



تنظم ملتقا دوليا حول
الدولة الاقليمية: اللامركزية والحكم المحلي، تجربة الدول المغاربية
"Etat territorial, décentralisation et gouvernance locale :
L'expérience des pays du Maghreb"

الدكتور عبد الرحمن بن جيلالي

جامعة خميس مليانة

مداخلة بعنوان

هيمنة سلطة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة

فعاليات الملتقى يومي 27 و 28 أفريل 2015

مجمع هيليو بوليس قالمة

الموقع الإلكتروني للجامعة

www.univ-guelma.dz

العنوان

ص ب 401 جامعة قالمة 24000

السنة الجامعية 2014-2015

ملخص

يستأثر الوالي بسلطات واسعة يهيمن بها على المجالس المحلية المنتخبة، في مقابل تمتع هذه الأخيرة باختصاصات محدودة، فلا تنفذ المداولات إلا بعد مصادقة الوالي عليها، كما تخضع إجراءات الرقابة الوصائية على المجالس المحلية لسلطة الوالي، سواء تعلقت بالرقابة على الأعضاء أو على أعمال المجالس أو عليها كهيئة. وهذا من شأنه أن يؤثر على استقلاليتها، وبالتالي الانتقاص من أسس قيام اللامركزية في الجزائر.

مقدمة

تعد اللامركزية اليوم أحد المقاييس الأساسية لقيام النظام الديمقراطي في دولة من دول العالم، فهي الأساس المتين لتسيير شؤون المواطن المحلي، والمعيار الحاسم لقياس قيام الحكم الراشد في أي دولة، ففي عصر العولمة أصبحت المركزية مرادفا للحكم الشمولي والنظام الديكتاتوري، كما أن الشعوب اليوم أضحت واعية سياسياً من خلال ما تقدمه الأحزاب السياسية من أفكار في إطار التعددية الحزبية الحقيقية، ومن خلال انتشار وسائل الإعلام والاتصال على المستويين الوطني والدولي، فصار من المستحيل إشباع رغباتها وحاجياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية عبر مركزية مشددة. فكان لزاماً أن تتنازل الأنظمة السياسية عن تسيير الشؤون المحلية على الأقل لهيئات يعهد للمواطنين أمر اختيارها بحرية كأسلوب للمشاركة في تسيير شؤونهم.

ولقد اتبعت الجزائر أسلوب اللامركزية إلى جانب المركزية في تسيير شؤون المواطنين، ويظهر ذلك من خلال إرساء مجالس محلية يعهد أمر اختيار أعضائها للمواطنين عن طريق الانتخاب، وهي تتمثل أساساً في المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، وتتمتع باختصاصات محددة في صلب قوانين ومراسيم، خاصة قانوني الولاية والبلدية اللذين صدرا مؤخراً في سنتي 2011 بالنسبة لقانون البلدية و2012 بالنسبة لقانون الولاية.

إلى جانب هذه المجالس المحلية يوجد لدينا في الجزائر سلطة إدارية ممثلة للمركزية الإدارية على مستوى إقليمي وهي سلطة الوالي، فهو يتمتع بسلطات متينة وقوية على المستوى المحلي، فإلى أي مدى استطاع المشرع الجزائري التوفيق بين ما هو محلي وما هو مركزي على مستوى إقليم الولاية؟ وما هي طبيعة السلطات التي يتمتع بها الوالي؟ ألا تعتبر تلك السلطات نفي حقيقي لمبدأ استقلالية المجالس المحلية المنتخبة؟ ألا تعبر كذلك عن حالة انعدام مبدأ الديمقراطية التشاركية التي ينبغي أن يتمتع بها المواطنين؟.

لمعالجة هذه الإشكالية حددنا موضوعنا هذا في ثلاثة مباحث:

- المبحث الأول: تعيين الوالي آلية مركزية للتحكم في المجالس المحلية المنتخبة.
- المبحث الثاني: تمتع الوالي باختصاصات واسعة في مقابل تضيق اختصاصات المجالس المحلية المنتخبة.
- المبحث الثالث: وصاية ورقابة الوالي الشديدة على المجالس المحلية المنتخبة.

المبحث الأول:

تعيين الوالي آلية مركزية للتحكم في المجالس المحلية المنتخبة

إن الفقرة التاسعة من المادة 07 من دستور 1996، وكذا أحكام الفقرة العاشرة من المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19/10/1999 الذي يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية¹ نجدها تؤكد بصفة صريحة على أن الوالي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، لكن ما يلاحظ قبل صدور هذا المرسوم، أن مسألة تعيين الوالي كانت تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء، وما يلاحظ حول مضمون المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر، أن مسألة تعيين الوالي أصبحت تتم خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح من أية جهة إدارية أخرى، وهذا ما يستشف من عبارة "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب الآتية: الولاية". ولعل السبب في انفراد رئيس الجمهورية بمسألة تعيين الوالي يعود إلى أهمية هذا المنصب وحساسيته سواء على الصعيد السياسي أو الإداري²، ولكن هذا لا يعني أن رئيس الجمهورية يتمتع بالسلطة التقديرية الكاملة في تعيين الوالي، بل يجب أن تتوفر في هذا الأخير جملة من الشروط، تنقسم إلى شروط عامة وهي منصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية وشروط خاصة منصوص عليها في القوانين والتنظيمات، لذا سنحاول التطرق إلى الشروط العامة في تعيين الوالي في المطلب الأول، ثم نتعرض إلى الشروط الخاصة في تعيين الوالي في المطلب الثاني.

المطلب الأول:

الشروط العامة في تعيين الوالي

هي تلك الشروط المطلوب توفرها للتعيين في أي وظيفة عمومية، حيث تنص المادة 75 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه: "لا يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية،
- أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية،
- أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها،

- أن يكون في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية،
- أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها".³

• الجنسية الجزائرية

وهو شرط منطقي لتولي الوظائف العمومية في الدولة، ذلك أن الأمر يتعلق بالمصلحة العامة والمصالح العليا للوطن، ولن يتحقق ذلك على الغالب إلا من مواطن جزائري يرتبط بدولة الجزائر برابطة قانونية سياسية هي رابطة الجنسية التي تدل على ولاء الشخص لوطنه.

ونؤكد في هذا المجال كذلك أن المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية -السالفة الذكر- لم تميز بين الجنسية الأصلية وبين الجنسية المكتسبة، أو بين المتمتع بالجنسية الجزائرية فقط وبين متعدد الجنسيات والذي يملك الجنسية الجزائرية من بينها.

• التمتع بالحقوق المدنية

وهي تلك الحقوق اللصيقة بالمواطن، كحقه في الانتخاب، أو الحق في الترشح للانتخابات التشريعية والمحلية، والحق في تولي الوظائف العمومية...، وتجدر الإشارة إلى أن هذه الحقوق قد يفقدها المواطن في حالة ارتكابه لجريمة أدين فيها بعقوبة الحرمان من الحقوق المدنية والسياسية طبقاً للمادتين 7 و 8 من قانون العقوبات الجزائري، وعلى إثر ذلك يحرم المواطن من تولي الوظائف العمومية في الدولة.

• السيرة الحسنة

يقصد بهذه السيرة بأن لا يكون المترشح قد ارتكب جريمة من الجرائم التي تمس بالمال العام أو مخلة بالشرف، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع في قانون العقوبات لم يحدد بدقة الجرائم المخلة بالشرف، بحيث ترك ذلك الأمر للقواعد العامة، مع العلم أن مسألة إثبات حسن السيرة للمترشح في منصب كإطار سامي في الدولة، يتم من خلال تقديم صحيفة السوابق العدلية رقم 3 المستخرجة من المحكمة، زيادة على ذلك صحيفة رقم 2 التي تطلبها الإدارة وحدها دون المترشح، لأنها تمتاز بالسرية بحيث يسجل فيها كل المخالفات والجنح التي ارتكبتها المترشح. وهذا ما أكدته أحكام الفقرة الثانية والثالثة من المادة 75 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر.

• الخدمة الوطنية

إن جميع القوانين المتعمقة بالتوظيف على غرار الفقرة الرابعة من المادة 75 من الأمر 03-06 السالف الذكر، تشترط على المترشح أف يبين وضعه القانوني اتجاه الخدمة الوطنية من أجل تقلد وظيفة عمومية ما، وذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو إعفائه منها، كحصوله على شهادة مؤهل لا يجند مثلاً، بحيث تعتبر الخدمة الوطنية قبل كل شيء واجب على كل مواطن.

• السن واللياقة البدنية

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الخامسة من المادة 75 والمادة 78 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر، نجدتها تحدد بصفة صريحة الحد الأدنى من السن للالتحاق بالوظيفة العمومية بثماني عشرة سنة كاملة، وما يمكن ملاحظته أنه يمكن لأية إدارة عمومية القيام برفع هذا السن، وهذا - بطبيعة الحال - حسب أهمية وحساسية بعض المناصب كمنصب الوالي مثلا.

وبالرجوع إلى أحكام المادة 76 من الأمر رقم 03-06 السالف الذكر، نجدتها تمنح للإدارة العمومية بصفة جوازية من خلال مصطلح " يمكن " بتنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض أسلاك الموظفين، من أجل معرفة المترشح إن كان متمتعا بعقل سليم وفي صحة جيدة، وخالي من الأمراض المعدية أو غير المعدية، وهذا الشرط يعتبر في حقيقة الأمر شرطا موضوعيا وضروريا، حتى يستطيع الوالي تحمل كل أعباء الوظيفة العمومية.

المطلب الثاني:

الشروط الخاصة في تعيين الوالي

إلى جانب الشروط العامة، هناك شروط خاصة يجب أن تتوفر في المترشح، الذي يريد تعيينه في وظيفة عليا في الدولة، لأن هذه الشروط تتماشى مع طبيعة وأهمية المنصب الذي سيتولاه هذا الموظف، وتتمثل هذه الشروط في: النزاهة، الالتزام، شرط مستوى معين من التعليم، الخبرة المهنية.⁴

• النزاهة

تؤكد كل النصوص القانونية العامة والخاصة المتعلقة بالوظيفة العمومية، بصفة صريحة أنه لا يمكن لأي موظف الالتحاق بالوظيفة العمومية، ما لم يكن يتمتع الموظف بشرط النزاهة. ومع العلم أن هذه النصوص لا تعطي تعريفا محددًا لشرط النزاهة، بحيث نجد أن فقهاء القانون يعتبر شرط النزاهة معيار يعبر عن الصفات الحميدة والإخلاص المطلوب الواجب توافره في شغل الوظائف العليا، لذا يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية، وهذا حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغله من جهة، ومن جهة أخرى الدفع بالموظف من أجل قيامه بأداء واجبه على أحسن وجه ممكن، وما يمكن ملاحظته أن مسألة إثبات شرط النزاهة يكون بعد تعيين الموظف وليس قبل التعيين؟ بحيث لا نعرف بأن الموظف نزيه قبل التعيين بل بعد ممارسته لمهامه.⁵

• الالتزام

بالرجوع إلى أحكام النصوص القانونية المتعلقة بالوظيفة العمومية، نجدتها تنص على شرط الالتزام، إلا أنها لم تعط تعريفا محددًا له، لكن يتضح لنا من خلال مضمون هذه النصوص أن شرط

الالتزام، يعني أن يكون المترشح تحت تصرف السلطة الإدارية لمدة محددة أو غير محددة، وبصفة مستمرة بحيث لا يتغيب عن العمل إلا بعذر مبرر، ويدافع عن مصالح الإدارة العمومية التي يعمل فيها.⁶

• الخبرة المهنية

لقد أضاف المشرع شرطا آخر يتعلق بالتعيين في المناصب العليا ويتمثل في الممارسة السابقة في المؤسسات أو الإدارات العمومية، والتي تقدر بمدة خمس سنوات على الأقل، وهذا ما أكدته أحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية⁷ التي تنص على أنه يتم تعيين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات، ورؤساء الدوائر.

