



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

جامعة 08 ماي 1945 قالمة

كلية الحقوق والعلوم السياسية



تخصص قانون عام

قسم الحقوق

مذكرة مكملة لمتطلبات نيل شهادة الماستر في القانون

بعنوان

المركز القانوني للوالي وأثاره على مبادئ اللامركزية
الإدارية في الجزائر

تحت إشراف الأستاذ:

فطناسي عبد الرحمان

إعداد الطالبين:

1/ لاحق نور الهدى

2/ بن عيسى أسامة أنور

تشكيلة لجنة المناقشة

الرقم	الأستاذ	الجامعة	الرتبة العلمية	الصفة
1	حسون محمد علي	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	أستاذ التعليم العالي	رئيسا
2	فطناسي عبد الرحمان	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر - أ -	مشرفا ومقررا
3	ميهوبي مراد	جامعة 8 ماي 1945 قالمة	أستاذ محاضر - أ -	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 2022/2021

شكر وتقدير

نشكر الله عز وجل الذي وفقنا على إتمام هذا العمل

ونتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى الأستاذ المشرف فطناسي عبد
الرحمان، الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحله ولم يبخل علينا
بأفكاره ونصائحه وتوجيهاته

ونشكر أعضاء اللجنة الذين وافقوا على المشاركة في مناقشة هذا العمل رغم
انشغالاتهم.

كما نتقدم بالشكر لكل أساتذة كلية الحقوق وكل من ساعدنا من قريب أو من بعيد.

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى أقرب الخلق لقلبي، إلى السند الذي لا يميل، الذي علمني
الاعتماد على النفس أبي حبيبي أطال الله عمره.

إلى الشمعة التي تحترق لتضيء لي حياتي، إلى التي علمتني الوقوف والصمود
مهما كانت الظروف أُمي الحبيبة أطال الله عمرها.

إلى نبضي في الحياة أختاي جيهان ومريم.

إلى جميع أصدقائي وزملائي في الدراسة.

نور الهدى

الإهداء

أهدي هذا العمل إلى الذي غادرني وترك ذكريات لا تمحى إلى الذي لم

أرتوي من حنانه إلى روح أبي رحمه الله.

إلى التي حملتني وتعبت على تربيّتي، إلى من أنارت دربي بدعائها

وغمرتني بحنانها أُمي أطال الله عمرها.

إلى إخوتي حمزة ومحرز.

أسامة أنور

قائمة المختصرات

ج د ش : الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

ج ر : الجريدة الرسمية

د س ن : دون سنة نشر

د ط : دون طبعة

ص : صفحة

م ش و : المجلس الشعبي الولائي

م ش ب : المجلس الشعبي البلدي

Liste Des Abréviations

P : page

المقدمة

اقتصرت نشاط الدول في بداية الأمر عندما كانت حارسة على وظائف تقليدية ارتكزت على الوظائف ذات الطابع الإداري نتيجة لعدة اعتبارات يتعلق البعض منها بالطابع السيادي للدولة وأخرى بطبيعة هذه النشاطات وعلاقتها بجمهور المنتفعين. غير أنه بعد التغييرات التي حصلت خاصة بعد الحرب العالمية الثانية والتي شملت عدة مجالات منها السياسية والاقتصادية والاجتماعية أدت إلى ازدياد وتنوع رغبات الأفراد وحاجاتهم، الأمر الذي دفع بالدول إلى تبني استراتيجية مغايرة لمواكبة هذه التغييرات حيث اقحمت أنشطة كانت في الوقت القريب حكرا على أشخاص القانون الخاص، فبالإضافة إلى نشاطها التقليدي، أصبحت تمارس أنشطة اقتصادية أي ذات طابع صناعي وتجاري وهذا من أجل تلبية الرغبات المتزايدة والمتنوعة لأفراد المجتمع.

وإذا كانت الدول في بداية الأمر تعتمد في ممارسة نشاطاتها التقليدية على أساليب تمكنها من تركيز كل السلطات في يد السلطة المركزية، لكن بعد تحول الدولة من حارسة إلى متدخلة وبروز مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية، تعددت المسؤوليات المنوطة بها، وتتنوع الخدمات التي يجب عليها أن تقدمها للأفراد، مما صعب عليها تحمل كل هذه الأعباء وتلبية كل رغبات الأفراد في جميع أنحاء البلاد، إضافة إلى بروز الإرادة الشعبية للمشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي، وانتشار مبدأ الديمقراطية أصبحت الجماهير تطالب بالقرار، هذا ما دفع بالدول إلى تبني أسلوبا للتنظيم الإداري ينسجم وهذه التطورات الحاصلة على مستوى كل دولة.

وتختلف كل دولة عن غيرها من حيث أسلوب تطبيق تنظيمها الإداري الذي يتأثر بالظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية السائدة في كل دولة. فهناك من الدول من تلجأ إلى تركيز كل مظاهر الوظيفة الإدارية في يد السلطة المركزية دون مشاركة من هيئات أخرى وهو ما يطلق عليه بأسلوب المركزية الإدارية. ومنها من تعمد إلى توزيع مظاهر الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية أو مرفقية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية وتخضع للوصاية الإدارية من طرف السلطة المركزية وهو ما يطلق عليه باللامركزية الإدارية.

هناك من الدول كالجائر التي تعتمد أسلوب اللامركزية الإدارية وتوزيع الوظيفة الإدارية، في هذا الإطار عمد المشرع الجزائري إلى إنشاء هيئات محلية عينا وعونا للسلطة المركزية على المستوى المحلي من خلال بسط رقابة غير مباشرة عليها، للحفاظ على وحدة الدولة واستمرارها، مثل الوالي الذي يمكن اعتباره المخول الوحيد لممارسة هذه الصلاحيات.

وبهذا يصبح الوالي كـممثـل للدولة جهازا لعدم التركيز الإداري، أقر له المشرع الجزائري صلاحيات واسعة من أجل القيام بالمسؤوليات الواقعة على عاتقه، التي أقر المشرع الجزائري أنها تتميز بالازدواج، حيث يعتبر ممثلا للسلطة المركزية من جهة، وممثلا لأحد الهيئات المحلية المستقلة من جهة أخرى، مما يخوله اتخاذ قرارات باسم الوزراء، ويجعل منه حلقة وصل بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، ويد هذه الأخيرة على المستوى المحلي من خلال بسط رقابته على الهيئات اللامركزية.

هذا الازدواج الوظيفي للوالي يجعل من إمكانية التأثير على استقلالية الهيئات اللامركزية موضوع يثار حوله الكثير من الجدل. بناء على هذا يعتبر التطرق إلى (المركز القانوني للوالي وأثره على اللامركزية الإدارية) موضوع دراستنا هذه؛ موضوع جدير بالدراسة والتحليل لبيان مدى تأثير الوالي على أركان اللامركزية الإدارية.

إشكالية الدراسة:

لدراسة هذا الموضوع قمنا بطرح الإشكالية التالية:

ما مدى تأثير الازدواج الوظيفي للوالي على أسس اللامركزية الإدارية في التنظيم الإداري في الجزائر؟

المنهج المتبع:

لدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على مقاربة منهجية تتشكل من المنهج الوصفي باعتباره الأنسب للتطرق لمختلف العناصر المشكلة للموضوع ووصفها ومحاولة تحديد الجوانب الخاصة بمختلف السلطات التي يتمتع بها الوالي، وبيان طبيعة المكانة التي يشغلها وتأثيرها على هيئات اللامركزية الإدارية، وبدرجة أقل على المنهج التحليلي من خلال تحليل بعض النصوص القانونية ذات علاقة بموضوع الدراسة لمحاولة استنتاج خلاصة الإجابة على الإشكالية التي يطرحها هذا الموضوع.

أهمية الموضوع:

تعود أهمية دراسة الموضوع للدور الذي يلعبه الوالي بمركزه الحالي في التنظيم الإداري الجزائري، باعتباره صورة عدم التركيز الإداري وممثلا للدولة على المستوى المحلي، وممثلا للولاية ولأهمية الصلاحيات الممنوحة له، حيث يشكل وسيلة الاتصال بين السلطة المركزية والهيئات المحلية.

أسباب اختيار الموضوع:

لقد تعددت أسباب اختيارنا لهذا للموضوع منها أسباب ذاتية وأخرى موضوعية.

الأسباب الذاتية وتتلخص فيما يلي:

- 1- الرغبة الذاتية في تسليط الضوء على القواعد التي تحكم النظام القانوني الذي يخضع له الوالي.
- 2- الميل الشخصي الكبير لمعرفة مكانة الوالي وتأثيرها على التسيير المحلي.
- 3- باعتبارنا طلبة قانون، تدفعنا الرغبة الذاتية لمعرفة طبيعة علاقة منصب الوالي سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالهيئات المحلية على أساس أنها في تواصل دائم مع أفراد المجتمع.

الأسباب الموضوعية وتتمثل في:

- 1- الكشف عن مختلف الإشكالات التي يثيرها هذا الموضوع من أجل الإلمام بكافة الجوانب حول المركز الوظيفي الذي يتمتع به الوالي.
- 2- تسليط الضوء على الجانب العضوي لمنصب الوالي ومعرفة النظام القانوني الذي يخضع له.
- 3- الإلمام بكافة السلطات التي يتمتع بها الوالي رغم تنوعها ومدى تأثيرها على الهيئات المحلية.

أهداف الدراسة:

نهدف من خلال هذه الدراسة بالخصوص إلى بيان مدى توفيق الوالي بين تجسيده لصورة عدم التركيز الإداري والمحافظة على أسس اللامركزية الإدارية بحكم ما يتمتع به من ازدواج وظيفي قد يكون له تأثيرا مباشرا أو غير مباشرا على النظام اللامركزي.

صعوبات الدراسة:

- عند دراستنا لهذا الموضوع واجهتنا جملة من الصعوبات نذكر منها على وجه الخصوص:
- نقص المؤلفات والمراجع المتخصصة في موضوع المركز القانوني للوالي في الجزائر، خصوصا في ظل قانون الولاية الجديد 12-07¹.
 - قلة الملتقيات وعدم تمكننا من البحث على المستوى الميداني.
 - صعوبة الجمع والإلمام بكافة سلطات الوالي واختصاصاته نظرا لانتشارها على عدة قوانين وتنظيمات.

¹ قانون رقم 07-12، مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

الدراسات السابقة:

من خلال هذا البحث تمكنا من رصد بعض الدراسات الأكاديمية ذات علاقة بهذا الموضوع نذكر منها على وجه الخصوص:

- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري (دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.

- بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011.

- خالد طاهيري، المكانة القانونية للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017-2018.

اقتصرت هذه الدراسات على بيان المركز القانوني والوظيفي للوالي من تعيين وانتهاء مهام إلى حقوق وواجبات، وذكر السلطات والصلاحيات المتنوعة للوالي المتميزة بالازدواج، غير أن دراستنا هذه سنخصصها إلى بيان مدى تأثير هذا الأخير على أركان النظام اللامركزي لاسيما منها الاستقلال الإداري والمالي للهيئات المحلية بحكم ما يتمتع به من سلطات رقابية على هذه الهيئات قد تجعل منها في بعض الأحيان تابعة له.

خطة الدراسة:

للإجابة على الإشكالية المطروحة، ومعالجة هذا الموضوع سنقوم بتقسيم المذكرة إلى مقدمة، فصلين وخاتمة:

في **الفصل الأول** سنتطرق إلى منصب الوالي كآلية لتجسيد مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر، وسيتم تقسيمه إلى مبحثين، سيعالج المبحث الأول الإطار التنظيمي لمنصب الوالي، في حين سنخصص الثاني لدراسة اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في التنظيم الإداري الجزائري.

أما **الفصل الثاني** فسنتطرق فيه لسلطات الوالي وآثارها على مبادئ اللامركزية، وبدوره سيتم تقسيمه إلى مبحثين، سنتناول في الأول أثر سلطات الوالي على الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية المحلية، في حين سنخصص الثاني لآثار سلطات الوالي الرقابية على حسن تسيير الهيئات الإدارية المحلية.

وسننهي بحثنا بخاتمة تحتوى على نتائج وتوصيات.

الفصل الأول: منصب

الوالي كآلية لتجسيد

مبادئ اللامركزية

الإدارية في الجزائر

الفصل الأول.....منصب الوالي كآلية لتجسيد مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

تتبع الجزائر في تنظيمها الإداري أسلوب اللامركزية الإدارية الذي يعتبر من أهم الانظمة التي تأخذ بها الدول الحديثة، الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات محلية، يتحقق هذا النظام بتوافر جملة من الأركان يقوم عليها.

والجزائر باتباعها للنظام اللامركزي لم تتخل عن فرض هيمنتها وسيطرتها على الهيئات اللامركزية، وهذا عن طريق تعيين ممثلين لها على مستوى كل إقليم، أي بتعيين والي على رأس كل ولاية بشروط محددة قانونيا.

وبهذا يصبح الوالي حلقة وصل بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، بصفته ممثلا للدولة ورئيسا على المستوى المحلي.

وبالتالي يصبح موقع الوالي ذو أهمية كبيرة في النظام الإداري الجزائري ما يدفعنا لتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنخصص المبحث الاول لدراسة الإطار التنظيمي لمنصب الوالي، من كيفية تعيينه في هذا المنصب وحقوقه وواجباته إلى الأجهزة المساعدة له، ولدراسة اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في الجزائر كمبحث ثاني، وسنعرض أولا مفهوم اللامركزية ثم بيان الأركان التي يقوم عليها هذا النظام وأخيرا الهيئات اللامركزية في الجزائر.

المبحث الأول

الإطار التنظيمي لمنصب الوالي

يشغل الوالي منصبا قانونيا هاما، حيث يعتبر الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي، الذي نص الدستور على تعيينه بمرسوم رئاسي، وأقر له المشرع الجزائري العديد من الحقوق والواجبات تعكس قوة هذا المنصب، وجعل له أجهزة إدارية مساعدة لكثرة واختلاف المهام التي يؤديها، لذا لدراسة الإطار التنظيمي لمنصب الوالي وجب علينا التطرق لكيفية تعيينه وانتهاء مهامه (المطلب الأول)، والواجبات والحقوق الوظيفية المميزة لهذا المنصب لتحديد ما إن كان منصبا سياسيا أو إداريا (المطلب الثاني)، وحتى تكون دراستنا شاملة كان لزاما علينا التعرض للأجهزة المساعدة للوالي من تنفيذية كانت أو استشارية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

كيفية تعيين الوالي وانتهاء مهامه

إن منصب الوالي لا يعتبر منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة، لكنه منصب سياسي وإداري يعتبر نوعيا لا يمكن أن يتولاه إلا موظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب،¹ على هذا الأساس يكون من الضروري التطرق بشيء من التفصيل إلى كيفية تولي هذا المنصب وطرق انتهاء المهام، حيث سنتطرق في الفرع الأول إلى كيفية تعيين الوالي، ونتناول في الفرع الثاني انتهاء مهام الوالي.

الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي

لدراسة كيفية تعيين الوالي علينا أولا معرفة الجهة المختصة بالتعيين، ثم الشروط المطلوبة لشغل هذا المنصب ثانيا.

¹ بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص8.

أولاً: الجهة المختصة بتعيين الوالي

بالرجوع للنصوص التشريعية والتنظيمية فقد نص الدستور الجزائري،¹ في مادته 92، التي حددت الوظائف والمهام التي يعين فيها رئيس الجمهورية باعتبارها وظائف عليا في الدولة من بينها منصب الوالي، حيث نصت على ما يلي: "يعين رئيس الجمهورية، لاسيما في الوظائف والمهام الآتية:

(1) الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور،

(2) ...

(10) الولاية، ..."

وهو ما تؤكد المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة،² في فقرتها الأولى على: "يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور".

من هنا يستخلص أنه ينعقد الاختصاص بتعيين الوالي إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي ولأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب النص عليه صراحة في صلب الدستور.³

وعليه يتم تعيين الولاية حصريا من قبل رئيس الجمهورية، ويعتبر هذا التعيين سياسيا، حيث كان قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-239⁴ و 99-240⁵، يتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء

¹ المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020، ص 21.

² المرسوم الرئاسي 20-39، مؤرخ في 2 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد 6، صادرة في 2 فبراير 2020، ص 8.

³ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د. ط)، عنابة، الجزائر، 2014، ص 89.

⁴ المرسوم الرئاسي 99-239، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي، رقم 89-44، مؤرخ في

10 أبريل 1989، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

⁵ المرسوم الرئاسي 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر العدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999، ألغى بموجب المرسوم الرئاسي 20-39، مرجع سابق.

وهذا على ضوء المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230¹ الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية.²

ويكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح، أما في وقتنا الحالي وحسب ما تناولنا فإنه يتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء، ودون اقتراح من أية جهة كما يتضح في المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 20-39.³

ونظرا لأهمية منصب الوالي وحساسيته فإنه ينبغي توافر شروط معينة لشغل هذا المنصب، ذلك ما سنتناوله فيما يلي:

ثانيا: شروط تعيين الوالي

يستخلص مما سبق عرضه أن منصب الوالي يعتبر منصبا سياسيا من حيث التعيين، إلا أن المشرع الجزائري لم يحدد شروط خاصة لتعيين الولاية. لكن بالعودة إلى قانون الوظيفة العامة،⁴ باعتبار أن الوالي موظف سامي في الدولة فيمكن إخضاعه للشروط العامة المذكورة في المادة 75⁵، كما يمكن استخلاص

¹ المرسوم التنفيذي 90-230، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة العليا، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.

² تنص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230 على: "يعين الوالي بمرسوم يصدره رئيس الجمهورية في مجلس الوزراء بناء على اقتراح وزير الداخلية"، ص 3.

³ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري (دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص 21.

⁴ أمر رقم 03-06، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006، ص 8.

⁵ تنص المادة 75 من الأمر 03-06 على: "لا يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية: - أن يكون جزائري الجنسية، - أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية، - ألا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، - أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، - أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها."

الشروط الخاصة من المرسوم التنفيذي 90-226،¹ الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم المعدل بالمرسوم التنفيذي 21-214.² حيث تنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل والمتمم على أنه: "لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة. ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

- (1) أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية، على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل.
 - (2) أن يثبت تكوينا عاليا او مستوى من التأهيل مساويا لذلك.
 - (3) أن يكون قد مارس، لمدة خمس (5) سنوات على الأقل مهاما على مستوى المؤسسات والادارات والهيئات العمومية او الخاصة أو مارس مهنة او نشاطا حرا في مجال ذي صلة بمهام الوظيفة العليا المطلوب شغلها.
- تحدد بمرسوم عند الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا."
- كما نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 على أنه: "يعين الولاية من بين:

- الكتاب العامين للولايات،
- رؤساء الدوائر.

غير أنه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة."

من خلال ما سبق يستخلص أن هناك شروط عامة تحكم تعيين الوالي وشروط خاصة أخرى يجب أن يستوفها الشخص الذي سيتم تعيينه في هذا المنصب.

¹ المرسوم التنفيذي 90-226، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990، ص 6.

² مرسوم رئاسي 21-214، مؤرخ في 20 مايو 2021، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، ج ر العدد 41، الصادرة في 3 يونيو 2021، ص 5.

1- الشروط العامة:

قد تم النص عليها في المادة 75 من قانون الوظيفة العمومية كما سلف الذكر وهي كالآتي:

أ- شرط الجنسية:

الجنسية هي الرابطة القانوني والسياسي بين الفرد والدولة التي ينتمي إليها، وتتص معظم التشريعات الوظيفية في العديد من الدول على أن المترشحين لأي وظيفة يجب أن يكونوا حاصلين على جنسية تلك الدولة، خاصة بالنسبة للوظائف والمناصب العليا،¹ الأمر الذي أكد عليه المشرع الجزائري هو الآخر بموجب العديد من النصوص لاسيما منها المادة 75 من الأمر 06-03 التي نصت على ما يلي: "لا يمكن أن يوظف أي كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:

- أن يكون جزائري الجنسية".

غير أن ما يمكن ملاحظته من خلال هذا النص أن المشرع الجزائري لم يفرق بين الجنسية الأصلية والمكتسبة بالنسبة للجنسية المطلوبة لشغل هذه الوظائف كما هو مقرر في قانون الجنسية.²

ب- شرط التمتع بالحقوق الوطنية والخلق الحسن:

من الشروط الواجب توفرها كذلك في المترشح للوظيفة متمتعاً بكافة الحقوق المدنية والسياسية،³ وأن تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، أي أن المترشح لم يحكم عليه بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

أما بالنسبة للمترشحين الذين ارتكبوا جرائم أو مخالفات، فقد يتم توظيفهم، لكن ليس في مناصب أو وظائف عليا في الدولة، لذلك لا يمكنهم شغل منصب الوالي، ولإثبات حسن السيرة والسلوك يجب على المترشح لمنصب سامي تقديم صحيفة السوابق العدلية رقم (3) التي يتم الحصول عليها من المحكمة،

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 23.

² الأمر رقم 70-86، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر العدد 105، الصادرة في 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم.

³ المادة 9 مكرر 1، من الأمر 66-156، المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر العدد 49، الصادرة في 11 يونيو 1966، المعدل والمتمم.

كما تطلب الإدارة بدورها الصحيفة رقم (2) من المحكمة، وهي سرية ولا تُمنح إلا للإدارة دون المترشح وفيها جميع الانتهاكات والجرائم التي يرتكبها الشخص المعني.¹

وهذا ما أكدت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 بنصها على أنه: "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة اليه."

ج- شرط السن واللياقة البدنية:

❖ شرط السن:

لم يحدد المشرع الجزائري بالنسبة للوظائف السياسية لا الحد الأدنى ولا الحد الأقصى للتعيين، لكن يستشف من مضمون المادة 78 من الأمر 06-03 أن السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية هي 18 سنة.²

❖ شرط اللياقة البدنية:

يجب أن يكون المترشح للوظيفة العامة خاليا من أي عيوب جسدية مثل الإعاقات الحركية والحسة والأمراض المعدية، وأن يتمتع بجميع قواه العقلية حتى لا يعيق أداء وظيفته ويكون قادرا على أداء جميع واجباته المهنية ويستطيع تحمل المسؤوليات والالتزامات الي قد توكل إليه،³ في هذا الإطار أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 76 من الأمر 06-03 السالف الذكر على أنه يمكن للإدارة عند الحاجة تنظيم فحص طبي للتوظيف في بعض الأسلاك.⁴

¹ بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص 23.

² تنص المادة 78 من الأمر 06-03 على: "تحدد السن الدنيا للالتحاق بوظيفة عمومية بثمانية عشرة (18) سنة كاملة".

³ تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة "بومرداس"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010، ص 72.

⁴ تنص المادة 76 من الأمر 06-03 على: "يمكن للإدارة، عند الاقتضاء، تنظيم الفحص الطبي للتوظيف في بعض

أسلاك الموظفين"، ص 9.

د- شرط وجود المترشح في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية:

اشترط المشرع الجزائري في قانون الوظيفة العمومية في مادته 75 أنه يجب على المترشح لأي وظيفة إثبات وضعيته القانونية اتجاه الخدمة الوطنية، باعتبارها واجب على كل مواطن وعدم التهرب منها وهذا باستثناء فئة النساء .

ويتم إثبات هذه الوضعية من خلال تقديم وثيقة تسلم من طرف مكتب الخدمة الوطنية التابع لوزارة الدفاع الوطني، وتكون في احدي هذه الصيغ:

1- بطاقة مؤدي.

2- بطاقة معفى.

3- بطاقة مؤجل.

4- بطاقة مؤهل لا يجند.¹

2- الشروط الخاصة:

أدرج المشرع الجزائري شروط خاصة يجب توفرها في المترشحين للوظائف العليا في الدولة تتماشى وأهمية المناصب، تضمنتها المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم المعدل والمتمم، من خلال نص صريح في الفقرة الثانية من المادة "... ويجب ان تتوفر فيه على الخصوص..." وتتمثل فيما يلي:

أ- شرط الكفاءة والنزاهة:

إذ دققنا في نص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل والمتمم، نستخلص أنه تناول في البداية شرطي الكفاءة والنزاهة ليتم التطرق فيما بعد الى شرطي التأهيل والاقدمية.

❖ شرط الكفاءة:

يقصد بالكفاءة مجموعة المعارف التي يمتلكها الشخص، والقدرات على التصرف والسلوك الذي يقوم به عند القيام بعمل ما.²

¹ درقاوة كريمة، شرشال أحمد حسين، المركز القانوني للوالي في ظل قوانين الجماعات الإقليمية، مذكرة ماستر، كلية الحقوق، جامعة الجيلاي بونعامة، خميس مليانة، 2018-2019، ص 13.

² بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص 28.

