الفلسفي لتناول فكرة الضبط الإداري ،

ففي الفقه الفرنسي عرفه الفقيه موريس هوريو ، الذي يقال عنه بأن كتاباته صاغت القانون الإداري الفرنسي في أواخر القرن التاسع عشر وبدايات القرن العشرين بأنه : " سيادة النظام والسلام الاجتماعي ، عن طريق التطبيق الوقائي للقانون " .

وعندما نطل على ما قدمه فقهاءنا العرب في هذا الاتجاه نرى على سبيل المثال الأستاذ " ماهر الجبوري " الذي عرف الضبط الإداري هو الآخر على أنه : " مجموعة الإجراءات التي تتخذها السلطة الإدارية بهدف حماية النظام العام " ²⁸ .

لقد عرف عمار عوابدي الضبط الإداري على أنه : " كل الأعمال والإجراءات والقواعد التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة على الأفراد لتنظم بها نشاطهم وتحدد مجالاته وتقيّد حرياتهم في حدود القانون بقصد حماية النظام العام ووقاية المجتمع ضد كل ما يهدده " ²⁹ .

²⁷ بن عشور فاطنة ، سسيتوحة حنان ، تدابير الضبط الإداري للمحافظة على الصحة العامة ومواجهة إنتشار جائحة كوفيد 19 في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2020/2021 ، ص 10 .

²⁸ عبد الله كديده ، الضبط الإداري في مواجهة انتشار وباء فيروس كورونا في الجزائر ، مذكرة مقدمة في إطار مقياس " الملتقى " ضمن متطلبات نيل شهادة " ليسانس " في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة لونيبي علي البليدة 02 ، 2021-2022 ، ص 08 .

²⁹ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ط04 ، ج02 ، الجزائر ، 2007 ، ص 07 .

نستنتج من خلال كل هذه التعريفات ، أنه لا يوجد تعريف دقيق جامع شامل لمفهوم الضبط الإداري ، فإن القاسم المشترك بين كل هذه التعريفات أن الضبط الإداري ، هو مجموع الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية المادية والفنية ، التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة ، بهدف ضمان المحافظة على النظام العمومي بطريقة وقائية³⁰ .

الفرع الثاني

خصائص الضبط الإداري

يتميز الضبط الإداري بمجموعة من الخصائص ، تتمثل فيما يلي³¹ :

أولا – الوظيفة الوقائية للضبط الإداري :

تتمثل الوظيفة الوقائية للضبط الإداري في حماية النظام العام ، فهو إجراء وقائي أي يسبق وقائع الإخلال بالنظام العام ، فالقرارات التي تتخذها الإدارة في شتى مجالات الضبط لها وظيفة وقائية ، فهي تسعى إلى منع وقوع الاضطرابات بأخذ احتياطات لازمة مسبقا قبل الإخلال بالنظام العام ، فالمظاهرات مثلا هي شكل من أشكال إبداء الرأي ، إلا أن السلطات الجزائرية تمنع إقامة مظاهرة في العاصمة الجزائرية للحفاظ على الأمن العام وإن كان قرار المنع بحجة التضييق على حرية التعبير وقمع الحريات .

ثانيا – الصفة الانفرادية :

³⁰ لشهب جازية ، محاضرات في مقياس القانون الإداري المعمق ، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، الجزائر ، 2023 – 2024 ، ص 07 .

³¹ عمار فلاح ، الضبط الإداري : مفهومه والهيئات المنوطة به ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، المجلد 11 ، العدد 02 ، مخبر الحوكمة وقانون الاقتصاد ، جامعة باتنة 1 ، جوان 2024 ، ص 475 ، 476 .

الضبط الإداري تباشره السلطة الإدارية بإرادتها المنفردة والملزمة ، وتهدف من خلاله إلى المحافظة على النظام العام ، وهو إجراء تقوم به السلطة الإدارية وتسعى من ورائه إلى تحقيق النظام العام ، فموقف الفرد من الضبط هو الامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة ، وذلك وفق ما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية .

ثالثا - الصفة التقديرية :

للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية ، فعندما تصدر عملا من شأنه أن ينتج عنه خطر ، يجب علينا أن نتدخل قبل وقوعه للحفاظ على النظام العام ، وما يبرر منح سلطات الضبط هذه الخاصة هو أن النظام العام في العديد من الحالات يستلزم ترك الحرية للعمل وفقا لمقتضياته ، وذلك لتمكين الإدارة من القيام بالتصرف المناسب وفق الظروف والوقائع فالإدارة تستطيع حل المشاكل التي تعترض العمل الإداري ، والتي تشكل خطرا على النظام العام . ومن غير المعقول أن يتدخل المشرع لعلاج كل حالة يتصور وقوعه حتى تلتزم الإدارة بها .

وما يبرز منح سلطات الضبط الإداري ، هذه الخاصة والميزة أن النظام العام كثيرا ما يتطلب ، ترك قدر من الحرية للعمل وفقا لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ الإجراء المناسب مع حجم الظروف والوقائع ، وذلك لأن الإدارة أقدر لمواجهة الأمور اليومية وحل المشاكل التي يتعرض لها العمل الإداري ، والتي تمثل خطر على النظام العام ما يفرض أنه من غير المنطقي ، أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها ³² .

المطلب الثاني

أنواع الضبط الإداري

نتناول في هذا المطلب أنواع الضبط الإداري ، والتي تتمثل في الضبط العام والضبط الخاص وذلك من خلال الفروع التالية :

³² عبد الغني البسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1993 ، ص 37 .

الفرع الأول

الضبط الإداري العام

سوف نقوم بتعريف الضبط الإداري العام وأهدافه ، وذلك من خلال :

أولا - تعريف الضبط الإداري العام :

يقصد بالضبط الإداري العام حماية جميع الأفراد في المجتمع من خطر انتهاكات الإخلال به والمحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة : الأمن العام ، والصحة العامة والسكينة العامة ، وهو يتضمن تنظيم النشاط الفردي والحريات الفردية بوضع الضوابط والقيود ، ويعرف أيضا بأنه عبارة عن مجموعة الصلاحيات التي تصبغ بصورة عامة على هيئات الضبط للمحافظة على النظام والأمن وصون الصحة العامة وهي أولى وجوهية للإدارة العامة ، ومن ثم نجد أن الضبط الإداري العام هو الأصل والقاعدة العامة الأساسية حينما نتكلم عن الضبط الإداري كوظيفة إدارية .

وفي تعريف آخر يعرف بأنه أحد مظاهر الليبرالية في المجتمع ، ويكلف بحفظ النظام العام داخل الدولة بمفهومه التقليدي إلى جانب أنشطة الخواص ، ما دامت هذه الأنشطة تحمل أضرار بالنظام العام³³ .

ثانيا - أهداف الضبط الإداري العام :

يهدف الضبط الإداري العام إلى حماية النظام العام في المجتمع من الاضطرابات سواء بمنع وقوعها أو وقفها أو منع تفاقمها عند وقوعها ، وذلك على مستوى الدولة كلها أو على مستوى إحدى وحداتها المحلية ، بالإضافة إلى وقاية المجتمع من الأخطار والانتهاكات ومنع استمرارها إذا وقعت ، إذ ينبغي المحافظة على الأمن العام للوطن والمواطنين وحماية الصحة العامة من الأمراض ، وتوفير السكينة العامة لجميع السكان في جميع الأماكن وهذه هي الأغراض الثلاثة للضبط الإداري³⁴ .

³³ بن ساسي بن الزين ، عناصر الضبط الإداري ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ليسانس أكاديمي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح - ورقلة ، 2013 ، 2014 ، ص 19 .

³⁴ المرجع نفسه ، الصفحة نفسها .

الفرع الثاني

الضبط الإداري الخاص

سوف نقوم بتعريف الضبط الإداري الخاص وخصائصه وذلك من خلال :

أولا - تعريف الضبط الإداري الخاص :

يقصد به ذلك الضبط الذي تنص عليه بعض القوانين واللوائح من أجل تدارك الاضطرابات في مجال محدد وباستخدام وسائل أكثر تحديدا تتلاءم فنيا مع ذلك المجال وهي بوجه عام أكثر تشددا ، ويعني ذلك تحديد نوع من أنواع النشاط الفردي وإخضاعه لسلطة إدارية معينة بتشريع بين هذه السلطة وحدودها وأغراضها أي أن الضبط الإداري الخاص ، يتخصص من حيث هيئاته أو الأشخاص الذين يخاطبهم أو موضوعه أو هدفه أو مجالات محددة بالذات ، فهو يمثل نوعيات خاصة من الضبط ويكون لكل منها نظامه القانوني الخاص به ، يحدد هيئات الضبط المختصة في كل مجال ومدى صلاحياتها ، والضبط الإداري الخاص بهذا المفهوم إما يستهدف ذات أغراض الضبط الإداري العام وهي حماية الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة في هذا المجال الخاص وإما يستهدف أغراضا أخرى مختلفة³⁵ .

ثانيا - خصائص الضبط الإداري الخاص :

سوف نتطرق إلى خصائص الضبط الإداري الخاص وتتمثل في :³⁶

1- من حيث الهيئة التي تمارسه :

تتمثل هذه الصورة في قيام سلطة إدارية معينة بممارسة الضبط الإداري العام كمنح وزير الأشغال صلاحية الضبط الإداري المتعلق بالنقل على الطرق ووزير السياحة والآثار ممارسة الضبط الإداري العام المتعلق بالسياحة والآثار .

2- من حيث الموضوع :

³⁵ بن ساسي بن الزين ، مرجع سابق ، ص 20 .

³⁶ مرجع نفسه ، ص 20 ، 21 .

تعتبر هذه الصورة من صور الضبط الإداري الخاص ، فوجود تشريع خاص ينظم وجهها من أوجه النشاط الفردي قد يتخصص الضبط الإداري من حيث موضوع معين ، أيا كانت الجهة الإدارية التي تباشره مثل : قوانين الضبط الخاصة بتنظيم المباني .

3- من حيث الهدف :

وتتمثل هذه الحالة عندما يكون هدف الضبط الإداري لا يتعلق بالنظام العام ، وإنما يهدف إلى ضبط هدف آخر ليس له علاقة بالنظام العام ولا بعناصره ، أو قد يواجه عنصرا واحدا فحسب من عناصر النظام العام . ومن هنا يكون مقيدا بنظام قانوني خاص يستهدف حماية عنصر محدد .

4- من حيث الأشخاص المخاطبين بالضبط الإداري :

يكون الضبط الإداري في هذه الحالة متعلقا بفئة أو مجموعة محددة من الأشخاص لا يطال غيرها ، كالضبط الخاص بالأجانب أو بأصحاب المهن المختلفة أو ذوي الاحتياجات الخاصة ، فالضبط الإداري يشمل هذه الفئات دون غيرها .

ملخص الفصل

عرف منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة تطورا كبيرا منذ الاستقلال إلى يومنا هذا سواء من حيث التسمية أو من حيث الصلاحيات ، ويعود ذلك للتحويلات السياسية والدستورية التي مرت عليها الدولة الجزائرية ، فقبل دستور 1989 كانت السلطة بيد رئيس الجمهورية ، حتى مع وجود منصب الوزير الأول الذي كان مجرد عضو في الحكومة .

أما بعد أحداث 1988 وصدور دستور 1989 ، تم استحداث منصب رئيس الحكومة وبصلاحيات أوسع نوعا ما . وظل الحال كما هو الحال كما هو عليه في دستور 1996 ، إلى أن جاء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، أين تم تغيير الاسم والعودة مجددا إلى تسمية الوزير الأول ، ولكن بصلاحيات أقل مع تقيد إصداره للمراسيم التنفيذية بموافقة رئيس الجمهورية ، ولم يتحرر الوزير الأول من هذا القيد إلا بصدور التعديل الدستوري لسنة 2016 .

أما النقلة النوعية والفريدة هي ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 أين تم خلق منصبين لمركز واحد ، فتارة نكون أمام الوزير الأول ، وتارة أخرى أمام رئيس الحكومة حسب الأغلبية البرلمانية مع اختلاف في بعض الصلاحيات والاشتراك في صلاحيات أخرى منها الضبط الإداري والذي يعتبر من أهم وظائف الإدارة العامة نظرا لدوره الفعال في الحفاظ على النظام العام وتحقيق التوازن بين حرية المواطنين ومصلحة المجتمع والدولة .

