

دور الأمانة العامة للحكومة في جودة الإنتاج القانوني في الجزائر

The Role of the General Secretariat of the Government in the Quality of Legal Production in Algeria

د.رشيد بوبكر¹، د. توفيق تقيّة²

¹ المركز الجامعي تيبازة (الجزائر)، boubekeur.rachid@cu-tipaza.dz

² جامعة خميس مليانة (الجزائر)، t.teguia@univ-dbkm.dz

تاريخ القبول: 2026/01/03

تاريخ الإرسال: 2025/10/15

الملخص:

تُعتبر الأمانة العامة للحكومة هيئة دائمة تابعة لرئاسة الجمهورية، تتولى مهمة تنسيق النشاط القانوني الحكومي وتشكل الإطار التنظيمي الذي يؤسس لانسجام المنظومة القانونية للدولة، ومن هذا المنطلق، تسهر على ضمان احترام القواعد والإجراءات المتعلقة بإعداد النصوص التشريعية والتنظيمية، سواء من حيث دقة تقنيات الصياغة القانونية واستعمال المصطلحات الملائمة، أو من حيث الالتزام بمعايير التشاور الوزاري المشترك وإجراءاته. كما يبرز دورها المتميز داخل هيكل الدولة من خلال وظيفتها الاستشارية في المجال القانوني، إذ يُطلب منها في كثير من الأحيان الفصل في الإشكاليات القانونية المرتبطة بأنشطة الوزراء، أو إبداء الرأي المفصل في القضايا القانونية التي تُعرض عليها من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزراء أو سائر مؤسسات الدولة.

الكلمات المفتاحية: الأمانة العامة للحكومة، جودة القوانين، الإنتاج القانوني

Abstract: (Times New Roman, Size:14 , Gras)

The General Secretariat of the Government is a permanent body under the Presidency of the Republic. It is responsible for coordinating governmental legal activity and serves as the organizational framework that ensures coherence within the State's legal system. In this capacity, it oversees compliance with the rules and procedures governing the preparation of legislative and regulatory

texts, whether in terms of the precision of legal drafting techniques and the use of appropriate terminology, or in terms of adherence to the standards and procedures of inter-ministerial consultation.

Its distinguished role within the State structure is further reflected in its consultative function in the legal field. It is often called upon to resolve legal issues related to the activities of ministers, or to provide detailed opinions on legal matters submitted to it by the President of the Republic, the Prime Minister, ministers, or other State institutions.

Key words: General Secretariat of the Government, Quality of Legislation, Legal Production.

مقدمة:

تضطلع الأمانة العامة للحكومة، في إطار مهامها المتعلقة بالتنسيق القانوني لنشاطات الجهاز التنفيذي، بمسؤولية ضبط الصياغة النهائية للنصوص التشريعية والتنظيمية التي تقترحها الدوائر الوزارية، وذلك قبل عرضها على السلطات المختصة للتوقيع، أو إحالتها - عند الاقتضاء - إلى المؤسسات الدستورية المخولة بالمصادقة أو الرقابة.

وتتجسد المكانة البارزة للأمانة العامة للحكومة ضمن أجهزة رئاسة الدولة في الدور المحوري الذي تضطلع به أثناء تحضير مشاريع النصوص القانونية بمختلف أنواعها، وإعدادها ثم عرضها على السلطات المؤهلة لتوقيعها وإصدارها، فضلاً عن متابعة نشرها في الجريدة الرسمية، كما يبرز دورها الهام أيضاً كهيئة استشارية في المجال القانوني، إذ يلجأ إليها للفصل في الإشكالات القانونية المرتبطة بأنشطة الوزراء، أو لتقديم آراء معللة في القضايا القانونية التي تُطرح عليها من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو الوزراء أو مختلف مؤسسات الدولة.

وانطلاقاً من ذلك، يمكن صياغة الإشكالية المركزية على النحو التالي: ما هو الدور الذي تؤديه الأمانة العامة للحكومة في مسار إنتاج القوانين في الجزائر؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، نقترح تقسيم هذه الورقة البحثية إلى محورين أساسيين: نتناول في المحور الأول نشأة الأمانة العامة للحكومة وتنظيمها الهيكلي، بينما نخصص المحور الثاني لدراسة دورها في مسار إنتاج القوانين.

المبحث الأول: نشأة الأمانة العامة للحكومة وتنظيمها الهيكلي

تُعد الأمانة العامة للحكومة من بين أهم المؤسسات التي تندرج ضمن هيكل الدولة الحديثة، إذ تحتل موقعا محوريا في مسار صناعة القرار القانوني والتنظيمي، فمنذ تأسيسها ارتبطت هذه الهيئة بضرورة إرساء جهاز إداري وقانوني يتولى التنسيق بين مختلف دوائر السلطة التنفيذية، ويضمن الانسجام في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية وصياغتها وفق ضوابط دقيقة، وقد كان ظهورها استجابة لحاجة الدولة إلى إطار مؤسسي دائم يُعنى بتنظيم العمل الحكومي، ويراقب سلامة الإجراءات المتبعة في إعداد القوانين، مع الحرص على تكريس مبادئ الشرعية القانونية واستقرار المنظومة التشريعية.

وقد اعتمدت أغلبية الدول هذه التجربة واتخذت تسمية أمانة الديوان في بريطانيا و أمانة مجلس الوزراء في روسيا وأمانة الديوان في كندا والأمانة العامة للحكومة في كيبك وفي الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا وتونس، ومهما كانت التسمية تمتاز كل هذه الأجهزة بنفس الصلاحيات تقريبا. (1)

ومن هذا المنطلق، فإن دراسة نشأة الأمانة العامة للحكومة تتيح فهم الظروف التاريخية والسياسية التي صاحبت تأسيسها، بينما يكشف تحليل تنظيمها الهيكلي عن طبيعة صلاحياتها ومجالات تدخلها، فضلاً عن موقعها داخل البناء المؤسسي للدولة، وهو ما يجعل البحث في هذا الموضوع خطوة أساسية لفهم دورها الحيوي في تدعيم فعالية العمل الحكومي وضمان انسجام المنظومة القانونية الوطنية.

