وزارة التعليـم العالـي والبحـث العلمـي
Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche Scientifique

جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم العام

المرجع:06

مذكرة نهاية الدراسة لنيل شهادة الماستر

المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري

ميدان الحقوق و العلوم السياسية

الشعبة: حقوق **التخصص: قانون الاداري**

من إعداد الطالب(ة):
داني أمينـة

تحت إشراف الأستاذ(ة):
دويدي عائشة

أعضاء لجنة المناقشة

الأستاذ(ة)	بن عزوز سارة	رئيسا
الأستاذ(ة)	دويدي عائشـة	مشرفا مقررا
الأستاذ(ة)	طواولة أمينة	مناقشا

السنة الجامعية: 2019/2018

نوقشت يوم:**17 /2019/06**

شكر وتقدير

نحمد الله ونشكره على فضله و نعمه ،وعملا بسنة نبينا محمد
صلى الله عليه وسلم وتبعا لهديه فشكر الناس من
شكر الله تعالى .
" من لم يشكر الناس لم يشكر الله "
لهذا أتقدم بالشكر الجزيل و الامتنان الخالص الى :
الأستاذة دويدي عائشة
على قبوله الإشرافها على مذكرتي تخرجي لنيل شهادة الماستر وعلى كل ما
قدمته لي من عون
والى كل أساتذتي في كلية الحقوق والعلوم السياسية
وكل من مد لي يد العون من قريب او بعيد بالكثير او القليل

الإهـــداء

الى شعاع النور ودافعي في الحياة الى أعظم الأمهات..... أمي
الى سبب طموحي في الحياة وبذرة حلمي.... أبي
وكذا إخواني وأخواتي
الى من شاركوني دربي .....أصدقائي و أحبتي
الى كل هؤلاء اهدي هذا العمل .

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الإقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والإرادة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية، ولذلك كانت البداية في الدولة الحديثة تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة.

فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها ، وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تقدمها للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى ، فقد أصبح من العسير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة ، ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة عن طريق الانتخاب في ممارسة السلطة على المستوى المحلي .

فكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية، حتى تتفرغ الحكومة في العاصمة للأمور التي تهم الدولة كلها، والجزائر إحدى الدول الحديثة التي أخذت بصورتي المركزية واللامركزية في تنظيمها الإداري، وهذه الأخيرة تعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية ، والتي تقوم على وضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات معينة ومنتخبة من طرف المواطنين ، واعتمدت الدولة في سبيل ذلك على ممثليها وأعوانها، وأضفت عليهم الطابع اللامركزي بإسنادهم مهام التسيير لهذه الأقاليم ولو بطريقة غير مباشرة ، وبذلك يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز.

ولقد عرف منصب الوالي في الجزائر العديد من التغيرات ، على غرار باقي المناصب الأخرى، وذلك تماشيا مع التطورات التي عرفتها البلاد منذ الإحتلال الفرنسي إلى يومنا هذا ، حيث تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم و تحطيم بنيات و مؤسسات الدولة و المجتمع الجزائري[1].

وفي سنة 1845 تقرر إنشاء ثلاثة مقاطعات وهي: الجزائر، قسنطينة ووهران وقسمت هذه المقاطعات إلى مناطق تسير إما عن طريق الحكم المدني أو الحكم العسكري أو المختلط، وفي 09 سبتمبر 1848 استبدلت الحكومة الفرنسية نظام المقاطعات بنظام العمالات الولايات وهيمن على إدارة و تسيير العمالة عامل العمالة الوالي أو المحافظ وقد كان يتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية العمالة

و بعد إعلان فرنسا بتاريخ 04 نوفمبر 1848 الذي يجعل من الجزائر إقليما فرنسيا ، لم يتغير التسيير الإداري للجزائر بل بقيت محافظة على النظام السابق ، و لقد كان عامل العمالة خاضعا لوزير الحربية ، و ليس لوزير الداخلية كما هو الشأن في الأقاليم الفرنسية ، و مرد ذلك إلى طبيعة الحكم المفروض في الجزائر و الذي يرجع أساسا للقوة العسكرية ، و ليس إعمالا التسيير الإداري القائم على مبادئ التسيير اللامركزي.

[1]– محمد الصغير بعلى ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، 2004 ،ص 111

أما بالنسبة للنظام القانوني الذي كان يحكم عامل العمالة في هذه الفترة فهو نفسه المعمول به في فرنسا، غير أن صلاحياته في الجزائر كانت أوسع نطاقا عن تلك الموجودة في الأقاليم الفرنسية و ذلك خدمة للدولة الاستعمارية و حماية مصالحها في الجزائر.

ويتمثل هذا النظام في العديد من القوانين المتوالية ، حيث صدر القانون رقم 28 الذي يتضمن إنشاء منصب المحافظ وقد توالت التعديلات على هذا القانون، ففي 24-06- 1950 صدر المرسوم رقم 722 الذي يحدد سلطات المحافظ الذي يخضع المحافظ للنظام التأديبي العام المتعلق بالموظفين، و يجوز لوزير الداخلية توقيع عقوبتتي الإنذار و اللوم في حالة إخلاله بالعمل .

ولقد ورثت الجزائر غداة الإستقلال بنية إدارية فرنسية تمثلت في المجلس العام كهيئة مداولة، والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية.

وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوروبيين ، غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور 31-12-1962 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية ، و فرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ و أنشأت بعض المؤسسات الإستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي و ذلك بناءا على طلب المكتب السياسي الجبهة التحرير الوطني [2].

وقد تميزت هذه المرحلة عموما بانفراد الوالي بالحكم على المستوى المحلي تماشيا مع الظروف الإنتقالية التي كانت تمر بها البلاد على جميع الأصعدة السياسية والإقتصادية و الإدارية وفي سنة 1969 عرفت الجزائر أول قانون للولاية ، بموجب

[2] -1-Ahmed Mahiou les Collectivitiés locales en Algérie annuaire de l'Afrique du nord 1961 pll.

الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية [3]، و الذي أدخلت عليه بعض التعديلات خلال هذه المرحلة ، و كذلك انتهجت الجزائر سياسة الحزب الواحد و النهج الإشتراكي[4].

ولقد اعتمد المشرع الجزائري في هذا القانون على وجود المجلس الشعبي الولائي المنتخب كهيئة مداولة ، و هيئة تنفيذية تتجسد في المجلس التنفيذي للولاية الذي يرأسه الوالي ، و كذلك أفرد للوالي فصلا كامل أدرج من خلاله الصلاحيات العامة للوالي .

و بصفة عامة فالوالي في ظل القانون القديم كان مهيمنا هيمنة تامة على حياة المجلس الشعبي الولائي بالنظر إلى صلاحياته إزاءه .

وكذلك لما كان الوالي هو الرئيس الأعلى للمجلس التنفيذي فهو يتحكم بكافة أعماله، كما يجوز له تفويض بعض اختصاصاته لأعضاء المجلس و التي تخص قطاع تسييرهم و اختصاصهم تسهيلا لمهامهم.

ثم صدر بعد ذلك القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90 - 09 بتاريخ 07 أبريل 1990[5]، و صدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه ، و هو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة[6] ، كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الإجتماعية ، و أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية[7].

---

[3]- الأمر 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1969.

[4]- تم التعديل بموجب الأمر 76-86 جريدة رسمية رقم 86 لسنة 1976 ، والقانون 81-02 جريدة رسمية رقم 7 لسنة 1981

[5]- القانون 90- 09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990

[6]- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر ،2012 ، ص 123

[7]- المادة 14 من دستور 1989 الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 1 مارس 1989

و لقد حصر قانون الولاية لسنة 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي وحدد صلاحيات كل منهما ، فبالنسبة للوالي نجده يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية ، تراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية ، بينما أشار الأمر 69-38 إلى المجلس الشعبي الولائي والوالي والمجلس التنفيذي [8].

ثم صدر بعد ذلك قانون الولاية الجديد 12 - 07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، و تضمن 181 مادة، وجاء لاغيا للقانون 90-09 المذكور وصدر في ظل دستور 1996، ومن أهم الأحكام الجديدة التي تضمنها قانون الولاية لسنة 2012 مايلي :

استند القانون الجديد للولاية لسنة 2012 في مقتضياته إلى جانب الدستور ل 88 نصا تشريعا بين أمر و قانون، ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة بالولاية كتنظيم إداري.

وانطلاقا مما تقدم تعود أهمية الموضوع إلى الموقع الذي يحتله الوالي في النظام الإداري باعتباره يشكل وسيلة الإتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة والولاية والبلديات المكونة لها من جهة أخرى ، وهذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة العامة في البلد وتكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة بالإشراف على تسيير هذه الأقاليم عن طريق الوالي دون المساس بمبدأ الإستقلالية في التسيير واتخاذ القرار، غير أن هذا الإزدواج في مهام الوالي التي تكون مركزية منها واللامركزية قد يخلق التداخل بين هاتين الصفتين وهو ما قد يمس بحسن سير الجماعات المحلية بصورة مستقلة ، ويخلق نوع من التعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية خاصة على ضوء التعددية السياسية إذ غالبا ما يحدث اختلاف بين التشكيلات السياسية على مستوى السلطة المركزية

[8]- عمار بوضياف التنظيم الإداري في الجزائر، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر، 2010 ، ص174

والأخرى الموجودة على المستوى المحلي ، وهذا ما يضفي على المركز القانوني للوالي أهمية بالغة من حيث هو منصب له أثر كبير في تنفيذ السياسة التنموية للدولة .

وعليه فان إشكالية هذه الدراسة هي: هل وفق المشرع الجزائري في تحقيق التوافق والتوازن بين الإستقلالية القانونية للوالي والتي تعد من متطلبات التسيير المحلي باعتباره ممثل الإدارة المحلية من جهة ، وبين خضوعه وتبعيته للسلطة المركزية – الوصية – باعتباره ممثل الدولة على مستوى إقليم الولاية من جهة أخرى ؟

أما عن أسباب اختيارنا للموضوع فهناك أسباب ذاتية وأسباب موضوعية: الأسباب الذاتية تتلخص أساسا في:

الرغبة في الإطلاع على النظام القانوني الذي يخضع له الوالي ضمن قانون الولاية، ومدى تجسيده لنظام اللامركزية الإدارية.

- ✓ صدور قانون الولاية الجديد الأمر الذي دفعني إلى معرفة جديده فيما يخص هذا الموضوع .

أما الأسباب الموضوعية فتتمثل في:

- ✓ المحاولة من خلال هذا البحث الكشف عما قد تثيره النصوص القانونية والتنظيمية من إشكالات ومحاولة تحليلها حسب اجتهادات فقهاء القانون الإداري الجزائري ، وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن المركز القانوني للوالي ودوره في المجالات الإدارية المخافة.
- ✓ وجود عدم توازن واضح عمليا بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي فيما يخص مسألة تكريس اللامركزية .

وللإلمام بهذه الدراسة اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي .

وللإلمام بهذا الموضوع قمنا بتقسيم عملنا هذا إلى فصل أول عالجنا من خلاله ماهية منصب الوالي،أما الفصل الثاني فتعرضنا إلى سلطات الوالي.

كل رجالات الفكر السياسي ودعاة الإصلاح الاجتماعي منذ الاستقلال يعتبرون إصلاح أداة الحكم وإصلاح أوضاع الإدارة العامة في مقدمة عوامل النهضة بالمجتمع كله، وقد نظروا إلى تداول الأحزاب والقوى السياسية للحكم بوصفه عامل اضطراب، وعدم استقرار لجهاز الإدارة العامة لاختلاف السياسات وتعارضها ، ولان كل حزب يصل إلى الحكم يميل إلى إفادة أنصاره في الوظائف العامة ، مما أشاع ما عرف باسم المحسوبية في تولي الوظائف والترقي فيها، وكاد أن يستقر عن مطالب الإصلاح في الفكر الاجتماعي السائد منذ ذلك الوقت ، موضوع إقرار ضمانات للموظفين السامين يؤمن استقرار الجهاز الإداري، وانصرافه عن الاضطرابات والصراعات الحزبية إلى وضع السياسات الاجتماعية اللازمة للنهوض وتنفيذها على المدى الطويل.

ولذلك نلاحظ أن النظرة للموظف السامي تغيرت بعض الشيء وكذلك مركزه بعد مجيء دستور 1989 والذهاب إلى التعددية الحزبية ، فلم يعد للوالي أي وظيفة حزبية كما في السابق ولم يعد أي طرف سياسي على المستوى المحلي يفرض عليه بعض الآراء والتوجيهات، كما كان يفعل محافظ الحزب في ظل الحزب الواحد ، ولدارسة النظام القانوني لمنصب الوالي لابد أولا من التطرق إلى ماهية منصب الوالي ثم معرفة الحقوق الوظيفية والواجبات لهذا المنصب و تحديد طبيعته من حيث هو منصب سياسي أو إداري ، ثم عرض الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي . و لذلك قمنا دراستنا في هذا الفصل إلى المبحثين : المبحث الأول : حقوق وواجبات الوالي، المبحث الثاني : الوالي بين تعيين و إنهاء الأجهزة الإدارية المساعدة له.

المبحث الأول : حقوق وواجبات الوالي

إن من التي تؤدي إلى بسط الاستقرار الوظيفي للولاة أن يكون لهم علم بالحقوق التي يتمتعون بها وهو ما سنتطرق إليه في (المطلب الأول) ، والواجبات التي يخضعون لها أيضا في (المطلب الثاني).

المطلب الأول : حقوق الوالي

تعترف النصوص القانونية للوالي باعتباره موظف ساميا في الدولة بمجموعة هامة من الحقوق تعكس المنصب الهام الذي يشغله ، ويمكن تصنيف هذه الحقوق بمراعاة طبيعتها إلى حقوق مالية وعينية في ، وحقوق لا تأخذ الطابع المالي لارتباطها بالمسار المهني لأي موظف سامي.

الفرع الأول: الحقوق المالية والعينية للوالي .

نجد ضمن هذه الحقوق، الحق في الراتب، و الحق في السكن، و الحق في النقل.

أ- الحق في الراتب :

الوالي كغيره من الموظفين السامين و مستخدمي الإدارة العامة في الدولة يتقاضى مرتب مقابل العمل و الجهد الذي يقدمه ، إلا أن راتبه يتميز بأنه مرتفع عن نظرائه من الموظفين العموميين و هذا راجع لنوعية الوظائف و المسؤوليات المسندة إليه [1].

وهذا ما أشارت إليه المادة 4 في الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 على أنه :" يخول العامل الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة الحق في مرتب يناسب مستوى المسؤوليات المسندة إليه و التبعية المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها .

غير أن مرتب الوالي الذي يتقاضاه لا يدخل ضمن التصنيف المعمول به في الوظائف العليا طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 90 – 228 ، والذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة [2] ، فقد جعل المشرع التعويضات المالية الخاصة بمنصب الوالي لا تخضع لأية مقاييس قانونية أو تنظيمية ،

[1]- بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري ، جامعة قسنطينة كلية الحقوق 2010-2011 ص58.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 90- 228 المؤرخ في 25 يوليو 1990، والذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ، الجريدة الرسمية رقم 31 المؤرخة في 28-10-1990.

بل تدخل ضمن التعويضات المالية الخاصة على الرغم من نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 230 و الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية على أنه: " يتضمن الأجر المقدم بمقتضى الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، مرتبا و علاوات ، حسب كيفيات تحدد بمرسوم تنفيذي" [1].

ب- الحق في السكن والنقل :

حق الإستفادة من السكن تضمنته عدة مراسيم تنفيذية منها المرسوم رقم 89-10 الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة و لصالح الخدمة ، كأن يكون حضوره مطلوب ليلا أو بالإضافة إلى حالات أخرى. أما النقل فيتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الإنتقال من مكان لآخر دون مشقة .

الفرع الثاني :الحقوق و الإمتيازات الأخرى للوالي.

تشمل هذه الحقوق كل من الترقية (أولا)، و قابلية وضعه خارج الإطار (ثانيا)، بالإضافة إلى إمكانية الإستفادة من عطلة خاصة (ثالثا)، وكذلك الحق المتعلق بحماية الوالي (رابعا).

أ- الحق في الترقية :

الترقية تعتبر من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالي بصفته موظفا ساميا، حيث أنه يستمر في الإنتساب إلى رتبته الأصلية و يحتفظ فيها إن اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن له

ب- الوضع خارج الإطار :

يوضع الوالي في وضعية خارج الإطار بمرسوم رئاسي، بناءا على اقتراح من وزير الداخلية، وذلك من أجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو أي مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى[1].

وخلال هذه الفترة يستمر في تقاضي أجره من الهيئة الجديدة التي استقبلته ، و يتمتع بحقوق الترقية و التقاعد[2].

ج- الحق في الإستفادة من عطلة خاصة :

يستفيد الموظف السامي بهذا الحق إذا كان مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى ، أو إذا ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه [3].

و بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، نجد أنه ينص في المادة 21 على أنه :" يستفيد الوالي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر في جميع الأحوال ، زيادة على أحكام المادة 30 الفقرة 4 من المرسوم رقم 90 - 226 المؤرخ في 25 يوليو 1990".

ويتقاضى الوالي طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا و في حدود سنة واحدة ، غير أنه يبقى طوال العطلة الخاصة تحت تصرف الدولة و لا يحق له أن يمارس أي نشاط خاص يدر ربحا ما عدا القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث [4].

د- الحق في الحماية :

---

[1]-ا لمادة 16 و17 من المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر.

[2]- المادة 20 الفقرة 02 من نفس المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر.

[3]- المادة 29 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 في المادة 32 من نفس المرسوم .

[4]- المادة 30 الفقرة 04 من نفس المرسوم السالف الذكر

الحماية المقررة لأصحاب المناصب العليا تفوق الحماية المقررة للموظفين الآخرين و ذلك نظرا لأهمية هذا المنصب ، و تنقسم الحماية المقررة للوالي إلى نوعين :

1- الحماية اتجاه الغير:

الوالي وهو يمارس مهامه قد يتعرض إلى تهديدات و اهانات و شتم و قذف واعتداءات مهما يكن نوعها من الغير بحكم منصبه ، غير أن القانون كفل له الحماية من هذه الأفعال حيث أقر المشرع عقوبات جزائية على مرتكب هذه الأفعال[1].

من خلال المواد 144 وما بعدها من قانون العقوبات، وذلك كضمانة للموظفين السامين في الدولة لحسن سير وظيفتهم و تحقيق الأهداف المرجوة.

و لقد نصت المادة 05 الفقرة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على إمكانية : " حلول الدولة محل الموظف السامي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة و طلب أي تعويض لازم ، كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة، عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي".

وتمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالي، إذ تحل الدولة محل الوالي في حالة ارتكابه الخطأ المهني، فتحميه من العقوبات المهنية المسلطة عليه، ما لم يرتكب الوالي خطأ شخصي يقتضي فصله[2].

2- الحماية اتجاه القضاء :

وتتلخص هذه الحماية في حالة وجود تهمة موجهة إلى الوالي ، وجب أن تخطر بذلك سلطته السلمية فورا و المتمثلة في وزير الداخلية ، الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري

[1]- المادة 05 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر

[2]- المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226

قصد التأكد من مدى حقيقة الوقائع التي اتهم بها الوالي قد ارتكبت لدى ممارسة وظائفه أو بمناسبتها ، ثم تحدد المسؤولية على أساس ذلك ، وبعدها تبلغ نتائج التحقيق الإداري إلى السلطة القضائية المختصة[1].

ولقد جاء في نص المادة 573 من قانون الإجراءات الجزائية [2]. على أنه :"إذا كان أحد الولاة قابلا للاتهام بارتكاب جناية أو جنحة أثناء مباشرة مهامه أو بمناسبتها يحيل وكيل الجمهورية ، الذي يخطر بالقضية الملف عندئذ بالطريق السلمي ، على النائب العام لدى المحكمة العليا فترفعه هذه بدورها إلى الرئيس الأول لهذه المحكمة إذا ارتأت أن هناك ما يقتضي المتابعة ، و تعين هذه الأخيرة أحد أعضاء المحكمة العليا ليجري التحقيق ".

نجد أن قانون الإجراءات الجزائية من الوالي من امتياز قضائي الذي يشبه الحصانة القضائية ، و يستفيد الوالي من هذا الإمتياز القضائي لحمايته من الضغوطات التي قد يتعرض لها قضاة المحاكم والمجالس إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة إليه .

[1]– المادة 06 من نفس المرسوم التنفيذي السالف الذكر.

[2]– الأمر رقم 66–155 المؤرخ في 8 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزئية المتمم بالأمر رقم 11– 02 المؤرخ في 23 فبراير 2011، جريدة رسمية في 12–02–2011

المطلب الثاني : واجبات الوالـي

تتنوع مهام الوالي و تختلف عن مهام باقي الموظفين السامين ، و باعتباره كأي موظف سامي في الدولة تترتب عليه مجموعة من الواجبات خلال أداء مهامه و بعد نهايتها.

رغم أن الوالي يعد موظفا غير عادي ، إلا أنه يلتزم بمجموعة من الواجبات تفوق التزامات أي موظف أخر ولو كان ساميا ، لان حجم الأعباء والصلاحيات والسلطات التي يضطلع بها تجعل لزاما عليه أن يخضع لالتزامات في وظيفته مساوية لحجم تلك السلطات الممنوحة .