الفصل الثاني

ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري

ينص المؤسس الدستوري في تعديل 2020 على مركزين قانونيين لمنصب واحد مع اختلاف صلاحيات كل واحد فيهما عن الآخر ، والتي تنوعت بين الجانب التنفيذي والتنسيقي والتنظيمي .

منح هذا التعديل عدة صلاحيات للوزير الأول ولكن قيده من بعضها ، بينما منح لرئيس الحكومة صلاحيات أوسع باعتباره منفذا لبرنامج حكومته على عكس الوزير الأول الذي يعتبر منسقا ومنفذا لبرنامج رئيس الجمهورية .

وبالرجوع إلى نص المادة 112 من تعديل 2020 ، نجدها تنص على مجموعة من الصلاحيات المشتركة بين الوزير الأول ورئيس الحكومة من أهمها سلطة الضبط الإداري باعتباره هيئة من هيئات الضبط الإداري العام وثاني سلطة مفوضة لممارسة الضبط الإداري بعد رئيس الجمهورية مباشرة ، وبما أن الضبط الإداري نشاطا سلبيا ينتج عنه تقييد سلوك الأفراد والجماعات تحقيقا للمصلحة العامة وضمانا لتحقيق الاستقرار والاطمئنان في البلاد ، في الظروف العادية وحتى في الظروف غير العادية ارتأينا أن نتناول بالدراسة في هذا الفصل صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري مع القيود والحدود الواردة عليها من خلال مبحثين :

المبحث الأول : صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية .

المبحث الثاني : صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية .

المبحث الأول

صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية

لم تعرف الدولة الجزائرية منصب رئيس الحكومة قبل دستور 1989 ، ففي هاته المرحلة رئيس الجمهورية هو في نفس الوقت رئيسا للحكومة وكان يتولى السلطة التنفيذية ، وهو المكلف بممارسة مهام الضبط الإداري ، وهذا ما جاء في المادة 05 من الأمر 65/182³⁷ ، إلى حين صدور دستور 1989 أين تم استحداث منصبا جديدا على مستوى السلطة التنفيذية ، يتجلى في منصب رئيس الحكومة ، وبالتالي لم يعد رئيس الجمهورية السلطة الوحيدة العليا للإدارة العمومية³⁸ ، واستمر هذا المنصب بنفس التسمية في دستور 1996 ، في حين أصبح يسمى الوزير الأول في التعديل الدستوري لسنة 2008 ، والملاحظ أن جل التعديلات الدستورية المتتالية قد اهتمت بمنصب الوزير الأول وسلطاته ، وذلك لأهمية الوزارة الأولى داخل الجهاز التنفيذي والنظام السياسي للدولة ، وكذلك للدور الأساسي الذي يحوزه الوزير الأول في الحياة السياسية باعتباره المسؤول التنفيذي الأول في الدولة بعد رئيس الجمهورية ، كما يعد من بين الذين خول لهم المشرع الجزائري سلطة الحفاظ على النظام العام وفقا لشروط وحدود وسياقات بعينها³⁹ ، كما قد يكون مصدرا مباشرا للإجراءات الضبطية فهو من يشرف على سير الإدارة العامة⁴⁰ .

³⁷ الأمر 65/182 المؤرخ في : 10 جويلية 1956 ، صدر عن مجلس الثورة ، المتضمن تأسيس الحكومة ، ج.ر.ج. عدد 58 الصادر في 13 جويلية 1965 .

³⁸ سليمان هندون ، **سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية** ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2012/2013 ، ص 83 .

³⁹ سعاد براكنتية ، وآخرون ، **سلطات الضبط الإداري للوزير الأول في حفظ النظام العام للدولة** ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، المجلد 16 ، العدد 01 ، 2023 ، ص 800 .

⁴⁰ شرقية نوال ، **آلية الرقابة على أعمال الضبط الإداري** ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم - ، 2020/2021 ، ص 35 .

ومن خلال هذا المبحث سنقوم بدراسة صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية في المطلب الأول ، وحدود سلطة الضبط الإداري للوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية في المطلب الثاني .

المطلب الأول

ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري للضبط الإداري في الظروف العادية

لم تشر القواعد الدستورية صراحة إلى سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري ، غير أن الوزير الأول يستشار من قبل رئيس الجمهورية عندما يريد هذا الأخير اتخاذ أي إجراء يترتب عليه تقييد مجال الحريات العامة في مواضع أو أماكن محددة⁴¹ .

لهذا نتساءل كيف يتدخل الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري ؟ وما هي المجالات التي يتدخل فيها ؟

الفرع الأول

تدخل الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري

بالرجوع إلى دستور 1996 ، نجد أن وظيفة الضبط الإداري لا تعود لرئيس الجمهورية وحده وإنما لرئيس الحكومة " الوزير الأول حاليا " أيضا صلاحيات في مجال الضبط الإداري ، والتي يمكن إقرارها بموجب الوظيفة التنظيمية التي يمارسها رئيس الوزراء ، والتي نصت عليها كل من المواد التالية : المادة 116 ف2 و المادة 81 ف3 من دستور 1989 ، والمادة 83 والمادة 85 من دستور 1996 وهاته الأخيرة تنص على أنه : "

⁴¹ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ، الطبعة الثانية ، الجزائر ، 2007 ، ص

يمارس رئيس الحكومة زيادة على السلطات التي تخولها إياه صراحة أحكام أخرى في الدستور الصلاحيات الآتية :

1- يوزع الصلاحيات بين أعضاء الحكومة مع احترام الأحكام الدستورية .

2- يرأس مجلس الحكومة .

3- يسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات.

4- يعين في وظائف الدولة دون المساس بأحكام المادتين 77 و 78 .

5- يسهر على حسن سير الإدارة العمومية⁴² .

ومنه يملك الوزير الأول صلاحيات في المجال التنظيمي ، ومن مهامه تنفيذ وتنسيق برنامج رئيس الجمهورية أي القيادة والإشراف والمراقبة والتوجيه للقائمين بهذه العملية من الوزراء ، كما يملك صلاحية اتخاذ القرارات بهذا الشأن ، أما التنسيق فيتمثل في تحقيق الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية⁴³ .

وأشارت أيضا المادة 125 الفقرة 02 من دستور 1996 إلى أن الوزير الأول من مهامه السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات⁴⁴ .

ونخلص بالقول أن دستور 1996 كان يمنح الوزير الأول الحق في إصدار المراسيم التنفيذية بصفة مستقلة ، ومن دون الرجوع إلى رئيس الجمهورية ، إذ يقع على عاتقه المحافظة على النظام العام داخل المؤسسات العمومية⁴⁵ ، من خلال المراسيم التنفيذية والتعليمات التي يصدرها ، والتي تضبط وتحدد طرق وكيفيات ممارسة الحريات العامة في

⁴² أنظر المادة 85 من التعديل الدستوري لسنة 1996 .

⁴³ سليمان هندون ، مرجع سابق ، ص 83 .

⁴⁴ أنظر للمادة 125 الفقرة 02 من التعديل الدستوري لسنة 1996 .

⁴⁵ رحيش مسعود ، الضبط الإداري كأسلوب للنشاط الإداري في التشريع الجزائري ، مذكرة تخرج من المدرسة العليا للقضاء ، الجزائر ، الدفعة 18 ، 2007/2008 ، ص 27 .

مختلف المجالات⁴⁶ ، ويلزم الأجهزة المختصة بتنفيذها إلا أن هاته الاستقلالية تم إلغاؤها بمجرد صدور التعديل الدستوري لسنة 2008 ، أين تم ربط توقيع المراسيم التنفيذية بالموافقة القبلية لرئيس الجمهورية عليها وهو ما يكرس وحدة السلطة التنفيذية ، إلى أن جاء التعديل الدستوري 2016 والذي أسقط هذا الشرط وأكد التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وهذا يعد زيادة في صلاحيات الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، ويندرج ضمن هاته المراسيم التنفيذية ما يلي :

✓ المراسيم المتعلقة بتنفيذ القوانين والتنظيمات .

✓ المراسيم المتعلقة بتنظيم المصالح المركزية للوزارات ، والمصالح الإدارية .

✓ المراسيم المتعلقة بتحديد اختصاصات أعضاء الحكومة .

✓ المراسيم المتعلقة بالتعيين في الوظائف العليا⁴⁷ .

ولا يقتصر الاختصاص التنظيمي للوزير الأول على تنفيذ القوانين ، بل يتعدى هذا الاختصاص إلى تنفيذ التنظيمات المستقلة والتي يتخذها رئيس الجمهورية بواسطة المراسيم الرئاسية⁴⁸ ، وتأخذ هاته المراسيم شكل لوائح تنفيذ القوانين أو لوائح تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة :

1- لوائح تنفيذ القوانين :

⁴⁶ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري " التنظيم الإداري ،النشاط الإداري "، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2013 ، ص 301 .

⁴⁷ شعيب محمد توفيق ، مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، مجلة الناقد للدراسات السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، المجلد 06 ، العدد 02 ، 2022 ، ص 426 .

⁴⁸ بوعكاز سعيدة ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ،جامعة الجزائر 01 ، المجلد 06 ، العدد 01 ، جوان 2021 ، ص 1375 .

يرتبط اختصاص الوزير الأول في المجال التنظيمي بالقوانين ، التي تصدر عن البرلمان (المادة 143 دستور 2016) ، حيث يتولى تنفيذ القوانين التي تأتي بقواعد عامة تحتاج لتنفيذها لوائح تنظيمية ، باعتبار أن بعض النصوص والتشريعات لا يمكن تنفيذها بمجرد إصدارها ونشرها ، وإنما تتطلب إصدار مراسيم تطبيقية إما للنص كاملاً أو لجزء منه فقط⁴⁹.

2- لوائح تنفيذ اللوائح التنظيمية المستقلة :

من اختصاص الوزير الأول تنفيذ التنظيمات المستقلة الصادرة عن رئيس الجمهورية ، إلا أنه قد لا تحتاج المراسيم الرئاسية إلى مراسيم تنفيذية حتى تكون كاملة⁵⁰.

ومنه نجد أن السلطة التنظيمية للوزير الأول مرتبطة بالسلطة التشريعية ، إضافة إلى ارتباطها برئيس الجمهورية ، وبالتالي فهي ليست مستقلة لذلك يطلق عليها السلطة التنظيمية التنفيذية⁵¹.

ومن بين القرارات الضبطية التي أصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، في ظل الظروف العادية ما يلي :

✓ المرسوم التنفيذي رقم 24/360 المؤرخ في : 07 نوفمبر 2024 المتضمن الموافقة على تجديد الرخصة لإقامة واستغلال شبكة الاتصالات الالكترونية المفتوحة للجمهور⁵².

⁴⁹ سليمان هندون ، مرجع سابق ، ص 84 .

⁵⁰ بو عكاز سعيدة ، مرجع سابق ، ص 1377 .

⁵¹ عمر حططاش ، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة - ، 2017/2018 ، ص 77 .

⁵² أنظر الجريدة الرسمية العدد 75 لسنة 2024 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 24/249 المؤرخ في : 23 أوت 2024 والمتضمن تحديد الإرسالات المقبولة للتنقل عن طريق الاعفاء البريدي أو الإعفاء من التخليص⁵³.

✓ المرسوم التنفيذي رقم 25/135 المؤرخ في : 27 أبريل 2025 يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 18/153 المؤرخ في : 04 أوت 2018 المحدد لشروط وكيفيات التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة والأملاك المسيرة من طرف دواوين الترقية والتسيير العقاري⁵⁴.

ويتبين من خلال المراسيم التنفيذية التي قام الوزير الأول بإصدارها الدور المحوري الذي يلعبه في مجال الضبط الإداري ، والتي تعمل كلها على تنظيم مختلف قطاعات الدولة ، وضمان حسن سير المرافق العامة والمحافظة على النظام العام .

ويمكن أيضا استخلاص صلاحيات أخرى للوزير الأول في المجال التنظيمي وبطريقة غير مباشرة ، وذلك من نص المادة 110 من قانون الولاية والتي تنص على :

" الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة " ، والمادة 111 من نفس القانون والتي تنص على : " دور الوالي في تنشيط مختلف قطاعات النشاط بالولاية " ، ونص المادة 113 من نفس القانون : " صلاحيات الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات " ، وهذا ما يفيد أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة بحسب الحالة ، وبصفته المسؤول الأعلى في الحكومة يمكنه إعطاء تعليمات للولاية في مجال الضبط الإداري ، أو تخويلهم اختصاصات بموجب المراسيم التنفيذية ، التي يصدرها والتي تتعلق بمجال الضبط الإداري والحريات⁵⁵.

