

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

الوالي بين القانون القديم و الجديد

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في الحقوق

شعبة القانون العام

تخصص قانون الجماعات المحلية

تحت إشراف الأستاذ:

حميطوش جمال

من إعداد الطلبة:

• بوجيو محمد

• بزوح يسمينة

لجنة المناقشة

• الأستاذ: غانم عادل.....رئيسا

• الأستاذ: حميطوش جمال.....مشرفا ومقررا

• الأستاذ: بويحيى جمال.....ممتحننا

تاريخ المناقشة 2013/06/22

شكر و عرفان

أول شكر و أخره لله العلي القدير الذي منحنا الصحة و القوة و العزم لإنجاز هذا العمل و إتمامه.

أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى الأستاذ

"حميطوش جمال"

الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مرحلته بسعة صدر وطول نفس ولم يبخل علينا بأفكاره المنيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم المؤطر الفاضل الذي بعث ّ فينا روح البحث والاكتشاف .
فله منا أسمى عبارات الشكر والعرفان

كما نتقدم بالشكر الجزيل و العرفان إلى رئيس قسم القانون العام الأستاذ

"دحماني عبد السلام"

و إلى كل الأساتذة و الموظفين في جامعة بجاية، ، تيزي وزو، الجزائر، قسنطينة، سطيف، وجيجل على ما قدموه لنا من نصائح و توجيهات قيمة و دعم و مساعدة في جمع المادة العلمية.

كما لا يفوتنا أن نُقدم امتناننا الخاص للسيد

"بن شعلال المحفوظ"

الذي وجدناه حاضرًا، و قائمًا معنا ساعيا لمساعدتنا في إتمام هذا البحث، أدام الله عليهم الصحة و العافية.

محمد

يسمينة

إهداء

إلى التي حملتني في بطنها وسهرة لأجلي، إلى منبع الحب

و الحنان أمي.

إلى الذي تعب لأرتاح و كافح لأنال، إلى معلمي و مرشدي

في الحياة والدي.

إلى أغلى كنز و هبه الله لي أخي و أختي.

إلى كل أفراد عائلتي كل بإسمه.

إلى زملاء الدراسة من الابتدائي إلى الدراسات العليا.

إلى أصدقائي: فاهم، نجيب، نبيل، ياسين، علي، يوسف، سعيد.

إلى كل من ساهم من بعيد أو قريب في إتمام هذا العمل التواضع.

إلى كل من استشهد من أجل الحرية و العدالة.

قائمة أهم المختصرات:

1- باللغة العربية:

ج.ر.ج.ج.د.ش : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية .

ص: الصفحة.

ص.ص: من الصفحة إلى الصفحة.....

د.ب.ن: دون بلد النشر.

د.م.ن.ت: ديوان المطبوعات للنشر و التوزيع.

ط: الطبعة.

2- En français :

E.N.A.G : Entreprise Nationale des Arts Graphiques.

J.O.R.A.D.P : Journal Officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire .

P : Page.

PP : de la page..... à la page.....

R.A.S.J.E.P : Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politique.

R.C.E : Revue du Conseil d'Etat.

S.N.D : Société Nationale de Diffusion.

مقدمة

يتطلب دراسة التنظيم الإداري على مستوى الجماعات المحلية في الجزائر التطرق إلى أهم أسسه ألا وهي: النظام الإداري المركزي والنظام الإداري المركزي .

ففيما يخص المركزية الإدارية فقد كانت موضوع أقلام و أذهان العديد من الباحثين⁽¹⁾ في القانون الإداري. ففي هذا الشأن يعرفها الأستاذ "عمار بوضياف" بقوله: "يقصد بالمركزية الإدارية قصر الوظيفة الإدارية في الدولة على ممثلي الحكومة في العاصمة وهم وزراء دون مشاركة من الهيئات أخرى، فهي بالتالي تقوم على توحيد الإدارة وجعلها تنبثق من مصدر واحد مقره العاصمة"⁽²⁾.

إن المركزية تقوم على تركيز السلطة في أيدي الإدارة المركزية مع خضوع موظفي الإدارة لنظام السلم الإداري و تركيز العلاقة بين مختلف درجات هذا السلم على مبدأ السلطة الرئاسية. أما بخصوص اللامركزية فيقصد بها عامة توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة، و بين هيئات محلية المستقلة بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظائفها تحت إشراف و رقابة الحكومة المركزية⁽³⁾.

و من هذا التعريف يظهر لنا أن الأسلوب اللامركزي يقوم على فكرة توزيع الوظائف على الهيئات المحلية (الولاية و البلدية) المستقلة. و في هذا الصدد لم تتناول الدساتير الجزائرية المختلفة بصفة مفصلة الجماعات الإقليمية و تنظيمها فاكثفت على التأكيد بأن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، وأن البلدية هي الجماعة القاعدية⁽⁴⁾ ، و تركت تنظيم الجماعات الإقليمية و صلاحياتها للتشريع. ففي ظل نظام الحزب الواحد صدر سنة 1967 قانون البلدية⁽⁵⁾، كما صدر في سنة 1969

¹ لمزيد من التفاصيل راجع: عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، ط2 ، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص.ص، 155-169.

² - مرجع نفسه، ص 105.

³ - سليمان محمد الطماوي، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996، ص49.

⁴ - أنظر: المادة 36 من دستور 1976 الصادرة بموجب الأمر رقم 97-76، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 ، ج،ر،ج،ج، عدد 94 لسنة 1976 (ملغى). و المادة 15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-489، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، ج،ر،ج،ج، عدد76، صادر بتاريخ 07/12/1996، المتمم بموجب القانون العضوي رقم 02-03 مؤرخ في 10 افريل 2002، المعدل بموجب القانون العضوي رقم 19/08، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج،ر،ج،ج، عدد63، صادر بتاريخ 16 نوفمبر 2008.

⁵ - أمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد06 صادرة في 18 جانفي 1967، معدل و متمم بالقانون رقم 81-09 مؤرخ في 04/07/1981 يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 جانفي 1967 المتضمن القانون البلدي، ج.ر.ج.ج، عدد 27 صادر في 07/07/1981. (ملغى)

قانون الولاية⁽¹⁾، و بعد الإصلاحات التي شُرع فيها في أواخر الثمانينات و التي عملت على تجسيد النظام اللامركزية و الاستقلالية. أثمرت تلك الإصلاحات بإصدار قانوني البلدية⁽²⁾ و الولاية⁽³⁾ سنة 1990، هاذين القانونين أخذوا في الحسبان التحولات الجديدة الناتجة عن التعددية الحزبية لكن لم يأتيا بجديد في مجال استقلالية الجماعات المحلية، كون هذه الإصلاحات نقلت من النظام الفرنسي قبل تبني فرنسا لمجموعة من الإصلاحات المجسدة للامركزية الإدارية واستقلالية الهيئات الإقليمية، الأمر الذي استدعى تعديل قانون رقم 08-90 بموجب القانون البلدية رقم 10-11⁽⁴⁾، وكذا قانون رقم 09-90 بموجب قانون الولاية رقم 07-12⁽⁵⁾.

ولتحقيق الإستقلالية يجب إتباع وسيلة قانونية حيث يظهر ذلك في تيارين⁽⁶⁾: الأول يؤيد الانتخاب و الثاني رافضا أن يكون الانتخاب فقط هو السبيل الوحيد لتحقيق ذلك، فيمكن أن تتحقق الاستقلالية بالتعيين أو الجمع بينهما (الانتخاب والتعيين)⁽⁷⁾. و بالرجوع إلى أحكام كل من القانون البلدية و قانون الولاية فإن المشرع الجزائري اعتمد على مبدأ الانتخاب في تشكيل أجهزة البلدية، في حين جمع بين الانتخاب و التعيين في تشكيل أجهزة الولاية وهذا ما تؤكدته المادة الثانية من قانون الولاية الجديد التي تنص على أن الولاية هيتان: المجلس الشعبي الولائي (منتخب) و الوالي (معين)⁽⁸⁾، إلا أنه بالنسبة لهذا الأخير عرف تدعيم مستمر لصلاحياته و سلطاته وهو ما يبرز لنا وجه آخر لتدخل السلطة المركزية في شؤون الجماعات المحلية و ذلك بواسطة تقنية قانونية متمثلة في الوصاية و الرقابة الإدارية، بما يظهر عدم تخلي السلطة المركزية في بسط هيمنتها و نفوذها على الأشخاص اللامركزية معتمدة في سبيل ذلك على ممثلين لها (الولاية)، الذين أسند لهم مهام التسيير الفعلي؛ مما يمس بحسن سير الجماعات المحلية بصورة مستقلة و ما يخلق تعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية، و هذا ما يضيف على

¹ - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن القانون الولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 44 صادرة في 23 ماي 1969، المعدل و المتمم بالقانون رقم 81-02 مؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج، عدد 07 صادر في 17/02/1981 (ملغى).

² - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر بتاريخ 11/04/1990، المعدل و المتمم (ملغى)

³ - قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أفريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج، عدد 15، صادر بتاريخ 11/04/1990، المعدل و المتمم (ملغى)

⁴ - قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج، ر، ج، ج، عدد 37، صادر بتاريخ 03 يوليو سنة 2011 .

⁵ - قانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج، ر، ج، ج، عدد 12 صادرة في 29 فبراير سنة 2012 .

⁶ - أنظر: عبد الغاني بسبوني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003، ص.ص 151-152.

⁷ - ZOUAÏMIA Rachid « remarques et critiques sur la mutation des structures périphériques en Algérie », R.A.S.J.E.P., n° 02, 1986, p 300.

⁸ - أنظر قانون الولاية رقم 07-12، المرجع السابق

موضوع الوالي أهمية بالغة من حيث هو منصب له أثار على السياسة العامة للدولة من خلال السلطات الواسعة الممنوحة له، كما له أثار كبيرة على التسيير المحلي.

ومن خلال ما قيل تبدوا أهمية دراسة منصب الوالي من خلال محاولة تحديد المركز القانوني له ضمن التنظيم الإداري في الجزائر، ذلك بإمام بصلاحياته المتشعبة و علاقته بمختلف الأجهزة سواء المركزية أو المحلية، و الكشف عن ما قد تثيره النصوص القانونية و التنظيمات من إشكالات ومحاولة معالجتها مع إعطاء تصور عام عن هذا المنصب. مع العلم أن الوالي هو الشخص الذي تعتمد عليه السلطة المركزية لمباشرة الإصلاحات الناجمة عن كل تحول أو تغير ذلك بترجمتها محليا.

من كل ما قيل فإن المركز القانوني للوالي يتطلب دراسة جملة من الأحكام التشريعية و التنظيمية المتعلقة بالمنصب و ذلك بهدف إبراز مكانته في التنظيم الإداري الحالي.

من ثمة فإن الأسباب التي دفعت بنا إلى البحث في هذا الموضوع تتلخص في:

- محاولة إحاطة المركز القانوني والوظيفي للوالي في الحياة المؤسساتية للدولة، الموضوع الذي لا يزال يشغل أذهان الباحثين في القانون الإداري خاصة ذو التخصص الجماعات الإقليمية.
- محاولة إلقاء الضوء على المكانة التي أعطية للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، ودراسة مركزه وتأثيره على الإدارة المحلية خاصة على الهيئات المنتخبة على اعتبار رئاسته الإدارية على موظفي الإدارة المحلية ما هو إلا تحصيل حاصل.
- كما أن منصب الوالي لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة و التحليل في المواضيع التي تسنى لنا الإطلاع عليها، بحيث تنتظر إليه من زاويا ضيقة تفتقد إلى الشمولية و الحداثة، مع العلم أن منصب الوالي كان محل تطور مستمر منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، و عليه سنحاول التعرف على أهم محطات التي عرفها المنصب والإشكالات التي يثيرها محاولين وضع حلول لها عسى أن يعود بالفائدة على المشرع و الدارسين.

غير أن الهدف المنشود اصطدم بجملة من العراقيل التي لا شك أنها تؤثر بشكل أو بآخر على القيمة العلمية لهذا البحث لنذكر على وجه الخصوص:

- ندرة الدراسات القانونية والبحوث التي تناولت التنظيم القانوني الخاص بالإدارة المحلية للدولة الجزائرية.

- قلة المراجع الفقهية المعالجة لتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، وإن وجدة فهي ذات فائدة محدودة لا تساهم في تطوير المنظومة القانونية.
- قلة الأيام الدراسية و الملتقيات التي تعني التسيير الإداريين.
- صعوبة وضع اليد على الملفات و القرارات الإدارية من المؤسسات و الإدارات العمومية بحجة سريتها.

من المنطلق أن هدف الدراسة لا يقتصر فقط على إبراز المركز الوظيفي و القانوني للوالي بقدر ما هو تبيان أثاره على المجالس المحلية المنتخبة (اللامركزية)، ما يقود بنا إلى صياغة إشكاليتنا على النحو التالي:

ما المنظور القانوني لمنصب الوالي، و ما هي مكانته في التنظيم الإداري الجزائري؟

سعيًا منا للإجابة على الإشكالية المطروحة، اعتمدنا على مناهج و أدوات بحث مناسبة بحيث اعتمدنا على وجه الخصوص:

- المنهج الوصفي التحليلي: هذا لجمع و تقديم مختلف المعلومات و المعطيات لتحديد طبيعة المركز القانوني للوالي و نوعية و مكانة المنصب الذي يشغله، بشرح مضامين و فحوى مختلف النصوص القانونية المؤطرة له.
 - المنهج المقارن: وذلك لتبيان تطور منصب الوالي و مركزه عبر تطور القوانين المنظمة لهذا المنصب.
 - منهج الاستقراء و النقد: و ذلك لفهم و تفسير الوثائق و النصوص القانونية، مع الاعتماد على المنهج النقدي في بعض الحالات لتبيان إخفاقات المشرع، بالإضافة إلي المعاينة الميدانية لمختلف أجهزة الإدارة العامة للولاية التي كانت بمثابة يد عون لإتمام هذا العمل التواضع.
- ولكي يتسنى لنا دراسة هذه الإشكالية إتبعنا في تقسيم بحثنا وفقا لقواعد المنهجية المعمول بها . بحيث حاولنا الإحاطة بمنصب الوالي من نظرة قانونية و وظيفية (فصل الأول)، ثم عرجنا إلى صلاحيات الوالي على تجسيد اللامركزية (فصل الثاني).

مقدمة

الفصل الأول:

المركز القانوني و الوظيفي

للوالي

الفصل الأول:

المركز القانوني و الوظيفي للوالي

عُرفت المادة الأولى من قانون الولاية رقم 07-12⁽¹⁾، الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي و عليه فهي تجسيد نظام الدارة المحلية بالجزائر .

و لما كان الغرض من إنشاء هذه الجماعة الإقليمية هو التكفل بالمصالح و الشؤون المحلية لأفرادها، و جب إنشاء هيئات لها تتولى تسيير تلك المصالح و شؤونها المختلفة و ذلك ما نصت عليه المادة الثانية (02) من القائمون المذكور أعلاه : " للولاية هيئتان: " المجلس الشعبي الولائي و الوالي".

و يستقر بحثنا على الهيئة الأخيرة أي الوالي الذي يعتبر الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي الذي نص الدستور عل تعيينه بموجب مرسوم رئاسي⁽²⁾، كما أنه تتم إحاطته بمجموعة من الصلاحيات تضعه في مركز يعرف إزدواجية المهام .

أمام تمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة ارتأينا دراسة منصب الوالي من حيث المركز القانوني الذي يحض به (المبحث الأول)، لنخرج بعد ذلك لتسليط الضوء على السلطات و الصلاحيات المخولة للوالي (المبحث الثاني).

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

² - تنص المادة 78 من دستور 1996 : " يعين رئيس الجمهورية في الوظائف الآتية ...

- الولاية"

المبحث الأول:

المركز القانوني للوالي

إن منصب الوالي كما سلف وأن أشرنا إليه يعد من المناصب الجد حساسة في هرم وظائف الدولة، و ينفرد رئيس الجمهورية بإختصاص تعيينه دون غيره، كما لا يجوز له تفويض ذلك إلى غيره⁽¹⁾. إذن المسار المهني للولاة يعرف محطتين ذات أهمية بالغة، الأولى تتعلق بتعيين الولاة (مطلب الأول) و الثانية تتعلق بانتهاء مهام الوالي (مطلب الثاني).

المطلب الأول :

تعيين الوالي

باعتبار الوالي موظف سامي الوحيد على المستوى المحلي نظرا إلى الدور المنوط إليه و المركز الحساس الذي يشغله، فقد أسند مهمة تعيينه إلى رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي و تمّ التأكيد على ذلك في نص المادة 9/78 من دستور 1996⁽¹⁾. و عليه سوف نحاول في هذا المطلب التعريف على الفئات إلى يعين منها الولاة (فرع الأول)، و كذا شروط تعيين الولاة (فرع الثاني) مع التطلع على أداة التعيين الولاة (فرع الثالث).

الفرع الأول:

الفئات التي يعين منها الولاة

بُعد منصب الوالي منصب سياسي و إداري لا يمكن توليه إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، و عليه فقد نظم المشرع الجزائري الفئات المؤهلة في المرسوم التنفيذي رقم 90-230⁽²⁾ المتعلق بالتعيين في المناصب العليا و الملاحظة في نص

المادة 13⁽¹⁾ منه أنها رتبها حسب الأهمية و هي على النحو التالي:

¹ - أنظر نص المادة 87 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية لسنة 1996، مرجع سابق.

² - مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 جويلية لسنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج.، عدد 31، صادر بتاريخ 28 جويلية 1990..

أولاً: الأمناء العامون للولاية

تعتبر فئة الأمناء العامون للولاية الأنسب و الأولى لتولي منصب الوالي و ذلك عملا بنص المادة 13 من المرسوم المذكور أعلاه، ذلك نظرا إلى الدور الذي يلعبونه في مساعدة الولاية في تسيير شؤون الولاية و مدى اضطلاعهم بالمسؤوليات القانونية المكلفين بها، بالإضافة إلى الصلاحيات التي كانوا قد مارسوها بمناسبة تفويض السلطة التي يعهد بها الولاية . هذا ما يضع الأمين العام للولاية أهلا للجلوس في مقعد الوالي بالدرجة الأولى .

و عليه فتعد الأمانة العامة للولاية الجهاز الأقرب إلى الوالي و يظهر ذلك بتفحص المواد 05 و 06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230⁽²⁾.

ثانياً: رؤساء الدوائر

زيادة عن الفئة المذكورة سابقا، جاء في المادة 13 من المرسوم المذكور أعلاه بفئة تحوز على المرتبة الثانية في قائمة المؤهلين لشغل منصب الوالي و هي فئة رؤساء الدوائر، و من الأسباب التي تقف وراء اختيار هذه الفئة هو تشابه المسؤوليات و المهام الوظيفية لكلا المنصبين من ناحية التسيير و صوره و أبعاده المختلفة. هذا راجع لعامل الخبرة و التجربة التي اكتسبتها هذه الفئة جراء إشرافهم على الدوائر مع العلم أن مهام رئيس الدائرة خاضع للسلطة الرئاسية للوالي كونه وسيط بين البلدية⁽³⁾

¹- تنص المادة 13 من المرسوم السالف الذكر: "يعين الوالي من بين :

- الكتاب العامين للولاية

- رؤساء الدوائر

غير انه يمكن انه يعين 5% من اعداد سلك الولاية خارج اصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة "

²- مرسوم تنفيذي رقم 230/90. مرجع سابق.

³- بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 10.

و الولاية كما تثبته النصوص القانونية و تؤكد قرارات القضاء⁽¹⁾.

و ما يوضح هذه الصفة الممنوحة لرئيس الدائرة أنه يعين بموجب مرسوم تنفيذي باقتراح من وزير الداخلية، كما أنه يساعد الوالي في القيام بصلاحياته كمثل للدولة في بلديتين أو أكثر طبقا للمادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230². و الملاحظ أن التنظيم لم يفصل بين الفئتين وفتح المجال لسلطة التعيين في تقدير ذلك.

ثالثا: الفئة الخارجية

أقرت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230³ في فقرتها الثالثة على أنه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاية خارج الوظائف المنصوص عليها في الفقرتين الأولى. لذي يمكن تكيف ذلك بالقول أن هذه الفئة تمتاز بندرة و قلة التعيين منها عكس، ما ذهب إليه المشرع الفرنسي الذي أجاز تعيين الولاية من بين الموظفين المدنيين لدولة التي يثبتون مستوى تعليم عال.

الملاحظ أن مشرع الجزائري استبعد ما تضمنته المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94-225 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة بالولاية و هي : الكتابة العامة، المفتشية العامة، الديوان... الخ. كما أنه لم يأخذ في الحسابان المادتين 77 و 78 من دستور 1996⁴. بالإضافة إلى المادة الثالثة المرسوم التنفيذي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية لدولة رغم كل هذا التناقض لم يملك المشرع الجزائري الجرأة على تعديل المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

و التفسير لوجهة نظر المشرع الجزائري نجدها في موقف بعض الفقهاء القانون الإداري الذين يرون أن كل ما هو حسن يكون من الرئيس و كل ما هو سيء يكون من المرؤوس⁽⁵⁾.

بناء على ما قيل في هذا الفرع نتساءل هل تعيين الولاية وسيلة في يد الدولة لتقوية الولاء السياسي أم هو أمر تتطلب دواعي المنصب؟

¹ - بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، غنابة، 2004، ص 124.

² مرسوم التنفيذي رقم 90-230، المرجع السابق.

³ - الرجوع نفسه.

⁴ - دستور ج.د.ش لسنة 1996، المرجع السابق.

⁵ - ما جد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1998، ص 99.

الفرع الثاني:

شروط تعيين الوالي

يعد منصب الوالي كما سلف الذكر من بين المناصب الجد حساسة في هرم وظائف الدولة لذي فتعيه يخضع لمبادئ و شروط التي تحكم هذه الوظيفة، و في هذا الصدد نلاحظ أنه تعددة النصوص القانونية المنظمة لعملية التعيين، و بناء على هذه الأخيرة يمكن استخلاص أنه يجب أن تتوفر لدى الشخص المراد توليه منصب الوالي شروط عامة أخرى خاصة .

أولاً: الشروط العامة للتعيين للولاية

(1) شرط الجنسية

أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية⁽¹⁾ الدولة لاسيما متى تعلق الأمر بالوظائف و المناصب العليا، و لم يختلف المشرع الجزائري في هذا الشرط بحيث حصره في المادة 75 من الأمر رقم 03-06 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽²⁾ على المواطنين دون الأجانب. و هذا الشرط ضروري حتى يتمكن المواطن من المساهمة في الحياة السياسية على نحو صحيح يتمشى و الصالح العام.

الجدير بالذكر و إعمالاً لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف العامة؛ فمنصب الوالي على غرار باقي المناصب لا يعتمد على جنس دون آخر بل هو مفتوح لكل جزائري ذكراً كان أم أنثى في تقلده متى توفرت فيه الشروط المطلوبة لذلك.