• المستوى العلمي والتكوين الإداري

لقد اشترط المشرع في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 السالف الذكر إثبات تكوين عال أو مستوى من التأهيل مساوياً له في التعيين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي. بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل أو تكويناً يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا، كأن يكون متخرج من المدرسة الوطنية للإدارة، بحيث أنه من غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو ذا مستوى بسيط أو لا يملك من التكوين المهني ما يمكنه من التحكم في الأعمال والصلاحيات الإدارية المنوطة به.⁸

وفي الأخير نلاحظ أن القانون حدد بدقة ثلاث فئات التي يكون منها تعيين الولاة وهي: الفئة الأولى تضم الأمناء العامين للولايات، وأما الفئة الثانية فتضمن رؤساء الدوائر، أما الفئة الثالثة والتي أعطت لرئيس الجمهورية السلطة التقديرية في تعيين الولاة بنسبة 05 % خارج هذين الفئتين، وربما الهدف من السلطة التقديرية هو ضمان حسن سير الإدارة العمومية ومواجهة الظروف المستجدة، بحيث أن السلطة التقديرية ليست امتيازاً بل هي وسيلة وواجب من أجل تحقيق المصلحة العامة، فالحكومة بحكم وظيفتها ملزمة دائماً بالبحث عن الرجل الأكثر ملاءمة لمنصب الوالي لتمثيلها على مستوى الولاية.⁹

بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن رئيس الجمهورية ينهي وحده مهام الولاة، بمقتضى مرسوم رئاسي طبقاً لقاعدة توازي الأشكال، لكن بناء على أسباب قانونية، أو أسباب تأديبية أو أسباب طبيعية، فتمثل الأسباب القانونية في الوفاة والتقاعد والاستقالة، وأما الأسباب التأديبية فتتمثل في حالة إذا ما ارتكب الوالي خطأ تأديبياً يصنف من الدرجة الرابعة. وتمثل الأسباب الطبيعية في إبعاد الموظفين الذين ثبت عدم صلاحيتهم في العمل بالوظيفة العمومية أو إلغاء المنصب، كما حدث في إلغاء منصب والي ولاية الجزائر، وتعويضه بمنصبها وزير المحافظ وفقاً للمادة 5 من الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 1997/06/28 المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى،¹⁰ مع العلم أنه في حالة انتهاء مهام الوالي لأسباب طبيعية، فإن الوالي في هذه الحالة قد يستفيد من بعض الامتيازات والتعويضات، كالعطلة الخاصة

والترقية في السلك الأصلي والتعويض عن الضرر الذي يلحق كبار موظفي الدولة، وكذلك الحصول على التقاعد المتناسب مع مدة الخدمة. بالإضافة إلى ذلك نجد أن وزير الداخلية هو المكلف بتسيير المسار المهني للولاية، على الرغم من عدم وجود أحكام قانونية تعطي لوزير الداخلية سلطات في المجال التأديبي إلا أن هذا الأخير يملك حق الرقابة والإشراف واقتراح التعيين والتأديب وترقية ونقل الولاية، وهذا ما أكدته المادة 2 و10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 1990/07/25 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم. غير أن هذا الحكم (اقتراح وزير الداخلية تعيين الولاية) قد ألغي ضمناً بحكم المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 التي منحت لرئيس الجمهورية حق تعيين الولاية دون أي اقتراح من أية جهة كانت وخارج أي اجتماع.¹¹

المطلب الثالث:

تبعية الوالي لرئيس الجمهورية

إذا كان هناك التزام يقع على عاتق رئيس الجمهورية في تعيين الوالي على رأس الولاية والذي مفاده تحقيق الصالح العام من خلال البحث عن أحسن الكفاءات وأكثرهم ملاءمة لمنصب الوالي، فإنما ذلك يعد التزاماً أخلاقياً معنوياً لا غير، فليست هناك أحكام قانونية تحدد وتبين طريقة تعيين الوالي؛ مما يجعل الباب مفتوحاً على مصراعيه أمام إعمال وسيلة السلطة التقديرية في عملية التعيين، فرئيس الجمهورية إذن يتمتع بسلطة تقدير واسعة جداً في تعيين الولاية وإنهاء مهامهم تطبيقاً لمبدأ توازي الأشكال.

الفرع الأول: تحكم رئيس الجمهورية في الولاية من خلال سلطة التعيين

إذا كنا قد أشرنا إلى شروط تعيين الوالي العامة والخاصة، فهي ليست إلا شروط قد نسلم بتوفرها في من يشغل منصب الوالي، وإنما في حقيقة الأمر ليست هناك نصوص قانونية دقيقة ومحددة لسلطة رئيس الجمهورية تبين شروط تعيين الوالي، هذا الواقع أفرزته حالة انعدام قانون خاص بالولاية يحدّ بشكل معين من سلطة رئيس الجمهورية اتجاه الولاية في شخصهم وفي أعمالهم، كما لا ننس بأن هناك من النصوص القانونية التي ذهبت إلى إعطاء السلطة الإدارية المؤهلة السلطة التقديرية الواسعة في التعيين في المناصب الإدارية العليا، وفي هذا المجال نصت المادة 16 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية على أنه: "يعود التعيين في الوظائف العليا للدولة إلى السلطة التقديرية للسلطة المؤهلة".

والسلطة المؤهلة المقصودة في هذا النص هي سلطة رئيس الجمهورية، حيث يختص هو - دون سواه- بتعيين الولاية طبقاً لنص المادة 9/78 من الدستور، وكتطبيق لهذا النص يقوم رئيس الجمهورية بتعيين الولاية مباشرة دون أي اقتراح من أية جهة كانت وخارج أي اجتماع، وذلك وفقاً للمادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، وخلافاً لما قرره المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230،

والتي جاء في فحواها أن التعيين المذكور يتم باقتراح من وزير الداخلية، ويكون بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء.¹²

وندرج الملاحظة نفسها بخصوص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230، والتي تقضي بوجوب تعيين الولاة من بين الكتاب العاميين للولايات ورؤساء الدوائر، ولا تجيز التعيينات خارج هاتين الفئتين إلا بنسبة لا تتعدى حدود 05 % أي واليين من بين الولاة 48.

وقد أعاب البعض على عدم احترام هذا المعيار من طرف رئيس الجمهورية، وعزى النسبة المذكورة إلى المشرع، وهو ليس كذلك، واعتبر آخرون ذلك بالتصرف غير المشروع. إلا أنه من الناحية القانونية نشير إلى:¹³

- إلغاء المادة المذكورة بصدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240. وقد ألغى هذا الأخير في مادته السابعة- كل الأحكام المخالفة لما هو منصوص عليه في ذات المرسوم.
 - حتى ولو لم يفهم ذلك إلغاءً فإنه لا يوجد أي نص قانوني يلزم رئيس الجمهورية بالأخذ باقتراح وزير الداخلية أو إصدار مراسيم تعيين الولاة في إطار مجلس الوزراء، ولا حتى احترام نسبة 05% المذكورة، فلا الدستور فرض ذلك ولا أي نص تشريعي كذلك، بل القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية يسمح بتعيين غير الموظفين أصلاً في سلك الوظائف العليا على غرار الوالي.
 - وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، فإنه من غير الممكن أن يقيد مرسوم تنفيذي مرسوماً رئاسياً (مرسوم التعيين)، أو يفرض احترام أي نسبة معينة.
 - وفقاً لقواعد ومبادئ سير الإدارة العامة، لا يحق ولا يمكن أصلاً أن يفرض رئيس الحكومة (الوزير الأول حالياً) بمرسوم تنفيذي قواعد وقيود على رئيسه الإداري المباشر، فهو أصلاً (الوزير الأول) خاضع لسلطة رئيس الجمهورية غير المحددة.
- وعليه يفهم من خلال هذه الحجج والأسانيد القانونية بأن رئيس الجمهورية حر في تعيين الوالي، وإن تقيد بشروط فهو تقيد خاضع لتقديره الواسع.

الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في الولاة من خلال حركة النقل وإنهاء المهام

تمتد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إلى حد التحكم في المسار المهني للولاة، وذلك من خلال نقلهم من ولاية إلى أخرى، أو من خلال سلطة إنهاء مهامهم.

أولاً: تحكم رئيس الجمهورية في حركة نقل الولاة

يعتبر نقل الولاة من ولاية إلى أخرى أهم حركة يخضع لها هذا السلك دون أن يكون للوالي فيها أي دور، وقد تكون لإنهاء المهام دواع واقعية منطقية، فإن الحركة في المكان هي نتيجة طبيعية للشغور في الزمان، وتحكمها اتجاهات عرفية أكثر مما هي رسمية أو قانونية كما أنها قد تنجم عن مبررات عديدة.

ونقل الوالي قد يكون فردياً أو جماعياً، وذلك خاضع هو الآخر لسلطة رئيس الجمهورية التقديرية الواسعة. فالنقل الفردي خاص بوالي محدد بذاته وفق ما يراه رئيس الجمهورية مناسباً؛ فقد بينى ذلك النقل على أساس مسؤولية الوالي نتيجة ارتكابه خطأ معين، والنقل هنا يكون كجزاء، وقد تلجا إليه السلطة العليا مؤقتاً، بنقل الوالي إلى ولاية أخرى لمدة معينة يليه إنهاء المهام بشكل نهائي، مع اتخاذ التدابير اللازمة في القضية كأن تحقق في اختلاس، وفي هذه الحالة يكون النقل كاستراتيجية في مواجهة الرأي العام.

وقد يكون النقل على أساس مخاطر المهنة مستقلاً عن أي خطأ كوقوع حوادث تنتهي بعواقب وخيمة (مظاهرة، عصيان)، أو على أساس سوء تدخله لحل نزاع محلي ذو طابع سياسي أو اقتصادي أو اجتماعي وهو بهذه الحالة يؤدي وظيفة (الظهور) أو حضور الدولة فيتخذ النقل كوسيلة للخروج من المأزق.¹⁴

وأما النقل الجماعي للولاية، إنما يخضع ذلك لاعتبارات سياسية إثر التغيرات التي تظهر بوضوح على الساحة السياسية والإدارية، كأنظمة تعدد الأحزاب أو الاهتمام الإداري بحسن سير السلك الإداري على مستوى التراب الوطني.

يخضع -إذن- الولاية في نقلهم لقدر عال من الحرية يتمتع بها رئيس الجمهورية في تقدير نقل أي والي أو لا، وإن كانت بعض التشريعات المقارنة تحدد المدة القصوى التي يمكن أن يشغلها ممثل الدولة في إقليم معين (فالتشريع المغربي قد حدد ذلك بثلاث 03 سنوات) إلا أننا لا نجد لذلك التحديد أثراً في القانون الجزائري. ولعل هذا الأمر من بين أهم العوامل التي تجعل الولاية في الجزائر في حالة عدم استقرار في مناصبهم، فهم يتأثرون بالظروف السياسية، وبكل جديد يطرأ على مستوى هرم السلطة، الأمر الذي يجعل الوالي يعيش تحت رحمة رئيس الجمهورية، فهو تابع له تبعية مطلقة.¹⁵

ثانياً: تحكم رئيس الجمهورية في الولاية من خلال سلطة إنهاء المهام

لا يتوقف تأثير السلطة التقديرية الممنوحة لرئيس الجمهورية عند حد تعيين أو نقل الولاية، بل يمتد كذلك إلى إنهاء مهامهم، وله (رئيس الجمهورية) أن ينهي مهام أي وال في أي وقت يشاء، ويكون ذلك بمرسوم رئاسي مثلما كان عليه تعيينه، فإن كانت القواعد العامة لإنهاء مهام الموظف العمومي والمنصوص عليها في المادة 216 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تشير إلى إنهاء المهام بسبب:

- فقدان الجنسية أو التجريد منها،
- فقدان الحقوق المدنية،
- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية،
- العزل،

- التسريح،
- الإحالة على التقاعد،
- الوفاة.

تنطبق هذه الأسباب مبدئياً على سلك الولاية، لكن المراسيم الرئاسية الصادرة في هذا المجال تطغى عليها العبارة المشهورة "تنهي مهام... لتكليفه بوظيفة أخرى". وفي بعض الحالات النادرة نجد إنهاء المهام بسبب التقاعد أو بطلب من المعني.

وعادة ما يوصف إنهاء مهام الوالي (خارج الحالات المنصوص عليها في المادة 216 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية) بأنه إنهاء للمهام لعدم الصلاحية السياسية، وهو ما يميز الوظائف العليا عامة، فيوصف بهذا الوصف أي عدم الصلاحية السياسية أو المذهبية لارتباطه إلى حد كبير بالاعتبارات السياسية.¹⁶ ويكيف أيضاً بأنه نوع من أنواع الفصل غير التأديبي للموظف، وأنه هذه الفئة من الموظفين هي الأكثر عرضة له، وذلك ناجم عن فكرة تسيير الوظائف العليا، والذي أضحى أمراً شائعاً في غالب التشريعات.¹⁷

إلا أنه هناك رأي آخر يقدر بأن هذا العزل هو عزل سياسي فعلاً لكنه تأديبي، وذلك لأن الموظف الذي فقد الثقة والاعتبار لدى السلطة التي عينته إنما يرجع إلى عدم تنفيذ سياستها المسطرة، وهذا الأخير واجب قانوني، وبالتالي فالإخلال به يمنح الرئيس الإداري حق التأديب، كما أن واجب تنفيذ السياسة المرجوة من قبيل طاعة الرؤساء الإداريين، وعدم طاعتهم كذلك إخلال بواجب آخر، وذلك ما يعرض الموظف السامي لعقوبة تأديبية قد تصل إلى حد العزل، أي إنهاء المهام أو الشطب نهائياً من السلك.¹⁸

من خلال ما تقدم في المبحث، يتضح بأن الوالي في الجزائر أداة طيعة في يد رئيس الجمهورية يحركها كيف ما يشاء وفي أي وقت يشاء ويتخلى عنها وقت ما شاء، وهذا ليحكم سيطرته على المستوى المحلي بعدما منح له الدستور السيطرة الشمولية على المستوى المركزي إدارياً ودستورياً في علاقته مع السلطتين التشريعية والقضائية. وإذا كان الأمر كذلك فإن منح صلاحيات واسعة للوالي على حساب المجالس المحلية المنتخبة من شأنه أن يؤدي إلى القضاء على ديمقراطية التسيير المحلي، وكذا نفي وجود مصالح إقليمية متميزة تستدعي التسيير المحلي. وهذا ما سوف نبينه في المبحثين القادمين.

المبحث الثاني:

تمتع الوالي باختصاصات واسعة في مقابل تضيق اختصاصات المجالس المحلية

المنتخبة

لقد منحت النصوص القانونية للوالي اختصاصات واسعة ووسائل عمل مادية وبشرية جد قوية، وذلك على حساب المجالس الشعبية البلدية والمجلس الشعبي الولائي التابعة له، فهي تتمتع بصلاحيات

ثانوية شكلية وغير فعّالة تباشرها بموجب وسائل عمل مادية وبشرية ضعيفة، وهذا ما يتيح للوالي هيمنة على المجالس المحلية المنتخبة من طرف الشعب.