الفرع الثاني

⁵³ أنظر الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 2024 .

⁵⁴ أنظر الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 2025 .

⁵⁵ عمر حططاش ، مرجع سابق ، ص 227 ، 228 .

المجالات التي يتدخل فيها الوزير الأول في مجال الضبط الإداري

1- إصدار للمراسيم التنفيذية والتنظيمية :

وذلك من خلال تنفيذ القوانين التي يصدرها البرلمان و وضع قواعد خاصة لضبط الأنشطة مهما اختلف مجالها اقتصادية أو تجارية أو صحية أو بيئية ... الخ ، مع تنظيم التجمعات والتظاهرات الخ .

2- التنسيق بين السلطات الإدارية :

ويكون ذلك من خلال تنسيق وتنظيم العمل بين الوزراء والولاة ، حتى يتم تجسيد السياسات العامة لضمان الأمن والانضباط الإداري .

3- الاشراف على الشرطة الإدارية المركزية :

وذلك من خلال رقابته لمختلف أجهزة سلطات الضبط الإداري الوطنية ، من بينها شرطة البيئة ومصالح التجارة وقمع الغش ، مع توجيه التعليمات والتدابير لتنظيم هذه الأجهزة بهدف تحقيق النظام العام .

4- ضبط الحريات العامة :

وهذا من خلال سهره على تنظيم التظاهرات السلمية والتجمعات و العمل على فتح أماكن عامة أو إغلاقها حسب ما يتمشى مع احترام الحريات ، وأن يكون تقييدها خاضع لشروط قانونية.

5- تنظيم المرافق العامة والمؤسسات العمومية :

يتدخل الوزير الأول ورئيس الحكومة لضمان استمرارية المرافق العامة ، مع العمل على تحسين وضبط طريقة تقديم الخدمات العمومية ، وإيجاد حلول عملية للاضطرابات أو الانقطاعات ، خاصة فيما يتعلق بالماء والكهرباء النقل والصحة .

كما يعمل الوزير الأول على تنظيم الإدارات والمؤسسات العمومية ، مع تنظيم العلاقة بين الإدارة و المواطن من خلال إصداره لنصوص تهدف إلى فرض الهدوء و السكينة العامة.

المطلب الثاني

حدود سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في ظل الظروف

العادية

القاعدة العامة هي أن كل المواطنين يتمتعون بالحريات العامة التي كفلها لهم الدستور إلا أنه وفي حالات معينة ترد على هذه الحريات قيود تفرضها المصلحة العامة ، وبما أن الأصل هو التمتع بالحرية والاستثناء هو القيد وجب أن تخضع هاته القيود إلى حدود وضوابط لمنع وقوع التعسف في استعمالها حسب ما جاء في المادة 41 دستور 2016 والمادة 34 من التعديل الدستوري 2020 ، ولهذا تخضع قرارات الوزير الأول ورئيس الحكومة مهما اختلف النظام السياسي المعتمد برلمانيا كان أو رئاسيا ، مثلها مثل باقي سلطات الضبط الإداري إلى حدود وقيود منها القانونية ومنها السياسية ومنها القضائية .

الفرع الأول

القواعد الضابطة للضبط الإداري في الظروف العادية

يجب أن تنقيد كل أعمال وقرارات الوزير الأول ورئيس الحكومة بالقوانين ، فكل الدساتير والقوانين تضمن بشكل عام الحريات العامة ، وكل تقييد لهذه الأخيرة من طرف السلطات الإدارية ، يجب أن يكون مبررا ومعللا وإلا اعتبر تعديا على المبادئ الأساسية التي لا يجوز في كل الأحوال المساس بها ، وتتمثل هاته المبادئ في :

1- مبدأ المشروعية .

2- فكرة النظام العام .

3- فكرة النظام القانوني للحقوق والحريات .

أولا - مبدأ المشروعية :

مبدأ المشروعية بوجه عام ، هو سيادة أحكام القانون في الدولة ، بحيث يعلو أحكامه وقواعده فوق كل إرادة سواء كانت إرادة الحاكم أو المحكوم⁵⁶ ، لذلك على سلطات الضبط الإداري العامة منها أو الخاصة أن تراعي هذا المبدأ حتى تكون إجراءاتها مشروعة وإلا أصبحت باطلة وغير نافذة وقابلة للإلغاء .

أما مبدأ المشروعية بمعناه الضيق ، فهو يعني احترام الإدارة للقاعدة التي تعبر عن الإرادة الجماعية ، والتي تبرر وجود منازعات إدارية⁵⁷ .

ثانيا - فكرة النظام العام :

الهدف الوحيد لأعمال وسلطات الضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام لذلك فإن كل عمل تقوم به هذه السلطات ولا يستهدف تحقيق النظام العام والمحافظة عليه ، يعتبر غير مشروع ومشيب بعيب الانحراف في استعمال السلطة ، حتى ولو حقق هذا العمل أو الإبراء مصلحة عامة أو اجتماعية أو سياسية للدولة⁵⁸ . وبما أن النظام العام ضابط لسلطات الضبط الإداري فإنه يشترط في إجراءات وأعمال الضبط الإداري الشروط التالية :

⁵⁶ حسين مصطفى حسين ، القضاء الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1993 ، ص 06 .

⁵⁷ مقدود مسعودة ، التوازن بين سلطات الضبط الإداري و الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث في الحقوق ، تخصص إدارة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة - ، 2016/2017 ، ص 169 ، 170 .

⁵⁸ باقلاّب أحمد ، بن عطاء نصر الدين ، حدود سلطات الضبط الإداري على التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في تسيير المؤسسات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أحمد دراية - أدرار - 2016/2017 ، ص 32 .

- أن يكون الاجراء ضروريا ولازما وفعالا للمحافظة على النظام العام ، بمعنى أن تكون غايته تفادي خطر حقيقي يهدد النظام العام .
- أن يكون التدبير متناسبا مع طبيعة وجسامة الخلل والاضطراب المراد تفاديه ، فإذا كان الاضطراب قليل الأهمية ، فلا يجب أن تكون التضحية بكامل الحرية .
- أن يكون الاجراء متصفا بالعمومية محققا للمساواة ، والذي يعتبر مبدأ أساسيا وجوهري وبغيره تنتفي معنى الديمقراطية⁵⁹ .

ثالثا - فكرة النظام القانوني للحقوق والحريات :

تقيد أعمال الضبط الإداري باحترام النظام القانوني للحقوق والحريات المجسد بموجب المواثيق الدولية والوطنية من دساتير وقوانين بفروعها المتعددة ، فالإدارة وما لها من سلطة عامة في كفالة النظام العام تملك أن تتدخل في مجال أي حرية من الحريات ، ويكون الاختلاف عندما تكون هناك نصوص تشريعية تنظم الحريات العامة ، وهنا على سلطات الضبط الإداري أن تلتزم بما جاء فيها من قيود ، أما في حالة عدم وجود نصوص تشريعية تنظم الحريات العامة فهنا سلطاتها تختلف ضيقا واتساعا حسب الظروف الزمانية والمكانية المحيطة بممارسة الحرية وهذا لا يعني أنها مطلقة وخالية من كل قيد⁶⁰ .

الفرع الثاني

القيود القضائية " رقابة القضاء الإداري "

يمارس القضاء الإداري رقابته على قرارات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري ، وذلك لضمان احترام مبدأ المشروعية وتحقيق التناسب بين الأهداف

⁵⁹ سليمان هندون ، الضبط الإداري - سلطات وضوابط - ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ، ص 115-117 .

⁶⁰ نسيغة فيصل ، الضبط الإداري وأثره على الحريات العامة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير فرع قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر - بسكرة - ، 2004/2005 ، ص 80 ، 81 .

المرجوة والوسائل المستخدمة من جهة ، وحماية الحقوق والحريات الأساسية للأفراد من جهة أخرى .

ويعتبر مجلس الدولة هو الجهة القضائية المختصة ابتدائيا ونهائيا ، بالفصل في دعاوى فحص مشروعية قرارات الضبط الإداري الصادرة عن الهيئات المركزية ⁶¹ ، كما أن المراسيم التنفيذية الموقعة من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة ، حسب الحالة تخضع لرقابة القضاء الإداري فقط ، على عكس المراسيم الموقعة من طرف رئيس الجمهورية والتي تخضع لرقابة المحكمة الدستورية والقضاء الإداري معا ⁶² ، ويبسط القضاء الإداري رقابته على كافة أركان القرار الإداري من عدة نواحي أهمها :

1- رقابة الإلغاء على قرارات الضبط الإداري :

بناءا على طلبات ذوي المصلحة يمكن للقضاء الحكم بإلغاء القرار إذا كان غير مشروع أي مشوب بعيب من عيوب عدم شرعية القرارات الإدارية المعروفة ، وهي عيب انعدام السبب ، عيب عدم الاختصاص ، عيب مخالفة الشكل والاجراءات ، عيب مخالفة القانون ، وعيب الانحراف في استعمال السلطة .

2- رقابة التعويض والمسؤولية :

هي وسيلة قضائية أخرى تمارسها جهات ومحاكم القضاء المختصة ، ويكون تحريك الدعوى من طرف الأفراد أصحاب المصلحة والصفة القانونية بمناسبة وقوع أضرار وخسائر أصابتهم بفعل الإجراءات والأعمال الضبطية ، وعلى المدعي أن يثبت أن حقه قد اعتدى عليه . ومن ثمة للقاضي أن يحكم على الإدارة بالتعويض ، وتقوم مسؤولية الإدارة في الحالات العادية أساسا على الخطأ الذي يقوم على ثلاثة أركان وهي : الخطأ والضرر

⁶¹ شرقية نوال ، مرجع سابق ، ص 101 .

⁶² أسماء بهلولي ، المحكمة الدستورية ترد على النواب : الفصل في المراسيم التنفيذية من صلاحيات القضاء الإداري ، جريدة الشروق الصادرة بتاريخ : 19/01/2024 .

والعلاقة السببية بينهما ، وحتى يكون القرار الضبطي مصدر تعويض يشترط أن يكون معيب بعيب من العيوب التي يجيز للقضاء الإداري الحكم بإلغائه⁶³ .

3- رقابة فحص الشرعية وآثارها في تقييد سلطات الضبط الإداري :

هي تلك الدعاوى القضائية الإدارية والتي ترفع مباشرة أو عن طريق الاحالة القضائية أمام الجهات القضائية المختصة ، ويطلب في عريضة الدعوى فحص وتقديم مدى شرعية القرارات الإدارية ، وترفع الدعوى إما بطريق مباشر أمام المحاكم الإدارية بالنسبة لقرارات الضبط الإداري الصادرة عن الهيئات اللامركزية أو أمام مجلس الدولة مباشرة بالنسبة للقرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية المركزية ، أو عن طريق الاحالة القضائية وتكون أثناء الفصل في دعوى عادية حيث يدفع أحد الخصوم بعدم شرعية قرار ضبطي ما ، فيقوم القاضي العادي بإحالة الدفع بعدم المشروعية إلى جهات القضاء الإداري المختص .

الفرع الثالث

القيود السياسية

من خلال النصوص الدستورية يمكننا القول أن للوزير الأول ورئيس الحكومة مسؤولية مزدوجة ، الأولى تكون أمام رئيس الجمهورية باعتبار تبعيته العضوية والوظيفية له ، والثانية تكون أمام البرلمان ، كما يمكن أن يسأل الوزير الأول رئيس الحكومة جنائيا عن الجناح والجنايات التي يرتكبها⁶⁴ .

⁶³ عامرة رياض ، الضبط الإداري وسلطاته في التشريع الجزائري ، مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس - مستغانم - ، 2021/2022 ، ص 52 - 54 .

⁶⁴ ميموني عبد الحليم ، المسؤولية السياسية والجنائية للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2016 ، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تونس ، المجلد 03 ، العدد 03 ، ديسمبر 2019 ، ص 103 .

أولا - المسؤولية السياسية للوزير الأول ورئيس الحكومة أمام رئيس الجمهورية :

تقوم بين قطبي السلطة التنفيذية علاقة ترابط وتعاون ، وبالتمتع في سلطات وصلاحيات رئيس الجمهورية من جهة والتزامات الوزير الأول أمامه من جهة أخرى ، لا نجد صعوبة في اكتشاف أن هذا الأخير مسؤول فعليا أمام رئيس الجمهورية ، حتى ولو كان يتحكم في الأغلبية البرلمانية باعتبار أن الدستور جعل من سلطة تعيين وإنهاء مهام الوزير الأول مطلقة لرئيس الجمهورية (المادة 91 من تعديل الدستور لسنة 2020 فقرة 05) ، بل أكثر من ذلك منح للرئيس إزاله المجلس الشعبي الوطني ذاته⁶⁵ .