(2) شرط التمتع بالحقوق المدنية و السياسية و السيرة الحسنة

لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون متمتعاً بالحقوق المدنية و أن يكون متميزاً بحسن السيرة.

¹- الجنسية: " هي تلك الرابطة القانونية و السياسية بين الفرد و الدولة التي ينتمي إليها".

²- الأمر رقم 03-06 مؤرخ في 15 جويلية 2006 ، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر في 16 جويلية 2006 (معدل و متمم).

المقصود بالحقوق المدنية و السياسية: هي تلك الحقوق اللصيقة بصفة المواطن كحق الانتخاب، حق الترشح، و حق تولي الوظائف العامة، كما أن التمتع بذلك حالة طبيعية يتمتع بها كل مواطن ما لم يكن قد صدر في حقه حكم قضائي يقضي بحرمانه منها، و قد نص قانون العقوبات على الحالات التي يفقد بسبها بعض الأشخاص حق التمتع بالحقوق المدنية و السياسية⁽¹⁾.

أما فيما يتعلق بالسيرة الحسنة فأكدت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 بنصها على : "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحكم و لو خارج ممارسته لمهامه بسلوك يتناسب أهمية تلك المهام، و عليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه " و عليه على المترشح أن لا يكون قد سبق و أن صدر حكم في حقه يقضي بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة.

بالنسبة للمترشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم دون منحهم وظائف عليا أو مسؤوليات الدولة.²

(3) السن و اللياقة البدنية

نظم المشرع الجزائري هذا الشرط في المادة 78 من الأمر رقم 06-03 في الفقرة الخامسة منه و يتكون هذا الأخير من شقين: السن و اللياقة البدنية.

أ- السن

يشترط للمرشح للوظيفة العامة أن يكون بالغ سن الرشد⁽³⁾ على الأقل و الملاحظ أن المشرع حدد الحد الأدنى دون تحديد الحد الأقصى تاركا الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك في تنظيم ذلك، و وضع الحد الأدنى هو عبارة عن معيار لتحديد نضج المرشح و استعداده للقيام بالعمل و تمتعه بالأهلية، غير أن هذا الشرط موضوعي لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن القانوني الواجب توفره في مناصب السامية على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمور أخرى كالخبرة و التكوين العالي.

¹ - المادتين 7 و 8 من قانون العقوبات الجزائري، الأمانة العامة للحكومة، 2010 .

² بلفتحي عبد الهادي، الرجوع السابق، ص 23.

³ - انظر: المادة 40 / 2 من قانون المدني الجزائري، الأمانة العامة للحكومة، 2010.

ب - اللياقة البدنية

بالإضافة إلى شرط السن نجد إلى جانبه شرط اللياقة البدنية أو المؤهلات الصحية، و معنى ذلك أن يكون المترشح للوظيفة العامة خاليا من كافة العيوب البدنية كالإعاقة الحركية، كما يستلزم أن يكون هذا الأخير سليم من الأمراض المعدية. و لإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية، و سمح القانون لبعض الأسلاك من تنظيم الفحص الطبي عند الاقتضاء⁽¹⁾ و هذا الشرط بدوره موضوعي حتى تتمكن الإدارة بمقتضاه من التأكيد أن المترشح بإمكانية القيام بأعباء الوظيفة العامة حتى لا تتعطل المصالح العامة.

بالنسبة لتعيين الولاية هذا الشرط ضروري و ذلك بالنظر إلى المهام الموكولة لهم و السلطات الواسعة التي يخولهم إياها القانون خاصة صلاحيات الضبط الإداري.

4 - الخدمة الوطنية

باستقراء نص المادة 75 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية⁽²⁾ ، نجد أنها تشترط أن يكون المرشح لتعيين في أي وظيفة عمومية أن يكون في وضعية قانونية تجاه الخدمة الوطنية، و يمكن إثبات ذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو أنه موضوع تحت طلب الخدمة . و الغرض من هذا الشرط هو ضمان عدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن.

ثانيا :الشروط الخاصة لتعيين الوالي

تتمثل هذه الشروط في تلك التي نظمها المشروع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 عبر المادة 21⁽³⁾ و التي تنص على أنه: " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة ، إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة و النزاهة و يجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

¹- انظر: المادة 76 من الأمر رقم 03-06، مرجع سابق.

²- أمر رقم 03-06، مرجع سابق.

³- مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 جويلية 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج.، عدد 31 صادر بتاريخ 28 جويلية 1996.

1- النزاهة و الكفاءة و الالتزام

أ- النزاهة

يعرفها قاموس "لاروس" بأنها « الإخلاص و الصدق و الأمانة»⁽¹⁾ و الملاحظ أنّه كلا من المشرع الجزائري و كذا المشرع الفرنسي لم يتطرقا إلي وضع تعريف لهذا الشرط .

ب- الكفاءة

بالإضافة إلي شرط النزاهة فقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسات أو الإدارة العمومية، و ذلك بموجب المادة 21 من المرسوم رقم 90-226 و تقدر هذه الخبرة بمدة خمسة سنوات (05) على الأقل. و قد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لتعيين الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 و التي جاء في مضمونها أنه يعين الولاية من بين الكتاب العامين للولاية و رؤساء الدوائر و ذلك أخذا لمبدأ التدرج الإداري⁽²⁾ في ممارسة المهام التي يسمح للموظف اكتساب خبرة مهنية.

ج- الالتزام

رغم أن القانون ينص على شرط الالتزام إلا أنّه لم يضع له تعريفا، و عليه ما يمكننا قوله هو أنّ الإلتزام وعد من المترشح لوظيفة سامية ما؛ أن يكون تحت تصرف السلطة السياسية لمدة غير محدودة و في المقابل تمنح له بعض الامتيازات.

و الإلتزام ذو شقين الأول مهني يتمثل في عدم التغيب عن العمل و القيام بمهمته مسندة إليه بصفة مرضية و الثاني سياسي يتمثل في الدفاع عن مصالح النظام السياسي القائم و ذلك بتبني الإيديولوجية التي تدير عليها الدولة.³

¹ -Dictionnaire petit Larousse, paris 1995, P 557

² - للمزيد أكثر حول فكرة " مبدأ التدرج الإداري " أنظر: عوايدي عمار ، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية وتطبيقها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية ، 1984 ص 61 وما بعدها.

³ - بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 27.

2- شرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك

لقد اشترط المشرع الجزائري في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 226/90 أنه يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي من يثبت تكويننا عليا أو مستوى تأهيل معادلا له، بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل⁽¹⁾ أو تكويننا يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا. أي لا يعقل أن يكون متولي المنصب عديم المستوى أو ذو مستوى بسيط، الشيء الذي يشكل عائق لأداء المهنة و التحكم في الأعمال و الصلاحيات المناطة بالمنصب.

(3) أداة التعيين

بعد توفر الشروط السابقة و اختيار المرشح الأصلح و الملائم لمنصب الوالي، يصدر رئيس الجمهورية مرسوم رئاسي يتضمن تعيين الوالي و يكون ذلك باقتراح من وزير الداخلية. هذا ما أكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية لدولة⁽²⁾. لأن رئيس الجمهورية يتدخل بصفة دائمة في مجال تسير السياسة الوطنية فهو يختار الأعوان الذين يراهم أهلا ين للأمانة و يملكون القوة اللازمة و تتوفر فيهم الشروط القيادة و الإدارة.

المطلب الثاني:

انتهاء مهام الوالي

يتطلب إنهاء المهام في الوظائف العليا توفر بعض الشروط كون ذلك يرتب مجموعة من الآثار القانونية ، و عليه فإن إنهاء مهام الوالي يفرض احترام شروط لا سيما الشكلية منها. فيتم إنهاء العلاقة الوظيفية له بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من وزير الداخلية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال .

و قد قام المشرع الجزائري بوضع أحكام خاصة بالوظائف السامية أو العليا؛ كما بين أسباب انتهاء علاقة الموظف السامي بالدولة، وعليه سنقسم هذا المطلب إلى ثلاث فروع و سنتعرض إلى الأسباب القانونية لانتهاء مهام الوالي في (فرع الأول) ثم الانتهاء التأديبي لمهام الوالي في (فرع الثاني) وفي الأخير نتطرق إلى الفصل غير التأديبي في (فرع الثالث) .

¹ - بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة المحلية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1990، ص 100.

² - مرسوم رئاسي رقم 240/99 مؤرخ في 19 أكتوبر 1999، يحدد التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، مؤرخ في 31/ 10/ 1999.

الفرع الأول:

الأسباب القانونية لانتهاء مهام الوالي

عملا بالمرسوم التنفيذي رقم 90-236 الذي يحدد حقوق و واجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ، نلاحظ أنه نظم الأسباب القانونية لانتهاء مهام لموظف سامي في الدولة بحيث نجد : التقاعد(أولا) ثم الوفاة (ثانيا) وأخيرا الاستقالة⁽¹⁾ (ثالثا) .

أولاً: التقاعد

إن الشخص الذي يشتغل في وظيفة عامة يكرس حياته لخدمة هذا المنصب⁽²⁾، مع العلم أنّ الوظيفة العمومية تختلف عن المهن الحرة كون تعرف الإحالة إلى التقاعد، الذي يعتبر من بين أحد الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي ولا دخل لهذا الأخير في ذلك⁽³⁾. و الملاحظ في هذا السبيل أنّ المشرع أحاط ذلك بمجموعة من الشروط و الشكليات ولم تختلف المادة الأولى من المرسوم رقم 83-617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة عن سابقتها بحيث أتت شرطين لإحالة الموظفين السامين على التقاعد:

الشرط الأول: أن يكون هذا الموظف قد عمل مدة 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة.

الشرط الثاني: أن يكون هذا الموظف قد أمضى يوم انتهاء مهامه عشرين عاما من الممارسة الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة.

إضافة إلى شرطي الإحالة للتقاعد المذكورين أعلاه، تشترط ممارسة النشاط المهني مدة عشرين سنة من ضمنها عشر سنوات كموظف عام سامي في الدولة دون تحديد سن محدد لانتهاء الخدمة. يتمتع المحال إلى التقاعد بمنحة التقاعد اعتبارا من يوم انتهاء الخدمة الفعلية، تدفع في آخر كل شهر مع

¹ -أنظر: المادة 21 من مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مرجع سابق.

² - مهنا محمد فؤاد: " الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة "، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962، ص 11-12.

³ - بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص 35 .

العلم أن للموظف السامي تقديم طلب كتابي للحصول على حقه، للإشارة أن منحة التقاعد بالنسبة للموظف السامي تقدر ب : 100% وتكون معادلة لأخر راتب شهري إضافة للعلاوات.

ثانيا: الوفاة

تنتهي مهام الوالي إنتهاءا عاديا إذا توفي الوالي، و ليس للورثة ان يتلقوا المناصب عوض عن الموروث كما يحدث الشيء بالنسبة للخلافة في عهد الدولة الإسلامية بل تتوقف و يحله السلطة الوصية و هي وزارة الداخلية و الجماعات المحلية وينتج عن ذلك آثار عدة منها:

- منحة الوفاة و المتمثلة في مبلغ نقدي يسدد دفعة واحدة للمستفيدين من ذوي المتوفى، هذه المنحة محددة بثنتي عشر (12) ضعف لأخر راتب شهري معادل لمنصب الوالي، و في حالة تعددي ذوي الحقوق توزع بينهم منحة الوفاة بأقساط متساوية⁽¹⁾، بالإضافة الى منحة الوفاة يستفيد ذو المتوفى الحقوق من أداوات عينية؛ وذلك عملا بأحكام المادة الثامنة من القانون الخاص بالتأمينات الاجتماعية، ويقصد بذوي الحقوق كل من : الزوجة أو الزوج، الأبناء، الأصول سواء المؤمن له أو أصول زوجته المكلفين⁽²⁾.

- ب وفاة الوالي تنتهي العلاقة بينه وبين السلطة العامة و لا تمتد إلى الورثة لكنهم يستفيدون من بعض المنح والامتيازات ذات الطابع الإجتماعي كقابل للجهد الذي بذله الوالي لصالح الدولة بشكل عام .

ثالثا : الاستقالة

هي سبب من الأسباب انتهاء لمهام الوالي، و يقصد بها ترك الموظف السامي وظيفة العليا بإرادته الحرة دون أي ضغط عليه؛ وهي تصرف إنفرادي و تعبير عن رغبة الموظف السامي في ترك الخدمة⁽³⁾. و المقصود بالاستقالة تلك المقدمة كتابيا و غير معلقة على شرط أو المقترنة بقيد، وقد تؤدي الاستقالة إلى تعطيل سير المرفق العام، لذا لم يعتبر المشرع مجرد تقديم الطلب بذلك بأنه استقالة نهائية .

¹ - أنظر: المادتين 40 و 49 من قانون رقم 83-11، المتعلق بالتأمينات الاجتماعية ، مؤرخ في 02/07/1983، ج.ر.ج.ج.، عدد 29، لسنة 1983.

² - أنظر: المادة 67 من قانون رقم 83-11، مرجع سابق.

³ - محمد فؤاد ، مبادئ وأحكام القانون الإداري ،مؤسسة شباب الجامعة،د.ب.ن، 1973، ص 286.

بما أن في هذه الحالة انتهاء مهام الوالي يرجع لإرادته، فإنه يحرم من الراتب الشهري و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا، ويصبح يتقاضى الأجر المرتبط بسلكه الأصل؛ و لا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين كما لا ينتفع بالعطلة الخاصة (1).

بناء على ما تطرقنا إليه في هذا المطلب نلاحظ أن التقاعد و الوفاة و الإستقالة هي الأسباب القانونية لإنهاء مهام الوالي، لكن رغم ذلك فمن ناحية الواقع الوالي يبقى في حالة التقاعد والإستقالة خاضعا للقانون فيما يخص الحفاظ على السر المهني و عدم القيام بالعمل في مؤسسة أجنبية أو منطقة دولية دون ترخيص مسبق و لمدة سنتين، كما أنه من الواجب عليه أن يستمر في الحفاظ على واجب التحفظ الذي فرضه عليه منصبه.

الفرع الثاني :

الإنهاء التأديبي لمهام الوالي

هناك الفصل غير التأديبي الذي يكون بسبب أو دون سبب، كاستعانة الدولة به في وظائف أخرى أكثر أهمية . وهناك الفصل التأديبي الذي يكون أساسه الخطأ هذا الأخير الذي يعتبر سبب آخر يضاف إلى الاسباب السابقة لإنهاء مهام الوالي .

الجرائم التأديبية : تصنف الجرائم التأديبية إلى ثلاث درجات و ذلك تبعا لجسامة الخطأ المرتكب، وقد جاء هذا الترتيب على سبيل الحصر لا على سبيل المثال، فقد ينسب الخطأ الى العامل الذي ارتكب الجريمة التأديبية، وقد ينسب إلى رئيسه الإداري المباشر، و ذلك عندما يكون عالما بالخطأ المرتكب من طرف مرؤوسه ولم يتخذ الرئيس الإجراءات المناسبة. كما قد ينسب الخطأ الشخصي للموظف السامي كرئيس إداري على أن تتحمل الإدارة العامة الخطأ المرفقي، و يحدد قانون العقوبات العقوبة الواجب إتباعها بمراعاة طبيعة الوظيفة وما تفرضه الظروف .

ويمكن تشديد أو إضافة عقوبة جديدة إلى السابقة غير أن العقوبة التأديبية تبقى دائما مستقلة (2). كما أن قبوله أو تلقيه بشكل مباشر أو غير مباشر هدايا أو مكافآت أو أية منافع أخرى بمقتضى مهامه يعتبر مرتكب لجرائم جنائية، دون الإخلال بالجريمة التأديبية ففي هذه الحالة لا يُسلم الوالي من العقوبة التأديبية المتبوعة بالعقوبة الجنائية، كما أن الجريمة التأديبية لا تنعدم بثبوت الجريمة التأديبية (3) .

1- أنظر: المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، مرجع سابق.

2 - فؤاد محمد ، مرجع سابق، ص.591.

1- أنظر: المادة 175 من الأمر رقم 06-03، مرجع سابق.

الفرع الثالث :

الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي

عرفه الدكتور عمار عوابدي بأنه : " سبب من الأسباب التي تؤدي إلى انتهاء علاقة الموظف بالوظيفة العامة"، وتنتهي بالتالي علاقته بالسلطة الإدارية للدولة كما تؤدي إلى قطع علاقة الموظف بالوظيفة العامة، سبب عدم الصلاحية اللازمة لضمان حسن سير الوظيفة العامة دون أن يكون الموظف قد ارتكب خطأ تأديبيا يستوجب توقيع العقوبة التأديبية عليه (1).

لإشارة أن المشرع الجزائري لم يعرف الفصل التأديبي صراحة غير أننا نستنتج ذلك من خلال القانون الأساسي العام للوظيفة العامة رقم 06-03 الصادر في 15 جويلية 2006²، والذي نص في المادة 116 منه عن العزل والذي يعتبر طريقا تأديبيا وعن التسريح الذي يعد فصلا بغير الطريق التأديبي بأنه حق مقرر للسلطة الإدارية (3).

تعتبر سلطة الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي سلطة أصلية مقررة لسلطات الإدارية المختصة لإبعاد الموظفين العامون الذين ثبت عدم صلاحيتهم للعمل في الوظيفة العامة ، وفقا لإيديولوجية النظام الإداري و المستمدة من النظام السياسي أساسا و بالإضافة الى أصالة وجود الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي فإن هذه الأصالة مؤكدة قانونا (4)

² - عوابدي عمار ، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزء الأول، 1981، ص325.

² - قانون رقم 06-03، المرجع السابق.

⁴ - تنص المادة 116 من أمر رقم 06-03، عن العزل و الذي يعتبر طريقا تأديبيا وعن التسريح الذي يعد فصلا بغير الطرق التأديبي بأنه حق مقرر لسلطة إدارية في الدولة .

⁵ - أنظر: المادتين 27 و 28 من مرسوم تنفيذي رقم 90-226، مرجع سابق.

المبحث الثاني:

سلطات وصلاحيات الوالي

السعي للكشف عن الصورة الحقيقية لمركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري أمر معقد نظرا لتمتع هذا الأخير بكم هائل من الصلاحيات، وهذا ما دفع بنا إلى تبني التقسيمات الكلاسيكية والمتعارف عليها في الفقه الإداري الجزائري؛ والمتمثلة في التقسيم الثنائي الدائر بين المستويين المركزي والمحلي .

وبناء على ذلك يمكن القول أن الوالي يتمتع بازواجية الاختصاص بحيث وضع على رأس الولاية ليُجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى باعتباره ممثلا للدولة¹ .

وعليه قسمنا دراسة هذا المبحث إلى مطلبين وتناولنا صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة في (مطلب الأول) وتطرقنا في (مطلب الثاني) إلى صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية.

المطلب الأول:

صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي بوصفه هيئة تنفيذية على المستوى المحلي بكونه ممثلا لهذه المجموعة (الولاية)، وإلى جانب ذلك يمارس مجموعة أخرى من المهام ويحوز بمقتضاها على سلطات واسعة تبرز بوضوح دوره المركزي؛ لكون الوالي هو يد الحكومة والسلطة المركزية في إقليم الولاية، وبإحتضانه لهذه الصفة تجعل الوالي يعرف صلاحيات واسعة فهو وسيط للحكومة وهذا ما سنراه في (فرع الأول) كما يتولى تنفيذ القوانين وأوامر القضاء وهذا ما ندرسه في (فرع الثاني) كما أنه يتمتع بسلطات واسعة في مجال الضبط وهذا هو مضمون (فرع الثالث) .

¹ يلفتني عبد الهادين المرجع السابق، ص 70.

الفرع الأول:

سلطة تمثيل الدولة (وسيط للحكومة وممثلا لها)

يعتبر الوالي مندوب الحكومة وحامي مصالحها على المستوى المحلي، فهو من يقوم بتنفيذ ومراقبة عمل المصالح الخارجية للحكومة وهو من يقوم بإبلاغ السلطات المركزية بالانشغالات المحلية، ومدى النمو المحلي أو التخلف وكذا الوضع السياسي العام والاجتماعي والثقافي في هذه الناحية، ويستعين الوالي بكافة المصالح لتحقيق ذلك¹ وقام المشرع الجزائري بتأكيد على هذه الصفة في المادة 110 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁽²⁾ التي تنص: " الوالي ممثل للدولة على مستوى الولاية، مفوض الحكومة " .

وعليه يقوم الوالي بنقل تقارير دورية للحكومة تتعلق أساسا بالوضع السياسي والإداري والاقتصادي في الولاية، وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها والمخاوف المستقبلية.⁽³⁾

ضف إلى السلطة أو الصلاحية المذكورة أعلاه يتولى الوالي تمثيل الوزارات، حيث تعتبر هذه المهمة امتداد للمهمة السابقة الذكر؛ بحيث يتولى الوالي تمثيل جميع الوزارات ليس الداخلية فقط .

إن تمثيل الوزارات يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز الإداري، لأن التمثيل هو المظهر التقليدي والأساسي لعدم التركيز الذي يعد مظاهر المركزية الإدارية فالوالي يضع لتنفيذ المخططات الوزارية المعتملة أي المنفردة بالإضافة إلى تنفيذ سياسة. الحكومة فهو ممثل تنفيذي إلى جانب كل مدى تنفيذي وهو الأمر بالصرف الثانوي لكل المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية ماعدا المصالح المستثنات في المادة 111 من قانون رقم 07-12⁽⁴⁾ المتعلق بالولاية التي تقرر: " بنشط الوالي وينسق ويراقب المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، غير أنه يستثنى :

¹ - بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 85.

² - قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

³ - بلفتحى عبد الهادي، مرجع نفسه، ص 86.

⁴ - قانون الولاية رقم 07-12، مرجع نفسه.

- أ. العمل التربوي وتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي .
- ب . وعاء الضرائب وتحصيلها .
- ج . الرقابة المالية .
- د . إدارة الجمارك.
- هـ . متفشية العمل.
- و . متفشية الوظيفة العمومية.
- ر . المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته إقليم الولاية " .

وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215⁽¹⁾ الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها مكرسا لهذه العلاقة التمثيلية والشبه تبعية الوالي مع كل وزراء الحكومة وليس وزارة الداخلية فقط، ويتجلى بوضوح الدور الغير التركيزي الذي يلعبه الوالي على مستوى الولاية في المواد 21 و 25 من هذا المرسوم² .

الفرع الثاني:

سلطة تنفيذ القوانين

إن الوالي بوصفه رجل من رجال السلطة المركزية (التنفيذية) يقوم بتنفيذ القوانين والتنظيمات دون الحاجة إلى نص على ذلك، لكن نظم المشرع الجزائري في المادة 113 من قانون رقم 12-07⁽³⁾ المتعلق بالولاية وذلك بنصها: " يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية" .