الفرع الأول : واجبات الوالي خلال أداء مهامه

تترتب على الوالـي مجموعة من الواجبات خلال أداء مهامـه تتمثل فيما يلي :

أولا – ارتداء البذلة الرسمية :

ألزم المشرع الوالي بارتداء بذلة مهنية خلال ممارسته لمهامه ، وذلك بموجب المرسوم رقم 83– 594[1]، والتي يتم الموافقة عليها من قبل لجنة وزارية مشتركة ، والغرض من هذه اللجنة المختلطة هو تجنب الخلط أو الوقوع في التشابه بين البذل الرسمية ، و التي قد يكون أصحابها مدنيين أو عسكريين .

وقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 02 أكتوبر 1984 والتي تتكون من لباسين ، الأول صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، أما الثاني شتوي لونه الأساسي أزرق بحري قاتم و هو عبارة عن طقم كامل ، أما من الناحية الواقعية ورغم نص المشرع على أن الوالي يمارس مهامه و هو مرتد للبذلة المهنية ، إلا أنه لا يتم

[1]– المرسوم رقم 83–594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر الصادر في 29–10–1983 ، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة في 01–11–1983.

ارتداؤها غالبا إلا في المناسبات الوطنية الرسمية و كذا الزيارات الرسمية ، و لكن نجد أن المشرع أهمل مواصفات هذه البذلة حال تولي هذا المنصب من قبل العنصر النسوي [1].

ثانيا – الخضوع للسلطة الرئاسية .

الوالي و في إطار أداء مهامه ، وجب عليه الخضوع للسلطة الرئاسية سواء سلطة التعيين و إنهاء المهام ، و كذلك سلطة الإشراف و التوجيه وذلك طبقا للمادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم و التي تنص على أنه : يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة ، في إطار تأسيس قانوني و تنظيمي تحت السلطة التي عين لديها ..."

وكذلك يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه. [2].

و تنحصر السلطة الرئاسية التي يمارسها وزير الداخلية على منصب الوالي في مسألتين فقط تتمثلان في الإشراف و الرقابة.

ثالثا: التصريح بالممتلكات.

يكون التصريح بالممتلكات الخاص بالولاة أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا ، وينشر محتواها في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه مهامها[3]، وذلك قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العمومية، و حماية الممتلكات العمومية[4].

---

[1]– علاء الدين عشي، مدخل القانون الاداري ، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ، الجزائر ،2012 ص 31

[2]– المادة 10 من نفس المرسوم التنفيذي رقم 90–226 السالف الذكر.

[3]– المادة 06 الفقرة 01 من القانون رقم 06–01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 20 مارس 2006

[4]– المادة 04 الفقرة 01 من نفس القانون .

ويشمل التصريح بالممتلكات جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الوالي، وأولاده القصر في الجزائر و/ أو في الخارج. [1]

ويعد التصريح بالممتلكات في نسختين يوقعهما المكتتب (الوالي) والسلطة المودع لديها، و تسلم نسخة للمكتتب. خامسا

رابعا- عدم الإزدواج الوظيفي :

تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط مأجور أخر و تستثني الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة ، على أن لا يذكر وظيفته في هذه الأعمال حتى لا يكون سبب في شهرتها ، و يسمح له أيضا القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث العلمي[2].

[1]- المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية رقم 74 المؤرخة في 22-11-2006

[2]- المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90- 226 السالف الذكر.

الفرع الثاني : واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه

أما الواجبات التي تترتب على الوالي بعد انتهاء مهامه فتتمثل فيما يلي:

1- كتمان السر المهني

ألزم القانون كافة الموظفين سواء في سلك الوظيفة العامة أو أولئك الذين يشغلون وظيفة عليا كالوالي بالإلتزام بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء خدمته في هذه الإدارة.

وهذا ما نصت عليه المادة 48 من الأمر 06 - 03 المتعلق بالوظيفة العمومية على أنه:" يجب على الموظف الإلتزام بالسر المهني ، و يمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه ، ماعدا ما تقتضيه ضرورة المصلحة ، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة ".

و كذلك نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 226 ، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على أنه " يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا ، مراعاة للأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة برفع كتمان السر المهني ، أن لا يكتشف ، ولو بعد انتهاء مهامه الوقائع أو المحررات أو المعلومات التي يشملها واجب كتمان السر المهني والتي اطلع عليها خلال ممارسة مهامه أو بمناسبتها[1].

[1]- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر.

أولا : ممارسة الوالي للوظيفة

يجب على الوالي باعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة أن يبقى دائما قيد إشارة الإدارة التي يمارس على مستواها مهامه ، حتى وان كان متقاعد لأن الوالي يعد من أعمدة الحكومة وركائزها التي تعتمد عليها داخل الوظيفة و خارجها . لما يعطيه منصبه من معرفة واسعة بالمشاكل و الظروف الطارئة التي تؤدي إلى الإستعانة به من جديد للقيام بمهام ترى الحكومة أنه الأصلح لأدائها .

ثانيا : المحافظة على كرامة الوظيفة :

الوالي ملزم بالمحافظة على حسن سلوكه حتى ولو كان خارج الوظيفة وحتى بعد انقضاء مهامه. فعليه تجنب أي موقف يؤدي إلى تشويه كرامة المهام التي أسندت إليه وهذا ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السابق الذكر على أنه :" يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، أن يتحلى و لو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه . [1]

[1]– المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السالف الذكر.

المبحث الثاني : الوالي بين التعيين و الإنهاء والأجهزة الإدارية المساعدة له.

إن منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة ،ولكنه منصب سياسي وإداري يعتبر نوعيا لا يمكن توليته إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، فلا يمكن أن يتولى منصب الوالي إلا من كان ضمن فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليا لها نفس نمط وطبيعة وظيفة الوالي.

بالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري والمتعلقة بالولاية ابتداءا من القانون 69 – 38 إلى غاية القانون 07 – 12، نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بالتعيين للوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب ، لذلك فان الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاة نجد بعضها في الدستور، والبعض الآخر موجود في التنظيم، وستنصب دراستنا في هذا المبحث على كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه (المطلب الأول)، والأجهزة الإدارية المساعدة للوالي (المطلب الثاني)

المطلب الأول: كيفية تعيين الولاة

يعد منصب الوالي من المناصب الحساسة في هرم الوظائف في الدولة، لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، بحسب نص المادة 78 من الدستور قبل التعديل والتي أصبحت هي المادة 92 وفق التعديل الأخير المذكور سالفا" : يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية الدراسة كيفية تعيين الولاة في الجزائر سنتطرق إلى جهة التعيين ، ثم الشروط المطلوبة لذلك .

الفرع الأول : الجهة المختصة بتعيين الولاة

يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، و ذلك وفقا لما جاء في دستور 1996 المعدل " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:

أولا : الجهة المختصة بتعيين الوالي

1. الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور .
2. الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة.
3. التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء.
4. رئيس مجلس الدولة .
5. الأمين العام للحكومة.

محافظ بنك الجزائر.

7 القضاة.

8. مسؤول أجهزة الأمن .
9. الولاة [1].

الوظائف المدنية و العسكرية للدولة[2].

[1]– المادة 78 من دستور 1996 الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 02-03 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08 – 19 المؤرخ في 11/15/ 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 .

[2]–. المرسوم الرئاسي رقم 99 – 240 المؤرخ في 10 / 19 / 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة في 31-11-1999

وينفرد رئيس الجمهورية بتعيين الولاة و لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض ذلك إلى غيره ، و لعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب و حساسيته على الصعيد السياسي و الإداري[1].

ثانيا : الشروط المطلوبة لتعيين الولاة

باعتبار أن منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة، و بالتالي فهناك شروط عامة تحكم تعيين الوالي، وأخرى خاصة يجب أن تتوفر في الشخص المراد توليه هذا المنصب.

1) الشروط العامة لتعيين الوالي و تتمثل فيما يلي :

أ- شرط الجنسية :

الجنسية و هي الرابطة السياسية و القانونية بين الوالي و الدولة التي ينتمي إليها ، و قد أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة ، لاسيما متى تعلق الأمر بالوظائف و المناصب العليا ، و ذلك طبقا لنص المادة 31 من المرسوم 85 – 59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية ، و المحال عليها بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226. [2]

ولم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية و المكتسبة، وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية [3].

---

[1]– المادة 87 من دستور 1996 المعدل والمتمم

[2]– علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 22 –المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، الجريدة رسمية العدد 31 ، بتاريخ 28 جويلية 1990

[3]– الأمر رقم 70–86 المؤرخ في 06 فيفري 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية ، الجريدة الرسمية ، العدد 105، الصادرة في 13 فيفري 1970 المعدل والمتمم

ب – شرط التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة والخلق :

رغم أن الوالي يعد موظفا غير عادي ،إلا انه يلتزم بمجموعة من الواجبات تفوق التزامات أي موظف آخر و لو كان ساميا ،لان حجم الأعباء و الصلاحيات و السلطات تجعل لزاما عليه أن يخضع لالتزامات في وظيفته مساوية لحجم تلك السلطات التي يضطلع الممنوحة.

على المترشح لمنصب الوالي أن يكون في وضعية قانونية سليمة تجاه الحقوق المدنية التي ينص عليها القانون ، حيث تنص تشريعات الوظيفة العامة على وجوب توافر هذا الشرط في طالب الوظيفة العامة ، وذلك تأسيسا على أن توقيع عقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة ، على الشخص يعد دليلا قاطعا على أنه ليس أهلا لتولي الوظيفة العامة التي تتطلب قدرا معينا من الإستقامة والسلوك السوي [1].

وبالرجوع إلى التشريع الجزائري يمكن التأكد من مدى توافر شرط التمتع بالحقوق المدنية حيث يلتزم المترشح للوظيفة العمومية بتقديم شهادة السوابق القضائية تثبت خلوها من أي ملاحظات تتنافي وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها [2].

أما السيرة والسلوك الحسن فتعني مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع بها الفرد وتشيع عنه فيكون موضع ثقة عند الآخرين . فالإلتحاق بالوظائف السيادية التابعة للدولة أو المجال الأمني، أو الدفاع ومنها منصب الوالي، تستلزم أن يسبقها إجراء تحري إداري

[1]– شيري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 31 لسنة 2013 ، ص 118.

[2]– الأمر 06-03 المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، بتاريخ 16 جويلية 2006 ، ص 13 .

يوجه للتحقيق من أجل سلوك الأشخاص قيد التعيين في المنصب لا يتنافى وممارسة الوظائف أو المهام المرغوب شغلها[1].

ج – شرط السن و اللياقة البدنية :

– **السن** : نصت المادة 78 من الأمر 03/06 فقرة 05 على أنه: يجب على كل موظف أن يتوفر فيه شرط السن و المقدر حسب القانون الأساسي العام اللوظيفة العمومية ب 18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة [2].

والواقع أن هذا الشرط موضوعي ينطبق على جميع المواطنين في تولي الوظائف العامة ولكن لا يمكن أن يعول عليه كضابط في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب العليا باعتبار أن منصب الوالي من الوظائف الإدارية العليا في الدولة ، لذا يجب أن يراعي فيه الإعتبارات الشخصية من خبرة ، وبغض النظر عند التصرف ، والتكوين العالي...، وبناء عليه فإننا نرى أن سن العطاء بالنسبة للإطارات السامية وعلى وجه الخصوص منصب الوالي ، يتراوح من سن 35 إلى 40 سنة فما فوق ، بعد استنفاذ سنوات من الخبرة وممارسة العمل الإداري حتى يكونوا في مستوى تمثيل السلطة التي عينتهم[3].

بالإضافة إلى شرط اللياقة البدنية و التي يقصد بها أن يكون الشخص متمتعا بعقل سليم و صحة جيدة ، وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية وغير المعدية ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية ، حيث أنه تسمح الإدارة لبعض الأسلاك من تنظيم الفحص الطبي للتوظيف عند الإقتضاء[4]، و ذلك حتى تتمكن الإدارة من التأكيد بأن المترشح للوظيفة بإمكانه القيام بكافة واجباته المهنية و قادرا على تحمل المسؤوليات التي قد تلقى

[1]– شيري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مرجع سابق ، ص 119، 120

[2]– المادة 78 من الأمر 06–03 المتعلق بالوظيفة العمومية .

[3]– شيري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مرجع سابق ، ص 121

[4]– المادة 76 من الأمر 06–03 المتعلق بالوظيفة العمومية .

على عاتقه وهذا الشرط ضروري عند تعيين الولاة لأن المهام الموكلة لهم والسلطات الواسعة التي يخولهم إياها القانون خاصة صلاحية الضبط الإداري والقضائي، وكذلك الحماية المدنية التي تحتم على من يزاولها أن ينام بعين مغمضة وأخرى مفتوحة.

د – أداء أو تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية:

يمكن أن يوظف أيا كان في وظيفة عمومية متى سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية[1].، ويقصد بهذا الشرط أن يكون المترشح للوظيفة العامة في موقف واضح من ناحية أدائه أو عدم أدائه واجب الخدمة الوطنية ، وأن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة . ولا يشترط في المترشح أن يكون قد أدى الخدمة بالفعل و إنما يكون في وضعية قانونية واضحة وألا يكون في حالة فرار مثلا ، كما أنه كثيرا من الأشخاص قد يعفون من أداء الخدمة المرض أو لوضعية اجتماعية معينة و هذا لا يمنع قبولهم في الوظائف العامة [2].

أما عند تعيين الولاة من فئة النساء، وعلى غرار باقي الوظائف في الدولة فانه لا يشترط أداؤهن للخدمة الوطنية.

2) الشروط الخاصة لتعيين الوالي : و تتمثل فيما يلي

أ– شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري:

اشترط المشرع الجزائري في الملتحق بالوظيفة العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساويا له [3]، بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل ، أو تكوينا يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا ، أي من غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو

[1]– المادة الفقرة 75 من الأمر 06–03

[2]– بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري،**(رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية)** ، جامعة قسنطينة كلية الحقوق، 2010–2011 ، ص 25

[3]– المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90–226

ذو مستوى بسيط ، أو لا يملك من التكوين المهني ما يمكنه من التحكم في الأعمال والصلاحيات المناطة به[1].

ب – الخبرة المهنية في مجال الإدارة :

تنص المادة 21 من المرسوم رقم 90 – 226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على أنه :" لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يكن قد مارس العمل مدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية .

وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90– 230 و التي تنص على أنه ": يعين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر.

وذلك أخذ بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي تسمح للموظف باكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منصبه، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها، إلا أن المشرع وفي نفس المادة يضيف أنه يمكن أن يعين 5 % من أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة [2].

وذلك ما يعني أنه يجوز لرئيس الجمهورية تعيين واليين من أصل 48 واليا دون مراعاة أي شرط من الشروط السابقة الذكر (الشروط الخاصة)، ودون المساس بالشروط العامة.

[1]– علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص 25

[2]– المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90–230.

الفرع الثاني : إنهاء مهام الوالي .

و يكون لجهة التعيين الحق في لإنهاء مهام الوالي ، فهي تتم طبقا لقاعدة توازي الأشكال بموجب مرسوم رئاسي و بالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه[1] ، وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام ، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين [2].

وطبقا للقاعدة العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لإنهاء مهام الوالي وطرق غير عادية.

أولا – الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي :

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، نجد أنه يحصر الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى إنتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد و الوفاة و الإستقالة.

1– التقاعد :

الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لإنهاء المهام ، وإنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة ، والإحالة على التقاعد تتحقق دون دخل لإرادة الموظف ، ويتم هذا الإجراء بموجب قرار فردي وعلى أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من أخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداءا من تاريخ إنهاء المهام [3].

[1]– محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عناية ،2002 ، ص159

[2]– علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 78–88.

[3]–بلفتحي عبد الهادي ، مرجع سابق ، ص 35

وفي انتظار إنهاء عمليات التصفية تدفع هيئة التقاعد المعنية تسبيقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50 % من مبلغ أخر راتب تقضاه كما يستخلص من شهادة توقيف دفع الراتب ، وتقوم هيئة التقاعد فور تصفية المعاش بالتسوية المحاسبية النهائية[1].

2- الإستقالة :

و المقصود تلك الاستقالة الصريحة و المقدمة كتابيا،و غير المعلقة على شرط أو المقترنة بلبس، وتقدم إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين و يكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، و على الوالي الالتزام بأداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم المتعلق بانتهاء مهامه، بمعنى أن الاستقالة لا ترتب أي اثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة قانونا ،وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه لا يتقاضى المرتب الشهري و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين ،كما لا ينتفع بالعطل الخاص[2].

و بما أن انتهاء المهام هذا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه لا يتقاضى المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ، ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين ، كما لا ينتفع بالعطل الخاصة [3].

3 - الوفاة :

وهي سبب طبيعي في إنهاء مهام أي شاغل للوظيفة ، وهي من الحالات التي ينتج عنها فقدان صفة الموظف [4]، ويتم ذلك بموجب القرار الفردي أو المرسوم الذي

---

[1]- المادتين 2/29، 2/30من المرسوم التنفيذي رقم 22690 .

[2]- سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، نيوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2010 ، ص 331.

[3]- المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادر في 20-08-1985 الذي يحند حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتحابية ، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 21 أوت 1985.

[4]- سعيد مقدم ، مرجع سابق ، ص 337

يتضمن إنهاء المهام غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الإمتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف ، على العكس من الإستقالة التي يتخلى فيها طالبها عن كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته [1].

ثانيا : الطرق الغير العادية لإنهاء مهام الوالي.

يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء مهام الولاة و ذلك بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين و ذلك لأحد الأسباب التالية:

1- **عدم الكفاية والصلاحية المهنية:** و ذلك بإثبات عدم الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

2 - **عدم اللياقة الصحية:** أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن، أو فقد إحدى حواسه.

3 - عدم الصلاحية السياسية، وذلك في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برنامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية [2].

4 - إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب :

إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه ، فانه يحتفظ بمرتبه مدة سنة ، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة .

وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكلة. وفي حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل يعد هذا سبب منطقي لإنهاء المهام ، و نأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية

[1]- علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 89

[2]- علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، مرجع سابق ، ص 27.

الجزائر بعد صدور الأمر 97- 14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر ، والأمر 97- 15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى[1] ، بحيث تم إلغاء منصب والي الولاية و تعويضه بمنصب الوزير المحافظ [2]. وفقا للمادة 5 من الأمر 97-15 و التي تنص على : " تسيير محافظة الجزائر الكبرى بواسطة الهيئات الآتية ، كل في حدود صلاحياته الوزير المحافظ للجزائر الكبرى[3]، و تعيين ولاة منتديين على رأس كل دائرة إدارية.

5- إنهاء مهام الوالي المدعو لشغل وظيفة عليا أخرى :

ويتم هذا بموجب قرار فردي صادر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين ، وفي هذه الحالة يحتفظ المعني المدعو إلى شغل وظيفة عليا بالراتب المرتبط بالوظيفة التي كان يشغلها حتى يصدر بشأنه تعيين أخر ولمدة لا تتجاوز سنة [4].

المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي

يساعد الوالي في المهام الكثيرة الموكلة إليه جهاز إداري تنفيذي وأخر استشاري يتمثل أساسا في اللجان الإستشارية ، وسنتطرق إلى هذين الجهازين في المطلبين التاليين:

الفرع الأول : الإدارة العامة للولاية

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك [5].

---

[1]- المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226.

[2]- علاء الدين علي ، مدخل القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 89

[3]- مرسوم رئاسي مؤرخ في 28-06-1997 ، يتضمن تعيين وزير محافظ الجزائر الكبرى ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 لسنة 1997

[4]- المادة 30 الفقرة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 .

[5]- المادة 127 من قانون الولاية رقم 12 - 07 .

ولقد بين المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، أن الإدارة العامة للولاية موضوعة تحت سلطة الوالي و تتكون من :

- ❖ الكتابة العامة
- ❖ المفتشية العامة
- ❖ الديوان
- ❖ رئيس الدائرة
- ❖ مجلس الولاية
- ❖ مديرية الإدارة المحلية و مديرية التقنين (التنظيم) العام.
- ❖ الوالي المنتدب للأمن.

أولا : الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية

ويوجد على رأسها الكاتب العام للولاية أو الأمين العام للولاية ، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي و ذلك طبقا لنص المادة 3 الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 99- 240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية و التي تنص على مايلي : تطبيقا لأحكام المادة 78 الفقرة 02 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية :

8- بعنوان الإدارة الإقليمية:

- الولاة المنتدبون.
- الكتاب العامون للولاية.

وحسب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 94- 215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، فان الكتابة العامة في الولاية يمكن تنظيم هياكلها

في مصلحة واحدة أو مصلحتين اثنتين أو في ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها ثلاث مكاتب على الأكثر .

أما بالنسبة للصلاحيات الموكولة للكتابة العامة و التي يتولاها الكاتب العام للولاية تحت سلطة الوالي فهي تتمثل فيما يلي[1] :

- يسهر على العمل الإداري و يضمن استمراريته .

- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية .
- ينسق أعمال المديرين في الولاية.

ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات و التلخيص و ينسقها.

يتابع عمل أجهزة الولاية و هياكلها. ينشط الهياكل المكلفة بالبريد و يراقبها.

يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين الدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال.

ينشط مجموع برامج التجهيز والإستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها.

- يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية .

ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس و بعدها ويتولى كتابتها.

- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية .

- يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية و يسيره.

[1]- المادة 05 من المرسوم التنفيذي وو-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية رقم 48 .

ثانيا : المفتشية العامة.

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها أنه من مشتملات الإدارة العامة مفتشية عامة التي تخضع لنص خاص ، و هو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94 – 216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية ، و يتم تسيير المفتشية العامة في الولاية بواسطة مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين [1].

