جامعة الدكتور الطاهر مولاي ـ سعيدة ـ
كلية الحقوق و العلوم السياسية
قسم الحقوق

المركز القانوني للوالي في ظل نظامي المركزية واللامركزية الإدارية في الجزائر

مذكـــرة لنيـــل شهـــادة الماستـــر

تخصص : إدارة الجماعات المحلية

من إعـــداد الطالب :
مهني بلهاشمي

تحت إشـــراف الأستاذ :
ـ حمادو دحمان

لجنة المناقشة :

ـ الأستاذ : بن علي عبد الحميد	أستاذ مساعد (أ)	رئيسا
ـ الأستاذ: حمادو دحمان	أستاذ مساعد (أ)	مشرفا و مقررا
ـ الأستاذ : رقراقي زكريا	أستاذ مساعد (أ)	عضوا مناقشا
ـ الدكتور : طيطوس فتحي	أستاذ محاضر (ب)	عضوا مناقشا

الموسم الجامعي : 2016 / 2017

{{قَالُوا سُبْحَانَكَ لَا عِلْمَ لَنَا إِلَّا مَا عَلَّمْتَنَاۖ إِنَّكَ أَنْتَ الْعَلِيمُ الْحَكِيمُ}}

سورة البقرة (32)

كلمة شكر وعرفان

" وقل ربي زدني علما"

أتوجه بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الكريم " حمادو دحمان" على قبوله الإشراف على هذه المذكرة.

كما أتقدم بعبارات التقدير والاحترام إلى كل أساتذة كلية الحقوق

والعلوم السياسية

وأغتنم الفرصة لأوجه شكري وعرفاني لكل الذين لم يبخلوا علي بالمساعدة والشكر لإنجاز هذا العمل

الإهداء

إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما

و إلى ولدي العزيزين وزوجتي

إلى كل الأصدقاء في المشوار الدراسي والزملاء في العمل

وإلى كل شخص قدم لي العون والمساعدة

وإلى كل من شجعني ولو معنويا

إليهم جميعا أهدي هذه المذكرة

وأتمنى من الله عز وجل التوفيق

مقـــــــدمة

مقدمة:

لقد حلت الدولة محل النظام الإقطاعي، فكان من الضروري عليها أن تكرس سيادة حكم القانون على جميع الأفراد، وعلى جميع أجزاء التراب الوطني، حتى تستقر السلطة المركزية فيه.

فكان نشاط الدولة محدودا، إذ كان يقتصر على الوظائف التقليدية أو ما يسمى بوظائف السيادة كإقامة العدل وحماية الحدود، ومنه تجميع جميع السلطات في يد السلطة المركزية على مستوى العاصمة ونظرا لطبيعة الواجبات الملقاة على عاتقها، وتطور وتنوع الخدمات التي تقدمها للأفراد في صورة خدمات مرافق عامة، أصبح من الصعب عليها تحمل كافة تلك الأعباء في جميع أرجاء الدولة وخاصة بعد العاصمة عن مختلف الأقاليم في الدولة، مما يصعب من مهمة السلطة في تلبية حاجيات المواطن، أضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة في ممارسة السلطة على المستوى المحلي.

ونظرا لهذه الأسباب وغيرها قامت الدولة بالانتقال إلى التسيير اللامركزي بإنشاء هيئات إدارية محلية، كحل لمسألة الديمقراطية في الدولة وتجسيد حكم المواطنين أنفسهم في الشؤون المحلية، وعلى ذلك تسمى اللامركزية في كثير من البلدان بالحكم المحلي.

والجزائر إحدى الدول الحديثة التي أخذت بصورتي المركزية واللامركزية في تنظيمها الإداري، وهذه الأخيرة تعني توزيع الوظيفة الإدارية بصفة أساسية وبعض المهام الاجتماعية، والاقتصادية، والثقافية، بين السلطة المركزية والهيئات الإدارية المحلية، والتي تقوم على وضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات معينة ومنتخبة من طرف المواطنين،[1] واعتمدت الدولة في سبيل ذلك على ممثليها

[1] – عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2010، ص 132.

وأعوانها، وأضفت عليهم الطابع اللامركزي بإسنادهم مهام التسيير لهذه الأقاليم ولو بطريقة غير مباشرة وهو ما يعبر عن جهاز إداري محلي يتعلق بنظام عدم التركيز الإداري.

ويعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهازا لعدم التركيز الإداري، إذ يعمل باسم السلطة المركزية، ويتخذ القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا وبالتالي يخفف من بعض الأعباء، وخاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، وهو بذلك حلقة وصل بين السلطة المركزية واللامركزية مما يجعل من دوره ذا أهمية بالغة لمزجه بين السلطتين معا، فهو يد السلطة المركزية على السلطة المحلية، وهو رجل القرار والميدان بالولاية، وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأفراد[1]، من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له، مما يثير نقطة هامة وهي مدى استقلاليته في ذلك وما ينتج عنها في التسيير على المستوى المحلي.

أضف إلى ذلك دوره الفعال على المستوى السياسي بالرغم من كونه معين، إلا أنه على رأس هيئتين منتخبتين وهما المجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية.

وانطلاقا مما سبق ذكره فإن الإشكال الأساسي يكمن في ما مدى توفيق المشرع في تحقيق التوافق والتوازن بين الاستقلالية القانونية للوالي؟ والتي تعد من متطلبات التسيير المحلي باعتباره ممثل الإدارة المحلية من جهة، وبين خضوعه وتبعيته للسلطة المركزية – الوصية – باعتباره ممثل الدولة على مستوى إقليم الولاية من جهة أخرى؟

بحيث تتفرع عليه الإشكاليات الفرعية التالية:

- هل يعتبر الوالي في مرتبة أعلى من المجلس الشعبي الولائي؟

[1] – عمار بوضياف، المرجع السابق، ص 99.

- ما طبيعة الرقابة التي يمارسها المجلس الشعبي الولائي على الوالي؟
- ما غاية المشرع في استبعاد الرقابة الوصائية للوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي؟

ولعل من أهم الأسباب التي دفعتنا لتناول هذا الموضوع أساسا هي:

1- بالرغم من مكانة الوالي الرفيعة على المستوى اللامركزي، إلا أن معظم المؤلفات التي تحدثت عن هذا السلك لم تسلط الضوء على الجانب العضوي من ناحية التعيين والتي يجب أن تتوفر في شخصية الوالي، فاكتفت بتحديد صلاحيته دون تحليلها وإبراز تأثيرها على مبدأ الاستقلالية الذي تتمتع به السلطة المركزية.

2- تعدد النصوص القانونية المنظمة للمركز القانوني للوالي، رغم تناولها بالدراسة العموميات المتعلقة بمنصب الوالي، دون التعميق والتعرض لكافة الجزئيات.

3- تعدد النصوص القانونية المتعلقة بالولاية، ابتداء من الأمر رقم 69-38 والقانون رقم 09/90 الملغى بموجب القانون رقم 07/12، ونظرا لحداثة هذا الأخير، كان من الضروري وعلى ضوء القوانين السابقة تحليل ما تضمنه بخصوص منصب الوالي.

4- غياب القانون الأساسي للوالي، كان من أهم الأسباب التي دفعتني إلى اختيار الموضوع، ومحاولة معرفة سبب عزوف المشرع الجزائري لحد اليوم عن وضع قانون أساسي خاص بالوظيفة العليا للدولة (الوالي)، على غرار القضاة وأساتذة التعليم العالي وغيرهم.

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

6- محاولة الكشف عما قد تثيره النصوص القانونية والتنظيمية من إشكالات ومحاولة تحليلها حسب اجتهادات فقهاء القانون الإداري الجزائري، وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن المركز القانوني للوالي ودوره في المجالات الإدارية.

7- وجود عدم توازن واضح عمليا بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي فيما يخص تكريس مسألة اللامركزية.

أما عن العراقيل التي واجهتها في سبيل ذلك، فتتمثل في:

1- عدم إجراء ملتقيات تكوينية، من تنظيم محلي أو مركزي، وعدم التمكن من البحث على المستوى الميداني قصد إعطاء صورة أكثر مصداقية.

2- نقص المؤلفات والمصادر المتعلقة بالنظام القانوني للوالي فيما يخص قانون الولاية الجديد 07/12. لاسيما وأن دراستنا ستنصب على هذا التنظيم القانوني الأخير وما يمكن أن يحمله من اتساع أو ضيق في صلاحيات الوالي وكيفية نشوء مركزه القانوني، وذلك طبعا مع ممارسات السلطة وإتباع ازدواجية التنظيم الإداري بين المركزية المخففة في صورة عدم التركيز الإداري واللامركزية الإدارية.

وللإلمام بهذه الدراسة اتبعنا المنهج الوصفي التحليلي، إضافة إلى المنهج المقارن في بعض الجوانب، طبقا لما جاءت به النصوص القانونية المنظمة للولاية المتعاقبة منذ الاستقلال.

وما اعتمدناه كدراسة سابقة لبحثنا هذا يتمثل أساسا في:

- كتاب علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006.

- بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية، جامعة أحمد منتوري بقسنطينة، كلية الحقوق، السنة لجامعية 2011/2010.
- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، 2010.

وقد قسمنا دراستنا إلى فصل تمهيدي، تطرقنا فيه إلى دراسة الولاية كجماعة إقليمية في التنظيم الإداري الجزائري، بتوضيح ماهية الولاية، وأيضا تحديد نظامها القانوني الذي خصها به المشرع الجزائري، وكذا دورها كجماعة إقليمية في تحقيق التنمية المحلية.

أما في الفصل الأول، فتطرقنا إلى دراسة المركز القانوني للوالي كوظيفة عليا في الدولة، حيث أشرنا إلى ماهية صفة الوالي كوظيفة عليا، ومن ثم تحديد الواجبات والحقوق الوظيفية للوالي، وكذا التعرض للأجهزة الإدارية المساعدة للوالي.

وفي الفصل الثاني، أشرنا إلى توضيح طبيعة علاقة الوالي بأجهزة الدولة في إطار التنظيم الإداري الجزائري، حيث أوضحنا اختصاصات الوالي في ظل نظامي المركزية واللامركزية الإدارية، واستعرضنا بعد ذلك الرقابة الممارسة على الوالي بحكم القانون وأثر مركزه القانوني على التنظيم الإداري المزدوج.

الفصل التمهيدي

الولاية كجماعة إقليمية في التنظيم الإداري

الجزائري

مقدمة الفصل التمهيدي:

سنحاول في هذا الفصل إبراز دور الجماعات المحلية وعلى رأسها الولاية في إحداث وتفعيل التنمية المحلية، انطلاقا من المسائل المتاحة (الوسائل المادية، المالية، البشرية،...الخ)، فالمتتبع لواقع هذه الجماعات يرى تناقضات كثيرة بين مهام التنمية الموكلة إليها و ما يتجسد في الميدان. تناقضات تتطال كل الفاعلين من إدارة وتشريع ومسؤولين ومواطنين من كل الشرائح والمستويات، الشيء الذي يتحتم إلينا الرجوع إلى الظروف التاريخية التي نشأت فيها الولاية كشخص معنوي يتربع على رقعة جغرافية معينة، أفرزه البعد الإيديولوجي الذي كان يغذي القرار السياسي آنذاك بتشريع التقسيم الإداري لسنة 1984 والذي بررته حجة تقريب الإدارة من المواطن، فأفرز 48 ولاية على كامل إقليم البلاد.

ومن هنا ارتأينا أن نقسم دراستنا إلى مبحثين: ماهية الولاية (كمبحث أول) والنظام القانوني للولاية ودورها كجماعة إقليمية (كمبحث ثاني)

المبحث الأول: ماهية الولاية

في هذا المبحث سنتطرق إلى تعريف الولاية حسب التنظيم الإداري الجزائري في مختلف القوانين وصولا إلى قانون الولاية الجديد 07/12، ومنه معرفة هيئات الولاية و مختلف هياكلها الإدارية.

المطلب الأول: مفهوم الولاية

تعتبر الولاية وحدة إدارية مهمة تقوم عليها الإدارة اللامركزية الإقليمية في الجزائر، هذه الأخيرة التي تكتسي أهمية بالنسبة لكيان الدولة، وقوامها فهي عادة ما تبنى على أساس دستوري، حيث نصت المادة 16 من الدستور على أساس دستوري، حيث نصت المادة 16 من الدستور على أن " الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية"

تعريف الولاية:

تعد الولاية وحدة إدارية من وحدات الدولة وفي نفس الوقت شخصا من أشخاص القانون تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، حيث عرفها قانون الولاية القديم: "الولاية جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية"[1]، وتنشأ الولاية طبقا للقانون بالنظر لأهميتها ويجدر الذكر أن للولاية أساسا دستوريا إذ أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية فلقد اهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة 36 منه على: " اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية"[2] ونص دستور 1996 المعدل والمتمم على أن: "الجماعات الإقليمية

[1]– المادة 01 من الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون ميثاق الولاية، المعدل والمتمم ج ر ج ج العدد 4 لسنة 1969.

[2]– انظر دستور 1976، ج ر ج ج العدد 94، لسنة 1976.

للدولة هي البلدية والولاية"[1]، وخصها القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري سنة 2012 المتعلق بالولاية بتعريف خاص: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة"[2].

كما أن الإطار الإقليمي للجماعات المحلية يستهدف تحديد الإطار الإقليمي الجديد للولايات طبقا لمبادئ اللامركزية ويتكون التنظيم الإقليمي الجديد من 48 ولاية.[3]

تعتبر الولاية أهم هيئة محلية في الجزائر حيث تتوسط العلاقة بين الدولة من جهة و البلدية (هيئة محلية قاعدية) من جهة أخرى، و هذا ما يكسبها أهمية كبيرة، حيث أنها تعتبر فضاء لتنفيذ السياسات العمومية للدولة عبر مصالحها الممتدة في الولاية (مختلف المديريات و فروعها) إضافة إلى أنها هيئة لامركزية تتمتع بالشخصية المعنوية و الاستقلال المالي.

و تمتد نشأة الولاية في الجزائر إلى عهد الاستعمار الفرنسي حيث خضعت الولاية (العمالة) أثناء المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي، و قد كانت تمثل دعامة أساسية استندت عليها الإدارة الاستعمارية لفرض وجودها ففي مرحلة معينة كان الحاكم العام هو رجل عسكري تابع للوزارة الحربية يمثل السلطة الفرنسية، و يعاونه مجلس يتشكل من كبار الشخصيات المدنية و العسكرية و له دور استشاري، و في شهر مارس 1848 ، صدر قانون يظم الجزائر إلى فرنسا و قسمت الجزائر إلى ثلاث عمالات هي الجزائر، وهران، قسنطينة، يرأس كل واحد منهم والي يساعده مجلس للولاية، بنفس النمط الفرنسي ثم أدخلت عليه تعديلات.[4]

---

[1]- انظر المادة 16 من دستور 1996، ج ر ج ج، العدد 14 لسنة 2016، المعدل والمتمم للقانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، ج ر ج ج العدد 69 المؤرخ في 2008/11/16 المعدل والمتمم للقانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/16 ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 2002/04/14 المعدل والمتمم لدستور 1996، ج ر ج ج العدد 76 المؤرخ في 1996/12/08.

[2]- المادة 01 من قانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، المتمم، ج ر ج ج، العدد 15 سنة 2012.

[3]- قانون 84-09، المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد، ج ر ج ج، العدد 06 لسنة 1984.

[4]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، جسور للنشر و التوزيع، الجزائر 2010، ص 142.

و بعد الاستقلال عانت الجزائر من الفراغ القانوني، مما دعت الحاجة إلى إصدار القانون المشهور الذي أمد العمل بالنصوص الفرنسية ما لم يتعارض مع مبدأ السيادة[1]، بقيت هذه الوضعية سائدة إلى حين صدور الأمر 39/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية، الذي يعتبر أساس التنظيم التاريخي للولاية في الجزائر، إذ بموجبه تم إنشاء ثلاثة أجهزة أساسية و هي:

- المجلس الشعبي الولائي: و هي هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

- المجلس التنفيذي للولاية :يترأسه والي الولاية، و يتشكل من مديري مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

- الوالي : و هو حائز سلطة الدولة في الولاية و مندوب الحكومة، يعين من طرف رئيس الدولة بموجب مرسوم رئاسي.

اعتبر دستور 1976 هذه الوحدة الإدارية (أي الولاية) بنصه في المادة 36 منه على اعتبا رها هيئة إدارية، إلا أن تغير المعطيات السياسية و الاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979 أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين، نبينهما على النحو التالي:

- توسيع صلاحيات و اختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس وظيفة رقابية، على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976 لتعزيز آلية الرقابة الشعبية.

- تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة[2].

[1]– عمار بوضياف، المرجع نفسه، ص 143

[2]– شويح بن عثمان ،"دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، **مذكرة ماجستير** في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان، 2011 ، ص 41.

ثم عقبه إصلاح سنة 1990، الذي عرف الولاية في مادته الأولى من قانون 90-09 بأنها "جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"[1]، وصولا إلى قانون الولاية الحالي رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 .

لقد عرف المشرع الجزائري الولاية في مادته الأولى من قانون 07/12 على أنها "الجماعة الإقليمية للدولة، و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية، التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية"[2].

و منه فقد اعتبرها المشرع الجزائري هيئة محلية لها شخصية معنوية و استقلال مالي و هي في نفس الوقت تمثل أداة غير ممركزة للدولة، لكي يتسنى لهذه الأخيرة تنفيذ مختلف السياسيات العمومية من خلال الولاية و عبر المديريات التابعة لمختلف الوزارات و التي تمتد بالضرورة في إقليم الولاية، حيث أن التقسيم الإداري في الجزائر يضم **48** ولاية، و كل ولاية تظم عدة بلديات.

و إن تعريف المشرع الجزائري للولاية يحتوي على ميلاد ثلاث عناصر أساسية :شخصية قانونية، استقلالية مالية، اللامركزية وعدم التركيز الإداري[3].

[1]– حنان بلعيد، المرجع السابق، ص 41.

[2]– انظر المادة الأولى من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012.

[3]– محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2013، ص 135.

المطلب الثاني: تطور ونشأة الولاية وهيئاتها الإدارية

لقد مر، ويمر نظام الولاية بحالات استثنائية من خلال المراحل التالية: غداة الاستقلال، أثناء تطبيق قانون الثورة الزراعية، ثم أثناء المرحلة الانتقالية الممتدة من 12 ديسمبر 1989 إلى 12 جوان 1990، ثم بعد إعلان حالة الطوارئ، واخيرا أثناء تطبيق المواد 90، 93 و 96 من دستور 1996 المعدل في سنة 2016. أما نظام الولاية في الحالات العادية، فقد طبق في ظل الأمر 1969 أي الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية، ثم القانون 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 وأخيرا صدور القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/20 المتعلق بالولاية. ومن خلال التعرض للتطور التاريخي للولاية، نحاول أن نكشف عن المتغيرات والتحولات التي طرأت على منصب الوالي وتأثر هذه الوظيفة بالظروف السياسية وخصوصيات كل مرحلة من المراحل التي سيتم الإشارة إليها.

الفرع الأول: التطور التاريخي للولاية

يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كان قد مر بهما التنظيم الولائي بالجزائر هما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال.

أولا : مرحلة الاستعمار

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم ثم أحدثت تقسيمات أخرى في الأقاليم الثلاث لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الاستعمارية حسب تمركز كثافة الجيش والمعمرين.[1]

[1] – انظر ميثاق الولاية، المؤرخ في 26 مارس 1969، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969.

في هذا الإطار أبدى الأستاذ الدكتور محمد الصغير بعلي جملة من الملاحظات الأساسية حول التنظيم العمالي الولائي (organisation départementale) تبعا لأهداف التنظيم الإداري الاستعماري.[1]

ثانيا : مرحلة الاستقلال

بعد الاستقلال باشرت السلطة العامة للدولة الجزائرية في اتخاذ جملة من الإجراءات الإدارية والتنظيمية لإعادة ترتيب وتنظيم الهيكل التنظيمي للولاية، ففي مرحلة ابتدائية تم إحداث لجان جهوية للتدخل الاقتصادي والاجتماعي[2] "C.D.I.E.S"، تضم ممثلين من المصالح الإدارية يعينهم المحافظ،[3] الذي يتولى رئاسة اللجنة، ويحتفظ أعضاء اللجنة بالرأي الاستشاري فقط حول ما يقدمه المحافظ من مشاريع وقرارات.

نشير أن مقصد السلطة العامة من هذا الإجراء التنظيمي هو خلق نوع من التزاوج بين التمثيل الإداري ممثلا في شخص المحافظ الذي يحوز قانونا وفعلا سلطات واختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة في البلاد، والتمثيل الشعبي من خلال مشاركتهم في اللجان السابقة الذكر.

بعد الانتخابات البلدية الأولى التي عرفتها الجزائر سنة 1967، تم استبدال اللجنة المذكورة بمجلس جهوي ذو طبيعة اقتصادية واجتماعية[4] "A.D.E.S"، حيث ضمت تشكيلته جميع رؤساء المجالس

---

[1]– أنظر، محمد الصغير بعلي، كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004، ص 112–113.

[2]– أنظر الأمر رقم 62–16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، ج ر ج ج، العدد 07 لسنة 1962.

[3]– المحافظ، نسبة للمحافظة أو العمالة، تسمية أطلقت على الولاية قبل الإصلاح الذي أحدثه أول قانون ولائي تعرفه الجزائر عقب الاستقلال بالأمر رقم 69–38 المؤرخ في 1969/05/23، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969.

[4]– أنظر الأمر رقم 67–222 المؤرخ في 19 اكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس اقتصادي واجتماعي، ج ر ج ج، العدد 89 لسنة 1967.

الشعبية البلدية، بالإضافة إلى ممثل عن الحزب، النقابة والجيش، إذ بذلك بدأ برسم مؤشر البعد التنموي المحلي من خلال التنوع العضوي في هذا المجلس.

رغم هذا التمثيل النوعي إلا أن هذا المجلس لم يتعد الدور الاستشاري فقط رغم ما يتمتع به رئيس هذا المجلس من سلطات عامة بصفته ممثل الدولة على مستوى هيئة الولاية، (إذ ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية)، وله مهام في مجالات مختلفة على غرار التعرف على الأملاك الشاغرة[1] (Biens vacants)،إعداد وتنفيذ الميزانية وكذا المحافظة على النظام العام..إلخ.

بقيت هذه الوضعية سائدة إلى حين صدور الأمر 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن لقانون الولاية، الذي يعتبر أساس التنظيم التاريخي للولاية في الجزائر، إذ بموجبه تم إنشاء ثلاثة أجهزة أساسية وهي:[2]

- المجلس الشعبي الولائي: وهي هيئة منتخبة على غرار المجلس الشعبي البلدي.

- المجلس التنفيذي للولاية: يترأسه والي الولاية، ويتشكل من مديري مسؤولي مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في إقليم الولاية.

- الوالي: وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة، يعين من طرف رئيس الدولة بموجب مرسوم رئاسي.

[1]- أصبحت الأملاك الشاغرة تسمى حاليا أملاك الدولة بمقتضى الأمر 66-102 المؤرخ في 1966/05/06، ج ر ج ج، العدد 36 لسنة 1966، المتعلق بالأملاك الوطنية، المعدل والمتمم.

[2]- المادة 3 من الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتضمن قانون الولاية، المعدل والمتمم، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969، المعدل والمتمم بالقانون رقم 81-02 المؤرخ في 24 فيفري 1981.

