جامعة محمد الصديق بن يحي- جيجل

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم الحقوق

مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري

مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون العام

تخصص: قانون عام داخلي

إعـــداد:

الطالب: بوحبيلة يعقوب

الطالبة: كواهي حيـــاة

إشـــراف:

د. خلاف فاتح

لجنة المناقشة:

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
يحياوي مختار	أستاذ مساعد "أ"	محمد الصديق بن يحي- جيجل	**رئيسا**
خلاف فاتح	أستاذ محاضر "ب"	محمد الصديق بن يحي- جيجل	**مشرفا ومقررا**
بوالكور عبد الغاني	أستاذ مساعد "أ"	محمد الصديق بن يحي- جيجل	**ممتحنا**

العام الجامعي: 2016/2015

إن الدول قد تباينت في انتهاج الأسلوب الذي يحكم تنظيمها الإداري وذلك بالنظر إلى الظروف السياسية، الاقتصادية والاجتماعية السائدة في كل دولة فضلا عن درجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية في تسيير الشأن العام، ومن أبرز الأساليب المنتهجة أسلوب المركزية الإدارية وأسلوب اللامركزية الإدارية حيث يقوم الأول على أساس تركيز الوظيفة الإدارية في يد السلطات المركزية بالعاصمة بينما يقتضي الأسلوب الثاني ضرورة توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية وهيئات محلية مرفقية وإقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

والملاحظ أن تطبيق هذين الأسلوبين قد جاء بصفة متدرجة وذلك في سياق التطورات الديمقراطية التي شهدتها الدول. لاسيما في بداية القرن التاسع عشر ومن بينها الجزائر التي تبنت نظام المركزية الإدارية خلال المرحلة السابقة لصدور دستور 1989[1]، هذا الأخير الذي تبنى التنظيم الإداري اللامركزي، غير أن الكثير من فقهاء القانون الإداري يقرّون بأنه لا يمكن الأخذ بأحد الأسلوبين على إطلاقه وهذا ما يتجلى فعلا من خلال منصب الوالي في الولاية، الذي يعد صورة من صور المركزية المخففة، فعلى الرغم من اعتراف المشرع بوجود هيئات إقليمية ومرفقية مستقلة تتمتع بالشخصية المعنوية. إلا أن ذلك لم يَحُل دون وجود هيئة معينة تعبر عن عدم التركيز الإداري(الوالي). وقد عرف منصب الوالي تطورات متلاحقة ابتداء من المرحلة الاستعمارية وانتهاء بمرحلة ما بعد الاستقلال.

حيث شهدت المرحلة الأولى تكريس الوضع ذاته الموجود بفرنسا وذلك من خلال استحداث نظام عمّالات يرأسها عامل عمّالة يطلق عليه تسمية "الوالي المحافظ" والذي يخضع لوزير الحربية على اعتبار الجزائر مستعمرة فرنسية، كما كان يخضع للنظام القانوني ذاته الذي يحكم الوالي المحافظ بفرنسا.

[1] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

وبعد حصول الجزائر على الاستقلال تم الاحتفاظ بهذا النظام . لاسيما في المسائل التي لا تمس بالسيادة الوطنية . إلى غاية صدور ميثاق الولاية[1] الذي تبعه قانون الولاية رقم 69-38[2] الذي استحدث منصب الوالي واعترف له صلاحيات واسعة تعكس الأوضاع السياسية والاقتصادية السائدة أنداك، حيث كان هناك حزب واحد يهيمن على الحياة السياسية وتم انتهاج النظام الاقتصادي الاشتراكي، لكن بعد صدور دستور 1989 لجأت السلطات العمومية إلى وضع قانون جديد يحكم الولاية وذلك تماشيا مع المستجدات التي أقرتها أحكامه، قبل أن يعاد النظر فيه مرة أخرى سنة 2012[3] مواكبة للإصلاحات السياسية التي أقرها رئيس الجمهورية وقد خصص الباب الثالث منه لصلاحيات وسلطات الوالي.

وفي هذا الإطار يرى غالبية المهتمين أن لمنصب الوالي مكانة بارزة في التنظيم الإداري الجزائري وذلك بالنظر إلى دوره في الربط بين هيئات الإدارة المركزية وهيئات الإدارة المحلية لكنه لم يرد في النصوص القانونية المنظمة للإدارة المحلية تعريف دقيق للوالي، بل تم تعريفه من خلال الصفات التي يتصف بها وبالمهام التي يقوم بها، إلى جانب صلاحياته الواسعة باعتباره ممثلا للدولة أو ممثلا للولاية التي يشرف عليها وبالتالي فإن هذا الموضوع يكتسي أهميته من المركز الذي يشغله الوالي في النظام الإداري الجزائري. فعلاوة على أنه همزة وصل بين السلطتين المركزية والمحلية يعتبر العين الساهرة للدولة على المستوى المحلي، حيث يمكنه اتخاذ القرارات التي تخص الشأن العام للولاية وتزداد تلك الأهمية بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الوالي وآثار ذلك على تحقيق التنمية المحلية إلى

[1] – ميثاق الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 23 مايو 1969.

[2] – الأمر رقم 69 –38 ، المؤرخ في 22 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، 23 مايو 1969 (الملغى).

[3] – القانون رقم 12–07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

جانب دوره الفعال على المستوى الإداري كونه الجهة الوصائية على البلديات التابعة لولايته.

وبالنظر للمركز القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، فقد جاءت هذه الدراسة محاولة جادة لإبراز دوره في الحياة المؤسساتية للدولة وبيان علاقته بمختلف هيئات وأجهزة الدولة، الأمر الذي يسمح بالتوصل إلى تحديد معالم المركز القانوني للوالي.

واللافت منذ دخول القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية حيز التنفيذ أصبح الوالي يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة، من شأنها تعزيز دوره كممثل للدولة وكممثل للولاية على حد سواء، ولم يلبث الأمر حتى شغل موضوع مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري نطاقا واسعا من النقاش والتحليل، فإذا كان للوالي دور بارز في الحياة المؤسساتية للدولة ولا يثار أدنى شك في أهمية مكانته في التنظيم الإداري، فإن الغموض لا يزال يكتنف مركزه القانوني لاسيما في ظل تشتت النصوص القانونية التي تحكمه.

أولا-<u>أهمية الموضوع</u>:

باعتبار أن موضوع " مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري" يحظى باهتمام طائفة واسعة من رجال الفقه والقانون الإداريين على السواء، فهذا الأخير يكتسي أهمية نظرية وأخرى عملية:

01- الأهمية النظرية للموضوع:

لا ننكر أن موضوع " مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري" قد تمت معالجته من بعض جوانبه، لكن جل الدراسات لم تول للمركز القانوني للوالي الأهمية التي يستحقها، ولم يدرس إلا بشكل جزئي، لذلك تظهر أهمية الموضوع من الناحية النظرية في إلقاء المزيد من الضوء حول هذا الموضوع، الذي يحتاج لدراسات واسعة ومعمقة، من شأنها إثراء الفكر القانوني في هذا المجال.

02- الأهمية العملية للموضوع:

يعتبر الوالي من أبرز الجهات التي تشغل مكانة حساسة في التنظيم الإداري في الوقت الراهن، وتبرز أهميته في الموقع الذي يشغله في النظام الإداري الجزائري باعتباره يشكل همزة وصل بين السلطتين المركزية واللامـركزية وهو بمثابة العين الساهرة للسلطـة المـركزية، وتزداد هذه الأهمية أكثر بالنظر إلى الصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الولاة وأثار ذلك على تسيير الشؤون العامة وتحقيق التنمية المحلية المنشودة، فضلا عن دوره الفعال باعتباره الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي والجهة الوصائية على البلديات التابعة للولاية.

ثانيا- <u>إشكالية الموضوع</u>:

هل وفق المشرع الجزائري في تحديد المركز القانوني للوالي في ضوء النصوص القانونية السارية؟.

ويتبثق عن هذه الإشكالية جملة من الأسئلة الفرعية كالتالي:

- ما هو الإطار التنظيمي للوالي في ضوء النصوص القانونية السارية؟.

- ما هو مجال نشاط الوالي؟.

- ما هي طبيعة العلاقة التي تربط الوالي بالأجهزة المركزية و اللامركزية للدولة؟.

- ثم ما هي انعكاسات الازدواجية في العلاقة بين الوالي ومختلف الهيئات الأخرى؟.

ثالثا- <u>أسباب اختيار الموضوع</u>:

إن معالجة " مكانة الوالي في التنظيم الإداري الجزائري"، تبرره أسباب كثيرة دفعتنا لاختياره دون غيره من المواضيع التي تستحق البحث.

ويمكن إيجاز أهم أسباب اختيار الموضوع فيما يأتي:

01- الأسباب الذاتية:

تتمثل أهم الأسباب الذاتية التي دفعتنا لاختياره، في قلة المؤلفات القانونية الجزائرية التي تتناول موضوع " مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري" بالدراسة المستفيضة، بالشكل الذي يبرز مكانته المتميزة، الأمر الذي دفعنا إلى ضرورة المبادرة بالبحث، قصد المساهمة في إثراء الفكر القانوني الوطني في هذا الموضوع، ومن ثمة توفير مرجع من شأنه أن يساهم في توضيح المركز القانوني للوالي، ويفسح المجال أمام دراسات أخرى تتعلق بها.

02- الأسباب الموضوعية:

أ- الغموض الذي اكتنف موقف المشرع الجزائري بشأن المركز القانوني للوالي قد أضفى الكثير من الضبابية حول المسألة، الأمر الذي يقتضي البحث المعمق في ذلك.

ب- بروز أهمية تفعيل دور الوالي في تحقيق التنمية المحلية، لاسيما بعد تراجع مداخيل الميزانية العامة من عائدات المحروقات، قد أضفى على هذا الموضوع صبغة "خاصة"، وجعله من بين أهم الموضوعات الجديرة بالبحث والدراسة، لاسيما أن " مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري" لم يحظ بالاهتمام الكبير من طرف غالبية المشتغلين على هذا الموضوع في الجزائر، على الرغم من الإشكالات المعقدة التي يثيرها، الأمر الذي يجعل من البحث فيه أكثر من ضروري.

جـ- اتساع مجالات نشاط الوالي وتداخلها، وتشتت النصوص القانونية التي تحكمه، يدعونا إلى ضرورة الإحاطة بطبيعة المركز القانوني الذي يتمتع به الوالي وعلاقته بالجهات المركزية واللامركزية على السواء.

لكل هذه الأسباب وغيرها كان لابد من المبادرة بدراسة الموضوع.

رابعا-أهداف الدراسة:

ترمي هذه الدراسة إلى إبراز أفكار جديدة يمكن أن تساهم في تعزيز" مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري"، باعتبار أن للوالي أهمية كبيرة في تسيير الشؤون العامة المحلية وتحقيق التنمية الاقتصادية.

وبهذه المثابة تتطلع الدراسة نحو إبراز دور الوالي في الحياة المؤسساتية للدولة وبيان مدى تأثير المركز القانوني للوالي على النظام الإداري، كما تسعى إلى محاولة إعطاء صورة شاملة عن المركز القانوني للوالي ودوره في مختلف المجالات، والوقوف على علاقته بكافة أجهزة الدولة المركزية منها والمحلية، فضلا عن مناقشة الإطار القانوني الذي يحكم الوالي، وبيان الثغرات التي تعتريه، من أجل محاولة التوصل إلى نموذج للنظام القانوني للوالي بما يسمح بتفعيل دوره في تحقيق التنمية وتسيير الشؤون العمومية المحلية.

وفضلا عن ذلك ترمي الدراسة إلى طرح الإشكالات القانونية، والعوائق العملية التي تواجه الوالي، واقتراح الحلول المناسبة لمعالجة الموضوع، بقصد استدراك النقائص التي تحول دون قيام الوالي بمهامه على أفضل وجه.

خامسا-المناهج المستخدمة:

للإجابة عن إشكالية الموضوع سنستخدم بالأساس المنهج التحليلي والذي يتجلى من خلال تحليل النصوص القانونية المتعلقة بالوالي، إلى جانب الاستعانة بالمنهج الوصفي الذي يهتم بالحقائق العلمية ويصفها كما هي، بغية الوصول إلى استنتاجات من شأنها أن تساهم في الإحاطة بالمفاهيم المتعلقة بالموضوع، وعلاوة عن ذلك فمن الأهمية بمكان المقارنة بين وضع الوالي في مختلف القوانين التي عرفتها الجزائر، وذلك قصد استيضاح الجديد الذي أضفاه المشرع على صلاحيات الوالي في ظل القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية مقارنة بالقوانين التي سبقت صدوره.

للإجابة عن الإشكالية المطروحة، سوف يتم تقسيم المذكرة إلى فصلين، حيث يتناول الفصل الأول منها النظام القانوني للوالي في التنظيم الإداري الجزائري، ويتم

تقسيمه إلى مبحثين، يتطرق أولهما إلى الإطار التنظيمي لمنصب الوالي، ويخصص ثانيهما إلى سلطات الوالي، أما الفصل الثاني فيتناول بحث موقع الوالي بالنسبة لأجهزة الدولة المختلفة، ويقسم بدوره إلى مبحثين يتطرق أولهما إلى علاقة الوالي بالأجهزة المركزية واللامركزية، بينما يتطرق ثانيهما إلى انعكاسات الازدواجية في العلاقة بين الوالي ومختلف الهيئات، وذلك وفقا لما يحقق الغرض من الدراسة.

وقد أنهينا موضوع البحث بخاتمة، تتضمن أهم النتائج التي يتم التوصل إليها، والتوصيات التي نعتقد أنها ضرورية من أجل تفعيل مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري.

تمارس الدولة نشاطها سواء المرفقي أو المتعلق بالضبط الإداري من خلال موظفيها الذين يمثلون الأداة البشرية للإدارة العمومية لتحقيق أهدافها، وتحظى الوظيفة العليا بعناية المشرع والفقهاء في مختلف الدول ويتحدد دور الموظف السامي ضيقا واتساعا حسب النهج الاقتصادي والاجتماعي لكل دولة .

وتعتبر الوظيفة العليا الخلية الأولى في كل جهاز إداري ذو طابع عمومي وهي تتضمن مجموعة من الواجبات المتكاملة والمتجانسة التي تستند إلى شخص تتوفر فيه شروط التأهيل المحددة من تعليم، خبرة، تدريب ومعارف .....الخ، وفي مقابل هذه الواجبات يحصل على مجموعة من الحقوق تتناسب وحجم الواجبات الملقاة على عاتقه.

وقد يمارس الموظفين في الدولة وظائف عادية أي تنفيذية فيطلق عليهم المنفذون وقد يمارس وظائف ذهنية ويطلق عليهم اسم الموظفون الساميون وهم يخصصون في تعيينهم إلى شروط وإجراءات خاصة.

وباعتبار الوالي جهازا لنظام عدم التركيز، وأحد أهم المناصب العليا على المستوى المحلي، وبالرغم من ذلك يخضع كغيره من الموظفين لنظام قانوني يعنى بطريقة توظيفه والشروط المطلوبة من أجل التعيين، يحدد ما له وما عليه بمناسبة أداءه للوظيفة.

وحتى يتسنى لنا فهم النظام القانوني الذي يخضع له الوالي فإنه يتعين علينا قبل كل شيء دراسة الإطار التنظيمي لمنصب الوالي (المبحث الأول) ثم سلطاته (المبحث الثاني).

المبحث الأول :

الإطار التنظيمي لمنصب الوالي

تصنف وظيفة الوالي في صنف الوظائف العليا في الدولة، كما أنه يمثل نظام عدم التركيز على مستوى الولاية، وعليه فهو يخضع لأسس وضوابط قانونية تحكم منصبه قد تكون محددة في الدستور، أو في قوانين داخلية غالبا ما تكون في شكل تنظيمات.

نتطرق إلى تنظيم المسار الوظيفي للوالي (المطلب الأول) وتحديد الضمانات والالتزامات الملقاة على عاتق الوالي (المطلب الثاني).

المطلب الأول :

المسار الوظيفي للوالي

بتفحص مختلف القوانين المتعلقة بالولاية منذ الاستقلال ابتداء بالأمر رقم 69-38 يتضمن قانون الولاية[1] إلى غاية القانون رقم 12-07 يتعلق بالولاية[2]، نلاحظ أن المشرع الجزائري لم يشر في هذه القوانين الى طرق تعيين الولاة ولا الجهة المختصة ولا حتى كيفية إنهاء مهامه، لذا وكما أشرنا سابقا فإن كيفية تعيين الولاة وإنهاء مهامهم تم تحديدها من خلال تنظيمات تتنوع بين مراسيم تنظيمية ورئاسية، وعليه سوف نحدد كيفية تعيين الوالي (الفرع الأول) ثم طرق إنهاء مهامه (الفرع الثاني).

[1] – الأمر رقم 69-38، السالف الذكر.

[2] – القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

الفرع الأول:

طرق التعيين في منصب الوالي

لبيان كيفية تعيين الولاة يحب معرفة الجهة المختصة بالتعيين (أولا) ثم تحديد الشروط المطلوبة للتعيين (ثانيا):

أولا ـ اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين الوالي:

يعد الوالي من المناصب السامية في الدولة لذا تم تأكيد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاة، وذلك في نص المادة 92[1] من الدستور التي تنص "**يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:.....**

10- الولاة."

كما تضيف المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية بالدولة[2] حيث جاء كالآتي:

"**يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والوظائف والمناصب التالية: ...**

-الولاة."

---

[1] – دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر في المرسوم الرئاسي رقم 96-436، المؤرخ في 07 سبتمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري، المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

[2] – المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية بالدولة، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

إذا فالجهة المختصة بتعيين الولاة هي رئيس الجمهورية، وأداة التعيين تكون بموجب مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية، وذلك اعتبارا لأهمية هذا المنصب (وظيفة من الوظائف العليا في الدولة)[1].

وما يمكن قوله على هذا الأسلوب في التعيين هو انفراد رئيس الجمهورية في تعيين الوالي[2] فلا يجوز تفويض هذا الاختصـاص إلى غيره، وذلك تطبيـقا للمادة 101 من الـدستور[3]، بالإضافة إلى أن مسألة اقتراح الوالي من قبل وزير الداخلية، لم تعد موجودة وهذا بصدور المرسوم الرئاسي 99-240 السالف الذكر فلرئيس الجمهورية السلطة التقديرية الكاملة في التعيين في منصب الوالي دون الرجوع إلى مجلس الوزراء أو وزير الداخلية أي جهة أخرى[4]، وهذا ما تجلى في المادة101 من الدستور التي كانت صريحة، ولم تشترط أي شرط على تعيين الولاة من طرف رئيس الجمهورية.

وقد يرجع كل هذا إلى حساسية منصب الوالي الذي يتسم بالازدواجية، فهو منصب سياسي وإداري في نفس الوقت[5]، بالرغم من هذه الحرية في التعيين إلا أن هذا لا يعني خلوه من بعض الشروط التي يجب تتوفر في الوالي.

ثانيا ـ الشروط المحددة للتعيين في منصب الوالي:

وهي تنقسم إلى شروط عامة وشروط خاصة، وهذه الشروط منها ما هو متعلق بالأشخاص الذين يشغلون وظائف عامة وردت في نصوص قانونية متعلقة بالوظائف العامة

[1] – بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 213.

[2] – بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية –الولاية في إطار القانون رقم 12-07 –، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص. 54.

[3] – المادة 101 من دستور 1996 السالف الذكر " .....**كما لا يجوز أن يفوض سلطته في اللجوء إلى الاستفتاء، وحل المجلس الشعبي الوطني، و تقرير إجراء الانتخابات التشريعية قبل أوانها، و تطبيق الأحكام المنصوص عليها في المواد 91 و92 و105 ومن107 إلى 109 و111 و142 و144 و145 و146 من الدستور**."

[4] – بوضياف عمار، التنظيم الإداري بين النظرية و التطبيق، دار جسور، الجزائر، 2013، ص 108.

[5] - MAHYOU AHMED, cours d'institutions administratives, office des publications universitaires, Algérie, p. 176.

والتي يجب أن تتوفر في كل من يتقلد مناصب في المؤسسات والإدارات العمومية دون استثناء، وعلى اختلافها ومنها ما هو متعلق بالوظائف العليا:

1) الشروط العامة:

وهي الشروط العامة للالتحاق بأي وظيفة، وهذا ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم[1]، حيث تنص على " **لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة، و يجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:**

1-أن يستوفي الشروط العامة الالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل".

ويقصد بها الشروط الواردة في الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية[2]، والمرسوم التنفيذي رقم 85-59 الذي يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية[3]، وسيتم ذكرها كالآتي:

أ- شرط الجنسية:

وهي الرابطة السياسية والقانونية بين الأفراد والدولة التي ينتمون إليها وقد أقرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة، لاسيما متى تعلق الأمر بالوظائف ولمناصب العليا وهو ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 85-59[4].

---

[1] – المرسوم تنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادرة في 28 جويلية 1990.

[2] – الأمر رقم 06-03، مؤرخ في 15 يوليو2006،المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية العدد 46، الصادرة في 16 جويلية 2006.

[3] – المرسوم تنفيذي رقم 85-59، المؤرخ في23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية، الجريدة الرسمية العدد 13، الصادرة في 24 مارس 1985.

[4] – المادة 31، المصدر نفسه.

ب- شرط التمتع بالحقوق المدنية و حسن السيرة و الخلق:

وهي تلك الحقوق اللصيقة بصفة المواطن كحق الانتخاب وحق الترشح وحق تولي الوظائف العامة، كما أن التمتع بها هو حالة طبيعية يتمتع بها كل مواطن[1].