و يعين المفتش العام بالإضافة إلى مفتشي الولاية بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء تنفيذا لمحتوى المرسوم الرئاسي رقم 99 – 240 السالف الذكر . أما بالنسبة لصلاحيات المفتشية العامة فإنها تتولى تحت سلطة الوالي القيام بما يلي[2] :

– التقويم المستمر لعمل الهياكل و الأجهزة و المؤسسات غير الممركزة و اللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية و هذا قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة و كل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها و يحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين .

– السهر على الإحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهياكل و الأجهزة و المؤسسات السالفة الذكر، وزيادة على ذلك و بناءا على طلب من الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة مرتبطة بمهامها.

[1]– المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94–216 المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية الجريدة الرسمية العدد 48 ، لسنة 1994.

[2]– علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 98 .

ثالثا: الديوان

الديوان و هو جهاز يوضع لمساعدة الوالي و بالتالي فهو تحت سلطته المباشرة وتحت إدارة رئيس الديوان، و يتم تعيين رئيس الديوان بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء[1].

أما بالنسبة للمهام التي يقوم بها الديوان فهي:

- العلاقات الخارجية و التشريفات
- العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام.
- أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة .

ويضم ديوان الوالي من خمسة إلى عشرة مناصب للملحقين بالديوان تحدد بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و الوزير المكلف بالداخلية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

و كذلك يفوض رئيس الديوان في حدود اختصاصاته بالإمضاء عن الوالي[2].

رابعا : رئيس الدائرة

تعد الدائرة في النظام الإداري الجزائري قسم إداري إقليمي (جغرافي)، فهي هيئة إدارية لكنها ليست إدارة محلية مستقلة لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و ليس لها أي استقلال إداري أو مالي[3].

و يرأس الدائرة رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي ، و تكون صلاحياته محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 السابق الذكر و تتمثل فيما يلي :

[1]– المادة 03 الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي 9 – 240 .

[2]– المادة 07 و 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215

[3]– قصير مزياني فريدة ، مرجع سابق ، ص 209 –

– يساعد رؤساء الدوائر الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها و قرارات الحكومة و قرارات المجلس الشعبي الولائي و كذلك قرارات مجلس الولاية، و ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار و ينسق و يراقب أعمال البلديات الملحقة به[1].

– يتولى تحت سلطة الوالي و بتفويض منه ، تنشيط و تنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية و تنفيذها ، و المصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون و يوافق على المداولات و قرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل و إنهاء المهام[2].

– يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي و التسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به البلديات التي ينشطها.

– وكذلك يحث و يجشع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل و الهياكل التي من طبيعتها تلبية الإحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

– يطلع رئيس الدائرة الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها و يعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته ، و يعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة الإدارة الدولة في الدائرة [3].

– يعقد رئيس الدائرة اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني ، و يجتمع ببعضهم أو يجمعهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الوضعية ذلك.

[1]– المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215.

[2]– المواد 10و13 و14 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215

[3]– المواد 12و15و16 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 .

– و يحرر أيضا محاضر لتلك الإجتماعات و يرسل نسخة منها إلى الوالي، و تنشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية الولاية ، و يساعده في تنفيذ مهامه ، كاتب عام و مجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها.

خامسا : مجلس الولاية

نصت المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94– 215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها على أنه :" يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي ، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ".

ولقد اعتبرت المادة 19 من نفس المرسوم مديرو مصالح الدولة والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، كيفما كانت تسميتها أعضاء في مجلس الولاية ، و يشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية ، كما يمكن للوالي أن يستدعي للمشاركة في اجتماعات مجلس الولاية أي شخص يري استشارته مفيدة و يكلف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ، و مندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي ، و يدرس في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها ، كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس.

و يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، و إذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام، ويمكن كذلك أن يعقد المجلس اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك، كما تنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 على أنه : يكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة

على الصعيد المحلي و إطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية ، وبهذه الصفة يكلف مجلس الولاية بما يأتي [1]:

– يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة و مصداقيتها و على احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

– يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة و تعليماتها. . يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية ".

ويزود مجلس الولاية بكتابة تقنية توضع تحت مسؤولية الكاتب العام للولاية ، ويحدد الوزير المكلف بالداخلية بقرار النظام الداخلي الذي يحدد كيفيات تنظيم مجلس الولاية وعمله . أما أعضاء مجلس الولاية فيجب عليهم أن يطلعوا الوالي بانتظام عن تطور الشؤون التي يتكلفون بها، ويبلغونه جميع المعلومات و التقارير و الدراسات أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية[2].

غير أنه يمكن للوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء عن كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته و على جميع الوثائق و المقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصد تسهيل ممارسة مهامهم.

سادسا : مديرية الإدارة المحلية و مديرية التقنين العام

حسب نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المحدد لصلاحيات مصالح التقنين و الشؤون العامة و الإدارة المحلية و قواعد تنظيمها وعملها، فان هذه المصالح تنظم[3].

---

[1]– المادة 17 و 22 من نفس المرسوم التنفيذي .

[2]– المادة 23 و 24 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

[3]– المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06-09-1995 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، لسنة 1995

على صعيد كل ولاية في مديريتين هما:

1- مديرية التقنين والشؤون العامة :

وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح وتضم كل مصلحة ثلاثة مكاتب على الأكثر

2 - مديرية الإدارة المحلية :

وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح وتضم كل مصلحة ثلاثة مكاتب على الأكثر، أما التنظيم الداخلي للمديريتين فيحدد في شكل مصالح و مكاتب حسب حجم نشاطات كل ولاية بقرار وزاري مشترك ، ومهمة المديريتين هي تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام و احترامه كما تقومان بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما إنسانيا يمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير سيرا منظما، كما أن كل مديرية من هذه المديريتين تكلف على الخصوص بالمهام التالية : و تكلف مصالح التقنين و الشؤون العامة خصوصا بما يأتي[1]:

- تسهر على تطبيق التقنين العام و احترامه .
- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي .
- تنظيم الإتصال مع الأجهزة و الهياكل المعنية بالعمليات الإنتخابية وتتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين و الولائيين.

- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية.
- تطبق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص.
- تدرس منازعات الدولة و الولاية ومتابعتها.

[1]- علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، المرجع السالف الذكر، ص 103

- تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب إشهارها.
- تتخذ إجراءات التشفير و نزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة و تتابع ذلك .

أما مصالح مديرية الإدارة المحلية فهي مكلفة على الخصوص بما يأتي[1]. :

تعد مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير و ميزانية التجهيز في الولاية كما تسهر على تنفيذها حسب الكيفيات المقررة .

تدرس و تقترح وتضع كيفيات تسيير المستخدمين المعينين لدى المصالح المشتركة في الولاية تدرس و تطور كل عمليات تحسين مستوى المستخدمين و تكوينهم.

تجمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منتظما و تحللها وتوزعها.

تقوم بكل دراسة و تحليل يمكنان الولاية و البلديات من دعم مواردها المالية وتحسينها.

تضبط باستمرار الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية .

تدرس الميزانيات و الحسابات الإدارية في البلديات و المؤسسات العمومية وتوافق عليها.

أما بالنسبة لتعيين مديري المديريتين فانه يكون بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء طبقا لنص المادة الثالثة الفقرة الثامنة من المرسوم الرئاسي 99 – 240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة.

سابعا: الوالي المنتدب للأمن

تم إحداث لدى ولاة كل من الجزائر – وهران – قسنطينة و تحت سلطتهم وظيفة مدنية للدولة تتمثل في وظيفة والي منتدب للنظام العام و الأمن ، الذي كانت له الكثير

[1]– علاء الدين علي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص50 .

من الصلاحيات كمساعد للوالي حتى وصف بأنه : يعتبر كرئيس دائرة بالنسبة للوزير المحافظ[1].

وقد تم بعد ذلك تعميم هذا المنصب على مستوى ولايات التراب الوطني[2]. ويعد منصب مندوب الأمن لدى الوالي وظيفة عليا في الدولة[3] ، أما بالنسبة لتعيينه فيتم بواسطة مرسوم رئاسي.

ويناط بمندوب الأمن لدى الوالي مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي و تنفيذها و تقييمها ، و ينشط و ينسق أعمال المكلفين بمهمة الأمن و مساعدي الأمن في الدوائر و البلديات تحت سلطة الوالي، كما له أن يطلب في حدود اختصاصه كل الوثائق و المعلومات التي لها علاقة بالمهام المسندة إليهم، كما يتولون استغلالها و إرسالها عند الإقتضاء إلى الهيئات المعنية [4].

الفرع الثاني : الأجهزة الإستشارية الخاصة بالوالي

سنتطرق في هذا المطلب إلى الدور الذي تلعبه بعض الأجهزة الإدارية الإستشارية التي تساعد الوالي كهيئة تنفيذية في اختصاصاته و صلاحياته الموسعة ، و يمكن أن نعطي أمثلة عنها فقط و بإيجاز، و هذا بالنظر لكثرتها و تنوعها زمنيا و ظرفيا، وحسب المتغيرات السياسية أو الإقتصادية أو الإجتماعية .

---

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 92 – 347 المؤرخ في 14– 09–1992 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و عملها، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 1992

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 93– 314 المؤرخ في 19–12–1993 الذي يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة و مساعدين للأمن، الجريدة الرسمية رقم 8 لسنة 1993

[3]– المادة 03 من نفس المرسوم

[4]– علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 106

أولا : مجلس الولاية

يعتبر مجلس الولاية جهازا استشاريا يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية و هذا ما نصت عليه المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 المؤرخ في 23 يوليو 1994 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها على أنه : " يكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي و إطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية [1].

ثانيا : لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية .

وهي هيئة استشارية توضع لدى الوالي ، و لقد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 95 – 370 المؤرخ في 15-11-1995 و تتكون من[2] :

– المدير الولائي المكلف بالفلاحة .

– المدير الولائي المكلف بالثقافة .

- ثلاثة منتخبين محليين يعينهم الوالي .
- ممثل محلي لمجلس نقابة المهندسين المعماريين .
- ممثلين تنتخبهما الجمعيات التي تهتم بالحفاظ على التراث المعماري و حماية البيئة المبنية[3].
- و ينتخب رئيس اللجنة من بين الأعضاء الذين لهم صفة مدير ولائي .

وتنشأ في كل ولاية هيئة تدعى لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و المحيط المبني ، وتتكون هذه اللجنة من:

[1]– عمار بوضياف ، المرجع السالف الذكر ، ص 245

[2]– المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 15-11-1995، الجريدة الرسمية العدد 70 ، لسنة 1995

[3]– المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994 ، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ، الجريدة الرسمية العند 32 لسنة 1994.

– ممثلي الدولة في حدود الثلث .

– ممثلي الجماعات المحلية في حدود الثالث .

– ممثلي الجمعيات المهنية أو أشخاص مؤهلين في ميدان الهندسة المعمارية و التعمير أو المحيط المبني في حدود الثلث. و يرأس اللجنة عضو منتخب من بين ممثلي الدولة أو الجماعات المحلية ، و يمكن أن تستشار في كل مسألة تتعلق بالبناء و التعمير و الهندسة المعمارية و المحيط ، و تحدد القوانين الأساسية للجنة الهندسة المعمارية والتعمير و المحيط المبني و مواردها و تكوينها و كيفية تعيين أعضائها عن طريق التنظيم[1].

ثالثا : اللجنة الولائية المعنية ببرنامج استصلاح الأراضي .

وهي لجنة تلعب دورا استشاريا هاما فيما يتعلق ببرامج استصلاح الأراضي التي تكون في إطار الإمتيازات الفلاحية و كذا المتعلقة بالبرامج التي تقع على عاتق محافظة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية ، و تعمل هذه اللجنة في الإطار المحلد بالمرسوم 94 – 322 و المتعلق بامتياز أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الإستثمار[2] :

و كذا المرسوم التنفيذي رقم 97 – 483 المحدد لكيفيات أعباء و شروط منح امتياز قطع للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة داخل محيطات استصلاح الأراضي[3].

[1]– المادة 36 و 37 من نفس المرسوم السالف الذكر .

[2]– المرسوم التنفيذي 94–322 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994 ، والمتعلق بامتياز أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الإستثمار ، الجريدة الرسمية العند 67 لسنة 1994

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 97–483 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 ، المحدد لكيفيات أعباء وشروط منح امتياز قطع الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة داخل محيطات استصلاح الأراضي ، الجريدة الرسمية العدد 83 لسنة 1997

ويكون تشكيل هذه اللجنة حسب القرار الوزاري المشترك رقم 318 المحدد لتشكيلة و عمل اللجنة الولائية المكلفة بدراسة ملفات المترشحين لحق امتياز قطع أرضية تابعة لأملاك الوظيفة الخاصة للدولة ، و تتكون من الوالي رئيسا و بعض مديري المصالح المعنية ، كما أنه يمكنها الإستعانة بكل شخص يساعدها في أعمالها [1].

[1]– القرار الوزاري المشترك رقم 318 المؤرخ في 22 سبتمبر 1995، المحدد لتشكيلة وعمل اللجنة الولائية المكلفة بدراسة ملفات المترشحين لحق امتياز قطع أرضية تابعة لأملاك الوظيفة الخاصة للدولة ، الجريدة الرسمية العند 95 لسنة 1995

بداية ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة ، ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها ، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية، و قوانين أخرى كثيرة كقانون الأملاك الوطنية، و قانون الحالة المدنية، و قانون الانتخابات، وقانون الإجراءات الجزائية، و قانون الضرائب، وقانون العمل، والقوانين العقارية، وغيرهما، بل هنالك عدة نصوص تنظيمية أشارت البعض صلاحيات الولاة، ومن ذلك وعلى سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي الخاص بالصفقات العمومية.[1]

كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، فهو مثل الدولة من جهة، و ممثلا الولاية من جهة أخرى، وهو ما ستراه خلال هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين، نتناول في الأول سلطات الوالي كممثل للدولة والولاية ، و في المبحث الثاني علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة.

المبحث الأول : سلطات الوالي كممثل للدولة والولاية :

تنص المادة 110 من قانون الولاية الحالي07/12 سالف الذكر على "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة "

حيث يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، ولأجل دراسة ذلك قسمنا هذا المبحث الى مطلبين ، خصصنا الأول لسلطات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ ، أما الثاني فخصصناه لسلطات الوالي في مجال الضبط.

المطلب الأول: سلطات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ:

يعتبر التمثيل و التنفيذ من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي، ولأجل دراسة ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، الأول سلطات الوالي في مجال التمثيل، أما الثاني سلطات الوالي في مجال التنفيذ.

[1]–بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 12/07 جسور للنشر و التوزيع 2012 ، ص238

الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال التمثيل:

بالرجوع إلى المادة 110 من قانون الولاية سالف الذكر التي تنص "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة " ، و بالتالي فهو القائد الإداري الأعلى في الولاية، وحلقة الوصل بينها وبين الإدارة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، وهو مندوب الحكومة، و الممثل المباشر و الوحيد لكل وزير من الوزراء، إذا يلتزم باطلاع الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية في الولاية .

كما انه ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من قانون الولاية ، أين استثنى المشرع بموجبها بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي :

- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي، علما أن المادة 33 من قانون الولاية السابق لسنة 1990 سالف الذكر لم تشر إلى قطاع التعليم العالي و البحث العلمي، بما يمثل إضافة في القانون الجديد 2012.
- وعاء الضرائب و تحصيلها، وهو نفس ما أشارت إليه المادة 93 من القانون السابق.
- الرقابة المالية، وقد وردت في المادة 93 من القانون السابق.
- الجمارك، ولم يطرأ عليها تعديل.
- مفتشية العمل، وقد وردت في القانون السابق.
- مفتشية الوظيف العمومي، وهي الأخرى مذكورة.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية، وهذا ما ورد في المادة 93 من القانون السابق.

ولقد لاحظ الأستاذ عشي علاء الدين على المادة 93 من قانون الولاية، أن المشرع استثنى قطاعات محددة ثم أعادها إليها بموجب نصوص أخرى، واستدل الأستاذ مجال

العمل بالقول "لكن بالرجوع إلى القوانين العمالية نجد أن للوالي عدة أدوار في هذا المجال فالقانون 11 / 90 المتعلق بعلاقات العمل ينص في المادة 38 منه على أن الوالي هو الوحيد الذي له أن يحدد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه بالنسبة لجميع العمال أو بعضهم، والقانون 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي يمنح هو الأخر للوالي تعيين وسيط لحل الخلافات (المادة 46) "[1]

وما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية لسنة 2012 بعد أن ذكرت على سبيل الدقة و التحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (أ) إلى الفقرة (و) ، وجدناها في الفقرة (ز) اتبعت أسلوبا الإطلاق و الشمولية، إذ ورد فيها عبارة "المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة و القضاء ، والعبرة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني و هيكلة واحدة .[2]

فالوالي إذن يمثل كل الوزراء ، فهو مناوب الحكومة و حامي مصالحها، وهو من يقوم بتفقد و مراقبة أعمال المصالح الخارجية للحكومة، وهو من يسهر على إبلاغ السلمية المركزية بالانشغالات المحلية، و مدى النمو المحلي أو التطور، وكذا الوضع السياسي العام الاجتماعي والثقافي، وفي هذه الناحية يستعين الوالي بمصالح الأمن التي توضع تحت تصرفه للقيام بالتحريات والاستقصاء و إعداد التقارير اللازمة ، ومن جهة أخرى يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة، فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية، و يوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين ، ويطلعها كذلك على

[1]– بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق جسور للنشر و التوزيع ،طبعة 1 سنة 2010، ص 175

[2]– بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 ، مرجع سابق ص 240

صدى الرأي العام داخل الولاية، أي رضا أو سخط المواطنين على قرارات الحكومية، وإثارة انتباه الحكومة الإصلاحات والقرارات الواجب اتخاذها. [1]

كما أن الوالي و بالإضافة إلى ذلك، يحتل الدولة أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعى عليه، كما يختص بإبرام العقود و الاتفاقيات باسم الدولة ولحسابها متى كانت طرفا فيها.

الفرع الثاني : سلطات الوالي في مجال التنفيذ:

لم يختلف قانون الولاية الجديد 07 / 12 كثيرا عن القانون السابق 09/90 ، حينما أوجب المشرع على الوالي السهر على تطبيق القوانين و التنظيمات ، إضافة إلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة، مع ملاحظة أن المادة 95 من قانون الولاية 09/90، و المادة 151 من الأمر 38/69 المتضمن أول قانون للولاية، لم تشر إلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، وهذا يمثل إضافة إلى قانون الولاية لسنة 2012 وهذا فهو مكلف بـ:

أ- تنفيذ القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

ب- : تنفيذ التنظيمات: يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات و اللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو تنفيذية[2].

و بالرجوع إلى المادة 95 من قانون الولاية 09/90 نجد أن المشرع اوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة ، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ، وهذا نفس ما وارد في نص المادة 110 من القانون الجديد 07/12 ، وتجسيدا لسلطته

[1]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السالف الذكر ص 85-86.

[2]- فدول حياة، مرجع سابق، ص 64-65.

في تنفيذ القوانين والتنظيمات ، يعتمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، حسب نص المادة 125 من القانون 07/12 ، وحسب المادة 119 من نفس القانون يسير الموالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها ، ولقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي أليات تتم بموجبها وتتمثل في القرارات الإدارية و التعليمات و المنشورات[1] .

ج- تنفيذ أحكام القضاء: تخضع الأحكام و الأوامر القضائية النظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بعلرف التنفيذ ، فالأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكلا إجرائيا لتنفيذها، واعتبارا لما قد تخلقه من مشاكل و عواقب على الاستقرار الاجتماعي والسياسي على المستوى المحلي ، فقد ارتأى المشرع منح الوالي سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام و الأوامر التي يرى أن تنفيذها يخل بالنظام العام في الولاية، فحسب نص المادة 324 من الأمر رقم 154/66 [2] المتضمن قانون الإجراءات المدنية الفقرة الثالثة التي تعطي والي الولاية الحق في طلب وقف تنفيذ القرار متى رأى أو استنتج أن الوضع الأمني لا يسمح بالتنفيذ، أو أن موضوع التنفيذ نفسه لا محالة سيعكر صفو الحياة العادية للولاية، وقد يؤدي إلى اضطرابات غير محمودة العواقب، على أن حق طلب توقيف التنفيذ مقيد بشروط وهي :

1- أن يكون التنفيذ من شانه الإخلال بالنظام العام، سواء على مستوى التنفيذ أو إقليم الولاية ككل.

2- أن يقدم الوالي طلبا مسببا يحتوي على الدوافع الموضوعية التي أملت عليه تقديم طلب وقف التنفيذ.

---

[1]- بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق ، ص 94-95

[2]- الأمر رقم 154 / 66 مؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم جريدة رسمية رقم 48 المؤرخة في 1966/06/10 .(ملغي)

3- أن يقدم الوالي طلبه بوقف التنفيذ إلى الجهة المختصة بالتنفيذ ، وهي النيابة بطبيعة الحال خلال ثلاثين يوما من تاريخ إشعاره بالرغبة في القيام بإجراءات التنفيذ.

