



جامعة العقيد أكلي محند أولحاج - البويرة  
كلية الحقوق والعلوم السياسية  
قسم القانون العام

## التنظيم الإداري لولاية الجزائر

مذكرة مقدمة لنيل شهادة الماستر في الحقوق  
تخصص: القانون الإداري

إشراف الأستاذة:

د/ بن صوط صورية

إعداد الطلبة:

- قاسمي كسيلة

- العيفة محمد إلياس

لجنة المناقشة

الأستاذة(ة): د/ جواحي مراد..... رئيسا

الأستاذة(ة): د/ بن صوط صورية..... مشرفا ومقررا

الأستاذة(ة): د/ بوسعيدة دليلة..... ممتحنا

السنة الجامعية: 2026/2025.

## الشكر والتقدير

نشكر الله عزوجل على توفيقه لنا في إتمام هذا العمل، كما نرجو من الله تعالى  
يجد كل مطلع على هذا العمل ضالته ومبتغاه.

نوجه تقديرنا واحترامنا إلى كل أساتذة ودكاترة كلية الحقوق والعلوم السياسية  
لجامعة آكلي محند أولحاج الذين كان لهم الفضل الكبير في بلوغنا هذه الدرجة  
العلمية.

ونتقدم بأصدق عبارات التقدير والامتنان إلى الدكتورة بن صوط صورية التي  
قبلت الاشراف على هذا العمل بصدر رحب، ومدتها لنا يد العون وأيضا على  
توجيهاتها القيمة ودعمها المستمر وعلى عدم بخلها علينا بنصائحها التي كانت لها  
الفضل في تجاوز العديد من الصعوبات وتقدم إليك بأسمى آيات الشكر على  
حسن المعاملة طول فترة إشرافك لنا والطاقة الإيجابية، تقديرنا لك لا يقتصر  
فقط على مجرد الاشراف بل يمتد أيضا إلى روح الطيبة والمحبة التي تبديها لنا  
دائما.

كما نتقدم بعظيم الشكر إلى اللجنة الموقرة على تفضلهم بقراءة هذا العمل  
وتصويبه، والتي سنأخذ كل توجيهاتهم وانتقاداتهم بعين الاعتبار.  
ونشكر كل من ساعدنا من قريب أو من بعيد من أجل إتمام هذا العمل حتى  
ولو كان ذلك بنصيحة.

## الاهداء

الحمد لله الذي بفضلِه تُنال الغايات، وتوفيقه تتذلل الصعاب، وبنعمته تتم الصالحات؛ الحمد لله حمداً كثيراً كما ينبغي لجلال وجهه وعظيم سلطانه. اهدي هذا العمل الي الوالدين على مساعدتهم ودعمهم لي طول مسيرتي الدراسية، أطال الله عمركما وأدامكما تاجاً على راسي.

إلى درب وزميل الكفاح، العيفة محمد إلياس من شاركني سهر الليالي وعناء البحث، وكان خير معين ومحفز في هذه الرحلة العلمية؛ شكراً لروحك الطيبة وتعاونك المثمر الذي كان له أبلغ الأثر في إتمام هذا العمل. وإلى سندي وعزوتي، إخواني، ومن تقاسمت معهم دروب الحياة، فكانوا لي نعم العون والدافع الدائم للنجاح والتميز.

إلى منارة العلم، أستاذتي المشرفة الفاضلة التي لم تبخل عليّ بفيض علمها وتوجيهاتها السديدة، فكانت قدوة في الصبر والعطاء. وإلى أعضاء لجنة المناقشة الأفاضل الذين يتوجون هذا العمل بملاحظاتهم القيمة، وإلى أساتذة الكلية الكرام كلٌّ باسمه وجميل اسمه، ممن أناروا لنا دروب المعرفة طوال سنوات الدراسة، لكم مني كل التقدير والتبجيل، أريد أيضاً أن أشكر كل زملائي على كونهم أحسن زملاء في مسيرتي الجامعية، على مساعدتهم ودعمهم لي، وكل من مد لي يد العون سواء من بعيد ام قريب بكلمة طيبة او نصيحة صادقة لانكم كنتم جزء من هذه الرحلة

كسيلة

## الإهداء

بسم الله الرحمن الرحيم

الحمد لله الذي مكّني من انهاء هذه المذكرة ومشواري الجامعي، والذي بفضلہ تمكنت من تخطي العقبات والصعوبات التي واجهتها طيلة حياتي المدرسة.

أود أن اهدي هذا العمل إلى الوالدين أولاً، وكذا الشكر على دعمهم وصبرهم الفائق على طيلة حياتي، ادعو الله أن يطيل من عمرهم.

وأتوجه بشكر خاص إلى أختي العزيزة رهام التي دعمتني معنويًا طيلة المسيرة، أتمنى أن تكمل مشوارها الجامعي مثلي بكل نجاح وأن تذوق فرحة التخرج والنصر الأكيد.

كما أيضاً أتوجه بإخوتي مهدي وعبدو بالشكر على فرحهم بي دعمهم لي قدر ما استطاعوا. وأتوجه بشكر خاص وامتنان على أصدقاء الطفولة والمدرسة رؤوف وزاكي، لا تستطيع أن تعبر كلماتي عن مدى امتناني على التعرف عليكم، لن أنسى الأوقات الممتعة التي جمعتنا ولن أنسى كونكم سنداً لي معنويًا ومادياً طيلة حياتي، أمل أن نحقق المزيد من النجاحات معاً وأن نحقق أحلامنا التي حلمنا بهم منذ الصغر.

أريد أن أشكر كل زملاء سنوات الماستر على كونهم أحسن زملاء في مسيرتي الجامعية، رغم عدم الحديث كثيراً وانطوائتي إلى أنهم أظهروا روح التعاون والتفهم لي، هذا يعني الكثير لي وأنا ممتن لهم.

وأقدم بكل الشكر والاحترام لزميلي قاسمي كسيلا، شكراً لجهودك الفاتقة في إعداد البحوث معاً خاصة في هذه المذكرة، شكراً على صبرك المبرر أيضاً والذي تعلمت منه الكثير، ستبقى ذكرى تعاوننا ونجاحنا راسخة في ذهني ولن أنساك.

بعد كل هذا الشكر أود أن أذكر أكبر إلهام لي منذ الصغر وهو مطور لعبة **Undertale** الغني عن التعريف **toby fox**، والتي علمني معنى العزيمة **determination**، ساعدني على التأقلم في أصعب أوقات طفولتي، وغير مسار حياتي حرفياً نحو الأفضل، وشكل الشخص الذي عليه الآن، وكل الشكر والتقدير للمشرفة وكل الأساتذة الذي درست عندهم.

إلياس

DESPTTE EVERYTHING IT'S STILL YOU

# مقدمة

## مقدمة

يعد التنظيم الإداري أحد المرتكزات الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، باعتباره الإطار القانوني والمؤسسي الذي تُمارس من خلاله السلطة العمومية، وتُدار في نطاقه الشؤون العامة، لا سيما على المستوى المحلي، وفق قواعد قانونية مضبوطة وآليات تنظيمية محددة. ويجسد هذا التنظيم الصورة العملية لكيفية توزيع السلطة داخل الدولة، كما يعكس طبيعة العلاقة القائمة بين مختلف الهياكل الإدارية المركزية واللامركزية، ومدى قدرتها على تحقيق الأهداف المسطرة من قبل السلطة العامة في إطار احترام مبدأ المشروعية.

ويهدف التنظيم الإداري، في جوهره، إلى تحقيق الانسجام والتكامل بين مختلف الأجهزة الإدارية، وضمان توزيع عقلاني ومتوازن للاختصاصات والصلاحيات، بما يكفل حسن سير المرافق العمومية واستمراريتها، وانتظامها، وفعاليتها في تقديم الخدمات للمواطنين، تحقيقاً للمصلحة العامة. كما يُعدّ وسيلة أساسية لترشيد العمل الإداري وتحقيق النجاعة في التسيير، من خلال تحديد واضح للمهام، وتقادي تداخل الاختصاصات أو تضاربها بين مختلف السلطات الإدارية.

ولا يقتصر التنظيم الإداري على الجانب الهيكلي المتعلق بتقسيم الوحدات الإدارية وتحديد مستوياتها، بل يمتد ليشمل الجانب الوظيفي والبشري، من خلال تنظيم كيفية ممارسة الاختصاصات الإدارية، وتحديد العلاقة بين الرؤساء والمرؤوسين، وضبط وضعية الموظفين العموميين، بما يضمن السير الحسن للإدارة وتحقيق أهدافها في إطار القانون وعليه، فإن التنظيم الإداري يُعدّ حجر الأساس الذي تُبنى عليه باقي موضوعات القانون الإداري، كالنشاط الإداري، والضبط الإداري، والمرافق العمومية.<sup>1</sup>

ويكتسي موضوع التنظيم الإداري أهمية خاصة في إطار دراسة القانون الإداري، لكونه يعكس مدى تطور الدولة في ضبط أجهزتها الإدارية وتكييفها مع التحولات السياسية والاقتصادية والاجتماعية. فالتنظيم الإداري ليس جامداً، بل يتأثر بالسياق العام الذي تعيشه

<sup>1</sup> حاج جاب الله امال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص 48-50.

## مقدمة

الدولة، ويخضع باستمرار لعمليات التعديل والإصلاح، بما يتماشى مع متطلبات العصر، وحاجيات التنمية، وتطور المفاهيم المرتبطة بالحكم الراشد والإدارة الحديثة.

كما تبرز أهمية التنظيم الإداري من خلال دوره في تكريس مبادئ دستورية أساسية، على غرار مبدأ اللامركزية الإدارية، ومبدأ عدم تركيز السلطة، ومبدأ وحدة الدولة. فالتوازن بين هذه المبادئ يقتضي وجود تنظيم إداري دقيق يحدد حدود تدخل الإدارة المركزية، ويمنح الجماعات المحلية هامشاً من الاستقلالية في تسيير شؤونها، مع إخضاعها في الوقت ذاته لآليات الرقابة الإدارية التي تضمن احترام القانون والحفاظ على المصلحة العامة.

وتتجلى هذه الأهمية بصفة أوضح عند دراسة التنظيم الإداري المحلي، باعتباره المجال الأقرب لاحتياجات المواطن اليومية، والأكثر ارتباطاً بتسيير الشؤون العامة ذات الطابع المحلي. ويُعدّ التنظيم الإداري المحلي مظهرًا عمليًا لتجسيد اللامركزية الإدارية، التي تهدف إلى تقريب الإدارة من المواطن، وتحسين نوعية الخدمات العمومية، وتعزيز المشاركة المحلية في صنع القرار الإداري.<sup>1</sup>

وفي هذا الإطار، تبرز ولاية الجزائر كنموذج إداري خاص داخل التنظيم الإداري الجزائري، بالنظر إلى مكانتها المتميزة، باعتبارها عاصمة الجمهورية ومركز الثقل السياسي والإداري للدولة. فهي مقر رئاسة الجمهورية، والحكومة، والبرلمان، والمجلس الدستوري سابقاً والمحكمة الدستورية حالياً، إضافة إلى أغلب الوزارات والإدارات المركزية، ما يمنحها وضعاً قانونياً ووظيفياً يميزها عن باقي ولايات الوطن.

ولا تقتصر خصوصية ولاية الجزائر على بعدها السياسي والإداري، بل تمتد إلى بعدها الديمغرافي والاقتصادي والعمراني، حيث تُعدّ أكبر تجمع حضري في البلاد، وتعرف كثافة سكانية عالية، ونشاطاً إدارياً واقتصادياً مكثفاً، الأمر الذي يفرض متطلبات تنظيمية خاصة من

<sup>1</sup> حاج جاب الله امال، المرجع السابق، ص 65-66.

## مقدمة

حيث توزيع الاختصاصات، وتعدد الهياكل الإدارية، وتكثيف آليات التنسيق بين مختلف السلطات المحلية والمركزية.

وعلى هذا الأساس، عرفت ولاية الجزائر منذ الاستقلال عدة تنظيمات إدارية على المستوى القانوني، تعكس محاولات المشرع الجزائري المتتالية لإيجاد صيغة تنظيمية تتلاءم مع خصوصية الولاية ومكانتها داخل الدولة. وكان أول هذه التنظيمات تنظيمًا إداريًا انتقاليًا سنة 1963، جاء في سياق بناء الدولة الوطنية بعد الاستقلال، حيث طغت آنذاك الاعتبارات السياسية والأمنية على الاعتبارات التنظيمية البحتة.

ثم توالى بعد ذلك التعديلات القانونية التي مست التنظيم الإداري لولاية الجزائر خلال مراحل زمنية متباعدة، متأثرة بالتحويلات السياسية والإدارية التي عرفتها الدولة الجزائرية، لاسيما مع تبني إصلاحات إدارية تهدف إلى تعزيز اللامركزية وتحديث الإدارة المحلية. وقد أفضت هذه التطورات إلى إقرار وضعية تنظيمية خاصة سنة 2000، تم بموجبها الإبقاء على تسمية ولاية الجزائر، مع الحفاظ على التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى الصادر سنة 1997، وهو ما أفرز وضعًا قانونيًا مزدوجًا يجمع بين نظام الولاية وبعض ملامح التنظيم الخاص.

وقد تم تكريس هذه الوضعية لاحقًا من خلال قانون البلدية الصادر سنة 2011، الذي تبني فكرة تنظيم خاص لولاية الجزائر، غير أنه لم يُفرد لها نصًا قانونيًا مستقلًا أو نظامًا إداريًا متكاملًا ينظمها بصفة صريحة، مكتفيًا بالإشارة إلى خصوصيتها ضمن أحكام عامة.

ويلاحظ أن هذا الفراغ النسبي في التنظيم القانوني الخاص بولاية الجزائر استمر رغم ما جاء به التعديل الدستوري لسنة 2020 من تأكيد صريح على صفة مدينة الجزائر باعتبارها عاصمة للجمهورية حيث نصت المادة 5 منه على أن "عاصمة الجمهورية هي مدينة الجزائر"<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> المادة 5 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الصادر بموجب المرسوم الرئاسي 20-442 في 30-12-2020 ج ر 82 لسنة 2020.

## مقدمة

وما يترتب عن ذلك من آثار قانونية وتنظيمية. وي طرح هذا الوضع إشكالية حقيقية تتعلق بتحديد الإطار القانوني الدقيق الذي يحكم التنظيم الإداري لولاية الجزائر، ومدى انسجام النصوص القانونية المنظمة لها، سواء على المستوى الدستوري أو التشريعي أو التنظيمي. كما يثير تساؤلات حول مدى كفاية التنظيم الحالي في الاستجابة لمتطلبات التسيير المحلي، وتحقيق الفعالية الإدارية، وضمان التنسيق بين مختلف الهياكل الإدارية العاملة على مستوى الولاية.

ومن خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة، وعلى اختلاف درجاتها ضمن سلم التدرج الهرمي للقواعد القانونية، يُلاحظ أن التنظيم الإداري لولاية الجزائر لم يقتصر على تحديد الهياكل الإدارية التقليدية، كالمجلس الشعبي الولائي والوالي، بل شمل كذلك الجوانب الوظيفية والبشرية للإدارة المحلية، من خلال استحداث مناصب إدارية ذات طابع خاص، على غرار منصب الكاتب العام، وكذا الوالي المنتدب، بما يعكس خصوصية هذا التنظيم مقارنة بباقي ولايات الوطن.

وتتمثل أهمية دراسة هذا الموضوع في محاولة الإحاطة بمختلف النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية التي لها علاقة مباشرة بالتنظيم الإداري لولاية الجزائر، قصد تحديد مكانتها القانونية ضمن التنظيم الإداري الجزائري، وبيان مدى انعكاس هذا التنظيم، سواء من الناحية الهيكلية أو الوظيفية، على فعالية تسيير المرافق العمومية المحلية، وتحقيق التنمية المحلية، وضمان استجابة الإدارة لحاجيات المواطنين.

بناءً على ما تقدم في هذه المقدمة، وفي ظل الخصوصية القانونية والواقعية لولاية الجزائر، تتبلور إشكالية الدراسة في التساؤل الجوهرية التالي:

كيف ساهم الإطار القانوني والتنظيمي لولاية الجزائر في تشكيل هياكلها الإدارية وتحديد سلطاتها المحلية؟

ولتحقيق الغاية من هذه الدراسة والإحاطة بجوانب التنظيم الإداري لولاية الجزائر، اعتمدنا على تكامل المناهج العلمية؛ وعلى رأسها المنهج الوصفي الذي مكننا من استعراض

## مقدمة

التطور التشريعي والهيكل الإداري والصلاحيات القانونية المخولة لمختلف أجهزة الولاية (الوالي والمجلس الشعبي الولائي) وفقاً لقانون الولاية 12-07 والترسانة التنظيمية المكملة له.

كما تم الاستناد إلى المنهج التحليلي لتفكيك النصوص القانونية المنظمة لولاية الجزائر باعتبارها عاصمة الدولة وذات نظام إداري خاص، وذلك لبيان مدى انسجام هذه النصوص مع المركز الدستوري للعاصمة وتحديد مدى كفايتها في الاستجابة لمتطلبات التسيير المحلي المعقد، واستنتاج أوجه القصور أو القوة في البناء الهيكلي لهذه الجماعة الإقليمية.

كما استعنا بالمنهج المقارن في مواضع محددة من الدراسة، من خلال المقارنة بين النظام الإداري العام للولاية وبين الخصوصية التنظيمية التي ميز بها المشرع ولاية الجزائر (مثل نظام المحافظة سابقاً ونظام المقاطعات الإدارية حالياً)، بهدف إبراز موقع ولاية الجزائر في هرم التنظيم الإداري الجزائري ومدى تمايزها عن باقي ولايات الوطن.

وللإجابة على الإشكالية المطروحة وتجسيدا للأهداف المسطرة، اتبعنا خطة بحثية تعكس جوهر الدراسة واهتماماتها، حيث ركزنا على الموضوعات التي تشكل الركائز الأساسية للتنظيم الإداري للعاصمة، وقمنا بتقسيم هذا البحث إلى فصلين متكاملين:

فأما الفصل الأول، فقد جاء تحت عنوان "الإطار القانوني والتنظيمي لولاية الجزائر"، وفيه سعينا إلى تأصيل الوضعية القانونية للعاصمة؛ حيث خصصنا (المبحث الأول) لتتبع تطور التنظيم الإداري لولاية الجزائر عبر مختلف المحطات التشريعية، بينما تناولنا (في المبحث الثاني) الإطار الدستوري والقانوني الخاص الذي يحكمها، مبرزين الخصائص التي تميزها عن القواعد العامة المنظمة لباقي الولايات.