اعتبر دستور 1976 هذه الوحدة الإدارية (أي الولاية) بنصه في المادة 36 منه على اعتبارها هيئة إدارية، إلا أن تغير المعطيات السياسية والاقتصادية، خاصة بعد المؤتمر الرابع للحزب سنة 1979 أدى إلى تعديل أحكام القانون الولائي من ناحيتين أساسيتين، نبينهما على النحو التالي:

1- توسيع صلاحيات واختصاصات المجلس الشعبي الولائي في العديد من الميادين، حيث أصبح للمجلس "وظيفة رقابية"، على مستوى إقليم الولاية تجسيدا لأحكام دستور 1976، لتعزيز آلية الرقابة الشعبية.

2- تدعيم وتأكيد الطابع السياسي لهذه الهيئة من حيث ما يلي:

تشكيلها: حيث تشترط النصوص الأساسية للحزب (في ظل نظام الأحادية الحزبية) حالة الانخراط والانضمام للحزب بالنسبة لكل مترشح لعضوية هذا المجلس وباقي المجالس المنتخبة .

تسييرها: وذلك من خلال تأسيس هيئة مشتركة بين الجهاز السياسي (محافظة الحزب) والجهاز الإداري على مستوى الولاية هو مجلس التنسيق الولائي.[1]

الفرع الثاني: مراحل إنشاء الولاية وخصائصها

سنحاول في هذا الفرع التعرض إلى المراحل التي تعرضت لها الولاية في نشأتها وظهورها كشخص من أشخاص القانون العام في الجزائر، وكذا الخصائص التي تميزها كشخص معنوي.

أولا : مراحل إنشاء الولاية

تنقسم مراحل إنشاء الولاية في الجزائر إلى مرحلة التقرير، التحضير، ثم التنفيذ نتعرض إليها إتباعا :

[1]- عزاوي عبد الرحمن، المجلس التنسيقي الولائي، مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة 1983.

أ -مرحلة التقرير:

وهي مرحلة انعقاد إرادة ونية السلطات العامة) القيادة السياسية ممثلة في مجلس الثورة (المختصة في إحداث وإنشاء الولاية وذلك بعد إجراء الدراسات والمناقشات والمداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

ب -مرحلة التحضير:

وهي تنحصر في إعداد الوسائل القانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ القرار) القانون وإنشاء الولاية.

ج - مرحلة التنفيذ:

والمقصود بهذه المرحلة الدخول الفعلي في حيز التطبيق، وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، نظرا لأن عملية التنفيذ تمتاز بصفة الاستمرارية، فهي تحتاج إلى الاهتمام بوسائل التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.[1]

ثانيا : خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص والمميزات الذاتية نذكر منها:

[1]– أنظر الأمر رقم 69–38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969.

- أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحية أو مرفقية، فقد وجدت ومنحت الاستقلال والشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطة الدولة على أساس إقليمي جغرافي أساسا وليس على أساس فني أو (موضوعي)[1].

- تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات احتياجات المصلحة العامة في الدولة[2]

والولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المهنية (البلديات) وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة والولاية باعتبارها وسيلة وعامل انسجام لتحقيق التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولاية صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي[3]، بينما يعين باقي الأعضاء

[1]– عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، سنة 1990، ص 166.

[2]– عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 166.

[3]– المادة 12 من القانون 12–07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

(المجلس التنفيذي) ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي، ليدير هذه الهيئة التنفيذية الوالي[1].

تتأكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية في اعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية وإشباع الحاجات المحلية لسكان الولاية، وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية، فهي بذلك ليست مجرد جماعة محلية لامركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية، وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارة المركزية للدولة بكل المعلومات المحلية المطلوبة وفي نفس الوقت تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل والمطلوب، في إطار الآفاق التنموية.

الفرع الثالث: هيئات الولاية

تبعا لما تضمنه قانون الولاية، أن الولاية تقوم على هيئتين أساسيتين، أولها المجلس الشعبي الولائي، وثانيها الوالي[2]، يساعد هذا الأخير في مهامه أجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية منها الأمانة العامة للولاية، المفتشية العامة للولاية، الديوان، رئيس الديوان ورئيس الدائرة.تطبيقا لما تضمنه المرسوم لتنفيذي المشار إليه في الهامش.[3]

أولا : المجلس الشعبي الولائي

سنتطرق إلى هذه الهيئة من حيث التشكيل، التسيير، والصلاحيات المخولة له.

[1]– أنظر المادة 92 من دستور 2016 المعدل والمتمم لدستور 1996، المصدر السابق.

[2]– أنظر المادة 02 من قانون الولاية 12–07، المصدر السابق.

[3]– أنظر لمرسوم التنفيذي رقم 94–215، المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة وهياكل الإدارة العامة للولاية، ج ر ج ج، العدد 48 لسنة 1994.

فيما يخص تشكيل المجلس الشعبي الولائي، واستنادا للقواعد القانونية المتعلقة بتكوينه، فالمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية.[1] كما أنه يمثل " قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية"[2]، وهو جهاز مداولة على مستوى الولاية ويعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في التسيير والسهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم، من خلال تنفيذ المشاريع التنموية في مختلف القطاعات على مستوى الولاية.[3]

أ -تشكيلته:

يتكون المجلس من مجموع المنتخبين الذين تم اختيارهم وتزكيتهم من قبل سكان الولاية من بين مجموع المترشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المترشحين الأحرار، وعليه فإن المجلس يتشكل فقط من فئة المنتخبين، ويكون عدد مقاعده حسب ما تضمنه قانون الانتخابات[4]، وطبقا للتعداد السكاني المعلن عنه رسميا.

ينتخب المجلس الشعبي الولائي رئيسه من بين أعضائه، للعهدة الانتخابية، يقدم المترشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي من القائمة الحائزة الأغلبية المطلقة للمقاعد في حالة عدم وصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، يمكن القائمتين الحائزتين خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد تقديم مرشح.

[1]– انظر المادة 15 فقرة 2، دستور 2016 المعدل والمتمم لدستور 1996، المصدر السابق.

[2]– انظر المادة 16، دستور 1996، المصدر السابق.

[3]– أنظر المادة 12 من القانون 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق..

[4]– أنظر القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد لسنة 2016.

وفي حالة عدم وصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة (35%) على الأقل من المقاعد ويمكن جميع القوائم تقديم مرشح عنها.

ب -تسييره:

يكون الانتخاب سريا، ويعطى رئيسا للمجلس الشعبي الولائي المترشح الذي تحصل على الأغلبية المطلقة للأصوات وإذا لم تحصل أي مترشح على الأغلبية المطلقة للأصوات يجرى دور ثاني بين المترشحين الحائزين المرتبتين الأولى والثانية، وفي حالة تساوي الأصوات يعلن فائزا المترشح الأكبر سنا.[1]

ج -الاختصاص:

يعمل المجلس الشعبي الولائي وفق نظام داخلي حسب قانون الولاية[2]، يعقد دو رات عادية ودورات استثنائية.

بالنسبة للدورات العادية يعقد المجلس أربعة (04) دورات في السنة مدة كل دورة خمسة عشر يوما على الأكثر.

وقد نص قانون الولاية على ضرورة إجرائها في تواريخ محددة، وإلا عدت باطلة، وهي أشهر: مارس، جوان، سبتمبر وديسمبر ولا يمكن جمعها.[3]

ويمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يعقد دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث (3/1) أعضائه أو بطلب من الوالي.[1]

[1]– أنظر المادة 59 من القانون 12–07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

[2]– المادة 13، المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

[3]– المادة 14، المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

نظام عقد جلسات المجلس الشعبي الولائي يختلف عما مر بنا في نظام عقد جلسات المجلس الشعبي البلدي من حيث تحديد تاريخ الجلسات ومدتها.

لقد خول قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي تشكيل لجان متخصصة لدراسة المسائل التي تهم الولاية، سواء كانت مؤقتة أو دائمة، خاصة في المجالات التالية على غرار اللجنة الاقتصادية والمالية، لجنة التهيئة العمرانية والتجهيز واللجنة الاجتماعية والثقافية[2].

في إطار عمل هذه اللجان، ونظرا لخصوصية عمل لجنة السكن ولاسيما فيما يتعلق بالتنمية المحلية في شطرها الخاص بالعقار، يقوم المجلس الشعبي الولائي في هذا المجال على الخصوص بالمساهمة في إنشاء المؤسسات وشركات البناء العقاري طبقا للتشريع المعمول به لاسيما قانون التوجيه العقاري رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990[3]، والذي بوجبه تم إسناد الحقيبة العقارية للوكالات العقارية عبر ولايات إقليم الجمهورية، ذلك لتفعيل الدور التنموي للجماعات المحلية في استقبال البرامج التنموية المحلية عبر الولاية والبلدية.

إن نظرة فاحصة لاختصاصات وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي، تسمح بإبداء الملاحظات الأساسية التالية:

- يتناول المجلس الشعبي الولائي حول المواضيع التابعة لاختصاصاته المخول إياها بموجب القوانين والتنظيمات وكذا كل القضايا التي تهم الولاية التي توقع إليه بناء على اقتراح ثلث (3/1) أعضائيه أو رئيسيه أو الوالي[4].

- يشكل المجلس الشعبي الولائي هيئة اتصال بين الإدارة المركزية والإدارة المحلية، ذلك أن المادة 79 من قانون الولاية تنص على ما يلي: "يقدم المجلس الشعبي الولائي الآراء التي تقتضيها القوانين والتنظيمات،

[1]- أنظر المادة 15، المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

[2]- أنظر المادة 33، المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

[3]- قانون التوجيه العقاري رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، ج ر ج ج، العدد 49 لسنة 1990.

[4]- أنظر المادة 76 فقرة 02 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق

كما يمكنه زيادة على ذلك أن يقدم الاقتراحات أو الملاحظات الخاصة بشؤون الولاية والتي يرسلها إلى الوزير المختص مرفقة برأيه في أجل أقصاه ثلاثون يوما."[1]

ثانيا: الوالي

سنتطرق إلى الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للولاية بالتفصيل من خلال الفصل الأول والثاني.

[1]- أنظر المادة 79 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

المبحث الثاني: النظام القانوني للولاية ودورها كجماعة إقليمية

في هذا المبحث سنتعرض بالتفصيل إلى تحديد النظام القانوني للولاية (مطلب أول) ودورها كجماعة إقليمية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: النظام القانوني للولاية

إن وحدة التراب الوطني الجزائري والمحافظة عليه شكلت لدى المؤسس الدستوري والمشرع على السواء بعدا استراتيجيا لا يمكن تجاوزه، وبذلك كان دقيقا في تحديد معالم هذه الجماعات وبين القواعد الأساسية لتسييرها.

الفرع الأول: الأسس الدستورية للولاية كجماعة إقليمية

لقد ورد مصطلح الإقليم في دستور 1963 لأول مرة في المادة الثامنة (08) منه، حيث تضمنت "يتولى الدفاع عن إقليم الجمهورية"، كما تضمن الدستور أيضا: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يحدد القانون أهدافها واختصاصاتها..." كما تضمنت المادة 10 منه على ما يلي: "تتمثل الأهداف الأساسية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية في الحفاظ على الاستقلال الوطني والسلامة الترابية والوحدة الوطنية".

من خلال هاتين المادتين يتضح أن المؤسس الدستوري لازال لم يتضح لديه مفهوم الجماعة الإقليمية، حيث استقل مصطلح المجموعة الإدارية، والمجموعة الإقليمية الإدارية في نفس الوقت[1].

أما نص دستور 1976، كان أكثر وضوحا حيث تضمن: "إن الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ"، وبذلك وضع حدا لا يمكن تجاوزه مهما كانت الدواعي أو

[1] – محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 59.

الأهداف، وذلك ما جسدته الأحكام التي تلت ذلك كممارسة الدولة الجزائرية سيادتها على مجموع ترابها الوطني وعلى مجالها الجوي وعلى مياهها الإقليمية.

وتأكيد لذلك، فإن اعتماد المؤسس الدستوري على أسلوب اللامركزية كأساس للمشاركة الشعبية في تسيير الشؤون العمومية، لا يعدوا أن يكون إلا آلية لتوزيع الصلاحيات والمهام بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية مع احترام وحدة الدولة[1].

بذلك تضمن هذا الدستور حكما جديدا مقارنة مع دستور 1963، حيث نص على أن المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية، وبالرغم من تضمين المؤسس الدستوري لمصطلح الولاية، فإنه لم يقم بتحديد معالمها كما هو الحال بالنسبة للبلدية، إذ أكد ما ورد في دستور 1963، وأضاف عليها معطى جديدا بأنها المجموعة الإقليمية السياسية والثقافية إضافة إلى الإدارية والاقتصادية والاجتماعية في القاعدة، غير أن المؤسس الدستوري وبغية التحكم في نمو وتزايد هذه الوحدات فإنه أفرد لها حكما خاصا بها، حيث أخضع التنظيم الإقليمي والتقسيم الإداري لمجموع التراب الوطني للقانون، حتى لا يكون في ذلك اجتهادا أو مساسا بالحدود التي حددتها السلطة.

أما في دستور 1989، فإن المؤسس الدستوري كان دقيقا في مصطلحاته حيث ضمن المادة الأولى من الدستور على أن "الجزائر جمهورية ديمقراطية شعبية وهي وحدة لا تتجزأ"[2]، غير أن هذه الوحدة لا تتنافى مع تنظيم إداري للإقليم وفق ما تقتضيه المصلحة العامة، وبذلك تضمن بأن الدولة تنظيم على أساس جماعات إقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية، اما في دستور 1996 اكتفى بنفس الأحكام التي تضمنها دستور 1989، وهو ما جعل الكثير من الفقهاء من يعتبره ما هو إلا تعديلا

[1] – محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 60.

[2] – المادة الأولى من دستور 1989، المصدر السابق.

للسابقة، وبذلك تضمنت المادة الأولى منه على أن "الجزائر وحدة لا تتجزأ وأن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية[1]".

وتبعا للتعديل الدستوري الأخير والصادر في سنة 2016، جعل المؤسس الدستوري يؤكد مرة أخرى على أن الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية[2].

من خلال هذه الأحكام الدستورية، يتضح أن المؤسس الدستوري كان جادا في تحديد ماهية الجماعات الإقليمية بصفة عامة، وترك تفصيل ذلك وتحديد معالمها بصفة دقيقة للقانون والتنظيم[3].

الفرع الثاني: الأسس القانونية والتنظيمية للولاية كجماعة إقليمية

نظرا للمكانة الهامة والحساسة التي تحتلها الجماعات الإقليمية على مستوى إقليم الدولة، فقد حباها المشرع بمجموعة كبيرة من النصوص القانونية والتنظيمية من أجل تحديد ماهيتها والدور المنوط بها وعلاقتها بالدولة وأهم تلك النصوص التي تناولت تنظيم الولاية ضمن الجماعات الإقليمية (كتركيز لدراستنا)، قانون الولاية[4].

إن المشرع لم يتوقف عند ذلك، بل تدخل مرة أخرى وأصدر نصا تشريعيا مرفقا بميثاق[5]، حدد فيه مرة اخرى الملامح الأساسية للجماعة الإقليمية الأخرى المتمثلة في الولاية.

ومن أهم ما جاء في ميثاق الولاية "هي مؤسسة لا مركزية مزودة بهيئات خاصة بها، وبسلطة فعلية للبث وأن هذه اللامركزية لا تهدف إلى التعبير من إعطاء أي استقلال ذاتي للولاية، وما هذه

[1]– المادة الأولى من دستور 1996 المعدل والمتمم، المصدر السابق.

[2]– المادة 16 من دستور 2016 المعدل والمتمم لدستور 1996، المصدر السابق.

[3]– محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 61.

[4]– القانون 12–07 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

[5]– ميثاق الولاية لسنة 1969، المصدر السابق.

اللامركزية إلا وسيلة تقنية لإنماء المشاركة الفعلية للولاية والجماهير الشعبية في السلطة الثورية، وليست الولاية مجرد جماعة لا مركزية تشكل أعمالها امتداد لأعمال البلدية وأعمال الدولة فحسب، بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارات المركزية للدولة من أن تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأفضل.[1]"

و لم يكتف المشرع بما ضمنه في ميثاق الولاية بل كرس كذلك في قانون الولاية حيث تضمن "أن الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية و استقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة[2]".

غير أنه بعد التحول السياسي للدولة وبعد صدور دستور 1989 كان لزاما على المشرع التدخل مرة أخرى في سنة 1990 من أجل مسايرة تلك المرحلة[3].

بالرغم من أن هذا النص لم يرافقه أي ميثاق، إلا أن المشرع الجزائري أكد مرة أخرى على الطابع الإقليمي للولاية حيث تضمن في مادته الأولى "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة[4]".

أما قانون الولاية رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر فنص في مادته (01) على أنه "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية

[1]- ميثاق الولاية لسنة 1969، المصدر السابق.

[2]- من ميثاق الولاية لسنة 1969، المصدر السابق.

[3]- القانون 90-09 المتعلق بالولاية، الصادر ج ر ج ج، العدد 15 لسنة 1990

[4]- المادة 01 من قانون 90-09 المتعلق بالولاية، المصدر السابق.

الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن".

من خلال ما تقدم، يتضح جليا أن المؤسس الدستوري والمشرع على السواء كان حذرا عند تكييف الطابع القانوني للولاية.

كانت النصوص الأولى تنص على أن الولاية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتشكل هيئة إقليمية لامركزية، ثم ما فتئ وأن تراجع في النصوص الأخيرة لقانون الولاية 12-07، واعترف لها بالاستقلال الإداري دون المالي وبالذمة المالية المستقلة، كما أكد ذلك على أن الولاية بالرغم من أنها جماعة إقليمية مستقلة، إلا أنها تشكل كذلك مقاطعة إدارية سواء من حيث كيفية ممارسة الاختصاصات الموكلة لها أو من حيث تحديد ماهيتها صراحة بموجب النص[1].

الفرع الثالث: سمات الولاية كجماعة إقليمية لامركزية ومحدوديتها

إن اعتراف المؤسس الدستوري بهذه الهيئة كجماعة إقليمية تقوم على أساس النظام اللامركزي، فرضت عليه أن يجسد ذلك على أرض الواقع دون أن يؤثر ذلك على علاقتها بالدولة.[2]

حاول المشرع الجزائري منذ صدور النصوص الأولى المتعلقة بالولاية، حتى قبل صدور دستور 1976، أن يضع اللبنات الأساسية التي تقوم عليها الولاية، غير أنه اعتمد على نظامين مختلفين لتسييرها محاولا بذلك التوفيق بين متغيرين اثنين مظهر الجماعة، وبذلك فإن اعترافه للولاية

[1] – د. عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، 1990، ص 98.

[2] – ناصر لباد، القانون الإداري، مطبعة ولاية قالمة، 2001، ص 112 وما يليها.

بالجماعة الإقليمية اللامركزية ترتب عنه عدة نتائج منها الاستقلال الإداري والذمة المالية المستقلة، ونصها بمجموعة كبيرة من الاختصاصات، يتداول بشأنها مجلس شعبي ولائي وينفذها والي الولاية.

المطلب الثاني: آليات الولاية كجماعة إقليمية في تحقيق التنمية المحلية

تعتبر الولاية الهيئة الإدارية المكلفة بتحقيق التنمية المحلية في الولاية، ولذلك يمكننا دراستها على أنها أداة لتحقيق التنمية المحلية، و لهذا سنتطرق في هذا المبحث إلى صلاحيات هيئات الولاية في مجال التنمية المحلية، و أهم مصادرها المالية التي تستعملها في تمويل التنمية المحلية، و في الأخير الرقابة على الولاية وذلك من أجل تحقيق التنمية المحلية[1].

الفرع الأول: صلاحيات هيئات الولاية لتحقيق التنمية المحلية

كما عرفنا سبقا للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي سنحاول تحديد اختصاصات كل منهما في تحقيق التنمية المحلية، على اعتبار أن كلا منهما له صلاحياته التنموية الخاصة به و لكنهما يمثلان الولاية كجهاز إداري محلي.

1) الصلاحيات التنموية للمجلس الشعبي الولائي:

يعتبر المجلس الشعبي الولائي الهيئة التداولية في الولاية و له صلاحيات تنموية عديدة سنحاول حصرها من خلال ما حدده قانون الولاية 12-07، الذي يعتبر المرجع الرئيسي الذي تبنى عليه كل صلاحيات و القرارات التنموية للمجلس الشعبي الولائي.

[1] – د. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، سنة 2005، عدد 3، ص 41 وما يليها.

تساهم الولاية مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذلك حماية و ترقية و تحسين الإطار المعيشي للمواطن.[1]

فالولاية بهذه الصفة لها صلاحيات واسعة تشمل الناحية الاقتصادية و الاجتماعية والبيئية وتتوفر الولاية بصفتها الجماعة الإقليمية اللامركزية، على ميزانية خاصة بها لتمويل الأعمال والبرامج المصادق عليها من المجلس الشعبي الولائي و لاسيما تلك التي تتعلق بما يأتي:

التنمية المحلية و مساعدة البلديات، تغطية أعباء تسييرها، المحافظة على أملاكها و ترقيتها.[2]

يعالج المجلس الشعبي الولائي الشؤون التي تدخل ضمن صلاحياته عن طريق المداولة.[3]

فالمجلس يمرر قراراته التنموية عبر المداولات التي يجب أن تكون ضمن اختصاصاته المحددة وإلا تكون تلك المداولة باطلة، ولهذا يجب أن تكون المداولة صحيحة من حيث الاختصاص لكي توافق على نفاذها السلطات المركزية.[4]

يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب القوانين والتنظيمات و يتداول في مجال:

- الصحة العمومية و حماية الطفولة و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- السياحة.
- الإعلام و الاتصال.
- التربية و التعليم العالي و التكوين.

[1]- المادة 01، قانون 12-07، السالف الذكر

[2]- المادة 03، قانون 12-07، السالف الذكر.

[3]- المادة 74، من القانون 12-07، السالف الذكر.

[4]- د. محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 84.

- الشباب و الرياضة و التشغيل.
- السكن و التعمير و تهيئة إقليم الولاية.
- الفلاحة و الري و الغابات.
- التجارة و الأسعار و النقل.
- الهياكل القاعدية و الاقتصادية.
- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة و التي يجب ترقيتها.
- التراث الثقافي المادي و الغير المادي و التاريخي.
- حماية البيئة.
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية.[1]

هذا بالنسبة للمجالات التي تدخل في اختصاص المجلس الشعبي الولائي، ويمكن تحديد أهم اختصاصات المجلس التي تدخل في إطار:

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال التنمية الاقتصادية:

يعد المجلس الشعبي الولائي مخططا للتنمية على المدى المتوسط بين الأهداف و البرامج والوسائل المعبأة من الدولة في إطار مشاريع الدولة، والبرامج البلدية للتنمية، ويعتمد هذا المخطط كإطار للترقية والعمل من أجل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للولاية، يناقش المجلس الشعبي الولائي مخطط التنمية الولائي ويبدي اقتراحات بشأنه.[2]

[1]- المادة 77، من القانون 12-07، السالف الذكر.

[2]- المادة 80، من القانون 12-07، السالف الذكر.

إضافة إلى أن المجلس الشعبي الولائي له صلاحيات مرتبطة بترقية الاستثمار في الولاية من خلال:

أن المجلس الشعبي الولائي يطور أعمال التعاون و التواصل بين المتعاملين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث العلمي والإدارات المحلية، من أجل ترقية الإبداع في القطاعات الاقتصادية ويعمل على ترقية التشاور مع المتعاملين الاقتصاديين قصد ضمان محيط ملائم للاستثمار.[1]

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الفلاحة و الري:

فالمجال الفلاحي يعتبر من أهم المجلات التي تفعل التنمية المحلية في إقليم الولاية يبادر المجلس الشعبي الولائي ويضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية و توسيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز الريفي ويشجع أعمال الوقاية من الكوارث و الآفات الطبيعية، وبهذه الصفة يبادر بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات و الجفاف، ويتخذ كل الإجراءات الرامية إلى انجاز أشغال تهيئة وتطهير و تنقية مجاري المياه في حدود إقليم.