المطلب الأول: التطور التاريخي لنشأة الأمانة العامة للحكومة

تُعد الأمانة العامة للحكومة إحدى المؤسسات المحورية في البناء الإداري والتنظيمي للدولة الحديثة، إذ تضطلع بوظائف أساسية تتعلق بصياغة القوانين ومتابعة تنفيذها، وضمان انسجام النصوص القانونية مع المنظومة التشريعية الوطنية، غير أنّ هذه المؤسسة لم تنشأ بين عشية وضحاها، بل كانت ثمرة مسار تاريخي طويل، تأثر بالتحولات السياسية والإدارية التي عرفتھا الدولة الجزائرية عبر مختلف مراحلها.

لقد جاء إنشاء الأمانة العامة للحكومة استجابةً لحاجة ملحّة إلى جهاز إداري متخصص يتولى مهام التحضير القانوني ومراقبة جودة الصياغة التشريعية، في ظل توسع دور الدولة وتزايد تدخلها في

مختلف مجالات الحياة العامة، ومن ثم فإن تتبّع التطور التاريخي لنشأة هذه المؤسسة يُعدّ مدخلاً أساسياً لفهم طبيعة وظائفها الحالية، وتقدير مساهمتها في تحسين جودة الإنتاج القانوني في الجزائر.

الفرع الأول: مرحلة ما قبل سنة 1977

عرف الوضع القانوني للأمانة العامة للحكومة، بصفة عامة، مرحلتين متميزتين، استغرقت المرحلة الأولى خمس عشرة (15) سنة، منذ نوفمبر 1962، تاريخ تنصيب أول نواة للأمانة العامة للحكومة، إلى غاية أبريل 1977، وهو تاريخ إحداثها النهائي.⁽²⁾

وقد انحصر هيكل الأمانة العامة للحكومة بين نوفمبر 1962 وديسمبر 1964 في مجرد مديرية عامة للتشريع تعمل بعدد محدود من الموظفين وملحقة بالكتابة العامة للرئاسة، ليتم اعتماد هذا البعد رسمياً من خلال إسناد المهام والأعباء التي كان يمارسها الكاتب العام للحكومة إلى الكاتب العام لرئاسة الجمهورية بموجب المرسوم رقم 349/64⁽³⁾، ليستمر هذا الوضع القانوني للأمانة العامة للحكومة ضمن الهيكل التنظيمي لرئاسة الجمهورية إلى غاية سنة 1977.

الفرع الثاني: مرحلة ما بعد 1977

عرفت سنة 1977 انطلاقة تصور جديد للأمانة العامة للحكومة بحيث أصبحت هيكلاً مستقلاً ملحقا بالسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، تتمتع بإدارة خاصة بها، ليستقر هذا الوضع إلى يومنا هذا، خاصة بعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 197/01، المؤرخ في 22 جويلية 2001 الذي يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها⁽⁴⁾، حيث رسخ هذا المرسوم الأمانة العامة كجهاز من أجهزة رئاسة الجمهورية.⁽⁵⁾ وما تجدر الإشارة إليه أن الأمانة العامة للحكومة بقيت محتفظة بالسلطة المباشرة لرئيس الجمهورية، واحتفظت بأول تسمية لها، حتى بعد اعتماد ثنائية السلطة التنفيذية وإنشاء مؤسسة الحكومة إلى جانب رئيس الجمهورية، بموجب التعديل الدستوري لسنة 1989.

المطلب الثاني: تنظيم الأمانة العامة للحكومة

تتسم الأمانة العامة للحكومة بتنظيم إداري مرن يهدف إلى ضمان الفعالية في أداء مهامها وتحقيق الانسجام في العمل الحكومي، فالوظائف الموكلة إليها يتم التكفل بها من خلال هيكل تنظيمي متكامل، صُمم بحيث يتيح للأمانة العامة القدرة على التكيف المستمر مع المتغيرات والتحديات التي تفرضها طبيعة العمل الحكومي.

ويُعدّ هذا التنظيم الديناميكي ضرورة حتمية بالنظر إلى تنوع الملفات القانونية والإدارية التي تتعامل معها الأمانة العامة، وكذا لتعدد القطاعات الوزارية التي تتطلب تنسيقاً دائماً ومتابعة دقيقة، لذا فإن المرونة التنظيمية تمثل ركيزة أساسية تمكّن الأمانة العامة للحكومة من الاضطلاع بدورها بفعالية، سواء في صياغة النصوص القانونية أو في ضمان جودة الإنتاج التشريعي والإداري للدولة.

الفرع الأول: الأمين العام

نظراً للمنصب الحساس للأمين العام للحكومة، فقد تعاقب عليه 12 أمينا عامة فقط منذ سنة 1962 إلى يومنا هذا، بداية بالسيد عبد القادر بجاوي 1962/11/23، وصولاً إلى السيد يحيى بوخاري الأمين العام الحالي، والملاحظ أن هذا الاستقرار من ناحية المنصب انعكس بصورة إيجابية على أعمال الأمانة العامة للحكومة وساعد كثيراً في العمل على عصرنه وتطوير الأجهزة التابعة لها من خلال استخدام الإعلام الآلي الذي يشكل الحصيصة الأهم ومحور التطور الأكثر تأكيداً، وفي هذا الصدد فإن الأمانة العامة للحكومة تتوفر على قاعدة للمعطيات القانونية الأكمل والأنجع.⁽⁶⁾

يتولى الأمين العام للحكومة مهمة متابعة تنفيذ القرارات الصادرة عن اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء، فإذا كان نص ما قد حظي بمصادقة مبدئية ويحتاج إلى مزيد من الضبط، أو إذا تطلب أحد القرارات القيام باستشارات أو دراسات إضافية قبل أن يتخذ شكله النهائي، فإن الأمانة العامة للحكومة تتكفل باتخاذ التدابير الضرورية لضمان استكمال مختلف الإجراءات إلى غاية تنفيذها النهائي.