❖ النزاهة:

تعرف النزاهة بأنها: "الإخلاص والصدق والامانة".¹

ولا يوجد تعريف قانوني لها، ولكن مادام هذا التعريف هو ما يعبر عن النزاهة، فلا بد أن يتحلى الوالي بهذه الصفة لأن معيار النزاهة يعبر عن الصفات الشخصية والإخلاص الأدبي المطلوب من الإطار. ²

ب- شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري:

اشتراط المشرع الجزائري صراحة بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل والمتمم، إثبات تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا له، للتعيين في الوظائف العليا في الدولة، بما فيها وظيفة الوالي. ³

وهذا يعني أنه يجب على المترشح حيازة شهادة علمية جامعية تتساوى مع شهادة الليسانس أو أعلى منها، أو تكويننا يسمح له بممارسة المهام الادارية في الوظائف العليا. ⁴

ج- شرط الخبرة المهنية:

إضافة الى الشرط السابق فقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية وتقدر هذه الخبرة بـ 5 سنوات على الأقل. ⁵ حيث تم تطبيق هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي وذلك بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 السالفة الذكر.

وقد تم تكريس هذا الشرط أخذا بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي تسمح للموظف باكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منصبه، حسب نص الفقرة الثانية من المادة السابقة نجد أن

¹ Dictionnaire petit Larousse, Paris 1965, p 557.

² بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 27.

³ تنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 المعدل والمتمم على أنه: "لا يعين أحد في وظيفة عليا.....(2) أن يثبت تكويننا عاليا او مستوى من التأهيل مساويا لذلك،....."

⁴ كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 100.

⁵ تنص المادة 1 من المرسوم الرئاسي 21-214 على: "..... (3) أن يكون قد مارس، لمدة 5 سنوات على الأقل، مهام على مستوى المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية أو الخاصة أو مارس مهنة أو نشاطا حرا في مجال ذي صلة بمهام الوظيفة العليا المطلوب شغلها...".

المشروع أجاز أنه يمكن تعيين 5% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة الأولى.¹

الفرع الثاني: انتهاء مهام الوالي

تنتهي مهام الوالي بنفس طريقة التعيين ومن نفس الجهة بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه وهذا تطبيقاً لقاعدة توازي الأشكال.²

يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة لإنهاء المهام كما هو الشأن في عملية التعيين وتكون المراسيم التي يصدرها غالباً دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام.³

وطبقاً لهذا فهناك طرق عادية بإنهاء مهام الوالي أولاً، وطرق غير عادية ثانياً.

أولاً: الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي

حدد المشروع الجزائري بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة على سبيل الحصر في التقاعد، الوفاة والاستقالة.

هذا ما سنتطرق له باختصار فيما يلي:

1- التقاعد:

لم يحدد المشروع الجزائري سن معينة للتقاعد في الوظائف السامية إنما يتم تحديده بمدة العمل الممارسة في إدارة الدولة. فحسب نص المادة الأولى من المرسوم رقم 83-617⁴ المتعلق لمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، فإن الموظف السامي يحال على التقاعد بمضي 20 سنة من الممارسة الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة، أو عمل لمدة 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة

¹ علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 26.

² بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 159.

³ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 87.

⁴ المرسوم رقم 83-617، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج ر العدد 46، الصادرة في 8 نوفمبر 1983، ص 93.

كإطار سامي داخل أجهزة الدولة،¹ أما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد، قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر.

وهذا الإجراء يكون بموجب قرار فردي وذلك على أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من آخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني في أجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ إنهاء المهام.

وفي انتظار إنهاء عمليات التصفية تدفع هيئة التقاعد تسبقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50% من مبلغ آخر راتب تقضاه كما يستخلص من شهادة توقيف دفع الراتب، وتقوم هيئة التقاعد فور تصفية المعاش بالتسوية المحاسبية النهائية.²

2- الاستقالة:

الاستقالة هي الطلب الصريح والكتابي المقدم من طرف الوالي بإرادته الحرة إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين المتضمن إنهاء علاقته الوظيفية، وهذا وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، حيث يجب على المعنى الذي يكون الوالي في دراستنا الالتزام بأداء مهامه إلى غاية صدور القرار الذي يكون في شكل مرسوم لإنهاء مهامه.³

3- الوفاة:

وتعتبر سبب طبيعى لإنهاء مهام أي موظف حيث أنه أي علاقة عمل تنتهي بمجرد وفاة صاحبها، ولكن يستفيد ذوي حقوقه بالعديد من المزايا المالية، كما هو الحال في الوظائف الأخرى.⁴

ثانيا: الطرق غير العادية لإنهاء مهام الوالي

تنتهي مهام الوالي بموجب مرسوم رئاسي وذلك لأحد الأسباب الآتية:

¹ تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 83-617 على: "يخصص للإطارات السامية في الحزب والدولة حق في معاش الأقدمية دون اشتراط السن متى اجتمعت لهم في تاريخ انتهاء مهامهم أقدمية 20 سنة خدمة فعلية، منها 10 سنوات على الأقل قضوها بهذه الصفة في هياكل الحزب والدولة."

² المادة 30، من المرسوم التنفيذي 90-226، مرجع سابق، ص 05.

³ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 28.

⁴ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 89.

1- عدم الكفاءة والصلاحية المهنية:

وهذا يعني أن يثبت على الوالي عدم الجدارة في التسيير والقيام بالمهام والوظائف الموكلة إليه على أكمل وجه.

2- عدم اللياقة الصحية:

أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن، أو فقد إحدى حواسه.

3- عدم الصلاحية السياسية:

وهذا يعني خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيها من إعاقات لتنفيذ برامجها فلا حرج من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الدولة على مستوى الولاية.¹

4- إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب:

أكد المشرع الجزائري على هذا السبب صراحة حيث أقر أنه إذا ألغيت وظيفة عليا كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبته لمدة سنة، ثم يوضع في حالة عطلة خاصة، ويترتب عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة به، ويعد هذا سببا كافيا ومنطقيا لإلغاء المهام.²

المطلب الثاني

حقوق الوالي وواجباته

أقر المشرع الجزائري لوالي الولاية مجموعة من الحقوق تعكس الدور البارز الذي يلعبه هذا المنصب، غير أن هذه الحقوق تقابلها مجموعة من الواجبات والالتزامات تقع على عاتقه. وللتفصيل أكثر في هذا الموضوع، نقسم هذا المطلب إلى فرعين.

¹ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 27.

² المادة 32 من المرسوم التنفيذي 90-226، مرجع سابق، ص 5.

الفرع الأول: واجبات الوالي

باعتبار أن الوالي كأى موظف سامي في الدولة فقد تقع على عاتقه مجموعة من الالتزامات والواجبات بحجم المهام المنسوبة اليه وتتمثل فيما يلي:

أولاً: ارتداء البذلة الرسمية

لقد أكد المشرع الجزائري على إلزام الوالي بارتداء بذلة رسمية خلال ممارسته لمهامه، وذلك بموجب المرسوم رقم 83-594 الذي يحدث بذلا خاصة يرتديها الولاية والولاية المنتدبون ورؤساء الدوائر، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 15-248،¹ أي ارتداء طقم رسمي حين تأديته لمهامه والذي يتم الموافقة عليه من قبل لجنة وزارية مشتركة،² إلا أنه لا يتم في أغلب الأحيان ارتداؤها إلا في المناسبات الرسمية وكذا الزيارات.

ثانياً: الخضوع للسلطة الرئاسية

من الواجبات المفروضة على الولاية خضوعهم للسلطة الرئاسية طالما أنهم أعضاء في الجهاز التنفيذي وهناك سلطات تعلوهم، وأهم سلطة يخضع لها كما تم بيانه سابقا سلطة التعيين وإنهاء المهام، وكذلك مظاهر الإشراف والتوجيه التي يمارسها وزير الداخلية على الوالي دون غيرها.³

وهذا ما أكده المشرع من خلال نص المادتين 2 و 10 من المرسوم التنفيذي 90-226، اللتين جاء فيهما على التوالي بأن: "يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة... تحت السلطة التي عين لديها، ...

2-السهر على احترام القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، وتنفيذها، وكذا التوجيهات والتعليمات التي تصدرها السلطة السلمية التي ينتمي اليها"، حيث تنص المادة 10 على ما يلي: "يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن اشارة المؤسسة والإدارة التي يمارس فيها مهامه".

¹ مرسوم تنفيذي رقم 15-248، مؤرخ في 23 سبتمبر 2015، يعدل ويتم المرسوم رقم 83-594، مؤرخ 29 أكتوبر 1983، يحدد بذلا خاصة يرتديها الولاية والولاية المنتدبون ورؤساء الدوائر، ج ر العدد 51، صادرة في 27 سبتمبر 2015، ص 4.

² تم إنشاؤها بموجب المرسوم رقم 81-275 المؤرخ في 17 أكتوبر 1981 يتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذل وخصائصها بالنسبة للأفراد غير العسكريين والملمزين بارتداء البذلة، ج ر عدد 42 صادرة في 20 أكتوبر 1981، ص 4.

³ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 33-34.

ثالثا: التصريح بالامتلاكات

أوجب المشرع الجزائري على الولاية أن يقوموا بالتصريح عن ممتلكاتهم، لأنه يعتبر صون لنزاهة الأشخاص المكلفين بخدمة عمومية ومنهم الموظفين السامين،¹ على أن يكون هذا التصريح أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، وذلك خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه لمهامه.²

ويجب أن يشمل التصريح جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الوالي وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج.³

وطبقا لمضمون المادة 3 من المرسوم الرئاسي 06-414 يجب أن يعد التصريح بالامتلاكات في نسختين يوقعهما المكتب (الوالي) والسلطة المودع لديها.

رابعا: عدم الجمع بين الوظائف

أوجب المشرع الجزائري على الوالي عدم ممارسة أي وظيفة إلى جانب وظائفه الأصلية، كما منع قيامه بأي نشاط مأجور، غير أنه أجاز له ممارسة الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية شريطة أن يكون هذا العمل لا يمس بشرف الوظيفة.⁴

خامسا: كتمان السر المهني

يعرف السر المهني على أنه: "مجموعة المعلومات التي قد تصل إلى الموظف أثناء تأديته لوظيفته والتي يفترض أن تكون محجوبة عن غيره".⁵

¹ المادة 04 الفقرة 01، من القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر العدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006، ص5.

² تنص المادة 06 من القانون 06-01، على أنه: "يكون التصريح بالامتلاكات... أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في ج ر للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم."

³ المرسوم الرئاسي 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر العدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006.

⁴ المادة 19 من المرسوم التنفيذي 90-226، مرجع سابق، ص4.

⁵ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003، ص 76.

في هذا الإطار يعد كتمان السر المهني واجب على كافة الموظفين في الدولة من بينهم الوالي حيث الزمه القانون بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء المهام.

حيث أكد المشرع الجزائري بموجب الأمر 06-03 في مادته 48 على أنه: "يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني. ويمنع عليه أن يكشف محتوى أية وثيقة بحوزته أو أي حدث أو خبر علم به أو اطلع عليه بمناسبة ممارسة مهامه، ماعدا ما تقتضي ضرورة المصلحة، ولا يتحرر الموظف من واجب السر المهني إلا بترخيص مكتوب من السلطة السلمية المؤهلة".

كما أكد من خلال المادة 16 من المرسوم التنفيذي 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 والتنظيمية المتعلقة برفع كتمان السر المهني، ان لا يكشف، ولو بعد انتهاء مهامه، الوقائع أو المحررات أو المعلومات التي يشملها واجب كتمان السر المهني والتي اطلع عليها خلال ممارسة مهامه أو بمناسبتها".

سادسا: الالتزام بواجب التحفظ

بما أن الوالي هو ممثل للدولة على مستوى اللامركزية، فنجد أنه ملزم بالمحافظة على سلوك حسن أثناء تأديته لمهامه أو خارجه، وهذا حفاظا على سمعة الإدارة.¹

وهذا ما أكده المشرع الجزائري من خلال المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 السابق الذكر التي نصت على أنه: "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا، ان يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام، وعليه ان يمتنع عن اي موقف من شأنه ان يشوه كرامة المهمة المسندة اليه".

الفرع الثاني: حقوق الوالي

أقر المشرع الجزائري مجموعة من الحقوق للموظفين السامين ومنهم الوالي تعكس أهمية منصبه، وتتمثل هذه الأخيرة فيما يأتي:

¹ كمال رحماوي، مرجع سابق، ص 79.

أولاً: الحق في الراتب

يحق للوالي كغيره من الموظفين السامين أن يتقاضى مرتبا مقابل عمله والمجهودات التي يقدمها، إلى أن هذا الراتب يعد مرتفع نسبيا مقابل الراتب الذي يتقاضاه نظرائه من الموظفين وهذا يرجع إلى أهمية وحجم المسؤوليات المسندة إليه ونوعية الوظائف التي يقوم بها.¹

وأكدت على ذلك المادة 4 في فقرتها الأولى من المرسوم التنفيذي 90-226 بنصها على أنه: "يخول العامل الذي يمارس وظيفة عليا في الدولة الحق في مرتب يناسب مستوى المسؤوليات المسندة اليه والتبعية المرتبطة بالوظيفة التي يشغلها".

كما أكد المرسوم التنفيذي 90-230 في مادته 19 على أنه: "يتضمن الأجر المقدم بمقتضى الوظائف العليا في الإدارة المحلية، مرتبا وعلاوات، حسب كفاءات تحدد بموجب مرسوم تنفيذي".

وعلى الرغم من نص المادة الصريح فنجد ان المشرع لم يصدر الى يومنا هذا مرسوم بخصوص كيفية تقاضي الوالي لمرتبه وعليه سيبقى ضمن التصنيف المعمول به في الوظائف العليا إضافة إلى مجموعة من المنح والعلاوات طبقا للمرسوم التنفيذي 90-228²، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 22-141³ المحدد لكيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

ثانياً: الحق في النقل والسكن

أجاز المشرع الجزائري صراحة للوالي الاستفادة من السكن الوظيفي بموجب المادة 122 من قانون الولاية 12-07 التي تنص على أنه: "يقيم الوالي بالمقر الرئيسي للولاية"، كما تضمنت هذا الحق عدة مراسيم تنفيذية، أهمها المرسوم التنفيذي 89-10، الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة

¹ بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 58.

² مرسوم تنفيذي 90-228، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.

³ المرسوم الرئاسي رقم 22-141، مؤرخ في 31 مارس 2022، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228، ج ر العدد 23، صادرة في 6 أبريل 2022.

الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، والغرض من هذا كله هو توفير الظروف المناسبة للموظف من أجل أداء مهامه على أكمل وجه.

بالإضافة إلى ذلك يعد الحق في النقل ضروري جدا للوالي يجب توفيره، ويتم ذلك عن طريق توفير سيارة خاصة يستطيع من خلالها الانتقال من مكان لآخر وفي أي وقت بدون مشقة.

ثالثا: الحق في الحماية

تتجاوز الحماية الممنوحة لكبار المسؤولين في الدولة لاسيما منهم الولاة الحماية الممنوحة لبقية الموظفين، نظرا لأهمية المناصب العليا التي يشغلونها، والحماية الممنوحة للوالي تنقسم إلى نوعين:

1- الحماية اتجاه الغير

طبقا لمضمون المادة 05 من المرسوم التنفيذي 90-226 أن للوالي حق مصون يكفله القانون له، لاسيما عند تعرضه لتهديدات واتهامات وهجمات بمختلف أنواعها، أثناء ممارسة وظائفه أو بمناسبةها وقد تمس بسمعته. وقد أشارت الفقرة 02 من المادة نفسها على أنه يمكن للدولة أن تحل محل الموظف السامي (الوالي)، للحصول على حقوقه والمطالبة بأي تعويض من مرتكب إحدى المخالفات السابقة الذكر،¹ وقد اقر المشرع عقوبات جنائية عليهم من خلال المواد 144 وما بعدها من قانون العقوبات تحمي الموظفين منهم.²

وتتمتد هذه الحماية أيضا إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالي، لأنه في هذا الحال تحل الدولة محله وتحميه من العقوبات المهنية المفروضة عليه، وفي حال ارتكاب الوالي لخطأ شخصي أو نسب خطأ لشخص الوالي قضي بفصله.³

¹ المادة 05 من المرسوم التنفيذي 90-226، مرجع سابق، ص 02.

² تنص المادة 144 من الأمر 66-156 على أنه: "يعاقب بالحبس من شهرين (2) إلى سنتين (2) وبغرامة من 1000 دج إلى 500.000 دج أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من أهان قاضيا أو موظفا أو ضابطا عموميا أو قائدا أو أحد رجال القوة العمومية بالقول أو الإشارة أو التهديد أو بأرسال أو تسليم أي شيء إليهم أو بالكتابة أو الرسم غير العلنيين أثناء تأدية وظائفهم أو بمناسبة تأديتها، وذلك بقصد المساس بشرفهم أو باعتبارهم أو بالاحترام الواجب لسلطتهم."

³ تنص المادة 08 من المرسوم 90-226 على أنه: "إذا تعرض عامل يمارس وظيفة عليا لملاحقة قضائية من الغير بسبب خطأ في الخدمة وجب على المؤسسة أو الإدارة أو الهيئة العمومية التي ينتمي إليها ان تحميه من العقوبات المدنية التي تسلط عليه مالم يرتكب هذا العامل نفسه خطأ شخصيا يقتضي فصله عن ممارسة مهامه."

2- الحماية اتجاه القضاء

تظهر هذه الحماية في حالة توجيه تهم إلى الوالي، يتم بعدها إخطار السلطة السلمية فوراً والتي بدورها تأمر بفتح تحقيق إداري للتأكد من صحة الوقائع التي اتهم بها الوالي أثناء أدائه لوظائفه أو بمناسبة المهام التي يقوم بها، ثم تحدد المسؤولية على هذا الأساس ويتم إبلاغ النتائج إلى السلطات القضائية المختصة، حيث نصت المادة 06 من المرسوم التنفيذي على أنه: "إذا احتل خلال تحقيق قضائي ما أن توجه التهمة إلى عامل يشغل وظيفة عليا وجب أن تخطر بذلك سلطته السلمية فوراً. وإذا كانت الوقائع التي يتهم بها المعني قد ارتكبت لدى ممارسة وظائفه أو بمناسبةها، وجب على المؤسسة أو الإدارة أو الهيئة المعنية أن تأمر حيناً بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من مدى حقيقة الوقائع، وتحديد مسؤولية المعني. تبلغ نتائج التحقيق الإداري مشفوعة برأي المؤسسة أو الإدارة أو الهيئة المعنية إلى السلطة القضائية المختصة."

بالإضافة إلى هذا، أقر قانون الإجراءات الجزائية للوالي مجموعة من الامتيازات القضائية شبيهة بالحصانة، حيث يتم تقديم ملفه بشكل سلمي من طرف وكيل الجمهورية إلى النائب العام بالمحكمة العليا والذي بدوره يحيله إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا الذي يعي أحد قضاتها للتحقيق ويستفيد من هذا الامتياز القضائي لحمايته من الضغط المحتمل على قضاة المحاكم والمجالس إذا ترك لهم الاختصاص للنظر في التهم الموجهة إليهم.¹

المطلب الثالث

الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي

نظراً للمهام الكثيرة الموكلة الوالي وأهميتها باعتباره رئيساً على المستوى المحلي فإنه من الطبيعي أن يكون له أجهزة مساعدة تتمثل في جهازين أحدهما إداري تنفيذي يتمثل في الإدارة العامة للولاية وآخر استشاري ويتمثل أساساً في اللجان الاستشارية، وسنفضل هذين الجهازين في الفرعين التاليين:

¹ المادة 573 و574، من الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 يونيو 1966، الذي يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر العدد 48، الصادرة في 10 يونيو 1966، ص 155.

الفرع الأول: الأجهزة التنفيذية (الإدارة العامة للولاية)

إلى جانب هيئتي الولاية (المجلس الشعبي الولائي والوالي) تتوفر الولاية على إدارة تتألف من مختلف المصالح غير الممركزة للدولة وتوضع تحت تصرف الوالي.¹

ووفقا للمرسوم التنفيذي رقم 94-215،² المؤرخ في 23 يوليو 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، أن هذه الإدارة تتكون من:

- ❖ الكتابة العامة.
- ❖ المفتشية العامة.
- ❖ الديوان.
- ❖ رئيس الدائرة.
- ❖ مجلس الولاية.
- ❖ مصالح التقنيين والشؤون العامة والإدارة المحلية.
- ❖ مندوب الأمن لدى الوالي.

أولا: الكتابة العامة

نص المشرع الجزائري في المادة 05 من المرسوم التنفيذي 94-215 السابق الذكر على مجموعة من الاختصاصات والمهام الموكلة للكتابة العامة والتي يتولاها الكاتب العام تحت سلطة الوالي، كما يلي:

- يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته،
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية،
- ينسق أعمال المديرين في الولاية،
- ينشط الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات والتلخيص وينسقها،
- يتابع عمل أجهزة الولاية وهيكلها،
- ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها،

¹ المادة 127، من قانون الولاية 12-07، مرجع سابق، 20.

² المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر العدد 48، صادرة في 27 يوليو 1994، ص 5.

وبهذه الصفة، يكلف بمهام كثيرة من بينها:

- يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية ويعلم الوالي بسير الأشغال،
- ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها،
- يتابع تنفيذ مداورات م.ش.و والقرارات التي يتخذها مجلس الولاية،
- ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى كتابتها،
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية،
- يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية ويسيره."

ثانيا: المفتشية العامة

فصل المشرع الجزائري بين مجال اختصاص المفتشية العامة، والصلاحيات المخولة لها كما يلي:

1- مجال الاختصاص:

نصت المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 94-216¹ على أنه: "يشمل مجال تدخل المفتشية العامة في الولاية الأجهزة والهيكل والمؤسسات غير الممركزة (déconcentrés) واللامركزية (décentralisés)، الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية...".

2- السلطات:

المفتشية العامة هي جهاز رقابة وتتولى تحت سلطة الوالي القيام بمهام عامة لتقويم نشاط الأجهزة غير الممركزة، يسيرها مفتش عام يساعده مفتشي الولاية بالإضافة إلى إطارات وأعوان إداريين يضمنون السير الحسن للمهام.²

¹ المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج ر العدد 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.

² فحول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر قانون إداري، جامعة بسكرة، 2013-2014، ص33.

الفصل الأول.....منصب الوالي كآلية لتجسيد مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

وتضمنت المادة الثانية من المرسوم التنفيذي 94-216 السابق الذكر على أنه: "تتولى المفتشية العامة في الولاية، تحت سلطة الوالي، مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى".

ويتعين عليها بهذه الصفة المنسوبة إليها أن يقوم بعدة اختصاصات من أهمها ما يأتي:

- تقوم باستمرار عمل الهيكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى أعلاه قصد انقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها وبحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين،
- تسهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بها والمطبقين على مهام وأعمال الهيكل والأجهزة والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى أعلاه،
- إضافة إلى هذا فهي تعد حصائل دورية على أعمالها، وتبلغ إلى الوالي تقارير التفتيش التي يحررها المفتشين بعد انتهاء مهامهم ويرسل ملخص دوريا إلى وزارة الخارجية والجماعات المحلية.¹

ثالثا: الديوان

هو جهاز موضوع تحت سلطة الوالي، وله مكانة معتبرة في تسيير الأجهزة الإدارية عموما والولاية خصوصا، ومن بين المهام التي يضطلع بها الديوان على الخصوص ما يلي:

- العلاقات الخارجية والتشريفات،
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام،
- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة،
- يمكنه تلقي تفويضا بالإمضاء من الوالي في حدود اختصاصه.²

¹ تنص المادة 3 و4 من المرسوم التنفيذي 94-216 على أنه: "المادة 03: تتدخل المفتشية العامة في الولاية على أساس برنامج سنوي يندرج في إطار مخطط أعمال يقرره الوالي. وبهذه الصفة يتعين عليها أن تعد حصائل دورية عن أعمالها.

المادة 04: تبلغ إلى الوالي تقارير التفتيش التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم ويرسل ملخص منها دوريا إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية."

² أنظر المادة 7 و8 من المرسوم التنفيذي 94-215، مرجع سابق، ص 6.

رابعاً: الدائرة

تضمن المرسوم التنفيذي 94-215 على مساعدة رؤساء الدوائر للوالي على القيام بمهامه وتخفيف العبء عنه، فالدائرة قسم إداري تابع للوالي وخاضع لسلطته، وقد نصت المادة 09 منه على أنه: "يساعد رؤساء الدوائر الوالي في:

- تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات م.ش.و وكذلك قرارات مجلس الولاية.
- وينشط في هذا الإطار وينسق ويراقب أعمال البلديات الملحقة به."