وأما الفصل الثاني، فقد أفردناه لـ "الهيكل الإداري والسلطات في ولاية الجزائر"، وهو الجانب التحليلي من الدراسة؛ حيث استعرضنا في المبحث الأول نظام "الدائرة الإدارية" كآلية لتعزيز عدم التركيز الإداري وتسيير المقاطعات، وفي المبحث الثاني الذي حللنا فيه طبيعة أجهزة الولاية وسلطاتها، مع التركيز على الدور المحوري للوالي والوالي المنتدب، ونظام الرقابة الوصائية الممارسة على أعمال وأعضاء المجلس الشعبي الولائي، وذلك لتقييم مدى نجاعة هذا

## مقدمة

---

البناء الهيكلي في تحقيق التوازن بين متطلبات العاصمة كمركز سيادي وبين ضرورات التسيير المحلي.

الفصل الأول:

الإطار العام للتنظيم الإداري لولاية الجزائر

تقتضي دراسة الإطار العام للتنظيم الإداري لولاية الجزائر الوقوف عند مساره التاريخي والتشريعي، لا لمجرد تتبع تطوره الزمني، وإنما لتحليل الأسس التي قام عليها التنظيم الإداري القائم، من حيث تحديد السلطات الإدارية، وضبط اختصاصاتها، وآليات عملها، وطبيعة العلاقة التي تربط بين الإدارة المركزية والهيئات المحلية.

ويعد هذا التحليل مدخلاً ضرورياً لفهم خصوصية التنظيم الإداري لولاية الجزائر، باعتباره أحد المكونات الأساسية للبناء الإداري للدولة الجزائرية، إذ لا يقتصر دوره على توزيع الاختصاصات الإدارية فحسب، بل يعكس كذلك طبيعة العلاقة بين السلطة المركزية والإدارة المحلية، ويجسد الخيارات السياسية والتشريعية المعتمدة في تسيير الشؤون العمومية على المستوى الإقليمي.

كما أن المكانة الخاصة التي حظيت بها ولاية الجزائر، بصفتها مركزاً سياسياً وإدارياً منذ فترات مبكرة، جعلتها تخضع لتعاقب أنظمة حكم مختلفة أثرت بشكل مباشر في أساليب تنظيمها وإدارتها، حيث اشتركت هذه الأنظمة، رغم تباينها، في تكريس مبدأ الارتباط الوثيق بين الإقليم والسلطة المركزية، سواء من خلال المركزية الإدارية الصريحة أو عبر آليات الإشراف والرقابة، بما يؤكد أن المركزية في إدارة ولاية الجزائر ليست وليدة التشريع الحديث، بل تمتد جذورها إلى مراحل تاريخية سابقة.

ومن ثم، فإن دراسة التنظيم الإداري لولاية الجزائر لا يمكن فصلها عن السياق العام لتطور الإدارة الجزائرية، ولا عن الخيارات التي تبنتها الدولة في مجال توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحيط الإقليمي، حيث ظل هاجس التوازن بين مقتضيات المركزية ومتطلبات اللامركزية حاضراً في مختلف الإصلاحات التشريعية والتنظيمية التي مست هذا الإقليم.

ويُبرز ذلك أن التنظيم الإداري للعاصمة لم يكن مجرد تطبيق للنماذج العامة المعتمدة في باقي الولايات، بل جاء نتيجة تفاعل معطيات قانونية وسياسية وإدارية خاصة فرضت حلولاً تنظيمية متميزة تتلاءم مع طبيعة الدور الذي تضطلع به العاصمة داخل الدولة.

وعلى هذا الأساس سنقوم في هذا الفصل بدراسة التطور التنظيم الإداري لولاية الجزائر في المبحث الأول والإطار القانوني والتنظيمي للتنظيم الإداري لولاية الجزائر في المبحث الثاني.

## المبحث الأول

### تطور التنظيم الإداري لولاية الجزائر

عرفت ولاية الجزائر تطورا تدريجيا في تنظيمها الإداري يعكس تحول أساليب إدارة الإقليم السلطة المحلية مع الاحتلال الفرنسي تم إرساء نظام بلدي حديث قائم على مركزية صارمة حيث ك انت الهيئات المحلية أداة لتنفيذ سياسات السلطة المركزية أكثر من كونها إطار للامركزية. بعد الاستقلال سعت الدولة الى إعادة بناء التنظيم الإداري للعاصمة فاستبدلت الدوائر بالبلديات كاملة الصلاحيات وانشأت المجلس الشعبي الولائي لولاية الجزائر لتعزيز دور الهيئات المحلية في تسيير الشؤون العمومية.

شهدت ثمانينيات القرن الماضي تعديلات على التقسيم الإداري، قبل ان تحل المجالس الشعبية وترتكز الصلاحيات على مستوى الولاية، تلتها تجربة انشاء محافظة الجزائر الكبرى لتعزيز فعالية التسيير الإقليمي، تظهر هذه التحولات ان التنظيم الإداري لولاية الجزائر ظل خاضعا لإصلاحات متعاقبة، تعكس سعي الدولة لتحقيق توازن بين اللامركزية وفعالية الإدارة الإقليمية.

وعليه، سيتم في هذا المبحث التطرق إلى مختلف المراحل التي مرّ بها التنظيم الإداري لولاية الجزائر، بدءاً من نشأته في ظل التقسيم الإداري للدولة بعد الاستقلال، وصولاً إلى أبرز التحولات التي عرفها لاحقاً، وذلك من خلال مطلبين متكاملين يبرزان مسار هذا التطور وأهم ملامحه.

## المطلب الأول

### التنظيم الإداري لولاية الجزائر بعد الاستقلال

شهدت ولاية الجزائر منذ الاستقلال مساراً قانونياً متميزاً يعكس خصوصية وضعها داخل البنية الإدارية للدولة، إذ لم عامل كولاية عادية خاضعة للقواعد العامة للتنظيم المحلي، بل خضعت منذ البداية لتكييف قانوني خاص فرضته اعتبارات تتعلق بمكانتها الإدارية ودورها المركزي في منظومة الدولة. فقد استمر العمل مباشرة بعد الاستقلال بالنصوص التنظيمية

الموروثة عن المرحلة السابقة، وهو ما كرّس إخضاع ولاية الجزائر لنظام استثنائي في التسيير المحلي.

وقد تواصل هذا التوجه مع صدور النصوص القانونية اللاحقة، حيث إخضاع ولاية الجزائر لنظام قانوني خاص يميزها عن باقي الولايات، قبل أن يعرف هذا التنظيم تطوراً سنة 1977 بإعادة تكييف وضعها ضمن إطار جماعي يضم مجموعة من البلديات. ثم عرفت سنة 1985 تحولاً جديداً في تأطيرها القانوني، بما يعكس استمرار البحث التشريعي عن الصيغة الأنسب لتنظيم عاصمة الدولة داخل منظومة التنظيم الإداري الإقليمي

### الفرع الأول: نشأة ولاية الجزائر في ظل التقسيم الإداري للدولة الجزائرية بعد الاستقلال

عقب الاستقلال، وجدت الدولة الجزائرية نفسها أمام ضرورة إعادة بناء التنظيم الإداري بما يضمن استمرارية المرافق العامة وتثبيت مؤسسات الدولة الناشئة. غير أن هذه المرحلة الانتقالية لم تشهد قطيعة فورية مع المنظومة القانونية السابقة، إذ تم الإبقاء مؤقتاً على عدد من النصوص التنظيمية الموروثة، وذلك في إطار منطق الاستمرارية القانونية الذي فرضته اعتبارات الاستقرار الإداري.<sup>1</sup>

وفي هذا السياق، استمر سريان المرسوم رقم 189/63 المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد،<sup>2</sup> والذي كرّس الإبقاء على التنظيم القائم إلى حين وضع إطار قانوني وطني جديد. وقد نص هذا المرسوم على استمرار تنظيم الجزائر وفق المرسوم رقم 231/59 المؤرخ في 24 فيفري 1959، المعدل بموجب المرسوم رقم 163/60 المؤرخ في 24 فيفري 1960، وهو ما يعكس بوضوح اعتماد الدولة في المرحلة الأولى بعد الاستقلال على الحلول القانونية المؤقتة لضمان السير المنتظم للإدارة.

ويُظهر تحليل هذا الوضع أن التنظيم المعتمد آنذاك كان يعكس طابعاً مركزياً واضحاً، حيث لم تُمنح الهيئات المحلية صلاحيات فعلية واسعة، بل ظل التسيير الفعلي بيد الهيئة

<sup>1</sup> حاج جاب الله امال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013، ص 54.

<sup>2</sup> المرسوم رقم 189-63 المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 35، الصادر بتاريخ 31 ماي 1963.

التنفيذية الممثلة في المتصرف العام، وهو ما يبرز طبيعة المرحلة الانتقالية التي غلب عليها منطق الرقابة والوصاية الإدارية أكثر من منطق اللامركزية.

ومن الناحية التنظيمية، كانت الجزائر تُعد بلدية واحدة مكوّنة من دوائر حضرية، تُدار من خلال جهاز إداري يضم متصرفاً عاماً يمثل السلطة التنفيذية، يُعيّن بمرسوم ويمارس مهامه تحت سلطة عامل العمالة، ويتولى تنفيذ مداورات المجلس البلدي وتوجيه المصالح البلدية ومراقبة نشاط رؤساء البلديات المساعدين ورؤساء الدوائر.<sup>1</sup> أما المجلس البلدي، ورغم تكوينه من عدد معتبر من الأعضاء، فقد ظل يمارس دوراً رقابياً محدوداً دون تمتع بصلاحيات تقريرية فعلية، الأمر الذي يؤكد هيمنة الطابع المركزي على تسيير الجزائر خلال هذه المرحلة.

غير أن هذه الوضعية سرعان ما كشفت عن عدم ملاءمة التنظيم البلدي الموروث مع متطلبات بناء الدولة الوطنية ومقتضيات التنمية، حيث بقيت البلديات مجرد حلقة وصل بين السلطة المركزية والقاعدة دون أن تكون فاعلاً حقيقياً في إدارة الشؤون المحلية. وهو ما دفع المشرع إلى التدخل بإصدار أول قانون بلدي جزائري بموجب الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 18 جانفي 1967، الذي وسّع من مجال تدخل البلدية في تسيير الشؤون العمومية في إطار توجه تدريجي نحو تكريس اللامركزية الإدارية.<sup>2</sup>

وفي السياق ذاته، أقرّ هذا النص مبدأ الرقابة الوصائية باعتباره آلية انتقالية تهدف إلى مرافقة الهيئات المنتخبة وتمكينها تدريجياً من ممارسة وظائفها، بما يعكس توجه الدولة نحو بناء تنظيم إداري وطني يقوم على التدرج في نقل الصلاحيات بدل الانتقال الفجائي نحو الاستقلالية المحلية.<sup>3</sup>

كما نصت المادة 282 من القانون نفسه على إخضاع الجزائر لنظام خاص يصدر بموجب مرسوم، وهو ما يجسد الاعتراف المبكر بخصوصية وضعها داخل البنية الإدارية للدولة، ويمهّد لظهور تنظيم قانوني متميّز لها لاحقاً.

<sup>1</sup> حاج جاب الله امال، المرجع السابق، ص55.

<sup>2</sup> الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، والمتعلق بالقانون البلدي في الجزائر صدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 07 الصادرة بتاريخ 24 يناير 1967{ملغى}.

<sup>3</sup> حاج جاب الله امال، المرجع السابق، ص56.

كما ارتبطت نشأة تنظيم ولاية الجزائر بظروف بناء الدولة الوطنية بعد الاستقلال، حيث كان من الضروري تركيز أدوات السلطة العمومية في العاصمة لضمان استقرار مؤسسات الدولة الناشئة وتوحيد آليات اتخاذ القرار. فقد شكّلت مرحلة ما بعد الاستقلال سياقاً اتسم بالحاجة إلى إعادة بناء الهياكل الإدارية وتثبيت سلطة الدولة على كامل الإقليم، الأمر الذي منح العاصمة دوراً محورياً في احتضان الوظائف السيادية والإدارية الأساسية.

وأسهم هذا المعطى في ترسيخ مكانة الجزائر كقطب إداري مركزي داخل التقسيم الإقليمي للدولة، وهو ما مهّد تدريجياً لظهور خصوصية تنظيمها مقارنة بباقي الولايات<sup>1</sup>. وبذلك يتضح أن نشأة تنظيم الجزائر بعد الاستقلال ارتبطت بمرحلة انتقالية اتسمت بالاستمرارية القانونية، وهيمنة المركزية الإدارية، والتدرج في بناء الإطار القانوني الوطني للتنظيم المحلي، وصولاً إلى إقرار نظام خاص يعكس مكانتها ضمن التقسيم الإداري للدولة.

### الفرع الثاني: ملامح التنظيم الإداري لولاية الجزائر بعد الاستقلال

تميّزت ولاية الجزائر منذ الاستقلال بخصوصية واضحة داخل البنية الإدارية للدولة، وهو ما جعل تنظيمها لا يخضع كلياً للقواعد العامة المطبقة على باقي الولايات، بل ارتبطت باعتبارات سياسية وإدارية واقتصادية فرضتها مكانتها كعاصمة للدولة ومركز للسلطة العامة. فالعاصمة في مختلف الأنظمة لا تُعد مجرد وحدة إقليمية عادية، وإنما تمثل مركز الثقل السياسي والإداري للدولة، الأمر الذي يستوجب تبني ترتيبات تنظيمية خاصة تضمن فعالية التسيير واستمرارية المرافق العمومية<sup>2</sup>.

وتبرز هذه الخصوصية أساساً من خلال الدور السياسي الذي تؤديه العاصمة باعتبارها مقر السلطات المركزية ومؤسسات السيادة الوطنية، حيث تحتضن مختلف الهيئات الدستورية والإدارية العليا، وهو ما يفرض درجة عالية من التنسيق بين أجهزة الدولة .

ويؤدي هذا التمركز المؤسسي إلى تزايد متطلبات التسيير الإداري وضرورة اعتماد آليات تنظيمية قادرة على ضمان حسن سير المرافق العمومية ذات الطابع السيادي والخدماتي. كما

<sup>1</sup> حاج جاب الله امال، المرجع السابق، ص 57.

<sup>2</sup> بن صوط صورية، النظام القانوني للمدينة في الجزائر، اطروحة الدكتوراه في الحقوق، جامعة الجزائر قانون عام، كلية الحقوق، جامعة اوكلو محند اولحاج، 2018، ص 103.

يرتبط التنظيم الإداري للعاصمة بالبعد الوظيفي الناتج عن تمركز المهام الإدارية والاقتصادية الكبرى فيها، الأمر الذي ينعكس على حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق الإدارة المحلية مقارنة بباقي الولايات. وقد فرض هذا الواقع على السلطات العمومية البحث عن صيغ تنظيمية تتلاءم مع خصوصية تسيير العاصمة وتستجيب لحجم الأعباء الإدارية المتزايدة<sup>1</sup>.

ولا يقتصر الأمر على الجانب السياسي، بل يمتد إلى البعد الاقتصادي، حيث تمثل العاصمة مركز اتخاذ القرار الاقتصادي ومقر المؤسسات الوطنية الكبرى، وهو ما يقتضي توفير إدارة محلية قادرة على ضمان استمرارية النشاط الاقتصادي والخدمات بما ينسجم مع الدور الوطني الذي تؤديه العاصمة داخل الدولة.

ومن زاوية تنظيمية، تتميز العاصمة بكونها مجالاً تتقاطع فيه الوظائف السياسية والإدارية والاقتصادية، الأمر الذي يؤدي إلى تكثف المرافق العمومية والمؤسسات الوطنية بها، وهو ما يضاعف من حجم الأعباء الإدارية ويبرر الاتجاه نحو اعتماد تنظيم إداري يتسم بقدر أكبر من الفعالية والتنسيق<sup>2</sup>.

ومن ثم، فإن دراسة التنظيم الإداري لولاية الجزائر لا يمكن فصلها عن السياق العام لتطور الإدارة الجزائرية، ولا عن الخيارات التي تبنتها الدولة في مجال توزيع الوظيفة الإدارية بين المركز والمحيط الإقليمي، حيث ظل هاجس التوازن بين مقتضيات المركزية ومتطلبات اللامركزية حاضراً في مختلف الإصلاحات التشريعية والتنظيمية التي مست هذا الإقليم.

ويُبرز ذلك أن التنظيم الإداري للعاصمة لم يكن مجرد تطبيق للنماذج العامة المعتمدة في باقي الولايات، بل جاء نتيجة تفاعل معطيات قانونية وسياسية وإدارية خاصة فرضت حلولاً تنظيمية متميزة تتلاءم مع طبيعة الدور الذي تضطلع به العاصمة داخل الدولة.

كما أن التجربة المقارنة تُظهر أن الدول غالباً ما تمنح عواصمها أنظمة تنظيمية متميزة بهدف ضمان الإدارة الحسنة للأنشطة المتعددة التي تحتضنها، ويندرج هذا التوجه ضمن السعي إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التسيير المحلي والحفاظ على فعالية الإدارة المركزية، وهو ما انعكس بدوره على توجه المشرع الجزائري في التعامل مع تنظيم العاصمة بعد الاستقلال

<sup>1</sup> بن صوط صورية، المرجع السابق، ص103.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص104.

وعليه، فإن هذه الخصوصية الوظيفية والتنظيمية لولاية الجزائر شكّلت الإطار العام الذي حكم تطور تنظيمها الإداري، ومهدت لظهور إصلاحات أعمق مست لاحقاً التقسيم الإداري للعاصمة .

وانطلاقاً من هذه الخصوصية التي ميّزت العاصمة داخل البناء الإداري للدولة، لم يبقِ المشرّع الجزائري هذا الطابع المتميز في حدود التصور النظري أو الاعتبارات العامة، بل سعى إلى تجسيده تدريجياً من خلال تدخلات تشريعية وتنظيمية متعاقبة مست بشكل مباشر أسس تنظيم ولاية الجزائر. فقد فرضت المكانة السياسية والوظيفية للعاصمة ضرورة الانتقال من مرحلة الإبقاء المؤقت على التنظيم الموروث إلى مرحلة البحث عن نظام قانوني خاص ينسجم مع متطلبات تسييرها<sup>1</sup>.

وفي هذا السياق، يُظهر تتبع النصوص القانونية الصادرة خلال السنوات الأولى للاستقلال أن التنظيم الإداري للعاصمة مرّ بمراحل متعاقبة اتسمت بالتدرج، حيث بدأت الدولة بالحفاظ على الإطار التنظيمي القائم لضمان استمرارية المرافق العامة، قبل أن تتجه تدريجياً نحو إرساء تنظيم متميز يعكس خصوصية العاصمة داخل التنظيم الإقليمي.

وقد تجسد هذا المسار بوضوح خلال المرحلة الممتدة من الاستقلال إلى غاية نهاية ستينيات القرن الماضي، وهي المرحلة التي شهدت بداية تشكّل ملامح النظام القانوني الخاص بولاية الجزائر، سواء من خلال تكريس الطابع المركزي لتسييرها أو من خلال إخضاعها لاحقاً لنظام قانوني خاص سنة 1967.