فالقانون إذا يشترط لتولي منصب الوالي أن يكون متمتعا بحقوقه المدنية وهي تدل على عدم توقيع أي عقوبات جزائية أو سالبة للحرية أو تمس بالشرف والأمانة، فإذا حدث ذلك فمن شأنه أن يدل على أن هذا الشخص غير جدير بتولي المسؤولية فمثل هذه المناصب تكون لأشخاص جديرين بها ويكونون على درجة من الاستقامة والاتزان وذلك لحساسية هذه المناصب[2].

أما حسن السيرة والخلق فهي كل الصفات الحميدة الموجودة في الشخص أو الموظف وتظهر في سلوكياته وتعاملاته مع الأخرين والتي من شأنها أن تجعل الموظف في موضع ثقة واحترام مع باقي الموظفين أو الأشخاص، وهذه الصفات تختلف من دولة إلى دولة وذلك حسب تعدد التشريعات والنظم[3].

ج- شرط السن و الياقة البدنية:

ـ السن: وقد اشترطت المادة 78 من الأمر 06- 03 سنا محددة الالتحاق بوظيفة عمومية بثمانية عشرة سنة (18) كاملة، وذلك حرصا من المشرع على حماية القصر من جهة، وحسن سير المرافق العمومية من جهة أخرى[4].

---

[1] – حبارة التوفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013، ص 07.

[2] – خرفي الهاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية و بعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجزائر، 2010، ص 79.

[3] – مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بيت التطور و التحول من منظور تسيير الموارد البشرية وأخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 199.

[4] – المرجع نفسه، ص 204.

وما يمكن قوله على هذا الشرط فأنه ينطبق على الوظائف العمومية التي في غالب الأحيان لا تحتاج إلى المهارة والخبرة المطلوبة في مجال الوظائف العليا لذا فمن الأحسن أن يتم النص على سن أعلى والتي تثبت خبرته في المجال المعين وهذا ما هو معمول به في الأعراف الإدارية فأغلب الولاة تتراوح أعمارهم بين 35 ألى 45 فما فوق[1].

ـ اللياقة البدنية: وجاء هذا الشرط في المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 85-59 ويقصد به خلو جسمه من الأمراض النفسية و البدنية وأن يكون عقله وجسمه سليمين وذلك ليتمكن من أداء الواجبات الوظيفية على أحسن وجه[2].

د- تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية:

تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية وذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو أنه موضوع تحت الطلب للخدمة، والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية وعدم التهرب منها لأنه واجب على كل مواطن.

وهذه الشروط العامة المنصوص عليها قانونا والمطلوب توفرها في كل مرشح لتولي وظيفة عامة، وبالإضافة إلي هذه الشروط هناك مواصفات محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهيل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدى وسنتطرق لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعيين[3].

2) الشروط الخاصة:

وهي الشروط غير المطلوبة عادة في مجال الوظيفة العمومية، وتتمثل في:

---

[1] – شبري عزيزة، يعيش تمام شوقي،" **مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية و اللامركزية**"، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد 3 لسنة 2013، ص 118.

[2] – المرجع نفسه، ص 121.

[3] – مقدم سعيد، المرجع السابق، ص 203.

أ- شرط المستوى العلمي و التكوين الإداري:

وقد ورد هذا الشرط في المرسوم التنفيذي رقم 90-226[1] وهو شرط أساسي لتقلد أي وظيفة عليا في الدولة بما في ذلك منصب الوالي، ويقصد بهذا الشرط أن يكون الموظف في المنصب العالي حائزا على شهادة علمية أو أكاديمية أو شهادة تثبت حصوله على تكوين عالي أو متخصص في مجال التعيين، تسمح له بممارسة المهام الموكلة إلية بكفاءة وتحكـم، فمن غير المعقول أن يسلم منصب الوالي لشخص عديم المستوى والخبرات ذلك لأن منصب الوالي يتطلب خبرة و دراية كبيرة بشؤون الإدارة[2].

ب- الخبرة المهنية في مجال الإدارة:

وهذا ما تشترطه المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 التي تنص " .....

3) أن يكون قد مارس العمل لمدة خمس (05) سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسساتو الهيئات العمومية.....".

وتضيف المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 التي تنص " **يعين الولاة من بين:**

- **الكتاب العامين للولاية.**
- **رؤساء الدوائر."**

إذن فتعيين الولاة لا يكون مباشرة بل يجب أن يحصل أولا على خبرة في مجال الإدارة وذلك عن طريق العمل في الإدارة على الأقل لمدة 05 سنوات، وهذا من شأنه أن يدعم تكوين الولاة ويزيد قدراتهم في التحكم والتسيير، للقيام بمهامهم على أحسن وجه.

[1] – المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السالف الذكر.

[2] – بفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2011، ص 25.

ج- شروط الكفاءة و النزاهة:

وقد جاء هذا الشرط في مقدمة الشروط المتعلقة بالتعيين في الوظائف العليا في المرسوم التنفيذي رقم 90-226[1] بنصه " **لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة**".

فقد نص المشرع على ضرورة توفر هذه الشروط وألح على ذلك نظرا للصعوبات التي تواجه أصحاب هذه المناصب، مثل الوالي يجب أن يتحلى بصفات مثل الصدق والأمانة والإخلاص نظرا لحساسية هذا المنصب.

الفرع الثاني:

طرق إنهاء مهام الوالي

إن إنهاء مهام الوالي يتم إعمالا لقاعدة توازي الأشكال، أي يتم عن طريق مرسوم رئاسي صادر من رئيس الجمهورية، وبنفس الإجراءات المتبعة لدى التعيين.

وعليه توجد طرق عادية لإنهاء المهام (أولا)، وطرق غير عادية (ثانيا) وتتمثل في:

أولا- الطرق العادية لإنهاء مهام الوالي:

وتسمى كذلك بالطرق القانونية لإنهاء المهام وحصرها القانون في التقاعد، الاستقالة، والوفاة[2] ونوردها كالآتي:

1) التقاعد:

إن الوظائف في الدولة سواء كانت عامة أو عليا تتميز عن المهن الحرة التي لا تلتزم بنظام التقاعد، لذا فالتقاعد هو من الطرق العادية لإنهاء العلاقة بين الموظف والدولة، ويتم تطبيق هذا النظام للأسباب التالية:

[1] – المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السالف الذكر.

[2] - فدول حياة، المركز القانوني في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014، ص 19.

- لضمان حسن سير المرافق العمومية، وذلك بالسماح لموظفين جدد بالعمل في هذه المرافق التي كان يشغلها الموظفون المتقاعدون.
- تقدم الموظف في السن من شأنه أن يأثر على قدراته وكفاءاته في العمل.

والإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لإنهاء المهام، بل تتم الإحالة على التقاعد، بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة ، والإحالة على التقاعد تتحقق دون دخل لإرادة الموظف بل تكون سلطة تقديرية للجهة المخولة صلاحية التعيين[1].

وتتم الإحالة على التقاعد عن طريق قرار فردي أيضا يسلم إلى المعني صادر من السلطة التي لها صلاحية التعيين وهذا ما ورد في نص المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، فلا يجوز له ترك وظيفته إلا بعد تسلم هذا القرار الردي بإنهاء مهامه[2].

2) الاستقالة:

ويتم كذلك قطع العلاقة الوظيفية عن طريق الاستقالة بشكل إرادي واختياري تعبر عن رغبته، وذلك بتقديم طلب الاستقالة إلى الجهة التي لها صلاحية التعيين، حسب الأشكال والإجراءات المتبعة في الوظيفة العامة، وهذا راجع إلى غياب القواعد المطبقة على الاستقالة في الوظائف العليا[3].

وهذه الاستقالة لا ترتب أثرها إلى بعد القبول الصريح من السلطة التي لها صلاحية التعيين وهو ما جاء في المادة 220 من الأمر 06-03 السالف الذكر، وعليه لا يمكن للوالي الذي قدم استقالته أن يترك وظيفته إلا بعد قبول هذه الاستقالة، ويكون هذا القبول

---

[1] – حميدان عبد الرزاق، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2015، ص. 98.

[2] – المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، الذكر. " **إذا قررت السلطة التي يمارس لديها الإطار الدائم وظيفة عليا اقتراح إنهاء مهامه وجب عليها أن تعلمه**
و لا يجوز لأحد أن يترك وظيفته أو أن يعفى منها قبل تبليغه القرار الفردي الذي ينهي مهامه."

[3] – مقدم سعيد، المرجع السابق، ص 333.

بإصدار قرار فردي يبلغ له بالأشكال والكيفيات المذكورة في المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226[1].

3) الوفاة:

تعتبر الوفاة سببا آخر من الأسباب العادية لانتهاء المهام في الوظيفة مهما كان نوعـــها، فإن وفاة الموظف تؤدي حتما لانتهاء مهامه بحكم القانون وبشكل طبيعي دون دخل لإرادة الموظف أو إرادة السلطة التي لها صلاحية التعيين، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف، على عكس من الاستقالة التي تخلى صاحبها فيها عن كافة حقوقه[2]، ويتم قطع العلاقة الوظيفية بسبب الوفاة بإصدار قرار فردي.

ثانيا ـ الطرق غير العادية لإنهاء مهام الوالي:

يقوم رئيس الجمهورية بإنهاء مهام الولاة، وذلك بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي يعين بها وذلك لأحد الأسباب التالية:

1) عدم الكفاءة والصلاحية المهنية:

وذلك بإثبات عدم الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجـــــه، وحسب ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 إذا تم إنهاء مهام الوالي بسبب خطأ ارتكبه أعيد إدماجه في الرتبة الأصلية التي كان يشغلها قبل أن ينصب كـوالي، ولو كان زائدا عن الحاجة، مع توقيع عليه عقوبات سواء كانت تأديبية أو جزائية بسبب الخطأ الذي ارتكبه الوالي[3].

[1] – حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 98.

[2] – المرجع نفسه، ص 99.

[3] – المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السالف الذكر.

2) عدم اللياقة الصحية:

أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن، أو فقد إحدى حواسه كالبصر أو السمع، ويعيقه عن أداء مهامه.

3) عدم الصلاحية السياسية:

وذلك في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة تنفيذ برنامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية[1].

4) إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب:

إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة، وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل، وفي حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل يعد هذا سبب منطقي لإنهاء المهام ، وهذا حسب ما ورد في المرسوم التنفيذي رقم 90-226[2].

5) إنهاء مهام الوالي المدعو لشغل وظيفة عليا أخرى:

ويتم هذا بموجب قرار فردي صادر من السلطة التي لها صلاحيات التعيين، وهذا حسب المادة 28 و 29 من الرسوم التنفيذي رقم 30-226، وفي هذه الحالة يحتفظ المعني المدعو إلى شغل وظيفة عليا بالراتب المرتبط بالوظيفة التي كان يشغلها حتى يصدر بشأنه تعيين آخر ولمدة لا تتجاوز سنة.

[1] – علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى، الجزائر، 2006، ص 28

[2] – المادة 32 من الرسوم التنفيذي رقم 90-226، السالف الذكر.

كل هذه الشروط السابقة تلعب دور مهم في حسن اختيار الشخص المناسب لتولي منصب الوالي فمن شأنها دعم وتحسين مهارات الوالي في مجال التسيير والإدارة، ولكن ما يسجل على هذه الشروط هو أنها غير ملزمة ومقيدة لرئيس الجمهورية، فله سلطة تقديرية في تعيين من يراه مناسبا لتولي منصب الوالي، وهذا ما أكدته المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 الفقرة الأخيرة " **غير انه يمكن تعيين 05% من سلك الولاة خارج أصحاب هذه الوظائف المنصوص عليها**".

لذلك فرئيس الجمهورية يمكنه تعيين واليين من أصل 48 والي بحرية مطلقة دون التقيد بأي شرط من الشروط الخاصة السابقة الذكر[1].

أما فيما يخص إنهاء المهام فعلى الرغم من أن إنهاء مهام الوالي سواء بطريقة عادية أو غير عادية يتم بطريقة قانونية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال بواسطة مرسوم رئاسي، إلا أن هذا المرسوم لا يكون مسببا ولا مبررا بل يستعمل رئيس الجمهورية سلطته التقديرية الواسعة كما هو الشأن في التعيين تجسيدا للمبدأ القائل " **من له سلطة التعيين له سلطة الإنهاء**" هو ما يطلق عليه بالفصل الإداري غير التأديبي.

المطلب الثاني:

الضمانات والالتزامات الوظيفية للوالي

نلاحظ أن النظرة للموظف السامي تغيرت و كذلك مركزه بصدور دستور 1989[2] وتكريسه للتعددية الحزبية فلم يعد للوالي أي وظيفة حزبية كما في السابق ولم يعد أي طرف سياسي على المستوى المحلي يفرض عليه بعض الآراء والتوجيهات كما كان يفعل محافظ الحزب في ظل الحزب الواحد[3]، ومن الأمور التي تؤدي إلى بسط الاستقرار الوظيفي للولاة

[1]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 30.

[2] - دستور 1989، السالف الذكر.

[3]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 51.

أن يكونوا على علم بالحقوق التي يتمتعون بها (الفرع الأول) والواجبات التي يخضعون لها (الفرع الثاني).

الفــرع الأول:

الضمانات التي يتمتع بها الوالـــــــي

تعترف النصوص القانونية للوالي باعتباره موظفا ساميا في الدولة بمجموعة من الحقوق تعكس المنصب الهام الذي يشغله، ويمكن تصنيف هذه الحقوق بالنظر لطبيعتها إلى حقوق مالية وعينية (أولا) وحقوق وظيفية لارتباطها بالمسار المهني لأي موظف سام (ثانيا).

أولا- الحقوق المالية والعينية للوالي

تعتبر الحقوق المالية من أبرز المزايا التي يتمتع بها الولاة، والمتمثلة أساسا في الحق في الراتب، الحق في السكن والحق في النقل، باعتبار أن هذه الحقوق تناسب حجم المسؤولية الملقاة على عاتقه وتراعي التبعات المرتبطة بالوظيفة الحساسة التي يمارسها، ولأهمية هذه الحقوق سوف نتولى تفصيلها كما يلي:

1) الحق في الراتب :

وهو حق يتمتع به الوالي على غرار باقي أعوان الحكومة من موظفين ومستخدمين على مستوى مختلف الإدارات العامة في الدولة، وفي هذا الإطار يتقاضى الوالي مرتبا مقابل العمل والجهد الذي يقدمه، ومن المفيد التنويه إلى إن الراتب الذي يتقاضاه الوالي مرتفع على غرار غيره من الموظفين السامين في الدولة، ويعود ذلك إلى طبيعة الوظائف والمسؤوليات المنوطة له وهذا ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر[1]، غير أن مرتب الوالي الذي يتقاضاه لا يدخل ضمن التصنيف المعمول به في الوظائف العليا طبقا للمرسوم التنفيذي 90- 228 الذي يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة[2].

[1]- الفقرة الأولى من نص المادة الرابعة من المرسوم التنفيذي رقم 90 - 226 السالف الذكر.

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

2) الحق في السكن:

علاوة على حق الوالي في الاستفادة من راتب شهري، اعترف القانون بحقه في الاستفادة من سكن وظيفي، وذلك بموجب عدة مراسيم تنفيذية، ومن أبرزها المرسوم التنفيذي رقم 89-10[1] المتعلق بشغل المساكن الممنوحة بسبب الضرورة الملحة ولصالح الخدمة، كأن يكون حضوره مطلوبا ليلا بالإضافة إلى حالات أخرى منصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 89-10 السالف الذكر[2].

ثانيا: الضمانات الأخرى

إضافة للحقوق المالية و العينية للولاة هناك أيضا حقوق وامتيازات منصوص عليها في عديد القوانين تشمل كل من الحق في الترقية، وقابلية الوضع خارج الإطار بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من عطلة خاصة دون أن ننسى الحق في الحماية.

1) الحق في الترقية :

تعتبر الترقية من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالي بصفته موظفا ساميا، كامتداد لعلاقة الموظف القانونية مع نظامه الأصلي الذي كان ينتمي إليه ويبقى الموظف محتفظا به حسب المرسوم التنفيذي رقم 90 -226 السالف الذكر[3].

2)الوضع خارج الإطار:

وهو ما حددته المادة 17 من المرسوم التنفيذي 90-230 المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، الذي يشير إلى أن المستفيد الوحيد من هذا الحق هم الولاة ويوضع الوالي في وضعية خارج الإطار بمرسوم رئاسي، بناء على اقتراح من وزير الداخلية وذلك من أجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو أي مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى.

---

[1]- المرسوم التنفيذي رقم 89- 10 المؤرخ في 07 فيفري 1989، المتعلق بشغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة و لصالح الخدمة، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 08 فيفري 1989.

[2]- المادتين 12 و 13، المصدر نفسه.

[3]-جاء في نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي 90 -226 السالف الذكر أنه " **يستمر العامل المدعو لممارسة وظيفة عليا في الانتساب إلى رتبته الأصلية ويحتفظ فيها إن اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن له ...** ".

وخلال هذه الفترة يستمر في تقاضي مرتبه من الهيئة الجديدة التي استقبلته ويتمتع بحقوق الترقية والتقاعد.

3) الحق في الاستفادة من عطلة خاصة :

يستفيد الوالي من هذا الحق إذا كان مدعوا لشغل وظيفة عليا أخرى أو إذا ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه[1] .

وقد نصت على ذلك المـــادة 21 من المرسـوم التنفيذي 90- 230 السـالف الذكر " **يستفيد الوالـــي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر في جميع الأحـوال** ". زيـادة على أحكام المرسوم التنفيذي رقم 90- 226 السالف الذكر.

4) الحق في الحماية :

الحماية المقررة لأصحاب المناصب العليا تفوق الحماية المقررة للموظفين الآخرين وذلك نظرا لأهمية المنصب وهي تنقسم لنوعين:

أ- الحماية اتجاه الغير:

وهذا الحق يكون بحكم أن الوالي وهو يمارس مهامه قد يصادف إصابات أو حتى تهديدات أو اعتداءات مهما كان نوعها من الغير، لكن القانون كفل له الحماية اللازمة والضرورية من هذه الأفعال حيث أقر المشرع عقوبات جزائية على مرتكب هذه الأفعال من خلال ما ورد في قانون العقوبات[2]، وذلك كضمانة للموظفين الساميين في الدولة لحسن سير

[1]- تنص الفقرة الرابعة من المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السالف الذكر أنه " **ينتفع بعطلة خاصة، العامل الذي يمارس وظيفة عليا و استكمل المدة المنصوص عليها في الفقرة الأولى أعلاه، كما ينتفع بها العامل الذي يخضع لأحكام الفقرة الأخيرة من المادة 29 أعلاه ...** " .

[2]- المادة 144 من الأمر 66-156 المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 11 يونيو 1966، المعدل والمتمم.

وظيفتهم وتحقيق الأهداف المرجوة. وكذا المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر قد نصت على هذه الحماية اتجاه الغير[1].

ب- الحماية اتجاه القضاء:

تكون هذه الحماية في حالة وجود تهمة ضد الوالي، يجب أولا أن تخطر بذلك السلطة السلمية فورا، (المتمثلة في وزير الداخلية) الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من مدى حقيقة الوقائع التي اتهم بها الوالي هل ارتكبت لدى ممارسته الوظيفة أو بمناسبتها، أو خارجها ثم تحدد المسؤولية على أساس ذلك وبعدها تبلغ نتائج التحقيق للسلطة القضائية المختصة وهو ما تم النص عليه في قانون الإجراءات الجزائية[2].

نجد أن قانون الإجراءات الجزائية قد مكن الوالي من امتياز قضائي، يستفيد منه لحمايته من الضغوطات التي قد يتعرض لها من قضاة المحاكم أو المجالس في حالة آل إليهم اختصاص النظر في التهم الموجهة للولاة.

الفـــرع الثـــاني:

الالتزامات الملقاة على الـــــــوالي

في مقابل تلك الحقوق فغنه تقع على عاتق الوالي التزامات تفوق التزامات أي موظف عمومي تتماشى وحجم السلطات والصلاحيات التي يضطلع بها، وتجعل لزاما عليه أن الخضوع لالتزامات وظيفية موازية لتلك الأعباء، وباعتباره كأي موظف سامي في الدولة يتعين عليه مجموعة من الالتزامات و الواجبات خلال أداء مهامه وحتى بعد نهايتها.

---

[1]- حيث تنص المادة الخامسة من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السالف الذكر " **يتعين على السلطة السلمية أن تتخذ أي إجراء يومي إلى حماية العامل الذي يمارس وظيفة عليا من التهديدات و الاهانات و الشتم و القذف و الاعتداءات مهما كان نوعها مما قد يتعرض له بسبب ممارسته لمهامه أو بمناسبتها** ...".

[2]- المادة 573 من الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 10 جوان 1966، المعدل و المتمم.

أولا: التزامات الوالي خلال أداء وظيفته

وكأي موظف سامي في الدولة تترتب على الوالي مجموعة من الواجبات المرتبطة بتأدية مهامه .

1) أداء المهام بإخلاص:

الإخلاص في ممارسة المهام من تبعات أي وظيفة عامة في الدولة وإن نظرنا إلى مسؤوليات الوالي وجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص عند تأديته لمهامه لأنه يعمل لحساب الدولة، وهو ملزم بالسهر على مصالحها وهذا ما أكده المشرع الجزائري في المرسوم التنفيذي رقم 90-226 حيث نص على أن الموظف السامي " **يجب يكون حريصا على المصالح العليا للأمة وأن يدعمها ويرعاها قصد المحافظة عليها**"[1].

فالوالي الذي يكون له انتماء حقيقي للأمة يجد نفسه حريصا على مصالحها العليا كما نص نفس المرسوم على وجوب تحلي الموظف السامي بضمير مهني فعال[2] .