ويتولى رئيس الدائرة أيضاً تحت سلطة الوالي وبتفويض منه عدة صلاحيات، تضمنتها المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94-215، نذكر منها ما يلي:

- تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها.
- المصادقة على مداورات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون.
- يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.
- وكذلك يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

وأقر له المشرع الجزائري مهمة استشارية تتمثل في إبداء رأيه في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة.¹

ويتم عقد اجتماع كل أسبوع يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني من طرف رئيس الدائرة، ويجتمع ببعضهم كلما اقتضت الحاجة، بعدها يقوم بتحرير محاضر لتلك الاجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي.¹

¹ تنص المادة 14 من المرسوم التنفيذي 94-215 على أنه: "يعطي رئيس الدائرة رأياً استشارياً في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة."

خامسا: مجلس الولاية

أقر المشرع الجزائري لمجلس الولاية مجموعة من المهام تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة من بينها تنفيذ قرارات الحكومة وم.ش.و، وكذلك يدرس أي مسألة يطرحها عليه الوالي.²

وجاءت المادة 20 من المرسوم السابق الذكر أنه يكلف المجلس بمهام منها ما يلي:"

- يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.
- يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها.
- يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية."

غير أنه يمكن للوالي أن يمنح أعضاء مجلس الولاية تفويضا بالإمضاء عن كل المواضيع التي تدخل خصوصا في صلاحياته وعلى جميع الوثائق والمقررات باستثناء القرارات ذات الطابع التنظيمي وذلك قصد تسهيل ممارسة مهامهم وهذا بموجب المادة 28 من المرسوم التنفيذي 94-215.

ويعقد هذا المجلس اجتماعا في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، ويمكن أن يعقد اجتماعات في دورات غير عادية وذلك باستدعاء من طرف الوالي.³

¹ تنص المادة 15 من المرسوم السابق على أنه:" يعقد رئيس الدائرة اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هيكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني، ويجتمع ببعضهم أو يجمعهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الوضعية ذلك."

² تنص المادة 17 من المرسوم التنفيذي 94-215 على أنه:" يكلف مجلس الولاية، تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة، ومندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة والم.ش.و. ويدرس مجلس الولاية في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس."

³ تنص المادة 22 من المرسوم السابق على أنه:" يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام. يمكن المجلس أن يعقد اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك."

سادسا: مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية

تتمثل مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية حسب المرسوم التنفيذي رقم 94-217¹ والرسوم التنفيذية 95-265² في مديريتين هما مديرية التقنين والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحلية، وتكمن مهمة هذه المصالح في تنفيذ كل التدابير لضمان تطبيق التنظيم العام واحترامه وكذلك ضمان كل عمل من شأنه أن يقدم دعما اسناديا يمكن السير المنتظم للمصالح المشتركة في الولاية. وتكلف كل مديرية بمهام على وجه الخصوص ما يلي:

أ- من بين مهام مصالح التقنين والشؤون العامة:

- تسهر على تطبيق التقنين العام واحترامه،
- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي،
- تنظم، بالاتصال مع الأجهزة والهيكل المعنية، العمليات الانتخابية وتتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين والولائيين،
- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية،
- تتخذ إجراءات التسخير ونزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة وتتابع ذلك.³

ب- من بين مهام مصالح مديرية الإدارة المحلية:

- تعد مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية، كما تسهر على تنفيذها حسب الكيفيات المقررة،
- تدرس وتقرح وتضع كيفيات تسيير المستخدمين المعنيين لدى المصالح المشتركة في الولاية،
- تقوم بكل دراسة وتحليل يمكنان الولاية والبلديات من دعم مواردها المالية وتحسينها،
- تدرس الميزانيات والحسابات الادارية في البلديات والمؤسسات العمومية ووافق عليها.⁴

¹ المرسوم التنفيذي 94-217، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، ج ر العدد 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.

² المرسوم التنفيذي 95-265، المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، ج ر العدد 50، الصادرة في 10 سبتمبر 1995.

³ المادة 04، من المرسوم التنفيذي 95-265، مرجع سابق، ص 10.

⁴ المادة 05، من المرسوم التنفيذي 95-265، مرجع سابق، ص 10.

سابعاً: مندوب الأمن لدى الوالي

يعد هذا المنصب وظيفة عليا في الدولة، حيث يتم تعيين صاحبها بموجب مرسوم تنفيذي، وقد نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 93-314¹ المؤرخ في 19 ديسمبر 1993 على أنه: "يتولى مندوب الأمن لدى الوالي مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها. وبهذه الصفة ينشط وينسق أعمال المكلفين بمهمة الأمن ومساعدتي الأمن في الدوائر والبلديات تحت سلطة الوالي".

ويحق لهؤلاء المندوبين بحكم منصبهم أن يطلبوا كل الوثائق والمعلومات التي لها علاقة بالمهام المسندة إليهم، وهذا في حدود اختصاصاتهم، كما يتولوا استغلالها وعند الحاجة إرسالها إلى الهيئات المعنية.²

الفرع الثاني: الأجهزة الاستشارية

تتنوع هذه الأجهزة تماشياً مع الزمن والظروف لذا سنحاول دراسة أهم الأجهزة الاستشارية المساعدة للوالي في اختصاصاته الواسعة والتي يمكن إيجازها فيما يلي:

أولاً: مجلس الولاية

يعد مجلس الولاية جهازاً تنفيذياً استشارياً، يتمثل دوره في إبداء رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية، وهو ما أكدته المرسوم التنفيذي 94-215، بموجب المادة 20 منه التي توضح هذا بنصها على أنه: "يكون مجلس الولاية إطاراً تشاورياً لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطاراً تنسيقياً للأنشطة القطاعية".

ثانياً: لجنة تنشيط وتوجيه الاستثمار الفلاحي للولاية

تلعب هذه اللجنة دوراً استشارياً هاماً فيما يتعلق بالتوجيه الأحسن للاستثمار الفلاحي وبرنامج استصلاح الأراضي التي تكون في إطار الامتيازات الفلاحية¹، ويرأسها الوالي شخصياً وتم استحداث هذه

¹ المرسوم التنفيذي رقم 93-314، المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدتين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج ر العدد 84، الصادرة في 20 ديسمبر 1993، ص7.

² أنظر المادة 10 من المرسوم التنفيذي 93-314، المرجع نفسه.

اللجنة بموجب المنشور الوزاري المشترك رقم 1839 المؤرخ في 14 ديسمبر 2017، حيث جاء بما يلي:
يسهر الوالي بصفته المنشط الأساسي للتنمية على المستوى المحلي، على أن تشكل لجنة التوجيه الولائية،
التي تدعى من الآن فصاعداً "لجنة التنشيط وتوجيه الاستثمار الفلاحي للولاية" أداة للتشاور والمرافقة من
أجل تنمية القطاع الفلاحي على مستوى الولاية.

وتجتمع هذه الأخيرة مرة واحدة في الشهر على الأقل، وكلما دعت الضرورة إلى ذلك وبإمكانها
الاستعانة بكل شخص أو هيئة من شأنها مساعدتها في أشغالها.

وتتكون هذه الأخيرة التي يرأسها الوالي ويتولى أمانتها مدير المصالح الفلاحية للولاية، من أعضاء
الجهاز التنفيذي المعنيين (الفلاحة، الغابات، الصيد البحري، الموارد المائية، البيئة، أملاك الدولة الطاقة)،
ويتم توسيعها إلى ممثلي الوكالة الوطنية للموارد المائية والديوان الوطني للأراضي الفلاحية وشركة
الكهرباء والغاز (سونلغاز) وبصفة استشارية، ممثل بنك الفلاحة والتنمية الريفية.²

ثالثاً: لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والبيئة المبنية

استحدث المشرع الجزائري هذه اللجنة بموجب المرسوم التشريعي رقم 94-07 المؤرخ في 08 مايو
1994 يتعلق بشروط الإنتاج المعماري³، بموجب المادة 35 منه التي تنص على أنه: "تنشأ على مستوى
كل ولاية هيئة تدعى لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى"، وبناء على هذا صدر المرسوم
التنفيذي 95-370 المؤرخ في 15 نوفمبر 1995، يتضمن تنظيم هذه اللجنة في الولاية وعملها⁴، وغير
التسمية من المحيط المبنى إلى البيئة المبنية، وعرفها بموجب المادة 02 منه على أنها: "اللجنة هيئة
استشارية توضع لدى الوالي".

¹ مرسوم تنفيذي رقم 21-432، مؤرخ في 4 نوفمبر 2021، يحدد شروط وكيفيات منح الأراضي التابعة للأموال الخاصة للدولة للاستصلاح في إطار الامتياز، ج ر العدد 85، الصادرة في 7 نوفمبر 2021.

² منشور وزاري مشترك رقم 1839، مؤرخ في 14 ديسمبر 2017، يتضمن الاستفادة من العقار الفلاحي التابع للأموال الخاصة للدولة والمخصص للاستثمار في إطار استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز.

³ المرسوم التشريعي رقم 94-07، المؤرخ في 08 مايو 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري، ج ر العدد 32، الصادرة في 25 مايو 1994.

⁴ المرسوم التنفيذي 95-370 المؤرخ في 15 نوفمبر 1995، يتضمن تنظيم هذه اللجنة في الولاية وعملها، ج ر العدد 70، الصادرة في 19 نوفمبر 1995.

ومن بين مهامها الأصلية تقديم الاستشارة غير الملزمة للجماعات المحلية حول برامج العقارات الحضرية واحداث المساحات الخضراء واماكن الراحة والترفيه. وتسعى لحماية البيئة والمحيط العمراني وكذا التراث العمراني.¹

نخلص إلى القول مما تقدم أن منصب الوالي منصب سياسي من حيث التعيين، حيث يعين حصريا من طرف رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي وتتهى مهامه بنفس الطريقة وبنفس الاجراءات، وخصه المشرع الجزائري بمجموعة من الحقوق والتي تعكس الدور البارز لمنصب الوالي وتقابلها واجبات تقع على عاتقه.

ونظرا لكثرة المهام المنسبة له باعتباره ممثل للدولة ورئيس على المستوى المحلي أقر له المشرع الجزائري أجهزة مساعدة تتمثل في اجهزة إدارية تنفيذية أي الإدارة العامة للولاية وأجهزة استشارية تتمثل في اللجان الاستشارية.

¹ مزياني لطيفة ريمة، رباط محمد، دور الرقابة بمجال التهيئة والتعمير في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام المعمق، قسم الحقوق، معهد العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تموشنت، 2016-2017، ص ص 67-71.

المبحث الثاني

اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في التنظيم الإداري الجزائري

تعد اللامركزية الإدارية من بين الركائز الأساسية التي تقوم عليها مختلف النظم الديمقراطية، كما تعتبر في الوقت نفسه أحد الأساليب التي تعتمد عليها الجزائر في تنظيمها الإداري وفي مباشرة وظائفها الإدارية إلى جانب أسلوب المركزية الإدارية، تتجسد من خلال عدة آليات وهيكل مركزية وأخرى محلية تهدف في مجملها لتخفيف العبء الثقيل على كاهل السلطات المركزية.

مما يطرح التساؤل حول مفهوم هذا النظام وما مدى تطبيقه في الجزائر؟ للإجابة على هذا التساؤل سنتطرق بشيء من التفصيل إلى مفهوم اللامركزية الإدارية (المطلب الأول)، ثم سنبين الأركان التي يقوم عليها هذا النظام (المطلب الثاني)، وأخيرا سنعرض هيئات اللامركزية الإدارية في الجزائر (المطلب الثالث).

المطلب الأول

مفهوم اللامركزية الادارية

قبل التطرق لمفهوم اللامركزية الإدارية يجدر بنا الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد تبني هذه الفكرة بنص صريح في الدستور، حيث أقر أن العلاقات التي بين الدولة والجماعات المحلية تقوم على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز،¹ وأضاف من خلال المادة 19 منه أن: "يمثل المجلس المنتخب هو قاعدة اللامركزية...".

وعلى هذا الأساس سنتناول في هذا المطلب تعريف اللامركزية الإدارية كفرع أول، والتفرقة بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري كفرع ثاني.

الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية

اختلف الفقهاء في تعريفهم للامركزية الإدارية، ومن بين هذه التعاريف اعتمدنا أن نتطرق إلى البعض منها فيما يلي:

¹ تنص المادة 18 من الدستور على انه: "تقوم العلاقات بين الدولة والجماعات المحلية على مبادئ اللامركزية وعدم التركيز"، مرجع سابق، ص 9.

(1) "اللامركزية الإدارية طريقة من طرق التنظيم الإداري وهي تقضي بتوزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة وهيئات عامة أخرى، محلية أو مرفقية، تباشر وظيفتها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية"¹.

(2) "يقصد باللامركزية الإدارية توزيع الوظائف الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات إدارية (إقليمية أو مصلحة) مستقلة، بحيث تمارس هذه الهيئات الأخيرة وظائفها الإدارية تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية من غير أن تكون خاضعة لها خضوعاً رئاسياً"².

(3) "اللامركزية الإدارية هي توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة مستقلة، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية تحت إشراف رقابة الحكومة المركزية"³.

(4) "اللامركزية تتمثل في إسناد سلطات اتخاذ القرار إلى هيئات أخرى بدل أعوان السلطة المركزية، غير خاضعين للسلطة الرئاسية والذين غالباً ما يتم انتخابهم من قبل المواطنين المعنيين"⁴.

كما تعرف بأنها: "أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة، تقوم على فكرة توزيع الأنشطة والواجبات بين الأجهزة المركزية والأجهزة المحلية، وذلك بغرض أن تتفرغ الأولى لرسم السياسة العامة للدولة، إضافة إلى إدارة المرافق القومية في البلاد، فحين تتفرغ الأجهزة المحلية لتسيير المرافق المحلية بكفاءة لتحقيق أغراضها المشروعة"، وقد أظهر هذا التعريف أهمية ودور كل سلطة.⁵

ومن بين هذه التعاريف نخلص إلى القول بأن اللامركزية الإدارية هي نظام إداري يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية وهيئات إدارية أخرى إقليمية أو مرفقية تتمتع بالشخصية المعنوية ومستقلة قانوناً، مع خضوعها للصيانة الإدارية التي تمارسها الإدارة المركزية.

¹ فوزي حبيش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ط 03، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1999، ص 334.

² مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000-2001، ص 147.

³ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976، ص 71. أيضاً محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001، ص 160.

⁴ Vedel Georges, Droit administratif, 6^e édition, P.U.F, Paris, France, 1978, P : 639.

⁵ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011-2012، ص 30.

مما سبق نلاحظ أنه إلى جانب الدولة أو الإدارة المركزية تظهر اشخاص معنوية محلية أو مرفقيه يطلق عليها بالإدارة اللامركزية، ومن بين هذه الأشخاص الولاية ممثلة في الوالي الذي يعتبر وسيط بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، ويعد أيضا من هيئات عدم التركيز الإداري.

غير أن مصطلح اللامركزية قد يختلط أحيانا مع بعض المصطلحات المشابهة لاسيما منها أسلوب عدم التركيز الإداري، مما يستدعي التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري.

الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري

إن اللامركزية الادارية وعدم التركيز الإداري تنظيمان متميزان:

حيث يمثل عدم التركيز الإداري صورة من صور المركزية الإدارية التي تقوم على جمع مظاهر الوظيفة الإدارية في الدولة بين ايدي ممثلي السلطة المركزية دون مشاركة من أي هيئة أخرى، بينما تعتبر اللامركزية الإدارية إحدى أساليب التنظيم الإداري الذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطة المركزية والهيئات المحلية الإقليمية أو المرفقية التي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري وتبقى خاضعة لرقابة السلطة المركزية عن طريق ما يسمى بالوصاية الإدارية.

ففي أسلوب عدم التركيز الإداري للرئيس الإداري أن يفوض بعض اختصاصاته لأشخاص يباشروها نيابة عنه بينما تبقي سلطة اتخاذ جميع القرارات الهامة من اختصاص السلطة المركزية.

إذ تمنح الأجهزة المحلية التي تمثل السلطة المركزية بعض السلطات التقريرية للتخفيف الأعباء عن الوزراء وتجنب البطء والتعقيد في اتخاذ القرارات لأن الممثلين المحليون للسلطة المركزية لهم القدرة على اتخاذ القرارات المناسبة، كالوالي الذي يعتبر من أجهزة عدم التركيز الإداري عندما يتصرف بصفته ممثلا للدولة.

أما اللامركزية الإدارية وخاصة الإقليمية فاخصائصها أصلية تستمدتها مباشرة من النصوص القانونية ولا يحق للسلطة المركزية المساس بهذه الاختصاصات.¹

¹ قصير مزياي فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، قصير مزياي فريدة، الجزائر، 2001، ص 128-129.

ويمكننا حصر أهم الاختلافات في النقاط التالية:

أ- يختلف كل من اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري من حيث الطبيعة والنظام القانوني، لكل منهما نظام قانوني وأسلوب تسيير خاص.

ب- أن إدارة عدم التركيز باعتبارها جزء من التنظيم المركزي تمارس الوصاية الإدارية على الهيئات اللامركزية.¹

ج- يقوم أسلوب عدم التركيز على منح ممثل السلطة المركزية مجموعة من الصلاحيات لاتخاذ بعض القرارات دون الرجوع للسلطة المركزية، أما فيما يتعلق باللامركزية فتتمتع الصلاحيات المطلقة لممثل السلطة المركزية باتخاذ كافة القرارات في جميع النواحي.

د- يتمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري الذي يبقى مجرد صورة من صور المركزية الإدارية.

هـ- في عدم التركيز الإداري تصدر القرارات باسم الدولة، بينما في اللامركزية الإدارية فإن القرارات تصدر باسم ولمصلحة شخصية إدارية وبواسطة هيئة تستمد وجودها من تلك الشخصية.

و- عدم خضوع عمال الإدارة اللامركزية إلى نظام السلم الإداري، في حين يخضع موظفي الإدارة في مختلف الأقاليم والوحدات الإدارية للسلم الإداري الوظيفي في حالة عدم التركيز الإداري.

المطلب الثاني

أركان اللامركزية الإدارية

بعد التطرق لمفهوم اللامركزية الادارية، يجب علينا بيان المقومات والأركان التي يستند عليها النظام اللامركزي، وهي كالآتي:

الفرع الاول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

إذا كان يجب أن تشرف الدولة ممثلة في جهازها المركزي على تسيير شؤون الدفاع والقضاء والمرافق الاستراتيجية ذات الطابع الوطني، فإنه من الأفضل والأنسب أن ترك بعض الأعمال كالنقل وتوزيع المياه

¹ داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 65.

ونظافة المدينة والصحة والتعليم لتسير محليا وذلك انطلاقا من فكرة أن أبناء المنطقة هم أعلم بشؤونهم أو بشؤون إقليمهم.¹

وعليه يعود سبب ومبرر قيام النظام اللامركزي إلى وجود وظهور مصالح أو شؤون محلية Affaires locales، تتمثل في ذلك التضامن الذي يعبر عن اهتمامات واحتياجات سكان إقليم أو جهة معينة من الدولة، تختلف عن الاحتياجات والمصالح أو الشؤون الوطنية Affaires nationales العامة والمشاركة بين جميع المواطنين بالدولة.²

ووجد الفقه صعوبة كبيرة في ترشيح معيار فاصل بين المهام الوطنية والمهام المحلية، فقيل بأنه متى اتصلت المهام بإقليم واحد كنا أمام شؤون محلية كشؤون المواصلات والسكن وغيرها، ومتى كانت تخص مجموع المواطنين وكل المناطق فهي شأن من شؤون السلطة المركزية، ونتيجة هذا التنوع برز على المستوى الفقهي مصطلح الشؤون البلدية والشؤون الإقليمية والشؤون الوطنية.³

وبهذا الصدد فإنه يعقد الاختصاص بتحديد هذه المصالح والشؤون من خلال بيان صلاحيات الهيئات اللامركزية، إلى السلطة التشريعية بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات (قانون الولاية)، وعندما يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية فيلجأ المشرع الجزائري إلى أحد الأسلوبين:

1- الأسلوب الأول (الأسلوب الفرنسي): يقوم هذا الأسلوب على أن يذكر المشرع الميادين التي تدخل ضمن حيز عمل الإدارة المركزية، ويترك مجالات عمل نشاط الوحدات اللامركزية واسعة وغير محددة.

2- الأسلوب الثاني (الأسلوب الإنجليزي): ويمكن القول بأنه عكس الأسلوب الأول مفاده أن يبين المشرع في النصوص القانونية السلطات والاختصاصات المنوطة بالأجهزة اللامركزية رغم تنوعها على سبيل الحصر، وما لم يذكر فهو من اختصاصات الإدارة المركزية باعتبارها من المصالح الوطنية.⁴

¹ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010، ص 33.

² بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة الحلية الجزائرية، دار العلوم، عنابة، 2009، ص 11.

³ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 33.

⁴ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988، ص 42.

نخلص أن المشرع الجزائري اعتمد الأسلوب الفرنسي في تنظيمه للإدارة المحلية حيث يذكر صلاحيات الإدارة المركزية، ويترك مجالات اللامركزية غير محددة أو يقوم بذكر السلطات والصلاحيات التي تتمتع بها الهيئات اللامركزية بصورة عامة أي بطريقة غير حصرية.

ويشير هذا الركن عدة إشكالات، منها:

- 1- في توزيع الوظيفة الإدارية بين هيئات الإدارة المركزية وهيئات الإدارة اللامركزية قد ينص الدستور على المبادئ والأسس التي توجهه، ليتدخل القانون لاحقا محددًا ومبينًا مجالات أو اختصاصات الإدارة المركزية أو اللامركزية، حسب الأسلوب المتبع.
- 2- إن مجالات وميادين عمل الهيئات الإدارية اللامركزية لم تعد تحدها - فقط - المجالات المخصصة للإدارة المركزية، وإنما أيضا تدخل القطاع الخاص في العديد من الأنشطة التي كانت حكرًا على الإدارة العامة، في مرحلة "الدولة الحارسة".
- 3- يقصد بالمصالح المحلية اللامركزية تلك الشؤون والاهتمامات المتعلقة بالمجال الإداري (الوظيفة الإدارية، السلطة التنفيذية)، ذلك أن الاعتراف بوجود مصالح سياسية متميزة داخل الدولة من شأنه أن يحولها من دولة بسيطة موحدة إلى دولة مركبة واتحادية في ظل ما يعرف باللامركزية السياسية.¹

ويمكن تمييز اللامركزية الإدارية عن اللامركزية السياسية من عدة جوانب لعل أهمها:

- فاللامركزية الإدارية ظاهرة عامة قائمة في مختلف أنواع وأشكال الدول البسيطة أو الموحدة (كالجزائر، أو فرنسا) أو المركبة (كالولايات المتحدة الأمريكية)، أما نظام اللامركزية السياسية فيقتصر وجوده على الدول المركبة أو الاتحادية فقط.
- تتصب اختصاصات الهيئات والأجهزة في اللامركزية الإدارية على جزء من الوظيفة الإدارية بالدولة، أما نظام اللامركزية السياسية فيتيح لكل دولة من دويلات الاتحاد أن تمارس، إضافة للوظيفة الإدارية (التنفيذية)، وظائف وسلطات تشريعية وقضائية وتمارس السيادة الداخلية على إقليمها، حيث يكون للوحدات السياسية (دويلات الاتحاد) برلمانها ومحاكمها وحكومتها المتميزة عن سلطات الاتحادية.

¹ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 27.

- تتمتع الهيئات اللامركزية الإدارية باستقلالية محدودة لأنها تخضع للوصاية الإدارية. بينما اللامركزية السياسية تتمتع بالاستقلالية المطلقة عن دولة الاتحاد دون حد أو مانع ولا رقابة أو إشراف.¹

الفرع الثاني: وجود اجهزة محلية مستقلة ومنتخبة

يقتضي النظام اللامركزي الإداري أن يعهد بإدارة وتسيير المصالح المحلية المتميزة، إلى هيئات وأجهزة محلية مستقلة عن الإدارة المركزية، وذلك بإضفاء الشخصية المعنوية عليها، وأن تكون منتخبة من سكان الإقليم ذاته.

فلا يكفي أن يعترف المشرع بأن هناك مصالح محلية متميزة والتي يجب أن يشرف عليها أشخاص مهتمين بالأمر بأنفسهم، فمن المستحيل أن يقوم جميع أبناء البلدية مثلا بهذه المهمة بأنفسهم مباشرة، فإنه من الأفضل أن يقوم بذلك من ينتخبونه نيابة عنهم، ومن ثم فإن الانتخاب هو الطريقة الأساسية التي تم عن طريقها تكوين المجالس التي من خلالها تلبي رغبات الأشخاص، كما هي الطريقة التي تدعم استقلال الوحدات اللامركزية الإدارية في مختلف الدول والأنظمة، وهذا ما أدى إلى تكريسها دستوريا.²

وعليه يجب توضيح عناصر هذا الركن وهي كالآتي:

أولاً: الاستقلال (الشخصية المعنوية)

إن الاعتراف بالشخصية القانونية يشكل على المستوى القانوني، المبدأ الأساسي للامركزية. وأشخاص القانون الإداري هيفي الأصل أشخاص معنوية عامة، ووجود الأشخاص الطبيعية بها (الموظفون)، إلا لخدمتها ولحسابها.