كما نص في الفقرة 06 من نفس المادة على أنه هو من يتولى السلطة التنظيمية ، ومنه فإن كل ما يتعلق بالضبط الإداري يعود لرئيس الجمهورية .

ولكن وبالرجوع إلى نص المادة 93 الفقرة 01 من نفس الدستور وبنصها : " يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوض للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، بعض من صلاحياته" .

ومن بين هاته الصلاحيات سلطة الضبط الإداري ، حيث يمكن لرئيس الجمهورية أن يفوضها له كلها أو بعضها حسب سلطته التقديرية .

وبالرجوع أيضا إلى نص المادة 92 فقرة 11 من نفس الدستور ، والتي تتعلق بالتعيينات في الوظائف المخولة دستوريا لرئيس الجمهورية ، نجد أنه هو المخول بتعيين الأعضاء الميسرين لسلطات الضبط دون تحديد لنوع هذا الضبط ولا مجاله ، إلا أنه من خلال المادة 02 و 03 و 04 من المرسوم الرئاسي 20/39 ، نجد أن الوزير الأول يخول له صلاحية التعيين وإنهاء المهام في بعض المناصب والوظائف العليا للدولة لدى الوزارات وذلك بمرسوم تنفيذي ، باستثناء الإدارات المركزية المذكورة في المادة الأولى من نفس المرسوم

⁶⁵ ريجاني أمينة ، مرزوقي عبد الحليم ، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016 ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، العدد 18 ، فيفري 2019 ، ص 292 .

، وكذا المصالح الخارجية المركزية التابعة لهذه القطاعات⁶⁶ ، ومنه نجد أن صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري تخضع للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية حسب درجة ومرونة قراراته ضيقا واتساعا .

ومن جهة أخرى وبالنظر إلى سلطة الحكومة ، والتي خصها المشرع في نص المادة 103 من التعديل الدستوري لسنة 2020 ، نجد أن الحكومة حددت قيادتها إما بوزير أول إذا أسفرت نتائج الانتخابات على أغلبية رئاسية أو برئيس حكومة ، في حالة الأغلبية البرلمانية وبالتالي نجد أن هناك اختلافا كبيرا وواضحا بين طبيعة الحكومة المرووسة برئيس حكومة والحكومة المرووسة بوزير أول وهذا ما يؤثر بدوره على الضبط الإداري .

فكما يشتركان في مجموعة من التفاصيل مثل تعيينهما وإنهاء مهامهما وممارسة صلاحياتهما المخولة لهما بأحكام قانونية ، والتي من بينها الضبط الإداري إلا أنه يوجد اختلاف كبير بين الوزير الأول ورئيس الحكومة ، فالوزير الأول يكلف من طرف رئيس الجمهورية بتشكيل الحكومة وإعداد مخطط عمل لتطبيق البرنامج الرئاسي وعرضه على مجلس الوزراء ، وبالتالي فهو تابع تبعية مطلقة لإرادة وبرنامج رئيس الجمهورية فيما يتعلق بصلاحياته والتي من بينها الضبط الإداري⁶⁷ .

أما رئيس الحكومة فتبعيته تكون نسبية ، فهو ناتج عن أغلبية برلمانية فهو يقدم برنامجه وليس برنامج الرئيس .

وبالمقارنة بين صلاحيات رئيس الجمهورية والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة، في المجال التنظيمي والذي تدخل ضمنه صلاحيات كل منهما في مجال الضبط الإداري يتبين أن لرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية واسعة ، لا تقيد إلا بالدستور ويمارسها عن طريق إصداره للمراسيم المستقلة " الرئاسية " ، وهذا ما لم يعطي للوزير الأول هذا

⁶⁶ أنظر المواد 02 ، 03 ، 04 من المرسوم الرئاسي 20-39 المؤرخ في : 02 فيفري 2020 والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، الجريدة الرسمية عدد 06 لسنة 2020 ، ص 08 .

⁶⁷ سعاد براكتية ، وآخرون ، مرجع سابق ، ص 813 ، 814 .

الحق ، بل يقتصر مجاله في هذا الإطار على تنفيذ القوانين فقط ، بالرغم من أنه هو المسؤول أمام رئيس الجمهورية وأمام الرأي العام⁶⁸ .

ثانيا- المسؤولية السياسية للوزير الأول ورئيس الحكومة أمام البرلمان :

حكومة الوزير الأول مطالبة بتطبيق برنامج رئيس الجمهورية من خلال مخطط عمل فعال يجسد برنامج الرئيس ومنه فمناقشة النواب تنصب حول مدى فاعلية مخطط العمل وليس على برنامج الرئيس ، أما الحكومة بقيادة رئيس حكومة فهي مطالبة بتقديم برنامجها ومنه فمناقشة النواب تنصب حول ما جاء به برنامج الحكومة⁶⁹ .

فالبرلمان يخول له الحق في سحب الثقة من الوزارة كلها أو أحد الوزراء إذا كان التصرف الصادر منهم يستوجب المساءلة ، وهذه هي إحدى مظاهر تأثير السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية ، ويكون هذا من خلال آليات دستورية تعطى للبرلمان لممارسة الرقابة على السلطة التنفيذية⁷⁰ ، وتتمثل هذه الآليات فيما يلي :

1- آلية مناقشة مخطط عمل الحكومة أو برنامج الحكومة :

يطالب الوزير الأول بتقديم وعرض مخطط عمل حكومته ، أما رئيس الحكومة فهو مطالب بتقديم وعرض برنامج حكومته .

وبموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 ، وفي مواده 105 و 106 و 110 ، يقوم كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة بعرض مخطط وبرنامج حكومتهما ، على مجلس الوزراء كمرحلة أولى ، ومن ثمة على البرلمان بغرفتيه خلال الآجال المبينة في القانون العضوي 16/12⁷¹ .

⁶⁸ عمر حططاش ، مرجع سابق ، ص 77 .

⁶⁹ شعيب محمد توفيق ، مرجع سابق ، ص 431 .

⁷⁰ ميموني عبد الحليم ، مرجع سابق ، ص 106 ، 107 .

⁷¹ القانون العضوي 16/12 المؤرخ في : 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة .

ولهذا يجري المجلس الشعبي الوطني مناقشة عامة ، يحاول فيها الوزير الأول اقناع النواب بأن مخطط عمله هو أفضل طريقة لتجسيد برنامج الحكومة، أما رئيس الحكومة فتتركز المناقشة حول البرنامج نفسه من خلال عرض محتواه وآفاقه.

أما بالنسبة لمجلس الأمة ، فإن الدستور يعتبر الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة غير ملزم بأن يحصل على موافقته على مخطط العمل أو برنامج الحكومة ، وذلك لعدم ترتب أي أثر أو نتائج ما عدا إصدار اللائحة ⁷² . لا تتحرك المسؤولية السياسية للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة إلا في حالة عدم موافقة المجلس الشعبي الوطني على مخطط العمل أو برنامج الحكومة ، أين يكونا ملزمان بتقديم استقالة حكومتها لرئيس الجمهورية وهنا يعين رئيس الجمهورية وزير أول أو رئيس حكومة جديد ⁷³ .

2- آلية مناقشة بيان السياسة العامة :

تعتبر هاته الرقابة رقابة بعدية ، لأنها تأتي بعد تنفيذ البرنامج على عكس مناقشة مخطط عمل أو برنامج الحكومة ، والتي تعد رقابة قبلية يمارسها البرلمان ويتم تقديم بيان السياسة العامة على المجلس الشعبي الوطني ، كما يجوز تقديمه أيضا أمام مجلس الأمة ويترتب على مناقشة بيان السياسة العامة مجموعة من الآثار وتتمثل فيما يلي :

1- اللائحة :

اقترح اللائحة لبيان السياسة العامة حق دستوري مخول للنواب ، لتمكينهم من ابداء رأيهم ومراقبة نشاط الحكومة دوريا ، ويكون ذلك وفقا لشروط وضوابط محددة قانونيا .

⁷² أنظر للمادة 106/04 من التعديل الدستوري 2020 .

⁷³ شعيب محمد توفيق ، مرجع سابق ، ص 428 ، 429 .

2- ملتمس الرقابة :

هو الإجراء الثاني الذي يلجأ إليه النواب للضغط على الحكومة ، وإجبارها على تقديم استقالتها إذا توفر النصاب القانوني المطلوب ، وهذا ما جاء في نص المادة 111/04 من دستور 2020 ، والمواد من 57 إلى 61 من القانون العضوي 99/02 . ورغم أن هذه الآلية تعتبر أشد خطورة من اللائحة ، إلا أنها صعبة التحقيق إن لم نقل مستحيلة نظرا لشروطه الصعبة ، وإذا تمت المصادقة من طرف المجلس الشعبي الوطني على ملتمس الرقابة ، يجبر الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة تقديم استقالته لرئيس الجمهورية.

ج- طلب التصويت بالثقة :

بموجب نص المادة 111 / 05 ، يمكن للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة أن يطلب من المجلس الشعبي الوطني التصويت بالثقة ، وهذا يعتبر دعما لموقفه ولمركزه السياسي وتقويته أمام معارضييه أو أمام رئيس الجمهورية .

فإذا تم قبول التصويت بالثقة يواصل الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة عمله ، أما في حالة عدم الموافقة على طلب التصويت بالثقة بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الوطني يقدم استقالة حكومته ولرئيس الجمهورية ، في هذه الحالة أن يقبل الاستقالة على الفور ، أو يلجأ إلى حل المجلس الشعبي الوطني حسب نص المادة 151/01،02 . أو إجراء انتخابات تشريعية قبل أوانها ⁷⁴ .

المبحث الثاني

⁷⁴ شعيب محمد توفيق ، مرجع سابق ، ص 429 - 431 .

صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية

لا تدوم الحياة في أي دولة من الدول على نهج ومنحى واحد يسوده السلام والأمن والهدوء ، بل تطرأ عليها من حين لآخر ظروف ووقائع وأوضاع غير عادية واستثنائية بسبب الدخول في أزمات أو حروب أو انقلابات ، أو من انتشار أوبئة فتاكة ، فتصبح الدولة مهددة في أمنها وسلامتها ، فتعجز القوانين العادية من مواجهة هذا الوضع غير المألوف ، فتبقى بذلك النصوص القانونية الموضوعية لتنظيم أمور المجتمع بما فيها الضبط الإداري عاجزة أمام هاته المستجدات .

لذا قام المشرع الجزائري بتخصيص حيز كبير للضبط الإداري في مثل هذه الظروف، فرخص القضاء الإداري لهيئات الضبط الإداري أن تباشر اختصاصات جديدة وذلك من أجل المحافظة على السكينة العامة والأمن والنظام العام ، على غرار توسيع سلطات الضبط الإداري للوزير الأول ورئيس الحكومة في هذا المجال .

المطلب الأول

ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري في الظروف غير العادية

تتضح وتتسع أكثر سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية مقارنة بالحالات العادية ، فمبدأ سيادة القانون يتخذ في هذه الظروف وضعاً

خاصا فكثر من القرارات الادارية التي تعد في الظروف العادية مخالفة للقانون ، نجدها في الظروف الاستثنائية تتفق معه ⁷⁵ .

ولذلك سنتطرق إلى مفهوم الظروف الاستثنائية في الفرع الأول ، ثم نتطرق لامتداد صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مثل هذه الظروف مع أخذ جائحة كورونا كنموذج في الفرع الثاني .

الفرع الأول

مفهوم الظروف الاستثنائية

لتحديد مفهوم الظروف الاستثنائية وجب علينا تعريفها أولا ، ثم بيان مختلف الصور التي نقوم عليها مع إبراز شروط إعمالها :

1- تعريف الظروف الاستثنائية :

تعرف الظروف الاستثنائية على أنها :

" ظروف خطيرة غير عادية وغير متوقعة للإدارة تهدد سلامة الدولة كلها أو جزء من اقليمها فتعرف وفق ذلك على أنها تقوم بمجرد وقوع خطر يدهم الدولة ، فلها دفعها بأي وسيلة كانت ولو قامت بتعطيل القانون أو مكافحته حماية لسلامة وأمن الدولة " ⁷⁶ .