وهذا ما سوف نتطرق إليه بالدراسة من خلال مطلبين اثنين، يختص الأول بفكرة الاختصاصات الواسعة التي يتمتع بها الوالي على حساب المجالس المحلية المنتخبة، وأمّا الثاني فيتعلق بوسائل العمل القوية التي يباشر بها الوالي صلاحياته.

المطلب الأول:

هيمنة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة من خلال تمتعه باختصاصات واسعة

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، فوضعه على رأس الولاية يجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلاً للدولة.

هذه الازدواجية الوظيفية تجعل الوالي في وسط حلبة الصراع بين المركزية ومظاهرها المختلفة واللامركزية، التي من بين مظاهرها المشاركة الديمقراطية والمضمونة بقانون الولاية، وقانون الانتخابات، كما يمارس الوالي صلاحيات واسعة ومهمة لكونه هيئة تنفيذية للولاية، وسوف نخصص هذا المطلب للاطلاع على مختلف السلطات التي يحوزها الوالي بصفته مسؤولاً محلياً ممثلاً للولاية (الفرع الأول)، وباعتباره ممثلاً للدولة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: اختصاصات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للولاية

- يقوم الوالي بتنفيذ القرارات التي تنتج عن مداورات المجلس الشعبي الولائي، بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها وإشهارها،¹⁹ ولا يتوقف دور الوالي عند هذا الحد بل يتعداه بمشاركته في إعداد جدول أعمال دورة المجلس الشعبي الولائي وتاريخ انعقادها.²⁰ والحقيقة أن هذه الصلاحية تعبر عن عميق هيمنة سلطة الوالي على المجلس الشعبي الولائي المنتخب من طرف الشعب، إذ يضطلع أعضاء المجلس أثناء دورات المجلس على مواضيع الجلسات ويقوم بإعداد جدول الأعمال رئيس المجلس الشعبي الولائي، وقبل أن يتم استدعاء المجلس للانعقاد يقوم بعرضه وجوبا على الوالي بعد مشاوره أعضاء المكتب، الذي يناقشه معه، ويمكنه أن يطلب منه إضافة بعض المواضيع أو حذف أخرى، وذلك ما يعتبر مراقبة ومصادرة للإرادة الشعبية، فقد أشرنا بأن الوالي سلطة معينة من طرف السلطة الإدارية المركزية الممثلة في شخص رئيس الجمهورية، وحتما بهذا الشكل يلتزم بروى وأفكار الإدارة المركزية فهو بذلك عندما يتدخل في عمل المجالس المحلية المنتخبة إنما يقضي على المبدأ القاضي بضرورة تحقيق الديمقراطية التشاركية من خلال مشاركة المواطن في اتخاذ القرارات. وفي هذا الإطار كذلك نضيف حكم المادة 24 من قانون الولاية الصادر سنة 2012؛ إذ يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي، ويتدخل في أشغال المجلس كيف ما يشاء.

- من الاختصاصات التي يهيمن بها الوالي على المجلس الشعبي الولائي وبالتالي نفي الإرادة الشعبية، أن يكون له دور فعال في عملية إبطال مداوات المجلس، إذ تبطل هذه الأخيرة بقوة القانون طبقاً للمادة 53 من قانون الولاية 2012 إذا كانت تشكل خرقاً للدستور وغير مطابقة للقانون والتنظيمات، أو إذا كانت تمس برموز الدولة وشعارها، أو غير محررة باللغة العربية، أو تناولت موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته، أو تمت خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أو خارج مقره إلا في حدود المادة 23. حيث يكون للوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها. فالإشكال المطروح في هذا النص القانوني التكيف الذي يقيمه الوالي من وحي سلطته التقديرية الواسعة في ذلك، فهو المختص بتفسير العبارات الغامضة والمطاطة التي نجعل معناها على شاكلة عبارة "رموز الدولة وشعارها"، أو أنه يلعب دور القاضي الذي يراقب مشروعية مداوات المجلس الشعبي الولائي، ونؤكد على هذا الاتجاه في ظل انتفاء مبدأ استقلالية السلطة القضائية في الجزائر؛ بمعنى أن القضاء تابع للسلطة التنفيذية، وإذا كان الأمر كذلك فيؤثر الوالي في الجهات القضائية الإقليمية، وهذا ما يؤدي إلى إبطال مداوات المجلس الشعبي الولائي وفقاً لما يقدره الوالي.

- طبقاً للمادة 107 من قانون الولاية 2012 يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها.

- يكون للوالي طبقاً للمادة 15 من قانون الولاية استدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية، على أن تكون دورات المجلس العادية وغير العادية وأشغاله وأشغال لجانته في المقرات المخصصة للمجلس الشعبي الولائي، وفي حالة القوة القاهرة المؤكدة التي تحول دون الدخول إلى المجلس يمكن عقد مداوات وأشغال المجلس في مكان آخر من إقليم الولاية بعد التشاور مع الوالي. وفي حقيقة الأمر أن هذا الحكم الأخير يعبر عن صميم تدخل الوالي في أعمال المجلس الشعبي الولائي، هذا الأخير المنتخب من طرف الشعب والمعبر عن إرادته، وهذا ما يمثل تقوية لسلطة الوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي.

- خلافاً لما هو محدد قانوناً في قانون البلدية من حيث تمثيل رئيس الهيئة التداولية المنتخبة (رئيس المجلس الشعبي البلدي) للبلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانوناً للوالي الذي يعد موظف السلطة، وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب.

ومن ثم فإن الوالي هو ممثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلهم أمام القضاء، سواء كمدعى أو مدعى عليه.²¹ كما يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهرها المتمثلة في السلطة على شخص المرؤوس وعلى أعماله.

-يقدم الوالي بيان سنوي للمجلس الشعبي الولائي في شكل تقرير يعده بالتعاون مع مساعديه، وهو شبيه بحصيلة سنوية لنشاط المصالح المختلفة للولاية وكذلك حول سير المصالح المختلفة للولاية، على أن

يتبع ذلك بمناقشة، ويمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية.²²

الفرع الثاني: اختصاصات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

بالإضافة إلى صلاحياته الواسعة بوصفه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، يمارس الوالي مجموعة أخرى من الاختصاصات يحوز بمقتضاها على سلطات واسعة، حيث يتجلى بوضوح دوره المركزي، وتتضح مكانته في هرم النظام الإداري الوطني فهو ممثل السلطة في الإدارة المحلية دون منازع، و يظهر بمظاهر السلطة العامة التي يخولها له القانون. فالوالي هو العين التي تراقب بها الحكومة مصالحها في الولاية، فهو يتولى من هذه الناحية وظيفة وسيط الحكومة على مستوى الولاية فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل يمثل كل الوزراء وبالتالي فهو مندوب الحكومة وحامي مصالحها وهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة وهو من يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحلي أو التخلف وكذا الوضع السياسي العام والاجتماعي والثقافي في هذه الناحية، ويستعين الوالي بمصالح الأمن والاستعمالات الموضوعية تحت تصرفه للقيام بالتحريات والاستقصاء وإعداد التقارير اللازمة.²³

تعتبر هذه الاختصاصات سياسية لما لها من أثر على القرار السياسي والاستراتيجي الذي تتخذه الحكومة بخصوص الولاية ومدى الاستجابة لانشغالات الوالي.

- يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة، فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية ويوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين، وكذلك على صدى الرأي العام داخل الولاية أي رضا أو سخط المواطنين على قرارات الحكومة، وإثارة انتباه الحكومة للإصلاحات والقرارات الواجب عليها اتخاذها.²⁴

- كما يقوم الوالي بنقل تقارير دورية للحكومة تتعلق أساساً بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي في الولاية، وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها والمخاوف المستقبلية. فهذه الوسيلة يشارك الوالي في وضع السياسة العامة للحكومة والتأثير الفعال في قراراتها، فهو يلعب دوراً سياسياً محورياً في صنع القرار وإدارة البلاد، وخاصة إدارة الأزمات.²⁵

- كما يقوم الوالي بإطلاع الحكومة على المناخ السياسي السائد في إقليم ولايته، كما يقوم بمنح الحكومة المؤشرات الدقيقة لتحضير الانتخابات. ويسهر على تطبيق قانون الانتخابات فتتشكل المجالس المحلية المنتخبة تحت إشرافه، وقد يؤدي هذا إلى التأثير المباشر في اللامركزية الإدارية من حيث كون الوالي المسؤول الأول عن سير العملية الانتخابية، فكان على المشرع الجزائري تفادي هذا التداخل في الاختصاصات، تعزيزاً لمبدأ حياد الإدارة في العملية الانتخابية، ذلك أن الوالي المشرف على العملية

الانتخابية والمطالب بالحياد معني بطريقة أو بأخرى بنتائج العملية الانتخابية ويؤثر فيها وفقا لما يعبر عن توجهات السلطة الحاكمة.

فوال منتم لجهة أو حزب سياسي معين سيخدمه حتما أن يكون المجلس المحلي الذي سوف يعمل معه في أغليته من أعضاء ذات الحزب الذي ينتمي إليه، فبإمكانه بطريقة معينة أن يؤثر في سير الحملة والعملية الانتخابية باعتباره القائم عليها، وهذا يشكل تجاوزاً خطيراً على الإرادة الشعبية وعلى ديمقراطية التسيير المحلي.²⁶

- طبقاً للمادة 113 من قانون الولاية لسنة 2012، يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية. كما يسهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون (المادة 112).

- طبقاً للمادة 111 من قانون الولاية 2012، ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، غير أنه يستثنى:

- * العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،
- * وعاء الضرائب وتحصيلها،
- * الرقابة المالية،
- * إدارة الجمارك،
- * مفتشية العمل،
- * مفتشية الوظيفة العمومية،

* المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية.²⁷

ويرجع استثناء المشرع لهذه المجالات لكونها خاضعة أصلاً لتعليمات الإدارة المركزية وتحكمها قواعد وهيكل موحدة على المستوى الوطني.

- كما يتولى الوالي الإشراف على رؤساء الدوائر ورؤساء البلديات عندما يزاولون أعمال بصفقتهم ممثلين للدولة، لأن اختصاصاتهم تتميز أيضاً بالازدواجية الوظيفية فهم يمثلون البلدية كجماعة محلية ويمثلون الدولة على مستوى بلدياتهم. وفيما يخص سلطته على رئيس الدائرة تنص المادة 07 من المرسوم التنفيذي 90-230 في فقرتها الثانية على أنه: "...وفي هذا الإطار المبين أعلاه، يتولى تحت سلطة الوالي خصوصاً ما يلي...". فالنص صريح ورغم أن رئيس الدائرة والأمين العام للدولة موظفان ساميان يعينان بمرسوم تنفيذي يتخذ في مجلس الحكومة فإن تبعيتهم للوالي وظيفية وينطبق عليها ما ينطبق على المديرين الولائيين.²⁸

كما يراقب الوالي أيضاً عمل الهياكل التقنية للدولة ومصالحها (الأعضاء في المجلس التقني للدائرة من خلال الاطلاع على المحاضر التي يعدها رئيس الدائرة ويرسلها إلى الوالي).

- يعتبر الوالي مسؤولاً عن إعداد وتنفيذ تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعاً عسكرياً، كما يسهر على إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم عمل الاسعافات في الولاية وضبطها ويمكنه في هذا الإطار تسخير الأشخاص والممتلكات.²⁹

- للوالي مهمة أساسية في إطار الضبط الإداري؛ إذ يضطلع بمسؤولية المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاث الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة. ويتمتع الوالي لهذا الغرض بالسلطة اللائحية، ولحسن أداءه مهام الضبط الإداري توضع تحت سلطته المباشرة قوات الأمن الذي يتولى الإشراف عليها على مستوى الولاية، كما توضع تحت تصرفه تشكيلات الدرك الوطني المتمركزة في الولاية عن طريق التسخير في الظروف الاستثنائية.³⁰

وما يلاحظ حول هذه الصلاحية التي يتمتع بها الوالي، بأنها أوسع وأخطر مهمة يقوم بها على حساب المجالس المحلية المنتخبة، ويظهر فيها في مركز قوة؛ ذلك أنه الجهة الوحيدة المخولة لها سلطة تفسير وتأويل ما يتعلق بالنظام العام، وبالتالي يمكن أن يستبد الوالي في هذه السلطة على المجالس المحلية المنتخبة وحتى على المواطنين بحجة حماية النظام العام، لا سيما وأنه يباشر هذه السلطة باعتباره ممثلاً للسلطة الحاكمة المتواجدة في العاصمة. وهذا الأمر من شأنه أن يجعل من المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية مجرد هياكل إدارية بلا صلاحيات فعّالة تذكر.

