

جامعة عبد الحميد بن باديس- مستغانم

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

تخصص إدارة عامة



مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر في الحقوق بعنوان

التنظيم الإداري للولاية

تحت إشراف الأستاذ:

- بن بدرة عفيف

من إعداد الطالبة:

- حسنية بصغير

لجنة المناقشة:

- الأستاذ.....رئيسا
- الأستاذ.....مناقشا
- الأستاذ: بن بدرة عفيف.....مشرفا

السنة الجامعية: 2017-2018

قائمة المختصرات

• مختصرات باللغة العربية

ج.ر: جريدة رسمية.

ق: قانون.

م: مادة.

ص: صفحة.

م.ت: مرسوم تنفيذي.

م.ش.و: مجلس شعبي ولائي.

م.ش.ب: مجلس شعبي بلدي.

ق.إ.ج: قانون الإجراءات الجزائية.

ق.إ.م.إد: قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

ق.م: قانون مدني.

م.م: عدة مواد.

ص.ص: عدة صفحات.

مقدمة

يحتل التنظيم الإداري مكانة بارزة في قيام السلطة الإدارية بوظيفتها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية بهدف تحقيق أفضل السبل لإشباع الحاجات العامة، حيث تعتمد كل دولة في تنظيم أجهزتها الإدارية على الأسلوب الذي يتماشى مع النظام السياسي الذي تتبعه.

حيث يقوم التنظيم الإداري بشكل عام على أساليب فنية متمثلة في المركزية واللامركزية كسبيل لتوزيع النشاط الإداري بين مختلف الأجهزة والهيئات الإدارية للدولة.

فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لا بد منها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من انجاز أهدافها، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات، وتتبع الدولة في ذلك أحد الأسلوبين وقد تمزج بينهما وهما المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية، ويرجع سبب الأخذ بالنظامين بحسب الغرض المراد تنفيذه والحاجيات المراد تلبيتها، حيث أن هناك نطاق وطني عام وشامل ونطاق محلي أو إقليمي.

ويمكن تعريف اللامركزية الإدارية على أنها توزيع الوظائف الإدارية فيما بين السلطة المركزية وبين الهيئات الأخرى محلية، إقليمية أو مرفقية مصلحة، وبذلك فإن الأسلوب اللامركزية يشمل نوعين أو صورتين وهما اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، وتحظى اللامركزية الإقليمية باهتمام النظم السياسية الحديثة في معظم الدول إذ تحرص هذه النظم على تطوير أجهزتها المحلية وجعلها أكثر فاعلية لمواجهة احتياجات سكان الوحدات المحلية ومتطلبات التطور السريع في العالم، ويأخذ هذا التطور أشكالا عديدة تبعا لاختلاف الظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية لكل دولة، الأمر الذي ترتب عليه اختلاف فلسفتها ونظم الحكم فيها مما ينعكس بدوره على موقف كل دولة من نظام الإدارة اللامركزية فيها.

والجزائر كأى دولة معاصرة، نظم المشرع الإدارة فيها على أساس الأخذ بأسلوبى التنظيم المركزي واللامركزي حيث جعل الأسلوب اللامركزي يتكون من هيئات إقليمية وأخرى مرفقية، وما يعنينا في مجال دراستنا وبحثنا هذا هو أسلوب التنظيم الإداري المركزي الذي سيكون الموضوع المطروح للمعالجة.

ونظرا لما تكتسبه اللامركزية من أهمية لوجود كيان الدولة فإنها تقوم على أساس دستوري، هذا ما تم تجسيده في جميع الدساتير الجزائرية وهذا من خلال نص م 16 من الدستور الجديد 2016: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية....".

حيث تشكل هذه الجماعات الإقليمية للدولة من المجالس المنتخبة، تتولى تسيير الشؤون المحلية وهيئات تنفيذية تتمتع بصلاحيات كممثلة للسلطة المركزية وأخرى محلية.

والجماعات الإقليمية في الجزائر هذا هو المصطلح الذي استعمله المشرع الدستوري للتعبير عن اللامركزية وهما البلدية والولاية، واللذان يمثلان السلطة المحلية وفي نفس الوقت امتداد للدولة المركزية.

لم تترك السلطة المركزية السلطة اللامركزية تفلت منها وتستقل عنها فهي أحكمت الوصاية أي بنظام الوصاية الإدارية.

ولذلك يمكن القول بأن الرقابة المركزية تعتبر سلاحا من أجل الحفاظ على الكيان القانوني والسياسي للوحدات المحلية ضد أخطار التفكك والانفصال.

ولعل أهم الأسباب التي دفعتنا لاختيار هذا الموضوع ترجع إلى الدور الكبير الذي تلعبه اللامركزية الإدارية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وإلى الاهتمام العالمي بها لتكريس مبدأ الديمقراطية والحرية في اختيار الموضوع والمبادرة الموجودة بين السلطة المركزية والإدارة اللامركزية، بالإضافة طبعا إلى عامل أكثر أهمية وهو الرغبة الدائمة في التطرق إلى مثل هذه الدراسات، فلا طالما شغلتنا كمواطنين وكباحثين وأكاديميين، فالبحث العلمي وحده القادر على حل الاشكال والتوصل إلى الحلول.

ومن هنا تظهر أهمية هذه الدراسة حيث تقدم تطورا عن واقع اللامركزية الإدارية وهيكلها لعله يمثل مادة مرشدة لفهم النظام القانوني لها.

ولقد سعت هذه الدراسة لتحقيق مجموعة من الأهداف من أهمها الوقوف على واقع اللامركزية الإدارية كأسلوب إداري، وعلى الإدارة اللامركزية من خلال دراسة وتحليل القوانين السارية المفعول والتي تنظم كل من الولاية، كما تهدف الدراسة لطرح رؤية مستقبلية لنظام اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها على الإدارة المحلية من خلال تصور يتلاءم مع العوامل والظروف التي تواجهها من مشاكل وعوائق ومحاولة إزالة هذه العراقيل.

وحتى نتمكن من معالجة هذا الموضوع ارتأينا طرح الإشكاليات التالية:

ما المقصود بالتنظيم الإداري للولاية؟ وفيما تكمن أهمية المركزية الإدارية واللامركزية؟

وهل تمكنت القوانين الحالية المتعلقة بالإدارة المحلية من تحقيق فكرة التوازن بين مبدأ

استقلالها وتبعيتها للرقابة الإدارية؟

ولمعالجة هذه الإشكاليات ارتأينا تقسيم العمل في شكل خطة ثنائية:

الفصل الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري.

المبحث الأول: المركزية الإدارية.

المطلب الأول: التعريف بالمركزية الإدارية وأسسها.

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية وأشكالها.

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية.

المطلب الأول: تعريف اللامركزية الإدارية.

المطلب الثاني: صور وأشكال اللامركزية الإدارية.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري والرقابة الولائية.

المبحث الأول: مفهوم الرقابة.

المطلب الأول: تعريف الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني: إدارة الولاية.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية "الوصاية على الهيئات المحلية".

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية "الوصاية".

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية.

الفصل الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية، ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية.

والرغبة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية، فالدولة الحديثة التي حلت محل النظام الإقطاعي في بداية القرن التاسع عشر (19) كان من الضروري عليها أن تكرر سيادة حكم

القانون على جميع الأفراد وعلى جميع أجزاء التراب الوطني حتى تستقر السلطة المركزية فيه، فكان نشاط الدولة محدودا بحيث كان يقتصر على الوظائف التقليدية أو ما يسمى كذلك بوظائف السيادة، حماية الحدود، صيانة الأمن الداخلي، إقامة العدل بين الناس، جمع الضرائب، ولذلك كانت البداية تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة، فاستقرت الدولة وزال كل خطر يهددها وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي يؤديها الأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى.

فقد أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة في حين أن بعض هذه المرافق الجديدة مرافق محلية بحتة، ضف إلى ذلك بروز إدارة شخصية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي، فبكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية حتى تتفرع الحكومة في العاصمة للأمر تهم الدولة.

وبأخذ التنظيم في الحالة الأولى صورة المركزية وفي الحالة الثانية شكل اللامركزية، فالمركية واللامركزية هما صورتان للتنظيم الإداري في الدولة الحديثة، مثل الجزائر تأخذ كل دولة منها بنصيب يتفق وظروفها الاجتماعية والتاريخية والسياسية والاقتصادية.

المبحث الأول: المركزية الإدارية

يرتكز التنظيم الإداري على أساليب فنية تتمثل في صورتين هما المركزية واللامركزية اللذان يعتبران مظهران يعكسان طبيعة النظم السياسية والإدارية، فلا يمكن تصور قيام المركزية إلا بوجود اللامركزية، فعلى الرغم من تعارضها إلا أنه تسعى كل منهما لتلبية حاجيات المواطنين في أحسن الظروف والأحوال.

وعلى هذا الأساس ستكون دراستنا على المركزية الإدارية وأسسها في الفصل الأول، حيث سنتناول في هذا المبحث مطلبان وكل مطلب يتضمن فروع، ففي المطلب الأول سنعرف المركزية الإدارية وأسسها، وفي المطلب الثاني سنتطرق لصور المركزية.

المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية وأسسها

في هذا المطلب سنقوم بتعريف المركزية الإدارية كفرع أول، وكذا أسسها كفرع ثان وهذا كما يلي:

الفرع الأول: مفهوم المركزية الإدارية

يقصد بالمركزية الإدارية حصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة المركزية في العاصمة وهم الوزراء دون مشاركة من هيئات أخرى، فهي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة⁽¹⁾، ولا يعني هذا قيام الوزراء بكل صغيرة وكبيرة بما تقتضيه مختلف نواحي النشاط الإداري في الدولة فهذا مستحيل، ولكن للوزير الهيمنة الساحقة على معاونيه في العاصمة وممثليه في الأقاليم، ومن ثمة تقوم المركزية الإدارية على الأسس التالي⁽²⁾:

1- تركيز السلطة بين أيدي الإدارة المركزية

يعني هذا استئثار الحكومة المركزية في العاصمة بكل السلطات التي تخولها الوظيفة الإدارية في الدولة، فلا يقتصر عملها على جزء معين من الإقليم وإنما يشمل الدولة كلها، فيشرف الوزراء في العاصمة على جميع المرافق العامة فليست في مثل هذا النظام مجالس إقليمية أو بلدية منتخبة تتولى الإشراف على المرافق المحلية، وإذا كان ثمة موظفون في الأقاليم فمنهم عمال السلطة المركزية⁽³⁾.

2- خضوع موظفي الحكومة لنظام السلم الإداري

طالما كانت مجموع الوحدات الإدارية والمرافق مرتبطة أشد الارتباط بالإدارة المركزية وخاضعة لقراراتها وسلطتها فإن هذا الخضوع والسلطة يتجسدا في سلم إداري يعطوه الوزير الذي يملك سلطة التعيين ويحتل فيه الموظف مرتبة المرؤوس أو التابع وهذه السلطة الرئاسية من شأنها أن تجعل للرئيس هيمنة تامة على أعمال المرؤوس، فيكون له حق المصادقة عليها أو إلغائها أو تعديلها أو استبدالها دون أن يكون للمرؤوس حق الاعتراض، كما يملك الرئيس الإداري (الوزير) سلطة إدارية على الشخص المرؤوس أو الموظف تبدأ بتعيينه وتتواصل طوال مساره الوظيفي لتمس سلطات أخرى كالنقل والترقية والتأديب، وهو ما يجعل في النهاية المرؤوس خاضعا في شخصه وأعماله للرئيس الإداري، ونتيجة لهذه السلطة المزدوجة التي يمارسها الرئيس على المرؤوس استقر مجلس قضاء الدولة الفرنسي على عدم قبول دعوى الإلغاء التي يرفعها المرؤوس ضد الأعمال التي يقوم الرئيس الإداري واستثنى من ذلك القرارات التي تمس الجانب الوظيفي (التأديب، الحرمان من الترقية...)⁽⁴⁾.

¹ سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، مطبعة عين الشمس، مصر، 1986، ص 93.

² عبد الغاني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص 117.

³ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص 15.

⁴ حسين مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1981، ص 14.

الفرع الثاني: أسس المركزية الإدارية

تقوم المركزية الإدارية على ثلاثة عناصر أساسية تتمثل في حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة، والتبعية الإدارية المتدرجة أو السلم الإداري، والسلطة الرئاسية.

أ- حصر الوظيفة الإدارية في يد الحكومة

حيث تقوم الحكومة المركزية في العاصمة بكل الاختصاصات التي تسمح لها بها الوظيفة الإدارية على مستوى إقليم الدولة.

وتركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية يعني أن لها حق اتخاذ وإصدار القرارات، كسلطة التعيين في الوظائف العامة للدولة بحيث لا يترك أمر اختيار الموظفين المحليين إلى الهيئات المحلية.

كما تمتد سلطة المركزية إلى جميع إقليم الدولة بحيث تشرف على جميع المرافق العامة والهيئات الإدارية الموجودة بالدولة سواء كانت مرافق وطنية أو مرافق محلية.⁽¹⁾

ب- التبعية الإدارية المتدرجة (السلم الإداري)

ويقصد بالتبعية الإدارية خضوع جميع الإدارات والهيئات وتبعيةها لسلطة واحدة هي السلطة المركزية، وذلك عن طريق التبعية أو التدرج الإداري.

ويقصد بالتدرج الإداري توزيع موظفي الوزارات والمصالح المركزية سواء في العاصمة أو في فروعها في الولايات حسب وظائفهم على مراتب أو درجات متدرجة تدرجا هرميا يكون سلما إداريا من أصغر موظف في القاعدة إلى أعلى موظف ويتصاعد هذا السلم حتى نجد في قمته الوزير في كل وزارة.

وبذلك يكون الوزير هو أعلى درجات السلم الإداري في وزارته ثم يليه نواب الوزير، ثم مدراء المديرية المركزية ونواب المدراء إلى أن نصل إلى أقل موظف في الرتبة وهكذا

ويتطلب التدرج الإداري خضوع كل موظف لمن يعلوه درجة، أي تبعية كل مرؤوس لرئيسه ولا يجوز للمرؤوس مخالفة أوامر رئيسه ويتعين عليه أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه في إطار وظيفته وفي الوقت، فالرئيس الإداري يكون مسؤول عن أعمال مرؤوسيه باعتباره هو المشرف على تنفيذ واجباتهم الوظيفية.⁽²⁾

ج- السلطة الرئاسية

السلطة الرئاسية هي سلطة يمنحها القانون للرئيس الإداري لضمان حسن سير المرافق العامة، وعلى هذا يجب أن يمارس الرئيس هذه السلطة في حدود الأنظمة والقوانين، وللرئيس الإداري أن يمارس السلطة الرئاسية على مرؤوسيه بواسطة ما يصدره إليهم من أوامر وتعليمات وما يباشره من سلطات تنظيم وتأديب.

¹ هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ص 132.

² عبد الغني بسيوني: مرجع سابق، ص 115.

وتعرض **مارسيل فالين** لفكرة السلطة الرئاسية بقوله أن الموظف العام وخاصة أثناء ممارسته لمهامه وخدماته ووظائفه، وعندما يكون داخل تدرج إداري معين يمكن ان يتلقى من قبل رؤسائه أوامر يقع عليه واجب طاعتها وتنفيذها، وسلطة إعطاء الأوامر والنواهي التي تمنح للرئيس الإداري تدعى بالسلطة الرئاسية وهي تتضمن أيضا سلطة إلغاء وتعديل أعمال وتصرفات المرؤوس.⁽¹⁾

الفرع الثالث: المقصود من السلطة الرئاسية

يقصد بالسلطة الرئاسية مجموعة الاختصاصات التي يتمتع بها كل من الرئيس في مواجهة مرؤوسيه والتي من شأنها أن تجعل هؤلاء يرتبطون به بواسطة التبعية والخضوع، وليست السلطة الرئاسية امتياز أو حق للرئيس الإداري وإنما هي اختصاص يمنحه القانون رعاية لمصلحة العامة وحسن سير المرافق العامة.

1- الأساس القانوني لفكرة السلطة الرئاسية

عادة ما تعترف القوانين واللوائح للرؤساء الإداريين بممارسة اختصاصات على المرؤوسين وأعمالهم أيضا وذلك بفرض ضمان عمل إداري أفضل. إن قراءة عابرة لنص المادة 17 من القانون الأساسي للوظيفة العامة⁽²⁾ تجعلنا أمام قناعة أن المشرع الجزائري رسخ فكرة السلطة الرئاسية على المستوى الوظيفي، ف جاء في الماد المذكورة: "إن كل تقصير في الواجبات المهنية وكل مس بالطاعة عن قصد وكل خطأ يرتكبه الموظف في ممارسة مهامه أثناءها يعرضه إلى عقوبة تأديبية دون الإخلال عند اللزوم بتطبيق قانون العقوبات".

وتم ترسيخ فكرة السلطة الرئاسية أيضا في م 19 حيث جاء فيها: "كل موظف مهما تكن رتبته في التسلسل الإداري مسؤول عن تنفيذ المهام التي تناط به". وفي م 20⁽³⁾: "يجب على الموظف أن يحترم سلطة الدولة"، وذات الروح تم تأكيدها في القانون الأساسي العام للعامل 1978 حيث جاء في م 27: "ينبغي على العامل مهما كانت رتبته في التنظيم السلمي أن يقوم بجميع المهام المرتبطة بمنصبه بوعي وفعالية مع مراعاة القانون والأحكام التنظيمية والتنظيمات والتعليمات السلمية"⁽⁴⁾.

وتكرس المبدأ في م 36 من القانون الأساسي: "ينفذ العامل بكل ما لديه من إمكانية مهنية جميع التعليمات المتعلقة بالعمل الذي يتسلمه من الأشخاص المؤهلين سلميا"، وتكرر في المواد (31، 29، 33) ولم تجد أحكام المرسوم 85-59 المؤرخ في 23 مارس 1985 المتضمن القانون

¹ عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، ص 217.

² م 17 من الأمر رقم 66-133 المؤرخ في 2 جوان 1966 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العامة.

³ م 19، 20، من نفس القانون.

⁴ عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة للكتاب، الجزائر، طبعة 1999، ص 67.

الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العامة عن فكرة السلطة الرئاسية بل تضمنتها مواد عديدة (26، 28، 54، 112، 122)، ولمثل هذا التوجيه ذهب المرسوم التنفيذي رقم 89-224 المؤرخ في 5 ديسمبر المتضمن القانون الأساسي الخاص المطبق على العمال المنتمين إلى الأسلاك المشتركة للمؤسسات والإدارات العمومية المعدل والمتمم.

إذ ذهبت م 16 منه الاعتراف بوضع المتصرف الإداري (كموظف إطار) تحت السلطة السلمية، وتكرس ذات المبدأ أي مبدأ السلطة الرئاسية في مواد كثيرة من نفس المرسوم كالمادة 39 التي حددت مهام كتاب المديرية وم 46 حددت مهام معاونين الإداريين وم 49 التي حددت الأعران الإداريين وم 66 التي حددت مهام المتوجهين، وم 76 التي حددت مهام المحاسبين وم 96 التي حددت مهام المهندسين التطبيقيين وم 109 التي بينت مهام التقنيين في الإحصاء والتقنيين السامين وم 116 التي وضحت مهام معاونين التقنيين، وم 119 التي ضبطت مهام سلك الأعران التقنيين وم 127 التي حددت مهام محلي الاقتصاد وم 133 التي بينت مهام المهندسين في الإعلام الآلي وغيرها من النصوص الكثيرة.(1)

وأخيرا صدر الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية المنشور في الجريدة الرسمية رقم 46 بتاريخ 16 جويلية 2006 يكرس مبدأ السلطة كآلية من آليات التنظيم الإداري وهو ما يتجلى بوضوح في المواد 24، 40، 44، 47، 48 ومواد أخرى كثيرة، ومما لا شك فيه أن القوانين الأساسية لقطاع النشاط المختلفة التابعة للوظيفة العمومية والتي يجري حاليا التحضير لها لإعداد النصوص الخاصة بكل القطاع سوف لن تحيد عن إقرار مبدأ السلطة السلمية ربط الموظف تنظيميا ورئاسيا بالجهاز الإداري التابع له، ومن جميع هذه النصوص وغيرها نستنتج أنه لا يمكن للإدارة العامة أن تمارس مهامها كتلة واحدة، بل في شكل تسلسل وظيفي يحتوي على رئيس ومرؤوس تتولى القوانين والتنظيمات تنظيم العلاقة بينهما وذلك بالاعتراف للرئيس الإداري بممارسة صلاحيات معينة في مجال التعيين والتثبيت والترقية والإحالة على الاستيداع والانتداب والتأديب، وصلاحيات أخرى تخص الإعلام التي يقوم بها المرؤوس ومنها يتضح لفكرة السلطة الرئاسية أساس قانوني إلى جانب أن لها أساس فني وعلمي وسياسي.(2)

2- جوهر ومضمون فكرة السلطة الرئاسية

يتجسد ويتمحور مضمون فكرة السلطة الرئاسية حول إعطاء القادة والرؤساء الإداريين المختصين سلطات وصلاحيات وامتيازات السلطة العامة ومظاهرها، وذلك بقصد تغليب إرادتهم على إرادة الأشخاص العاملين المرؤوسين بصفة عامة، حيث يحق للقادة والرؤساء الإداريين والسلطات الإدارية الرئاسية المختصة ممارسة سلطة الأمر والنهي والإرشاد والتوجيه المنفرد والملمزم على أشخاص وأعمال العاملين العاملين المرؤوسين في الوظائف الإدارية والمهنية بالقدر

¹ عمار عوادي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص 216.

² عمار عوادي: نفس المرجع، ص 439.

اللازم والضروري لضمان حسن سير المرافق والمؤسسات والمنظمات الإدارية في الدولة بانتظام وباطراد وكفاية وفعالية، وإن للرئيس الإداري بحكم فكرة السلطة الرئاسية أن يهيمن ويسيطر على العامل العام المرؤوس له فيما يتعلق بتنظيم وتسيير وإدارة ومراقبة سير المرافق والمؤسسات العامة الإدارية في الدولة، فهكذا يمكن الرئيس الإداري أن يهيمن على الأشخاص العاملين العاملين المرؤوسين بواسطة سلطة التعيين وتحديد المركز الوظيفي والنقل والترقية والتأديب والفصل.... إلخ، ويسيطر ويهيمن على أعمالهم ونشاطاتهم الوظيفية حيث يملك سلطة تعديل وإلغاء وتبديل أعمالهم بإرادته المنفردة والملزمة دون معقب عليه، كما يملك ويمارس سلطة الأمر في مواجهة العاملين وتتكون فكرة السلطة الرئاسية من عنصرين ومقومين أصليين وأساسيين هما مبدأ التدرج الإداري والسلطة الرئاسية، فالسلطة الرئاسية فكرة علمية وقانونية فنية تنظيمية لها أسسها ومبرراتها وأهدافها تعتبر لازمة وحتمية لكل نظام إداري ولاية منظمة أو مؤسسة إدارية في الدولة⁽¹⁾، وبذلك تشكل القوة والطاقة الفنية والسلوكية الدافعة والموجهة والضابطة الديناميكية عمليات وأعمال النشاط الإداري والوظيفة الإدارية بانتظام وإطراد وكفاية وإرشاده، ولقد كانت ولا تزال فكرة السلطة الرئاسية فكرة متحركة ومتغيرة، متطورة من حالة إلى أخرى ومن طبيعة نوعية على أخرى لكونها لها أسس وجوانب وخلفيات اقتصادية واجتماعية ومتصارعة ومتفاعلة ومؤثرة فيها.