2) الخضوع للسلطة الرئاسية :

يجب على الموظف السامي أن ينفذ الأوامر الصادرة إليه بدقة وأمانة في حدود النظم والتعليمات، والوالي بصفته موظفا ساميا على المستوى المحلي وفي إطار مهنته وجب عليه الخضوع للسلطة السلمية سواء سلطة التعيين وإنهاء المهام، وكذلك سلطة الإشراف والتوجيه.

3) ارتداء البذلة الرسمية:

ألزم المشرع الجزائري الوالي بارتداء بذلة مهنية رسمية خلال ممارسته لمهامه . وذلك بموجب المرسوم83- 594[3]. المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر، والتي يتم

---

[1]- الفقرة الثانية من نص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السالف الذكر.

[2]- جاء في الفقرة الأولى من نص المادة الثالثة من المرسوم نفسه " **يجب على العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة أن يبرهن لدى ممارسته مهامه عن تمتعه بضمير مهني فعال** ".

[3]- المرسوم التنفيذي رقم 83 – 594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر، المؤرخ في 29 أكتوبر 1983، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة في 01 نوفمبر1983 .

الموافقة عليها من قبل لجنة وزارية مشتركة، والغرض منها هو تجنب الخلط أو الوقوع في التشابه بين البدلات الرسمية، التي قد يكون أصحابها مدنيين أو عسكريين.

لقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 02 أكتوبر 1984 والتي تتكون من لباسين، الأول صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، أما الثاني شتوي لونه أزرق بحري قاتم[1].

4) التصريح بالممتلكات :

لقد أقر المشرع الجزائري الكيفيات الواجبة للموظفين العموميين للتصريح بالممتلكات نجد المادة السادسة في فقرتها الأولى تنص على أنه " **يكون التصريح بالممتلكات الخاص برئيس الجمهورية، وأعضاء البرلمان، ورئيس المجلس الدستوري و أعضاءه، ورئيس الحكومة وأعضاءها، ورئيس مجلس المحاسبة، ومحافظ بنك الجزائر، والسفراء والقناصلة، والولاة، أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ انتخاب المعنيين أو تسلمهم مهامهم ...**".

يكون التصريح بالممتلكات الخاص بالولاة في شكل مكتوب وموقع من طرف الوالي أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه مهامه[2]، ويشمل التصريح جردا لكافة الممتلكات العقارية و المنقولة التي يملكها الوالي و أولاده داخل وحتى خارج الجزائر[3]. وهذا ما نص عليه القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته المعدل والمتمم" **يحتوي التصريح بالممتلكات، ...، جردا للأملاك العقارية و المنقولة التي**

---

[1]- عشي علاء الدين، مركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص31 .

[2]- الفقرة الأولى من نص المادة السادسة من القانون رقم 06 – 01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 20 مارس 2006، المعدل والمتمم.

[3]- المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 06 – 414 المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية عدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006.

يحوزها المكتتب أو أولاده القصر، ولو في الشيوع، في الجزائر و/أو في الخارج ...". (الملحق 01).

هذا قصد ضمان الشفافية في الحياة السياسية والشؤون العامة وحماية الممتلكات العمومية[1]، وقد تم النص على ضرورة التصريح بالممتلكات في أحكام الدستور أيضا[2].

وتكون إجراءات التصريح بالممتلكات من بداية الوظيفة حتى نهايتها حيث يكون التصريح الأولي عند بداية المسار المهني ثم التصريح التجديدي عند كل زيادة معتبرة، والتصريح النهائي عند نهاية المسار المهني [3].

ويعدّ هذا التصريح بالممتلكات في نسختين يوقعهما الوالـــي والسلطة المودع لديها، وتسلم نسخة أخرى للوالـــي [4].

5) احترام أخلاق المهنة :

تحدث قانون الوظيفة العامة عن بعض الجوانب في أخلاقيات المهنة و هو ما يتعلق بشروط التعيين، ومؤهلات الموظف والحفاظ على الأسرار والالتزام بوقت الدوام[5]، وعالج بعض الأخلاقيات السلبية التي تترتب عنها عقوبات تأديبية.

---

[1]– المادة الرابعة، من المرسوم الرئاسي رقم 06 – 414، السالف الذكر.

[2]– وفي هذا الإطار تنص المادة 23 من دستور سنة 1996 المعدل و المتمم على" **يجب على كل شخص يعين في وظيفة سامية في الدولة ، أو ينتخب في مجلس محلي ، أو ينتخب أو يعين في مجلس وطني أو هيئة وطنية ، أن يصرح بممتلكاته في بداية وظيفته أو عهدته أو نهايتها** ".

[3]– عثماني فاطمة ، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 ، ص – ص 77 و78.

[4]– المرجع نفسه، ص 84.

[5]– وهو ما جاء في نصوص المواد 40 و ما بعدها من الأمر 06 – 03 المتضمن القـــانون الأساسي العام للوظيفة العامة، السالف الذكر.

6) عدم الجمع الوظيفي :

تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط أخر ما عدا الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة، ويستثنى كذلك القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث العلمي وذلك بترخيص من وزير الداخلية، شرط أن لا يكون سببا في التشهير لهذه الأعمال العلمية[1] .

ثانيا :واجبات الوالي بعد انتهاء وظيفته

وهي الواجبات التي تتبع خارج الوظيفة ويدخل ضمنها سلسلة من الواجبات المتعلقة بالوظيفة و كذا الواجبات التي تحد من حرياته[2].

1) الواجبات المتعلقة بالوظيفة :

أ- كتمان السر المهني :

وقد ألزم القانون الموظفين سواء في سلك الوظيفة العامة أو الذين يشغلون مناصب عليا كالوالي، الالتزام بعدم كشف السر المهني حتى بعد انتهاء فترة خدمته في هذه الإدارة، هذا كما جاء في الأمر رقم 06-03 المتعلق بالوظيفة العامة السالف الذكر.

ب- البقاء رهن إشارة الإدارة :

يجب على الوالي باعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة أن يبقى قيد إشارة الإدارة التي يمارس على مستواها مهامه، حتى وان كان متقاعدا لأن الوالي يعد من أعمدة الحكومة وركائزها التي يعتمد عليها داخل الوظيفة وخارجها، كما يعطيه منصبه من معرفة واسعة بالمشاكل والظروف الطارئة التي قد تؤدي الاستعانة به من جديد، لذا ترى الحكومة أنه هو الأصلح لأداء مهام جديدة[3].

---

[1]- المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 " **تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط مأجور أخر ولا ينطبق هذا المنع على إنتاج الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية ...**"

[2] - Essaid Taib, Droit de la fonction publique, Edition Houma, Alegrie, 2003, p. 174.

[3]- تنص المادة العاشرة من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السالف الذكر على أنه " **يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه** ".

ج- المحافظة على كرامة الوظيفة :

الوالي ملزم بالمحافظة على حسن واستقامة سلوكياته، ولو كان خارج الوظيفة وحتى بعد انقضاء مهامه، وعليه تجنب أي موقف قد يؤدي إلى تشويه كرامة المهام التي أسنـدت إليه مهما كانت، وقد نص المشرع على ذلك بموجب المرسوم 90 . 226[1] السالف الذكر.

2) الواجبات التي تحد من حرياته :

باعتباره موظفا ساميا في الدولة تفرض على الوالي مجموعة من القيود التي ترد على ممارسة بعض الحريات الفردية و الجماعية سنتعرض لها كما يلي :

أ- القيود الواردة على الحريات الفردية :

ويمكن إيجازها في النقاط التالية :

- البقاء في مكان ممارسة المهام وعدم التنقل إلا برخصة من السلطة السلمية هذا ما نص عليه المرسوم التنفيذي 90 -226 السالف ذكره[2].

- إخبار السلطة السلمية بعقد قرانه قبل ثلاثة أشهر من إقامة الزفاف وهذا بموجب نصوص المرسوم رقم 90 . 226 الذي سبق ذكره " **يتعين على العـــامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يخبر سلطته السلمية كتابيا بعقد زواجه قبل ثلاثة أشهر من إقامة حفل الزواج ...**"[3].

- يجب على الوالي أن يصرح للسلطة السلمية بنشاط زوجه مما كانت طبيعته وهذا ما أورده المرسوم التنفيذي السالف الذكر **"يجب على كل عامل يمارس وظيفة عليا أن يصرح لسلطته السلمية بأي نشاط مهني تقوم به زوجته، ...**"[4].

---

[1]- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر.

[2]- في هذا الإطار جاء في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 السالف الذكر." **يمكن أن يلزم العمال الذين يمارسون بعض الوظائف العليا بالتماس رخصة من سلطتهم السلمية بمناسب أي تنقل يقومون به خارج دائرة إقامتهم**"

[3]- المادة 17 من المصدر نفسه.

[4]- المادة 15 من المصدر نفسه.

– الحد من حرية التعبير وذلك بإلزامه بالمحافظة على السر المهني كما سبقت الإشارة إليه، ويمنع من الترشح للانتخابات لمدة سنة واحدة في الولاية التي يشرف عليها حسب قانون الانتخابات[1].

– يمنع عليه ممارسة أي مهام لدى مؤسسة أو منظمة دولية بعد انتهاء مهامه وهذا لمدة سنتين[2].

ب– القيود الواردة على الحريات الجماعية :

من بين هذه القيود : القيد المتعلق بالانخراط في جمعية أجنبية أو مشاركته فيها إلا برخصة كتابية من قبل السلطة العليا وهو ما نص عليه المرسوم التنفيذي رقم 90 . 226 [3].

كذلك يمنع عليه اللجوء للإضراب للمطالبة بحقوقه وإن كان استعمال هذا الحق يتعلق بالاعتراف بالحق النقابي.

كما يمنع عليه الانخراط في أي حزب سياسي بعد انتهاء فترة خدمته المهنية[4].

---

[1]– جاء في نص المادة 89 من القانون العضوي رقم 12–01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد الأول، الصادرة في 14 يناير 2012 " **يعد غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم و لمدة سنة واحدة بعد التوقف عن العمل، في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم : الولاة ، ...**"

[2]– المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 226 السالف الذكر.

[3]– المادة 18، المصدر نفسه.

[4] – المادة العاشرة من القانون العضوي رقم 12–04، المتعلق بالأحزاب السياسية، المؤرخ في 12 يناير 2012، الجريدة الرسمية العدد الثاني، الصادرة في 15 يناير 2012.

المبحث الثـــاني:

ســـلـطـات الـــــوالـــي

يحوز الوالي سلطات كثيرة ومتنوعة، ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى منها قانون العمران، قانون البيئة، قانون الأملاك الوطنية، قانون الانتخاب، قانون الإجراءات الجزائية والقوانين العقارية وهذا ما يجعله يشكل السلطة الأساسية في الولاية بحيث يرأس الولاية ويمثلها في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، كما يعد الوسيط بين الإدارة المحلية والسلطة المركزية[1].

ولقد تم تحديد سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية في الفصل الأول، وسلطاته بصفته ممثلا للدولة في الفصل الثاني من الباب الثالث من القانون رقم 12- 07 المتعلق بالولاية.

وهنا يجب المقارنة بين اختصاصاته في القـانون رقم 90- 09 المتعلق بالولاية الملغى[2] والقانـون رقم 12-07 المتعلق بالولاية الحالي. كما يجب ذكر حالة الطوارئ والحصار التي من شأنها أن توسع من صلاحيات الوالي في الحالات غير العادية.

وبما أن الوالي يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة[3]، فهو ممثل السلطة المركزية بمختلف الوزارات على مستوى إقليم الولاية، إلى جانب ذلك يعتبر الرئيس الإداري للولاية لذا سنتطرق لسلطات الوالي بصفته ممثل للدولة (المطلب الأول)، وسلطاته بصفته ممثلا للولاية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول:

سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة من صور عدم التركيز الإداري بصفته ممثلا للدولة على المستوى المحلي، فهو هيئة من هيئات عدم التركيز، إن اختصاصات الوالي تتنوع وتتفرع وإن جاء العديد منها في قانون الولاية فإننا نجد جملة من الاختصاصات منصوص عليها في

[1]– بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، المرجع السابق، ص 174.

[2] - القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، المؤرخ في 07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية، العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990(الملغى).

[3] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار جسور، الجزائر، 2007، ص261.

نصوص تشريعية وتنظيمية، حيث يصعب حصرها كلها في فئات نظرا لتعدد ميادين ممارستها[1]. وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة إليه بصفته ممثلا للدولة في التمثيل والتنفيذ (الفرع الأول) وكذا صلاحياته في مجال الضبط، سواء الضبط الإداري أو القضائي (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

سلطـــات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ

سنوضح من خلال هذا الفرع صلاحيات الوالي بصفته ممثل للدولة في مجال التمثيل (أولا) وسلطاته في مجال التنفيذ (ثانيا).

أولا : سلطات الوالي في مجال تمثيل الدولة

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، وهذا ما نص عليه القانون رقم 12-07 [2] المتعلق بالولاية، وبهذه الصفة ينسق الوالي ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، فهو القائد الإداري للولاية وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء، إذ يلتزم باطلاع هؤلاء الوزراء مباشرة بالقضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية، الاقتصادية والاجتماعية في الولاية، كما ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر، أين استثنى المشرع بموجبها بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي[3] وهي :

---

[1]- عشي علاء الدين، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، المركز الجامعي العربي التبسي، 2006 ، ص 86 .

[2] - المادة 110 من قانون الولاية رقم 12 -07 " **الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة** "

[3]- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية (القانون رقم 12 /07 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، جسور للنشر، الجزائر، 2012 ، ص 239 و 240 .

– العمل التربوي والتنظيمي في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، (مع العلم أن القانون رقم 90–09 لم يشر إلى قطاع التعليم العالي والبحث العلمي في مادته رقم 93 منه)، وهذا يمثل إضافة في القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

– وعاء الضرائب وتحصيلها .

– الرقابة المالية .

– إدارة الجمارك.

– مفتشية العمل .

– مفتشية الوظيفة العامة .

– المصالح التي يتجاوز نشاطها حدود الولاية .

والسبب وراء استثناء هذه القطاعات من رقابة الوالي واضح كونها تخضع من حيث الأصل للسلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني[1].

كما أن الوالي وبالإضافة إلى ذلك يمثل الدولة أمام القضاء سواء كمدّعى أو مدّعى عليه [2]، ويختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كانت الدولة طرفا فيها[3] .

وتجدر الإشارة إلى أن هناك من يساعد الوالي في مهمة تمثيل الدولة، على مستوى الولاية وهم الولاة المنتدبون وكذا رؤساء الدوائر، موزعون على مقاطعات إدارية[4] :

---

[1]– بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 175 .

[2]– عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الخامسة ، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008، ص 276.

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

[4]- MAHIOU AHMED, études de droit public algérien, office des publications universitaires, Algérie, 1984, p. 47.

1) الولاة المنتدبون:

ولقد جاء منصب الوالي المنتدب ضمن المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية بالدولة، حيث ورد في المادة الثالثة منه "**يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية:** .....

8- بعنوان الإدارة الإقليمية : .....

- **الولاة المندوبون.....**" [1].

ويتمتع الوالي المنتدب في مجال التنسيق والتنظيم بجملة من الصلاحيات وقد وردت في المرسوم الرئاسي 15-140 المتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها[2].

والذي يستشف من خلال الاطلاع على نصوص المواد المنظمة لمهام الوالي المنتدب أنها تتميز بالضعف والانحصار مقارنة بمهام الوالي، إضافة إلى وجود تبعية واسعة لوالي الولاية في عدة مجالات، فجل صلاحيات الوالي المنتدب معلقة على إجازة من الوالي في شكل تفويض، كما أن كل أنشطته تخضع لرقابة مشددة و إشراف من قبل والي الولاية .

2) رئيس الدائرة:

يعتبر رؤساء الدوائر هيئات عدم التركيز حيث ورد في نص المادة الثالثة من المرسوم الرئاسي رقم 99- 240 السابق ذكره " **يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية :** .....

8- بعنوان الإدارة الإقليمية : ...

-رؤساء الدوائر..." .

[1]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2005، ص 12.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 15- 140 ، مؤرخ في 27 مايو 2015 ، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة و المرتبطة بها، الجريدة الرسمية عدد 29، الصادرة في 31 ماي 2015.

رؤساء الدوائر يمارسون عدة صلاحيات تحت سلطة الوالي كممثل للدولة، والملاحظ حول صلاحيات واختصاصات رئيس الدائرة أنها تتجاوز الاختصاصات القومية لتشمل اختصاصات محلية على مستوى البلديات

نستنتج مما سبق الدور المهيمن للأجهزة المعيّنة على المستوى المحلي تحت سلطة الوالي على حساب العناصر المحلية المنتخبة.

ثانيا : سلطات الوالي في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات

إلى جانب ما ذكرناه من اختصاصات في مجال التنسيق والتمثيل، أوجب المشرع على الوالي السهر على تنفيذ مختلف القوانين والتنظيمات حسب القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر، حيث لم يختلف عن القانون رقم 90- 09 المتعلق بالولاية (الملغى) فقط إضافة على ذلك – ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة- في القانون رقم 12-07 السالف الذكر.

فالوالي وفقا لهذا مكلف بتنفيذ :

- القوانين والأوامر التي تصدر عن السلطة التشريعية.
- التنظيمات.

وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية حسب نص المادة 125 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

وبالإضافة إلى صلاحيات التمثيل والتنفيذ الممنوحة للوالي نجد أن المشرع أوكل صلاحية أخرى للوالي تتمثل في تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطات العليا، بحيث يسهر على تنفيذ القرارات الصادرة عن الوزراء.

وباعتبار الوالي ممثل الدولة على المستوى المحلي، فانه بموجب المادة 113 من القانون رقم 12-07 السابق ذكره وإلى جانب تنفيذ القوانين والتنظيمات يسهر على احترام رموز

الدولة وشعاراتها[1]. كما أن الوالي هو الآمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة للبرامج المقررة لصالح تنمية الولاية[2].

الفرع الثانـي:

سـلطات الوالـي في مجال الضـبط الإداري والقضائي

بالإضافة لسلطات الوالي في مجال التمثيل والتـنفيذ لمختلف القوانين والتنظيمات وبصفته ممثل للدولة، فقد أوكل المشرع للوالـي اختصاصات في مجال الضبط الإداري والقضائي وهذا ما سنتناوله :

أولا : سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري

يقوم الوالي باختصاصات الضبط الإداري بمختلف عناصره (الأمن، السكينة والصحة العمومية)[3]، ويقصد بالضبط الإداري حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد فتحد من حرياتهم العامة قصد حماية النظام العام عن طريق أعمال الضبط الإداري[4] التي تتمثل في :

-المنع، الترخيص، الإعلان المسبق وتنظيم النشاط، وهذا من أجل:

1) الحفاظ على الأمن و السكينة العامة :

أ- **الحفاظ على الأمن :** وذلك وفقا لما جاء في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر، إذ أن الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام، الأمن والسكينة العامة لمواطني ولايته. وذلك عن طريق اتخاذ كافة الإجراءات التي تطمئن الفرد على نفسه ومـاله[5]. وهذا جاء مطابقا لأحكام القانون رقم 90 . 09 المتعلق بالولاية الملغى.

---

[1]- تنص المادة 113 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر" **يسهر الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية** "

[2]- تنص المادة 121، المصدر نفسه، على أن " **الوالي هو الآمر بصرف ميزانية الدولة للتجهيز المخصصة له بالنسبة لكل البرامج المقررة لصالح تنمية الولاية** " .

[3]- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 201.

[4]- فريجة حسين، شرح القانون الإداري . دراسـة مقارنـة . الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010، ص 184.

[5]- المادة 114 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية السالف الذكر" **الوالي مسؤول على المحافظة على النظام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية** " .

والأمن العام هو العنصر الأول في النظـــام العام هدفه الحفاظ على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله من المخاطر التي قد يتعرض لها في مجال المرور أو في الأماكن العمومية [1].

ب- الحفاظ على السكينة العامة : وهو حق من حقوق الأفراد أن ينعموا بالهدوء والراحة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، لذا فانه على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية القضاء على كل مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة وذلك باتخاذ التدابير التي تكفل الهدوء، والقضاء على الضجيج والصخب الذي تصدره كل الأجهزة الموجودة لدى المصانع والمؤسسات وحتى المواطنين أنفسهم[2] .

ونظرا لكون الوالي يمتلك سلطة الضبط والتي تولد سلطة أخرى تتمثل في سلطة إصدار القرارات الضبطية[3]. فانه لضمان حسن تنفيذ القرارات وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن، التي تنسق بين نشاطاتها على مستوى الولاية في إطار حماية حقوق المواطنين وحرياتهم[4] .

2) الحفاظ على الصحة العامة والحماية:

إلى جانب توفير الأمن العام والسكينة العمومية للأفراد يقوم الوالي باتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية صحتهم و سلامتهم.

أ- الحفاظ على الصحة العامة : إن نشاط الوالي المتعلق بالصحة العامة يتمثل في اتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد[5] ، وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يصدر لوائح يمنع بها تعريض المأكولات للتلوث، ويمنع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها في الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية، أو اتخاذ

---

[1]- لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجدد، الجزائر، 2011، ص 123.

[2]- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة،2007، ص 21.

[3]- المادة 125 من القانون رقم 12 – 07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

[4]- المادة 115 من المصدر نفسه.

[5]- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 202.

الإجراءات التي تكفل تغذية الأفراد، أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات التي تساعد منع انتشار الأوبئة[1].