ويمثل الاستقلال القانوني للهيئات اللامركزية جوهر الاختلاف بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري، الذي يعد مجرد شكل من أشكال المركزية الإدارية.

¹ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 63.

² محمدي صبيحة، طرق وأساليب تحسين خدمات الإدارة المحلية، مجلة الاقتصاد الجديدة، العدد 14، المجلد 01، الجزائر، 2016، ص 86.

وإذا كان عدم التركيز يستند على فكرة التفويض في الاختصاص نظرا لارتباط المفوض (الوزير مثلا) بالمفوض إليه (ممثل في الإقليم) الوالي بصفته ممثلا للدولة، بعلاقة السلطة الرئاسية (السلمية) مما ينفي عنه أي مظهر لاستقلاله، فإن اللامركزية الإدارية تختلف من حيث الجوهر والطبيعة عن ذلك، بنقل وتحويل السلطات والاختصاصات إلى الهيئات والأجهزة اللامركزية بنص القانون.¹

ويترتب على استقلال الهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية عدة نتائج وهي ما يلي:

1- يكون للهيئات والوحدات الإدارية اللامركزية حرية المبادرة في اتخاذ التصرف من عدمه، ولا يحق للسلطة المركزية أن تحل محلها في القيام بالتصرفات القانونية إلا في الحالات الاستثنائية المحددة في القانون.

2- لا يحق للسلطة الإدارية المركزية أن تعدل في القرارات الصادرة عن الهيئة الإدارية اللامركزية.

3- يترتب على استقلال الهيئات اللامركزية أن القرارات الصادرة عنها وبعد التصديق عليها لها أن تعدل عن تنفيذها أو تسحبها وتصدر قرارات أخرى.

4- تسأل الهيئة الإدارية اللامركزية عن الأعمال الصادرة عنها حتى ولو تخضع لرقابة السلطة الإدارية المركزية.

5- يحق للهيئات الإدارية اللامركزية رفع دعاوى ضد الدولة أو الأشخاص الإدارية العامة أمام الهيئات القضائية، كما يحق لها طلب إلغاء القرارات الصادرة عن السلطة المركزية، ويحق للغير أن يرفع الدعاوى ضدها.

وحتى يكون الاستقلال الإداري فعليا، لابد من اختيار أعضاء المجالس التي تتولى إدارة الهيئات اللامركزية بأسلوب يضمن استقلالها وعدم خضوعها لإدارة السلطة المركزية، وبالنظر إلى المجالس البلدية حتى تجسد متطلبات المجتمع المحلي الحديث من خلال قدرتها على تقديم خدمات متطورة إلى حد رضا سكان الوحدة المحلية التي يمثلها المجلس البلدي، فإن المشرع من الضروري أن يسعى من خلال القوانين التي تحكم المجالس البلدية، إلى تقرير أسلوب معين لاختيار أعضاء المجلس البلدي يكون في مستوى تطلعات السكان المحليين.²

¹ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص30.

² كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية -دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، 2010-2011، ص34.

ثانيا: الانتخاب

يعتبر انتخاب الهيئات المحلية شرطا أساسيا لقيام النظام اللامركزي، وقد أقره المشرع الجزائري أيضا في انتخابات المجالس الشعبية البلدية والولائية،¹ وهناك من يربط اللامركزية والمجالس بالانتخاب وجودا وعدما. ومع هذا، فإنه أحيانا تتطلب الأوضاع استبدال الانتخاب بالتعيين بالنسبة لبعض أعضاء الإدارة المحلية.²

وتبقى طريقة الانتخاب، كطريقة ديموقراطية من أهم الوسائل التي تدعم استقلال الهيئات الإدارية مما أدى إلى تكريسها دستوريا، كما هو وارد في المادة 19 السالفة الذكر حيث نصت على أن: "يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية."

الفرع الثالث: الخضوع للرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية)

مما سبق بيانه من أركان، وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية كركن أول، وإنشاء أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة تسيير هذه المصالح كركن ثاني، فإنه لا يعني استقلال عام مطلق لهذه الهيئات، بل تتمتع بقدر من الاستقلال مع الخضوع لنوع من الرقابة تسمى برقابة الوصاية الإدارية.

أولا: تعريف الوصاية الإدارية

تم تعريفها على أنها مجموعة من السلطات والصلاحيات التي يقرها المشرع للسلطة العليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم قصد حماية المصلحة العامة.³

ثانيا: مظاهر الوصاية الإدارية

وتتجلى مظاهر هذه الرقابة في ثلاث أنواع رقابة على الأشخاص ورقابة على الهيئة ورقابة على الأعمال.

¹ أمر رقم 01-21، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021، المعدل والمتمم، ص25.

² بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع سابق، ص31.

³ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص 177.

1- الرقابة على الأشخاص:

رغم الاستقلالية التي تتمتع بها الهيئات المحلية إلا أن هذا لا يمنع من ممارسة السلطة الوصية رقابة على الأشخاص المشرفين على المستوى المحلي، ومن بين أهم مظاهر هذه الرقابة صلاحية التعيين وانتهاء المهام والنقل والتأديب بالنسبة للأشخاص المعينون كالوالي، أما بالنسبة للأشخاص المنتخبون فيجوز توقيفهم لمدة محددة أو إقالتهم أو العزل، الطرد أو الفصل بسبب إدانة لارتكاب أعمال خالفة للقانون، وهذا وفقا للإجراءات القانونية.¹

وقد نصت المواد 42، 43، 44، 45 و46 من قانون الولاية رقم 07-12، والمواد 42، 43، 44، 45 و46 من قانون البلدية رقم 10-11²، على ثلاث صور للرقابة الوصائية الممارسة على الأشخاص وتتمثل في: الإقصاء، التوقيف، الاستقالة، لذا سنعالج هذه الحالات بالتفصيل كما يلي:

أ- الإقصاء:

نظم المشرع الجزائري أحكام الإقصاء في قانوني الولاية والبلدية في المواد 44 و46 بالنسبة لقانون الولاية، والمادة 44 بالنسبة لقانون البلدية.

ب- التوقيف:

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا لعضوية المنتخب لسبب من الأسباب التي يحددها القانون وتبعا للإجراءات التي رسمها.³ ونظمت أحكامه بموجب المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 والمادة 43 من قانون البلدية رقم 10-11.

ج- الاستقالة:

أقر المشرع الجزائري أن الاستقالة تزيد صفة المنتخب بالمجلس الولائي، ونظم أحكامها من خلال المادة 42 من قانون الولاية، أما بالنسبة لقانون البلدية رقم 10-11 فقد نظم أحكامها بموجب المواد 42 و45 حيث فرق بين الاستقالة الصريحة من طرف العضو والاستقالة التلقائية.

¹ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 39.

² قانون رقم 10-11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.

³ بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت

القانون، العدد الأول، 2014، ص 130.

2- الرقابة على الهيئات:

باعتبار أن هذه الهيئات تنشأ وتلغى عن طريق القانون، فهذا الأخير خول للسلطة المركزية صلاحية حل هذه الهيئات دون المساس بوجود الشخصية المعنوية لتلك الإدارة. ونظرا لخطورة هذه الإجراءات فقد تم ضبطها من حيث الجهة المختصة بممارستها.¹

وقد نص المشرع في قانون الجماعات الإقليمية (قانون البلدية 11-10 وقانون الولاية السالف الذكر 12-07) على إمكانية حل المجالس الشعبية البلدية والولائية في عدة حالات بموجب المادة 46 من قانون البلدية والمادة 48 من قانون الولاية.

3- الرقابة على الأعمال

تظهر هذه الأخيرة في ثلاث أشكال، ألا وهي: المصادقة، الإلغاء والحلول

1- المصادقة:

أوجبت مختلف قوانين الإدارة المحلية إخضاع بعض قراراتها لتزكية السلطة المركزية، وقد أطلق على هذا الإجراء بالمصادقة، وقد تكون صريحة أو ضمنية وفق ما ينص عليه القانون.

وقد تضمنتها المادة 54 و55 من قانون الولاية، حيث يظهر إقرار المشرع الجزائري للمصادقة الضمنية من خلال المادة 54 والمصادقة الصريحة من خلال المادة 55، أما قانون البلدية فأقر المصادقة الصريحة للوالي بموجب المادة 57.

2- الإلغاء:

إن مقتضيات النظام اللامركزي تفرض على سلطة الإشراف إبطال القرارات غير المشروعة الصادرة عن الهيئات المحلية. وحتى لا يحدث الاصطدام بين الجهاز المركزي والجهاز المحلي عادة ما نجد القانون يتدخل لحصر حالات معينة يتمكن بموجبها الجهاز المركزي من إلغاء قرارات تم اتخاذها على المستوى المحلي وكانت مشوبة بعييب في المشروعية.²

وهذا ما أكده المشرع الجزائري من خلال مادته 59 من قانون البلدية، والمادة 53 من قانون الولاية.

¹ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 40.

² المرجع نفسه، ص 41.

يلاحظ استخدم المشرع لمصطلح بطلان بدل الإلغاء، رغم أن مصطلح بطلان أكثر استعمالاً في القانون المدني بينما الإلغاء يستعمل أكثر على صعيد المنازعات الإدارية.¹

3- الحلول:

إن سلطة الوصاية لا تمارس رقابتها فقط على الأعمال الإيجابية التي تصدر عن الهيئة المستقلة المحلية، ولكنها تراقب أيضاً الأعمال السلبية لهذه الهيئات عندما تبادر إلى القيام ببعض واجباتها التي فرضت عليها قانوناً وقد أصطلح على تسمية هذا العمل القانوني بالحلول. ويقصد به حلول السلطة المركزية أو سلطة الوصاية محل السلطة اللامركزية في اتخاذ القرارات التي تؤمن وتضمن سير المصالح العامة.² ويعتبر من أشد صور الرقابة الوصائية.

وعلى هذا الأساس، أقر المشرع الجزائري في قانون الولاية رقم 07-12 لوزير الداخلية سلطة الحلول على الم.ش.و، ولم ينص على هذه السلطة بنص صريح ولكن هذا ما نستشفه من خلال المواد 163، 168 و169.

أما فيما يخص سلطة حلول الوالي محل رئيس الم.ش.ب فقد نظمها المشرع بموجب المواد 100 إلى 102 من قانون البلدية رقم 10-11.

المطلب الثالث

هيئات اللامركزية الادارية في الجزائر والتميز بينهما

تظهر هيئات اللامركزية الإدارية بالجزائر في شكلين أو صورتين رئيسيتين هما: اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية

الفرع الاول: الهيئات اللامركزية الاقليمية

يتجسد هذا النوع من اللامركزية في استقلال جزء من إقليم الدولة في تسيير شؤونه المختلفة وإشباع حاجات أفرادها مع بقاءه خاضع لرقابة السلطة المركزية عن طريق الوصاية الإدارية ويرجع سبب أتباع هذا الأسلوب من التنظيم الإداري إلى عجز السلطات المركزية على القيام بكل صغيرة وكبيرة في مختلف أجزاء الدولة. بالإضافة إلى وجود مصالح محلية متميزة وأن لكل منطقة داخل الدولة مميزات خاصة

¹ بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 135.

² بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 41.

وحاجات خاصة لا يكون باستطاعة السلطة المركزية تلبيتها على أحسن وجه ويكون من الأفضل ترك القيام بها من قبل أهل هذه المناطق، الأمر الذي فرض الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئات محلية.¹

ومن هذا يلاحظ أن اللامركزية الإقليمية تقوم على إسناد جزء من الوظيفة الإدارية إلى هيئات إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية حتى تباشرها في حدود نطاق الإقليم مع خضوعها لرقابة السلطة المركزية.²

تطبيقا لذلك في التنظيم الإداري الجزائري أكد المشرع الجزائري في المادة 17 من الدستور على أن: "الجماعات المحلية للدولة هي البلدية والولاية."

تتولى تسيير هذه الهيئات مجالس منتخبة مما يجعل مهامها تعنى بالمصالح المحلية لأنها متميزة عن المصالح ذات الطبيعة الوطنية، فهي تمارس نشاطها في نطاق الحدود الجغرافية الإدارية المعينة لإشباع الحاجات وتقديم الخدمات للمواطنين فيها. وهو ما جعل الوحدة تعرف بإقليمها، وتمارس اختصاصاتها ومهامها في إطار حدودها الإدارية ولا تخرج عنها، ولا تتجاوزها لأن في ذلك خروجا عن المجال الإقليمي وتجاوزا له، مما يؤدي بأعمالها إلى الإلغاء.³

ورغم تمتع هذه الوحدات أو الهيئات بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، إلا أنها تبقى خاضعة لرقابة وإشراف السلطة المركزية في الدولة عن طريق ما يسمى بالوصاية الإدارية.

الفرع الثاني: الهيئات اللامركزية المرفقية

تقوم اللامركزية المرفقية على وجود أشخاص معنوية متخصصة في نشاط معين كالمؤسسات العامة، وتكون في حالة منح مرفق عام محلي الشخصية المعنوية وقدر من الاستقلال الإداري والمالي مثل (التعليم، الصحة، النقل...) ليصبح مستقلا عن السلطة المركزية في أداء وظيفته ونشاطه.

¹ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 41.

² خالد قباني، اللامركزية، ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت باريس، 1981، ص 58.

³ داود إبراهيم، مرجع سابق، ص 59.

فاللامركزية المرفقية تركز على الاختصاص الموضوعي والوظيفي، ما استدعي تسميتها باللامركزية المصلحية Décentralisation fonctionnelle دون الاهتمام بالنطاق والمجال الإقليمي الذي يمارس فيه ذلك النشاط سواء كان وطنيا أو محليا.¹

وتطبيقا لذلك في التنظيم الإداري الجزائري، أكد المشرع الجزائري على إنشاء العديد من الهيئات اللامركزية المرفقية تعمل على تقديم خدمات لجمهور المنتفعين تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي على شكل مؤسسات، نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر نص القانون رقم 11-18 المتعلق بالصحة²، بموجب المادة 297 منه على إنشاء مؤسسات عمومية للصحة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي.³

وأياضا الجامعة كمؤسسة عمومية حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 03-279 المحدد لمهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها،⁴ في مادته الثانية على أن: "الجامعة مؤسسة عمومية ذات طابع علمي وثقافي ومهني تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي".

الفرع الثالث: التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية

يمكننا المقارنة بين هيئات اللامركزية الإدارية في الجزائر من عدة جوانب:

أولا: من حيث وجود المصالح المتميزة:

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

ثانيا: من حيث استقلال الهيئات:

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

¹ بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، د س ن، ص 58.

² القانون رقم 11-18، المؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر العدد 46، الصادرة في 29 يوليو 2018.

³ تنص المادة 297 من القانون 11-18 الفقرة 1 على أنه: "المؤسسة العمومية للصحة هي مؤسسة عمومية ذات تسيير خاص وذات طابع صحي تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي...."

⁴ المرسوم التنفيذي رقم 03-279، المؤرخ في 23 غشت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر العدد 51، الصادرة في 24 غشت 2003، المعدل والمتمم.

وإذا كانت طريقة الانتخاب تمثل كما رأينا سابقا وسيلة مثلى لدعم استقلال وحدات الإدارة المحلية (اللامركزية الإقليمية) من حيث تسييرها وإدارتها من طرف مجالس منتخبة محليا تتكون من سكان الإقليم الأدرى بمصالحهم، فإن إدارة الشخص المعنوي المرفقي (المستشفى، الجامعة...)، عادة ما يستند إلى فئة الخبراء والفنيين الأدرى بمصلحة الهيئة اللامركزية المرفقية والأقدر على تسييرها.¹

كما أن الانتخاب قد يكون مجرد واجهة لاستقلال وهمي إذا ما لم تزود الهيئات اللامركزية (إقليمية كانت أو مرفقية)، بعد تشكيلها:

- بسطات واختصاصات فعلية وتقريرية،
- بالوسائل والإمكانات اللازمة لأداء مهامها،
- بالضمانات القانونية التي تحافظ على ذلك الاستقلال.²

ثالثا: من حيث الوصاية (الرقابة الإدارية):

يخضع شكلا اللامركزية إلى نظام وصائي ورقابي محفوف باعتبارات سياسية في اللامركزية الإقليمية، وباعتبارات فنية في اللامركزية المرفقية.³

ويستخلص أن الاختلاف بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، يبقى اختلافا في الدرجة لا في الطبيعة حيث تمثلان تطبيقين ووجهين لنظام واحد، ألا وهو اللامركزية الإدارية التي أصبحت تشكل أسلوبا تقنيا فعالا في تسيير وإدارة الشؤون العامة للدولة.⁴

نخلص مما تقدم إلى القول بأن اللامركزية الإدارية هي نظام إداري يقوم على توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية وهيئات إدارية أخرى إقليمية أو مرفقية مستقلة قانونيا، مع بقائها خاضعة لقدر معين من رقابة الإدارة المركزية.

ويقوم هذا النظام على دعائم أو أركان متماسكة ومترابطة فيما بينها تتمثل في وجود مصالح متميزة عن المصالح الوطنية، حيث يشكل الركن الاساسي لوجود اللامركزية، وقيام أجهزة محلية منتخبة ومستقلة حيث أن استقلال هاته الأجهزة هو جوهر الاختلاف بين اللامركزية وعدم التركيز، مع بقاء هذه الهيئات

¹ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 40.

² المرجع نفسه.

³ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 73.

⁴ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 41.

الفصل الأول.....منصب الوالي كآلية لتجسيد مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

خاضعة للرقابة الإدارية(الوصاية) التي تتمثل في ثلاث: الرقابة على الأشخاص، الرقابة على الأعمال والرقابة على الهيئات.

وتتجسد اللامركزية الإدارية في هيئتين يتعلق الأمر ب: الهيئات اللامركزية الإقليمية والهيئات اللامركزية المرفقية.

خلاصة الفصل الأول:

من خلال دراستنا لهذا الفصل، حاولنا الإحاطة بهذا المنصب الحساس للوالي، من عدة جوانب، حيث تطرقنا في البداية إلى كل ما يتعلق بالناحية الوظيفية كالتعيين وإنهاء المهام، حقوقه وواجباته باعتباره يحوز على منصب عالي في الدولة، ثم الأجهزة الإدارية المساعدة له من تنفيذية إلى استشارية. كما تناولنا في الشق الثاني من هذا الفصل مفهوم اللامركزية الإدارية بشكل عام باعتباره محور دراستنا، حيث تركزت الدراسة على تحديد أهم الهيئات اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري، ويتعلق الأمر باللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية، بالإضافة إلى تحديد الأركان التي يقوم عليها هذا النظام.

ومن خلال دراستنا هذه يمكن أن نستخلص ما يلي:

- افتقار منصب الوالي لإطار قانوني محدد وخاص، مما يثير عدة تساؤلات حول كيفية تعيينه وانتهاء مهامه وشروط كل منهما، مما دفعنا إلى التركيز على بعض التنظيمات الخاصة كالمراسيم، التي تبين من خلالها أن المشرع أقر أن تعيين الوالي يكون بمرسوم رئاسي وتنتهي مهامه بالطريقة نفسها.
- نظرا للدور البارز الذي يلعبه الوالي من خلال منصبه الحساس، باعتباره أعلى منصب على مستوى الإدارة المحلية خصه المشرع بمجموعة من الحقوق والواجبات موزعة على عدة تنظيمات أهمها: ارتداء البذلة الرسمية، الخضوع للسلطة الرئاسية والتصريح بالممتلكات كواجبات. ومن الحقوق نذكر: الحق في الراتب، الحق في الحماية والحق في السكن والنقل.
- أما فيما يخص الأجهزة المساعدة للوالي فإنه نظرا لصلاحياته ومهامه الواسعة، فقد أقر له المشرع أجهزة تنفيذية مساعدة تتمثل في الإدارة العامة للولاية وأخرى استشارية تتمثل في اللجان الاستشارية.
- تعرف اللامركزية الإدارية بأنها عبارة عن توزيع الوظيفة الإدارية بين سلطة مركزية وهيئات محلية مستقلة منتخبة، تباشر مهامها تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية عن طريق الوصاية الإدارية.
- وأخيرا يعد الوالي بصفته ممثلا للدولة صورة لعدم التركيز الإداري وهمزة وصل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من خلال الدور الذي يلعبه بهذه الصفة والمتمثل أساسا في ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية تجسيدا لمبادئ اللامركزية.

الفصل الثاني: سلطات

الوالي وأثرها على

مبادئ اللامركزية

الإدارية في الجزائر

إن دراستنا لمنصب الوالي والنظام اللامركزي في الجزائر لا يكفي للكشف عن المركز الحقيقي للوالي حيث يتمتع هذا الأخير بالعديد من السلطات والصلاحيات التي تتميز بالازدواج الوظيفي، باعتباره ممثلاً للدولة من جهة وممثلاً للولاية من جهة أخرى.

وتتمتع الهيئات الإدارية المحلية في التنظيم الإداري الجزائري بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقاً حيث تخضع هذه الأخيرة للرقابة الوصائية من طرف والي الولاية. حيث يمارس هذا الأخير عدة أشكال من الرقابة سواء على أعمال هذه الهيئات أو أشخاصها، مما قد يرتب آثاراً سلبية على سير هذه الهيئات.

وعلى هذا ارتأينا إلى تقسيم هذا الفصل إلى مبحثين، حيث سنخصص المبحث الأول لدراسة أثر سلطات الوالي على الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية المحلية، من سلطات بصفته ممثل للدولة ثم سلطاته بصفته ممثل للولاية، ودراسة آثار سلطات الوالي الرقابية على حسن تسيير الهيئات الإدارية المحلية كمبحث ثاني، وهذا بعرضنا لوصاية الوالي على المجالس الشعبية البلدية والولائية، ثم تقدير مدى تأثير هذه السلطات.

المبحث الأول

أثر سلطات الوالي على الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الادارية المحلية

يمتاز والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري بالازدواج الوظيفي، حيث أقر المشرع الجزائري في هذا الإطار عدة سلطات بموجب هذا المركز، فهو يمثل صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، يمارس من خلالها سلطات وصلاحيات باعتباره ممثلاً للدولة.

ولم يكتف المشرع الجزائري بهذا، بل أقر له صلاحيات أخرى يمارسها باعتباره نائبا عن الشخص المعنوي العام الإقليمي وهي الولاية التي تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي مع خضوعها للرقابة الوصائية للسلطة المركزية. مما يطرح التساؤل حول مدى تأثير هذه السلطات التي يتمتع بها الوالي على استقلالية الهيئات الإدارية المحلية؟

للإجابة على هذا التساؤل، سنتطرق إلى مختلف السلطات التي يتمتع بها الوالي بصفته ممثلاً للدولة (المطلب الأول)، وتلك التي يمارسها بصفته ممثلاً للولاية (المطلب الثاني)، وسنحاول أخيراً بيان آثار هذا الازدواج الوظيفي على الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية المحلية (المطلب الثالث).

المطلب الأول

سلطات الوالي كـممثل للدولة

يعتبر الوالي في التنظيم الإداري الجزائري من جهة ممثلاً للدولة في الولاية، وكذلك مندوباً للحكومة يسهر على حماية النظام العام ويشرف على تجسيد السياسة العامة للدولة في جميع المجالات على مستوى الولاية، ممثلاً بذلك صورة عدم التركيز الإداري نظراً للسلطات والصلاحيات المسندة إليه بهذه الصفة سواء في مجال التنفيذ أو الضبط أو التمثيل. مما يطرح التساؤل حول مضمون هذه السلطات؟

وللإجابة على هذا التساؤل، سنتطرق بشيء من التفصيل إلى مضمون مختلف هذه السلطات فيما يلي:

الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال التنفيذ

يتمتع والي الولاية في هذا المجال بعدة سلطات، في هذا الإطار أوجب المشرع الجزائري على الوالي السهر على تطبيق القوانين والتنظيمات، وهذا بموجب المادة 113 من قانون الولاية 12-07 التي نصت

الفصل الثاني.....سلطات الوالي وأثرها على مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

على أنه: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها في إقليم الولاية." وفقا لهذا يكلف الوالي بما يلي:

أولاً: تنفيذ القوانين والأوامر

يقصد بها تنفيذ القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية، أي القواعد التي يسنها البرلمان باعتباره الهيئة المسؤولة عن ذلك، وهذا بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم من نشرها.¹

ثانياً: تنفيذ التنظيمات

يلزم الوالي في هذا الإطار بتنفيذ مختلف التنظيمات الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية، سواء كانت مراسيم رئاسية أو تنفيذية أو قرارات صادرة عن الوزراء، عملاً بالمادة 113 من قانون الولاية. تجسيدا لهذه السلطة يعهد إلى الوالي اتخاذ قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.²

ثالثاً: آليات التنفيذ

ومن أجل مباشرة هذه المهمة التنفيذية، أقر المشرع الجزائري عدة آليات تتم بموجبها، وتتمثل فيما يلي:

1- القرارات الإدارية

هي عبارة عن الأعمال القانونية التي تصدر عن الوالي بإرادته المنفردة والتي تتوفر على الأركان الواجبة في كافة القرارات الإدارية.