وعليه، فإن دراسة هذه المرحلة تُعدّ مدخلاً أساسياً لفهم تطور التقسيم الإداري والتنظيم القانوني للعاصمة، باعتبارها الحلقة الأولى في مسار الإصلاحات التي عرفها تنظيم ولاية الجزائر لاحقاً، وهو ما سيتم تفصيله في الفقرات الموالية، ومن ثمّ يقتضي الأمر الانتقال إلى دراسة تطور التقسيم الإداري لولاية الجزائر باعتباره امتداداً طبيعياً لهذه الخصوصية، وهو ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بن صوط صورية، المرجع السابق، ص104.

<sup>2</sup> المرجع نفسه، ص105.

## المطلب الثاني

## خصائص التنظيم الإداري لولاية الجزائر

بعد التطرق إلى النشأة والملاح التي يقوم عليها التنظيم الإداري لولاية الجزائر، يتبين أن هذا الإطار القانوني لم يكن مجرد تنظيم شكلي، بل أفرز نموذجاً إدارياً يحمل جملة من الخصائص التي تميزه عن غيره من النماذج المعتمدة في باقي ولايات الوطن. فطبيعة العاصمة، وما تفرضه من اعتبارات سياسية وإدارية وأمنية، انعكست بشكل مباشر على كيفية تنظيمها وتسييرها، الأمر الذي أدى إلى بروز خصوصيات قانونية ووظيفية تستحق الدراسة والتحليل.

وعليه، فإن الوقوف عند خصائص التنظيم الإداري لولاية الجزائر يكتسي أهمية بالغة، لأنه يسمح بفهم طبيعة هذا التنظيم من حيث بنيته القانونية، وحدود استقلاله، ومدى تأثيره بتدخل السلطة المركزية، إضافة إلى إبراز أوجه التميز التي تجعل من العاصمة حالة خاصة داخل المنظومة الإدارية الجزائرية.

ومن هذا المنطلق، سيتم في هذا المطلب دراسة الطبيعة القانونية لولاية الجزائر، ثم التطرق إلى خصوصية تنظيمها الإداري، بما يبرز ملامح هذا النظام وحدوده العملية.

## الفرع الأول: الطبيعة القانونية لولاية الجزائر

تُعد ولاية الجزائر شخصاً معنوياً من أشخاص القانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتمارس اختصاصاتها في إطار القوانين والتنظيمات. وتملك الولاية ذمة مالية مستقلة، وتمارس سلطة التعاقد، وتبرم الصفقات العمومية، وتمثل أمام القضاء بواسطة ممثليها القانونيين، كما تخضع أعمالها لرقابة القاضي الإداري.

غير أن الطبيعة القانونية لولاية الجزائر تتأثر بخصوصية موقعها ووظيفتها، باعتبارها مقرأً لمؤسسات الدولة المركزية، وهو ما يجعلها فضاءً إدارياً ذا طابع استراتيجي.<sup>1</sup> ويظهر ذلك بصفة خاصة في المجالات التالية:

## 1- مشاريع البنية التحتية الكبرى ذات البعد الوطني.

<sup>1</sup> عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 07-12، جسر للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012، ص 40-43.

2- التخطيط العمراني الاستراتيجي.

3- تسيير الفضاءات والمؤسسات ذات الرمزية السياسية والمؤسساتية.

كما ينعكس هذا الوضع على الدور الموسع للوالي، الذي لا يقتصر على كونه ممثلاً للدولة،<sup>1</sup> بل يضطلع بمهام تنسيقية وأمنية واستراتيجية تتجاوز الإطار التقليدي لمهام ولاية باقي الولايات. ولاية الجزائر ونموذج اللامركزية المقيدة يمكن توصيف وضع ولاية الجزائر في إطار ما يسمى فقهاً بـ "اللامركزية المقيدة"، حيث تمارس الجماعة الإقليمية اختصاصاتها في نطاق محدود نسبياً، بسبب تدخل السلطة المركزية في القرارات الكبرى، وهيمنة البرامج القطاعية الوطنية على السياسات المحلية.<sup>2</sup>

### الفرع الثاني: خصوصية التنظيم الإداري لولاية الجزائر

تتجلى خصوصية التنظيم الإداري لولاية الجزائر في مجموعة من المظاهر التنظيمية والوظيفية المتداخلة.

1- اتساع تدخل الدولة المركزية في تحديد التوجهات الاستراتيجية للتنمية الحضرية.

2- تعقد الهيكل التنظيمي بسبب تعدد المصالح اللامركزية والمؤسسات العمومية الوطنية والهيئات ذات الاختصاص القطاعي.<sup>3</sup>

3- الطابع الحضري شبه المطلق لإقليم الولاية، وما يترتب عنه من أولوية لمعالجة الإشكالات المرتبطة بالنقل، السكن، البيئة، التهيئة، وإعادة تأهيل الأحياء القديمة.

4- مركزية متطلبات الأمن والنظام العام في صياغة القرارات التنظيمية.<sup>4</sup>

5- محدودية الدور الفعلي للمجالس المنتخبة المحلية في القضايا الكبرى.

<sup>1</sup> المواد 5-6 من الأمر رقم 2000-01 السالف الذكر.

<sup>2</sup> علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط4، المحمدية، الجزائر، 2017، ص 25-28.

<sup>3</sup> علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، السالف الذكر، ص 44-45.

<sup>4</sup> حسين فريجة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 65-70.

6- خضوع التنظيم الإداري لولاية الجزائر لتغيرات متكررة مرتبطة بالتحويلات السياسية والإدارية.<sup>1</sup>

إشكالات التنسيق وتعدد مراكز القرار يعد تعدد مراكز القرار من أبرز الإشكالات العملية التي يعاني منها التنظيم الإداري لولاية الجزائر، حيث تتداخل البرامج القطاعية مع البرامج المحلية، وتتقاطع صلاحيات الهيئات المحلية مع تدخلات المؤسسات العمومية الوطنية. ويؤدي هذا الوضع إلى إضعاف فعالية السياسات العمومية، وتأخير إنجاز المشاريع، وغياب رؤية حضرية موحدة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 67-71.

<sup>2</sup> حسين فريجة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 74-77.

## المبحث الثاني

### النظام القانوني لولاية الجزائر

يُعد موضوع النظام القانوني للمدن الكبرى من القضايا الشائكة في قانون الإدارة المحلية، خاصة عندما يتعلق الأمر بالعاصمة التي تضطلع بوظائف سياسية واقتصادية واجتماعية فريدة. وتُشكّل ولاية الجزائر نموذجاً دالاً على غياب التركيز القانوني لوضع خاص يليق بكونها عاصمة للبلاد، إذ تناوبت عليها أنظمة قانونية مختلفة لم تخرج في مجملها عن كونها امتداداً للنظم العامة المطبقة على بقية المدن الجزائرية، مع بعض الاستثناءات الظرفية التي لم تصل إلى مستوى إرساء نظام قانوني خاص ومستقر. يُعالج هذا المبحث تطور النظام القانوني لولاية الجزائر منذ الاستقلال إلى الوقت الحاضر، وذلك من خلال مطلبين: الأول يتناول مرحلة ما قبل إنشاء محافظة الجزائر الكبرى، والثاني يخصص لمرحلة تغييب النظام القانوني الخاص تحت مسميات إدارية متعاقبة.

#### المطلب الأول

##### الأسس الدستورية والتشريعية العامة لولاية الجزائر

يستوجب البحث في الخصوصية التنظيمية لولاية الجزائر، كخطوة أولية، تأصيل مركزها القانوني وتحديد مرتبتها الإدارية في هرم التنظيم الإقليمي للدولة، وذلك بالرجوع إلى الأحكام العليا التي نصت عليها الدساتير المتعاقبة والقواعد العامة الواردة في التشريعات المحلية. فالمكانة الاستثنائية التي تحوزها عاصمة البلاد لا تتحرك بمعزل عن الشرعية القانونية، بل تستمد مشروعيتها من الضوابط والنصوص العامة التي أقرها المشرع لضبط العلاقة بين الإدارة المركزية والجماعات المحلية، تفعيلاً للتوازن بين مقتضيات المرفق العام الإقليمي وهيبة عاصمة الجمهورية<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> لحسن بن أمزال، "مكانة نظام عاصمة الجمهورية في النصوص القانونية الجزائرية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، رقم 2008/03، سنة 2008، ص 250-283.

## الفرع الأول: الأسس الدستورية لولاية الجزائر في ظل التعديلات المتعاقبة

لم يعرف الدستور الجزائري، منذ صدور أول دستور في 10 سبتمبر 1963 إلى غاية آخر تعديل في 2020، أي نص صريح يمنح العاصمة وضعًا استثنائيًا، فالدستور المؤقت لسنة 1963 لم يشر إلى الجماعات المحلية إلا بشكل عابر.

دستور 1989، الذي جاء بعد أحداث أكتوبر 1988 وأقر التعددية النقابية والسياسية، نص على "الجماعات الإقليمية" (البلدية والولاية) وأشار إلى أنها "تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي" (المادة 15)<sup>1</sup>، لكنه لم يخصص أي حكم لولاية الجزائر. دستور 1996 (وتعديلاته 2008، 2016، 2020) حافظ على نفس المقاربة، مع إضافة مادة تسمح للقانون "بتحديد تجمعات الجماعات الإقليمية" (المادة 16 من دستور 2020)<sup>2</sup>. وهذه العبارة كانت يمكن أن تكون منفذًا قانونيًا لإحداث إقليم خاص بالعاصمة، لكن المشرع العادي لم يستغلها مطلقًا.

## الفرع الثاني: الأسس التشريعية في ظل غياب التمييز الإيجابي لصالح العاصمة

على المستوى التشريعي العادي، يحكم تنظيم ولاية الجزائر - مثلها مثل بقية الولايات - قانونان أساسيان:

1. القانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، الذي حل محل القانون 09-90 الصادر في 2 أبريل 1990<sup>3</sup>.

هذا القانون، الذي يضم 181 مادة، ينظم اختصاصات الوالي، المجلس الشعبي الولائي، الميزانية، التخطيط، الرقابة، والعلاقة مع البلديات. لم يرد في أي مادة من مواده أي إشارة إلى ولاية الجزائر أو تمييز لها في شيء، سواء فيما يتعلق بصلاحيات الوالي، أو في توزيع الإعانات، أو في نظام الانتخابات المحلية.

<sup>1</sup> - المادة 15 المرسوم الرئاسي رقم 98-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر عدد 9 الصادرة في 1 مارس 1989.

<sup>2</sup> - المادة 16 من دستور 2020، مرجع سابق.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 07-12، مرجع سابق، ص 15-18.

2. القانون 10-11 المؤرخ في 18 أفريل 2011 والمتعلق بالبلدية، الذي ينظم 57 بلدية تابعة لولاية الجزائر.

هذا القانون لم يمنح بلديات العاصمة أي وضع خاص، لا من حيث عدد الأعضاء المنتخبين، ولا من حيث الموارد المالية، ولا من حيث العلاقة مع الولاية. بل إن الأمر الأكثر إشكالية هو أن القانون يطبق نفس القواعد على بلدية سيدي أمحمد (في قلب العاصمة) وعلى بلدية نائية مثل بلدية جزار في أقصى الجنوب. هذا التعامل المتساوي شكلياً مع كيانات غير متساوية موضوعياً هو جوهر المشكلة.

علاوة على ذلك، لم تصدر أي نصوص تنظيمية خاصة (مراسيم تطبيقية أو قرارات وزارية) تهدف إلى تخصيص أحكام قانون الولاية أو البلدية لصالح العاصمة، رغم أن بعض القوانين تسمح بذلك نظرياً (مثلاً المادة 150 من قانون الولاية التي تسمح بإحداث "مصالح مشتركة بين ولايتين" يمكن أن تُطبق على ولاية الجزائر والولايات المجاورة، لكن ذلك لم يحدث فعلياً)<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث (1977): ولاية الجزائر كجماعة اقليمية

بموجب الأمر رقم 77-08 المؤرخ في 19 فبراير 1977 المتعلق بالتنظيم الإداري للإقليم، تغيرت معالجة وضع ولاية الجزائر حيث أُدرجت ضمن نظام "المجموعات البلدية". وقد تم تقسيم ولاية الجزائر إلى 13 بلدية<sup>2</sup>، شكلت ما عُرف بـ "مجموعة بلديات الجزائر العاصمة". وأسندت تسيير هذه المجموعة إلى مجلس مكون من رؤساء البلديات الأعضاء تحت رئاسة والي الجزائر. لكن هذا التنظيم ظل فضفاضاً ولم يمنح العاصمة نظاماً قانونياً خاصاً حقيقياً، بل جعلها مجرد إطار تعاوني بين بلديات متجاورة.

### الفرع الرابع (1985): ولاية الجزائر كمنطقة سكنية حضرية

بموجب القانون رقم 85-04 المؤرخ في 21 جانفي 1985 المتضمن التنظيم الإداري الخاص لولاية الجزائر، تتكون ولاية الجزائر، حسب المادة الأولى من المرسوم 04/85، من

<sup>1</sup> - المادة 150 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.

<sup>2</sup> - المادة 5 الأمر رقم 77/08 المؤرخ أول ربيع الأول عام 1397 الموافق لـ 19 فيفري سنة 1977 المتضمن التنظيم الإداري لمدينة الجزائر (الجريدة الرسمية رقم 25 الصادرة فـ 28 ربيع الأول عام 1397 الموافق لـ 02 مارس سنة 1977).

خمسة عشر بلدية<sup>1</sup>، منها ستة البلديات الجديدة المحدثة بموجب التقسيم الإداري لسنة 1984، هذه البلديات التي تتمتع باحتياجات عقارية مهمة. بالمقابل تم استبعاد كل من بلديات: الحراش، براقى، بوزريعة، وبئر مراد رايس من المنطقة السكنية الحضرية لمدينة الجزائر، بالرغم من انتمائها الدائم لمدينة الجزائر.

## المطلب الثاني

### المركز الإداري للمحافظة الملغاة والاثار المترتبة عليه

تمثل تجربة محافظة الجزائر الكبرى (Grand Alger) لحظة فارقة في تاريخ الإدارة المحلية الجزائرية، فهي التجربة الوحيدة التي حاولت الخروج عن النمط التقليدي للولاية الكلاسيكية، وإضفاء طابع إقليمي خاص على العاصمة. ورغم أن عمرها لم يتجاوز ثلاث سنوات (1997-2000)، فإن آثارها ما زالت حاضرة في النقاشات الأكاديمية والسياسية حول مستقبل تسيير المدن الكبرى في الجزائر. سنقسم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع: الأول مخصص للإطار القانوني لإنشاء المحافظة، والثاني لآليات التسيير التي اعتمدها، والثالث لتحليل أسباب فشلها ومسار إلغائها.

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية الاستثنائية لنظام محافظة الجزائر الكبرى

ظهرت المحافظة بموجب الأمر رقم (97-15) المؤرخ في 31 مايو 1997<sup>2</sup>، وبموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-264 المؤرخ في 03 أوت 1996 والموقع من طرف رئيس الحكومة آنذاك، والمتضمن أهمية إنشاء مشروع محافظة الجزائر الكبرى.

قبل تحليل هذا المرسوم، لا بد من وضع سياق سياسي واقتصادي يساعد على فهمه: ففي منتصف التسعينيات، كانت الجزائر تعيش أزمة أمنية خانقة (العشرية السوداء)، وضغوطاً اقتصادية ناجمة عن انخفاض أسعار النفط، وضغوطاً دولية لإصلاح نظام الحكم المحلي.

<sup>1</sup> - المادة 1 من المرسوم رقم 04/85 المؤرخ في 20 ربيع الثاني عام 1405 الموافق لـ 12 جانفي سنة 1985 والمتضمن التنظيم الإداري الخاص لمدينة الجزائر (الجريدة الرسمية رقم 05 الصادرة في 21 ربيع الثاني عام 1405 الموافق لـ 13 جانفي سنة 1985).

<sup>2</sup> - الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 24 محرم عام 1418 الموافق لـ 31 ماي 1997 والمحدد للقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى (الجريدة الرسمية رقم 38 الصادرة في 28 محرم عام 1418 الموافق لـ 04 جوان 1997).

جاءت فكرة المحافظة كطريقة لإرضاء لسكان العاصمة الذين عانوا من الإرهاب، وكوسيلة لتجاوز الفوضى العمرانية التي شهدتها العواصم الكبرى بعد تفجيرات<sup>1</sup> 1995.

نص المرسوم على النقاط التالية:

1. **التعريف والاختصاص الترابي:** المحافظة كيان إداري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتضم ولاية الجزائر بالإضافة إلى 12 بلدية من ولايات البليدة، تيبازة، وبومرداس. وهذه البلديات هي: (الأربعاء، بوفاريك، العفرون، موزاية، أحمر العين من ولاية البليدة) و(القليعة، بوعمران، شرشال من ولاية تيبازة) و(الثنية، خميس الخشنة، بودواو، أولاد موسى من ولاية بومرداس).

كان الهدف من هذا الإدماج هو خلق "قطب حضري كبرى" يضم حوالي 4 ملايين نسمة، أي ما يعادل ثلث سكان الجزائر الحضريين في ذلك الوقت<sup>2</sup>.

2. **مهمة المحافظة:** تتركز أساسًا في "تنسيق وتكامل سياسات التهيئة العمرانية، النقل، البيئة، التنمية الاقتصادية، والتجهيزات الكبرى" بين الولايات والبلديات المعنية، كما أسندت للمحافظة مهمة إعداد "مخطط التهيئة والإستراتيجية لقطب العاصمة" (وهي وثيقة توجيهية غير ملزمة قانونيًا للولايات الأعضاء).

3. **الطبيعة القانونية:** ليس للمحافظة صفة "جماعة إقليمية" كبلدية أو الولاية، بل هي "مؤسسة عمومية ذات طابع إداري" تتمتع بسلطات تنسيقية أكثر منها تقريرية. وهذا الاختلاف في الطبيعة القانونية كان نقطة ضعف كبيرة، لأن المحافظة لم تأخذ صفة الدستورية، بل بقيت مجرد هيكل إداري يمكن حله في أي لحظة بموجب مرسوم آخر.

4. **غياب النص التشريعي:** والأهم من كل ما سبق، أن المحافظة أنشئت بموجب مرسوم تنفيذي (أي بقرار من الحكومة وليس البرلمان)، ورغم أن المحافظة لم تكن جماعة إقليمية، إلا أن هذا الغموض القانوني جعلها عرضة للطعن في مشروعيتها من قبل بعض المنتخبين المحليين.

<sup>1</sup> - أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيالا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979، ص 528-530.

<sup>2</sup> - لحسن بن أمزال، «مكانة نظام عاصمة الجمهورية في النصوص القانونية الجزائرية»، مرجع سابق، ص 295.