4- أن يلتزم الوالي بالمادة المقررة بوقف التنفيذ وهي ثلاثة أشهر ، أي أن على الوالي أن لا يطلب مدة أكثر، على الأقل عند إشعاره للمرة الأولى في الظروف العادية -أما ما عداه فحسب رأينا إن ذلك مرتبط بتغير الظروف التي أملت التوقيف من عدمه ، على أن هذا التوقيف ليس أبديا إذ يعود موضوع التنفيذ إلى الواجهة متى عادت الأمور إلى وضعها الطبيعي وبعد اتخاذ الاحتياطات اللازمة .[1]

إلا إن قانون الإجراءات المدنية الجديد 09/08 [2]ألغي تماما هذه الفقرة، بعدما كان المشروع المقدم إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن فقرة تشير إلى إشعار الوالي من قبل النائب العام عن كل تسخيرة للقوة العمومية للتنفيذ، إلا أنه تم استبعاده من النص النهائي، وبالتالي ألغى القانون الجديد حق وقف التنفيذ الذي كان ممنوحا للوالي لمدة ثلاثة أشهر[3] وذلك ربما حرصا على حقوق وحريات المواطنين وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات .

[1]- سائح سفوفة ، قانون الإجراءات المدنية نصا و تعليقا وشرحا وتطبيقا ، دار الهدى، الطبعة الأولى سنة 2001 ص 243 .

[2]- قانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية - جريدة رسمية رقم 21 مؤرخة في 2008/04/23

[3]- د يخلف نسيم ،الوافي في طرق التنفيذ جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى سنة 2014 ص 84 .

المطلب الثاني : سلطات الوالي كممثل للولاية:

تأخذ الولاية وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت ، و يمارس الوالي سلطاته وصلاحياته تبعا لهذا الوصف ، فهو يضطلع بمهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره ممثل الدولة الذي يرعى مصالحها على رأس هذا القسم الإداري ذو الأهمية البالغة، ولم يكتفي القانون بهذه الصلاحيات، فقاد كلفه بمهام تعتبر اختصاص أصلي للجماعة المحلية ، ولم يكتفي بجعله يتدخل في عمل الجماعة اللامركزية [1].

ولدراسة هذه الصلاحيات قسمنا هذا مطلب إلى فرعين : الفرع الأول الوالي كممثل للولاية، أما الفرع الثاني تنفيذ و إعلام مداولات المجلس الشعبي الولائي.

الفرع الأول: الوالي كممثل للولاية

لما كانت الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية كأساس قانوني لها، فهي تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها بمفهوم المادة 50 من القانون 58/75[2] المتضمن القانون المدني ، وهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة صلاحيات التمثيل الأساسية التالية :

أولا: تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية والمدنية، وذلك وفقا لما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 105 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر، والمطابقة للفقرة الأولى من نص المادة 86 من قانون الولاية 09/90 سالف الذكر ، ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي ، كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقدم التعازي، أو التهاني، أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية ، وبالتالي

[1]– بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم النشر و التوزيع، طبعة 2014، ص90.

[2]– الأمر 5875 مؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 مؤرخ في 2006/06/20 جريدة رسمية 44 الصادرة في 2006/06/26 .

الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية، وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية .

كما يمثلها في الأعمال الإدارية، فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها، ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى ، كما انه يقوم بإجراء مختلف الزيارات التفقدية، وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين و الجمعيات المحلية و ممثلي وسائل الإعلام و النواب.

من خلال هذه الصلاحيات، وخلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية ، فان مهمة تمثيل الولاية مستندة قانونا للوالي و ليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي .

وهدف المشرع من ذلك هو ابراز الهيمنة الكاملة للوالي على الولاية ، لكن بالرغم من ذلك كان الأولى أن يمنح رئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية التمثيل في الحياة المدنية للولاية بالتنسيق مع الوالي، و بالتالي تخفيف الأعباء على الوالي ، ويترك التمثيل في الجانب الإداري للوالي نظرا الأهمية التي تتميز بها الأعمال الإدارية من خلال ما ينجر عنها من تصرفات، لصالح الولاية[1].

ثانيا: تمثيل الولاية أمام القضاء:

الولاية هي الدرجة الثانية من درجات الإدارة المحلية، وهي مجموعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية، و تشكل كذلك مقاطعة إدارية للدولة و تحدث بموجب قانون.

إن المقصود بالولاية إذن هو هذا الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته و مصالحه الداخلية، سواء تعلق الأمر بهيئة مداولته (المجلس الشعبي الولائي المنتخب) ولجانه الدائمة والموقتة، أو جهاز التنفيذ (الوالي و مصالحه الإدارية) ، ويندرج ضمن المصالح الإدارية للوالي الدائرة، فهذه الأخيرة ليست لها الشخصية المعنوية، وإنما جهاز إداري

[1]– جبارة توفيق ، مرجع سابق ، ص 32.

مساعد للوالي (كما سنرى لاحقا في بحثنا) ، ومن ثمة فالقرارات و التصرفات الصادرة عن الدائرة هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية، و الدعوى ترفع ضد الولاية وليس ضد الدائرة، لان المادة 87 من القانون 09/90 تنص على أن الوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء .[1]

وهو نفس ما ذهب إليه القانون الجديد 07/12 حيث تنص المادة 106 منه على أنه "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء " وكذا المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 سالف الذكر التي نصت على نفس الشيء .

ولم يورد المشرع أي استثناءات، على عكس ما ورد في المادة 87 من القانون السابق 09/90 أين استثنى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة والجماعات المحلية ، إلا أن تعديل المشرع لهذه المادة وحذفه لتلك الاستثناءات، قد يجعل من الوالي مدعيا و مدعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية[2].

ثالثا : رئاسة إدارة الولاية:

تنص المادة 127 من قانون الولاية 07/12 على أنه "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح الممركزة للدولة جزء منها ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك ".

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 215/94 [3]نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تتمثل في : الكتابة العامة ، المفتشية العامة، الديوان ،

---

[1]– شيهوب مسعود ، للمبادئ العامة للمنازعات الإدارية نظرية الاختصاص ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ،طبعة 3 سنة 2005 ، ص358

[2]– بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 91

[3]– المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 تحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، جريدة رسمية رقم 48 لسنة 1994.

رؤساء الدوائر، والوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسهر على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق:

- سلطة التوجيه.
- سلطة الرقابة على أعمال الموظفين.
- سلطة الرقابة على الموظفين [1].

أ/ السلطة التوجيه: يتمثل هذا العنصر في ما يصدره الوالي من أوامر و تعليمات والمنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين ، والتعليمات هي الأوامر الصادرة من الوالي إلى موظف محدد و قاد تكون شفهية أو كتابية ، أما المنشورات في الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين و تأخذ دائما شكلا كتابيا، ويملك الوالي من هذه الناحية عدة سلطات ، أهمها سلطة تنظيم و توزيع المهام على المرؤوسين وسلطة التنظيم الداخلي وسلطة التنظيم في ما لم يصدر في شأنه نصا قانونيا .

ب/ سلطة الرقابة على أعمال الموظفين[2]: يمارس الوالي رقابته على أعمال موظفي الولاية تطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري، و بمقتضى قانون الولاية، و تنفيذا لأحكام المرسوم التنفيذي 230/90 سالف الذكر ، ويقوم في هذا المجال بالأعمال التالية:

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه من الناحية الشكلية والموضوعية .
- هو المسؤول على تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية، ماعدا الموظفين المعينين محروم كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان و رئيس الدائرة .
- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.

[1]- فدول حياة، مرجع سابق، ص 72.

[2]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السالف الذكر ،ص 83-84

ج/ سلطة الوالي على الموظفين :

تتمثل في سلطة الوالي على أشخاص الموظفين في ما يحوزه من سلطة في التعيين و النقل و الإعارة و الترقية و المنح التشجيعية و النظر في طلبات الموظفين بالاستقالة ، كما يضطلع أيضا بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين بتقرير العقوبات التأديبية على الذين يخالفون توجيهاته وأحكام القانون المنظم للمهام و يتعلق ذلك بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون كالتنبيه و الإنذار و التوبيخ و الحرمان من المنح، مع مراعاة الإجراءات القانونية كالإحالة على المجلس التأديبي.

الفرع الثاني: تنفيذ و إعلام مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها ، بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها، ويمارس إلى جانب ذلك صلاحيات الإعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس . و عليه سوف تقسم دراستنا إلى مجال التنفيذ (أولا)، والى مجال الإعلام (ثانيا).

أولا : تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي:

لم يخرج المشرع عن ما ورد في قانون الولاية السابق 09/90 لما نص في المادة 83 منه على "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي " حيث أنه نص في المادة 102 من قانون الولاية الجديد 07/12 على أن " الوالي يسهر على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"[1].

ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي قد حددها المادة 124 من القانون 07/12 وهي القرارات التي يصدرها الوالي من اجل تنفيذ

[1]– فدول حياة، مرجع سابق، ص74-

هذه المداولات. وجاءت هذه المادة مطابقة الأحكام المادة 103 من القانون السابق 09/90 و المادة 51 من الأمر 38/69 المتعلق بالولاية .

نصت المادة 55 من قانون الولاية الجديد "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

– الميزانيات و الحسابات و قد وردت في القانون 09/90

– التنازل على العقار واقتناءه أو تبادله، وهذه حالة جديدة فيغرض المحافظة على الوعاء العقاري و إضفاء شرعية على المعاملات العقارية أستوجب المشرع المصادقة الصريحة، وحسنا فعل.

– اتفاقية التوأمة، ولم يرد في قانون 1990،

– الهبات و الوصايا الأجنبية، وهذا أمر طبيعي فالهبات و الوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات الأزمة في الموضوع، وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية .

ويبقى أن نشير أن اختفاء حالة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية موضوع المادة 50 من القانون 1990 يثير أكثر من تساؤل على الأمر فيه سهو وسقوط هذه الحالة؟ ما يتعين معه الاستدراك و الإتمام، أم أن المشرع قصد ذلك؟ ، ولو كانت الثانية – فماذا نفعل بصدد مداولة تتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ولائية ؟ هل تخضعها للمصادقة الصريحة أم نذهب وجهة أخرى؟

وهي أن المشرع بسط إجراءات إنشاء المؤسسة ولم تعد تخضع لقرار مركزي[1].

[1]– بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري07/12 ، المرجع السابق، ص 336–337

أما فيما يخص نص المادة 53 من قانون الولاية 07/12 ،نجد المشرع أشار فيها أن الوالي لا ينفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، و بالتالي تبطل بقوة القانون المداولات:

1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التعليمات،

2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،

3- غير المحررة باللغة العربية،

4- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته ،

5- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

6- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه .

وما نلاحظه من خلال المادة 33 أن المشرع أضاف حالات جديدة، خلافا للمادة 51 من القانون رقم09/90 ، وكذلك المادة 39 من الأمر 38/69 وهذه الحالات متمثلة في :

1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،

2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتهما،

3- غير المحررة باللغة العربية

4- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وكذلك ما نلاحظه من خلال هذه المواد، أن حالة المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أشارت إليها المادة 33 من القانون 07/12 و المادة 51 من قانون الولاية 09/90 ، في حين أن هذه الحالة لم يتم ذكرها في المادة 59 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية [1].

[1]- فدول حياة، مرجع سابق، ص 75-76

وكذلك يعد الوالي مشروع الميزانية ، و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف حسب نص المادة 107 من قانون الولاية الجديد 07/12 ، إلا أن الموافقة عليه لا تتم إلا بعد موافقة السلطة المركزية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية وذلك في أجل أقصاه شهرين.

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية، وفقا للإجراءات المحاسبية المعمول بها (المحاسبة الإدارية الإيرادات و النفقات) والقيد بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به العمل تحت طائلة العقوبات المدنية و الجزائية [1].

ثانيا : إعلام مداولات المجلس الشعبي الولائي:

إن صلاحيات الوالي فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي قد تحددت بموجب المواد 103، 104 ، 109 من قانون الولاية 07/12 ، و التي تقابلها في قانون الولاية السابق 09/90 المواد 84، 85 ، 89 ، 91، وبناء على ذلك فان صلاحيات الوالي في مجال الإعلام عن مداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في:

أ- يقدم الوالي عندد افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، وهذا وفقا للمادة 103 من القانون 07/12 التي تنص كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية.

ب- يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول به، وهذا وفقا للمادة 104 من قانون 07/12

[1]- حبارة توفيق ، مرجع سابق ، ص 36.

ب- يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية، يتبع بمناقشة يمكن أن ينتج عن ذلك توصيات، يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية حسب ما نصت عليه المادة 109 من قانون 07/12.

ج- نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي: يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و أشغاله، لغرض اطلاع الجمهور عليها و تكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية ، حيث يتيح نشر المداولات لأي مواطن الاطلاع على فحواها، وإمكانية الطعن فيها إداريا لوزير الداخلية أو قضائيا، وذلك طبقا للأحكام المشتركة للمادة 104 من قانون الولاية 09/90 .

بفحص جملة هذه الاختصاصات المسندة إلى الوالي ، يتضح أن اختصاصاته بوصفه سلطة لاتركيزية أكثر تعددا وأهمية من تلك التي يمارسها باسم المجموعة المحلية، مما يجعله في الواقع سلسلة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، إن هيمنة الاختصاصات التركيزية للوالي على محمل عمل الولاية ، يجعل من الأخيرة تابعا له لا يتحرك إلا بإيحاء منه فهو المنشط الوحيد للمجلس الشعبي والتنفيذي على السواء.

لقد تساءل بعضهم عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للوظيفتين (dédoublement fonctionnel ;ou confusion de fonctions) لصالح وظيفة عدم التركيز حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة ، ويظهر دائما كممثل للسلطة حتى أثناء قيامه بالدور المحلي. [1]

[1]- شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1986 ص 158.

الفرع الثالث: اختصاصات وسلطات الوالي في تفويض اختصاصاته

قد أدى تطور الوظيفة الإدارية إلى ظهور أسلوب التفويض باعتباره وسيلة قانونية، تهدف إلى التخفيف من أعباء و اختصاصات الرئيس الإداري، وذلك بتوزيع ونقل البعض منها إلى المرؤوسين بناءا على نص قانوني وفقا للسلم الإداري، ويمثل التفويض الإداري موضوعا مشتركا بين موضوعات القانون الإداري و الإدارة العامة، باعتباره وسيلة من وسائل التنظيم الإداري ، حيث أن فقهاء القانون الإداري يتطرقون له من الجانب القانوني، لان مفهوم التنظيم الإداري مرتبط بالسلطة الإدارية للدولة، هذا بخلاف فقهاء الإدارة العامة الذين تنحصر نظرهم إليه من الجانب الفقهي و التنظيمي لان دراستهم للتنظيم الإداري تتعلق بكيفية تسيير الهيئة أو المؤسسة الإدارية .[1]

يتعين وفقا للقواعد القانونية التقليدية أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه، وبالتالي فلا يمكنه التفويض فيه أصلا، إذ يتوجب على كل سلطة أن تمارس وظائفها المقررة لها بصفة شخصية، وبالتالي فلا يجوز لها أن تتنازل عن هذه الاختصاصات الممنوحة لها.

ويقع عبء تحديد السلطة المنوط بها اختصاص معين على السلطة التي تملك منح الاختصاص بداءة (السلطة التأسيسية الأصلية)، وهذه السلطة هي وحدها التي يمكنها أن تأذن لأي هيئة أو سلسلة أن تفوض بعض اختصاصاتها.

وتتميز قواعد توزيع الاختصاص بين كل الهيئات والسلطات داخل الدولة بالطبيعة الآمرة، المتعلقة بالنظام العام وبالتالي لا يمكن مخالفتها أو الخروج عليها إلا بنص تشريعي صريح، ومن ثم فالأصل ألا يسمح بالتفويض – بوصفه يمثل خروجا على قواعد توزيع الاختصاص – وبالتالي يتوجب على صاحب الاختصاص ممارسة الاختصاصات

[1]– خليفي محمد النظام القانوني للتفويض الإداري الجزائر مذكرة ماجستير في القانون العام ، جامعة تلمسان 2008/2007 ، ص 11.

التي خولها له القانون بحكم وظيفته، وفق الشكل والإجراءات القانونية المحددة، وعندها فقط يستطيع فرض إرادته وقراراته على المواطنين.

ولكن نظرا للضرورات العملية ولتطورات الحياة وتعقد وظائف الدولة بدت الحاجة ماسة إلى ممارسة الاختصاص من غير صاحبة الأصلي، تحقيقا لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، ومن هنا ظهر التفويض استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، ليتم تطبيقه في كل المرافق وعلى كل المستويات، حيث يتم اللجوء إليه لمواجهة حالة غياب الأصيل إذا ما تعذر إكمال فكرتي الحلول والإنابة، وأصبح وسيلة قانونية للتخفيف من حدة التركيز في الوظيفة الإدارية، اقتضته الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة[1].

وباعتبار أن الوالي الرئيس الإداري في الولاية و نظرا لتعدد اختصاصاته وصلاحياته وتنوعها، ومن الصعب أو شبه المستحيل قيامه بكل تلك الأعباء بمفرد، ونظرا لما يتطلبه عمل الوالي من دقة و سرعة في التنفيذ لارتباطه بمصالح المواطنين وحياتهم من جهة، وارتباط أعماله بمهام الدولة من أمن و سكينة وتوفير الحاجيات وضروريات السكان ، كان لابد من انتهاج أسلوب يضمن كفاءة عالية في أداء الوالي لاختصاصاته على الوجه المرجو منه ، لذا كان لابد من منحه الوسائل القانونية لذلك، ومن بينها التفويض الذي يعتبر وسيلة قانونية لتخفيف الأعباء الإدارية عن الرؤساء الإداريين وتكليف مرؤوسيهم بما وذلك وفق النوع الذي يجيزه القانون إما تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع .

[1]– الموسوعة العربية على الموقع الالكتروني www.arab-ency.com

أولا : أنواع التفويض:

تتنوع أنواع التفويض حسب تنوع زاوية الدراسة ، فهناك التفويض الكلي والتفويض الجزئي ، والتفويض الخاص والتفويض العام ، وما يهمنا في موضوع دراستنا والذي له ارتباط وثيق بما نصبو إلى توضيحه في دراستنا.

أ- تفويض الاختصاص:

يقصد بتفويض الاختصاص أو السلطة ،أن يعهد الرئيس ينقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدها من النصوص القانونية إلى أحد مرؤوسيه ، وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بممارسة هذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض .

إن تفويض الاختصاص ليست له علاقة بالشخص المفوض إليه، أي أن الشخص ليس محل اعتبار، وإنما له علاقة بوظيفته، وهو يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضية خلال مادة التفويض، كما أن غاية التفويض لا تتقرر بتغير احد طرفي التفويض، لان شخص المفوض إليه ليس محل اعتبار، وإنما يتوقف على إرادة المفوض لأنه متصل بالصفة الوظيفية للمفوض إليه فهو لا ينتهي بشكل تلقائي بل يجب أن يتم بقرار صريح . [1]

ب- تفويض التوقيع:

يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه أو إمضاءه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطة الأصلية و لحسابها وتحت مراقبتها، فهو رد عمل مادي حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعادها السلطة الأصلية المختصة . [2]

التفويض في التوقيع هو مجرد تخفيف الأعباء عن المفوض، وخول المفوض إليه توقيع وإمضاء قرارات مكانه وباسمه ، كما هو الحال بالنسبة للوالي إذ نصت المادة 105

[1]- خليني محمد ، مرجع سابق ، ص 21-22.

[2]- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، سنة الطبع 2010 ص 50.

من قانون الولاية 09/90 "يمكن الوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات".

كما نصت المادة 27 من المرسوم رقم 137/88 [1] المؤرخ في 1988/07/04 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن على ما يلي: "يجب البحث عن أنجع السبل المهام و توزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية [2].

وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 126 من قانون الولاية الجديد 07/12 بقولها" يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها".

ج- الفرق بينهما :

يتميز تفويض التوقيع ببعض الميزات و الخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته و أحكامه ، فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلا للاختصاص ، لان المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه ، كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة، ولا ينقضي إلا بتغير احد طرفيه ، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض، كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات و الأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض لأنها تكون باسمه ولحسابه . [3]

وينتج عن تفويض الاختصاص نتائج لعل من أهمها:

---

[1]- المرسوم رقم 131/88 لمؤرخ في1988/07/04 ، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 1988/07/06 .

[2]- بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، سنة 2005، ص 66

[3]- خليفي محمد ، مرجع سابق ص 23

انه لا يجوز للأصيل (المفوض) ممارسة الاختصاصات محل التفويض طيلة مدة سريان القرار الذي يتضمن التفويض، وإلا كنا أمام جهتين تقومان بنفس الاختصاص ، على العكس من تفويض التوقيع الذي لا يحرم فيه المفوض من ممارسة وظيفته في التوقيع ، في تفويض الاختصاص ينظر إلى الجهة الإدارية المفوضة دون أن يكون شخص الموظف الشاغل لهذه الوظيفة محل اعتبار ، إذ لا ينته هذا التفويض بتغير شاغل المنصب ، بخلاف تفويض التوقيع الذي يكون موجها الشخص الموظف بذاته وينتهي بانتهاء مهام هذا الموظف[1] .

ثانيا: الهيئات المفوض إليها:

قد جاءت أحكام المرسوم التنفيذي 21594 سالف الذكر لتحيط الوالي بمسؤولين رفيعي المستوى في الإدارة المحلية، بداية من الأمين العام للولاية، ورئيس الديوان، وانتهاء برئيس الدائرة ، بالإضافة إلى مجلس الولاية .[2]

وهو ما سنراه من خلال هذا المطلب الذي قسمناه إلى أربعة فروع : الأول خصصناه للامين العام للولاية، الثاني لرئيس الديوان ، الثالث رئيس الدائرة ، والرابع أعضاء مجلس الولاية .