¹ تنص المادة 04 من الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر عدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم، على أنه: "تطبق القوانين في تراب ج ج د ش ابتداء من يوم نشرها في الجريدة الرسمية. تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول ج ر إلى مقر الدائرة...."

² تنص المادة 125 من قانون الولاية 07-12 على أنه: "تتشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة... وتدمج ضمن مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية."

والقرارات الإدارية باعتبارها آلية قانونية يمارس بواسطتها الوالي اختصاصاته فهي تختلف باختلاف مواضيعها وأهدافها من حيث قوتها وحصانتها. فقد تكون تنفيذا لقانون أو تنظيم، أو لقرار أقوى منه درجة، كما قد تكون هذه القرارات لمجابهة ظاهرة أو حادثة طارئة.¹

2- التعليمات والمنشورات

هي الألية الثانية التي يمارس من خلالها الوالي سلطاته، ولعل أهم ما يميزها أنها ذات طابع داخلي أي لا تصدر مخاطبة للأفراد بصفة عامة، إنما تكون موجهة للموظفين والعاملين الخاضعين للوالي وظيفيا، وتكون بهدف ضبط سير المصالح الوظيفية في الولاية أو تكون بصدد تفسير قاعدة قانونية أو تنظيمية صادفها غموض أثناء العمل بها.²

الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال التمثيل

تنص المادة 110 من قانون الولاية 07-12 على أن: "الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة. "

وعليه يعتبر الموظف الأسمى في الولاية وحلقة الوصل بينها وبين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، ومندوبا للحكومة،³ يلتزم باطلاع الوزراء مباشرة على القضايا الهامة الي تتعلق بالحياة السياسية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية في الولاية.⁴

كما ينسق ويراقب نشاط المصالح الغير ممرزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات التي جاءت في نص المادة 111 من قانون الولاية 07-12، أين استثنى المشرع الجزائري بعض القطاعات ولم يخضعها للوالي وهي:

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي،

¹ عوايدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، (ط2)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 1999، ص66.

² خالد طاهيري، المكانة القانونية للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017-2018، ص37.

³ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، (ط2)، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص91.

⁴ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص98.

- وعاء الضرائب وتحصيلها،

- الرقابة المالية،

- إدارة الجمارك،

- مفتشية العمل،

- مفتشية الوظيف العمومي،

- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية،

العبرة من استثناء الوالي لهذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني.¹

ويختص الوالي ايضا، بصلاحيات إبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية، متى كانت طرفا فيها، والمثال على ذلك ما ورد في المادة 25 من القانون 03-02² الذي يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ والتي تنص على أنه: "يرفق الامتياز باتفاقية توقع لحساب الدولة من طرف الوالي المختص إقليميا..."، وهذا لا يعد من قبيل الاختصاصات الأصلية للوالي وإنما تفويضا قانونيا من الدولة له لتسيير المعاملات لا غير، كما له تمثيل الدولة في التظاهرات الثقافية الدولية التي قد تقام في الولاية كما يقوم الوالي بالإضافة إلى ذلك بتمثيل الدولة أمام القضاء المحلي خاصة في دعاوى القضاء الكامل (دعاوى التعويض)، وهذا ما يجعل منه رجل السلطة المركزية (الدولة) الأول في الولاية.³

الفرع الثالث: سلطات الوالي في مجال الضبط

إلى جانب سلطات الوالي السالفة الذكر، أوكله المشرع الجزائري بسلطات أخرى في مجال الضبط، نوجزها فيما يلي:

¹ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07، (ط01)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص240.

² القانون رقم 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11، الصادرة في 19 فبراير 2003، ص11.

³ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص92.

أولاً: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

يعرف الضبط الإداري بأنه: " كل الأعمال والاجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام، بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحريات السائدة في الدولة".¹

بناء على هذا التعريف، يقوم الوالي باختصاصات الضبط الإداري، حيث يكون للإدارة حق فرض قيود على الأفراد، فتحد من حرياتهم العامة بقصد حماية النظام العام، والذي يهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانتته، كما يسعى إلى المحافظة على الصحة العامة والحماية بمختلف أشكالها.² وتتمثل هذه الاختصاصات في:

1- سلطات الوالي في الحفاظ على الأمن العام والسكينة العمومية:

أ-سلطات الوالي الحفاظ على الأمن العام:

نصت المادة 114 من قانون الولاية 07-12 على أنه: "الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية."

وأقر المشرع الجزائري للوالي سلطات واسعة في ممارسة هذا الاختصاص عن طريق اتخاذ كافة الإجراءات والقرارات التي تطمئن الفرد على نفسه وماله، كمنع أي نشاط ضار بالمواطنين.³

وأخضع المشرع الجزائري كذلك مصالح الأمن في الولاية لسلطته من خلال العديد من النصوص القانونية والتنظيمية، من بينها المرسوم رقم 83-373 المؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام.

¹ عوابدي عمار، القانون الإداري- النشاط الإداري، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص10.

² أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996، ص22.

³ فريجة حسين، شرح القانون الإداري (دراسة مقارنة)، (ط2)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص185.

ب-سلطات الوالي في الحفاظ على السكنية العمومية:

يقع على عاتق الوالي اتخاذ جميع التدابير التي تكفل الهدوء ومنع المتشردين والمتسولين من مضايقة الأفراد، ومنع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي والناس بضجيجها، مثلا إجراء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل بدون ترخيص.²

حيث أنه من حق جميع الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكنية في الطرق والأماكن العامة، وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء.³

2-سلطات الوالي في الحفاظ على الصحة العامة والحماية المدنية

من بين هذه السلطات نذكر على وجه الخصوص ما يلي:

أ-سلطة الحفاظ على الصحة العامة

يعني مفهوم الصحة العمومية، اتخاذ التدابير والإجراءات الوقائية والعلاجية اللازمة لحماية الأفراد من الأوبئة والأمراض التي تهدد صحتهم.⁴

ويتعين على الولاية في هذه الحالة أن يتخذوا جميع الإجراءات والتدابير وأن تكون لهم كامل السلطة لمحاربة أي وباء أو أي شخص مخالف لشروط الصحة، وأن يطبقوا في الوقت المناسب التدابير الملائمة للوقاية من ظهور الوباء والقضاء على أسباب الأمراض في أصلها، تطبيقا للمادة 35 من القانون 18-11 المتعلق بالصحة، التي تنص على أنه: "يتعين على الوالي ورئيس م ش ب ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة، في إطار اختصاصهم وبالالاتصال مع مصالح الصحة، تنفيذ التدابير والوسائل

¹ مرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22، الصادرة في 31 مايو 1983.

² بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص304.

³ فريجة حسين، المرجع السابق، ص185.

⁴ لدغش سليمة، اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 12-07، جامعة الجلفة، مجلة التراث، مجلد 05، عدد 03، الجزائر 2015، ص123.

الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض المتوطنة وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية.

ب- الحماية المدنية

نصت المادة 119 من قانون الولاية 07-12 على أنه: "يسهر الوالي على اعداد مخططات تنظيم الاسعافات في الولاية وتحيينها وتنفيذها. ويمكنه في إطار هذه المخططات أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به."

ويقصد من ذلك، أن الوالي يتولى بالتعاون مع مصالح الأمن والحماية المدنية والمصالح التقنية المحلية ضبط ووضع مخطط للوقاية ومحاكمة أي تهديد قد يتعرض له المواطنون وممتلكاتهم وخاصة في حالات الكوارث الطبيعية.¹

ثانيا: سلطات الوالي في مجال الضبط القضائي

الضبط القضائي كما يسمى في قانون الإجراءات الجزائية يعني جمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق فهو يجري نوعا من التحقيق التحضيري أو الأولي وبالتالي فهو يعمل على حماية النظام العام، وعدم الإخلال لمبدأ الأمن العام والسكينة العامة أو ما يسعى إليه الوالي من خلال صلاحية الضبط الإداري. ومن خلال هذا يتضح أن الضبط الإداري يتميز عن القضائي بأن المهمة الأولى وقائية غالبا تتوقع قبل وقوع الجريمة، أما مهمة الضبط القضائي علاجية تأتي بعد وقوع الجريمة.²

وقد أسند المشرع الجزائري للوالي هذه الأعمال بموجب نص المادة 28 من قانون إج والتي له أن يمارسها جوازا وليس لزاما في ثلاث حالات وهي: في حالة وقوع جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة، في حالات الاستعجال، وفي حال عدم وصول إلى علمه أن السلطة القضائية أخطرت بالحادث. وعلى هذا نصت المادة 28 من قانون إج على أنه: "يجوز لكل وال في حالة وقوع جنائية أو جنحة ضد أمن الدولة

¹ لدغش سليمة، المرجع السابق، ص 123.

² بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 07-12، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 13، العدد 01، الجزائر، 2020، ص300.

وعند الاستعجال فحسب، إذا لم يكن قد وصل إلى علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات أو الجرح الموضحة أنفاً أو يكلف بذلك كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين.

وإذا استعمل الوالي هذا الحق المخول له، فإنه يتعين عليه أن يقوم فوراً بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدء هذه الإجراءات، وأن يتخلى عنها للسلطة القضائية ويرسل الأوراق لوكيل الجمهورية ويقدم جميع الأشخاص المضبوطين.

إذا فإن اختصاص الوالي في مجال الضبط القضائي نوعي ومحدد زمنياً، لأنه ملزم بتبليغ وكيل الجمهورية في مدة أقصاها 48 ساعة، لتتولى بذلك السلطات القضائية متابعة الأمر بعد تسليمها كل الوثائق المدفوعة في الملف.

المطلب الثاني

سلطات الوالي كـممثـل للولاية

بالإضافة إلى السلطات التي يتمتع بها الوالي باعتباره ممثلاً للدولة، منح المشرع الجزائري للوالي عدة سلطات يمارسها بصفته ممثلاً للولاية، حيث أقر له بموجب هذه الصفة من خلال قانون الولاية رقم 07-12، ممارسة نوعين من السلطات منها ما يتعلق بمجال التنفيذ والإعلام (الفرع الأول)، وأخرى بمجال التمثيل (الفرع الثاني). ذلك ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل فيما يلي:

الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال التنفيذ والإعلام

يتولى الوالي صلاحيات تنفيذ ونشر مداولات م ش وولا يكتفي بهذا إنما يمارس إلى جانب ذلك صلاحية الإعلام فيما يتعلق بمداولاته، وهو ما سنتناوله فيما يلي:

أولاً: سلطات الوالي في مجال التنفيذ

أسند المشرع الجزائري مهمة تنفيذ القرارات الناتجة عن مداولات م ش وإلى والي الولاية باعتباره رأس الجهاز التنفيذي في الولاية، وهذا بموجب المادة 102 من قانون الولاية 07-12 التي نصت على أنه: " يسهر الوالي على نشر مداولات م ش و وتنفيذها."

وتتمثل صلاحياته في هذا المجال كما يلي:

1-صلاحيات الوالي ذو طبيعة إدارية

هي التي تخص تنفيذ المداولات المتعلقة بتسيير شؤون الولاية، حيث تشمل مداولات م ش والمتعلقة بجميع أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وكذا الرياضية لاسيما منها مساعدة الفئات الاجتماعية المحرومة أو الجمعيات التي تمارس هذه الأنشطة.¹

ويعتبر موضوع السكن من أهم المسائل التي تكون موضوع تداول المجلس،² وأيضا المساهمة في عمليات إعادة تأهيل الحظيرة العقارية والحفاظ على الطابع المعماري، ويقوم بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية بالمساهمة في القضاء على البناء الهش ومحاربهته.³

ونصت المادة 77 من قانون الولاية على مجالات تداول م ش و والتي من بينها ما يلي:

- "الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة؛
- السياحة؛
- الإعلام والاتصال؛
- التربية والتعليم العالي والتكوين..."

ويقوم الوالي بتقديم تقرير يسبق كل دورة حول مدى تنفيذ المداولات المتخذة في الدورات السابقة، حسب نص المادة 103 من قانون الولاية التي تنص على أنه: "يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة. كما يطلع م ش وسنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية."

2-صلاحيات الوالي ذو طبيعة مالية

¹ عبد السلام سالمى، بن دراح علي ابراهيم، صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانون الجزائري -ضمن احسن تسيير الدولة أم تضيق على مبدأ اللامركزية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، 2018، ص 622.

² تنص المادة 100 من قانون الولاية 12-07 على أنه: "يمكن م ش وأن يساهم في انجاز برامج السكن."

³ تنص المادة 101 من نفس القانون على انه: "يساهم م ش وفي عمليات تجديد وإعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبنية وكذا الحفاظ على الطابع المعماري. كما يساهم م ش و، بالتنسيق مع البلديات والمصالح التقنية المعنية في برنامج القضاء على السكن الهش وغير الصحي ومحاربهته."

تتلخص صلاحيات الوالي في هذا المجال في المداورات المتعلقة بالمصادقة على مشروع ميزانية الولاية، كما تضمنتها المادة 107 التي تنص على أنه: "يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها يعد مصادقة م ش وعليها وهو الأمر بصرفها".

تشمل ميزانية الولاية قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما قسم التسيير وقسم التجهيز والاستثمار وينقسم كل منهما إلى إيرادات ونفقات متوازية وجوبا.¹

وفي هذا الإطار، أوكل المشرع الجزائري صلاحية إعداد مشروع الميزانية وعرضه على الم ش وللوالي، الذي يتم التصويت عليه بابًا بابًا.² شريطة مصادقة وزير الداخلية حسب نص المادة 55 من قانون الولاية.

نصت المادة 170 على أنه: "يجوز للوالي نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد. ويمكنه في حالة الاستعجال نقل الاعتمادات من باب إلى باب بالاتفاق مع مكتب م ش والذي يتولى إخطار المجلس بذلك خلال دورته القادمة. غير أنه لا يجوز إجراء أي نقل للاعتمادات المقيدة بتخصيص خاص".

ثانيا: سلطات الوالي في مجال الإعلام

تحددت سلطات الوالي في هذا المجال فيما يتعلق بمداورات م ش و، بموجب المواد 102 103 104 109 من قانون الولاية كما يلي:

1- نشر مداورات م ش و:

بغية إطلاع الجمهور وإعلامه بمختلف مداورات الم ش و، يسهر الوالي على نشرها تطبيقا للمادة 102 من قانون الولاية السالفة الذكر، تكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث يتيح نشر المداورات لأي مواطن

¹ تنص المادة 158 من قانون الولاية على أنه: "تشمل ميزانية الولاية على قسمين متوازيين في الإيرادات والنفقات وهما: قسم التسيير، قسم التجهيز والاستثمار. ينقسم كل قسم إلى إيرادات ونفقات متوازية وجوبا."

² تنص المادة 162 من قانون الولاية على أنه: "يصوت على مشروع ميزانية الولاية بابا بابا."

الإطلاع على مضمونها وإمكانية الطعن فيها إداريا لدى وزير الداخلية أو قضائيا،¹ تطبيقا للأحكام المشتركة للمادة 125 من قانون الولاية 12-07.²

2- إعلام المجلس الشعبي الولائي

تتمثل سلطات الوالي في هذا المجال في إعلام المجلس الشعبي الولائي بكل صغيرة وكبيرة في الولاية وتقديم تقرير حول حالة تنفيذ المجلس ومتابعة الآراء والاقتراحات التي أبدأها المجلس عند كل دورة عادية وإطاعه سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية.³

3- إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي

يقوم والي الولاية بإعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بكافة بالمستجدات وذلك نظرا للطابع القانوني للولاية كمؤسسة إدارية وسياسية ليجعل التعاون بين رئيس الهيئتين ليس له حدود. فقد ألزم المشرع الجزائري الوالي بإطلاع رئيس الم ش ودوريا في الفترات الفاصلة بين الدورات على حالة تنفيذ المداولات ومدى الاستجابة للآراء الم ش و ورغباته، وكذلك تقديم كل المعلومات اللازمة لأشغاله. لأنه قد يحدث وأن يصطدم الوالي أثناء تنفيذ ما أسفرت عنه مداولات الم ش و وبعوائق وصعوبات تحول دون التمكن من تنفيذها مما يلزم الوالي إعلام المجلس بذلك لإعادة النظر فيها.⁴

الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال التمثيل

أسند المشرع الجزائري حصريا مهمة تمثيل الولاية للوالي بدل رئيس م ش و، وهذا خلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس م ش ب البلدية.⁵ حيث يمارس بموجب هذه الصفة عدة صلاحيات تتمثل فيما يلي:

¹ بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 79.

² تنص المادة 125 من قانون الولاية على أنه: "تتشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما، وفي الحالات المخالفة تبلغ للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها."

³ تنص المادة 103 من قانون الولاية على أنه: "يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة. كما يطلع الم ش وفي إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما."
⁴ بالة زهرة، مرجع سابق، ص 304.

⁵ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 91.

أولاً: تمثيل الوالي للولاية في الحياة المدنية والإدارية

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية طبقاً لما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 105 من قانون الولاية 12-07.

يقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية وأجنبية أو تقديم التعاون والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية المدنية، وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية، كما يمثلها الوالي في الأعمال الإدارية فهو يمضي العقود باسمها ولصالحها ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى.¹

وما تجدر الإشارة إليه في هذا الإطار أن المشرع الجزائري دمج صالحية التمثيل في الأعمال المدنية والإدارية لمصلحة الوالي حتى يبرز الهيمنة الكاملة للوالي على هذه الأعمال، وكان من الأجدر أن يمثل رئيس م ش والولاية في الحياة المدنية، ويترك التمثيل في الحياة الإدارية للوالي، حيث أن إبقاء الوالي الممثل الوحيد للولاية دليل على اتجاه المشرع بتركيز السلطة والقيادة والهيمنة الكاملة للوالي على الولاية، نظراً لموقع الولاية كنقطة التقاء أو تواصل بين البلدية والدولة.² وهذا ما يؤثر سلباً وبشكل مباشر عللاً أسس اللامركزية الإدارية.

ثانياً: تمثيل الوالي للولاية أمام القضاء

الولاية هي الدرجة الثانية من درجات الإدارة المحلية، وهي مجموعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية، وتشكل كذلك مقاطعة إدارية للدولة وتحدث بموجب قانون.³

والى جانب تمثيل الوالي في الحياة المدنية والإدارية، فقانون الولاية لم يخرج عن القاعدة العامة في التمثيل وألحق هذه المهمة بالوالي بوصفه الهيئة التنفيذية للولاية، ومنحه التمثيل التام أمام القضاء سواء

¹ بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص 81.

² مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، الجزائر، 2003، ص 26.

³ داني أمينة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، 2018-2019، ص 50.

كانت الولاية مدعية أو مدعى عليها أو مدخلة في الخصام.¹ هذا ما أكدته المادة 106 من قانون الولاية 07-12 التي تنص على أنه: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء"، وايضا المادة 828 من قانون إ م إ رقم 09-08² التي تنص على أنه: "مع مراعاة النصوص الخاصة، عندما تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو المؤسسة العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا في الدعوى بصفة مدعي أو مدعى عليه، تمثل بواسطة الوزير المعني، الوالي، رئيس المجلس الشعبي البلدي على التوالي، والممثل القانوني بالنسبة للمؤسسة ذات الصبغة الإدارية".

في حين نجد المشرع قد ألغى الاستثناء الذي في المادة 87 من القانون السابق للولاية لسنة 1990،³ وهي الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية، حيث كان هذا الاستثناء يثير إشكالا في حالة وجود نزاع يكون أحد أطرافه الدولة أو الجماعات المحلية فان لم يمثل الوالي الولاية، فمن سيمثلها؟ لكن المشرع تدارك هذا الفراغ بحذف هذا الاستثناء.

وتثار ايضا إشكالية أخرى مازالت قائمة وهي أن هناك تداخلا بين تمثيل الوالي للدولة أمام القضاء وتمثيله للولاية مثلما هو الحال في القانون رقم 90-30⁴ المتعلق بالأموال الوطنية.

في حين أعطى قانون الولاية 90-09 القديم صلاحيات عامة فيما يتعلق بتمثيل الولاية أمام القضاء، إلا أنه استثنى كما ذكرنا المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة والتطبيق الوحيد لهذا في نص المادة 54 من نفس القانون والتي تخول لرئيس الم ش وبالرغم من أنه ليس الممثل القانوني للولاية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة مجلس الدولة للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية المتعلقة بإلغاء مداوات م ش و.⁵

ثالثا: رئاسة الوالي للولاية

¹ بالة زهرة، مرجع سابق، ص 07.

² قانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.

³ القانون 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر عدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.

⁴ القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر عدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتعم.

⁵ بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص 141.

تنص المادة 127 من قانون الولاية 07-12 على أنه: "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير المركزة للدولة جزء منها. ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك".

ولبيان أجهزة هذه الإدارة وهيكلها الموضوعية تحت سلطة الوالي، نعود إلى المرسوم التنفيذي رقم 94-215 حسب المادة 02 منه التي تنص على أنه: "تشتمل الإدارة العامة في الولاية الموضوعية تحت سلطة الوالي ما يأتي:

- الكتابة العامة،

- المفتشية العامة،

- الديوان،

- رئيس الدائرة."

يسهر الوالي بصفته رئيس إدارة الولاية على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقبها باستمرار عن طريق:

- سلطة التوجيه.

- سلطة الرقابة على الموظفين وعلى أعمالهم.

1- سلطة التوجيه

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة والصحيحة، حيث تتمثل هذه الملاحظات فيما يصدره الوالي من تعليمات ومنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين.

حيث يملك الوالي من هذه الناحية عدة سلطات أهمها سلطة تنظيم وتوزيع المهام على المرؤوسين، وسلطة التنظيم الداخلي وسلطة التنظيم فيما لم يصدر في شأنه نصوص قانونية.¹

1- سلطة الرقابة على الموظفين وأعمالهم

¹ جعفر عبد الرزاق، طهوري علاء الدين، النظام القانوني للوالي، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2019-2020، ص34.

باعتبار والي الولاية رئيسا إداريا لموظفي الجهاز الإداري بالولاية، يمكن له ممارسة عدة سلطات تخص أشخاص الموظفين وأعمالهم. تتمثل هذه الأخيرة في سلطة التعديل والنقل والإعارة والمنح التشجيعية والنظر في طلبات الموظفين كطلب الاستقالة بالإضافة إلى ذلك يضطلع إلى تقرير العقوبات التأديبية على الموظفين، كما يقوم الوالي وبتفويض من الوزير المعني ببناء على تقرير معمل نقل مدير ولائي أو إنهاء مهامه.¹

بمقتضى قانون الولاية 07-12، وأحكام المرسوم التنفيذي 90-230 يقوم الوالي بالأعمال التالية:

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها رؤوسيه من الناحية الشكلية والموضوعية.
- هو المسئول على تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية، ماعدا الموظفين المعيّنين بمرسوم، كالأمين العام للولاية، ورئيس الديوان ورئيس الدائرة.
- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من الرؤوسين مؤقتا وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.²

المطلب الثالث

آثار الازدواج الوظيفي للوالي على استقلال الهيئات الإدارية المحلية

من خلال دراستنا لمختلف سلطات الوالي وما يتمتع به من ازدواج وظيفي يمكن أن نستنتج بأن لهذا الأخير آثار على استقلال الهيئات الإدارية المحلية إداريا وماليا.

وسنتطرق بشيء من التفصيل إلى هيمنة الولاية على الهيئات الإدارية المحلية (الفرع الأول)، ورقابة الوالي على ميزانية الهيئات الإدارية المحلية (الفرع الثاني). وهذا وفق ما يلي:

الفرع الأول: هيمنة الوالي على الهيئات الإدارية المحلية

إذا كان انتخاب الأعضاء الذين يمثلون إدارة المصالح المحلية يعد من أسس استقلالية الجماعات المحلية من جهة الوجود المادي لها، فإن المشرع الجزائري مزج بين أسلوبَي التعيين والانتخاب بالنسبة

¹ بالة زهرة، مرجع سابق، ص302.

² بالة زهرة، مرجع سابق، ص302.