الفرع الثاني: الأثر التنظيمي المترتب على صدور الأمر رقم 01-2000

سعى المرسوم رقم 97-15 إلى إرساء آليات تسيير تمكن المحافظة من أداء مهامها، لكن هذه الآليات ظلت هجينة وغير مكتملة. نذكر منها:

1. **محافظ الجزائر الكبرى**: يُعين بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، ويتمتع بدرجة وزير. وقد عُين في هذا المنصب الأستاذ "شريف رحمانى" (أستاذ الاقتصاد والمدير السابق للمدرسة الوطنية للإدارة)<sup>1</sup>. كان للمحافظ صلاحيات أوسع من الوالي العادي، منها:

- اقتراح مشاريع القوانين المتعلقة بالتنظيم الحضري للعاصمة.
- تنسيق تدخلات ولاية الولايات الأربع في مجال التجهيزات الكبرى.
- إبرام اتفاقيات شراكة مع القطاع الخاص في إطار مشاريع النقل والبيئة.
- تسيير ميزانية خاصة بالمحافظة، مستقلة عن ميزانيات الولايات والبلديات.

غير أن هذه الصلاحيات ظلت نظرية إلى حد كبير، لأن العديد من الملفات كانت تتطلب موافقة ولاية الولايات (الذين يتمتعون بسلطة أمر الصرف على ميزانيات ولاياتهم)، فكان المحافظ يبدو كسلطة صورية بدون آليات تنفيذية<sup>2</sup>.

2. **مجلس المحافظة**: هيئة استشارية مكونة من:

- والي ولاية الجزائر (عضوا).
- ولاية الولايات التي تضم البلديات المدمجة (البلدية، تيبازة، بومرداس).
- رؤساء المجالس الشعبية الولائية للولايات الأربع.
- رؤساء البلديات الـ 12 المدمجة.
- أربعة خبراء يعينهم وزير الداخلية.

كان هذا المجلس يجتمع مرة كل ثلاثة أشهر (نظرياً) لمناقشة مخطط التهيئة وإبداء الرأي في مشاريع المحافظ. لكنه لم يكن يمتلك أي سلطة تقريرية، وكانت توصياته غير ملزمة للمحافظ أو للولاية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسر للنشر والتوزيع، ط4، المحمدية، الجزائر، 2017، ص 50.

<sup>2</sup>- علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 105-111.

3. المصالح الإدارية للمحافظة: أنشئت مديريات متخصصة على مستوى المحافظة، أبرزها:

- مديرية التخطيط العمراني والاستراتيجي.
- مديرية النقل الحضري.
- مديرية البيئة والصحة العمومية.
- مديرية التعاون الدولي.

وقد بلغ عدد الموظفين حوالي 200 موظف (إطارات سامية وتقنيين)، لكن هؤلاء كانوا يتقاسمون المهام مع الإدارات الولائية، مما أوجد صراعًا على الاختصاصات بين المحافظ والولاية وبين المصالح المركزية<sup>1</sup>.

4. الموارد المالية للمحافظة: خصصت للمحافظة ميزانية سنوية من ثلاثة مصادر:

- إعانات من الدولة عبر وزارتي الداخلية والمالية (نسبة 70%).
- مساهمات من الولايات والبلديات الأعضاء (نسبة 20%).
- موارد ذاتية محدودة (رسوم دراسية في معاهد التدريب، بيع مطبوعات، إلخ) (نسبة 10%).

كان حجم الميزانية السنوية يقدر بحوالي 500 مليون دينار جزائري (ما يعادل 7 ملايين دولار في ذلك الوقت)، وهو مبلغ ضئيل جدًا مقارنة بمشاريع كبرى تحتاجها العاصمة كالمetro أو الطريق السيار الحضري، ولم تُمنح المحافظة أي صلاحية جبائية (ضرائب محلية، رسوم على العقارات) مما جعلها تعتمد كليًا على حسن نية الدولة<sup>2</sup>.

<sup>3</sup>- شويح بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017-2018، ص 251.

<sup>1</sup>- شويح بن عثمان، حقوق وحرقات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، مصدر سابق، ص 301-303.

<sup>2</sup>- حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي الجديد من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، سلسلة الكتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، رقم 257، ماي 2000، ص 296.

### الفرع الثالث: أسباب ومسار إلغاء نظام محافظة الجزائر الكبرى

لم تدم تجربة محافظة الجزائر الكبرى أكثر من ثلاث سنوات، إذ صدر المرسوم التنفيذي رقم 93-2000 المؤرخ في 24 أبريل 2000 الذي ألغاه<sup>1</sup>، وعادت ولاية الجزائر إلى وضعها السابق كولاية عادية. تتعدد الأسباب التي أدت إلى هذا الإلغاء، ويمكن تصنيفها في خمس مجموعات رئيسية:

#### أولاً: الأسباب القانونية والتنظيمية

- ازدواجية الاختصاصات: لم يتم الفصل بوضوح بين اختصاصات المحافظ (التسيق الإقليمي) واختصاصات ولاية الولايات (التنفيذ المباشر)<sup>2</sup>.
- غياب النص التشريعي الأساسي: بما أن المحافظة أنشئت بموجب مرسوم وليس قانوناً، فإن الكثير من القضاة والمحافظين كانوا يتساءلون عن مدى قانونية قراراتها في حالة الطعن أمام مجلس الدولة. وهذا الغموض جعل المحافظة تعاني من أزمة شرعية منذ ولادتها.
- طبيعة الاستشارية لمجلس المحافظة: افتقار مجلس المحافظة إلى أي سلطة قرارية جعله أداة صورية، وكانت جلساته تتحول إلى منابر لصراعات سياسية بين رؤساء البلديات المنتمين لأحزاب مختلفة (جبهة التحرير الوطني، التجمع الوطني الديمقراطي، حركة المجتمع السلمي، وغيرها).

#### ثانياً: الأسباب السياسية

- معارضة ولاية الولايات: شعر والي البليدة ووالي تيبازة أن المحافظ يتعدى على صلاحياتهم ويقلص من هامش سلطتهم، فقاموا بتعطيل قرارات المحافظ عبر عدم تنفيذها على أرض الواقع، أو عبر إصدار تعليمات لمديري القطاعات بعدم التعامل مع المحافظة<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> - علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، مرجع سابق، ص 155.

<sup>2</sup> - حسين فريجة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 119-120.

<sup>3</sup> - حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي الجديد من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، مصدر سابق ص 363.

- معارضة بعض الأحزاب: رأت أحزاب الإسلام السياسي (كحركة مجتمع السلم) في المحافظة مشروعاً لتكريس المركزية وتقويض اللامركزية، فشاركت في حملات إعلامية ضده. كما رأت أحزاب المعارضة العلمانية (كجبهة القوى الاشتراكية) أنها محاولة لتمركز السلطة في يد المحافظ دون رقابة شعبية.
- غياب الدعم الرئاسي الحاسم: على الرغم من أن الرئيس اليمين زروال (1994-1999) كان يدعم الفكرة في البداية، إلا أنه انشغل بالأزمة الأمنية وملف المصالحة المدنية، فلم يعد يتابع ملف المحافظة. وخلفه الرئيس عبد العزيز بوتفليقة (1999-2019) الذي كان له توجه مركزي صارم، فلم يكن متحمساً لأي تجربة لا مركزية، وسارع إلى إلغائها في السنة الأولى من عهده.

### ثالثاً: الأسباب المالية والاقتصادية

- كلفة التشغيل المرتفعة: تطلب تشغيل 200 موظف، وبناء مقر جديد للمحافظة (في حي بن عمران بالجزائر العاصمة)، وتسخير وسائل لوجستية، ميزانية سنوية تقدر بنحو 2 مليار سنتيم (أي 2 ملايين دولار) كانت تذهب هباءً دون نتائج ملموسة على أرض الواقع<sup>1</sup>.
- غياب الموارد الذاتية: المحافظة لم تكن قادرة على تمويل مشاريعها بنفسها، وكثير من المشاريع التي كانت تعد بها توقفت بسبب عدم تخصيص الدولة الاعتمادات المالية الكافية.
- أزمة النفط وأواخر التسعينيات: انهارت أسعار النفط في 1998-1999 إلى أقل من 10 دولارات للبرميل، مما أدى إلى تقليص النفقات العمومية، وكانت المحافظة من أولى الضحايا.

### رابعاً: الأسباب الإدارية

- ثقافة المركزية الراسخة: الإدارة الجزائرية معتادة على المركزية والبيروقراطية، ولم تكن مستعدة لتقبل كيان إقليمي يتوسط بين الولاية والوزارات. وكان الموظفون في المصالح اللامركزية يتعاملون مع المحافظة بعداء مكتوم.

<sup>1</sup> - علي بن ترجاله، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2014/2015، ص 199-202.

• ضعف التنسيق بين المحافظ والولاية: كثيراً ما كان المحافظ يرسل مذكرات إلى الولاية فلا يتلقى ردًا، أو يطلب اجتماعات فيرفضون الحضور. وتفاقم الوضع إلى درجة أنه في سنة 1999، لم يُعقد أي اجتماع لمجلس المحافظة.

#### خامسًا: مسار الإلغاء

جاء الأمر رقم 01-2000 المتعلق بتنظيم ولاية الجزائر ليؤسس مرحلة جديدة في تسيير العاصمة، بعد التخلي عن صيغة محافظة الجزائر الكبرى. وقد أعاد هذا النص الاعتبار للإطار التقليدي للولاية باعتبارها جماعة إقليمية، مع الإبقاء على جملة من الخصوصيات التنظيمية التي تبررها طبيعة العاصمة. ومن أبرز ما تضمنه هذا الأمر:

- إعادة ضبط التقسيم الإقليمي لولاية الجزائر
  - تنظيم الدوائر والبلديات التابعة لها<sup>1</sup>
  - تحديد كيفية تنسيق نشاط المصالح اللامركزية التابعة للقطاعات الوزارية
  - تعزيز دور الوالي في مجال التنسيق وضمان انسجام العمل الإداري<sup>2</sup>.
- كما حافظ الأمر على وجود المجلس الشعبي الولائي، وكرس اختصاصاته في مجال إعداد ومتابعة برامج التنمية المحلية، غير أن تأثيره في القرارات الكبرى ذات البعد الاستراتيجي ظل محدوداً في الواقع العملي.

ويلاحظ أن هذا الأمر ركز على البعد الوظيفي للتنظيم الإداري، أكثر من تركيزه على البعد التمثيلي، وهو ما يعكس رغبة المشرع في إعطاء الأولوية لفعالية التسيير داخل العاصمة.

<sup>1</sup> - المادة 3 من الأمر رقم 01-2000 مؤرخ في 25 ذي القعدة 1420 الموافق 1 مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها.

<sup>2</sup> - المادة 5 من الأمر رقم 01-2000، مصدر سابق.

## المطلب الثالث:

## ولاية الجزائر من قانون 2001-01 إلى يومنا هذا

شهدت ولاية الجزائر منذ بداية الألفية الثالثة تطورات تشريعية متعددة، تمثلت أساسًا في صدور قوانين جديدة للبلدية والولاية، وإعادة تنظيم التقسيم الإقليمي، وإنشاء بعض الهياكل التنسيقية الموازية. لكن السمة الغالبة على هذه الفترة هي استمرارية غياب أي نظام قانوني خاص بالعاصمة، رغم النصوص التي كانت يمكن أن تشكل منفذاً لإرساء مثل هذا النظام.

بينما كانت دول مغربية وأوروبية تمنح عواصمها قوانين خاصة، ظلت الجزائر متمسكة بنمط موحد لا يفرق بين ولاية تضم أكثر من ثلاثة ملايين نسمة وولايات لا يتجاوز عدد سكانها نصف مليون<sup>1</sup>.

## الفرع الأول: التطور التشريعي لتنظيم الولاية من 2000 إلى 2025

تميزت الفترة الممتدة من سنة 2001 إلى يومنا هذا بحركة تشريعية مكثفة في مجال تنظيم الجماعات المحلية، كان أبرز محطاتها:

صدر الأمر رقم 2000-01 المؤرخ في 1 مارس 2001 المتعلق بتنظيم الجماعات المحلية، في سياق إصلاح أعقب العشرية السوداء، حيث كانت السلطات العمومية تسعى إلى إعادة بناء الثقة في المؤسسات المحلية عبر تعزيز مبدأ الانتخاب وتوسيع صلاحيات المجالس المنتخبة. نص هذا الأمر على مبادئ عامة للبلدية والولاية، لكنه لم يحدث أي قطيعة مع المقاربة السابقة القائمة على المساواة الشكلية بين الولايات<sup>2</sup>.

ثم جاء القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011 والمتعلق بالبلدية، ليعيد تنظيم البلديات الجزائرية بعد تجربة دامت عقدين من تطبيق قانون 90-08. تضمن هذا القانون مستجدات مثل تعزيز صلاحيات المجلس الشعبي البلدي وتوسيع آليات الرقابة الشعبية، لكنه لم

<sup>1</sup> - عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص 230-231.

<sup>2</sup> - حاج جاب الله أمال، المرجع السابق، ص 79-83.

يخصص أي حكم خاص للبلديات التي تشكل النسيج الحضري للعاصمة، رغم أن 57 بلدية من ولاية الجزائر تعاني من إشكاليات مشتركة تحتاج إلى تنسيق إلزامي<sup>1</sup>.

أما القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 والمتعلق بالولاية، فهو أهم نص تشريعي في هذه الفترة، حيث حل محل القانون 09-90. أكد هذا القانون على الطبيعة المزدوجة للولاية (جماعة إقليمية ودائرة إدارية غير ممرضة)، وحدد اختصاصات المجلس الشعبي الولائي والوالي، وأحدث مجلساً تنفيذياً للولاية. لكنه، والأهم في سياق بحثنا، لم يتضمن أي نص خاص بولاية الجزائر، لا من حيث تنظيمها ولا صلاحياتها ولا تمويلها، فطبق نفس الأحكام على جميع الولايات.

وشهدت السنوات الأخيرة عدة تعديلات، أبرزها القانون رقم 19-12 لسنة 2019 والأمر رقم 03-21 لسنة 2021، ثم استحداث 11 ولاية جديدة سنة 2026 ليصبح العدد 69 ولاية. ورغم هذه التعديلات، لم تُطرح فكرة تخصيص نظام قانوني خاص بولاية الجزائر بشكل جدي في أي من هذه النصوص.

### الفرع الثاني: ولاية الجزائر في ظل غياب القانون الخاص

إذا طبقنا أحكام القانون 07-12 على ولاية الجزائر، نجد أن والي الجزائر يمارس نفس الصلاحيات المخولة لبقية الولاة: تنفيذ القوانين، إدارة المصالح اللامركزية<sup>2</sup>، تنسيق نشاط البلديات، وإعداد مخطط التنمية الجهوية. ليس لوالي الجزائر أي صلاحية إضافية بسبب كون ولايته عاصمة، باستثناء بعض المهام البروتوكولية. كما أنه لا يتمتع بأي سلطة تنسيقية إلزامية تجاه الولايات المجاورة (تبيازة، بومرداس، البليدة)، رغم أن الامتداد العمراني للعاصمة يخترق هذه الولايات.

وينتخب المجلس الشعبي الولائي لولاية الجزائر، مثل باقي المجالس الولائية، لمدة خمس سنوات. لكن النص القانوني لا يمنح هذا المجلس أي صلاحيات خاصة مرتبطة بكونه مجلس عاصمة، فهو يناقش نفس المواضيع: الميزانية، التخطيط، التنمية المحلية، حماية البيئة.

<sup>1</sup> - المواد 2 الى 5 من القانون رقم 08-90 المؤرخ في 7 ابريل 1990، والمتعلق ب البلدية في الجزائر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 15 الصادرة بتاريخ 11 ابريل 1990.

<sup>2</sup> - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 07-12، مصدر سابق ص 98-99.

وتضم ولاية الجزائر 57 بلدية، تتفاوت فيما بينها تفاوتاً كبيراً من حيث الكثافة السكانية والثراء المالي. لكن القانون 10-11 يطبق نفس القواعد على جميع هذه البلديات، ولا توجد أي آلية إلزامية للتنسيق بينها في مجالات النقل، التهيئة العمرانية، البيئة، أو التمويل.

هذا الغياب يخلق إشكاليات يومية كتعارض تراخيص البناء، واختلاف تعريفات النقل بين خطوط الحافلات، وعدم تحمل بلدية ما تكاليف النفايات التي تنتج في بلدية أخرى<sup>1</sup>.

وتعتمد ميزانية ولاية الجزائر، مثل باقي الولايات، على التحويلات من الدولة بشكل أساسي، إلى جانب موارد جبائية محلية محدودة. لم تُمنح ولاية الجزائر أي صلاحية جبائية إضافية لتمويل المشاريع الكبرى التي تحتاجها، مما يحد من قدرتها على التخطيط المستقل والاستجابة السريعة للطوارئ الحضرية<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: محاولات التنسيق الموازية (بدائل غير كافية)

للتخفيف من حدة غياب النظام القانوني الخاص، أقدمت السلطات العمومية على إنشاء بعض الهياكل والآليات الموازية، لكنها بقيت كلها أدوات استشارية أو تقنية لا ترقى إلى مستوى القانون الخاص:

أنشئت "وكالة تهيئة قطبي العاصمة والدائرة (AURAC)" بموجب المرسوم التنفيذي رقم 185-06 المؤرخ في 3 مايو 2006، وهي مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، مكلفة بإعداد الدراسات والتخطيط للعاصمة.

لكن صلاحياتها تنحصر في إجراء البحوث واقتراح مخططات التهيئة وتقديم الاستشارات الفنية، ولا تملك أي سلطة قرار أو تنفيذ، ولا يمكنها فرض أي تنسيق إلزامي على البلديات أو الولايات<sup>3</sup>.

كما أنشئت "لجنة التنسيق بين ولايات العاصمة"، وهي لجنة مشتركة تضم ولاية الولايات الأربع (الجزائر، تيبازة، بومرداس، البلدية)، تجتمع دورياً لمناقشة القضايا المشتركة، لكن

<sup>1</sup> - علي بن ترجاله، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مصدر سابق، ص 355-360.

<sup>2</sup> - حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي الجديد من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، مصدر سابق ص 234.

<sup>3</sup> - عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، مصدر سابق ص 170-172.

توصياتها غير ملزمة قانونًا، وغالبًا ما تظل حبرًا على ورق، لأن كل والٍ يظل مسؤولاً فقط عن ولايته.

كما أعدت وزارة الداخلية سنة 2015 وثيقة توجيهية تحت عنوان "البرنامج الحضري لقطب العاصمة"، تضمنت تشخيصًا لواقع العاصمة ومقترحات لتطويرها، لكنها لم تترجم إلى قوانين أو إجراءات عملية، وبقيت مجرد دراسة نظرية<sup>1</sup>.