ونؤكد على هذا الإتجاه خاصة في ظل وجود المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها،³¹ والتي منحت للوالي في إطار التنظيم المعمول به وفي جميع الميادين حق اتخاذ أي إجراء تحفظي يراه مناسباً، ومن شأنه أن يحافظ على النظام العام. وهذا ما يعد كذلك من قبيل توسيع السلطة التقديرية للوالي في جميع المجالات، وذلك ما يزيد من إبراز هيمنة ممثل الدولة على المجالس المحلية المنتخبة، وتجعل منه الحائز على مجمل الصلاحيات على المستوى المحلي، وهو ما يعد انتقاصاً من اختصاصات الهيئات المنتخبة، وتعزيزاً للموظف المعين، وبالتالي عدم التركيز.³²

الفرع الثالث: اختصاصات المجالس الشعبية المحلية

اتباع المشرع الجزائري الأسلوب الفرنسي أي الأسلوب العام والمطلق في تحديده لاختصاصات المجالس المحلية -كل ما يتعلق بالشؤون المحلية- وهذا الأسلوب يرتكز على وضع الإطار العام، مع ترك التفاصيل الدقيقة لتلك الاختصاصات إلى قوانين خاصة أو إلى التنظيم، سواء بموجب مراسيم أو قرارات تنظيمية وزارية، فمثلاً القانون البلدي يحيل في مواطن عدة إلى التنظيم.³³

والقاعدة العامة أن المشرع ترك للجماعات الإقليمية حرية التدخل حسب الإمكانيات المتوفرة، والاستثناء من هذه القاعدة أن المشرع أوجب عليها القيام ببعض الوظائف الإجبارية وإلا حلت محلها الجهة الوصائية، حيث نصت المادة 101 من قانون البلدية لسنة 2011 على أنه: "عندما يتمتع رئيس

المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي بعد إعداره، أن يقوم تلقائياً بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعدار".

أولاً: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي

تشمل اختصاصات المجلس الشعبي الولائي جميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وتهيئة إقليم الولاية حماية البيئة، فللمجلس أن يتداول في المجالات التالية:³⁵

- الفلاحة والري وتوسيع وترقية الفلاحة والوقاية من الآفات الطبيعية والتشجير وحماية البيئة والغابات وكذا الصحة الحيوانية والمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه.

- التنمية الاقتصادية الأساسية وذلك بالقيام بالأعمال والأنشطة المتعلقة بإعداد مخططات التنمية على المدى المتوسط، يبين الأهداف والبرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة والبرامج البلدية للتنمية. وفي إطار مخطط التنمية يقوم المجلس الشعبي الولائي بما يأتي:

* يحدد المناطق الصناعية التي سيتم إنشاؤها ويساهم في إعادة تأهيل المناطق الصناعية ومناطق النشاط في إطار البرامج الوطنية لإعادة التأهيل ويبيدي رأيه في ذلك.

* يسهل استفادة المتعاملين من العقار الاقتصادي.

* يسهل ويشجع تمويل الاستثمارات في الولاية.

* يساهم في إنعاش نشاطات المؤسسات العمومية المتواجدة بالولاية باتخاذ كل التدابير الضرورية.

- تهيئة طرق الولاية وصيانتها، الإنارة الريفية وفك العزلة.

- التجهيزات التربوية والتكوينية حيث تتولى الولاية إنجاز مؤسسات التعليم الثانوي والتقني.

- النشاط الاجتماعي والثقافي، حيث يقوم المجلس بعدة أعمال تتمثل أساساً في التشغيل.

- السكن، إذ يساهم المجلس ويشجع إنشاء مؤسسات البناء والتعاونيات العقارية.

وتظهر من خلال المصطلحات الواردة في قانون الولاية في مجال توزيع الاختصاصات أهمية السلطات الممنوحة للوالي على حساب المجلس الشعبي الولائي، خاصة من خلال استعمال مصطلح "سلطات الوالي"، في حين استعمل المشرع مصطلح "صلاحيات" بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي، وهذا من شأنه أن يبين نية المشرع في إضعاف وجود المجلس على مستوى الولاية ليكون تابعاً وخاضعاً لهيمنة الوالي.

وبتصفح مواد الفصل الرابع من قانون الولاية 2012 والمتعلق بصلاحيات المجلس الشعبي الولائي والتي عددها 29 مادة، نلاحظ أن المشرع قد استعمل في هذا الشأن مصطلحات مائة في تحديده لصلاحيات المجلس، وأكثر المواد جاءت بصيغة لا توحى بتمتع هذه الهيئة باختصاصات حقيقية وواضحة، فأكثرها جاءت على النحو التالي:

- مصطلح "يبادر المجلس الشعبي الولائي..."، في المواد 2/74، 75، 84، 85، 88، 90، 91.

- مصطلح "يساهم المجلس الشعبي الولائي..."، في المواد 2/73، 2/75، 78، 82، 86، 93، 95، 96، 97، 98، 100، 101.

- مصطلح "يشجع"، في المواد 2/75، 4/82، 2/84، 91، 93، 3/94، 99.

- مصطلح "يقترح"، في المواد 4/73، 79، 80، 2/82.

فمن خلال هذه المصطلحات التي دونت بها اختصاصات المجلس الشعبي الولائي نستشف بأن هذا الأخير لا يغدو سوى مجرد هيئة منتخبة شكلية لا تتمتع بصلاحيات، فهو يبادر ويساهم ويشجع ويقترح فقط دون أن يتعدى ذلك إلى التمتع بسلطة التقرير، إنما أمر ذلك متروك للوالي مما يجعله في مركز أقوى من المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما يؤدي إلى تغليب سلطة غير ممركرة (معينة مثلما رأينا سابقاً) على سلطة منتخبة.

وهذه المصطلحات الشكلية تجعلنا نتساءل عن مغزاها؛ هل أن المشرع قد منح اختصاصات فعلية لهذا المجلس، أم أن مصطلح "يتداول المجلس" المحدد في المادة 77 يراد منه التداول لأجل التداول فقط. ويضاف إلى كل ذلك أن قانون الولاية قد منح للوالي حق حضور مداورات المجلس الشعبي الولائي وإدلاء كلمته فيها، وهو المعد للميزانية، وفي نهاية المطاف هو المنفذ لكل ما ينجم عن هذه الأعمال، وله أن يستدعي المجلس الشعبي الولائي في دورات استثنائية.

ثانياً: اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتراأس رئيس المجلس الشعبي الولائي أشغال المجلس الولائي ويتولى إدارته بهذه الصفة، ويقوم رئيس المجلس بالتنسيق بين أعضائه ويطلع أعضائه بصفة منتظمة بالوضعية العامة للولاية، كما أن الرئيس وفي إطار تأدية مهامه يقوم بما يلي:

-يسهر على تطبيق النظام الداخلي.

-يشرف على إصدار المداورات ويتابع مدى تنفيذها.

-يشرف على الاجتماعات التنفيذية للمكتب.

-ينظم سير الجلسات.

-يشرف على سير المصالح الإدارية للمجلس.

-يمثل المجلس في كل التظاهرات الرسمية والمناسبات الوطنية والدينية وينظم علاقاته مع مختلف

المصالح والهيئات.

ويلزمه قانون الولاية بالتفرغ لمهامه الانتخابية وذلك لضمان قيامه بالمهام المنوطة به، والحيلولة

دون وجود صعوبات في تأدية مهامه.³⁶

ولذلك يثور التساؤل حول مدى انسجام الممارسات الواقعية مع الأسس النظرية، وفي ظل أهداف الجماعات المحلية سواء سياسية تتمثل في إشراك المواطن في تحقيق الديمقراطية، أو إدارية من خلال تحقيق الكفاءة الإدارية أو اقتصادية تتجسد في التنمية المحلية.

فالملاحظ في الواقع أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك الصلاحيات والإمكانات والوسائل لمتابعة تنفيذ المداولات والتوجيهات التي أقرها المجلس ولجانه، عكس الوالي الذي يسيطر على جميع الأجهزة والهيئات التي تجعله يحتل مركز قانوني أقوى وأهم.

وظهر جليا أن رئيس المجلس الشعبي الولائي وباستثناء إشرافه على سير دورات المجلس، فإنه لا يحتل أي مكانة أساسية في مجال التنمية المحلية، ولا يؤدي أي دور تنموي فاعل، ومع ذلك فيجب تدعيم اختصاصات رئيس المجلس الشعبي الولائي.³⁷

ثالثا: اختصاصات المجلس الشعبي البلدي

1. التهيئة والتنمية المحلية: حيث يعد المجلس الشعبي البلدي المخطط التنموي السنوي، ويسهر على تنفيذ برامج التنمية السنوية طويلة مدة عهده الانتخابية، ويبادر ويشجع ويشارك في كل إجراء من شأنه تطوير الأنشطة الاقتصادية، وتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة للإقليم، وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء، وتشجيع الاستثمار وترقيته.

2. التعمير والهيكل الأساسية والتجهيز من حيث التزود بوسائل التعمير واحترام تخصيصات الأراضي المعدة للبناء أو الزراعة والمحافظة على التراث العمراني.

3. التعليم الأساسي وما قبل المدرسي: تقوم بإنجاز مؤسسات التعليم الأساسي وتتولى صيانتها وتسهر على تشجيع النقل المدرسي و ترقية التعليم ما قبل المدرسي.

4. الأجهزة الاجتماعية والجماعية: مثل إنجاز المراكز والهيكل الصحية والثقافية والرياضية وصيانة المساجد والمدارس القرآنية.

5. السكن: كالتشجيع على إنشاء التعاونيات العقارية.

6. حفظ الصحة والنظافة والمحيط: تسهر البلدية على سلامة مواطنيها من الأمراض وتحافظ على النظافة العمومية خاصة المياه الصالحة للشرب وتتولى حماية البيئة.

7. الاستثمارات الاقتصادية: للبلدية أن تستثمر في المجالات الاقتصادية طبقا للتشريع المعمول به. وعلى خلاف قانون البلدية رقم 90-08، نص قانون البلدية الجديد في المادة 15 الخامسة عشر منه على أن هيئات البلدية ثلاث المجلس الشعبي البلدي كهيئة مداولة، هيئة تنفيذية يرأسها رئيس المجلس الشعبي البلدي، إدارة ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

والملاحظة التي أدرجناها بخصوص صلاحيات المجلس الشعبي الولائي تصدق على صلاحيات البلدية؛ فهذه الأخيرة تتمتع بصلاحيات على خلاف الوالي الذي يتمتع بسلطات، كما أن هناك العديد من

المصطلحات المانعة التي استعملها المشرع في قانون البلدية لسنة 2011، والتي تدل على تمتع المجلس الشعبي البلدي باختصاصات شكلية، وبالتالي لا يملك سلطة البت النهائي في المسائل التي يختص بها أو سلطة اتخاذ القرار النهائي، ومن تلك المصطلحات نذكر:

- مصطلح "تساهم البلدية..."، من خلال المواد 108، 112، 121، 119، 122، 124.
- مصطلح "تبادر البلدية..."، من خلال المواد 111، 118، 119.
- مصطلح "تشجع البلدية..."، من خلال المواد 111، 119، 122.

ولقد تم تدعيم البلدية بإدارة ينشطها الأمين العام، وهذا سيكون على حساب صلاحيات المنتخبين ورئيس البلدية، حيث يشكل ذلك تقليص من دور الهيئة المنتخبة، وتقليص لدور رئيس المجلس الشعبي البلدي.

فالأمين العام يخضع للسلطة الرئاسية للوصاية والمتمثلة في رئيس الدائرة والوالي، وهذا ما يعيق عمل الأجهزة المنتخبة، وتكريس الديمقراطية المحلية، كما يجعل ازدواجية هرمية في تسير شؤون البلدية، ويعيق روح المبادرة. خاصة في ظل انعدام كفاءة المنتخبين، وانعدام أحيانا وجود الخبرة الإدارية والقانونية المناسبة لديهم، وهذا ما يؤثر سلبا على تسيير إدارة البلدية.

المطلب الثاني:

هيمنة الوالي على المجالس الحلية المنتخبة من خلال استئنائه بوسائل عمل قوية

لابد أن تقابل كل سلطة أو اختصاص وسائل عمل قوية تمكن أمر مباشرته، وسوف تبقى مجرد صلاحيات شكلية ما لم تدعم بتلك الوسائل المادية منها والبشرية والقانونية. وعلى هذا الأساس لا يكفي منح المجالس المحلية المنتخبة اختصاصات أو سلطات حتى نستطيع الحكم باستقلاليتها، بل لابد من أن تتمتع بوسائل وآليات ضرورية لممارستها في الميدان. فيبقى إسناد أي اختصاص عديم الجدوى ما لم يدعم بوسائل ممارسته، وكل لامركزية تعتمد فقط على نقل الصلاحيات إلى المجالس المحلية المنتخبة دون توفير ومنح الوسائل المادية والموضوعية اللازمة لمباشرتها سيؤدي حتما إلى نقل للأعباء والمشاكل على المستوى المحلي.

وما سوف نبينه في هذا المطلب أن الوالي هو من يتمتع بوسائل وآليات عمل قوية ومتاحة قانوناً وواقعاً، وذلك على حساب المجالس المحلية المنتخبة التي تتميز بالضعف حتى من حيث وسائل العمل التي تتوفر عليها.

الفرع الأول: امتلاك الوالي السلطة التقريرية النهائية

تنجلى السلطة التقريرية للوالي من خلال سلطة التقرير المباشر، إضافة إلى التفويض كآلية قانونية.

أولاً: سلطة التقرير المباشر

تعتبر سلطة إصدار القرارات الإدارية المنفردة العنصر الجوهري في النشاط الإداري، وأهم مظهر من مظاهر امتيازات الإدارة العامة، وعلى غرار السلطات الإدارية الأخرى منح القانون الوالي صلاحيات اتخاذ وإصدار أعمال إدارية انفرادية،³⁸ أهمها القرارات؛ وهي تلك الأعمال القانونية الإدارية الانفرادية التنفيذية المرتبة لآثار قانونية إما بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغاءه.