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة للولاية و هيكلها، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر بتاريخ 27 جويلية 1994.

² يلفتني عبد الهادي، المرجع السابق، ص 89.

³ - قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وعليه فإن الوالي حال قيامه بمهامه هذه بتغطية العديد من النصوص و القوانين، والتنظيمات والقرارات .

أولاً: تنفيذ القوانين

ويشمل هذا جميع القوانين والقوانين العضوية الصادرة من السلطة التشريعية وكذا الأوامر و ذلك طبقاً للقواعد العامة المعمول بها ، أي بعد صدورها في جريدة الرسمية وصولها إلى مقر الولاية وانقضاء مهلة يوم كامل وفقاً لما جاء في المادة 04 من القانون المدني⁽¹⁾. بحيث جاء في مضمونها . " ... تكون نافذة المفعول بالجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من تاريخ نشرها وفي نواحي الأخرى في نطاق كل دائرة بعد مضي يوم كامل من تاريخ وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ويشهد على ذلك تاريخ ختم الدائرة الموضوع على الجريدة".

ثانياً: التنظيمات

ويقصد بها ما قد يصدر من نصوص عن السلطة التنفيذية باختلاف ميادين اختصاصاتهم، إلا ما استثنى منها صراحة ويندرج ضمن هذا المراسيم الرئاسية، والمراسيم التنفيذية، القرارات الصادرة عن الوزارات.⁽²⁾

على الوالي أثناء تنفيذه لهذه النصوص إصدار قرارات ولائية⁽³⁾ تطبيقاً للمواد 124 و 125 من قانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية ، بحيث أوجب هذا الأخير نشر القرارات التنظيمية وتبليغها للمعنيين دون المساس بأجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها ، وتكون هذه القرارات مرقمة صادرة طبقاً للقوانين ووفقاً للشكل والإجراءات الواجب احترامها .

ثالثاً: التعليمات الوزارية

على غرار القوانين والتنظيمات، يسهر الوالي على تنفيذ القرارات الصادر عن السلطة التنفيذية، والتي تكون بالتحديد صادرة عن أعضاء الحكومة (الوزارة) ومثال على ذلك ما جاءت به المادة 75 من

1 - قانون المدني الجزائري، الأمانة العامة للحكومة، مرجع سابق.

2 - عشى علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 89.

3 - قانون رقم 07-12، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

الأمر رقم 95-06 المتعلق بالمنافسة المعدل والمتمم⁽¹⁾ والتي تنص على: "... يتم غلق الإداري للمحلات التجارية بمقرر الوزير المكلف بالتجارة ويوضع حيز التنفيذ بقرار الوالي المختص إقليمياً ."

الوالي بصفته منفذاً محلياً للقانون، التنظيمات والقرارات المختلفة ونظراً لرؤيته الواضحة للمشرع بأن هذه الصلاحيات مهمة منعها لاستعمالها في غير محلها نص قانون الولاية على وجوب حماية حقوق المواطنين وحررياتهم حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القانون .

الفرع الثالث:

سلطة الوالي في تنفيذ قرارات القضاء

الأحكام والأوامر تخضع القضائية لنظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بطرق التنفيذ، فالأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكلاً إجرائياً لتنفيذها واعتباراً لما قد تخلفه من مشاكل وعواقب على الاستقرار الاجتماعي والسياسي على المستوى المحلي فقد ارتأى المشرع منح الوالي سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام والأوامر التي يرى أن تنفيذها يخل بالنظام العام في الولاية⁽²⁾، إلا أنه أحاط هذه الصلاحية بمجموعة من الشروط حرصاً على حقوق وحرريات المواطنين وتكريساً لمبدأ الفصل بين السلطات. وهذه الشروط هي:

. أن يكون طلب وقف التنفيذ خلال 30 يوم من تاريخ إشعاره.

. أن لا يتجاوز التوقيف ثلاثة أشهر (فهو مؤقت).

. أن يكون التنفيذ من شأنه إلا إخلال بالنظام العام ويملك الوالي بهذا الخصوص السلطة التقديرية

. أن يكون التوقيف بسبب التنفيذ الجبري .

و في حالة ما إذا مر المجتمع بأوقات عصيبة أدى به إلى المشادات العنيفة بمختلف الأسلحة، أمام هذا الوضع ألزم قانون الإجراءات المدنية و الإدارية في المادة 324 منه قضاة النيابة العامة إشعار الوالي في حالة لجوئهم للتنفيذ الجبري وذلك من باب الوقاية . وعليه فإذا رأى الوالي بأنه أوامر القضاء قد

1 - الأمر رقم 95-06 يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، لسنة 1995، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 03-03 يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، لسنة 2003 .

2 - انظر: المادة 324 من قانون رقم 08-09 يتعلق بالإجراءات المدنية و الإدارية.

تؤدي إلى زعزعة الاستقرار المحلي من حيث النظام العام في عناصره الثلاث من أمن وسكينة وصحة عامة، فمن واجبه الحرص على وقف تنفيذها مؤقتا والعمل على إزالة العقبات التي تقسد تنفيذها .

الفرع الرابع :

سلطات الوالي في مجال الضبط

يتمتع الوالي بالعديد من سلطات الضبط بنوعيه الإداري والقضائي وهذا ما سنحاول تفسيره فيما يلي:

يلي:

أولا : الاختصاصات في مجال الضبط الإداري

يعرف الضبط الإداري على أنه حق الإدارة في فرض قيود تحديها من حريات الأفراد⁽¹⁾ كما يُعرفه الأستاذ الدكتور "عمار عوابدي" بأنه "كل الأعمال والإجراءات 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"⁽²⁾. ما يمكن قوله في الضبط الإداري بأنه وسيلة من وسائل ممارسة الإدارة لوظائفها وتكفل بموجبه حماية النظام بعناصره المعروفة وهي الأمن العام ، الصحة العامة والسكينة العامة ، ويأخذ الضبط الإداري صورتين⁽³⁾ متفق عليها من طرف مجمل الفقهاء وهما المنع والترخيص وهناك من يرى أنها تتعدى ذلك إلى الإعلان المسبق وتنظيم النشاط ، وأمام هذه التعارف يتبادر في أذهاننا الإشكال الذي يقول: هل الوالي يتمتع بسلطة الضبط الإداري ؟.

والرد على هذا التساؤل نجده في المادة 114 من قانون الولاية⁽⁴⁾ أين يلتزم الوالي بموجب هذا النص بإقامة النظام العام كما له أن يأخذ جميع التدابير اللازمة للمحافظة عليه وله الإستعانة بمصالح الأمن إذا تطلب الأمر ذلك

1 - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 1982، ص 148.

2 - عوابدي عمار، القانون الإداري، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 10.

3 - لتفصيل أكثر أنظر: بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة للطباعة و النشر، الجزائر، 2000، ص 207.

4 - تنص المادة 114 من قانون الولاية رقم 07-12، السالف الذكر على أن: " الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية".

في حالة وجود ظروف استثنائية يجوز للوالي طلب تدخل تشكيلات الشرطة والدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير، وذلك تنفيذًا للإجراءات الخاصة بالحماية والدفاع المدني التي ليس لها طابع عسكري⁽¹⁾.

ثانياً: اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي

يعرف الضبط القضائي أنه كل الإجراءات التي تتخذها سلطة الشرطة القضائية في التحري عن الجرائم بعد حدوثها .

بالرجوع إلى قانون الإجراءات الجزائية نجد أن المشرع لم يكتف باعتبار الوالي مساعد لجهاز العدالة، بل منحه صفة ضابط الشرطة القضائية في حدود خاصة⁽²⁾ فهو لا يحوز اختصاص شامل في مجال الضبط القضائي واختصاصه هذا ترد عليها مجموعة من القيود⁽³⁾ وحتى من الناحية القانونية فسلطة الوالي في مجال الضبط القضائي مقيد من حيث الزمان وذلك أنه يجب على الوالي إبلاغ وكيل الجمهورية خلال ثمانية وأربعين (48) ساعة، و بعد ذلك يتخلى عن جميع الإجراءات لسلطة القضائية المختصة⁽⁴⁾.

¹ - أنظر: المادة 116 و 117 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

² - المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، مرجع سابق.

³ - القيود التي ترد على اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي:

- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وجود جنائية أو جنحة ضد امن الدولة كالتجمع دون إذن مسبق أو الاعتداء على أملاك الدولة.

- توفر حالة الاستعجال حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة.

- عدم علمه بأن السلطة القضائية تم إخطارها بوقوع الجريمة.

⁴ - بعلي محمد صغير، مرجع سابق، ص 131.

الفرع الخامس:

سلطات الوالي في مجال الرقابة

تنص المادة 110 من قانون الولاية على أن الوالي هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية، وتطبيقا لذلك فإنه يحوز اختصاص في تمثيل الحكومة وتمثيل مختلف لوزراء عما سلف ذكره ، ويبقى لهذا الأخير السلطة في الإشراف على المصالح الخارجية للدولة في الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 111 من قانون الولاية.

يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة يطلعها بواقع مصالحها على مستوى الولاية ويوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين، ويطلع الحكومة أيضا على المناخ السياسي السائد في إقليم الولاية كما يقوم بمنح الحكومة المؤشرات الدقيقة لتحضير الانتخابات .

الوالي هو الموظف الوحيد الذي يحوز السلطة التامة والشاملة على مستوى إقليم الولاية، كما يوكل للوالي تمثيل الدولة أمام القضاء ما لم يكن طرفا النزاع الدولة والجماعات المحلية طبقا لأحكام المادة 106 من قانون الولاية ، إلى جانب تمثيلها عامة في مختلف ما يقام على تراب الولاية من تظاهرات وهو ما يجعل من الوالي الرجل الأول للإدارة المركزية على مستوى الولاية⁽¹⁾

كلمة لا مركزية لا تعني فقط نقل الاختصاصات إلى المجالس المنتخبة محليا دون توفير الوسائل المادية والموضوعية ، ما سيؤدي إلى نقل الأعباء والمشاكل على المستوى المحلي عوض حلها، هذا ما جعل المشرع يدعم الوالي بوسائل عمل هامة وذلك من خلال إشرافه على وسائل مادية وبشرية⁽²⁾

كما أن الوالي يمارس الرقابة الوصائية على البلدية وهذا ما يستخلص من المواد 56 ، 57 ، 58 من قانون البلدية⁽³⁾، وهذا ما يضعه في موقع قوة مقارنة بهذه المجالس وذلك بتوسع صلاحياته في الرقابة والأمر الذي يمنحه صفة الهيمنة .

1 - عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 92.

2 - رحمانى الياسين، فلهوز سعيدة، تأثير المركز القانوني للوالي على تجسيد اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستر، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012، ص. ص. 23-29

3 - قانون رقم 11-10 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

المطلب الثاني:

صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية

تبعاً للوضع الذي تعرفه الولاية فإن الوالي يمارس صلاحيات وسلطات تبعاً لذلك فهو: يتكفل بالعمل المركزي بإعتباره ممثلاً للولاية كما له أن يتدخل في عمل الجماعات المحلية وذلك بوسيلة قانونية ألا وهي الوصاية .

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فإنه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداوات المجلس الشعبي الولائي (فرع الأول). ولا تقتصر صلاحيات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للولاية على هذا الأخير بل تتعدى ذلك بحيث يقوم بمهام الإعلام (فرع الثاني) كما يظهر بأنه المسؤول الأول في الولاية من خلال صلاحية تمثيل الولاية (فرع الثالث) ضف إلى ما تم ذكره يمارس الوالي إلى جانب ذلك السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية (فرع الرابع) .

الفرع الأول:

سلطة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي

يسهر الوالي بوصفه على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية على تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي كما يعمل على نشر هذه المداوات وأشغال المجلس بصورة عامة (1) . وعليه من مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي السهر على إشهار مداوات المجلس الشعبي الولائي وأشغاله . كما يسهر على إقامة وحسن تسيير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها، كما هو معلوم أن المؤسسات العمومية الساهرة على تسيير بعض مصالح الولاية يتم إنشائها بموجب مداولة من المجلس الشعبي الولائي .

كما أنه وفي الجانب المالي للولاية فإن الوالي يعد حجر الزاوية في ذلك بحيث الرجوع إلى نص المادة 160 من قانون الولاية نجد أن المشرع الجزائري أوكل مهمة إعداد ميزانية الولاية إلى الوالي بحيث

¹ - المادة 102 من قانون رقم 07-12، متعلق بالولاية، مرجع سابق.

تنص المادة : " يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية وعرضه ... " كما يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي وهو الأمر بالصرف على مستوى الولاية (1).

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية وفقا للإجراءات المحاسبية المعمول بها، وينتقد بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به تحت طائلة العقوبات المدنية والجزائية (2)، والملاحظة الواجب الإشارة إليها أنّ اختصاصات المالية أو صفة الأمر بالصرف الرئيسي التي يتمتع بها الوالي، تكون حال ممارسة اختصاصاته كمثل للولاية فقط في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير الممركزة بوصفهم أمرين بالصرف ثانويين (3).

و للإشارة أن الوالي أثناء عملية التنفيذ يمكن له الاستعانة بالأجهزة الإدارية المساعدة له؛ من خلال تفويضه لتوقيع على المواضيع التي تدخل ضمن صلاحياته وهذا ما نصت عليه كل من المادة 126 من قانون الولاية و المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

أيضا لا يكتف الوالي بتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي أو حتى نشرها إنما يشارك من خلال حضوره لهذه المداوات وتعطي له الكلمة كلما أراد ذلك (4)، وحضور هذا الأخير جلسات المجلس له دلالة واضحة على الترابط بين هيئتي الولاية ، ويعد هذا الحضور ضروري كونه من بين مبادئ التعاون والمشاركة في اتخاذ القرار ، وبالرغم من عدم منحه صوتا تداوليا بصفته معين وليس منتخب خلافا لرئيس المجلس الشعبي البلدي إلا أن الرأي الذي يبديه ذو أهمية بالغة لصدوره عن المسؤول الأول للولاية ، والذي يلم لخفايا مشاكلها والحلول الكفيلة بالقضاء عليه .

1 - المادتين 107 و 106 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

2 - أنظر المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 97-268، المحدد لإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية و تنفيذها و ضبط صلاحيات الأمرين بالصرف و مسؤوليتهم، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، لسنة 1997.

3- المادتين 26 و 27 من قانون رقم 90-21، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 35، لسنة 1990.

4 - تنص المادة 24 من قانون الولاية رقم 12-07 على أنه: " يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي... يتدخل الوالي أو ممثله أثناء أشغال البناء على طلبه أو بطلب من أعضاء المجلس".

حضوره جلسات المجلس مرتبط أساسا بالمهام المفوضة له قانونا خاصة مهمة التنفيذ وليس على سبيل العلاقة السياسية والإدارية فقط ضمن الأهمية حضور الوالي مداولات التي سوف يشرف على تنفيذها، هذا حتى يكون على إطلاع تام بالظروف التي تعرفها الولاية.

الفرع الثاني:

سلطة الوالي في التمثيل

إن الوضع مخالف تماما لما إستقر عليه على مستوى البلدي بحيث يتولى رئيس المجلس الشعبي البلدي تمثيل البلدية في حين يتولى الوالي تمثيل الولاية قانونا و ليس رئيس المجلس الشعبي الولائي⁽¹⁾. وللمثيل أهمية كبيرة لكونه سلطة التكلم والعمل لحساب الجهة صاحبة الاختصاص الكامل ومن ثم الوالي يمثل الولاية فيما يلي:

أولا : التمثيل في الحياة المدنية والسياسية

فحسب قانون الولاية يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية⁽²⁾ وعليه يؤدي كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تُكوّن ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي الولائي ، ومن المعلوم أن أملاك الولاية تدخل ضمن إطار الأملاك الوطنية تطبيقا لنص المادة 24 من قانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري⁽³⁾ والقانوني رقم 90-30 المتضمن قانون الأملاك الوطني⁽⁴⁾ لاسيما المادة 02 منه .

ويقصد هنا بالأعمال المدنية تلك الأعمال التي يقوم بها شخص معنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة مثلا، أو في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية أو تقديم التعازي و التهاني، حضور الاحتفالات الوطنية و الدينية و الشعبية، كما يمثل الولاية في الأعمال الإدارية فهو من يمضي

¹ - بعلي محمد صغير ، مرجع سابق، ص 160.

² - راجع المادة 105 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - قانون رقم 90-25 مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ج.ج.، عدد 49، صادر بتاريخ 18 نوفمبر سنة 1990.

⁴ - قانون رقم 90-30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج.، عدد 62، صادر بتاريخ ديسمبر سنة 1990.

العقود باسمها ولصالحها، بمعنى أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى أو حتى خارج الوطن، كما يفتح كل المنتقيات التي تنظمها الولاية أو أي مديرية من المديرية التنفيذية¹.

وبصفته ممثلاً للولاية يقوم بالزيارات التقديرية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، يستقبل المواطنين وممثلي الجمعيات المحلية وكذا وسائل الإعلام والنواب، وبالرجوع إلى نص المادة 105 من قانون الولاية رقم 07-12 نجد أن الوالي هو الممثل الوحيد للولاية في المدينة والإدارة و يبقى دور المجلس الشعبي الولائي ضئيل ولا يتعدى النشاطات السياسية، و يقتصر على تمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية.

لقد ذهب المشرع إلى دمج صلاحيات التمثيل في الأعمال المدنية والإدارية لمصلحة الوالي حتى يبرز الهيمنة الكاملة للوالي على هذه الأعمال، و كان من الأجدر أن يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية في الحياة المدنية ويترك التمثيل في الحياة الإدارية للوالي. و يبدو أن المشرع توخى الحذر تفادياً لوقوع صراع بين هيئتي الولاية و نزاع حول هذه الصلاحية هذا من جهة. و من جهة أخرى منح ازدواجية القيادة على المستوى المحلي و إبقاء الوالي الممثل الوحيد للولاية دليل على اتجاه المشرع لتركيز السلطة والقيادة المحلية للولاية في يد واحد. وهذا نظراً لموقع الولاية كنقطة إنقاء هامة بين البلدية والولاية⁽²⁾.

ثانياً : تمثيل الولاية أمام القضاء

تطبيقاً للأحكام العامة للقانون الإداري فإن الشخص المعنوي يتمتع بأهلية التقاضي بواسطة ممثل قانوني له و عادة ما يكون الرئيس الإداري الأعلى في التنظيم⁽³⁾. و قانون الولاية لم يخرج عن القاعدة العامة في التمثيل وألحق هذه المهمة بالوالي بصفته الهيئة التنفيذية للولاية ومنحه التمثيل التام أمام القضاء، وذلك بموجب المادة 106 من قانون الولاية رقم 07-12⁽⁴⁾.

كما يتولى الوالي مجموعة كثيرة من الاختصاصات بصفته ممثلاً للولاية بصفته هيئة محلية وممثلاً لها بصفته مقسم إداري للدولة (لا تركيزي) ولا بد من التمييز في هذا الخصوص بين مسؤولية

¹ بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص 80.

² - شهبوب مسعود: "اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية"، مجلة الفكر البرلماني، عدد 02، مارس 2003، ص 26.

³ - محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، د ب ن، 1997، ص 95.

⁴ - انظر: المادة 106 من قانون الولاية رقم 07-12: "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء".

الولاية ومسؤولية الدولة، ولما كانت لديها ذمة مالية مستقلة فإن هذا من شأنه تحميلها مسؤولية أفعالها الضارة ، بغض النظر عن أساس المسؤولية سواء كان العقد أو الفعل الضار أو مجرد المخاطر¹ .

كما يمثل الوالي الولاية أمام مختلف الجهات الإدارية وفي جميع أنواع القضايا، ولعل أهم النزاعات التي يكون طرف فيها هي المنازعات الإدارية بأنواعها. و تكون المحكمة الإدارية صاحبة الاختصاص في الفصل في دعاوى الإلغاء التي ترفع ضد قرارات الوالي .

الفرع الثالث:

الإعلام

يبلغ الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي بكل صغيرة وكبيرة من المشاكل والمشاريع المبرمجة ومتطلبات التنمية في الولاية ، و يكون بإعلام من رئيس المجلس وحده أو أثناء أي دورة وذلك بتقديمه بيان سوى لنشاط مصالح الدولة في الولاية ونشاطات مصالح الولاية ويملك المجلس تبعا لهذه الصلاحيات الإطلاع عن كثب على العمل الولائي عامة. وبالتالي مراقبة الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي ويجوز للمجلس رفع لائحة للسلطة المركزية ممثلة في وزير الداخلية للتتويه والإشادة بعمل الوالي وبعدم قبول ورضا عن أعماله .

أولا : إطلاع المجلس على وضعية المداولات

بتفحص قانون الولاية الجديد نلاحظ أن الوالي مجبر بإطلاع وإعلام المجلس الشعبي الولائي في كل دورة حول وضعية المداولات وذلك بتقديم تقرير حول حالة تنفيذ المداولات وكذا متابعة الآراء والاقتراحات التي أبدأها المجلس⁽²⁾ .

إن إلزام الوالي بإطلاع المجلس على الوضع الذي صارت عليه المداولات يعطي ضمانا أكبر لتنفيذها، كما هو تنوير المجلس وإيضاحا فعليا للعمل الذي قام به المجلس والذي لا يزال ينتظره في حالة فشل تنفيذ بعض المداولات ، وهو أيضا اشتراك نسبي للمجلس في تقديم الحلول اللازمة لمشاكل التنفيذ التي تطرأ على المداولات وذلك بفتح نقاش بناء لمعالجة المشاكل وإخراج المداولات من المأزق التي قد تعرفها .

¹ بلفتحي عبد الهادي، مرجع نفسه، ص92.

² - انظر: المادة 103 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

ورغم تكريس القانون لما سبق ذكره و جعله أمر إلزامي إلا أنّ ذلك يجعلنا نتساءل عن قيام الوالي بهذه الصلاحية من تلقاء نفسه أم بناء على طلب أعضاء المجلس، كما أنّنا نتساءل هل يتم ذلك في أول جلسة أو في أية لحظة أخرى، خاصة أن صلاحية الإعلام هو تكريس لمبادئ الديمقراطية و وسيلة ضرورية للشفافية والتسيير والمشاركة السياسية الفعلية، وعليه ما يمكن قوله على ذلك هو أن المشرع ترك ذلك للعرف الإداري الذي يتولى تنظيم مثل هذه المسائل .

ثانيا : إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات

من المسلم به أنّ أي عمل ناجح و جاد لا بد أن يقوم على أساس التواصل والاستمرارية. ونظرا للعلاقة (أفقية) التي تجمع الوالي بالرئيس المجلس الشعبي الولائي ، فمن الضروري أن يكون الذي يتقاسمها من منطلق النظرة المشتركة للمصلحة العامة .