وأخيرًا، أحدث المرسوم التنفيذي رقم 22-54 المؤرخ في 2 فبراير 2022 "مجلسًا تنفيذيًا للولاية" يضم إلى جانب الوالي مديري القطاعات المختلفة، بهدف تحسين التنسيق بين المصالح اللامركزية داخل الولاية الواحدة، لكن هذا المجلس لا يعالج إشكالية التنسيق بين ولاية الجزائر والولايات المجاورة، ولا يمنح العاصمة أي خصوصية تجاه الولايات الأخرى، حيث أن هذا المجلس موجود في كل الولايات.

<sup>1</sup> - حاج جاب الله امال، المرجع السابق، ص 94-95.

## الفصل الثاني: الهياكل الإدارية والسلطات في ولاية الجزائر

يُعد التنظيم الإداري لولاية الجزائر نموذجاً حيوياً يتجسد فيه التقاطع بين مبادئ اللامركزية الإدارية وسياسة عدم التركيز، وهو ما يفرضه واقع العاصمة بوصفها مركزاً استراتيجياً يتطلب نمطاً تسييرياً يجمع بين المرونة والفعالية. فإذا كان الفصل الأول قد استعرض المرتكزات القانونية والتطور التاريخي لولاية الجزائر، فإن هذا الفصل يتجه نحو تشريح البنية الهيكلية والوظيفية للأجهزة التي تضطلع بمهام الإدارة والتسيير في هذا الإقليم المتميز.

تكمن أهمية دراسة الهياكل الإدارية في ولاية الجزائر في فهم كيفية توزيع السلطات بين أجهزة الولاية التقليدية وبين الهياكل المستحدثة أو المكيفة خصيصاً لتناسب كثافة وتعقيد العاصمة. ويأتي على رأس هذه الهياكل نظام "الدائرة الإدارية"، التي تطورت من مجرد تقسيم إداري بسيط لتصبح حلقة وصل جوهرية في تقريب الإدارة من المواطن وتفعيل الرقابة المحلية، مما يستوجب الوقوف على طبيعتها القانونية وتنظيمها الداخلي.

وعلى صعيد آخر، تبرز إشكالية تعدد السلطات وتداخل المهام داخل إقليم الولاية؛ حيث يمثل الوالي قطب الرchy باعتباره ممثلاً للدولة وهيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وهو ما يضعه في مركز قانوني مزدوج يتسم بالحساسية والتعقيد. كما يبرز منصب "الوالي المنتدب" كآلية قانونية مبتكرة تهدف إلى تجسيد عدم التركيز الإداري داخل المقاطعات الإدارية الكبرى، مما يطرح تساؤلات حول نطاق استقلالته وعلاقته الوظيفية بالوالي الولاية.

ولا تكتمل صورة التنظيم الإداري دون معالجة دور "المجلس الشعبي الولائي" بوصفه الهيئة المداولة والتمثيلية التي تجسد اللامركزية. إن دراسة اختصاصات هذا المجلس، ونظام انتخابه، وطبيعة الرقابة الوصائية المفروضة على أعماله وأعضائه، تسمح بقياس مدى التوازن بين الديمقراطية المحلية والضرورات السيادية التي تفرضها طبيعة العاصمة.

بناءً على هذه المعطيات، سنقوم بتقسيم هذا الفصل إلى مبحثين أساسيين؛ نتناول في المبحث الأول الدائرة الإدارية كإطار تنظيمي وظيفي، بينما نخصص المبحث الثاني لتحليل

أجهزة الولاية وسلطاتها، بدءاً من مؤسسة الوالي والوالي المنتدب، وصولاً إلى المجلس الشعبي الولائي ونظام الرقابة المنظم له.

## المبحث الأول

### الدائرة الإدارية كهيكل تنظيمي في ولاية الجزائر

يُعد موضوع الدائرة الإدارية من المواضيع الأساسية في دراسة التنظيم الإداري الجزائري، لاسيما في ولاية الجزائر التي تتميز بخصوصية تنظيمية ووظيفية تختلف عن باقي ولايات الوطن. فالتعقيد العمراني والكثافة السكانية والتوسع الحضري الذي عرفته العاصمة فرض على المشرع والإدارة البحث عن هياكل تنظيمية وسيطة بين الولاية والبلدية، بما يسمح بتحقيق فعالية أكبر في التسيير الإداري وتقريب الإدارة من المواطن.

وتبرز الدائرة الإدارية في هذا السياق كهيكل تنظيمي له دور محوري في التنسيق بين مصالح الولاية والبلديات، وفي السهر على تنفيذ السياسات العمومية على المستوى المحلي. كما أن أهميتها تزداد في ولاية الجزائر بالنظر إلى تعدد البلديات، وكثرة الملفات المرتبطة بالحالة المدنية، والتنظيم العمراني، ومتابعة المرافق العمومية، وضبط النظام العام المحلي.

ومن هذا المنطلق، يهدف هذا المبحث إلى دراسة نشأة ومفهوم الدائرة الإدارية في الجزائر، ثم بيان تنظيمها وكيفية تسييرها في ولاية الجزائر، مع التركيز على رئيس الدائرة من حيث تعيينه، مهامه، مركزه القانوني، وحقوقه وواجباته.

## المطلب الأول

### نشأة ومفهوم الدائرة الإدارية في الجزائر

تشكل الدائرة الإدارية إحدى البنى التنظيمية التي استقر عليها التنظيم الإداري الجزائري بعد الاستقلال، باعتبارها مستوى وسيطاً بين الولاية والبلدية. وقد ارتبط ظهورها بالحاجة إلى تقسيم العمل الإداري وتخفيف العبء عن الولاية، وضمان المتابعة اليومية لشؤون البلديات.

## الفرع الأول: نشأة الدائرة الإدارية في الجزائر بعد الاستقلال

بعد الاستقلال سنة 1962، ورثت الجزائر جهازاً إدارياً متشعباً كان يحتاج إلى إعادة بناء بما يتلاءم مع طبيعة الدولة الوطنية الحديثة. وفي إطار هذا المسار، سعت السلطات العمومية إلى إعادة تنظيم الهياكل الإدارية المحلية، بما يضمن وحدة الدولة وفعالية الإدارة<sup>1</sup>.

ومنه صدر الأمر رقم 69-38 المتضمن قانون الولاية، والذي نص صراحة على الدائرة وصلاحيات رئيسها في المواد 166 إلى 170، حيث نصت المادة 166 منه على أنه "يقسم تراب الولاية إلى دوائر"<sup>2</sup>، ومنه لأول مرة بعد الاستقلال قد اعترف المشرع بالإدارة كتنظيم اداري وأعطاهها سند قانوني يشرع فيه وجودها.

وقد برزت الدائرة كإطار إداري وسيط، الهدف منه تسهيل الاتصال بين الولاية والبلديات، وتمكين الإدارة من ممارسة رقابة ميدانية أكثر قرباً من الواقع المحلي<sup>3</sup>. ولم يكن اعتماد الدائرة مجرد امتداد شكلي، بل جاء استجابة لحاجات عملية مرتبطة بضعف وسائل الاتصال آنذاك، واتساع الرقعة الجغرافية لبعض الولايات، والحاجة إلى توزيع المهام الإدارية على مستويات مختلفة<sup>4</sup>.

ومع تطور التنظيم الإقليمي للدولة الجزائرية، تعززت مكانة الدائرة في النصوص القانونية والتنظيمية، وأصبحت تمثل فضاءً إدارياً لتنسيق النشاط المحلي، ومتابعة تنفيذ قرارات الوالي<sup>5</sup>، والسهر على حسن سير البلديات الواقعة ضمن إقليمها. وفي ولاية الجزائر، أخذت الدائرة بعداً أكثر أهمية بسبب الطابع الحضري الكثيف للعاصمة، وما يترتب عنه

<sup>1</sup>-ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة 03، ص، 181-185.

<sup>2</sup>-المادة 166 من الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية المؤرخ في 23 ماي، 1969 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة في 1969-05-23، (ملغى).

<sup>3</sup>-نسرين شريقي، القانون الإداري، التنظيم الإداري/النشاط الإداري، دون طبعة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر، ص 103-122.

<sup>4</sup>-عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، مرجع سابق ص 275-282.

<sup>5</sup>-المادة 9 من المرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

من ضغط على المصالح الإدارية، خاصة في مجالات السكن، الحالة المدنية، التعمير، والنظافة، ومتابعة المشاريع المحلية<sup>1</sup>.

ومن الناحية التاريخية، شهدت الدوائر في العاصمة تطوراً ملحوظاً، حيث تم في عدة مراحل إعادة توزيعها وتكييفها مع التوسع العمراني للعاصمة، وظهور أحياء وبلديات جديدة، ما جعلها أداة أساسية في التحكم الإداري بالمجال الحضري.

### الفرع الثاني: مفهوم الدائرة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

يقصد بالدائرة الإدارية ذلك التقسيم الإداري الوسيط الواقع بين الولاية والبلدية<sup>2</sup>، والذي يهدف إلى تسهيل تسيير الشؤون المحلية، وضمان التنسيق الإداري بين مختلف البلديات التابعة لها، وعلى عكس الولاية والبلدية لا تتمتع بالشخصية المعنوية وليس لها استقلال مالي، ويشرف على ادارتها رئيس الدائرة<sup>3</sup>.

ومن الناحية الوظيفية، تُعد الدائرة امتداداً للسلطة التنفيذية للولاية، حيث تعمل تحت سلطة الوالي، ويتولى تسييرها رئيس دائرة بصفته ممثلاً للوالي على مستوى إقليم الدائرة<sup>4</sup>.

ويظهر مفهوم الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري من خلال الوظائف التالية:

- 1- التنسيق بين البلديات الواقعة ضمن إقليم الدائرة.
- 2- متابعة تنفيذ قرارات وتعليمات الوالي.
- 3- الإشراف على بعض المصالح الإدارية ذات الطابع المحلي.

<sup>1</sup>-إسماعيل فريجات، النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد، 12، جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2016، ص 153-160.

<sup>2</sup>- أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيالا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979، ص 279-282.

<sup>3</sup>-أنظر، المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المادة 03 الفقرة 08، يعين رئيس الدائرة بموجب مرسوم رئاسي باقتراح من رئيس الحكومة، ج. ر. العدد 1999-76، ص06.

<sup>4</sup>- عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، مرجع سابق ص250-255.

4- السهر على حسن سير المرافق العمومية المحلية<sup>1</sup>.

5- تقريب الإدارة من المواطن وتخفيف الضغط عن مصالح الولاية.

وفي ولاية الجزائر، يكتسي مفهوم الدائرة طابعاً أكثر خصوصية، بالنظر إلى كثافة البلديات وتداخل الملفات الإدارية، ما يجعلها وحدة تنظيمية ضرورية لضمان السرعة والنجاعة في التسيير<sup>2</sup>. كما أن الدائرة تمثل أداة مهمة في تجسيد مبدأ عدم التركيز الإداري، لأنها تسمح بتوزيع الوظائف التنفيذية على مستوى أدنى من الولاية دون منحها الشخصية المعنوية المستقلة.

وقد تم تعديل التنظيم الإداري لولاية الجزائر العاصمة بالمرسوم الرئاسي 12-26 المؤرخ ب 8 مارس 2026، حيث ان هذا التعديل قلص عدد البلديات التابعة للدائرة الإدارية للدار البيضاء من سبع بلديات إلى أربع فقط، وهي: الدار البيضاء، باب الزوار، برج البحري، وبرج الكيفان، بهدف تحسين التسيير وتقريب الإدارة من المواطنين.

كما تم إلحاق بلديتي المرسى وعين طاية بالدائرة الإدارية للروبية، وإلحاق بلدية المحمدية بالدائرة الإدارية للحراش، بينما لم تطرأ أي تغييرات على باقي الدوائر الإدارية. وبحسب المرسوم، تم توزيع بلديات العاصمة على 13 دائرة إدارية، وهي: زرالدة، الشراقة، درارية، بئر توتة، بئر مراد رايس، بوزريعة، حسين داي، الدار البيضاء، سيدي امحمد، الحراش، باب الوادي، براقى، والروبية<sup>3</sup>.

<sup>1</sup>-المادة 7 فقرة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية. (ج ر رقم 31 المؤرخة 28 جويلية 1990).

<sup>2</sup>- علي بن ترجالله، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، ص19-22.

<sup>3</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 1226 مؤرخ في 18 رمضان عام 1447 الموافق 8 مارس سنة 2026، يتضمن التنظيم الإداري لولاية الجزائر، ج ر، عدد 19، الصادرة بتاريخ 22 رمضان 1447 هـ 12 مارس 2026 م، ص3.

## المطلب الثاني

## تنظيم وتسيير الدائرة الإدارية في ولاية الجزائر

تتجلى أهمية الدائرة الإدارية في ولاية الجزائر من خلال الدور الذي يؤديه رئيس الدائرة في ضمان السير المنتظم للمصالح الإدارية، ومتابعة البلديات، وضمان تنفيذ تعليمات الوالي.

## الفرع الأول: رئيس الدائرة ودوره في التسيير الإداري

يُعد رئيس الدائرة المحور الأساسي في تسيير الدائرة الإدارية، باعتباره المسؤول الأول عن تنفيذ التعليمات الإدارية على مستوى الدائرة<sup>1</sup>.

## أولاً: تعيين رئيس الدائرة

يُعين رئيس الدائرة بقرار من السلطة المركزية، عادةً بمرسوم أو قرار صادر عن الجهات المختصة في وزارة الداخلية وبناء على اقتراح من وزير الداخلية<sup>2</sup>، وذلك بالنظر إلى الطبيعة الحساسة للوظيفة. ويخضع التعيين لمجموعة من الشروط المرتبطة بالكفاءة الإدارية، والخبرة في التسيير المحلي، والقدرة على التنسيق بين مختلف المتدخلين الإداريين.

وفي ولاية الجزائر، تكتسي عملية تعيين رئيس الدائرة أهمية أكبر، بالنظر إلى حساسية الملفات المطروحة، ما يجعل عنصر الخبرة والقدرة على إدارة الأزمات من المعايير الأساسية في الاختيار<sup>3</sup>. كما أن رئيس الدائرة يخضع لسلطة الوالي مباشرة، ويعتبر جزءاً من الجهاز التنفيذي المحلي للدولة.

<sup>1</sup> - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 السالف الذكر

<sup>2</sup> - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 السالف الذكر.

<sup>3</sup> - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقول العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد، 31 مؤرخة في 28 يوليو 1990.

ثانيا: مهام رئيس الدائرة

تتمثل مهام رئيس الدائرة في مجموعة واسعة من الاختصاصات الإدارية والتنظيمية<sup>1</sup>، من أهمها:

- 1- تنفيذ تعليمات الوالي ومتابعة تطبيقها.
- 2- التنسيق بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية.
- 3- مراقبة سير مصالح الحالة المدنية.
- 4- متابعة ملفات التعمير والسكن والمشاريع المحلية.
- 5- السهر على حفظ النظام العام بالتنسيق مع المصالح الأمنية.
- 6- استقبال المواطنين والنظر في انشغالاتهم.
- 7- الإشراف على الانتخابات والعمليات الإحصائية.
- 8- كتمان السر المهني<sup>2</sup>.

وفي ولاية الجزائر، تتوسع هذه المهام لتشمل متابعة المشاريع الحضرية الكبرى، ومراقبة مدى التزام البلديات بالمخططات العمرانية، والسهر على تنفيذ برامج النظافة والتهيئة<sup>3</sup>.

الفرع الثاني: المركز القانوني لرئيس الدائرة

يستمد رئيس الدائرة مركزه القانوني من النصوص المنظمة للإدارة الإقليمية، ويُعد موظفاً سامياً في الدولة، يخضع للقانون الأساسي للوظيفة العمومية وللنصوص الخاصة بالإدارة الإقليمية<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> - المادة 7 فقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 السالف الذكر.

<sup>2</sup> - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، مصدر سابق.

<sup>3</sup> - أحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005، ص 35.

أولاً: حقوق رئيس الدائرة

يتمتع رئيس الدائرة بعدة حقوق قانونية ووظيفية، من أهمها:

1- الحق في الأجر والتعويضات المرتبطة بالمنصب<sup>1</sup>.

2- الحق في الحماية القانونية أثناء أداء مهامه<sup>2</sup>.

3- الحق في وسائل العمل والموارد البشرية اللازمة.

4- الحق في التكوين المستمر وتحسين المستوى.

5- الحق في الاستفادة من الترقية وفق الشروط القانونية.

وفي ولاية الجزائر، تزداد أهمية هذه الحقوق بسبب حجم المسؤوليات اليومية الملقاة على عاتق رئيس الدائرة. كما أن الحماية القانونية تكتسي أهمية خاصة بالنظر إلى الطابع الحساس للقرارات التي قد يتخذها في مجالات التعمير أو النظام العام.

ثانياً: واجبات رئيس الدائرة

يقابل هذه الحقوق مجموعة من الواجبات الأساسية، أهمها:

1- احترام القوانين والتنظيمات<sup>3</sup>.

2- تنفيذ تعليمات الوالي بدقة.

3- الحفاظ على سرية المعلومات الإدارية.

4- ضمان المساواة بين المواطنين في الاستفادة من الخدمات.

5- السهر على استمرارية المرفق العام.

<sup>4</sup> - المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقول العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، مصدر سابق.

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي رقم، 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المعدل والمتمم بموجب المرسوم التنفيذي رقم، 2000-439 المؤرخ في 23-11-2000، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 مؤرخة في 31-12-2000.

<sup>2</sup> - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم، 90-226 لمصدر السابق

<sup>3</sup> - حسين مصطفى حسين، قانون الإدارة المحلية المقارنة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982، ص

6- تجنب استغلال المنصب لأغراض شخصية.

كما يلتزم رئيس الدائرة بواجب التحفظ، خاصة في القضايا ذات الطابع السياسي أو الأمني، وبواجب النزاهة والحياد في جميع المعاملات الإدارية.

ثالثا: نهاية مهام رئيس الدائرة

تنتهي مهام رئيس الدائرة وفق ما نصت عليه المادة 27 من المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر، إما بمبادرة السلطة التي لها صلاحية التعيين، واما بطلب من المعني<sup>1</sup>، كما قد يتحقق هذا السبب لظروف أو أسباب أخرى.

---

<sup>1</sup> - المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، مصدر سابق.

## المبحث الثاني

## أجهزة الولاية وسلطاتها في ولاية الجزائر

يستند التنظيم الإداري لولاية الجزائر إلى مرجعية قانونية صلبة كرسها القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية،<sup>1</sup> والذي سعى من خلاله المشرع إلى صياغة نموذج مؤسساتي يزاوج بين مقتضيات اللامركزية الإدارية ومتطلبات عدم التركيز. هذا التوازن يتجسد في توزيع الأدوار الإدارية بين جهاز مداول يمثل الإرادة المحلية، وجهاز تنفيذي يجسد سلطة الدولة وهيبتها على المستوى الإقليمي، ضمن حركية تهدف إلى تحقيق التكامل بين المصلحة المحلية والسياسات الوطنية الشاملة.