ب- الحماية المدنية : يعد الوالي المسؤول الأول عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية ، وهو ما يمكنه من تسخير الأشخاص والممتلكات وهذا وفقا لما جاء في نص المادة 119 من القانون رقم 12-07 السالف الذكر[2] والذي لم يختلف عن ما جاء به القانون 90- 09 القديم في المادة 101 من، وخلال بقاء الجزائر في حالة الطوارئ، كان بإمكان السلطة الوصية المتمثلة في وزير الداخلية، حل المجالس المحلية و تعويضها بمندوبيات محلية توضع تحت وصاية الوالي طيلة فترة قيام حالة الطوارئ منذ سنة 1990[3].

وفي حالة الظروف الاستثنائية فإن الوالي يسخر كل قوات الشرطة والدرك الوطني المتواجدة في إقليم الولاية، وتوضع تحت تصرفه كل مصالح الأمن من أجل حماية حقوق المواطنين[4].

وفي هذا الإطار خولت له سلطات واسعة وهذا بموجب المادة السادسة من المرسوم الرئاسي رقم 92-44 المتضمن إعلان حالة الطوارئ[5]، لوزير الداخلية والجماعات المحلية في كامل التراب الوطني والوالي على امتداد تراب ولايته[6].

---

[1]- فريجة حسين، المرجع السابق، ص 185.

[2]- المادة 119 من القانون رقم 12 – 07 المتعلق بالولاية السالف الذكر" **يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتحيينها و تنفيذها ...**"

[3] – بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001، ص 113.

[4]- المادة 116 من القانون رقم 12 – 07 السالف الذكر" **يمكن الوالي، عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك ، أن يطلب تدخل قوات الشرطة و الدرك الوطني المتواجدة على إقليم، عن طريق التسخير** ..." .

[5]- المرسوم الرئاسي رقم 92 – 44، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09 فبراير 1992، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

[6]- غضبان مبروك، " **قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ و مدى تأثيرهما على الحقوق الحقوق و الحريات في الجزائر**"، مجلة الفكر، العدد العاشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012 ، ص .ص 29 و30 .

ثانيا : سلطات الوالي في مجال الضبط القضائي

يقصد بالضبط القضائي جمع الاستدلالات الموصلة للتحقيق كما جاء في قانون الإجراءات الجزائية[1]، فهو يجري نوع من التحقيق الأولي عن الجرائم وجمع الأدلـة عنها وعن مرتكبيها. وبالتالي فالوالي يعمل على مواصلة صيانة النظام العام وعدم الإخلال بمبدأ الأمن العام والسكينة العامة وهو ما يسعى إليه من خلال صلاحية الضبط الإداري. حيث أن مهمة الضبط القضائي تكون ردعية وتأتي بعد وقوع الجريمة عكس الضبط الإداري الذي تكون مهمته وقائية[2].

ولقد منح المشرع الجزائري للوالي صفة الضبطية القضائية بموجب قانون الإجراءات الجزائية في القسم الثالث منه تحت عنوان: سلطات الولاة في مجال الضبط القضائي، وهذا بموجب المادة 28 التي تنص " **يجوز لكل وال في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة و عند الاستعجال فحسب ، إذا لم يكن قد وصل إلى علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث أن يقوم بنفسه باتخاذ الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات و الجنح الموضحة أنفا و يكلف بذلك كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين** ...".

باستقراء المادة أعلاه نستنتج أنه تكون للوالي سلطة الضبط القضائي في الحالات التالية:

- الجرائم ضد أمن الدولة.
- أن تكون الجرائم موصوفة قانونا أنها جنحة أو جناية.
- أن يتوفر في تلك الجرائم وجه الاستعجال، لأنه في حال لم تكن مستعجلة فهي من اختصاص ضابط الشرطة.
- أن لا يكون الوالي قد علم بأن السلطة القضائية أخطرت بالجريمة[3].

---

[1]– المادة 12 من قانون الإجراءات الجزائية، السالف الذكر " ... **ويناط بالضبط القضائي مهمة البحث و التحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها و عن مرتكبيها مادام لم يبدأ فيها بتحقيق قضائي** ".

[2]– فتان صابرينة، صلاحيات الوالي في مجال الأمن و الحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص 45.

[3] – حزيط محمد، مذكـرات في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2010، ص52 .

ولقد نصت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية على أن الوالي إذا استعمل هذا الحق فإن سلطته هنا تكون مقيدة، حيث يتعين عليه أن يقوم فورا بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة، ليتخلى بذلك عن جميع هذه الإجراءات للسلطة القضائية المختصة مع إرسال الأوراق لوكيل الجمهورية وأن يقدم له جميع الأشخاص المضبوطين[1].

يمكن أن نشير هنا أن المادة 28 السابقة الذكر قد تركت السلطة التقديرية للوالي في تقدير مدى الاستعجال من دونه، ولم تضع له أي حد.

بموجب ما ذكرناه فان الوالي يحوز على صفة الضبطية القضائية، بالرغم من أن ذلك يعد تعديا على مبدأ الفصل بين السلطات باعتبار الوالي سلطة تنفيذية، إلا أن المشرع الجزائري منحه تلك الصفة وذلك في حدود التعاون بين السلطات، وقيد اختصاصه في هذا المجال بموجب مجموعة من الشروط السابقة.

الفرع الثالث:

سلطات الوالي في مجال الانتخاب

للوالي دور هام في مجال الانتخابات المحلية ، فهو المشرف على العملية الانتخابية، كما يساهم في عملية إعداد القوائم وله ممثل في اللجنة الإدارية، وعليه يقوم الوالي في هذا المجال بما يلي :

– توزيع الناخبين على مكاتب التصويت بقدر ما تقتضيه الظروف المحلية ويتطلبه عدد النـــاخبين، وفي حالة وجود مكتبان أو عدة مكاتب تصويت في نفس المكان "مركز التصويت "، فإن هذا المركز يوضع تحت مسؤولية موظف يعين ويسخر بقرار من الوالي[2].

– يمكن للوالي عند الاقتضاء وبترخيص من الوزير المكلف بالداخلية أن يتخذ قرارات لتقديم ساعة بدأ الاقتراع أو تأخير ساعة اختتامه في بعض البلديات وفي أنحاء الدائرة الانتخابية

[1]– الفقرة الثانية من المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية، السالف الذكر " **و إذا استعمل الوالي هذا الحق المخول له فإنه يتعين عليه أن يقوم فورا بتبليغ وكيل الجمهورية خلال 48 ساعة التالية لبدء هذه الإجراءات و أن يتخلى عنها للسلطة القضائية و يرسل الأوراق لوكيل الجمهورية و يقدم جميع الأشخاص المضبوطين** ..." .

[2] – المادة 27 من القانون العضوي رقم 12 – 01، المتضمن قانون الانتخابات، السالف الذكر.

الواحدة ، كما للولاة صلاحية تقديم افتتاح الاقتراع ب 72 ساعة على الأكثر وذلك أيضا بترخيص من وزير الداخلية[1].

– يعين ويسخر الوالي أعضاء مكتب التصويت والأعضاء الإضافيين بقرار، كما يملك الوالي صلاحية تنفيذ قرار رفض قوائم أعضاء مكاتب التصويت[2].

– يسخر الوالي عناصر الأمن من أجل مساعدة أعضاء مكاتب التصويت المتنقل عند الحاجة[3]، ومن هذا نستنتج أن للوالي تأثير مباشر على الهيئة الانتخابية على المستوى المحلي.

وبالتالي فهو يؤثر بطريقة غير مباشرة على النظام السياسي والنظام اللامركزي أيضا.

إضافة إلى ما ذكر من صلاحيات للوالي بصفته ممثل السلطة المركزية على المستوى المحلي فإنه يتمتع بصلاحية نزع الملكية للمنفعة العامة إذا كان المشروع لا يتجاوز حدود ولايته، أما إذا كان مشروعا وطنيا يعبر عدة ولايات فهو من اختصاص الوزير[4]. حيث تفتتح إجراءات التصريح بالمنفعة العمومية بقرار من الوالي و ذلك من أجل إثبات المنفعة العمومية التي تعتبر شرط ضروري لنزع الملكية، وكذا السبب المبرر لاستعمال الإدارة لهذه السلطة الاستثنائية. ويمر إصدار قرار فتح التحقيق بعدة إجراءات بالغة الأهمية، وهذا لضمان مشروعية القرار إذا كان صادرا عن السلطة المختصة بذلك.

وتتمثل السلطة المختصة بإصدار فتح التحقيق في الوالي، حيث يفتتح التحقيق المسبق عن نزع الملكية بموجب قرار من الوالي، و ذلك طبقا لنص المادة السادسة من المرسوم التنفيذي رقم 93 –186.ويستمد الوالي اختصاصاته من نص المادة 44 من المرسوم التنفيذي السابق الذكر التي سحبت الاختصاص فيما يتعلق بإصدار قرار فتح التحقيق من الجهات الإدارية المركزية و أسندته للوالي[5].

---

[1] – المادة 30 ، المتضمن قانون الانتخابات، السالف الذكر.

[2] – المادة 36 ، المصدر نفسه.

[3] – المادة 41 ، المصدر نفسه.

[4] – حميدان عبد الرزاق ، المرجع السابق ، ص 119 .

[5] – خليف ياسمين ، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع قانون المنازعات الإدارية ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 ، ص . ص 15 – 25 .

إن جعل سلطة إصدار قرار فتح التحقيق من اختصاص الوالي دون السلطة المركزية من أجل تقريب الإدارة من المستفيد أو المتضرر من نزع الملكية، إذ يتقدم المستفيد من نزع الملكية بطلب إلى الوالي المختص إقليميا دون اللجوء إلى السلطة المركزية والتي غالبا ما يكون موطن المستفيد بعيدا عن مقرها [1] .

نستنتج أن صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة واسعة، وما تجدر الإشارة إليه أن هذه الصلاحيات تتوسع أكثر في الظروف غير العادية كحالة الحصار أو الطوارئ المعلنة من قبل رئيس الجمهورية.إذ يمارس الولاة صلاحيات أوسع من تلك المقررة في الأوضاع العادية، وهو ما أكدته العديد من النصوص القانونية.

المطلب الثاني:

سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية

بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات الواسعة التي يتمتع بها الوالي على المستوى المركزي بصفته ممثلا للدولة والسلطة المركزية على مستوى الولاية، فإنه بالمقابل يتمتع بسلطات على المستوى المحلي وقد تم النص عليها في قانون الولاية رقم 12 – 07 في مواده من المادة 102 إلى 109، ولقد تضمنت نوعين من السلطات، من حيث تمثيل الولاية (الفرع الأول) وكذا تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وهو ما سنتناوله في (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

سلطات الوالي في مجال تمثيل الولاية

خلافا للوضع بالبلدية – يمثل رئيس المجلس الشعبي – البلدية فإن مهمة تمثيل الولاية تستند قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي[2] .

ومن ثم فإن الوالي هو الذي يترأس إدارة الولاية ويمثل الولاية في جميع الحياة المدنية والإدارية كما يمثلها أمام القضاء.

[1] – خليف ياسمين، المرجع السابق، ص 17.

[2]– عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، المرجع السابق ، ص 112.

أولا : سلطات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية

تنص المادة 127 من القانون رقم 12 – 07 على أنه " **تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت تصرف الوالي.**

وتكون مختلف المصالح غير الممركز للدولة جزءا منها .

ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك " .أي أن الوالي هو الذي يترأس إدارة الولاية ويدير شؤونها العامة (الملحق 02).

هذا وقد كرس القانون رقم 12 –07 للوالي السلطة الرئاسية فكلفه بالسهر على حسن سير مصالح الولاية ومؤسساتها العمومية[1] وكذا تولي تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للقانون فيقوم الوالي بالتنسيق العام للإدارة [2]، ونجد أن " **الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تشمل الكتابة العامة والمفتشية العامة والديوان ورئيس الدائرة** "[3]، حسب المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها.

كما نصت كذلك المادة الثالثة من المرسوم نفسه 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** " .

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

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

[1] - BOUSSOUMAH MOHAMED, l'établissement public, office publications universitaires, Algérie, 2012, p. 81.

[2] – المادة 108 من القانون رقم 12 – 07 السالف الذكر.

[3] – المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 ، مؤرخ في 23 جويلية 1994 ، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، الجريدة الرسمية عدد 48 ، صادرة في 27 جويلية 1994.

1) سلطة التوجيه:

وتتمثل سلطة الإشراف في ما يصدره الوالــي من أوامر وتعليمات ومنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين وغير المباشرين سواءا شفهية أو كتابية، كذلك له سلطة تنظيم وتوزيع المهام على المرؤوسين وكذا سلطة التنظيم الداخلي[1].

2) سلطة الوالي على أعمال الموظفين:

وقد أشار المرسوم التنفيذي رقم 90 – 230 السالف ذكره إلى الأعمال التي يقوم بها الوالي في مجال ممارسته للرقابة على أعمال الموظفين في الولاية والمتمثلة في :

– فحص مشروعية و ملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه سواء من الناحية الشكلية أو الموضوعية.

– توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين بصفة مؤقتة و كذلك سحبها ، تعديلها أو إلغاءها.

– هو المسؤول عن تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ماعدا الموظفين المعيّنين بمرسوم رئاسي كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان ورئيس الدائرة فهم تابعين للسلطة المركزية[2].

3) سلطة الوالي على الموظفين:

للوالي أيضا إلى جانب الإشراف و الرقابة على أعمال الموظــفين سلطة على الأعضاء الموظفين في الولاية وتتمثل في سلطة التعيين والترقية وتوجيه الموظفين إلى فروع الإدارات المختلفة (النقل) وتكليفهم بالقيام بالأعمال الوظـيفية وكذا المنح الشخصية والنظر في طلبات الموظفين كطلب الاستقالة مثلا.

بالإضافة إلى ذلك يضطلع الوالي بمناسبة إشرافه على الموظفين إلى تقرير العقوبات التأديبية للموظفين الذين يخالفون أحكام القانون المنظم لمهامهم أو توجيهاته[3]، وهي منصوص عليها في قانون الوظيفة العامة الأمر 06 – 03 .كما يقوم وبتفويض من الوزراء التابع لهم بإبداء رأيه فيما يخص تعيين بعض المدراء الولائيين أو التنفيذيين.

---

[1]– بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص 19.

[2]– بلفتحي عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 83.

[3]– المرجع نفسه ، ص ص 83 و 84.

ثانيا : سلطات الوالي في مجال الحياة المدنية والإدارية

نصت الفقرة الأولى من المادة 105 من قانون الولاية رقم 12 – 07 على أن الوالي يمثل الولاية في الحياة المدنية والإدارية [1] وهذه الفقرة مطابقة لنص الفقرة الأولى من المادة 86 من قانون الولاية القديم 90– 09 . ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي كما الشخص الطبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو حتى أجنبية ، أو تقديم التعاون و التهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية وغيرها من النشاطات و الأعمال المدنية[2]. كما أنه وبصفته ممثلا للولاية يقوم بالزيارات التفقدية، وكذا زيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى كامـل تراب الولاية.

كذلك يمثل الوالي الولاية في الأعمال الإدارية وذلك بإمضاء العقود والصفـقات باسمها ولحسابها أو أي اتفاقية[3].

ثالثا : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء

إلى جانب التمثيل في الحياة المدنية والإدارية من قبل الوالي وكذا ترأس إدارة الولاية فإنه بموجب المادة 106 من القانون رقم 12–07، فإنه أيضا يمثل الولاية أمام القضاء[4] سواء كانت الولاية مدعية أو مدّعى عليها، ولم يورد المشرع الجزائري أي استثناءات على ذلك بموجب التعديل الحالي عكس ما ورد في نص المادة 87 من القانون رقم 90 –09 المتعلق بالولاية الملغى، أين استثنى المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة و الجماعات المحلية. إلا أن التعديل الذي مس هذه المادة حذف الاستثناءات ما قد يجعل من الوالي مدعيا ومدّعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية[5].

---

[1]– المادة 105 من القانون رقم 12 –07 المتعلق بالولاية السالف الذكر " **يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها ...**"

[2]– بلفتحي عبد الهادي ، المرجع السابق ، ص 81.

[3]– بوضياف عمار ، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق ، ص ص 342 و 343.

[4]– المادة 106 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية السالف الذكر "**يمثل الوالي الولاية أمام القضاء** ".

[5]– المادة 87 من القانون رقم 90–09، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

الفرع الثاني :

سلطات الوالي في مجال تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

بالإضافة إلى سلطات وصلاحيات الوالي في تمثيل الولاية في العديد من المجالات، له صلاحيات أخرى في مجال التنفيذ ولا يكتفي الوالي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي فقط بل يمارس إلى جانب ذلك صلاحيات الإعلام فيما يتعلق بمداولاته.

تنص المادة 102 من القانون رقم 12-07 على أنه " **يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها** " وبالتالي لم يخرج عن ما جاء به القانون السابق 90-09 أي أن المشرع أسند مهمة تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي للوالي ويعتبر المسؤول الوحيد عن حسن تنفيذها.

غير أنه لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد مصادقة وزير الداخلية والجماعات المحلية عليها في أجل أقصاه شهرين مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة:

- الميزانيات و الحسابات.
- التنازل عن العقار أو اقتناءه أو تبادله.
- إتفاقيات التوأمة.
- الهبات و الوصايا الأجنبية[1].

وهذه الأخيرة تعد إضافة في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية السالف الذكر حيث لم ينص عليها لا في القانون رقم 90-09 (الملغى) أو الأمر 69-38 المتعلق بالولاية السالف الذكر، حيث لم يشر المشرع إلى مداولات: اتفاقية التوأمة و الهبات و الوصايا الأجنبية.

---

[1]- تنص المادة 55 من القانون رقم 12 - 07 المتعلق بالولاية السالف الذكر" **لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها ، في أجل أقصاه شهرين (2)، مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي :**

- **الميزانيات و الحسابات.**
- **التنازل عن العقار و اقتناءه أو تبادله.**
- **اتفاقيات التوأمة.**
- **الهبات و الوصايا الأجنبية** "

وللوالي أيضا أن يستفيد من الأجهزة المساعدة له في عملية التنفيذ[1]، حيث يمكنه تفويض توقيعه على المواضيع التي تدخل في صلاحياته[2].

بالإضافة إلى هذه الصلاحيات فإن الوالي يقوم بدور تنموي على مستوى الولاية وله عدة اختصاصات في عدة مجالات نذكر منها :

في مجال التهيئة والتعمير[3]، في مجال النشاط الإقتصادي[4] وكذا في مجال الشبيبة والرياضة[5] والصحة[6] والسياحة [7].

نجد من خلال هذه الدراسة أن المشرع الجزائري قد منح للوالي دورا واسعا في مجال تمثيل الولاية، وبذلك نخلص إلى أن دور المجلس الشعبي الولائي ضئيل جدا في التمثيل وهو لا يتعدى النشاطات السياسية وتمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية.

إن صلاحيات الوالي التي يمارسها بصفته ممثلا للولاية المحلية أقل بكثير من اختصاصاته التي يمارسها باسم الدولة والسلطة المركزية بوصفه سلطة لا تركيزية وهو ما يجعل من الوالي سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، حيث أن الوالي في تمثيله للدولة يمارس مجالا واسعا من الاختصاصات والصلاحيات، ويمكن أن نقول أن الوالي هو ممثل الدولة على المستوى المحلي في جميع المجالات إلا ما استثني بصريح النص من خلال المادة 111 من القانون رقم 12 –07 المتعلق بالولاية، خاصة بعض المصالح الخارجية للدولة فهي غير تابعة للوالي رغم وجودها على المستوى المحلي كونها

---

[1]– المواد 116 ، 118 و 131، من القانون رقم 12 . 07 المتعلق بالولاية السالف الذكر.

[2]– تنص المادة 126 على أنه " **يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف ، حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها** ".

[3]– القانون 90–29 المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، المتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

[4]– حميدان عبد الرزاق ، المرجع السابق ، ص 111 .

[5]– المرسوم التنفيذي رقم 81 – 371، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية و اختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة و الرياضة، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981 .

[6]– المرسوم التنفيذي رقم 81 – 374، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية عدد، 52 الصادرة في 29 ديسمبر 1981 .

[7] – المرسوم التنفيذي رقم 81 – 372 ، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في القطاع السياحي ، الجريدة الرسمية العدد 52 ، الصادرة في 29 ديسمبر 1981 .

تخضع للسلطة المركزية كما ذكرنا سابقا وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني، رغم أن هذا لا يمنع من أن تعمل هذه المصالح على إعلام الوالي وإخطاره بجميع برامجها وأعمالها.

وعلى هذا الأساس فإن طبيعة منصب الوالي وكذا الاختصاصات المنوطة به تحتم وجود علاقة بين هذا المنصب ومختلف الأجهزة الموجودة على مستوى الدولة سواء المركزية أو اللامركزية باختلاف طبيعتها وهذا ما سنتطرق إليه في الفصل التالي.

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 جميع 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 فإن طبيعة مركز الوالي وكذا السلطات المونطة به تحتم وجود علاقة بين الوالي ومختلف أجهزة الدولة سواء المركزية أو اللامركزية باختلافها (المبحث الأول)، وهذا ما يبرر بروز انعكاسات عن الازدواجية في علاقة الوالي مع مختلف هذه الأجهزة المركزية واللامركزية (المبحث الثاني).

المبحــث الأول:

عـلاقة الوالــي بالأجهزة المركـزية واللامركـزية في الــدولة

يمارس الوالي في تمثيله للدولة مجالا واسعا من السلطات والصلاحيات حسب ما أشرنا إليه سابقا حيث لاحظنا أن الوالي يمثل الدولة تقريبا في جميع المجالات على مستوى الولاية، غير أن هذه الصلاحيات ترد عليها استثناءات خاصة بعض المصالح الخارجية للدولة.