كما يساهم المجلس الشعبي الولائي في نفس المجال:

- بكل الأعمال الموجهة إلى التنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.
- تطوير كل أعمال الوقاية و مكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية و النباتية.
- يعمل المجلس الشعبي الولائي على تنمية الري المتوسط و الصغير.

يساعد تقنيا وماليا بلديات الولاية في المشاريع التزويد بمياه الصالحة لشرب والتطهير وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.[2]

[1]- المادة 83، من القانون 12-07، السالف الذكر.

[2]- المواد 84، 87، من القانون 12-07، السالف الذكر.

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال الهياكل الاقتصادية و القاعدية:

فمن بين اختصاصات المجلس الشعبي الولائي المتعلقة بالهياكل القاعدية و الاقتصادية ما يلي:

- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالأعمال المرتبطة بالأشغال تهيئة الطرق و المسالك الولائية وصيانتها والحفاظ عليها.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بالاتصال مع المصالح المعنية بالأعمال المتعلقة بترقية وتنمية هياكل استقبال الاستثمارات.
- يبادر المجلس الشعبي الولائي بكل عمل يرمي إلى تشجيع التنمية الريفية ولا سيما في مجال الكهرباء و فك العزلة.
- إنشاء و صيانة المؤسسات التربوية المتعلقة بالتعليم المتوسط و الثانوي و المهني.[1]

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال النشاط الاجتماعي الثقافي:

فيتولى المجلس الشعبي الولائي تحقيق ما يلي:

- يشجع المجلس الشعبي الولائي أو يساهم في برامج ترقية التشغيل بالتشاور مع البلديات والمتعاملين الاقتصاديين و لاسيما اتجاه الشباب أو المناطق المراد ترقيتها.
- يتولى المجلس الشعبي الولائي في ظل احترام المعايير الوطنية في مجال الصحة العمومية انجاز تجهيزات الصحة التي تتجاوز إمكانيات البلديات.
- إنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية والترفيهية والخاصة بالشباب وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه، بالتشاور مع كافة الهيئات الأخرى المكلفة بترقية هذه النشاطات أو الجمعيات.

[1]- المواد 88، 90، 91، من القانون 12-07، السالف الذكر.

- حماية التراث الثقافي والفني والتاريخي والحفاظ عليه بمساهمة المصالح التقنية المؤهلة وبالتنسيق مع البلديات وكل هيئة وجمعية معنية.
- يسهر المجلس الشعبي الولائي على حماية القدرات السياحية للولاية و تثمينها ويشجع كل استثمار متعلق بذلك.

يساهم المجلس الشعبي الولائي بالتنسيق مع البلدية في كل نشاط اجتماعي يهدف إلى ضمان:

- تنفيذ البرنامج الوطني للتحكم في النمو الديمغرافي.
- حماية الأم و الطفل.
- مساعدة الطفولة.
- مساعدة المسنين و الأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة.
- مساعدة الأشخاص في وضع صعب و المحتاجين.
- التكفل بالمشردين و المختلين عقليا.[1]

صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في مجال السكن:

فيتدخل المجلس الشعبي الولائي من خلال:

- يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يساهم في انجاز برامج السكن.
- تجديد و إعادة تأهيل الحظيرة العقارية المبينة.
- الحفاظ على الطابع المعماري.
- القضاء على السكن الهش و غير صحي و محاربته، بالتشاور مع البلديات.[2]

[1]- المواد 93، 94، 96، 97، 98، 99، من قانون 12-07، المرجع السابق.

[2]- المواد 100، 101، من قانون الولاية 12-07، المرجع السابق.

بالإضافة لوجود لجان دائمة أو خاصة يمكن للمجلس الشعبي إنشائها بعد مداولة.

فيشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصاته ولا سيما المتعلقة بما يأتي:

- التربية والتعليم العالي و التكوين المهني.
- الاقتصاد و المالية.
- الصحة و النظافة وحماية البيئة.
- الاتصال و تكنولوجيا الإعلام.
- تهيئة الإقليم و النقل.
- التعمير و السكن.
- الري و الفلاحة والغابات و الصيد البحري و السياحة.
- الشؤون الاجتماعية و الثقافية و الشؤون الدينية و الوقف و الرياضة والشباب.
- التنمية المحلية، التجهيز، و الاستثمار و التشغيل.

و يمكنه أيضا تشكيل لجان خاصة لدراسة كل المسائل الأخرى التي تهم الولاية.

فتشكل لجان الدائمة أو الخاصة عن طريق مداولة يصادق عليها بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، بناء على اقتراح من رئيسه أو الأغلبية المطلقة لأعضائه.[1]

إن وسيلة اللجان الدائمة و الخاصة جد هامة لتلبية حاجيات المواطنين المحليين، حيث أن هذه اللجان تابعة للمجلس الشعبي الولائي الذي لديه صلاحية إنشاء لجان خاصة تهتم بأمر معين.

[1]- المادة 33، 34، من قانون الولاية 12-07، السالف الذكر.

2) الصلاحيات التنموية للوالي:

يمارس الوالي سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلا للدولة أو باعتباره ممثلا للولاية وهيئة تنفيذية، وباعتبار الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية، و بالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي.[1]

حيث سعى قانون الولاية إلى تعزيز سلطة الوالي و معالجة حالة الانسداد في المجلس الشعبي الولائي.[2] فالنظر إلى الطبيعة القانونية المزدوجة لمركز الوالي فإنه بذلك يتمتع بالازدواجية في الاختصاص[3]، تتمثل في كونه ممثل للدولة من جهة، و ممثلا للولاية من جهة أخرى.[4]

صلاحيات الوالي باعتباره هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي:

يتولى الوالي تحت عنوان هذه الصفة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، وهذا ما نصت عليه المادة 102 والمادة 124 من قانون الولاية، ويلزم طبقا للمادة 104 بتقديم تقرير في كل دورة يتضمن تنفيذ مداولة المجلس الشعبي السابقة، ويطلع الوالي سنويا على نشاط مصالح الدولة على المستوى الولائي، ويزود المجلس بكافة الوثائق والمعلومات لحسن سير أعماله ودوراته.

وسنتعرض للوالي كوظيفة عليا بالتفصيل في دراستنا المدرجة ضمن الفصل الأول والثاني من هذه الدراسة.

---

[1]– محمد علي،"مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري"، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة .المحلية، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد– تلمسان، 2011، ص 155.

[2]– قوي بوحنية،"فساد المحليات عرقلة لتنمية السياسية المحلية بالجزائر"، مجلة فكر و مجتمع الجزائر، طاكسيج .كوم للدراسات و النشر و التوزيع العدد التاسع ، جويلية 2011، ص 47.

[3]– شويح بن عثمان، المرجع السابق، ص 45.

[4]– توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12–07، مذكرة ماستر في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012، ص 23.

الفرع الثاني: أبعاد ومجالات التنمية المحلية

في هذا الفرع سنتناول الأبعاد التي ترتبط بها التنمية المحلية، إلى جانب أهم مجالات التنمية المحلية، فكما سبق و أن عرفنا التنمية المحلية على أنها جهد و مسعى فاعلين محليين لتحقيق أهداف معينة بغية تطوير الإقليم المحلي سنحاول إبراز مختلف أبعاد التنمية المحلية و أهم مجالاتها، والهدف من ذلك إبراز الخصائص المتعلقة بالتنمية ذات الطابع المحلي التي يعود الاختصاص إلى تسطيرها ومتابعة تنفيذها إلى الولاية باعتبارها أحد المجالات الإقليمية.

1) أبعاد التنمية المحلية:

و لكن قبل ذلك سنتطرق إلى أبعاد التنمية بشكل عام أولا ، حيث تتمثل أبعاد التنمية كما لخصها الدكتور محمد الجوهري في ثلاث أبعاد:

- **المستوى التكنولوجي**: و يعمل على تغيير أساليب الإنتاج و النقل و الاتصال

- **المستوى الاقتصادي**: يهتم بالإنتاجية و توزيع العائد.

- **المستوى الاجتماعي**: ويشمل مجالات العلاقات والوعي و المسؤولية و دراسة توزيع القوة والتعليم و الدخل.[1]

أما أبعاد التنمية المحلية فتشمل عدة أبعاد هي الأخرى، فمن بين أهم الأبعاد نجد:

أولا البعد الثقافي: فحالما يتكون إقليم معين يستطيع تحقيق مسارات عدة للتنمية، ليس فقط في المجال جغرافي للممارسات الاقتصادية، و لكن هذا الإقليم يحقق بعدين الأول تنظيمي و الثاني اجتماعي

[1]– أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، مصر: دار لدينا للطباعة والنشر والتوزيع، 2011، ص 78.

ثقافي الذي يلعب دورا أساسيا في مسار تنمية الإقليم .فالإقليم المحلي له بعد ثقافي يميزه عن غيره، و هذا ما يعطي التنمية المحلية خصوصيتها فكل إقليم له خصوصيته الثقافية التي تحدد مسار التنمية المحلية.

ثانيا البعد الاقتصادي: للتنمية المحلية بعد اقتصادي من أجل تنمية الإقليم اقتصاديا، و ذلك عن طريق البحث عن القطاع أو القطاعات الاقتصادية التي يمكن أن تتميز بها المنطقة، سواء عن طريق النشاط الزراعي، أو الصناعي أو الحرفي، و لهذا نجد أن المنطقة التي تحدد ميزاتها مسبقا تكون قادرة على النهوض بالنشاط الاقتصادي المناسب لها، من أجل توفير فائض القيمة عن طريق المنتوجات المحققة بالإضافة إلى ذلك يمكن أن يدمج أفراد المجتمع الباحثين عن فرص العمل، في النشاط الاقتصادي، ولهذا تصبح التنمية المحلية، تحقق البعد الاقتصادي عن طريق امتصاص البطالة من جهة، وتوفير المنتوجات الاقتصادية التي تتميز بها المنطقة من جهة أخرى، سواء للاستهلاك المحلي أو للتوزيع للأقاليم الأخرى، وكذلك تعتمد التنمية المحلية على بناء هياكل القاعدة المحلية من الطرقات والمستشفيات...الخ هذه الهياكل القاعدية بالإضافة إلى كونها تسمح بدمج طالبي العمل فإنها تمهد الجو المناسب لأفراد المجتمع القاطنين بذلك الإقليم، وتستقطب أصحاب رؤوس الأموال المتواجدين في الأقاليم الأخرى من أجل الاستثمار في هذه المنطقة.[1]

ثالثا البعد البيئي: ومنه فإن التنمية المحلية تتضمن ذلك التطوير النوعي في الجانب الاقتصادي دون إهمال البعد البيئي في التنمية المحلية، فمن بين أهم الأبعاد التي تم تضمينها للتنمية المحلية البعد البيئي.

فالتنمية المستدامة تعني الاستجابة لحاجيات الحاضر بدون الإضرار بقدرات الأجيال القادمة في تلبية حاجياتهم، و من و جهة نظر الجمعية العالمية، تعرف التنمية المستدامة من زاوية محلية على أنها

[1]– أحمد غربي، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، العدد الرابع، أكتوبر 2010، ص 6.

"التنمية التي تحقق خدمة اقتصادية و اجتماعية و بيئية أساسية لجميع سكان البلدية المحلية بدون الإخلال بتوازن النظام الطبيعي، و الاجتماعي مع تقديم الخدمات."

وهذا ما يجعل التنمية المحلية تتضمن البعد البيئي، في أي تحرك تنموي يخص الإقليم المحلي، و من بين الأبعاد الأخرى للتنمية المحلية نجد أيضا البعد الاجتماعي الذي له أهمية كبيرة.

رابعا البعد الاجتماعي: إن البعد الاجتماعي له أهمية كبيرة، فلا فائدة من زيادة الدخل الفردي، دون أن يتحسن الوضع الاجتماعي من تحسن مستويات المعيشة، و تحسن مستوي تعليم، و شغل... إخ.

يركز البعد الاجتماعي للتنمية المحلية على أن الإنسان يشكل جوهر التنمية و هدفها النهائي من خلال الاهتمام بالعدالة الاجتماعية، و مكافحة الفقر و توفير الخدمات الاجتماعية لجميع الأفراد المجتمع، بالإضافة إلى ضمان الديمقراطية من خلال مشاركة الشعوب في اتخاذ القرار بكل شفافية ولهذا نجد أن البعد الاجتماعي للتنمية المحلية يمثل حجر الزاوية، لأن توفير الحياة الاجتماعية المتطورة من شأنها أن تدمج كافة طاقات المجتمع لتطوير الثروة و زيادة القيمة المضافة وعليه نجد أن تسخير التنمية المحلية لخدمة المجتمع يمكنها أن تقدم لنا مجتمع يتصف بالنبل و ينبذ الجريمة، ومحبا لوطنه ومنطقته، وهناك ميادين مرتبطة بالبعد الاجتماعي تشملهم التنمية المحلية مثل التعليم، الصحة، الأمن والإسكان، كل اهتمامات التنمية المحلية بهذه الجوانب له أثر مباشر، على شرائح المجتمع إجابا أو سلبا.[1]

ومن هذا المنطلق فإن التنمية المحلية تشمل جميع مجلات الحياة، و تحاول الارتقاء بها وتحسينها بشكل جماعي في مستوي إقليمي معين، و هذا ما يعطي التنمية المحلية الأهمية الكبيرة إلى جانب السياسات العمومية التي تسعى لتحقيق الصالح العام، و تحقيق التوازن الجهوي بين الأقاليم مع ترك حرية المبادرة للجماعات الإقليمية للقيام بدورها بأكمل وجه.

[1]- أحمد غربي، المرجع السابق، ص 7-8.

2) مجالات التنمية المحلية:

بالنسبة لمجالات التنمية المحلية فهي متعددة، نذكر منها:

التنمية الاقتصادية:

على الرغم من تعدد التعاريف و التفسيرات حول هذا الموضوع ، إلا أنه يمكن إعطاء تعريف مشترك و هو أن التنمية الاقتصادية هي "تلك العملية التي يشترك فيها كل الناس في المحليات و الذين يأتون من كل القطاعات ويعملون سوية لتحفيز النشاط الاقتصادي المحلي و الذي ينتج عنه اقتصاد يتسم بالمرونة والاستدامة و هي عملية تهدف إلى تكوين الوظائف الجيدة وتحسين نوعية الحياة لعموم الناس بما فيهم الفقراء و المهمشون"[1].

إذا فغاية التنمية هي رفاهية الإنسان ماديا عن طريق تحسين دخل الفرد وتحسين مستواه المعيشي، كما أن هذا النوع من التنمية و التي تهدف أساسا إلى وضع مخططات يكون الغرض منها تطوير الوضعية الاقتصادية للمجموعة المحلية سواء كانت في الجانب الصناعي أو الزراعي و حتى المنشآت القاعدية بما يسمح لاحقا بتوازن يمكنها من توفير منتجات اقتصادية تلبي بها حاجات أفرادها و من ثم فقد جاءت التنمية الاقتصادية بطروحات مختلفة مبنية على الأسس المنهجية العلمية من أجل إسعاد الإنسان و تحقيق رخاؤه المادي.

التنمية الاجتماعية:

و هو مجال تنموي يسعى للاهتمام بتنمية الجانب الاجتماعي لأفراد الإقليم الواحد، حيث أن جوهر هذا المفهوم هو العنصر الإنساني للتركيز على قواعد مشاركة الفرد في التفكير و إعداد و تنفيذ

[1]– علي كريم العمار، مقدمة في مفهوم تنمية الاقتصادات المحلية، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، (د.س.ن)، ص 1.

البرامج الرامية للنهوض به و بالاهتمام و خلق الثقة في فعالية برامج التنمية الاجتماعية والتي تنحصر أساسا في الخدمات العامة و الخدمات الاجتماعية.

وهناك علاقة بين التنمية الاقتصادية و التنمية الاجتماعية حيث لا يمكن أن تحدث تنمية اقتصادية دون تغيير اجتماعي، و لا يمكن أن تحدث تنمية اجتماعية دون تنمية اقتصادية.

و من أهداف هذه التنمية:

- تحسين مستويات التعليم و الصحة و الرفاهية عموما لكافة المواطنين.
- زيادة الاهتمام بالطبقة المتوسطة، و الطبقة العاملة.
- زيادة نسبة الخبراء و الفنيين و العلماء في القوى العاملة.
- تزايد مشاركة المرأة في النشاط الاقتصادي و في مجالات الحياة العامة.
- تعميم قيم حب المعرفة و إتقان العمل.
- تنمية الثقافة الوطنية.[1]

التنمية السياسية:

التنمية السياسية هي قدرة النظام على التعامل مع بيئته الداخلية والخارجية[2]، حيث أنها تهدف إلى تنمية النظام السياسي القائم في دولة ما على اعتبار أن التنمية السياسية تمثل استجابة للنظام السياسي للتغيرات في البيئة المجتمعية والدولية، و لاسيما استجابة النظام لتحديات بناء الدولة و الأمة و المشاركة وتوزيع الأدوار، و لا تكون التنمية السياسية إلا من خلال تحقيق استقرار النظام السياسي، و هذا

[1]– عبد النور ناجي،"نحو تفعيل دور الادارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، قسم العلوم .السياسية ، جامعة عنابة، الجزائر، (د.س.ن)، ص 3.

[2]– صلاح بلحاج، التنمية السياسية، نظرة في المفاهيم والنظريات، جامعة الجزائر، (د.س.ن)، ص2.

الأخير لا يتم إلا إذا توافر فيه الشكل أو الأخذ بأشكال المشاركة الشعبية الجماهيرية و المتمثلة في حق المواطنين في اختيار من يمثلونهم لتولي السلطة كاختيار النخب الحاكمة أو اختيار أعضاء البرلمان والمجالس التشريعية أو المحلية ..الخ، و من خلال المشاركة السياسية يلعب المواطن دورا كبيرا في دعم مسيرة التنمية السياسية.

خاتمة الفصل التمهيدي:

حاولنا في هذا الفصل التعرض لأهم المفاهيم التي تميزت بها الولاية منذ الاستقلال كخلاصة لسياسة تقسيم البلاد إداريا إلى أقاليم تشرف على إدارة شؤونها المحلية بنفسها، بتوجيه من السلطة المركزية الموجودة في العاصمة، كما تطرقنا إلى إبراز الدور التنموي الذي يمكن أن تلعبه الولاية كجماعة محلية في تنشيط الإقليم الذي تشرف عليه.

من خلال هذا المنظور أردنا الحديث عن أداء الولاية في مجال التنمية عند توفر الوسائل المالية بشكل دائم ومستمر، الشيء الذي يتيح لها فرص خوض ميادين عديدة من الصلاحيات، دون ارتجال نشاط ليس فيه مصلحة للمواطن.

وفي الفصل الأول سنتطرق إلى تحديد المركز القانوني للوالي كوظيفة عليا في الدولة.

الفصل الأول

المركز القانوني للوالي كوظيفة عليا

مقدمة الفصل الأول:

يحوز الوالي على سلطات هامة، تتمثل في كونه ممثل للدولة من جهة، وممثلا للولاية من جهة أخرى. وهذا ما يعني الازدواجية في الاختصاص.

ويستخلص هذا من النصوص القانونية المتعلقة بالولاية ولاسيما القانون رقم 12-07 الذي ألغى العمل بالقانون القديم رقم 90-09 وكذا النصوص التنظيمية التي صدرت بخصوص تنظيم سلك الولاة، حيث ستنصب دراستنا في هذا الفصل على تحديد المركز القانوني للوالي كوظيفة عليا أين اعتمدنا للإلمام بموضوع هذا الفصل على الخطة التالية:

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العليا للوالي

المبحث الثاني: الواجبات والحقوق الوظيفية للوالي

المبحث الثالث: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي

المبحث الأول: ماهية الوظيفة العليا للوالي

في هذا المبحث سنتطرق أولا إلى تعريف منصب الوالي، ثم معرفة هذا المنصب في التشريع الجزائري من خلال أهم المراحل التي عرفها، ثم كيفية تعيين الولاة و إنهاء مهامهم.

المطلب الأول: تعريف صفة الوالي كوظيفة عليا

إن مصطلح الوالي له العديد من المعاني تختلف باختلاف طبيعة التعريف بين التعريفات اللغوية والمستمدة أساسا من الشريعة الإسلامية، وتعريفات قانونية واردة في النصوص المختلفة، و هذا ما سنبينه من خلال الآتي:

الفرع الأول: التعريف الشرعي واللغوي لمصطلح الوالي

أولا: التعريف الشرعي

الوالي اسم من أسماء الله الحسنى و قد ورد في القرآن الكريم كقوله تعالى: " **له معقبات من بين يديه ومن خلفه يحفظونه من أمر الله إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم و إذا أراد الله بقوم سوءا فلا مرد له ومالهم من دونه من وال.**[1] "

كما ورد مصطلح ولي في العديد من الآيات الكريمة كقوله تعالى " **ألم تعلم أن الله له ملك السماوات والأرض ومالكم من دون الله من ولي ولا نصير.**[2] "

[1]– سورة الرعد، الآية 11.

[2]– سورة البقرة، الآية 107.

وكذلك ورد في سنة رسول الله مصطلح الوالي، ويعني به الحاكم أو الخليفة الذي يخلف رسول الله صلى الله عليه و سلم و ذلك من خلال ما جاء في الحديث الشريف " أشهد الله على الوالي من بعدي لما رق على جماعة المسلمين و رحم صغيرهم و أجل كبيرهم وأعطى عمالهم لا يضربهم فيذلهم ولا يجهدهم فيقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قويهم ضعيفهم ولا يجعل المال دولة بين الأغنياء منهم ألا هل بلغت اللهم أشهد"[1]

ولقد فرق النظام الإسلامي بين كل من الوالي كمنصب للحكم، والإمام بحيث يكلف هذا الأخير بأمور الدين، من صلاة الجماعة وتقديم الفتوى، بينما يختص الأول بالمسائل الإدارية الخاصة بالإمارة مع إمكانية توليه المسائل الدينية التي تعود للإمام في حالة غيابه.[2]

ثانيا : التعريف اللغوي

وقد عرف في لسان العرب على أنه: "ولي الوالي البلد و ولي الرجل البيعة ولاية فيهما وأوليته معروف، ويقال في التعجب ما أولاه للمعروف وهو شاذ، وتقول فلان ولي وولي عليه."[3]

و قد عرفه فقهاء الشريعة بأن: "الوالي الذي تولى الأمور و ملك الجمهور"، كما عرف بأنه "المالك للأشياء و المتولي لها."

الفرع الثاني : التعريف القانوني لمصطلح الوالي

على الرغم من كثرة و تنوع النصوص القانونية والتنظيمية إلا أنها لم تضع تعريفا محدد لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه، حيث نجد أنها تطرقت إلى تمثيل الوالي

[1]– أحمد بن حسين البيهقي، شعب الإيمان، الجزء السادس، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت (د.س)، ص 16.

[2]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 19.

[3]– جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء 15، دار المعارف، (د.س)، ص 411.

للدولة، فقد جاء في المادة 110 من القانون 12-07[1] المتعلق بالولاية بأن: "الوالي هو ممثل الدولة على مستوى الولاية ومفوض الحكومة."

كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230[2] الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية، بأن: "الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية"

الفرع الثالث: التعريف الفقهي لمصطلح الوالي

يعرف الوالي على أنه: "جهاز لنظام عدم التركيز، وأنه يعتبر من الموظفين السامين للدولة"[3].