وتكتسي دراسة أجهزة ولاية الجزائر أهمية استثنائية بالنظر إلى مركزها القانوني "كعاصمة للدولة"، وهو ما جعلها مسرحاً لتطبيقات إدارية متميزة لا نجدها في ولايات أخرى، لاسيما فيما يتعلق باستحداث "المقاطعات الإدارية" وتعيين "الولاة المنتدبين". هذا التنظيم الخاص لا يعكس فقط رغبة المشرع في تقريب الإدارة من المواطن في بيئة ديموغرافية معقدة، بل يهدف أيضاً إلى إرساء قواعد رقابية وتسيرية تضمن استمرارية المرفق العام في إقليم يتمتع بخصوصية سياسية واقتصادية وأمنية بالغة الحساسية.

وبناءً على ذلك، سنحاول من خلال هذا المبحث تسليط الضوء على المركز القانوني لكل من المجلس الشعبي الولائي والوالي، مع التركيز على الدور المحوري للوالي المنتدب في العاصمة، مبرزين حدود التداخل والتكامل بين هذه السلطات بما يضمن انسيابية التسيير الإداري داخل إقليم ولاية الجزائر.

<sup>1</sup> القانون رقم 07-12 المؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية، ج ر عدد 12 لسنة 2012

## المطلب الأول

## الوالي باعتباره سلطة تنفيذية على ولاية الجزائر

تكتسي مؤسسة الوالي مكانة محورية في البناء المؤسساتي للدولة الجزائرية، حيث يمثل حلقة الوصل الحيوية بين المستويين المركزي والمحلي. وتتجلى خصوصية هذا المنصب في كونه الموظف السامي الوحيد إقليمياً الذي يستمد شرعية تعيينه مباشرة من السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي؛ فالوالي هو ممثل الدولة في الولاية ومندوب الحكومة والممثل الوحيد لكل الوزراء،<sup>1</sup> وهو ما يجعله الأداة الأبرز لتجسيد سياسة عدم التركيز الإداري.

ومن هذا المنطلق، يمارس الوالي "ازدواجية وظيفية" فريدة تجمع بين البعد الإداري الصرف والثقل السياسي، مما يمنحه صلاحيات واسعة تتفرع بين مهام سيادية بصفته حامياً للنظام العام، ومهام وصائية تهدف إلى ضبط مشروعية أعمال الجماعات المحلية لضمان اتساقها مع السياسة الوطنية".

## الفرع الأول: تعيين الوالي وانتهاء مهامه

لقد تحول النظام القانوني لتعيين الوالي من المقاربة الإدارية القائمة على الاقتراح الوزاري (المادة 10 من المرسوم 90-230)، إلى سلطة التعيين الرئاسي المباشر والمنفرد (المراسيم 99-239 و 99-240)؛ وهو ما منح القاضي الأول حرية مطلقة في اختيار الكفاءات استناداً للمواد الدستورية 101، 162، 164، و78.

وتماشياً مع مبدأ "توازي الأشكال"، يخضع إنهاء المهام للسلطة التقديرية لرئيس الجمهورية ضمن "الفصل الإداري غير التأديبي" دون تسبيب، مبرراً بعدم الكفاية المهنية أو عدم الانسجام مع التوجهات الحكومية. وتأسيساً على ذلك، تبرز الصبغة السياسية الخالصة للمنصب، وهي الممارسة التي انتقدها الفقه محذراً من انعكاسها السلبي على ديمومة واستمرارية المرفق العام وإعاقة العمل التنموي نتيجة غياب الاستقرار الوظيفي<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حسين طاهري القانون الإداري والمؤسسات الإدارية [التنظيم الإداري-النشاط الإداري] دراسة مقارنة الجزائر دار خلدونية للنشر و التوزيع 2020 ص 60

<sup>2</sup> عشي علاء الدين مدخل الى القانون الإداري دار الهدى عين مليلة الجزائر 2014 ص 88

### الفرع الثاني: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلاً للدولة

يُعد الوالي حائزاً لسلطة الدولة داخل إقليم ولايته، وهو المندوب الحكومي والممثل المباشر لجميع الوزراء. وتتركز مهامه في هذا الإطار على السهر على تطبيق سياسة الدولة، وتنفيذ التعليمات الصادرة عن الحكومة، بالإضافة إلى ممارسة رقابة دائمة على مصالح الدولة المكلفة بمختلف القطاعات. كما يمتلك الوالي صلاحية التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلاً لها، وتتنوع اختصاصاته بين مهام التمثيل، والتنفيذ، وصلاحيات الضبط الإداري.<sup>1</sup>

### أولاً: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ

تتعدد الصلاحيات المخولة للوالي في هذين المجالين، وسنتناولها بالدراسة وفقاً للمحورين التاليين:

**1- صلاحيات الوالي في مجال التمثيل:** يمثل الوالي السلطة الإدارية في الولاية، ويضطلع بمهام التنسيق والرقابة على مصالح الدولة المكلفة بقطاعات النشاط المختلفة، والتي تقع تحت وصايته. كما يشرف على الإدارة العامة للولاية، ويسهر على ضمان حسن سيرها وتنشيط أعمالها.

وبصفته مفوضاً للحكومة وممثلاً للدولة وفقاً للمادة 110 من قانون الولاية رقم 12/07، يتولى الوالي الإشراف على كافة المصالح غير الممركزة للدولة في إقليم الولاية. ومع ذلك، فقد استثنى المشرع في المادة 111 من القانون ذاته بعض القطاعات والمصالح من رقابة الوالي نظراً لطبيعتها أو خصوصية نشاطها، وهي:

1- القطاعات المتعلقة بالتربية والتكوين، والتعليم العالي والبحث العلمي.<sup>2</sup>

2- مهام وعاء الضرائب وعمليات التحصيل.

3- مصالح الرقابة المالية للنفقات العمومية.

<sup>1</sup> بولرواح سليم وبوقلف خالد النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12 مذكرة ماستر تخصص منازعات إدارية جامعة 08 ماي 1945 قالمة 2016-2017 ص 49

<sup>2</sup> بولرواح سليم وبوقلف خالد مرجع نفسه ص 49

4- إدارة الجمارك.

5- مفتشية العمل ومفتشية الوظيفة العمومية.

6- المصالح التي تتجاوز طبيعة مهامها النطاق الإقليمي للولاية.<sup>1</sup>

2- **صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ:** يؤدي الوالي دور "يد الحكومة" في الولاية، حيث تقع على عاتقه مسؤولية حماية الحقوق والحريات وتنفيذ القوانين والتنظيمات. وقد أكدت المادة 113 من قانون الولاية 07-12 أن من مهامه السهر على تنفيذ القوانين واحترام رموز الدولة وشعاراتها. وتنقسم آليات التنفيذ لديه إلى:

أ- **المهام التنفيذية:** تنفيذ القوانين: يلتزم الوالي بتنفيذ القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية فور استيفائها لشروط النشر القانوني.<sup>2</sup>

- **تنفيذ التنظيمات:** يشمل ذلك تنفيذ المراسيم الرئاسية والتنفيذية والقرارات الصادرة عن الوزراء.

- **تنفيذ القرارات العليا:** يسهر الوالي على تنفيذ القرارات الصادرة عن السلطة التنفيذية، ومن أمثلة ذلك تنفيذ قرارات الغلق الإداري للمحلات التجارية التي يتخذها الوزير المكلف بالتجارة.

**ثانيا: آليات التنفيذ**

- **القرارات:** وهي أدوات قانونية يصدرها الوالي بإرادته المنفردة، وتعتبر وسيلة لممارسة صلاحياته سواء لتنفيذ القوانين أو لمواجهة الحالات الطارئة.<sup>3</sup>

- **التعليمات والمنشورات:** وسيلة إدارية داخلية توجه للموظفين لضبط سير العمل وتفسير القوانين، وتتميز بأنها لا تخاطب الأفراد مباشرة، ولا تعد قابلة للطعن أمام القضاء كباقي القرارات الإدارية، إلا أنها تظل آلية فعالة لضبط إدارة الولاية والتحكم في موظفيها.

<sup>1</sup> بولواح سليم وبوقلف خالد مرجع نفسه ص 49

<sup>2</sup> بولواح سليم وبوقلف خالد مرجع سابق ص 50

<sup>3</sup> بولواح سليم وبوقلف خالد مرجع نفسه ص 50

وعلى غرار هذه الصلاحيات، هناك صلاحيات أخرى تكمن في المهام المالية المرتبطة المهام المالية والرقابية، إعداد الميزانية التقنية، وتقديم التقارير حول الأوضاع السياسية والاجتماعية والأمنية، وممارسة الضبط الإداري (الأمن العام، الصحة العامة، والسكنية العامة).

- الآليات القانونية: ممارسة الاختصاصات عبر القرارات الإدارية المنفردة، التعليمات، والمنشورات الموجهة لضبط المرفق العام.

- المركز الإداري: الإشراف على الإدارة العامة للولاية (مع مراعاة الاستثناءات القانونية)، مما يكرس دوره كركيزة أساسية في هرم التنظيم الإداري للدولة<sup>1</sup>.

### الفرع الثالث: صلاحيات الوالي كمثل للولاية والجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي الولائي

يضطلع الوالي، استناداً إلى المادة 84 من قانون الولاية، بصفة الممثل القانوني للولاية في كافة المجالات، وهي صفة تمنحه اختصاصات واسعة تتجاوز الدور الإداري التقليدي لتشمل التمثيل القانوني والمالي. ويمكن تفصيل هذه الاختصاصات في المحاور الآتية:

#### أولاً: الاختصاصات التمثيلية والقضائية

يعد الوالي الشخص الطبيعي الذي يعبر عن الإرادة المعنوية للولاية في الميدان، وتتجلى مظاهر ذلك في:

1- التمثيل الرسمي: تولي مهام تمثيل الولاية في كافة المناسبات الرسمية والتظاهرات، مع الإشراف على ضبط الأعمال الإدارية والمدنية ذات الصلة.

2- التمثيل القضائي: التحدث باسم الولاية أمام مختلف الجهات القضائية، سواء كانت الولاية في مركز المدعي أو المدعى عليه، وذلك لضمان الحفاظ على حقوقها ومصالحها القانونية.

<sup>1</sup> بولواح سليم وبوقلف خالد مرجع نفسه ص50

3- إدارة الذمة المالية: السهر على تدبير ممتلكات الولاية وحماية حقوقها المالية، مع الالتزام بمبدأ الشفافية من خلال إخطار المجلس الشعبي الولائي بكافة الإجراءات المتخذة بهذا الخصوص<sup>1</sup>.

### ثانيا: الصلاحيات التنفيذية والمالية

باعتباره المسؤول الأول على مستوى الولاية، يمارس الوالي صلاحيات إدارية ومالية دقيقة وفقاً للأطر التشريعية، أبرزها:

1- السلطة الرقابية والوظيفية: ممارسة الإشراف السلمي على المصالح الإدارية التابعة للولاية، وضمان تسيير الموارد البشرية وفقاً للضوابط القانونية المنصوص عليها في المواد من 102 إلى 109.

2- التسيير المالي (الأمر بالصرف): يتولى الوالي مهام الأمر بالصرف، حيث يباشر إعداد مشروع الميزانية السنوية وعرضها على المجلس الشعبي الولائي للمداولة والمصادقة، ثم السهر على تنفيذها<sup>2</sup>.

3- إبرام العقود والصفقات: حيابة الصلاحية القانونية لإبرام العقود والصفقات باسم الولاية، مع الالتزام بتقديم تقارير دورية سنوية للمجلس الشعبي الولائي تتضمن عرضاً لنشاطات الولاية، والتي تُدرج ضمن جدول أعمال النقاش مع القطاعات الوزارية المعنية. ويضطلع الوالي أيضاً بمهمة تنفيذ مقررات المجلس الشعبي الولائي، وهو دور مستمد من مقتضيات المادتين 102 و 124 من قانون الولاية. وتجسيداََ لذلك، يلتزم الوالي بالآتي:

4- إعداد التقارير الدورية: تقديم تقرير في كل دورة للمجلس يتضمن تفاصيل تنفيذ مداولاته السابقة، التزاماً بأحكام المادة 104<sup>3</sup>.

5- الاطلاع والتقييم: موافاة المجلس بصفة دورية (سنوياً) بتقرير حول نشاط مصالح الدولة على نطاق الولاية.

<sup>1</sup> بولواح سليم وبوقلف خالد مرجع سابق ص 51

<sup>2</sup> بولواح سليم وبوقلف خالد مرجع نفسه ص 51

<sup>3</sup> بوضياف عمار الوجيز في القانون الإداري دارجسور للنشر والتوزيع الطبعة الرابعة الجزائر 2019 ص 310

6- الدعم الإداري: توفير كافة الوثائق والمعلومات اللازمة للمجلس لضمان سير أعماله ودوراته بفعالية.

7- الإشهار والتنفيذ: السهر على إشهار مداوات المجلس وفقاً للمادة 102، وتوجيه التوجيهات اللازمة لمختلف المصالح المعنية لضمان تنفيذ ما تم تداوله داخل المجلس<sup>1</sup>.

### الفرع الرابع: سلطات الوالي في مجال الرقابة الإدارية

يمارس الوالي بصفته ممثلاً للدولة سلطة رقابية (وصائية) على الجماعات المحلية، لا تهدف إلى الهيمنة، بل إلى ضمان مشروعية أعمالها واستمرار المرفق العام. وتتخذ هذه الرقابة صوراً تتدرج من الرقابة على الأشخاص وصولاً إلى الرقابة على الهياكل والقرارات.

#### أولاً: الرقابة على الأعضاء (الضبط الفردي)

تتجسد هذه الرقابة في حماية شرعية المجالس المنتخبة وضمان سيرها السليم من خلال: الإخطار والتبليغ: يُلزم رئيس المجلس بموافاة الوالي فوراً بأي طارئ يمس عضوية الأعضاء (كالوفاة أو الاستقالة الفردية).

التوثيق القانوني: يتولى الوالي رفع تقارير مفصلة للجهة المركزية المختصة لترتيب الآثار القانونية على حالات العجز أو الشغور، بما يضمن استقرار المؤسسة المنتخبة وتجنب الفراغ الإداري<sup>2</sup>.

#### ثانياً: الرقابة على الأعمال (سلطة الحلول)

تعد "سلطة الحلول" أداة ضبط وظيفية استثنائية (خاصة في المجال المالي) تهدف إلى تلافي تقاعس رئيس المجلس عن أداء مهامه، وفقاً للشروط التالية:

1- شرط الإعذار: لا تمارس هذه السلطة تلقائياً، بل تستوجب توجيه إنذار رسمي للمعني ومنحه مهلة زمنية للتنفيذ.

<sup>1</sup> بوضياف عمار مرجع نفسه ص 310

<sup>2</sup> عشي علاء الدين مرجع سابق ص 90

2- النطاق التقديري: تتحصر في المهام الضرورية (مثل تنفيذ الميزانية والنفقات الإلزامية)، ويخضع تقدير الوالي فيها لرقابة القضاء الإداري من حيث التناسب وضرورة التدخل لحماية الأمن والنظام العام<sup>1</sup>.

ثالثا: الرقابة على الهيئة (سلطة الحل)

تُمثل "سلطة الحل" أقصى درجات الرقابة الإدارية، وهي إجراء استثنائي مقيد بضمانات دقيقة لمنع التعسف، وتشمل حالات:

- 1- المخالفات الجسيمة: الإخلال الصريح بالدستور أو القوانين بما يهدد كيان الدولة.
- 2- العجز الوظيفي (الانسداد): في حال تعطل مداوات المجلس نتيجة انقسامات حادة أو فقدان النصاب القانوني.
- 3- الظروف الاستثنائية: التدخل في حالات إعادة التنظيم الإداري أو الاضطرابات التي تمس السكينة العامة<sup>2</sup>.

## المطلب الثاني

### الوالي المنتدب كألية لتعزيز عدم التركيز الإداري داخل ولاية الجزائر

لم يكن استحداث منصب "الوالي المنتدب" وليد صدفة إدارية، بل جاء استجابةً لضرورات ظرفية؛ إذ ظهر المسمى لأول مرة في مطلع التسعينيات، تزامناً مع الأزمة الأمنية التي شهدتها البلاد، حيث أسندت هذه المهام لرؤساء الدوائر في المدن الكبرى لضبط النظام العام. وقد أضفى المشرع طابعاً قانونياً على هذا الموقع بموجب المرسوم التنفيذي رقم 92-347، المعدل للمرسوم 90-285 المنظم للإدارة العامة في الولاية، وتكرست هذه السلطة لاحقاً بموجب المرسوم التنفيذي رقم 93-314، الذي وضع الوالي المنتدب تحت سلطة والي الولاية مباشرة، مع استحداث هيكل إدارية مساعدة له لتعزيز فعاليته في التدبير الميداني<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> عشي علاء الدين مرجع نفسه ص 91

<sup>2</sup> عشي علاء الدين مرجع سابق ص 92

<sup>3</sup> امال قصير "النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر" مجلة العلوم القانونية والسياسية

جامعة محمد خيضر بسكرة المجلد 01 العدد 01 2013 ص 695

## الفرع الأول: الإطار القانوني لمنصب الوالي المنتدب

يُصنف الوالي المنتدب ضمن فئة الموظفين السامين في الدولة، حيث يخضع نظامه القانوني لمسار دقيق يبدأ بالتعيين بموجب مرسوم رئاسي، بناءً على اقتراح وزير الداخلية، مع اشتراط توافر معايير صارمة في المترشح؛ كالكفاءة المهنية، والنزاهة الأخلاقية، والتمتع بالحقوق المدنية، وسلامة السوابق القضائية، فضلاً عن استيفاء شروط اللياقة البدنية والوضعية القانونية تجاه الخدمة الوطنية.

ويستوجب هذا المنصب التزاماً تاماً بالحياد والموضوعية في أداء المهام لخدمة المصلحة العامة. أما إنهاء مهامه، فيتم بأداة قانونية مماثلة (المرسوم الرئاسي)، سواء تم ذلك عبر إنهاء الخدمة بإرادة السلطة المختصة، أو الاستقالة الطوعية، أو الإحالة على التقاعد.

كما تتعدد أسباب الإنهاء لتشمل حالات العجز الصحي المثبت الذي يحول دون ممارسة المهام، أو الإخلال بالكفاءة المهنية ومواجهة صعوبات في تسيير المرفق العام أو عدم تنفيذ البرامج المعتمدة، إضافة إلى الاحتمالات الهيكلية كإلغاء المنصب أو إعادة تنظيم المقاطعات الإدارية<sup>1</sup>

## الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب في إدارة المقاطعة الإدارية

يجسد منصب الوالي المنتدب تجسيداً عملياً لسياسة عدم التركيز الإداري، حيث تُنشط به صلاحيات واسعة لضمان تسيير المرافق العامة والهيكل التابعة له. وفي هذا الإطار، حدد المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المنظم للمقاطعات الإدارية، المهام والمسؤوليات المسندة لهذا المنصب. وسنعمل في هذا الفرع على تحليل هذه الصلاحيات من خلال محورين رئيسيين: يتناول الأول دور الوالي المنتدب ك ممثل للدولة، بينما يركز الثاني على مهامه ك ممثل للمقاطعة الإدارية.