وحتى يتسنى لنا الإحاطة بمركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري سنقوم بدراسة العلاقة بينه و بين أجهزة الدولة المختلفة سواء الأجهزة المركزية (المطلب الأول) أو الأجهزة اللامركزية (المطلب الثاني) والهيئات المختلفة.

المطلــب الأول :

عـــلاقة الوالـــي بالأجهـــزة المركــزية

تتمثل الإدارة المركزية في الجزائر في السلطة التنفيذية ، طبقا لأحكام دستور لسنة 1996 المعدل، وتقوم على ثلاث مؤسسات إدارية وهي رئيس الجمهورية والأجهزة الممركزة (الوزير الأول، الوزارات والسلطات الإدارية المستقلة) والأجهزة غير الممركزة ممثلة في الوالي والمديريات التنفيذية، وسنقوم بدراسة العلاقة بين الوالي وهذه الأجــهزة، العلاقة بين الوالي ورئيس الجمهورية (الفرع الأول) وكذا العلاقة بين الوالـــي والحكومة (الفرع الثاني).

الفرع الأول :

علاقة الوالي برئيس الجمهورية

تعتبر وظيفة الوالي من الوظائف العليا في الدولة كما سبق و أشرنا إلى ذلك وهذا ما نصت عليه المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90 /230 السالف ذكره، حيث نصت على " **وظائف الوالي والكاتب العام للولاية ورئيس الدائرة وظائف عليا في الإدارة المحلية**

"[1]. ويعينون من طرف السلطة المركزية التي تملك السلطة التقديرية في هذا الشأن ودون ضمانات متعلقة بالحياة المهنية على عكس الموظفين العامين، حيث يمكن فصلهم أو عزلهم من الوظيفة العليا دون اللجوء للتظلم ، وقد اعتبر القرار الإداري المتعلق بتعيين الوالي بأنه قرار سلطوي أي صادر عن السلطة العامة ومصدر الحقوق والواجبات المتبادلة بين الإدارة وبين الوالي هو القانون العام واللوائح و ليس مصدرها العقد[2]، وبناءا على هذه العلاقة القانونية يصبح الوالي ملزما اتجاه الدولة، فهو يوجد في علاقة قانونية وتنظيمية اتجاه الدولة. ويعتبر رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية، فله سلطة إصدار القرارات باسم الدولة ولحسابها وتكون سارية المفعول في كامل تراب الدولة[3].

وإذا تطرقنا إلى العلاقة بين الوالي ورئيس الجمهورية نجد أنه ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بينهما، ما عدا مسألة التعيين وإنهاء المهام كما سبق بيان ذلك، إلا أنه توجد علاقة غير مباشرة عن طريق الحكومة باعتبار أن رئيس الجمهورية هو القائد التنفيذي الأول، يمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق الوزارة[4]، كما يمارسها بواسطة الولاة الذين هم من يتولّوا تنفيذ ما يصدر عنه من أعمال على مستوى الولايات، وباعتبار الولاة هم الأداة الفعالة على مستوى الولايات فهم يعملون على دعم وتنفيذ سياسة رئيس الجمهورية على المستوى المحلي وهذا ما يفسر اجتماعاته الدورية مع الولاة. والوالي هو همزة الوصل بين الولايــة والسلطة المركزية حسب ما أوردته المادة 110 من القانون 12 /07 المتعلق بالولاية السابق الذكر.

---

[1]– المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90 – 230 السالف الذكر .

[2]. بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 1990، ص 85 .

[3]– قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة سخري، الجزائر، 2011، ص 150 .

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

وبناءا على هذه العلاقة القانونية يصبح الوالي ملزما بمبادئ النظام السياسي والقوانين السارية المفعول ويترتب على هذه العلاقة عدة آثار و نتائج:

– التعيين ينتج آثاره إبتداءا من توقيعه من قبل رئيس الجمهورية في شكل مرسوم رئاسي وينتج عن ذلك حقوق والتزامات تقع على عاتق الطرفين، ومن ثم يتحتم على الوالي الالتحاق بوظيفته الجديدة، لكن يصبح لهذا القرار الإداري في شكل مرسوم دو قيمة قانونية، وهذا خلافا للقرارات الإدارية التي تكتسي القيمة القانونية الشرعية دون إلزامية نشرها.

– النظام القانوني الخاص بالولاة يجوز تعديله من طرف السلطة العامة في الدولة و ذلك في أي وقت، ولا يجوز للوالي التمسك بهذا القانون.

– الوالي يخضع لقواعد هذا النظام القانوني وبما أنه في مركز قانوني وتنظيمي فلا يجوز له رفض أي جزء من هذا القانون فهو يخضع لكل أحكام القانون دون استثناء وأي رفض لقاعدة من هذا القانون فلا يعتدّ به.

– يتميز الولاة قبل كل شيء عن الأشخاص العاديين بأنهم يشاركون مباشرة في التنفيذ للمرفق الإداري العام.

الفرع الثـــاني :

عـلاقة الوالـي بالـحكـومة والمصالح الخارجية للدولة

نتناول في هذا الفرع ثلاث فقرات: أولا دراسة العلاقة بين الوالي والحكومة، أما ثانيا علاقته مع وزير الداخلية والجماعات المحلية، أما ثالثا نتطرق إلى علاقته بالمصالح الخارجية للوزارة.

أولا : علاقة الوالي بالحكومة

يقصد بالحكومة هيئة جماعية مكلفة بتأمين إدارة البلاد، فهي الهيئة المعول عليها في تسيير شؤون البلاد، وتتألف الحكومة من الوزير الأول ومختلف الوزراء، والوزارة لا تتمتع

بالشخصية المعنوية حسب المادة 49 من القانون المدني التي حددت الأشخاص الاعتبارية لكن تستمد وجودها من الدولة، ويمثل كل وزير– في وزارته . الدولة، ويتصرف باسمها ولحسابها ويعمل على تنفيذ سياستها في القطاع الذي يشرف عليه، وعليه يعتبر الوالي القائد الإداري الأعلى بالولاية فهو بهذه الصفة يعتبر مندوب الحكومة والممثل الوحيد والمباشر لكل وزير من الوزراء كل في قطاعه، ويقع على عاتقه إعلام الوزراء بالقضايا التي تتعلق بالحياة السياسية، الإدارية، الاقتصادية والاجتماعية في الولاية إلا ما استثني بنص.

ثانيا– علاقة الوالي بوزير الداخلية

وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 94–247 الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، فإنه يمارس مهامه في المجالات التالية:

الحفاظ على النظام العام والأمن العمومي، حماية الحريات العامة، حالة الأشخاص وتنقلاتهم وممتلكاتهم، الأعمال اللامركزية والرقابة على القرارات المحلية، التنمية المحلية والتنظيم الإقليمي وكذا التعاون بين الجماعات المحلية.

وفي الواقع فإن وزير الداخلية والجماعات المحلية يمارس مهامه على المستوى المحلي بواسطة الولاة، الذين يخضعون لسلطته باعتباره المسؤول الإداري الأول على الجماعات المحلية بما فيها الوالي و أجهزة الولاية المختلفة، حيث يقوم الوالي بتنفيذ التعليمات التي تصدر عن وزير الداخلية والجماعات المحلية، كما يقوم برفع تقاريره لوزير الداخلية ويقوم بإخطاره بكافة الأعمال والوضعيات العامة للولاية دون غيره من الوزراء في هذا المجال، وهذا ما يجعل من وزير الداخلية القائد الإداري و السياسي للولاة[1].

لهذا يعتبر الوالي الوسيط الحقيقي للحكومة على مستوى الولاية فهو لا يمثل وزير الداخلية فقط على إقليم الولاية بل يمثل الوزراء كل في مجال قطاعه، فهو كما سبق القول مندوب

[1] – المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 94–247، المؤرخ في 10 غشت 1994، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 53، الصادرة في 21 غشت 1994.

الحكومة وحامي مصالحها، وهو من يقوم بتفقد ومراقبة عمل المصالح وهو يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية ومدى النمو المحلي أو التخلف، وكذا الوضع العام السياسي العام والاجتماعي والثقافي، ويستعين هنا الوالي بمصالح الأمن والاستعلامات الموضوعة تحت تصرفه للقيام بالتحريات وإعداد التقارير اللازمة لذا يقوم الوالي برفع تقارير دورية للحكومة تتعلق أساســا بالوضع السياسي، الاقتصادي والإداري في الولاية فهو يقوم برفع تقارير دورية إلى كل قطاع وزاري يوضح فيها وضعية الولاية في كل قطـاع، ولا تقتصر مهامه أمام الحكومة عند هذا الحد بل تمتد لكافة المصالح الخارجية في ولايته.

ثالثا : علاقة الوالي بالمصالح الخارجية للوزارة

يقصد بالمصالح الخارجية للوزارة، المديريات التنفيذية على المستوى الولائي، تقوم ببعض المهام على مستوى الإقليم المحلي بتفويض من الوزارة [1]، وهي بذلك تمثل الدولـة وتجسد وحدتها و تعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها في العديد من القطاعات منها : القطاع الاقتصادي، المالي، الاجتماعي، الثقافي والفلاحي ...وهي مكرسة قانونا سواء في قانون الولاية نص المادة 111 منه [2]، أو عديد النصوص القانونية الأخرى منها المرسوم التنفيذي 90 –188 وكذا المرسوم الرئاسي رقم 99 – 240 يحدد الوظائف التي يتم التعيين فيها من قبل رئيس الجمهورية[3]، إضافة إلى المرسوم التنفيذي رقم 94 –215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية حيث تنص المادة الثالثة منه 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** "[4]وكذا المادة 127 من قانون الولاية 12 –07 تنص على " **تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي** .

[1]– بعلي محمد الصغير ، النظام القضائي الإداري الجزائري ، دار العلوم ، الجزائر ، 2009 ، ص 112 .

[2]– المادة 111 من القانون رقم 12 –07 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

[3]– المرسوم التنفيذي رقم 99 – 240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية بالدولة، السالف الذكر.

[4]– المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 السالف الذكر .

وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزء منها .

ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك ". فالوالي وتطبيقا لهاتين المادتين يحوز اختصاصا عاما في تمثيل الدولة ويكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي وإطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية وتتشكل المصالح الخارجية للوزارة أو المديريات التنفيذية مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري الجزائري. فالمديريات التنفيذية توكل إليها مهمة تنفيذ سياسة الدولة في مختلف القطاعات هذا من جهة، ومن جهة أخرى المساهمة في تحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.

وتجدر الإشارة أن المصالح الخارجية هذه تمارس عليها 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 و بين الولاية. بل وتتعدى صلاحيات الوالي حدّ التنسيق لتصل إلى الرقابة حسب نص المادة 127 أعلاه، وكذا رفع تقارير دورية إلى الوزارات المعنية حول نشاط هذه المصالح[1].

وبالرغم من الدور الكبير الذي تلعبه المديريات التنفيذية، وكذا نشاطها المكثف على مستوى الولاية إلا أنها لا تتمتع بالشخصية المعنوية، حسب نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري حيث حدد المشرع الجزائري الأشخاص الاعتبارية ولم يكسب المديريات التنفيذية هذه الصفة وليس لها استقلال إداري و إنما هي متصلة بالوزارة[2].

وينبغي التذكير أن منازعات المصالح الإدارية غير الممركزة أو المصالح الخارجية للوزارات أو المديريات التنفيذية على مستوى الولايات أثارت إشكالات كبيرة خاصة من زاوية هل هي مؤهلة من أن تكون بذاتها محلا لدعوى إدارية؟

[1]– عشي علاء الدين، مركز الوالي في التشريع الجزائري، ص 247 .

[2] – بوضياف عمار، شرح قانون الولاية ، المرجع السابق، ص 246 .

لقد ذهب القضاء الجزائري على مستوى بنيته التحتية لاتجاهات متباينة فهناك الكثير من الغرف الإدارية المحلي سابقا فبلت دعاوى رفعت أمامها ضد مديريات تنفيذية كمديرية الشؤون الدينية و مديرية الصحة ... وغيرها، غير أن مجلس الدولة يكاد أن يكون ثابتا بحيث يعتبر هذه المديريات ما هي إلا امتداد لتنظيم كبير هو الولاية، وعليه وجب رفع الدعوى ضد الولاية ممثلة في الوالي وتجلى هذا الاجتهاد في قرارات كثيرة نذكر منها:

*القرار الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 20 يناير 2004 و المتعلق بمديرية السكن حيث أقر المجلس بأن هذه المديرية لا تتمتع بالشخصية القانونية المستقلة وأن إدخال الوالي في النزاع بصفته ممثلا للدولة إجراء صائب.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا صدر نص خاص قد يكون مرسوم تنفيذي أو قرار وزاري يخول المدير التنفيذي لأحدى المديريات صلاحية تمثيل القطاع أمام القضاء فينبغي قبول الدعوى الموجهة ضد الإدارة المعنية ممثلة في مديرها المخول هذه الصلاحية بنصوص تنظيمية، لا الوالي المختص إقليميا[1].

يعتبر الوالي ممثل السلطات الإدارية المركزية في الولاية، بالإضافة لأنه ممثل الدولة و مفوض الحكومة والممثل المباشر والوحيد للوزراء كلٌّ في قطاعه، في نطاق الحدود الإدارية للولاية التي يشرف عليها، كما أنه يعتبر هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وهو القائد الإداري في الولاية وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية فهو المتصرف بسلطة الدولة وعلى هذا الأساس ينفذ قرارات الحكومة، كما ينفذ التعليمات التي يتلقاها من كل وزير.

[1] – بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دار جسور، الجزائر، 2009، ص 91.

المطلب الثاني:

علاقة الوالي بالأجهزة اللامركزية

تعتبر الجماعات المحلية جزء لا يتجزأ من الدولة، فهي تابعة لها بالرغم من وجود نظام اللامركزية الذي يعتبر أسلوب من أساليب التنظيم الإداري، والذي يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية بين السلطات المركزية في الدولة، والهيئات الإدارية الأخرى والمتمثلة في الولاية والبلدية مع منحهما الشخصية المعنوية وكذا نوع من الاستقلالية من خلال تسيير هذه الهيئات من قبل مجالس محلية منتخبة(المجلس الشعبي الولائي و المجلس الشعبي البلدي) تباشر مهامها تحت رقابة الجهات الوصية، من بين هذه الجهات الوالي لذا سوف نتناول العلاقة التي تربط الوالي بالمجلس الشعبي الولائي (الفرع الأول)، ثم العلاقة الموجودة بين الوالي والمجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي

تعتبر الولاية الجماعة الإقليمية للدولة، إضافة إلى انها تعد الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة بصريح نص المادة الأولى من قانون الولاية[1]، وتقوم على هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي وهو يمثل جهاز المداولة على مستوى الولاية، كأسلوب للقيادة الجماعية والديموقراطية التشاركية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في إدارة شؤونهم المحلية والسهر على رعاية مصالحهم، أما الهيئة الثانية فهي الوالي الذي يعتبر هيئة تنفيذية، فالولاية إذا تشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العامة والتشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة وهذا ما يحتم وجود علاقة بين هيئاتها، تظهر أحيانا في شكل علاقة تعاون بينها (أولا)، وعلاقة توازن و رقابة متبادلة أحيانا أخرى.

أولا- علاقة التعاون بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي.

وتتخذ عدة مظاهر من بينها تنظيم الدورات وحضورها، إضافة إلى الكثير من الأنشطة المتعقلة بالولاية وسيتم التطرق إليها كالآتي:

[1] – المادة الأولى من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

1) في تنظيم دورات المجلس: يعقد المجلس الشعبي الولائي، أربع (04) دورات عادية في السنة مدة كل دورة 15 يوما على الأكثر، وتكون في الأشهر التالية: مارس و يونيو و سبتمبر و ديسمبر، ولا يمكن جمعها أبدا فكل دوره على حدى[1]، زيادة على وجود دورات غير عادية تنظم في حالات خاصة، وتتضح مظاهر التعاون بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي في تنظيم هذه الدورات وانعقادها و نوضحها كالآتي:

أ/ **مشاركة الوالي في تنظيم دورات المجلس الشعبي الولائي:** يمكن للوالي أن يطلب من المجلس الشعبي الولائي الاجتماع في دورة غير عادية، تكريسا لما جاء في قانون الولاية[2]، وذلك من أجل السهر على مصالح الولاية والوقوف عندها.

كما يشارك الوالي المجلس الشعبي الولائي في تحديد جدول أعمال الدورة وتاريخ انعقادها أيا كان نوع الدورة، سواء دورة عادية أو استثنائية، وترسل الاستدعاءات إلى الدورة مرفقة بتاريخ انعقاد الدورة وكذا جدول أعمالها إلى أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بالأشكال والكيفيات الواردة في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية[3] .

ب/ حضور الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي: حسب المادة 24 من قانون الولاية التي تنص على " **يحضر الوالي دورات المجلس الشعبي الولائي. وفي حالة حصول مانع ينوب عنه ممثلة. يتدخل الوالي أو ممثله أثناء الأشغال بناء على طلبة أو بطلب من أعضاء المجلس**" فالوالي وفي إطار التعاون مع المجلس الشعبي الولائي يمكنه حضور دورات هذا المجلس ولا يقتصر دوره في الحضور فحسب بل والتدخل أثناء المناقشة في الأشغال، ليكون حضوره إيجابي وليس مجرد حضور شرفي.

2) مساعدة الوالي للمجلس الشعبي الولائي في تأدية مهامه: ونتيجة لذلك جاء في قانون الولاية على أن الوالي يجب عليه أن يضع تحت تصرف المجلس الشعبي الولائـــــي، الوثائق والمعلومات والإمكانيات وكل الوسائل الضرورية لتأدية مهام المجلس[4]، بل وأبعد من ذلك فقد حث قانون الولاية الوالي على اقتراح بعض القضايا الهامة

[1] – أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري و الملية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2013، ص. 112.

[2] – المادة 15 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

[3] – المادة 16، المصدر نفسه.

[4] – أبو منصف، المرجع السابق، ص 120.

التي تخص الولاية على المجلس الشعبي الولائي من أجل التداول في شأنها كما ورد في القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية[1].

ثانيا- علاقة التوازن بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي:

يقصد بعلاقة التوازن بين هيئتين وجود رقابة متبادلة بين هتين الهيئتين تتجسد من خلال آليات يمنحها المشرع لهذه الهيئات من أجل أداء المهام بشكل أفضل وعدم الخروج عن هذه المهام المحددة قانونا، ويستدعي ذلك ضرورة تبيين وسائل الرقابة المتبادلة بينهما بغض النظر عما إذا كانت هذه الوسائل ممنوحة لكل هيئة بصفة متساوية و متوازية أو تغليب هيئة على أخرى، ولذا سنتطرق إلى الرقابة التي يطبقها الوالي على المجلس الشعبي الولائي، ثم رقابة المجلس الشعبي الولائي للوالي:

1) **رقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي:**

ويمارس الوالي رقابته على المجلس من خلال الرقابة على أعماله(المداولات) من جهة، والرقابة على الجانب المالي للولاية :

أ – رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي: وهي نوعان

– **إبطال المداولات بقوة القانون:** : هو الإجراء الذي يمكن لجهة الرقابة إنهاء قرار صادر عن جهة لا مركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية أي يخالف هذه المشروعية على أنه يستند البطلان بالضرورة إلى نص قانوني يخول هذه السلطة وأن يكون ذلك خلال مواعيد محددة وذلك من أجل ضمان استقرار الأوضاع القانونية وهو يمنع وجود التصرفات القانونية مهما كانت طبيعتها، وهذا ما جاء به القانون رقم 12-07[2]، فتبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي: المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية، التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاتها، المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي[3].

[1] – المادة 76 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

[2] –المادة 53، المصدر نفسه.

[3] – بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 330.

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

ويقر البطلان لأحد الأسباب التالية:

***عدم الاختصاص:** حيث تعتبر غير قانونية وباطلة جميع المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي، إذا كانت متجاوزة وخارجة عن صلاحياته من حيث نطاقها الإقليمي أو الموضوعي[2].

* **مخالفة القانون:** ضمانا وسعيا لتجسيد مبدأ سيادة القانون، تعتبر مداولات المجلس الشعبي الولائي باطلة بطلانا مطلقا إذا كانت مخالفة للتشريع: الدستور، القانون، التنظيم.[3]

* **مخالفة الشكل و الإجراءات:** أن المداولات التي تتم مخالفة تلك الأشكال والإجراءات التي حددها القانون، فإنها تعد بطلانا مطلقا ولا يترتب عليها أي أثر قانوني[4].

– **إثارة بطلان المداولات التي اتخذت خرقا للمادة 56:** يعرف أيضا باصطلاح القابلية للإبطال حيث أن تصرفات في حد ذاتها صحيحة ولكنها تكون قابلة للإبطال من قبل الشخص الذي أبرمه وشاب إرادته عيب من العيوب كقصر في السن أو لغلط أو التدليس أو الإكراه أو لاستغلال مادي أو معنوي. ففي هذه الحالة يكون التصرف صحيحا ومنتج لكل أثاره القانونية إلا أنه قابل الإبطال لمن له مصلحة في ذلك، ولا يتم بصورة آلية بحكم القانون بل يقتضي الأمر أن يرفع الطلب من الوالي باعتباره ممثلا للسلطة المركزية وذلك في غضون 15 يوم الموالية لاختتام الدورة التي أقرت فيها المداولة المعنية ، وهذا ما أقر به القانون رقم 12– 07[5].