ويساعد الأمين العام للحكومة، أجهزة وهيكل ومكلفون بمهمة، ومديرو دراسات، ومديرون، ورؤساء دراسات، وكذا مستخدمون إداريون وتقنيون.⁽⁷⁾

كما يؤهل الأمين العام للحكومة للتوقيع باسم رئيس الجمهورية على جميع الوثائق والقرارات والمقررات، باستثناء المراسيم.⁽⁸⁾

كما يمكن للأمين العام للحكومة، في حدود صلاحياته تفويض إمضائه للمعينين في الوظائف العليا برئاسة الجمهورية التابعين لسلطتهم، والذين لهم رتبة نائب مدير على الأقل.⁽⁹⁾

ويشارك الأمين العام في جلسات كل من المجالس الوزارية المشتركة واجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء.

إن حضور الأمين العام للحكومة لجلسات المجالس الوزارية المشتركة، واجتماعات الحكومة، ومجلس الوزراء، يضعه في قلب العملية التسييرية وصناعة القرار السياسي-القانوني، فهذه المشاركة لا تعني

الحضور الشكلي فحسب، بل تعكس موقعه كمحور للتنسيق وضمان الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية، بما يتيح له متابعة سير الأشغال عن قرب، ورصد مدى التزام الوزراء بالقرارات المتخذة ويقوم بما يأتي:

- يقدم عند افتتاح الجلسة قراءة تذكر بالقرارات والتدابير المتخذة بالجلسة السابقة، ذلك أن حضور الأمين العام للحكومة جلسات المجالس الوزارية المشتركة، واجتماعات الحكومة، ومجلس الوزراء، يضعه في قلب العملية التسييرية وصناعة القرار السياسي-القانوني، فهذه المشاركة لا تعني الحضور الشكلي فحسب، بل تعكس موقعه كمحور للتنسيق وضمان الانسجام بين مختلف القطاعات الوزارية، بما يتيح له متابعة سير الأشغال عن قرب، ورصد مدى التزام الوزراء بالقرارات المتخذة

- يقوم بتلخيص آراء الوزراء في مشاريع النصوص وكذا نقاط الاختلاف التي تتطلب التحكيم، ويشارك في النقاش، حيث تتمثل إحدى أبرز الصلاحيات في قدرته على تلخيص مداخلات الوزراء بشأن مشاريع النصوص القانونية أو التنظيمية، وتحديد مواطن التوافق والخلاف، هذا الدور يضعه كوسيط محايد يسعى إلى بلورة أرضية مشتركة، ويساعد في تمهيد الطريق أمام رئيس الحكومة أو رئيس الجمهورية للحسم في النقاط الخلافية. وهو ما يعكس وظيفته التنسيقية ذات البعد العملي والاستراتيجي في آن واحد

- يعرض على المجلس، للمصادقة، مشاريع النصوص التي تم استكمال عملية اعدادها، وكذا القرارات الفردية التي ينبغي أن تكون محل موافقة من المجلس، حيث يُناط بالأمين العام مهمة تقديم مشاريع النصوص المستكملة للإعداد إلى المجلس قصد المصادقة، إلى جانب القرارات الفردية التي تستوجب الموافقة، وهذه الصلاحية تبرز موقعه كإبواب إلزامية تمر عبرها مختلف مشاريع القوانين والتنظيمات قبل اعتمادها النهائي، وبهذا يكون ضامناً لاحترام معايير الصياغة القانونية وسلامة الإجراءات، بما يكرس دوره كـ"حارس" للنظام القانوني داخل السلطة التنفيذية.

- يجمع طلبات تقديم العروض التي يتقدم بها أعضاء الحكومة قصد برمجتها، حيث يرسخ ذلك مكانته كمنسق للتخطيط الاستراتيجي داخل الجهاز التنفيذي، إذ يضمن حسن توزيع جدول أعمال المجلس، ويُفترض أن يتدخل لترتيب الأولويات وفقاً لأهمية القضايا وارتباطها بالسياسات العامة. هذه الصلاحية تتيح له التأثير بشكل غير مباشر في تحديد أجندة العمل الحكومي.

من خلال هذه الصلاحيات، يتضح أن الأمين العام للحكومة ليس مجرد موظف سام يؤدي دوراً تقنياً، بل هو فاعل محوري في صناعة القرار الحكومي وضبط إيقاع العمل التنفيذي، فهو يمارس مهام التذكير والمتابعة (ذات بعد رقابي)، والوساطة والتنسيق (ذات بعد تسييري)، والإشراف على الصياغة

والإعداد (ذات بعد قانوني-تقني)، وبهذا المعنى، يُعد الأمين العام للحكومة حلقة وصل أساسية بين مختلف مستويات السلطة التنفيذية، وضامناً لانسجامها الداخلي وفعاليتها في إنتاج القرارات والنصوص القانونية.