ويعرف كذلك على أنه: "بمثابة القائد الإداري للولاية، و حلقة الاتصال بينها و بين السلطة المركزية، فيه مندوب الحكومة، و الممثل المباشر لجميع الوزراء."[4]

ورغم هذه المحاولات و لكنها لا تعد تعريفات حقيقية لمنصب الوالي، بل هي مجرد صفات يتصف بها.

[1]- القانون 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012، المصدر السابق.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 1990/10/28.

[3]- ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2011، ص 90.

[4]- حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982، ص 146-147.

المطلب الثاني: مراحل تطور منصب الوالي

لقد عرف منصب الوالي في الجزائر العديد من التغيرات، على غرار باقي المناصب الأخرى، وذلك تماشيا مع التطورات التي عرفتها البلاد منذ الاحتلال الفرنسي إلى يومنا هذا، ولهذا قسمنا دراسة هذا المطلب إلى فرعين:

الفرع الأول: منصب الوالي خلال الفترة الاستعمارية

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الاحتلال الفرنسي على هدم و تحطيم بنايات ومؤسسات الدولة و المجتمع الجزائري.[1]

وفي سنة 1845 تقرر إنشاء ثلاثة مقاطعات وهي: الجزائر، قسنطينة ووهران، وقسمت هذه المقاطعات إلى مناطق تسير إما عن طريق الحكم المدني أو الحكم العسكري أو المختلط.

وفي 09 سبتمبر 1848 استبدلت الحكومة الفرنسية نظام المقاطعات بنظام العمالات (الولايات)[2]، وهيمن على إدارة و تسيير العمالة عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) وقد كان يتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

وبعد إعلان فرنسا بتاريخ 04 نوفمبر 1848 الذي يجعل من الجزائر إقليما فرنسيا، لم يتغير التسيير الإداري للجزائر بل بقيت محافظة على النظام السابق، ولقد كان عامل العمالة خاضعا لوزير الحربية، وليس لوزير الداخلية كما هو الشأن في الأقاليم الفرنسية، ومرد ذلك إلى طبيعة

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

[2]– علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 10.

الحكم المفروض في الجزائر والذي يرجع أساسا للقوة العسكرية، وليس إعمالا للتسيير الإداري القائم على مبادئ التسيير اللامركزي .

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

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

الفرع الثاني : منصب الوالي بعد الإستقلال

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

وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوروبيين، غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون المشهور 31-ديسمبر-1962 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية، وفرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ و أنشأت بعض المؤسسات الإستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي والإجتماعي وذلك بناءا على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني.[1]

[1] - Ahmed Mahiou, Les collectivités locales en Algérie, Annuaire de l'Afrique du nord, 1961, Page 11.

وقد تميزت هذه المرحلة عموما بانفراد الوالي بالحكم على المستوى المحلي تماشيا مع الظروف الإنتقالية التي كانت تمر بها البلاد على جميع الأصعدة السياسية والإقتصادية والإدارية.

وفي سنة 1969 عرفت الجزائر أول قانون للولاية، بموجب الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية[1]، و الذي أدخلت عليه بعض التعديلات خلال هذه المرحلة[2]، و كذلك انتهجت الجزائر سياسة الحزب الواحد و النهج الإشتراكي.

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

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

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

ثم صدر بعد ذلك القانون الثاني للولاية بموجب القانون 90-09 بتاريخ 07 أبريل 1990[3]، وصدر في ظل مرحلة جديدة أرسى معالمها دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40 منه، و هو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة

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

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

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

السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة[1]، كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الإجتماعية، وأن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية.[2]

ولقد حصر قانون الولاية لسنة 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي وحدد صلاحيات كل منهما، فبالنسبة للوالي نجده يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فيه إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية[3]، بينما أشار الأمر 69-38 إلى المجلس الشعبي الولائي والوالي والمجلس التنفيذي.

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

استند القانون الجديد للولاية لسنة 2012 في مقتضياته إلى جانب الدستور لـــ 88 نصا تشريعيا بين أمر وقانون، ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة بالولاية كتنظيم إداري.[4]

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012، ص 123.

[2]– المادة 14 من دستور 1989، المصدر السابق.

[3]– عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010، ص 174.

[4]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 141.

ولقد أوردت المادة 23 من القانون 12-07 استثناء يتعلق بإمكانية تغيير مكان انعقاد المجلس الشعبي الولائي في حال القوة القاهرة وهذا بعد التشاور مع الوالي، و لم يشر القانون 90-09 لذلك.

وقد أكد الدستور الصادر في 2016/09/06، على اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين الولاة، باعتبارهم من الوظائف السامية في الدولة.[1]

وتضمن قانون الولاية الجديد كذلك حكما أقر لأول مرة و يتعلق الأمر بحق الوالي في رفع دعوى بطلان مداولة أمام المحكمة الإدارية في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون أو التنظيم و هذا ضمن أجل 21 يوما من إقرار المداولة[2].

وعلى ضوء النصوص القانونية المتعلقة بالوالي ولاسيما القانون رقم 12-07، يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت، ويستخلص من النصوص القانونية، بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية وعلى هذا الأساس، يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.

[1]- المادة 92 من دستور 2016، المعدل والمتمم لدستور 1996، المصدر السابق.

[2]- المادة 54 الفقرة 02، من قانون الولاية رقم 12-07.

المطلب الثالث: كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه

بالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري والمتعلقة بالولاية ابتداء من القانون 69-38 إلى غاية القانون 12-07، نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بالتعيين للوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب، لذلك فان الأسس والضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاة نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر موجود في التنظيم.

الفرع الأول : كيفية تعيين الوالي

لدراسة كيفية تعيين الولاة في الجزائر سنتطرق إلى جهة التعين، ثم الشروط المطلوبة في ذلك.

أولا: جهة التعين[1]

يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، وذلك وفقا لما جاء في دستور 1996 المعدل والمتمم "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف والمهام التالية :

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

[1] – المادة 92 من دستور 2016 المعدل والمتمم لدستور 1996، المصدر السابق.

7. القضاة

8. مسؤولو أجهزة الأمن

9. الولاة...

وهو ما اكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240[1] المؤرخ في 19أكتوبر1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. فوظيفة الوالي إذا إحدى الوظائف التي ينفرد رئيس الجمهورية بالتعيين فيها دون أن يكون له أيضا وفقا للمادة 87 من الدستور تفويض ذلك إلى غيره.

ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية هذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري.

ويترتب على التعين بمرسوم رئاسي أثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ثم يتم إجراء التنصيب وفقا للأعراف الإدارية.[2]

ثانيا: الشروط المطلوبة لتعيين الولاة

للتعيين في أي مجال شروط كثيرة تتحكم فيه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية، وهذه الأخيرة نفسها تخضع لشروط عامة، وهي ما يجب أن تتوفر في كل موظف لدى الإدارة، ووظائف خاصة كونها وظائف عليا في الدولة.[3]

وباعتبار منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة. فإنه يخضع لشروط عامة وأخرى خاصة:

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

[2]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2006، ص 20-21.

[3]– بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري بقسنطينة، 2011، ص 32.

1) الشروط العامة:

يخضع تعيين الوالي كوظيفة عليا في الدولة إلى الشروط العامة التالية :

1-شرط الجنسية:[1]

وهي الرابطة السياسية والقانونية بين الأفراد والدولة التي ينتمي إليها وقد أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة وذلك طبقا للمادة 75 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2016 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، والمحال عليها بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226[2] الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة .

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

2- التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن :

وفحوى هذه الشروط أن يكون الفرد متمتعا بكافة حقوقه السياسية والمدنية ولم يصدر عليه أي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق، كما يفترض عليه أن يكون حسن السيرة والسلوك وهذا ما أكدته المادة 13 من المرسوم 90-226 السالف الذكر بنصها على أنه "يجب

[1]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 23.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28.

[3]- الأمر رقم 70-86، المؤرخ في 06 فيفري 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية العدد 105 الصادرة في 13 فيفري سنة 1970.

على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ويمتنع على أي موقف يشوه كرامة المهام المسندة إليه."

3-شرط السن واللياقة البدنية :

أ / **شرط السن:** إذ يجب على كل موظف أن يتوفر فيه شرط السن والمقدر حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية بـــ18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة.[1]

ويمكن القول أن هذا الشرط موضوعي ولا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توافره في المناصب السياسية، على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمورا، كالخبرة والتكوين العالي اللذان لا يتأتيان إلا بالتحصيل لسنوات عديدة، كما أن سن عطاء الإطارات السامية يكون في أوجه عند سن الكهولة .

ب/ شرط اللياقة البدنية:[2] ويقصد بها أن يكون الشخص متمتعا بعقل سليم وصحة جيدة وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية أو غير المعدية ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية وهذا الشرط بدوره موضوعي حتى تتمكن الإدارة بمقتضاها من التأكد أن المترشح بإمكانه القيام بأعباء الوظيفة العامة وحتى لا تتعطل المصالح العامة. وهو الشرط الضروري في تعيين الولاة وذلك نظرا لأهمية صلاحياته واتساعها فليس له ساعات عمل محددة ففي فرنسا مثلا يشترط على المحافظ القدرة على المناوبة لمدة 24 ساعة.

[1]– المادة رقم 78 من الأمر 06-03 المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46 الصادرة في 16 جويلية سنة 2006.

[2]– بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 28.

4- الخدمة الوطنية :

فوفقا لما جاء في المادة 75 فقرة 04 من الأمر 03/06 فإنه يجب على أي شخص يود الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية[1].

ويقصد هذا الشرط أن يكون المرشح للوظيفة العامة في موقف واضح من ناحية أدائه أو عدم أدائه واجب الخدمة الوطنية، و أن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة.

ولا يشترط في المرشح أن يكون قد أدى الخدمة بالفعل و إنما يكون في وضعية قانونية واضحة و ألا يكون في حالة فرار مثلا كما أنه كثيرا من الأشخاص قد يعفون من أداء الخدمة لمرض أو لوضعية اجتماعية معينة. وهذا لا يمنع قبولهم في الوظائف العامة.

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

2) الشروط الخاصة:

وتتمثل هذه الشروط في:

1- المستوى العلمي والتكوين الإداري :

لقد اشترط المشرع الجزائري في الملتحق بالوظيفة العليا في الدولة – بما فيها وظيفة الوالي – إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساويا له[2]. بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية

[1]– المادة 75 من الأمر 06–03، المؤرخ في 2006/07/13 المتعلق بالوظيفة العمومية، جريدة رسمية، العدد 46، الصادرة في 16 يوليو سنة 2006م.

[2]– المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90–226 السابق الذكر.

جامعية على الأقل، أو تكوين يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا، أي أنه من غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو ذو مستوى بسيط.

2- الخبرة المهنية في مجال الإدارة:[1]

بموجب المادة 21 من المرسوم 90-226 فإنه لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم يكن قد مارس العمل مدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية.

وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية والتي تنص على أنه، يعين الولاة من بين[2] :

- الكتاب العامين للولايات .

- رؤساء الدوائر

وذلك أخذا بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي تسمح للموظف باكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منصبه إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها .

إلا أن المشرع وفي نفس المادة يضيف انه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة.

---

[1]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 25-26.

[2]- المرسوم التنفيذي 90-230 المؤرخ في 25-07-1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 28-10-1990.

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

الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي

إن القاعدة الأساسية والمعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال والتي تقتضي بوجود جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات وعليه فإن لرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاة بمقتضى مرسوم رئاسي.

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

أولا: الطرق العادية

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم السالف الذكر، نجد أنه يحصر الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد والوفاة والاستقالة .

1. التقاعد:[1] كما سبق وأن ذكرنا سابقا، إن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط من بينها خدمة عامة والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة بينها سن معين. لكن الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة لذلك يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء مهامه.

وفقا للوظائف العامة يجمعون على مبررين للإحالة على التقاعد:

[1]- بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 34-35.

1/ إن الوظيفة العامة هي خدمة متجددة لمتطلبات الناس ولذا فهي بحاجة إلى تطور مستمر يقضي بضرورة خروج هؤلاء الموظفين في سن معينة ليحل محلهم آخرون.

2/ إن تقدم الموظف في السن يجعله في وضع بدني ونفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه بالشكل المطلوب.

الإحالة على القيام بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معينة لانتهاء المهام بقوة القانون وإنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة.

وطبقا للمادة الأولى من المرسوم رقم **83-617** المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة والمؤرخ في 31 أكتوبر 1983 فإن الموظف يحال على التقاعد بمضي 20 سنة من الممارسات الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة أو عمل 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة. وفي حالة ما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر.

2. الإستقالة:[1] وقد يكون انتهاء مهام الوالي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعين ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة.

ولا يجوز للوالي أن يترك منصبه ويعتبر نفسه مستقيلا من وظيفته قبل بلوغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني أنه يتوجب عليه الاستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته.

وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فإنه يخرج من المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا. ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين الساميين. كما

[1] – علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2012، ص 88.

لا ينقطع بالعطل الخاصة وفقا لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85-214[1] الصادرة في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية.

3. الوفاة: وهي سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل للوظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت تنتهي بمجرد وفاة صاحبها غير انه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف على العكس من الاستقالة التي تخلى صاحبها فيها عن كافة حقوقه، ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته.

ثانيا: الطرق غير العادية

والتي لقيامها يتم إنهاء مهام الولاة.

وذلك عن طريق مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين وتتمثل في:

أ/ عدم الصلاحية والكفاية المهنية: وذلك بعدم إثبات جدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

ب/ عدم اللياقة الصحية: أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقد إحدى حواسه.

ج/ عدم الصلاحية المهنية أو السياسية: أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برنامجها. فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية كونه ممثل للحكومة على مستوى الولاية.[2]

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادرة في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 21 أوت 1985.

[2]- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، مرجع سابق، ص 88-89.

د/ إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب: وهذا ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 ما يلي:

" إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال، أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمرتبته لمدة سنة ثم يوضع بعدها في عطلة خاصة وينجم عن إلغاء الهيكل إلغاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل".

وهو سبب منطقي لإنهاء المهام حال إنهاء المنصب أو إلغاء الهيكل كليا ونأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر.

والأمر 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، بحيث تم إلغاء منصب والي الولاية وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ وفقا للمادة 05 من الأمر 97-15 والتي تنص على تسيير محافظة الجزائر الكبرى.

المبحث الثاني: الواجبات والحقوق الوظيفية للوالي

إن الوالي وفي إطار ممارسة مهامه بكل استقرار، تعين أن يكون على اطلاع بالواجبات التي يخضع لها والحقوق التي يتمتع وهو ما سنعالجه فيما يلي:

المطلب الأول: الواجبات الوظيفية للوالي

باعتبار تنوع مهام الوالي وتشعبها واختلافها عن مهام باقي الموظفين الساميين وباعتباره كأي موظف سامي في الدولة تترتب عليه مجموعة من الواجبات خلال أداء مهامه وبعد نهايتها.

الفرع لأول : واجبات الوالي خلال أداء مهامه

أولا : ارتداء البذلة الرسمية

أنه وبموجب المرسوم رقم 83-594[1] المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر، الصادر في 1983/10/29، قد ألزم المشرع الوالي بارتداء بدلة مهنية خلال ممارسته لمهامه، والتي يتم الموافقة عليها من خلال نخبة وزارية مشتركة، ولقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 02 أكتوبر 1984 والتي يتكون من لباسين، صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، أما الثاني شتوي لونه الأساسي أزرق بحري قاتم .

أما من الناحية الواقعية .ورغم كون المشرع نص على أن الوالي يمارس مهامه وهو مرتد للبذلة الرسمية المهنية إلا أنه لا يتم ارتدائها غالبا إلا في المناسبات الوطنية والرسمية وكذا الزيارات الرسمية.2

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

[2]- علاء الدين عشي، الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 31.

ثانيا : أداء المهام بإخلاص

إذ نص المشرع الجزائري في المادة الثالثة من المرسوم 90-226 وجوب ممارسة المهام بضمير فعال، من قبل شاغلي الوظائف العليا. الذي يعتبر الوالي أحدهم، وكذا القيام بالواجبات المهنية الملقاة على عاتقه بكامل المسؤولية.

فيمنع استغلال المنصب وكذا النفوذ واستعماله لمصالحه الخاصة، وهو ما يمليه الضمير المهني لأي شاغل للوظيفة العليا.

وأضاف المشرع في الفقرة الثالثة من نفس المادة، على وجوب التحلي بالحياد والموضوعية بتحقيق المساواة بين المواطنين وتجنب النزعة العاطفية.

ثالثا: الخضوع للسلطة الرئاسية

فالوالي وفي إطار أداء مهامه بإخلاص، وجب عليه الخضوع للسلطة الرئاسية سواء سلطة التعيين وانتهاء المهام أو سلطة الإشراف والتوجيه، وذلك طبقا للمادة الثانية من المرسوم 90-226 التي تنص على أنه[1]: " يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة وفي إطار تأسيس قانوني وتنظيمي تحت السلطة التي عين لديها "... وبالتالي فهو يخضع لسلطة رئيس الجمهورية بصفته صاحب سلطة التعيين.

وقد نصت أيضا المادة العاشرة من نفس المرسوم على أنه: "يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه ."

[1]- المادة 02 من المرسوم 90-226، المرجع السابق.

وبالرجوع إلى الإدارة التي يمارس فيها الوالي مهامه، نجدها تتمثل في الإدارة المحلية والتي يعنى وزير الداخلية بترأسها، ومنه خضوع الوالي لسلطته الرئاسية في مسألة الإشراف والمراقبة.

رابعا: التصريح بالممتلكات

إذ يكون هذا التصريح في شكل مكتوب وموقع من صاحب الشأن ويشمل على كافة ممتلكاته المنقولة والعقارية حتى ولو كانت على الشيوع الموجودة في الجزائر أو الخارج أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا[1].

وقد أوجبت المادة 12 من الأمر 04/97 المؤرخ في 11 جانفي سنة 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات[2]، نشر التصريح بالممتلكات الخاصة بالولاة- على غرار رئيس الجمهورية والشخصيات ذات المناصب السيادية في الدولة ويتم هذا النشر مرتين بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية. ويكون النشر الأول خلال مدة شهريين من التعيين في المنصب والنشر الثاني يكون في نفس الأجل بعد انتهاء مهامه والعبرة من ذلك هي إخضاعهم للرقابة الشعبية والحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية.

كما ورد ذلك في المادة 04 من القانون 06-01 المتعلق بالرقابة من الفساد وكفاحه[3].

[1]- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 35.

[2]- الأمر 04/97 المؤرخ في 11 جانفي سنة 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية رقم 03 الصادرة في 12 جانفي سنة 1997.

[3]- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، الجريدة الرسمية، العدد 14، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-05، المؤرخ في 26-08-2010، الجريدة الرسمية العدد 50، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15، المؤرخ في 02-08-2011، الجريدة الرسمية العدد 44.

خامسا: عدم الجمع الوظيفي

وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم 90-226 ويستثنى منها الأعمال الفنية والعلمية والأدبية شرط إن لا يذكر اسم المنصب الذي يشغله حتى لا يكون سبب في شهرة هذه الأعمال العلمية والأدبية يسمح له كذلك القيام بمهام التعليم والتكوين أو البحث العلمي وذلك بالترخيص من وزير الداخلية.

الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه

أولا: كتمان السر المهني

وبالرجوع إلى القانون الأساسي للوظيف العمومي رقم 06-03 نجد أنه ينص في المادة 48 على أنه " يجب على الموظف الالتزام بالسر المهني ويمنع عليه أن يكشف محتوى أي وثيقة بحوزته إزاء أي حدث أو خبر أطلع عليه بمناسبة مهامه..."[1]

وبموجب هذا النص يمنع على أي موظف كشف السر المهني- سواء في الوظيفة العادية أو العليا كالوالي- وذلك حماية للمصلحة العامة والخاصة في الإدارة.

ثانيا: البقاء رهن إشارة الإدارة

إذ يجب على الوالي باعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة أن يبقى دائما قيد إشارة الإدارة التي يمارس على مستواها مهامه .. حتى وإن كان نتقاعد فالوظيفة النوعية التي يشغلها تتميز بالديمومة، فهو يعتبر من أعمدة الحكومة وركائزها داخل الوظيفة وخارجها.

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

ثالثا: المحافظة على كرامة الوظيفة

فالوالي ملزم بالمحافظة على استقامة سلوكياته حتى ولو كان خارج الوظيفة وحتى بعد انقضاء مهامه، فعليه تجنب أي موقف قد يؤدي إلى تشويه كرامة المهام التي أسندت إليه، وقد نص المشرع على ذلك بموجب المادة 13 من المرسوم 90-226.

المطلب الثاني: الحقوق الوظيفية الوالي

بالرجوع إلى المرسوم 226/90 السابق الذكر نجد أن حقوق الوالي باعتباره كموظف سامي في الدولة تتمثل في حقوق مالية وعينية، وحقوق تتمثل في الحماية.

الفرع الأول: الحقوق المالية والعينية

أولا: الحق في المرتب

الوالي وكغيره من الموظفين الساميين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة يتقاضى مرتب نظر للعمل والجهد الذي يقدمه.

لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 90-226 كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، فقد جعل المشرع التعويضات المالية الخاصة بالمنصب لا تخضع لأي مقاييس قانونية أو تنظيمية بل تدخل ضمن التعويضات المالية الخاصة.

على الرغم من نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 90-230 على أنه سيحدد الأجر بموجب مرسوم تنفيذي والذي لم يظهر إلى يومنا هذا.[1]

[1]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 36.

ثانيا: الحق في السكن والنقل

حق الاستفادة من النقل تضمنه عدة مراسيم تنفيذية منها المرسوم 89-10 الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة، كأن يكون حضوره مطلوبا ليلا أو بالإضافة إلى حالات أخرى، أ و يكون السكن كفيلا بأن يتيح أفضل أداء للخدمة.

أما النقل فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لأخر دون مشقة.

هذا بالإضافة إلى الحقوق الأخرى المعروفة لدى الموظفين كالحق في التقاعد والحق في الضمان الاجتماعي...

الفرع الثاني: الحق في الحماية

أولا: الحماية اتجاه الغير

لقد كفل القانون للوالي الحق في الحماية مما قد يصدر في حقه من تهديدات واعتداءات وشتم وقذف أثناء أداء مهامه التي قد تمس به أو بسمعته، وهو ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي 90-226 في فقرتها الأولى.

كما نصت الفقرة 2 من نفس المادة على إمكانية "حلول الدولة محل الموظف السامي في الحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة وطلب أي تعويض لازم.

كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي."

وقد أقر المشرع الجزائري بالإضافة إلى ذلك عقوبات جنائية على مرتكب هذه الأفعال من خلال المواد 144 وما بعدها من قانون العقوبات[1].

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

ثانيا: الحماية اتجاه القضاء

وتتلخص هذه الحماية في حالة وجود تهمة موجهة إلى الوالي، عندما تحضر السلطة السلمية فورا والمتمثلة في وزير الداخلية الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من صحة الوقائع التي بمناسبتها، ثم تحدد المسؤولية على أساس ذلك، وبعدها تبلغ نتائج التحقيق للجهة القضائية المختصة[3].