<sup>1</sup> أمال قصير مرجع سابق ص 696

**أولاً: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلاً للدولة**

يُعد الوالي المنتدب تجسيداً لسياسة عدم التركيز الإداري، حيث يضطلع بمهام محورية لتمثيل الدولة على مستوى المقاطعة الإدارية. وتتمثل هذه الصلاحيات في الجانبين التاليين:

1- **تنسيق المصالح غير الممركزة:** يشرف الوالي المنتدب على إدارة وتنسيق عمل المصالح غير الممركزة للدولة، والتي تُنظم في شكل مديريات منتدبة تغطي قطاعات حيوية كالطاقة، الفلاحة، الاستثمار، السكن، الأشغال العمومية، والموارد المائية. كما يتولى الإشراف المباشر على الهياكل التابعة له، لا سيما الأمانة العامة، والديوان، ومصالح التنظيم والإدارة المحلية، لضمان سير المرفق العام بفاعلية<sup>1</sup>.

2- **ممارسة الضبط الإداري لحماية النظام العام:** يسهر الوالي المنتدب على حماية النظام العام داخل نطاق مقاطعته من خلال:

أ- **حفظ الأمن العام:** عبر التنسيق مع المصالح الأمنية المختصة، مع رفع مقترحات وتوصيات بشأن التدابير الضرورية إلى والي الولاية.

ب- **حماية الصحة والسكينة العامة:** من خلال متابعة تنفيذ تدابير نظافة المحيط، ومراقبة سلامة المواد الاستهلاكية والشبكات العمومية، لضمان استقرار السكينة العامة وتحقيق التنمية المحلي<sup>2</sup>.

**ثانياً: صلاحيات الوالي المنتدب بصفته ممثلاً للمقاطعة الإدارية**

يتمتع الوالي المنتدب بصلاحيات واسعة النطاق في إدارة المقاطعة الإدارية، حيث منحه المشرع دوراً تنفيذياً متكاملًا يتجاوز مجرد التنسيق ليصل إلى إدارة المرفق العام بفاعلية، وذلك وفق العناصر التالية:

1- **الإدارة الهيكلية للمقاطعة الإدارية:** يتولى الوالي المنتدب رئاسة وإدارة الهياكل الإدارية الموضوعة تحت تصرفه، والتي تتكون أساساً من أمانة عامة (يديرها أمين عام) وديوان

<sup>1</sup> امال قصير مرجع نفسه ص 696

<sup>2</sup> امال قصير مرجع نفسه ص 697

(يديره رئيس ديوان)، إضافة إلى مديرية منتدبة للتنظيم والإدارة المحلية ومديريات أخرى حسب الحاجة. كما يمارس سلطة التعيين والترقية والنقل والتأديب تجاه الموظفين التابعين له، ويتمتع بسلطة إصدار الأوامر والتعليمات (سواء شفوية أو كتابية) لضمان حسن سير المرفق العام<sup>1</sup>.

2- **التنسيق والرقابة الإدارية:** يمارس الوالي المنتدب دوراً تنسيقياً ورقابياً جوهرياً من خلال "مجلس المقاطعة الإدارية" الذي يرأسه، ويضم المديرين المنتدبين؛ حيث يُعد هذا المجلس الإطار التشاوري لضمان تنفيذ قرارات مجلس الولاية. كما يضطلع الوالي المنتدب بسلطة السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات واللوائح الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية، وكذا مداوات المجلس الشعبي الولائي، مع الحفاظ دائماً على تبعيته لسلطة والي الولاية<sup>2</sup>.

### الفرع الثالث: علاقة الوالي المنتدب بالوالي ودوره في تسيير المقاطعات الإدارية

تتسم العلاقة بين الوالي والوالي المنتدب بالتبعية الإدارية المباشرة، وهي تبعية تستند إلى نصوص قانونية توطر ممارسة السلطة وتنسيق العمل الإقليمي، إلا أن الممارسة الميدانية كشفت عن تحديات في فاعلية هذا النظام، وذلك وفقاً لما يلي:

#### أولاً: التبعية القانونية والإدارية

يبقى الوالي المنتدب خاضعاً بصفة دائمة لسيطرة والي ولاية الجزائر، حيث تُعد هذه التبعية ركيزة أساسية لتنظيم العمل الإداري على مستوى المقاطعة. تتركز سلطة القرار الفعلي بيد والي الولاية، بينما يضطلع الوالي المنتدب بمهام التنفيذ والمتابعة اليومية، مما يكرس مبدأ التركيز الإداري رغم المحاولات التشريعية لتعزيز عدم التركيز<sup>3</sup>.

#### ثانياً: تحديات الأداء في الممارسة الميدانية

<sup>1</sup> أمال قصير مرجع نفسه ص 697

<sup>2</sup> أمال قصير مرجع نفسه ص 697

<sup>3</sup> بن امزال حسن النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون

العام فرع إدارة و مالية كلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة الجزائر 2004-2005 ص 92

أظهرت الخبرة الميدانية، لا سيما خلال إدارة الأزمات الكبرى كفيضانات باب الوادي وزلزال بومرداس، أن التبعية المطلقة قد تؤدي أحياناً إلى بطء في اتخاذ القرارات الميدانية. تُشير التحليلات إلى وجود فجوة بين النصوص القانونية المنظمة لمهام الوالي المنتدب وبين واقع نجاعة تدخله، مما يطرح تساؤلات حول مدى ملاءمة الإطار القانوني القائم لتسيير المقاطعات الإدارية في الظروف الاستثنائية<sup>1</sup>.

### ثالثاً: آليات التسيير المباشر للمقاطعة الإدارية

يعد الوالي المنتدب المحرك الأساسي للعمل الإداري والتموي على مستوى المقاطعة الإدارية، حيث يتجاوز دوره الجانب الرقابي ليصل إلى التسيير المباشر عبر الآليات التالية:

1- **تنشيط العمل الإداري وضمان استمراريته:** يتولى الوالي المنتدب تنسيق عمل مختلف هيكل المقاطعة الإدارية، وهو المسؤول الأول عن ضمان سير المرفق العام بانتظام داخل حدود مقاطعته، كما يشرف على تنسيق أعمال مصالح الدولة الممركزة وغير الممركزة، مما يجعل من المقاطعة الإدارية وحدة تسيير متكاملة.

2- **متابعة التنمية المحلية والتجهيزات:** يضطلع بدور محوري في متابعة تنفيذ برامج التجهيزات العمومية، وهو ما يعكس دوره كمسؤول عن المشاريع التنموية الكبرى في المقاطعة، كما يراقب أنشطة البلديات التابعة للمقاطعة الإدارية، مما يعزز الرقابة المحلية ويضمن توافق المشاريع البلدية مع المخططات التنموية للولاية.

3- **التنسيق المشترك مع المنتخبين المحليين:** يعمل الوالي المنتدب كحلقة وصل مع رؤساء المجالس الشعبية البلدية، حيث يشركهم في أشغال مجلس المقاطعة بصفة استشارية، مما يسمح بتبادل الرؤى حول تسيير شؤون المقاطعة<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بن امزال حسن مرجع سابق ص93

<sup>2</sup> بن امزال حسن مرجع نفسه ص93

## المطلب الثالث

## المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة في ولاية الجزائر

يُشكل المجلس الشعبي الولائي الدعامة الأساسية للامركزية الإدارية على مستوى الولاية، كونه الهيئة المنتخبة التي تتولى إدارة الشؤون المحلية عبر سلطة المداولة. وتكتسي دراسة هذا المجلس أهمية خاصة في ولاية الجزائر بالنظر إلى حجم التحديات التنموية والعمرانية للعاصمة. وللإحاطة بجوانبه القانونية والتنظيمية، سنفصل في هذا المطلب وفق الفروع التالية:

## الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي الولائي ونظام انتخابه

يعتبر تشكيل المجلس الشعبي الولائي تجسيدا للمشاركة السياسية المحلية، حيث يستمد شرعيته من الاقتراع العام الذي يفرز هيئة تمثيلية تتناسب طردياً مع الحجم الديموغرافي لكل ولاية. وتتحدد معالم هذا التشكل وفقاً للآلية التالية:

## أولاً: المعيار السكاني في تحديد عدد الأعضاء

اعتمد المشرع الجزائري "المعيار الديموغرافي" كقاعدة أساسية لتحديد عدد المقاعد في المجلس، وذلك لضمان تمثيل عادل للسكان. وبالرجوع إلى أحكام المادة 82 من قانون الانتخابات، نجد أن عدد المنتخبين يرتفع بزيادة التعداد السكاني وفق الفئات التالية:

35 عضواً: للولايات التي يقل عدد سكانها عن 250,000 نسمة.

39 عضواً: للولايات التي يتراوح سكانها بين 250,001 و 650,000 نسمة.

43 عضواً: للولايات التي يتراوح سكانها بين 650,001 و 950,000 نسمة.

47 عضواً: للولايات التي يتراوح سكانها بين 950,001 و 1,150,000 نسمة.

51 عضواً: للولايات التي يتراوح سكانها بين 1,150,001 و 1,250,000 نسمة<sup>1</sup>.

## ثانياً: خصوصية تشكيل المجلس في ولاية الجزائر

<sup>1</sup> علاء الدين عشي مرجع سابق ص 100

بالإسقاط على موضوع دراستنا المتعلق بـ "ولاية الجزائر"، نلاحظ أن العاصمة تندرج ضمن الفئة العليا من حيث التمثيل، نظراً لكثافتها السكانية العالية التي تتجاوز السقف المذكور في الفئات الدنيا. هذا العدد المرتفع من الأعضاء في ولاية الجزائر يعكس حجم المسؤوليات الملقاة على عاتق المجلس في إدارة شؤون عاصمة البلاد، وما يتطلبه ذلك من تعدد في اللجان الدائمة وتنوع في الكفاءات الممثلة داخله لتغطية كافة المجالات الحضرية والتنمية<sup>1</sup>.

### ثالثاً: نظام الانتخاب والأمانة التمثيلية

يتم اختيار أعضاء المجلس الشعبي الولائي عن طريق الانتخاب المباشر من القوائم المترشحة، وهو ما يمنح الهيئة استقلالية في اتخاذ القرارات التداولية تجاه السلطة المركزية، مع الالتزام بالعهد الانتخابية التي تمتد لـ 5 سنوات، لضمان استقرار العمل الإداري والتنمية داخل إقليم الولاية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني: تنظيم المجلس الشعبي الولائي

لا يستقيم الأداء المؤسسي للمجلس الشعبي الولائي إلا بوجود هيكلية داخلية متكاملة تضمن انتظام أشغاله وتحدد معالم تسييره. ويتمحور هذا التنظيم حول أربعة ركائز أساسية:

#### أولاً: رئاسة المجلس (المركز القيادي والتمثيلي)

يأتي "رئيس المجلس" على رأس الهرم التنظيمي، حيث يتم اختياره وفق آليات ديمقراطية نصت عليها المادة 58 من قانون الولاية (07/12). ويُنتخب الرئيس بالاقتراع السري من بين القوائم الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد، أو تلك التي حازت على 35% على الأقل في حال عدم تحقق الأغلبية. ويعد الرئيس المحاور الأساسي للوالي، والمكلف بتنسيق أعمال المنتخبين وضمان التكامل بين الهيئة التداولية والتنفيذية، خاصة في ولايات ذات ثقل استراتيجي كولاية الجزائر.

#### ثانياً: اللجان الدائمة (الذراع التقني والدراسي)

<sup>1</sup> علاء الدين عشي مرجع نفسه ص101

<sup>2</sup> علاء الدين عشي، مرجع نفسه، ص102.

لضمان فاعلية المداولات، يعتمد المجلس في تنظيمه على "اللجان الدائمة" المتخصصة (كالمالية، القانونية، والتهيئة العمرانية). وتكمن أهمية هذه اللجان في دورها الاستشاري والتحضيبي، حيث تتولى دراسة الملفات والقضايا التنموية بعمق قبل عرضها للنقاش العام، مما يرفع من جودة القرارات المتخذة ويجعلها مستجيبة لمتطلبات التسيير الإقليمي المعقد.<sup>1</sup>

### ثالثا: نظام الدورات (الإطار الزمني للنشاط)

يمارس المجلس مهامه ضمن حيز زمني محدد قانوناً عبر نوعين من الدورات:

- 1- الدورات العادية: ويجتمع فيها المجلس وجوباً في أربع دورات سنوياً، لا تتجاوز مدة كل منها 15 يوماً، ويتم ضبط جدول أعمالها بالتشاور بين رئيس المجلس والوالي.
- 2- الدورات غير العادية: وتُخصص لمعالجة القضايا الطارئة أو الكوارث التي لا تحتمل التأجيل، وتُفتح بناءً على طلب من الرئيس، أو الوالي، أو أغلبية الأعضاء.

### رابعا: النظام الداخلي (دستور العمل الداخلي)

تتكمّل الحلقة التنظيمية بإعداد المجلس لـ "نظامه الداخلي" والمصادقة عليه في أول دورة له. ويمثل هذا النظام الوثيقة المرجعية التي تضبط قواعد السلوك العملي، وتوزع المهام بين الأعضاء، وتحدد آليات تسيير الجلسات، مما يضمن انضباط الهيئة وحمايتها من العشوائية في التسيير.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي لولاية الجزائر

يُشكل المجلس الشعبي الولائي في ولاية الجزائر ركيزة أساسية في التنظيم الإداري، حيث يمارس مهامه في سياق تتقاطع فيه الصلاحيات التنموية مع الضبط الإداري والعمراني. وتتجسد هذه الاختصاصات وفق التقسيم التالي:

<sup>1</sup> بريق عمار "المجلس الشعبي الولائي في الجزائر التشكيلة والصلاحيات" مجلة الدراسات القانونية والسياسية جامعة محمد خيضر بسكرة جانفي ص 2017 .

<sup>2</sup> بوضياف عمار مرجع سابق ص 291

### أولاً: الاختصاصات في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية

ينصب هذا الدور على التخطيط الاستراتيجي وتحريك الموارد، حيث يمارس المجلس في العاصمة صلاحيات تقريرية لتعزيز جاذبية الولاية اقتصادياً، من خلال:

1- **برمجة التنمية المحلية:** إقرار مخططات التنمية متوسطة المدى التي تهدف إلى تحسين الأداء الاقتصادي وتطوير النشاطات المنتجة للثروة، مع مراعاة الأولوية الوطنية لولاية الجزائر كقطب استثماري.

2- **تفعيل بيئة الاستثمار:** تسهيل الوصول إلى الأوعية العقارية الصناعية ومرافقة المتعاملين الاقتصاديين، وضمان التكامل بين الفاعلين الاقتصاديين ومؤسسات التكوين والبحث لتعزيز كفاءة سوق الشغل المحلي.

3- **الدور التقييمي:** إنشاء بنوك معلومات إحصائية تقييمية للأداء الاقتصادي للولاية، مما يسمح للمجلس بضبط مؤشرات التنمية واتخاذ قرارات مبنية على معطيات واقعية لتعظيم القيمة المضافة<sup>1</sup>.

### ثانياً: الاختصاصات في مجال التهيئة والتعمير (الضبط العمراني)

يعد هذا المجال أداة ضبط تقنية وقانونية تهدف إلى التحكم في المجال العقاري، حيث يمارس المجلس دوره كـ "سلطة رقابية" على التوسع العمراني في العاصمة عبر:

1- **التوجيه العمراني:** المداولة بشأن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU)، وهو اختصاص تقريرى محوري يحدد ملامح التوسع الحضري للعاصمة.

2- **سلطة الضبط العقاري:** حماية الرصيد العقاري للولاية من الاستنزاف؛ حيث يمتلك المجلس صلاحية مراجعة أو تجميد التخصيصات العقارية والمشاريع العمرانية التي لا تتوافق مع التوازنات البيئية أو التي تهدد الأراضي ذات الطابع الفلاحي الاستراتيجي.

3- **الموازنة المجالية:** التدخل لضبط التوسع العمراني العشوائي وإعادة توجيه الاستثمارات العقارية بما يخدم استدامة المجال الحضري لولاية الجزائر، وهو دور ضبطي يوازن بين الاحتياجات السكنية الكثيفة وبين الحفاظ على التوازنات المجالية<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> بوضياف عمار مرجع سابق ص 303

## ثالثا: الاختصاصات في المجال الثقافي والسياحي

يسعى المجلس إلى تثمين الموروث الحضاري للولاية كوجهة وطنية ودولية، من خلال:

1- حماية التراث: المداولة بشأن تدابير حماية وصيانة المعالم التاريخية والمواقع الأثرية، خاصة في النسيج الحضري العتيق للعاصمة.

2- ترقية السياحة والاستثمار: دراسة مخططات تهيئة مناطق التوسع السياحي (ZET)، واعتماد استراتيجيات للترويج للمسارات السياحية، وتحفيز الاستثمار في قطاع الخدمات الفندقية بما يتماشى مع المعايير الحضرية للعاصمة<sup>1</sup>.

## رابعا: الاختصاصات في مجال المرافق العمومية

يمارس المجلس صلاحيات تقريرية في تسيير المصالح التابعة للولاية، حيث يملك سلطة اختيار نمط التسيير (الاستغلال المباشر، أو عبر مؤسسات عمومية ولائية، أو نظام الامتياز)، بما يضمن ديمومة ونجاعة المرافق الخدمية. في ولاية الجزائر، تكتسي هذه الصلاحية أهمية بالغة نظراً لتعدد الشبكات الحضرية (كالمياه، والبيئة، والنقل)، مما يفرض على المجلس المداولة بشأن الأنماط التسييرية الأكثر كفاءة لضمان استمرارية الخدمة العمومية وتطويرها<sup>2</sup>.