من المتعارف عليه في علم الإدارة أن الاتصال من المقومات الأساسية لأي إدارة ناجحة وأنه الحلقة المهمة في أي تنظيم، لأنه الوسيط بين عملية التنسيق والرقابة والتوجيه وغير ذلك. ومن ناحية علم السياسة فإن الإعلام له مكانته في أي تنظيم سياسي، فكل علاقة بين هئتين يميزها وجود تدفق من المعلومات المتبادلة ولو أنه غير مساويا بالاتجاهين ، فالتواصل السياسي هو واقع ملازم لوجود السلطة نفسها⁽¹⁾.

من الناحية القانونية و الإدارية و السياسية الوالي ملزم بتقديم كل المعلومات والأخبار حول واقع الولاية ومصالحها المختلفة، بالإضافة إلى إطلاع رئيس المجلس على وضعية المداولات.

وبالرجوع إلى فحوى نص المادة 104⁽²⁾، من قانون الولاية الجديد التي تنص : " يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بالنظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات ، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما " .

نستنتج أنه من الممكن أن تصطدم توجيهات المجلس الشعبي الولائي بصعوبات عملية توجب إعلام المجلس، كما أنه يمكن أن تكون مداولات المجلس خاطئة .

¹ - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 78 .

² - انظر : المادة 104 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

فإعلام المجلس باستحالة تنفيذ ما هو إلا مؤشر على أن هذه المداولة غير منطقية، مما يستدعي من المجلس الشعبي الولائي إعادة النظر فيها. و من خلال وظيفة الإعلام و خاصة إعلام المجلس حول وضعية المداولات وكذلك المستجدات ومدى استجابة لتوجيهات المجلس وكذلك المعلومات، والآراء التي يقدمها له تظهر مدى كفاءة الوالي، ومدى توفر شرط القدرة على الإقناع الذي يرى أغلب دارسي الإدارة العامة على ضرورة توفره في القائد الإداري.

ثالثا: تقديم بيان سنوي للمجلس

يقدم الوالي بيان سنوي عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة ويمكن أنتنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية وهي الوزارة و في نظرنا هي وسيلة تحريك الرقابة وذلك عملا بنص المادة 111⁽¹⁾ من قانون الولاية.

ويظهر واضحا ، خلافا لمحتوى الأمر رقم 69-38 أن الولاية في ظل قانون 1990 وكذا قانون الولاية الجديد لا سيما قانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية، أن الوالي أصبح مجبرا بإعطاء المعلومات الكافية وبصفة منتظمة للمجلس ولرئيس المجلس الشعبي الولائي. ليس فقط فيما يخص تنفيذ المداولات و لكن كذلك فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وكل ما يجري داخل الولاية⁽²⁾.

1. بيان سنوي حول نشاط مصالح الدولة في الولاية

عملا بنص المادة 111 المشار إليها أعلاه للوالي سلطة إشراف على نشاط مختلف مصالح الدولة في الولاية باستثناء بعض القطاعات وهذه الصلاحية تضمنها كذلك المرسوم التنفيذي 230/90 وبناء على هذا الأخير يعد الوالي المسؤول الأساسي المكلف بتنشيط وتنسيق ومراقبة عمل مصالح الدولة في الولاية وإطلاع المجلس الشعبي الولائي .

يقوم الوالي بتسجيل ملاحظات المجلس الشعبي الولائي حول عمل المصالح الخارجية للدولة وبالتالي فهو إشراك المجلس في مراقبة هذه المصالح .

¹ - تنص المادة 111 من قانون الولاية رقم 12-07: "ينشط الوالي ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية..."

² - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، طه، دم.ن.ت، الجزائر، 2010

ولكن دون ترتيب أي أثر قانوني على ذلك ، فرضا المجلس وسخطه من سوء التسيير الملفات على مستوى هذه المصالح لا ينتج عنه أي أثر مباشر، باستثناء إثارة انتباه الوالي لأنه يتمتع بالاختصاص المرتبط فهو يراعي وجهة نظر المجلس حول عمل هذه المصالح وبأخذها في الحسبان الانتقادات الموجهة فيأمر بتقويم الاعوجاج إذا وجد.

2 . بيان النشاط السنوي للولاية

كما هو مقرر في نص المادة 109 من قانون الولاية⁽¹⁾ : يقوم الوالي بتقديم تقرير سنوي مفصل عن نشاط الولاية للمجلس الشعبي الولائي يتبع بمناقشة، ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع لسلطة الوصية (وزارة الداخلية)، ويرى بعض فقهاء القانون الإداري في الجزائر أن هذا التقرير مجرد وسيلة إعلامية غير مكتملة بصيغ للمراقبة الحقيقية وحول إمكانية توجيه لائحة إلى السلطة الوصية بعد سماع العرض والمناقشة لأن التساؤل يبقى قائما حول القيمة القانونية لهذه اللائحة⁽²⁾.

كما أن تجديد المجلس كل خمس سنوات يطرح تساؤل حول البيان السنوي الذي يعرض على المجلس الجديد الذي لم تكن لديه أدنى فكرة حول عمل المجلس السابق والوضع العام للولاية خلال الفترة السابقة لانتخابه.

رغم تعدد النقائص المحيطة بهذه الصلاحية تبقى مهمة الإعلام التي يقوم بها الوالي تجاه المجلس الشعبي الولائي وسيلة فعّالة لبناء العمل الديمقراطي داخل هيئات الولاية في إنتظار وسائل أنجع .

¹ - تنص المادة 109 من قانون الولاية رقم 07-12: "يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة، يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية و إلي القطاعات المعنية"

² - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 25.

الفرع الرابع:

ممارسة السلطة الرئاسية

تنص المادة 127 من قانون الولاية لسنة 2012 على ما يلي : " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك ."

وبالتالي فإنّ الوالي يمارس السلطة على مستخدمي الولاية والذي يكون تعيينهم إما بموجب مراسيم رئاسية كالكااتب العام ورئيس الديوان وغيرهم.

يتم تعيين المستخدمين المذكورين في المواد (129) (130) (131) من قانون الولاية لسنة 2012 من طرف الوالي وذلك بموجب المادة الأولى الفقرة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 99/90 في 1990/03/27 يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري، وبالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري⁽¹⁾.

كما يمارس الوالي بطبيعة الحال سلطة الإدارة والتسيير والتأديب على موظفي الولاية طبقا للتنظيم المعمول به في هذا المجال لا سيما المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁽²⁾.

وبناء على ما سبق التطرق إليه يمكن القول أن قانون الولاية ذهب إلى تكريس سلطة الوالي إلى أبعد الحدود فكلفه بالسهر على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية ، وتولي تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للقانون لممارسة هذه الوظيفة على أكمل وجه فقد سخر القانون للوالي مساعدة الأمانة العامة والمتفشية العامة والديوان ورؤساء الدوائر⁽³⁾.

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 90-99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بساطة التعيين و التسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية و الولاية و البلدية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر في 28 مارس 1990.

² -مرسوم رقم 85-59 مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر بتاريخ 24 مارس 1985.

³ -أنظر : المادة 02 من مرسوم التنفيذي رقم 94-215، مرجع سابق.

ومن ثم فإن الوالي يمارس السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية بكل مظاهر المتمثلة في السلطة على شخص المرؤوس وعلى أعماله بما فيها سلطة توجيه وسلطة الرقابة (المصادقة ، التعديل ، الإلغاء ، السحب) وهذا ما سنتطرق إليه بالدراسة المستفيضة الفصل الثاني .

من خلال فحص جل هذه الاختصاصات التي أسندت للوالي ، يتضح أن اختصاصاته بوصفه ممثلاً للدولة أكثر من حيث العدد والأهمية ، من تلك التي يمارسها بصفته ممثلاً للولاية مما يجعله سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر من سلطة محلية وهو دائماً يظهر بمظهر ممثل السلطة حتى حين قيامه بالدور المحلي وما ساهم في إعطائه هذا الوصف ليست فقط بالنظر إلى اتساع وظائفه إنما إلى غموض الاختصاصات الممارسة باسم الجماعات المحلية وهذا من خلال تدخله في أعمال وتسيير الهيئة التداولية للولاية خاصة⁽¹⁾ ، وهذا ما يؤثر على عمل الجماعة المحلية وبصفتها قاعدة اللامركزية .

¹- شيهوب مسعود، " اختصاصات الهيئة التنفيذية للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 24

خاتمة الفصل الأول

بعد التعرف على النظام العام الذي يحكم تعيين الولاية و إنهاء مهامهم و كذا الصلاحيات الواسعة المرتبطة بهذا المنصب و علاقته بأجهزة الدولة ،يمكن تكييف منصب الوالي بالقول أنه :هو منصب سياسي بالنظر إلى أسلوب و شروط تعيينه و ذو صبغة إدارية بالرجوع إلى الصلاحيات المخولة قانونا .

ضف إلى ذلك يعرف منصب الوالي ازدواجية في المهام و الصلاحيات التي يمارسها بين ما هو محلي باعتباره ممثلا للولاية ،و ما هو مركزي باعتباره ممثلا للدولة، إذن سلطات الوالي واسعة جدا بما يضعه في أقوى مركز و طرف مهيم مقارنة بالمجالس الشعبية المحلية (الولاية و البلدية)، و يعد ذلك نتيجة لعدم تقيد صلاحياته و انعدام نظام قانوني خاص و شامل لتأطير هذا المنصب بما يجعله سبب مباشر للحد عن استقلالية الجماعات و عائق على تجسيد اللامركزية و هذا ما سيتم التفصيل فيه في الفصل الثاني.

الفصل الثاني:

تأثير صلاحيات الوالي على

تجسيد اللامركزية

الفصل الثاني :

تأثير صلاحيات الوالي على تجسيد اللامركزية

تعتبر الجماعات الإقليمية مكان احتكاك التنظيم الإداري، بحيث يجسد الوالي المركزية باعتباره شخصية معينة من طرف السلطة المركزية. ضف إلى ذلك يعتبر حجز الزاوية في الولاية كما سبقنا وأن أشرنا إليه في الفصل الأول، أما اللامركزية فتجسدها المجالس المحلية المنتخبة ويعرفها الأستاذ " سليمان محمد الطماوي" أنها ، « توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين الهيئات المحلية او مصلحة مستقلة ، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظائف تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية »⁽¹⁾.

ففيما يتعلق بمنصب الوالي عرف تطورات عدة ، بحيث منذ صدور أولى قوانين الإدارة المحلية، تبنى المشرع رقابة مشددة على المجالس المحلية في المقابل عرف منصب الوالي تعزيزا لصلاحيات؛ بما يجعله هيئة مهيمنة على المجالس الشعبية المحلية مما يتناقض مع توجهات اللامركزية من جهة، ويجعل من الاستقلالية تكاد تكون مستبعدة من جهة أخرى. وما يزيد تأكيدا على ما قيل النصوص القانونية السارية المفعول وما تثيره من تناقضات من ناحية الإختصاصات و الوسائل الممنوحة للإدارة المركزية و مصالحها غير الممركزة⁽²⁾.

وعليه دراسة هذا الشطر يستدعي تسليط الأضواء على الأصل التاريخي لهيمنة والتدعيم المستمر لمنصب الوالي (مبحث الأول) مع التطرق إلى أحد مظاهر هيمنة الوالي لاسيما الوظيفي على المجالس المحلية (مبحث الثاني) .

المبحث الأول:

الأصل التاريخي لهيمنة الوالي على المجالس المنتخبة و التدعيم المستمر لمنصبه

نتعرض في هذا المبحث إلى إبراز خلفيات هيمنة منصب الوالي من الاستقلال إلي يومنا هذا (مطلب الأول)، كما لا حظنا بعد التعمق بالبحث في هذا الموضوع؛ أنّ منصب الوالي تم تدعيمه بوسائل عمل على حساب المجالس الشعبية المنتخبة كون إسناد أي إختصاص يبقى عديم الجدوى ما لم يدعم بوسائل ممارسته (مطلب الثاني).

¹ - الطماوي محمد سليمان، مرجع سابق.

² - OUCHENE Mohammed « les pouvoirs de l'assemblée populaire de la willaya », in R.C.E., n°03, 2003, p 81.

المطلب الأول :

خلفيات تفوق منصب الوالي على المجالس المنتخبة

يظهر تفوق منصب الوالي في التنظيم المحلي الجزائري في عناصر ثلاث أبرزها : أولا من حيث الخلفيات التاريخية للمنصب حيث تبدو هذه الخلفية كتجسيد لاستمرارية تكريس النموذج الموروث عن العهد الاستعمارية (فرع الأول). حيث كان عامل العمالة في تنظيم الإدارة في الفترة المذكورة، يمثل أعلى وأهم سلطة إدارية على مستوى المحلي مقارنة بالمنتخبين المحليين. أما من ناحية أخرى التي لا تقل أهمية عن سابقتها ألا وهي الخلفية السياسية، حيث يمثل سمو هذا المنصب امتداد لهيئة السلطة التنفيذية و أحادية التسيير في الدولة إلى المستوى المحلي (فرع الثاني). و أخيرا إلى النظام الانتخابي كعامل من عوامل إضعاف المجالس المحلية المنتخبة (فرع الثالث) .

الفرع الأول:

البعد التاريخي

تتلخص هذه المرحلة في استمرارية تجسيد النموذج المورث عن الاستعمار الفرنسي، وعليه سنتعرض في هذا الفرع إلى دراسة مختلف المراحل التاريخية التي مر بها منصب الوالي؛ و سنركز في كل مرحلة إلى إبراز المركز الخاص و المتميز الذي كان يحضى به الوالي في مختلف مراحل الإصلاحات بعد الاستقلال .

أولا: المرحلة الأولى: من الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون الولاية 1969

1 - تنظيم العمالات غداة الاستقلال

ورثت الجزائر غداة الاستقلال بنية إدارية فرنسية كانت منظمة إلى بلديات، دوائر (Des Arrondissements)، عمالات (Des Départements)، و مناطق (Des Régions) . مع الإشارة إلى أن البلديات و العمالات هي الجماعات المحلية أما الدوائر و المناطق فلم تكن إلا مجرد مقاطعات إدارية للدولة و لا تتمتع بالشخصية المعنوية⁽¹⁾.

كانت العمالة⁽²⁾ مشكلة من الناحية القانونية من جهاز للمداولة، و هو المجلس العام تساعده لجنة

¹- بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات

الدولة ، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010، ص 79

²- العمالة تعني الولاية حاليا.

الولاية وجهاز تنفيذي هو العامل⁽¹⁾ (Le préfet).

وقد عرف التنظيم آنذاك أزمة و السبب في ذلك انه أصبح لا يتماشى مع الواقع الجديد الناتج عن الاستقلال هذا من جهة، و شغور تشكيلته البشرية من جهة أخرى. حيث أدت مغادرة الأوربيين للبلاد إلى زواله عمليا⁽²⁾ مع الإبقاء على إطاره القانوني قائما بموجب الأمر رقم 62 - 157 الذي يتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به، عدا ما تناقض عنه مع السيادة الوطنية⁽³⁾.

أمام ضرورة الخروج من الأزمة المذكورة ومتطلبات وضع عجلة التنمية؛ اضطرت السلطة الجزائرية حينها إلى الإبقاء على النظام القانوني الفرنسي ماعدا الأحكام الماسة بالسيادة الوطنية حسب القانون المذكور أنفا، وذلك ضمانا لأدنى الوظائف والخدمات العامة في انتظار وضع تشريع وطني جديد. و الملاحظ لدينامكية تطور المؤسسات الإدارية في هذه الفترة، استمرارية العمل بالتقنيات و المؤسسات القانونية الموروثة مع إضفاء صبغة سياسية واقتصادية جديدة عليها تعطيتها مدلولاً و وظيفة جديدين⁽⁴⁾

أما بالنسبة للعامل و الذي يجسد منصب الوالي يعود تاريخه للعهد النابليوني، حيث يحفظ عن هذا الأصل سمة أساسية هي اعتباره ممثل لسلطة بكل ما تحمله المعنى، من خضوع تام لتلك السلطة فقد اعتمد عليه في هذه المرحلة كمؤسسة سياسية و إدارية و على دوره المصيري في بناء مؤسسات الدولة المستقبلية حديثا، و من أجل أداء وظيفته في النظام السياسي الجديد تم تعزيز سلطاته وتقويتها ، بحيث أصبح المحرك الأول و الرئيسي للمؤسسات الإدارية المحلية و المركزية؛ و ذلك من أجل تحقيق التنمية في إطار النموذج الاشتراكي المرسوم من قبل السلطة السياسية، لأن التغيرات الجذرية ظهرت أساسا من خلال السياسة الاقتصادية و الاجتماعية المنتهجة و التي كانت تهدف إلى تحقيق نموذج جديد مختلف عن ذلك السائد في العهد الفرنسي⁽⁵⁾.

ظهرت ضرورة وجود عنصر بشري قادرة على تحريك عملية التنمية على المستوى المحلي، دون إغفال المعطيات المعقدة للوظيفة التي كلف بها، بالإضافة إلى وجوب توفير الشروط المادية والقانونية.

¹ -العامل تعني الوالي حاليا.

² - للمزيد انظر : لباد ناصر، رجع سابق، ص.ص. 181-182.

³ - Loi n°62-157du 31/12/1962 tendant a la reconduction jusqu'a nouvel ordre de la législation en vigueur 13/12/1962, J.O.R.A, n°02 du 11/01/1963.

⁴ - بن تازي علي، دور سلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة وهران، 1991،

ص 174.

⁵ - REMILI (Abderrahmane), l'institution administrative Algérienne, S.N.D., Alger, 1967, p 21

اتخذ المشرع في هذه الفترة عدة إجراءات لتعزيز سلطات العامل ممثل للدولة على مستوى المحلي و من أهمها :

- تحويل جميع صلاحيات المجلس العام ولجنة العمالة إلى يد العامل، نظرا لعدم وجود جهاز تداولي منتخب وذلك بموجب الأمر رقم 62 - 16⁽¹⁾

- تحويل جزء من صلاحيات " العامل المفتش العام الجهوي و المجلس الجهوي" إلى يد العامل (مع تحويل الجزء الآخر إلى الإدارة المركزية)، و ذلك بعد إلغاء الوظيفة الجهوية بموجب المرسوم رقم 62 - 160 المؤرخ في 1962/12/31⁽²⁾ ، أصبح الوضع بعد ذلك مجمل صلاحيات التسيير لشؤون المحلية على المستوى العمالة في يد عامل العمالة .

2 - بداية الإصلاحات والتدعيم المستمر لصلاحيات العامل

تتلخص وقائع الإصلاحات في ثلاث برامج أساسية قبل صدور أول قانون للولاية و هي :

أ- إنشاء العمالات النموذجية (أو الرائد)

تم وضع العمالات النموذجية بموجب المرسوم رقم 63-484 المؤرخ في 1963/12/23⁽³⁾، وكان الهدف من هذا المرسوم اقتصاديا بحيث يرمى إلى النهوض بالوضعية الاقتصادية لهذه العمالات، وأعطى على اثر ذلك عاملي تلك العمالات صلاحيات واسعة لإنتاج البرنامج على غرار الاستعمال المباشر للقروض المالية الممنوحة للعمالات دون المرور بالطرق التقليدية للمحاسبة العمومية .

ب- وضع البرامج الخاصة

بدأ ذلك عام 1966، بحيث كانت الغاية منه ترمي إلى القضاء على التفاوت و الفوارق بين العمالات المختلفة، كما عرف هدف آخر ألا و هو تنموي.

¹ - Ordonnance n° 62-16 du 09/08/1962, instituant dans chaque département une commission d'intervention économique et sociale et prévoyant diverses mesures administratives et financière, J.O.R.A, n° 07 du 21/08/1962.

² - Décret n° 62-160 du 31/12/1962, portant suppression des postes d'inspecteur général régional d'Alger, Oran et Constantine, J.O.R.A, n° 05 du 04/02/1963.

³ - Décret n°63-484 du 23/12/1963 relatif a la gestion de certaines dépenses d'équipement public dans les départements pilotes, J.O.R.A, n°98 du 31/12/1963.

لكن الملاحظ في هذا البرنامج كذلك هو الاستمرار في تعزيز مركز العامل من خلال إعطائه صلاحيات واسعة في تنفيذ هذه البرامج⁽¹⁾.

ج - إعادة تنظيم العمالات 1968

يهدف إعادة ترتيب سلطات العامل من جهة وإعادة تنظيم مصالح الدولة على مستوى كل عمالة من جهة أخرى، تم تكريس مبدأ العامل كمثل وحيد لكل الوزراء على حساب المصالح الخارجية للوزارات⁽²⁾.

ثانيا: مرحلة ما بين 1969 إلى 1990

1 - من 1969 إلى 1971

أثمرت الإصلاحات السالفة الذكر في مختلف العمالات إلى إصلاح عام سنة 1969، بحيث تم تكريس ذلك في قانون الولاية الذي تم إصداره بموجب الأمر رقم 69 - 38 المتضمن قانون الولاية. و الملاحظ في هذا الأخير أنه غير في تسميات بحيث جاء بمصطلح الولاية بدلا من العمالة وجاء بمصطلح الوالي بدلا من العامل وزيادة عن ذلك فقد جاء هذا القانون لأجل :

- إعادة الإعتبار للجهاز التداولي للولاية و الذي يتم تشكيلة عن طريق الاقتراع العام السري و المباشر، و من هذا المنطلق تم تجسيد الديمقراطية في تشكيل المجلس الذي أصبح الجهاز الثاني الذي تدار به الولاية إلى جانب الجهاز التنفيذي المعين (الوالي) .

- النص على أن الهيئة التنفيذية للولاية تتكون من مسيري مختلف مصالح الدولة على مستوى الولاية، مع التأكيد على وضعها تحت سلطة الوالي وذلك عملا بالنص المادة 137 من قانون رقم 38-69.

- كما أن المشرع حاول في هذا القانون وضع تعريف للولاية وذلك في المادة الأولى منه⁽³⁾.

وما يلفت انتباه هو هيمنة رئيس الهيئة التنفيذية (الوالي) و ذلك من خلال الوسائل التي منحه إياها القانوني و نذكر:

- إشراف الوالي على الانتخابات المشكلة للمجلس .

¹- Décret n°63-484, op.cit.

²- أنظر: محيو أحمد، محاضرات الإدارية (ترجمة محمد عرب صاصيلا)، طه ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2006، ص.ص، 231-233

³- تنص المادة الأولى من قانون رقم 69 - 38 المتعلق بقانون الولاية: "جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية، ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية و اجتماعية و ثقافية..."