الفصل الثاني.....سلطات الوالي وأثرها على مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

للولاية، بحيث ينتخب أعضاء مجلسها الشعبي كهيئة تداولية، ويعين أعضاء الهيئة التنفيذية بما فيهم الوالي، هذا الأخير يحد بصفة ظاهرة العيان من اختصاصات الم ش و.¹

إذا كانت البلدية تخضع لرقابة واسعة أدت إلى الحد من استقلاليتها إلى حد ما، فإن الأمر أكثر صرامة على مستوى الولاية، التي تكون تحت خضوع تام لممثل السلطة المركزية (الوالي) بسبب الازدواج الوظيفي الذي يخول لصالح وظيفة ممثل الدولة، في الوقت الذي كان يعتقد البعض أنه سوف يتم تدعيم اللامركزية على مستوى الولاية، وذلك بسحب سلطة التنفيذ من يد الوالي، وتحويلها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي على غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يعتبر الهيئة التنفيذية للبلدية.²

فإذا كان المجلس الولائي يتداول في المسائل التي ارتضاها الوالي مسبقا، علاوة على ذلك، نلاحظ تدخل هذا الأخير في مختلف أشغال المجلس المنتخب، من بدأ العملية إلى نهايتها، وصورة ذلك أنه هو الذي يستدعي المجلس للانعقاد، وكذا طلب إلغاء المداولات من وزير الداخلية أو اقتراح رفض التصديق عليها.³

بناء على ما تقدم يمكن القول بأن الوالي كجهاز غريب على المجلس المنتخب المحلي يكون قد بسط هيمنة واضحة على ممثلي الشأن المحلي. فحتى من جهة الممارسة لا يتطلب الأمر اختصاصا قانونيا ليعلم المواطن المحلي أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يكاد يجد له أثر يذكر نتيجة لوقوعه تحت ظل الوالي.⁴

وأمام كل هذا يمكن القول بأن الرقابة الممارسة على السلطات اللامركزية هي رقابة شديدة ومجال تدخل السلطات الوصية في أعمال السلطة المحلية واسعة إلى درجة تكاد تجردها من استقلاليتها. وعليه فمن أجل تدعيم الطابع اللامركزي للجماعات المحلية وتكريس مبدأ ديمقراطية الإدارة، فإنه من الضروري إعادة النظر في مضمون الوصاية الإدارية وذلك بالقضاء على حالة الخلط والغموض الموجود بين اختصاصات الدولة و اختصاصات الجماعات المحلية، وتحديد مجالات تدخل كل واحدة منها في التسيير

¹ برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، مجلد 02، عدد 01، الجزائر، 2011، ص216.

² تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، مجلد 01، عدد02، الجزائر، 2010، ص28.

³ مسعود شيهوب، مرجع سابق، ص 133.

⁴ برازة وهيبة، المرجع السابق، ص 216.

واتخاذ القرارات، وتحديد حدود الوصاية الإدارية وجعلها تقتصر على الرقابة في مدى مطابقة أعمال الهيئات المحلية للقوانين، والتخفيف من شدة الرقابة السابقة وتدعيم الرقابة اللاحقة وذلك بتفعيل الرقابة القضائية، بحيث تكون قرارات المجموعات المحلية نافذة بمجرد نشرها أو تبليغها ويكون على ممثل الدولة اللجوء إلى القضاء لطلب إلغاء القرارات التي يراها غير شرعية، وإعادة التوازن إلى الولاية بتدعيم صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي وجعله هو الذي ينفذ مداوات المجلس المنتخب على غرار ما هو عليه على مستوى البلدية تدعيماً لمبدأ اللامركزية على مستوى الولاية.¹

الفرع الثاني: رقابة الوالي على ميزانية الهيئات الإدارية المحلية

تعد الرقابة التي يمارسها الوالي على ميزانية الجماعات المحلية هي رقابة الحلول بحيث يحل محل المجالس المنتخبة، ويضمن المصادقة على ميزانية البلدية وتنفيذها في حالة تأخر المجلس الشعبي البلدي عن أداء مهامه.²

لا يمكن المصادقة على الميزانية إذ لم تكن متوازنة، ففي حالة تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، يمكن للوالي أن يرجعها بعد إرفاقها بملاحظات خلال 15 يوم إلى رئيس م ش ب الذي يخضعها بدوره لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام، وإذا تم التصويت على ميزانية غير متوازنة مرة أخرى أو لم تنص على النفقات الإجبارية ولم يتم التصويت عليها ضمن الشروط

¹ تياب نادية، مرجع سابق، ص 29.

² بودفار عبد الحليم، بوتعية حبيب، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2015-2016، ص76.

الفصل الثاني.....سلطات الوالي وأثرها على مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

المنصوص عليها في أجل أقصاه ثمانية أيام التي تلي تاريخ الإصدار، فإنها تضبط تلقائيا من طرف الوالي. هذا ما تضمنته المادة 183 من قانون البلدية 10-11.¹

كما تنص المادة 184 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "عندما يترتب على تنفيذ ميزانية البلدية عجز، فإنه يجب على م ش ب اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه وضمان توازن الميزانية الإضافية.

إذا لم يتخذ الم ش ب الاجراءات التصحيحية الضرورية، فإنه يتم اتخاذها من الوالي الذي يمكنه أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر."

ونصت المادة 186 من قانون البلدية على أنه إذا لم يتم التصويت على الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي البلدي، فإنه يمكن للوالي أن يستدعي المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية وذلك من أجل المصادقة على ميزانية البلدية.

في حالة عدم توصل هذه الدورة الغير عادية إلى نتيجة أي عدم المصادقة على الميزانية فعلى الوالي أن يضبطها.

بالنسبة لميزانية الولاية، فالوالي هو المسؤول عن إعدادها ومن ثم يقوم بعرضها على المجلس الشعبي الولاوي من أجل المصادقة عليها حسب نص المادة 160 من قانون الولاية 07-12.²

¹ تنص المادة 183 من قانون البلدية على أنه: "لا يمكن المصادقة على الميزانية إذا لم تكن متوازنة أو إذا لم تنص على النفقات الإجبارية. في حالة ما إذا صوت م ش ب على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها، إلى الرئيس الذي يخضعها لمداولة ثانية للم ش ب خلال 10 أيام. يتم إصدار م ش ب من الوالي، إذا صوت على الميزانية مجددا بدون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية. وإذا لم يتم التصويت على الميزانية ضمن الشروط المنصوص عليها في المادة خلال 8 أيام التي تلي تاريخ الإصدار...، تضبط تلقائيا من طرف الوالي."

² تنص المادة 160 من قانون الولاية على أنه: "يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه على م ش ب والذي يصوت ويصادق عليه وفقا للشروط المنصوص عليها في هذا القانون."

الفصل الثاني.....سلطات الوالي وأثرها على مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر

من خلال ما تقدم يتضح الدور الرقابي للوالي في المجال المالي الذي يمارسه على الجماعات المحلية في الجزائر، سواء كان ذلك في ميزانية البلدية والولاية من خلال الآليات القانونية التي منحها له المشرع الجزائري، مما يمنح السلطة المركزية القدرة على التأثير والتوجيه والرقابة على ميزانية الجماعات المحلية عن طريق ممثلها على المستوى المحلي وهو الوالي.¹

وكخلاصة لما تمت دراسته في هذا المحور يمكن القول بأن الوالي يتمتع بازواج وظيفي، يعتبر من جهة كممثل للدولة بحيث يعد ممثل للحكومة والممثل المباشر للوزراء ويعمل على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويمثل الدولة أمام القضاء، كما يتمتع بسلطات ضببية تتمثل في الضبط الإداري، والضبط القضائي.

ومن جهة ثانية كممثل للولاية يمارس بموجب هذه الصفة عدة سلطات، فهو الذي يمثل الولاية في الحياة المدنية والإدارية، ويمثلها امام مختلف الجهات القضائية باعتباره رئيس الهيئة التنفيذية على مستوى الولاية، يسهر على تنفيذ مداورات الم ش و، وإعلامهم بها، ويعتبر بمثابة الرئيس الإداري لموظفي الولاية.

وهذا الازدواج الوظيفي كان له الأثر البالغ على استقلال الهيئات الإدارية المحلية، عن طريق هيمنة الوالي عليها، ومن بين آثار هذه الهيمنة خضوع البلدية للوالي بنسبة كبيرة، وتدخله في مختلف أعمال الم ش و، ورقابته على ميزانية هذه الهيئات الإدارية المحلية حيث يقوم بالمصادقة على ميزانية البلدية في حال تأخر الم ش ب عن أداء مهامه، ويعد ميزانية الولاية ويعرضها على الم ش و.

¹ سليمان صبيحة، دربال مريم، الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، 2016-2017، ص51.

المبحث الثاني

آثار سلطات الوالي الرقابية على حس تسيير الهيئات الإدارية المحلية

يتمتع الوالي في التنظيم الإداري الجزائري بعدة سلطات رقابية أقرها له المشرع الجزائري على الهيئات المحلية الإقليمية التي تتمتع بالشخصية المعنوية يمارسها عن طريق ما يسمى بالوصاية الإدارية. حيث تتركز هذه الرقابة على الهيئات اللامركزية ممثلة في المجالس الشعبية البلدية والولائية، وأشخاصهم وأعمالهم، الأمر الذي قد يترك آثارا سلبية على حسن سير هذه الهيئات ناهيك عن استقلالها الإداري والمالي.

وللتفصيل أكثر حول مضمون الوصاية الإدارية التي يمارسها الوالي على الهيئات المحلية ومدى تأثيرها على حسن سيرها واستقلالها، سنتطرق إلى وصاية الوالي على المجلس ش و (الطالب الاول)،

ووصاية الوالي على المجلس ش ب (المطلب الثاني)، ونحاول تقدير مدى تأثير سلطات الوالي الرقابية على حسن سير الهيئات الإدارية المحلية (المطلب الثالث) فيما يلي:

المطلب الأول

وصاية الوالي على المجلس الشعبي الولائي

مما تجدر الإشارة إليه أنه على الرغم من تمتع الولاية بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي فهذا لا يبعدها عن مجال الرقابة. حيث يخضع الم ش وبموجبها لعدة أشكال من الرقابة من طرف والي الولاية، تتمثل في ثلاث صور: يتعلق الأمر بالرقابة على أشخاص الهيئة (الفرع الأول)، الرقابة على أعمال الهيئة (الفرع الثاني)، الرقابة على الم ش وكهيئة في حد ذاته (الفرع الثالث). ذلك ما سنتطرق له بشيء من التفصيل فيما يلي:

الفرع الأول: الرقابة على أشخاص الهيئة

يمارس والي الولاية رقابة إدارية على أشخاص الهيئات المحلية المنتخبون تتمثل في عدة صور، تتمثل في الإقالة والإيقاف والإقصاء. وهذا ما أكده المشرع الجزائري من خلال المادة 40 من قانون الولاية التي نصت على أنه: "تزول صفة المنتخب بالمجلس ش وفي حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني."

أولاً: الإقالة

يقصد بها إلغاء صفة العضوية من العضو المنتخب والتي تعد من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس المنفردين.¹

وفي هذا الإطار، نظم المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية 12-07 أحكام الإقالة في المادتين 42 و43 منه، حيث اعتبر غياب العضو المتكرر دون عذر مقبول عبارة عن تخلي عن العهدة حسب

¹ سليمان صبيحة، دربال مريم، مرجع سابق، ص 36.

نص المادة 43 التي مفادها أن كل عضو يعد مستقيلا إذا تغيب بدون مبرر في أكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.¹

والجدير بالملاحظة أن استقالة العضو في المادة 42 جاءت مضبوطة ودقيقة، حيث تؤكد المادة أن استقالة العضو المنتخب تكون سارية المفعول إذا قرر أعضاء المجلس ش وذلك بموجب مداولة، وترسل الاستقالة إلى الرئيس بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام ويبلغ الوالي فوراً بذلك.²

ثانيا: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية للعضو المنتخب في المجلس مؤقتاً لأسباب حددها القانون وهذا في حالة تعرض المنتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه حيث يوقف العضو مؤقتاً إلى غاية صدور القرار النهائي من العهدة القضائية.³

ونظم المشرع الجزائري أحكام الإيقاف بموجب المادة 45 من قانون الولاية، حيث ربط ذلك بتوفر عدة شروط نذكر منها ما يلي:

1- من حيث السبب:

يكون إيقاف العضو المنتخب بالنسبة للم ش وفي حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية

¹ تنص المادة 43 من قانون الولاية على انه: " يعلن في حالة تخلي عن العهدة، كل منتخب تغيب بدون عذر مقبول في أكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة، ويثبت التخلي عن العهدة من طرف المجلس ش و."

² تنص المادة 42 من نفس القانون على أنه: " ترسل استقالة عضو من م ش وإلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل استلام. ويقر المجلس ش وذلك بموجب مداولة. ويبلغ الوالي فوراً بذلك."

³ بوضياف عمار الوجيز في القانون الإداري، (ط03)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013، ص327.

بصفة صريحة، الأمر الذي أكده المشرع الجزائري من خلال الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07.¹

وإذا صدر حكم قضائي نهائي من طرف المجلس القضائي يقضي ببراءة المنتخب يستأنف هذا الأخير يستأنف مهامه الانتخابية مباشرة وهذا ما أكدت عليه الفقرة الثالثة من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 بنصها على أنه: " وفي حالة صدور حكم قضائي نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية. "

2- من حيث الاختصاص

حدد المشرع الجزائري بصفة صريحة الجهة المخولة بإصدار قرار توقيف العضو المنتخب، والمتمثلة بالأساس في الوزير المكلف بالداخلية، وهذا بموجب الفقرة الثانية من المادة 45 من قانون الولاية.²

3- من حيث المحل

يتمثل محل قرار التوقيف في تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه الانتخابية الذي لا يحضر لأشغال المجلس مثلا، وهذا ما نصت عليه صراحة في الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 من خلال عبارة " لا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة"، ومنه لا يمكن تصور تعطيل مهام العضو هنا خارج إطار الحبس.³

4- من حيث الشكل والإجراءات

حسب نص المادة 45 من قانون الولاية يتضح لنا أن قرار توقيف المنتخب الولائي، يتم وفقا لإجرائيين هما:

¹ تنص الفقرة الأولى من المادة 45 من قانون الولاية على أنه: " يمكن أن يوقف بموجب مداولة للم ش و، كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف ولا تمكنه من متابعة عهده الانتخابية بصفة صحيحة. "

² تنص الفقرة الثانية من المادة 45 من نفس القانون على أنه: " يعلن التوقيف بموجب قرار معلل من الوزير المكلف بالداخلية... "

³ بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 130.

أ- الإجراء الأول:

يجب أن يتم توقيف العضو المنتخب بموجب مداولة من طرف م ش و، والحكمة التي أراد المشرع تحقيقها هي المحافظة على مصداقية هيئة التداولية.

ب- الإجراء الثاني:

يثبت قرار توقيف العضو المنتخب بموجب قرار من وزير الداخلية والجماعات المحلية.¹

ثالثا: الإقصاء

الإقصاء هو اسقاط كلي ونهائي للعضوية لا يتم إلا نتيجة لفعل خطير نسب للعضو المنتخب، وينبغي عند حدوثه تطبيق أحكام الاستخلاف، وهذا ما يميز الإقصاء عن الايقاف الذي لا يطبق بشأنه الاستخلاف.²

ونظم المشرع الجزائري أحكامه في المادتين 44 و 46 من قانون الولاية 12-07، حيث تؤكد الفقرة الأولى من المادة 44 على أنه يقضى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس ش وإذا ثبت أنه يوجد تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا ولا يكون هذا الاقصاء الا بقرار صادر من طرف وزير الداخلية بناء على مداولة مجلس ش و، وهو ما تضمنته الفقرة الثانية والثالثة، أما الفقرة الأخيرة فأعطت الحق للعضو المعني بالقرار تقديم طعن قضائي أمام مجلس الدولة في أجل أقصاه 4 أشهر من تاريخ تبليغ هذا القرار.³

كما أضاف المشرع إلى هذا حالة أخرى بموجب المادة 46 من نفس القانون حيث نصت الفقرة الأولى منها على أنه: " يقضى بقوة القانون من المجلس ش وكل منتخب كان محل إدانة جزائية نهائية لها علاقة بعهدته تضعه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب".

¹ بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 131.

² بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، مرجع سابق، ص 180.

³ تنص المادة 907 من القانون 08-09 على أنه: " عندما يفصل مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، تطبق الاحكام المتعلقة بالآجال المنصوص عليها في المواد من 829 إلى 832 أعلاه".

ويلاحظ من خلال مصطلح " إدانة جزائية نهائية" أنها توفر الحماية القانونية للمعني بالقرار، وتعمل أيضا مبدأ التقاضي على درجتين، بحيث استبعد المشرع صراحة حكم المحكمة حتى ولو كان يدين العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي، وانتظار القرار النهائي الذي يصدر عن المجلس القضائي.¹

يمكن القول من خلال ما تقدم أن المشرع الجزائري قد أصاب عندما جعل قرار إقصاء الذي يصدره وزير الداخلية يكون بناء على مداولة م ش ومن خلال عبارة "يقر المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة." الواردة في الفقرة الثانية من المادة 46، وهذا ما يؤدي إلى استبعاد القرار الإداري الانفرادي.²

وأكدت المادة 41 من قانون الولاية أنه في حالة إقصاء المنتخب، يجب استخالفه في أجل لا يتجاوز الشهر بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة.

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال الهيئة

تعتبر الرقابة على أعمال الهيئات اللامركزية من أهم وسائل الرقابة وأكثرها ممارسة على مستوى الجماعات الاقليمية وتتمثل فيما يلي:

أولا: المصادقة

عالج المشرع الجزائري المصادقة على أعمال الم ش ومن خلال أحكام المادتين 54 و55 من قانون الولاية رقم 07-12، حيث يتبين أن هناك نوعين من المصادقة، وهي المصادقة الضمنية، والمصادقة الصريحة.

أولا: المصادقة الضمنية

أكد المشرع الجزائري من خلال الفقرة الأولى من المادة 54 بصفة صريحة على أن مداولات م ش و تكون قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية.

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فهي تعطي الحق للوالي برفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها التي تكون غير مطابقة للقوانين والتنظيمات.¹

¹ بوضيف عمار، شرح قانون الولاية 07-12، مرجع سابق، ص 331.

² بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 129.

ثانيا: المصادقة الصريحة

نصت المادة 55 من قانون الولاية على أنه: " لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران، مداوات الم ش والمتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،
- التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله،
- اتفاقيات التوأمة،
- الهبات والوصايا الأجنبية."

وعليه نجد أن المشرع الجزائري حدد بصراحة أن المصادقة على مداوات م ش وبخصوص مجالات محددة وليس كل المجالات تخول للوزير المكلف بالداخلية.

ثانيا: الالغاء

يتمثل الإلغاء في إبطال مداوات م ش ومن طرف السلطة الوصية على أن يستند هذا الإبطال لنص قانوني وقد يكون مطلق أي إلغائها بقوة القانون، أو نسبيا أي قابلة للإبطال.²

1-البطلان المطلق:

تعتبر باطلة بحكم القانون، المداوات التي نصت عليها المادة 53 من القانون الولاية كما يلي:

تبطل بقوة القانون مداوات الم ش و:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية،
- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

¹ تنص الفقرة 2 من المادة 54 من قانون الولاية على أنه: " إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 أعلاه، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها."

² سليمان صبيحة، دربال مريم، مرجع سابق، ص 38.

- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

- المتخذة خارج مقر م ش ومع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه."

أما الفقرة الثانية من نفس المادة فقد أقرت للوالي حق رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية في حال اتخاذ مداولة خرقا لهذه المادة.¹

2- البطلان النسبي:

تطرق قانون الولاية 12-07 في المادة 56 منه، إلى حظر أعضاء م ش و، أو رئيسه من حضور المداولات التي تتعارض فيها مصالح الولاية ومصالحهم بأسمائهم أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء عنهم. وألزمت كل عضو في م ش وبالتصريح لرئيس المجلس، هذا الأخير له أن يصرح هو بدوره أمام م ش و.²

فهذا المنع أو الإبعاد يعتبر مؤقت وموضوعي، ومخالفة ذلك يعرض المداولة للإبطال أي لإمكانية الإلغاء الذي يحق للوالي إثارته خلال 15 يوما من اختتام الدورة المتخذة فيها المداولة. كما يجوز أيضا لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك مطالبة الوالي بإبطالها من خلال إرسال طلب برسالة موصى عليها إلى الوالي خلال 15 يوما بعد إلصاق المداولة.³ كما يحق للوالي رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة لإبطال المداولة المخالفة لأحكام المادة 56 من قانون الولاية،⁴ وعليه تطرح من جديد إشكالية التمثيل القضائي للمجلس الشعبي الولائي أمام القضاء.

¹ تنص الفقرة 02 من المادة 53 من قانون الولاية على انه: "إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها."

² تنص المادة 56 من قانون الولاية على أنه: "لا يمكن رئيس م ش و أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية.....حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع. وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة. يلزم كل عضو م ش و. في وضعية تعارض مصالح، التصريح بذلك لرئيس الم ش و. وفي حالة ما يكون رئيس م ش و. في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، يجب عليه التصريح بذلك للم ش و."

³ بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341.

⁴ تنص الفقرة 04 من المادة 57 من قانون الولاية على أنه: "يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56 أعلاه."

ثالثا: الحلول

يمكن للوزير المكلف بالداخلية أن يحل محل م ش وعندما يفرض أحد القرارات الملزمة قانونا، فهذا الحل محدود وضيق ويتناول الجانب المالي أي الميزانية.¹

وقد أكد المشرع الجزائري من خلال المادة 163 من قانون الولاية على تسجيل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الإجبارية، التي لم يصوت عليها م ش و وفقا للتنظيم الجاري به العمل. كما أكد بموجب المادة 168 على أنه إذا لم يصوت المجلس ش و بسبب اختلال داخله بالرغم من قيام الوالي باستدعاء أعضائه في دورة استثنائية للمصادقة عليها، يتخذ الوزير المكلف بالداخلية التدابير الملائمة لضبطها.²

وأكد المشرع ايضا من خلال المادة 169 على إمكانية تدخل الوصاية إذا عجز المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ التدابير التصحيحية لاستدراك العجز المسجل عند تنفيذ الميزانية وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية، يتولى أخذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز.³

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة

تتمثل هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي الولائي، فهو الإجراء الأخطر على فكرة الإدارة المحلية، والسلاح الذي يفتك بها وينهي حياتها، وتعكس مدى قدرة مركز الوالي في التعامل معها والتحكم في ضبط سلوكها وحملها على الانصياع للقانون. ونظرا لخطورته فلن يؤتى إلا لجسامة السبب الباعث لذلك،⁴ وقد حصرت المادة 48 من قانون الولاية حالات الحل كما يلي: " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي:

¹ سليمان صبيحة، دربال مريم، مرجع سابق، ص 39.

² بلغالم بلال، مرجع سابق، ص 139.

³ تنص الفقرة 02 من المادة 169 من قانون الولاية على انه: " إذا لم يتخذ المجلس ش و. التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذين يمكنهما الإذن بامتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية."

⁴ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، الجزائر، 2013-2014، ص 174.

- في حالة خرق أحكام دستورية،
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي،
- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم،
- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه،
- في حال اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب."

ويتم هذا الحل بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية.¹

بعدها يعين هذا الأخير خلال 10 أيام باقتراح من طرف الوالي مندوبية ولائية تخول لها ممارسة الصلاحيات المنوط بها بموجب القانون، تنتهي مهمتها فور تنصيب المجلس الشعبي الولائي الجديد.²

ونصت المادة 50 من قانون الولاية على أنه: "تجرى انتخابات تجديد م ش والمحل في أجل أقصاه ثلاثة أشهر ابتداء من تاريخ الحل، إلا في حال المساس الخطير بالنظام العام. ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الجارية."

المطلب الثاني

وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي

¹ تنص المادة 47 من قانون الولاية على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية."

² تنص المادة 49 من نفس القانون على أنه: "في حالة حل م ش و، يعين الوزير المكلف بالداخلية، بناء على اقتراح من الوالي، خلال العشرة أيام التي تلي حل المجلس، مندوبية ولائية لممارسة الصلاحيات المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات المعمول بها، إلى حين تنصيب المجلس الجديد. تنتهي مهمة المندوبية الولائية بقوة القانون فور تنصيب المجلس ش والجديد."

أكد المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية 10-11 على خضوع المجلس ش ب بأعضائه لرقابة الوالي ممثلا للوزير عن طريق الرقابة الوصائية، وباعتباره هيئة غير ممرضة في الولاية يتمتع بعدة سلطات يمارسها اتجاه المجلس كهيئة بالإضافة إلى أشخاص وأعمال الهيئة.