---

[1] – بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011، ص 16.

[2] – بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2014، ص. 122.

[3] – مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية. رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005، ص 280.

[4] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 267.

[5] – المادة 56 من القانون رقم 12–07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

ب – رقابة الوالي على المجلس الشعبي الولائي في المجال المالي: ويكون ذلك عن طريق ميزانية الولاية، والتي هي عبارة عن جدول تقديرات الإرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية، كما أنها تعتبر عقد ترخيص وإدارة يسمح بسير مصالح الولاية وتنفيذ برامجها، ويباشر الوالي رقابته على الجلس الشعبي الولائي في هذا المجال من خلال:

-**إعداد مشروع الميزانية للولاية:** فوالي الولاية هو الذي يتولى إعداد مشروع الميزانية للولاية ويرجع سبب ذلك إلى أن إعداد مشروع الميزانية يتطلب الخبرة الدقيقة في مجال الإدارة والتسيير وهذا بالضبط ما تفتقر إليه المجالس المحلية المنتخبة في الجزائر، تم يقوم بعد ذلك بعرضة على المجلس الشعبي الولائي ليصوت ويصادق عليه وفق الشكليات والشروط المحددة قانونا في المواد من 161 إلى 167[1].

وتضيف المادة 168 من القانون رقم 12-07، أنه في حالة عدم تصويت المجلس الشعبي الولائي على مشروع الميزانية ويكون السبب في ذلك راجع إلى وجود اختلال داخل المجلس، فإن الوالي ومن أجل السير الحسن لمصالح الولاية، يخوله له القانون سلطة استثنائية تتمثل في استدعاء الجلس الشعبي الولائي لعقد دورة غير عادية للمصادقة على مشروع الميزانية، وتبعا لذلك فقد أشارت الفقرة الثانية من ذات المادة أنه في حالة عدم توصل هذه الدورة غير العادية إلى المصادقة على مشروع الميزانية يضطر الوالي إلى تبليغ الوزير المكلف بالداخلية لاتخاذ التدابير اللازمة لضبط الميزانية[2].

– **مراقبة تنفيذ الميزانية:** إن الوالي هو الذي يتولى تنفيذ ميزانية الولاية بعد المصادقة عليها من طرف المجلس الشعبي الولائي فهو الآمر بالصرف باعتباره ممثلا للولاية كما ورد في قانون الولاية[3]

كما يجوز له أثناء مباشرة تنفيد الميزانية نقل الاعتمادات داخل الباب الواحد، أو من باب إلى باب آخر في حالة الاستعجال طبقا لمنطوق المادة 170 من قانون الولاية الحالي.

[1] – المواد من 161 ألى 167 من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

[2] – حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص. 136.

[3] – المادة 107، من القانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

2) **رقابة المجلس الشعبي الولائي على الوالي:**

يملك المجلس الشعبي الولائي عدة وسائل قانونية في حوزته تمكنه من تسليط رقابة على الوالي من خلال:

أ – رقابة تنفيذ الوالي لمداولات المحلس الشعبي الولائي: وذلك من خلال تقديم الوالي تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة في الدورات السابقة، عند افتتاح كل دورة عادية كما جاء في نص المادة 103[1]

كما أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي الاطلاع على مدى تنفيذ الوالي للتوصيات الصادرة عنه، وذلك خلال الفترات الفاصلة بين الدورات[2].

ب – مراقبة نشاطات و أعمال الوالي: وذلك من خلال المناقشة التي يقوم بها المجلس الشعبي الولائي للبيان السنوي الذي يقدمه الوالي حول نشاطات الولاية كما هو مذكور في المادة 109 من قانون الولاية، بالإضافة إلى أن الوالي يقوم بتبليغ المجلس الشعبي الولائي بكل أعماله المتعلقة بإدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، من أجل مراقبة كيفية تسيير الوالي لهذه الأملاك والحقوق كما تنص علية المادة 105[3]، لكن هذه الرقابة ليست رقابة تلقائية وإنما هي مشروطة بتبليغ الوالي للمجلس الشعبي الولائي على عكس ما كان علية الأمر في القانون رقم 90–09 السالف الذكر في المادة 86 منه[4]

ج – المصادقة على الحساب الإداري للوالي: يتم إعداد الحساب الإداري للولاية من قبل الوالي، وذلك عند غلق السنة المالية المعينة بتاريخ 31 مارس من كل سنة ليعرض بعد ذلك على المجلس الشعبي الولائي للمصادقة عليه كما هو موضح في المادتين 166 و 167 من نفس القانون السالف الذكر مما يسمح للمجلس الشعبي الولائي من بسط رقابة على الحساب الإداري للولاية و حساب التسيير للولاية[5].

---

[1] – المادة 103 من القانون رقم 12–07، المتعلق بالولاية السالف الذكر.

[2] – حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 141.

[3] – المادة 105 من القانون رقم 12–07، المتعلق بالولاية السالف الذكر.

[4] – المادة 86 من قانون الولاية، رقم 90–09، السالف الذكر، التي تنص " **... يؤدي الوالي كل أعمال إدارة أملاك الدولة و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، باسم الولاية، و تحت مراقبة المجلس الشعبي الولائي**"

[5] – BISSAAD ALI, droit de la comptabilité publique, houma, Algérie, 2004, pp. 207– 208

الفرع الثاني:

علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

تعد البلدية حسب دستور 1996 في مادته 16[1] "... **البلدية هي الجماعة القاعدية**". ويتم تسييرها عن طريق مجلس منتخب (أعضاء و رئيس)، وعلى خلاف المجلس الشعبي الولائي حرصت السلطة المركزية على ربط هذا المجلس الشعبي في كل شؤونه بممثل السلطة المركزية على مستوى الولاية ألا و هو الوالي، ذلك من خلال تسليط رقابة مشددة على المجالس الشعبية البلدية من خلال:

اولا- رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:

تتمحور هذه الرقابة في حل المجلس الشعبي البلدي والذي يؤدي إلى تعيين مجلس مؤقت وتنظيم انتخابات جديدة في أقرب وقت ممكن ويعرف الحل بأنه إجراء خطير حيث يؤدي إلى إنهاء وجود المجلس قبل النهاية الطبيعية لعهدته، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلديـــة، وهو ما يعكس خطورة الداعي له، لذلك فهو لا يتم إلا بتوفر أسباب ووفق إجراءات يحددها القانون[2].

1) أسباب حل المجلس: عمد القانون رقم 11-10 المتعلق البلدية إلى تحديد وحصر الحالات التي يحل بسببها المجلس، بحيث يتم الحل والتجديد الكلي للمجلس الشعبي البلدي:

- في حالة خرق أحكام دستورية.
- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس.
- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس.

[1] – المادة 16 من دستور 1996، السالف الذكر." **الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية و البلدية...**"

[2] – ماروك عبد الكريم، المسير في شرح القانون البلدي الجزائري، مكتبة زين، الجزائر، 2013، ص 126.

– عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدر اختلالات خطيرة تم إثباتها في السير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم[1].

عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة بالرغم من تطبيق أحكام المادة(41).

– في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية، وبعد إعذار يوجهه الوالي دون الاستجابة له.

– في حالة اندماج البلديات أو ضمها أو تجزئتها.

– في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب[2].

ومن الملاحظ أن المشرع في القانون رقم 11–10 قد عدد على سبيل الحصر حالات الحل حتى لا تترك أي مجال للاجتهاد و التفسير الواسع للنص[3].

2) أثار الحل: يترتب على حل المجلس الشعبي البلدي ما يلي:

– في حالة حل المجلس يعين الوالي خلال عشرة الأيام التي تلي حل المجلس متصرفا ومساعدين عند الاقتضاء لتسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بتنصيب المجلس الجديد[4].

– إجراء انتخابات لتجديد المجلس الشعبي البلدي خلال الستة أشهر الموالية للحل، إذا تبعت عن التجديد العادي مدة تقل عن 12 شهرا[5].

– في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء الانتخابات على مستوى البلدية يعرض الوزير بالداخلية تقرير على مجلس الوزراء، يقوم الوالي بتعيين متصرفا لتسيير شؤون البلدية ويمارس المهام المسندة إليه والتي كانت مخولة للمجلس الشعبي البلدي ولرئيسه تحت سلطة

[1] – القانون رقم 11–10، المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد،37، الصادرة في 30جويلية 2011.

[2] – المادة 46 من القانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية. السالف الذكر.

[3] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 301.

[4] – المادة 48 من القانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

[5] بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013، ص 109.

الوالي حتى تاريخ تنصيب المجلس الشعبي البلدي الجديد وتنظيم الانتخابات في حالة توفر الظروف المناسبة[1].

ثانيا – رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يخضع الأعضاء المنتخبين في كل من البلدية إلى رقابة إدارية تمارس عليهم من خلال استعمال إحدى الصور التالية[2]:

1) الإيقاف: يقصد بالإيقاف تجميد العضوية في حالة وجود متابعة جزائية تحول دون ممارسة العضو لمهامه، فإذا قيدت حرية العضو بإيداعه الحبس الاحتياطي ففي حالة وجود مانع من حضور أعمال ومداولات المجلس الشعبي البلدي على المجلس إيقاف العضو[3].

كما جاء في القانون رقم 11-10 على ما يلي: "**يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب محلة 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**"[4].

2) الإقصاء: نعني به إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون والإسقاط لا يكون إلا نتيجة فعل خطير يبرر إجراء اللجوء إليه، فعندما تثبت إدانة المنتخب من قبل المحكمة المختصة فلا يتصور احتفاظه بالعضوية، ومن ثم وجب أن تسقط عنه ويستخلف بالمترشح الموالي في نفس القائمة[5].

ونجد القانون رقم 11-10 يقر ما يلي: " **يقصى بقوة القانون من المجلس، كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار**[6]".

---

[1] قصير فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 246.

[2] – لعبادي اسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005، ص 90.

[3] – قصير فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 241.

[4] – المادة 43 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

[5] عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 300.

[6] المادة 44 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

ثالثا – رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

إن مداولات المجلس الشعبي البلدي تخضع لرقابة إدارية ورقابة قضائية، وتتمثل الرقابة الإدارية في الرقابة التي يباشرها والي الولاية وتشمل رقابة سابقة كالتصديق، والبطلان[1]، و أخرى لاحقة كالحلول، وهذا ما سوف نعالجه فيما يلي:

1) التصديق: هو الإجراء الذي يجوز بمقتضاه للوالي التأكد من مشروعية المداولة الصادرة عن المجلس الشعبي البلدي[2].

والتصديق يكون على العمل ككل لا على الجزء منه، كما أن تصديق السلطة الوصية على العمل لا يلزم الهيئات المحلية على تنفيذه، حيث يمكن لها أن تعدل عن تنفيذه إذا ما تبين لها إن المصلحة العامة تقتضي ذلك[3].

– وتأخذ عملية التصديق أحد الشكلين، إما التصديق الصريح أو التصديق الضمني.

أ – **التصديق الضمني:** تكون وتصبح مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ بعد مرور واحد وعشرون يوما من تاريخ إيداعها بالولاية[4]، وبمرور المدة القانونية المحددة تصبح تصبح المداولات مصادق عليها ضمنيا وقابلة للتنفيذ.

ب – التصديق الصريح: نجده عندما تفصح سلطة الوصاية عن رأيها فقد نص عليه المشرع في القانون رقم 11–10 على ما يلي "**لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:**

[1] – قصير فريدة مزياني، المرجع السابق، ص 242.

[2] – بلجبل عتيقة ، "**فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية**"، **الملتقى الدولي حول مكانة و دور الجماعات المحلية في الدول المغاربية**"، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، يومي 04/03 ماي 2009، ص 196.

[3] – عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص246.

[4] – المادة 56 من القانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

- **الميزانيات و الحسابات**
- **قبول الهبات والوصاية الأجنبية.**
- **اتفاقيات التوأمة.**
- **التنازل عن الأملاك العقارية البلدية"[1].**

وعندما يخطر بها الوالي للمصادقة عليها ولم يصدر قراره خلال مدة ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية قصد المصادقة عليها، تعتبر المداولة مصادق عليها وبمرور المدة القانونية المحددة و يتبين أن المشرع قد حول التصديق الصريح إلى تصديق ضمني حماية للمصالح العامة[2]، وما يلاحظ هنا أن المشرع قد ضبط بقيد زمني معين[3].

2) البطلان: هو الإجراء الذي يمكن لجهة الوصايا (الوالي) بمقتضاه أن تزيل قرار صادرا عن جهة لا مركزية نتيجة مخالفته لقاعدة قانونية أو لمساسه بمصلحة العامة[4]، وينقسم البطلان إلى:

أ – **البطلان المطلق:** تعتبر بعض مداولات المجلس الشعبي البلدي باطلة بطلانا مطلقا، باعتبارها مشوبة يعيب من عيوب المشروعية وهذه المداولات محددة على سبيل الحصر.

حيث جاء بها القانون رقم 11-10 على أنها: " **تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:**

- **المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات**
- **التي تمس برموز الدولة و شعاراتها**
- **غير المحررة باللغة العربية[5]."**

---

[1] – المادة 57 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

[2] – قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 242.

[3] – بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 248.

[4] – بوضياف عمار، " **الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية في التشريعين الجزائري و التونسي**"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2009، ص 20.

[5] – المادة 59 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

ويعلن الوالي عن بطلان المداولة بقرار، لأن مداولات المجلس الباطلة بطلانا مطلقا لا تعدل وتكون باطلة مهما طالت عليها المدة القانونية[1]، وقد خول القانون للوالي التصريح ببطلان المداولة بموجب قرار معلل دون التقيد بمواعيد و أجال معينة، كقاعدة عامة[2].

ومع ذلك، تعتبر قرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، غير قابلة للإلغاء بعد فوات شهر من تاريخ إرسالها للوالي، وهذا ما جاء به القانون 11-10 فيما يلي " **تصبح القرارات البلدية المتعلقة بالتنظيمات العامة، قابلة للتنفيذ بعد شهر من تاريخ إرسالها إلى الوالي.**

وفي حالة الاستعجال، يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أن ينفذ فورا القرار أو القرارات البلدية المتعلقة بها بعد إعلام الوالي بذلك."[3]

ب - البطلان النسبي: دعما لنزاهة التمثيل الشعبي، وترسيخا لشفافية العمل الإداري، فقد نص القانون رقم 11-10 على أنه: " **لا يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.**

يثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي."

نستنتج ونخلص من خلال النص القانوني أن المداولات التي تحيد وتنحرف عن غاية الصالح العام بأن تنحوا منحى شخصي لأحد النواب أو غيره قد تكون محلا للبطلان من طرف الوالي، وذلك حسب تصوره للأمر وحسب سلطته التقديرية حيث يقدر مدى هذا الانحراف ليقرر البطلان في مدة أقصاها شهر[4].

ونظرا للاستقلال القانوني الذي تتمتع به البلدية وتأكيد لطابعها اللامركزي، نص القانون رقم 11-10 من خلال مادته على ما يلي: "**يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانونا، أن يرفع إما تظلما إداريا أو دعوى قضائية**

---

[1] - سلامة عبد المجيد، مرجع سابق، ص. 52.

[2] - بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص 104.

[3] - المادة 99 من القانون رقم 11-10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

[4] - بن مشري عبد الحليم، المرجع السابق، ص 115.

أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على مداولة"[1].

– ونجد الجهة المختصة بالفصل في المنازعات الإدارية والتي تكون الولاية طرفا فيها باعتبارها مدعى عليها هي المحاكم الإدارية[2].

3) الحلول: ويفترض هذا الإجراء وجود شخصيتين قانونيتين بحيث تتخلى فيه جهة أصلية عن ممارسة اختصاص معين أو تهمله أو ترفض القيام به، فتحل محلها السلطة الوصائية لتنفيذ بعض التزاماتها القانونية التي لم تقم بها[3].

ونظرا لخطورة وصاية الحلول على استقلالية البلدية فقد تم إعمالها قانونا وفي وضعيات ومجالات محددة حصرا، تلك المجالات تتسم بوزنها الثقيل وبحساسيتها وخطورتها وهي ما تمثل حالات لتلك الوصاية[4].

حيث نجد المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 11–10 قد خصص في الباب الأول الفصل الثالث بعنوان " **سلطة حلول الوالي**" ونجدها تتمثل في:

أ – **الحلول الإداري:** يمكن الوالي 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 ولا سيما منها التكفل بالعمليات الانتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية[5].

وعندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين والتنظيمات، يمكن الوالي، بعد إعذاره، أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار[6].

---

[1] المادة 61 من القانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

[2]– بوجادي عمر، المرجع السابق، ص. 18.

[3] – السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فعالية الإدارة – بين الشرعية القانونية و الفعالية التسييرية –، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 142.

[4] – بوضياف عمار، شرح قانون البلدية، دار جسور، الجزائر، 2012، ص 290.

[5] – علي محمد، المرجع السابق، ص 202.

[6] – المادتان 100 و 101 من القانون رقم 11–10، المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

ب – الحلول المالي: في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية يقوم الوالي باستدعاء المجلس في دورة غير عادية للمصادقة عليها ولا تعقد هذه الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، لكن في حالة عدم التوصل إلى حل فإن الوالي يضمن المصادقة عليها وتنفيذها وفق الشروط المحددة في المادة 186 من القانون رقم 11-10[1].

و يتضح من خلال دراسة العلاقة القائمة بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي، والتي عمد المشرع على تنظيمها في قانون الولاية 12-07 في شكل نوع من الرقابة المتبادلة بين الوالي و المجلس، والتي يلاحظ عليها أنها علاقة غير متكافئة من خلال منح وسائل غير متقابلة وغير متوارنة للهيئتين، فالوالي يمتلك وسائل وصلاحيات فعال تمكنه من تسليط رقابة فعلية على المجلس، في المقابل لا يملك المجلس الشعبي الولائي سوى بعض الوسائل الضعيفة في مواجهة امتياز مركز الوالي لذا نقول أنها وسائل غير فعالة.

أما علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي فقد نظمها قانون الولاية في شكل رقابة وصائية مشددة تطبق من الوالي على هذا المجلس، و تكون في شكل رقابة رئاسية يمارسها الوالى على رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعموما فإن هذه الازدواجية في العلاقة بين الوالي والأجهزة المركزية واللامركزية في الدولة حتما ستنجر عنها آثار وانعكاسات مختلفة، تختلف حسب مستوى هذه العلاقة وتنظيم المشرع لها، لهذا سيتم تناول هذه المسألة في المبحث الموالي.

[1] – عولمي بسمة ، " **تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية الحلية في الجزائر**"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عنابة، 2010، ص 263.

المبحث الثاني:

انعكاسات الازدواجية في علاقة الوالي مع الأجهزة المركزية واللامركزية

إن منصب الوالي وكما رأينا سابقا له علاقة مزدوجة تربطه مع الهيئات المركزية واللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري، إضافة إلى أنه يمارس صلاحيات واسعة ومتنوعة ذات طابع سياسي تارة وذات طابع إداري تارة أخرى، لذا سنحاول في هذا المبحث إبراز آثار هذه الازدواجية في العلاقة على مركز الوالي، وذلك من خلال تحديد مواطن ضعف مركز الوالي (المطلب الأول)، ومراكز قوته وامتيازه (المطلب الثاني).

المطلب الثاني:

ضعف مركز الوالي أمام الجهات المركزية

ما يسجل على علاقة الوالي بالجهات المركزية بالأخص رئيس الجمهورية و الوزراء، هو ضعف وتبعية الوالي لهذه الجهات (الفرع الأول)، زيادة على تعدد أشكال الرقابة المطبقة على الوالي من طرف هذه الجهات المركزية التي من شأنها أن تأثر على استقلاليته (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تبعية الوالي الواسعة لجهة التعيين

إن مسألة التعيين في منصب الوالي وقبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-239 و99-204 السالفي الذكر، كان تتم عن طريق مرسوم رئاسي صادر عن رئيس الجمهورية بعد اقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء الشخص المختار والمناسب لشغل منصب الوالي، وذلك سابقا ولكن بعد صدور المرسومين السابقين أصبح يتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ودون اقتراح من أي جهة كما تنص المادة 101 من الدستور السالفة الذكر.

أولا- سلطة رئيس الجمهورية في الحركة الوظيفية للولاة:

مما سبق يمكن القول أن رئيس الجمهورية له السلطة التقديرية الواسعة للتحكم في الحياة الوظيفية للولاة، انطلاقا من تعيينهم إلى نقلهم وعزلهم وإلى ما شابه ذلك من الأعمال

الإدارية، ويرجع سبب ذلك لعدم وجود نظام قانوني خاص يحكم الحركة الوظيفية للولاة ليبين كيفية التعيين و إنهاء المهام والنقل من جهة إلى أخرى[1]، وهذا ما أقره مجلس الدولة الذي صرح بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي العام للوظيفة العمومية للذين يمارسون وظائف عليا في الدولة في قراره الصادر بتاريخ 2001/06/11[2]، مما يجعل التوقيف وإنهاء المهام في هذه الوظائف يكون إما بطلب من المعني أو بمبادرة من السلطة المختصة بالتعيين وهذا ما تأكده المادة 26 من المرسوم السالف الذكر 90-226.

وما يعزز سلطة رئيس الجمهورية على الولاة، أنه يملك سلطة التأثير عليهم من خلال تعيين أهم المسؤولين في الإدارة الإقليمية فكما يقال فإن **الهم الوحيد للمعينين هو إرضاء رؤسائهم**، ويعين رئيس الجمهورية في الجماعات الإقليمية المناصب التالية:

- الولاة المنتدبون.
- الكتاب العامون للولاية.
- المفتشون العامون للولايات.
- رؤساء دواوين الولاة.
- مسؤولو الهياكل الجهوية والولائية التابعة للمديرية العامة الأمن الوطني والمديرية العامة للحماية المدنية والمديرية العامة للجمارك...