أ- الأمين العام للولاية:

يعين الأمين العام للولاية بمرسوم رئاسي، ويشرف على الكتابة العامة أو الأمانة العامة في الولاية، والتي تتكون من عدة مصالح حسب أهمية الولاية ، مقسمة إلى مكاتب، وحددت المادة 05 من المرسوم 215/94 سالف الذكر صلاحياته و ومهامه والتي تتمثل في السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته، كما يتابع وينسق أعمال المديرين في الولاية ، ويتولى تحضير اجتماعات مجلس الولاية، وله أن يجتمع بأحد

[1]- عشي علاء الدين، مدخل القانون الإدارية الجزء الأول التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 50

[2]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السالف الذكر ص 107.

أعضائه لدراسة المسائل الخاصة والتي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال، كما يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية ، ويتابع تنفيذ محاولات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية، ويعمل على تنشيط الهياكل المكلفة بالوثائق و المحفوظات و التخليص ،وينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها ويكون رصيد الوثائق و المحفوظات في الولاية ويسيره .[1]

ب- رئيس ديوان الوالي:

هو العون الأقرب للوالي ، ويتم تعينه بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء ، حسب المرسوم الرئاسي 240/99 سالف الذكر ، فحسب نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 215/94 "يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويض بالإمضاء من الوالي".

والملاحظ إن عدد أعضاء الديوان يتغير بحسب حجم العمل في الولاية ، كما نجد في الواقع أنه في بعض الأحيان يكلف أحد الملحقين بالديوان بمهام متعلقة بالدائرة، أو مهام متعلقة بإحدى المديريات التنفيذية التي تخص قطاع معين، فنجد مثلا الوالي يكلف احد الملحقين بمتابعة ملف الفلاحة في ولاية 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 انه و نظرا لنقص التكوين و عدم احترام التنظيم و الصلاحيات يحدث بعض التداخل في الصلاحيات [2].

وتتمثل مهامه أساسا في:

- العلاقات الخارجية و التشريفات،

---

[1]- خليفي محمد ، مرجع سابق ، ص 113.

[2]- على محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، موسم2012/2011 ، ص 69.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام،
- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة.

ثالثا : رئيس الدائرة:

لم يعتبر قانون الولاية الدائرة هيئة من هيئات الولاية، حيث نص على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، وقد اخضع تنظيم الدائرة في البداية للمرسوم 31/82 [1] المعدل بالمرسوم 372/82 [2] ثم إلى المرسوم 215/94 سالف الذكر و الذي حدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، وما يلاحظ أن تنظيم الدائرة كان عن طريق مرسوم تنفيذي وليس بقانون وأخضعت لسلطة الوالي[3].

ولا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي ، ولم يذكرها المشرع في المادة 49 من القانون المدني والذي اكتفي في إطار المجموعات المحلية بالولاية والبلدية، كما لم يرد ذكرها في الدستور في المادة 15 منه والتي اكتفت بالإشارة أن الجماعات الإقليمية في البلدية والولاية وبالتالي لا يصح اعتبارها جهازا إداريا منفصلا، ولم يخصص قانون الولاية لسنة 1990 أحكاما الدائرة ، وبالتالي فالدائرة في النظام الإداري الجزائري عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته، وليس لها وجودا مستقلا ومنفردا ، ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد [4].

يعين رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي ،وحددت المواد من 09 إلى 16 من المرسوم 215/94 سالف الذكر اختصاصات و صلاحيات رئيس الدائرة ، حيث انه يتولى العمل

---

[1]- المرسوم 31 / 82 المؤرخ في 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية رقم 04 بتاريخ 1982/01/26 .

[2]- المرسوم 372 / 82 المؤرخ في 1982/11/27 يتمم المرسوم 182 جريدة رسمية رقم 48 بتاريخ 1982/11/30.

[3]- علي محمد مرجع سابق ص70-

[4]- بوضياف عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق ،ص 186

على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى قرارات الحكومة | وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات مجلس الولاية على مستوى الدائرة ، ويعمل على مراقبة وتنشيط و تنسيق أعمال البلديات الملحقة به ، كما يقوم باطلاع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتنصل مهمته، بالإضافة إلى الاختصاصات التي يفرضها له الوالي ، كما تعمل بعض الأجهزة على مساعدة رئيس الدائرة في أداء مهامه والمتمثلة في الكاتب العام للدائرة ،و مجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة ، حيث يجتمعون في دورة عادية خلال كل أسبوع، وتحرر خلالها محاضر يتم إرسال نسخ منها للوالي . [1]

مما يلاحظ أن خضوع رؤساء الدوائر الوالي وعدم إمكانية اتخاذ القرارات في الوقت المناسب إلا بعد الرجوع للوالي ، أدى إلى بروز مشاكل إدارية كان لها انعكاس سلبي على التنمية المحلية و استقلالية البلدية. [2]

كما أن رئيس الدائرة يمارس اختصاصاته تحت سلطة الوالي و يتلقى تفويضا بالتوقيع حسب نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 21594 كما أسلفنا.

من منطلق ما ذكر، تظهر الدائرة كأنها آلية أو تقنية لتخفيف العبء عن الولاية وتكمل 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 أحيانا و كأنهم مرؤوسين لرئيس الدائرة، الذي يظهر كسلطة متحكمة في البلديات ومداولاتها وقراراتها من خلال ما خولته بعض النصوص كما هو الشأن للمرسوم 31/82 ، وهو ما يتنافى وكون هذه البلديات جماعات لا مركزية تعكس

[1]– خليني محمد مرجع سابق، ص 114 .

[2]– علي محمد، مرجع سابق ص 71.

إرادة أبناء الإقليم أولا وقبل كل شيء مما يجعلنا نتساءل عن مصادر هذا النفوذ الذي يتمتع به؟,[1]

رابعا : أعضاء مجلس الولاية:

تنص المادة 111 من قانون الولاية 07/12 على "ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية "

كما تنص المادة 127منه على" تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، وتكون المصالح غير الممركزة جزءا منها ، ويتولى الحالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك".

وفي نفس السياق جاءت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 21594 سالف الذكر التي تنص على ما يأتي "يؤسس في الولاية مجلس ولاية ، يجتمع تحت سلطة الوالي يضم مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها "[2]

يمارس أعضاء مجلس الولاية مجموعة من الصلاحيات الواردة في المرسوم التنفيذي 215/94 سالف الذكر بالإضافة إلى الاختصاصات المحددة في النصوص التنظيمية الأخرى.

يكلف أعضاء مجلس الولاية باتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة التي تساهم في المحافظة على أمن الدولة وعلى احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها ، والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة و التعليمات الصادرة عن الوزراء ، يشكل مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة ، حيث يتولى كل عضو من أعضاء مجلس الولاية الإشراف على المصالح التابعة لإدارته و القيام بتنشيط موظفيها و تنسيق أعمالها، وتمثيل الوزير أمام

[1]– سعيدي الشيخ ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس 2007/2006 ص 182 .

[2]– بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 104.

القضاء، و الحرص على تطبيق القوانين والتنظيمات، والسهر على حسن تنفيذ برامج التنمية الخاصة بالقطاع المكلف به ، ويقوم بإبداء رأيه في تصور العمليات ذات الطابع المحلي و الجهوي أو الوطني المراد انجازها على تراب الولاية، ويجب على أعضاء مجلس الولاية اطلاع الوالي بانتظام على الشؤون الخاصة بكل قطاع، وتبليغه بجميع المعلومات و التقارير و الدراسات و الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية ، ويتلقى كل عضو من أعضاء مجلس الولاية تفويضا من الوزير المختص بشكل مباشر أو من الوالي بشكل غير مباشر لأنه مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، ولكن غالبا ما يكون التفويض من الوالي لأنه هو المكلف بالرقابة عليهم والتنسيق فيما بينهم وبين أعضاء الحكومة .[1]

يجتمع أعضاء مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي ، وإذا وقع له مانع يخلفه الأمين العام للولاية ،ويمكن كذلك أن يعقد المجلس اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك حسب نص المواد 17 و20 من المرسوم التنفيذي215/94 سالف الذكر.

لقد ارتبط تنظيم المجلس بمختلف النصوص التي صدرت بشأنه ، فأول إنشاء له كان بموجب المادة 137 من الأمر رقم 69 38 سالف الذكر، وأسندت له مهمة تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي، وبهذه الكيفية اعتبر في شكله الجماعي مثلا للحكومة، وهيئة من هيئات الولاية، وممثلا لها في تنفيذ برامجها التنموية، حيث يعمل باسم الاثنين معا وعليه فان أعضاءه يحكمهم مبدأ التعيين لا الانتخاب [2].

من خلال دراستنا في هذا الفصل للسلطات المخولة للوالي،

[1]– خليفي محمد ، مرجع سابق ، ص 115–116

[2]– سعيدي الشيخ ، مرجع سابق، ص177-

يمكننا القول أنها متشعبة ومتنوعة، وتعل منه و كأنه حكومة مصغرة مجسدة في شخص واحد، وتكاد تمس كل مناحي الحياة اليومية للمواطن، ومختلف مجالات الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأمنية والتجارية، وكل محال من المجالات إلا وللوالي بصمة فيه، ولذلك زودته للسلطات العليا بكل الوسائل القانونية أو المادية لقيامه بمهامه على أحسن وجه ، كما أحاطه المشرع بإطارات كفؤة تعمل تحت سلطته ، وجعل منه صاحب المركز الأسمي والاهم على المستوى المحلي.

المبحث الثاني علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية ، وهي لا تعني أيضا الخضوع و التبعية ، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية، مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية[1].

ومن هنا تبدو أهمية دور الوالي في النظام الإداري، باعتباره يشكل وسيلة الاتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة، و الولاية و البلدية المكونة لها من جهة أخرى ، مما يجعلها في معظم شؤونها لصيقة بالسلطة المركزية ، إن هذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على الوحدة السياسية العامة في البلاد، و تكريسا لمبدأ علم تجزئة السلطة ، بالإشراف على تسيير هذه الأقاليم عبر هذه الحلقة (الوالي) دون المساس بمبدأ الاستقلال و اتخاذ القرار. [2]

إن المتمعن في النظام الإداري الجزائري لن يجد صعوبة في تحليل العلاقة بين ممثل الدولة (الوالي) والمجالس المنتخبة في البلدية و الولاية ، ليخلص بنتيجة واحدة

[1]– بوضياف معمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 مرجع سابق ص 45

[2]– بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 02

ووحيدة ألا وهي سمو مركز الوالي وهيمنته على الحياة الإدارية في الولاية بمكوناتها الإقليمية من البلدية والولاية [1].

وهو ما سندرسه من خلال إظهار وصايته المشددة على المجلس الشعبي البلدي (المطلب الأول)، وهيمنته على المجلس الشعبي الولائي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الوصاية المشددة للوالي على المجلس الشعبي البلدي:

تخضع البلديات في التنظيم الإداري الجزائري للرقابة الوصائية، التي يتولى ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في الوالي ، حيث أخضع قانون البلدية أعمال وأشخاص (الأعضاء) و حتى هيئة المجلس الشعبي البلدي لهذا النوع من الرقابة .

الفرع الأول: الوصاية على الأشخاص:

للحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يخضع موظف البلدية السلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية ، إذ تنص المادة 123 من قانون البلدية الجديد 10/11[2] على أنه "للبلدية أدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و يشملها الأمين العام للبلدية "ومنه فان مستخدمو هو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام للبلدية ، الذي يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم ، كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية الجديد حسب المواد 127،129، وقد كانت المادة 65 من القانون السابق للبلدية 08/90 [3]تنص على

[1]– سي يوسف احمد، صلاحيات البلدية، رسالة ماجستير في القانون، قرع تحولات الدولة بجامعة تيزي وزو سنة 2013، ص 22.

[2]– قانون 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريانة سمية رقم 2011/73 .

[3]– قانون 08/90 مؤرخ في1990/04/07 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 1990/04/11 (ملغى)

أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت على أنه " يمارس رئيس اختلس الشعبي البلدي السلالة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها".

ومما سبق فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلسلة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج. [1]

خلافا للمعينين ، تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات، من ذلك أنه إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في المعين و مراقبته والإشراف عليه، فانه خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين، لأن هؤلاء لا يعينون ولا تربطهم بأية جهة إدارية رابطة الخضوع و التبعية ، ولا ينقلون ولا يرقون وما إلى ذلك من السلطات التي تمارسها الجهة القائمة بالتعيين حيال فئة المعينين ، غير أن ذلك لا يعني أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأي ضرب من الرقابة، بل تخضع لها بالكيفية و الإجراءات التي حددها القانون ، فلا يعقل تحت حجة الانتخاب أن تقطع كل صلة وتعامل و رقابة و إشراف بين الإدارة المحلية ممثلة في الولاية أو البلدية وبين السلطة المركزية[2].

فبالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة أساسيا في الوالي، و تتمثل في التوقيف (أولا)، الإقالة (ثانيا)، الإقصاء (ثالثا).

[1]– عشاب لطيفة ، النظام القانوني للبلدية في الجزائر مذكرة ماستر بجامعة ورقلة ، سنة 2013/2012،ص 64

[2]– بوضياف عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر جسور للنشر و التوزيع، ط 1 سنة 2010 ص 179.

أولا: التوقيف

يقصد بالتوقيف تجميد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب ، حيث تنص المادة 43 من قانون البلدية الجديد على انه "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة ، يكون التوقيف بموجب قرار يصدره الوالي و في حالة صدور حكم مائي ببراءته يستأنف عهدته تلقائيا و فورا".

وبناء عليه فانه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية : [1]

أ- **من حيث السبب** : السبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود إلى إحدى الحالتين التاليتين:

1- المتابعة الجزائية بسبب جناية أو جنحة على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.

2- التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة مثل الوضع تحت الرقابة القضائية ..... الخ

ب - من حيث الاختصاص: لقد عقدت المادة السابعة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصاية.

ج- من حيث المحل : يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو في ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا و لفترة محددة.

[1]- علي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 33-134 .

تبدأ مدة التوقيف من تاريخ صدور قرار الوالي و تنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

د- من حيث الشكل و الإجراءات : يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا بان يتضمن ذكر سبب توقيف المتابعة الجزائية حفاظا على حقوق العضو وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي.

أما في القانون القديم 08/90 سالف الذكر فتنص المادة 32 منه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه.

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية "

ومن خلال أول قانون للبلدية رقم 24/67 [1] الذي نص أيضا على إمكانية توقيف المنتخب على المستوى البلدي لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، مع إمكانية التجديد لمدة ثلاثة أشهر، وذلك بقرار من وزير الداخلية و باقتراح من الوالي، وان يكون اقتراح الوالي مرفقا برأي مكتب التنسيق الولائي ، ومدة العقوبة لم ترد في الأمر 24/67 سالف الذكر وإنما جاء بهما الأمر 85/76 المؤرخ في 1976/10/23 وكان سبب الإيقاف هو المخالفة الجسيمة أو الإخلال بالمهمة الانتخابية أو المخالفة الجزائية ، ويمكن أن ينتهي إيقاف عضوية المنتخب إما بالإقصاء أو إعادة الإدماج إذا لم تثبت المخالفة الجزائية في حقه.

وبالمقارنة بين المادة 92 من الأمر 85/76 و المادة 32 من القانون 08/90 يتبين مجموعة من الفروق الجوهرية:

[1]- الأمر 24/67 مؤرخ في 1967/01/18 يتضمن القانون البلدية، جريدة رسمية رقم 06/ 1967 (ملغى)

– حيث أن المادة 32 من القانون 08/90 اكتفت بالمتابعة الجزائية كسبب لتوقيف المنتخب، في حين أن المادة 92 من الأمر 85/76 قد تضمنت بالإضافة إلى المتابعة الجزائية، الإخلال بالمهمة الانتخابية.

– كما أن القانون 08/90 لم يحدد مدة التوقيف، و تركها المشرع مفتوحة إلى غاية صدور القرار من الجهات القضائية المختصة، أما الأمر 85/76 فقد حدد مدة التوقيف لمدة شهر قابل لتجديد بقرار من وزير الداخلية كما رأينا.

بالإضافة إلى أن القانون 08/90 هو الوحيد الذي اجبر الوالي أن يستشير المجلس الشعبي البلدي ، و أوجبها على الوالي قبل اتخاذ قرار التوقيف، مع العلم إن الاستشارة اختيارية و الوالي غير ملزم بالأخذ بها ، لكن المشرع اشترط على الوالي حين توقيف المنتخب أن يعلل قرار التوقيف و هذا ضمانا لحقوق المنتخبين، حيث أن تسبيب قرار التوقيف يمكن الجهات الإدارية و الهيئات القضائية و أعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب الحقيقية التي صدر بمقتضاها قرار التوقيف ، مما يمكن العضو الموقوف من إمكانية الطعن في قرار الوالي [1].

ثانيا : الإقالة

تعد رقابة الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين، و يقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحدة على حادى و تجريدهم من العضوية في المجلس.

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في القانون الجديد 10/11 سالف الذكر مثلما كان معمولا به في القانون السابق ، إذ انه يتبين من خلال تصفح هذا القانون أن المشرع لم يتناول رقابة الإقالة، بدليل انه لم يرد مصطلح الإقالة في القانون الجديد، إلا

[1]– بوطيب بن ناصر ، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير ،جامعة ورقلة سنة 2011/2010، ص 53–54

أنه أشار إليها باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية وهو ما نصت عليه المادة 45 من القانون 10/11 سالف الذكر.

على عكس القانون 08/90 الذي نص على الإقالة صراحة، وحدد حالات إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث تسحب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي في حالة وجود حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، وقد حدد قانون الانتخابات الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية ، أو وجود العضو في حالة من حالات التنافي حسب نص المادة 31 التي تنص "يصرح الوالي بقرار بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي ، تبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي[1]

و هو نفس الأمر المذكور في المادة 90 من الأمر 24/67 سالف الذكر التي تنص "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي على تلبية ثلاثة دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعا و صحيحا، فانه يجوز بعد تكليفه بتقاسم إيضاحاته ، التصريح باستقالته من قبل الوالي إلا إذا طعن خلال 10 أيام من تبليغه أمام محكمة مختصة ".

كما نصت المادة 50 منه "إن الوالي يصرح بإقالة كل عضو منتخب بسبب عدم قابليته للانتخاب بموجب قرار"

و بالرجوع إلى نص المادة 45 من القانون 10/11 نجدها تنص على " يعتبر مستقيلا تلقائيا كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة"

مما سبق يمكن القول إن المشرع ورغم عدم استعمال مصطلح الإقالة صراحة في القانون الجديد 10/11 ، الا انه يمكن القول إن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة،

[1]- عشاب الطبيعة ، مرجع سابق، ص ص 66-67 .

خاصة من ناحية الآثار القانونية ، حيث ينتج عن كل منهما بتجريد المنتخب من العضوية في المجلس.

ثالثا: الإقصاء

يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث انه إجراء عقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي. [1]

والإقصاء هو إخراج النائب عن مهامه النيابية ، أي إسقاط كلي للعضوية ، ويكون نتيجة إدانة جزائية، وهو نتيجة حتمية للتوقيف عناد ثبوت التهم المنسوبة للعضو ، وذلك ما نصت عليه المادة 33 من القانون 10/11 بقولها " يقصى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43 ،يتبث الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

و تقابلها المادة 33 من القانون السابق 08/90 التي تنص على انه " يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء".

أما في القانون 09/81 المؤرخ في 04 يوليو 1981 الذي يعدل و يتمم الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي فان المادة 92 مكرر تنص" في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءهما إلى العضو المعني ، يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي، يتم الإقصاء بموجب مرسوم".

[1]– بابا حمو احمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية و المصالح غير المركزة للدولة بمذكرة ماستر جامعة ورقلة سنة 2015/2014، ص 32

نلاحظ أن الجهات الوصية كانت تتمتع بصلاحيات واسعة وغير محدودة، بخلاف القانون 08/90 ، فمن الممكن إقصاء عضو بسبب إبعاده من الحزب في ذلك الوقت وهذا يعد تدخلا من الجهات الوصية في شؤون المجالس البلدية، لان عملية الإقصاء من الحزب لا تتم إلا على مستويات عليا، ومنه فان عملية الإقصاء في القانون 08/90 أصبحت من أهم الركائز التي تستند عليها البلديات لتكريس المفهوم الحقيقي للامركزية الإدارية ، وعقوبة الإقصاء بها ضمانات قانونية أكثر من عقوبة التوقيف. [1]

يعتبر الإقصاء بعد قرار التوقيف ، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار التوقيف أو أن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسالة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يشار خالد العضو المعني و الذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار أخر.

إن الإجراء الجوهري و الرئيسي في قانون 08/90 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء، في حين أن القانون الجديد 10/11 لم ينص على مثل هذا الإجراء، وعليه فان صلاحيات السلطة الوصية على ضوء القانون 08/90 تكمن في ملاحظة الإجراءات و تجسيدها قانونيا بقرار ولائي، مما يؤكد إرادة المشرع الجزائري لتقليص تدخل السليلة الوصية في شؤون البلدية فأراد بذلك أن يكون دور الوصاية محدود، غير أن هذه الوضعية أي دور الوصاية المحدود لم يستمر في ظل القانون10/11، حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف و الإقصاء دون اخذ رأي المجلس الشعبي البلدي . [2]

[1]– بوطيب بن ناصر مرجع سابق ، ص 36

[2]– عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص 68 .