ولقد خص المشرع الجزائري القرارات التي يصدرها الوالي بالتفصيل في قانون الولاية الصادر سنة 2012، تضمنه الفصل الثالث من الباب الثالث المعنون بـ "قرارات الوالي".³⁹

وبالإضافة إلى القرارات التي يصدرها الوالي لتنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي، أو على العموم بصفته ممثلاً للولاية، يمارس الوالي اختصاصاً عاماً لإدارة الشؤون المدنية للدولة على مستوى الولاية، واتخاذ كل القرارات اللازمة في مجال السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات والتعليمات التي يتلقاها من الوزراء، وتطبيق السياسة العامة المنتظرة من طرف الحكومة عامة، كمنسوب لها على المستوى المحلي، زيادة على القرارات التي يصدرها في مجال الضبط الإداري وحماية النظام العام.⁴⁰

وقد نصت المادة 124 من قانون الولاية 2012 على أنه: "يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب".

ونشير إلى أن قرارات الوالي لا تخضع إلا للرقابة المفروضة عامة على الموظف العام دون تمييز لنصوص معينة بإجراء معين، وهذا الأمر يمكن إدراجه ضمن إطار إطلاق السلطة التقديرية الممنوحة للوالي في مجال السلطة التقريرية وتعزيزاً لدوره المهيم؛ حيث منح سلطة القرار والبت في مختلف مجالات سلطاته وأحياناً حتى في المجالات المستثناة من سلطاته، ودون تحديد وتفصيل للمضمون، وبعبارة أخرى؛ فالسلطة التقريرية الممنوحة للوالي تبدو من خلال استقرار النصوص سلطة واسعة، وهي خاصة تميز ممارسة السلطة في الدول المتخلفة، وعلى وجه الخصوص في الجزائر.⁴¹

وتتسم قرارات الوالي -مثل كل القرارات الإدارية- بالطابع الإلزامي، وتخضع لقاعدة التنفيذ المباشر، ويؤدي عدم الامتثال لها إلى عقوبات إدارية أو حتى جزائية، مع إمكانية لجوء الوالي إلى التنفيذ الجبري وتسخير القوة العمومية إن اقتضى الأمر ذلك، وللوالي سلطة تقديرية في اللجوء إلى هذه الوسيلة طبقاً لما منحه إياه النصوص القانونية.⁴²

ثانياً: التفويض كآلية بيد الوالي في مباشرة سلطاته

قصد تمكين الوالي من أداء سلطاته الواسعة تم تركيز السلطة التقريرية على مستوى الولاية بيده، واستناداً إلى قاعدة الاختصاص الشخصي لا يجوز لغيره ممارستها، غير أن ضرورة استمرارية الإدارة

العامية وفعالية عملها، تقتضي اللجوء إلى تقنيات أخرى للتسيير الإداري وتتمثل أساساً في: الإنابة، والتفويض، إضافة إلى الحلول ونقل الاختصاص كاستثناء عن هذه القاعدة.⁴³

ونشير هنا إلى التفويض على وجه الخصوص، نظراً لأهميته في مجال ممارسة السلطة التقريرية، ولعل أهم تفويض يلجأ إليه عادة هو تفويض التوقيع، وقد نصت عليه المادة 126 من قانون الولاية لسنة 2012، حيث جاء فيها: "يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها".

إلا أن مجال هذا التفويض محدد بالنسبة للوالي، فلا يمكنه تفويض التوقيع في مجال الاختصاصات المتعلقة بممارسة سلطات الضبط الإداري والقضائي،⁴⁴ كما يستثنى تفويض التوقيع من مجال سلطات الوالي ذات الطابع التنظيمي باعتبارها مجالات اختصاص شخصية، وطبقاً للقواعد العامة ينتهي التفويض بانتهاء مهام الوالي أو انتهاء مهام المفوض إليه.⁴⁵

الفرع الثاني: تقوية مركز الوالي بالوسائل المادية والبشرية

يحوز الوالي إلى جانب السلطة التقريرية على وسائل أخرى يمارس بها سلطاته، منها ما هي مادية وخاصة السلطة المالية، ومنها ما هي بشرية كعناصر تشكل بها الأجهزة الإدارية الموضوعة تحت تصرفه، وهو ما يعزز مركزه المتفوق على حساب المجالس المحلية المنتخبة.

أولاً: الوسائل المادية

أهم ما يتمتع به الوالي من سلطة هنا هي السلطة المالية باعتباره الأمر بالصرف على مستوى الولاية، حيث نصت المادة 107 من قانون الولاية 2012 على أنه: "يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بصرفها". كما نصت المادة 121 على أن: "الوالي هو الأمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية".

وأكد القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في مادته 3/26 على حيازة الوالي سلطة الأمر بالصرف، حيث يتصرف لحساب الولاية، في حين أعيد إسناد تسيير اعتمادات المصالح غير المركزية للدولة لرؤساء هذه المصالح.⁴⁶

والحقيقة أن هذه السلطة المالية الممنوحة للوالي تزيد من سلطاته وآليات عمله قوة وفعالية، كما لها دور كبير في التسيير، وذلك على حساب المجلس الشعبي الولائي، على عكس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد رئيسه المنتخب هو الأمر بالصرف على مستوى البلدية.

وهذا ما سوف يؤدي إلى هيمنة الوالي على المجالس المحلية المنتخبة خاصة وأن هذه الأخيرة (المجالس الشعبية الولائية) لا تملك سوى صلاحية النقاش السطحي لساعات طويلة لميزانية الولاية

كوثيقة محشوة بأرقام وجداول وبيانات الموارد المالية والنفقات، دون أن يتمكن المنتخبون من الاطلاع على أي من القوانين والوثائق المالية الأصلية التي اعتمد عليها الوالي وإدارته في إعدادها.⁴⁷

ثانياً: الوسائل البشرية

طبقاً لأحكام قانون الولاية، فإن إدارة الولاية موضوعة تحت سلطة الوالي، وهي تتكون من موظفين عموميين عاديين وخبراء توظفهم الولاية لتسيير مصالحها حسب احتياجاتها. وعليه فوضع ترسانة من الموظفين والمختصين من الخبراء والإطارات تحت سلطة الوالي من أهم عوامل تسهيل وحسن سير العمل الإداري الذي يقوم به، وتعد هذه كوسيلة أخرى لتدعيم هذا الموظف السامي للدولة، لأجل قيامه بمهامه وفق أحسن الظروف.⁴⁸

وتتمثل الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي في كل من مجلس الولاية، الوالي المنتدب للنظام العام والأمن، الكتابة العامة، المفتشية العامة، والدائرة.

أ- مجلس الولاية

تنص المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها 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".

ونص المرسوم ذاته على اختصاصات هذا المجلس في المواد من 17 إلى 30 وهو مكلف أساساً بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، وذلك تحت إدارة وسلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ومندوب الحكومة.

ويعد هذا المجلس من أهم الأجهزة الإدارية العاملة تحت سلطة الوالي والمساعدة له، نظراً لتشكيلته التي تضم مديري مختلف المصالح الخارجية (غير الممركزة) للدولة، وبالتالي فهو وسيلة تكفل للوالي العلم بكل ما يجري على مستوى الولاية في مختلف القطاعات، ومن ثم التنسيق والإشراف على تسيير الشؤون المختلفة، كما أنه وسيلة أخرى للإشراف المباشر على وضع مختلف النصوص القانونية حيز التطبيق.

وكان حريّ بالمشرع الجزائري أن يدرج القواعد التي تحكم هذا المجلس واختصاصاته ضمن مواد قانون الولاية عوض أن تكون مجرد قواعد تنظيمية.

ولا يحق لرئيس المجلس الشعبي الولائي قانوناً حضور اجتماعات مجلس الولاية، وهو أمر من شأنه أن يضعف مركز العنصر المنتخب ويبعده عن ما تقوم به المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية،⁴⁹ ومن ثمة جعل رئيس المجلس الشعبي الولائي عضواً في مجلس الولاية من الضرورات المتطلبة لتفعيل دور المنتخب المحلي، وبالتالي تحقيق الديمقراطية الإدارية من خلال تفعيل أجهزة الهيئات اللامركزية المنتخبة.

ب- الوالي المنتدب للنظام العام والأمن العمومي

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 92-347 الذي يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها، على أنه تحدث لدى ولاية ولايات كل من الجزائر، عنابة، وقسنطينة وتحت سلطتهم وظيفة مدنية للدولة تتمثل في وظيفة والي منتدب للنظام العام والأمن.⁵⁰

وقد عمم هذا المنصب على باقي الولايات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-314، حيث أنشأ هذا الأخير وظيفة مندوب للأمن لدى كل الولاية، ويتولى هذا المندوب مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها.⁵¹

ج- الأمانة العامة للولاية

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الثامنة من المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر، نجدها تؤكد بصفة صريحة عمى أن الأمين العام للولاية يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي، وهذا ما نستشفه من خلال عبارة "تطبيقاً لأحكام المادة 2/78 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في المناصب"، وأما المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر، نجدها تنص صراحة على صلاحيات الأمين العام، وتتمثل فيما يلي:

- يسهر على العمل الإداري و يضمن استمراريته.
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
- يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها.
- ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها.
- ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها.
- يتابع تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي والقرارات التي يتخذها.
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
- يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعينين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، و يعلم الوالي بسير الأشغال.

ونستنتج من مواد المرسوم الرئاسي 99-240 المذكور سابقاً، والرسوم التنفيذية 90-226 المؤرخ في 1990/7/25 المتعلق بحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون الوظائف العليا في الدولة،⁵² وأيضاً المرسوم التنفيذي 90-230 السالف الذكر، أن المشرع لم يمنح الحرية الكاملة للولاية في تنظيم أمانتها العامة ومهامها، بحيث نجد أن طابع التعيين يغلب طابع التمثيل لأن أعضاء مجلس الولاية معينون بما فيهم الأمين العام هذا من جهة، ومن جهة أخرى نجد أن الأمين العام له صلاحيات هامة ومتنوعة مما تجعله الذراع الأيمن للوالي، وهذا ما يؤكد على نية المشرع في جعل الولاية دائرة إدارية غير ممركرة،

تعكس نشاط السلطة المركزية أكثر منها جماعة إقليمية لامركزية، وهذا لا يتماشى بطبيعة الحال مع روح اللامركزية، لذا كان من المفروض في قانون الولاية لسنة 2012 أن يعطي بصفة صريحة الحق للمجلس الشعبي الولائي الحرية الكاملة في تنظيم الأمانة العامة للولاية.⁵³

د- الديوان

يوضع الديوان تحت سلطة الوالي مباشرة، ويرأسه رئيس الديوان الذي يتم تعيينه بموجب مرسوم رئاسي طبقاً للمادة 3 الفقرة 8 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر.

ويعد الديوان هيئة أخرى مساعدة للوالي مكلفة بعدة مهام طبقاً لأحكام المادة 7 من المرسوم رقم

94-215 السالف الذكر، والتي تتمثل في:

- العلاقات الخارجية.

- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

ويضم الديوان من 5 إلى 10 ملحقين بالديوان، ويحددون بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية

والوزير المكلف بالداخلية والسلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

هـ- المفتشية العامة

تتولى المفتشية العامة للولاية مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية، وتكون هذه المفتشية تحت سلطة الوالي،⁵⁴ ويمثلها مفتش عام يعين بموجب مرسوم رئاسي طبقاً لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المذكور سابقاً، وتقوم بما يلي:

- تقوم باستمرار عمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة أعلاه، قصد انقاء النقائص واقتراح

التصحیحات اللازمة، وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح

المواطنين، وتسهر أيضاً على احترام القوانين والتنظيمات من قبل هذه المصالح.

- يسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم.

- كما يمكن لها القيام بأي تحقيق تبرر وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهياكل

والمؤسسات الإدارية المذكورة بناء على طلب من الوالي.

ويستوجب على المفتشية العامة للولاية إعداد برنامج عمل سنوي لعملها، كما تبلغ تقارير التفتيش

التي تحررها إلى الوالي، ويرسل ملخص منها إلى وزارة الداخلية، ويندرج هذا البرنامج في إطار

مخطط أعمال يحرره الوالي.

و- الدائرة

بالرجوع إلى جميع النصوص القانونية سواء كانت عامة أو خاصة، فإنها نجدها ذكرت مصطلح "الدائرة" على غرار الفقرة الثامنة من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 99-240 السالف الذكر من خلال مصطلح "رؤساء الدوائر"، وكذلك مصطلح "رئيس الدائرة" الوارد في عنوان الفصل الرابع من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 السالف الذكر، لكنها لم تعط تعريفاً محدداً لها، ومنه تعتبر الدائرة هيئة من هيئات عدم التركيز، فلا تتمتع بالشخصية المعنوية وليست جماعة إقليمية، وإنما هي مجرد تقسيم إداري يرأسه "رئيس الدائرة" الذي يعمل تحت سلطة الوالي. مع العلم أن الدائرة تنشأ بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من الوزير المكلف بالداخلية.

وتلعب الدائرة دوراً مهماً لبطء سلطة الوالي على المستوى المحلي، ومن خلالها تبسط الإدارة المركزية كذلك سلطتها وإرادتها.