كما أن قانون الإجراءات الجزائية، وضع الوالي وحده دون بقية الموظفين السامين في فئة أعضاء الحكومة و القضاة عندما مكنه من الامتياز القضائي الذي يشبه الحصانة القضائية، حيث أن ملفه يحال بطريقة سلمية على النائب العام للمحكمة العليا، والذي يرفعه بدوره إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا بتعيين أحد قضائها لإجراء التحقيق.

والوالي يستفيد من هذا الامتياز القضائي لحمايته من الضغوطات التي قد يتعرض لها قضاة المحاكم والمجالس إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة إليهم.

1- الأمر رقم 66-156، المؤرخ في 08-06-1966، المتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 702، المؤرخة في 11-06-1966، المعدل والمتمم.

2- المادة 08 من المرسوم 90-226 السابق الذكر.

3- المادة 06 من المرسوم 90-226 السابق الذكر.

المبحث الثالث: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي

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

المطلب الأول : الإدارة العامة للولاية

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك.[1]

ولقد بين المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، أن الإدارة العامة للولاية موضوعة تحت سلطة الوالي وتتكون من[2]:

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

[1]- المادة 127 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

2- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المؤرخ في 23-07-1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية العدد 48، لسنة 1994.

الفرع الأول : الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية

ويوجد على رأسها الكاتب العام للولاية أو الأمين العام للولاية، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي و ذلك طبقا لنص المادة 3 الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة والتي تنص على ما يلي: " تطبيقا لأحكام المادة 12 الفقرة 02 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية :

بعنوان الإدارة الإقليمية:

- الولاة المنتدبون

- الكتاب العامون للولاية...."

وحسب نص المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، فإن الكتابة العامة في الولاية يمكن تنظيم هياكلها في مصلحة واحدة أو مصلحتين اثنتين أو في ثلاث مصالح تضم كل واحدة منها ثلاث مكاتب على الأكثر .

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

- يسهر على العمل الإداري و يضمن استمراريته.
- يتابع عمل جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.
- ينسق أعمال المديرين في الولاية.
- ينشط عمل الهياكل المكلفة بالوثائق والمحفوظات و التلخيص و ينسقها.

[1]- المادة 05 من المرسوم التنفيذي 94-215، المصدر السابق.

- يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكلها.
- ينشط الهياكل المكلفة بالبريد ويراقبها.
- يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين لدارسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال.
- ينشط مجموع برامج التجهيز والإستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها.
- يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية.
- ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى كتابتها.
- يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.
- يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية و يسيره.

الفرع الثاني: المفتشية العامة

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

ويعين المفتش العام بالإضافة إلى مفتشي الولاية بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء تنفيذا لمحتوى المرسوم الرئاسي رقم 99-240 السالف الذكر.

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

أما بالنسبة لصلاحيات المفتشية العامة فإنها تتولى تحت سلطة الوالي القيام بما يلي[1]:

- التقويم المستمر لعمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية وهذا قصده كشف النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.
- السير على الإحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات السالفة الذكر، وزيادة على ذلك وبناءا على طلب من الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة مرتبطة بمهامها.

الفرع الثالث: الديوان

الديوان وهو جهاز يوضع لمساعدة الوالي و بالتالي فهو تحت سلطته المباشرة وتحت إدارة رئيس الديوان، و يتم تعيين رئيس الديوان بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء.[2]

أما بالنسبة للمهام التي يقوم بها الديوان فهي:

- العلاقات الخارجية والتشريفات.
- العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.
- أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة .

ويضم ديوان الوالي من خمسة إلى عشرة مناصب للملحقين بالديوان تحدد بقرار وزاري مشترك

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

[2]– المادة 03 الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية في الدولة، المصدر السابق.

بين وزير المالية و الوزير المكلف بالداخلية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية.

وكذلك يفوض رئيس الديوان في حدود اختصاصاته بالإمضاء عن الوالي.[1]

الفرع الرابع: رئيس الدائرة

تعد الدائرة في النظام الإداري الجزائري قسم إداري إقليمي (جغرافي)، فهي بيئة إدارية لكنها ليست إدارة محلية مستقلة لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها أي استقلال إداري أو مالي.[2]

ويرأس الدائرة رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي، و تكون صلاحياته محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السابق الذكر وتتمثل فيما يلي:

- يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية، وينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار و ينسق و يراقب أعمال البلديات الملحقة به.[3]
- يتولى تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداولات المجالس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون، ويوافق على المداولات وقرارات تسيير المستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل وإنهاء المهام.

[1]- المادة 07 و 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

[2]- قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 209.

[3]- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

- يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها.
- وكذلك يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية للبلديات التي ينشطها تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهياكل التي من طبيعتها تلبية الإحتياجات الأولوية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.
- يطلع رئيس الدائرة الوالي عن الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته، ويعطي رأيا استشاريا في تعيين مسؤولي الهياكل التقنية التابعة لإدارة الدولة في الدائرة.[1]
- يعقد رئيس الدائرة اجتماعا كل أسبوع في دورة عادية يضم مسؤولي هياكل الدولة ومصالحها الأعضاء في المجلس التقني، ويجتمع ببعضهم أو بجميعهم في دورة غير عادية كلما اقتضت الوضعية ذلك.
- ويحرر أيضا محاضر لتلك الإجتماعات ويرسل نسخة منها إلى الوالي، وتنشر قرارات رئيس الدائرة في مدونة القرارات الإدارية للولاية، ويساعده في تنفيذ مهامه، كاتب عام ومجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة الذين يغطي نشاطهم البلديات التي ينشطها.[2]

[1]- المواد 10 و 13 و 14 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق

[2]- المواد 11 و 12 و 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

الفرع الخامس: مجلس الولاية

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

ولقد اعتبرت المادة 19 من نفس المرسوم مديرو مصالح الدولة والمسؤولون عنها المكلفون بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، كيفما كانت تسميتها أعضاء في مجلس الولاية، ويشارك رؤساء الدوائر مشاركة استشارية في أشغال مجلس الولاية، كما يمكن للوالي أن يستدعي للمشاركة في اجتماعات مجلس الولاية أي شخص يرى استشارته مفيدة.

ويكلف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة، ومندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي، ويدرس في إطار القوانين والتنظيمات المعمول بها، كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس.

ويجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، وإذا وقع لو مانع يخلفه الكاتب العام، ويمكن كذلك أن يعقد المجلس اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك[1]، كما تنص المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 على أنه: "يكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية، وبهذه الصفة يكلف مجلس الولاية بما يأتي:

- يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها.

[1]- المادة 17 و 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

- يسهر على تنفيذ برنامج الحكومة وتعليماتها.
- يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية ."

ويزود مجلس الولاية بكتابة تقنية توضع تحت مسؤولية الكاتب العام للولاية، ويحدد الوزير المكلف بالداخلية بقرار النظام الداخلي الذي يحدد كيفيات تنظيم مجلس الولاية وعمله.

أما أعضاء مجلس الولاية فيجب عليهم أن يطمعوا الوالي بانتظام عن تطور الشؤون التي يتكلفون بها، ويبلغونه جميع المعلومات والتقارير والدراسات أو الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية.[1]

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

الفرع السادس: مديرية الإدارة المحلية و مديرية التقنين العام

حسب نص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية و قواعد تنظيميا وعملها[2]، فإن هذه المصالح تنتظم على صعيد كل ولاية في مديريتين هما:

أولا: مديرية التقنين والشؤون العامة

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

---

[1]- المادة 23 و 24 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.، المصدر السابق.

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

ثانيا: مديرية الإدارة المحلية

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

أما التنظيم الداخلي للمديريتين فيحدد في شكل مصالح و مكاتب حسب حجم نشاطات كل ولاية بقرار وزاري مشترك ، ومهمة المديريتين هي تنفيذ كل التدابير التي تضمن تطبيق التنظيم العام واحترامه كما تقومان بكل عمل من شأنه أن يقدم دعما إنسانيا يمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير سيرا منتظما، كما أن كل مديرية من هذه المديريتين تكلف على الخصوص بالمهام التالية[1]:

تكلف مصالح التقنين و الشؤون العامة خصوصا بما يأتي:

- تسير على تطبيق التقنين العام واحترامه.
- تضمن مراقبة شرعية التدابير التنظيمية التي تقرر على المستوى المحلي.
- تنظيم الإتصال مع الأجهزة والهياكل المعنية بالعمليات الإنتخابية وتتولى التسيير الإداري للمنتخبين البلديين والولائيين.
- تسهر على تبليغ القرارات الإدارية الولائية.
- تطبق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص.
- تدرس منازعات الدولة و الولاية و تتابعها.
- تسهر على قيام البلديات بنشر القرارات التي يجب إشهارها.
- تتخذ إجراءات التشفير ونزع الملكية أو الوضع تحت حماية الدولة وتتابع ذلك.

[1]– علاء الدين عشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 103.

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

- تعد مع المصالح الأخرى المعنية ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية كما تسهر على تنفيذها حسب الكيفيات المقررة.
- تدرس وتقترح وتضع كيفيات تسيير المستخدمين المعينين لدى المصالح المشتركة في الولاية.
- تدرس وتطور كل عمليات تحسين مستوى المستخدمين و تكوينهم.
- تجمع كل الوثائق الضرورية لسير مصالح البلديات سيرا منتظما وتحللها وتوزعها.
- تقوم بكل دراسة وتحليل يمكنان الولاية والبلديات من دعم مواردها المالية و تحسينها.
- تضبط باستمرار الوثائق المتعلقة بتسيير ممتلكات الولاية.

تدرس الميزانيات والحسابات الإدارية في البلديات والمؤسسات العمومية و توافق عليها.

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

الفرع السابع: الوالي المنتدب للأمن

تم إحداث لدى ولاة كل من الجزائر، وهران، قسنطينة وتحت سلطتهم وظيفة مدنية للدولة تتمثل في وظيفة والي منتدب للنظام العام والأمن، الذي كانت له الكثير من الصلاحيات كمساعد للوالي حتى وصف بأنه: "يعتبر كرئيس دائرة بالنسبة للوزير المحافظ"[2].

[1]- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 50.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14-09-1992 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 1992، الذي ألغي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

وقد تم بعد ذلك تعميم هذا المنصب على مستوى ولايات التراب الوطني[1]، ويعد منصب مندوب الأمن لدى الوالي وظيفة عليا في الدولة[2]، أما بالنسبة لتعيينه فيتم بواسطة مرسوم رئاسي.

ويناط بمندوب الأمن لدى الوالي مساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها، وينشط وينسق أعمال المكلفين بمهمة الأمن ومساعدي الأمن في الدوائر والبلديات تحت سلطة الوالي، كما له أن يطلب في حدود اختصاصه كل الوثائق والمعلومات التي لها علاقة بالمهام المسندة إليهم، كما يتولون استغلالها و إرسالها عند الإقتضاء إلى الهيئات المعنية[3].

المطلب الثاني: الأجهزة الإستشارية الخاصة بالوالي

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

الفرع الأول: مجلس الولاية

يعتبر مجلس الولاية جهازا استشاريا يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية وهذا ما نصت عليه المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 يوليو 1994

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19-12-1993 الذي يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن، الجريدة الرسمية رقم 84 لسنة 1993.

[2] – المادة 03 من نفس المرسوم.

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

الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها على أنه: "يكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية."[1]

الفرع الثاني: لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية

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

- المدير الولائي المكلف بالفلاحة.

- المدير الولائي المكلف بالثقافة.

- ثلاثة منتخبين محليين يعينهم الوالي.

- ممثل محلي لمجلس نقابة المهندسين المعماريين.

- ممثلين تنتخبهما الجمعيات التي تهتم بالحفاظ على التراث المعماري وحماية البيئة المبنية.

- وينتخب رئيس اللجنة من بين الأعضاء الذين لهم صفة مدير ولائي.

وتنشأ في كل ولاية هيئة تدعى لجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني[3]، وتتكون هذه اللجنة من:

- ممثلي الدولة في حدود الثلث.

- ممثلي الجماعات المحلية في حدود الثلث.

---

[1]- عمار بوضياف، مرجع سابق، ص 254.

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

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

– ممثلي الجمعيات المهنية أو أشخاص مؤهلين في ميدان الهندسة المعمارية والتعمير أو المحيط المبني في حدود الثلث.

ويرأس اللجنة عضو منتخب من بين ممثلي الدولة أو الجماعات المحلية، ويمكن أن تستشار في كل مسألة تتعلق بالبناء والتعمير والهندسة المعمارية والمحيط، وتحدد القوانين الأساسية للجنة الهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبني ومواردها و تكوينها وكيفية تعيين أعضائها عن طريق التنظيم.[1]

الفرع الثالث: اللجنة الولائية المعنية ببرنامج استصلاح الأراضي

وهي لجنة تلعب دورا استشاريا هاما فيما يتعلق ببرامج استصلاح الأراضي التي تكون في إطار الإمتيازات الفلاحية وكذا المتعلقة بالبرامج التي تقع على عاتق محافظة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية، وتعمل هذه اللجنة في الإطار المحدد بالمرسوم 94-322 والمتعلق بامتياز أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الإستثمار[2].

وكذا المرسوم التنفيذي رقم 97-483 المحدد كيفيات أعباء وشروط منح امتياز قطع للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة داخل محيطات استصلاح الأراضي[3].

[1]– المادة 36 و 37 من نفس المرسوم.

[2]– المرسوم التنفيذي 94-322 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتعلق بامتياز أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 67 لسنة 1994.

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

خاتمة الفصل الأول:

لقد حاولنا فيما سبق عرضه في هذا الفصل، أن نكون ملمين بمختلف القوانين والمراسيم التي سعى فيها المشرع إلى تحديد الإطار التنظيمي لهذا المنصب السياسي. مبرزين كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه والذي يعود فيه الاختصاص الأصيل لرئيس الجمهورية، وهو نفسه الإطار الذي درسنا فيه واجباته.

وبصورة عامة فإن منصب الوالي من الوظائف العليا التي يجب أن تلقى اهتماما أكبر من طرف المشرع الجزائري وخاصة في ظل غياب قانون خاص ينظم منصب الوالي، وجب عليه أن يسرع في وتيرة تحديد المرسوم الذي سيحدد بموجبه القانون الأساسي لسلك الولاة وفقا لنص المادة 123 من القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012 المتعلق بالولاية. ويزيل الغموض الذي لا طالما اكتنف الشروط المحددة لهذا المنصب وخاصة ما تعلق منها بالسن، فلا يمكن أن نعتمد سن 18 سنة الذي أقره المشرع في قانون الوظيفة العامة. كما يجب تحديد المستوى العلمي على غرار المشرع الفرنسي الذي اشترط شهادة الليسانس أو خريجي المدرسة العليا للإدارة وغيرها من النقاط.

وفي الفصل الثاني سنسلط الضوء على نشاط الوالي في إطار علاقته بالسلطات المركزية والمجالس المحلية المنتخبة على ضوء التنظيم الإداري الجزائري.

الفصل الثاني

علاقة الوالي بأجهزة الدولة في إطار التنظيم

الإداري الجزائري

مقدمة الفصل الثاني:

من مزايا النظام المركزي في صورته عدم التركيز الإداري، أنه يبعث على تقوية نفوذ السلطة المركزية وفرض هيمنتها على مختلف أجزاء الأقاليم والمصالح وتحكمها في زمام الأمور، وبما أن الدولة الجزائرية أخذت بهذا النوع من التنظيم حيث جعلت من يمثلها على مستوى الولاية معينا من قبلها، فتمثيل الدولة على مستوى الولاية يتم من خلال الفئة المعينة والممثلة لسلطة عدم التركيز تحت سلطة الوالي المشرف على مصالح الدولة وعلى جميع المسيرين المحليين، سواء كانوا منتخبين أو معينين وكذا سلطته على جميه الهيئات والمؤسسات المحلية سواء خاصة أو عامة، وبعد دراسة النظام القانوني لمنصب الوالي، وبالنظر إلى جهة تعيينه وإنهاء مهامه من جهة وعلى اعتبار أنه ذو صبغة إدارية من جهة أخرى من حيث صلاحياته في جانبها العام دون خلوها من الطابع السياسي في بعض الأحيان، حيث يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية وممثل الدولة على المستوى المحلي في حدود مجموع بلديات الولاية.

وعلى هذا الأساس فيتحتم علينا تحديد طبيعة مركز الوالي وكذا السلطات المنوطة به ومجموع اختصاصاته المزدوجة في ظل نظامي المركزية واللامركزية الإدارية وانعكاساتها على طبيعة العلاقة التي تربطه مع مختلف أجهزة الدولة سواء المركزية أو اللامركزية باختلافها (مبحث أول)، وكذا الرقابة على الوالي في ظل التنظيم الإداري الجزائري (مبحث ثاني)، ثم سنتطرق إلى أثر اختصاصات الوالي على التنظيم الإداري (المبحث الثالث).

المبحث الأول: اختصاصات الوالي في ظل نظامي المركزية واللامركزية الإدارية

المطلب الأول: اختصاصات الوالي كجهة لعدم التركيز الإداري

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في التمثيل والتنفيذ وستناولها في الفرع الأول، وصلاحياته في مجال الضبط في الفرع الثاني، وصلاحيته في مجال الضبط القضائي في الفرع الثالث.

الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ

سنوضح من خلال هذا الفرع صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة في مجال التمثيل وفي مجال التنفيذ.

أولا: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة وهذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية رقم 12-07 وبهذه الصفة ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، ولقد استثنى المشرع بعض القطاعات المنصوص عليها في المادة 110 من قانون الولاية رقم 12-07 فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي[1]:

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجديد، جسور للنشر، الجزائر، 2012، ص 239-240

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، علما أن المادة 39 من قانون الولاية رقم 90-09 لم تشر إلى قطاع التعليم العالي والبحث العلمي وهذا ما يمثل إضافة في قانون الولاية رقم 12-07.
- وعاء الضرائب و تحصيلها.
- الرقابة المالية .
- إدارة الجمارك .
- مفتشية العمل .
- مفتشية الوظيفة العمومية .
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية.

وهذه القطاعات التي تم ذكرها وردت أيضا في المادة 93 من قانون الولاية رقم 90-09 والعبرة في استثناء هذه القطاعات من رقابة الوالي واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية، و تحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني.

و كذلك يجوز للوالي التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلا لها[1].

ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ

تنص المادة 113 من قانون الولاية رقم 12-07 على أنه " يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية"

[1]– علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012، ص 158.

غير أن المادة 95 من قانون الولاية رقم 90-09 والمادة 151 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية لم تشر إلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، وهذا يمثل إضافة في قانون الولاية لسنة 2012.

1- **بتنفيذ القوانين و الأوامر**: الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية و مضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة.[1]

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

وبالرجوع إلى المادة 92 من قانون الولاية 90-09 نجد أن المشرع أوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، وهذا غير وارد في نص المادة 110 من القانون الجديد للولاية رقم 12-07.

وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية.[2]

ووفقا للمادة 113 من قانون الولاية رقم 12-07 أنه إلى جانب تنفيذ القوانين والتنظيمات يسهر الوالي على احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية.

وكذلك يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها و تنفيذها.[3]

[1]- المادة 04 من الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 26 جوان 2005.

[2]- المادة 125 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

[3]- المادة 119 من نفس القانون

ولقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي آليات تتم بموجبها، وتتمثل هذه الآليات في القرارات الإدارية و التعليمات و المنشورات.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الضبط

الوالي وبصفته ممثلا للدولة يمارس إلى جانب التمثيل والتنفيذ لمختلف القوانين والتنظيمات اختصاصات تتعلق بمهام الضبط الإداري والقضائي على مستوى الولاية.

أولا: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري

يقوم الوالي بمهام الضبط الإداري، والذي يقصد به حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد فتحد من حرياتهم العامة بقصد حماية النظام العام بعناصره الثلاث: الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة.[1]

ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام:

تنص المادة 114 من قانون الولاية رقم 12-07 على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

وهذا النص جاء مطابقا لنص المادة 96 من قانون الولاية رقم 90-09، وكذلك المادة 152 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية أشارت إلى مسؤولية الوالي في ضبط النظام العمومي.

والأمن العام هو العنصر الأول في النظام العام هدفه المحافظة على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق أي في مجال المرور، والأماكن العمومية

[1]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، (د.س)،ص 201.

وحمايته من الكوارث والأخطار العمومية كالفيضانات أو الحريق أو الأوبئة والحوادث التي تقع من المجانين والاعتداءات المسلحة.[1]

ثالثا: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور يقوم الوالي باتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد، أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى[2].

وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يصدر لوائح يمنع بها تعريض المأكولات للتلوث، أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها في الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية كالأسماك، أو اتخاذ الإجراءات التي تكفل تغذية الأفراد، أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات التي تساعد من منع انتشار الأمراض والأوبئة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية[3].

رابعا: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة العامة:

من حق الأفراد في كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، التي تسببها الأصوات المقلقة.

وعليه فإنه يقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل، وأصوات الأجراس ودوي المصانع ،

[1] – نصار لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سطيف، 2011، ص 123.

[2] – عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 202.

[3] – ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص 200.

والكلاب المتجولة[1]، وذلك من خلال قرارات الضبط التي يصدرها الوالي كوسيلة يستعملها لتحقيق النظام العام في الولاية.

كما توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، والمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وبذلك يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية، وهذا ما أشارت إليه المادة 115 من قانون الولاية 12-07.

نجد أن المشرع الجزائري في المادة 115 من قانون الولاية رقم 12-07 لم يبتعد كثيرا عن مضمون المادة 97 من قانون الولاية رقم 90-09، والمادة 154 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية.

بالإضافة إلى ذلك فإن الوالي هو الذي يتولى عملية التنسيق بين أعمال الضبط الإداري، وإلى جانب الأهداف التقليدية للضبط الإداري فقط استحدثت مجالات أخرى للضبط، مثل الضبط الذي يحافظ على جمال المدينة و الطرقات العامة.

كما توسع مدلول الأهداف العامة للضبط الإداري بحيث أصبح الوالي يمنع لصق وتوزيع الإعلانات التي تشوه جمال المدينة، والقيام بتحديد أماكن محددة للقيام بلصق بعض الإعلانات وخاصة أثناء عمليات الحملة الإنتخابية.

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 304.

غير أن سلطات الضبط الإداري مقيدة بالأهداف التي وجدت من أجلها فهي ليست سلطات مطلقة، وعلى هذا فإن سلطات الضبط الإداري تخضع للرقابة القضائية فللقضاء أن يفرض رقابته على مشروعيتها فيجوز للمحاكم الإدارية أن تحكم بإلغاء لوائح الضبط الإداري غير المشروعة، وأثر الحكم بإلغاء اللوائح الإدارية لا يسري على الطاعن فقط بل يمتد إلى الكافة[1].

الفرع الثالث: صلاحيات الوالي في مجال الضبط القضائي

يهدف الضبط القضائي إلى التحري عن الجرائم بعد وقوعها و البحث عن مرتكبيها، وجمع الإستدلالات اللازمة للتحقيق ومنع طمس آثار الجريمة، والمحافظة على آثارها من أجل القيام بالتحقيق تمهيدا لمحاكمة الجاني وتوقيع الجزاء المناسب عليه.[2]

إذن الضبط القضائي يعمل على صيانة النظام العام وعدم الإخلال بمبدأ الأمن العام والسكينة العامة.