فقد كانت هذه الأخيرة فكرة جامدة ومطلقة واستبدادية في الدولة الاستبدادية المطلقة والحارسة، ثم ظهرت عدة عوامل فكرية سياسية واجتماعية أدت إلى الخفيف من جهود والطاقة فكرة السلطة الرئاسية في عهد الدولة المتدخلة الديمقراطية والقانونية ثم فقدت طبيعتها في ظل الديمقراطية والاجتماعية والسياسية أي في عهد الدولة الحديثة ومع ذلك اتخذت جانبا ثابتا ومتحركا في ظل سيادة فكرة التنظيم الإداري.⁽²⁾

3- الديمقراطية الإدارية والسلطة الرئاسية

إثر وجود وتطبيق مبدأ الديمقراطية على فكرة السلطة الرئاسية تأثرا نوعيا كفيها ظاهرا ومعتبرا، حيث أصبحت عملية إشراك العمال في السلطة الوظيفية الإدارية بصفة عامة والسلطة الرئاسية بصفة خاصة، إلى خلق نقيض حقيقي وقولي وفعال لفكرة هذه السلطة وأدى وجود الديمقراطية على تحريك عملية الديالتيك قوية بين فكرة السلطة الرئاسية ومبدأ الديمقراطية في النظام الإداري الجزائري، حيث تحتاج إلى تحكم جيد وتوجيهها توجيهها فعلا وسليما من أجل ضمان دوام حسن سير المرافق والمؤسسات العامة والوظيفية الإدارية بانتظام، كما أنها تحتاج إلى

¹ عمار عوابدي: مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاته في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص ص 233، 234.

² عمار عوابدي : مرجع سابق، ص 241.

مبدأ قانوني عام وشامل بشكل سليم وفعال في تغيير وامتصاص وحل التناقضات وعوامل التضامن والتعارض بين فكرة السلطة والديمقراطية.(1)

الفرع الرابع: مظاهر السلطة الرئاسية

من التعريف السابق نستنتج أن السلطة الرئاسية تخول الرئيس جملة من الاختصاصات على أشخاص مرؤوسيه والبعض الآخر على أعمالهم.

أ- سلطة الرئيس على الشخص المرؤوس

وتتجلى سلطة الرئيس في تعيين المرؤوس وترقيته ونقله وتأديبه، ولم تكن هذه السلطة امتياز للرئيس وإنما هي نوع من الاختصاص يمارسه في حدود القانون فإنه من حق المرؤوس أن ينظم إداريا من قرارات الرئيس الإداري وأن يطعن فيها متى أصيبت بعيب إساءة استعمال السلطة(2).

ب- سلطات الرئيس على أعمال مرؤوسيه

إلى جانب ما يتمتع به الرئيس الإداري من سلطة على الشخص المرؤوس يملك سلطة أخرى تتعلق بأعماله، وتأخذ هذه الاختصاصات مظهرين فالبعض منها يمكن رده إلى سلطة الرئيس في توجيه مرؤوسيه والبعض الآخر إلى حقه في ممارسة الرقابة على هذه الأعمال(3):

1- عنصر التوجيه:

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفهية والكتابية، وكما عرفها الدكتور **عمار عوابدي** هي عملية إدارية تتحقق عن طريق التدخل الدائم والمطرد لمراقبة وملاحظة أعمال العاملين العاملين المرؤوسين من قبل رؤسائهم الإداريين وتوجيه جهودهم ودفعهم نحو التزام الأساليب الصحيحة، ويتمثل هذا العنصر فيما يصدره الرئيس إلى مرؤوسيه من أوامر وتعليمات ومنشورات، فالتعليمات هي الأوامر الصادرة من الرئيس إلى موظف معين وقد تكون شفوية أو كتابية، والمنشورات هي الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين وتأخذ دائما شكلا كتابيا، ومن المسلم به أنه ليس لهذه الأوامر المصلحية أي تأثير قانوني خاص فلا يتقيد بها غير الموظفين الذين تلزمهم واجبات الوظيفة بإطاعة هذه الأوامر وإلا تعرضوا للجزاء التأديبي، ولا شك أن عملية التوجيه تلعب دورا بارزا في تقوية العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، كما تمكن الطائفة الأولى من التحكم في القدرات البشرية للإدارة العامة ومن السيطرة على جميع الجهود التي تتوفر عليها المنظمة الإدارية والحديث عن سلطة التوجيه التي يتمتع بها الرؤساء الإداريون ذكر واجب الطاعة ورسم حدوده القانونية(4).

1 زهدي يكن: القانون الإداري، منشورات المكتبة المصرية، الطبعة الأولى، مصر، بدون تاريخ، ص 26.

2 حسين مصطفى حسين: مرجع سابق، ص 27.

3 محمد بكر القباني: الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968، ص 165.

4 عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، مرجع سابق، ص 277.

2- واجب الطاعة

سبق القول أن الرئيس الإداري يملك سلطة إصدار الأوامر والتوجيهات لمروسيه ولا يملك هؤلاء إلا تنفيذها، وتنفيذ هذه الأخيرة يطرح إشكالا قانونيا في غاية العمق يتمثل في إلزام المرؤوس في جميع الحالات بتقديم واجب الطاعة وتنفيذ أوامر الرئيس حتى لو كانت في متنها وموضوعها مخالفة للقانون ويلزم باحترام وتنفيذ الأوامر القانونية دون غيرها. إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي التمييز بين الأوامر المشروعة والأوامر غير المشروعة.

أ- أوامر الرئيس المشروعة

إذا كان الأمر صادر من الرئيس الإداري يتماشى في موضوعه مع مقتضيات القانون، فلا شك أن طاعة المرؤوس له واجبة غير أن ذلك لا يمنع المرؤوس من مناقشة رئيسه الإداري ومراجعته بشأن مسألة معينة في حدود أخلاقية الوظيفة، وهذا أمر أكده القضاء الإداري المصري، ففي حكم صادر من مجلس الدولة المصري جاء فيه "لا تثريب على الموظف من تحفظ ووقار وما تستوجبه علاقته برئيسه من التزام الأدب واللياقة وحسن السلوك...".

ولقد رأى الفقهاء أن أفضل مرحلة لإبداء الرأي تكون من جانب المرؤوس قبل إصدار القرار أي في مرحلة التمهيد، أما إذا صدر القرار فإن تنفيذه واجب من جانب المرؤوس وليس عليه أن يعرقله أو يقف ضد تنفيذه.⁽¹⁾

ب- أوامر الرئيس المخالفة للقانون

إذا كانت الفرضية الأولى للأوامر المشروعة لم تحدث إشكالا قانونيا كبيرا في الفقه فإنه خلاف ذلك أثارت الأوامر الغير مشروعة جدلا على المستوى الفقهي، نوجز هذا الخلاف فيما يلي:

الرأي الأول: الأوامر الغير مشروعة ليست ملزمة للمرؤوس

إذا بادر الرئيس الإداري إلى اتخاذ أوامر منافية في مضمونها للقانون فلا يلزم المرؤوس بتنفيذها لأنه إذا خالف الرئيس القانون فليس للمرؤوس أن يتبعه، وقد تبنى هذا الرأي الفقيه "DUGUIT" واستثنى فقط طائفة الجنود فرأى من واجبهم تنفيذ الأوامر الصادرة إليهم من جانب رؤسائهم دون أن يكون له حق في مناقشتها لأن الجندي هو آلة للإكراه محرومة من التفكير كما يقول "ديجي"، ولقد تأثر القضاء المصري بهذا الرأي بالنسبة لوظفي الجيش والشرطة ذهبت محكمة القضاء الإداري في حكم لها صدر في 10 جانفي 1955 إنه ليس من الجائز في النظم العسكرية الامتناع من تنفيذ الأوامر متى كانت صادرة من من يملكها، وإنما يتظلم منها بالطريق الذي رسمه القانون إذا لو أبيع لكل من يصدر إليه أمر أن يناقش مشروعته وسببه وأن يمتنع عن تنفيذه متى تراء له ذلك لاختل النظام وشاعت الفوضى وخلاف ذلك أن العمل بهذا الرأي

¹ د. عبد الغني بسيوني: القانون الإداري، ص 119

ينجم عنه صيانة مبدأ المشروعية والسعي إلى إعدام وإبطال مفعول الأوامر التي تجانب القانون، غير أنه يعاب عنه أن تجسده في أرض الواقع يؤدي إلى تعطل الجهاز الإداري وعرقلة سيره وتخويل المرؤوس سلطة فحص وتقرير أوامر الرئيس الإداري والامتناع عن تنفيذها إذا اقتنع بعدم مشروعيتها وهذا ما يزعزع مبدأ السلطة الرئاسية ويخل بالتنظيم الإداري.⁽¹⁾

الرأي الثاني: الأوامر الغير مشروعة ملزمة للمرؤوس

ويذهب مناصروه إلى القول بأن المرؤوس ملزم بتنفيذ الأوامر الصادرة من رئيسه الإداري ولو كانت غير مشروعة، فليس له أمر فحصها وتقريرها أو محاولة عرقلة تنفيذها، وقد تبنى هذا الرأي الفقيه "موريس هوريو" الذي أعطى الأولوية لعنصر الطاعة على الالتزام بالمشروعية ووجه هذا الفقيه انتقادا كبيرا للرأي الأول وقال أن تطبيقه في الواقع العملي ينجر عنه انتشار ظاهرة الفوضى في المرافق والمؤسسات العامة، كما أنه يجعل المرؤوس بمثابة قاض للمشروعية يخول فحص أوامر رئيسه.

الرأي الثالث: الأوامر الغير مشروعة ملزمة في حدود معينة

ذهب اتجاه وسط أصدره القضاء الفرنسي وتبناه الفقه الألماني إلى محاولة التوفيق بين الرأي الأول والرأي الثاني، فوضع مبدأ عاما يقضي بتنفيذ أوامر الرئيس متى كانت مكتوبة، واضحة، دقيقة، ومحددة عندها يلزم بتنفيذها على أن يتأكد من أن الأمر صادر عن سلطة مختصة وأن تنفيذها يدخل في نطاق اختصاصه وتبعا لهذا الرأي فإن الأضرار التي تنجم عن تطبيق هذا الأمر يتحملها المرفق لا الموظف.⁽²⁾

موقف المشرع الجزائري من الآراء الفقهية لأوامر الرئيس

جاء في م 129 من القانون المدني الجزائري "لا يكون الموظف والعمال العاملين مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم".⁽³⁾

م 129 بعد التعديل المقرر بموجب الأمر 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 إذ جاء فيها: "لا يكون الموظفون والأعوان العموميون مسؤولين شخصيا عن أعمالهم التي أضرت بالغير إذ قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم"، وعند المقابلة بين المادة القديمة والجديدة يتبين لنا أن المشرع في النص الجديد حذف مصطلح **عامل** لكونه مصطلح مستعمل في نطاق قانون العمل مقتصرًا في التعديل على مصطلح الموظف والاعون العمومي، لأن الأمر يتعلق بمسؤولية الدولة عن أعمال موظفيها، بينما تخضع المسؤولية

¹ أعمار بوضيف: مرجع سابق، ص 69.

² أعمار بوضيف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، طبعة معدلة ومنقحة الثانية، الجزائر، 2007، ص ص 163-162.

³ م 129 من الأمر 75-58 المتضمن القانون المدني الجزائري.

في القانون الخاص (مجال تطبيق قانون العمل) لأطر مخالفة تماما عن الأولى (مسؤولية المتبرع عن عمل التابع).⁽¹⁾

لقد سجل الدكتور عمار عوابدي على هذه المادة الاقتضاب الشديد، الشيء الذي يصعب معه تحديد موقف المشرع، ورغم ذلك ذهب إلى القول أن المشرع يميل إلى ترجيح الخضوع والطاعة لأوامر وتعليمات الرؤساء الإداريين والتقيدها وتنفيذها وتغليبها على واجب الطاعة للقانون وحماية شرعية العمل الإداري، أي أنه يعتنق مبدأ أولوية حب الطاعة، وأمر السلطة الرئاسية على واجب احترام القانون واستدل الدكتور عمار عوابدي بنص م 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة، وإن كنا نؤيد الدكتور ونسجل ما يسجله في م 129 عن اختصار كبير وعدم الوضوح إلا أننا لا نؤيده في تحليلها خاصة وأن عبارة "متى كانت طاعة هذه الأوامر واجبة عليهم" الواردة في النص وكان المشرع وضعها لنستدل منها أن الموظف يلزم فقط إطاعة الأوامر المشروعة لأن هذه الأخيرة غير ملزمة له وليس من واجبه تنفيذها، ومن ثم نصل إلى نتيجة مخالفة للتي وصل إليها الدكتور عمار عوابدي وهي أولوية تطبيق القانون على الأوامر الغير مشروعة.⁽²⁾

1- سلطة الرقابة والتعقيب

وتسمى بالرقابة اللاحقة أو البصرية، ويتضمن هذا العنصر الرقابة على أعمال الموظفين وعلى أشخاصهم.

أ- الرقابة على أعمال الموظفين

مفادها أن يكون للرئيس الإداري حق الرقابة على أعمالهم عن طريق الإقرار والمصادقة عليها أو إلغائها أو الحلول محلهم في أدائها.

2- سلطة الإجازة أو المصادقة

هذه السلطة تبقي العمل والتصرف الذي قام به المرؤوس غير منتج لأثر قانوني غير نافذ إلا إذا تم إقراره والموافقة عليه من طرف الرئيس صراحة أو ضمنا.

التصديق الصريح

يتجلى هذا الثقل في التصديق في حالة ما إذا اشترط القانون الموافقة الصريحة على تصرف المرؤوس سواء كتابيا أو شفويا، وأي تصرف آخر يأتيه الرئيس ليؤكد موافقته وإقراره بكيفية واضحة وجلية.

التصديق الضمني

استجابة لمقتضيات الإدارة العامة وفعالية النشاط الإداري وعدم حركته غالبا ما تنصب القوانين والأنظمة على تحديد فترة معينة يمكن للرئيس أن يتعرض من خلالها على عمل

¹ عمار عوابدي: مرجع سابق، ص ص 68-71.

² م 19 من القانون الأساسي للوظيفة العامة.

المرووس، بحيث يترتب على انقضاء تلك الفترة وفاة تلك المدة إنتاج عمل المرؤوس لأثره القانوني ونفاذه على اعتبار الرئيس قد صادق عليه وأجازته.⁽¹⁾

3- سلطة الإلغاء

يقصد بها قيام السلطة الإدارية المختصة بالقضاء على آثار القرارات الإدارية وإعدامها بأثر فوري بالنسبة للمستقبل فقط مع ترك آثارها الماضية قائمة، فالمركز السامي للسلطة الإدارية يفرض عليها أن تسارع إلى إعدام القرار الإداري إذا قررت عدم مشروعيته ومخالفته للقوانين والأنظمة، كما يجوز إلغاء الأعمال المشروعة أيضا لاعتبارات تمس جانب الملائمة وظروف ومعطيات العمل الإداري، لذلك ميز الفقه بين الإلغاء الإداري للقرارات الإدارية والإلغاء القضائي، النوع الأول يشمل القرارات الغير مشروعة بينما النوع الثاني يقتصر على الأعمال والقرارات الغير مشروعة.⁽²⁾

كما أنه يتضمن وضعين:

الأول: إذا كان عدم المشروعية من الجسامة بمكان كان يكون مثلا محل وموضوع قرار المرؤوس لا يدخل أصلا في اختصاصه وصلاحياته، فإن عمل وقرار المرؤوس يكون هنا منعما وكأنه لم يكن ولا يترتب أي حق ومن ثم فقد جرت القاعدة على أن القرار الإداري المنعده لا يحض أبدا بحيث يجب على الرئيس أن يقوم بإلغائه في أي وقت.

الثاني: أما إذا كان عدم المشروعية لا يجعل من تصرف المرؤوس قرارا منعما فإنه يمكن للرئيس أن يلغي ذلك التصرف خلال فترة معينة تنتهي أصلا بانقضاء المدة المقررة لانتهاء ميعاد الطعن القضائي، بحيث يصبح القرار بعدها متحصنا ضمانا لاستقرار المراكز القانونية للأشخاص واستتباب الوضع الاجتماعي، ولهذا يجب على الرئيس أن يتقيد بالمدة الزمنية التي تقرها النصوص مثل ما ورد **بالمادة 80** من قانون البلدية حينما نصت على ما يلي: "لا يتم تنفيذ قرارات البلدية المتضمنة التنظيمات العامة إلا بعد تاريخ إرسالها إذا كان القرار مخالفا لقانون أو تنظيم يحق للوالي إلغائه بقرار مسبب خلال هذه المدة"، وعلى كل يذهب الفقه والقضاء المقارنين (فرنسا، مصر، الجزائر) إلى إلغاء القرارات الإدارية المعيبة ويجب أن يتم خلال المدة نفسها التي يجعلها القانون ميعاد لرفع دعوى الإلغاء أمام القضاء حيث لا يمكن أن تخول الإدارة مالا يخول للقضاء.⁽³⁾

4- سلطة الحلول

الأصل العام وطبقا لمبدأ توزيع الاختصاص يتولى كل شخص إداري القيام بالمهام المنوطة له غير أنه في مواضع وحالات معينة يملك الرؤساء الإداريين سلطة الحلول محل مرؤوسهم بحكم ما لهم من هيمنة على هؤلاء وأعمالهم، كما بين في حالة تقاعس أو عدم أداء المرؤوس

¹محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم، 2004، ص 52.

²عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 165.

³محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 54.

لمهامه (العمل السلبي) يمكن لرئيسه أن يتولاها بنفسه بما له من سلطة حلول وتسمى هذه الأخيرة بالسلطات الخاصة مما يؤدي إلى تغيير سلطة الحلول وإحاطتها بجملتها من الشروط وأهمها:

• ضرورة إصدار الأمر إلى المرؤوس للقيام بالعمل.

• إصرار المرؤوس على الامتناع عن التنفيذ.

والخلاصة العامة أن السلطة الرئاسية هي الركيزة الأساسية لوجود النظام المركزي، حيث تقرر للرئيس على مرؤوسه شكل طبيعي واعتيادي وبدون نص، ويقابلها مسؤولية الرئيس عن أعمال مرؤوسيه أمام رئيسه الأعلى حتى تصل إلى الوزير المسؤول أمام البرلمان في النظام البرلماني والي إلى رئيس الجمهورية في النظام الرئاسي.

1- الرقابة على الأشخاص الموظفين

وتتضمن هذه الرقابة طريقة تعيينهم وتنقلاتهم وترقياتهم وتعديلها وسحبهم بالإضافة إلى مسألتهم تأديبيا.

أ- سلطة التعيين والترقية والنقل

كان الرئيس الإداري الأعلى إلى عهد غير بعيد مطلق الحرية في تعيين غالبية العمال التابعين لوزارته ولكن إنشاء الأجهزة المتخصصة وصدور قوانين الموظفين قد حد كثيرا من سلطته، بحيث لم تعد طلته كما كانت في الماضي وصار التعيين للوظائف الخالية مستندا كقاعدة عامة إلى امتحان مسابقة يعقد للمتقدمين لهذه الوظائف الشاغرة.⁽¹⁾

ب- سلطة التعديل

يملك الرئيس الإداري حق تعديل تصرفات وأعمال مرؤوسيه بهدف جعلها أكثر مسايرة للقانون وحسب ما تستوجبه ظروف وطبيعة العمل الإداري، فيجوز للرئيس الإداري تغيير ما يراه مناسبا وسلطة التعديل تتصرف لتمس الأعمال الغير مشروعة والأعمال المشروعة أيضا، وفي هذا النوع من الأعمال يفترض أن تبادر السلطة المركزية أولا إلى إلغاء الأعمال المشوبة بعيب في المشروعية.

ج- سلطة السحب

ويقصد به إزالة وإنهاء الآثار القانونية للقرارات والتصرفات الإدارية وإعدامها بأثر رجعي بالقضاء على آثارها في الماضي والمستقبل وهذا ما اعتبرته المحكمة العليا في قرار لها صدر بتاريخ 05 نوفمبر 1988 الفرقة الإدارية أن إلغاء القرارات الإدارية يجب أن يراعي فيها الحقوق المكتسبة، وكل قرار لا تراعى فيه هذه الضمانة بشكل صورة من صور تجاوز السلطة، ونظرا لما سحب من آثار بالغة الخطورة فقد قيدت ممارسته بتوفر شرطين:

• من حيث الموضوع

¹ المجلة القضائية، العدد الرابع، سنة 1991، ص 220.

يجب أن يشمل السحب فقط القرارات والأعمال الغير مشروعة لأن هذه الأخيرة لا يمكن أن تولد حق وأن تنشئ مركزا قانونيا مكتسبا، ومثل ذلك أن يصدر القرار عن غير ذي مختص وأن يحتوي على مخالفة صريحة للقانون والتنظيم.

• من حيث المدة

يجب أن تمارس سلطة السحب خلال مدة زمنية معينة، فإذا تجاوزها اكتسب حصانة ضد السحب في شهرين وهذا ما أكدته المحكمة العليا الفرقة الإدارية في قرار لها صدر بتاريخ 10 فيفري 1988 بقولها من المبادئ المستقر عليها في القضاء الإداري هو سحب القرار إذا كان غير قانوني.¹

المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية (أشكالها)

إن المركزية الإدارية تختلف صورتها أحيانا بين حصر السلطات للممثلين على مستوى أجزاء الإقليم وهو ما يعبر عنه بعدم التركيز الإداري.