- إعداد الميزانية وتنفيذها.
- هو رئيس المجلس التنفيذي والمكلف بتنفيذ المداورات .
- هو الرئيس الإداري لمصالح الدولة الغير المركزية على مستوى الولاية والوصي على الجماعات القاعدية لها (البلديات)⁽¹⁾، ضف إلى ذلك الوصاية على المجلس الشعبي الولاوي⁽²⁾ .
- و على أساس ما سلف ذكره يدفع بنا إلى القول أن هذا القانون أبقى الوالي في المركز المهيمن على كل الأجهزة المحلية.

2 - مرحلة ما بعد صدور قانون الثورة الزراعية إلى غاية 1990

بالرجوع إلى قانون رقم 71-73 نجد أن المشرع اسند مهمة تنفيذ قانون الثورة الزراعية إلى المجلس الشعبي الولاوي و المجلس التنفيذي⁽³⁾. حيث كان هذا الأخير مكونا إلى جانب الوالي كرئيس رؤساء المصالح الخارجية للوزارة وقائد القطاع العسكري و المحافظ الولاوي للحزب كأعضاء. و أسندة للوالي مهمة تنفيذ قانون الثورة الزراعية وذلك بموجب المادة 239 / 2 منه .

يظهر جليا من خلال استعراض مختلف المراحل السابقة المركز المتميز لوالي الولاية و كونه دائما أداة السلطة المركزية في تنفيذ البرامج المختلفة.

المركز الذي عرفه منصب الوالي في هذه المرحلة لم يكون نتيجة الصدفة بل فرضته الضرورة، لكون الجزائر كانت دولة في طور الإنشاء من جهة، و متأثرا بالنموذج المورث عن العهد الاستعماري.

¹ - طبقا لأحكام الأمر رقم 67-24 مؤرخ في مؤرخ في 18 جانفي 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 06 مؤرخة في 12 جانفي 1967 معدل و متمم بموجب القانون رقم 81-06 مؤرخ في 04/07/1981 ، ج.ر.ج.ج.، عدد 27 صادر في 07/07/1981 (ملغى)

² - أنظر: المواد 27 إلى 60 من الأمر رقم 69-38 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

³ - أنظر: أمر رقم 71-73 مؤرخ في 08/11/1971، يتضمن قانون الثورة الزراعية ، ج.ر.ج.ج.، عدد 97 صادر في 30/11/1971

الفرع الثاني:

البعد السياسي

يؤثر العامل السياسي على التنظيم الإداري الجزائري، بدأ من ترسيخ مبدأي وحدة الدولة وأحادية التسيير، وهو ما ميز السياسات المنتهجة منذ 1962 التي ركزت في مجملها على تركيز جل السلطات في يد واحد⁽¹⁾.

دراسة هذا الفرع يتطلب تقسيمه إلى جانبين، ففي المرحلة الأولى نقوم بدراسة العلاقة بين النظام السياسي والتنظيم الإداري (أولا)، ثم نحاول أن نظهر العلاقة الموجودة بين النظام السياسي ومنصب الوالي (ثانياً).

أولاً : علاقة النظام السياسي بمنصب الوالي

إذا أردنا تكييف العلاقة بين النظام السياسي و التنظيم الإداري يمكن القول أنها جد وثيقة ، فمن الناحية الاصطلاحية ينصرف مصطلح القانون العام بمعناه الضيق إلى القانونين الإداري و إلى القانون الدستوري، علماً أن القانون الدستوري يتولى دراسة نظام الحكم السائد و السلطات العامة في الدولة؛ بينما يهتم القانون الإداري بالتفصيلات المطلوبة لوضع هذه الأسس موضع التنفيذ ، بحيث عبر « طيب اسعد» عن هذه الصلة بقوله أن « روح دراسة كل من القانون الدستوري والقانون الإداري في دولة ما ، تعتبر واحدة حتى يمكن تشبيه القانون الدستوري بأنه صوت والقانون الإداري صداه »⁽²⁾ .

تعد الإدارة المحلية الأكثر تأثراً بالنظام السياسي رغم احتلالها مكانة كبيرة في مجال الدراسات الإدارية إلا أن ذلك لا يعني عزلها عن التأثير الكبير لنظام السياسي للدولة⁽³⁾.

ومن المنطق عليه أن القيم و المبادئ السياسية في الدولة تساهم في تشكيل و تنظيم الإدارة المحلية، فالمجالس المحلية في الدول الديمقراطية يتم تشكيلها بالانتخاب كليةً ، كما أنها تتمتع باختصاصات و صلاحيات أكبر نسبياً مقارنة بالدول غير الديمقراطية .

¹ - ZOUAIMIA Rachid, « l'introuvable pouvoir local », in insaniyat, n°02, 2002, pp 34-35.

² - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 86.

³ - محمد أنس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية و الاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص.ص.

ثانيا : العلاقة بين النظام السياسي ومنصب الوالي

تميزت مراحل تطور الإدارة الجزائرية بسمات ومميزات نظام يمنح مركز متفوق برئيس الدولة، و الذي كرسته مختلف الدساتير الجزائرية. حيث شكل تفوذ السلطة التنفيذية اتجاها اتبعته الكثير من النظم الدستورية، و ما الممرکز المميز الذي يحضى به الوالي إلا امتداد لهذا النموذج إلى المستوى المحلي، و يجد هذا مبرراته في الدول النامية خاصة مثل الجزائر في ضرورة تقوية السلطة المركزية تعزيزا لوحدة التصور و تسهيدا لتنفيذ السياسة العامة المسطرة و تقوية لأركان الدولة (1) .

و لعل من أقوى الأدلة على ترجيح كفة الوالي وجعله أعلى سلطة على مستوى الولاية منذ الاستقلال، ما جاء به ميثاق الولاية حيث شبه المجلس التنفيذي للولاية ب " حكومة محلية " على رأسها الوالي (2) .

أنّ التفوق الواضح لمركز الوالي على أجهزة الإدارة المحلية وكذا الأجهزة الغير الممركزة، يدفعنا بالقول بأن النموذج المحلي امتداد لنموذج الحكم المعمول به على مستوى المركزية، و هو يستند إلى نفس مبادئ النظام ككل في هيمنة السلطة التنفيذية على باقي السلطات و تجسيد أحادية التسيير فالتقرير في محاولة لإعطاء و لو صبغة ديمقراطية من جهة أخرى من خلال الهيئات التداولية . و بذلك فان الوالي يقوم بوظيفة الدولة المسؤولة عن كل الأجهزة الإدارية للدولة ، و بالتالي نكون بصدد نموذج مصغر على مستوى الولاية لما هو معمول به في أعلى هرم الدولة (3) .

فرع الثالث:

علاقة النظام الإنتخابي الحالي بمركز القانوني الوالي

لقد أفرزت الانتخابات المحلية الموافقة ل 29 نوفمبر 2012 فراغ قانوني و تناقضات، الأمر الذي ترك العديد من البلديات مشللة و دون رئيس للمجلس الشعبي البلدي الوضع الذي يؤدي مباشرة إلى إضعاف المجالس الشعبية .

¹ - بن تازي علي، مرجع سابق، ص 180.

² - ميثاق الولاية، مرجع سابق، ص 47.

³ - بن تازي علي، مرجع سابق، ص 183.

أولاً : إشكاليات المادة 80 من قانون الانتخابات الجديد (1)

عرفت المادة 80 من قانون الانتخابات تناقض بالنص المادة 65 (2) من قانون البلدية الجديد، بشأن كيفية انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي، بحيث عبر قانون البلدية بوضوح عن طريقة تعيين رئيس المجلس الشعبي البلدي؛ و أشار بكل دقة أن رئيس المجلس الشعبي البلدي هو متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبين على عكس نص المادة 80 من قانون الانتخابات الجديد التي جاءت بثلاث حالات :

- الحالة الأولى

تقديم القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة (50 % + صوت واحد) مرشح عنها لانتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي .

- الحالة الثانية

في حالة غياب الأغلبية المطلقة يمكن للقوائم الحائزة خمسة و ثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد تقديم مترشح عنها لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

- الحالة الثالثة:

إذا لم تحصل أي قائمة على خمسة وثلاثين في المائة (35 %) على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مترشح عنها لانتخابات رئيس المجلس الشعبي البلدي .

الملاحظ في نص هذه المادة أن المشرع اغفل حالة وجود قائمة واحدة تحصلت على نسبة 35 % أو أكثر من المقاعد (ما بين 35 % و 50 %)، فالمشرع عالج حالة وجود قائمتين فقط.

كما أن تطبيق الحالة الثانية من المادة 80 من قانون الانتخابات الجديد أدى في كثير الحالات

إلى خسارة الأحزاب المتحصلة على عدد كبير من المقاعد لرئاسة البلدية بسبب نسج تحالفات غير

¹ - قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد الأول، صادر بتاريخ 14 يناير 2012.

² - تنص المادة 65 من قانون البلدية رقم 11-10 على: " يعلن رئيس المجلس الشعبي البلدي متصدر القائمة التي تحصلت على أغلبية الأصوات الناخبين...".

طبيعية تتحكم فيها الرشوة و النفوذ و المال السياسي و ربما منفذ لتدخل السلطة التنفيذية لفرض تحالفات و أوضاع معينة .

ثانيا : انعكاسات الكوتا النسوية على المجلس المحلية .

برزت إشكالية تمثيل المرأة الجزائرية في النظام السياسي منذ صدور أول قانون انتخابي التعددية الحزبية سنة 1989⁽¹⁾. حيث جعل منها المشرع آنذاك حقيقة للمترشحين للانتخابات التشريعية و الرئاسية إذ منع حق الترشيح على من تكون زوجته من جنسية أجنبية أو جزائرية مكتسبة⁽²⁾ لكن اعترض في ذلك المجلس الدستوري .

استمر الوضع إلى غاية تعديل دستوري سنة 2008 ، بحيث نص على عمل الدولة على ترقية الحقوق السياسية للمرأة و ذلك بتوسيع حظوظ تمثيلها في المجالس المنتخبة⁽³⁾ و إنتظر المشرع العضوي حلول سنة 2012 لإصدار القانون العضوي الذي يعدل قانون الانتخابات⁽⁴⁾ ، و كان ذلك انعكاسات أبرزها استبعاد بعض الأحزاب السياسية عن المشاركة في العملية الانتخابية نظرا لضعف مشاركة المرأة في الحياة السياسية، الأمر الذي يؤدي إلى حرمان بعض الكفاءات في المساهمة في تشكيل المجالس المحلية أمام عدم وصلهم إلى جمع النسبة المطلوبة فكان من الأجدر استبعاد نظام الكوتا الإلزامية واتخاذ تدابير أخرى للتعزيز هذه الفئة. و بناء على ما قيل يتضح أن الكوتا النسوية ما هو إلا وسيلة لإضعاف المجالس المحلية.

بناء على كل ما تطرقنا إليه في هذا المطلب يمكن القول أن المركز المتفوق لمنصب الوالي هو واقعة مبرمجة تفرضها السلطة التنفيذية على المستوى المحلي.

المطلب الثاني:

آليات عمل الوالي وعلاقتها بالمجالس المحلية المنتخبة

إن اللامركزية تقتضي نقل الاختصاصات إلى المجالس المحلية المنتخبة و توفير الوسائل المادية و الموضوعية لممارستها، و غياب ذلك يؤدي إلى نقل المشاكل التي تعرفها السلطات المركزية إلى مستوى المحلي، وعليه سوف نقوم بدراسة هذه الوسائل الممنوحة للوالي بغية أداء مهامه على أتم وجه مع

¹ - أنظر : القانون رقم 89-13 مؤرخ في 07 أوت 1989 يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 32 لسنة 1989. (ملغى)

² - أنظر : المادتين 86 و 108، مرجع نفسه.

³ - أنظر : المادة 02 من قانون عضوي رقم 08-19 يتضمن تعديل الدستور، مرجع سابق.

⁴ - أنظر : قانون العضوي رقم 12-03 مؤرخ في 12، جانفي 2012، يحدد كفاءات توسيع حظوظ المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج.، عدد 01، لسنة 2012.

مقارنتها بتلك الممنوحة للمجالس المحلية، وعليه سوف نستهل تحليلنا لهذه النظرية بداية بوسائل العمل التي يحضى بها الوالي (فرع الأول) ثم نخلص إلى سلطة الإشراف على الوسائل المادية والبشرية التي يتمتع بها الوالي (فرع الثاني) .

الفرع الأول:

وسائل عمل الوالي

ذهب المشرع الجزائري إلى تدعيم الوالي بوسائل عمل هامة تتلخص فيما هو أدناه:

أولاً: سلطة التقريرية التي يتمتع بها الوالي¹

تتجلى السلطة التقريرية التي يتمتع بها الوالي في إصدار القرارات المنفردة و هو مظهر من مظاهر امتيازات الإدارة العامة .

و في هذا الشأن تناول المشرع الجزائري القرارات التي يصدرها الوالي بالتفصيل في قانون الولاية المذكور سالفاً وذلك تحت الفصل الثالث من الباب الثالث من قانون رقم 12 - 07 ، تحت عنوان " قرارات الوالي "⁽²⁾ ، بالإضافة إلى القرارات التي يصدرها الوالي لتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، أو على العموم بصفته ممثلاً للولاية، يمارس الوالي اختصاصاً عاماً لإدارة الشؤون المدنية للدولة على مستوى الولاية، و اتخاذ كل القرارات اللازمة في مجال السهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات و التعليمات التي يتلقاها من الوزراء .

تتسم القرارات التي يتخذها الوالي بالطابع الإلزامي و تخضع لقاعدة التنفيذ المباشر، كما أن عدم الامتثال يؤدي إلى فرض عقوبات إدارية و جزائية مع عدم استبعاد إمكانية اللجوء إلى التنفيذ الجبري. زيادة على ذلك يمكن له تسخير القوة العمومية بغية تنفيذ قراراته⁽³⁾ .

ثانياً: سلطة التفويض التي يتمتع بها الوالي

التفويض تقنية إدارية قانونية أملتها ظروف العمل الإداري، و هذا بسبب تنوع و توسع الصلاحيات و المهام الإدارية، و يعتبر بعض الكتاب بان التفويض فن قد يستفيد منه أي رئيس إداري إذ ما عرف كيف يستعمله ، أما إذا أخطأ استعماله ترتبت عليه آثار سلبية و لكن رغم ذلك يبقى وسيلة

¹ - بابا علي فاتح، مرجع السابق، ص 116.

² - أنظر: المواد 124 و 125 و 126 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

³ - بن تازي علي ، مرجع سابق، ص 302.

لتنظيم و إدارة الأعمال المختلفة (1) .

استنادا إلى قاعدة الاختصاص الشخصي، فالأصل فيها لا يجوز أن يباشر أي شخص آخر الصلاحيات التي يحضى بها الوالي، إلا أن الضرورة و أمام اتساع صلاحيات الوالي و كذا ضرورة استمرارية الإدارة العامة؛ سمح المشرع للوالي تفويض بعض الصلاحيات إلى أعوانه المباشرين أو غير المباشرين ذو كفاءات إدارية و هذا هو استثناء الأصل (2) .

ونشير هنا أن التفويض الذي يلجأ إليه الوالي هو تفويض التوقيع عملا بنص المادة 126 (3) من قانون الولاية الجديد.

يرى بعض كتاب القانون الإداري (4) أن القواعد التي يبني عليها التفويض الفعال عند الوالي تؤدي إلى نتائج فعالة في حالتين :

- الإدارة بالأهداف و تركز على الإدارة القديمة و ردّ الفعل تجاه الأحداث الجديدة مما يجعل الوالي يلعب في النهاية دور الحكم.

- إدارة تركز على التنمية النشطة للأشخاص من حيث التدريب على حسن استعمال التفويض، و نسب النتائج المحققة لهم لإعطائهم الدعم المعنوي لزيادة الكفاءة في التسيير، و ذلك لتخفيف من أثار التفويض ففي حالة مثلا أن الوالي يفوض الأمين العام للولاية ببعض المهام فيحسن هذا الأخير القيام بها لكن في الأخير الوالي هو من ينال لإطراء و التقدير على تلك النتائج المحققة، ضمن المناسب لو أن هذه النتائج المحققة بمناسبة التفويض تنسب لشخص المفوض فيلام إذا ما أخطأ ويجازي إذا أحسن .

ثالثا : الوالي أمر بالصرف على مستوى الولاية

تعود للوالي صفة صاحب السلطة المالية على المستوى الولائي عملا بالمادة 3/26 من قانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية (5) .بالإضافة إلى نص المادة 107 من قانون رقم 12 - 07

¹ - من الأخطاء الناجمة من التفويض:

- الخطأ في التوجيه عن بعد و الذي يجعل عن المفوض مستقل دون مبادرة، مما يجعل التفويض دون جدوى لأنه يفقد الميزة التي وجد من أجلها.

- ترك التعقيب أحيانا مما يجعل الوالي يفقد كل الرقابة على نشاط المفوض

² - لتفصيل أكثر أنظر: عبد الغاني بسيوني، التفويض في السلطة الإدارية، مرجع سابق، ص 65.

³ - تنص المادة 126 من قانون الولاية رقم 12-07: " يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف..."

⁴ -SERIAK Lahcene, L'organisation et le fonctionnement de la willaya, Ed, E.N. A.G, Alger, 1998, p 254.

⁵ - قانون 90-21 يتعلق بالمحاسب العمومي، مرجع سابق.

المتعلق بالولاية بحيث تنص : « يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي ألولائي عليها » ، باستناد إلى مضمون المادتين المشار إليهما أعلاه نلاحظ حيازة الوالي صفة الأمر بالصرف على المستوى ألولائي، حيث يتصرف لحساب الولاية مما يجعل الوالي و أليات عمله أكثر نجاعة و فعالية ، وكل هذا على حساب المجلس الشعبي ألولائي .

رابعا : لقاءات الولاية بالحكومة

يعقد الولاية سنويا اجتماع بأعضاء الحكومة لمدة ثلاث أيام ، تحت إشراف رئيس الجمهورية، و تعتبر هذه اللقاءات وسيلة تنسيق و اتصال مباشر بين مستويات الإدارة ، كما أنها أسلوب في يد السلطة المركزية في توجيه السياسة العامة ، تتلخص الغاية من هذا الإجراء في إمكانية إحاطة كل ما يجري على مستوى ألولائي و ذلك عن طريق تقديم تقارير هذا من جهة، كما أنها تعد وسيلة اتصال الولاية بمختلف أعضاء الحكومة يتلقى التوجيهات و القرارات المتخذة من قبل الحكومة في الجهة المقابلة (1) .

الفرع الثاني:

سلطة الوالي في الإشراف على الوسائل المادية والبشرية

رغبة من المشرع الجزائري في جعل الوالي سلطة إدارية فعالة، وضع تحت سلطته وسائل مادية و بشرية هامة تتمثل أساسا في تسيير مستخدمي الولاية، وكذا الإشراف على الإدارة العامة لها، وأمام اتساع صلاحياته وتنوعها فقد قام بإحاطته بمجموعة من الأعوان المتمثلة في مستخدمي الولاية (أولا) والإدارة العامة للولاية (ثانيا)، وكان ذلك بهدف تمكينه من لعب دوره الأساسي في تطبيق سياسة الحكومة .

أولا: تسيير مستخدمي الولاية

بناء على مضمون نص المادة 127 من قانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، تم وضع إدارة الولاية تحت سلطة الوالي، بداية بالموظفين العموميين الذين توظفهم الولاية قصد تسيير مصالحها و كذا الموظفين المختصين كالخبراء (2) و عليه فأحاطة الوالي بهذا الكم من الموظفين يعد من أهم عوامل تسهيل و تحسين سير عمل الإدارة و ضمانة لقيام الوالي بمهامه وفق أحسن الظروف .

¹ - تنص المادة 127 على ما يلي : " تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي..."

² - راجع المادة 131 من قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

ثانيا : الإدارة العامة للولاية

سنحاول من هذا التطرق إلى مضمون أحكام المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215⁽¹⁾، المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية لتحيط الوالي بمسؤولين ذو مستوى رفيع في الإدارة المحلية بداية برئيس الديوان و بالأمين العام للولاية و انتهاء برئيس الدائرة بالإضافة إلى مجلس الولاية.

1 - مجلس الولاية

تنص المادة 03⁽²⁾ من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 على تأسيس في الولاية يقع تحت إدارة الوالي، وعرف نفس المرسوم في المواد 17 إلى 306 اختصاصاته. كان من الأجدر أن يدرج المشرع القواعد التي تحكم هذا المجلس و تحديد اختصاصاته ضمن قانون الولاية عوض أن تكون مجرد قواعد تنظيمية³.

ويعد هذا المجلس من أهم الأجهزة الإدارية العامة تحت سلطة الوالي و المساعدة له، نظرا لتشكيلة التي تضم مديري مختلف المصالح الخارجية للدولة، فهو وسيلة تكفل الوالي العلم بكل ما يجري على مستوى الولاية في مختلف القطاعات و من ثم التنسيق و الإشراف على تسيير الشؤون المختلفة . للإشارة انه لم يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي إمكانية حضور اجتماعات مجلس الولاية، وهو الأمر من شأنه أن يضعف من مركز العنصر المنتخب أي المجلس الشعبي الولائي.

2 - الأمانة العامة للولاية

تعتبر الأمانة العامة للولاية اقرب جهاز يعمل تحت سلطة الوالي، حسب ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 94 - 215 السالف الذكر بحيث يتولى:

- السهر على العمل الإداري و يضمن استمراره،
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية،
- ينسق أعمال المديرين في الولاية،
- ينشط عمل الهياكل المكلفة بالبريد و يراقبها،
- ينشط مجموع برامج التجهيز والاستثمارات في الولاية ويسهر على تنفيذها،

¹ - مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مرجع سابق.

² - تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 علي انه : 'يؤسس في الولاية مجلس الولاية يجتمع تحت سلطة الوالي

مسئولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها".

³ - OUCHENE Mohammed « les pouvoirs de l'assemblée populaire de la willaya », op.cit , p 32.

- يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية وبسيورها.

لكن يبقى من أهم صلاحياتها مساعدة الوالي و كذلك متابعة تنفيذ مداولات المجلس التنفيذي

للولاية، كما تم إقرار لهذه الفئة سلطة رئاسة اجتماعات مجلس الولاية عن غياب الوالي (1).

3 - المفتشية العامة

عرف هذا الجهاز تنظيم خاص ألا و هو المرسوم التنفيذي رقم 94 - 216 يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية (2) ، و تتولى مهمة عامة و دائمة لتقوم نشاط الأجهزة و المؤسسات غير الممركزة و اللامركزية الموضوعية تحت وصاية وزارة الداخلية والجماعات المحلية . وتكون هذه المفتشية تحت سلطة الوالي وتقوم بما يلي :

- تقوم باستمرار عمل الهياكل و الأجهزة المذكورة أعلاه.

- يسهر على احترام الدائم لتشريع و التنظيم.