ومن خلال هذا يتضح أن الضبط الإداري يتميز عن الضبط القضائي من حيث الهدف، ثم من حيث السلطات المختصة بأداء كل واحد منهما كما يلي:

أولا: الاختلاف في الأهداف بين الضبط الإداري والضبط القضائي

وظيفة الضبط الإداري هي مراقبة الأشخاص عن طريق التنظيم أي صيانة النظام العمومي، فالضبط الإداري هو إذن أسلوب وقائي يرمي إلى منع الإخلال بالنظام العمومي قبل وقوعه، أو وقف أو منع استمراره إذا بدأ و هذا للمحافظة على النظام العمومي.

[1] – فريجة حسيين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009، ص 185-186.

[2] – حسين مصطفى حسين، مرجع سابق، ص 148-149.

ولقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سلطات للولاة في مجال الضبط القضائي، مع إحاطتها بجملة من القيود من أهمها:

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.

- توافر حالة الاستعجال.

- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة.

وحتى في ظل هذه الحالة، فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان، ذلك أنه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة.

و بموجب ما سبق ذكره فإن الوالي يحوز على صفة الضبطية القضائية، بالرغم من أن ذلك يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات باعتبار الوالي سلطة تنفيذية، إلا أن المشرع منحه تلك الصفة وذلك في حدود التعاون بين السلطات وقيد اختصاصه في ذلك بموجب مجموعة من الشرط الوارد ذكرها في المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية السالف الذكر.

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالأجهزة المركزية

لدراسة هذا المطلب، وجب بداية التطرق إلى علاقة الوالي بكل من رئيس الجمهورية ثم بالحكومة عن طريق الأجهزة الحكومية من وزارات وتفرعاتها الإقليمية.

الفرع الأول: علاقة الوالي برئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية، فهو سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابها وتكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية.[1]

وكذلك رئيس الجمهورية هو الضامن لأمن الدولة، وهذا الإمتياز ذو الطابع السياسي أساسا له نتائج إدارية هامة فمن آثاره في حالة التهديد ضد أمن الدولة، زيادة سلطاته بصورة كبيرة بشكل تسمح له باتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري.[2]

وإذا تطرقنا إلى علاقة الوالي برئيس الجمهورية نجد أنه ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بينهما، ماعدا مسألة التعيين وانهاء المهام كما سبق بيان ذلك، إلا أنه توجد علاقة غير مباشرة عن طريق الحكومة باعتبار رئيس الجمهورية هو القائد التنفيذي الأول، ويمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق الحكومة[3]، كما يمارسها عن طريق الولاة الذين يتولون تنفيذ ما قد يصدر عنه من أعمال على مستوى الولايات، وباعتبار الولاة الأداة الفعالة على مستوى الولايات فهم يعملون سياسيا

[1]– قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخري الوادي، 2001، ص 150.

[2]– ناصر لباد، المرجع السابق، ص 67.

[3]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 58.

على دعم سياسة رئيس الجمهورية، وذلك ما يبرر الإجتماعات الدورية التي يستدعى فيها الولاة للإجتماع مع رئيس الجمهورية.

الفرع الثاني: علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية للوزارة

أولا: علاقة الوالي بالحكومة

إن تعدد وظائف الدولة الحديثة يفرض عليها تقسيم العمل بين الهيئات المركزية لتكون كل هيئة ما تسمى بالوزارة لتقوم بصلاحيات تحددها القوانين والتنظيمات، فالوزارة لا تتمتع بالشخصية المعنوية لكن تستمد وجودها من الدولة، ويمثل كل وزير في وزارته الدولة ويتصرف باسمها ولحسابها.

لذا يتضح أن عدد الوزارات في زيادة مستمرة في جميع الدول فهذا يحقق مبدأ المشاركة والتداول على السلطة، وكذا يمنح للأحزاب السياسية إمكانية المشاركة في تسيير شؤون الدولة.[1]

ويعد الوزير الرئيس الأعلى في جهاز الوزارة وهو عضو في الحكومة يتصف بالصفة السياسية وبالصفة الإدارية، ويقوم برسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة في الدولة ويقوم بتنفيذه.[2]

أما الوالي فيعد العين الساهرة للحكومة بمختلف وزاراتها في إقليم الولاية، فهو الذي يقوم برفع تقارير دورية إلى كل قطاع وازري يوضح فيها وضعية الولاية في كل قطاع، ولا تقتصر مهامه أمام الحكومة عند هذا الحد فقط بل تمتد لكافة المصالح الخارجية في ولايته[3].

[1]– قصير مزياني فريدة، مرجع سابق، ص 170.

[2]– عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 225.

[3]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 58.

ثانيا: علاقة الوالي بالمصالح الخارجية للوزارة

تنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها على أنه: "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها ."

ويكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي، وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية.[1]

وتسمى هذه المصالح الخارجية للوزارة أيضا بالمديريات التنفيذية، وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري، ولا يقل عدد المديريات التنفيذية على مستوى الولاية الواحدة عن 24 مديرية فما أكثر.

والأصل أن للوزارة وجودا وامتدادا على المستوى المحلي من أجل تنفيذ سياستها وتطبيق برامجها وتمثيلها على مستوى المنطقة، غير أن بعض الوزارات بحكم طبيعتها ليس لها تمثيل محلي في شكل مديرية تنفيذية من ذلك وزارة الشؤون الخارجية، ووزارة الدفاع، والوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان، ووزارة العدل، ووزارة التعليم العالي .

فالمديرية التنفيذية بوصف واضح هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها:

- تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة.

[1]- المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق.

- بعث وتحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.
- كما أنها تمثل السلطة المركزية على المستوى الولائي.
- وتجسد وحدة الدولة وتعمل على تنفيذ قوانينها على مستوى إقليم الولاية.
- لها نشاط مكثف ومتنوع يمس ميادين عديدة اقتصادية ومالية واجتماعية، وثقافية، وفلاحية، ومنظومة التكوين ومنظومة التعليم، وغيرها من النشاطات ذات الصلة بحياة المواطن وتدخل ضمن احتياجاته وطلباته.[1]

ورغم دورها الرائد ونشاطها المكثف وأهميتها الكبيرة، إلا أن المديريات التنفيذية لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، فلم تكسبها المادة 49 من القانون المدني بهذا الطابع، وليس لها استقلال من حيث الوجود الإداري، بل هي فرع متصل ومرتبط بالأصل ألا وهو الوزارة.

والأمر يبدو في غاية طبيعته لأن الوزارة تفتقد هي الأخرى للشخصية الإعتبارية، فلا يتصور وهي من فوضت المديرية التنفيذية للقيام ببعض المهام الإدارية على مستوى الإقليم المحلي أن يكون لهذا التنظيم الإداري المصغر شخصية اعتبارية ووجود مستقل ومنفصل عن الإدارة المركزية[2].

أما بالنسبة للمصالح الخارجية على مستوى كل ولاية نجد مثلا: مديرية التربية، ومديرية الموارد المائية، ومديرية المصالح الفلاحية، ومديرية النقل... الخ.

غير أن هذه المصالح الخارجية للولاية تمارس عمليا سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها هذه المصلحة وذلك بخضوعها للوزارة المعنية بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديرية من جهة، وخضوعها للوالي بوصفه ممثلا للدولة من حيث التنسيق بينها

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 246–248.

[2]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 247.

والولاية، بل وتتعدى صلاحيات الوالي هذا الحد لتصل إلى الرقابة، ورفع التقارير الدورية إلى الوزارات المعنية حول نشاط هذه المصالح.[1]

وبذلك يكون في يد الولاة وسيلة ضغط قانونية على مدراء هذه المصالح، مما يجعل مديرو المصالح في حيرة، هل يتقيدون بتعليمات الإدارة المركزية التي يتبعونها، أم ينفذون تعليمات والي الولاية ؟

ولكن في الحقيقة نجد أن المصالح الخارجية لكل وزارة تعمل تحت سلطة الوزير، وعمليا فهي تشتغل تحت إشراف ورقابة الوالي.

[1]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 61-62.

المطلب الثالث: اختصاصات الوالي كجهة للامركزية الإقليمية

صلاحيات الوالي بصفته ممثل للولاية تم ذكرها في قانون الولاية الجديد رقم 12-07 في مواده من 102 إلى 109، و لقد تضمنت هذه المواد نوعين من السلطات من حيث تمثيل الولاية و هو ما سنتناوله في (الفرع الأول)، وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي في الفرع الثاني.

الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية

خلافا للوضع بالبلدية، يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي1.

ومن ثم فإن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، كما يمثلها أمام القضاء، وكذلك يمارس مهمة الرقابة على موظفي الولاية.

أولا: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية

نصت الفقرة الأولى من المادة 105 من قانون الولاية رقم 12-07 على أن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية، وجاءت هذه الفقرة مطابقة للفقرة الأولى من المادة 86 من قانون الولاية رقم 90-09.

ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم التعاون والتهاني أو تلبية

[1] – علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 112.

الدعوات التي تصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الإحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية.

وكذلك يمثل الوالي الولاية في الأعمال الإدارية وذلك بإمضاء العقود باسمها ولصالحها، وأيضا يقوم بإجراء مختلف الزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب.

نجد أن المشرع الجزائري منح للوالي دور واسع في تمثيل الولاية ، وبذلك نخمص إلى أن دور رئيس المجلس الشعبي الولائي ضئيل جدا في التمثيل، وهو لا يتعدى النشاطات السياسية، وتمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية.

وهدف المشرع من ذلك، هو إبراز الهيمنة الكاملة للوالي على الولاية، لكن بالرغم من ذلك كان الأولى أن يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية التمثيل في الحياة المدنية للولاية بالتنسيق دائما مع الوالي، وبالتالي تخفيف الأعباء عليه، ويترك التمثيل في الجانب الإداري للوالي، نظرا للأهمية التي تتميز بها الأعمال الإدارية من خلال ما ينجر عنها من تصرفات لصالح الولاية.

ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء

وفقا للمادة 106 من قانون الولاية رقم 12-07، والمادة 159 من الأمر 69-38 المتضمن قانون الولاية فإن الوالي يمثل الولاية أمام القضاء، ولم يرد فيهما أي استثناء على عكس ما ورد في المادة 87 من قانون الولاية رقم 90-09 حيث تم استثناء المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة والجماعات المحلية.

إلا أن تعديل المشرع لهذه المادة وحذفه للإستثناءات قد يجعل من الوالي مدعيا ومدعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية (إقليمية).

ثالثا: صلاحيات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية

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

وكذلك نجد أن الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تشمل: الكتابة العامة والمفتشية العامة ، والديوان، ورئيس الدائرة[1]، والوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسير على التنظيم الهيكلي لهذه الأخيرة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق :

- سلطة التوجيه .
- سلطة الرقابة على أعمال الموظفين .
- سلطة الرقابة على الموظفين .

[1]- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المصدر السابق

المطلب الرابع: علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة

يقسم المشرع الجزائري التراب الوطني إلى ولايات و بلديات، وجعل تسيير هذه الوحدات الإدارية مناطا بمجالس شعبية منتخبة وهي المجالس الشعبية الولائية والبلدية التي تمثل مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم[1]، وسوف نتناول في هذا المطلب علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي، وعلاقته بالمجلس الشعبي البلدي.

الفرع الأول: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، وهو هيئة المداولة والمعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية، وينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية، وهو يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الإتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في جميع نواحي الحياة الإقتصادية والإجتماعية والعمرانية.

أولا: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات و مشروعيتها و تكريسا لدولة القانون و المؤسسات.[2]

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 97.

[2] – المادة 53 الفقرة 02 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

وإذا اكتشف الوالي عدم مشروعية هذه المداولات فعليه إما أن يطلب ببطلانها المطلق أو البطلان النسبي أو يرفض التصديق عليها حسب الحالة.

– حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي:

المداولات الباطلة بقوة القانون جاء ترتيبها هي الأولى خلافا لقانون الولاية لسنة 1990 الذي تحدث أولا عن المصادقة الضمنية بموجب المادة 49 منه.

وقد بينت المادة 53 من قانون الولاية 12-07 حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون.

وإذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها[1].

– حق الوالي في المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

تصبح مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من إيداعها بالولاية، ومنه نلاحظ أن المشرع الجزائري وسع من الآجل الممنوح للوالي من 15 يوما في المادة 49 من قانون الولاية رقم 90-09 إلى 21 يوما في المادة 54 من قانون الولاية 12-07.

غير أن النص الجديد لم يشر إلى قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنيا على قبوله بمضمونها.

[1]– المادة 53 الفقرة 02 من قانون الولاية 12-07، المصدر السابق.

وإذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 50 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها[1] .

– حق الوالي في إثارة بطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56:

لقد نصت الفقرة الأولى من المادة 56 من قانون الولاية 12-07 على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة وجاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وإذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك علنا أمام المجلس، وهذه بحق تمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد.

ويملك الوالي حق إثارة بطلان هذه المداولة، خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

وكذلك يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك، خلال أجل 15 يوما بعد إلصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام.[2]

[1] – المادة 54 الفقرة 02 من قانون الولاية رقم 12-07

[2] – عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 341-342.

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد الإقرار ببطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام المادة 56.

ثانيا: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي

يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية، وعرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت ويصادق عليه.

ويجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية التي تسبق سنة تنفيذها، وكذلك يجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو من السنة المالية التي تطبق فيها.[1]

وعندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فإن الوالي يقوم استثناءا باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غيرة عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.[2]

وعند ظهور اختلال في الميزانية ساعة التنفيذ يتعين على المجلس الشعبي الولائي اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لامتصاص هذا العجز، وضمان التوازن اللازم للميزانية الإضافية للسنة المالية الموالية، وهذا ما أشارت إليه صراحة المادة 169 من قانون الولاية رقم 12-07.

[1] – عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 237.

[2] – المادة 168 من قانون الولاية رقم 12-07، المصدر السابق.

الفرع الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لا مركزية إقليمية، وهو هيئة منتخبة وجهاز للمداولة بالبلدية[1]، وينتخب لمدة 05 سنوات بطريق الاقتراع النسبي على القائمة.[2]

وقد عمل المشرع الجزائري على إبقائه تحت الوصاية الدائمة المتمثلة في علاقته بوالي الولاية وعليه فدراسة العلاقة بين الوالي والمجلس الشعبي البلدي تتجلى من خلال الرقابة المفروضة على المجلس من طرف الوالي والتي منصبة على الأعضاء والأعمال والمجلس كهيئة منتخبة، وبناءا عليه قسمنا هذا إلى:

أولا: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

الأعضاء المنتخبين يخضعون إلى رقابة إدارية تمارسها عليهم جهة الوصاية المتمثلة في الوالي، ونشير إلى أنه لا يوجد فرق بين أعضاء المجلس فيما يخص الرقابة.

فصفة المنتخب تزول بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، و يخطر الوالي بذلك وجوبا.[3]

وبالرجوع إلى المواد 43 و 44 و 45 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 2011/06/22 المتعلق بالبلدية فإنه يمكن تحديد مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء فيما يلي:

---

[1]– قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 215.

[2]– المادة 65 من القانون العضوي رقم 16-10 مؤرخ في 25 أوت 2016، المصدر السابق

[3]– المادة 40 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

1- حق الوالي في إقالة أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

وإن كان المشرع لم يشر إليها صراحة، إلا أنه أشار إلى سببها والمتمثل في حصول مانع قانوني، حيث يمكن للوالي في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلا بعد انتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي.

ووفقا للمادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه: يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضوريا.

ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك.

2- حق الوالي في إيقاف أحد المنتخبين من المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو الأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة، إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة.

3- حق الوالي في إقصاء أي عضو من المجلس الشعبي البلدي:

يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه، ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.[1]

ثانيا: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالإستلام[2]، وللوالي عند إيداع المداولة على مستواه سلطة تفحصها ورقابتها والتأكد من مدى مراعاتها للشروط و الضوابط القانونية و لذلك يقوم بالتصديق عليها، و إذا اكتشف عدم مشروعيتها فعليه إما أن يحكم ببطلانها المطلق أو البطلان النسبي أو عدم التصديق عليها حسب الحالة.

هذا ويجوز للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي كهيئة، وأن يحل محل رئيسه أيضا كرئيس للمجلس وأن يحل محل السلطات البلدية ككل.

1- المصادقة الضمنية للوالي:

الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو تنفيذها بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها بالولاية[3]، وهذا بشرط ألا يعترض الوالي صراحة عليها خلال هذه المدة.

---

[1]- المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37 مؤرخة 30-07-2011.

[2]- المادة 55 من نفس القانون.

[3]- ناصر لباد، مرجع سابق، ص 104.

2- المصادقة الصريحة للوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي:

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

- الميزانيات و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية ."

ويجب على الوالي في حالة المصادقة الصريحة أن يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية وإلا عدت مصادق عليها، أي انقلبت إلى مصادقة ضمنية.[1]

3- حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 57 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي:

- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

ويعلن عن البطلان بموجب قرار صادر عن الوالي.

[1]- المادة 58 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

ويلاحظ على نص المادة 59 أنه لم يقيد الوالي عند تصريحه ببطلان المداولة بأية مواعيد أو آجال معينة كقاعدة عامة.

4- حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي:

تكون قابلة للإبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها رئيس المجلس أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى غاية الدرجة الرابعة أو كوكلاء.

ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

ويلزم كل عضو مجلس شعبي بلدي يكون في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس، أما إذا كان هذا الأخير هو المعني بتعارض المصالح فعليه التصريح بذلك أمام المجلس الشعبي البلدي[1].

ويجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا أو الرافض للمصادقة عليها.[2]

5- الحلول:

يجوز للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي، كما يجوز له أيضا أن يحل محل رئيس المجلس، وكذلك يجوز له أن يحل محل السلطات البلدية ككل.

[1]- المادة 60 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

[2]- علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 44.

- **حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:**

وفقا للمادة 102 من قانون البلدية رقم 11-10 فإنه يحق للوالي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل والمصادقة عليها وتنفيذها.

- **حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:**

طبقا للمادة 101 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه يمكن الوالي بعد إعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار.

سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كل الحالات، بل هناك حالات محددة لممارستها، تبقى من تقدير والي الولاية وحده في تقدير درجة الأمن والنظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك، أي أنها تعد من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي[1].

- **حلول الوالي محل السلطات البلدية ككل:**

نصت المادة 100 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه يمكن للوالي أن يتخذ، بالنسبة لجميع بلديات الولاية أو بعضها، كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام، عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك ولاسيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

ثالثا: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

إذا تم حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس، متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد.[2]

[1]- علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 44.

[2]- المادة 48 من قانون البلدية رقم 11-10، المصدر السابق.

المبحث الثاني: الرقابة على الوالي في ظل التنظيم الإداري الجزائري

يخضع الوالي إلى ثلاث صور من الرقابة والتي تتمثل في الرقابة الإدارية، والرقابة السياسية والقضائية وسنتلى دراستها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول: الرقابة الإدارية والسياسية على الوالي

سوف نوضح من خلال هذا المطلب الرقابة الإدارية على الوالي في (الفرع الأول)، الرقابة السياسية في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الوالي

تنصرف الرقابة الإدارية إلى الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين من قبل رؤسائهم في حياتهم الوظيفية، مما جعل من الوالي خاضعا في هذا الشأن لرقابة وزير الداخلية في أعماله الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من قبل الأفراد أو بدونها.

وذلك ما يجرنا إلى القول بأن التظلمات الإدارية التي ترفع بشأن أعمال الولاة توجه لوزير الداخلية دون سواه مهما كانت طبيعة هذا العمل ومجال إصداره.[1]

الفرع الثاني: الرقابة السياسية على الوالي

تمارس على الوالي إلى جانب الرقابة الإدارية، رقابة سياسية من نفس الجهة (وزير الداخلية)، وهذا من خلال التقارير التي يكون الولاة ملزمين برفعها لهذه الجهة.

[1] – علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 83.

وكذلك تمارس على الوالي رقابة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وذلك من خلال التقرير الذي يقدمه الوالي عند افتتاح كل دورة عادية عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة[1]، وأيضا يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن مجلس الشعبي الولائي[2].

وهذا يبين أن رقابة المجلس الشعبي الولائي محدودة مقارنة مع الصلاحيات الواسعة للوالي، بحيث لا يستطيع المجلس مراقبته إلا ما يريد الوالي إظهاره وبيانه للمجلس مما يعكس النفوذ الواسع و هيمنة الوالي على الحياة الإدارية والسياسية في الولاية.

وكذلك تقوم الأحزاب خاصة المعارضة منها بدور واضح في مراقبة ممارسات الوالي، سواء بطريقة مباشرة أي بواسطة ممثليها و منتخبيها، أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها.

وتتمتع جماعات الضغط المختلفة من نقابات مهنية وجمعيات مختلفة (المجتمع المدني) ووسائل إعلام، طبقا لقوانينها الأساسية، بوسائل وأدوات ضغط معتبرة على الوالي من أجل تقويم وتوجيه ممارساته والضغط عليه حتى لا يخرج عن إطار القانون[3].

ومن أهم تلك الوسائل، الإضرابات والمظاهرات العمومية، والتقارير الصحفية والإعلامية وفقا لقانون الإعلام.

[1]– ناصر لباد، مرجع سابق، ص 92.

[2]– المادة 104 من قانون الولاية رقم 12–07، المصدر السابق.

[3]– محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 27–28.

المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الولاة

الوالي باعتباره منصب سياسي وإداري في آن واحد، فإنه في جانبه الإداري يخضع لكل ما يخضع له أي موظف حالة ارتكاب الوالي أي أخطاء تستوجب المسؤولية الإدارية على ما يصدره من قرارات وأعمال سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ، كما يمكن لقرارته أن تكون محل طعن بالإلغاء أو التعويض.

ولقد أسندت الرقابة القضائية على أعمال الولاة إلى المحاكم الإدارية وذلك وفقا للمادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية والتي تنص على: "أن المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعات الإدارية، تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو إحدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها"

وكذلك تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية، والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية[1].

[1]– المادة 801 الفقرة 01 من قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية 21 مؤرخة في 23-04-2008.

المبحث الثالث: أثر اختصاصات الوالي على التنظيم الإداري

للوالي صلاحيات كثيرة ومتنوعة سواء بصفته ممثلا للدولة أو بصفته ممثلا للولاية، وسنتولى في هذا المبحث دراسة أثر اختصاصات الوالي على النظام المركزي وأثر اختصاصاته على النظام اللامركزي.

المطلب الأول : أثر اختصاصات الوالي على النظام المركزي

الوالي وكأداة غير ممركزة للتسيير المركزي يحقق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحياته التي يمارسها بهذا الشكل، والتي تغلب في تعدادها على الصلاحيات الأخرى، وذلك ما يضفي عليه الطابع غير الممركز أكثر من الطابع المحلي .

والذي أبقى على هذه الصلاحيات، وعزز دور الوالي سواء بصفته ممثلا للدولة أو كممثل للجماعات المحلية، هو الدور الذي يتمتع به الوالي في فرض الرقابة وكنتيجة لذلك فمنصب الوالي يحقق التسيير غير الممركز الفعال، ويبقي الإتصال الوطيد بين الجهات المركزية واللامركزية، ويكرس فعلا مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها وعدم اختلال السياسة العامة في الوحدات اللامركزية.[1]

إلا أن هذا يتعارض في نفس الوقت ومبدأ الإستقلالية في التسيير اللامركزي، على اعتبار سلطة الوصاية الإدارية المطبقة من خلال القوانين والتنظيمات والتي تتميز بكونها وصاية إدارية مسبقة تخضع لها القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية والمبادرات، ولا يطبق منها إلا ما تم المصادقة عليه من قبل الوالي وبذلك تتحول الجماعات المحلية إلى خلية اقتراح قد يتوج بالمصادقة أو

[1]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 117–118.