ونظرية الظروف الاستثنائية من صنع قضاء مجلس الدولة الفرنسي ، والتي وضع أسسها من خلال الحرب العالمية الأولى ، فاعتبر ظرف الحرب هو أول حالة لإنشاء هذه النظرية

77

⁷⁵ مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، دط ، الاسكندرية ، مصر ، 2012 ، ص 266 .

⁷⁶ بوشنة ليلة ، محاضرات في آليات الضبط الإداري لطلبة السنة الثانية ماستر ، تخصص قانون إداري ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أحمد دراية – أدرار- ، 2020/2021 ، ص 01 .

⁷⁷ سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الإداري " دراسة مقارنة " ، دط ، دار الفكر العربي ، 2007 ، ص 819 .

2- صور الظروف الاستثنائية :

المادة 59 من دستور 1963 نصت على الحالة الاستثنائية ، وذلك من خلال السلطة التي منحت لرئيس الجمهورية لمواجهة هذا الظرف " في حالة الخطر الوشيك يمكن لرئيس الجمهورية ، اتخاذ التدابير الاستثنائية لحماية استقلال الأمة ومؤسساتها الجمهورية ويجتمع المجلس الوطني وجوبا"⁷⁸ .

وجاء بعده دستور 1976 ، والذي ميز بين الحالات التالية : حالة الطوارئ ، حالة الحصار ، الحالة الاستثنائية وحالة الحرب وذلك في المواد من 119 إلى 123⁷⁹ .

وعاد دستور 1989 لتبني هذه الحالات في مواد من 86 إلى 91 ، وسار على منواله دستور 1996 في مواد من 91 إلى 96 ، وكذلك التعديل الدستوري لسنة 2016 والتعديل الدستوري لسنة 2020 ، بحيث تستقر هذه المواد حاليا في المواد من 97 إلى غاية المادة 100⁸⁰ .

3- شروط إعمال حالة الظروف الاستثنائية :

اشتركت جميع الدساتير الجزائرية المتعاقبة على جعل رئيس الجمهورية ، الجهة الدستورية الوحيدة المختصة بإعلان حالات الظروف الاستثنائية ، مع وجوب مراعاة

⁷⁸ المادة 59 من دستور 1963 الجزائري ، الصادر ضمن الاعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية 10 سبتمبر 1663 ، الجريدة الرسمية رقم 64 .

⁷⁹ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الإدارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، بدون سنة نشر ، ص 534 .

⁸⁰ حساين حفيظة ، حدود نشاط الضبط الإداري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، قسم الحقوق ، جامعة أحمد دراية – أدرار - ، 2020/2021 ، ص 43 .

الاجراءات الشكلية في اعلانها ، كما اشتركت هذه الدساتير في تحديدها لحالات الظروف الاستثنائية مع بيان أحكام كل حالة من هذه الحالات ⁸¹ .

ميز المؤسس الدستوري من كل ظرف استثنائي ، من خلال شروط قيامه فهناك شروط شكلية وأخرى موضوعية لكل ظرف :

1- الشروط الشكلية :

لا يستطيع رئيس الجمهورية اعلان حالة الطوارئ أو الحصار إلا بعد اجتماع المجلس الأعلى للأمن واستشارة رئيس المجلس الشعبي الوطني والوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة ، ورئيس المحكمة الدستورية ⁸² .

أما في الحالات الاستثنائية ، فلا يقر هذه الحالة إلا بعد استشارة رئيس مجلس الأمة ورئيس المجلس الشعبي الوطني ، والاستماع إلى المجلس الأعلى للأمن ومجلس الوزراء ⁸³ ، ونفس الشيء بالنسبة لإقراره حالة الحرب أين يجب اجتماع مجلس الأمة أو رئيس المجلس الشعبي الوطني ورئيس الحكومة الدستورية ⁸⁴ .

2- الشروط الموضوعية :

وتتمثل في تلك الشروط التي لها ارتباط مباشر بالظرف الاستثنائي وهي :

- **شرط الضرورة الملحة :** أي وجود حالة مستعجلة ويصعب فيها تطبيق واعتماد التدابير العادية .

⁸¹ غضبان مبروك ، غربي نجاح ، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالات الطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات في الجزائر ،مجلة المفكر ، العدد 10 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر – بسكرة - ، ص 13 .

⁸² أنظر للمادة 97 من التعديل الدستوري لسنة 2020 .

⁸³ المادة 97 ، المصدر نفسه .

⁸⁴ المادة 100 ، المصدر نفسه .

- **شرط الزمان :** أي أن إجراءات الضبط الإداري تمارس في فترة الظروف الاستثنائية فقط.

- **شرط المكان :**

يعني أن الظرف الاستثنائي قد يمس جزء من التراب الوطني ، كوقوع كارثة طبيعية مثل زلزال ولاية بومرداس ، كما قد يمس كافة التراب الوطني كحالة الحرب⁸⁵ .

والملاحظ أن الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة يستشار من قبل رئيس الجمهورية في حالة اقراره حالة الطوارئ والحصار ، وكذلك في الحالة الاستثنائية وفي حالة الحرب باعتباره عضو في مجلس الوزراء .

الفرع الثاني

صلاحيات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية " مكافحة فيروس كورونا نموذجا "

تعد جائحة كورونا مثالا خصباً لتنفيذ بروتوكولات الضبط الإداري الاستثنائية ، أين برزت سلطات الوزير الأول في مجال الضبط الإداري بشكل واضح ، خلال هذه الأزمة الصحية التي مست العالم بأكمله ، والتي جاءت مواكبة للتعديل الدستوري لسنة 2020 .

حيث أثر انتشار فيروس كورونا على الصحة العامة وسكينة أفراد المجتمع والمنظومة الصحية ، مما اضطر الوزير الأول وفي إطار صلاحياته إلى إصدار جملة من التدابير الضبطية ، أو ما يسمى بالمراسيم التنفيذية والتي انفرد بإصدارها ، والتي جاءت على شكل تدابير ضرورية في الضبط الإداري ، للحد من هذا الوباء الفتاك وإجراءات تنفيذ النصوص

⁸⁵ حساين حفيظة ، مرجع سابق ، ص 45 .

التنظيمية المرتبطة بالتدابير الوقائية⁸⁶ ، ويهدف حماية أهم عنصر من عناصر النظام العام والمتمثل في الصحة العامة ، قام الوزير الأول بإصدار جملة من التدابير الضبطية الوقائية لمواجهة هذا الفيروس ، والمحافظة على السلامة العامة ، والتي كانت على شكل نصوص تنظيمية وتعليمات تمثلت فيما يلي :

- المرسوم التنفيذي رقم 20-69 المؤرخ في : 21/03/2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا " كوفيد 19 " ومكافحته⁸⁷ .
- المرسوم التنفيذي رقم 20-70 المؤرخ في : 24/03/2020 ، يتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا⁸⁸ .
- المرسوم التنفيذي رقم 20-100 ، المتضمن تجديد العمل بنظام الوقاية إلى غاية 29/04/2020⁸⁹ ، ثم تمديده إلى 14 ماي 2020 بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-102 ، والذي يتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي المتخذ ، في إطار الوقاية من انتشار فيروس كورونا ومكافحته وتعديل أوقاته⁹⁰ ، وحملت هاته المراسيم في طياته جملة من التدابير والإجراءات الصارمة ، على شكل لوائح تنظيمية مخصصة الهدف ، وتقتضي فرض قيود على الحريات المكفولة دستوريا فمنها ما يمس الأشخاص ، ومنها ما يمس النشاطات وكذا بعض المرافق العمومية⁹¹ .
- ومن خلال ما يلي سنبين كيف تدخل الوزير باعتباره هيئة من هيئات الضبط الإداري ، للحفاظ على الصحة العمومية من خلال المراسيم التنفيذية التي أصدرها :

⁸⁶ سعاد براكتية ، وآخرون ، مرجع سابق ، ص 814 ، 815 .

⁸⁷ أنظر الجريدة الرسمية رقم 15 المؤرخة في : 21/03/2020 .

⁸⁸ أنظر الجريدة الرسمية رقم 16 المؤرخة في : 24/03/2020 .

⁸⁹ أنظر الجريدة الرسمية رقم 23 المؤرخة في : 19/04/2020 .

⁹⁰ أنظر الجريدة الرسمية رقم 24 المؤرخة في : 26/04/2020 .

⁹¹ العلمي محمد على إسلام ، سلطة الضبط الإداري للوزير الأول في ظل جائحة كورونا ، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، جامعة الجزائر 01 ، المجلد 07 ، العدد 02 ، 2024 ، ص 207 .

أولا - تقييد الحقوق والحريات وتطبيق الحجز الجزئي :

قام الوزير الأول بإصدار جملة من التدابير ، والتي من شأنها تقييد البعض من الحريات الأساسية والفردية منها :

1- تقييد حرية التجارة :

جاء المرسوم التنفيذي 20-69 بإجراء الغلق الإداري وإجراء التعليق المؤقت ، للأنشطة التجارية عن طريق الحظر وفق المرسوم التنفيذي 20-70 فأكد في مواده على هذا الإجراء وذلك بتشديد العقوبات وتم تمديد هذا التقييد بإصدار المرسوم التنفيذي 20-86 إلى غاية تاريخ : 19 أفريل 2020⁹² .

فنصت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 20-69 على إجراء الغلق الإداري لمدة 14 يوم ، ثم تمديد لها لنفس المدة لبعض المحلات التجارية منها المقاهي ، إلا أن هذا الغلق اقتصر على المدن الكبرى ، ثم جاءت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 بعده لتمديد اجراءات الغلق إلى كافة التراب الوطني وجميع الأنشطة التجارية ما عدا المخازن والبعض من المحلات التي تمون السكان .

ونصت أيضا المادة 03 من المرسوم للتنفيذي رقم 20-69 على إجراء تعليق بعض النشاطات لمدة 14 يوم ويشمل أنشطة النقل البري والجوي باستثناء نقل المستخدمين⁹³ .

2- تقييد الحق في التجمع :

يعتبر هذا التدبير من بين تدابير الضبط الإداري الخاص بالأشخاص والتي فرضها الوزير الأول ، فجاءت المادة 10 من المرسوم التنفيذي 20-70 بحظر تجوال أكثر من شخصين، في الولايات المعنية بالحجر الجزئي ، وتوالت المراسيم التي جاءت بتمديد هذه

⁹² المرسوم التنفيذي 20-86 المؤرخ في : 02/04/2020 ، يتضمن تحديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، الجريدة الرسمية عدد 19 المؤرخة في : 02/04/2020 .

⁹³ العلمي محمد على إسلام ، مرجع سابق ، ص 207 .

التدابير الضبطية إلى ولايات أخرى ، مثل المرسوم التنفيذي رقم 20-86 ، المرسوم التنفيذي رقم 20-92⁹⁴ ، المرسوم التنفيذي رقم 20-121⁹⁵ ، والرسوم التنفيذية رقم 20-131⁹⁶ .

3- تقييد حرية التنقل :

بموجب المرسوم 20-69 ونص المادة 01 من المرسوم التنفيذي 20-70 ، تم تقييد حرية التنقل مع ذكر الاستثناءات والتي لا يسمح لها بالتنقل إلا بالترخيص .

ثانيا - اجراءات تنفيذ النصوص التنظيمية للتدابير الوقائية :

1- تنظيم الادارات والمؤسسات والمرافق المسؤولة عن تقديم الخدمات :

من أهم وظائف وصلاحيات الوزير الأول تنظيم وحسن سير الإدارات والمؤسسات والمرافق العمومية ، وبهدف الحفاظ على النظام العام أصدر الوزير الأول مجموعة من التدابير الضبطية الوقائية ضمن المراسيم التنفيذية للحد من انتشار فيروس كورونا⁹⁷ ، والتي تمثلت فيما يلي :

● العطل الاستثنائية :

⁹⁴ المرسوم التنفيذي 20-92 المؤرخ في : 05/04/2020 والمتمم المرسوم 20-70 المؤرخ في : 28/03/2020 والمتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي إلى بعض الولايات ، الجريدة الرسمية الجمهورية الجزائرية ، عدد 20 المؤرخة في : 05/04/2020 .

⁹⁵ المرسوم التنفيذي 20-121 المؤرخ في : 14/05/2020 والمتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، الجريدة الرسمية عدد 29 المؤرخة في : 14/05/2020 .

⁹⁶ المرسوم التنفيذي 20-131 المؤرخ في : 28/05/2020 والمتضمن تمديد إجراء الحجر الجزئي المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، الجريدة الرسمية عدد 38 المؤرخة في : 30/06/2020 .