الفرع الأول: التركيز الإداري

ويسميه البعض بالتركيز المطلق أو المركزية الوحشية أو المكثفة أو المطلقة والكاملة أو الوزارية، ويمثل التركيز الإداري الصورة القديمة والبدائية للمركزية حينما كان تدخل الدولة (السلطة العامة) محدودا (الدولة الحارسة)، حيث كان بالإمكان حصرها في جزئياتها وعمومياتها في يد الوزراء في العاصمة حيث يجرد كل ممثلي الأقاليم والهيئات من سلطة القرار ويتحتم عليهم الرجوع للوزير المختص في كل شأن من شؤون الأقاليم والمرافق، ولا شك أن الأخذ بهذا النمط من التنظيم والأسلوب الإداري من شأنه أن يحدث حالة من الاختناق نتيجة تراكم الملفات وانتظار الحسم فيها من قبل الوزير المعني وما ستأخذه هذه العمليات من وقت طويل مما ينعكس سلبا على الجمهور المعني بالخدمة، فهم كصناديق البريد يستلمون الأوامر من سلطة المركزية وينفذونها ويرفعون اقتراحاتهم إلى تلك السلطة وينتظرون الرد عليها.⁽²⁾

الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري

وهو ما يطلق عليه أيضا اسم المركزية المخففة أو النسبية أو البسيطة واللاوزارية، حيث لم تعد صورة المركزية مقبولة في الوقت الحاضر لأن واجبات السلطة من رئيس الدولة ورئيس الحكومة، الوزراء... إلخ، تعددت وتنوعت ولهذا لم يعد هؤلاء بإمكانهم القيام بكل صغيرة وكبيرة فيها يتعلق بشؤون الدولة وبالتالي قامت السلطة المركزية وعينت على المستوى المحلي موظفين لها وخولت لهم سلطة البث نهائيا في بعض الأمور دون الرجوع إليها ولكن سلطة البث هذه لا تعني استقلالهم عن السلطة المركزية، بل يمارس من قبل هؤلاء الموظفون المعينون على

¹ عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 72.

² ناصر لباد: القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص 88.

المستوى المحلي صلاحياتهم تحت السلطة الرئاسية أو التسلسلية، رئيس الدولة أو ممثله للوزير وهذا ما يسمى بنظام عدم التركيز.

وعليه فإن نظام عدم التركيز يبقى جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية، إلا أن الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية تمتلك بعض السلطات لأخذ القرار عن طريق التفويض.

إن الوالي المحافظ الذي يعمل باسم الدولة ورئيس الدائرة (نائب المحافظ) يمثلان أجهزة عدم التركيز، فهما يتخذان القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا ويكون عدم التركيز أكبر بقدر ما يعطي هؤلاء اختصاصات أكثر، إلا أنه مهما نمت وزادت هذه الاختصاصات فإن ذلك لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية أن إعطاء اختصاصات هامة للوالي ولمديري دوائر الولاية هو عملية عدم التركيز، لهذا يجب تجنب الدمج بين عدم التركيز واللامركزية باعتبارهما نموذجين مختلفين للتنظيم الإداري.⁽¹⁾

فعدم التركيز الإداري قضية بين الدولة وعمالها أو موظفيها هو ما يؤدي إلى اقتصاد في النفقات وإلى وضوح في العمل وتوحيداً لنمطه، ولا يترتب عليه أبداً الاعتراف باستقلال الوحدات الإدارية ولكن فقط ينقل موقع سلطة القرار لذلك هنالك من قال أننا دائماً أمام الملازمة التي تضرب ولكن مع تقصير في اليد الضاربة.

في الجزائر إن الوزير المحافظ لمحافظة الجزائر الكبرى سابقاً والوالي المنتدب داخل هذه الأخيرة والوالي في الولاية والمدير في المجلس الولائي (المجلس التنفيذي سابقاً)، ورئيس الدائرة يعملون باسم الدولة أي السلطة المركزية فهم يمثلون أجهزة عدم التركيز ويتخذون القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا، ويكون عدم التركيز أكبر بقدر ما يعطي هؤلاء اختصاصات أكثر، إلا أنه مهما زادت هذه الاختصاصات فإن ذلك لا يتحول إلى ما يسمى باللامركزية.

إن نظام عدم التركيز الإداري وإن بات يشكل ضرورة لازمة لتنظيم الدولة نظراً لما يترتب عنه من تخفيف بكثير من التعقيدات وبما يحققه من تخفيف العبد على الوزراء في قيامهم بمهامهم، إلا أنه اتضح بعد طول تجربة أنه لم يحقق على المستوى العملي ديمقراطية الإدارة بصورة جيدة.

إن الأخذ بالأسلوب التركيزي على إطلاقه يؤدي إلى نتائج شاذة منها⁽²⁾:

➤ إنه يفترض عدم وجود قيادات متتالية، كما أنه يتنافى وطبيعة وظيفة الرئيس الإداري الأعلى ترمي إلى وجوب تفرع هذا الرئيس لوضع السياسة العامة لتنمية إنتاجية الجهاز الإداري الذي يشرف عليه، كذلك قيام الرئيس الإداري الأعلى بالتصرف في كل مسألة تتعلق

¹ أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الخامسة مع ملحق، الجزائر، 1990، ص 106.

² د. هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، ص 139.

بالجهاز الإداري أيا كانت أهميتها يؤدي بطبيعة الحال إلى إطالة الإجراءات وبالتالي تعطل الأعمال.

➤ ومن جانب آخر فإن الأخذ بأسلوب عدم التركيز الإداري يخلو من النقد ذلك أنه يفقد الرئيس الإداري العلي صفته كرئيس له حق التوجيه والإشراف والرقابة، ومما تقدم يبين الأخذ بأحد الأسلوبين دون الآخر لا وجود له في أي تنظيم ذلك أن المشاهد علنا هو المزج بين الأسلوبين ويقوم هذا الأخير على أن يختص الرئيس الإداري الأعلى بإصدار القرارات التي تتصل برسم السياسة العامة ووضع البرامج التخطيطية لتنمية إنتاج الجهاز الذي يشرف عليه، وتختص المستويات الإدارية الدنيا بإصدار ما عدا ذلك من القرارات الإدارية، والواقع أن ظاهرة عدم التركيز الإداري أصبحت هي الغالبة في معظم الدول وهي ظاهرة تتجسد أساسا في تفويض الاختصاص الذي تتزايد أهميته في الوقت الحاضر.

تفويض الاختصاص

يقوم تفويض الاختصاص على أسس هامة أصبحت منتشرة فيها ونجعلها فيما يلي:

- 1- إن صاحب الاختصاص ملزم بأن يمارس اختصاصه بنفسه ولا يستطيع أن يفوض غيره في ممارسة مهامه إلا إذا أجاز المشرع صراحة.
 - 2- وقد تفرع على القاعدة السابقة أن تفويض السلطة يجب أن تكون دائما جزئيا وأن تفويض السلطة بتمامها مخالف للقواعد العامة⁽¹⁾، على أنه إذا أجاز المشرع في حالات استثنائية تفويض السلطة بتمامها فلا مناص من احترام ارادته.
 - 3- إن تفويض الاختصاص لا يمكن أن يتم إلا إذا أجاز المشرع صراحة وفي الحدود التي يسمح بها المشرع، فإذا أخرج التفويض عن الحدود التشريعية المرسومة كان باطلا وبالتالي باطل ما ترتب عليه من تصرفات على أنه يجدر الإشارة إلى أن هناك فارق شاسع بين التفويض في الاختصاص والحلول في الاختصاص، فالحلول يقصد به أن يتغيب صاحب الاختصاص الأصيل وأن يقوم له مانع يحول دون ممارسته لاختصاصه فحينئذ يحل محله في ممارسة اختصاصه من عينه المشرع لذلك وتكون سلطاته هي عين سلطات الأصيل، بعكس المفوض إليه الذي تقتصر سلطاته على ما فوض فيه وعلى المدى الزمني المحدد لممارسته السلطة المفوضة.
- وهنا أيضا حلول في مزاولة الاختصاص إلا إذا نظمه المشرع بحيث إذا أغفل المشرع أصبح الحلول مستحيل قانونيا.⁽²⁾

تنص المادة 27 على أنه يجب البحث عن أنجع السبل لتنظيم المهام وتوزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية، كما يجب أن نفوض إلى أكبر عدد من

¹ ماجد راغب الحلو: القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ص 198.

² حسن مصطفى حسين: مرجع سابق، ص ص 10، 12.

الموظفين المعيّنين قانوناً سلطة التصديق على مطابقة الوثائق لأصولها وعلى صحة توقيع الموقعين⁽¹⁾.

ونظراً للطبيعة الاستثنائية للتفويض فهو محفوف بالعديد من القواعد والقيود والشروط تتمثل أساساً فيما يلي:

❖ يجب أن يستند التفويض بصورتيه إلى نص قانوني تشريعي أو تنظيمي يجيزه ويسمح به صراحة.

❖ يكون التفويض في الاختصاص جزئياً ذلك أن صاحب الاختصاص لا يمكن أن يفوض غيره بالقيام بكل وجميع سلطاته متخلياً تماماً عن ممارسة مهامه.

❖ تحكم عملية التفويض قاعدة أن لا تفوض في التفويض، إذ لا يجوز للمفوض إليه أن يقوم بدوره بالتفويض فما فوض إليه إلى غيره.

❖ تبقى مسؤولية المفوض قائمة إلى جانب مسؤولية المفوض إليه لدى توافر شروطها كما هو الشأن في علاقة الرئيس بالمرؤوس من حيث المسؤولية⁽²⁾.

الفرع الثالث: تقييم مدى أهمية المركزية الإدارية

للمركزية الإدارية مزايا لا يمكن إنكارها وهي كالتالي:

يتمتع النظام المركزي بجملة من المزايا عليها قوام ومبررات وجوده وتتمثل أساساً فيما يلي:

1- من الناحية السياسية

يدعم الأخذ بمركزية الوحدة الوطنية للدولة سياسياً ودستورياً بموجب الرقابة والإشراف العام على الوظيفة الإدارية وبسط نفوذ السلطة المركزية عبر مختلف أرجاء الدولة، بحيث لا يمكن تصور دولة لا تستند إلى مركزية إدارية فهي بمثابة العمود الفقري للدولة الحديثة⁽³⁾.

2- من الناحية الإدارية

تحقق المركزية تجانس النظم والأنماط الإدارية، مما يوفر استقراراً ووضوح الإجراءات والمعاملات الإدارية وعدم تناقضها واختلافها من جهة لأخرى، الأمر الذي ينتج عنه تفهم المتعاملين مع الإدارة وارتفاع الإداء الإداري وتقليص سلبيات ظاهرة البيروقراطية.

3- من الناحية الاجتماعية

يكفل النظام المركزي ويضمن تحقيق مبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين بموجب إشراف وإدارة السلطة المركزية على مختلف المرافق العامة.

4- من الناحية الاقتصادية

¹ م 27 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04 جويلية 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن.

² محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 57، 58.

³ سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 70.

يترتب على تطبيق المركزية الإدارية الاقلال من الانفاق العام وتقليصه إلى أقصى حد، وذلك من خلال الاكتفاء بعدد محدود من الهيئات والموظفين مما يوفر مصاريف وأموال كثيرة⁽¹⁾. كما أن دعم وتقوية النظام المركزي أصبح في ظل الدولة الحديثة سمة وعنوانا للأنظمة الدكتاتورية، لأنه يحد من أعمال مبدأ الديمقراطية الإدارية ويقف في وجه المواطنين والجماهير في تسيير شؤونها بنفسها.

للمركزية الإدارية أهمية تتمثل في:

- 1- تقوي السلطة العامة وتساعد على نشر نفوذ الحكومة المركزية وهيئاتها ومن ثم كانت المركزية الإدارية ضرورية للدولة الحديثة في مبدأ نشأتها، وقد لمس أنصار الحكم المطلق هذه الحقيقة، ولهذا فإن الحكم المطلق يقترن غالبا بمركزية إدارية متطرفة.
- 2- إشراف الحكومة المركزية على المرافق العامة في جميع الإقليم يؤدي إلى العدالة ومساواة الأفراد في الدولة كلها أمام خدماتها، كما أن السلطة المركزية بإمكاناتها الكبيرة من الناحية المالية والفنية، تستطيع أن تكفل أداء المرافق العامة وخدماتها على أتم وجه عن طريق تنظيمها تنظيما موحدا وإخضاعها لإشراف دقيق نتيجة السلطة الرئاسية.
- 3- والنظر إلى وحدة المركز التي تنبثق منه السلطة المركزية الإدارية فإن هذا النظام يكفل تجانس النظم الإدارية في الدولة كلها، ولهذا أهميته التي لا تنكر إذ يسهل على الموظفين الإحاطة بتلك النظم وبالتالي يحسنون تنفيذها، كما أن المواطنين يفهمونها بسهولة.
- 4- وأخيرا على بأن المركزية الإدارية تؤدي إلى الاقلال من النفقات العامة إلى أقصى حد ممكن، لا سيما إذا روعا إشراف الهيئات المركزية في النفقات والذي لا شك فيه للمركزية الإدارية فوائد كثيرة فهي ضرورية لكل دولة حديثة، ولكن جعل النظام الإداري كله مركزيا، يصبح محل نظره لا سيما بالنسبة للمرافق الإقليمية والمصالح البلدية المحلية، مما سوف تتبينه جليا عند دراستها للنوع الثاني من التنظيم الإداري لا سيما وقد تعددت واجبات الدولة وتنوعت الخدمات التي تلتزم بتقديمها للأفراد وفقا للطابع الاشتراكي الذي تتسم به معظم الدول في الوقت الحاضر.⁽²⁾ والذي تجلى بصورة واضحة في الميثاق الوطني وفي الدستور الجزائري الذي صدر أعمالا لما جاء بالميثاق من مبادئ.

ورغم ما يتمتع به النظام المركزي من مزايا سبق ذكرها إلا أنه يعاب عليه خاصة في:

- 1- إن تفرد الوزراء بسلطة اتخاذ القرار وإن كان يؤدي كما رأينا إلى تقوية نفوذ السلطة المركزية وسط هيمنتها على مختلف أجزاء الإقليم وبشأن كل كبيرة وصغيرة، إلا أن ذلك سيتبعه دون شك حرمان السلطة الشعبية والمنتخبة من المشاركة في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية.
- 2- من الناحية الإدارية إن تطبيق النظام المركزي في الواقع العملي ينجر عنه حالة من الاختناق في الوسط الإداري بسبب تعقد الإجراءات وكثرة الملفات وتركيز السلطة بيد شخص

¹ عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري، وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1971، ص 84.

² حسن مصطفى حسين: مرجع سابق، ص ص 12، 13.

واحد أو مجموعة أشخاص، الأمر الذي نتج عنه انتشار ظاهرة البيروقراطية بالمفهوم السلبي، فضلا عن ذلك فإن النظام المركزي يخلف حالة من التجاهل التام للحقائق والمعطيات المحلية، فالوزير حين يصدر قرار يخص منطقة معينة قد لا يكون عالما بكل شؤون هذه المنطقة بالقرار (1). إن هذا يسمح بإدارة الأمور عن قرب وفقا للظروف المحلية، فمن أجل بناء طريق وإعداد سوق فإن السلطات المحلية هي أفضل موقعا من السلطات المركزية من أجل الحكم على ملائمة مشروع كهذا، لكن العلاج الذي يوفره عدم التركيز لا يعتبر كافيا بالنسبة للمزايا التي تقدمها اللامركزية، كما تتضمن رقابة السلطة المركزية (2).

المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية

لقد تقرررت طبعت نظرية نظام اللامركزية الإدارية، وما زالت تقرر وتطبق كعامل وضابط من عوامل وضوابط التوازن والتوفيق بين أسس وأهداف ومقتضيات فكرة السلطة الرئاسية، وأسس وأهداف مبدأ الديمقراطية الإدارية في الدولة، أي قبل تطبيق نظام اللامركزية كمبدأ الأحكام والتنظيم ومراقبة فكرة السلطة الرئاسية فنظرية اللامركزية الإدارية إذا كانت تنجح في المساهمة في تنظيم وضبط مبدأ تدرج فكرة السلطة والديمقراطية، إلا أن هذه النظرية نظرية ناقصة وعاجزة عن أن تكون القاعدة أو المبدأ الفني والعلمي والقانوني والعملي الوحيد والمنظم والضابط لها (3).

المطلب الأول: التعريف باللامركزية الإدارية

الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية

تعرف اللامركزية بأنها طريقة من طرق التنظيم الإداري داخل الدولة الموحدة وتسمى كذلك بالدولة البسيطة تتضمن توزيع السلطة الإدارية بين الأجهزة المركزية وبين هيئات محلية منتخبة تباشر اختصاصها في هذا المجال لتأمين الحاجيات المحلية تحت رقابة السلطة المركزية. ويعرفها الدكتور محمد الطماوي على أنها توزيع للوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية (4) نظرا لأهميتها بالنسبة لكيان الدولة وقوامها، فهي عادة ما تبقى أساس دستوري حيث تنص م 15 من الدستور الحالي على أنه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية الولائية، البلدية هي جماعة قاعدية"، كما تنص م 16 منه

1 أحمد محيو: مرجع سابق، ص 111.

2 عمار بوضياف: مرجع سابق، ص ص 12، 13.

3 ناصر أباد: مرجع سابق، ص 89.

4 محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، طبعة رابعة، 2004، ص 09.

على ما يلي: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"⁽¹⁾.

وعليه فإن الإدارة المركزية نصت عليها مختلف الموثيق والدساتير الجزائرية وهي

كالآتي:

1- الموثيق

جاء في ميثاق الجزائر عام 1962 ما يلي: "إن الاختيار الاشتراكي والسير المنسجم للتسيير الذاتي وضرورة إعطاء الجماعات المحلية سلطات فعلية تتطلب مراجعة إدارية جذرية وأن تجعل من مجلس الحرز قاعدة للتنظيم الأساسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد.... وعلى مجلس الحرز أن يعبر بدافع من الحزب ومراقبة من الدولة عن مشاكل ومهام البناء في منطقة الحرز في إطار الخيار الاشتراكي".

كما ورد في الميثاق الوطني لسنة 1976 ما يلي: "إن الدولة الجزائرية دولة موحدة، غير أن هذا لا يمنحها أن تحصن ضد مراكز المركزية واستحفال مظاهر البيروقراطية، وترتكز سياسة اللامركزية على توزيع متزن للصلاحيات والمهام حسب تقسيم منطقي للمؤسسة داخل إطار وحدة الدولة، فعلى البلديات والولايات حل مشاكلها الخاصة بها وعلى السلطة المركزية البث في القضايا ذات الأهلية الوطنية"⁽²⁾.

نصت كذلك م 09 من دستور 1963 على ما يلي: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد حقل امتدادها واختصاصها، يعتبر الحرز أساس المجموعة الترابية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية".

ونصت م 36/2 من دستور 1976: "البلدية هي المجموعة الإقليمية السياسية الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة".

الفرع الثاني: حدود نظام اللامركزية

بالرغم من الاستقلال العضوي (الانتخاب)، والوظيفي (الاعتراف بالحاجات المحلية) الذي يخوله نظام اللامركزية، إلا أن هذه الأخيرة لها حدود لأنه كما يقول الأستاذ جين ريفيرو: إذا تجاوز الاستقلال المحلي بعض الحدود فإن العلاقة التي تربط الجماعات المحلية بالدولة تخرج من إطار اللامركزية لنظام مرتبط بالدولة الموحدة، وتدخل في إطار نظام الدولة الاتحادية أو الفدرالية"⁽³⁾.

كما أن تجسيد اللامركزية يفرض على الدولة العديد من الاعتبارات على رأسها ما يلي:

1- نوع الوظائف والمهام

¹ دستور 28 نوفمبر 1996.

² ميثاق الجزائر لسنة 1964، 1976.

³ ناصر لباد: مرجع سابق، ص 91.

لا تخول استقلالية المجموعات المحلية الاعتراف لها بممارسة جميع الوظائف والمهام، بل هناك وظائف نظرا لطابعها لا تحتاج إلى التفويض كالدفاع والأمن، أما الوظائف الأخرى كالتجهيز والفلاحة والتجارة والمواصلات وغيرها يمكن نقلها على مستوى الإقليم.

2- درجة النمو والوعي الاجتماعي

إن اللامركزية في صورتها الإقليمية تعني أن تعمد شؤون الإقليم للإدارة المحلية، وهذا يعني فرض كفاءة ودرجة الوعي الاجتماعي حتى تضمن نجاحا أكبرا.

3- مدى توفر الخبراء الإداريين

إن عدم توفر الإعداد والنوعيات الكافية من الخبراء يجعل من الصعب اتخاذ قراراتها وهو ما ينعكس سلبا على شؤون الإقليم.

الفرع الثالث: شروط نظام اللامركزية

شروط اللامركزية الأول هو أن المؤسس أو المشرع يقترن بوجود مستقل لبعض المصالح العامة هي نفسها، وأنها بعمومية أقل اتساعا من المصنع التي تتولاها الدولة (مصلحة الولاية أو البلدية مثلا)، يضاف إلى هذا الشرط أن إدارة المصالح المعترف بها على هذا النحو تناط بأجهزة لها استقلال حقيقي تجاه السلطة المركزية وإلا كان الممكن أن يكون ذلك لا حصرية وليس لا مركزية، كما أن الانتخاب هو بالامتيازات التقنية التي تؤمن استقلالية الأجهزة التي عمدت إليها إدارة المصالح المعينة، وقد تتدخل السلطة المركزية أيضا للاختيار بين الأشخاص الذين اختارهم الناخبون أو قد تسمى هي نفسها أجهزة نذير المؤسسة اللامركزية، والأساس هو أن الجهاز اللامركزي حتى الذي تعينه السلطة المركزية يجب أن لا يخضع للسلطة التسلسلية للجهاز المركزي.⁽¹⁾

الفرع الرابع: أركان اللامركزية الإدارية

1- وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

يرجع سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الاحتياجات والمصالح والشؤون الوطنية العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة، إن اعتراف القانون واعتماده بهذا التمييز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح الإقليمية والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية من حيث: تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية لاعتبارها الأقدر على تطبيقها واشباعها، ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية: تعيين الجهة المختصة بذلك والكيفية المتبعة في عملية التحديد.⁽²⁾

¹ منصور القاضي: ترجمة لجورج قودال، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2001، ص 302.

² حسن مصطفى حسين: مرجع سابق، ص 14.

1- الاختصاص

الاتجاه السائد بهذا الصدد أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية (البرلمان)، بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات.

ففي الجزائر مثلا يقوم البرلمان بموجب م 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال القانون رقم 08/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 وقانون الولاية رقم 09/90 المؤرخ في 07 أفريل 1990 أن اسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية، أي اختصاصات الإدارة اللامركزية إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لأعلى الطابع اللامركزي ويحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة أو السلطة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع إلى البرلمان.⁽¹⁾

2- الكيفية

يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفقا لأسلوبين هما:

الأسلوب الإنجليزي

ومفاده أن يبين المشرع (القانون) السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها وتدرجها على سبيل الحصر، وما عداها فهو من اختصاصات الإدارة المركزية اعتبارا من المصالح الوطنية.