الفرع الثاني: الوصاية على الهيئة

تمارس الوصاية ممثلة في الوالي الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في صور وأشكال متعددة ومن بينها الحل و الإيقاف ، ولكن لضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية ، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين 08/90 و القانون 10/11 ، حيث انه كان معمولا بالإيقاف في الأمر 24/67 سالف الذكر حيث تنص المادة 112منه: " أنه لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم و يجري إيقافه في حالات الاستعجال لمدة شهر واحد بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناءا على تقرير من الوالي إلا أنه بصدور المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 44/92[1] المؤرخ في 1992/02/09 وكذا المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في 1992/04/11 [2] والمتعلق بإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية عاد المشرع لإعادة فرض سيطرته وهيمنته على الجماعات المحلية ومنح صلاحية الإيمان إلى رئيس الحكومة آنذاك . [3]

و باعتبار أن الإيقاف لم يعد معمول به في القانون الحالي[4] ، فستقتصر دراستنا على حل المجلس الشعبي البلدي حيث سنتناول حالات حل المجلس الشعبي البلدي (أولا)، ثم إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي (ثانيا)، ثم الهيئة المستخلفة للمجلس الشعبي البلدي بعاد الحل (ثالثا).

---

[1]– المرسوم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية رقم 10 صادرة في 1992/02/29 وتم تحديدها بمرسوم تشريعي رقم 02/93 مؤرخ في 1993/01/06، جريدة رسمية رقم 09 صادرة في 1993/01/19 .

[2]– الرسوم التنفيذي 142/92 المؤرخ في 1992/04/11 و المتعلق بإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

[3]– بوطيب بن ناصر ، مرجع سابق ، ص 81

[4]– بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 140-

أولا :حالات حل المجلس الشعبي البلدي:

إن إجراء الحل في نظرنا ينطوي على خطورة كبيرة على المستوى القانوني والتنظيمي والمستوى السياسي ناهيك عن المستوى التنموي ، فعلى المستوى القانوني والتنظيمي يعد حل أي مجلس شعبي بلدي إعداما للتنظيم البلدي في صورتيه اللامركزية و اللاتركزية معا، من منطلق أن رئيس البلدية يمثل الصورتين معا كما نعرف، من خلال صفته كممثل للبلدية وصفته كممثل للدولة، وبالتالي فان حل المجلس يعني زوال الصفتين معا كما أن الحل يمثل مساسا بجوهر البلدية كجماعة قاعدية وكمكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية . [1]

يعد الحل من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهات الوصية ضد المجالس الشعبية البلدية ، وهذا ما جعل المشرع يتدخل بصفة حصرية لتحديد حالات الحل على سبيل الحصر و ينص عليها صراحة و بدقة ، وقد تبنى المشرع الحل في كل من الأمر 24/67 و القانون 08/90 وذلك حرصا منه للمحافظة على استقرار و استمرارية المجالس الشعبية البلدية.

ويقصد بالحل: القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه وإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال .

و قد سار القانون الجديد 10/11 على نفس السياق حيث حددت المادة 46 منه حالات حل المجلس الشعبي البلدي و هي 08 حالات مذكورة على سبيل الحصر و هي:

1- في حالة خرق أحكام دستورية .

2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.

[1]- سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 276

3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس .

4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم.

5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة

6- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد اعذار يوجهه الوالي دون الاستجابة له.

7- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها.

8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .

ولقد نصت المادة 34 من القانون 08/90 الحالات التي يجب أن يحل فيها المجلس وهي:

- ✓ انخفاض عدد الأعضاء إلى أقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.
- ✓ الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين .
- ✓ الاختلاف الخطير بين الأعضاء و الذي من شانه عرقلة السير العادي للمجلس،
- ✓ ضم بعض البلديات إلى بعض.

من بين المبررات التي أدت إلى حل المجالس المحلية المنتخبة ، يمكن ذكر ما جاءت به المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44/92 سالف الذكر حيث نصت "عندما يعطل العمل الشرعي للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عائقة مثبتة أو معارضة وتعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من

شأنها تعليق نشاطها أو حلها وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية إلى أن تحدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب".

تطليقا للمادة المذكورة صدرت عشرات المراسيم التنفيذية تتضمن حل المجالس الشعبية البلدية والولائية بشكل تدريجي إلى أن اكتملت العملية لتشمل 1541 مجلسا شعبيا بلديا يمثل عدد البلديات المتواجدة على المستوى الوطني و48 مجلسا ولائيا يمثل عدد الولايات المتواجدة على المستوى الوطني[1].

ثانيا : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي

حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات و حماية خاصة تتمثل أساسا في :

1- تقديم تقرير من وزير الداخلية كجهة وصاية .

2- إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية .

حيث تنص المادة 47 من القانون 10/11على "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية [2].

مما سبق يلاحظ أن الوالي لا يملك أي سلطة في ما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي، ولكن ومن خلال دورة الرقابي الذي يزاوله على البلديات، يلعب دورا مهما في احترام مبدأ الشرعية وسيادة القانون ، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي

[1]- سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 226

[2]- بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 142.

يعمل على تحسس القرارات المتعلقة بمجال الرقابة التي يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة . [1]

و المتمعن في المادة 47 من القانون 10/11 يخلص إلى أن المشرع قد تدارك الفراغ الذي وقع فيه في نص المادة 35 من القانون 08/90 التي نصت على" لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية" .

وذلك بإزالته للإبهام و الغموض، الذي كان يعتري هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم به الحل، وعليه فقد قطع الشك باليقين وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق . [2]

ويترتب على حل المجلس سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص الأعضاء الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية .

ثالثا : الهيئة المستخلفة للمجلس البلدي بعد الحل.

تنص المادة 48 من القانون 10/11 في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم " .

وتنص المادة 36 من القانون 08/90 على تشكيل مندوبيات تنفيذية بدل المجالس المؤقتة ، وهنا تطرح التساؤلات حول الاختلاف في التسمية، فالمشرع أدرك أن هذه البلديات التي مسها قرار الحل ستطول المدة و ستعود لسيرها الطبيعي، و تنبه إلى أن

[1]– د بفتحي عبد الهادي، مرجع سابق ، ص 97.

[2]– عشاب لطيفة، مرجع سابق ص 61

تعويض المجالس المنتخبة بمجالس مؤقتة يقتصر دورها على الأعمال الجارية في الإدارة أو أخذ القرارات التحفظية المستعجلة، سيزيد بتكوين مجلس يتكون من 3 إلى 5 أعضاء لمساعدة السكان في البلدية ، ويعين الوالي هؤلاء الأعضاء بما فيهم الرئيس ، ويخضعون لإجراءات الرقابة الوصائية ، هذا من الناحية النظرية، لكن من الناحية الواقعية ثبت أن المندوبيات كانت خاضعة لمبدأ و فكرة السلطة الرئاسية لأنه من غير المعقول تصور شخص تم تعيينه أن يخضع لفكرة الرقابة الوصائية الإدارية التي هي من أهم مقومات اللامركزية الإدارية التي تقوم على فكرة انتخاب أعضاء المجالس اللامركزية [1].

أما المادة 07 من القانون 09 / 81 المعامل و المتمم للأمر 24/67 سالف الذكر تنص" يسير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعين الوالي أعضاءه بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي".

يستمر المجلس المؤقت في أداء مهمته إلى غاية تنصيب المجلس الشعبي الجديد، يتكون المجلس المؤقت من 05 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يعمل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة.

وتنص نفس المادة على تنظيم انتخابات جديدة في أجل أقصاه شهران.

إن ما يسترعي انتباهنا بشان مسالة حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، خاصة المجالس الشعبية البلدية هو اعتماد صيغة المندوبية التنفيذية البلدية لتعويض المجالس التي تم حلها وهذا خلافا لما نص عليه القانون البلدي رقم 08/90 في مادته 36 بقولها " إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر عنه، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل"

[1]– بوطيب بن ناصر مرجع سابق ص 80.

لقد كان بالإمكان في رأينا اللجوء إلى المجلس الشعبي البلدي المؤقت لتعويض المجالس الشعبية المحلة بدل المندوبيات البلدية التنفيذية خاصة إذا علمنا أن المادة 36 في فقرتا الخامسة التي تنص "يحدد تنظيم هذا المجلس وتشكيلته وشروط عمله عن طريق التنظيم ".

تجد طريقا مباشرة إلى التطبيق بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 344/90 [1] المؤرخ في 1990/11/30 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي الموقت كيفيات تطبيق أحكامها [2]

أما القانون الحالي وحسب نص المادة 49 "تحري انتخابات تحديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال أجل أقصاه ستة 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية ".

كما جاء القانون 10 / 11 بإجراء جديد وهو الذي تضمنته المادة 51 منه التي تنص على أنه في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية ، فان الوالي يعين متصرفا أتسيير شؤون البلدية وذلك بعاد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء".

يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي الصلاحيات المخولة بموجب التشريع والتنظيم للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه ، و تنهى مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد .

تنظيم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة , [2]

[1]– المرسوم التنفيذي رقم 344/90 المؤرخ في 1990/11/30 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت، جريدة رسمية رقم 47 /1990

[2]– سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 227

الفرع الثالث: الوصاية على الأعمال

تتمثل رقابة السلطة الإدارية المركزية على أعمال المجالس المحلية على مجموعة الاختصاصات، التي تمارسها بصدد أعمال هذه المجالس ، ومن هذه الرقابة الإذن المسبق بالقيام بالتصرف، أو التصديق عليه بعد إجرائه، أو إيقاف تصرفات الجماعات المحلية وإلغائها أحيانا، وهي مسائل أتت على ذكرها نصوص الجماعات المحلية في الجزائر، سواء في عهد الحزب الواحد أو التعددية السياسية ، وإذا كان من النادر في نظرنا الحديث عن إعمال هذه التقنيات الرقابية في عهد الأحادية الحزبية، على اعتبار أن مصالح الجماعات المحلية مع الجهة الوصية يلتقيان في تجسيد منطلقات و تصورات الثورة الاشتراكية ومج الحزب الواحد، فانه في عهد التعددية يختلف الأمر في اعتقادنا .[1]

كما هو معلوم فان أعمال المجالس المحلية تفرغ ضمن مداولات، حيث أن المداولة هي التعبير الحقيقي عن إرادة المجلس المنتخب ، ولكن تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي للرقابة من الجهة الوصية ممثلة في الوالي الذي يملك إما المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي (اولا)، وإما إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي (ثانيا)، كما يملك سلطة الحلول (ثالثا)

اولا : المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية يقي من اختصاص الجماعات المحلية، حتى وان كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق، إذ أن التصديق اللاحق لا يمس جوهر القرار، إن الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية واضحة، وفي حالات محددة ، ولذا لا ينبغي على السلالات الإدارية المركزية أن تمارس رقابتها إلا وفق هذه الحالات

[1]– سعيدي الشيخ ، التنظيم الإداري الى مفهومه عناصر قيامه ومبررات تينيه، المجلة الإلكترونية للدراسات و الأبحاث

www.droitplus.ma/index.php?option.com ، ص 20.

وفقط ، وليس من حقي السلطة المركزية تعديل القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية فإما أن تقبل القرار، وإما أن ترفضه [1].

تنص المادة 52 من القانون 10/11 على أن يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، و تشترط المادة 53 ان تجري وتحرر المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، كما توجب المادة 54 أن تتخذ مداولات المجلس بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت ، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا ، طبعا باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون و التي تتطلب أغلبية معينة.

وتحرر المداولات و تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من المحكمة المختصة إقليميا و هذا حسب المادة 55 ، كما توقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عناء التصويت و يودع رئيس المجلس هذه المداولات في أجل 08 أيام نادى الوالي مقابل وصل بالاستلام .

فالقاعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية، فخارج المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 37 من قانون البلدية، ومع مراعاة أحكام المادة 59-60 تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، و الاستثناء هو اشتراط التصديق الصريح من السلطة الوصية على بعض المداولات حيث تنص المادة 57من قانون 10/11 على "لا تنفذ إلا بعاد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

1. الميزانيات و الحسابات

2. قبول الهبات، و الوصايا الأجنبية.

[1]– سعيدي الشيخ ، التنظيم الإداري احلي مفهومه عناصر قيامه ومبررات تبنيه مرجع سابق ص 20

3. اتفاقيات التوأمة.

4. التنازل عن الأملاك العقارية .

كما تنص المادة 58 من نفس القانون "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادقة عليها.

و بذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسالة عدم تحديد اجل لتنفيذ المداولات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة.

إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من محال المواضيع الخاضعة التأشيرة الوصاية، نفس الاتجاه الذي سلكه في ظل أول قانون للبلدية 24/67 وقانون 38/69 الخاص بالولاية ، في حين نجد إن قوانين 1990 اتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصرت على موضوعين نصت عليها المادة 42 من قانون البلدية 08/90 [1].

كذلك مما يطرح الإشكال هي المداولات التي تخضع لمصادقة رئيس الدائرة والمذكورة في المادة 10 من المرسوم التنفيذي 215/94 سالف الذكر.

إن تمتع رئيس الدائرة بتفويض من الوالي بسلطة المصادقة على مداولات لم يتضمنها القانون البلدي وإدراجها عن طريق مرسوم تنفيذي أمر يجافي المنطق القانوني، ذلك أنه بموجب هذا الوضع حد أنفسنا أمام نصين مختلفين في قيمتهما القانونية، و يتناولان موضوعا واحدا هو المداولات البلدية، ولكن بصيغتين تمثلان إن صح القول في مداولات بقانون (délibérations par loi) و مداولات برسوم (délibérations par

[1]– أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين مذكرة ماستر : جامعة ورقلة سنة 2013/2012 ، ص 26.

décrets) كما انه يجعلنا نستغرب إسناد المصادقة إلى الدائرة كجهة مازال الجدال قائما بشأنها، لاسيما وان القانون الولائي لم يدرجها ضمن أحكامه كما بينا سابقا. [1]

ثانيا: إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي

بعد الإلغاء من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية، فهو إجراء تنهي به سلطة الرقابة أثار قرار صادر عن هيئة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية، ويجب أن تستند في الإلغاء إلى نص قانوني، ويكون خلال المدة المحددة لضمان استقرار الأوضاع القانونية، و يشمل الإلغاء نوعين من القرارات ، قرارات باطلة بطلانا مطلقا أي بقوة القانون، وقرارات باطلة بطلانا نسبيا أي قابلة للإبطال[2] .

أ- **المداولات الباطلة بطلانا مطلقا** : نصت المادة 59 من قانون10/11 سالف الذكر انه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،

2- التي تمس برموز الدولة و شعارا ته.

3- غير المحررة باللغة العربية.

و يعلن عن البطلان بموجب قرار صادر عن الوالي، و يلاحظ على نص المادة 59 أنها لم تقيد الوالي عناد تصريحه بالبطلان بأي مواعيد أو أجال معينة كقاعدة عامة[3].

---

[1]- سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص285.

[2]- عشاب الطبيعة مرجع سابق، ص 34

[3]- فدول حياة، مرجع سابق، ص 55

وقد ذكر القانون السابق 08/90 المداولات و قرارات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بطلانا مطلقا في المادة 44منه وهي حالات مذكورة على سبيل الحصر بقولها تعتبر باطلة بحكم القانون:

1- مداولات المجلس الشعبي البلادي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه.

2- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد2، 3، 9وللقوانين والتنظيمات.

3- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس البلدي .

يصرح الوالي بموجب قرار معلل ببطلان المداولة القانوني .

ونظرا لخطورة هذا الأسلوب لأنه غالبا ما يتعسف الولاة في حق المجالس الشعبية البلدية، ثم اقتراح من بعض النواب أن يكون إلغاء المداولات بموجب قرار من الجهات القضائية وذلك أثناء مناقشة مشروع القانون المتعلق بالبلدية . [1]

ب- المداولات القابلة للإبطال (بطلان نسبى):

بالرجوع إلى نص المادة 66 من القانون 10/11 سالف الذكر ، تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها يصب في مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي ، بما فيهم رئيس المجلس، وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري، ودعما لنزاهة التمثيل و تحقيقا للصالح العام ، سواء تعلقت المسلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم، والهدف من ذلك المحافظة على مصداقية المجالس و حيادها .

ولضمان ذلك ألزم المشرع أعضاء المجلس الموجودون في وضعية تعارض مصالح، التصريح بذلك لرئيس البلدية ، و في نفس الوقت ألزم رئيس المجلس في حالة وجوده في

[1]- علي محمد، مرجع سابق، ص 200

حالة تعارض مصالح، إعلان ذلك أمام المجلس البلدي ، تبطل المداولات المتعلقة بالحالات المذكورة أعلاه بقرار معلل يصادره الوالي. [1]

في مقابل حق أو سلطة جهة الوصاية بإلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها ، جاء القانون الجديد 10/11 بإضافة جديدة ، وهي إمكانية رفع التظلم الإداري، أو رفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ، حيث تنص المادة 61 "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والإشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الحالي، الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة "

بالرجوع إلى القانون السابق 08/90 تنص المادة 45 منه "تصبح محل بطلان المداولات التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية أو كانوا وكلاء عنهم"

ويبطل الوالي المداولات المذكورة بموجب قرار، يعلل فيه أسباب إبطال هذه المداولات وذلك في مادة شهر من لإيداع محضر المداولة لدى الولاية.

و لقد مكن المشرع كل شخص له مصلحة أن يطلب من الجهات القضائية المختصة إلغاء القرار وذلك في خلال مدة شهر من تاريخ نشر المداولة.

ونلاحظ أن المشرع قد اشترط على من يريان الطعن في المداولة أمام الجهات القضائية أن يكون ذا مصلحة، لان أصول ومبادئ إجراءات التقاضي تقضي ذلك، وعليه فلا يجوز رفع الدعوى أمام القضاء ما لم يكن لصاحبها صفة و أهلية و مصلحة. [2]

لكن من جهة أخرى لم يشر القانون الجديد إلى المدة الممنوحة للوالي للتصريح بالبطلان، على خلاف ما ورد في المادة 45 من القانون السابق 08/90 التي حددها

[1]– أمير حيزية ، مرجع سابق ، ص 29.

[2]– بوطيب بن ناصر ، مرجع سابق، ص 67.

بمدة شهر للتصريح ببطلان المداولة، وهذا يعتبر مساس باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز السلطة الوصاية في الوقت الذي يفترض فيها تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية. [1]

ثالثا : سلطة الحلول

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصلية تمارسها ابتداء، وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال و التصرفات التي تمارس ما صلاحياتها، إلا أنه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية، و القيام بأعمالها في حال امتناعها عن أداء المهام الموكلة إليها ، وبما أن رقابة الحلول سلطة استثنائية يتم بموجبها نقل سلطة التقرير أو القرار من الهيئة المحلية إلى جهة الوصاية ، عمد المشرع إلى تحديد حالاتها على سبيل الحصر في قانون البلدية، ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوفر الشروط القانونية التالية:

1- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح.

2- امتناع البلدية و لجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها.

3- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص.

4- يجب أن تقوم جهة الوصاية باعتذار أو لفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى و وصايتها إلى ضرورة قيامها بالتزاماتها.

5- في حالة الحلول يكون القرار الذي يصادر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية و لحسابها و يترتب عنه مسؤوليتها عن الأضرار التي قد تلحق أو تحدث للغير . [2]

---

[1]- أمير حيزية ، المرجع السالف الذكر، ص 30.

[2]- أمير حيزية ، نفس المرجع السابق ص 32-33 .

يعد الحلول شكلا قاسيا من أشكال الرقابة المسلطة على البلدية، ذلك أن سلطات الوصاية هنا لا يقتصر دورها على التعرض للعمل غير القانوني الذي أتته البلدية، وإنما بإمكان هذه السلطة أن تحل محل هيئات البلدية عند عدم إياها العمل المطلوب منها إتيانه.[1]

وتميز هنا بين حالتين من الحلول وهي الحلول الإداري و الحلول المالي:

أ- الحلول الإداري

يتمثل في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام، متى رأى تخاذلا من رئيس البلدية المعني. وقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدءا بقانون البلدية 24/67 حيث تنص المادة 233"عندما يرفض أو يجهل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين و التنظيمات ، يجوز للوالي بعد أن يطلب القيام بذلك توليها تلقائيا.

كما يمكن أن يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي عندما يهدد النظام العام بالخطر وذلك بموجب قرار معلل.

وجاء القانون 08/90 بنفس الحالات التي وردت في الأمر 24/67 سالف الذكر ، إلا أنه عادل في صياغتها وبقي الوالي محافظا على حقه في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن العام. [2]

وبموجب المادة 100 من القانون الجديد 10/11 أصبح بإمكان الوالي أن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكينة العمومية وديمومة

[1]- سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 286.

[2]- عشاب الطبيعة، مرجع سابق، ص 73.

المرفق العام سواء لجميع بلديات الولاية أو بعضها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما تنص المادة 101 عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ، يمكن للوالي و يعاد اعذراه أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحدد في الاعذار.

كما تنص المادة 142 على انه "في إطار احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما ، يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة لاسيما سجلات الحالة المدنية، و المخططات، و سجلات مسح الأراضي، و الوثائق المالية والمحاسبية، التي يتبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، في حالة تقصير البلدية يقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية.

ب- الحلول المالي : يتم الحلول المالي في الحالات التالي :

1- حالة عدم التصويت على الميزانية : يحدث الحلول المالي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فيقوم الوالي بضمان المصادقة عليها و تنفيذها، فيستدعي المجلس الشعبي في دورة غير عادية من اجل المصادقة عليها، ولا تعقد هذه الدورة إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، إذا لم تتوصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا حسب نص المادة 186 من قانون10/11 11 سالف الذكر .

2- التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية: إذا تم تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، يقوم الوالي بإرجاعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس، الذي يخضعها لمداولة ثانية

للمجلس خلال 10 أيام، وفي حالة التصويت مجاهدا على الميزانية دون توازن أو تنص على النفقات الإجبارية، يعذر الوالي المجلس الشعبي البلاد، بعد مرور 08 أيام على هذا الأعذار و لم يتم التصويت على الميزانية حسب الشروط المطلوبة، تضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي حسب نص المادة 183 قانون 10/11سالف الذكر .

3- حالة عجز في تنفيذ الميزانية: عندما يترتب على تنفيذ الميزانية البلدية عجز، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه و ضمان توازن الميزانية الإضافية، إذا لم يقم بذلك فالوالي يتخذ الإجراءات التصحيحية الضرورية و يمكنه بذلك أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر حسب نص المادة 184 من القانون 10/11 سالف الذكر [1].

أما في القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية نجدها أكدت على حق الوالي في الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية ، وهذا ما جاء في المادة 249 من الأمر 24/67 سالف الذكر بقولها "إن السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما، يمكنها أن ترفض أو تعادل النفقات و المداخيل المقيدة فيها، غير أنه لا يجوز لها أن تضيف نفقات جديدة إلا إذا كانت إلزامية ""

وأعلى القانون 08/90 للوالي سلطة الحلول فيما يتعلق بالميزانية إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البداية كانت قد رفضت من قبل المجلس . [2]

إن سلالة الحلول المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية يمكن تبريرها من خلال فكرة "كل من يدفع يراقب".

[1]- بابا حمو احمد، مرجع سابق، ص 42

[2]- عشاب لطيفة ، مرجع سابق، ص 74

إن الحلول البحر عنه سلبيات كثيرة، مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلولة باعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية، من حيث تحديدها للموارد المالية، و تحصيلها و إنفاقها، وحتى في اتخاذ القرارات، فإنها في المقابل فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحلول الممنوحة للجهات الوصية تناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، و التي تتطلب قدرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية و تحميلها، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية مطلقة للجهة الوصية، و يشكل من جهة أخرى محاصة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية و مساسا باستقلاليتها. [1]

المطلب الثاني : هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، وهي تكريس المبدأ المشاركة الشعبية، و مساهمة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، انطلاقا من المجلس ذو التركيبة السياسية المنتخبة ، ويلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسيا في التنمية المحلية، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية ومالية للخاصيات المحلية المتزايدة ، فالمجلس بوصفه سلطة تداول من المفترض أنها توازي في ثقلها الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي، فتمارس مهام على الأقل مهام التمثيل والرقابة لسبب بسيط وهو سبب وجودها أساسا، لأنها وسيلة المشاركة الشعبية التي تقتضيها اللامركزية بصفة عامة، وهي تسير على المصلحة العلية التي تختلف عن المصلحة المركزية، فسبب وجودها هو تكريس اللامركزية الإدارية والسهر على مصلحة الولاية كجماعة محلية لها متطلباتها المختلفة . [2]

[1]– أمير حيزية مرجع سابق : 42

[2]– بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق ، ص 110–111 .

وباعتبار أن الرقابة الوصائية تتم على ثلاث مستويات، وهي رقابة على الهيئة، ورقابة على أعضاء الهيئة، و رقابة على أعمال الهيئة، و لكن بما أن قانون الولاية قد فصل في الاختصاصات التي يمارسها الوالي جهة وصاية و حدد الاختصاصات التي تعود لمستوى أعلى من الوالي وهو الوزير المكلف بالداخلية، الذي أوكل له المشرع الرقابة على الهيئة و الرقابة على أعضاء الهيئة، وذلك من باب إعطاء حصانة أكثر و فعالية للمجلس المنتخب

الفرع الاول : رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة ، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحش من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم ،وهذا حفاظا على سلامة المداولات و مشروعيتها وتكريسا للدولة القانون و المؤسسات، فإذا اكتشف الوالي عدم مشروعية هذه المداولة فعليه إما أن يطالب بطلاها بطلانا مطلقا، أو بطلانا نسبيا أي إثارة البطلان ، أو يرفض المصادقة عليها حسب كل حالة. [1]

وهو ما ستراه من خلال المصادقة على محاولات المجلس الشعبي الولائي (أولا)، إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي (ثانيا)، وإما إثارة بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي (ثالثا).

أولا : المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يأخذ التصديق على أعمال المجلس شكلين :

[1]– قدول حياة، مرجع سابق، ص 50

أ- التصديق الضمني :

لقد أورد القانون الجديد للولاية 07/12 سالف الذكر في مادته 54 مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية ، ومع ذلك فان للوالي حق اللجوء للقضاء الإداري (محكمة إدارية) لإلغاء المداولة، على الرغم أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري ، وبالذات الطابع التنفيذي مما يجعلها غير صالحة لان تكون محلا لدعوى الإلغاء،[1]

مما سبق يتضح أن المشرع واسع من الأجل الممنوح للوالي للمصادقة من 15 يوما في القانون السابق إلى 21 يوما في القانون الحالي، غير أن النص الجديد لم يشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنيا على قبوله بمضمونها ، وهو ما أشارت إليه المادة 49 من القانون 08/90 [2].

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد، فهو حق شبه مطلق يؤدي في حماية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بما ، وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية و الولاية قد أعلى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الشمسية ، و التي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ مداولاتها بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه ، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر ، فالواقع العملي يفيد بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها ، إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعاد القضاء المدة القانونية، وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبر كا الوصاية على اتخاذ قراراتها أو وضع قراراتها موضع التنفيذ، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من

[1]- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السالف الذكر، ص 121

[2]- بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 المرجع السالف الذكر، ص 335

الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية ، ففي قرار المحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 1983/01/18والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس أثار القرار الصريح ، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 1999/04/19 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث اقر في نص الحكم الصادر في قضية (م.د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية و بالتالي ينبغي إبعادها. [1]

ب- المصادقة الصريحة [2]:

إن المصادقة الصريحة بالذات طرا عليها تعال لا تحسبه جوهريا لذا فضلنا ذكر المادة المتعلقة بالمصادقة الصريحة في ظل قانون 1990 و في ظل القانون الحالي لنقف على معالم الإصلاح الإداري الجلد ياد :

1- المصادقة الصريحة في قانون 1990 : جاء في المادة 50 من قانون الولاية "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:

- الميزانيات و الحسابات،

- إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية .

إن العبرة في استثناء هذا النوع من المداولات واضحة ذلك أنه لا يتصور أن يعتمد المجلس الولائي مثلا مشروع ميزانية السنة مالية معينة و تنفذ في أجل لا يتعدى 15

[1]- أمير حيزية ، مرجع سابق، ص 37

[2]بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 ، مرجع سابق ص 335-336

يوما، الان الأجل لا يمس هذا النوع من المداولات، ولان المسائل المتعلقة بالميزانية وإنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية .

2- المصادقة الصريحة في قانون 2012 : تنص المادة 33 من قانون الولاية "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

- الميزانيات و الحسابات (وقد وردت في قانون 1990)

- التنازل على العقار و اقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة، فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة وحسنا فعل.

- اتفاقية التوأمة، ولم ترد في قانون 1990.

- الهيئات و الوصايا الأجنبية، وهذا أمر طبيعي فالهبات و الوصايا من مصدرا جنبي تحتاج إلى تحريات الأزمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

ثانيا : إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي:

وهي المداولات الباطلة بطلانا مطلقا حيث تعتبر باطلة حكم و بقوة القانون المداولات التي أوردها المادة 33 منه حينما نصت على ما يلي" تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي:

1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات

2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها

3-غير المحررة باللغة العربية

4- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها

5- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس

6- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فانه يرفع دعوى أمام محكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها . [1]

وبالعودة إلى المادة 828 من القانون 08/90 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية سالف الذكر ، بجلدها قد نصت صراحة فيما يخص أهلية التمثيل القضائي للهيئات العامة على أن تميل الولاية في المنازعة الإدارية عن طريق الوزير المختص، وتمثيل الولاية عن طريق الوالي، وتمثيل البلدية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتمثيل المؤسسة الإدارية عن طريق ما يرها مع مراعاة النصوص الخاصة .

وحتى ولو سلمنا أن قانون الولاية نص خاص وهو كذلك، فكان ينبغي أن يعترف الرئيس المجلس الشعبي الولائي بان يمثل المجلس في القضاء حتى نكون أمام نص خاص و يحسم الأمر، وبالتالي فالمادة 53 في فقرتها الأخيرة تحتاج إلى ضبط فيما يخص صفة التمثيل القضائي ولا أخفي سرا عناد القول أن رفع الدعوى من قبل الوالي ضد المجلس وان كان يجسد من جهة دولة القانون ومبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال و التصرفات، إلا أن الوقوف أمام الفضاء سيترتب عنها تشنج العلاقة بين هيئتي الولاية بين ممثل السلطة المركزية ممثلا في الوالي من جهة، والمنتخبين على مستوى

[1]- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري ، مرجع سابق ح 122.

الولاية من جهة أخرى ، كما أن نشوء النزاع و ظهوره إلى العلن سيكون حديث سكان الإقليم بما ينقاد قمة هؤلاء إما في ممثل السلطة المركزية أو في المنتخبين لذا يكون من الأفضل حسم الأمر خارج دائرة القضاء.

وعن اجل رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية فقد حددته المادة 54 الفقرة الثانية وفسحت المجال 21 يوما تلى من اتخاذ المداولة لرفع الدعوى حينما تكون المداولة مشوبة من حيث المشروعية لمخالفتها للدستور أو القانون أو التنظيم[1].

ثالثا : إثارة بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة 56 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر، على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجالس أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة ، يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، و في حالة إذا كان الرئيس نفسه في حالة تعارض مصالح، عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.

كما أعملت المادة 57 الحق في إثارة تعارض المصالح، أو إثارة بطلان هذه المداولات إلى الوالي بنصها على " يمكن أن يثير الوالي بطلان المحاولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه خلال الخمسة عشر 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلال المداولة .

[1]– بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 مرجع سابق بحسن 33–334 .

كما أجازت الفقرة الثانية من المادة 57 لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك خلال اجل 15 يوما من إلصاق المداولة أن يرسل للوالي طلبا بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام . ويبدو جليا من خلال الإصلاح الجديد أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية التسيير ، ففي ضوء المادة 53 من قانون الولاية السابق 09/90 كان الطلب يوجه إلى وزير الداخلية أما اليوم وطبقا للقانون الجديد 07/12 سالف الذكر يوجه الطالب من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبية من له مصلحة في ذلك ، إلى الوالي ومتى اقتنع الوالي بسبب البطلان وثبوت التعارض في المصلحة بعد التحقيق في الموضوع، استعمل وسيلة الدعوى للمطالبة ببطلان المداولة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 57 يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد القرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 .[1]

الفرع الثاني : خضوع المجلس الشعبي الولائي للوالي في المجال المالي

من خلال ما سبق التطرق إليه، يمكن إدراك هيمنة سلطة الوصاية ممثلة في الوالي على عمل المجالس المحلية، و بخاصية المجلس الشعبي الولائي ، فبالإضافة إلى الهيمنة في الجانب الإداري و التي رأينا جانبا منها، سنتطرق الآن إلى مظاهر خضوع المجلس للوالي في الجانب المالي حيث سنتناول سلطة الوالي في إعداد الميزانية (أولا)، ثم سلطة الوالي في تنفيذ الميزانية (ثانيا).

أولا : سلطة الوالي في إعداد الميزانية

ميزانية الجماعات المحلية هي تقارير الإيرادات و النفقات السنوية التي تسمح بالسير الحسن المصالح هذه الوحدات، و بتنفيذ برامجها التجهيزية و الاستثمارية[2].

[1]– بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 ،مرجع سابق ص 342

[2]– الزين منصور ع دروس الحاسبة العمومية عن الموقع الالكتروني : WWW.UFCadrar.net ،ص 70.

فميزانية الولاية تتضمن قسمين متوازنين في جانب النفقات و الإيرادات ، قسم للتسيير و قسم للتجهيز والاستثمار، حيث هناك اقتطاع من إيرادات التسيير يوجه لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار ، كما أن إيرادات و نفقات ميزانية الولاية مصنفة في نفس الوقت حسب طبيعتها، وحسب المصالح و عمليات خارج البرنامج، فميزانية الولاية يجب أن تكون متوازنة و يصادق عليها المجلس، حيث يصادق عليها بالتفصيل، و ينقسم باب النفقات، وباب الإيرادات إلى أقسام فرعية و حسابات، يصوت لزوما على الميزانية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها، ويصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية التي تطبق فيها (فقط على التغييرات التي مست الميزانية الأولية)

بالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها و يتولى تنفيذها ، وهذا لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور مقارنة بالصلاحيات التي يتمتع بهما الوالي، حيث يستعين في تحضيرها بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية (الأمين العام للولاية، مدير الإدارة المحلية ، مصلحة الميزانية ..... الخ). [1]

تنص المادة 160 من قانون الولاية 07/12 على" يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية و عرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون. .

يوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه ".

من خلال ما سبق يتضح أن دور المجلس يقتصر على التصويت على الميزانية، دون أن يكون له دور في إعداد مشروع الميزانية، فمجال تدخل المجلس محدد مسبقا ،

[1]– عيمور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم مذكرة ماجستير بجامعة قسنطينة 1، سنة 2013/2012 ، ص 53

على العكس من ذلك فان دور الوالي دور محوري في إعداد مشروع الميزانية وتحديد جميع النفقات التي يراها ضرورية و بالتالي هو الموجه الحقيقي للتنمية، لان أي اقتراح لا يتوفر له الاعتماد المالي يعتبر وكأنه لم يوجد، و هذا حال المجلس الذي بإمكانه اقتراح أي مشاريع تنموية، ولكنه لا يملك أي سلطة في حشد الموارد المالية لتحقيقه إلا بعد موافقة الوالي و توفيره للأموال المطلوبة لتحقيق المشروع، وبالتالي فخضوع المجلس للوالي في الجانب المالي ظاهر للعيان ولا يحتاج إلى تمعن كبير.

ثانيا : سلطة الوالي في تنفيذ الميزانية :

باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك الصلاحيات و الإمكانيات والوسائل لمتابعة المداولات و التوجيهات التي أقرها المجلس ولجانه ، عكس الوالي الذي يسيلر على جميع الأجهزة و الهيئات التي تجعله يحتل مركز أقوى و أهم. [1]

تنص المادة 107 من القانون 07/12 "يعاد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها ، وهو الأمر بصرفها".

ثالثا سلطة الحلول المالي:

الصورة العالية لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي، هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلمية المحلية إلى ذلك، و تخول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية و الولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات و الأحكام المنصوص عليها في المواد 102-183 - 184 - 186 من قانون البلدية (حيث سبق لنا التطرق إليها)، و المواد 169-168 من قانون الولاية الجديد و التي تحلفي في مجملها إلى ضبط الميزانية و ضمان التصويت عليها . [2]

[1]- علي محمد ، مرجع سابق، ص 141.

[2]- امير حيزية ، مرجع سابق ، ص 34.

حيث تنص المادة 168 على انه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي ، فان الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه ، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه.

الفرع الثالث : ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي

من خلال الدراسة التي قدمناها، وكما لا يخفى على أي دارس قانوني، فان هناك اختلاف و فرق شاسع وواضح بين السلطات الممنوحة للوالي و مثيلاتها الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي ، ويبدو من خلال قراءة النصوح أن المجلس الشعبي الولائي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في وضع تصور التنمية المحلية على مستوى الولاية في جميع المجالات ودون استثناءا من خلال التصويت على المداولات . [1]

ولكن من خلال الواقع العملي، يظهر أن هذا اختلال بين مركز الوالي كهيئة عدم تركيز إداري، وبين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي كمعبر عن إرادة سكان الإقليم، باعتباره جاء عن طريق الانتخاب الذي يعبر عن مشاركة المواطنين في التعبير عن إرادتهم من خلال الهيئات المنتخبة ، ومن اجل إظهار هذا الاختلال وتوضيح مواطن ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي ، ارتأينا تناول ثلاث مظاهر لهذا الضعف : من ناحية تمثيل الولاية (أولا)، من ناحية الأمر بالصرف (ثانيا) ، من ناحية الإدارة (ثالثا).

أولا: من ناحية تمثيل الولاية:

[1]– السعيدي الشيخ ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ، المرجع السالف الذكر ، ص 269.

يعد التمثيل مظهر من مظاهر السيادة و الاستقلالية، فهو يبرز الممثل القانوني لأي مؤسسة سواء كانت سياسية أو إدارية تظهر المدافع عن مصالحها و المضطلع بواجباتها، و الساهر الدائم على ازدهارها وتطورها، والطبيب المعالج لأي داء قد يصيب هياكلها، و التمثيل يكون في الحياة المدنية، و أمام القضاء، و يكون أيضا في الحياة الإدارية والسياسية عموما ، ولم يذهب المشرع الجزائري في تكريس اللامركزية إلى إلصاق (إعطاء هذه الصلاحيات بالهيئة المنتخبة المنبثقة عن الخيار السياسي لسكان الولاية، بل ترك مهمة التمثيل للدولة ، فالوالي صاحب هذا الاختصاص. [1]

بالرجوع إلى المواد 105-106 من القانون 07/12 سالف الذكر تنص على أن الوالي هو الذي يمثل الولاية في جميع الحياة المدنية و الإدارية، حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها، و يؤدي باسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون كل أعمال أدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، كما تضيف المادة 106 أنه يمثل الولاية أمام القضاء ، وأعطت المادة 72 لرئيس المجلس صفة تمثيل المجلس في المراسيم التشريفية والتظاهرات الرسمية أي أنه لا يمثل الولاية و إنما يقتصر تمثيله على المجلس.

أما سابقا فقد أجازت المادة 34 من قانون 09/90 سالف الذكر لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة، في كل قرار صادر عن وزير الداخلية سواء تعلق ببطلان مطلق، أو نسي، أو بعالم المصادقة على مداولة معينة، ويثير هذا النص من أول وهلة إشكالية على المستوى القانوني، فالمجس لا يتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم لا يستطيع رئيسه أن يتقاضى باسمه، ولهذا كان المشرع واضحا فنص على أن رئيس المجلس يتقاضى باسم الولاية ، وتبعا لذلك فان حق

[1]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السالف الذكر ، ص 111-112

التقاضي باسم الولاية يمارسه أصالة والي الولاية وفي ميدان محدد دقيق هو ميدان القرارات المذكورة، يمارسه رئيس المجلس الشعبي الولائي. ولا يستطيع المشرع باعتقادنا أن يفعل غير ذللك وقد أصاب في هذا النص بالتحديد إصابة بالغة لان القول بخلاف ذلك يعني إما الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة المداولة وهذا لا يمكن أن يحدث أو عدم الاعتراف على الإطلاق لرئيس مجلس الشعبي الولائي برفع الدعوى ، وهذا بدوره لا يمكن أن يحدث في ظل دولة القانون والمؤسسات ، والدارس الفاحص المدقق في قانون الولاية لسنة 2012 يلاحظ زوال حق التقاضي لرئيس المجلس، ولعل فكرة الشخصية الاعتبارية، وانعدامها بالنسبة للمجلس هي من كانت وراء هذا الزوال . [1]

ثانيا : من ناحية الأمر بالصرف

و يعتبر آمرا بالصرف عمومي كل شخص له صفة باسم الدولة أو المجموعة المحلية أو هيئة عمومية في إبرام تصرف و تثبيت و تصفية الديوان أو الأمر بتغطية دين أو تسديده . و المادة 23 من القانون 21/90 [2] تعرف الأمر بالصرف كما يلي : "يعد أمرا بالصرف في مفهوم القانون كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 17، 16 ،19، 20، 21، حكم التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات لتحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه وتنتهي صفة الأمر بالصرف قانونا و تزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة "

ويعتبر الوالي من الأمرين بالصرف الأساسيين حسب نص المادة 26 من القانون 21 / 90 المذكور سابقا " ..... الولاة عتادها يتصرفون لحساب الولاية..."

[1]– بوضياف عمار شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 المرجع السابق ص 342–343

[2]– قانون 21 / 90 مؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية – جريدة رسمية رقم 35 صادرة بتاريخ 1990/08/15 .

كما تنص المادة 107 من قانون الولاية 07/12 على صفة الوالي كأمر بالصرف يقولها بعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعال مصادقة المجلس الولائي عليها وهو الأمر يصرفها".

كما أن اختصاص الأمر بالصرف الوحيد يعود للوالي في تنفيذ عمليات التجهيز العمومي الغير ممركزة (المادة 27 من القانون 21/90 فالبرامج القطاعية غير الممركزة للدولة (S . D .P) تخص برامج التجهيز المسجلة تحت أمر الوالي و الذي يوافق عليه و يعتمد من طرف وزارة المالية وهذا وفقا للبرنامج السنوي للتجهيز الذي تحدده الحكومة (المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 الصادر بتاريخ 1998/07/13 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة). [1]

ثالثا : من ناحية الإدارة:

أنيطت بالوالي عدة مهام إدارية، مما جعلته أسمى قائد إداري على المستوى المحلي، وقد كرست جميع النصوص المشكلة للإدارة المحلية هذه الهيمنة القيادية الإدارية للوالي، والتي حد أساسا دستوريا لها في المادة 78 من الدستور (92 في التعديل الأخير) حيث نصت على تعيين الوالي يكون مرسوم رئاسي، و يا خل تعيينه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية بصفته قمة هرم السلطة التنفيذية . [2]

تنص المادة 127 من قانون 07/12 سالف الذكر "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك "

[1]– الزين منصوري ، مرجع سابق، ص 41

[2]– بفتحي عبد الهادي، مرجع سابق ص 105.