الفرع الثاني: الديوان

يكلف الديوان بمساعدة الأمين العام للحكومة في ممارسة المهام المخولة له، لا سيما في مجال تحضير النشاط الحكومي ومتابعته، والعلاقات مع الهيئات الدستورية (البرلمان والمجلس الدستوري ومجلس الدولة)، وتنشيط أعمال مختلف هياكل الأمانة العامة للحكومة وتنسيقها ومتابعتها.⁽¹⁰⁾

من خلال هذه المهام، يتضح أن الديوان يمثل العصب الإداري والتنظيمي للأمانة العامة للحكومة، فهو يمكّن الأمين العام من التفرغ لمهامه الاستراتيجية والتنسيقية الكبرى، بينما يتولى هو الجانب العملي المتمثل في التحضير والمتابعة والعلاقات المؤسسية، وبهذا لا يعد الديوان مجرد جهاز مساعد تقني، بل ركيزة أساسية في حسن سير العمل الحكومي وضمان فعاليته على المستويين الداخلي (تنظيم الهياكل) والخارجي (التنسيق مع الهيئات الدستورية).

الفرع الثالث: قطاعات الدراسات والمصالح

ينفرد كل قطاع دراسات ومصلحة بمجموعة من الصلاحيات والاختصاصات لا سيما في مجال القوانين والتنظيم.

بالإضافة لإختصاصات وصلاحيات كل قطاع دراسات، يمكن للأمين العام للحكومة أن يكلف، حسب طبيعة الملف وأهميته، عدة قطاعات و/أو عدة إطارات بدراسة ملف أو مشروع نص.⁽¹¹⁾

كما تحتوي الأمانة العامة للحكومة على مديرية الجريدة الرسمية، حيث تعد هذه الأخيرة الركيزة الأساسية في ضمان "علنية القوانين والتنظيمات"، وهي خطوة جوهرية في مسار نفاذ النصوص القانونية، فتكليفها بتحضير النصوص المعروضة على توقيع رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، ثم تحضيرها للنشر، يعكس وظيفتها المزدوجة:

-تقنية-قانونية: عبر التأكد من سلامة النصوص من الناحية الشكلية واللغوية قبل التوقيع.

-إجرائية-تنفيذية: من خلال تهيئة النصوص للنشر في الجريدة الرسمية باعتبارها الوسيلة الرسمية التي تكسبها الصفة الإلزامية والعلنية.

هذا الدور يكرس مبدأ "الأمن القانوني" وحق المواطنين في الاطلاع على النصوص المنظمة لحياتهم.

بالإضافة إلى يحتوي جهاز الأمانة العامة للحكومة المطبوعة الرسمية، وكون المطبعة الرسمية مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري لكنها موضوعة تحت وصاية الأمانة العامة للحكومة يبرز الطابع الهجين لوظيفتها فهي من جهة تخضع للمنطق الاقتصادي والإداري للمؤسسات العمومية، ومن جهة أخرى تضطلع بمهام سيادية بالغة الحساسية.

وتتلخص هذه المهام في:

- طبع وتوزيع الجريدة الرسمية، وهو امتداد مباشر لدور مديرية الجريدة الرسمية.
- القيام بمهام ختم الدولة، وهي وظيفة سيادية تعكس الطابع الحصري لشرعية الدولة ورمزيتها.
- طبع الوثائق الرسمية لمؤسسات الدولة، مما يجعلها أداة تنفيذية جوهرية لضمان الطابع الرسمي لكل وثيقة صادرة عن مؤسسات الدولة.

هذه المهام تجعل من المطبعة الرسمية عنصراً أساسياً في "تجسيد السيادة القانونية للدولة"، وضامناً لحماية الوثائق الرسمية من التزوير أو الاستغلال غير المشروع.

كما تعتبر مصلحة التعيينات، من أهم المصالح الملحقة بالأمانة العامة للحكومة، حيث تلعب هذه المصلحة دوراً حساساً في مجال التسيير البشري للمناصب العليا داخل الدولة، فهي مكلفة بإعداد مقررات التعيين أو إنهاء المهام الخاصة بإطارات الدولة، قصد عرضها على توقيع السلطات المؤهلة، ثم نشرها في الجريدة الرسمية.

هذا الدور يُظهر بوضوح أن الأمانة العامة للحكومة ليست مجرد جهاز لصياغة القوانين، بل أيضاً فاعل محوري في تدبير المسارات المهنية للإطارات السامية.

وعليه، تشكل هذه الهياكل مجتمعة لعمود الفقري الإداري-القانوني الذي يمكّن الأمانة العامة من أداء دورها كضامن لانسجام العمل الحكومي واستمراريته، فهي لا تقتصر على الصياغة والتحضير، بل تمتد إلى النشر، التنفيذ، والعلنية، بما يرسخ موقعها كحلقة محورية بين السلطة التنفيذية وباقي مؤسسات الدولة والمجتمع.

المبحث الثاني: دور الأمانة العامة للحكومة في مسار إنتاج القوانين

تُعد عملية إنتاج القوانين إحدى الركائز الأساسية التي يقوم عليها مبدأ دولة القانون، إذ تمثل الأداة التي تُجسّد من خلالها الإرادة العامة، وتُترجم السياسات العمومية إلى قواعد قانونية ملزمة تضمن تنظيم الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، غير أن هذه العملية المعقدة لا تتحقق بصورة عفوية، بل تمر عبر سلسلة من المراحل والإجراءات المؤسسية التي تهدف إلى ضمان دقة النصوص وصلاحياتها وملاءمتها للمنظومة القانونية القائمة.