- لها القيام بتحقيق على الأجهزة و الهياكل المذكورة سابقا بناء على طلب الوالي.

يقع على عاتق المفتشية العامة إعداد برنامج سنوي لعملها، كما تبلغ تقارير التفتيش التي تعدها إلى الوالي و يرسل ملخص الملف إلى وزارة الداخلية. و يندرج هذا البرنامج في إطار مخطط أعمال يحرره الوالي (3) .

زيادة عن الأجهزة المذكورة يضاف هذا الجهاز المساعد للوالي قصد تمكينه من الإحاطة بكل ما يجري في مستوى الإدارات المحلية التابعة لوصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية ، مع الإشارة أن المفتش العام للولاية يعين بموجب مرسوم رئاسي طبقا لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 99 - 240 .

4 - رؤساء الدوائر

نشير هنا إلى أن المهام الموكلة للدائرة كهيئة إدارية لا يتعلق بنص خاص بها بل بالصلاحيات المتعرف بها لرئيسها (4) ، و تحت سلطة الوالي و يمارس رئيس الدائرة هذه الصلاحيات من ناحية كونه ممثلا لدولة ، فهو يساعد الوالي في تنفيذ القوانين، التنظيمات، قرارات الحكومة، قرارات المجلس الشعبي

1 - أنظر : المادة 23 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215، مرجع سابق.

2 - مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مرجع سابق.

3 - مرسوم تنفيذي رقم 94-216، مرجع سابق.

4 - أنظر :المواد من 09 إلى 16 من المرسوم رقم 94-216، مرجع سابق.

أولاً وكذا قرارات مجلس الولاية، كما أن لرئيس الدائرة كذلك صلاحيات أخرى متعلقة بالتنسيق، التنشيط و الرقابة لنشاطات البلديات (1) .

المبحث الثاني :

الهيمنة الوظيفية للوالي على المجالس المنتخبة

تتجسد هيمنة الوالي على المجالس المنتخبة من حيث سلطة الوصاية و الرقابة التي يمارسها هذا الأخير على الفئة المنتخبة ، بحيث لا يعقل أن تنقطع كل صلة و تعامل بين الإدارة المحلية الممثلة في الولاية والبلدية وبين السلطة المركزية. ولا باس أن نذكر أن الوالي هو موظف الإدارة المركزية و الهيئة التنفيذية للولاية و ممثلاً لها، لذي فدوره كبير في الرقابة (الوصاية) الممارسة على الهيئات التداولية لذات الجماعات المحلية و الحديث عن الرقابة التي تقع على المجالس المحلية تجربنا الى التمييز بين صور ثلاث للرقابة .الرقابة على الأشخاص، رقابة على الأعمال ،و الرقابة على الهيئات . وعلى هذا الأساس و بهدف إظهار الدور المهيمن للوالي سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تبيان: أن الوالي هو المحرك الأول للرقابة على المجلس الشعبي الولائي (مطلب الأول)، ثم إلى وصاية الوالي على الهيئات البلدية (مطلب الثاني) .

المطلب الأول :

رقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي

بالرجوع إلى نص المادة الأولى⁽²⁾ من قانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية، نجد انه نص على أن الولاية هيئة محلية مستقلة الأمر الذي يؤدي بنا إلى افتراض استقلالية المجلس الشعبي الولائي. لكن يبقى ذلك نسبياً كون أن المجلس يخضع بمناسبة ممارسته لوظائفه إلى رقابة إدارية تمارس على أعماله وعماله وهيئاته ، وفي ذلك للوالي دور يتمثل في المحرك الأول للرقابة أو الوصاية الممارسة على هذه الهيئة التداولية، و ذلك سواء على أعضائها (فرع الأول)، أعمالها (فرع الثاني) أو على الجهاز المنتخب ككل (فرع الثالث) .

1 - "الرقابة على البلدية " سنعود إليها بمزيد من التفاصيل خلال دراستنا لهذا الموضوع.

2- المادة الأولى قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية تنص: "الولاية .. و الذمة المالية المستقلة " .

الفرع الأول :

رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

يخضع الأعضاء المنتخبين في الولاية إلى وصاية إدارية تمارس من خلال استعمال إحدى الصور التي ذكرها قانون الولاية و هي ، الاستقالة (الإقالة الحكيمة)، الإيقاف و الإقصاء⁽¹⁾ .

أولا : الاستقالة (الإقالة)

تعتبر الاستقالة من بين الأساليب المؤدية إلى زوال صفة المنتخب و نص المشرع الجزائري على ذلك في نص المادة 40 من قانون الولاية الجديد، و عملا بنص المادة 42 منه انه ترسل الاستقالة العضو من المجالس الشعبي الولائي إلى رئيسه بواسطة ظرف محمول مقابل وصل ويتم الفصل في ذلك بموجب مداولة من المجلس مع تبليغها للوالي على الفور⁽²⁾ .

كما أنه يمكن أن يكون عضو من المجلس الشعبي الولائي محل إقالة وذلك في إحالة تواجهه تحت طائلة عدم القابلية للانتخابات (عدم توفر العضو على شروط الانتخابات)، أو في حالة تنافي منصوص عليها قانونا (شغل وظيفة من بين الوظائف التي لم يسمح المشرع لمن يمارسها بحق الترشح) ، فإذا ثبت ذلك يعد العضو مقصى بحكم القانون⁽³⁾ و لا تقع الإقالة إلا بموجب قرار صادر عن الوزير المكلف بالداخلية .

من خلال ما تطرقنا إليه فإن دور الوالي يبرز من خلال إخطاره و تبليغه حالة إقرار المداولة بذلك⁽⁴⁾ ، مع العلم أن قانون الولاية لسنة 2012 اقر للعضو المقصى بسبب من الأسباب المذكورة أعلاه بالظعن أمام مجلس الدولة و يشترط لصحة قرار الإقالة لتوفر الأركان التالية⁽⁵⁾ .

1 - من حيث السبب : يتمثل سبب الإقالة أو الاستقالة الحكيمة للعضو في المجلس الشعبي

الولائي أن يصبح بعد انتخابه تحت الحالتين الآتيتين :

- حالة عدم القابلية للانتخاب .
- أن يكون في احد حالات التنافي المنصوص عليها قانونا .

¹ - راجع المادتين 40-41 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

² - راجع المادة 42 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه .

³ - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، ط1، جسور النشر و التوزيع، الجزائر، 2012، ص327.

⁴ - راجع المادة 45 ، مرجع سابق.

⁵ - بعلي محمد صغير، مرجع سابق، ص 201 .

ب - من حيث الاختصاص: يكون عن طريق تصريح بالاستقالة الحكيمة للعضو من طرف المجلس الشعبي الولائي .

ج - من حيث المدة: يترتب على الاستقالة الحكيمة للمنتخب الولائي وضع حد نهائي للعضوية بالمجلس أي يتم إلغاء مركزه القانوني كعضو بالمجلس الشعبي الولائي .

ثانيا: الإيقاف

الإيقاف هو أسلوب من أساليب الرقابة الإدارية ، و هو عبارة عن إنذار أو تحذير بحيث يترتب على إثره تجميد مؤقت للعضوية و ذلك لسبب من الأسباب التي أملتها المادة 45⁽¹⁾ من قانون رقم 07 - 12 المتعلق بالولاية و معالجة نص المادة يثير أمرين: (2) .

1 - أن المشرع عدد أسباب الإيقاف على سبيل الحصر المتمثلة في المتابعة و التي تتعلق بجناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب المخلة للشرف ، من ذلك نخلص إلى القول أنه لا يمكن أن يمتد الإيقاف لمخالفة لم يتم إدراجها في هذا النص .

2 - جاء نص المادة بعبارة " يمكن " بمعنى أن المشرع جعل ذلك جوازيا أن قرار التوقيف الذي يصدر في حق العضو المنتخب له صفة مؤقتة، بحيث يتوقف على صدور حكم قضائي ، وهنا نميز بين حالتين :

أ - حالة إثبات الإدانة بالتالي يتم الإعلان عن التوقيف بقرار معلن صادر عن الوزير المكلف بالداخلية⁽³⁾.

ب - حالة صدور قرار قضائي نهائي بالبراءة يستأنف المنتخب الولائي نشاطه في المجلس تلقائيا و فوريا، على أنه يقدم نسخة من القرار لرئيس المجلس مع إبلاغ وزارة الداخلية بحكم متابعة ملف المنتخب.

ونجد في كل الحالات أن دور الوالي مهم بما كان حتى ولو أنه لا يملك سلطة الرقابة المباشرة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي بصفة قانونية، إلا أنه و من خلال كونه ممثل الإدارة المركزية خصوصا الجهة الوصية على الولاية (وزارة الداخلية)، يلعب دور المحرك على هذا النوع من الرقابة على

¹- تنص المادة 45 من قانون الولاية رقم 07-12 على : "...كل منتخب يكون محل متابعة قضائية بسبب جنائية او جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب مخلة للشرف..."

²- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 328.

³- بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 139.

أعضاء المجلس الشعبي الولائي، كون أن القرارات التي يتخذها وزير الداخلية و الجماعات المحلية ما هي إلا نتيجة لتقارير المرفوعة إليه من طرف الوالي⁽¹⁾.

ثالثا: الإقصاء

إنّ الإقصاء شكل من أشكال الوصاية المشددة على أعضاء المجالس المحلية مما يؤثر سلبا على استقلالية الجماعات المحلية لاسيما الولاية، و جاء في قانون الولاية في عدة مواد منه أنه يقصى بقوة القانون المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي الذي ثبت انه تحت طائلة عدم القابلية للانتخاب أو أنه في حالة تنافي منصوص عليها قانونا ، و يتم إقرار الإقصاء من طرف المجلس المنتخب بموجب مداولة و يكون إثباته من طرف الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار في هذه الحالة القانون منح المنتخب الصادر بحقه قرار الإقصاء الحق في الطعن في قرار الوزير المكلف بالداخلية أمام مجلس الدولة⁽²⁾. كما انه يقصى أي منتخب في المجلس الشعبي الولائي في حالة تعرضه لإدانة جزائية نهائية تسلبه أهلية الانتخاب، و يكون ذلك بإقرار المجلس الشعبي بموجب مداولة، و إثبات يكون من طرف الوزير المكلف بالداخلية بموجب قرار⁽³⁾.

يبرز دور الوالي في هذا النوع من الرقابة الممارسة على أعضاء المجلس بصفته ممثل الحكومة على المستوى المحلي فيما يلي :

- وجوب إطلاع الوالي من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي ما إذا تم استخلاف الأعضاء في حالة وفاتهم أو استقالتهم أو إقصائهم.

- في حالة وجود أحد الأعضاء في حالة تنافي يقوم الوالي بإعذار المجلس للقيام بمداولة حول ذلك، و في حالة تقصيره برفع الوالي تقريرا عن ذلك إلى وزير الداخلية الذي يعلن عن هذه الاستقالة بموجب قرار و بحكم القانون⁽⁴⁾.

يمكن القول أن الوالي على اطلاع دائم بما يجري على مستوى الجهات اللامركزية فهو العين الحارسة على المستوى المحلي رغم عدم إقرار القانون بذلك صراحة.

1 - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.ص. 328-329

2- انظر: المادة 44 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

3- انظر: المادة 46، مرجع نفسه.

4- عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص 72.

الفرع الثاني :

رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي

إنّ أعمال المجلس تخضع لنظام المداولات، و لا يمكن أن نتصور تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة و الفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم. و أمام ذلك و بهدف تنظيم هذه المداولات أصر المشرع على رفع ملخص هذه الأخيرة إلى الوالي مقابل وصل استيلاء ، إذ من شأن ذلك أن يمس الطابع اللامركزي للجماعة⁽¹⁾.

و على كل، فإن أهم مظاهر و صور الرقابة أعمال المجلس تتمثل في إجراءات التصديق (أولا)، الإلغاء (ثانيا) و الحلول (ثالثا).

أولاً: التصديق

يقصد به إقرار العمل الذي ستقوم به الهيئات المحلية من قبل السلطة المركزية، فبالإضافة فقط يتقرر صلاحية أو عدم صلاحية تنفيذ العمل المرغم انجازه ، و التصديق يكون على العمل كله لا على جزء منه. حيث لا يجوز للسلطة الوصية القيام بتعديلات على العمل المقدم للتصديق عليه، لأن ذلك يعني التدخل في اختصاصات الهيئات المحلية و هو ما لا يتفق مع القانون، و في حالة التي ترى فيها السلطة الوصية أن العمل المقدم للتصديق في حاجة إلى التعديل ، فعليها أن تعيده للهيئات المحلية للقيام بالتعديلات المطلوبة⁽²⁾. لذا يمكن القول أن التصديق هو حق الفيتو يؤدي إلى تسيير مشترك لشؤون المحلية بين السلطة المركزية و الهيئة المحلية، و عليه فإن أعمال المجلس الشعبي الولائي تخضع لنوعي المصادقة المتمثلان في المصادقة الضمنية و المصادقة الصريحة.

1 - المصادقة الضمنية

باستثناء المادتين 55 و 56 من قانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية⁽³⁾، تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوم التي تلي اتخاذ المداولات⁽⁴⁾ و في حالة ما إذا تبين للوالي

¹ - بن مشري عبد الحليم: "نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر"، مجلة الاجتهاد القضائي، عدد 05، 2009، ص 108 .

² - شيهوب مسعود، "المجموعات المحلية بين الاستقلال و الرقابة"، مجلة الفكر البرلماني، العدد الأول، ديسمبر 2002، ص 48.

³ - قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق.

4 - تنص المادة 54 من قانون الولاية رقم 07-12: "...تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد واحد

و عشرون (21) يوم ..."

خلال المدة المذكورة (أي 21 يوم) أن المداولة مخالفة للقانون يحق رفع دعاوى أمام المحاكم الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار ببطانها.

2 - المصادقة الصريحة

إذا كانت القاعدة بالنسبة لنفاذ مداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في المصادقة عليها ضمناً، فقد حدد قانون الولاية لاسيما قانون رقم 07-12 بعض المداوات يشترط لنفاذها، الموافقة و التصديق الصريح من طرف السلطة المختصة (1) .

في هذا الصدد جاء نص المادة 55 من قانون الولاية الجديد لتعداد المداوات التي تشترط المصادقة الصريحة من وزير المكلف بالداخلية حتى تصبح نافذة (2)، و في هذه الحالة تصبح هذه المداوات قابلة للتنفيذ بقوة القانون إذا لم يصدر أي قرار بشأنها في أجل شهرين من اغلاق المداوات. تظهر جوانب تأثير الوالي كمثل للدولة في ممارسة هذه الرقابة فيما يلي:

- باعتبار الوالي هيئة تنفيذية على مستوى الولاية ، الأمر الذي يجعله على علم بما يجري على مستوى المجلس الشعبي الولائي، ضف إلى ذلك نجد الوالي هنا هو المكلف بنشر و تبليغ مداوات المجلس الشعبي الولائي.

- كما أن اعتراض الهيئة الوصية (وزارة الداخلية) على تلك المداوات يعني بصورة آلية أن ذلك ناجم عن اعتراض الوالي الذي يعد ممثلاً لها على المستوى المحلي.

- زيادة على ذلك أن الوالي هو المكلف بتبليغ تفاصيل الأعمال (تفاصيل الميزانية و الحسابات...الخ) المسؤولين في الإدارة المركزية (3).

¹ - تنص المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 على انه: "لا تنفذ الا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في اجل اقصاه شهران (2) ،مداوات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما ياتي:

- الميزانيات و الحسابات ،
- التنازل عن العقار و اقتنائه او تبادله،
- اتفاقية التوأمة،
- الهبات و الوصايا الاجنبية."

² - انظر المواد 54 و 55 ، مرجع نفسه.

³ - بابا علي فاتح، مرجع سابق، ص 141 .

ثانيا : الإلغاء

يسمح القانون للسلطة الوصية (المكلفة بالرقابة) بإبطال أو إعدام القرارات الصادرة عن المجالس المنتخبة و ذلك دون الحاجة للرجوع إلى القضاء.

و يشترط لكي يكون الإلغاء مشروعا توفر ما يلي : (1)

- أن يكون قرار الإلغاء صادر عن السلطة الوصية.
- أن يكون إلغاء المداولة كليا وليس جزئيا.
- أن يكون قرار الإلغاء مكتوبا و مغل.
- في حالة تحديد المدة يجب أن يكون قرار الإلغاء قد صدر خلال هذه المدة.

و عليه فيعود الاختصاص بإلغاء مداوات المجلس الشعبي الولائي إلى وزير الداخلية بموجب قرار، وهنا نميز بين حالتين.

1 - المداوات الباطلة بطلان مطلق (2)

حصرها المشرع الجزائري في نص المادة 53 من قانون الولاية الجديد و هي :

- حالة كون المداولة متخذة خرقا للدستور أو القوانين.
- حالة كون المداولة تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- حالة كون المداولة غير محررة باللغة العربية.
- المداولة التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات المجلس الشعب الولائي.
- المداوات المتخذة خارج مقر المجلس (3) .

2 - المداوات القابلة للبطلان (البطلان النسبي)

نجد أن بعض مداوات المجلس الشعبي الولائي قابلة للإلغاء، و هي تلك التي يشارك في أعضاء المعنيون بموضوع المداولة إما بأسمائهم الشخصية أو حتى كوكلاء، و يمكن للوالي إثارة هذا النوع من البطلان و المنصوص عليه في قانون الولاية الجديد خلال مدة خمسة عشر (15) يوم التي تلي اختتام الدورة التي اتخذت خلالها المداولة (4).

¹ - بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص108.

² - انظر : المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

³ - للمزيد انظر، بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.ص.، 330 - 340

⁴ - انظر : المادة 57 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع نفسه.

لقد أتى قانون الولاية رقم 07-12 بجديد أين منح الوالي اختصاص في اللجوء للقضاء قصد إبطال نوع من المداوات ، هذا من خلال رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار هذا البطلان. هذا ما هو إلا تأكيد لما أقرته المادة 828 من قانون رقم 08-09 المؤرخ في 25 فبراير 2008 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية بحيث نصت صراحة على أن الوالي هو من يمثل الولاية أمام القضاء في حالة وجود نزاع إداري ، و بناء على ما تطرفنا إليه سابقا يتضح الدور المنفرد للوالي على المجلس الشعبي الولائي و ذلك بإعطائه آلية قانونية تسمح له؛ ببسط رقابته بصورة فعلية و فعالة على أعمال المجلس المنتخب.

ثالثا : الحلول

نجد على المستوى العملي أن الهيئات المحلية قد تمتنع في بعض الأحيان عن أداء بعض أعمالها، إما بسبب العجز أو التقصير أو الإهمال. و هذا الوضع يعرض المصالح المحلية للخطر، الأمر الذي يقتضي تدخل السلطة الوصية لمنع وقوع الخطر، و ذلك عن طريق قواعد استثنائية تمنح لها الحق في حلول محل الهيئة المحلية، و لا يمكن أن يصح الحل إلا إذا وجد نص صريح يجيز ذلك⁽¹⁾.

إذا الصورة الغالبة للحلول في قانون الولاية تكون في عملية توازن الميزانية و إدراج المصاريف الإلزامية، بحيث تتدخل السلطة الوصية فتدرج بنفسها النفقات الإلزامية أو تضبط هذه الميزانية إذا لم تكن متوازنة⁽²⁾، و عملا بنص المادة 163 من قانون الولاية الجديد الجهة المكلفة بالتدخل لضبط الميزانية بتوازن هو الوزير المكلف بالداخلية⁽³⁾.

ضف إلى ذلك أنه في حالة ظهور عجز عند تنفيذ مشروع الميزانية و تخلف المجلس الشعبي الولائي عن اتخاذ القرار الضروري لاستدراك العجز، فبناء على نص المادة 169 من قانون الولاية الجديد يتولى وزير الداخلية و الوزير المكلف بالمالية امتصاص العجز على مدى سنتين أو عدة سنوات مالية⁽⁴⁾.

¹ - بن مشري عبد الحليم، مرجع سابق، ص 109 .

² - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية و تطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1986 ، ص 212

³ - تنص المادة 163 من قانون الولاية رقم 07-12 على انه: "تسجل السلطة المكلفة بضبط ميزانية الولاية تلقائيا النفقات الاجبارية التي لم يصوت عليها المجلس الشعبي الولائي وفقا للتنظيم المعمول به."

¹ - تنص المادة 169 من قانون الولاية رقم 07-12 : "...إذا لم يتخذ المجلس الشعبي الولائي التدابير التصحيحية الضرورية، يتولى اتخاذها الوزير المكلف بالداخلية و الوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الأذن بامتصاص العجز على مدى سنتين او عدة سنوات مالية".

دعما للدور المهني للوالي منحه المشرع بموجب المادة 170 منه ⁽¹⁾ سلطة نقل الاعتمادات من باب إلى باب، و ذلك باتفاق مع مكتب المجلس الشعبي الولائي. و الملاحظ أنه في الجانب المالي يحظى الوالي بسلطات واسعة على حساب المجلس ، ففي حالة عدم تدخله مباشرة كان له دور الإعلام و إخطار الوزير المكلف بالداخلية، و هذا ما يخضع أعمال المجالس إلى رقابة مستمرة من طرف السلطة المركزية.

الفرع الثالث:

رقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي كهيئة.

إن الرقابة على المجلس الشعبي الولائي كهيئة يتمثل في إمكانية الحل و التوقيف المؤقت ، لكن هذا الأخير لم يتطرق إليه المشرع الجزائري في قانون الولاية الجديد لدى سوف تقتصر الدراسة على الحالة الأولى (الحل).

بالرجوع إلى نص المادة 48 من قانون الولاية الجديد نجده قد حدد حالات حل المجلس الشعبي الولائي على سبيل الحصر و هي: ⁽²⁾

- حالة خرق أحكام الدستورية : بحيث لا يعقل أن يتجاوز المجلس التشريع الأساسي للمعمول به.

- حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،

- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس،

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

- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة،

- في حالة إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،

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

يظهر الدور الكبير للوالي من خلال استقصائه للحالات المذكورة في المادة 48 من قانون

الولاية ⁽¹⁾، و ما يمكن أن تتضمنه تقاريره المرفوعة إلى وزير الداخلية، حيث أنه إذا كان الحل يتم بموجب

¹ - انظر: المادة 170 ، مرجع سابق.

² - بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص.ص. 343- 344 .

مرسوم رئاسي⁽²⁾ بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية. مع العلم أنه في ظل قانون رقم 90-09 المتعلق بقانون الولاية يشترط إصدار مرسوم الحل في مجلس الوزراء⁽³⁾ و هو ما لم يشهده النص الجديد ، زيادة على ذلك انه يتدخل الوالي في عملية تنسيق تشكيل المجلس الشعبي الولائي⁽⁴⁾.