في حين وعندما نتكلم على رئيس المجلس الشعبي الولائي تنص المادة 68 من القانون 07/12 سالف الذكر الرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية.

بما أن الوالي هو الهيئة التي تسير على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فلدية السلطة في توجيه التنفيذ، وبما أنه أعلى مسؤول في الولاية فلدية السلطة التقديرية المناسبب فيما يتعلق بتنفيذ المداولات من حيث الزمان ، وذلك بترك الوقت يمر دون اتخاذ التدابير التنفيذية المناسبة ، والمجلس الشعبي الولائي ليس لديه أي سلطة من هذه الناحية في مواجهة الوالي، ولعل أهم ما يعطل المشاريع الإنمائية هو الوقت الذي تأخذه الإجراءات التنفيذية . [1]

مما سبق يتضح أن الإدارة خاضعة لسلطة الوالي، و هو الوحيد الذي يملك سلطة التنفيذ، كما يملك سلطة الإشراف والرقابة على الموظفين التابعين للولاية، وله حق توقيع الجزاءات والعقوبات عليهم، و إصدار التوجيهات و الأوامر وفق أحكام القانون، في حين أن رئيس المجلس الشعبي الولائي له ديوان يختار موظفيه من بين الموظفين التابعين للولاية، فهم خاضعين لسلطة الوالي و لو بصفة غير مباشرة، باعتبار أن الوالي هو الرئيس الإداري الأعلى على مستوى الولاية، كما أن ولاء هؤلاء الموظفين سيكون غالبا للشخص الذي يملك التأثير على مسارهم ومستقبلهم الوظيفي، أكثر من خضوعهم وولائهم لشخص منتخب تنتهي علاقتهم به بانتهاء العهدة الانتخابية و التي غالبا ما تكون 05 سنوات لا أكثر، وبالتالي فالوالي يحوز هيمنة مطلقة على الإدارة داخل الولاية بصفة مباشرة و على الإدارة التابعة الرئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة غير مباشرة .

[1]– بلفتحي عبد الهادي، نفس المرجع ، ص 76

فالمجلس الشعبي للولاية يظهر في واقع الأمر "مستبعدا إلى حد كبير في مجال التنمية ، سواء على مستوى التفكير، أو على مستوى اخذ القرار، بسبب هيمنة المجلس التنفيذي عليه ، فالهيئة التنفيذية تعرف مسبقا أن ما تعرضه على المجلس الشعبي من ملفات يجوز دائما الموافقة ، وكأن استماع المجلس للهيئة يأتي على سبيل الإجراءات الشكلية لا غير. [1]

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل ، فان العلاقة بين الوالي والهيئات المحلية المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي، تتلخص في هيمنة وسيطرة الوالي بما يحوزه هن سلطات شبه مطلقة على السين وعملهما ، وخضوعهما لهذه الهيمنة ، سواء بسبب ما منحه له المشرع من سلطات بالمقارنة مع هذه المجالس، أو كاستسلام للأمر الواقع و النظرة السائدة من أن المعين أسمى وأكثر سلطة من المنتخب، وما زاد و رسخ هذه النظرة مستوى وكفاءة المنتخبين الذين لا يرقى مستوى اغلبهم إلى مستوى الوالي وخبرته وكفاءته ، مما ساهم في هيمنة الوالي على الحياة المدنية و الإدارية على المستوى المحلي.

[1]– شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر مرجع سابق، ص 159–160

من خلال دراستنا للمركز القانوني للوالي حاولنا الاطلاع قدر الإمكان على مختلف جوانب هذا المنصب الحساس سواء من حيث جانبيه الوظيفي كالتعيين وإنهاء المهام ومعرفة حقوقه وواجباته كإطار سامي، ثم تطرقنا إلى الجانب الخامس بسلطاته سواء بصفته كممثل للدولة أو بصفته كممثل للولاية وتطرقنا إلى الجهات المساعدة له بموجب سلطته في التفويض ، وأخيرا درسنا علاقته بالهيئات المحلية المنتخبة ، ولا يخفى على كل من درس هذا البحث أننا حاولنا قدر المستطاع الاقسام بالموضوعية والابتعاد قدر الإمكان عن النقد غير البناء والمزاوجة بين الجانب القانوني بصفة خاصة والواقع الميداني، من حيث المقارنة أحيانا بين النصوص القانونية وتطبيقاتها في الواقع، وما يمكننا استخلاصه من هذه الدراسة نوجزه فيما يلي:

– انعدام إطار قانوني أو قانون أساسي خاص بسلك الولاة ، مما يضع الدارسين في عدة إشكالات من حيث دراسة شروط التعيين وكيفيته والمسار المهني للوالي باعتباره إطارا ساميا ، وحمايته مما قد يطاله من تعسف، وجعل ولائه أولا وقبل كل شيء للدولة أو الأمة بمعنى أشمل، أكثر من ولائه لجهة التعيين هذا من ناحية ، ومن ناحية أخرى فان حصر تعيين الولاة من بين فئات محددة والتي غالبا ما تكون من الموظفين العموميين ، وان كان له ما يبرره فانه من ناحية أخرى هادر للكفاءات الوطنية لأنه يوجد إطارات وباحثين وخبراء وأساتذة جامعيين خارج هذه الفئات الخاصة بالتعيين، فكيف يمكن تعيين الوزراء من بين الخبرات والكفاءات الوطنية ولا يتم ذلك مع الوالي ، فالوزير ارفع منصبا من الوالي .

– تعدد وتنوع الاختصاصات والصلاحيات المخولة للوالي ، مما جعل منه إنسان غير عادي، و وضعه أمام ضغوطات كبيرة، وذلك لضخامة المسؤوليات وتشعبها وتشتتها في كل الميادين وشمولها لمختلف القوانين والتنظيمات مما يخلق صعوبة في حصرها ودراستها ، فما بالك بالوالي الذي يمارس هذه الصلاحيات يوميا.

– إن أكثر ما يثقل كاهل السلطات العليا بصفة عامة والولاة بصفة خاصة علاقتهم مع الهيئات المحلية المنتخبة ، وذلك من خلال القوانين التي تنص على بناء جماعات محلية مستقلة مجسدة لسلطة الشعب وحقه في اختيار من يحكمه من جهة، ومن جهة أخرى النوعية أو المستوى الذي تفرزه هذه المجالس المحلية ، والذي غالبا ما يكون إما عضو ذو مستوى محدود أو غير واع لمعنى التمثيل الشعبي، وإما مجالس ذات تنوع حزبي وإيديولوجي يستحيل التوفيق بينهم ، مما يؤدي إلى تعطل السير العادي للمرافق والخدمات وانسداد هذه المجالس مما يفتح المجال واسعا ، إما إلى التدخل من طرف الولاة أضمان حسن سير واستمرارية المرافق العامة والخدمات، وبالتالي مواجهة التقاء بالدعوى التدخل وعدم احترام استقلالية هذه الجماعات المحلية ، وإما احترام استقلالية هذه الجماعات المحلية وترك المواطن يدفع ثمن اختياره ولكن ذلك يؤدي حتما إلى مألات خطيرة قد تعصف بكل شيء.

– إن ضعف مركز رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة أمام مركز الوالي وهيمنته على الحياة الإدارية والمدنية ، خلق فجوة بين إرادة المشرع لبناء جماعات إقليمية مستقلة وبين الواقع الذي ذكرناه .

وعلى ضوء النتائج التي استخلصناها ، نقدم بعض الاقتراحات والتي قد سبقنا إليها أساتذتنا الكرام وزملاؤنا الدارسين لهذا المجال وهي كالتالي :

– ضرورة توسيع نسبة الى5 % الخاصة بفئات التعيين، ومنح رئيس الجمهورية السلطة في اختيار الكفاءات العلمية و الثقافية والخبرات الوطنية، واعتبار الكفاءة هي المعيار الوحيد للاختبار وذلك أن منصب الوالي ليس منصبا إداريا فقط وإنما يمتد إلى جوانب سياسية وثقافية وعلمية ، ضرورة توفر الحنكة السياسية والاطلاع الواسع على كثير من الميادين المعالجة المتطلبات المتجددة للسكان والتحديات المحيطة بنا، مع ضرورة وضع معايير واضحة تبتعد بالتعيين عن المحاباة والمعاملات السياسية .

– ضرورة تقنين جميع صلاحيات الوالي، وضمها في قانون واحد يسهل على الوالي ممارسة صلاحياته في إطار دولة القانون والمؤسسات، وتسهيل الأمر على الدارسين والباحثين من اجل إثراء المكتبة الدراسات القانونية في هذا المجال.

– ضرورة تعديل القانون الانتخابي عن طريق تغيير شروط الترشح واشتراط مستوى معين عنا- الترشح ومستوى جامعي استقلال رئاسة المجالس المنتخبة، وان كان يرى البعض أنه لا يمكن وضع تلك الشروط لأنه تقييد لمفهوم التمثيل الشعبي ولكن ذلك وكما يرى آخرون لا يمنع من وضع آليات لجذب و انتقاء الفئات المتعلمة وتشجيع الكفاءات على الترشح، مثلما وضع المشرع القانون الخاص بترقية التمثيل النسوي في القوائم الانتخابية .

– ضرورة تدعيم مركز رؤساء المجالس المنتخبة بالنسبة لمركز الوالي، من أجل إعطاء بعد حقيقي المفهوم التمثيل الشعبي ، وتدعيما لاستقلالية الجماعات الإقليمية وفي الأخير وفي انتظار غد أفضل لشعبنا وامتنا ومزيد من الإنصاف والعدل لإطاراتنا وكفاءاتنا العلمية والثقافية، نتمنى مزيدا من الاستقرار والأمن لوطننا والرحمة الواسعة لشهادائنا الأبرار.

قائمة المراجع

اولا : الكتب

1. بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، سنة 2005،
2. بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم النشر و التوزيع، طبعة 2014
3. بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري،(**رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية)** ، جامعة قسنطينة كلية الحقوق، 2010-2011
4. بوضياف عمار ، التنظيم الإداري في الجزائر جسور للنشر و التوزيع، ط 1 سنة 2010 الجزائر
5. بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية الجزائري 12/07 جسور للنشر و التوزيع 2012 ، الجزائر
6. بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق جسور للنشر و التوزيع ،طبعة 1 سنة 2010
7. خليفي محمد النظام القانوني للتفويض الإداري الجزائر بعد كرة ماجستير في القانون العام ، جامعة تلمسان 2008/2007
8. د يخلف نسيم ، الوالي في طرق التنفيذ جسور للنشر و التوزيع ، الطبعة الأولى سنة 2014
9. سائح سفوفة ، قانون الإجراءات المدنية نصا و تعليقا وشرحا وتطبيقا ، دار الهدى ، الطبعة الأولى سنة 2001
10. سعيد مقدم ، الوظيفة العمومية بين التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر 2010

11. شيري عزيزة ، يعيش تمام شوقي ، مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية واللامركزية ، مجلة الفكر البرلماني ، مجلس الأمة ، الجزائر ، العدد 31 لسنة 2013

12. شيهوب مسعود ، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية ، سنة 1986

13. شيهوب مسعود ، للمبادئ العامة للمنازعات الإدارية النظرية الاختصاص ، الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ،طبعة 1 سنة 2005 ، ص358

14. عشاب لطيفة ، النظام القانوني للبلدية في الجزائر مذكرة ماستر بجامعة ورقلة ، سنة 2013/2012

15. عشي علاء الدين مدخل القانون الإداري الجزء الثقافي النشاط الإداري : دار الحدى، سنة الطبع 2010،

16. علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012

17. على علاء الدين، مدخل القانون الإداري الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، سنة الطبع 2010.

18. محمد الصغير يعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع ، عناية ،2002

ثانيا القوانين والمراسيم

أ- القوانين و الأوامر

1. الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 06 فيفري 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية ، الجريدة الرسمية ، العدد 105، الصادرة في 13 فيفري 1970 المعدل والمتمم

2. الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 يونيو 1966 يتضمن قانون الإجراءات الجزئية المتمم بالأمر رقم 11- 02 المؤرخ في 23 فبراير 2011، جريدة رسمية في 12-02-2011

3. القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 ، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ، الجريدة الرسمية العدد 14 الصادرة في 20 مارس 2006

4. الأمر 06-03 المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية ، العدد 46 ، بتاريخ 16 جويلية 2006

5. الأمر رقم 154 / 66 مؤرخ في 1966/06/08 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم جريدة رسمية رقم 48مؤرخة في 1966/06/10 .(ملغي)

6. قانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية – جريدة رسمية رقم 21 مؤرخة في 2008/04/23

7. الأمر 5875 مؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 مؤرخ في 2006/06/20 جريدة رسمية 44 الصادرة في 2006/06/26

8. قانون 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة سمية رقم 2011/73 .

9. قانون 08/90 مؤرخ في1990/04/07 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 1990/04/11 (ملغى)

10. الأمر 24/67 مؤرخ في 1967/01/18 يتضمن القانون البلدية، جريدة رسمية رقم 06/ 1967 (ملغى)

11. قانون 21 / 90 مؤرخ في 1990/08/15 المتعلق بالمحاسبة العمومية – جريدة رسمية رقم 35 صادرة بتاريخ 1990/08/15 .

ب- المراسيم

1. المرسوم رقم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر الصادر في 29-10-1983 ، الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة في 01-11-1983.

2. المرسوم التنفيذي و-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية رقم 48 .

3. المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادر في 20-08-1985 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتحابية ، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 21 أوت 1985.

4. المرسوم رقم 89-10 المؤرخ في 07-02-1989، يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة ، الجريدة الرسمية العدد 06 ، مؤرخة في 08-02-1989.

5. المرسوم التنفيذي رقم 90- 228 المؤرخ في 25 يوليو 1990، والذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ، الجريدة الرسمية رقم 31 المؤرخة في 28-10-1990

6. المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، الجريدة رسمية العدد 31 ، بتاريخ 28 جويلية 1990
7. المرسوم التنفيذي رقم 93– 314 المؤرخ في 19–12–1993 الذي يتضمن إحداث مناصب مندوبين و مكلفين **بمهمة و** مساعدين للأمن، الجريدة الرسمية رقم 8 لسنة 1993
8. المرسوم التنفيذي رقم 94–07 المؤرخ في 18 مايو 1994 ، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ، الجريدة الرسمية العند 32 لسنة 1994.
9. المرسوم التنفيذي رقم 94–216 المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية الجريدة الرسمية العدد 48 ، لسنة 1994.
10. المرسوم التنفيذي 94–322 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994 ، والمتعلق بامتياز أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الإستثمار ، الجريدة الرسمية العند 67 لسنة 1994
11. المرسوم التنفيذي رقم 95–265 المؤرخ في 06–09–1995 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، لسنة 1995
12. القرار الوزاري المشترك رقم 318 المؤرخ في 22 سبتمبر 1995، المحدد لتشكيلة وعمل اللجنة الولائية المكلفة بدراسة ملفات المترشحين لحق امتياز قطع أرضية تابعة لأملاك الوظيفة الخاصة للدولة ، الجريدة الرسمية العند 95 لسنة 1995

13. المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 15-11-1995، الجريدة الرسمية العدد 70 ، لسنة 1995

14. دستور 1996 الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 02-03 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخ في 14 أبريل 2002، والمعدل بموجب القانون رقم 08 - 19 المؤرخ في 11/15/ 2008 الجريدة الرسمية رقم 63 .

15. مرسوم رئاسي مؤرخ في 28-06-1997 ، يتضمن تعيين وزير محافظ الجزائر الكبرى ، الجريدة الرسمية ، العدد 44 لسنة 1997

16. المرسوم التنفيذي رقم 97-483 المؤرخ في 15 ديسمبر 1997 ، المحدد لكيفيات أعباء وشروط منح امتياز قطع الأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة داخل محيطات استصلاح الأراضي ، الجريدة الرسمية العدد 83 لسنة 1997

17. المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 المؤرخ في 10 / 19 / 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية للدولة الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة في 31-11-1999

18. المرسوم الرئاسي رقم 06-414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية رقم 74 المؤرخة في 22-11-2006

19. المرسوم التنفيذي رقم 92 - 347 المؤرخ في 14- 09-1992 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها و عملها، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 1992

20. المرسوم الشعيدي 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 تحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها، جريدة رسمية رقم 48 لسنة 1994.

21. المرسوم رقم 131/88 لمؤرخ في1988/07/04 ، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 1988/07/06

22. المرسوم 31 / 82 المؤرخ في 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية رقم 04 بتاريخ 1982/01/26 .

23. المرسوم 372 / 82 المؤرخ في 1982/11/27 يتيم المرسوم 182 جريدة رسمية رقم 48 بتاريخ 1982/11/30

24. المرسوم التنفيذي رقم 344/90 المؤرخ في 1990/11/30 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت، جريدة رسمية رقم 47 /1990

25. الرسوم التنفيذي 142/92 المؤرخ في 1992/04/11 و المتعلق بإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

26. المرسوم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية رقم 10 صادرة في 1992/02/29 وتم تحديدها بمرسوم تشريعي رقم 02/93 مؤرخ في 1993/01/06، جريدة رسمية رقم 09 صادرة في 1993/01/19 .

ثالثا : المذكرات الرسائل و الجامعية

1. أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين مذكرة ماستر : جامعة ورقلة سنة 2013/2012
2. بايا حمو احمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية و الصاح غير المركزة للدولة بمذكرة ماستر جامعة ورقلة سنة 2015/2014
3. بوطيب بن ناصر ، الرقابة الوصالية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير ،جامعة ورقلة سنة 2011/2010
4. سعيدي الشيخ ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ، أطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس 2007/2006

5. سي يوسف احمد، صلاحيات البلدية، رسالة ماجستير في القانون، قرع تحولات الدولة بجامعة تيزي وزو سنة 2013،

6. عبور ابتسام ، نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم مذكرة ماجستير بجامعة قسنطينة 1، سنة 2013/2012

7. على محمد ، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري ، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، موسم2012/2011

رابعا : المواقع الالكترونية

سعيدي الشيخ ، التنظيم الإداري الى مفهومه عناصر قيامه ومبررات تينيه، المجلة الإلكترونية للدراسات و الأبحاث

www.droitplus.ma/index.php?option.com

الزين منصور ع دروس الحاسبة العمومية عن الموقع الالكتروني :

WWW.UFCadrar.net

الموسوعة العربية على الموقع الالكتروني

www.arab-ency.com

إهداء

شكر

مقدمة 1

الفصل الاول : ماهية منصب الوالي 8

المبحث الاول : حقوق وواجبات الوالي 8

المطلب الأول : حقوق الوالي 9

الفرع الاول : الحقوق المالية والعينية للوالي 9

الفرع الثاني: الحقوق والامتيازات الاخرى للوالي 10

المطلب الثاني : واجبات الوالي 14

الفرع الاول :واجبات الوالي خلال أداء مهامه 14

الفرع الثاني:واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه 17

المبحث الثاني : الوالي بين التعيين و الانهاء والأجهزة الإدارية المساعدة له 19

المطلب الأول: كيفية تعيين الولاة 19

الفرع الاول : الجهة المختصة بتعيين الولاة 20

الفرع الثاني : إنهاء مهام الوالي 26

المطلب الثاني: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي 29

الفرع الأول : الإدارة العامة للولاية 29

الفرع الثاني : الأجهزة الإستشارية الخاصة بالوالي 39

الفصل الثاني : سلطات الوالي 43

المبحث الأول : سلطات الوالي كممثل للدولة والولاية : 43
المطلب الأول: سلطات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ: 43
الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال التمثيل:..... 44
الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال التنفيذ: 46
المطلب الثاني : سلطات الوالي كممثل للولاية: 49
الفرع الأول: الوالي كممثل للولاية..... 49
الفرع الثاني: تنفيذ و إعلام مداولات المجلس الشعبي الولائي: 53
الفرع الثالث: اختصاصات وسلطات الوالي في تفويض اختصاصاته..... 58
المبحث الثاني: علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة 68
المطلب الأول: الوصاية المشددة للوالي على المجلس الشعبي البلدي: 69
الفرع الأول: الوصاية على الأشخاص:..... 69
الفرع الثاني: الوصاية على الهيئة 77
الفرع الثالث: الوصاية على الأعمال..... 84
المطلب الثاني : هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي:..... 94
الفرع الاول : رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي: 95
الفرع الثاني : خضوع المجلس الشعبي الولائي للوالي في المجال المالي..... 101
الفرع الثالث : ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي..... 104
خاتمة..... 110
قائمة المراجع..... 113

مـلخص المذكرة

إن ضمان حسن سير الإدارة العمومية على المستوى المحلي يقتضي أن يتم تفويض بعض الإختصاصات من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية. وهذا ما يعرف بعدم التركيز الإداري وعلى اعتبار أن الوالي ممثل للدولة على المستوى المحلي يستلزم الأمر أن نبحث عن كيفية تنظيم المنظومة القانونية لمركز الوالي وفي هذا الإطار تتدرج الإشكالية التالية : هل وفق المشرع الجزائري في تحقيق التوازن بين الاستقلالية القانونية للوالي وبين خضوعه وتبعيته للسلطة المركزية ؟ وهذا ما حاولنا دراسته في هذا الموضوع.

وفي الواقع نجد أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية .

الكلمات المفتاحية:1/الوالي 2/ المركز القانوني
3/ اللامركزية