وتعد الأمانة العامة للحكومة الهيكل التنظيمي الذي يتولى وظيفة صياغة القوانين، كونها تمثل الجهاز المتخصص في هذا الميدان، وهي تقوم بذلك نيابة عن الوزارات والأجهزة الحكومية لأنه لا يوجد في العادة ما يضمن احتراف بعض الموظفين القانونيين الذين يشاركون اعتياديا في مثل هذا العمل.⁽¹²⁾

وفي هذا السياق، تبرز الأمانة العامة للحكومة كجهاز محوري في مسار إنتاج القوانين، حيث تضطلع بدور أساسي في تنسيق النشاط التشريعي والتنظيمي، وضبط تقنيات الصياغة القانونية، والسهل على احترام القواعد الإجرائية عند إعداد النصوص، فهي تشكل حلقة وصل بين مختلف الدوائر الوزارية من جهة، وبين السلطات الدستورية المخوّلة بالمصادقة أو التوقيع من جهة أخرى، بما يجعلها الضامن الفعلي لانسجام النصوص القانونية وشرعيتها.

وانطلاقاً من هذه الأهمية، فإن دراسة دور الأمانة العامة للحكومة في مسار إنتاج القوانين تسمح بفهم آليات صناعة النصوص التشريعية والتنظيمية في الجزائر، وإبراز موقع هذه الهيئة داخل البناء المؤسسي للدولة، ومدى تأثيرها في تكريس الشرعية القانونية وضمان فعالية العمل الحكومي.

المطلب الأول: تنظيم العمل الحكومي

تتولى الأمانة العامة للحكومة دوراً محورياً في تنظيم العمل الحكومي، بما يضمن الانسجام والتنسيق بين مختلف الهيئات التنفيذية. فهي الجهة المسؤولة عن تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء من خلال إعداد جداول الأعمال، وتجميع الملفات والوثائق اللازمة لدراسة المشاريع والقرارات المطروحة للنقاش، كما تتكفل بمتابعة تنفيذ التوصيات والقرارات الصادرة عن هذه الاجتماعات، لضمان تجسيدها على أرض الواقع وفق القوانين والتنظيمات السارية.

إضافةً إلى ذلك، تشارك الأمانة العامة للحكومة في المجالس واللجان الحكومية الأخرى ذات الطابع التشريعي أو التنظيمي أو التنسيق، حيث تقدم الدعم القانوني والإداري اللازم، وتسهم في ضمان الاتساق

بين مختلف المبادرات الحكومية، بما يعزز فعالية العمل الجماعي داخل الجهاز التنفيذي ويكرّس مبدأ وحدة العمل الحكومي.

الفرع الأول: تحضير اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء

يتحمّل الأمين العام للحكومة مسؤولية محورية في مسار التحضير لاجتماعات مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة، حيث يُكلّف بإعداد جدول الأعمال بالتنسيق الوثيق مع الوزير الأول وديوان رئيس الجمهورية، وتسبق هذه العملية مرحلة دقيقة تتمثل في التأكد من استكمال جميع المشاورات الضرورية بين مختلف الدوائر الوزارية، باعتبار أن ذلك يشكل الشرط الأساسي لضمان عمل حكومي منسق ومتكامل، فبدون هذه المشاورات، قد يتعرض جدول الأعمال لثغرات أو تضارب في المواقف، مما يعيق السير الحسن للنقاشات الحكومية

وبعد استيفاء هذه المتطلبات الأولية، يقوم الأمين العام للحكومة بتبليغ مشروع جدول الأعمال، تبعاً للحالة، إما إلى ديوان رئيس الجمهورية، وإما إلى ديوان الوزير الأول، قصد الحصول على الموافقة المبدئية التي تفتح المجال لعرضه على أعضاء الحكومة بصفة رسمية. وهذه الخطوة تكشف عن الطابع المؤسسي للعمل الحكومي، حيث يتم احترام تدرج الإجراءات والتشاور المسبق قبل الخوض في أي نقاش رسمي.

ومن أبرز القضايا التي تُدرج ضمن جدول أعمال اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء تلك التي تتعلق بالنصوص ذات الطابع القانوني، إذ تحظى هذه النصوص بأهمية خاصة باعتبارها تجسد إرادة الدولة في مجالات متعددة، وتشمل هذه النصوص، من جهة، مشاريع القوانين التي يُفترض أن تكون محل مداولة أولية داخل اجتماع الحكومة، ثم تعرض بعد ذلك على مجلس الوزراء قبل إحالتها على المجلس الشعبي الوطني قصد مناقشتها والمصادقة عليها، ومن جهة أخرى تتعلق أيضاً بـ المراسيم التنظيمية التي ينص الدستور أو القوانين النافذة على ضرورة اتخاذها بعد الاستماع إلى مجلس الوزراء، باعتبارها أدوات مكملة لتفعيل النصوص التشريعية وضمان تطبيقها العملي.

وهكذا يتضح أن دور الأمانة العامة للحكومة في إعداد جداول أعمال اجتماعات الحكومة ومجلس الوزراء يتجاوز البعد الإجرائي إلى بعد تنسيقي واستراتيجي، فهي لا تكتفي بتجميع المواضيع المدرجة، وإنما تسهر على ضمان أن تكون الملفات والنصوص القانونية موضوع دراسة مسبقة ومشاورات معمقة، بما يكفل نقاشاً مثمراً داخل أعلى هيئات السلطة التنفيذية، كما أن تدخلها في هذا المسار يجعلها حلقة أساسية في

الربط بين مختلف مستويات صناعة القرار، من الدوائر الوزارية إلى قمة هرم الدولة ممثلة في رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: المشاركة في المجالس الأخرى

إلى جانب الدور البارز الذي تضطلع به الأمانة العامة للحكومة في اجتماعات مجلس الوزراء واجتماعات الحكومة، فإن صلاحياتها لا تقتصر على هذين الإطارين فحسب، بل تمتد لتشمل المشاركة الفاعلة في التشكيلات الوزارية المصغرة، وفي مقدماتها المجالس الوزارية المشتركة، وتكتسي هذه المجالس أهمية خاصة، باعتبارها فضاءات عمل حكومي ضيقة تتيح معالجة القضايا المشتركة بين قطاعين أو أكثر، خصوصًا تلك التي تنسم بالتعقيد أو الطابع العابر للقطاعات.