الأسلوب الفرنسي

مقتضى هذا الأسلوب أو التصور أن يعهد المشرع إلى ذكر الميادين التي تتدخل فيها الإدارة المركزية على أن تترك مجالات وميادين عمل ونشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة، ولقد اعتمد المشرع الفرنسي في تنظيمه للإدارة الإقليمية أو المحلية هذه الطريقة حينما ذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الوحدات والهيئات اللامركزية، وإن بصورة وكيفية عامة وغير محددة ذلك أن العنصر الأساسي في اللامركزية يكمن في الطابع الغير محدد للسرد القانوني لصلاحيات المجلس المحلية حسب التشريع الفرنسي.⁽²⁾

وهو الأسلوب نفسه الذي اتبعه المشرع الجزائري في تنظيمه للإدارة المحلية، والحقيقة أن الركن إنما يثير عدة قضايا منها:

1- في توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات الإدارة المركزية وهيئات الإدارة اللامركزية قد ينص الدستور على المبادئ والأسس التي توجهه ليتدخل القانون لاحقا محددًا ومبينًا مجالات واختصاصات الإدارة المركزية أو اللامركزية حسب الأسلوب المتبع.

¹ م 122 من الدستور، تنظيم وتحديد الصلاحيات للإدارة المحلية.

² محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 63.

2- إن مجالات وميادين عمل الهيئات الإدارية اللامركزية لم تعد تحددها فقط المجالات المخصصة للإدارة المركزية، وأنها أيضا تدخل القطاع الخاص في العديد من الأنشطة التي كانت حكرا على الإدارة العامة في مرحلة الدولة الحارسة.

3- يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري للوظيفة الإدارية (السلطة التنفيذية)، ذلك أن الاعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة داخل الدولة من شأنه أن يخولها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة واتحادية في ظل ما يعرف باللامركزية السياسية.⁽¹⁾

4- تختلف الإدارة اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية من عدة جوانب، فاللامركزية الإدارية ظاهرة عامة قائمة في مختلف أنواع الدول البسيطة والموحدة (كالجزائر أو فرنسا) أو المركبة كالوم.أ، أما نظام اللامركزية السياسية فيقتصر وجوده على الدول المركبة والاتحادية فقط.

5- تستمد الوحدات (الدويلات) في نظام اللامركزية السياسية صلاحياتها واختصاصاتها مباشرة من الدستور، بينما تتحدد اختصاصات الوحدات الإدارية فقط بموجب قانون صادر عن السلطة التشريعية يحدد القانون رقم 08/90 تنظيم صلاحيات البلدية.

6- تنصب اختصاصات الهيئات والأجهزة في اللامركزية الإدارية على جزء من الوظيفة الإدارية بالدولة، أي أنها تقتصر على النظام الإداري، تعليم، صحة، ثقافة، نقل، حماية البيئة.... إلخ⁽²⁾

أما نظام اللامركزية السياسية (الفدرالية) فيفتح لكل دولة من دويلات الاتحاد أن تمارس إضافة للوظيفة الإدارية التنفيذية وظائف وسلطات تشريعية وقضائية حيث يكون للوحدات السياسية (دويلات الاتحاد) إضافة إلى حكومتها، برلمانها، ومحاكمها المتميزة عن السلطات الاتحادية، الفدرالية.⁽³⁾

إنشاء وقيام أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

يقصد بهذا الركن أن هذه الهيئات المحلية والمصلحية استقلت عن السلطة المركزية، وهذا الاستقلال يخولها حق اتخاذ القرار وتسيير شؤونها بيدها دون تدخل من الجهاز المركزي، ويقتضي توافر هذا الركن الاعتراف للوحدة الإدارية المحلية أو المرفقية بالشخصية المعنوية ليتم الإعلان الرسمي لفصلها عن الدولة، ولقد احترم النقاش في الفقه بشأن مفهوم الاستقلال وأدواته القانونية فرأى البعض أن استقلال الهيئات المحلية لا يستوجب بالضرورة اختيار العنصر المميز عن طريق الانتخاب بدليل أن المؤسسات العامة تتمتع باستقلاليتها عن الأجهزة المركزية رغم أن

¹ هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006، ص 149.

² خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها في لبنان، الطبعة الأولى، منشورات عويدات، لبنان، 1981، ص 18.

³ محمد الصغير بعلي: مرجع سابق، ص 67.

مسيريتها معينون، بل الاستقلالية الحقيقية تكمن من الناحية الوظيفية أو الفعلية أي هل من الناحية العملية نلاحظ فعلا استقلالا للهيئة المحلية عن السلطة المركزية، فإذا ما تأكد ذلك كنا أمام فصل بين هئتين فصلا قانونيا ولا عبرة بشكل الهيئة المسيرة على المستوى المحلي عما إذا كانت تتكون من منتخبين فقط أو معينين ومنتخبين، وساق أصحاب هذا المبدأ للتدليل على وجهة نظرهم المثال من استقلال القضاء، هذا الاستقلال الذي لا ينفيه كون القضاة يعينون بواسطة السلطة التنفيذية ما داموا قد أحيطوا بضمانات أبرزها عدم قابليتهم للعزل.⁽¹⁾

وتبعا لهذا الرأي فإن المؤسسات العامة التي عين مسيروها تمثل صورة من صور عدم التركيز الإداري، وذهب أصحاب هذا الرأي أبعد من ذلك إلى القول أن الانتخاب قد يكون ضارا إذا كان سكان الإقليم لم يبلغوا درجة الوعي السياسي والتأهيل المطلوب لتسيير شؤون الإدارة المحلية، وخلافا للرأي الأول ذهب اتجاه آخر في الفقه إلى القول أن استقلال الأجهزة المحلية عن السلطة المركزية يقتضي تطبيق نظام الانتخاب، فهو الضمانة الحقيقية والوحيدة لتجسيد فكرة الاستقلالية فالعبرة لضمان الاستقلالية لا تكمن في الفصل الوظيفي وتوزيع الاختصاص بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وإنما العبرة أساسا تكون في شكل الهيئة المديرة على المستوى المحلي، هذه الأخيرة التي ينبغي أن تتكون من منتخبين حتى تضمن عدم تبعيتهم للسلطة المركزية، لذلك قال **موريس هوريو**: إن اللامركزية تميل إلى إحداث مراكز إدارية عامة مستقلة يعين أشخاصها بطريقة لانتخاب ليس بسبب اختيار أفضل السبل لإدارة الوحدات المحلية، وأنها من أجل مشاركة أكثر ديمقراطية للمواطنين، فالمركزية قد توفر لنا على الصعيد الإداري إدارة حسنة، ولكن الوطن بحاجة أيضا إلى حريات سياسية تفويض مشاركة واسعة من الشعب في الحكم بواسطة الانتخابات السياسية والناخبون لتكتمل ثقافتهم إلا عن طريق الانتخابات المحلية، وكان هذا الفقيه يريد القول أنه أيا كانت مزايا النظام المركزي سواء في المحافظة على الأموال العامة وصيانتها أو تحقيق العدالة بين الجمهور أو تجسيد العمل الإداري بكيفية الديمقراطية باشتراك الشعب في تكوين المجالس المنتخبة، حتى أن البعض قال أنه في البلدية تكمن قوة الشعب الحر، ومما لا شك فيه أن الانتخاب هو الضمانة الأساسية والوسيلة المثلى لتحقيق الديمقراطية، هذه الأخيرة التي تفرض أن يشارك الشعب في تسيير الشؤون المحلية عبر مجلس منتخب لأن القول بخلاف ذلك مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإقليم وهو ما يفقد في النهاية الغاية من وجود هيئات محلية مستقلة.⁽²⁾

¹ عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، الطبعة الأولى، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 134.

² عمار بوضياف: مرجع سابق، ص 174، 176.

المطلب الثاني: أشكال اللامركزية الإدارية

يذهب أغلب فقه القانون الإداري إلى التمييز من حيث الواقع والتطبيق بين صورتين أو شكلين للنظام اللامركزي هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية.

الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية

وهي الصورة الواضحة الكاملة لتطبيق النظام اللامركزي، وتقوم على الأركان الأساسية التي تستند إليها اللامركزية والتي ذكرناها سابقا.

ترتكز اللامركزية الإقليمية على الاختصاص الإقليمي، حيث تباشر الهيئات اللامركزية صلاحياتها (الشؤون المحلية) في نطاق حيز جغرافي معين، كما هو الشأن بالنسبة لوحدات الإدارة المحلية (البلدي والولاية).⁽¹⁾

الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية

وتتمثل في منح مرفق عام معين (التعليم، الصحة، النقل...) الشخصية المعنوية ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه (المؤسسات العامة)، فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي مما استدعى تسميتها أيضا باللامركزية المصلحية دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا.

وعلى الرغم من عدم التوافر الحقيقي والتام لجميع أركان اللامركزية في شكل اللامركزية المرفقية، وتشكيك جانب من الفقه في اعتبارها لا مركزية إدارية.⁽²⁾ يمكن مقارنة اللامركزية المرفقية باللامركزية الإقليمية:

أ- من حيث وجود المصالح المتميزة

يقوم الشكلان على أساس الاعتراف بوجود مصالح متميزة ذات طابع محلي وإقليمي في اللامركزية الإقليمية (الإدارة المحلية) وذات طابع فني وتقني في اللامركزية المرفقية المصلحية.

ب- من حيث استقلال الهيئات

تتمتع الهيئات والأجهزة في شكلي اللامركزية بالشخصية المعنوية بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.

إذا كانت طريقة الانتخاب تشكل -لما رأينا- وسيلة مثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية اللامركزية (اللامركزية الإقليمية) بموجب تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون سكان الإقليم الإداري بمصالحهم، فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي عادة ما يستند إلى فئة الخبراء والفنيين الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية.⁽³⁾

¹ سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص 56.

² طعيمة الجرف: القانون الإداري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 178.

³ طعيمة الجرف: مرجع نفسه، ص ص 57، 58.

كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهمي إذا ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية) بعد تشكيلها بسلطات واختصاصات فعلية وتقريرية، وإذا لم تحط بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.

ج- من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية)

يخضع شكل اللامركزية إلى نظام وصائي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.

وعلى كل فإن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة، حيث يمثلان تطبيقين لفكرة ومفهوم واحد هو مفهوم اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل وسيلة وأسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة بالدولة الحديثة.

الفرع الثالث: تقييم مدى أهمية اللامركزية الإدارية

تتميز اللامركزية الإدارية بجملة من المزايا، كما تشوبها بعض العيوب.

المزايا (المحاسن)

تقوم اللامركزية الإدارية على مجموعة من الأسس والمبررات:

❖ **على المستوى السياسي:** يشكل نظام اللامركزية الإدارية مجالا حقيقيا لترقية

ممارسة الحريات العامة.

كما أن العلاقة بين الديمقراطية واللامركزية الإدارية جلية وواضحة، حيث تعتبر اللامركزية الإدارية مدرسة الديمقراطية، إذ أنه لا ديمقراطية بدون لامركزية على اعتبار أن تطبيق اللامركزية الإدارية من شأنه تعليم المواطنين (ناخبين ومترشحين) وتدريبهم على العملية الديمقراطية، ذلك أن الديمقراطية السياسية هي نظام أجوف إذا لم تصاحبه لامركزية إدارية.⁽¹⁾

❖ **على المستوى الإداري:** يحقق تطبيق اللامركزية في المجال الإداري جملة من

الفوائد مثل:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية بموجب نقل وتحويل كثير من المهام إلى الهيئات اللامركزية لتتفرغ الأولى فقط للقضايا ذات البعد الوطني.⁽²⁾
- تحسين وتجويد الوظيفة الإدارية نظرا لإدارة وتسيير الشؤون اللامركزية من طرف أشخاص لهم مصالح مباشرة وحقيقية، مما يدفعهم إلى زيادة الاهتمام لتلبية الاحتياجات المحلية في صورة اللامركزية الإقليمية، والابداع وتحسين الأداء في التسيير بالنسبة للامركزية المرفقية.
- تجنب البطء (الروتين) الإداري، وما يترتب عنه من آثار سلبية من حيث تبسيط الإجراءات الإدارية وتقريب الإدارة من المواطن.

¹ سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص 89

² محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص 77.

❖ **على المستوى الاجتماعي:** يؤدي التطبيق السليم للنظام اللامركزي إلى توزيع الدخل القومي والضرائب العامة بقدر من العدالة على مختلف الهيئات اللامركزية، حيث أنها ستنال جزء منه لسد احتياجاتها.

❖ **على المستوى الاقتصادي:** يمكن تبرير الأخذ باللامركزية الإدارية إلى مبدأ: التخطيط ولا مركزية التنفيذ، حيث توضع الخطة العامة بالدولة من طرف الإدارة المركزية ولا يمكن تجسيدها وتطبيقها إلا بواسطة أجهزة وهيئات لا مركزية.

العيوب (المساوي)

تتجلى عيوب ومساوي اللامركزية الإدارية وهي ضئيلة مقارنة بمزاياها في المخاوف التي يبدئها البعض من حيث ما قد يترتب عنها خاصة في المجال السياسي والإداري.

أ- لمجال السياسي

يرى البعض أن تطبيق اللامركزية الإدارية خاصة المطلقة من شأنه أن يؤدي إلى المساس بوحدة الدولة وقوة وسلطة الإدارة المركزية من جراء تفضيل المصالح المحلية الإقليمية على المصلحة الوطنية العامة.

ب- المجال الإداري

ولما كان تشكيل هيئات اللامركزية الإدارية (خاصة الإقليمية منها) غالبا ما يتم عن طريق الانتخاب والذي لا يقوم بالضرورة على الخبرة والكفاءة بفعل وتأثير الدعاية الحزبية⁽¹⁾، فقد ينجم عن ذلك هبوط مستوى أداء وكفاءة الجهاز الإداري نظرا لتولي إدارة الهيئات المحلية بواسطة أعضاء قد لا تكون لهم الدراية والمعرفة بأساليب العمل الإداري وتقنياته وقواعده العلمية.

¹ أ.د. محمد الصغير بعلي: دروس في المؤسسات الإدارية، نظرية التنظيم الإداري، الإدارة العامة الجزائرية، منشورات جامعية، ص 59.

الفصل الثاني: التنظيم الإداري والرقابة الولائية

تقوم اللامركزية على وجود مصالح محلية لسكان الإقليم، وأن يعهد بإدارة هذه المصالح المحلية إلى هيئات منتخبة من السكان المحليين، وأن تستقل هذه الهيئات المنتخبة في إدارتها لهذه المصالح تحت إشراف وتوجيه السلطة المركزية، وتهدف اللامركزية إلى تحقيق تقريب الإدارة من المواطن والعدالة الاجتماعية، كما تعد الجماعات الإقليمية للدولة من البلدية والولاية.

وقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستقلال إذا عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا الاستعمار وآثاره، وقد توجب أعمال الإدارة الجزائرية بإصدار القوانين التي تناولت النواحي التنظيمية والإدارية لهذه المحليات، كما عملت على زيادة عددها كي تستطيع مواجهة التقدم الاقتصادي والعمراني ومسيرة ومواكبة العصر.

وقد أصبحت الولاية من أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية باعتبارها همزة وصل في النظام الجزائري بين الإدارة المركزية واللامركزية.

المبحث الأول: التنظيم الإداري الولائي

سنتناول في هذا المبحث التنظيم الإداري الولائي وفيه مطلبين، ففي المطلب الأول سنتحدث عن الولاية، وفي المطلب الثاني سنتطرق لإدارة الولاية.

المطلب الأول: الولاية

الفرع الأول: تعريف الولاية

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من الأشخاص القانون، تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة حيث عرفها قانون الولاية القديم لسنة 1969

الولاية" هي جماعة⁽¹⁾ عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية⁽²⁾ وتنشأ الولاية طبقا للقانون بالنظم لأهميتها ويجدر بالتنكير أن للولاية أساسا دستوريا، إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فلقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية⁽³⁾ ونص دستور 1996 على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية وخصصها القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بتعريف خاص "الولاية هي جماعات عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة⁽⁴⁾.

أما بالنسبة للقانون الجديد 12-07 لسنة 2012 فقد عرفها على أنها الولاية هي جماعة الإقليمية للدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة قضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة وتساهم مع الدولة في الإدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وجماعية البيئة وكذا حماية وترقية الإطار المعيشي للمواطنين، وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخولة لها بموجب القانون⁽⁵⁾.

الفرع الثاني: هيئات الولاية

تبعا لما تتضمنه القوانين القديمة والجديدة للولاية أن الولاية تقوم على هيئتين أساسيتين أولها المجلس الشعبي الولائي باعتباره هيئة أساسية وحتمية في تشكيل جهاز تسيير الولاية وثانيها الوالي باعتباره الهيئة الأولى في الولاية ويقوم بمساعدة هذا الأخير أجهزة سنتولى فيها ما يلي تفصيل القواعد المتعلقة بكل الهيئتين:

1- المجلس الشعبي الولائي:

سننظر إلى هذه الهيئة من حيث التشكيل، التسيير، والصلاحيات المخولة لها. يعتبر المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية كما أنه يمثل "قاعدة اللامركزية" ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية " وهو جهاز مداولة على مستوى الولاية " ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصور الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهرة على شؤون ورعاية مصالحهم من خلال تنفيذ في مختلف القطاعات على مستوى الولاية⁽⁶⁾.

¹ م 01 من الامر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن ميثاق الولاية، المعدل، ج ر عدد 44 لنفس السنة.

² دستور 1976، الجريدة الرسمية العدد 34، لسنة 1976.

³ دستور 1996، المادة 15، الجريدة الرسمية العدد 76، لسنة 1996.

⁴ م 1 من قانون 90-09، المؤرخ في أفريل 1990، المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية، العدد 5، سنة 1990.

⁵ م 1 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 28 ربيع الأول عام 1433 الموافق ل 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية.

⁶ شويح بن عثمان: " دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية "، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان، سنة (2010-2011)، ص 80.

(أ) تشكيله:

ينتخب المجلس الشعبي الولائي من قوائم المترشحين الذين يقدمهم كل حزب وتوضح في كل دائرة انتخابية قائمة وحيدة للمترشحين ويكون عددهم ضعف المقاعد المقرر شغلها وذلك ليتمكن الناخبين من التمييز والتفضيل باختبار أحسن العناصر لإدارية شؤون الولاية، ولا يمكن للناخبين أن يصوتوا إلا على المترشحين المذكورين في هذه القائمة⁽¹⁾.
ويتراوح عدد أعضاء المجلس الشعبي الولائي بين 35 إلى 53 عضو حيث حسب عدد سكان الولاية على سكان الولاية على أن تكون كل دائرة انتخابية ممثلة بعضو على الأقل وتكون موزعة على ما يلي⁽²⁾:

35 عضو في الولايات التي يقل عدد سكانها عن 250000 نسمة.

39 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 250001 و 650000 نسمة.

43 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 650001 و 950000 نسمة.

47 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 950001 و 1150000 نسمة.

51 عضو في الولايات التي يتراوح عدد سكانها بين 1150001 و 1250000 نسمة.

55 عضو في الولايات التي يتراوح أو يفوق عدد سكانها 1250000 نسمة.

وفي ظل الأحداث التي عاشتها الجزائر والأصوات المنادية إلى الانفتاح والابداع وفتح المجال أمام كل شرائح المجتمع في صنع القرار خاصة السكان المحليين وتسيير شؤون مؤسساتهم، لجأ المشرع الجزائري من خلال التأكيد على إلزامية تحقيق نسبة تتراوح من 30 إلى 35 بالمئة من المترشحين للنساء حسب عدد المقاعد، حيث أكد الدستور على ذلك من خلال نص المادة بقوله: "تعمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة"، يحدد قانون عضو كفاءات تطبيق هذه المادة⁽³⁾.

ويشترط المترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي الشروط المذكورة في م 78 من قانون الانتخابات والتي تنص على ما يلي⁽⁴⁾:

"أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في م 03 من ق ع ويكون مسجلا بالقائمة الانتخابية في البلدية.

أن يكون بالغا 23 سنة كاملة يوم الاقتراع على الأقل، وعلى العكس قانون الانتخابات سنة 1997 التي كانت 25 سنة.

أن يكون ذو جنسية جزائرية.

أن يثبت الخدمة الوطنية أو الاعفاء منها.

¹ صالح فوند: مبادئ القانون الإدارية الجزائري، بيروت، لبنان، دار الكتاب اللبناني، ط1، 1983، ص 238.

² المادة 82 من القانون العضوي 12-01 المتعلق بالانتخابات.

³ قاسمية عبد الكريم: الولاية بين المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر، جامعة سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، تخصص إدارة الجماعات المحلية، 2015/2014، ص 09.

⁴ م 78 من ق ع 01/12 المتعلق بالانتخابات.

ألا يكون محكوم عليه في الجنايات والجنح.
ألا يكون محكوم عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام أو الاخلال به".
نصت م 75 من الأمر 07/97 المؤرخ في 06 مارس 1997 المتعلق بنظام الانتخابات على أن (م ش و) ينتخب لمدة 05 سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة وتجرى الانتخابات خلال 03 أشهر السابقة لانقضاء المدة النيابية، وهي نفس المدة المعتمدة في ق الولاية الأول لسنة 1969 والتي اعتمدها أيضا ق الجديد للانتخابات 01/12.
وتوزيع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق الباقي الأقوى، ولا يجوز عضو به شخص واحد في عدة مجالس شعبية ولائية.⁽¹⁾

ب) تسيير المجلس الشعبي الولائي

إن اعتماد الجزائر مبدأ الانتخابات العام والمباشر في تشكيل (م ش و)، ومن أجل ضمان استقلالية الجماعات الإقليمية وتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم المحلية بأنفسهم، فيقوم الأعضاء المنتخبين باختيار رئيس لهم وفق الإجراءات المنصوص عليها في ق، ثم يحدد النظام الداخلي للمجلس الذي يباشر دوراته، والقيام بالمداولات باعتبار أنه مجلس المداولة، ثم يقوم بعد ذلك بتشكيل اللجان التي سوف تشرف على نشاط المجلس وهذا ما سوف نتطرق إليه ونقوم بشرحه:

1- تنصيب رئيس المجلس الشعبي الولائي

م 61 من ق الولاية الجديد 07/12 أي أضافت طابعا خاصا لعملية تنصيب رئيس م ش و، حيث فرضت هذه المادة انعقاد جلسة عامة تعقد بمقر الولاية يحضرها الوالي وأعضاء البرلمان، رؤساء م ش و،⁽²⁾ وهذا ما لم يتطرق له ق الولاية 09/90 ومما يجدر الإشارة إليه هو أن المشرع أقر هذه الضمانة وأحاد بها رئيس م ش و في قانون الولاية الجديد وخصصها في مرحلة تنصيبه، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على تأكيده على أن لرئيس م ش و منصب هام وجب الحرص على إعطائه قدرا من الخصوصية والاهمية لأنه يتعلق بمنصب محلي له مكانة.
فن خلال ثمانية (08) أيام من التنصيب يتولى م ش و اختيار نوابه من بين أعضاء المجلس ويعرضهم للموافقة عليهم، ويتم اختيارهم حسب مقاعد م ش و،⁽³⁾ فيتم اختيار نائبي النسبة للمجالس الشعبية الولائية المتكونة من 35 إلى 39 منتخب و3 نواب مجالس شعبية ولائية التي يصل عدد منتخبيها ما بين 43 و47 و06 نواب للمجالس المتكونة من 51 إلى 55 منتخب.
هذا ما يميز ق الولاية الجديد عن ق القديم الذي لم يحدد عدد نواب الرئيس واكتفى في نص م 26 منه أن رئيس (م ش و) يختار مساعد له أو أكثر من بين المنتخبين ويقدمهم للموافقة عليهم.