الرفض، مما يحول دون الوصول إلى تسيير لامركزي حقيقي نابع من المنتخبين المحليين في شؤونهم الخاصة.

المطلب الثاني : أثر اختصاصات الوالي على النظام اللامركزي

يرى أغلب الفقه أن الوالي بما له من سلطات واسعة توصف أغلبيا بأنها ذات طبيعة مركزية، فإن هذا يدل على أن صلاحيات الوالي بوصفه ممثلا للدولة أوسع من صلاحياته كممثل للولاية، وتحكمه في كافة أعمال الولاية بحيث يترتب عن ذلك تبعية المجلس المنتخب للوالي بوصفه ممثل الدولة، وأكثر من ذلك فقد هيمن الوالي على الحياة الإدارية والسياسية للمجالس الشعبية البلدية.[1]

وأصبح يسيطر الوالي على الحياة الإدارية في الولاية، ويملك تحت سلطته باعتباره ممثلا للدولة ومندوبا للحكومة، كل المصالح غير الممركزة والمتمثلة أساس في المديريات القطاعية، يسير وينسق الوالي بين هذه القطاعات، مما يجعل مركز المجالس الشعبية التداولية على المستوى المحلي ضعيفة أمامه (الفرع الأول)، وهذا راجع إلى ضعف وسائل تأثير هذه المجالس على الوالي (الفرع الثاني).

الفرع الأول: امتياز مركز الوالي على المجالس المنتخبة المحلية

ويظهر جليا هذا الامتياز من خلال ضعف المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي (أولا)، وتبعية المجل الشعبي البلدي لمركز الوالي (ثانيا).

[1] – علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 118-119.

أولا: ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي:

إن الوالي ومعظم الأجهزة المساعدة له يعينون بموجب مرسوم رئاسي مما يدعم الجهات المعينة على مستوى الولاية، في حين نجد هيئة واحدة منتخبة على مستوى الولاية لذا فطابع التعيين من شأنه أن يرجح الكفة للوالي، ومنه يضع المجلس الشعبي الولائي في مواجهة غير متكافئة لأن هذا المجلس لا يتمتع بالوسائل والصلاحيات اللازمة لتأدية مهامه، وفيما يخص الموظفين الذين يوضعون تحت تصرف رئيس المجلس الشعبي الولائي فينص المرسوم التنفيذي رقم 90-404 على اختيار الرئيس لديوانه من بين موظفي الولاية، على أن يضعهم الوالي تحت تصرفه[1].

وفي المقابل يملك الوالي تحت سلطته أجهزة مساعدة محددة ودائمة، وتنوع كبير في وسائل العمل[2]، وفي الواقع هو الذي يعد كل الوثائق والتقارير التي تعرض على المجلس.

ويضاهي الوالي رئيس المجلس ويزاحمه حتى في صلاحياته في تسيير المجلس، إذ له صلاحية طلب استدعاء المجلس في دورة استثنائية، وله حق التدخل في الاجتماعات، وله حق الإعلام في كل الإجراءات التي يقوم بها رئيس المجلس، باختصار فإن الوالي يهيمن على مداولات المجلس الشعبي الولائي بنص العديد من المواد 15 و16... من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

وعلاوة على الدور الشكلي للمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي للولاية، فإنه يقابله الدور الفعال للوالي فهو الذي يقوم بإعداد مشروع الميزانية كما يعتبر هو الآمر بالصرف.[3]

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 90-404، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وتسييره، الجريدة الرسمية العدد 56، الصادرة في 26 ديسمبر 1990.

[2]- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013، ص 40.

[3]- بشير فريك، الولاة في الجزائر في خدمة من؟ دار الشروق، الجزائر، 2014، ص 161.

ومن جهة أخرى لا يملك المجلس الشعبي الولائي إلا وسائل تأثير مقابلة ضعيفة كضرورة تقديم الوالي تقرير أمامه حول وضعية الولاية ومدى تنفيذ المداولات لكن المواد المنظمة لهذه الوسائل الرقابية لم تبين قواعد وإجراءات هذا التقرير (هل هو عرض شفهي أم عرض كتابي) وترك الأمر للسلطة التقديرية للجهاز التنفيذي.

إضافة إلى إمكانية إنشاء لجنة تحقيق حول القضايا المرتبطة بتسيير الولاية وتنميتها من قبل رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ثلث أعضاءه، وحتى هذه الصلاحية غير فعالة، إذ أن لجنة التحقيق تقدم نتيجة تحقيقها للمجلس الشعبي الولائي، كما يخطر رئيس المجلس الوالي ووزير الداخلية، لكن المشرع أغفل مآل نتيجة التحقيق و لم يفصح عن مصيره فالمواد المنظمة لهذه اللجنة مبهمة وتحتاج إلى تكميل، فالوالي غير مسؤول تماما أمام المجلس الشعبي الولائي.[1]

كما يلاحظ على أن المواد التي تنظم صلاحيات المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية تكون أغلبها خالية من الصيغة التنفيذية، كلها تبدأ بعبارة "يقدم، يبادر، يساهم،...." مما يجعلنا نتساءل عن مدى نجاعة هذه النصوص.[2]

ثانيا: تبعية المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي:

أما فيما يخص وضعية المجلس الشعبي البلدي بهيئته، فلا يملك رئيس المجلس الشعبي البلدي في مواجهة الوالي أي صلاحية، وحتى الطعن أمام القضاء في قراراته القاضية ببطلان المداولات أو رفض المصادقة عليها، أوردها القانون كصلاحية للمجلس وليس للرئيس مثلما هو الحال بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وعادة لا يلجأ إلى ممارسة هذه الصلاحية تفاديا لإثارة تحفظ الوالي،

[1] – ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، مرجع سابق، ص 324.

[2] – طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007، ص 141.

بحكم أنه يتحكم في كل مصادر التمويل الأساسية للبلدية، ويستطيع التضييق عليها في مساعدات وإعانات الدولة المختلفة سواء المباشرة أو الموجهة لمشاريع تنموية، في إطار المخططات القطاعية أو ميزانية الولاية أو مخططات البلدية للتنمية، والتي تعد أكبر بكثير من موارد البلدية التي تتحكم فيها بمداولاتها[1].

إضافة إلى ما أشرنا إليه ف الفروع السابقة من سلطات رقابة ووصاية مشددة للوالي على المجلس الشعبي البلدي ورئيسه، توجد أنواع أخرى من الرقابة مصدرها قوانين وتنظيمات تنظم عدة مجالات كالصفقات العمومية والتعمير[2]...الخ.

ناهيك عن السلطة السلمية التي يمارسها الوالي على رئيس المجلس الشعبي البلدي في وظائفه كممثل للدولة، بما يترتب عنها من حقه في التوجيه والتعديل والإلغاء والحلول الخاصة فيما يتعلق بالحفاظ على الأمن والنظام العام وتنفيذ التنظيمات واختصاصات الضبط الإداري والمالي بصفة عامة، حيث لا يملك رئيس البلدية إلا الخضوع لتعليمات الوالي وفي أقصى الحالات يترتب عن رفضه الاستجابة حلول الوالي محله في تنفيذها وهي في شكل تعليمات من الرئيس إلى المرؤوس[3]، وليس هذا فحسب بل يلعب الوالي دور مهم في انتخاب رئيس المجلس الشعبي البلدي وكذا في عملية تنصيبه، كما يتيح له المشرع التدخل في حالة استقالة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو تنحيه عن المنصب.

[1]– طاهري حسين، المرجع السابق، ص 144.

[2]– عمر ابتسام، نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل هادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013، ص 114.

[3]– عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص 12.

زيادة على هذا يملك الوالي جهازا مهما في يده يقوم بمهمة التفتيش أو الرقابة اللاحقة هو جهاز المفتشية العامة للولاية، وبموجب المادة الأولى من المرسوم المنظم للمفتشية العامة فإن مجال تدخلها يشمل البلديات، حيث يمارس هذا الجهاز عمله وفق برنامج سنوي يقرره الوالي، ويمكن أن يقوم بتحقيق بطلب من الوالي حول أي وضعية خاصة للهيئات التي حددها المرسوم التنفيذي 94-216[1] كالبلديات.

زيادة على المركز الرئاسي المتميز الذي يتمتع به الوالي في الظروف العادية، ساهمت الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد في توسيع سلطات الوالي مقارنة بالهيئات المحلية المنتخبة، وهذا لضرورة استعادة الأمن والنظام العام (توسيع صلاحيات الولاة في الظروف الاستثنائية كما أشرنا سابقا).

مهدت هذه الفترة الاستثنائية لثقافة شاعت في وسط المنتخبين وحتى المجتمع، فحواها عدم فعالية المجالس الانتخابية وعدم قدرتها على ممارسة اختصاصاتها والخضوع التام لسلطة المركزية، إلى درجة التنازل الطوعي في أغلب الأحيان من الناحية العملية عن صلاحيات واختصاصات أصيلة للبلدية[2].

يتبين من خلال ما سبق هيمنة الوالي على الهيئات المنتخبة، ووضح الوصاية المشددة التي يمارسها عليها بشكل يجعلنا نميل إلى الحكم بأن النظام الإداري الجزائري نظام عدم تركيز بالرغم من وجود بعض مقومات اللامركزية فيه.

[1]– المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.

[2]– عشي علاء الدين، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تبسة، 2012، ص 10.

الفرع الثاني: ضعف وسائل تأثير الهيئات المحلية المنتخبة

لا يكفي أن تمنح الصلاحيات للهيئات اللامركزية حتى نحكم بمدى استقلاليتها، فمن الضروري أن نتأكد من إمكانية ممارسة هذه الصلاحيات والاختصاصات وتوفر الوسائل والآليات الضرورية لتحقيقها على أرض الواقع، فمنح الصلاحيات لابد أن يرافقه منح وتوفير للمواد سواء المالية أو البشرية، فالاختصاصات المخولة قانونا لا تتم إلا بتوافر موارد مالية كافية وهذا ما لا يوجد في الجماعات المحلية في الجزائر (أولا)، كما يكتسي العنصر البشري أهمية في أداء الوظائف المحلية والذي يعد كمظهر لضعف الجماعات المحلية (ثانيا)، وسنورده كالآتي:

أولا: ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية

ويرجع سبب ضعف هذه الموارد إلى سببين رئيسيين نوردهما كالآتي[1]:

1) الرقابة المشددة على مالية الجماعات المحلية:

لقد أخضع المشرع الجزائري المجالس الشعبية البلدية وكذا الولائية إلى نظام الوصايا الإدارية، والذي يعدد مشددا خاصة إذا ما تعلق الأمر بمالية الجماعات المحلية، حيث أعطى لسلطة الوصايا وسيلة جد خطيرة وتتنافى مع مبدأ الاستقلالية المالية للجماعات المحلية ألا وهي سلطة الحلول في المجال المالي، فهذه الأخيرة تمحي كل وجود سياسي أو قانوني للجماعات المحلية خصوصا المجالس

[1]– صالحي سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2009، ص 39.

الشعبية البلدية ففي حالة عدم التصويت على ميزانية البلدية[1] بسبب وجود اختلال في المجلس مع استمراره يتدخل الوالي بنفسه ويضبط الميزانية نهائيا كما ينص عليه القانون رقم 11-10.[2]

زيادة على ذلك فإن تنفيذ الميزانية يتوقف على الموافقة أو التصديق الصريح من السلطة الوصية، فالتصديق هو بمثابة حق فيتو شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى ما يسمى بالإدارة المشتركة للشؤون المحلية بين السلطة المركزية والهيئات اللامركزية، بحيث أن مداولات الميزانية والحسابات وكل ما يؤسس أو يلغي أو يعدل الضرائب والرسوم، لا يعد نافذا ما لم تتم عليه المصادقة الصريحة لسلطة الوصايا ألا وهو الوالي في المجالس الشعبية البلدية[3]، أما بالنسبة للولاية فنجد أن المجلس الشعبي الولائي يخضع لرقابة مزدوجة في المجال المالي من قبل وزير الداخلية ووزير المالية مما يمنع الاختيار للمجلس الولائي ويكون التصويت على الميزانية مجرد إجراء شكلي فقط.

2) ضعف الإيرادات والجباية المحلية:

كما أشرنا سابقا فإن منح الصلاحيات والاختصاصات الواسعة لابد أن يرافقه توفير للموارد المالية الكافية، فكلما زادت هذه الموارد زادت استقلالية الجماعات المحلية، والذي يلاحظ على الجماعات المحلية في الجزائر أنها تعاني من ضعف في الموارد المالية منذ الاستقلال وهذا راجع إلى عدة أسباب يمكن تلخيصها فيما يلي[4]:

[1] - Samir Boumoula, Problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie, revue académique de la recherche juridiquen n° 02n faculté de droit et des sciences politiques, Université de Bejaia, 2011, p. 10—11.

[2]– المادة 186 من القانون رقم 11–10 المتعلق البلدية، المصدر السابق.

[3]– صالحي سهيلة، المرجع السابق، ص 44.

[4]– سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 93.

- إن الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من قشور العائدات الجبائية التي تعود غالبيتها للدولة ولعل أهم عامل ساهم في ذلك هو عدم وجود معيار واضح وموضوعي لتوزيع العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية[1].
- إهمال وضعف موارد ممتلكات الجماعات المحلية والتي تمثل الأملاك التابعة للولاية والبلدية بكل أنواعها الواردة في نص المادتين 19 و20 من القانون رقم 90-30 المتعلق بالأملاك الوطنية[2]، فهذه الممتلكات لا يتم استغلالها بالشكل الصحيح مما يجعل مردودها ضعيف جدا، إضافة إلى أن معظم هذه الأملاك يتم استعمالها بشكل مجاني.

ولذلك ونظرا لهذه الأسباب فدوما ما تكون ميزانية الجماعات المحلية في حالة عجز، مما يضطر الدولة لمنح مساعدات وإعانات لها من أجل سد العجز وإعادة توازن الميزانية، ولكن إذا كان ظاهر هذه العملية هو المساعدة فإن باطنها هو تقييد الحرية والحد من استقلالية الجماعات المحلية وهذا تطبيقا لمبدأ "**من يدفع يقرر ... ومن يقرر يدفع**"[3]، ومن أهم التأثيرات التي تنتج عن تقديم مثل هذه الإعانات:

- توجيه القرار المحلي عن طريق تفعيل الرقابة الوصائية وإلغاء القيادة الجماعية المحلية خصوصا للجماعات المحلية التي يلحقها عجز في الميزانية أو ذات الإيرادات المحدودة أو في حالات التقشف التي قد تطبقها الدولة.

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.

[2]- المادتين 19 و20 من القانون رقم 90-30، المؤرخ في الأول ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

[3]- عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016، ص 138.

- الرقابة على المشاريع التنموية المحلية، كالتأثير على المشاريع متابعتها في حالة التمويل المركزي من قبل الدولة للجماعات المحلية.[1]

وعلى هذا الأساس فإنه توجد علاقة تناسب طردي بين التمويل المركزي للدولة والرقابة الوصائية الممارسة على الجماعات المحلية، فكلما زادت الإعانات المركزية اشتدت حدة الرقابة على الجماعات المحلية والعكس صحيح.

ثانيا: ضعف التأطير البشري للجماعات المحلية

فضلا عن العجز المالي الذي تتخبط فيه الجماعات المحلية تعد الموارد البشرية للجماعات المحلية عاملا من عوامل ضعفها أمام السلطات الممنوحة للوالي، فما يميز النظام الانتخابي الحالي لتشكيل المجالس الشعبية في الجماعات المحلية هو اعتماده على الشرعية الدستورية في وضع نصوصه على حساب الفعالية السياسية (مثل عدم إقصاء الأحزاب التي لها نسبة تمثيل صغيرة جدا، وعدم فرض شروط خاصة للعضوية في المجالس الشعبية)[2]، وهذا ما سيجعل هذه المجالس تفتقر للكفاءة اللازمة مما يؤدي إلى تخلي المجالس الشعبية عن دورها الرئيسي وتترك المبادرة للجهات المركزية للدولة خصوصا لممثلها على مستوى الولاية.[3]

كما أن المنتخب المحلي لا يحوز الضمانات الكافية التي ضمن استقلاليته، فلا يوجد نص قانوني ينظم الوضعية القانونية من حقوق وواجبات ومسؤوليات بشكل وافي وكافي ولا يضع مجالا

[1]– صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 67.

[2]– عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 20.

[3]– ثابتي بوحانة، حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة سعيدة، 2014، ص 180.

للشك، ما عدا بعض المواد الشحيحة في قانون الولاية وقانون البلدية تحت عنوان القانون الأساي للمنتخب.[1]

بالإضافة إلى النقص الكمي والنوعي لمستخدمي الجماعات المحلية، فمستخدمي الولايات يتحكم الوالي في مسارهم المهني سواء كان ذلك بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (إجراءات التوظيف، التعيين، التأديب، ...الخ) ولا دخل للمجلس الشعبي الولائي في تسيير الموارد البشرية ولا يملك أي صلاحية في هذا الشأن، أما مستخدمي البلديات فيخضعون للسلطة السلمية لرئيس المجلس الشعبي البلدي هذا الأخير بدوره يخضع للسلطة السلمية للوالي (فالوالي يترأس لجنة الطعن في القرارات التأديبية من الدرجة الثالثة وبالتالي يمارس رقابة على القرارات التأديبية لرئيس المجلس الشعبي البلدي).

[1]– سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 85.

خاتمة الفصل الثاني:

وخلاصة القول أن القانون رقم 12-07 السالف الذكر فيما يخص مجال نشاط الوالي لم يحمل الكثير من التغييرات بالمقارنة مع القانون السابق رقم 90-09، فقد منح المشرع للوالي الازدواجية في المهام، فهو ممثل للدولة، إذ تتلخص مهامه بهذه الصفة في كونه ممثلا للحكومة، والممثل المباشر لجميع الوزراء كما أنه يمثل الدولة أمام القضاء، ويسهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات التي تصدر عن السلطة التشريعية والرئاسية.

كما له صلاحيات في مجال الضبط الإداري، بغية الحفاظ على النظام العام والسكينة والأمن والصحة.

ولم يشر المشرع في القانون الجديد رقم 12-07 على غرار القانون السابق 90-09 إلى صلاحية الضبط القضائي التي يتمتع بها الوالي بموجب المادة 14 من قانون الإجراءات الجزائية. أما في مجال تمثيله للولاية، وهو المصطلح الذي جاء به قانون الولاية 12-07 خلافا للقانون 90-09 الذي جاء فيه تحت فصل – سلطات الوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي- إلا أنه وبالرغم من ذلك يبقى المضمون نفسه، فالوالي يمثل الولاية في الحياة المدنية والإدارية كما يمثلها أمام القضاء.

كما أوضحنا طبيعة علاقته الوظيفية بالهيئات والسلطات المركزية بصفته جهة تمثل عدم التركيز الإداري وكذا علاقته بالمجالس المحلية المنتخبة، ونقصد المجلس الشعبي الولائي بوصفه هيئة تداولية للولاية والمجلس الشعبي البلدي الذي يتمتع باستقلالية نسبية في تسيير الشؤون المحلية تجسيدا لمبادئ اللامركزية الإقليمية تحت الرقابة الوصائية للوالي.

وقد أشرنا إلى الرقابة وأنواعها المختلفة الممارسة على سلطات الوالي وحددنا طبيعة الأجهزة المكلفة بمراقبة مشروعية الأعمال الإدارية الصادرة عن الوالي سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة، كما أوضحنا أثر اختصاصاته الكثيرة على التنظيم الإداري المتبع في الجزائر.

الخـــاتمة

الخاتمة:

بعد دراسة مختلف الجوانب المتعلقة بمنصب الوالي خصوصا القوانين والتنظيمات، لاسيما قانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، يتضح لنا جليا أن الوالي يعتبر التجسيد الحقيق لنظام عدم التركيز في التنظيم الإداري الجزائري باعتباره منصب سامي في الدولة وذو طبيعة مزدوجة سياسية وإدارية، مما يجعل منه جهاز حساس وحيوي بالنسبة للدولة والولاية معا، ويتأكد ذلك من خلال جملة النتائج المتوصل إليها والتي نلخص أهمها فيما يلي:

- بخصوص الوجود القانوني لمنصب الوالي فقد تجسد أول مرة في ميثاق الولاية لسنة 1969، وكذا القانون رقم 69-38 المتعلق بالولاية.

- يرجع التحكم في الحركة الوظيفية للولاة إلى رئيس الجمهورية وحده، فعلى الرغم من حساسية هذا المنصب إلا أنه لم يتم تأطيره بقانون خاص ينظم الحركة الوظيفية للولاة.

- ونظرا للطبيعة المزدوجة لمنصب الوالي نلاحظ تناثر وتبعثر النصوص والقوانين المنظمة لمنصب الوالي مما يخلق صعوبة في تحديد نظامه القانوني خصوصا شروط تولي هذا المنصب.

- ضخامة وتعدد الواجبات والأعباء الملقية على عاتق الولاة أثناء تأدية مهامهم وحتى خارجها في المقابل لا يتمتعون بضمانات وحقوق كافية.

- وبخصوص صلاحيات الوالي فإن مختلف القوانين التي مرت بها الولاية تدعم الدور المركزي للوالي مع اختلاف الأساليب، فصلاحيات الوالي كممثل للدولة تغلب من حيث تعدادها صلاحياته كممثل للولاية، وليس هذا فحسب بل توضع إدارة الولاية تحت سلطة الوالي كرئيس إداري، علاوة على أنه يحوز صلاحيات لا حصر لها في نصوص وقوانين متعددة.

- أما من حيث مدى خضوع الوالي للرقابة ودرجة استقلاليته فإن الوالي يعاني من تبعية واسعة للسلطة المركزية خصوصا لجهة التعيين المتمثلة في رئيس الجمهورية وكذلك خضوعه إلى باقي الجهات في السلطة المركزية المتمثلة في الوزراء على اختلاف قطاعاتهم بالأخص وزير الداخلية.

- لقد حرص قانون الولاية رقم 12-07 على تنظيم علاقة الوال بالمجلس الشعبي الولائي في شكل رقابة متبادلة، إلا أن الآليات الرقابية الممنوحة للوالي تفوق تلك الموجودة في يد المجلس الشعبي الولائي، مما قد يخلق عدم توازن في هيئات الولاية.

- أما فيما يتعلق بالبلدية فقد ربط المجلس الشعبي البلدي بالوالي في كل شؤونه إضافة إلى ممارسة الوالي للسلطة السلمية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية.

من خلال ما تقدم يتضح لنا أن الوالي يتوسط المستويين المركزي والمحلي، بحيث يلعب دورا محوريا في تسيير مختلف شؤون الحياة العامة في الولاية والبلدية خاصة، وذلك راجع لتدعيم مكانة الوالي على المستوى المحلي من خلال منحه ترسانة من النصوص القانونية والتنظيمية توسع من صلاحياته وسلطاته وتجعله في مركز يسمو على بقية مراكز الإدارة الإقليمية، لكن بالرغم من هذه المكانة إلا أن استقلاليته تكاد تكون معدومة فقد تم إلحاق منصب الوالي بالسلطة المركزية وجعله تابعا له، وهذا من شأنه أن يحدث تشوه على مستوى التنظيم الإداري المطبق في الجزائر، لأن أي خلل في دور الوالي سوف يؤثر سلبا على توازن نظامي عدم التركيز واللامركزية في الولاية، ومن أجل الحلول دون ذلك وجعل الولاة يؤدون الدو المنوط بهم ألا وهو خدمة الدولة والجماعات المحلية دون سواهما فإننا نورد بعض الاقتراحات على النحو التالي:

- اعتماد قانون أساسي للولاة، فلابد من جعل هذا القانون نقطة البداية في إحداث تغييرات جدرية في تسيير المسار الوظيفي للولاة، وذلك من خلال تحديده لشروط الالتحاق بهذا السلك وكيفيات التعيين والترقيات وآلياتها والنص على الأخطاء التأديبية والنظام التأديبي لحماية الولاة من تعسف السلطات المركزية.