وتتمثل مشاركة الأمانة العامة للحكومة في هذه المجالس إما من خلال تدخل المسؤول الأول عنها، أي الأمين العام للحكومة، بصفته ممثلًا ساميًا يتمتع بالصلاحيات اللازمة لتنسيق المواقف وتوحيد الرؤى، وإما عن طريق مساعديه وإطارته الذين يضطلعون بمهام تقنية وقانونية دقيقة، من بينها: متابعة الملفات قيد الدراسة، وتلخيص الآراء المطروحة، وضبط النقاط الخلافية التي قد تستوجب التحكيم على مستوى أعلى.

وتجسد هذه المشاركة النشطة حرص الأمانة العامة للحكومة على ضمان الانسجام الحكومي الداخلي، من خلال مراقبة مدى احترام الإجراءات القانونية والتنظيمية في إعداد القرارات، والتأكد من أن مشاريع النصوص أو البرامج المقترحة قد خضعت لمشاورات كافية قبل عرضها على اجتماع الحكومة أو مجلس الوزراء، كما تعكس هذه المشاركة البعد التنسيقي-الاستشاري للأمانة العامة، التي لا تقتصر وظيفتها على الصياغة والنشر، بل تتعداها إلى لعب دور الحكم والوسيط بين مختلف القطاعات الوزارية، بما يحقق الفعالية في اتخاذ القرارات الحكومية.

وبهذا المعنى، فإن حضور الأمانة العامة للحكومة في المجالس الوزارية المشتركة، سواء عبر أمينها العام شخصيًا أو من خلال مساعديه، يشكل ضمانة أساسية لإعمال مبدأ العمل الجماعي داخل السلطة التنفيذية، ويكرّس مكانتها كجهاز محوري يربط بين مختلف مستويات صناعة القرار الحكومي في الجزائر.

المطلب الثاني: وظيفة تحضير النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها

تُعدّ وظيفة تحضير النصوص القانونية وإعدادها وإصدارها من أهم الركائز التي يقوم عليها البناء التشريعي والتنظيمي للدولة الحديثة، إذ تمثل الحلقة الأولى في دورة إنتاج القاعدة القانونية التي تُوجّه نشاط

السلطات العامة وتضبط العلاقات داخل المجتمع. فعملية إعداد النصوص القانونية لا تقتصر على مجرد صياغة شكلية للأحكام، بل تتطلب دراسة دقيقة للسياسات العامة، وتحليلاً معمقاً للواقع القانوني والاجتماعي والاقتصادي، بما يضمن انسجام التشريعات مع الدستور ومبادئ العدالة وسيادة القانون.

وفي هذا الإطار، تضطلع الأمانة العامة للحكومة بدور أساسي في هذه الوظيفة، باعتبارها الجهاز الفني المتخصص المكلف بتحضير مشاريع القوانين والمراسيم، ومراجعتها من حيث الشكل والمضمون قبل عرضها على الهيئات المختصة، فهي تمثل صلة وصل بين مختلف القطاعات الوزارية ومجلس الحكومة، وتسهر على توحيد الصياغة القانونية وضمان جودة النصوص الصادرة عن السلطة التنفيذية. ومن ثم، فإن دراسة هذه الوظيفة تتيح فهماً عميقاً للآليات التي تُصاغ بها القوانين في الجزائر، وكيفية مساهمة الأمانة العامة للحكومة في الرفع من جودة الإنتاج القانوني الوطني.

الفرع الأول: تحضير مشاريع القوانين ومشاريع الأوامر

إن المبادرة في مجال اقتراح النصوص من اختصاص أعضاء الحكومة، ويبقى من المعلوم أن لرئيس الجمهورية وللوزير الأول صلاحيات اقتراح أي نص قانوني يريانه مفيداً في تحقيق أهداف الدولة والحكومة.

ومن المعلوم أنه يمكن لكل وزير، ضمن الحكومة، القيام بتحضير مشاريع النصوص التشريعية في إطار صلاحياته ويقوم الوزير بتوجيه مشروعه إلى الأمانة العامة للحكومة التي تتولى مهمة تحضير النص إلى غاية نهايته، حيث يوزع المشروع على أعضاء الحكومة والهيئات الاستشارية المؤهلة لإبداء آرائها وملاحظات، ويهدف التشاور إلى تدعيم التنسيق ما بين الوزارات وإلى إضفاء الانسجام في الترتيب التشريعية والتنظيمية، كما يمثل فرصة للأخذ بتوجيهات رئيس الجمهورية وتعليماته. (13)

يمثل إرسال النص إلى الأمانة العامة للحكومة بداية المرحلة الرسمية لعملية دراسة النص والمصادقة عليه، حيث يتم إعداد المشروع تحت إشراف الأمانة العامة للحكومة بالتنسيق مع الوزارة صاحبة المبادرة، وللأمين العام للحكومة بعدئذ أن يقترح تسجيل المشروع في جدول أعمال اجتماع الحكومة.