ولإحاطة بمختلف أشكال هذه الرقابة، سنتناول بشيء من التفصيل للرقابة على أشخاص الهيئة (الفرع الأول)، والرقابة على أعمال الهيئة (الفرع الثاني)، وأخير الرقابة على المجلس ش ب كهيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول: الرقابة على أشخاص الهيئة

إن استقلال الهيئات المحلية لا يمنع ممارسة السلطة المركزية الرقابة على الأشخاص المسؤولين عن التسيير المحلي لهذه الهيئات، حيث تأخذ الرقابة عدة أشكال تتمثل أساسا في إيقافهم أو اقصائهم، ويمكن أن يقعوا في الإقالة التلقائية.¹

أولا: الإيقاف

يقصد بالإيقاف تجميد العضوية المؤقت كما ذكرنا سابقا. حيث نصت في هذا الشأن المادة 43 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية 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.

وفي حالة صدور حكم نهائي بالبراءة، يستأنف المنتخب تلقائيا وفوريا ممارسة مهامه الانتخابية"

يستنتج من هذا أن سبب الإيقاف أو تجميد العضوية هو المتابعة الجزائية، والتي حدد المشرع الجزائري كونها تتعلق بجنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام، كأن يتعلق الأمر بجريمة اختلاس أموال عمومية كون المنتخب مثال مسيرا في مؤسسة عمومية. وأضاف النص لأسباب تتعلق بالشرف، أو كان

¹ جمال ونوقي، آليات الرقابة الإدارية على المجلس الشعبي البلدي في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 09، العدد 02، 2021، ص372.

المنتخب عرضة لتدابير قضائية كأن يتعرض لإجراء الحبس المؤقت، حيث لا يتصور تمتعه بالصفة الانتخابية وهو داخل المؤسسة العقابية ولو بعنوان الحبس مؤقت.¹

ويحق للمنتخب الالتحاق بالم ش ب وممارسة مهامه، في حال صدور حكم نهائي بالبراءة.

ثانيا: الإقصاء

إن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون،² هذا ما أكدته المادة 44 من قانون البلدية 11/10 بقولها: " يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو م ش ب كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار."

مما يستخلص من هذه المادة أن سبب الإقصاء هو إدانة جزائية يتعرض لها المنتخب البلدي لسبب من الأسباب التي نصت عليها المادة 43 من نفس القانون، وعليه يعود الاختصاص إلى الوالي، ويترتب على الإقصاء زوال صفة العضوية بصورة دائمة ونهائية، ويقر م ش ب ذلك بموجب مداولة، ويستخلف العضو المقصي في أجل لا يتجاوز شهر واحدا بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي.³

ويعد الإقصاء امتداد لعملية الإيقاف، وهذا لا يعني أن يسبقه قرار التوقيف، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار الذي يصدر ضد العضو الموقوف، ومنه فإن قرار الإقصاء يستلزم صدور حكم نهائي بالإدانة. وتجدر الإشارة إلى أن الأحكام الابتدائية بالإدانة لا تؤدي للإقصاء، بل يلزم أن يكون الحكم الصادر نهائيا، وقد أصاب المشرع في هذا الصدد لأنه يتماشى فعلا مع أحد الأركان الشرعية والإجرائية المتمثل في قرينة البراءة.⁴

ثالثا: الإقالة

¹ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية 11-10، (ط1)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص284.

² المرجع نفسه، ص285.

³ تنص المادة 41 من قانون البلدية على أنه: " في حالة الوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني لمنتخب م ش ب، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي."

⁴ زيتوني حسام الدين، سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، منكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2015-2016، ص71.

تعد الإقالة من أهم أشكال الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين. ويقصد بها إنهاء مهام أعضاء م ش ب ب بصفة منفردة كل واحد على حدا وتجريدهم من العضوية في المجلس.¹

غير أن المشرع الجزائري لم ينص على الإقالة صراحة في القانون 10-11 المتعلق بالبلدية، وعوضها باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية، وهذا ما نصت عليه المادة 45 بقولها: "يعتبر مستقيلا تلقائيا من م ش ب، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثالث دورات عادية خلال نفس السنة. وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا. يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك."

وحسب نص المادة 45 نخلص إلى القول بأنه لصحة الإقالة يجب توفر عدة شروط تتمثل فيما يلي:

- 1- الغياب المتكرر عن حضور دورات المجلس الشعبي البلدي والتي حددها قانون البلدية لأكثر من ثالث دورات عادية خلال نفس السنة.
- 2- أن يكون الغياب بدون عذر مقبول.

إن الهدف من ذلك هو التصدي بكل حزم لظاهرة الغياب غير المبرر ولا المقنع لأشغال المجلس من خلال الحكم بإقالة العضو المتخلف عن دوراته العادية لأكثر من ثلاث مرات في نفس السنة، التي أصبح الأعضاء يلجؤون إليها دون النظر في عواقبها الوخيمة على استمرار وحسن سير وأداء المجلس. ويظهر بما لا شك فيه عدم اهتمامه بما اختاره لنفسه بأن يكون عضوا في هذا المجلس. ولعل أهم ما ساهم في هذه الظاهرة التي بدأت تتفشى هو اللامبالاة التي أصبحت صفة غالبية على المجالس المنتخبة، وكذا عدم قدرة بعض الأعضاء على التفاعل داخل المجالس، أو مبررا كردة فعل تعبيريا عن موقف معين، أو لأن العضو لم يصل إلى ما أوحى إليه خياله، أي عدم تحقق النتيجة الباعثة على ترشحه أصلا.²

¹ قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 233.

² اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 160.

تطبيقا لنص المادة 41 من قانون البلدية تضع الإقالة حدا نهائيا للعضوية بالمجلس الشعبي البلدي، أي تجميد صفة المنتخب، بمعنى أن الإقالة تؤدي إلى إلغاء مركزه القانوني كنائب، كما يترتب عنها استخلاف العضو المقال بعضو آخر.¹

من المؤكد أن هدف المشرع الجزائري من هذه الحالة هو جعل المنتخب أكثر التزاما بحضور الجلسات ودورات المجلس، ولمحاربة ظاهرة الغياب، وقد وفق أيضا حين وفر للمنتخب المتغيب ضمانات تتمثل في سماعه من قبل المجلس لتبرير غيابه. غير أنه من الضروري الإشارة إلى أن نص المادة 45 المذكورة أشارت للتغيب بوضوح عن الدورات العادية ولم تشر للدورات الاستثنائية فهي غير مشمولة بالنص.²

الفرع الثاني: الرقابة على أعمال المجلس

أخضع المشرع الجزائري أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة الوالي، حيث يتولى المصادقة على المداولات، أو إلغائها، أو الحل محل المجلس الشعبي البلدي عند إهماله لأعماله. ذلك ما سنتطرق إليه بشيء من التفصيل فيما يلي:

أولا: المصادقة على المداولات

القاعدة العامة أن قرارات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى مصادقة الوالي عليها. ويقصد بالمصادقة أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بأن القرار الصادر عن المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يترتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية، وقد تكون المصادقة صريحة أو ضمنية بحسب ما نص عليه قانون البلدية 10-11.³

¹ تنص المادة 41 من قانون البلدية على أنه: "في حالة...الاستقالة...لمنتخب بالم ش ب، يتم استخلافه في أجل لا يتجاوز شهرا واحدا، بالمرشح الذي يلي مباشرة آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي."

² بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، مرجع سابق، ص 286.

³ زيتوني حسام الدين، مرجع سابق ص 79.

1- المصادقة الضمنية

نصت المادة 56 من قانون البلدية أن مداوات المجلس الشعبي البلدي تنفذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية فيما عدا المداوات التي استثناها القانون.¹

وإذا انتهت المدة دون اعتراض الوالي على هذه المداوات، يكون بمثابة دلالة ضمنية على موافقة الوالي على هذا القرار.²

2- المصادقة الصريحة

نصت المادة 57 من قانون البلدية 10-11 على أنه: " لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات والحسابات،

- قبول الهبات والوصايا الأجنبية،

- اتفاقيات التوأمة،

- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

ونظرا لخطورة الموضوعات التي تتضمنها هذه المادة، أوجب المشرع الجزائري المصادقة الضمنية عليها، فالميزانية تتعلق من جهة بمختلف اختصاصات البلدية، وبالخزينة العمومية من جهة ثانية، لذا وجب أن تدرس مداولة المجلس الشعبي البلدي التي صادق عليها من جميع الجوانب. أما فيما يتعلق بالهبات فقد أدرجها جديدا فمن المنطقي أن يتم معرفة والتأكد من مصدرها، وما من شأنه أن يؤثر على المجلس كهيئة أو أعضائها ويضر بالمصلحة العامة.³

يذكر أن قبول هذا النوع من الهدايا يتم بموافقة مسبقة لوزير الداخلية، كذلك الأمر بالنسبة للتوأمة مع الأطراف الأجنبية الذي يجب أن ينضوي تحت حماية كيان الدولة من خلال الاطلاع على بنود

¹ تنص المادة 56 من قانون البلدية على أنه: " مع مراعات أحكام المواد 57 و59 و60 أدناه، تصبح مداوات المجلس ش ب قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية."

² زيتوني حسام الدين، مرجع سابق، ص 80.

³ اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 161.

هذه التوأمة، ويجب على السلطة الوصية أن تتحرى في ذلك على نحو يحمي المصلحة العامة والمحلية أيضا. أما فيما تعلق بالتنازل عن الأملاك العقارية فالإزامية تصديقها أمر مهم ولازم حفاظا عليها. ولب القول هنا أنه ليست لأهميتها فقط أحييت للمصادقة الصريحة، بل لطبيعتها ولاعتبارها من الموضوعات الداخلة في نطاق اختصاصات السلطة المركزية أصلا.¹

غير أن ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري عمل على تخفيف شدة هذا التصديق الصريح وما قد يترتب عليه من تعطيل للنشاط الإداري من خلال اعتبار المداولات المنصوص عليها في المادة 57 مصادقا عليها إذا لم يعلن الوالي قراره خلال 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداعها بالولاية، وفي هذه الحالة أصبحت هذه المصادقة ضمنية، هذا ما أكدته المادة 58 من قانون البلدية.²

ثانيا: البطلان

البطلان أو الإلغاء هو وسيلة لاحقة لرقابة الوالي لأنه يتدخل بعد صدور القرار من م ش ب لإلغائه كونه مخالفا للقانون، وينقسم إلى:

1- البطلان المطلق

تنص المادة 59 من قانون البلدية على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي

- المتخذة خرقا للدستور وغير مطابقة للقوانين والتنظيمات،
- التي تمس برموز الدولة وشعاراتها،
- غير المحررة باللغة العربية."

وعليه تصبح هذه المداولات لا أثر لها قانونيا، يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار.³

¹ اسماعيل فريجات، مرجع سابق، 162.

² تنص المادة 58 من قانون البلدية على أنه: "عندما يخطر الوالي، قصد المصادقة، بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن عن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ ايداع المداولة بالولاية، تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها."

³ تنص الفقرة 2 من المادة 59 من قانون البلدية على أنه: "يعاين الوالي بطلان المداولة بقرار."

ثانيا: البطلان النسبي

أقر المشرع الجزائري في المادة 60 من قانون البلدية 11-10 بأنه: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي."

يكرس هذا النص نوع من الشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي، بالإضافة إلى شيء من التفصيل في درجة القرابة حول هذا الموضوع.¹

وأكد المشرع الجزائري من خلال الفقرة 03 و04 من المادة 60 من قانون البلدية على ضرورة التصريح في حالة ما إذا كان عضو بالم ش ب في وضعية تعارض بالمصالح أمام رئيس الم ش ب، الذي بدوره إذا كان معني بالتعارض يعلن ذلك أمام المجلس.

كما مكن المشرع الجزائري رئيس المجلس الشعبي البلدي من الطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو رفض المصادقة عليها،² فإذا حدث اصطدام بين الفئة المنتخبة والوالي باعتباره ممثلا للدولة، وجب عرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري. وأجازت المادة 61 من قانون البلدية لرئيس المجلس أن يقدم تظلما إداريا ولم تحدد طبيعته كونه ولائيا أو رئاسيا، وطالما تم إطلاق النص فالمطلق يفسر على إطلاقه.³

ثالثا: الحلول

يقصد بها أن تحل السلطة الوصية (الوالي) محل الهيئة المحلية (م ش ب) لتنفيذ بعض التزاماته القانونية التي لم يتم بها عن قصد أو عن عجز أو إهمال.⁴

¹ زيتوني حسام الدين، مرجع سابق، ص 83-84.

² تنص المادة 61 من قانون البلدية على أنه: " يمكن لرئيس م ش ب....، أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة."

³ بوضيف عمار، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 405.

⁴ اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 165.

والحكمة من اقرار الحلول هو التوفيق بين المصالح المحلية التي تتمتع بالشخصية المعنوية، وبين فكرة المصلحة العامة التي تبقى موجهة لمؤسسات الدولة والحيلولة دون تأخر الهيئات المحلية عن أداء التزاماتها.¹ تتجلى سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي.

1- الحلول الاداري

أكد المشرع الجزائري بموجب المواد 100، 101، 142 من قانون البلدية 11-10 على سلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، حيث تظهر هذه السلطة في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ جميع التدابير المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام وذلك عند تقصير السلطات البلدية عن القيام بأعمالها. يهدف هذا الحل إلى ضمان الاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين، لاسيما المتعلقة بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.²

وبالعودة للمادة 101 من قانون البلدية 11-10 نجدها تنص على أنه: "عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القانون والتنظيمات، يمكن للوالي، بعد اذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل بعد انقضاء الأجل المحدد في بموجب الإذار."

ونلاحظ من هذا النص أنه يمكن للوالي الحلول محل رئيس م ش ب إذا تأخر عن أداء مهامه أو امتنع عن اتخاذ القرارات اللازمة، ولصحة هذا الإجراء لابد أن يسبقه إذار من الوالي.

أما نص المادة 142 من قانون البلدية فيشير إلى تمتع الوالي بسلطة اصدار أمر بالإيداع القانوني للوثائق الخاصة التي تكتسي أهمية خاصة في أرشيف الولاية، في حال تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي في القيام بالإجراءات الكفيلة بالمحافظة عليها.

2- الحلول المالي

أما فيما يخص الحلول المالي فيحق للوالي استنادا للمادة 102 من قانون البلدية الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على

¹ جمال ونوقي، مرجع سابق، ص 378.

² زيتوني حسام الدين، مرجع سابق، ص 85.

الميزانية¹ والتدخل للمصادقة عليها وتنفيذها. وفي حالة ما إذا صوت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، فإن الوالي يرجعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يخضعها بدوره لمداولة ثانية للمجلس الشعبي البلدي خلال 10 أيام.²

ولا تتوقف سلطة الحل عند مرحلة التصويت على الميزانية، بل تمتد إلى ما بعد التنفيذ خاصة إذا ترتب على تنفيذها عجز، فيحق للوالي في هذه الحال التدخل والإذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر.³

الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تتجسد هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده، حيث تعتبر الوسيلة الوحيدة لممارسة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، وهو ما أكد عليه المشرع الجزائري من خلال المواد من 46 إلى 51 من قانون البلدية يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي، وإزالته قانونيا وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها.⁴

1- حالات الحل

نظرا لكون الحل يعتبر من أخطر آليات الرقابة على المجلس الشعبي البلدي، حدد المشرع الجزائري في المادة 29 من قانون البلدية ثمان حالات للحل، هي:

أ- **خرق أحكام الدستور:** يتضمن الدستور العديد من النصوص والمبادئ التي يتعين احترامها باعتبارها القانون الأسمى في البلاد.

ب- **إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس:** كعمليات تزوير أو خرق الضمانات المتعلقة بشفافية ونزاهة الانتخابات، مما يؤدي إلى إلغاء العملية الانتخابية.⁵

¹ Lehen SERIAK, L'organisation et le fonctionnement de la commune, enagi édition, 1998, p 107.

² تنص المادة 102 من قانون البلدية على انه: "في حالة حدوث اختلال بالم ش ب يحول دون التصويت على الميزانية، فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من هذا القانون."

³ زيتوني حسام الدين، مرجع سابق، ص 86.

⁴ بوعمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2004، ص 103.

⁵ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 148.

ج- استقالة جماعية لأعضاء المجلس: تؤدي استقالتهم الجماعية إلى تعطيل التنمية في البلدية، فتتدخل الوصاية لحل.

د- بقاء المجلس يشكل مصدر اختلالات خطيرة في التسيير: كتغليب الحسابات الضيقة أو الحزبية، على حساب المصلحة العامة للبلدية.

هـ- إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة حتى بعد الاستخلاف: إذا أصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة تم حل المجلس.

و- وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي للبلدية: قد تصل الأمور إلى حد عدم التفاهم المطلق بين الأعضاء دون التوصل إلى حلول وسطى، مما يشكل خلافا خطيرا على السير العادي للبلدية.

ز- اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها: إن دمج البلدية مع بعضها البعض انشاء بلدية جديدة أو ضمها لبلدية أخرى أو تقسيم البلدية إلى عدة بلديات، وفق التقسيم الإقليمي الجديد الذي يتخذه البرلمان، يعد سببا من الأسباب التي تستدعي حل المجلس وأداة تشكيله حسب الوضع الجديد.

ح- حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب: وهي ظروف لم تكن متوقعة، ولم يحدد المشرع المقصود بهذه الظروف الاستثنائية وطبيعتها وشروطها التي تستوجب معها حل المجلس.¹

2- الجهة المختصة بالحل

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي، وهذا حسب المادة 47 من قانون البلدية 10-11 التي نصت على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"

ويقوم الوالي عند حل المجلس الشعبي البلدي بتعيين متصرفا ومساعدين توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية مؤقتا خلال العشرة أيام التي تلي الحل، وتنتهي مهامه بقوة القانون عند تنصيب المجلس

¹ اسماعيل فريجات، مرجع سابق، ص 167.

الجديد. وفي حالة الظروف الاستثنائية أو حالة المساس الخطير بالنظام العام التي تعيق الانتخابات، يقدم الوالي اقتراحا معللا إلى الوزير المكلف بالداخلية بتأجيل الانتخابات.¹

المطلب الثالث

تقدير مدى تأثير السلطات الرقابية للوالي على تسيير الهيئات الادارية المحلية

تتمتع الهيئات الإدارية المحلية في التنظيم الإداري الجزائري بالشخصية المعنوية والاستقلال الإداري والمالي، غير أن هذا الاستقلال ليس مطلقا بل هو عارضا أي نسبيا حيث تخضع هذه الهيئات للرقابة الوصائية للسلطة المركزية عن طريق ممثلها على المستوى اللامركزي والمتمثل في والي الولاية. حيث يمارس هذا الأخير عدة أشكال من الرقابة سواء على أعمال هذه الهيئات أو أشخاصها، مما قد يترتب آثارا سلبية على سير هذه الهيئات. وللوقوف على مدى تأثير سلطات الوالي الرقابية على حسن سير الهيئات الإدارية المحلية، سنتطرق بشيء من التفصيل إلى آثار سلطة التصديق (الفرع الأول)، و آثار سلطة الإلغاء (الفرع الثاني)، وأخيرا آثار سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثالث) وفق ما يلي:

الفرع الأول: آثار سلطة التصديق

إن الواقع المحلي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد، فهو حق شبه مطلق للوالي يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها.²

وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية والولاية قد أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ المداولات بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر، فالواقع العملي يعيد بأن الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها إذا جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية. وفي هذه الحالة تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبرها على اتخاذ قراراتها ووضعها في موضع التنفيذ، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب

¹ أنظر المادة 05 من المرسوم التنفيذي 16-104، المؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كليات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلية، ج ر عدد 18، الصادرة في 23 مارس 2016.

² بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، بسكرة، 2009، ص108.

التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار المحكمة العليا الصادر بتاريخ 18 جانفي 1983 أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح.¹

الفرع الثاني: آثار سلطة الإلغاء

يعود قرار إلغاء مداوات المجالس المحلية إلى الوالي باعتباره ممثلا للولاية والسلطة المركزية والتمثلة في المداوات المخالفة للقواعد القانونية أو التي تمس بالمصلحة العامة، وفي هذه الحالة يرفع الوالي دعوى أمام القضاء لإقرار ببطلان المداولة، وعليه يكون الوالي طرف مدعى و م ش و طرفا مدعى عليه، وهذا الأخير لا يمكن لرئيسه أن يتقاضى باسمه لأنه لا يتمتع بالشخصية الاعتبارية وإنما يتقاضى باسم م ش و، عكس الوالي له حق التقاضي باسم الولاية لتمتعها بالشخصية المعنوية. وهذا ما يطرح مشكل التمثيل القضائي بين الوالي ورئيس م ش و، مما يؤدي إلى ظهور نزاع بينهما وهذا الأخير ينجم عنه فقدان سكان الإقليم ثقتهم في الوالي وفي المنتخب المحلي.²

كما أن المداوات التي تكون مخالفة لقواعد الصالح العام مسها تعديل كبير، إذ يلاحظ أن حق إثارة البطلان لا يوجد نص له في قانون البلدية على عكس قانون الولاية الذي حافظ فيه المشرع الجزائري من حيث المبدأ على إمكانية إثارته إما من جهة إدارية (الوالي)، أو سلطة شعبية (الناخبين المحليين) أو المكلف بالضريبة.³

الفرع الثالث: آثار سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي

يخضع رئيس المجلس الشعبي البلدي إلى الوصاية الإدارية بصفته ممثلا للبلدية كبقية الأعضاء بالمجلس الشعبي البلدي والمنصوص عليها في قانون البلدية، فتمارس عليه الرقابة الوصائية من طرف والي الولاية نظرا لخصوصية العلاقة بينهما على عكس باقي أعضاء المجلس الشعبي البلدي.⁴

¹ كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، 2014-2015، ص 87-88.

² كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، مرجع سابق، ص 88.

³ بوضيف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341.

⁴ كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، مرجع سابق، ص 89.

ألزم المشرع الجزائري رئيس م ش ب أن يتبع كافة توجيهات الوالي، وهذا من خلال ارسال كافة قراراته له لمراقبتها حسب نص المادة 98 من قانون البلدية، وعلى هذا الأساس فإنه يخضع بصفته هيئة تنفيذية للبلدية للسلطة الرئاسية لوالي الولاية كغيره من الموظفين.

وعلى الرغم من حصر وتحديد المشرع لأسباب ودوافع الحلول إلا أنه من ناحية أخرى منح للوالي سلطة تقديرية في تقدير مدى تقاعس رئيس م ش ب في اتخاذ الإجراءات المناسبة التي تدخل في نطاق اختصاصه، اين تنتقل سلطة التقدير من يد رئيس البلدية إلى الوالي وبذلك تتحول العلاقة بينهما من علاقة في إطار اللامركزية إلى عدم التركيز، ويظهر رئيس البلدية من خلال هذا وكأنه مجرد موظف تابع للوالي، في الوقت الذي يعترف فيه القانون لرئيس المجلس الشعبي البلدي صراحة باستقلالته الإدارية في تسيير الشؤون المحلية، مع العلم أن سلطة الحلول لا علاقة لها أصلا بقواعد اللامركزية بل إنها تتنافى معها لدخولها في مجال السلطة الرئاسية وليس في الرقابة الوصائية.¹

من خلال دراستنا لسلطات الوالي الرقابية على الهيئات الإدارية المحلية يتضح انه يمارسها بآليات مختلفة حيث يمارس رقابة على أعضاء المجالس لمنتخبة، عن طريق عدة مظاهر نذكر منها الإقالة والإيقاف والإقصاء .

ويمارس رقابة على الأعمال من خلال ثلاث آليات تتمثل في التصديق أي المصادقة على المداولات، إلغاء الأعمال المخالفة للقانون، وسلطة الحلول. أما فيما يخص رقابة الوالي على الهيئات المحلية فتكون عن طرق الحل.

وأخيرا توصلنا إلى أن هذه السلطات الرقابية لها آثار على تسيير الهيئات الإدارية المحلية، حيث لاحظنا خضوع أعمالها لرقابة الوالي، وخاصة أعمال رئيس الم ش ب الذي يعد كأنه مجرد موظف تابع للوالي.

¹ كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، مرجع سابق، ص 89-90.

خلاصة الفصل الثاني:

من خلال دراستنا لهذا الفصل حاولنا الإحاطة بكافة سلطات الوالي، تطرقنا في البداية إلى أثر سلطاته على الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية المحلية، وعلى سلطاته كممثل للدولة أكانت تنفيذية أو ضبطية، وسلطاته كممثل للولاية، ثم آثار هذا الازدواج الوظيفي على استقلال الهيئات المحلية من خلال هيمنة الوالي عليها ورقابته على ميزانيتها.