⁹⁷ سعاد براكتية ، وآخرون ، مرجع سابق ، ص 817 .

من خلال المادة 06 والمادة 07 من المرسوم التنفيذي 20-69 ، منح الوزير الأول عطل استثنائية مدفوعة الأجر لمدة 14 يوم لأكثر من 50 % من مستخدمي المؤسسات الإدارية العمومية مع تحديد الاستثناءات .

● تنقل المستخدمين :

تم تنظيم تنقل المستخدمين المعنيين لضمان استمرارية الخدمة العمومية بموجب المادة 04 الفقرة الأخيرة من المرسوم التنفيذي 20-69 .

● تحفيز العمل عن بعد :

نصت المادة 09 من المرسوم 20-69 ، على هذا الإجراء أين يكون الاتصال الإلكتروني مثل قطاع التربية والتعليم العالي لتفادي الاحتكاك والتقاء الطلبة .

● التراخيص :

يعتبر هذا الإجراء أشد تقييدا للحريات أين لا يستطيع الفرد ممارسة النشاط المقيد إلا بترخيص يسمح له فيه ممارسته لنشاطه ، وعلى سبيل المثال ما جاء في المادة 06 من المرسوم التنفيذي 20-70 والتي بموجبها يتم الترخيص للأشخاص بالتنقل على سبيل الاستثناء لغرض التموين أو العلاج الملح أو ممارسة مهنة مرخص لها⁹⁸ .

● التباعد الأمني وارتداء الأقنعة الواقية :

اتخذ الوزير الأول هذا الاجراء بهدف حماية الأفراد ووقايتهم من انتشار الوباء من خلال التباعد واحترام مسافة 1 متر على الأقل بين كل شخص ، مع فرض هذا الإجراء في حالة الضرورة بالقوة العمومية والتي تعد من أهم الوسائل المادية للضبط الإداري .

2- الحجر المنزلي :

⁹⁸ العلمي محمد على إسلام ، مرجع سابق ، ص 212 .

هناك مناطق انتشر فيها الوباء واعتبرت بؤرة لفيروس كورونا ، كولاية البليدة فطبق عليها الحجر المنزلي الكلي بموجب نص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-70 لمدة 10 أيام قابلة للتمديد .

أما الولايات الأخرى والتي كان انتشار الوباء ، فيها أقل مثل ولاية الجزائر فطبق عليها الحجر المنزلي الجزئي وهذا ما جاء في المادة 10 من المرسوم 20-70 .

3- التدابير الإضافية :

هي إجراءات صادرة عن الوزير الأول داعمة للنصوص التنظيمية ، والتي تتمثل فيما يلي:

▪ التدابير الصحية والوقائية :

كانت عن طريق الحجر الصحي للمصابين بالوباء ، والأشخاص الذين كانوا على اتصال واحتكاك جسدي بهم ، وإجراءات فرض ارتداء الكمامات والتباعد الجسدي مع فرض جزاءات إدارية تمثلت في غرامات مالية للمخالفين⁹⁹ .

▪ تعبئة المواطنين :

ألزم المرسوم التنفيذي 20-70 مؤسسات الصحة العمومية برصد جميع الموارد البشرية المتطوعين ، الذين يرغبون تسجيل أنفسهم لتقديم المساعدة الطبية أو شبه الطبية ، مع تحيينها يوميا .

ومن خلال كل هاته الإجراءات والمراسيم ، تبين دور الوزير الأول العام والمميز في الحد من انتشار فيروس كورونا ، والحفاظ على صحة المواطنين .

المطلب الثاني

⁹⁹ سعاد براكتية ، وآخرون ، مرجع سابق ، ص 818 .

القيود الواردة على سلطة الوزير الأول ورئيس الحكومة في الظروف الاستثنائية

في الأوضاع العادية تخضع إجراءات الضبط الإداري ، لقيود متعلقة بالمشروعية من جهة وإلى الرقابة القضائية من جهة أخرى ، ومع تغير الأوضاع ودخول الدولة في ظروف استثنائية ، تتوسع الصلاحيات المخولة لسلطات الضبط الإداري بما فيها الوزير الأول باعتباره هيئة من هيئات الضبط الإداري ، ما يجعلها تباشر اختصاصات جديدة للمحافظة على الأمن والنظام العام¹⁰⁰ ، وحتى لا تتقلب وظيفة الإدارة إلى وظيفة استبدادية وتعسفية ، تهدر فيها الحريات الفردية والعامة تلجأ الدولة في هذه الأحوال إلى تعديل التشريعات المعمول بها ، أو إصدار تشريعات جديدة لأن الدفاع عن الدولة يكون أولى من إحترام حقوق وحريات الأفراد ، وهذا لا يعني تصرفاتها في هذه الظروف تكون طليقة من كل قيد ، وإنما توجد ضوابط وقيود ترد على سلطات الضبط خلال الظروف الاستثنائية¹⁰¹ .

ويمكن حصر هذه القيود بقيود تتعلق بالظرف الاستثنائي في حد ذاته ، ورقابة القضاء الإداري الذي أخضع كل الاجراءات والأعمال المتخذة من جانب الإدارة استنادا إلى سلطاتها الواسعة لمواجهة الظرف الاستثنائي لرقابته حتى يتأكد من وقوع الظرف الاستثنائي بالفعل ، ومن توافر التلازم والتناسب بين الاجراءات المتخذة والظروف الاستثنائية¹⁰² . وهذا ما سنتطرق إليه فيما يلي:

الفرع الأول

الرقابة القضائية على سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

¹⁰⁰ عادل السعيد محمد أبو الخير ، انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري ، مجلة الأمن والقانون ، كلية شرطة دبي ، الامارات العربية ، السنة الثانية ، المجلد 02 ، العدد الثاني ، جويلية 1994 ، ص 564 .

¹⁰¹ عادل السعيد محمد أبو الخير ، مرجع سابق ، ص 532 .

¹⁰² لوصيف خولة ، الضبط الإداري " السلطات والضوابط " ، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ، بسكرة ، 2014/ 2015 ، ص 63 .

يمكن للقاضي إلغاء تصرفات سلطات الضبط الإداري ، بما فيها قرارات الوزير الأول ورئيس الحكومة ، إذا ما رأى ضرورة لذلك حتى في ظل الظروف الاستثنائية .

ففي الأوضاع العادية تنصب رقابة القاضي حول المشروعية الداخلية و الخارجية للقرار الصادر عن السلطات الإدارية ، أما إذا وجد القاضي نفسه أمام ظروف استثنائية ، فإن الأمر يتغير فيكتفي القاضي الإداري بتفحص مدى توافر الظرف الاستثنائي، وكذلك مدى ملاءمة الإجراء المتخذ لمواجهة هذه الظروف ، ولا يبحث في اختصاص مصدر التدبير الضبطي ، وكذلك بالنسبة لرقابة مشروعية ركن الشكل والجراءات أين يمكن الإدارة أن تتجاهل هذه القواعد بغية مواجهة متطلبات هذه الظروف . ومنه فإن الرقابة على العناصر الخارجية لتدابير الضبط الإداري في ظل الظروف الاستثنائية تعد رقابة محدودة ، إذ بإمكان الإدارة أن تعيد إصدار القرار المحكوم عليه بعدم مشروعيته لمخالفة المظهر الخارجي المحدد قانوناً¹⁰³ .

وأمام محدودية رقابة القاضي الإداري على مشروعية العناصر الخارجية ، وجب التوسيع في رقابته لمشروعية العناصر الداخلية لقرار الضبط الإداري ، فالقاضي يراقب في هذه الظروف قرارات الإدارة من حيث أسبابها والغاية التي ترمي إليها من اتخاذها ، ومنه فالقاضي الإداري يعمل في هذه الحالة بنظرية الضرورة لمواجهة هذه الظروف ، والتي بمقتضاها يجوز للإدارة أن تقوم بأعمال ضرورية تخالف القوانين القائمة ، ولكن شرط أن تكون هناك حالة ضرورة فعلا ، وأن يتم تطبيق القرار بما يتلاءم مع الظرف الاستثنائي دون تجاوزه¹⁰⁴ . وحتى نكون أمام حالة الضرورة يجب على إجراء الضبط أن يكون في إطار المشروعية الاستثنائية وأن يكون قد اتخذ خلال الظروف الاستثنائية ، أي يتحقق الظرف الاستثنائي فعلا وقيام حالة واقعية أو قانونية ذات طابع استثنائي والذي

¹⁰³ مقدود مسعودة ، مرجع سابق ، ص 260 .

¹⁰⁴ محمد جمال الذبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، 2011 ، ص 179 .

يتطلب فعلا التدخل بإجراء ضبطي¹⁰⁵ ، كما يشترط أيضا أن يكون وفق ممارسة الحريات العامة والحقوق في حدود مواجهة الخطر دون تجاوز لذلك ، فإن الإجراء الضبطي لا يعتبر مشروعاً إلا إذا كان ضروريا بالفعل للحفاظ على النظام العام مع مراعاة الملاءمة أي أن يكون ملائماً ومناسباً لمجابهة هذه الظروف دون إفراط أو تفريط¹⁰⁶ .

وعليه فإن الطرف الاستثنائي يحول القاضي الإداري من قاضي مشروعية إلى قاضي ملائمة¹⁰⁷ ، ومهما كانت درجة خطورة هذه الظروف إلا أنه لا يمكن إيقاف عمل ورقابة القضاء على أي عمل من أعمال الإدارة مهما كانت الظروف ، وأي حالة تثبت فيها أي مخالفة وجبت مسؤولية الإدارة ، مع تقرير التعويض اللازم للمتضرر¹⁰⁸ .

الفرع الثاني

أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية

قد يترتب عن لجوء الإدارة لاستعمال إجراءات ضبطية استثنائية في ظل الظروف الاستثنائية إلحاق أضرار بالأشخاص ، وهذا ما أوجب ضرورة تقرير مسؤولية سلطات الضبط الإداري بما فيها الوزير الأول ورئيس الحكومة عن أعمالهم المادية والقانونية ، وما تلحقه من أضرار اتجاه الغير ، فيصبح للمتضرر الحق في المطالبة بالتعويض عن كل ما أصابه من ضرر .

¹⁰⁵ عدنان الزنكة ، سلطة الضبط الإداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات الحلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، 2011 ، ص 106 .

¹⁰⁶ لوصيف خولة ، مرجع سابق ، ص 72 .

¹⁰⁷ لوصيف خولة ، مرجع سابق ، ص 64 .

¹⁰⁸ محمد حسن دخيل ، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009 ، ص

ومن هنا يتبادر في أذهاننا التساؤل عن الأساس الذي يعتمد عليه القضاء الإداري الجزائري ، لتحديد هذه المسؤولية في ظل هذه الظروف باعتبار أن معظم الاجراءات ، التي تقوم بها الإدارة في هذه الحالة يعتبرها القضاء مشروعاً .

وبالرجوع إلى القرارات القضائية الصادرة عن الجهات القضائية الإدارية ، نجده قد اعتمد على أسس متعددة عند فصله في مختلف القضايا ، فتارة اعتمد على أساس الخطأ ، وتارة أخرى اعتمد على أساس المخاطر وأحيانا نجده قد اعتمد على الأساسين معا ¹⁰⁹ .

وأحيانا أخرى اعتمد فيها على المسؤولية المدنية ، والتي تختلف في قواعدها عن المسؤولية الإدارية ، وبالتالي لا يوجد أساس واضح ومعتمد من طرف القضاء الإداري الجزائري في تحديد أساس مسؤولية سلطات الضبط الإداري في الظروف الاستثنائية ¹¹⁰ .

ملخص الفصل

نستخلص مما تقدم أن صلاحيات الوزير الأول ، تختلف عن صلاحيات رئيس الحكومة إلا أنه توجد بعض الصلاحيات المشتركة بينهما ، والمتمثلة في الضبط الإداري والتي لم تنص عليها النصوص حرفياً ، إلا أنه يمكن استنباطها ضمناً من نصوص الدستور و من خلال السلطة التنظيمية التي يمارسها .

¹⁰⁹ مقدود مسعودة ، مرجع سابق ، ص 294 .

¹¹⁰ مرجع نفسه ، ص 304 .

فكل منهما يعتبر هيئة من هيئات الضبط الإداري العام ، ويقومان بإصدار المراسيم التنفيذية والتعليمات من شأنها ضبط الحريات العامة والحفاظ على النظام العام ، وتتسع هذه الصلاحيات في حالة الظروف الاستثنائية مقارنة بالحالات العادية وهذا لأن مبدأ سيادة القانون يتخذ في هذه الظروف وضعاً خاصاً .