وبعدما يتأكد الأمين العام للحكومة من القيام بجميع الاستشارات اللازمة مع القطاعات الوزارية وبعد الحصول على الموافقة أثناء اجتماع الحكومة يرسل مشروع النص إلى مجلس الدولة، الذي يخطر

إجباريا بجميع مشاريع القوانين والأوامر، وبعد الأخذ بعناصر هذا الرأي يعرض مشروع هذا النص على مجلس الوزراء للمصادقة عليه. (14)

ليقوم الأمين العام للحكومة بإيداع مشروع القانون باسم الحكومة على مكتب المجلس الشعبي الوطني أن مجلس الأمة، حسب الحالة، بمجرد المصادقة عليه من طرف مجلس الوزراء، كما يقوم بإعلام الوزير الأول والوزير المكلف بالعلاقات مع البرلمان.

إن هذه الإجراءات والتي تخضع لها القوانين العادية تنطبق كذلك على القوانين العضوية مع بعض الخصوصيات فيما يتعلق بكيفيات المصادقة عليها ومراقبتها، وذلك بعرضها على الأغلبية المطلقة للنواب ولأعضاء مجلس الأمة وكذا عرضها على المحكمة الدستورية لمدى مطابقتها قبل إصدارها.

أما بالنسبة لمشاريع الأوامر التي تشكل نصوص تشريعية، يتولى الأمين العام للحكومة، بعد إخطاره بمشروع الأمر، تحضير هذا الأمر في إطار الإجراءات المعمول بها في العمل الحكومي الذي تم التطرق إليه، واستكمالته ونشره في الجريدة الرسمية بعد إخضاعه لرأي مجلس الدولة ومصادقة مجلس الوزراء عليه وتوقيعه من طرف رئيس الجمهورية، ليدفع الأمين العام بعدئذ الأمر لدى مكتب المجلس الشعبي الوطني للموافقة عليه من طرف البرلمان بغرفتيه طبقا للأحكام الدستورية. (15)

وبذلك يبدو دوره كهيكل رئيسي في الدولة على اعتبار أن كل النصوص التشريعية والتنظيمية تدرس بالتنسيق مع القطاعات المعنية على مستوى الأمانة العامة للحكومة وتبرمج وتقدم للتوقيع من صاحب الاختصاص. (16)

الفرع الثاني: اقتراحات القوانين

عندما يُخطر أحد المجلسين، سواء المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، الحكومة باقتراح قانون، فإن الأمانة العامة للحكومة تتولى مباشرة مهمة محورية في إدارة هذا المسار، إذ تقوم أولاً بتوزيع نص الاقتراح على مختلف أعضاء الحكومة قصد الاطلاع عليه بعمق، ودراسته في ضوء الصلاحيات القطاعية لكل وزارة، بما يسمح بجمع ملاحظاتهم واقتراحاتهم بشكل منظم، وتُعد هذه المرحلة أساسية لأنها تتيح للقطاعات الوزارية تقييم مدى انسجام الاقتراح مع السياسات العمومية القائمة، ومع التوجهات الكبرى للدولة، وكذا مدى توافقه مع المنظومة القانونية السارية.

بعد ذلك تقوم الأمانة العامة للحكومة بتجميع وتحليل الآراء والملاحظات، ثم صياغتها في شكل تقرير متكامل يعرض على مجلس الوزراء لمناقشته، وخلال هذه المناقشة يتم التوصل إلى موقف حكومي

رسمي وموحد من الاقتراح، سواء بالموافقة أو التعديل أو التحفظ، بما يضمن الانسجام بين مختلف مكونات السلطة التنفيذية.

وعقب اعتماد الموقف النهائي، تتولى الأمانة العامة للحكومة مهمة إبلاغ هذا الموقف بشكل رسمي إلى الجهة البرلمانية المختصة، أي المجلس الشعبي الوطني أو مجلس الأمة، حسب الحالة وتكمن أهمية هذه المرحلة في كونها تجسد التواصل المؤسساتي المنظم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية، بما يعكس احترام مبدأ الفصل بين السلطات من جهة، ويعزز من جهة أخرى مبدأ التعاون والتكامل في خدمة الصالح العام.

وبذلك يتضح أن الأمانة العامة للحكومة لا تؤدي مجرد دور وسيط إداري، بل تضطلع بدور منسق وضامن للانسجام بين مؤسسات الدولة، من خلال إحكام آلية دراسة مقترحات القوانين القادمة من البرلمان، وتحويلها إلى مواقف حكومية رسمية تسهم في إثراء النقاش التشريعي وترسيخ الشرعية القانونية.

الفرع الثالث: إصدار النصوص التشريعية و تحضير مشاريع المراسيم وتقديم الاستشارة

تُعتبر عملية إصدار النصوص التشريعية والتنظيمية من أبرز المهام التي تضطلع بها الأمانة العامة للحكومة، إذ تشكل المرحلة النهائية في مسار إعداد القاعدة القانونية بعد مراجعتها واعتمادها من السلطات المختصة، وتضمن الأمانة العامة من خلال هذه المهمة دقة الصياغة القانونية، وسلامة الإجراءات الشكلية والموضوعية التي ترافق عملية الإصدار، بما يكفل انسجام النصوص الجديدة مع المنظومة التشريعية القائمة.

كما تضطلع الأمانة العامة للحكومة بمهمة تحضير مشاريع المراسيم التنفيذية أو التنظيمية، من خلال تنسيق الجهود بين مختلف الوزارات، وجمع الملاحظات والمقترحات ذات الصلة، ثم صياغة النصوص في شكلها النهائي قبل عرضها على مجلس الحكومة أو مجلس الوزراء، وتُعد هذه العملية أساسية لضمان التطبيق الفعلي للقوانين، وتوضيح الكيفيات العملية لتنفيذها.

إضافةً إلى ذلك، تمارس الأمانة العامة للحكومة دورًا استشاريًا مهمًا يتمثل في تقديم الرأي القانوني في مختلف المسائل التي تُطرح عليها من قبل رئيس الجمهورية أو الوزير الأول أو القطاعات الوزارية الأخرى. وتساهم هذه الاستشارات في توجيه العمل الحكومي نحو احترام القواعد القانونية وتقادي التناقض أو التعارض بين النصوص، مما يعزز جودة التشريع وفعالية النظام القانوني في الدولة.