¹ قاسميه عبد الكريم: مرجع سابق، ص 11.
² م 61 من الأمر 07/12 المتعلق بقانون الولاية الجديد.
³ م 62 من نفس الأمر.

كما أوجب القانون على رئيس المجلس الإقامة في إقليم الولاية لكي يكون أقرب إلى سكان الولاية، وأكثر احتكاكا ومعرفة لأوضاعهم وسائر انشغالاتهم.⁽¹⁾ إن نظام العمل في المجلس يعتبر من أهم المواضيع التي تبين مدى ممارسة الديمقراطية التي تقوم بها هذه الهيئة، ومن خلال ما ذكرناه سوف نتطرق إلى دورات نظام سير مداولات هاته الهيئة.

دورات نظام سير المداولات

دورات المجلس الشعبي الولائي

يعقد المجلس الولائي وجوبا أربع (04) دورات عادية في السنة، ومدة كل دورة 15 يوما على الأكثر يمكن تمديدتها بقرار من أغلبية أعضاء المجلس أو بطلب من الوالي، ولمدة لا تتجاوز 07 أيام.⁽²⁾

ومقارنة بقانون البلدية تجد أنه لم يحددها وترك ذلك لجدول أعمالها في كل دورة، أما بالنسبة لنظام الولاية القديم فقد كان المجلس يعقد ثلاث (03) دورات فقط في السنة.⁽³⁾ وهذا غير كافي لاطلاع المجلس وحرصه على شؤونه العامة في الولاية، وأحسن ما فعل المشرع في زيادة عدد هذه الدورات، وعليه فقد أناط قانون الولاية لرئيس المجلس توجيه الاستدعاء للأعضاء مرفقة بجدول الأعمال وذلك عن طريق البريد الإلكتروني، وقد أحدث المشرع الإرسال الإلكتروني بقانون الولاية الجديد لضمان سرعة وصول الاستدعاءات التي قد ينجر عن تأخيرها تعطيل انعقاد الدورة وفي الحالة الاستثنائية تفرض فترة الاستدعاءات على أن لا يقل عن يوم واحد.⁽⁴⁾ نظام سير المداولات

يجري المجلس الشعبي الولائي خلال دوراته مداولات تنصب على إحدى صلاحياته بالغة العربية، وتحرر المحاضر بنفس اللغة وتكون جلسات المجلس عليه بهدف إطلاع السكان المحليين على الأعمال والقرارات التي تتخذ داخل الجلسات ليتمكن الناخبون من متابعة ما يدور فيها من مناقشات مباشرة، وهذا بغرض توسيع الرقابة الشعبية وإضفاء الشفافية على مداولات المجلس، وتكون المداولات سرية ومغلقة في حالتين حصرهما المشرع في دراسة المسائل التأديبية الخاصة بالإعفاء ودراسة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية، وهذه الأخيرة حالة جديدة أحدثها المشرع ولم تتم الإشارة إليها في قانون الولاية القديم الذي خص الاستثناء حالة تأديب عضو منتخب أو الدراسة المتعلقة بالأمن والحفاظ على النظام العام.⁽⁵⁾

¹ 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتضمن القانون المتعلق بالولاية، ج ر عدد 15، المؤرخة في 11 أبريل 1990، ص 504.

² عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 159.

³ حسن مصطفى حسين: مرجع سابق، ص 138.

⁴ عمار عوابدي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 261.

⁵ محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 109.

ويشترط لصحة المداولة اكتمال النظام القانوني، أي حضور الأغلبية المطلقة للأعضاء الممارسين الحاضرين، ويتخذ القرار أثناء المداولة بالأغلبية البسيطة عند التصويت في حالة تساوي الأصوات يرجع الصوت للرئيس وتوقع المداولات ويؤجل الاجتماع بقوة القانون في حالة عدم توافر النصاب القانوني، وفي حالة عدم بلوغ النصاب بعد استدعاءان متتاليان يفصل بينهما 03 أيام أو تكون المداولة التي تعد الاستدعاء الثالث قانونية مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين هي الحكمة من عقد الجلسة أيا كان عدد الأعضاء الحاضرين هي عدم تعطيل سير الشؤون العامة.⁽¹⁾

لجان المجلس الشعبي الولائي

خول القانون للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الشأن المحلي سواء كانت لجان دائمة أو مؤقتة.

اللجان الدائمة

ينشئها المجلس من بين أعضائه دائمة لدراسة المسائل المتعلقة بالهيئة المحلية، تختص بالمجالات التالية: (الاقتصاد والمالية، الشؤون الاجتماعية والثقافية).⁽²⁾ تتولى كل لجنة دراسة الأمور المعروضة عليها، ويكون لكل لجنة مكتب متكون من رئيس ومقرر يعين من قبل رئيس اللجنة.

أما بالنسبة للجان الدائمة الولائية فهي أكثر اتساعا من حيث مجال اختصاصها من لجان البلدية، وهذا نظرا لاتساع المسؤوليات ونذكر من اختصاصها على سبيل المثال: (لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز، لجنة التربية والتكوين والتعليم، لجنة الفلاحة والتنمية الريفية).

اللجان المؤقتة

وهي عكس اللجان الدائمة يتطلب وجودها ظروف طارئة ومستعجلة لدراسة المسائل التي تهم الهيئة المحلية.

وتختص كل لجنة بدراسة القضايا التي تدخل في اختصاصها فقط، فتعد تقريرها وتحيله إلى الرئيس ليتم إدراجه في جدول الأعمال ليتم مناقشته من قبل المجلس، وبهذا يجوز للمجلس عند الاقتضاء إنشاء لجان خاصة لأغراض معينة تتشكل بناء على اقتراح من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضائه الممارسين، وتنتخب عن طريق الأغلبية المطلقة لأعضائه الحاضرين.

وخلافا للمقرر له بالنسبة لجلسات المجلس، فإن اللجان جلساتها سرية ولكن هذه السرية ليست في مواجهة أعضاء المجلس، بل يجوز لكل عضو أن يحضر جلسات اللجان التي يشترك في عضويتها، ولكن ليس له أن يشترك في المناقشات أو التصويت، ومهما كانت أهمية هاته اللجان فإنها لا تصدر قرارات بل تعد تقارير للمجلس عن الموضوعات التي تبحث فيها، فمن هنا تعد

¹ عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 229.

² فريدة مزباني: المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري، قسنطينة، كلية الحقوق، تخصص القانون، ص 174.

اللجان أجهزة فنية استشارية وأعمالها تحضيرية، ولقد جاء القانون الجديد للولاية 2012 أكثر ضبطاً وتنظيماً للجان المجلس مقارنة مع قانون 1990 من خلال رفعه للجان الدائمة والتفضيل من حيث موضوع اختصاصها، فوجودها يشكل مساهمة فعالة في نشاط المجلس.(4)

اختصاصات لمجلس الشعبي الولائي

كما كان الحال في قانون الولاية رقم 09/90 السابق جاء قانون الولاية الجديد رقم 07/12 متوافقاً مع الأسس والمبادئ الواردة بدستور 1989 وهو ما يتجلى من خلال تديد صلاحيات واختصاصات م ش و وذلك بعد التخلي مذهبياً عن الاختيار الاشتراكي الذي كان يكرسه دستور 1976، وعلى كل فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي تشمل جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية، وحماية البيئة وميادين ومجالات مختلفة سوف نتطرق إليها فيما يلي:

1- في مجال التنمية الاقتصادية والهيكل القاعدية

يعد المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية المحلية على المدى المتوسط للولاية في المجال الاقتصادي تحدد فيه الأهداف المسطرة وتبين فيه وسائل الدولة وبرامج التنمية لسائر البلديات التابعة للولاية(2)، فيناقش المجلس الشعبي هذا المخطط ويبيدي اقتراحاته طبقاً للمواد 88-91 يبادر المجلس الأعمال المرتبطة بأشغال تهيئة الطرق ومسالك الولاية والمحافظات عليها، وكذلك يقوم بإعادة تصنيف الطرق وكذا الاتصال مع المصالح المعنية والأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هيكل الاستقبال والاستثمار.

2- في المجال الاجتماعي والثقافي والصحي

نذكر أهم المهام التي يقوم بها هذا المجال:
يبادر ويشجع في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين يتولى إنشاء الهياكل القديمة التي تتجاوز قدرات البلدية.
يساهم م.ش.و بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل نشاط يهدف إلى ضمان مساعدة الطفولة، مساعدة المعوقين، المسنين، المعوزين.

يسعى لإنشاء منشآت ثقافية، رياضية، ترفيهية بالتشاور مع البلديات أو أي جهاز آخر. يقدم مساعدته ومساهمته في البرامج والنشاطات الرياضية والثقافية خاصة بالشباب. يصادق على مخطط الولاية، متعلق بالتنمية الاجتماعية والثقافية للولاية(3). يتخذ كل إجراء من شأنه أن يمس بالمجال السياحي، أو أن يساعد على استغلال القدرات السياحية على مخطط الولاية ويشجع كل استثمار في هذا المجال.

3- في مجال التجهيزات التربوية والتكوينية

1 عمور ابتسام، زغدوي محمد: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة

2 م م 80، 81، 83 من القانون رقم 07/12 المتضمن قانون الولاية لسنة 2012.

3 محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 111.

تتولى الولاية إنجاز وصاية مؤسسات التعليم المتوسط والثانوي والمهني والمحافظة عليها، وكذا تجديد تجهيزات مدرسية على حساب الميزانية غير الممركزة للدولة المسجلة حسابيا.

4- في المجال المالي

يقوم م ش و بالتصويت على ميزانية الولاية ويضبطها، والتصويت يكون على أساس التوازن التصويت على الميزانية الأولية قبل نهاية شهر أكتوبر من السنة السابقة للسنة المالية التي تطبق فيها الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المالية التي تطبق خلالها، وفي حالة ظهور عجز في تنفيذ الميزانية على م ش و أن يتخذ التدابير اللازمة لاستدراك العجز بتدخل وزير الداخلية والوزير المكلف بالمالية لتغطية وتحديد التدابير لإزالة العجز.(1)

5- في مجال السكن

إذ يساهم المجلس ويشرع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية، ويساهم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية في وضع برنامج للقضاء على السكن الهش والغير صحي ومحاربتة(2)، وهنا نذكر أن المشرع خصص في ق الولائي الجديد مادتين لصلاحيات م ش و في مجال السكن على عكس ق القديم الذي خصص م واحدة، وهذا يثبت اهتمام المشرع الكبير في ق الولاية الجديد من منطلق أن أزمة السكن طالت كل الولايات، فإنه من مصلحة المجلس المساهمة في وضع برامج السكن على مستوى الولاية كخطوة للتعبير عن الاهتمام بانشغالات المواطنين ومحاولة الاستجابة لهم.

6- في مجال الفلاحة والري

توسيع وترقية الفلاحة للوقاية من الآفات الاجتماعية، التشجير، تطهير المياه، حماية البيئة والغابات، ويساعد المجلس على تطوير الري المتوسط والصغير(3).

7- في مجال التهيئة العمرانية والتجهيز والهيكل الأساسية

وذلك من خلال تحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية، ورسم النسيج العمراني ويراقب تنفيذه، ويبادر كذلك بالأعمال المتعلقة بإشغال تهيئة طرق الولاية وصيانتها وتصفيتها حسب الشروط المعمول بها، وتجده يقوم بكل عمل من شأنه أن يفك العزلة عن الأرياف(4) ومن خلال عرضنا لاختصاصات م ش و، نجد أن المشرع قد أضاف في القوانين الجديدة اختصاصات م ش و وخاصة تلك المتعلقة بالمجال الاقتصادي، ونرى أيضا أن م ش و يشكل هيئة اتصال بين الدائرة المركزية والإدارة المحلية وكذلك يتميز تدخل الولاية بالطابع المكمل لوظيفة البلدية.

¹ فريدة مزباني: المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية السياسية في التشريع الجزائري، ص 177.

² م 82 من القانون 09/90 المتضمن ق الولاية، المذكور سابقا.

³ محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 112.

⁴ غيدي نورة، مرجع سابق، ص 39.

الفرع الثالث: الوالي (الهيئة التنفيذية) تعريفه

يعتبر والي الموظف السياسي الوحيد على المستوى المحلي الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي دون التقيد بشرط الاستشارة القبلية كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الغدارة المحلية، وبالرغم من تعدد النصوص القانونية والتنظيمية إلا أنها لم تصل إلى تعريف محدد لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه فقد جاء في م 92 من ق 09/90 المتعلق بالولاية بأن الوالي "هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية"⁽¹⁾.

إن النصوص القانونية والتنظيمية على الرغم من كثرتها وتنوعها إلا أنها لم تضع تعريفا محددًا لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه فقد جاء في م 110 من ق 07/12 المتعلق بالولاية بأن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة، كما عرفته م 04 من المرسوم التنفيذي 230/90 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية المعدل والمتمم بأن الوالي هم ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية، كما تم تعريف الوالي بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري وبأنه الوساطة الحتمية بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية، وأنه رجل القرار والميدان بالولاية، عميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأطراف⁽²⁾، ولتبيان الوضع القانوني للوالي وجب علينا التطرق إلى كيفية تعيينه، ثم حالات إنهاء مهامه مرورًا إلى الصلاحيات المخولة إليه.

تعيين الوالي وانتهاء مهامه

نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، وبالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنّها المشرع الجزائري، والمتعلقة بالولاية ابتداء من الأمر 38/69⁽³⁾ مرورًا بالقانون 09/90 وصولًا إلى القانون 07/12⁽⁴⁾ الجديد نجده لم يتطرق إلى الجانب الخاص بتعيين الوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب، لذا فإن الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم.⁽⁵⁾

ولدراسة تعيين الوالي وجب التطرق إلى الفئات التي يتعين منها الوالي وشروط التعيين.

الفئات التي يتعين منها الوالي

إن منصب الوالي ليس منصبا عاديا، يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ولكنه سياسي وإداري، يعتبر نوعيا لا يمكن توليه إلا لموظف

¹ علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص ص 19، 20.

² م 110 من ق 07/12 المتعلق بالولاية، المذكور سابقا.

³ الأمر 38/69 المؤرخ في 23/06/1969، المتضمن ق الولاية، ج ر عدد 44، الصادرة سنة 1969.

⁴ القانون 07/12 المتعلق بالولاية، المذكور سابقا

⁵ المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، والذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر عدد 31، لسنة 1990.

سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، فلا يمكن إن يتولى منصب الوالي إلا من كان من فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليا لها نفس نمط وطبيعة وظيفة الوالي⁽¹⁾، حيث لا يوجد نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الوالي ونظامهم القانوني، عكس م 13 من المرسوم التنفيذي 230/90 التي تنص على أن تعيين الولاية يكون من بين الكتاب العامين للولاية ورؤساء الدوائر على أنه تعيين 5 بالمئة منهم خارج هذين السلكين، وربما غياب نص قانوني ينظم سلك الولاية بما فيهم الأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر يتسبب في ظهور بعض الوضعيات الغامضة على سبيل المثال إجراء عزل وشطب بعض الولاية والأمناء العامون ورؤساء الدوائر في شهر أكتوبر 1999 تعرض من الناحية القانونية إلى انتقادات من طرف المعنيين ونتج عن هذه الأخيرة تكوين لجنة لدراسة مدى مشروعية هذه الانتقادات، وكذلك لدراسة الطعون المقدمة من طرف الولاية والأمناء العامون، ورؤساء الدوائر في إطار العزل المشار إليه أعلاه⁽²⁾.

أ- الشروط العامة

وهي الشروط التي يجب أن تتوفر في كل شاغل لوظيفة عامة حيث ينص قانون الوظيفة العامة على مجموعة من الشروط التي يجب توفرها في المترشح للوظيفة وهي شروط موضوعية أمتها ضرورة الوظيفة ومتطلبات العمل الإداري، وهي الشروط المحددة في م 75 من الأمر 03/06⁽³⁾ والتي تنص على أن الشروط العامة:

1- التمتع بالجنسية الجزائرية:

فإن الترشح لوظيفة عمومية يتوقف على مدى ارتباط المترشح بالدولة، ويخضع بصفة عامة كاملة لقوانينها وتشريعاتها.

ففي التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 قد اشترط في م 63/2 التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرك لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية⁽⁴⁾.

2- التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن

وذلك لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وألا يحمل شهادة سوابق قضائية.

3- أن يكون المترشح في وظيفة قانونية اتجاه الخدمة الوطنية

¹ بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، فرع مؤسسات السياسية والإدارية، 2012/2011، ص 08.
² ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط 4، 2010، ص 126.
³ الأمر 03/06 المؤرخ في 13/06/2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر عدد 46، لسنة 2006.
⁴ دستور 1996/11/28 المؤرخ في 27/12/1996، ج ر عدد 76، المعدل بالقانون 01/16 المؤرخ في 06/03/2016، ج ر عدد 14، مؤرخة في 07/03/2016.

شرط القوانين الخاصة المترشح للوظيفة العامة إن يبين مركزه من الخدمة الوطنية وذلك بتقديم شهادة تدل على أداء أو عدم أدائه أو إعفائه منها أو أنه موضوع تحت الطلب للخدمة الوطنية⁽¹⁾.

4- شرط السن والتمتع باللياقة البدنية لممارسة الوظيفة

بنسبة للسن: نصت المادة 78 من الأمر 03/06 فقرة 5 على أنه لا بد من توفر للحد الأدنى للسن القانونية والمقدرة 18 سنة كاملة دون أن تحدد سن أقصى تاركة الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك.

5- اللياقة البدنية

تتحقق أنظمة الوظيفة العمومية على شرط خلو المترشح للوظيفة العامة من الأمراض المزمنة أو المعدية أو العاهات الجسدية أو العقلية التي تعيق أداءه للعمل وتعطل مصالح المواطنين بسبب غيابه المتكرر والنتائج عن مرضه، وتختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب كل وظيفة.

وقد خصصت المادة 76 من الأمر 03/06 تتطلع فحص طبي في بعض الأسلاك في حيث لا تتطلب بعض الوظائف قدرات بدنية كبيرة، مما لا يعني حرمان ذوي الاحتياجات الخاصة من التوظيف حيث ألزم القانون يتخصص نسبة 1% من المناصب المفتوحة لذوي الاحتياجات الخاصة حسب المادة 27 من القانون 09/02 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بالأشخاص المعوقين وترقيتهم.

ج) الشروط الخاصة:

1) المستوى العلمي والتكوين الإداري: حسب م 20 من مرسوم تنفيذي 90-226⁽²⁾ بمعنى حصوله على شهادة جامعية على الأقل أو تكوين يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا.

الانتماء إلى إحدى الفئات المذكورة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90.

انتهاء مهام الوالي:

إن القاعدة العامة المعمول بها قاعدة توازي الأشكال والتي تقضي بوجود أن تكون جهة التعيين هي نفسها جهة إنهاء المهام وعليه فإن رئيس الجمهورية وحده من ينهي مهام الوالي

¹ بلفتحي عبد الهادي: مرجع سابق، ص 25.

² المرسوم التنفيذي 226/90 المؤرخ في 25/07/1940 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ووجباتهم، ج ر عدد 31.

بمقتضى مرسوم رئاسي ولدراسة طرق إنهاء مهام الوالي قسمناه إلى سببين: الأسباب العادية والأسباب الغير عادية.

(أ) **الأسباب العادية:** بالمرجوع إلى مرسوم التنفيذي رقم 90-26 سالف الذكر يحدد حقوق العاملين الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم نجد أنه يحصر الأسباب العادية في التقاعد والرقابة والاستقالة

1 التقاعد: الإحالة إلى التقاعد بالنسبة المناصب السامية لا يشترط سن لإنهاء المهام وإنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة والإحالة على التقاعد تتحقق دون دخل لإدارة الموظف ويتم هذا الإجراء بموجب قرار فردي على أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني في أجل قضاء ستة أشهر إبداء من تاريخ انتهاء التاريخ.

2 الاستقالة: والمقصود بها تلك الاستقالة الصريحة والمقدمة كتابيا وغير المتعلقة على شرط أو المقارنة بلبس وتقدم إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة وعلى الوالي الالتزام بأداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم المتعلق بانتهاء المهام⁽¹⁾.

3 الوفاة: وهي سبب طبيعي الانتهاء المهام لأي شاغل للوظيفة وهي العالة التي ينتج عنها صفة الموظف ويتم ذلك بموجب القرار الفردي أو المرسوم الذي ينظمه إنهاء المهام، غير أن ذوي حقوقه يستفدون من العديد الاعتبارات المالية.

(ب) الأسباب غير العادية:

- عدم الكفاءة والصلاحية المهنية.
 - عدم توفر اللياقة الصحية، أي عجز صاحب المنصب صحيا.
 - عدم الصلاحيات السياسية وذلك في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة.
- وينتج عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار السامي في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل حسب نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر، ويعد هذا سبب منطقي لانتهاء المهام، بأخذ على سبيل المنال على هذه الحالة، الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 14/97⁽²⁾ المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر.

اختصاصات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص على السلطات بصفته ممثلا للولاية، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة.

أ- صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ وإعلام مداولات م.ش الولائي

¹ علاء الدين: حسني والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 28.
² الأمر 14/97 المؤرخ في 1997/05/31 المتعلق بالتنظيم الإقليمي بولاية الجزائر، ج ر العدد 38 المؤرخة في 1997/07/04.