والعديد من الأجهزة الأخرى كما جاءت في الفقرة 08 من المرسوم 99-240 السالف الذكر تحت عنوان الإدارة الإقليمية، يتم تعيين هؤلاء المسؤولين بنفس الأداة التي يعين بها الولاة أي عن طريق مرسوم رئاسي صادر من رئيس الجمهورية.

ثانيا- الولاء لرئيس الجمهورية:

إن منصب الوالي في الأصل هو عبارة عن تمثيل للسلطة التنفيذية على المستوى المحلي أو ما يسمى بعدم التركيز الإداري الذي يهدف إلى التخفيف من حدة التركيز العالية الموجودة في المركزية التقليدية فقد أصبحت هذه الأخيرة نقمة على العمل الإداري من خلال

[1] - عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 25.

[2] - الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2004، ص 371.

البطء الشديد في إنجاز العمل الإداري، وتحقق هذا النظام في الجزائر عن طريق أسلوب التشريع أي النص على هذا الأسلوب الإداري من خلال القوانين، حيث يمكن أن نعتبر الوالي بمثابة النموذج المصغر لهيمنة السلطة التنفيذية في الجزائر على باقي السلطات[1]في الدولة، مما يعني تبعيته للرئيس الفعلي للدولة أي خضوع الوالي لرقابة من طرف رئيس الجمهورية في شكل رقابة الرئيس على المرؤوس تسمى رقابة رئاسية.

علاوة على خضوعه إلى الوزير الأول وباقي الوزراء خصوصا وزير الداخلية، وذلك لأن هذه الجهات تمثل السلطة السياسية في الدولة التي تمارس الحكم والسلطة التنفيذية، كما أن تأثير الحكومة المركزية في أجهزة عدم التركيز يكون أقوى من تأثير الشعب، وعليه يمكن القول إذن أن طبيعة منصب الوالي خصوصا طريقة التعيين تحتم عليه الخضوع إلى رئيس الجمهورية وأن يكون في منتهى الولاء والإخلاص للدولة، لأنه يعمل لحسابها وملزم بالسهر على حماية مصالحها[2].

وذلك من خلال الاعتماد على سياسة تعيين الولاة على رأس كل ولاية من أجل إبقاء الاتصال الدائم بين المجموعات المحلية والسلطة المركزية، للحفاظ على السلطة السياسية في الدولة ووحدتها وكذلك من أجل التسيير والإشراف وتسهيل الوظيفة الإدارية، وكما يقول **نابليون الثالث** " **إذا كان من الممكن حكم الرعية عن بعد فإنه من غير الممكن تسييرها بنجاح إلا عن قرب**"

الفرع الثاني:

تعدد أشكال الرقابة الممارسة على الوالي

إن الوالي وما يمتاز به من ازدواجية وظيفية، باعتباره ممثلا للولاية من جهة وممثلا للدولة من جهة أخرى، يجعله يخضع إلى عدة أشكال من الرقابة من قبل عدة جهات مختلفة فقد تكون رقابة سياسية (أولا)، أو رقابة إدارية (ثانيا) أو رقابة مالية (ثالثا)

[1] – حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 101.

[2] – عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص ص 20 و 21.

أولا- الرقابة السياسية الممارسة على الوالي:

وهذا النوع من الرقابة يهدف إلى التأكد من احترام الإدارة للأهداف المسطرة من قبل السلطة، وتمارس الرقابة السياسية على الوالي وفق أشكال متعددة وبموجب وسائل متنوعة[1]:

1) رقابة رئيس الجمهورية:

إن أعمال الوالي التي تكتسي الطابع السياسي يكون مسؤولا عليها أمام رئيس الجمهورية كقاعدة عامة، كونه يمثل جهة التعيين الوحيدة للولاة وكذا العزل والنقل، وغالبا ما يخضع المسار المهني للولاة في الجزائر لحركة التغييرات التي يقوم بها رئيس الجمهورية و التي تمس تنظيم الحكومة وأعضائها[2] وذلك لخلق نوع من الانسجام في التنظيم الإداري، وهذه الحركة والتغييرات تحكمها اتجاهات عرفية تنجم عن مبررات عديدة تتعلق بمقتضيات الإدارة وحسن سير المرافق العامة وديمومتها من جهة، ومن جهة أخرى إلى منطق النظام السياسي المتبع خلال الحكومات المتعاقبة[3].

2) رقابة الحكومة (الوزراء):

إن المسؤولية السياسية يتحملها الوالي أمام الحكومة سواء كانت ناتجة عن أعماله السياسية أو الأعمال ذات الطابع الإداري، فالوالي يعتبر مفوض الحكومة ويمثل كل وزير على مستوى المحلي كل حسب قطاعه، كما أن المسؤولية السياسية للوالي تقوم بشكل أكبر أمام وزير الداخلية[4].

وإن المتتبع لحركة التغييرات التي تحدث على مستوى الحكومات الجزائرية فإنه وبلا أدنى شك سوف يلاحظ الترابط الموجود بين تعاقب الحكومات والوزراء وحركة التغيير والنقل التي ستمس سلك الولاة بعدها، فمن الإفرازات السلبية لهذه التقلبات على مستوى الحكومة أن الولاة يجدون أنفسهم في كل مرة مضطرين إلى التأقلم مع الحكومات والوزراء الجدد وذلك

[1] – بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2009، ص 28.

[2] – فريك بشير، الولاة في الجزائر في خدمة من؟، دار الشروق، الجزائر، 2014، ص 166.

[3] – نور الدين يمينة، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012، ص 131.

[4] – فريك بشير، المرجع السابق، ص 169.

من خلال عمليات إقصاء وشطب وتغيير للولاة في كافة انحاء الوطن، وكل ذلك يبرر أنه من أجل التمثيل الأحسن للوزارات على مستوى الولاية خصوصا في المديريات التنفيذية والسهر على حسن أداء وظائفها[1]، إذن فإن تغير الحكومات والوزراء وتناقض وتضارب سياساتها و أساليب عملها في معالجة مختلف القضايا الوطنية والمحلية على الخصوص من شأنها أن تجعل الولاة في حالة تبدل وتلون مستمر.

وكثيرا ما يتحمل الولاة نتيجة الإخفاقات المختلفة والسلبيات المترتبة عن السياسات والاستراتيجيات الخاطئة المملاة عليهم من طرف الجهات المركزية في الدولة بالأخص الوزراء أثناء الاجتماعات التنسيقية التي تضم كل من رئيس الجمهورية واعضاء الحكومة والولاة.

3) رقابة الجهات الأخرى:

بالإضافة إلى الجهات المركزية، تطبق على الوالي رقابة سياسية من قبل جهات أخرى نذكر منها ما يلي:

أ – **رقابة الأحزاب السياسية:** تمارس الأحزاب السياسية في كل مجتمع مجموعة من الوظائف المتعددة، منها التجنيد السياسي وتنظيم المعارضة، التنشئة السياسية...إلخ[2].

وفي هذا المجال تقوم الأحزاب السياسية خاصة المعارضة منها بدور واضح في مراقبة ممارسات الوالي، سواء بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بواسطة ممثليها ومنتخبيها خصوصا في المجالس الشعبية الولائية، من خلال التقرير الذي يقدمه الوالي عند افتتاح كل دورة عادية الذي يخص تنفيذ المداولات السابقة، وكذا اطلاع رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات عن مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي[3].

ب – رقابة جماعات الضغط المختلفة: وهي تشمل النقابات المهنية والجمعيات المختلفة والمجتمع المدني و وسائل الإعلام، فكل هذه تعتبر وسائل وأدوات ضغط معتبرة ولا بأس بها

[1] – بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 325.

[2] – بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، دار جسور، الجزائر، 2013، ص 271.

[3] – نور الدين يمينة، المرجع السابق، ص. 129

على الوالي من أجل تقويم وتوجيه ممارساته من أجل الضغط عليه حتى لا يخرج عن إطار القانون و المشروعية (كالإضرابات و المظاهرات، التقارير الصحفية...إلخ)[1].

وما يأخذ على هذه الأساليب في الرقابة أنها أساليب تقليدية من زاوية علم الإدارة، بحيث أنها لا تحقق الفعالية والتقييم الصحيح للولاة ومدى تحقيقهم للأهداف المسطرة في السياسة العامة، وهي الغاية المرجوة من تطبيق الرقابة السياسية.

ثانيا- الرقابة الإدارية الممارسة على الوالي:

إن مفهوم الرقابة الإدارية يعني قياس وتصحيح أداء المرؤوسين للتأكد من أن أهداف الإدارة والخطط الموضوعة لبلوغها قد تم تنفيذها بشكل مرض[2]، وإسقاطا لهذا المفهوم فإن الوالي يكون خاضعة لرقابة إدارية بصفته يشغل منصب سامي في الدولة، ونظرا للطابع السياسي لهذا المنصب فإننا لا نجد أحكاما إدارية مقننة تخص صلاحيات الوالي اتجاه الإدارة المركزية وما ينجر عنه من غياب للنظام الوظيفي والتأديبي بحكم طبيعة هذا المنصب.

وما جرى عليه العرف الإداري في الجزائر هو هيمنة وزير الداخلية على التسيير الإداري للولاة[3]، وهو ما تأكده المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر التي تشير إلى أن وزير الداخلية هو الذي يسير الحياة المهنية للأعوان الذين يمارسون وظائف عليا في الإدارات المحلية، كما يضيف المرسوم التنفيذي 88-131[4] الذي ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن الذي ينص على أنه " **يجب على الإدارة أن تمارس رقابة صارمة في جميع مستويات المراتب السلمية على سلوك أعوانها وانضباطهم. ويجب أن تتأكد دوما بأنهم يضطلعون بمهامهم في كنف احترام حقوق المواطنين احتراما دقيقا.**"

[1] – ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، دار العلوم، الجزائر، 2007، ص ص 168-170.

[2] – سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، أطروحة لنيل دكتوراه في العلوم القانونية فرع القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015، ص. 130.

[3] – بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 111.

[4] – المادة السابعة من المرسوم التنفيذي رقم 88-131، المؤرخ في 04 يوليو 1988، الذي ينظم العلاقات بين الإدارة و المواطن، الجريدة الرسمية العدد 27، الصادرة في 06 يوليو 1988،

وهذا وقد أضافت المادة 33 من ذات المرسوم أنه " **يجب على المواطن أن يسهم في تحسين الإدارة عن طريق تقديم اقتراحات بناءة من خلال دفاتر الملاحظات و التنظيمات المفتوحة لدى كل مصلحة عمومية و عبر كل وسيلة أخرى موضوعة تحت تصرفه**"

ويتضح من خلال ما تقدم أن الوالي يخضع لرقابة إدارية تمارس عليه من قبل وزير الداخلية عن طريق:

ـ الاطلاع على التقارير الدورية التي يرفعها الولاة إلى وزير الداخلية عن نشاط مصالح الدولة على مستوى الولاية، وعن حالة التنمية في الولاية.

ـ التبليغ بالطعون التي تقدم من الأفراد عن نشاطات وممارسات الولاة.

وعلى هذا الأساس يمكن لوزير الداخلية مراقبة وتقييم الولاة بناء على هذه التقارير[1].

ثالثا– الرقابة المالية للوالي من طرف مجلس المحاسبة:

تتجسد هذه الرقابة في مراقبة حسابات الولاية وتطهيرها من طرف مجلس المحاسبة كما يحدده القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية[2] " **يمارس مجلس المحاسبة مراقبة الحساب الإداري للوالي و حساب تسيير المحاسب و تطهيرهما طبقا للتشريع المعمول به**"

ويعتبر مجلس المحاسبة مؤسسة دستورية حديثة النشأة ظهرت أول مرة في دستور 1976 في مادته 190[3]، كجهة قضائية إدارية متخصصة هدفها هو حماية المال العام كما كرس تأسيسه في كل من دستور 1989 في المادة 160 ودستور 1996 المعدل والمتمم في المادة 192، ويخضع مجلس المحاسبة حاليا في تنظيمه وتسييره وتحديد اختصاصاته إلى

[1] – عشي علاء الدين، والي الولاية، المرجع السابق، ص 81.

[2] – المادة 175 من القانون رقم 12–07 المتعلق بالولاية، السالف الذكر.

[3] – المادة 190 من دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية لسنة1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76–97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976، المعدل و المتمم " **يؤسس مجلس محاسبة مكلف بالمراقبة اللاحقة لجميع النفقات العمومية للدولة و الحزب و المجموعات المحلية و الجهوية و المؤسسات الاشتراكية بجميع أنواعها...** "

أحكام الأمر رقم 95-20[1] وقد جاء في المادة الثانية منه "**يعتبر مجلس المحاسبة المؤسسة العليا للرقابة البعدية لأموال الدولة و الجماعات الإقليمية و المرافق العمومية**"[2].

وعلى هذا الأساس يمكن مراقبة الأموال العمومية المحلية عن طريق مراقبة ميزانية الولاية والبلدية في عدة أشكال من بينها رقابة الحساب الإداري الذي يعده الوالي عند غلق السنة المالية المعينة بتاريخ 31 مارس من كل سنة، والذي يمكن تعريفه على أنه محاسبة إدارية يقوم بمسكها الآمر بالصرف (الوالي هو الآمر بالصرف الرئيسي على مستوى الولاية حسب المادة 107 من قانون الولاية) تخص جميع العمليات التي ينجزها في إطار تنفيذ الميزانية المحلية.

ومن هنا يمارس مجلس المحاسبة رقابة بعدية عل الحساب الإداري الذي يضعه الوالي ويصوت عليه المجلس الشعبي الولائي[3] وذلك من خلال معاينة مستوى تنفيذ الميزانية المحلية و توافق العمليات المالية المنجزة خلال السنة المالية مع ترخيصات الميزانية مع تدوين كل الملاحظات، وفي حالة وجود اختلالات في الحسابات يصدر مجلس المحاسبة قرارا قابل للطعن الداخلي على مستوى مجلس المحاسبة (المراجعة و الاستئناف) وطعن خارجي أمام مجلس الدولة[4] (الطعن بالنقض) كما هو واضح في نصوص القانون العضوي 98-01[5] المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، وتجدر الإشارة أن هناك رقابات مالية أخرى للوالي كالمحاسب العمومي ...

[1] – الأمر رقم95-20، مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية عدد 39، الصادرة في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم

[2] - DENIDENI YAHIA, la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, office des publications, universitaires, Algérie, 2002, p. 364.

[3] – أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، بحث مقدم لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2007، ص 69.

[4] – محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005، ص 58.

[5] – المادة 11 من القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، ، المعدل و المتمم " **يختص مجلس الدولة بالنظر في الطعون بالنقض في الأحكام الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية...**"

ويكون تدخل مجلس المحاسبة في الرقابة على الحساب الإداري بصفة تلقائية ومباشرة دون تبليغ أو وجود أي نزاع[1].

وما يمكن استنتاجه من كل ذلك أن هذا الأسلوب المركزي في التسيير الإداري يهمش دور الوالي خصوصا في العملية التنموية للولاية ويصعب عليه مهامه المتمثلة أساسا في الاستجابة للألويات الملحة لسكان الولاية، وهذا كله يحجم ويقزم من وظيفة الوالي ويحوله إلى مجرد عون مركزي في الدولة على الرغم من أن الوالي من المفروض أن يمثل التجسيد الحقيقي لصورة عدم التركيز الإداري في الجزائر باعتباره منصب من المناصب العليا في الدولة كما اعتبره المرسوم التنفيذي 90-226[2] "...**إنه همزة الوصل بين الهياكل الإدارية والاقتصادية والتقنية والسلطة العليا التي تترجم توجيهاتها إلى تدابير تطبيقية...**"

المطلب الثاني:

سمو مركز الوالي على المجالس الشعبية المحلية

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 المجلس الشعبي البلدي لمركز الوالي (ثانيا).

[1] – خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013، ص 181.

[2] – الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، السالف الذكر.

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 و 16 .. 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 مشوع الميزانية كما يعتبر هو الآمر بالصرف[3].

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 و إجراءات هذا التقرير (هل هو عرض شفهي أم عرض كتابي) وترك الأمر للسلطة التقديرية للجهاز التنفيذي.

---

[1] - المرسوم التنفيذي رقم 90-404، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي و تسييره، 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] – علي محمد، المرجع السابق، ص161.

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 ولم يفصح عن مصيره فالمواد المنظمة لهذه اللجنة مبهمة و تحتاج 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 بهيئتيه، 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، 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[3].

[1] – ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015، ص 324.

[2] – حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 141.

[3] – المرجع نفسه، ص 43.

إضافة إلى ما أشرنا إليه في 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[1]...إلخ.

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 خاصة 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 المـرؤوس[2]، 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.

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[3] 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)

---

[1] – عميور ابتسام، نظام الوصايا الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 1013، ص 114.

[2] – عمر فرحاتي، "**مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر**"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009، ص. 12.

[3] – 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.

مهدت هذه الفترة الاستثنائية لثقافة شاعت في وسط المنتخبين وحتى المجتمع، فحواها عدم فعالية المجالس المنتخبة وعدم قدرتها على ممارسة اختصاصاتها والخضوع التام للسلطة المركزية، إلى درجة التنازل الطوعي في أغلب الأحيان من الناحية العملية عن صلاحيات واختصاصات أصيلة للبلدية[1].

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

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 لا بد 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:

ويرجح سبب ضعف هذه الموارد إلى سببين رئيسيين نوردهما كالآتي[2]:

1) الرقابة المشددة على مالية الجماعات المحلية:

لقد أخضع المشرع الجزائري المجالس الشعبية البلدية وكذا الولائية إلى نظام الوصايا الإدارية، والذي يعد مشددا خاصة إذا ما تعلق الأمر بمالية الجماعات المحلية، حيث أعطى

[1] – عشي علاء الدين، " **النظام القانوني للبلدية في الجزائر**"، مجلة الفقه و القانون، العدد الثاني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تبسة، 2012، ص. 10.

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

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 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 يأسس أو يلغي أو يعدل الضرائب و الرسوم.. 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 و وزير 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 لا بد 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 في ما يلي[4]:

ـ إن الجماعات المحلية لا تستفيد إلا من قشور العائدات الجبائية التي تعود غالبيتها للدولة و لعل أهم عامل ساهم في ذلك هو عدم وجود معيار واضح وموضوعي لتوزيع

---

[1] – SAMIR BOUMOULA, **"problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie "** , revue académique de la recherche juridique, n° 02, faculte de droit et des sciences politiques, université de bejaia, 2011, p. 10-11

[2] – المادة 186 من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، السالف الذكر.

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

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

العائدات الجبائية بين الدولة والجماعات المحلية وصندوق الضمان والتضامن للجماعات المحلية[1].

ـ إهمال و ضعف موارد ممتلكات الجماعات المحلية و التي تمثل الأملاك التابعة للولاية والبلدية بكل أنوعها الواردة في نص المادتين 19 و 20 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:

ـ 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.

ـ الرقابة على المشاريع التنموية المحلية، كالتأشير على المشاريع متابعتها في حالة التمويل المركزي من قبل الدولة للجماعات المحلية[4].

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 و العكس صحيح.

---

[1] – المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه و سيره، الجريدة الرسمية العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014،.

[2] – المادتين 19 و 20 من القانون رقم 90-30، المؤرخ في الأول ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل و المتمم.

[3] – حميدان عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 138.

[4] – صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون، فرع: الدولة و المؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010، ص 67.

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)[1]، وهذا ما سيجعل هذه المجالس تفتقر للكفاء اللازمة مما يؤدي إلى تخلي المجالس الشعبية عن دورها الرئيسي وتترك المبادرة للجهات المركزية للدولة خصوصا لممثلها على مستوى الولاية[2].

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 للشك، ما عدا بعض المواد الشحيحة في قانون الولاية وقانون البلدية تحت عنوان القانون الأساسي للمنتخب[3].

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...إلخ) و لا دخل للمجلس الشعبي الولائي في تسيير الموارد البشرية و لا 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] – عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011، ص 20.

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

[3] - سي يوسف أحمد، المرجع السابق، ص 85.

وهذا ما سيحد بالتأكيد من قدرات الجماعات المحلية في التكفل بالمصالح العمومية وحسن تقديم الخدمات و أداء اختصاصاتها، فلا يمكن أن نتغاضى عن عجز الأجهزة المحلية الملحوظ في التسيير الأمثل للموارد المحلية لتطوير الخدمة العمومية وتحقيق التنمية المحلية[1].

و خلاصة القول أن كل هذه الأسباب و تلك تجعل من امتياز الوالي على هذه المجالس التداولية المحلية أمر حتمي لابد منه، زيادة على أن تدخل الجهات المعينة في الجماعات المحلية ومنحها صلاحيات واسعة وتعزيز مكانتها على غرار الوالي والأمين العام للبلدية، أصبح أمر واقعي بل و ضروري أن صح القول، في غياب استقلال مالي و نقص في الكفاءات اللازمة على مستوى المجالس الشعبية المحلية بل و الجماعات الإقليمية ككل.

[1] –سرير عبد الله رابح، " **المجالس المحلية المنتخبة كأداة للتنمية المحلية**"، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة ، 2013، ص 89.

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

ـ بخصوص الوجود القانوني لمنصب الوالي فقد تجسد اول مرة في ميثاق الولاية لسنة1969، وكذا القانون رقم 69-38 المتعلق بالولاية.

ـ 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.

ـ 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.

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

ـ 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.

ـ 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.