الفرع الثالث: ضعف آليات عمل المجالس المحلية المنتخبة

تظهر آليات عمل المجالس المحلية المنتخبة ضعيفة مقارنة بتلك الممنوحة للوالي، سواء منها الموارد المالية، أو الوسائل البشرية.

أولاً: ضعف الموارد المالية

تظهر المجالس المحلية المنتخبة في غاية الحرمان والتأثر بضعف مصادر التمويل وقلتها، خصوصاً المجالس الشعبية البلدية، فهي تعاني دائماً من حالة العجز المالي، وهذا من شأنه أن يؤثر على أداء المجالس المحلية المنتخبة.

1- ضعف الموارد المالية للمجلس الشعبي الولائي

بالإضافة إلى عدم تمتع المجلس الشعبي الولائي بالسلطة التقريرية، فإنه يظهر عاجزاً في عملية التسيير المالي، وذلك باعتبار الوالي الأمر بالصرف على مستوى الولاية وهو موظف الإدارة المركزية، وهو من يقوم بإعداد الميزانية وتنفيذها وإن كان ذلك بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. هذا الواقع القانوني لا يخدم بأي حال من الأحوال المجلس المنتخب، فهو يظهره مجرد مجلس تابع إدارياً وحتى مالياً لسلطة الوالي المعين والموظف لدى الإدارة المركزية، وهذا لن يساهم في بناء لامركزية إدارية حقيقية تعبر عن طموحات المواطن على المستوى المحلي، أو تسهل من عملية المشاركة في التسيير المحلي في إطار ما يسمى "بالديمقراطية التشاركية".

ويضاف إلى ما سبق عامل آخر هو في غاية الأهمية، يتعلق بالمصادر المالية للولاية، حيث أن هذه المصادر والتي حددتها المادة 151 من قانون الولاية لسنة 2012 المتمثلة في حصيلة الجباية والرسوم ومداخيل الممتلكات، الإعانات وناتج الهبات والوصايا والقروض لا ترقى لتكون مصادر مالية محلية حقيقية كافية لضمان تغطية تكاليف التنمية وتسيير الشؤون الأخرى التي ينص عليها قانون الولاية في حد ذاته.⁵⁵

وفي ظل ضعف مداخيل الولاية، تلجأ هذه الأخيرة في سبيل تغطية نفقاتها إلى المساعدات الواردة إليها مباشرة من الدولة، وهو ما يمنح لهذه الأخيرة حق التحكم الكلي في كيفية صرف هذه الإعانات وإخضاعها لرقابة شديدة قبلية وبعديّة، ومن يصرف هذه الإعانة هو موظف الدولة المتمثل في الوالي، وهو ما يؤدي إلى تقوية وهيمنة سلطته على الهيئات التداولية المنتخبة.

2- ضعف الموارد المالية للمجلس الشعبي البلدي

تعاني أغلب البلديات الجزائرية من العجز في الميزانية، وقد ازداد عدد البلديات التي تعاني من العجز باستمرار منذ سنة 1986، إذ وصل عدد البلديات العاجزة حدود 1280 بلدية سنة 2000 وفق دراسة للمجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي.

وتعود أسباب هذا العجز أساساً إلى ما يلي:⁵⁶

- النقص الفادح في التحصيل الجبائي، والمعلوم أن الجباية هي أساس التمويل المحلي.
- التقسيم الإداري لسنة 1984، الذي انجر عنه إنشاء بلديات معزولة بدون نشاط اقتصادي أو تجاري، وبالتالي بدون موارد ذاتية تتيح لها التنمية.
- سياسة التنازل العقاري وإسناد التسيير العقاري لممتلكات الجماعات المحلية إلى وكالات مستقلة.
- سياسة حل المؤسسات العمومية وخصخصتها والتي مست أيضاً المؤسسات المحلية.
- إسناد صلاحيات أخرى للبلديات دون توفير الموارد اللازمة.
- ضعف التأطير البشري المتخصص للجماعات المحلية وغياب الكفاءة والتكوين مما أدى إلى كوارث في التسيير.

هذا العجز يؤدي بالدولة دائماً إلى التدخل لمسح ديون البلديات، وتقديم إعانات ومساعدات مشروطة ومخصصة لهذا الغرض. إضافة إلى الإعانات الموجهة للتنمية كالإعانات المتعلقة ببرامج التنمية المحلية، والتي تعد تخصيصية موجهة تتدخل فيها الدولة وتراقبها، كما أنها ضعيفة إذا ما قارناها بالبرامج القطاعية اللامركزية .

نخلص إلى أن الجماعات المحلية محدودة الاستقلال المالي إن لم نقل أنها غير مستقلة ومرهونة بتبعية تامة للدولة، التي تتكفل بمسح ديونها وتقديم الإعانات الموجهة للتجهيز والتنمية.

ثانياً: محدودية الوسائل البشرية

من مساوئ حرية الترشح لتولي الوظائف النيابية أنها غير مقيدة بشرط الكفاءة العلمية، الأمر الذي قد يؤدي إلى انتخاب من لا يملكون مستوى مطلوب في تسيير المجالس المحلية، وهذا ما يفرز واقع وإشكال التأطير البشري لتلك المجالس، وهو عامل يضاف إلى العوامل السابقة المؤدية إلى إضعاف المجالس المحلية، فلا نجد أي حكم في قانون الانتخابات يشترط مستوى معين لشغل منصب نيابي سواء على مستوى المجلس الشعبي الوطني، أو على مستوى المجلس الشعبي الولائي أو البلدي، والمعايير

الوحيدة لتولي تلك الوظائف النيابية هو ما تضعه الأحزاب السياسية، ومن شأن ذلك أن يسمح بإيجاد منتخبيين لا يتوفرون على مستوى من التأهيل يمكنهم من الإشراف على تسيير الجماعة المحلية.

فعلى مستوى الولاية وإن كان مشكل التأطير لا يطرح بحدّة مثلما هو عليه الحال على مستوى البلديات، فإن المجلس المنتخب وكذا رئيسه يجد نفسه محاطاً بإدارة تضم أجهزة وموظفين معينين من طرف الإدارة المركزية، فحتى بالنسبة للديوان الموضوع في خدمته يختار أعضائه من بين موظفي الولاية، ويبقى رئيس المجلس الشعبي الولائي مجرد من سلطة التعيين التي تبقى في يد الوالي، وهذا الأخير هو من يضع تحت تصرف الأول الإمكانيات اللازمة لتأدية مهامه.⁵⁷

يظهر من خلال مقارنة بسيطة بين ما يملكه الوالي من طاقم بشري متخصص في تسيير أجهزة وهيئات الولاية وبين ما تحتويه المجالس الشعبية البلدية من عنصر بشري عديم المستوى المطلوب في الإشراف والتسيير، هيمنة الوالي وتقويته على حساب المجالس المنتخبة وذلك بفعل وإرادة الإدارة المركزية، وهذا من شأنه القضاء على الديمقراطية الإدارية القاضية بضرورة إشراك المواطن في التسيير المحلي.

المبحث الثالث:

وصاية ورقابة الوالي الشديدة على المجالس المحلية المنتخبة

تتوقف فعالية الإدارة المحلية بتمتعها بنوع من الحرية في تصرفاتها، وبالتالي لا بد من جعل العلاقة وطيدة بين درجة الرقابة الممارسة عليها، وبين مدى تمتعها باستقلالية التقرير. فينبغي أن تكون الرقابة الوصائية الممارسة على المجالس المحلية المنتخبة مرنة ولا تمارس إلا برخصة من القانون، بحيث لا ينشأ عنها خضوع وتبعية الجماعة اللامركزية، وبالتالي وقوعها تحت السلطة الرئاسية للجهاز المركزي، كما لا يجب أن يترتب عن حرية واستقلالية المجالس المحلية الاستقلال التام والمطلق عن الدولة. ونعالج هذه الاشكالية في مطلبين اثنين، الأول يتعلق برقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي، والثاني يختص برقابته على المجلس الشعبي البلدي.

المطلب الأول:

تشديد الرقابة الوصائية للوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تعرف الوصاية الإدارية بأنها مجموع الصلاحيات والسلطات التي يقرها القانون لأشخاص السلطة المركزية أو ممثليهم على المستوى المحلي، لمراقبة أشخاص الجماعات الإقليمية، وأعمالهم بهدف حماية المصلحة العامة هذا من جهة، والمحافظة على وحدة الدولة واحترام مبدأ المشروعية من جهة أخرى.⁵⁸

مع العلم أن من أهم عناصر الوصاية الإدارية أنها تمارس بموجب نص قانوني صريح، بحيث نجد أن المشرع مثلاً في قانون الولاية رقم 07-12 قد نص بصفة صريحة على الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي.

ويعمارس وزير الداخلية رقابة وصائية مشددة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي، من خلال الإقصاء والتوقيف، وعلى المجلس ككل من خلال سلطة حله، أما الوالي فيراقب أعمال المجلس من خلال سلطة التصديق والإلغاء والحلول. وسنقتصر بالدراسة على سلطات الوالي الرقابية على أعمال المجلس الشعبي الولائي، بحسب ما هو مطلوب في عنوان المطلب، وذلك في فروع مستقلة.

الفرع الأول: المصادقة

التصديق هو "العمل القانوني الصادر من السلطة الوصائية، والذي تقرر بمقتضاه أن القرار الصادر من الهيئة اللامركزية، لا يخالف القانون ولا يتعارض مع المصلحة العامة وأنه يجوز تنفيذه".⁵⁹ ويقصد به كذلك أنه "إجراء قانوني لاحق للعمل الذي قامت به الهيئة المحلية وهو في نفس الوقت سابق على تنفيذ العمل، أي أن التصديق يعطي للعمل صلاحية التنفيذ".

ويتبين لنا من خلال أحكام المادتين 54 و55 من قانون الولاية رقم 07-12، أن هناك نوعين من المصادقة، وهي المصادقة الضمنية، والمصادقة الصريحة.

أولاً: المصادقة الضمنية

بالرجوع إلى أحكام الفقرة الأولى من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12، نجدها تؤكد بصفة صريحة على أن مداوات المجلس الشعبي الولائي تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور واحد وعشرين يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية، بعدما كانت بمرور خمسة عشر يوماً من تاريخ إيداعها في الولاية، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من قانون الولاية رقم 09-90، غير أن النص الجديد لم يشر بما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين، بما يدل ضمناً على قبوله بمضمونها، وهو ما أشارت إليه أحكام المادة 49 من قانون الولاية رقم 09-90.

وما يجب التنبيه إليه أنه لأول مرة في الفقرة الثانية من المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12 نجدها تعطي الحق للوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوماً التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلان هذه المداولة التي تكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات.

ثانياً: المصادقة الصريحة

نصت المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 على أن لا تنفذ مداوات المجلس إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في أجل أقصاه شهرين، متى تعلق الأمر بما يلي:
-الميزانيات والحسابات، ولقد وردت هذه الحالة في قانون الولاية رقم 09-90، مع العلم أن هذه الحالة بطبيعتها تفرض تدخل السلطات المركزية، لذلك استثنائها المشرع.

- التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة بحيث لم ينص عليها قانون الولاية 90-09-09، والغرض من ذلك هو المحافظة على الوعاء العقاري، وإضفاء صفة الشرعية على المعاملات العقارية.

- الهيئات والتوأمة، فهذه الحالة هي الأخرى، لم ينص عليها قانون الولاية رقم 90-09-09 وهذا أمر طبيعي فالهيئات والوصايا من مصدر أجنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع و تدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس، بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

ويبقى أن نشير في الأخير، أن المداولة المتعلقة بإحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائحة تنفذ بقوة القانون، ولا يحتاج تنفيذها إلى المصادقة الصريحة، كما كان معمولا به في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 90-09-09. مع العلم أن المادة 55 من قانون الولاية رقم 12-07-07، قد استدركت النقص الذي كان موجودا في أحكام المادة 50 من قانون الولاية رقم 90-09-09، بحيث نجدها حددت بدقة المدة المخولة للسلطة الوصية وتتمثل في شهرين، لأن عدم تحديد هذه المدة، قد يؤدي إلى نتائج سلبية منها تعطيل النشاط الإداري اللامركزي هذا من جهة، ومن جهة أخرى عرقلة السير العادي للمجلس الشعبي الولاوي.⁶⁰

الفرع الثاني: الإلغاء

الإلغاء هو: "الإجراء الذي يمكن لجهة الوصاية أن تزيل -بمقتضى سلطاتها الاستثنائية المحددة قانونا- قرارا صادرا عن جهة لامركزية. لأنه يخالف قاعدة قانونية أو يمس المصلحة العامة، أي يخالف الشرعية أو الملاءمة، على أن يستند الإلغاء من جانب جهة الوصاية بالضرورة إلى نص قانوني يخولها هذه السلطة وأن يتم ذلك. بالطبع خلال مواعيد محددة ذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية".⁶¹ والأصل أن الإلغاء لا يكون إلا بسبب عدم اتفاق قرار هيئة لا مركزية مع مبدأ الشرعية أو المصلحة العامة.⁶² ويجب أن يكون قرار الإلغاء بسيطا ومجردا. فليس للسلطة الوصية إلا أن تصدر قرارا بالإلغاء أو تمتنع عن إصداره.