وذلك بتنفيذ مداوالات (م ش و) طبقا م 80 من ق 09/90 لسنة 1990، المتعلق بالولاية، وكذلك م 124 من ق 07/12 لسنة 2012 هي أن يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوالات (م.ش.و) وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب، ونصت م 65 من ق الولاية الجديد لا تنفذ مداوالات م ش و إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي: الميزانيات والحسابات، وقد وردت في ق 09/90.

التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة فيعرض الشرعية على المعاملات العقارية، استوجب المشرع المصادقة الصريحة، وحسنا فعل اتفاقية التوأمة والتي لم ترد في ق 1990.⁽¹⁾

الهبات والوصايا الأجنبية وهذا أمر طبيعي، فالهبات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع، أما فيما يخص م 53 من ق الولاية الجديد نجد أن المشرع أشار فيها إلى الحالات التي لا ينفذ فيها مداوالات م ش و.⁽²⁾

ب- أما بالنسبة لإعلام مداوالات م ش و

فإن صلاحيات الوالي فيما يتجلى بمداوالات م ش ولائي قد تحددت بموجب المواد 103، 104 و 109 من ق الولاية 07/12 والتي تقابلها في ق الولاية السابق 09/90 في المواد 84، 85، 89 و 91.

ج- تمثيل الولاية

خلافًا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس م ش البلدي فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونًا للوالي وليس رئيس م ش و، ومن ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقًا للتشريع الساري المفعول، كما يمثل الولاية أمام القضاء "الأمر الذي أكدته لاحقًا م 828 من ق إ م إ 09/08.⁽³⁾

ممارسة السلطة الرئاسية على الموظفين كما تشير م 127 من ق الولاية الجديد حينما نصت أن تتوفر الولاية على إدارة تحت سلطة الوالي.

ثانياً: الوالي ممثلاً للدولة

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلاً للدولة في إقليم الولاية.

¹ عمار بوضياف: شرح ق الولاية، مرجع سابق، ص 238.

² م 53 من ق الولاية الجديد، المذكور سابقاً.

³ محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية، مرجع سابق، ص 80.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في السلطات الأساسية التالية:
أ- التمثيل

حيث تنص م 1/92 من ق الولاية 09/90 وم 05 من ق الجديد 07/12 على أن الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية.(1)

ب- التنفيذ

حيث تنص م 95 من ق الولاية القديم 09/90 وم 102 من ق الولاية الجديد على أن يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات ولهذا فهو مكلف بالتنفيذ.

ج- التنظيمات

يقوم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات واللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية أو قرارات تنظيمية صادرة عن الوزراء، إعمالاً للم 2/92 من ق الولاية 09/90 "ينفذ الوالي قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير".(2)

وتجسد السلطة في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.(3)

د- الضبط

كما هو الشأن بالنسبة لرئيس م ش ب، فإن الوالي يتمتع بالعديد من سلطات الضبط الإداري "الشرطة الإدارية"، كما نصق إ ج أيضا على سلطات الولاية في مجال الضبط القضائي.
الضبط الإداري

حيث تنص م 114 من ق الولاية الجديد على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العامة، على أن توضع مصالح الأمن تحت تصرفه، كما يقوم بالتنسيق بينهما.

وفي الظروف الاستثنائية منح ق الولاية للوالي طلب تدخل تشكيلات الأمن والشرطة والدرك الوطني عن طريق التسخير.

الضبط القضائي

لقد خولت م 28 من ق إ ج سلطات للولاية في مجال الضبط القضائي، مع إحالتها بجملة من القيود. ومن خلال ما ذكرناه عن الوالي وازدواج وظيفته إلا أنه في الحقيقة سوى إدماج بين الوظيفتين لصالح وظيفة عدم التركيز الإداري، حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة ويظهره دائما للسلطة المركزية في كل تدخلاته.(4)

1 - م 1/92 من ق الولاية 09/90، المذكور أعلاه.

- م 05 من ق 07/12، السابق الذكر.

2 محمد بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 162.

3 م 125 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

4 - م 114 من ق الولاية.

المطلب الثاني: إدارة الولاية

الوالي هو تلك السلطة المركزية واللامركزية من خلال الوظائف الموكلة إليه كممثل للدولة وممثل للولاية حيث يعبر عن اهتمامات المواطن عندما تكون السلطة اللامركزية الإقليمية، يقوم بدور المخول إليه كمندوب الوزير أو الحكومة في صفة المركزية الإدارية، لكن هذه المهمة لا يقوم بها لوحده بل سخر له المشرع مجموعة من الأجهزة تساعد في وظيفته وهي تتمثل أساسا في الكتابة العامة والمفتشية العامة، ومصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية والديون والدائرة ومجلس الولاية، ومن هنا سوف نتطرق إلى دور كل جهاز.⁽¹⁾

الفرع الأول: الكتابة العامة

يوجد على رأس الكتابة العامة كاتب عام وهو مصطلح قديم، أو أمين عام حاليا يعتبر من المناصب العليا للدولة ويتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي طبقا لنص م 2/01 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 1999/10/27، ويمكن تنظيم الكتابة العامة في مصلحة واحدة أو مصلحتين أو ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها ثلاث مكاتب على الأكثر.⁽²⁾

الاختصاصات

تتمثل مهمة الكاتب العام تحت سلطة الوالي فيما يأتي:

- يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته.
 - يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
 - ينسق أعمال المديرين في الولاية.
 - ينشط الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها.
 - يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها.
- وبهذه الصفة يكلف بما يأتي:
- يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعينين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال.
 - ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها.
 - يتابع تنفيذ مداورات م ش و والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
 - ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعينين اجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى كتابتها.
 - يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
 - يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره.⁽³⁾

- م 28 من ق إ ج.

¹ علاء الدين عشي: والي الولاية في تنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 102.

² م 2/01 من المرسوم الرئاسي رقم 240/99، المؤرخ في 1999/10/27.

³ م 05 من المرسوم التنفيذي 215/94، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة بالولاية وهيكلها.

الفرع الثاني: المفتشية العامة

تتولى المفتشية العامة سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والمؤسسات غير المركزية واللامركزية، الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية، ويسير المفتشية مفتش يعين بموجب مرسوم تنفيذي ويساعده مستشار أو ثلاثة مفتشين بينهم الوالي على أن يبلغ الوالي بتقارير التفتيش التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم، ويرسل ملخص منها دوري إلى الوزارة الوصية.⁽¹⁾

الاختصاصات

هناك صلاحيات مخولة للمفتشية تحت سلطة الوالي تتمثل فيما يلي:

في مجال الاختصاص

تشمل مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية للأجهزة وهيكل المؤسسات غير المركزية واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية.⁽²⁾

في مجال السلطات

تتولى المفتشية العامة في الولاية، تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم الأجهزة، الهياكل والمؤسسات.⁽³⁾

تسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المخول بها والمطبق على مهام وأعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات.

الفرع الثالث: مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية

تعتبر مصلحة التقنيين والتعبير القانوني الأصح لمصلحة تنظيم الشؤون العامة والإدارة المحلية هيئتين لا مركزيتين ضمن المصالح التابعة لسلطات الوالي، وتقوم بمساعدته في مجال تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه مكان تقوم بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما اسناديا يمكن المصالح المشتركة في الولاية من اليسر بانتظام، وتنظيم مصالح التقنيين.

أ- مصالح التقنيين والشؤون العامة

وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح، وتضم كل مصلحة ثلاث مكاتب إلى أكثر ويسيرها مدير يعين بموجب مرسوم تنفيذي.

وتكشف مصالح التنظيم على الخصوص بما يأتي:

- تسهر على تطبيق التقنين العام واحترامه.
- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي.
- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية.

¹ ناصر لباد: مرجع سابق، ص 174.

² م 01 من المرسوم التنفيذي 215/94، المذكور سابقا.

³ م 02 من المرسوم التنفيذي 215/94، المذكور سابقا.

- تتخذ إجراءات التسخير نزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة.

ب- مديرية الإدارة المحلية

تتمثل مهمتها السياسية في التنسيق بين الولاية والبلدية وممارسة الوصاية عليها، وتتكون من مصلحتين إلى 04 مصالح، تضم كل مصلحة من 03 مكاتب إلى أكثر ويسيرها مدير معين بموجب م ت.

وتقوم مصالح المدير للإدارة على الخصوص ما يلي(1):

- تعد من المصالح الأخرى المعنية بميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية، كما تسهر

على تنفيذها حسب الكيفيات المقررة.

- تدرس وتقترح وتضم كفاءات تسيير المستخدمين المعنيين لدى المصالح المشتركة للولاية.

- تدرس وتطور كل عمليات تحسين مستوى المستخدمين وتكوينهم.

- تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية وتوافق عليها.

تنشأ داخل إدارة الولاية أجهزة ومصالح تتمثل أساسا في المديرية التالية:

- مديرية التقنيين والإدارة، وقد حددت م 03 من م ت 217/94 بالتفصيل صلاحيات هذه

المديرية.

- مديرية الإدارة المحلية، وتتمثل مهمتها الأساسية في التنسيق بين الولاية والبلديات،

وممارسة الوصاية عليها.(2)

ديوان الوالي

يعتبر هذا الجهاز من الأجهزة الحساسة والمقربة من الوالي، نظرا لمكانته ودوره بالنسبة

لمصالح إدارة الوالي، فهو جهاز يوضع لمساعدة الوالي وبالتالي فهو تحت سلطته المباشرة،

ويتولى إدارته رئيس الديوان الذي يعتبر بدوره من المناصب العليا في الدولة يعين بموجب م ت،

وحسب م 09 من م ت 215/94 يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصه تفويض الإمضاء من

الوالي.

ونلاحظ أن عدد أعضاء الديوان يتغير حسب حجم العمل في الولاية، كما نجد في الواقع أنه

في بعض الأحيان يكلف أحد الملحقين بالديوان بمهام متعلقة بالدائرة، أو مهام متعلقة بإحدى

المديرية التنفيذية التي تخص قطاع معين فنجد مثلا الوالي يكلف أحد الملحقين بمتابعة ملف

الفلحة في الولاية ذات طابع فلاحي، فالوالي يوزع المهام بينهم ورغم أن القانون حدد

الصلاحيات بدقة بين أجهزة إدارة الولاية التي تساعد الوالي في أداء مهامه وتحقيق التنمية المحلية

إلا أنه ونظرا لنقص التكوين وعدم احترام التنظيم والصلاحيات يحدث بعض التداخل في

الصلاحيات.(3)

¹ م 02 من م ت 265/95، المؤرخ في 1995/09/06، الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية.

² م 03 من م ت 217/94، المذكور أعلاه.

³ م ت رقم 127/90، المؤرخ في 1990/05/06، الذي يتضمن كفاءات التعيين في بعض وظائف الدولة العليا، ج ر، عدد 20 لنفس السنة.

الديوان جهاز يوضع مباشرة تحت اشراف الوالي ويتولى إدارته رئيس الديوان، كما يساعده ملحقون بالديوان يتراوح عددهم بين 5 و10 حسب أهمية الولاية.

ويلاحظ أن جهاز الديوان له مكانة معتبرة في تسيير وفعالية الأجهزة الإدارية عموما والولاية خصوصا كلما تميز أعضائه بالكفاءة والنزاهة فهم بمثابة "البطانة" بالنسبة للوالي، وكما هو ثابت من التجربة التاريخية في الحضارة العربية الإسلامية لما كان يسمى "بالحجابه".⁽¹⁾

الاختصاصات

العلاقات الخارجية والتشريعات.

العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

ويفرض رئيس الديوان في حدود اختصاص بالإمضاء عن الوالي من أجل مساعدة الوالي

في بعض مهامه.

الدائرة

لم يعتبر القانون الدائرة هيئة من هيئات الولاية، قد أخضع تنظيم الدائرة في البداية للمرسوم 31/82⁽²⁾ المعدل بالمرسوم 372/82⁽³⁾، ثم إلى المرسوم 215/94 سالف الذكر والذي حدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وما يلاحظ أن تنظيم الدائرة كان عن طريق م ت وليس بقانون وأخضعت لسلطة الوالي.

ولا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولم يذكرها المشرع ف م 49 من ق م والذي اكتفى في إطار المجموعات المحلية بالولاية والبلدية، كما لم ر ذكرها في الدستور م 15 منه والتي اكتفت بالإشارة أن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية، وبالتالي لا يمكن اعتبارها جهازا إداريا منفصلا ولم يخص ق الولاية لسنة 1990 إحكاما للدائرة وبالتالي فالدائرة في النظام الإداري الجزائري عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة للوالي وخاضعة لسلطته وليس لها وجود مستقل ومنفرد، ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد.⁽⁴⁾

الاختصاصات

يعين رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي وحددت المواد من 09 إلى 16 من المرسوم 215/94 اختصاصات وصلاحيات رئيس الدائرة، حيث أنه يتولى العمل على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها إضافة إلى قرارات الحكومة وقرارات م ش و وقرارات مجلس الولاية على مستوى الدائرة، ويجعل على مراقبة وتنشيط وتنسيق أعمال البلديات الملحقة به، كما يقوم باطلاع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته بالإضافة إلى الاختصاصات التي يفوضها له الوالي، كما تعمل بعض الأجهزة على

¹ عبد الرحمان بن خلدون في كتابه المعروف ب "المقدمة"، ص 100.

² 31/82 المؤرخ في 1982/01/23، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، ج ر عدد 04، المؤرخة في 1982/01/26.

³ المرسوم 372/82 المؤرخ في 1982/11/27، يتم المرسوم 31/82، ج ر عدد 48 بتاريخ 1982/11/30.

⁴ عمار بوضياف: التنظيم الإداري الجزائري بين النظرية والتطبيق، مرجع سابق، ص 186.

مساعدة رئيس الدائرة في أداء مهامه والمتمثلة في الكاتب العام للدائرة ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة حيث يجتمعون في دورة عادية خلال كل أسبوع وتحرر خلالها محاضر يتم ارسال نسخ منها للوالي.

مما يلاحظ أن خضوع رؤساء الدوائر للوالي وعدم إمكانية اتخاذ القرارات في الوقت المناسب إلا بعد الوالي أدى إلى بروز مشاكل إدارية، كان لها انعكاس سلبي على التنمية المحلية واستقلالية البلدية.⁽¹⁾

كما أن رئيس الدائرة يمارس اختصاصه تحت سلطة الوالي ويتلقى تفويضا بالتوقيع حسب نص م 08 من م ت 215/94.

من منطلق ما ذكر تظهر الدائرة كأنها آلية أو تقنية لتخفيف العبء على الولاية تكمل دورها، غير أن ذلك لا ينسينا وضعيتها وطبيعتها القانونية وضرورة تبيانها حتى يتسنى لنا معرفة العلاقة بين الدائرة من خلال رئيسها مع مختلف البلديات التابعة له، إذ يظهر بعض رؤساء البلديات وكأنهم مرؤوسين رئيس الدائرة.⁽²⁾

مجلس الولاية

تنص م 11 من ق 07/12 على أنه ينشط الوالي وينسق ويراقب النشاط الممركزة للدولة مكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية.

كما نصت م 127 منه على أنه تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت الوالي وتكون المصالح الغير ممركرة جزء منها ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك.

الاختصاصات

يمارس أعضاء مجلس الولاية مجموعة من الصلاحيات الواردة في م ت 215/94، بالإضافة إلى الاختصاصات المحددة في التنظيمية الأخرى.

ويجب على أعضاء المجلس إطلاع الوالي بانتظام على الشؤون الخاصة بكل قطاع وتبليغه بجميع المعلومات والتقارير والدراسات والإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية، ويتلقى كل عضو من أعضاء مجلس الولاية تفويضا من الوزير المختص بشكل مباشر أو من الوالي بشكل غير مباشر ولكن غالبا ما يكون المكلف بالرقابة عليهم.

لقد ارتبط تنظيم المجلس بمختلف النصوص التي صدرت بشأنه، فأول إنشاء له كان بموجب م 137 من الأمر رقم 38/69 وأسند له مهمة تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات م ش و، وبهذه الكيفية اعتبر شكله الجماعي ممثلا للحكومة وهيئة من هيئات الولاية وممثلا لها في تنفيذ برامجها التنموية حيث يعمل باسم الإثنين معا، وعليه فإن أعضاءه يحكمهم التعيين لا الانتخاب.⁽³⁾

¹ خليفي محمد: النظام القانوني للتفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان، تخصص قانون عام، 2008/2007، ص 71.

² سعدي الشيخ: الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2007/2006، ص 177.

³ سعدي الشيخ: مرجع سابق، ص 182.

المبحث الثاني: الرقابة الإدارية " الوصاية على الهيئات المحلية "

إن الإدارة المحلية كإحدى الصور اللامركزية الإدارية لا يمكن أن يمنح لها الاستقلال المطلق، حيث أن المشرع من الناحية القانونية والسياسية اعترف لوحدة الإدارة المحلية بالشخصية المعنوية، بعد ممارسة امتيازات السلطة العامة ومع ذلك أخضعها لصور مختلفة من الرقابة، هكذا تعتبر الرقابة على الهيئات المحلية سلاحاً قوياً تلوح به سلطات الدولة لمواجهة الهيئات اللامركزية بنية المحافظة على وحدة الدولة وكيانها القانوني والسياسي من التفكك والانفصال والتجزئة، وبدونها تصبح الهيئات المحلية دويلات صغيرة داخل الدولة الأم تعمل على الانفصال عنها أو على الأقل تسعى لإبراز خصائصها الذاتية الخاصة مما يصنف سلطة الدولة. وعلى صدد ما ذكرناه سوف نتطرق في هذا المبحث إلى مفهوم الرقابة الإدارية " الوصاية " ثم الرقابة المفروضة على البلدية والولاية كهيئات محلية.

المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية " الوصاية "

الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية " الوصاية "

عرف أحد الفقهاء الرقابة بأنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، ويقصد تجنب الآثار الخطيرة التي تنشأ على سوء الإدارة من جانب الوحدات اللامركزية مع ضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكمله على ألا تتم هذه الوصاية إلا في الحالات المحددة قانوناً، حماية لاستقلال الوحدة المشمولة بالوصاية المذكورة، وبالتالي فهي تعتبر أو يقصد بها مجموع السلطات التي يقرها القانون للهيئات المذكورة أشخاص الهيئات المحلية وأعمالها لغرض حماية المصلحة العامة وضمن احترام مبدأ الشرعية⁽¹⁾. إن نظام الوصاية الإدارية لا يقيد من حرية الهيئات المحلية في القيام بأعمالها أو اتخاذها بقراراتها التي تراها مناسبة لخدمة مواطنيها، بل هو الضمان من أجل أن تعمل هذه الهيئات في الحدود التي رسمها لها القانون⁽²⁾، وهذا ضمان لحقوق الأفراد ووحدة الدولة.

رغم إن مصطلح الوصاية من أجل أصل مدني، إلا أنه في المجال الإداري مفهوم خاص، اختلافات كثيرة عن المفهوم السائد في ق الخاص مع التذكير بأن مصطلح مستعمل في فرنسا ولا يراد به وصاية الوالي على القاصر أو ناقص الأهلية بمفهوم ق م، بل تعني وصاية السلطات المركزية على السلطات المحلية والتي يراد منها فرض الرقابة القانونية على الهيئات المحلية أو الإقليمية من أجل المصلحة العامة واحترام مبدأ المشروعية.

ومن خلال ما ذكرناه على مفهوم الرقابة الوصائية نجد أنها تركز على أمور أساسية هي:

¹ أعمار عوابدي: نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة والقانون الإداري، دار هومة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2003، ص 88.

² محمد فؤاد عبد الباسط، القرار الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، 2000،

- صدور الرقابة أساس عن السلطة المركزية، مع إمكان صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية.
- انصراف هذه الرقابة إلى هيئات اللامركزية الإقليمية والمرجعية وذلك بوصفها هيئات مستقلة عن السلطة المركزية.
- الصفة الاستثنائية للرقابة الإدارية وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص في الحدود وبالقيود المقرر في القانون.

الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية "الوصاية"

تعتبر الرقابة الإدارية نوع من أنواع الرقابة الممارسة على الوحدات المحلية وهي اختصاص السلطة التنفيذية، والهدف منها التأكد من حسن الخدمات المحلية ودعم وحدة الدولة الإدارية، ويتخذ هذا النوع من الرقابة ثلاث صور نوضحها فيما يلي:

أ- الرقابة على الهيئات ذاتها

من اختصاص القانون المنشأ للوحدات الإدارية المحلية أن يخول السلطات المركزية سلطة إيقاف وحل الأجهزة، وهيئات الإدارة المركزية دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة.⁽¹⁾

الإيقاف

يمكن للإدارة المركزية طبقا للشروط والإجراءات القانونية ن تعتمد على إيقاف وتعطيل نشاط وسير أعمال المجلس أو هيئة معينة مؤقتا طيلة فترة محددة شهرا مثلا لاعتبارات معينة تستند لمبدأ الملائمة.

الحل

يخول القانون للسلطة الوصية أن تقوم بالحل والإزالة والأنهاء الدائم لهيئة من هيئات الإدارة المحلية "المجلس المنتخب"، وهو أخطر مظاهر الوصاية أو الرقابة الإدارية لمساسه بمبدأ الديمقراطية والاختيار الشعبي، مما يستلزم إحاطته بجملته من القيود والشروط حفاظا على استقلال الوحدات المحلية.⁽²⁾

ب- الرقابة على الأشخاص

تمارس السلطة الوصية على رقابتها الأشخاص المعنيين بالوحدات اللامركزية، كما لها الحق أيضا وفق إجراءات معينة ممارسة وصايتها الإدارية على الأشخاص المنتخبين، تتمثل مظاهر الرقابة الإدارية على الأشخاص القائمين على الهيئات المحلية في:

¹ سليمان الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 89.

² مسعود شيهوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، سنة 2003، عدد 3، ص 41.

التوقيف: عضو بهيئات الإدارة اللامركزية لمدة محددة عن ممارسة المهام شهرا مثلا.

الإقالة: لأسباب عملية كتولي العضو المنتخب لمهام إدارية في جهة أخرى.

العزل: أو الطرد أو الفصل بسبب إدانته لارتكاب أعمال مخالفة للقانون.⁽¹⁾

ج- الرقابة على الأعمال

وتتخذ هذه الرقابة بدورها الأشكال التالية:

التصديق والإلغاء

تنص القوانين المتعلقة بالإدارة اللامركزية على أن قرارات ومداولات وتصرفات تلك الإدارة باطلاع السلطة الوصية عليها قبل تنفيذها، وذلك يهدف إلى مراقبة مدى مشروعيتها وملائمتها وبالتالي التصديق عليها وإلغائها وفقا للأوضاع والإجراءات والكيفيات التي يحددها القانون.