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

ـ 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 لها، وهذا من شأنه أن يحدث تشوه على مستوى التنظيم الإداري المطبق في الجزائر، لأن أي خلل في دور الوالي سوف يأثر سلبا على توازن نظامي عدم التركيز واللامركزية في الولاية، ومن أجل الحلول دون ذلك وجعل الولاة يؤدون الدور المنوط بهم ألا وهو خدمة الدولة والجماعات المحلية دون سواهما فإننا نورد بعض الاقتراحات على النحو التالي:

ـ اعتماد قانون أساسي للولاة، فلا بد 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 وألياتها والنص على الأخطاء التأديبية والنظام التأديبي لحماية الولاة من تعسف السلطات المركزية.

ـ 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.

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

ـ 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.

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

ـ 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).

ـ 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 عملية بسيطة حول سلك الولاة والتي لا يمكن تجسيدها إلا من خلال فتح النقاش وإيجاد أرضية للحوار بين المختصين والمعنيين لإعطاء سلك الولاة المكانة اللائقة التي تفرضها مهامه ومسؤولياته من جهة، والظفر بمزايا التنظيم الإداري المحكم البعيد عن المركزية من جهة أخرى، وذلك باتباع هذا التنظيم بتنظيم لامركزي شعبوي مستقل يكون له دلالة ديموقراطية ويعبر عن تطلعات السكان المحليين من أجل تحقيق التنمية المحلية على مستوى الولاية.

أولا: قائمة المصادر

- النصوص القانونية

1- دستور الجمهورية الجزائرية الديموقراطية الشعبية لسنة1976، الصادر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية العدد 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976، المعدل و المتمم.

2- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1989، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، المؤرخ في 28 فبراير 1989، الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، الجريدة الرسمية العدد 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

3- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، الصادر في المرسوم الرئاسي رقم 96-436، المؤرخ في 07 سبتمبر 1996، يتضمن التعديل الدستوري، المصادق عليه في الاستفتاء الشعبي 28 نوفمبر 1996، الجريدة الرسمية العدد 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، المعدل والمتمم.

4- القانون العضوي 98-01، المؤرخ في 30 مايو 1998، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 37، الصادرة في 01 جوان 1998، المعدل والمتمم.

5- القانون العضوي رقم 12-01، المؤرخ في 12 يناير 2012، المتضمن قانون الانتخابات، الجريدة الرسمية العدد الأول، الصادرة في 16 يناير 2012.

6- القانون العضوي رقم 12-04، المؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بالأحزاب السياسية، الجريدة الرسمية العدد 02، الصادرة في 15 يناير 2012.

7- الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، الجريدة الرسمية عدد 48 ،الصادرة في 10 جوان 1966، المعدل و المتمم.

8- الأمر رقم 66- 156، المؤرخ في 08 يونيو سنة 1966، الذي يتضمن قانون العقوبات، الجريدة الرسمية العدد 49، الصادرة في 11 يونيو 1966 ، المعدل والمتمم.

9- الأمر رقم 69-38، المؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، الجريدة الرسمية العدد 44، الصادرة في 23 مايو 1969.(الملغى)

10- الأمر رقم95-20، المؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، الجريدة الرسمية العدد 39، الصادرة في 23 يوليو 1995، المعدل و المتمم.

11- الأمر رقم 06-03، المؤرخ في 15 يوليو 2006، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، الجريدة الرسمية عدد 46، المؤرخة في 16 يوليو 2006.

12- القانون رقم 90-09، المتعلق بالولاية، المؤرخ في07 أبريل 1990، الجريدة الرسمية العدد 15، الصادرة في 11 أبريل 1990(الملغى).

13- القانون رقم 30-29، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية العدد، 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

14- القانون رقم 90-30، المؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتضمن قانون الأملاك الوطنية، ،الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، المعدل والمتمم.

15- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكـافحته، الجريدة الرسمية عدد 14، الصادرة في 20 مارس 2006، المعدل والمتمم.

16- القانون رقم 11-10، المؤرخ في 22 جويلية 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية العدد37، الصادرة في 30جويلية 2011.

17- القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية العدد 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

18- المرسوم الرئاسي رقم 92 - 44، يتضمن إعلان حالة الطوارئ، المؤرخ في 09 فبراير 1992، الجريدة الرسمية العدد 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

19- المرسوم رئاسي رقم 99-240، المؤرخ في 27 أكتوبر 1999، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية بالدولة، الجريدة الرسمية العدد76، الصادرة في 31 أكتوبر 1999.

20- المرسوم الرئاسي رقم 06-414، المؤرخ في 22 نوفمبر 2006، الذي يحدد نموذج التصريح بالممتلكات، الجريدة الرسمية العدد 74، الصادرة في 22 نوفمبر 2006.

21- المرسوم الرئاسي رقم 15- 140، المؤرخ في 27 مايو 2015، يتضمن إحداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات وتحديد القواعد الخاصة و المرتبطة بها، الجريدة الرسمية العدد 29، الصادرة في 31 ماي 2015.

22- المرسوم التنفيذي رقم 81-371، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاعي الشبيبة والرياضة، الجريدة الرسمية العدد 52، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

23- المرسوم التنفيذي رقم 81-374، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية في قطاع الصحة، الجريدة الرسمية عدد، 52 الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

24- المرسوم التنفيذي رقم 81-372، المؤرخ في 26 ديسمبر 1981 ، يحدد صلاحيات البلدية و الولاية في القطاع السياحي ، الجريدة الرسمية العدد 52 ، الصادرة في 29 ديسمبر 1981.

25- المرسوم التنفيذي رقم 83 – 594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر، المؤرخ في 29 أكتوبر 1983، الجريدة الرسمية عدد 45 الصادرة في 01 نوفمبر 1983.

26- المرسوم تنفيذي رقم 85-59، المؤرخ في23 مارس 1985، يتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، الجريدة الرسمية عدد13، المؤرخة في 24 مارس 1985.

27- المرسوم التنفيذي رقم 89- 10 المؤرخ في 07 فيفري 1989، المتعلق بشغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة و لصالح الخدمة، الجريدة الرسمية، العدد 06، الصادرة في 08 فيفري 1989.

28- المرسوم تنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم، الجريدة الرسمية العدد 31، الصادرة في 28جويلية 1990.

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

30- المرسوم التنفيذي رقم 90-404، المؤرخ في 22 ديسمبر 1990، يتعلق بتنظيم ديوان رئيس المجلس الشعبي الولائي و تسييره، الجريدة الرسمية العدد 56، الصادرة في 26 ديسمبر 1990.

31- المرسوم التنفيذي رقم 94 – 215 ، مؤرخ في 23 جويلية 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها ، الجريدة الرسمية عدد 48 ، صادرة في 27 يوليو 1994.

32- المرسوم التنفيذي رقم 94-216، المؤرخ في 23 يوليو 1994، يتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، الجريدة الرسمية عدد 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.

32- المرسوم التنفيذي رقم 94-247، المؤرخ في 10 غشت 1994، الذي يحدد صلاحيات وزير الداخلية والجماعات المحلية والبيئة والإصلاح الإداري، الجريدة الرسمية العدد 55، الصادرة في 21 غشت 1994.

33- المرسوم التنفيذي رقم 14-116، المؤرخ في 24 مارس 2014، يتضمن إنشاء صندوق التضامن و الضمان للجماعات المحلية و يحدد مهامه و تنظيمه وسيره، الجريدة الرسمية العدد 19، الصادرة في 02 أبريل 2014.

ثانيا: قائمة المراجع

1- الكتب

- باللغة العربية

1- أبو منصف، مدخل للتنظيم الإداري والمالية العامة، دار المحمدية العامة، الجزائر، 2013.

2- بعلي محمد الصغير، النظام القضائي الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2009.

3- بعلي محمد الصغير، الوسيط في المنازعات الإدارية، دار العلوم، الجزائر، 2009.

4- - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، دار العلوم، الجزائر، 2013.

5- بعلي محمد الصغير، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم، الجزائر، 2013.

6- بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم، الجزائر، 2014.

7- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار جسور، الجزائر، 2007.

8- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار جسور، الجزائر، 2007.

9- بوضياف عمار، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، دار جسور، الجزائر، 2009.

10- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية(القانون رقم 11 -10)، دار جسور، الجزائر، 2012.

11- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية (القانون رقم 12 -07 المؤرخ في 21 فبراير 2012)، جسور للنشر، الجزائر، 2012 .

12- بوضياف عمار، التنظيم الإداري بين النظرية و التطبيق، دار جسور، الجزائر، 2013.

13- بوضياف عمار، المرجع في المنازعات الإدارية، دار جسور، الجزائر، 2013.

14- حزيط محمد، مذكـرات في قانون الإجراءات الجزائية الجزائري، الطبعة الخامسة، دار هومة، الجزائر، 2010.

15- الحسين بن الشيخ آث ملويا، المنتقى في قضاء محلس الدولة، الجزء الثاني، دار هومه، الجزائر، 2004.

16- خرفي الهاشمي، الوظيفة العمومية على ضوء التشريعات الجزائرية وبعض التجارب الأجنبية، دار هومه، الجرائر، 2010.

17- خلوفي رشيد، قانون المنازعات الإدارية، الجزء الأول، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

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

19- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

20- عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الخامسة ، دار المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2008.

21- فريجة حسين، شرح القانون الإداري . دراسـة مقارنـة . الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.

22- فريك بشير، الولاة في الجزائر في خدمة من؟، دار الشروق، الجزائر، 2014.

23- قصير مزياني فريدة، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة سخري، الجزائر، 2011.

24- لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجدد، الجزائر، 2011.

25- ماروك عبد الكريم، المسير في شرح القانون البلدي الجزائري، مكتبة زين، الجزائر، 2013.

26- محيو أحمد، المنازعات الإدارية، الطبعة السادسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2005.

27-مقدم سعيد، الوظيفة العمومية بيت التطور والتحول من منظور تسيير الموارد البشرية و أخلاقيات المهنة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2013.

28- ناجي عبد النور، المدخل إلى علم السياسة، دار العلوم، الجزائر، 2007.

2 - باللغة الفرنسية

Livres:

1- BISSAAD ALI, droit de la comptabilité publique, houma, Algérie, 2004.

2- BOUSSOUMAH MOHAMED, l'établissement public, office publications universitaires, Algérie, 2012.

3- DENIDENI YAHIA, la pratique du système budgétaire de l'état en Algérie, office des publications, universitaires, Algérie, 2002.

4- ESSAID TAIB, Droit de la fonction publique, Edition Houma, Alegrie, 2003.

5- MAHIOU AHMED, études de droit public algérien, office des publications universitaires, Algérie, 1984.

6- MAHYOU AHMED, cours d'institutions administratives, office des publications universitaires, Algérie.

Articles:

- SAMIR BOUMOULA, **"problématique du financement du développement économique de la commune en Algérie "** , revue académique de la recherche juridique, n° 02, faculté de droit et des sciences politiques, Bejaia, 2011.

2- الرسائل والمذكرات الجامعية

- رسائل الدكتوراه:

1- السعيد بن محمد قارة، التفويض الإداري ومدى آثاره في فعالية الإدارة – بين الشرعية القانونية و الفعالية التسييرية –، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه الدولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010

2- بوجادي عمر، اختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2011.

3- ثابتي بوحانة، الجماعات الإقليمية الجزائرية بين الاستقلالية و الرقابة، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2015.

4- سويقات أحمد، الرقابة على أعمال الإدارة العمومية في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2015.

5- مزياني فريدة، المجالس الشعبية المحلية في ظل نظام التعددية السياسية. رسالة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2005.

- مذكرات الماجستير:

1- أمجوج نوار، مجلس المحاسبة: نظامه و دوره في الرقابة على المؤسسات الإدارية، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2007.

2- بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية –الولاية في إطار القانون رقم 12-07 –، مذكرة مقدمة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013، ص. 54.

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

4- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر، 2005.

5- بن عيشة عبد الحميد، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع إدارة و مالية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2001.

6- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة منتوري، قسنطينة،2007.

7- بوخروبة كلثوم، النظام القانوني للموظف السامي في الجزائر، بحث لنيل شهادة الماجستير في الإدارة والمالية، معهد الحقوق و العلوم الإدارية، بن عكنون، الجزائر، 1990.

8- حميدان عبد الرزاق، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2015.

9- خليف ياسمين، رقابة القاضي الإداري على التصريح بالمنفعة العمومية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع قانون المنازعات الإدارية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.

10- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر، مذكر ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة تيزي وزو، 2013.

11- صالحي سهيلة، الاستقلالية المالية للمجموعات المحلية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة قسنطينة، 2009.

12- صالحي عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية و التبعية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2010.

13- عثماني فاطمة ، التصريح بالممتلكات كآلية لمكافحة الفساد الإداري في الوظائف العمومية للدولة ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام ، فرع تحولات الدولة ، كلية الحقوق ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو ، 2011 .

14- عزيز محمد الطاهر، آليات تفعيل دور البلدية في إدارة التنمية المحلية بالجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2011.

15- عشي علاء الدين، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في العلوم القانونية، المركز الجامعي العربي التبسي، 2006 .

16- علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2012.

17- عميور ابتسام، نظام الوصايا الإدارية و دورها في ديناميكية الأقاليم، رسالة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2013.

18- فتان صابرينة، صلاحيات الوالي في مجال الأمن و الحفاظ على النظام العام، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2013.

19- لعبادي اسماعيل، أثر التعددية الحزبية على البلدية في الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2005.

20- نور الدين يمينة، دور الوالي في حماية الأملاك الوطنية، مذكرة ماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2012.

- مذكرات الماستر:

1- حبارة التوفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي في القانون الإداري، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.

2- – فدول حياة، المركز القانوني في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2014.

- المقـــــالات

1- بوضياف عمار، " **الرقابة الإدارية على مداولات المجالس الشعبية في التشريعين الجزائري والتونسي**"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، 2009.

2- ثابتي بوحانة ، " **حدود ممارسة الجماعات الإقليمية الجزائرية لحقها في المبادرة** "، مجلة البحوث القانونية والسياسية، العدد الثاني، كلية الحقوق، جامعة سعيدة، 2014.

3- سرير عبد الله رابح، " **المجالس المحلية المنتخبة كأداة للتنمية المحلية**"، مجلة المفكر، العدد السابع، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013.

4- شبري عزيزة، يعيش تمام شوقي، " **مركز الوالي في النظام الإداري الجزائري بين المركزية و اللامركزية**" ، مجلة الفكر البرلماني، مجلس الأمة، الجزائر، العدد الثالث، لسنة 2013.

5- عشي علاء الدين، "**النظام القانوني للبلدية في الجزائر**"، مجلة الفقه و القانون، العدد الثاني، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة تبسة، 2012.

6- عمر فرحاتي، "**مكانة المجالس الشعبية البلدية في الجزائر**"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2009.

7- عولمي بسمة، " **تشخيص نظام الإدارة المحلية و المالية الحلية في الجزائر**"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، العدد الرابع، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة عنابة، 2010.

8- غضبان مبروك، " **قراءة تحليلية للنصوص القانونية المنظمة لحالتي الحصار والطوارئ ومدى تأثيرهما على الحقوق والحريات في الجزائر**"، مجلة الفكر، العدد العاشر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012 .

الملتقيات:

- عتيقة بلجبل، " فعالية الرقابة الإدارية عن أعمال الإدارة المحلية"، الملتقى الدولي حول مكانة ودور الجماعات المحلية في الدول المغاربية، كلية الحقوق، جامعة بسكرة، يومي 03 و04 ماي 2009.

المواقع الإلكترونية:

1 -www.joradp.dz

2-www.interieur.gov.dz

فهرس المحتويـــــــات

العنـــــــــــــــوان	الصـــفحة
مقدمـــة	02
الفصل الأول: النظام القانوني لمنصب الوالي	08-49
المبحث الأول: الإطار التنظيمي لمنصب الوالي	10
المطلب الأول: المسار الوظيفي للوالي	10
الفرع الأول: طرق التعيين في منصب الوالي	11
أولا: اختصاص رئيس الجمهورية في تعيين الوالي	11
ثانيا: الشروط المحددة للتعيين في منصب الوالي	13
1 . الشروط العامة	13
2 . الشروط الخاصة	16
الفرع الثاني: طرق إنهاء مهام الوالي	17
أولا: إنهاء مهام الوالي بالطرق العادية	17
1 . التقاعد	18
2 . الاستقالة	18
3 . الوفاة	19
ثانيا: إنهاء مهام الوالي بالطرق غير العادية	19
1 . عدم الكفاءة والصلاحية المهنية	20
2 . عدم اللياقة الصحية	20
3 . عدم الصلاحية السياسية	20
4 . إلغاء المنصب	20
5- الوالي المدعو لشغل وظيفة أخرى	21

فهرس المحتويـــــــــات

المطلب الثاني: الضمانات والالتزامات الوظيفية للوالي	22
الفرع الأول: الضمانات التي يتمتع بها الوالي	22
أولا: الحقوق المالية والعينية للوالي	22
1 . الحق في الراتب	23
2 . الحق في السكن	23
ثانيا: الحقوق الأخرى	24
1 . الحق في الترقية	24
2 . الوضع خارج الإطار	24
3 . الحق في الاستفادة من عطلة خاصة	24
4 . الحق في الحماية	25
الفرع الثاني: الالتزامات الملقاة على الوالي	25
أولا: التزامات الوالي خلال أداءه مهامه	26
1 . أداء المهام بإخلاص	26
2 . الخضوع للسلطة السلمية	27
3 . ارتداء البذلة الرسمية	27
4 . التصريح بالممتلكات	27
5 . احترام أخلاق المهنة	29
6 . عدم الجمع الوظيفي	29
ثانيا: التزامات الوالي بعد انتهاء مهامه	29
1 . الالتزامات المتعلقة بالوظيفة	30
2 . الالتزامات التي تحد من حرياته	30
المبحث الثاني: سلطات الوالي	33
المطلب الأول: سلطات الوالي بصفته ممثلا للدولة	33

فهرس المحتويـــــــــات

الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال تمثيل الدولة والتنفيذ	34
أولا: سلطات الوالي في مجال تمثيل الدولة	34
ثانيا: سلطات الوالي في مجال تنفيذ القوانين والتنظيمات	37
الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري والقضائي	38
أولا: سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري	38
ثانيا: سلطات الوالي في مجال الضبط القضائي	40
الفرع الثالث: سلطات الوالي في مجال الانتخاب	42
المطلب الثاني: سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية	44
الفرع الأول: سلطات الوالي في مجال تمثيل الحياة العامة للولاية	44
أولا: سلطات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية	44
ثانيا: سلطات الوالي في مجال تمثيل الولاية في الحياة المدنية و السياسية	46
ثالثا: سلطات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء	47
الفرع الثاني: سلطات الوالي في مجال تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي	47
الفصل الثاني: موقع الوالي بالنسبة لأجهزة الدولة المختلفة	50-90
المبحث الأول: علاقة الوالي بالأجهزة المركزية و اللامركزية في الدولة	52
المطلب الأول: علاقة الوالي بالأجهزة المركزية	**52**
الفرع الأول: علاقة الوالي برئيس الجمهورية	52
الفرع الثاني: علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية للدولة	52
أولا: علاقة الوالي بالحكومة	54
ثانيا: علاقة الوالي بوزير الداخلية	55
ثالثا: علاقة الوالي بالمصالح الخارجية للدولة	56

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالأجهزة اللامركزية	58
الفرع الأول: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي	59
أولا: علاقة التعاون بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي	59
ثانيا: علاقة التوازن بين الوالي والمجلس الشعبي الولائي	61
الفرع الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي	65
أولا: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة	65
ثانيا: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي	67
ثالثا: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي	68
المبحث الثاني: انعكاسات الازدواجية في علاقة الوالي مع الأجهزة المركزية و اللامركزية	74
المطلب الأول: ضعف مركز الوالي أمام الجهات المركزية	74
الفرع الأول: تبعية الوالي الواسعة لجهة التعيين	74
أولا: سلطة رئيس الجمهورية في الحركة الوظيفية للوالي	74
ثانيا: الولاء لرئيس الجمهورية	75
الفرع الثاني: تعدد أشكال الرقابة الممارسة على الوالي	76
أولا: الرقابة السياسية الممارسة على الوالي	77
ثانيا: الرقابة الإدارية الممارسة على الوالي	79
ثالثا: الرقابة المالية على الوالي من طرف مجلس المحاسبة	80
المطلب الثاني: سمو مركز الوالي على المجالس الشعبية المحلية	82
الفرع الأول: إمتياز مركز الوالي على المجالس المنتخبة المحلية	82
أولا: ضعف مركز المجلس الشعبي الولائي أمام الوالي	82
ثانيا: تبعية المجلس الشعبي البلدي للوالي	84
الفرع الثاني: ضعف وسائل تأثير الهيئات المحلية	86
أولا: ضعف الموارد المالية للجماعات المحلية	86
ثانيا: ضعف التأطير البشري للجماعات المحلية	88
خاتمة	92

قائمة الملاحق	96
قائمة المصادر والمراجع	103
الفهرس	115

الملخـــص

يعتبر نظام عدم التركيز الإداري صورة من صور 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 الجـــزائري، فوظيفة الوالي تعتبر من الوظائف العليا في الدولة، وذلك بالنظر إلى جهة التعيين و إنهاء المهام وكذا الصلاحيات الواسعة والمتنوعة من خلال الازدواجية في الوظيفة فهو يمارس وظيفة إدارية و سياسية وازدواجية في الاختصاص فهو يعد ممثل الدولة ومندوبا للحكومة، كما يعد ممثل للولاية فهو الرئيس الإداري للولاية و المسيـــر 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 و التنظيمية 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 role of the ruling, especially at the local level.