ولا يجوز أن يكون قرار الإلغاء جزئيا، فالإلغاء الجزئي يعني التعديل، والسلطة الوصية ليس لها أن تعدل القرارات التي تصدرها الهيئات المحلية، وكل ما لها هو رفض بالجملة أو قبول بالجملة. ويجوز بعض الفقهاء الإلغاء الجزئي على أساس أنه من يملك الكل يملك الجزء. والحقيقة أن الإلغاء الجزئي في بعض الحالات يساوي تعديل القرار وهذا ما لا تملكه سلطة الوصاية الإدارية.

لقد عالج قانون الولاية لسنة 2012 الإلغاء في المواد 53 و56 و57، ولقد استعمل مصطلح "البطلان" بدلاً من مصطلح "الإلغاء" من خلال عبارة "تبطل بقوة القانون" الواردة في المادة 53، لذا كان على المشرع في مجال القانون الإداري أن يستعمل مصطلح الإلغاء بدلا من مصطلح البطلان، بدليل أن هذا المصطلح يستعمل أكثر في القانون المدني، بينما الإلغاء يستعمل أكثر على صعيد

المنازعات الإدارية، وكذا على المستوى القضائي فنجد على سبيل المثال دعوى الإلغاء، وليس دعوى البطلان. مع العلم أن هناك نوعين من البطلان وهما البطلان بقوة القانون والبطلان النسبي، وهذا ما نستنتجه من خلال هذه المواد.

أولاً: البطلان بقوة القانون

تطرق أحكام المادة 53 من قانون الولاية رقم 07-12 إلى حالات بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون، وتتمثل في:

- المداوات المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.
- التي تتناول موضوعاً لا يدخل ضمن اختصاصاته.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23.

ما نلاحظه حول هذه المادة أن الوالي هو المخول قانوناً برفع دعوى قضائية لإبطال المداولة على مستوى المحكمة الإدارية، وعلى هذا الأساس فإن الوالي هو الذي سوف يكيف خرق القانون والتنظيمات حتى يأتي إلى مرحلة رفع الدعوى القضائية، وهذا الأمر يؤدي إلى هيمنة على المجلس الشعبي الولائي، على اعتبار أن حالات إبطال المداولة وإن كانت واضحة تماماً في معظمها فإنها غير محددة المفهوم فيما يتعلق بعبارة "التي تمس برموز الدولة وشعاراتها"، فهذه الأخيرة قد وردت واسعة من حيث الصياغة، مما يعطي للوالي سلطة تقدير واسعة في التفسير، وهذا ما سوف يثقل كاهل القاضي الإداري في إبداء رقابته على الحجج التي وضعها الوالي في سبيل إبطال المداولة، الأمر الذي لا يتماشى مع سياسة اللامركزية الإدارية في الجزائر.

ثانياً: البطلان النسبي

نظم قانون الولاية رقم 07-12 أحكام البطلان النسبي في المادتين 56 و57، فنجد أحكام الفقرة الأولى من المادة 56 تنص بصفة صريحة على أنه: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس 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 ". وما يمكن ملاحظته أن هذه الفقرة، وسعت من مجالات إبطال مداوات المجلس، بحيث نجدها أضافت الأصول والأزواج والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة، مقارنة بنص المادة 52 من قانون الولاية رقم 09-90، والغرض من ذلك هو المحافظة على مصداقية الهيئة التداولية، وإضفاء صفة الشفافية في أعمالها حتى لا تطغى المصلحة الخاصة على المصلحة العامة.

وأما الفقرة الثانية من المادة 56 فنجدها تلزم كل عضو من أعضاء المجلس، بتقديم التصريح إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، إذا كان في وضعية تعارضه مصالح المجلس، وأما الفقرة الثالثة نجد أنها هي الأخرى تلزم رئيس المجلس الشعبي الولائي، بتقديم تصريح إلى المجلس الشعبي الولائي إذا كان في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، مع العلم أن هاتين الفقرتين لم ينص عليهما قانون الولاية رقم 90-09، وهذا شيء إيجابي، لكن ما يلاحظ من خلال هاتين الفقرتين أنها لم تنص على الحلول التي يمكن أن يلجأ إليها رئيس المجلس الشعبي الولائي في حالة عدم تقديم أي عضو هذا التصريح، أو الحلول التي يلجأ إليها المجلس الشعبي الولائي، في حالة عدم تقديم رئيس المجلس الشعبي الولائي هذا التصريح.

ونجد الفقرة الأولى من المادة 56 من قانون الولاية رقم 07-12 تعطي للوالي الحق في إبطال مداولة المجلس أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً خلال خمسة عشر يوماً التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالمداولة المعنية، إذا ثبت توافر حالة الجمع بين المصلحة الشخصية أو مصلحة الزوجة أو أحد الأصول والفروع إلى غاية الدرجة الرابعة مع مصلحة الولاية. مع العلم أن هذه الفقرة تثير إشكالات إجرائية، بحيث نجد أن الولاية ممثلة في الوالي طرفاً مدعياً، والمجلس الشعبي الولائي طرفاً مدعياً عليه، مع العلم أن الوالي له أهلية التقاضي طبقاً لأحكام المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، بينما المجلس الشعبي الولائي لا يملك الشخصية المعنوية، وبالتالي ليست له أهلية التقاضي، فكيف يتم مفاوضاته، لذا تظل مشكلة التمثيل القضائي مطروحة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي.

أما الفقرة الثانية من المادة 56 من قانون الولاية رقم 07-12 تعطي الحق بصفة صريحة للمنتخب أو المكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك أن يطلب إبطال مداولة المجلس وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من هذه المادة، خلال خمسة عشر يوماً بعد إصاق المداولة. وتجدر الإشارة إلى أن هذه الفقرة استعملت مصطلح "منتخب"، بينما الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 90-09، استعملت مصطلح "ناخب"، وبالتالي هناك اختلاف بين المصطلحين؛ بحيث نجد مصطلح "ناخب" أوسع بكثير من مصطلح "منتخب"، ومنه نستنتج أن قانون الولاية رقم 07-12، قد قيدت من مبدأ المشاركة، بالإضافة إلى ذلك نلاحظ أن هذا المبدأ قد تم تقييده أيضاً من خلال أحكام الفقرة الثانية من المادة 56 من هذا القانون، في عبارة "مكلف بالضريبة في الولاية" بعدما كان يحق لكل شخص دافع الضريبة بغض النظر عن انتمائه لأي ولاية أن يطالب بإبطال مداولة المجلس، وهذا ما نستشفه صراحة من خلال عبارة "دافع ضريبة" الواردة في الفقرة الثالثة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 90-09.

ويبدو جلياً من خلال أحكام قانون الولاية الجديد، أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية في التسيير، بدليل الفقرة الثالثة من المادة 57 من قانون الولاية الجديد تلزم المنتخب أو المكلف بالضريبة صاحب المصلحة أن يوجه طلبه المتعلق ببطلان المداولة وفقاً لأحكام الفقرة الأولى من المادة 56 إلى

الوالي، وليس إلى وزير الداخلية وفقا لما تقتضيه الفقرة الرابعة من المادة 53 من قانون الولاية رقم 90-09.

الفرع الثالث: الحلول

يعتبر الحلول من بين أشد صور الرقابة الوصائية، بحيث نجد أن السلطة التنفيذية أو ممثليها تحل محل الهيئة اللامركزية في أداء عملها التي رفضت القيام به، مع العلم أن سلطة الحلول هذه لا تمارس إلا إذا توفر شرطين:

الشرط الأول: لا بد من وجود نص قانوني صريح، يفرض على المجلس المنتخب المحلي القيام بعمل معين.

الشرط الثاني: دعوة السلطة التنفيذية هذا المجلس إلى القيام بهذا العمل. ومنه إذا امتنع المجلس المنتخب المحلي عن أداء مهامه، كان للسلطة الوصية بوصفها القائمة على التنفيذ، أن تحل محل هذا المجلس في أداء هذا العمل.

ويمارس وزير الداخلية سلطة الحلول محل المجلس الشعبي الولاىي، وهذا ما نستشفه من خلال أحكام المواد 163 و168 و169 من قانون الولاية 12-07.

إن المادة 163 تؤكد بصفة على وجوب قيام السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية أن تسجل تلقائيا النفقات الإجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولاىي. مع العلم أن مضمون هذه المادة، هو نفسه مضمون المادة 141 من قانون الولاية القديم.

أما أحكام المادة 168 بفقراتها فنجدها حملت أحكام جديدة غير مكرسة في قانون الولاية القديم، على سبيل المثال الفقرة الثالثة من المادة 168 تلزم الوزير المكلف بالداخلية بصفة صريحة أن يتخذ كل التدابير الضرورية للملائمة لضبط ميزانية الولاية في حالة عدم مصادقة المجلس الشعبي الولاىي على ميزانية الولاية في دورة غير عادية، وبسبب وجود اختلال داخل المجلس الشعبي الولاىي.

وأما الفقرة الثانية من المادة 169 فتؤكد في حالة عدم اتخاذ المجلس الشعبي الولاىي التدابير الضرورية لامتناس العجز الذي ظهر بمناسبة تنفيذ ميزانية الولاية، فإن وزير الداخلية ووزير المالية يتولى اتخاذها من أجل امتناس هذا العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية. مع العلم أن مضمون هذه الفقرة، هو نفسه مكرس في مضمون الفقرة الثانية من المادة 146 من قانون الولاية 90-09.

المطلب الثاني:

تشديد الرقابة الوصائية للوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدى

تبدو الرقابة التي يمارسها الوالي على المجالس الشعبية البلدية التابعة لولايته أكثر وضوحاً وتأثيراً على استقلالية هذه المجالس في مختلف صورها، سواء في كونه الوصي على أعضاء هذه المجالس، أو على أعمالها، أو في ممارسته للوصاية الإدارية على هذه المجالس كهيئة.

الفرع الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجالس الشعبية البلدية

يخضع المنتخبون البلديون إلى رقابة وصائية، ويعد الوالي أول المسؤولين عليها والفائمين عليها، سواء بصورة مباشرة أو عن طريق أعوان الدولة الموضوعين تحت إدارته، وتأخذ هذه الرقابة صور ثلاث، وهي الاستقالة، التوقيف، والإقصاء.

أولاً: الاستقالة

لقد أكدت المادة 40 من قانون البلدية رقم 11-10 الصادر سنة 2011 على الاستقالة كطريقة من طرق زوال صفة المنتخب على عضو المجلس الشعبي البلدي، ويقر هذا الأخير بذلك بموجب مداولة، ويخطر الوالي بذلك وجوباً. وللوالي طبقاً للمادة 41 أن يصدر قراراً يتم بموجبه استخلاف العضو المستقبل بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

والحقيقة أن إخطار الوالي بواقع الاستقالة وإصداره لقرار الاستخلاف ما هو إلا صورة من صور الوصاية المشددة على المجلس الشعبي البلدي، في حين أنه كان بإمكان أن يكتفي المشرع بالدور الاستشاري فقط للوالي في هذا المجال.

ثانياً: التوقيف

احتكاماً إلى نص المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10، فإنه عندما يتعرض عضو المجلس الشعبي البلدي إلى متابعة جزائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهده الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، يمكن توقيفه بناء على قرار صادر من الوالي.

وما نلاحظه حول هذه المادة، أنها لم تلزم الوالي بتعليل قرار التوقيف عكس ما كان معمولاً به في إطار المادة 32 من قانون البلدية السابق الصادر سنة 1990، وهذا يعد تراجعاً في مجال حماية استقلالية المجالس الشعبية البلدية، وهو ما يزيد من تقوية وصاية الوالي على تلك المجالس الشعبية، فالقرار عندما يكون معللاً إنما يمنح ذلك ضماناً من ضمانات التقاضي، فرافع دعوى قضائية يكون على علم وبصيرة بأسباب إصدار القرار الإداري.

ثالثاً: الإقصاء

يعد الإقصاء أثر من أثار الحكم القضائي المدين للعضو المتابع جزائياً. حيث نصت المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه: "يقضى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه". غاية ما في الأمر أن هذا الإقصاء

يثبت بموجب قرار من الوالي، وهنا مكن الوصاية الشديدة التي يتمتع بها الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يصدر ذلك القرار من دون مداولة أو استشارة للمجلس الشعبي البلدي.

الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يتمتع الوالي بسلطة رقابية واسعة على أعمال المجالس الشعبية البلدية التابعة لإقليم ولايته، سواء في حالة المصادقة الضمنية أو الصريحة، أو في حالة الإبطال النسبي أو البطلان المطلق، إضافة إلى الحلول.

أولاً: التصديق

التصديق هو الصورة الأكثر بساطة وسهولة التي تطال مداورات المجلس الشعبي البلدي، وقد يكون التصديق صريحاً، كما وقد يكون ضمناً، ويتمثل هذا الأخير في سكوت الوالي كسلطة وصية إزاء مداولة معروضة عليه خلال المهلة الممنوحة له قانوناً لفحص مشروعية المداولة المعنية وفقاً لنص المادة 56 والمادة 58 من قانون البلدية رقم 10-11.

أما بالنسبة للمصادقة الصريحة فالمشرع لم يلزم بها الوالي إلا في الحالات المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية لسنة 2011، وهذا يعني أنه إجراء اختياري في الحالات الأخرى، فقد نصت تلك المادة على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداورات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،
- اتفاقيات التوأمة،
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية".

إذا كان قانون البلدية قد نص على المصادقة كصورة من صور الرقابة التي يبيدها الوالي على مداورات المجالس الشعبية البلدية، فإن هناك نصوص قانونية وتنظيمية كثيرة حدت بها الإدارة المركزية من فعالية الإدارة اللامركزية عن طريق اشتراط مصادقة الوالي على مداورات المجالس المحلية البلدية.