كما تناولنا في الشق الثاني من هذا الفصل آثار سلطات الوالي الرقابية على حسن تسيير الهيئات الإدارية المحلية، حيث تطرقنا لوصاية الوالي التي يمارسها على المجالس المنتخبة من خلال رقابة على الشخاص والأعمال والمجالس كهيئة، واخيرا تقدير مدى تأثير هذه السلطات على تسيير الهيئات المحلية.

ومن خلال دراستنا هذه يمكن أن نستخلص ما يلي:

- أن المشرع الجزائري منح للوالي سلطات جد هامة، فهو ممثل الدولة وممثل الولاية وكذا الممثل المباشر لكل وزير من الوزراء.
- سهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات، واحترام رموز الدولة بشعاراتها.
- ممارسة الوالي لمهمة الضبط الإداري والقضائي.
- في إطار تمثيله للولاية يمثلها في الحياة المدنية والإدارية، وكذلك أمام القضاء.
- يسهر على تنفيذ مداوات م ش و وإعلامها، مع ممارسة سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية
- يعد وينفذ الميزانية.
- ممارسة الوالي للرقابة الوصائية على المجالس المنتخبة المتمثلة في م ش و والمجلس ش ب.
- يمارس هذه السلطة عن طريق العديد من الآليات المتمثلة في الإيقاف والإقصاء والإقالة التي تمارس على الأعضاء.
- آليات التصديق والإلغاء والحلول على أعمال المجالس، وكذا حل الوالي محل رئيس م ش ب.
- أن هذه السلطات الرقابية جاءت ضمانا لاستقرار أعمال الهيئات الإدارية المحلية لكنها تؤثر سلبا على حسن سيرها واستقلالها.

الختامة

من خلال دراستنا للمركز القانوني للوالي وآثاره على مبادئ اللامركزية الإدارية في الجزائر، حاولنا قدر الإمكان الاطلاع على مختلف جوانب هذا المنصب من خلال تناولنا للإطار التنظيمي لمنصب الوالي، من خلال دراسة الجانب الوظيفي كالتعيين وإنهاء المهام وحقوقه وواجباته باعتباره يشغل وظيفة عليا في الدولة، وكذلك دراسة الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي، وقد خلصنا إلى تسجيل ملاحظة هامة تتمثل في افتقار منصب الوالي لإطار قانوني خاص، مما يثير عدة تساؤلات حول كيفية تعيينه وإنهاء مهامه وشروط كل منهما.

ثم تطرقنا إلى اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في التنظيم الإداري الجزائري، بشكل عام باعتبارها محور دراسة في موضوعنا، كما ركزنا على تحديد الأركان التي يقوم عليها هذا النظام، وأهم الهيئات اللامركزية الإدارية، حيث توصلنا أن الوالي بصفته ممثلا للدولة يعد صورة لعدم التركيز الإداري وهمزة وصل بين السلطة المركزية والهيئات المحلية من خلال الدور الذي يلعبه بهذه الصفة والمتمثل أساسا في ممارسة الرقابة الوصائية على المجالس المحلية تجسيدا لمبادئ اللامركزية.

وتطرقنا إلى الجانب الخاص بسلطات الوالي وتأثيرها على مبادئ اللامركزية، من خلال دراستنا لسلطاته سواء كتمثل للدولة أو بصفته ممثل للولاية، وأخيرا آثار هذا الازدواج على استقلال الهيئات المحلية، ثم تناولنا السلطات الرقابية للوالي والمتمثلة في الوصاية الإدارية التي يمارسها على المجالس المنتخبة المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي، وأخيرا دراسة مدى تأثير هذه السلطات الرقابية على حسن تسيير الهيئات المحلية، حيث تبين لنا أن المشرع الجزائري خص الوالي بسلطات جد هامة تتمثل في ازدواج وظيفي، يقوم بموجبها بالسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات ويمارس مهمة الضبط بنوعها الإداري والقضائي بصفته ممثلا للدولة من جهة، ويسهر على تنفيذ مداولات م ش و وإعلامها، ويعد وينفذ الميزانية من جهة ثانية.

أما فيما يخص السلطات الرقابية للوالي فهو يمارسها عن طريق العديد من الآليات المتمثلة في الإيقاف والإقصاء والإقالة التي تمارس على الأعضاء، وآليات التصديق والإلغاء والحلول على أعمال المجالس، وكذا حل الوالي محل رئيس م ش ب، حيث تعتبر هذه الأخيرة بمثابة ضمانا لاستقرار أعمال الهيئات الإدارية المحلية لكنها من ناحية أخرى يمكن أن تؤثر سلبا على حسن سيرها واستقلالها.

بناء على ما سبق نخلص إلى القول بأن الازدواج الوظيفي للوالي له تأثير كبير على مبادئ اللامركزية الإدارية، خاصة من جانب الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية المحلية من خلال هيمنة الوالي عليها، والرقابة التي يمارسها على ميزانية هذه الهيئات، وكذا تأثيره على حسن سيرها من خلال السلطات الرقابية التي يمارسها عليها.

وقد توصلنا من خلال هذه الدراسة إلى النتائج الآتية:

- يعتبر منصب الوالي من المناصب العليا في الدولة، إلا أنه يفتقر لإطار قانوني محدد وخاص به، مما يثير إشكالات من حيث كيفية التعيين وإنهاء المهام وشروط كل منهما.
- إن منح المشرع الجزائري لرئيس الجمهورية الاستقلالية في تعيين 5% من الولاة خارج الشروط التي سبق عرضها في الفقرة السابقة من المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 يطرح إشكال ما إذا كانت هذه الفئة يجب أن تعامل من قبل المشرع بقليل من التقيد.
- تنوع الصلاحيات الممنوحة للوالي، وتمتعه بازدواج في الوظيفة الأمر الذي يضعه تحت ضغط كبير، بسبب ضخامة وتعقيد المسؤوليات التي يقوم بها في جميع المجالات وتوزعها على العديد من التنظيمات.
- يشكل الازدواج الوظيفي الممنوح للوالي بصفته ممثلاً للدولة وممثلاً للولاية، وتطبيقه للرقابة الإدارية المشددة الممارسة من طرفه إخلالاً من قبل المشرع الجزائري بمبدأ استقلال الهيئات الإدارية المحلية، حيث يلاحظ أنه متواجد دائماً ومتخدلاً في كل مجالات عمل السلطات المحلية، مما جعلها في حالة تبعية بنسبة كبيرة له.
- تأثير السلطات الرقابية الممارسة من طرف الوالي على سير أعمال الهيئات الإدارية المحلية حيث أنها تكون دائماً تحت سلطته ولا تستطيع ممارسة صلاحياتها بحرية، ما يؤدي أحياناً إلى تعطيل سيرها الحسن من أجل تلبية حاجيات المواطنين.

وبناء على النتائج نقدم بعض الاقتراحات المتمثلة فيما يأتي:

- 1- لا بد من وضع قانون أساسي خاص بالولاية، عملاً بالمادة 123 من قانون الولاية 12-07 والذي يتضمن تعيينهم وإنهاء مهامهم وشروط كل منهما، بحيث ينظم الصلاحيات الممنوحة لهم حتى يسهل عليهم ممارسة مهامهم.
- 2- إعادة النظر في إمكانية تغيير شروط تعيين الوالي واعتبار الكفاءة أحد المعايير الأساسية لتولي هذا المنصب، ضماناً لتجسيد اللامركزية الإدارية.

- 3- نقترح على المشرع الجزائري إنشاء توازن في الازدواج الوظيفي للوالي باعتباره ممثلا للدولة من جهة وممثلا للولاية من جهة أخرى.
- 4- النظر في إمكانية تخفيف السلطات الرقابية للوالي على الهيئات الإدارية المحلية، تحقيقا لاستقلالها التام ولضمان حسن سيرها.

قائمة المصادر

والمراجع

أولاً: المصادر

1/ النصوص التشريعية

أ- الدستور

❖ دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر بتاريخ 07 ديسمبر 1996، ج ر العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر العدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.

ب-الأوامر والقوانين:

- ❖ الأمر رقم 66-155، المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر العدد 48، الصادرة في 10 يونيو 1966، المعدل والمتمم.
- ❖ الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 8 يونيو 1966، المتضمن قانون العقوبات، ج ر العدد 49، الصادرة في 11 يونيو 1966، المعدل والمتمم.
- ❖ الأمر رقم 70-86، المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر العدد 105، الصادرة في 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم.
- ❖ الأمر رقم 75-58، المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني، ج ر العدد 78، الصادرة بتاريخ 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم.
- ❖ القانون 90-09، المؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990.
- ❖ القانون رقم 90-30 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج ر العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.
- ❖ القانون رقم 03-02، المؤرخ في 17 فبراير 2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر العدد 11، الصادرة في 19 فبراير 2003.
- ❖ القانون 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته ج ر العدد 14، الصادرة في 08 مارس 2006.

- ❖ أمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر العدد 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.
- ❖ قانون رقم 08-09، المؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج ر العدد 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.
- ❖ قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر العدد 37، الصادرة في 3 يوليو 2011.
- ❖ القانون رقم 18-11، المؤرخ في 02 يوليو 2018، يتعلق بالصحة، ج ر العدد 46، الصادرة في 29 يوليو 2018.
- ❖ أمر رقم 21-01، مؤرخ في 10 مارس 2021، يتضمن القانون العضوي المتعلق بالانتخابات، ج ر العدد 17، الصادرة في 10 مارس 2021، المعدل والمتمم.

2/ النصوص التنظيمية:

أ- المراسيم الرئاسية:

- ❖ المرسوم رقم 81-275 المؤرخ في 17 أكتوبر 1981 يتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذل وخصائصها بالنسبة للأفراد غير العسكريين والملازمين بارتداء البذلة، ج ر عدد 42 صادرة في 20 أكتوبر 1981.
- ❖ مرسوم رقم 83-373، المؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، ج ر عدد 22، الصادرة في 31 مايو 1983.
- ❖ المرسوم رقم 83-617، المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج ر عدد 46، الصادرة في 8 نوفمبر 1983.
- ❖ المرسوم التشريعي رقم 94-07، المؤرخ في 08 مايو 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري، ج ر العدد 32، الصادرة في 25 مايو 1994.
- ❖ المرسوم الرئاسي رقم 99-239، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتضمن إلغاء المرسوم الرئاسي، رقم 89-44، مؤرخ في 10 أبريل 1989، والمتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

- ❖ المرسوم الرئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999، ألغي بموجب المرسوم الرئاسي رقم 20-39.
 - ❖ المرسوم الرئاسي رقم 06-414، مؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالامتلاكات، ج ر عدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006.
 - ❖ المرسوم الرئاسي رقم 20-39، مؤرخ في 2 فبراير 2020، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر عدد 6، صادرة في 2 فبراير 2020.
 - ❖ المرسوم الرئاسي رقم 20-442، المؤرخ في 30 ديسمبر 2020، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82، الصادرة في 30 ديسمبر 2020.
 - ❖ مرسوم رئاسي رقم 21-214، مؤرخ في 20 مايو 2021، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، ج ر عدد 41، الصادرة في 3 يونيو 2021.
 - ❖ المرسوم الرئاسي رقم 22-141، مؤرخ في 31 مارس 2022، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 90-228، ج ر عدد 23، صادرة في 6 أبريل 2022.
- ب- المراسيم التنفيذية:

- ❖ المرسوم التنفيذي 90-230، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة العليا، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.
- ❖ المرسوم التنفيذي 90-226، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.
- ❖ مرسوم تنفيذي 90-228، مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر العدد 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 93-314، المؤرخ في 19 ديسمبر 1993، يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن ويحدد مهامهم وقانونهم الأساسي، ج ر العدد 84، الصادرة في 20 ديسمبر 1993.

- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر العدد 48، صادرة في 27 يوليو 1994.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، ج ر العدد 48، صادرة في 27 يوليو 1994.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 94-217، مؤرخ في 23 يوليو 1994، يحدد قواعد تنظيم مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وعملها، ج ر عدد 48، صادرة في 27 يوليو 1994.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 95-265، المؤرخ في 06 سبتمبر 1995، المحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، ج ر العدد 50، صادرة في 10 سبتمبر 1995.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 15 نوفمبر 1995، يتضمن تنظيم هذه اللجنة في الولاية وعملها، ج ر العدد 70، صادرة في 19 نوفمبر 1995.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 03-279، المؤرخ في 23 غشت 2003، يحدد مهام الجامعة والقواعد الخاصة بتنظيمها وسيرها، ج ر العدد 51، صادرة في 24 غشت 2003، المعدل والمتمم.
- ❖ مرسوم تنفيذي رقم 15-248، مؤرخ في 23 سبتمبر 2015، يعدل ويتمم المرسوم رقم 83-594، مؤرخ 29 أكتوبر 1983، يحدد بذلا خاصة يرتديها الولاة والولاة المنتدبون ورؤساء الدوائر، ج ر العدد 51، صادرة في 27 سبتمبر 2015.
- ❖ المرسوم التنفيذي رقم 16-104، المؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلية، ج ر العدد 18، صادرة في 23 مارس 2016.
- ❖ مرسوم تنفيذي رقم 21-432، مؤرخ في 4 نوفمبر 2021، يحدد شروط وكفاءات منح الأراضي التابعة للأمالك الخاصة للدولة للاستصلاح في إطار الامتياز، ج ر العدد 85، صادرة في 7 نوفمبر 2021.

ج- المنشورات:

- ❖ منشور وزاري مشترك رقم 1839، مؤرخ في 14 ديسمبر 2017، يتضمن الاستفادة من العقار الفلاحي التابع للأمالك الخاصة للدولة والمخصص للاستثمار في إطار استصلاح الأراضي عن طريق الامتياز.

ثانيا: المراجع

1/ الكتب باللغة العربية:

- ❖ أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1996.
- ❖ بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، (د.ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2002.
- ❖ بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، (د.ط)، عنابة، الجزائر، 2014.
- ❖ بعلي محمد الصغير، دروس في المؤسسات الإدارية، منشورات جامعة باجي مختار، عنابة، د س ن.
- ❖ بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة الحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- ❖ بوضياف عمار الوجيز في القانون الإداري، (ط03)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2013.
- ❖ بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2010.
- ❖ بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- ❖ بوضياف عمار، شرح قانون البلدية 10-11، (ط1)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- ❖ بو عمران عادل، البلدية في التشريع الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2004.
- ❖ خالد قباني، اللامركزية، ومسألة تطبيقها في لبنان، منشورات عويدات، بيروت باريس، 1981.
- ❖ سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1976.
- ❖ صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

- ❖ علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- ❖ علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري (دراسة وصفية تحليلية)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- ❖ عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- ❖ عمر صدوق، دروس في الهيئات المحلية المقارنة، (د.ط)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1988.
- ❖ عوابدي عمار، القانون الإداري-النشاط الإداري، ج 2، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.
- ❖ عوابدي عمار، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، (ط2)، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 1999.
- ❖ فريجة حسين، شرح القانون الإداري -دراسة مقارنة-، (ط2)، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- ❖ فوزي حبش، الإدارة العامة والتنظيم الإداري، ط 03، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، 1999.
- ❖ قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، قصير مزياني فريدة، الجزائر، 2001.
- ❖ كمال رحماوي، تأديب الموظف العام في القانون الجزائري، دار هومة للطباعة والنشر، الجزائر، 2003.
- ❖ مجدي مدحت النهري، مبادئ القانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000-2001.
- ❖ محمد رفعت عبد الوهاب، حسين عثمان محمد عثمان، مبادئ القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2001.
- ❖ ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، (ط2)، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- /2 الكتب باللغة الفرنسية:

❖ Dictionnaire petit Larousse, Paris 1965.

- ❖ Lehen SERIAK, L'organisation et le fonctionnement de la commune, enagi édition, 1998.
- ❖ Vedel Georges, Droit administratif, 6^e édition, P.U.F, Paris, France, 1978.

3/ الرسائل والمذكرات الجامعية:

أ- أطروحة دكتوراه:

- ❖ داود إبراهيم، علاقة إدارة عدم التركيز بالإدارة اللامركزية، أطروحة دكتوراه في الحقوق، القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2011-2012.

ب- رسائل الماجستير:

- ❖ اسماعيل فريجات، مكانة الجماعات المحلية في النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الوادي، 2013-2014.
- ❖ بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011.
- ❖ تيشات سلوى، أثر التوظيف العمومي على كفاءة الموظفين بالإدارات العمومية الجزائرية، دراسة حالة جامعة أحمد بوقرة "بومرداس"، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية، جامعة أحمد بوقرة، بومرداس، 2009-2010.
- ❖ كلثوم بوخروبة، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدلرية، جامعة الجزائر، 1990.
- ❖ كواشي عتيقة، اللامركزية الإدارية في الدول المغاربية -دراسة تحليلية مقارنة-، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011.

ج- مذكرات الماستر:

- ❖ بودفار عبد الحليم، بوتعية حبيب، مدى استقلالية الجماعات المحلية في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر قانون عام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي، جيجل، 2015-2016.
- ❖ جعفر عبد الرزاق، طهوري علاء الدين، النظام القانوني للوالي، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2019-2020.

- ❖ خالد طاهيري، المكانة القانونية للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، 2017-2018.
- ❖ داني أمينة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، 2018-2019.
- ❖ زيتوني حسام الدين، سلطات الوالي على المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، 2015-2016.
- ❖ سليمان صبيحة، دربال مريم، الرقابة على الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماستر في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، 2016-2017.
- ❖ فذول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة ماستر قانون إداري، جامعة بسكرة، 2013-2014.
- ❖ كهينة بوعمامة، تسعديت ولد يوسف، الوصاية الإدارية وتأثيرها على تسيير الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014-2015.
- ❖ مزباني لطيفة ريمة، رباط محمد، دور الرقابة بمجال التهيئة والتعمير في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة ماستر في القانون العام المعمق، قسم الحقوق، معهد العلوم الاقتصادية التجارية وعلوم التسيير، المركز الجامعي بلحاج بوشعيب، عين تموشنت، 2016-2017.

4/المقالات:

- ❖ بالة زهرة، مجال صلاحيات الوالي في ظل قانون الولاية الجديد 12-07، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، مجلد 13، العدد 01، 2020.
- ❖ برارة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، مجلد 02، عدد 01، 2011.
- ❖ بلغالم بلال، واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد، مجلة صوت القانون، العدد الأول، 2014.
- ❖ بن مشري عبد الحليم، نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد 06، بسكرة، 2009.
- ❖ تياب نادية، مدى وجود لامركزية إدارية في الجزائر، المجلة الاكاديمية للبحث القانوني، مجلد 01، عدد 02، 2010.

- ❖ جمال ونوقي، آليات الرقابة الإدارية على م ش ب في التشريع الجزائري، مجلة القانون والمجتمع، المجلد 09، العدد 02، 2021.
- ❖ عبد السلام سالمى، بن دراح علي ابراهيم، صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية في النظام القانون الجزائري -ضمان لحسن تسيير الدولة أم تضيق على مبدأ اللامركزية، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، العدد 11، 2018.
- ❖ لدغش سليمة، اختصاصات وسلطات الوالي من خلال قانون الولاية 07-12، جامعة الجلفة، مجلة التراث، مجلد 05، عدد 03، 2015.
- ❖ محمدي صبيحة، طرق وأساليب تحسين خدمات الإدارة المحلية، مجلة الاقتصاد الجديدة، العدد 14، المجلد 01، الجزائر، 2016.
- ❖ مسعود شيهوب، اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية، مجلة الفكر البرلماني، العدد الثاني، 2003.

الفهرس

الصفحة	فهرس المواضيع
04-01	مقدمة
05	الفصل الأول: منصب الوالي كآلية لتجسيد أركان اللامركزية الإدارية في الجزائر
06	المبحث الأول: الإطار التنظيمي لمنصب الوالي
06	المطلب الأول: كيفية تعيين الوالي وانتهاء مهامه
13-07	الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي
16-14	الفرع الثاني: انتهاء مهام الوالي
16	المطلب الثاني: حقوق الوالي وواجباته
19-17	الفرع الأول: واجبات الوالي
22-19	الفرع الثاني: حقوق الوالي
22	المطلب الثالث: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي
29-23	الفرع الأول: الأجهزة التنفيذية (الإدارة العامة للولاية)
31-29	الفرع الثاني: الأجهزة الاستشارية
32	المبحث الثاني: اللامركزية الإدارية وتطبيقاتها في التنظيم الإداري الجزائري
32	المطلب الأول: مفهوم اللامركزية الإدارية
34-32	الفرع الأول: تعريف اللامركزية الإدارية
35-34	الفرع الثاني: التمييز بين اللامركزية الإدارية وعدم التركيز الإداري
35	المطلب الثاني: أركان اللامركزية الإدارية
38-35	الفرع الأول: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية
40-38	الفرع الثاني: وجود أجهزة محلية مستقلة ومنتخبة
43-40	الفرع الثالث: الخضوع للرقابة الإدارية (الوصاية الإدارية)
43	المطلب الثالث: هيئات اللامركزية الإدارية في الجزائر والتمييز بينهما
45-44	الفرع الأول: الهيئات اللامركزية الإقليمية
46-45	الفرع الثاني: الهيئات اللامركزية المرفقية
47-46	الفرع الثالث: التمييز بين اللامركزية الإقليمية واللامركزية المرفقية

48	خلاصة الفصل
49	الفصل الثاني: سلطات الوالي وأثرها على أسس اللامركزية الإدارية في الجزائر
50	المبحث الأول: أثر سلطات الوالي على الاستقلال الإداري والمالي للهيئات الإدارية المحلية
50	المطلب الأول: سلطات الوالي كمثل للدولة
52-50	الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال التنفيذ
53-52	الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال التمثيل
57-53	الفرع الثالث: سلطات الوالي في مجال الضبط
57	المطلب الثاني: سلطات الوالي كمثل للولاية
60-57	الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال التنفيذ والإعلام
64-60	الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال التمثيل
65	المطلب الثالث: آثار الازدواج الوظيفي للوالي على استقلال الهيئات الإدارية المحلية
66-65	الفرع الأول: هيمنة الوالي على الهيئات الإدارية المحلية
68-66	الفرع الثاني: رقابة الوالي على ميزانية الهيئات الإدارية المحلية
69	المبحث الثاني: آثار سلطات الوالي الرقابية على حسن تسيير الهيئات الإدارية المحلية
69	المطلب الأول: وصاية الوالي على المجلس الشعبي الولائي
73-69	الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص
76-73	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
77-76	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة
78	المطلب الثاني: وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي
81-78	الفرع الأول: الرقابة على الأشخاص
86-81	الفرع الثاني: الرقابة على الأعمال
87-86	الفرع الثالث: الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

88	المطلب الثالث: تقدير مدى تأثير السلطات الرقاببة للوالي على تسيير الهبئات الإءاربية المحلية
88	الفرع الأول: آثار سلطة التصديق
89	الفرع الثاني: آثار سلطة الإلغاء
90-89	الفرع الثالث: آثار سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي
91	خلاصة الفصل
94-92	خاتمة
103-95	قائمة المراجع
106-104	الفهرس
	الملخص

الملخص

من أجل ضمان عملية الاتصال بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية اعتبر الوالي حلقة الوصل، حيث يعد منصبه من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف العليا في الدولة.

ويعتبر الموظف الأسمى الوحيد على المستوى المحلي الذي يتميز بسميزات تجعله في وضع أعلى من المناصب الأخرى، وهذا بسبب ما أقر له المشرع من حقوق وواجبات، واختصاص رئيس الجمهورية الحصري بتعيينه وانهاء مهامه بمرسوم رئاسي.

فهو يجسد صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات الممنوحة له باعتباره ممثلا للدولة من جهة، وممثلا للولاية من جهة أخرى. ولهذا الازدواج الوظيفي تأثير كبير على الهيئات الإدارية المحلية خاصة من جانب الاستقلال الإداري والمالي لها، وتأثيره على حسن سيرها من خلال السلطات الرقابية التي يمارسها عليها.

Summary

In order to ensure the process of communication between the central authority and local administrative bodies, the governor was considered the link, as his positions in one of the most sensitive positions in the hierarchy of senior positions in the state.

Where his considered the only nominal employee at the local level, who is distinguished by characteristics that make him in a higher position than other positions. Moreover, this is because of the rights and duties that the legislator has recognized for him and the exclusive competence of the president of the republic to appoint him and end his duties by a president the decree.

It embodies a true picture of the lack of administrative focus, given the power granted to him as a representative of the state on the one hand, and a representative in the state on the other.

This dual function has a significant impact on the local administrative bodies, especially in the term of their administrative and financial independence, and its impact on their proper functioning through the supervisory authorities that it exercises over them.