إلا أن المشرع قد وضع قيوداً وحدوداً لممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري سواء كانت الدولة في ظل الظروف العادية أو في ظل الظروف الاستثنائية لضمان عدم المساس بالحريات العامة المكفولة دستورياً .

خاتمة :

من خلال ما تناولناه في دراستنا وتحقيقاً لأهدافها ، يمكننا التوصل إلى أن الوزير الأول ورئيس الحكومة مهما كانت تسميته يتمتع بسلطات في مجال الضبط الإداري ، فهو يشكل ركيزة أساسية لضمان استقرار الدولة وحماية المصلحة العامة انطلاقاً من الأدوار الدستورية والقانونية الموكلة له ، ومن خلال الصلاحيات التنظيمية والتنفيذية التي منحها له الدستور والتشريعات العضوية ، فهو يقوم بدور محوري في تنسيق السياسات العمومية وإدارة الأزمات مع الحفاظ على التوازن بين متطلبات الأمن العام واحترام الحريات الفردية .

ورغم تعدد الهيئات التي منح لها صلاحيات في مجال الضبط الإداري كرئيس الجمهورية والهيئات المحلية إلا أنها لا تعتبر تضيقاً لمجال الضبط الإداري للوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة وإنما هو امتداد لصلاحيات الوزير الأول .

ففي أول وهلة يتبادر إلى الذهن أن الوزير الأول غير معني بمسؤولية الضبط الإداري ، خاصة وأن الدستور والنصوص التشريعية لم تنص عليها صراحة ، ولكن وبالرجوع إلى الواقع نجد أن أغلب آليات الضبط هي عبارة عن مراسيم ولوائح أصدرها الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة فمهمته تتمثل في تنفيذ القوانين الصادرة على البرلمان ، بالإضافة إلى أنه مكلف بتنفيذ المراسيم التي يختص بإصدارها رئيس الجمهورية ويكون ذلك بموجب مرسوم تنفيذي يوقعه الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة بعد موافقة رئيس الجمهورية .

وبالتالي فإن دور الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري كبير جدا وفعال في كل الظروف والمناسبات التي تمر بها البلاد وجاءت الأزمة الصحية " كوفيد 19 " التي مست العالم حيث أكدت ذلك وبرز دوره بشكل واضح أين عمل على اتخاذ كل التدابير والاجراءات اللازمة للحد من انتشار الفيروس والحفاظ على صحة المواطنين .

وبالرغم من اتساع صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في الظروف الاستثنائية مقارنة بالظروف العادية إلا أنها تظل محدودة نسبيا بالمقارنة مع الصلاحيات الممنوحة لرئيس الجمهورية ، وحتى مع سعي المؤسس الدستوري توسيع صلاحيات الوزير الأول وخاصة رئيس الحكومة تماشيا مع تطور الأنظمة السياسية في العالم ، وفي ظل التعقيدات التي تفرضها التحولات الاجتماعية والاقتصادية والأمنية ، مما يستدعي تعزيز الآليات القانونية والمؤسسية لضمان فعالية الضبط الإداري دون تجاوز الضمانات الدستورية فصلاحيات كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري لا يجب أن تتجاوز القواعد القانونية ومبادئ الدستور ولذلك تم إخضاعها إلى رقابة القضاء الإداري مهما كانت الظروف التي تعيشها البلاد ، مع إقرار مسؤوليته أمام رئيس الجمهورية بما أن سلطة تعيينه وانتهاء مهامه بيده من جهة وأمام البرلمان الذي يراقبه من خلال الآليات الممنوحة له من جهة أخرى .

وقد تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى جملة من النتائج أهمها :

- نجاح دور الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة في مجال الضبط الإداري مرتبطة بمدى التزامه بسيادة القانون وشفافية الإجراءات .
- توسيع سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة جاء في إطار تقاسم السلطة التنفيذية ، وتخفيف الأعباء على رئيس الجمهورية ، ومع ذلك تبقى محدودة عينيا مقارنة بالصلاحيات الواسعة الممنوحة لرئيس الجمهورية .
- تطوير التشريعات ومواكبة المستجدات يعدان عاملين حاسمين لتعزيز فعالية الضبط الإداري .
- الوزير الأول أو رئيس الحكومة حسب الحالة لا يزال يخضع للسلطات الدستورية لرئيس الجمهورية ، مادام هو من يعينه وهو من يقيله في حالة فشله في تنفيذ مخطط عمل الحكومة والذي هو في الأصل برنامج الرئيس .

- التعديل الدستوري لسنة 2020 قام بإعادة تنظيم السلطة التنفيذية وذلك من خلال التمييز بين الوزير الأول ورئيس الحكومة ، وهو ما أثر على نطاق صلاحيات كل واحد منهما لاسيما في المجال التنظيمي والضبطي .

- غموض النصوص القانونية والتنظيمية التي تحدد اختصاصات الوزير الأول ورئيس الحكومة بدقة في مجال الضبط الإداري وهذا ما يفتح المجال أمام الاجتهادات الإدارية والتي قد تؤدي إلى تداخل في المهام .

وعليه نقترح ما يلي :

❖ توضيح وتحديد مهام وصلاحيات كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الاداري بدقة والنص عليها دستوريا وتشريعيا .

❖ تطوير وتوسيع صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة حتى يتمكن من ممارسة وظيفته بأريحية خاصة في ظل الأزمات والأوبئة .

❖ العمل أكثر على تحقيق التوازن بين سلطات الدولة والفصل بينها وإعادة تنظيم السلطة التنفيذية .

❖ إعطاء سلطة تنظيمية فعلية للوزير الأول ورئيس الحكومة ومنحه الاستقلالية في ممارسة السلطات المخولة له دستوريا .

❖ اعتماد نظام برلماني فعال وأصيل تتمتع فيه السلطة التنفيذية بكامل حقوقها حتى يكون دورها فعال .

❖ مسؤولية الوزير الأول أمام رئيس الجمهورية بلا سلطة فعلية لذا نأمل أن يتم تصحيح العلاقة بينهما باعتباره منفذ لبرنامج الرئيس .

❖ تدعيم وسائل الرقابة على أعمال الوزير الأول ورئيس الحكومة حتى تصبح أكثر أهمية وفاعلية في الحياة السياسية .

قائمة المصادر والمراجع :

أولا - المصادر :

1- الدساتير :

✓ دستور 1963 المؤرخ في 08 ديسمبر 1963، الاعلان المتضمن نشر دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، ج.ر.ج.ج. عدد 64 الصادر في 10 سبتمبر 1963 .

✓ دستور 1976 المؤرخ في 19 نوفمبر 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76/97 يتضمن إصدار دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ، عدد 94 الصادر في 24 نوفمبر 1976 معدل بالقانون 79/06 المؤرخ في 07 جويلية 1979 ، ج.ر.ج.ج. عدد 03 صادر بتاريخ 15 جانفي 1980.

✓ مرسوم رئاسي رقم 89/18 مؤرخ في 28 فيفري 1989 يتعلق بنشر التعديل الدستوري الموافق عليه بموجب استفتاء 23 فيفري 1989 ج.ر.ج.ج. عدد 09 الصادر في 01 مارس 1989.

✓ مرسوم رئاسي رقم 96/438 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996 يتعلق باصدار نص تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 ج.ر.ج.ج. عدد 76 الصادر في 08 ديسمبر 1996 ، معدل ومتمم بالقانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002 ج.ر.ج.ج. عدد 25 صادر بتاريخ 14 أبريل 2002 ، المعدل بالقانون رقم 08/19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008 ، ج.ر.ج.ج. عدد 63 الصادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008 ، المعدل بالقانون رقم 16/01 المؤرخ في 06 مارس 2016 يتضمن التعديل الدستوري ج.ر.ج.ج. عدد 14 الصادر في 07 مارس 2016 .

قائمة المصادر والمراجع

✓ المرسوم الرئاسي 20/442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق باصدار التعديل الدستوري الذي تم المصادقة عليه في استفتاء 01 نوفمبر 2020 ، ج.ر.ج. عدد 82 الصادر بتاريخ 30 ديسمبر 2020 .

2- القوانين :

✓ القانون العضوي رقم 16-12 المؤرخ في : 25 أوت 2016 ، يحدد تنظيم المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة وعملهما وكذا العلاقات الوظيفية بينهما وبين الحكومة.

3- الأوامر :

الأمر رقم 65/182 المؤرخ في : 10 جويلية 1956 صدر عن مجلس الثورة ، المتضمن تأسيس الحكومة ، ج.ر.ج. عدد 58 الصادر في 13 جويلية 1965 .

4- المراسيم الرئاسية والتنفيذية :

✓ المرسوم الرئاسي رقم 20/39 المؤرخ في : 02 فيفري 2020 ، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة ، الجريدة الرسمية العدد 06 لسنة 2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 24/360 المؤرخ في : 07 نوفمبر 2024 ، المتضمن الموافقة على تجديد الرخصة لإقامة واستغلال شبكة الاتصالات الالكترونية المفتوحة للجمهور ، الجريدة الرسمية العدد 75 لسنة 2024 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 24/249 المؤرخ في : 23 أوت 2024 ، والمتضمن تحديد الارسلات المقبولة للتنقل عن طريق الاعفاء البريدي أو الاعفاء من التخليص ، الجريدة الرسمية العدد 52 لسنة 2024 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 25/135 المؤرخ في : 27 أفريل 2025 ، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 18/153 المؤرخ في : 04 أوت 2018 ، المحدد لشروط وكيفيات

قائمة المصادر والمراجع

التنازل عن الأملاك العقارية التابعة للدولة والأملاك المسيرة من طرف دواوين الترقية والتسيير العقاري ، الجريدة الرسمية العدد 28 لسنة 2025 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/69 المؤرخ في : 21/03/2020 ، يتعلق بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 2020.

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/70 المؤرخ في : 24/03/2020 ، يتضمن تدابير تكميلية للوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ، الجريدة الرسمية العدد 16 لسنة 2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/100 ، المتضمن تجديد العمل بنظام الوقاية إلى غاية 29/04/2020 ، الجريدة الرسمية العدد 23 المؤرخة في : 19/04/2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/102 ، المتضمن تمديد اجراء الحجر المنزلي ، الجريدة الرسمية العدد 24 المؤرخة في : 26/04/2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/86 المؤرخ في : 02/04/2020 ، يتضمن تحديد الأحكام المتعلقة بتدابير الوقاية من انتشار وباء فيروس كورونا ومكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 19 لسنة 2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/92 المؤرخ في : 05/04/2020 ، المتمم للمرسوم 20/70 ، الجريدة الرسمية العدد 20 لسنة 2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/121 المؤرخ في : 14/05/2020 ، المتضمن تمديد اجراء الحجر المنزلي وتجديد العمل بنظام الوقاية ، الجريدة الرسمية العدد 29 لسنة 2020 .

✓ المرسوم التنفيذي رقم 20/131 المؤرخ في : 28/05/2020 ، الجريدة الرسمية العدد 38 لسنة 2020 .

ثانيا - المراجع :

1- الكتب :

- ✓ أحمد محيو ، محاضرات في المؤسسات الادارية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، 2006 .
- ✓ ابن منظور ، لسان العرب ، دار إحياء التراث العربي للطباعة والنشر ، ج08 ، لبنان ، 1999 .
- ✓ حسين مصطفى حسين ، القضاء الاداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1993 .
- ✓ سعيد بوشعير ، النظام السياسي الجزائري ، دار الهدى ، الطبعة الثالثة ، الجزائر ، 1993 .
- ✓ سليمان الطماوي ، مبادئ القانون الاداري " دراسة مقارنة " ، دار الفكر العربي ، من دون طبعة ، 2007 .
- ✓ سليمان هندون ، الضبط الاداري " سلطات وضوابط " ، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر .
- ✓ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الاداري ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، من دون طبعة ، عنابة ، 2013 .
- ✓ عمار عوابدي ، القانون الاداري ، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1999 .
- ✓ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، ط04 ، ج02 ، الجزائر ، 2007 ، ص 07 .
- ✓ عدنان الزنكة ، سلطة الضبط الاداري في المحافظة على جمال المدن وروائها ، منشورات حلبي الحقوقية ، الطبعة الأولى ، بيروت ، لبنان ، 2013 .