فقد نصت المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المذكور سابقاً على مواضع أخرى تستوجب فيها مصادقة رئيس الدائرة تحت سلطة الوالي على مداورات المجلس الشعبي البلدي، وهي:

- الميزانيات والحسابات.
- تعريفات حقوق مصلحة الطرق وتوقف السيارات والكرام لفائدة البلديات.
- شروط الإيجار التي لا تتعدى مدتها 9 سنوات.
- تغيير تخصيص الملكية البلدية المخصصة للخدمة العمومية.
- المناقصات والصفقات العمومية والمحاضر والإجراءات.
- الهبات والوصايا.

ثانياً: الإلغاء

استعمل المشرع مصطلح البطلان بدلاً من مصطلح الإلغاء لمداورات المجالس الشعبية البلدية، وكان من الأجدر عليه استعمال مصطلح الإلغاء. فمصطلح البطلان يستعمل في مجال العقود.

وطبقاً للمادة 59 من قانون البلدية رقم 11-10 تبطل بقوة القانون مداورات المجلس الشعبي البلدي:

- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

والإبطال يكون بموجب قرار صادر من الوالي، وهذا ما يفيد الرقابة الواسعة على مداورات المجلس الشعبي البلدي، فالوالي هو من يكيف حالات البطلان المطلق، وهي حالات مبهمة تعطي للوالي سلطة التأويل والتفسير خصوصاً ما يتعلق بعبارة "المساس برموز الدولة وشعاراتها" ليقوم بإبطال مداورات تتعارض مع مصالح الإدارة المركزية بحجة هذه الأفكار غير الواضحة، وما زاد الطينة بلة أن الوالي يقوم مباشرة بإصدار قرار البطلان عكس الحالة التي رأيناها بخصوص إبطال مداورات المجلس الشعبي الولائي، أين وجدنا بأن الوالي يقوم برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية مفادها إبطال مداولة للمجلس.

كما تبطل المداورات التي تكون محل تعارض مع مصلحة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، إذا كانوا حاضرين في تلك المداولة. ويثبت بطلان المداولة بقرار معلل من الوالي.

ثالثاً: الحلول

لقد نظم قانون البلدية رقم 11-10 سلطة الحلول بموجب أحكام المواد 100 و 101 و 102، بحيث تخول أحكام المادة 100 للوالي سلطة الحلول محل رئيس المجلس الشعبي البلدي، باتخاذ كافة الإجراءات الرامية للحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية، بشرط هو امتناع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك، والجدير بالملاحظة أن الوالي وحده من يقدر درجة الأمن والنظام العام، وهذا ما يوسع من سلطة الحلول، مما يؤدي إلى المساس بمبدأ اللامركزية.⁶³ مع العلم أن هذه المادة قد وسعت من سلطة الحلول بدليل أنها أضافت عبارة " التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية " وهو ما لم يتم تكريسه في المادة 81 من قانون البلدية رقم 90-08. أما المادة 101 من قانون البلدية الجديد فتعطي للوالي أيضاً سلطة الحلول في حالة ما إذا رفض رئيس المجلس الشعبي البلدي القيام باتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين بعد إنذاره.⁶⁴

كما منح المشرع أيضاً للوالي سلطات واسعة في رقابة المسائل المالية للبلدية، وخول له الحلول محل المجلس الشعبي البلدي ورئيسه في اتخاذ التدابير المالية اللازمة، وهو ما تم النص عليه في المادة

102 من قانون البلدية الجديد، المتعلقة بتنفيذ ميزانية البلدية، وكذلك المادة 203 التي تتعلق بتغطية النفقات الإلزامية للبلدية.

الفرع الثالث: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

ليس للوالي أية سلطة في حل المجلس الشعبي البلدي، وإنما يتم ذلك بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية، وذلك في إحدى الحالات المحددة في المادة 46 من قانون البلدية رقم 10-11. 65

غير أن للوالي دور في تعيين متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وذلك خلال العشرة 10 أيام الموالية لحل المجلس. وسلطة الوالي في التعيين هنا سلطة تقديرية واسعة. 66

الخاتمة

لا حديث عن المجالس المحلية المنتخبة، ولا عن نظام اللامركزية الإدارية في ظل إحكام الإدارة المركزية قبضتها على كل ما هو محلي، فالوالي المعين من طرف رئيس الجمهورية ومندوب الحكومة، وممثل الدولة على مستوى إقليم الولاية يهيمن على المجلس الشعبي الولائي وعلى المجالس الشعبية المحلية التابعة لإقليم الولاية، فهو يملك سلطات واسعة باعتباره ممثلاً للدولة وباعتباره ممثلاً للولاية، وذلك في مقابل تمتع المجالس المحلية المنتخبة بصلاحيات ضيقة جداً وحتى في ظل ضيقها تخضع لرقابة الوالي، كما يستأثر هذا الأخير بوسائل عمل قوية سواء تعلق الأمر بالوسائل المالية؛ إذ يتحكم في ميزانية الولاية من خلال إعدادها والأمر بصرفها، أو تعلق الأمر بالوسائل البشرية من خلال ما يوضع تحت سلطته من أجهزة ومجالس تنفيذية وموظفين ومستخدمين يساعدون الوالي في أداء مهامه.

كما يتولى الوالي سلطة الرقابة الوصائية الشديدة المفروضة أكثر على المجالس الشعبية البلدية، أما المجلس الشعبي الولائي فيراقبه بدرجة أقل شدة من تلك المفروضة على المجالس المحلية البلدية، إذ يتولى سلطة الرقابة على أعضاء المجالس المحلية من خلال التوقيف والإقصاء ومتابعة إجراءات في الإقالة أو الاستقالة، كما له سلطة الرقابة على أعمال المجالس المحلية من خلال سلطة المصادقة على المداولات حتى تصبح نافذة، أو إلغاء المداولات المخالفة للقوانين والتنظيمات، أو الحل محل المجالس المحلية في حالة امتناعها عن أداء مهامها، والقيام بالمهام الأصلية الموكلة لها قانوناً.

فيظهر الوالي -إذن- الأمر النهائي على مستوى الولاية، وهذا ما يضر بمبدأ الديمقراطية التشاركية القضائية بمشاركة الشعب في اتخاذ القرارات، ويتضح ذلك من خلال هيمنة الوالي المعين من طرف رئيس الجمهورية الرئيس الإداري للإدارة المركزية على المجالس المحلية التي ينتخبها الشعب، وهنا الوالي حتماً سوف يعبر عن مصالح وأفكار السلطة الحاكمة على المستوى المحلي، مما يحجم ذلك عن التعبير عن رغبات وطموحات المواطن المحلي.

الهوامش:

- ¹ انظر المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19/10/1999، الذي يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76، مؤرخة في 31/10/1999، ص3.
- ² د. مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986، ص159.
- ³ المادة 75 من الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر رقم 46، المؤرخة في 16/07/2006، ص3.
- ⁴ أ. بلال بلغالم، إصلاح الجماعات الإقليمية - الولاية في إطار القانون رقم 07/12-، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، بن عكنون، جامعة الجزائر1، السنة الجامعية 2012/2013، ص57.
- ⁵ انظر أ. بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة منتوري قسنطينة، السنة الجامعية 2010/2011، ص27.
- ⁶ أ. بلال بلغالم، مرجع سابق، ص58.
- ⁷ المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25/07/1990، الذي يحدد القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر رقم 31، المؤرخة في 28/07/1990، ص1033.
- ⁸ د. عمار عوابدي، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب، الجزائر، 1984، ص61.
- ⁹ د. حمود حمبلي، المساواة في تولي الوظائف العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل للطباعة والنشر، الجزائر، 2000، ص201.
- ¹⁰ الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 28/06/1997، المتعلق بمحافظة الجزائر الكبرى، ج ر رقم 07، المؤرخة في 1997.
- ¹¹ انظر المادة 1 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19/10/1999، الذي يحدد التعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ج ر رقم 76، مؤرخة في 31/10/1999، ص3.
- ¹² أ. بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، 28 جوان 2010، ص61.
- ¹³ المرجع نفسه، ص62.
- ¹⁴ أ. بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص65.
- ¹⁵ انظر أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص63.
- ¹⁶ أ. عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية، دار الهدى، عين مليلية، الجزائر، 2006، ص27.
- ¹⁷ د. عمار عوابدي، مرجع سابق، ص372 و373.
- ¹⁸ أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص65.
- ¹⁹ انظر المادة 102 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر رقم 12، مؤرخة في 29/02/2012.
- ²⁰ انظر المادة 16 من القانون نفسه.
- ²¹ انظر المادتين 105 و106 من القانون نفسه.
- ²² انظر المادة 109 من القانون نفسه.
- ²³ أ. بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص85.
- ²⁴ انظر المادة 110 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر رقم 12، مؤرخة في 29/02/2012.
- ²⁵ أ. بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص86.
- ²⁶ انظر أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص98.
- ²⁷ نشير إلى أن أصل هذه المادة هي نص المادة 93 من قانون الولاية رقم 90-09 الصادر سنة 1990.
- ²⁸ أ. بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص91.
- ²⁹ انظر المادتين 117 و119 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية، ج ر رقم 12، مؤرخة في 29/02/2012.
- ³⁰ انظر المواد 114 و115 و116 من القانون نفسه.
- ³¹ انظر المادة 32 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهاكلها، ج ر رقم 48، المؤرخة في 27 جويلية 1994.
- ³² أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص105.
- ³³ د. محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والإشهار، عنابة، الجزائر، 2004، ص84.

- ³⁴ المادة 101 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، ج ر رقم 37 مؤرخة في 2011/07/03.
- ³⁵ انظر المواد من 77 إلى المادة 101 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلقة بالولاية، ج ر رقم 12، مؤرخة في 2012/02/29.
- ³⁶ انظر المواد من 58 إلى 72 من القانون نفسه.
- ³⁷ أ. علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012، ص 141.
- ³⁸ أ. عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 90.
- ³⁹ انظر المواد 124، 125، 126 من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلقة بالولاية، ج ر رقم 12، مؤرخة في 2012/02/29.
- ⁴⁰ أ. بن تازي علي، دور وسلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة وهران، الجزائر، 1991، ص 302. وانظر أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 117 و 118.
- ⁴¹ انظر أ. بن تازي علي، مرجع سابق، ص 304.
- ⁴² المرجع نفسه، ص 304.
- ⁴³ أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 120.
- ⁴⁴ أ. بن تازي علي، مرجع سابق، ص 308.
- ⁴⁵ انظر المواد 9، 1/10، 28 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، يتضمن أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر رقم 48، المؤرخة في 27 جويلية 1994.
- ⁴⁶ انظر المادة 26 من القانون رقم 90-21 المؤرخ في 15/08/1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر رقم 35 مؤرخة في 15/08/1990.
- ⁴⁷ انظر أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 123.
- ⁴⁸ المرجع نفسه، ص 124.
- ⁴⁹ المرجع نفسه، ص 125.
- ⁵⁰ انظر المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14 سبتمبر 1992، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر 1990 المحدد لقواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها وعملها، ج ر رقم 67 مؤرخة في 20 سبتمبر 1992.
- ⁵¹ مرسوم تنفيذي رقم 93-314 مؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مندوبين ومكلفين بمهمة مساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج ر رقم 84 مؤرخة في 20 ديسمبر 1993.
- ⁵² المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25/7/1990، المتعلقة بحقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر رقم 31 مؤرخة في 25/7/1990، ص 1033.
- ⁵³ أ. بلال بلعالم، مرجع سابق، ص 66.
- ⁵⁴ لقد خصت المفتشية العامة للولاية بتنظيم خاص حدده المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23/7/1994 المتعلقة بالمفتشية العامة في الولاية، ج ر رقم 48 مؤرخة في 27/7/1994.
- ⁵⁵ انظر أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 133.
- ⁵⁶ أ. سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر: الحويلة والأفاق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2013/05/15، ص 99، 100.
- ⁵⁷ أ. بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 136.
- ⁵⁸ Voir : Charles Débâches: institutions administratives, 2éme édition, paris, 1972, page 73.
- ⁵⁹ د. عادل محمود حمدي، الإتجاهات المعاصرة في نظم الإدارة المحلية، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة طنطا، مصر، 1973، ص 169.
- ⁶⁰ أ. بلال بلعالم، مرجع سابق، ص 107.
- ⁶¹ د. بكر القباني، الوصاية الإدارية، مجلة القانون والاقتصاد، السنة 52، 1984، ص 164.
- ⁶² أ. مقطف خيرة، تطبيق نظام اللامركزية الإدارية في الجزائر من 1967 إلى يومنا، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، السنة الجامعية 2001/2002، ص 197.
- ⁶³ عبد المجيد جبار، "التنظيم الإداري اللامركزي للمدينة الكبيرة في البلدية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، العدد 3، 1998، ص 65.
- ⁶⁴ أ. بلال بلعالم، مرجع سابق، ص 115.
- ⁶⁵ انظر المادة 46 من القانون رقم 10-11 المؤرخ في 22 يونيو 2011 المتعلقة بالبلدية، ج ر رقم 37، مؤرخة في 2011/7/3.
- ⁶⁶ انظر المادة 48 من القانون نفسه.