الحلول

يمكن في حالات معينة للسلطة الوصية أن تحل مكان وتدخل الإدارة المحلية للقيام بتصرفات وأعمال هي أصلا من صلاحيات واختصاصات هذه الأخيرة، وتتم هذه الإجراءات عند امتناع الإدارة المحلية للقيام باختصاصاتها رغم أعضارها وتنبهها للقيام بها.⁽²⁾

الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال

تعتبر من أهم أنواع الرقابة التي تباشرها السلطة الوصائية رجوعا إلى المواد 65 إلى 59 من ق البلدية 10/11، نجد أن المشرع وضع تقسيما لتنفيذ المداولات إذ تنفذ ضمنيا أو تحتاج إلى مصادقة صريحة وأخرى باطلة بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا كما يلي:

التصديق

ويكون ضمنيا أو صريحا:

التصديق الضمني

بصفتها مستقلة فالبلدية تتمتع بحق المبادرة في اتخاذ ما يلزم من قرارات تتعلق بالشأن المحلي، إلا أن مداولات المجلس ليست قابلة للتنفيذ إلا بعد عرضها على جهة الوصاية على أن تصبح كذلك بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها لديها.

هذا ما صرحت به المادة 56 من القانون البلدي الجديد 10-11 بما معناه أنه باستعمال المدة الزمنية السابقة والتي تم تمديدها بعد أن كانت 15 يوما في القانون السابق ولم يتم الاعتراض عليها فهي قابلة للتنفيذ إذا ما أرى المجلس صلاحية ذلك لأن التصديق في الأخير هو إذن بالتنفيذ وليس إجبار على التنفيذ.

¹م 138 من ق رقم 10/11.

²عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، مرجع ساق، ص 109.

بالرغم من هذا تبقى قيда على الوصاية في تنبيه لأعمال البلديات التي هي مكلفة بها وإلا عوقبت هذه الأعمال من رقابتها بعد هذه المدة طبعاً، بالتالي فالمصادقة الضمنية هي بمثابة الجزء الذي يسلب على هيئة المكلفة بالوصاية في حالتين القصدية أو الغير قصدية أي حيث تعمدتها السلبية وتجازي به أيضاً نظير إهمالها في حالة السكون الغير قصدي⁽¹⁾.

التصديق الصريح:

قد حددت م 57 من ق 10/11، المتعلق بالبلدية كالاتي لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من والي المداوالات المتضمنة ما يلي:

- الحسابات.
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية بالبلدية.

ونظراً إلى مواضيع المداوالات التي كانت محل مصادقة صريحة من الوالي لما تنطوي عليه من أهمية كالميزانية التي تسير عليها طريق البلدية ويعرف مستقبلاً، أما فيما يخص الهبات والوصايا الأجنبية فقد أكد المشرع على معرفة مصدرها وقبول هاته الوصايا يجب أن يكون بمرافقة قبلية من طرف وزير الداخلية، أما بالنسبة للتوأمة تنطوي تحت حماية الدولة وذلك من خلال الاطلاع على بنودها ونرى أنه لا يأتي على استقلال المجلس شيء ما التزمت الوصاية بحدودها وتحرت في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة، أما بالنسبة للتنازل عن الأملاك العقارية فوجوبية صراحة تصديقها أمر مهم ولازم حفاظاً عليها، ويمكن القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحييت المصادقة الصريحة بل لطبيعتها ولاعتبارها من الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية⁽²⁾.

وقد أقر المشرع بأن هذا التصديق الصريح يتحول إلى تصديق ضمني أي التخفيف من شدة التصريح، إذا تجاوز 30 يوماً من تاريخ إيداعه بالولاية وبالتالي موافقة ضمنية للوالي لتكون بعدها المداولة قابلة للتنفيذ⁽³⁾.

الإلغاء "البطلان"

يقصد به الإجراءات التي يتم بمقتضاها لجهة الوصايا الإدارية أن تزيل قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة⁽⁴⁾.

البطلان المطلق

¹ عادل عمران: البلدية في التشريع الجزائري، الجزائر، دار الهدى 2010 ص 81.
² عمار عوابدي: مبدأ الديمقراطية الإدارية وتطبيقاتها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984، ص 73.
³ م 58 من ق 10/11 المتعلق بالبلدية.
⁴ عمر الشوبكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981، ص 195.

نصت م 59 من قانون البلدية، ببطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة بالغة العربية.
- يعين الوالي بطلان المداولة التي تخالف شكلا أو موضوعا ما ورد في م السابقة بقرار دون أن يشترط تقيدته بمدى زمني كقاعدة عامة لأن ما بني على باطل يبقى باطلا.

البطلان النسبي

بموجب م 60 من القانون 10-11 المتعلق بالبلدية تكون بعض مداوات المجلس الشعبي البلدي، محلا للإبطال إذا ما شاب موضوعاها ما يرمي إلى الانحراف عن المصلحة العامة والانقياد وراء المصلحة الشخصية لبعض الأعضاء أو كلهم بما فيها الرئيس بأسمائهم الشخصية أو ازواجهم أو أصولهم أو فروعهم كل ذلك تنزيها للمجلس و إبعاد عن الشبهة وحفاظا على مكانتها ومصداقية أعمالهم وأي تهاونفي هذا النشأ من الوصاية يجعل من صورة المجلس تهتز لدى جميع الناخبين لذلك ألزم المشرع كل عضو بتصريح رئيس المجلس الشعبي البلدي ولأن يعلن هذا الأخير للمجلس إذا ما وجد هو أو أحدهم في وضع يتعارض مع مصالح متعلقة به.

وتعود مسألة إبطال المداولة إلى الوالي بقرار معلل منه، مع أن القانون الجديد 10/11 لم يرد المدة التي يحق له فيها ذلك، وهذا ما يثير إشكالات في التطبيق وكان الأجدى تحديد مدة زمنية على غرار القانون السابق في م 45 حيث أعطت مدة شهر ونرى ضرورة مراجعتها حماية لكل الأطراف.

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيدا لطابعها اللامركزي سمحت م 61 منه رئيس المجلس أن يطعن إداريا النظام الإداري أو قضائيا في قرارات الوالي المتعلقة بالإلغاء مداولاته، وذلك برفع دعوى إلغاء أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا طبقا إ م إد للقانون 09/08 م 80 منه.⁽¹⁾

الحلول

تعتبر الحلول من أشد أنواع الرقابة لأنه للسلطة الوصية بإدارة الشأن المحلي بطريقة مباشرة، بما معناه تحل محلها للقيام بهذا العمل بذلك أخضع المشرع الوصاية لجعله من الشروط والقيود الصارمة إحاطة بها حتى لا تصبح مبررا للبحث واستغلال ضعف هذه الجماعات، ومن بين هذه الشروط:

- توفر نص أو أساس قانوني للحلول.
- أن تتقاعس الجماعات المحلية أو تمتنع عن القيام بما كلفت قانونا مع إلزامها بالتحرك بموجب نص صريح، مع ذلك تركز إلى السلبية.

¹محمد الصغير بعلي: الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 139.

- إعدار السلطة الوصية للجماعات المحلية وتنبهها حول ضرورة القيام بالعمل ومنحها أجلا لذلك وإن لن تستجب، فبمعناه أنها قد رضيت بالحلول ولا تمنع في المساس باستغلالها. تتمثل سلطات حول الوالي في ق البلدية وتتجلى في:
 - اتخاذ الوالي كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على النظام العام وديمومة المرفق العام⁽¹⁾.
 - امتناع رئيس م ش ب عن اتخاذ القرارات المؤكدة له بموجب القوانين والتنظيمات، مدعاة للحلول محله بعد إعداره⁽²⁾.
 - تقصير البلدية في حفظ الوثائق ذات الأهمية الخاصة كسجلات الحالة المدنية وسجلات مسح الأراضي، والوثائق المالية والمحاسبية تجعل من الوالي يودعها تلقائيا في أرشيف الوالي. يستعمل الوالي سلطة الحلول بغية تنفيذ وتسجيل النفقات الاجبارية، كنفقات الأجور والمستخدمين مثلا والي لو يصوت عليها م ش ب، كما يضبط الوالي ميزانية البلدية تلقائيا إذا ما صوت المجالس على ميزانية مضطربة للمرة الثانية بعد إبداء ملاحظاته عليها وإعطاء مهلة لترجيح والتصويت وفق م 183 من ق 10/11 المتعلق بالبلدية تتحمل البلدية مسؤولية القرارات التي صدرت على الوالي ويعد الحلول إجبارا للبلدية للقيام بالتزاماتها وفقا للقوانين⁽³⁾.

الفرع الرابع: الرقابة على الهيئة

تتجسد الرقابة على م ش ب ككيان قانوني في إمكانية حله وإعدامه قانونا، والحل يستهدف الوجود القانوني للمجلس مما نجر عنه فقدان الأعضاء صفة العضوية التي يحملونها، هذا بموجب م 46 من ق 10/11 المتعلق بالبلدية والتي حصرت حالاته كما يلي⁽⁴⁾:

أ- خرق الأحكام الدستورية

بنص م 54 من ق 10/11 خضوع المؤسسات للنظام القانوني للدولة والمداومات التي تخالف القانون تعتبر باطلة بطلان مطلق⁽⁵⁾.

ب- إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس

عندما تصدر الجهات القضائية قرارها الشأن فالأمر يعني أن هناك خروقات أرفقت العملية الانتخابية، مما استدعى إلغاءه ومن ثمة الطعن في شرعية أعضاء المكونين له وبالتالي مجلس غير شرعي.

ت- الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس

تعني إفراغ محتواه البشري يتحقق بتخلي الأعضاء عن عضويتهم بالمجلس.

ث- وجود اختلالات خطيرة في التسيير بالمس بمصالح المواطنين وطمأنتهم

¹م 100 من ق 10/11، المتعلق بالبلدية.

²م 101 من القانون نفسه.

³م 183 من ق 10/11 المتعلق بالبلدية، المذكور أعلاه

⁴م 46 من نفس القانون.

⁵م 54 من ق 10/11، المذكور أعلاه.

كان المشرع واضحا وحريصا على حماية مصالح المواطنين واطمئنانهم، فالباعث على ذلك كونه أصبح مصدر خلاف أثارت على سير المرفق وراحة المواطنين والإبقاء عليه يزيد الوضع تفاقما.

ج- عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة رغم استخلافهم يكون المجلس قد فقد الأداة التي تحكم بها سير أعماله.

ح- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء م ش ب

التي تعيق سير البلدية ويعد الإعدار لتعدد الألوان السياسية المشكلة للمجلس، فلا يتصور أنهم برأي واحد وهذا اختلاف، أما إذا ائتلاف تجاوز مسألة الآراء هذا قد يؤثر على السير المنتظم والعادي للمجلس، هنا يتدخل الوالي لتحقيق التقارب بينهم.

خ- اندماج البلديات أو خصمها أو تجزئتها

وضع يتحدد إثر تقسيم إقليمي جديد تكون نتائجه صنع وإضافة بلديات أو تجزئتها إلى بلديات أخرى، فيكون حل المجالس نتيجة طبيعية لذلك.

د- حدوث ظروف استثنائية تحول تنصيب المجلس المنتخب

لا يمكن تنصيب المجلس المنتخب لظروف استثنائية والحكم هو الحل. وللمقارنة فإن م 34 من القانون البلدي السابق رقم 08/90 جاءت دقيقة من حيث الحصر والتحديد لحالات حل م ش ب(1):

الاختصاص

على حسب نص م 47 من ق البلدية التي نصت على:

"يتم حل م ش ب وتحديدته بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية وذلك حماية واحتراما للتمثيل والاختيار الشعبي(2).

الآثار "النتائج"

على حسب م 48 من ق البلدي الجديد أو الحالي في حالة حل المجلس الشعبي يعين الوالي خلال 10 أيام بعد حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، تنتهي مهمتهم بمجرد تنصيب المجلس الجديد(3).

وحل المجلس يجب أن يتبعه انتخابات تجديد خلال مدة أقصاها 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، على أنه لا يمكن إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية(4) في حالة ظروف استثنائية تحول دون إجارتها، يعرض الوزير المكلف بالداخلية يقوم مجلس الوزراء، يتعين

¹ م 34 من ق البلدي القديم 08/90.

² م 47 من ق 10/11 المتعلق بالبلدية، و م 35 من ق 08/90 الملغى والتي اشترطت أن يكون مرسوم الحل في مجلس الوزراء.

³ م 48 من ق 10/11، المذكور أعلاه.

⁴ م 49 من نفس القانون.

الوالي، يمارس المهام المسطرة ل م ش ب، حتى تاريخ تنصيب مجلس جديد مع السعي إلى تنظيم الانتخابات في حال توفرت الظروف المناسبة⁽¹⁾.

نستنتج أن مدى وأهمية الرقابة يتحدد وفقا لطبيعة المجتمع وعلاقاته الاجتماعية ودرجة اللامركزية فيه، ومدى تحديد ووضوح اختصاصات الإدارة المحلية، الأمر الذي نرى فيه ضرورة النص في الدساتير على المبادئ الأساسية التي تكفل تدعيم حق السلطات المحلية في إشرافها على مراقبتها المحلية، كما يجب أن تكون هنالك جهة عليا تضمن توافق السياسات والاحتياجات والامكانيات المحلية وتأمين وسائل عملها، والمستندين على مشروعيتها ومشروعية السلطة المركزية.

ومما لا شك فيه أن أبرز مقومات نجاح النظام المحلي هو وضوح العلاقة بين الهيئات المحلية وأجهزة الرقابة عليها.

المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية

تخضع الولاية باعتبارها هيئة إدارية لى مختلف صور وأنواع الرقابة الإدارية، القضائية والتشريعية، لكن في هذا المطلب سوف نتطرق إلى الرقابة الإدارية المبسطة خاصة على م ش و، سواء بالنسبة لأعضائه وأعماله أو مداولاته، أو باعتباره أحد هيئات الولاية، أما بالنسبة لإدارة الولاية، موظفي الولاية فهي تخضع للأحكام العامة بهذا الصدد حيث تنص م 117 من ق الولاية على أن:

"تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت تصرف الوالي وتكون مختلفة غير ممرضة للدولة جزء منها.

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك"⁽²⁾.

الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

لقد اتبع المشرع الجزائري في اختيار أعضاء الهيئات الإقليمية بأسلوب الانتخاب، حيث جعل بين أسلوب الانتخاب والتعيين بالنسبة للولاية بالرغم من أن التعيين لا يحل بمبدأ الاستقلال لأن صلاحيات هذه الهيئة تكون محدودة، ولذلك نجد أن الرقابة تكون في البداية على أعضاء م ش و، باعتبار هيئة المداولات تحرك كل المشاريع المنتظرة من قبل المواطن، وبالتالي فهي تعد من لأخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس، وأكثر مساسا بالتسيير المركزي الديمقراطي⁽³⁾.

ولا تكون هذه الرقابة إلا بوجود نصوص قانونية حددها المشرع بقوله نزول المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ويقرر م ش و، ذلك بموجب مداولة يخطر الوالي بذلك ويثبت فقدان صفة المنتخب بموجب قرار من الوزير

¹م 51 من ق 10/11، المذكور أعلاه.

²محمد الصغير بعلی: الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 145.

³علاء الدين عشي: المبادئ العامة للقانون الإداري، التنظيم الإداري وتطبيقاته، دار الهدى، الجزائر، 2009، ص 147.

المكلف بالداخلية، يمكن أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية المثبت لفقدان صفة المنتخب عمل طعن أمام مجلس الدولة، ولذلك نجد أعضاء م ش و الذين يخضعون إلى رقابة إدارية وصائية تمارس عليهم من طرف وزارة الداخلية، ويأخذ في الواقع الصور الآتية (التوقيف، الاقصاء والمانع القانوني)⁽¹⁾.

1- التوقيف

هو تجميد العضوية بصفة مؤقتة وذلك لسبب من الأسباب التي حددها القانون، وفق إجراءات حددتها النصوص القانونية "يمكن أن يوقف بموجب مداولة م ش و كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب المخلة بالشرف، ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة يمكن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية إلى غاية صدور الحكم النهائي من الجهة القضائية المختصة"⁽²⁾.
من خلال المادة نجد أن السبب الوحيد لتوقيف العضو المنتخب من المجلس الشعبي وهي المتابعة الجزائية.

وبناء عليه فإنه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يكون من الأركان التالية:

1- من حيث السبب

السبب القانوني لتوقيف المنتخب الولائي يقتصر على المتابعة القضائية بسبب جنائية أو جنحة على شرط.
ويترتب عليها حيلولة دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة كالمجلس الاحتياطي⁽³⁾.

2- من حيث الاختصاص

يعود إعلان قرار توقيف العضو إلى وزير الداخلية كجهة وصية على أن يكون ذلك القرار معلل.

3- من حيث المحل

يحتمل محل التوقيف في الأثر والنتيجة المباشرة والإحالة لقرار التوقيف، وهو تعطيل عضوية المنتخب، أي عدم تمكينه من أداء مهامه كمنتخب لفترة محددة ومدة التوقيف مؤقتة:
- تبدأ من تاريخ صدور قرار الوزير.
- وتنتهي بصورة قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

4- من حيث الهدف، الشكل والإجراءات

¹م 40 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

²م 45 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

³محمد الصغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 116.

في قرار التوقيف يجب:

من حيث الشكل

أن يكون القرار مسببا بأن يتضمن ذكر سبب التوقيف (المتابعة الجزائية) حفاظا على حقوق العضو، وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي.

من حيث الإجراء

وجوب إجراء مداولة م ش و.

من حيث الهدف أو الغاية

يسعى قرار التوقيف إلى الحفاظ على نزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي، أما إذا كان يهدف إلى الانتقام، أو تحقيق أغراض سياسية فإنه يكون معيب بالانحراف بالسلطة مما يجعله باطلا وغير مشروع⁽¹⁾.

2- الإقصاء

الإقصاء بسبب العقوبة الجزائية (إقصاء عقابي)، والإقصاء هو الإسقاط الكلي والنهائي للعضوية على العضو الذي تعرض لإدانة جزائية حسب بيان المشرع بقوله: "يقضى بقوة القانون من م ش و كل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب وقر م ش و ذلك بموجب مداولة، ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية"⁽²⁾.

ولصحة قرار إثبات الإقصاء يجب توافر الأركان الآتية:

من حيث السبب

يعود السبب الوحيد للإقصاء إلى إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته طبقا لقانون الإجراءات الجزائية تمنعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب.

من حيث الاختصاص

يعود الاختصاص إلى الجهة الوصية "وزير الداخلية".

من حيث المحل

هو زوال وفقدان صفة العضوية بصورة نهائية كما هو الحال في وفاة المنتخب الولائي أو استقالته أو انتهاء المدة الانتخابية.

كما يترتب على الإقصاء استخلاف العضو المقصى بالمرشح الوارد في نفس القائمة المباشرة بعد المنتخب الأخير منها، وخلال شهر واحد⁽³⁾.

من حيث شكل الإجراءات

¹محمد الصغير بعللي: الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 117.

²م 46 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

³م 41 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

ومن خلال النص نستكشف أنه "ويقر المجلس الشعبي الولائي، ذلك بموجب مدونة ويخطر الوالي بذلك"⁽¹⁾.

كذلك في الحالات والجلسات المقررة لتحديد طبيعة الإقصاء أو تأديب المنتخبين تكون جلسة م ش و علانية ويمكن أن يقرر م ش و التداول في جلسة مغلقة في الحالتين الآتيتين:

- الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.
- دراسة الحالات التأديبية للمنتخبين.
- فإن الإجراءات تتمثل فيما يلي:
- عقد جلسة مغلقة للمجلس الولائي لمناقشة إقصاء المنتخب الولائي.
- المداولة.
- إخطار الوالي.

من حيث الهدف

يسعى قرار الإقصاء للحفاظ على سمعة ونزاهة ومصداقية التمثيل الشعبي⁽²⁾.

الإقصاء بسبب عدم قابلية الانتخاب أو التنافي

يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي يثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم قابلية الانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا بموجب قرار يجب أن يكون قرار الوزير المكلف بالداخلية، المتضمن إقصاء أحد الأعضاء بسبب عدم القابلية للانتخاب أو التنافي ومحل طعن أمام مجلس الدولة⁽³⁾.

بناء عليه يشترط لصحة القرار الخاص بالإقصاء إلى وجود المنتخب:

- إما في حالة من حالات عدم الانتخاب.
- إما في حالة من حالات التنافي أو التعارض.

من حيث الاختصاص

يعود الاختصاص بالتصريح بالإقصاء لوزير الداخلية.

من حيث المحل

سحب إلغاء صفة المنتخب الولائي عنه، أي أن الإقصاء يؤدي إلى إلغاء مركز قانوني يجب أن يفقد المنتخب الولائي الحقوق المترتبة على العضوية.

كما يترتب عليه الإقصاء خلاف التوقيف استخلاف العضو احتياطا من نفس القائمة التي كان ينتمي إليها، وهذا ما بين دور الرقابة الوصائية تبين أن يرغم من رقابة السلطة المركزية، إلا أنها تركت المجال للهيئة الانتخابية بتعويض المنتخب المقصى من بين الأعضاء الاحتياطيين، وبالتالي ليس للسلطة المركزية دخل في ذلك وهذا ما يؤكد الفقيه فالين "إن المعيار الأساسي

¹م 40/2 من نفس القانون.

²م 28 من نفس القانون.

³م 44 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

للامركزية يكمن في عدم إمكانية السلطة المركزية إحلال عضو صدر قرار الإقصاء بحقه واضطرابها إلى دعوة الهيئة الانتخابية لتخترار العضو البديل⁽¹⁾ هذا من شأنه أن يدعم ويؤكد مبدأ حرية واستقلال الهيئات المحلية.

من حيث الشكل والإجراءات

يشترط ق الولاية لصحة الشكل الثاني من الإقصاء الاجراءات والأشكال التي تحدثنا عنها في الإقصاء العقابي.

من حيث الهدف

يرتبط الهدف بسبب قرار الإقصاء، ويتمثل بصورة عامة في الحفاظ على الفعالية واستقلالية المجلس.

المانع القانوني

هذه الحالة غامضة وغير محددة لم يحددها المشرع، ولم يقدم بشأنها فقهاء القانون الإداري أي توضيح، سواء ما ورد في قانون الانتخابات بشأن الأشخاص الذين يدخلون في حالات عدم القابلية للانتخاب، أو حالات التعارض أو المحكوم عليهم نهائيا فإن ذلك يؤدي إلى فقدان صفة المنتخب الولائي⁽²⁾.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تعتبر الرقابة الوصائية على الأعمال أهم وسائل الرقابة وأكثر ممارسة، وهي تصرف إما إلى الأعمال الإيجابية وتتخذ شكل التصديق والإلغاء أو إلى الأعمال السلبية للهيئات اللامركزية.