قائمة المصادر والمراجع

- ✓ محفوظ لشعب ، التجربة الدستورية في الجزائر ، المطبعة الحديثة للفنون ، الجزائر ، 2000 .
- ✓ مصطفى أبو زيد فهمي ، الوسيط في القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، من دون طبعة ، مصر ، 2012 .
- ✓ محمد جمال الذبيات ، الوجيز في القانون الإداري ، دار الثقافة للنشر ، عمان ، الأردن ، 2011 .
- ✓ محمد حسن دخيل ، الحريات العامة في ظل الظروف الاستثنائية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، 2009 .
- ✓ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري " التنظيم الإداري – النشاط الإداري " ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عنابة ، 2013 .
- ✓ عمار عوابدي ، القانون الإداري ، المؤسسة الوطنية للكتاب وديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1999 .
- ✓ عبد الغني البسيوني عبد الله ، القضاء الإداري ، الدار الجامعية للنشر والتوزيع ، بيروت ، لبنان ، 1993 .
- 2- الرسائل والأطروحات :
- 1- أطروحات الدكتوراه :
- ✓ سليمان هندون ، سلطات الضبط في الإدارة الجزائرية ، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2012/2013 .
- ✓ عمر حططاش ، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري ، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم ، تخصص قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ببسكرة ، 2017/2018 .

قائمة المصادر والمراجع

✓ رحيش مسعود ، الضبط الاداري كأسلوب للنشاط الاداري في التشريع الجزائري ،
مذكرة تخرج من المدرسة العليا للقضاء ، الجزائر ، الدفعة 18 ، 2007/2008.

✓ مقدود مسعودة ، التوازن بين سلطات الضبط الاداري و الحريات العامة في ظل
الظروف الاستثنائية في الجزائر ، رسالة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في الطور الثالث في
الحقوق ، تخصص إدارة ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ببسكرة ،
2016/2017 .

2- رسائل الماجستير :

✓ بن حجو نسرين ، منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة خلال تجربة الدولة
الجزائرية على ضوء التعديل الدستوري لسنة 2008 ، مذكرة ماجستير فرع قانون عام ،
كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة سيدي بلعباس ، 2011 / 2012.

✓ جعفري وحيدة ، المجال التنظيمي في النظام القانوني ، مذكرة لنيل شهادة
الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر 01 ،
2013/2014

✓ رزوق حكيم ، التطور السياسي والقانوني لمنصب رئيس الحكومة في النظام
الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الدستوري والنظم السياسية ، كلية
الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة الجزائر ، 2004 .

✓ نسيغة فيصل ، الضبط الاداري وأثره على الحريات العامة ، مذكرة لنيل شهادة
الماجستير فرع قانون عام ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ببسكرة ،
2004/2005 .

✓ فقير محمد ، علاقة رئيس الجمهورية بالوزير الأول في النظامين الجزائري
والمصري ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، كلية الحقوق ، جامعة
بومرداس .

3- المذكرات :

1- مذكرات الماستر :

✓ باقلاّب أحمد ، بن عطاء نصر الدين ، حدود سلطات الضبط الإداري على التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر في تسيير المؤسسات ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أحمد دراية ، أدرار ، 2016/2017 .

✓ بن عشور فاطنة ، سسيتوحة حنان ، تدابير الضبط الإداري للمحافظة على الصحة العامة ومواجهة إنتشار جائحة كوفيد 19 في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات الحصول على شهادة الماستر في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح ورقلة ، 2020/2021 .

✓ حساين حفيظة ، حدود نشاط الضبط الإداري ، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر ، تخصص قانون إداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أحمد دراية ، أدرار ، 2020/2021 .

✓ شرقية نوال ، آلية الرقابة على أعمال الضبط الإداري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم ، 2020/2021 .

✓ عمامرة رياض ، الضبط الإداري وسلطاته في التشريع الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة الماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة عبد الحميد بن باديس ، مستغانم ، 2021/2022 .

✓ عبد الله كديده ، الضبط الإداري في مواجهة انتشار وباء فيروس كورونا في الجزائر ، مذكرة مقدمة في إطار مقياس " الملتقى " ضمن متطلبات نيل شهادة " ليسانس " في الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة لونيبي علي البليدة 02 ، 2021-2022 ، ص 08 .

قائمة المصادر والمراجع

✓ لشهب جازية ، محاضرات في مقياس القانون الإداري المعمق ، موجهة لطلبة السنة الأولى ماستر ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد لمين دباغين سطيف 2 ، الجزائر ، 2023 – 2024 ، ص 07 .

✓ لوصيف خولة ، الضبط الإداري " السلطات والضوابط " ، مذكرة لنيل شهادة الماستر، تخصص قانون اداري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر بيسكرة ، 2014/2015 .

4-مذكرات اليسانس :

✓ بن ساسي بن الزين ، عناصر الضبط الإداري ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ليسانس أكاديمي ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة قاصدي مرباح – ورقلة ، 2013 ، 2014 .

5-المقالات العلمية :

✓ العلمي محمد علي إسلام ، سلطة الضبط الإداري للوزير الأول في ظل جائحة كورونا، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية ، جامعة الجزائر 01 ، المجلد 07 ، العدد 02 ، 2024 ، تاريخ النشر : 13/04/2024 .

✓ بوعكاز سعيدة ، السلطة التنظيمية لرئيس الجمهورية والوزير الأول في ظل التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2016 ، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية ، جامعة الجزائر 01 ، المجلد 06 ، العدد 01 ، جوان 2021 .

✓ بن دحو نور الدين ، تعيين الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة القانون الدولي والتنمية ، جامعة جيلالي ليايس سيدي بلعباس ، المجلد 09 ، العدد 02 ، 2021 .

قائمة المصادر والمراجع

- ✓ حسن غربي ، منصب رئيس الحكومة في النظام السياسي الجزائري ، مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية ، المجلد 07 ، العدد 02 ، جامعة 20 أوت بسعيدة ، 2024 .
- ✓ حجاج خديجة ، زرقين عبد القادر ، أساليب الضبط الإداري في حماية النظام العام الخلفي ، المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية ، المجلد 06 ، العدد 01 ، جامعة أحمد بن يحيى الونشريسي ، تيسمسيلت ، الجزائر ، 2021 .
- ✓ ريحاني أمينة ، مرزوقي عبد الحليم ، الوزير الأول في النظام الدستوري الجزائري ، دراسة على ضوء التعديل الدستوري لعام 2016 ، مجلة المفكر ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، العدد 18 ، فيفري 2019 .
- ✓ سعاد براكتية ، وآخرون ، سلطات الضبط الإداري للوزير الأول في حفظ النظام العام للدولة ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة باجي مختار ، عنابة ، المجلد 16 ، العدد 01 ، 2023 .
- ✓ شعيب محمد توفيق ، مركز الوزير الأول أو رئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، مجلة الناقد للدراسات السياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 06 ، العدد 02 ، 2022 .
- ✓ عبد الحليم مرزوقي ، علاقة رئيس الجمهورية بالحكومة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2020 ، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، جامعة محمد خيضر بسكرة ، المجلد 13 ، العدد 01 ، 2022 .
- ✓ عادل السعيد محمد أبو الخير ، انعكاسات مبدأ المشروعية على أعمال الضبط الإداري ، مجلة الأمن والقانون ، كلية شرطة دبي ، الامارات العربية ، السنة الثانية ، المجلد 02 ، العدد 02 ، جويلية 1994 .

قائمة المصادر والمراجع

✓ عمار فلاح ، الضبط الإداري : مفهومه والهيئات المنوطة به ، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية ، المجلد 11 ، العدد 02 ، مخبر الحوكمة وقانون الاقتصاد ، جامعة باتنة 1 ، جوان 2024 .

✓ غضبان مبروك ، غريب نجاح ، قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالاتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرها على الحقوق والحريات في الجزائر ، مجلة المفكر ، العدد 10 ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة محمد خيضر ببسكرة .

✓ ميموني عبد الحليم ، المسؤولية السياسية والجنائية للوزير الأول في النظام السياسي الجزائري على ضوء التعديل الدستوري 2016 ، المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، تونس ، المجلد 03 ، العدد 03 ، ديسمبر 2019 .

✓ مزياني سهيلة ، سلطات الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري 2020 ، مجلة الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة خنشلة ، المجلد 09 ، العدد 01 ، 2022 .

✓ بن مالك بشير ، خالدي عمر ، استحداث منصب الوزير الأول ورئيس الحكومة في التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020 ، مجلة الدراسات القانونية كنموذج ، جامعة يحي فارس بالمدينة ، المجلد 08 ، العدد 02 ، جوان 2022 .

6- الجرائد :

✓ أسماء بهلولي ، المحكمة الدستورية ترد على النواب : الفصل في المراسيم التنفيذية من صلاحيات القضاء الإداري ، جريدة الشروق الصادرة بتاريخ : 19/01/2024 .

7- المحاضرات :

قائمة المصادر والمراجع

✓ بوشنة ليلة ، محاضرات في آليات الضبط الإداري ، السنة الثانية ماستر ، تخصص قانون إداري ، قسم الحقوق ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ، جامعة أحمد دراية ، أدرار، 2020/2021 .

الصفحة	العنوان
	شكر وعرفان
	الإهداء
06 – 01	مقدمة
06	الفصل الأول – المفاهيم القانونية للوزير الأول و رئيس الحكومة والضبط الإداري في القانون الجزائري
07	المبحث الأول – المركز القانوني للوزير الأول ورئيس الحكومة في الدستور الجزائري
08	المطلب الأول – التطور الدستوري لمركز الوزير الأول ورئيس الحكومة
15	المطلب الثاني – الضوابط المتحركة في تعيين الوزير الأول ورئيس الحكومة وإنهاء مهامه
22	المبحث الثاني – مفهوم الضبط الإداري وأنواعه
22	المطلب الأول – تعريف الضبط الإداري وخصائصه
27	المطلب الثاني – أنواع الضبط الإداري
31	خلاصة الفصل
32	الفصل الثاني – ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري

فهرس المحتويات

33	المبحث الأول – صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية
34	المطلب الأول – ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري في الظروف العادية
40	المطلب الثاني – حدود سلطة الضبط الإداري للوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف العادية
50	المبحث الثاني – صلاحيات الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية
51	المطلب الأول – ممارسة الوزير الأول ورئيس الحكومة للضبط الإداري في الظروف غير العادية
60	المطلب الثاني – القيود الواردة على سلطة الوزير الأول ورئيس الحكومة في مجال الضبط الإداري في الظروف غير العادية
64	خلاصة الفصل
65	الخاتمة
68	قائمة المصادر و المراجع

ملخص الدراسة

اعتمد المؤسس الدستوري الجزائري في سنة 2020 إلى استحداث منصبي الوزير الأول ورئيس الحكومة حسب الحالة لقيادة الحكومة وهذا ما يوحى إلى وجود اختلاف بين المنصبين . يتمتع كل واحد منهما بصلاحيات وسلطات مختلفة ، ومع ذلك فهما يشتركان في بعض الصلاحيات والتي من بينها سلطة الضبط الإداري باعتبارهما من الهيئات المركزية ومن سلطات الضبط العام . يمارس الوزير الأول ورئيس الحكومة سلطة الضبط الإداري ، من خلال السلطة التنظيمية التنفيذية ، وذلك بموجب المراسيم التنفيذية واللوائح التي يصدرها بهدف الحفاظ على النظام العام في ظل الظروف العادية و غير العادية وحتى لا تكون هناك هيمنة واستبداد في استعمال هذه السلطة قام المشرع بإخضاع كل من الوزير الأول ورئيس الحكومة إلى قيود وحدود قانونية وسياسية وقضائية.

الكلمات المفتاحية : الضبط الإداري، رئيس الحكومة، الوزير الأول

Abstract

In the 2020 constitutional amendment, the Algerian constitutional legislator introduced the positions of Prime Minister and Head of Government , depending on the prevailing political configuration, to lead the executive branch. This reflects a distinction between the two roles ,each holds different prerogatives and powers, although they share certain competences, including the authority of administrative police powers, as both are considered central government bodies and . part of the general regulatory authorities

The Prime Minister and the Head of Government exercise administrative regulatory authority through executive regulatory power, by issuing executive decrees and regulatory orders, aimed at maintaining public order under both normal and exceptional circumstances to prevent domination and authoritarian misuse of this power, the legislator has subjected both the Prime Minister and the Head of Government to legal, . political, and judicial constraints and limitations

Keywords: Administrative police powers, Head of Government, Prime Minister .