المطلب الثاني:

وصاية الوالي على هيئات البلدية

بالرجوع إلى نص المادة الأولى⁽⁵⁾، من قانون البلدية رقم 11-10 : نفهم أن البلدية هي جماعة إقليمية تتمتع بالاستقلالية ، لكن هذه الأخيرة لا تفلت من موضوع الرقابة بحيث تتصف الوصاية المسلطة عليها بالشدّة. و يظهر ذلك جليا في الرقابة التي يمارسها الوالي على المجالس الشعبية التابعة لولايته، و تأثيرها على استقلالية هذه المجالس في مختلف صورها؛ سواء كونه الوصي على أعضاء هذه المجالس (فرع الأول)، أو من جراء الوصاية على أعمال المجالس الشعبي البلدي (فرع الثاني)، أو من حيث ممارسته للوصاية الإدارية على هذه المجالس كهيئة (فرع الثالث)، و أخيرا إلى علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي (فرع الرابع) مع العلم أن هذه الأخيرة تتعدى دور الوصاية الإدارية⁽⁶⁾.

1 - تنص المادة 48 من قانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية على : "يتم حل المجلس الشعبي الولائي و تجديده الكلي...".

2 - انظر : نص المادة 47 من قانون الولاية رقم 12-07، مرجع سابق.

3 - انظر نص المادة 45 من قانون 90-09 يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

4 - احمد محيو، مرجع سابق، ص.275.

5 - انظر المادة الأولى من قانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر بتاريخ 03 يوليو سنة 2011.

6 - باب علي فاتح، مرجع سابق، ص 151.

الفرع الأول :

وصاية الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

يخضع المنتخبون البلديون إلى الرقابة (وصاية) تمارس من طرف الوالي و تأخذ هذه الرقابة أحد الصور الثلاث و هي: التوقيف، الإقالة، و الإقصاء (1).

أولا : التوقيف

بالرجوع إلى نص المادة 43 من قانون البلدية الجديد نجد أن المشرع جعل من المتابعة القضائية كمبرر لتجميد العضوية في المجالس الشعبية المنتخبة (2)، و يؤول الاختصاص إلى الوالي لإصدار قرار التوقيف، و يبقى المنتخب في هذا الوضع إلى غاية صدور حكم نهائي عن الجهة القضائية المختصة (3)، و يشترط لصحة القرار توفر شرطين (4).

- أن تحول المتابعات الجزائية مهامه.

- أن يتم اخذ رأي المجلس الشعبي البلدي.

و الملاحظ في قانون رقم 10-11 أن المشرع الجزائري لم يشترط من الوالي تسبب قراره، على عكس ما جاء به قانون البلدية رقم 08-90 بحيث أصر المشرع في المادة 32 منه (5) على تعليل الوالي الوالي لقرار التوقيف، مع العلم أن عدم التسبب يؤدي إلى تعسف الولاية ويحد من إستقلالية المجلس المنتخب البلدي. و أمام هذا الوضع نتساءل عن مصير العضو المنتخب الموقوف جراء المتابعة الجزائية ؟ تجيب المادة 2/43 من قانون البلدية الجديد بالنص على: "...في حالة صدور حكم نهائي بالبراءة ، يستأنف المنتخب تلقائيا و فوريا ممارسة مهامه الانتخابية."

¹ - انظر: المادة 40 من قانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - تنص المادة 43 من قانون رقم 11-10: "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية..."

³ - بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة و المالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998، ص 202 .

⁴ - مرجع نفسه، ص. ص.، 202-203.

⁵ - تنص المادة 32 من قانون رقم 08-90، يتعلق بالبلدية: "...يصدر قرار التوقيف المعلن من الوالي..."

ثانياً: الإقالة

يعتبر الغياب الغير المبرر لأكثر من ثلاث دورات عادية من نفس السنة، كدفاع لإقرار استقالة العضو من المجلس الشعبي البلدي و ذلك حسب مقتضيات المادة 45 من قانون البلدية الجديد (1) و الملاحظ في الأخير أن تضمن هذه الحالة فقط.

للإشارة؛ يتم إقالة العضو المنتخب بموجب قرار صادر من الوالي (2) ومما سبق ذكره فان إبقاء إقرار إقالة أعضاء المجلس المجالس الشعبية البلدية من صلاحيات الوالي. هو إجراء يشوه النظام الإداري اللامركزية وكان من المفروض أن تكون الجهة الوحيدة التي يمكن إقالة عضو منتخب هو القضاء (3) .

ثالثاً : الإقصاء

على عكس التوقيف الذي هو مؤقت، فالإقصاء هو إجراء يسقط عضوية المنتخب في المجلس الشعبي البلدي، وهذا على أدانة جزائية تثبت بصدور حكم نهائي يبين ذلك. وبذلك يمكن القول أن الإقصاء هو المرحلة الثانية التي تلي التوقيف المؤقت ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار (4) .

ولم يعطي القانون للعضو الحق في تقديم الطعن ضد السلطة الوصية عن مدى شرعية الإقصاء من عدمه (5) ، كما أنه لم تمنح للمجلس أي سلطة النظر في تقرير الإقصاء أو التصويت عليه، وإذ تم عقد اجتماع فهو على سبيل الإطلاع فقط (إجراء شكلي) .

تضيف المادة 41 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية، أنه يتم استخلاف المنتخب المتوفى أو المستقيل أو المقصى أو الذي حصل له مانع قانوني بالمجلس الشعبي البلدي، بالمرشح الذي يلي آخر منتخب من نفس القائمة بقرار من الوالي في أجل لا يتجاوز شهر واحد.

¹ - تنص المادة 45 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية : "يعتبر مستقيلًا تلقائيًا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث (3) دورات عادية خلال نفس السنة..."

² - انظر: المواد 40 الى 45 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

³ - تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو، 2009، ص 86.

⁴ - انظر: المادة 44 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁵ - تيسمبال رمضان، مرجع سابق، ص 88.

الفرع الثاني:

وصاية الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يعمل المجلس الشعبي البلدي وفقا لنظام المداولات، لقد فرض القانون مجموعة من القيود حتى تصبح المداولة كاملة وقابلة للتنفيذ، بحيث جعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك سواء عن طريق التصديق (أولا) أو إبطال (الإلغاء) الأعمال الغير المشروعة منها (ثانيا)، بالإضافة إلى الحلول (ثالثا).

أولا : التصديق

إشترط المشرع الجزائري لصحة المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي المصادقة عليها من طرف الوالي⁽¹⁾ لتصبح قابلة للتنفيذ، وهنا نميز بين نوعين من التصديق :

1- المصادقة الصريحة

جعل المشرع الجزائري المصادقة كإجراء ضروري لتنفيذ المداولات و ترتيب أثارها القانونية. وتم التأكيد على ذلك في نص المادة 57 من قانون البلدية الجديد بحيث جاء في فحواها : " لا تتفد إلا بعد المصادقة عليها من الوالي... ". و قد فرض على الوالي في هذه الحالة قيد زمني ليبيدي برأيه فيها و ذلك خلال مدة 30 يوم من تاريخ إيداعها لدى الولاية⁽²⁾ ، وإنّ تعذر ذلك و تزامن الوضع مع نهاية الميعاد القانوني (أي 30 يوم) تعتبر المداولة مصادق عليها ضمنيا. و وضع المشرع هذا القيد كان بغرض حماية مداولات المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاية و تعطيل المصالح المحلية للبلدية⁽³⁾ .

2 - المصادقة الضمنية

باستثناء المداولات التي نصت عليها المادة 57 من قانون البلدية الجديد فإن مداولات المجلس الشعبي البلدي تصبح نافذة بعد 21 يوم من إيداعها لدى الولاية⁽⁴⁾. وعليه فتعتبر المداولة مصادق عليها ضمينا من طرف الوالي بعد استقاء القيد الزمني .

¹ - انظر: المادتين 57 و 58 من قانون رقم 10-11 يتعلق بالبلدية، مرجع سابق.

² - تنص المادة 58 من قانون البلدية رقم 10-11 : " عندما يخطر الوالي قصد المصادقة في الحالات المنصوص عليها في المادة

57 اعلاه، ولم يعلن الوالي قراره خلال ثلاثين يوم ... "

³ - عشي علاء الدين، مرجع سابق، ص.ص، 74-75.

⁴ . أنظر: المادة 56 من قانون رقم 10-11 ، مرجع سابق.

ثانيا: البطلان (الإلغاء)

نظرا لإمكانية اتصاف مداوات المجلس البلدي يعيب من عيوب اللامشروعية، قام المشرع بوضع نظام لتلك المداوات و منح الوالي صلاحية إبطالها. و يكون هذا الأخير إما بطلان مطلق أو نسبي .

1 - البطلان المطلق لمداوات المجلس الشعبي البلدي

للوالي صلاحية إبطال المداوات التي أوردها المادة 59 من قانون البلدية الجديد بقرار⁽¹⁾، و ذلك في الحالات التالية :

- المداوات المتخذة خرقا للدستور و غير مطابقة للقوانين والتنظيمات .
- المداوات التي تمس برموز الدولة .
- المداوات الغير المحررة باللغة العربية .

الملاحظ أن في قانون البلدية الجديد لم يشر إلى وجوب تسبب قرار الإبطال من طرف الجهة الوصية (الوالي)، و ذلك على عكس ما كان عليه قانون البلدية لسنة 1990 الذي ألزم الوالي بتسبب قرار الإبطال⁽²⁾ .

2 - البطلان النسبي لمداوات المجلس الشعبي البلدي

بالرجوع إلى قانون البلدية الجديد لاسيما نص المادة 60 منه، نلاحظ أن مداوات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال و ذلك في الحالات التي يشارك فيها أحد اعضاء المجلس و له مصلحة مباشرة في ذلك، بحيث هو لا يحق له حضور هذه المداوات⁽³⁾. إقرار المشرع لذلك هو دعما لنزاهة التمثيل الشعبي و ترسيخا لشفافية العمل الإداري⁽⁴⁾ .

يعود الإختصاص في إبطال مثل هذه المداوات للوالي المختص إقليميا بقرار معلل، للإشارة أن المشرع لم يضع أي قيد زمني لذلك لكن منح لرئيس المجلس الشعبي البلدي حق رفع تظلم إداريا أو دعوى قضائية أمام الجهة المختصة ضد قرار الوالي⁽⁵⁾ .

1 - أنظر : المادة 59 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

2 - راجع المادة 44 من قانون البلدية رقم 90-08، مرجع سابق.

3- قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

4- بعلي محمد صغير ، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم لنشر و التوزيع، الجزائر، 2007، ص 173.

5 - انظر : المادة 61 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

ثالثاً : الحلول

تنصب سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي في الحلول الإداري والحلول المالي .

1 - الحلول الإداري

عملا بنص المادة 100 من قانون البلدية الجديد أنه إذا لم تقم سلطات البلدية بمقتضيات الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام، يمكن للوالي أن يتدخل ليأخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية و ديمومة المرفق العام (1) .

2 - الحلول المالي

تتلخص سلطة الحلول في هذه الحالة في المواضيع التالية:

- باستقراء نص المادة 183 من قانون رقم 10-11 المتعلق بالبلدية يظهر دور الوالي في حالة التصويت على ميزانية غير متوازنة ، فإن للوالي أن يرجعها إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي خلال خمسة عشر (15) يوم من استيلاء إياها؛ لإجراء مداولة ثانية خلال 10 أيام، وفي حالة تصويت المجلس مرة ثانية على الميزانية دون توازن يقوم الوالي بإعذار المجلس الشعبي البلدي و منحه مهلة ثمانية أيام (08) للتصويت على الميزانية بالتوازن، و إذا لم يحدث ذلك خلال هذه المدة و ضمن الشروط المذكورة سابقا، فإن للوالي ضبطها تلقائيا (2) .

- ضف إلى ذلك أنه في حالة عدم التصويت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس؛ رغم استدعاء الوالي المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها، يتولى الوالي ضبطها (3) .

- كما أنه يتدخل الوالي أثناء تنفيذ الميزانية، بحيث إذا ظهر عجز عند تنفيذ هذه الأخيرة و لم يتخذ المجلس الشعبي البلدي التدابير اللازمة، فعلا بنص المادة 184 منه للوالي أن يتدخل لإمتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر (4) .

1 - أنظر: المادة 100 من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع سابق.

2 - أنظر: المادة 183 ، من قانون البلدية رقم 10-11، مرجع نفسه.

3 - أنظر: المادة 186 ، مرجع نفسه.

4 - أنظر: المادة 184 ، مرجع نفسه.

الفرع الثالث:

وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

تعتبر سلطة حل المجلس الشعبي البلدي من أخطر صور الرقابة الممارسة على المجلس، ونظرا لذلك لم يجعل المشرع هذه السلطة مطلقة في يد الوالي بل أحاطها بشروط موضوعية (أولا) وشكلية (ثانيا) .

أولا : الشروط الموضوعية لحل المجلس الشعبي البلدي

عملا بالنص المادة 46 من قانون البلدية الجديد يتم حل المجلس الشعبي البلدي في الحالات التالية :

- خرق أحكام دستورية .
 - إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس .
 - الاستقالة الجماعية لأعضاء المجلس: هذه الحالة نادرة الحدوث و ذلك راجع لتركيبته و إختلاف الإتجاهات السياسية المشكلة للمجلس الشعبي البلدي .
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس، مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم .
 - عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة 41 .
 - وجود خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، و بعد إعدار يوجهه الوالي للمجلس دون الاستجابة له .
 - إدماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها .
 - حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب (1) .
- الملاحظ أن المشرع في ظل قانون رقم 90-08 ذكر أربع حالات فقط التي يتم فيها حل المجلس وتجديده (2)، و هذا التوسع الذي تضمنه القانون الجديد ما هو إلا تأثير سلبي على استقلالية البلدية و في نفس الوقت على تجسيد النظام اللامركزية على المستوى المحلي .

¹- انظر : المادة 46 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

²- أنظر: المادة 34 من قانون البلدية رقم 90-08، مرجع سابق.

ثانيا : الشروط الشكلية لحل المجلس الشعبي البلدي

إشترط المشرع الجزائري لحل المجلس الشعبي البلدي صدور مرسوم رئاسي يتخذ بناء على تقرير وزاري من الوزارة المكلفة بالشؤون الداخلية⁽¹⁾، ونظرا لما يتميز به المرسوم الرئاسي من حصانة ضد الرقابة القضائية؛ باعتباره من أعمال السيادة⁽²⁾، فلا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي الطعن فيه بإلغاء.

يترتب عن حل المجلس الشعبي اثار قانونية تتمثل فيما يلي :

- إذا تم حل المجلس خلال السنوات الأربع من العهد، فإنه تجرى انتخابات جزئية ليواصل المجلس الجديد ما تبقى من العهد الانتخابية .
- إذا تم حل المجلس الشعبي البلدي خلال السنة الأخيرة للعهد فلا يتم تجديده. و إنما تجرى انتخابات جديدة في غضون ستة (06) أشهر.
- يتم تعيين متصرف و مساعدين من طرف الوالي و ذلك خلال 10 ايام من تاريخ الحل و تنتهي مهامه بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽³⁾ .

الفرع الرابع :

وصاية الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي .

تتسم علاقة الوالي برئيس المجلس البلدي ببعض الخصوصية على عكس علاقته بباقي الأعضاء، و يرجع ذلك أساسا إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتسم هو الآخر بازدواجية المهام، فهو ممثلا للبلدية من جانب و ممثلا للدولة من جانب آخر.

تبرز العلاقة بين الوالي و رئيس المجلس الشعبي البلدي في ممارسة السلطة الرئاسية على هذا الأخير كغيره من الموظفين. بحيث يلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجهات الوالي و تخضع كافة الأعمال التي يمارسها كمثل للدولة لرقابة والي الولاية⁽⁴⁾. للإشارة أنه تكرر المشرع لذلك في قانون البلدية ما هو إلا دليل قاطع عن الهيمنة المطلقة للوالي على المجلس البلدي المنتخب و رئيسه.

¹- راجع المادة 47 من قانون البلدية رقم 11-10، مرجع سابق.

²- أيت أكلي أمال و حامة نسيمة، استقلالية البلدية في ظل قانون 11-10 (تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، جامعة بجاية، 2012، ص 32.

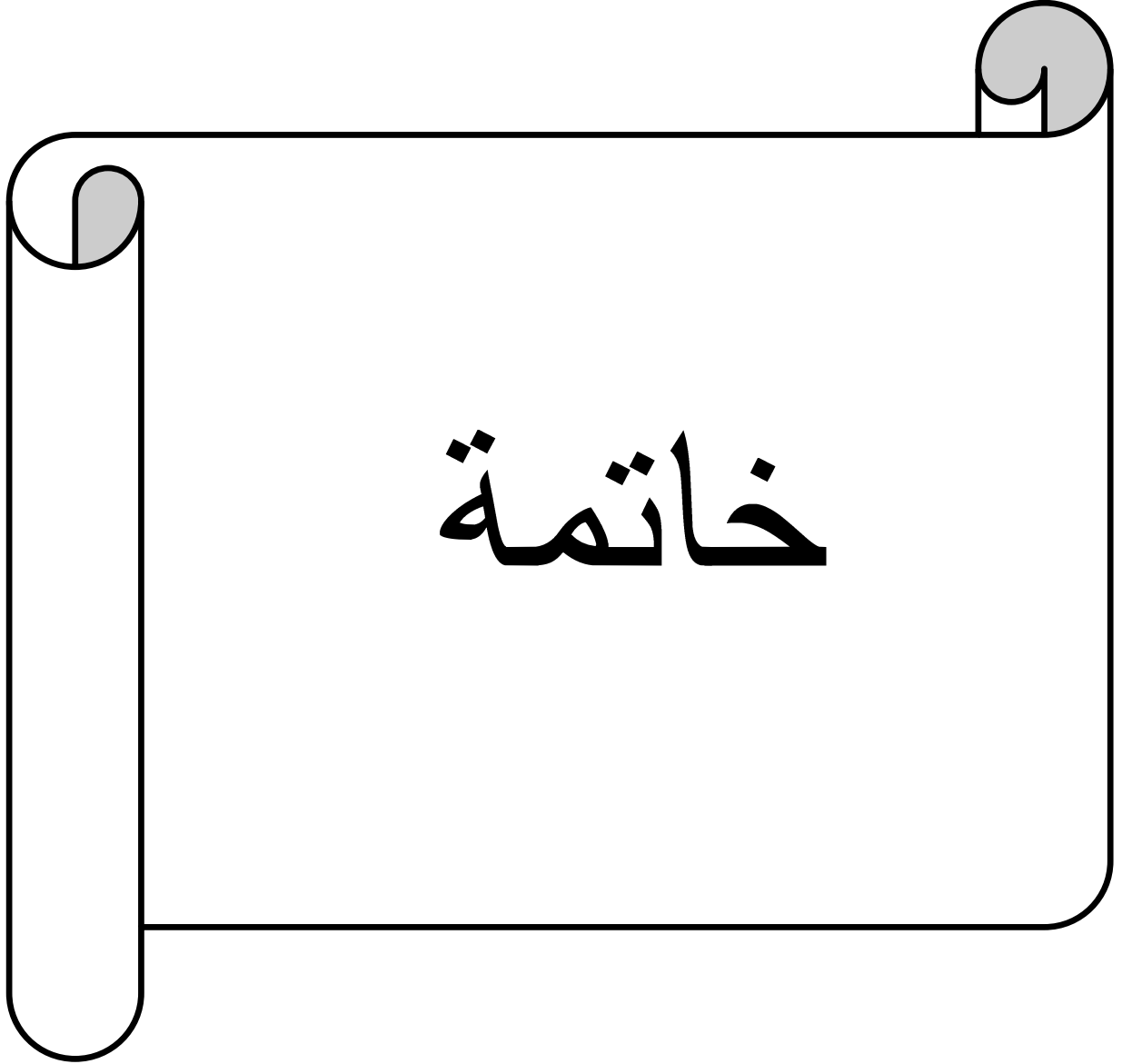
³- أنظر: المادة 48 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

⁴- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 78.

خاتمة الفصل الثاني:

تدل الدراسة أعلاه على سمو مركز الذي حضي به الوالي، و يظهر ذلك بعد التطلع على مختلف مراحل تطور هذا المنصب و كذا كيفية سير الإدارة على المستوى المحلي. بالإضافة إلى الهياكل و الأجهزة الإدارية التي يرأسها و يشرف عليها ، التي تساهم يوميا في العمل الإداري .

و الملاحظ كذلك أن سلطات الوالي واسعة، و تنصف بأنها ذات طبيعة مركزية في مجملها التي لها تأثير على التسيير اللامركزي للمجالس المنتخبة ؛ الأمر الذي يتناقض و التسيير الديمقراطي لهذه الأخيرة، و ذلك بطغيان صلاحيات الوالي بوصفه ممثلا للدولة على صلاحياته كمثل للولاية (الرقابة الوصاية)، بحيث يترتب على ذلك تبعية المجلس المنتخب للوالي بوصفه ممثل للدولة و أكثر من ذلك فقد هيمن الوالي على الحياة الإدارية و السياسية للمجلس الشعبي البلدي و الولائي نظرا لضعف أعضائهم.



خاتمة

خاتمة

من خلال هذه الدراسة تظهر لنا مكانة الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، و كذا الإشكالات الكثير التي يعرفها المنصب خاصة على مستوى الإطار القانوني المحددة لهذا المنصب، حيث إكتفى المشرع بوضع بعض التنظيمات الخاصة به، كالمراسم و القوانين التي سبق التطرق إليها و التي لم تكن كفيلة لإحاطة و تأطير هذا المنصب الذي يعرف صلاحيات واسعة، خاصة حالة ممارستها كمثل لدولة، الأمر الذي يدفع بنا إلى القول أن: "الوالي هو ابن السلطة المركزية الذي اتخذ الجماعات الإقليمية موطنًا له". و ما يدل على ذلك تبعية الوالي لسلطة المركزية منذ لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه.

فالسلطة المركزية تتمتع بصلاحيات جد واسعة في مجال اختبار الوالي الأصلح لجعله ممثلاً لها، و الوالي بدوره يولي العناية التامة تجاه المصالح المركزية كون ذلك واجب مهني يفرض عليه. أما بخصوص صلاحيات الوالي في ظل تطور قوانين الولاية، نلاحظ انه تميز بنوع من الإستقرار و إن عرف تعديلاً كان تدعيماً لمركزه القانوني و توسيعاً لصلاحياته، إذ يمكن القول منذ الاستقلال إلى يومنا هذا، الوالي كان دائماً طرف قوي في المعادلة التي تجمعها بالمجالس المحلية، مؤدياً بذلك إلى تأثير على استقلالية الجماعات المحلية و على تجسيد النظام اللامركزي في الوقت نفسه. مع العلم أن هذا الأخير تم تكريسه في قانوني الولاية و البلدية، و هو درب الدول المتقدمة و ذلك بإقرار الديمقراطية التشاركية، كما أن الجماعات المحلية تعتبر قاعدة و مبدأً للنهوض و تحريك عجلة التنمية، بحيث عبر عن ذلك الرئيس الفرنسي السابق "فرانسوا ميتررو" بقوله: "احتاجت دولتنا إلى سلطة قوية و مركزة كي تتكون وهي اليوم في حاجة إلى سلطة لا مركزية كي لا تتفكك"⁽¹⁾.