أ- التصديق

يقصد به العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من السلطة اللامركزية لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه.

التصديق باعتباره وسيلة استثنائية في نظر رجال القانون، ولا يتقرر إلا بنص فإنه يتعين ألا تمارس السلطة الوصائية هذا الإجراء إلا في الحالات التي ينص عليها القانون وبصراحة، ويشترط في التصديق ألا يكون جزئيا فلا يجوز لسلطة الوصائية أن توافق على جزء من قرار الهيئة اللامركزية وترفض الموافقة على جزء الباقي لأن ذلك يعد تعديل ولا يجوز للسلطة الوصائية أن تضيف شيئا إلى القرار والتصديق، إما أن يكون ضمنا أو صريحا.

¹ نفس المادة من نفس القانون.

² م 83 من القانون العضوي 01/12، المتعلق بالانتخابات.

يكون ضمنيا من خلال ما يلي مع مراعاة أحكام م 65، 56، 57 من هذا القانون فتصبح مداوات م ش و نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية⁽¹⁾، ومعنى ذلك إذا نص القانون على اعتبار قرار الهيئة المركزية نافذا إذا مرت فترة معينة دون إقرارها أي المصادقة عليها. وإذا التزمت الوصاية الصمت خلال مدة معينة حددها القانون تعتبر صمتها بمثابة قرار مضمن للتصديق.

ومع ذلك فإن للوالي اللجوء للقضاء إذا يتبين للوالي مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبق م 153 فإن يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة (في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها)⁽²⁾.

ولجوء الوالي إلى القضاء من أجل إلغاء المداولة على الرغم من أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري مما يجعلها غير صالحة لأن تكون محلا لدعوى الإلغاء.

1- التصديق الصريح

حدد المشرع صراحة مجال التصديق في الحالات التالية:

- الوزير المكلف بالداخلية عليها من أجل أقصاه شهرين ومداوات المجلس الشعبي الولائي المتخصصة فيما يأتي:

- الميزانيات والحسابات.

- التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله.

- الهبات والوصايا الأجنبية⁽³⁾.

ونظرا لأهمية بعض المداوات اشترط المصادقة عليها صراحة ولقد حدد القاعدة المذكورة للمواضيع المتعلقة بالمصادقة، فهي لا تخرج عن المداوات المتعلقة بالميزانية أو الحسابات أو المداوات التي تتعلق بإحدى المؤسسات العمومية أو مصالح إدارية.

ومع ذلك فقد عمد المشرع إلى التخفيف من شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عنه من تباطؤ وتعطيل النشاط الإداري، وذلك حينما ألزم الوالي أو الوزير بالتصديق عليها خلال شهرين من تاريخ إيداعها للولاية⁽⁴⁾.

وتشير إلى أن هناك من الباحثين الجزائريين من يرى أن المشرع الجزائري اعتبر أن المصادقة قاعدة عامة وليس استثنائية، فيجعل كل المداوات م ش و خاضعة للمصادقة وإما صريحة أو ضمنية وهذا من شأنه أن يشكل خطرا أو تهديدا على مبدأ الحرية واستقلال الجماعات الإقليمية في اتخاذ القرارات النافذة في حدود اختصاصاتها.

ب- سلطة الإلغاء

يتم إلغاء مداوات م ش و بناء على بطلانها المطلق أو النسبي:

¹ م 1/54 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

² م 153 من نفس القانون.

³ م 55 من نفس القانون.

⁴ محمد الصغير بعل: الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 122.

البطلان المطلق

تبطل بقوة القانون مداوات م.ش.و المتخذ خارج م ش و مع مراعاة أحكام م 23 (1)، إذا ما أن نفترض للبطلان فكان لابد للمشرع في المجال الإداري استعمال اللفظ المناسب، وهو الإلغاء لأن البطلان لا يكون إلا في المسائل المدنية، وتكون المداوات باطلة بحكم القانون وذلك للأسباب التالية:

عدم الاختصاص

وهو الاختصاص الموضوعي تعتبر غير قانونية وباطلة وجميع المداوات التي يتخذها م.ش.و إذا ما كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته واختصاصاته من حيث نطاقها الإقليمي والموضوعي.

مخالفة القانون

والقانون بمعناه الواسع يشمل كل من الدستور والقانون والتنظيم، ونجد أن المشرع أكد على المداوات المخالفة للقانون وخاصة الأحكام الواردة وانصراف المشرع نحو هذه المواد من أجل حدود تقييد استقلالية الجماعات المحلية والحفاظ على الوحدة السياسية للدولة الوصائية.

مخالفة الشكل والإجراءات

ولقد حدد قانون الولاية الكيفية التي يتم بموجبها تسيير م ش و من حيث دوراته ومداواته وغيرها من الإجراءات، وعليه فإن المداوات التي تكون مخالفة لتلك الأشكال تعتبر باطلة بطلانا مطلقا ولا يترتب عنها أي أثر قانوني(2).

وعليه الأشكال التي تلتجئ إليها المداوات إما:

غير محرر باللغة العربية باعتبارها اللغة الرسمية(3)، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس (خارج الدورات القانونية) من حيث الزمان المتخذ خارج مقر م ش و من حيث المكان. وقد خول القانون الوالي رفع دعوى إلغاء للمحكمة الإدارية المختصة إقليميا لبطلان المداولة خلال 21 يوما من تاريخ المداولة وذلك طبقا ق.إ.ج.إد(4).

البطلان النسبي

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي فإنه لا يمكن للمجلس الشعبي الولائي أي عضو في مجلس أن يكون في وضعية تعارض مصالح الولاية(5).

¹ محمد الصغير بعلي: المرجع نفسه، ص 123.

² محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 200.

³ م 03 من الدستور الجزائري 1996.

⁴ م 28/63 من قانون الولاية 07/12، المذكور أعلاه.

⁵ م 56 من نفس القانون.

ويمكن للوالي أن يثير البطلان خلال 15 يوما من تاريخ إقرار يمكن المطالبة بها من أي منتخب أو مكلف بالضريبة بالولاية، لديه مصلحة في ذلك خلال 15 يوما بعد إلصاق المداولة بموجب رسالة موصلة عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام على أن يدفع الوالي الدعوى أمام المحكمة الإدارية.

سلطات الحلول:

هو القيام الجهة المختصة بمقتضى سلطتها الاستثنائية مقام الجهة اللامركزية لتنفيذ بعض الالتزامات القانونية التي لم تقدم بها بقصد أو بغير إهمال.

ويعتبر الحلول من أخطر أنواع الرقابة التي تمارسها السلطة الوصية وأشدّها تأثير على حرية واستقلال الأشخاص العامة اللامركزية وإن مضمون الحلول يمكن ف فكرة التوفيق بين حماية الحريات التي استلزمت إعطاء الشخصية المعنوية للسلطات اللامركزية وبين فكرة الصالح العام الذي يجب أن يبقى بمعزل عن الخلافات التي كثيرا ما تنشأ عنها إهمال في العمل ويرجع إلى النصوص القانونية التي حددها المنزع في هذا النشأ يمكن تحديد الفهم القانوني للحلول والحالات التي يكون فيها عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلاف داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يقوم باستثناء المجلس الشعبي الولائي في دورة عادية للمصادقة عليه⁽¹⁾.

ولا تعتقد هذه الدورة إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على المشروع وتطبيق الأحكام الواردة في م 167 من قانون الولاية ويتم إخطار الوزير المكلف في حالة استحالة توصل هذه الدورة إلى المصادقة على هذه الميزانية من قبل الوالي.

كما يجب على مجلس الشعبي الولائي اتخاذ التدابير الكفيلة لامتناس العجز المجلة في حالة عدم تقيد الميزانية وذلك لضمان توازن الميزانية الإضافية للسنة الموالية وإذا لم يتخذ المجلس هذه التدابير يتولى الوزير المكلف باتخاذها بإشراك وزير المالية⁽²⁾.

الأسباب حل المجلس الشعبي الولائي:

تشكل حالات وأسباب حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده لكلي حسب م 48 من قانون الولاية الجديدة على ما يلي⁽³⁾ في حالة خرق الدستور.

في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

- عندما يكون البقاء على المجلس مصدر الاختلالات الخطيرة ثم إثباتها ومن طبيعته المساس المواطنين وطمانينتهم.

- عندما يصبح عدة المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة في حالة حدوث ظروف استثنائية دون تنصيب المجلس المنتخب⁽¹⁾.

¹ م 168 ف 01 من ق 07/12، المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

² م 167 من نفس القانون.

³ م 48 من قانون 07/12.

الجهة المختصة: يتم توضيح الأسباب القانونية التي أدت إلى حل المجلس الشعبي الولائي باعتبارها كوسيلة الرقابة الوصائية عليه، لا يمكن تحديد الجهة المختصة التي لها حق في إصدار قرار الحل باعتباره أن المجلس هيئة إقليمية لامركزية منتخبة أي الجهة التي تعبر عن الديمقراطية الجماعات المحلية، حيث أنه يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتحديده بموجب مرسوم رئاسي على تقرير الوزير المكلف بالداخلية² وهذا يتضمن النص أن المسألة تقتضي تدخل أعلى هيئة في المداولة وهو رئيس الجمهورية.

الإجراءات المتخذة: ليس من السهل القيام بعملية الحل نظرا للمشاركة التي تنجز بعد ذلك بالرغم من أن العملية كانت قانونية وأن الهيئة هيئة منتخبة تضع شرائح متعددة من المنتخبين السياسيين، ينتمون إلى الأحزاب متحددة ولذلك أحاط المشرع عملية الحل بضمانات رعاية تتمثل أساسا وحفاظا على التمثيل والاختبار الشعبي في:

- إصدار مرسوم رئاسي منشور في الجريدة الرسمية.
لأن مرحلة الحل قد تعيق عملية التنمية المحلية كون اللجان الولائية المساهمة في المشاريع الولائية تمر على المجلس الشعبي وكذلك وضع المشرع كل حسابات أثناء فترة الحل.
الأثار المترتبة عن الحل

حل م ش و يعني المساس بأكثر هيئة عملية منتخبة ووضع المشرع الجزائري في أعلى الهيئات الإقليمية حسب ق الولاية والمواد المذكورة في النصوص لذلك، فإنه في حالة حل م ش و يعين الوزير المكلف بالداخلية بناء على اقتراح من الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل مجلس المندوبية الولائية لممارسة الصلاحيات المخولة لها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها إلى حين تنصيب مجلس جديد، تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب م ش و الجديد. وهذه أحد الضمانات التي أسرع المشرع بوصفها حفاظا على سير المرفق والهيئة المنتخبة، ثم تأتي مرحلة تجديد المجلس بشكل قانوني عن طريق إجراء انتخابات جديدة م ش و المنحل في أجل أقصاه 03 أشهر ابتداء من تاريخ الحل إلا في حالة المساس الخطير بالنظام العام⁽³⁾.

ويترتب على حل م ش و ما يلي:

- سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الذين يتشكل منهم، أي إلغاء المركز القانوني وذلك دون المساس بالشخصية المعنوية للولاية.
- المندوبية الولائية فإن صلاحياتها يجب أن تقتصر على تسيير الأعمال الجارية وعلى اتخاذ القرارات المستعجلة ضمانا لاستمرارية المرفق العام على اعتبار أن المنتخب هو الجهة المؤهلة لإدارة الشؤون العامة⁽⁴⁾.

¹ م 47 من نفس القانون 07/12.

² محمد الصغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري مرجع سابق ص 127.

³ م 50 من ق 07/12 المتعلق بالولاية، المذكور أعلاه.

⁴ م 43 من الدستور الجزائري لسنة 1996.

- اجراء انتخابات لتحديد م ش و خلال 03 أشهر الموالية للحل، إلا إذا بقي على التجديد العادي مدة سنة فقط(1).

¹ محمد الصغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 129.

خاتمة

تتشابه المحددات القانونية والفنية والسياسية ذات الصلة بالإدارة المحلية في معظم البلدان العربية، إذ لا تتمتع بالمرونة والدقة والموضوعية التي تجعلها قادرة على إطلاق المبادرات والطاقت المحلية بالرغم من نصوصها القانونية التي تبدو منسجمة إلى حد ما ويمكن حصر الأسباب التي حالت دون تطور الإدارة المحلية وعلى الأخص الولاية فيما يلي:

- طغيان الجانب المركزي في صنع القرار وامتلاك حقوق الفصل والتعيين ونحوهما مع أعضاء المجالس وموظفيها مما يحول دون تنمية الإطار المحلي.
- سيطرة أصحاب النفوذ والمراكز السياسية مما يول دون انضباط العملية الإدارية والتنظيمية في إطار من العدالة والديمقراطية، ويحول دور المشاركة الشعبية ودون تطوير النظام المحلي وزيادة فاعليته.
- الأسلوب المركزي المتبع في التشكيل لا يساعد كل هذا على توفير العناصر اللازمة لتحقيق اعتبارات الكفاية الإدارية.
- الافتقار لإطار الخبير لدى الإدارات والمجالس المحلية وهو ما يشكل عقبة كأداء في طريق تحقيق أهدافها وكفاية أدائها.
- اقتصار اختصاصات الإدارة المحلية على خدمات البلدية والولاية التقليدية دون الامتداد ليشمل الاختصاصات المهمة الأخرى التنموية الإنتاجية وغيرها.
- الاعتماد على المنح والمساعدات الحكومية المركزية غالبا وهو ما يضعفها ويقيدتها ويعيق تطورها.
- تعدد جهات الاشراف المركزي والرقابة الذي يتسبب في الشلل والجمود وعدم القدرة على المبادرة والتطور.
- ولمعالجة هذه السلبيات من الضروري مازجة التجربة والخبرات في مختلف الدول في مجال الإدارة المحلية لتوحيد المفاهيم والمصطلحات وجعلها متوازنة، وذات دلالات واضحة متفق عليها بهدف تطوير التجربة الجزائرية في هذا المجال وتأصيلها.
- إبعاد النفوذ والسيطرة عن تشكيلات الحكم المحلي، تشكل ودي وأساس يفهم منه أهمية وحيوية هذه التشكلات لجميع السكان الخلايا الاجتماعية المحلية وأهمية ترسيخ بنائها على أسس تنظيمية إدارية وديمقراطية.
- ضرورة قيام نشاطات من التنسيق والتعاون بين وحدتين محليتين أو أكثر للتصدي للمشاريع المشتركة والتنموية التي لا تقوي الوحدة المحلية الواحدة على القيام بأعبائها ومستلزماتها.
- ضرورة دفع وتشجيع المواطن المحلي للمشاركة في إدارة شؤونه المحلية ووضع القرار المحلي.

لابد من إصدار بعض الدوريات أو النشرات الإعلامية بشكل يؤدي وظيفة العلاقات العامة التي أصبحت مهمة، إضافة إلى دورها التنسيقي.

أصبح من المهم إعادة تنظيم الاشراف والرقابة والتنسيق الوطني على تلك الوحدات من خلال وزارة الحكم المحلي وليس وزارة الداخلية كما في الجزائر، فمثل هذه الوزارة المدنية تعمل وفقا لقانون الحكم المحلي وهي صاحبة اختصاص وظيفي مهني وتمتلك التفهم والاستراتيجية اللازمة لهذا النوع من المؤسسات.

وفي الأخير يمكن القول أن إقامة أو تفعيل نشاط معهد لتخريج قيادات الحكم المحلي وإطاراته المختلفة المدرية والمؤهلة تأهيلا إداريا وفنيا رفيعا، أصبحت له أهمية كبيرة.

قائمة المراجع

1- الكتب

• الكتب العامة

- محمد بكر القباني: الإدارة العامة، الجزء الثاني، دار النهضة العربية، القاهرة، 1968.
- عبد الفتاح حسن: التفويض في القانون الإداري وعلم الإدارة العامة، دار النهضة العربية، 1971.
- طعيمة الجرف: القانون الإداري، دون طبعة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- حسن مصطفى حسين: الإدارة المحلية "مقارنة"، طبعة ثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1980.
- خالد قباني: اللامركزية ومسألة تطبيقها، طبعة أولى، منشورات عويدات، لبنان، 1981.
- عمر الشويكي: مبادئ الرقابة على أعمال الإدارة وتطبيقاتها في الأردن، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1981.
- حسن مصطفى حسين: الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1981.
- صالح فؤاد: مبادئ القانون الإداري الجزائري، طبعة أولى، دار الكتاب اللبناني، لبنان، 1983.
- عمار عوابدي: مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984.
- عمار عوابدي: مبدأ الديمقراطية وتطبيقاته في النظام الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984.

- سليمان محمد الطماوي: مبادئ القانون الإداري، مطبعة عين الشمس، مصر، 1986.
- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1990.
- توفيق بوعشة: مبادئ القانون الإداري التونسي، مركز البحوث والدراسات الإدارية، تونس، 1990.
- عبد الغاني بسيوني عبد الله: القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991.
- أحمد محيو: محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة للكتاب، طبعة 1999.
- عمار عوابدي: القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- منصور القاضي: ترجمة لجورج فودال، القانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2001.
- محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، طبعة 2004.
- محمد الصغير بعلي: القانون الإداري، دار العلوم، 2004.
- هاني علي الطهراوي: القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2006.
- عمار بوضياف: الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، طبعة منقحة ثانية، 2007.
- عادل عمران: البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، 2010.
- ناصر لباد: الوجيز في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، طبعة 2010.
- عمار عوابدي: دروس في القانون الإداري، دون طبعة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، دون سنة.
- زهدي يكن: القانون الإداري، الطبعة الأولى، منشورات المكتبة المصرية، مصر، دون سنة.

• الكتب الخاصة

- علاء الدين عشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الطباعة للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- عمار بوضياف: شرح قانون الولاية.
- عمار بوضياف: التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق.

2- المجلات

- المجلة القضائية، العدد الرابع، سنة 1991.

مسعود شهبوب: المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، عدد 03 لسنة 2003.

3- الموائيق

الميثاق الوطني 1964.

ميثاق الجزائر 1976.

4- المذكرات

خليفة محمد: النظام القانوني للتفويض الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان، تخصص قانون عام، 2008/2007.

سعيد الشيوخ: الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة سيدي بلعباس، 2006.

شويح بن عمان: دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة تلمسان، 2011/2010.

قاسم عبد الكريم: الولاية بين المركزية واللامركزية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تخصص قانون إدارة الجماعات المحلية، 2015/2014.

فريدة مزياني: المجالس الشعبية المحلية في ظل التعددية الحزبية في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامع قسنطينة، كلية الحقوق، تخصص قانون عام.

عمور ابتسام، زغدوي محمد: نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، فرع الإدارة العامة وقنون تسيير الأقاليم، 2013/2012.

بلفتحي عبد الهادي: المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، 2011/2010.

5- النصوص القانونية

دستور 1963.

دستور 1969.

دستور 1976.

دستور 1996، المعدل والمتمم.

الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن ميثاق الولاية المعدل.

الأمر 14/97 المؤرخ في 31 ماي 1997، المتعلق بالتنظيم الإقليمي بولاية الجزائر.

الأمر 03/06 المؤرخ في 13 جوان 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة

العمومية.

قانون 09/90 المؤرخ في أبريل 1990، المتعلق بالولاية.

القانون العضوي 01/12، المتعلق بالانتخابات.
القانون 07/12 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية.
المرسوم 31/82 المؤرخ في 23/01/1982، يحدد صلاحيات رئيس الدائرة.
المرسوم 372/82 المؤرخ في 27/11/1982، يتم المرسوم 31/82.
المرسوم الرئاسي رقم 240/99 المؤرخ في 27/10/1999.
المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 25 جويلية 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمنصب العليا في الإدارة المحلية.
المرسوم التنفيذي 226/90 المؤرخ في 25/07/1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.
المرسوم التنفيذي 127/90 المؤرخ في 06/05/1990، الذي يتضمن كفايات التعيين في بعض وظائف الدولة العليا.
المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة بالولاية وهيكلها.
المرسوم التنفيذي 265/95 المؤرخ في 06/09/1995، الذي يحدد صلاحيات مصالح التقنيين والشؤون العامة.

2	قائمة المختصرات
3	مقدمة
5	الفصل الأول: الأسس العامة للتنظيم الإداري
6	المبحث الأول: المركزية الإدارية
6	المطلب الأول: تعريف المركزية الإدارية وأسسها
7	الفرع الأول: مفهوم المركزية الإدارية
8	الفرع الثاني: أسس المركزية الإدارية
9	الفرع الثالث: المقصود من السلطة الرئاسية
12	الفرع الرابع: مظاهر السلطة الرئاسية
18	المطلب الثاني: صور المركزية الإدارية (أشكالها)
18	الفرع الأول: التركيز الإداري
18	الفرع الثاني: عدم التركيز الإداري
21	الفرع الثالث: تقييم مدى أهمية المركزية الإدارية
23	المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية
23	المطلب الأول: التعريف باللامركزية الإدارية
23	الفرع الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية
24	الفرع الثاني: حدود نظام اللامركزية
25	الفرع الثالث: شروط نظام اللامركزية
25	الفرع الرابع: أركان اللامركزية الإدارية
29	المطلب الثاني: أشكال اللامركزية الإدارية
29	الفرع الأول: اللامركزية الإقليمية
29	الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية
30	الفرع الثالث: تقييم مدى أهمية اللامركزية الإدارية
32	الفصل الثاني: التنظيم الإداري والرقابة الولائية
32	المبحث الأول: التنظيم الإداري الولائي
32	المطلب الأول: الولاية

32	الفرع الأول: تعريف الولاية
33	الفرع الثاني: هيئات الولاية
40	الفرع الثالث: الوالي (الهيئة التنفيذية)
46	المطلب الثاني: إدارة الولاية
46	الفرع الأول: الكتابة العامة
47	الفرع الثاني: المفتشية العامة
47	الفرع الثالث: مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية
51	المبحث الثاني: الرقابة الإدارية "الوصاية على الهيئات المحلية"
51	المطلب الأول: مفهوم الرقابة الإدارية "الوصاية"
51	الفرع الأول: تعريف الرقابة الإدارية "الوصاية"
52	الفرع الثاني: صور الرقابة الإدارية "الوصاية"
53	الفرع الثالث: الرقابة على الأعمال
56	الفرع الرابع: الرقابة على الهيئة
58	المطلب الثاني: الرقابة الإدارية على الولاية
58	الفرع الأول: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي
62	الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي الولائي
Error! Bookmark not defined	خاتمة
69	قائمة المراجع