- تحديد السلطة السلمية التي يخضع لها الوالي، وذلك يكون بإلحاق الولاة برئاسة الجمهورية مباشرة لرفع الهيمنة الإدارية السلطوية التي يمارسها الوزراء على الولاة خصوصا وزير الداخلية.

- إعادة النظر في النصوص التنظيمية التي تتعلق بالوظائف العليا عامة ومنصب الوالي خاصة، لأنها أصبحت لا تتماشى مع المنظومة القانونية الجديدة، لذا يجب تحيينها أو تعديلها كلية لتتناسب مع قوانين الجماعات الإقليمية المستحدثة.

- التشدد في فرض مبدأ حياد الولاة لأن مبدأ حياد الإدارة مصرح ومعلن به في كل الدساتير الجزائرية والتنظيمات المتعلقة بالمؤسسات الإدارية والمرافق العمومية، وذلك حتى لا يفقد الولاة مصداقيتهم أمام المواطنين.

- العناية بالجوانب المادية والمعنوية والاجتماعية لسلك الولاة وذلك لحساسية هذا المنصب وأهميته مثل تأمين وضمان رواتب محترمة للولاة لإبعادهم عن ضغوطات الحاجة المادية.

- ضرورة التحديد والتدقيق لمهام وصلاحيات الوالي، وذلك بتقليص صلاحياته كممثل للولاية والإبقاء على صلاحياته كممثل للدولة ورئيس لإدارة الولاية ليتمكن من أداء مهامه بشكل أفضل، وتحويل بعض صلاحياته للمجلس الشعبي الولائي (صلاحياته كممثل للولاية).

- ضرورة رفع الهيمنة التي يمارسها الولاة على المجالس المحلية المنتخبة، ومحاولة خلق علاقة تعاون ورقابة فعلية بين الوالي والمنتخبين المحليين سواء كانوا في المجالس الشعبية الولائية أو البلدية.

وفي الأخير فإننا نأمل من خلال هذه الملاحظات التي أوردناها في شكل اقتراحات عملة بسيطة حول سلك الولاة والتي لا يمكن تجسيدها إلا من خلال فتح النقاش وإيجاد أرضية للحوار بين المختصين والمعنيين لإعطاء سلك الولاة المكانة اللائقة الت تفرضها مهامه ومسؤولياته من جهة، والظفر بمزايا التنظيم الإداري المحكم البعيد عن المركزية من جهة أخرى، وذلك بإتباع هذا التنظيم بتنظيم لامركزي شعبوي مستقل يكون له دلالة ديمقراطية ويعبر عن تطلعات السكان المحليين من أجل تحقيق التنمية المحلية على مستوى الولاية.

قائمة المراجع

منهجية المراجع والمصادر :

I- المراجع :

أولا: الكتب

1- باللغة العربية:

أ- الكتب العامة:

1) بشير فريك، الولاة في الجزائر في خدمة من؟ دار الشروق، الجزائر، 2014.

2) حسين مصطفى حسين، الإدارة المحلية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الطبعة الثانية، الجزائر، 1982.

3) د. عمار عوابدي، القانون الإداري، المؤسسة الوطنية للكتاب، ديوان المطبوعات الجامعية، 1990.

4) طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2007.

5) عبد النور ناجي،"نحو تفعيل دور الادارة المحلية (الحكم المحلي) الجزائرية لتحقيق التنمية الشاملة"، قسم العلوم .السياسية، جامعة عنابة، الجزائر (د.س.ن).

6) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011.

7) علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للنشر، الجزائر، 2012.

8) علي كريم العمار، مقدمة في مفهوم تنمية الاقتصادات المحلية، المعهد العالي للتخطيط الحضري والإقليمي، جامعة بغداد، (د.س.ن).

9) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2016..

10) عمار بوضياف، التنظيم الإداري في الجزائر، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2010، ص 174.

11) عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة، الجزائر، (د.س).

12) عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

13) عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، سنة 1990.

14) فريجة حسيين، شرح القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.

15) قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخري الوادي، 2001.

16) لباد ناصر، القانون الإداري، مطبعة ولاية قالمة، 2001.

17) محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، 2004.

18) محمد الصغير بعلي، الإدارة المحلية الجزائرية، الجزائر، دار العلوم للنشر والتوزيع، طبعة 2013.

19) محمد الصغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

20) محمد صغير بعلي، كتاب قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم والنشر، عنابة، 2004.

21) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، الطبعة الثانية، سطيف، 2011.

22) أحمد بن حسين البيهقي، شعب الإيمان، الجزء السادس، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت (د.س).

23) أحمد عبد اللطيف، التنمية المحلية، مصر: دار لدينا للطباعة والنشر والتوزيع، 2011.

24) أحمد غريبي، أبعاد التنمية المحلية وتحدياتها في الجزائر، مجلة البحوث والدراسات العلمية، العدد الرابع، أكتوبر، 2010.

25) جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور، لسان العرب، الجزء 15، دار المعارف، (د.س).

26) صلاح بلحاج، التنمية السياسية، نظرة في المفاهيم والنظريات، جامعة الجزائر، (د.س.ن).

ب- الكتب الخاصة:

27) د. مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلال والرقابة، مجلة مجلس الدولة، سنة 2005، عدد 3.

28) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الجزائر، 2012.

29) علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر 2006.

2- باللغة الفرنسية:

30) Ahmed Mahiou, Les collectivités locales en Algérie, Annuaire de l'Afrique du nord, 1961.

31) Samir Boumoula, Problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie, revue académique de la recherche juridiquen n° 02n faculté de droit et des sciences politiques, Université de Bejaia, 2011.

ثانيا: الأطروحات والرسائل

1- أطروحات الدكتوراه:

32) ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية والرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015.

2- رسائل الماجستير:

33) بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني في النظام الإداري الجزائري، رسالة ماجستير، جامعة منتوري بقسنطينة، 2011.

34) توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة ماستر في العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2012.

35) سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013.

36) شويح بن عثمان ،"دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية"، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد – تلمسان، 2011 .

37) صالحي سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.

38) صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات السياسية، جامعة تلمسان، 2015.

39) عزاوي عبد الرحمن، المجلس التنسيقي الولائي، مذكرة ماجستير، جامعة بن عكنون، الجزائر، سنة 1983.

40) عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2001.

41) علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

42) عمر ابتسام، نظام الوصايا الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.

ثالثا: المقالات:

43) ثابتي بوحانة، حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، جامعة عنابة، الجزائر، (د.س.ن).

44) عشي علاء الدين، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مجلة الفقه والقانون، العدد الثاني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تبسة، 2012.

45) عمر فرحاتي، مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009.

46) قوي بوحنية،"فساد المحليات عرقلة لتنمية السياسية المحلية بالجزائر"، مجلة فكر ومجتمع الجزائر، طاكسيج .كوم للدراسات و النشر و التوزيع العدد التاسع ، جويلية 2011.

II– المصادر:

أولا: القرآن الكريم

ثانيا: الدساتير

47) دستور 1976، ج ر ج ج العدد 94، لسنة 1976.

48) دستور 1996، ج ر ج ج، العدد 14 لسنة 2016، المعدل والمتمم للقانون رقم 19/08 المؤرخ في 2008/11/15، ج ر ج ج العدد 69 المؤرخ في 2008/11/16 المعدل والمتمم للقانون رقم 03/02 المؤرخ في 2002/04/16 ج ر ج ج العدد 25 المؤرخ في 2002/04/14 المعدل والمتمم لدستور 1996، ج ر ج ج العدد 76 المؤرخ في 1996/12/08.

ثالثا: القوانين:

49) القانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 2016/08/25 المتعلق بنظام الانتخابات، ج ر ج ج، العدد لسنة 2016.

50) الأمر رقم 62-16 المؤرخ في 09 أوت 1962، المتضمن تأسيس لجنة التدخل الاقتصادي والاجتماعي على مستوى كل ولاية، ج ر ج ج، العدد 07 لسنة 1962.

51) الأمر 66-102 المؤرخ في 1966/05/06، ج ر ج ج، العدد 36 لسنة 1966، المتعلق بالأملاك الوطنية، المعدل والمتمم.

52) الأمر رقم 67-222 المؤرخ في 19 اكتوبر 1967، المتضمن تأسيس على مستوى كل ولاية مجلس اقتصادي واجتماعي، ج ر ج ج، العدد 89 لسنة 1967.

53) الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 ماي 1969، المتعلق بالولاية، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969.

54) ميثاق الولاية، المؤرخ في 26 مارس 1969، ج ر ج ج، العدد 44 لسنة 1969.

55) الأمر رقم 70-86، المؤرخ في 06 فيفري 1970، المتضمن قانون الجنسية الجزائرية، الجريدة الرسمية العدد 105 الصادرة في 13 فيفري سنة 1970.

56) الأمر رقم 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 05-10 المؤرخ في 20 جوان 2005 الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 26 جوان 2005.

57) الأمر 76-86 جريدة رسمية رقم 86 لسنة 1976، والقانون 81-02، جريدة رسمية رقم 7 لسنة 1981.

58) قانون 84-09، المؤرخ في 4 فيفري 1984 المتضمن التنظيم الإقليمي للبلاد ج ر ج ج، العدد 06 لسنة 1984.

59) القانون 90-09 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم 15 لسنة 1990.

60) قانون التوجيه العقاري رقم 90-25 المؤرخ في 18 نوفمبر 1990، ج ر ج ج، العدد 49 لسنة 1990.

61) القانون رقم 90-30، المؤرخ في الأول ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

62) الأمر 04/97 المؤرخ في 11 جانفي سنة 1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية رقم 03 الصادرة في 12 جانفي سنة 1997.

63) الأمر 06-03 لمؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية، جريدة رسمية رقم 46 الصادرة في 16 جويلية سنة 2006.

64) قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية الجريدة الرسمية 21 مؤرخة في 23-04-2008.

65) قانون البلدية رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37 مؤرخة 30-07-2011.

66) قانون 12-07 المتعلق بالولاية، المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 12، بتاريخ 29 فبراير 2012.

رابعا: المراسيم

1- المراسيم الرئاسية:

67) المرسوم رقم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر، الصادر في 1983/10/29 الجريدة الرسمية رقم 45 الصادرة في 01 نوفمبر سنة 1983.

68) المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 1990/10/19 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة. الجريدة الرسمية رقم 76 الصادرة في 1999/11/31.

2- المراسيم التنفيذية

69) المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادرة في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية، الجريدة الرسمية رقم 35 الصادرة في 21 أوت 1985.

70) المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 1990/10/28.

71) المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية رقم 31 الصادرة في 1990/07/28.

72) المرسوم التنفيذي رقم 90-404، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي وتسييره، الجريدة الرسمية العدد 56، الصادرة في 26 ديسمبر 1990.

73) المرسوم التنفيذي رقم 92-347 المؤرخ في 14-09-1992 الذي يحدد قواعد تنظيم أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها وعملها، الجريدة الرسمية رقم 67 لسنة 1992 (ملغى).

74) المرسوم التنفيذي رقم 93-314 المؤرخ في 19-12-1993 الذي يتضمن إحداث مناصب مندوبين ومكلفين بمهمة ومساعدين للأمن، الجريدة الرسمية رقم 84 لسنة 1993.

75) المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.

76) المرسوم التنفيذي رقم 94-07 المؤرخ في 18 مايو 1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية العدد 32 لسنة 1994.

77) المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994، المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، الجريدة الرسمية رقم 48 لسنة 1994.

78) المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المؤرخ في 23 يوليو 1994، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية العدد 48، سنة 1994.

79) المرسوم التنفيذي 94-322 المؤرخ في 17 أكتوبر 1994، المتعلق بامتياز أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الاستثمار، الجريدة الرسمية العدد 67 لسنة 1994.

80) المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 06-09-1995 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، الجريدة الرسمية العدد 50، لسنة 1995.

81) المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 15-11-1995، الجريدة الرسمية العدد 70، سنة 1995.

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

الفهرس

الفـــــهرس

العنوان	الصفحة
كلمة شكر وعرفان	
الإهداء	
مقـــــدمة	**01**
الفصل التمهيدي: الولاية كجماعة إقليمية في التنظيم الإداري الجزائري	
مقدمة الفصل التمهيدي	**07**
المبحث الأول: ماهية الولاية	**08**
المطلب الأول: مفهوم الولاية	**08**
تعريف الولاية	**08**
المطلب الثاني: تطور ونشأة الولاية وهيئاتها الإدارية	**12**
الفرع الأول: التطور التاريخي للولاية	**12**
أولا : مرحلة الاستعمار	**12**
ثانيا: مرحلة الاستقلال	**13**
الفرع الثاني: مراحل إنشاء الولاية وخصائصها	**15**
أولا : مراحل إنشاء الولاية	**15**
ثانيا : خصائص الولاية	**16**
الفرع الثالث: هيئات الولاية	**18**
أولا : المجلس الشعبي الولائي	**18**
ثانيا: الوالي	**21**
المبحث الثاني: النظام القانوني للولاية ودورها كجماعة إقليمية	**23**
المطلب الأول: النظام القانوني للولاية	**23**
الفرع الأول: الأسس الدستورية للولاية كجماعة إقليمية	**23**
الفرع الثاني: الأسس القانونية والتنظيمية للولاية كجماعة إقليمية	**25**
الفرع الثالث: سمات الولاية كجماعة إقليمية لامركزية ومحدوديتها	**27**

المطلب الثاني: آليات الولاية كجماعة إقليمية في تحقيق التنمية المحلية	**28**
الفرع الأول**:** صلاحيات هيئات الولاية لتحقيق التنمية المحلية	**28**
1) الصلاحيات التنموية للمجلس الشعبي الولائي**:**	**28**
2) الصلاحيات التنموية للوالي**:**	**35**
الفرع الثاني: أبعاد ومجالات التنمية المحلية	36
1) أبعاد التنمية المحلية	**36**
2) مجالات التنمية المحلية	**39**
خاتمة الفصل التمهيدي	**42**
الفصل الأول: المركز القانوني للوالي كوظيفة عليا	
مقدمة الفصل الأول	**44**
المبحث الأول: ماهية الوظيفة العليا للوالي	**45**
المطلب الأول: تعريف صفة الوالي كوظيفة عليا	**45**
الفرع الأول: التعريف الشرعي واللغوي لمصطلح الوالي	**45**
أولا: التعريف الشرعي	**45**
ثانيا : التعريف اللغوي	**46**
الفرع الثاني : التعريف القانوني لمصطلح الوالي	**46**
الفرع الثالث: التعريف الفقهي لمصطلح الوالي	**47**
المطلب الثاني: مراحل تطور منصب الوالي	**48**
الفرع الأول: منصب الوالي خلال الفترة الاستعمارية	**48**
الفرع الثاني : منصب الوالي بعد الإستقلال	**49**
المطلب الثالث: كيفية تعيين الوالي وإنهاء مهامه	**53**
الفرع الأول : كيفية تعيين الوالي	**53**
أولا: جهة التعين	**53**
ثانيا: الشروط المطلوبة لتعيين الولاة	**54**
2) الشروط العامة	**55**
2) الشروط الخاصة	**57**

الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي	**59**
أولا: الطرق العادية	**59**
ثانيا: الطرق غير العادية	**61**
المبحث الثاني: الواجبات والحقوق الوظيفية للوالي	**63**
المطلب الأول: الواجبات الوظيفية للوالي	**63**
الفرع لأول : واجبات الوالي خلال أداء مهامه	**63**
أولا : ارتداء البذلة الرسمية	**63**
ثانيا : أداء المهام بإخلاص	**64**
ثالثا: الخضوع للسلطة الرئاسية	**64**
رابعا: التصريح بالممتلكات	**65**
خامسا: عدم الجمع الوظيفي	**65**
الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه	**66**
أولا: كتمان السر المهني	**66**
ثانيا: البقاء رهن إشارة الإدارة	**66**
ثالثا: المحافظة على كرامة الوظيفة	**66**
المطلب الثاني: الحقوق الوظيفية الوالي	**67**
الفرع الأول: الحقوق المالية والعينية	**67**
أولا: الحق في المرتب	**67**
ثانيا: الحق في السكن والنقل	**67**
الفرع الثاني: الحق في الحماية	**68**
أولا: الحماية اتجاه الغير	**68**
ثانيا: الحماية اتجاه القضاء	**69**
المبحث الثالث: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي	**70**
المطلب الأول : الإدارة العامة للولاية	**70**
الفرع الأول : الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية	**71**
الفرع الثاني: المفتشية العامة	**72**

الفرع الثالث: الديوان	**72**
الفرع الرابع: رئيس الدائرة	**74**
الفرع الخامس: مجلس الولاية	**76**
الفرع السادس: مديرية الإدارة المحلية و مديرية التقنين العام	**77**
أولا: مديرية التقنين والشؤون العامة	**77**
ثانيا: مديرية الإدارة المحلية	**78**
الفرع السابع: الوالي المنتدب للأمن	**79**
المطلب الثاني: الأجهزة الإستشارية الخاصة بالوالي	**80**
الفرع الأول: مجلس الولاية	**80**
الفرع الثاني: لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية	**81**
الفرع الثالث: اللجنة الولائية المعنية ببرنامج استصلاح الأراضي	**82**
خاتمة الفصل الأول	**88**
الفصل الثاني: علاقة الوالي بأجهزة الدولة في إطار التنظيم الإداري الجزائري	
مقدمة الفصل الثاني	**85**
المبحث الأول: اختصاصات الوالي في ظل نظامي المركزية واللامركزية الإدارية	**86**
المطلب الأول: اختصاصات الوالي كجهة لعدم التركيز الإداري	**86**
الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ	**86**
أولا: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل	**86**
ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ	**87**
الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال الضبط	**89**
أولا: صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري	**89**
ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام	**89**
ثالثا: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة	**90**
رابعا: صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة العامة	**91**
الفرع الثالث: صلاحيات الوالي في مجال الضبط القضائي	**92**
أولا: الاختلاف في الأهداف بين الضبط الإداري والضبط القضائي	**92**

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالأجهزة المركزية	**94**
الفرع الأول: علاقة الوالي برئيس الجمهورية	**94**
الفرع الثاني: علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية للوزارة	**95**
أولا: علاقة الوالي بالحكومة	**95**
ثانيا: علاقة الوالي بالمصالح الخارجية للوزارة	**96**
المطلب الثالث: اختصاصات الوالي كجهة للامركزية الإقليمية	**99**
الفرع الأول: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية	**99**
أولا: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية	**99**
ثانيا: صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء	**100**
ثالثا: صلاحيات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية	**101**
المطلب الرابع: علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة	**102**
الفرع الأول: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي	**102**
أولا: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي	**102**
ثانيا: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي	**105**
الفرع الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي	**106**
أولا: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي	**106**
6- حق الوالي في إقالة أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي	**107**
7- حق الوالي في إيقاف أحد المنتخبين من المجلس الشعبي البلدي	**107**
8- حق الوالي في إقصاء أي عضو من المجلس الشعبي البلدي	**108**
ثانيا: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي	**108**
1- المصادقة الضمنية للوالي	**108**
2- المصادقة الصريحة للوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي	**109**
3- حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي	**109**
9- حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي	**110**
10- الحلول	**110**
ثالثا: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة	**111**

المبحث الثاني: الرقابة على الوالي في ظل التنظيم الإداري الجزائري	**112**
المطلب الأول: الرقابة الإدارية والسياسية على الوالي	**112**
الفرع الأول: الرقابة الإدارية على الوالي	**112**
الفرع الثاني: الرقابة السياسية على الوالي	**112**
المطلب الثاني: الرقابة القضائية على أعمال الولاة	**114**
المبحث الثالث: أثر اختصاصات الوالي على التنظيم الإداري	**115**
المطلب الأول : أثر اختصاصات الوالي على النظام المركزي	**115**
المطلب الثاني : أثر اختصاصات الوالي على النظام اللامركزي	**116**
الفرع الأول: امتياز مركز الوالي على المجالس المنتخبة المحلية	**116**
أولا: ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي	**117**
ثانيا: تبعية المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي	**118**
الفرع الثاني: ضعف وسائل تأثير الهيئات المحلية المنتخبة	**121**
أولا: ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية	**121**
1) الرقابة المشددة على مالية الجماعات المحلية	**121**
2) ضعف الإيرادات والجباية المحلية	**122**
ثانيا: ضعف التأطير البشري للجماعات المحلية	**124**
خاتمة الفصل الثاني	**126**
الخـــاتمة	**129**
قائمة المراجع	**134**
الفهرس	**145**

الملخص:

يعتبر نظام عدم التركيز الإداري صورة منصور المركزية الإدارية أملاها اتساع النشاط الإداري وتطور وظيفة الدولة، وجاء للتخفيف من حدة تركيز السلطة الإدارية في الدولة وبناء على ذلك يعد منصب الوالي التجسيد الحقيقي لهذا الأسلوب في التنظيم الإداري الجزائري، فوظيفة الوالي تعتبر من الوظائف العليا في الدولة، وذلك بالنظر إلى جهة التعيين وإنهاء المهام وكذا الصلاحيات الواسعة والمتنوعة من خلال الازدواجية في الوظيفة فهو يمارس وظيفة إدارية وسياسية وازدواجية في الاختصاص فهو يعد ممثل الدولة ومندوبا للحكومة، كما يعد ممثل للولاية فهو الرئيس الإداري للولاية والمسير والمشرف على إدارتها، كما أنه الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وسلطة الوصاية على المجالس الشعبية البلدية، كما يتميز بالازدواجية في العلاقة مع أجهزة الدولة، وعليه فهو يسيطر على الحياة السياسية والإدارية في الولاية دون وجود أي سلطة مضادة فعلية في مجابهته.

وبالرغم من هذه المكانة السامية للولاة إلا أنه يلاحظ من خلاصة المنظومة القانونية والتنظيمية السارية وجود فراغ قانوني يتمثل في عدم إصدار قانون أساسي خاص بالولاة، يعزز مركزه القانوني، إضافة إلى أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية منذ لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء المهام، مما يؤدي إلى تهميش دور الوالي خصوصا على المستوى المحلي.

Summary

The lack of non-centralization administrative System to from the centralization administrative dictated by the breadth of administrative activity and the evolution and function of the state, came to alleviate the concentration of administrative power in the state and based on that is the position of the wali true embodiment of this method in the Algerian , the wali function of one of the top jobs in the state , given to an appointment and termination of tasks, as well as the broad and diverse powers through the duplication of function he exercised administrative function and political duality of jurisdiction is the state representative and a shop of the government, is also a representative of the wilaya is the administrative head of the wilaya and an admin and supervisor of the administration, as it body Executive Council of the People's wilaya board , and the proxy authority of the People's community board, as characterized by ambivalence in the relationship with the wilaya apparatus, and it is dominated by the political and administrative life in the wali without the presence of any real authority in the anti counter it.

In spite of this high ground of the wali, but he notes the summary legal system and regulatory force of a legal vacuum is not to issue a special basic law, strengthens legal status, adding that the wali is suffering from excessive dependence of central authority since the moment of his appointment until the task is completed, leading to marginalize the rôle of the ruling, especially at the local level.