لكن الوضع الحالي مخالف لمتطلباته، حيث نلاحظ هيمنة شبه مطلقة من الوالي على المجالس المنتخبة.

أمام هذا الوضع الصارخ ننتم إلى كتلة كتاب القانون الإداري و رجال الإصلاح، بجملة من الاقتراحات و التي يكون مغزاها الأصلي تأطير الفعلي لمنصب الوالي مع تدعيم بإصلاحات على المستوى المحلي، لكون هيمنة الوالي هو نتيجة لعجز المنتخبين المحليين بتسيير شؤونهم بذواتهم وتكون إقتراحاتنا على النحو التالي :

¹ - منقولة عن بابا علي فاتح، المرجع السابق، ص 05.

أولاً: توسيع قائمة الفئات التي يعين منها الولاية

أي عدم الاكتفاء بما حصرته المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 لاسيما إلى الأمناء العامون للبلديات و الأمناء العامون لدوائر...الخ. بالإضافة إلى توضيح الشروط الواجب توفرها في الأشخاص لتولي منصب الوالي مع إعادة توضيح مهام و صلاحيات هذا الأخير، ذلك بإعطاء قالب قانوني ينظم هذا المنصب الجد حساس .

ثانياً: تضيق مجال تدخل السلطة المركزية

حيث جاء في يومية الخبر الصادرة في 2 أوت 2008: "الحكومة تثق في الإدارة و تغلق الباب في وجه المنتخب"، نفهم من هذا المقال أنه يبقى موضوع تسيير المجالس المحلية محدود الصلاحيات المتاحة، إذا ما قارننا بين القانون و الواقع لكل المنتخبين و الإدارة، و هو أحد أهم المؤشرات الكبرى على أن النظام القائم في الحكم الذي يسهر على سير البلاد ساهم إلى حد كبير في غلق باب المشاركة الحقيقية في تسيير شؤون البلاد، لذا وجب جعل استقلالية الجماعات المحلية الأصل و تدخل السلطة المركزية هو الاستثناء.

و عليه وجب اقتراح تجريد الوالي من المهام التنفيذية و استنادها إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي، وإبقائه فقط صلاحياته كمثل للدولة و ذلك بغرض خلق توازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب و مركز الوالي.

ثالثاً: ضرورة إعادة النظر في العلاقة بين الوالي و المجالس الشعبية المنتخبة (الولاية و البلدية)

ذلك بتخفيف الرقابة الشديدة في شتى لمجالات الممنوحة للوالي في هذا الشأن و تفعيل دور القضاء في الرقابة على أعمال هذه المجالس و جعل الوالي ممثلاً للدولة فعلاً، مع إنقاص مجالات تدخله في تسيير شؤونه البلدية .

فقد أدت الوصاية الشديدة وتعدد أنواع الرقابة على الجماعات المحلية إلى سلب هذه الأخيرة من استقلاليتها و منعها من المبادرة و التفاعل مع وسطها و مواطنيها، مما أسهم بقدر كبير من تدهور علاقة الجماعات المحلية بالموظف .

رابعاً: تعديل قانون الانتخابات بما يتجاوب مع متطلبات الناخب المحلي

في هذا الشأن لو حبذ أن المشرع الجزائري أثناء تعديل قانون الانتخابات 2012 أن يضيف إلى جانب شروط الترشح للعملية الانتخابية شرط الكفاءة و إثبات مستوى علمي مقبول، كون فعالية التسيير المحلي لا يقتصر على شرط السن أو الجنس...الخ إنما على الشرط المشار إليه أعلاه.

أخيرا نأمل أن يلقى نداؤنا صدى، و أن نكون قد وفقنا في محاولتنا للإحاطة بجوانب الموضوع ، كما أننا نود أن نرى يوما هذه الاقتراحات مجسدة على أرض الواقع كونها تبدو ضرورية من أجل تحقيق استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر.

قائمة المراجع :

أولا : باللغة العربية :

I - الكتب :

- (1) - الطماوي سليمان محمد، الوجيز في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1996.
- (2) - بعلي محمد صغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2004 .
- (3) - _____ ، القانون الإداري : التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، الجزائر، 2007 .
- (4) - بسيوني عبد الغني، النظرية العامة في القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2003 .
- (5) - بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة للطباعة والنشر، الجزائر، 2000.
- (6) - _____ ، شرح قانون الولاية، ط1، جسر النشر والتوزيع، الجزائر، 2012 .
- (7) - حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982 .
- (8) - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986 .
- (9) - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.
- (10) - عوابدي عمار، مبدأ تدرج فكرة السلطة الرئاسية وتطبيقها في النظام الإداري الجزائري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1984 .
- (11) - _____ ، نظرية القرارات الإدارية بين علم الإدارة العامة والقانون الإداري، دار هومة، الجزائر، 1989 .
- (12) - _____ ، القانون الإداري، النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000 .
- (13) - لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، ط04 ، د.د.ن، الجزائر، 2010 .
- (14) - ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، دار المطبوعات الجامعية، القاهرة، 1998 .
- (15) - محمد انس قاسم جعفر، ديمقراطية الإدارة المحلية اللبرالية والاشتراكية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985 .
- (16) - محمد سعيد حسين أمين، مبادئ القانون الإداري، دار الثقافة الجامعية، د.ب.ن، 1997.

17) - محيو احمد، محاضرات في المؤسسات الإدارية، (الترجمة محمد عرب صاصلا)، ط4 ، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2006 .

II - المذكرات الجامعية :

1) - عمار عوابدي، فكرة السلطة الرئاسية و مظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه، جامعة الجزائر، الجزء الأول، 1981.

2) - أيت أكلي أمال و حامة نسيمية، استقلالية البلدية في ظل قانون 10-11 (تقدم أم تراجع)، مذكرة لنيل شهادة الماستير في الحقوق، شعبة القانون العام، قانون، تخصص الجماعات المحلية و الهيئات الإقليمية، جامعة بجاية، 2012.

3) - بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2010 .

4) - بركات محمد، النظام القانوني للمنتخب المحلي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة والمالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1998 .

5) - بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011 .

6) - بن تازي علي، دور سلطات الوالي في الإدارة الجزائرية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة وهران، 1991 .

7) - بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الإدارة المحلية ، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 1991 .

8) - تيسبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، فرع تحولات الدولة، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2009 .

9) - رحمان الياسين، فلهوز سعيدة، تأثير المركز القانوني للوالي على تجسيد اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماستير، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بجاية، 2012 .

III - المقالات :

- (1) - بن مشري عبد الحليم ، « نظام الرقابة الإدارية على الجماعات المحلية في الجزائر » ، مجلة الاجتهاد القضائي ، عدد 05 ، سنة 2009 .
- (2) - شيهوب مسعود ، « المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة » ، مجلة الفكر البرلماني ، العدد الأول ، ديسمبر 2002 .
- (3) - شيهوب مسعود ، « اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية » ، مجلة الفكر البرلماني ، عدد 02 ، مارس 2003 .
- (4) - محمد فؤاد مهنا، « الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة »، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962.

IV - النصوص القانونية :

أ: النصوص التأسيسية

- (1) - دستور 1976 الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، ج.ر.ج.ج.، عدد 94، لسنة 1976 (ملغى).
- (2) - دستور 1996 للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، مؤرخ في 28 نوفمبر سنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96 - 438، مؤرخ في 07 ديسمبر سنة 1996، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر بتاريخ 08 ديسمبر 1996، متمم بموجب القانون العضوي رقم 02 - 03 مؤرخ في 10 افريل سنة 2002، ج.ر.ج.ج.، عدد 25 صادر بتاريخ 24 افريل 2002، معدل بموجب القانون العضوي رقم 08 - 19، مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 63 ، صادر بتاريخ 16 نوفمبر سنة 2008 .

ب - النصوص التشريعية:

- (1) - قانون عضوي رقم 12 - 01 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012 ، يتعلق بنظام الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، العدد الأول، صادر بتاريخ 14 يناير سنة 2012 .
- (2) - قانون عضوي رقم 12 - 03 مؤرخ في 12 يناير سنة 2012، يحدد كليات توسيع حظوظ تمثيل المرأة في المجالس المنتخبة، ج.ر.ج.ج.، العدد الأول، صادر بتاريخ 14 جانفي سنة 2012 .
- (3) - أمر رقم 67 - 24 مؤرخ في 18 جانفي سنة 1967، يتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 06، صادر بتاريخ 04 جويلية 1967 .

- (4) - أمر رقم 69-38 مؤرخ في 23 ماي 1969، يتضمن القانون الولائية، ج.ر.ج.ج.، عدد 44 صادرة في 23 ماي 1969، المعدل و المتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 14 فيفري 1981، ج.ر.ج.ج.، عدد 07 صادر في 17/02/1981 (ملغى).
- (5) أمر رقم 71 - 73 مؤرخ في 08 نوفمبر 1971، يتضمن قانون الثورة الزراعية، ج.ر.ج.ج.، عدد 97 ، صادر بتاريخ 30 نوفمبر سنة 1971 .
- (6) - قانون رقم 89 - 13 مؤرخ في 07 أوت سنة 989 ، يتضمن قانون الانتخابات، ج.ر.ج.ج.، عدد 32، لسنة 1989 .
- (7) - قانون رقم 90-08 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر بتاريخ 11/04/1990، المعدل و المتمم. (ملغى)
- (8) - قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990 يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 15، صادر بتاريخ 11/04/1990، المعدل و المتمم. (ملغى)
- (9) - قانون رقم 90 - 25 مؤرخ في 18 نوفمبر سنة 1990، يتضمن التوجيه العقاري، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، صادر بتاريخ 18 نوفمبر سنة 1990 .
- (10) - قانون رقم 90 - 30 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ج.ر.ج.ج.، عدد 52 ، صادر بتاريخ 02 ديسمبر 1990 .
- (11) - أمر رقم 95 - 06 مؤرخ في 22 فيفري سنة 1995، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 09، لسنة 1995. (ملغى) .
- (12) - أمر رقم 03-03 مؤرخ في 19 جويلية سنة 2003، يتعلق بالمنافسة، ج.ر.ج.ج.، عدد 43 ، صادر بتاريخ 19 جويلية سنة 2003، معدل ومتمم بالقانون رقم 08 - 12 مؤرخ في 25 جوان سنة 2008، ج.ر.ج.ج.، عدد 36، صادر بتاريخ 02 جويلية سنة 2008 معدل ومتمم بالقانون رقم 10 - 05 مؤرخ في 15 أوت سنة 2010، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر بتاريخ 18 أوت سنة 2010.
- (13) - أمر رقم 06 - 03 مؤرخ في 15 جويلية سنة 2006، يتضمن القانون الأساسي للتوظيف العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 46، صادر بتاريخ 16 جويلية سنة 2006 .
- (14) - قانون العقوبات الجزائري، الأمانة العامة للحكومة، 2010 . www.jorad.p.dz
- (15) - القانون المدني الجزائري، الأمانة العامة للحكومة، 2010 . www.jorad.p.dz

(16) - قانون رقم 11 - 10 مؤرخ في 22 جوان سنة 2011، يتعلق بالبلدية، ج.ر.ج.ج.، عدد 37، صادر بتاريخ 03 جويلية سنة 2011 .

(17) - قانون رقم 12 - 07 مؤرخ في 21 فبراير سنة 2012، يتعلق بالولاية، ج.ر.ج.ج.، عدد 12 ، صادر بتاريخ 29 فبراير سنة 2012 .

ج - النصوص التنظيمية:

(1) - مرسوم رقم 85 - 59 مؤرخ في 23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر بتاريخ 24 مارس سنة 1985 .

(2) - مرسوم رئاسي رقم 99 - 240 مؤرخ في 19 أكتوبر سنة 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج.ر.ج.ج.، عدد 76، صادر بتاريخ 31 أكتوبر سنة 1990 .

(3) - مرسوم تنفيذي رقم 90 - 99 مؤرخ في 27 مارس 1990، يتعلق بسلطة التعيين والتسيير الإداري بالنسبة للموظفين وأعاون الإدارة المركزية والولايات والبلديات والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري، ج.ر.ج.ج.، عدد 13، صادر بتاريخ 28 مارس سنة 1990 .

(4) - مرسوم تنفيذي رقم 90 - 226 مؤرخ في 25 جويلية سنة 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج.ر.ج.ج.، عدد 31، صادر بتاريخ 28 جويلية سنة 1990 .

(5) - مرسوم تنفيذي رقم 90 - 230 مؤرخ في 25 جويلية سنة 1996، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج.ر.ج.ج.، عدد 31، صادر بتاريخ 28 جويلية سنة 1990 .

(6) - مرسوم تنفيذي رقم 94 - 215 مؤرخ في 24 جويلية سنة 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر بتاريخ 27 جويلية سنة 1994 .

(7) - مرسوم تنفيذي رقم 97 - 268، يحدد بالإجراءات المتعلقة بالالتزام بالنفقات العمومية وتنفيذها وضبط صلاحيات الأمرين بالصرف ومسؤوليتهم، ج.ر.ج.ج.، عدد 48، صادر بتاريخ لسنة 1997.

ثانيا: باللغة الفرنسية:

I - Ouvrages :

1) – REMILI Abderahmane, Les institution administratives Algériennes, société national et de diffusion, Alger, 1967.

2) – SERIAK Lahcène, L'organisation de la fonctionnement de la willaya, l'exemple d'une moyene willaya, ed" E.M.A.G., Alger, 1998.

II – Revues :

1) – OUCHENE Mohammed, « les pouvoirs de l'assemblée populaire de la wilaya », in R.C.E., n°03, 2003, pp 79-88.

2) – ZOUAIMIA Rachid, « remarque critiques sur la mutation des structures périphériques en Algérie », in R.A.S.J.E.P., n°02, 1986, pp 291- 320.

3) – _____, « L'introuvable pouvoir local », in insaniyat, n°02, 2002 , pp 32-53.

III – Textes juridiques :

a) – Textes législatives

1) – Ordonnance N° 62 – 16 du 09 / 08 / 1962 constituant dans chaque département une – commission d'intervention économique .et prévoyant diverses mesures administrateur administrative et financière : J.O.R.A. N° 07 du 26 / 08 / 1962 .

2) Loi N° 62 – 157 du 31 / 12 / 1962 tendant à la reconduction jusqu'à nouvel ordre, de la législation en vigueur au 31 / 12 / 1962 J.O.R.A .N°02 du 11 / 01 / 1963.

b- Textes réglementaires :

1) – Décret N° 62 – 160 du 31 / 12 / 1962 portant suppression des postes d'inspecteur général d'Alger, Oran et Constantine. J.O.R.A N° 05 du 04 / 02 / 1963.

2) – Décret N° 63 – 484 du 23 / 12 / 1963 relatif à la gestion de ce taie dépenses d'équipent public. dans les département pilotes .J.O.R.A N° 98 du 31 / 12 / 1963 .

IV - Dictionnaire :

Dictionnaire Petit Larousse, Paris, 1995.

05	مقدمة
10	الفصل الأول: المركز القانوني و الوظيفي للوالي
11	المبحث الأول: المركز القانوني للوالي
11	المطلب الأول : تعيين الوالي
11	الفرع الأول: الفئات التي يعين منها الولاية
12	أولا: الأمناء العامون للولاية
12	ثانيا: رؤساء الدوائر
13	ثالثا: الفئة الخارجية
14	الفرع الثاني: شروط تعيين الوالي
14	أولا: الشروط العامة للتعيين
14	(1) شرط الجنسية
14	(2) شرط التمتع بالحقوق المدنية و الخلق الحسن
15	(3) السن و اللياقة البدنية

- أ - السن15
- ب - اللياقة البدنية.....16
- 4 - الخدمة الوطنية16
- ثانيا : الشروط الخاصة لتعيين.....16
- 1) النزاهة و الكفاءة و الالتزام.....17
- أ- النزاهة.....17
- ب- الكفاءة.....17
- ج- الالتزام.....17
- 2) شرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك.....18
- 3) أداة التعيين18
- المطلب الثاني: انتهاء مهام الوالي.....18
- الفرع الأول: الأسباب القانونية لانتهاء مهام الوالي.....19
- أولاً: التقاعد.....19
- ثانيا: الوفاة20

- ثالثا : الاستقالة.....21
- الفرع الثاني : الإنهاء التأديبي لمهام الوالي.....21
- الفرع الثالث : الفصل الإداري بغير الطريق التأديبي.....22
- المبحث الثاني: سلطات وصلاحيات الوالي24
- المطلب الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة24
- الفرع الأول: سلطة تمثيل الدولة (وسيط للحكومة وممثلا لها).....25
- الفرع الثاني: سلطة تنفيذ القوانين26
- أولا: تنفيذ القوانين27
- ثانيا: التنظيمات.....27
- ثالثا: التعليمات الوزارية.....27
- الفرع الثالث: سلطة الوالي في تنفيذ قرارات القضاء28
- الفرع الرابع : سلطات الوالي في مجال الضبط.....29
- أولا : الاختصاصات في مجال الضبط الإداري.....29
- ثانيا: اختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي30
- الفرع الخامس: سلطات الوالي في مجال الرقابة.....31

- المطلب الثاني: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية.....32
- الفرع الأول: سلطة تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي32
- الفرع الثاني: سلطة الوالي في التمثيل34
- أولا : التمثيل في الحياة المدنية والسياسية34
- ثانيا : تمثيل الولاية أمام القضاء35
- الفرع الثالث: الإعلام36
- أولا : إطلاع المجلس على وضعية المداوات36
- ثانيا : إعلام رئيس المجلس الشعبي الولائي بالمستجدات37
- ثالثا: تقديم بيان سنوي للمجلس.....38
- (1 بيان سنوي حول نشاط مصالح الدولة في الولاية38
- (2 بيان النشاط السنوي للولاية39
- الفرع الرابع: ممارسة السلطة الرئاسية40
- خاتمة الفصل الأول.....42
- الفصل الثاني : تأثير صلاحيات الوالي على تجسيد اللامركزية.....43

المبحث الأول: الأصل التاريخي لهيمنة الوالي على المجالس المنتخبة و التدعيم المستمر

لمنصبه.....43

المطلب الأول : خلفيات تفوق منصب الوالي على المجالس المنتخبة.....44

الفرع الأول: البعد التاريخية.....44

أولاً: المرحلة الأولى: من الاستقلال إلى غاية صدور أول قانون الولاية 1969.....44

1) تنظيم العمالات غداة الاستقلال.....44

2) بداية الإصلاحات والتدعيم المستمر لصلاحيات العامل.....46

أ- إنشاء العمالات النموذجية (أو الرائد).....46

ب- وضع البرامج الخاصة.....47

ج - إعادة تنظيم العمالات 196847

ثانياً: مرحلة ما بين 1969 إلى 1990.....47

1) من 1969 إلى 197147

2) مرحلة ما بعد صدور قانون الثورة الزراعية إلى غاية 1990.....48

الفرع الثاني: البعد السياسي (منصب الوالي امتداد لهيمنة السلطة التنفيذية).....49

أولاً : علاقة النظام السياسي بالتنظيم الإداري49

- ثانيا : العلاقة بين النظام السياسي ومنصب الوالي.....50
- فرع الثالث: النظام الإنتخابي الحالي كعامل لإضعاف المجالس المحلية وتقوية مركز الوالي
.....50
- أولا : إشكاليات المادة 80 من قانون الانتخابات الجديد51
- ثانيا : انعكاسات الكوتا النسوية على المجلس المحلية.....52
- المطلب الثاني: استنثار الوالي بوسائل عمل على حساب المجالس المحلية المنتخبة..52
- الفرع الأول: وسائل عمل الوالي.....53
- أولا: سلطة التقريرية التي يتمتع بها الوالي.....53
- ثانيا: سلطة التفويض التي يتمتع بها الوالي.....53
- ثالثا : الوالي أمر بالصرف على مستوى الولاية54
- رابعا : لقاءات الولاية بالحكومة55
- الفرع الثاني: سلطة الوالي في الإشراف على الوسائل المادية والبشرية.....55
- أولا: تسيير مستخدمي الولاية.....55
- ثانيا : الإدارة العامة للولاية56
- (1 مجلس الولاية.....56
- (2 الأمانة العامة للولاية56
- (3 المفتشية العامة57

- 4 (رؤساء الدوائر 57 .
- المبحث الثاني: الهيمنة الوظيفية للوالي على المجالس المنتخبة..... 58 .
- المطلب الأول : رقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي 58 .
- الفرع الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي الولائي..... 59 .
- أولا : الاستقالة (الإقالة) 59 .
- ثانيا: الإيقاف 60 .
- ثالثا: الإقصاء..... 61 .
- الفرع الثاني : رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي..... 62 .
- أولا: التصديق..... 62 .
- 1 (المصادقة الضمنية..... 62 .
- 2 (المصادقة الصريحة..... 63 .
- ثانيا : الإلغاء 64 .
- 1 (المداولات الباطلة بطلان مطلق..... 64 .
- 2 (المداولات القابلة للبطلان (البطلان النسبي)..... 64 .
- ثالثا : الحلول..... 65 .
- الفرع الثالث: رقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي كهيئة..... 66 .
- المطلب الثاني: وصاية الوالي على هيئات البلدية..... 67 .

- الفرع الأول : وصاية الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....68 .68
- أولا : التوقيف.....68 .68
- ثانيا: الإقالة.....69 .69
- ثالثا : الإقصاء.....69 .69
- الفرع الثاني: وصاية الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....70 .70
- أولا : التصديق70 .70
- 1) المصادقة الصريحة70 .70
- 2) المصادقة الضمنية.....70 .70
- ثانيا: البطلان (الإلغاء).....71 .71
- 1) البطلان المطلق لمداومات المجلس الشعبي البلدي.....71 .71
- 2) البطلان النسبي لمداومات المجلس الشعبي البلدي.....71 .71
- ثالثا : الحلول72 .72
- 1) الحلول الإداري.....72 .72
- 2) الحلول المالي.....72 .72
- الفرع الثالث : وصاية الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة73 .73
- أولا : الشروط الموضوعية لحل المجلس الشعبي البلدي73 .73

ثانيا : الشروط الشكلية لحل المجلس الشعبي البلدي.....	.74
الفرع الرابع : وصاية الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي.....	.74
خاتمة الفصل الثاني.....	.75
خاتمة76
قائمة المراجع.....	.79
فهرس الموضوعات.....	.86