الخاتمة:

في الأخير يمكن القول أن الأمانة العامة للحكومة الهيكل التنظيمي الذي يتولى وظيفة صياغة القوانين، كونها تمثل الجهاز المتخصص في هذا الميدان، وهي تقوم بذلك نيابة عن الوزارات والأجهزة الحكومية المختلفة، بالإضافة إلى التنسيق بينها لتفادي التعارض بين النصوص القانونية المبادر بها من مختلف القطاعات.

كما تتولى التأكد من مطابقة القوانين والتنظيمات وانسجام أحكامها، وتحضير النصوص التي تعرض للتوقيع من طرف رئيس الجمهورية أو الوزير الأول، أو تعرض كمشاريع قوانين على البرلمان، وبذلك يبدو كهيكل رئيسي في الدولة على اعتبار أن كل النصوص التشريعية والتنظيمية تدرس بالتنسيق مع القطاعات المعنية، لتقدم للتوقيع من صاحب الاختصاص.

فالأمانة العامة للحكومة تشكل حلقة أساسية في مسار إنتاج النصوص القانونية، فهي لا تقتصر على مهمة الصياغة التقنية للنصوص بل تضطلع بدور محوري في ضمان الانسجام التشريعي والتنسيق بين القطاعات الوزارية، مع الحرص على احترام المسار الدستوري بدءًا من المبادرة بالاقترح وصولًا إلى المصادقة والنشر. وبذلك تُعد فاعلاً استراتيجياً في صناعة التشريع، يجمع بين البعد الإجرائي والبعد المؤسسي لضمان الشرعية والفعالية القانونية للدولة.

الهوامش:

1- هوارى خشعي، الأمانة العامة للحكومة - ما تلقنه الممارسة، مجلة الإدارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 1 العدد 1 ، 1991، ص 34.

2- المرسوم رقم 74/77، المؤرخ في 23/04/1977، والمتضمن إحداث الأمانة العامة للحكومة، (ج ر عدد 37، المؤرخة في 08/05/1977).

3- المرسوم 349/64، المؤرخ في 05/12/1964، والمتضمن إحداث كتابة عامة لرئاسة الجمهورية، (ج ر عدد 99، المؤرخة في 08/12/1964).

4- المرسوم الرئاسي رقم 197/01، المؤرخ في 22/07/2001، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، (ج ر عدد 40، المؤرخة في 25/07/2001).

5- موقع الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>.

- 6- حسين بطيمي، علي غبريني، المركز القانوني للأمانة العامة للحكومة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03، جانفي 2016، ص 65.
- 7- المادة 07 من المرسوم الرئاسي 07/20، المؤرخ في 2020/01/25، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، (ج ر عدد 05 المؤرخة في 2020/01/29)، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 270/20، المؤرخ في (ج ر عدد 58 المؤرخة في 2020/10/01).
- 8- المادة 17 من المرسوم الرئاسي 07/20، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، المعدل والمتمم.
- 9- المادة 19 من المرسوم الرئاسي 07/20، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، المعدل والمتمم.
- 10- المادة 02 من المقرر المؤرخ في 2001/07/25، الذي يضبط هياكل الأمانة العامة للحكومة ويحدد مهامها.
- 11- المادة 18 من المقرر المؤرخ في 2001/07/25، الذي يضبط هياكل الأمانة العامة للحكومة ويحدد مهامها.
- 12- يحي بوخاري، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص 11.
- 13- موقع الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>.
- 14- موقع الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>.
- 15- موقع الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>.
- 16- سعيد بو الشعير، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الجزائر، 2013، ص 362.

المراجع:

الكتب:

- 1- بو الشعير سعيد ، النظام السياسي الجزائري، السلطة التنفيذية، الجزء الثالث، الجزائر، 2013، ص 362.

المقالات:

1- بطيمي حسين ، غبريني علي، المركز القانوني للأمانة العامة للحكومة في الجزائر، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، العدد 03، 2016، ص65.

2- خشعي هوارى ، الأمانة العامة للحكومة -ما تلقنه الممارسة، مجلة الإدارة، الصادرة عن المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 1 العدد 1 ، 1991، ص 34.

3- بوخاري يحي، آليات إعداد مشروع قانون أو تعديله، مجلة مجلس الدولة، العدد 10، 2012، ص11.

القوانين:

1-المرسوم 349/64، المؤرخ في 1964/12/05، والمتضمن إحداث كتابة عامة لرئاسة الجمهورية، (ج ر عدد 99، المؤرخة في 1964/12/08).

2-المرسوم رقم 74/77، المؤرخ في 1977/04/23، والمتضمن إحداث الأمانة العامة للحكومة، (ج ر عدد 37، المؤرخة في 1977/05/08).

3-المرسوم الرئاسي رقم 197/01، المؤرخ في 2001/07/22، المحدد لصلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، (ج ر عدد 40، المؤرخة في 2001/07/25).

4- المرسوم الرئاسي 07/20، المؤرخ في 2020/01/25، يحدد صلاحيات مصالح رئاسة الجمهورية وتنظيمها، (ج ر عدد 05 المؤرخة في 2020/01/29)، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 270/20، المؤرخ في (ج ر عدد 58 المؤرخة في 2020/10/01).

5- المقرر المؤرخ في 2001/07/25، الذي يضبط هياكل الأمانة العامة للحكومة ويحدد مهامها.

مواقع الأنترنت:

1- موقع الأمانة العامة للحكومة، <https://www.joradp.dz>.