## خامسا: آليات الرقابة والمتابعة

يمارس المجلس اختصاصاته عبر اللجان الدائمة التي تتولى دراسة الملفات قبل عرضها للمداولة، كما يمتلك سلطة الرقابة البعدية على تنفيذ الميزانية والبرامج التنموية. وتخضع هذه المداولات لرقابة الدولة (الوالي) لضمان مطابقتها للقوانين والأنظمة، مما يمنح قرارات المجلس صبغة تنفيذية قانونية تحمي المصلحة العامة للولاية<sup>3</sup>

<sup>2</sup> بودقة فوزي التخطيط العمراني بمدينة الجزائر تحديات ورهانات ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ص 103

<sup>1</sup> العي داني سهام دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية مجلة العلوم القانونية والسياسية المجلد 06

العدد 01 جامعة محمد خيضر بسكرة جانفي 2017 ص 731

<sup>2</sup> العي داني سهام مرجع نفسه ص 731

<sup>3</sup> العي داني سهام مرجع نفسه ص 732

## الفرع الرابع: نظام الرقابة الإدارية على أعمال وأعضاء المجلس الشعبي الولائي

إن ممارسة المجلس الشعبي الولائي لصلاحياته التداولية لا تجري بمعزل عن آليات الضبط الإداري، بل تخضع لنظام رقابي مزدوج تمارسه السلطة الوصائية؛ حيث لا تقتصر هذه الرقابة على مشروعية المداولات والقرارات الصادرة عنه (الرقابة على الأعمال)، بل تمتد لتشمل الانضباط القانوني للأعضاء المشكلين له (الرقابة على الأشخاص). ويهدف هذا الدور الرقابي، لا سيما في ولاية ذات ثقل استراتيجي كالعاصمة، إلى ضمان سيادة القانون وحماية المصلحة المحلية من أي انحراف وظيفي أو عضوي قد يعيق سير المرافق العمومي.

## أولاً: الرقابة الإدارية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

تخضع مداولات المجلس الشعبي الولائي لرقابة وصائية تهدف إلى ضمان مشروعيتها ونفاذها، وتتخذ هذه الرقابة الأشكال التالية وفقاً للمواد (53-57) من قانون الولاية:

## 1- نفاذ المداولات (التصديق والمصادقة)

أ- الأصل (النفاذ التلقائي): تعد المداولات نافذة بمرور 21 يوماً من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ويُسلم وصلاً بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي (المادة 53).

ب- الاستثناء (المصادقة الصريحة): لا تصبح المداولات المتعلقة ببعض المجالات الحساسة نافذة إلا بعد مصادقة وزير الداخلية عليها في أجل أقصاه شهرين؛ وتشمل هذه المجالات: (الميزانية والحسابات، التنازل عن العقارات، اتفاقات التوأمة، والهبات والوصايا الأجنبية) (المادة 54)<sup>1</sup>.

2- بطلان المداولات: يميز المشرع بين نوعين من البطلان لقرارات المجلس: أ- البطلان المطلق (بقوة القانون): يمس المداولات التي تُتخذ خارج الاجتماعات القانونية للمجلس، أو التي تخرج عن نطاق اختصاصه، أو تلك التي تمس بالرموز والشعارات الوطنية للدولة (المادة 56).

<sup>1</sup> بلغام بلال واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد مجلة صوت القانون المجلد 01 العدد 01 جامعة خميس مليانة افريل 2014 ص133

ب- **البطلان النسبي (القابلية للإلغاء):** يشمل المداولات التي يثبت فيها وجود مصلحة شخصية لأحد أعضاء المجلس (باسمهم الخاص أو كوكلاء) في موضوع المداولة، حيث يتم إبطالها بقرار من وزير الداخلية (المادة 57).

3- **الآثار الإجرائية والقضائية للرقابة:** تستمد هذه الرقابة قوتها من مجموعة من الضوابط الإجرائية التي كفلتها نصوص قانون الولاية 07/12، وتتجلى تفاصيلها فيما يلي:

أ- **حق الطعن القضائي:** منح المشرع رئيس المجلس الشعبي الولائي الحق في الطعن أمام الجهات القضائية المختصة ضد قرارات سلطة الرقابة، وهو ما يعد ضماناً لحماية استقلال المجالس المنتخبة وتكريساً لمبدأ الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن جهة الوصاية<sup>1</sup>.

ب- **شروط إثبات البطلان المطلق:** لا تقتصر حالات البطلان المطلق على مخالفة الاختصاص فحسب، بل تمتد لتشمل المداولات المحررة بغير اللغة العربية، أو تلك التي تتناول موضوعات خارج الصلاحيات القانونية للمجلس، أو التي تعقد في مقر خارج المقر الرسمي للمجلس الشعبي الولائي (مع مراعاة المادة 23)، وفي حال ثبوت هذه المخالفات، يتوجب على الوالي رفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لتقرير بطلانها.

ج- **وضعية تعارض المصالح (البطلان النسبي):** لضمان النزاهة في اتخاذ القرار، يمنع القانون (المادة 56) رئيس المجلس أو أي عضو فيه من المشاركة في مداولات يكونون فيها في وضعية تعارض مصالح، سواء تعلقت مصلحتهم الشخصية مباشرة بالموضوع أو مصلحة أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة. ويلتزم العضو المعني بالتصريح بوضعية تعارض المصالح لرئيس المجلس، كما يلتزم الرئيس بالتصريح بها أمام المجلس في حال تعلق المصلحة به شخصياً<sup>2</sup>.

ثانياً: الرقابة الإدارية على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

تتعدى الرقابة الوصائية حدود القرارات والمداولات لتمتد إلى الجانب العضوي للمجلس الشعبي الولائي، حيث أقر المشرع الجزائري آليات رقابية تهدف إلى ضبط

<sup>1</sup> بلغام بلال مرجع نفسه ص 134

<sup>2</sup> بلغام بلال مرجع سابق ص 135

الوضعية القانونية للأعضاء المنتخبين، ضماناً لنزاهة التمثيل المحلي واستمرارية المرفق العام، وذلك وفقاً لما يلي:"

1- الرقابة على تشكيل واستمرارية المجلس (آلية الحل): يعد حل المجلس الشعبي الولائي إجراءً استثنائياً يتم بمرسوم رئاسي بناءً على تقرير من وزير الداخلية، وذلك في حالات حصرية حددتها المادة (48) وهي:

أ- خرق أحكام دستورية: عندما يتجاوز المجلس مهامه بما يمس بالثوابت الوطنية.

ب- استحالة التشكيل: في حالات الاستقالة الجماعية للأعضاء، أو إلغاء انتخابهم نهائياً.

ج- الاختلالات الجسيمة: إذا أدى وجود المجلس إلى عرقلة السير العادي للمرفق العام أو هدد مصالح المواطنين.

د- فقدان النصاب القانوني: عندما يصبح عدد الأعضاء الممارسين أقل من نصف العدد الإجمالي.

و- الظروف الطارئة: كحالات اندماج الولايات أو وجود عوائق قاهرة تحول دون استمرار الهيئة<sup>1</sup>.

2- الرقابة على الوضعية القانونية للأعضاء (التوقيف والإقصاء): استناداً للمواد (31-33)، يمارس الوالي رقابة مباشرة على انضباط المنتخبين لضمان نزاهة الهيئة:

أ- التوقيف الاحترازي: يصدر بقرار معلل من الوالي في حال تعرض العضو لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة تمس بالشرف أو المال العام، ولا يرفع إلا بصدور حكم نهائي بالبراءة.

ب- الإقصاء بقوة القانون: يُنهي انتداب العضو نهائياً في حال صدور حكم قضائي بالإدانة، أو بسبب الغياب غير المبرر عن ثلاث (03) دورات عادية متتالية خلال السنة الواحدة، حيث يُثبت المجلس ذلك ويُخطر الوالي لاتخاذ إجراءات التعويض<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> لدغش رحيمة الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة مجلة الحكامة والسياسات العامة جامعة الجلفة المجلد رقم

العدد سنة 2017ص136

<sup>2</sup> لدغش رحيمة مرجع سابق ص137

الخاتمة

## الخاتمة

من خلال دراستنا المتعلقة بالتنظيم الإداري لولاية الجزائر، نستنتج أن العاصمة عرفت تطوراً مستمراً في بنيتها القانونية والتنظيمية منذ الاستقلال، وذلك بهدف تحقيق التوازن بين مقتضيات المركزية الإدارية ومتطلبات اللامركزية، وقد أظهرت مختلف الإصلاحات التي مست التقسيم الإداري والهياكل المحلية حرص المشرع الجزائري على إيجاد تنظيم خاص يتلاءم مع مكانة العاصمة باعتبارها مركزاً سياسياً وإدارياً واقتصادياً للدولة، كما بينت الدراسة أن ولاية الجزائر تخضع لمنظومة قانونية وتنظيمية تجمع بين القواعد العامة المنظمة للولاية والبلدية وبين ترتيبات خاصة فرضتها خصوصية العاصمة، الأمر الذي انعكس في تعدد الهياكل الإدارية واتساع تدخل السلطة المركزية، مع بقاء الجماعات المحلية محدودة الاستقلالية في القضايا الاستراتيجية الكبرى.

وكذلك أن التنظيم الإداري لولاية الجزائر يقوم على شبكة متكاملة من الهياكل والسلطات الإدارية التي تهدف إلى ضمان فعالية التسيير واستمرارية المرفق العام داخل العاصمة، فقد برزت الدائرة الإدارية كآلية لتقريب الإدارة من المواطن وتخفيف الضغط عن مصالح الولاية، في حين احتل الوالي مركزاً محورياً باعتباره ممثل الدولة والسلطة التنفيذية المكلفة بتنفيذ القوانين وضمان النظام العام. كما ساهم استحداث منصب الوالي المنتدب في تعزيز عدم التركيز الإداري داخل المقاطعات الإدارية، خاصة في ظل التوسع العمراني والكثافة السكانية للعاصمة، ومن جهة أخرى، جسد المجلس الشعبي الولائي مبدأ اللامركزية من خلال اختصاصاته التتموية والرقابية، رغم خضوعه لرقابة إدارية تهدف إلى ضمان احترام الشرعية وحماية وحدة الدولة، وبذلك يتضح أن خصوصية ولاية الجزائر فرضت نموذجاً تنظيمياً يجمع بين اللامركزية الإدارية والرقابة المركزية، بما يحقق متطلبات التسيير المحلي ويحافظ في الوقت نفسه على الطابع الاستراتيجي للعاصمة.

ومنه توصلنا لهذه النتائج:

1. يخلو الدستور الجزائري في تعديلاته المتعاقبة، بما فيها تعديل 2020، من أي نص صريح يمنح العاصمة وضعاً قانونياً استثنائياً، رغم استحداث قانون جديد في 8 مارس 2026 (12-26).

## الخاتمة

2. يعكس قانونا البلدية رقم 11-10 لسنة 2011 والولاية رقم 12-07 لسنة 2012 مقارنة المساواة الشكلية بين جميع الولايات والبلديات، حيث لم يخصص أي منهما أحكاماً خاصة بولاية الجزائر أو بلدياتها الـ 57، مما جعل العاصمة تخضع لنفس الإطار القانوني المطبق على ولايات ذات خصائص ديموغرافية وحضرية مختلفة تماماً.
3. مثلت تجربة محافظة الجزائر الكبرى (1997-2000) المحاولة الجادة الوحيدة لإرساء نظام قانوني خاص بالعاصمة، لكنها فشلت بسبب ازدواجية الاختصاصات بين المحافظ والولاية، وغياب نص تشريعي قوي (اكتفت بمرسوم تنفيذي هـ)، وضعف التمويل، ومعارضة ولاية الولايات والأحزاب، وغياب الدعم الرئاسي المستمر.
4. منذ إلغاء محافظة الجزائر الكبرى سنة 2000 حتى يومنا هذا، لم يشهد التنظيم القانوني لولاية الجزائر أي تطور نوعي يمنحها خصوصية حقيقية، بل استمر العمل بالقواعد العامة رغم تفاقم الإشكاليات الحضرية المرتبطة بالنقل، التهيئة العمرانية، البيئة، والتمويل.
5. يبقى السبب الرئيس لاستمرار غياب النظام القانوني الخاص بولاية الجزائر هو غياب الإرادة السياسية الحاسمة، إلى جانب خوف السلطة المركزية من خلق سلطة محلية قوية، وعدم نضج الثقافة المحلية والرسمية لقبول مبدأ التمييز الإيجابي بين الولايات، رغم أن التجارب المقارنة (كباريس والرباط وتونس) تثبت جدوى هذه الخصوصية القانونية للعواصم.

### اقتراحات:

1. استحداث قانون خاص بولاية الجزائر، نظراً للفجوة القائمة بين النص الدستوري الذي نص في المادة 5 من دستور 2020 على أن "عاصمة الجمهورية هي مدينة الجزائر"، وبين الواقع العملي الذي يخضع العاصمة لنفس القواعد المطبقة على باقي الولايات. على أن يتضمن هذا القانون تحديد الاختصاصات الإضافية لولاية الجزائر مقارنة ببقية الولاية، وإحداث آلية تنسيق إلزامي بين ولاية الجزائر والولايات المجاورة في مجالات النقل والبيئة والتهيئة العمرانية، إضافة إلى منح المجلس الشعبي الولائي صلاحيات أوسع في الرقابة على تنفيذ المشاريع الكبرى ذات البعد الوطني.
2. انتهاج اللامركزية المالية لولاية الجزائر، وذلك لأن ميزانية الولاية تعتمد بشكل شبه كلي على التحويلات المركزية من الدولة، مما يحد من قدرتها على التخطيط المستقل والاستجابة

## الخاتمة

---

السريعة للطوارئ الحضرية. نقترح منح الولاية صلاحيات جبائية إضافية من خلال تخصيص نسبة ثابتة من عائدات الضرائب الوطنية المولدة داخل إقليم الولاية، وإقرار رسم بيئي أو حضري على الأنشطة الملوثة أو المستهلكة بكثافة للمرافق العمومية، وتمكين المجلس الشعبي الولائي من تحديد نسب معينة من الضرائب المحلية كالضريبة على العقار المبنى.

# قائمة المراجع

## قائمة المراجع

### أولاً: الكتب

1. أحمد محيو، محاضرات في المؤسسات الإدارية، ترجمة محمد عرب صاصيالا، ط3، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1979.
2. بودقة فوزي، التخطيط العمراني بمدينة الجزائر تحديات ورهانات، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر دون سنة النشر.
3. بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار جسور للنشر والتوزيع، الجزائر 2019.
4. حاج جاب الله امال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، منشورات دار بلقيس، لجزائر، 2014.
5. حازم الببلاوي، النظام الاقتصادي الدولي الجديد من نهاية الحرب العالمية الثانية إلى نهاية الحرب الباردة، سلسلة الكتب ثقافية شهرية يصدرها المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، رقم 257، ماي 2000.
6. حسين طاهري القانون الإداري والمؤسسات الإدارية (التنظيم الإداري-النشاط الإداري)، دراسة مقارنة الجزائر، دار خلدونية للنشر والتوزيع، 2020.
7. حسين فريجة، القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر، 2001.
8. حسين مصطفى حسين، قانون الإدارة المحلية المقارنة، ط02، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1982.
9. عشي علاء الدين، مدخل الى القانون الإداري، دار الهدى، عين مليلة-الجزائر 2014.
10. علاء الدين العشي، مدخل القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط4، المحمدية، الجزائر، 2017.
11. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، جسور للنشر والتوزيع، ط4، المحمدية، الجزائر، 2017.
12. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية رقم 12-07، جسور للنشر والتوزيع، ط1، الجزائر، 2012.

## قائمة المراجع

13. عمار عوابدي، القانون الإداري (النظام الإداري)، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

14. ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة 03 دون سنة النشر.

15. نسرین شريقي، القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، دون طبعة، دار بلقيس للنشر والتوزيع، الجزائر، دون سنة نشر.

### ثانيا: الرسائل والمذكرات الجامعية

#### 1: أطروحات الدكتوراه

1. بن صوط صورية، النظام القانوني للمدينة في الجزائر، اطروحة الدكتوراه في الحقوق، قانون عام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر يوسف بن خدة، 2018.

2. حاج جاب الله امال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، تخصص الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة الجامعية 2012-2013.

3. شويح بن عثمان، حقوق وحریات الجماعات المحلية في الجزائر مقارنة بفرنسا، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2017-2018.

#### 2: رسائل الماجستير

1. أحسن بن أمزال، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2005.

2. بن امزال حسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر 2004-2005.

3. علي بن ترج الله، مركز الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف، مسيلة، 2014/2015.

#### 3: مذكرات الماستر

1. بولرواح سليم، بوقلف خالد، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07-12، مذكرة ماستر، تخصص منازعات إدارية، جامعة 08 ماي 1945-قالمة، 2016-2017.

ثالثا: المقالات العلمية

1. إسماعيل فريجات، "النظام القانوني للجماعات الإقليمية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد، 12 جامعة الشهيد حمة لخضر، الوادي، الجزائر، 2016.
2. امال قصير، "النظام القانوني للوالي المنتدب على مستوى المقاطعة الإدارية في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 01، العدد 01، جامعة محمد خيضر-بسكرة، 2013.
3. بريق عمار، "المجلس الشعبي الولائي في الجزائر التشكيلية والصلاحيات"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة محمد خيضر-بسكرة، جانفي 2017.
4. بلغام بلال، "واقع الرقابة الوصائية الممارسة على المجلس الشعبي الولائي في قانون الولاية الجديد" مجلة صوت القانون، المجلد 01، العدد 01، جامعة خميس مليانة، افريل 2014.
5. العي داني سهام، "دور المجلس الشعبي الولائي في تحقيق التنمية المحلية"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 06، العدد 01، جامعة محمد خيضر - بسكرة جانفي 2017.
6. لدغش رحيمة، "الرقابة الإدارية على المجالس المحلية المنتخبة"، مجلة الحكامة والسياسات العامة، جامعة الجلفة، سنة 2017.
7. لحسن بن أمزال، "مكانة نظام عاصمة الجمهورية في النصوص القانونية الجزائرية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، جامعة الجزائر، رقم 2008/03، سنة 2008.

رابعا: القوانين

1: الدستور

1. المرسوم الرئاسي رقم 98-18 مؤرخ في 22 رجب عام 1409 الموافق 28 فبراير سنة 1989، يتعلق بنشر نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 23 فبراير سنة 1989، في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية ج ر عدد 9 الصادرة في 1 مارس 1989.
2. المرسوم الرئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 7 ديسمبر سنة 1996 والذي يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج ر عدد 76

## قائمة المراجع

الصادرة في 08 ديسمبر 1996. المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 6 مارس 2016، ج ر عدد 14 الصادرة في 07 مارس 2016، والمعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020، ج ر عدد 82 الصادرة في 20 ديسمبر 2020.

### 2: الأوامر

1. الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 يوليو 2006، والذي يتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية في الجزائر الجريدة الرسمية العدد 46 الصادرة بتاريخ 16 يوليو 2006.
2. الأمر رقم 2000-01 مؤرخ في 25 ذي القعدة 1420 الموافق 1 مارس 2000، يتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة لها.
3. الأمر رقم 97-15 المؤرخ في 31 مايو سنة 1997، والمتعلق بالقانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، الجريدة الرسمية رقم 37 لعام 1997.
4. الأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية المؤرخ في 23 ماي، 1969 الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 44 المؤرخة في 1969-05-23، (ملغى).
5. الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18 يناير 1967، والمتعلق بالقانون البلدي في الجزائر صدر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، رقم 07 الصادرة بتاريخ 24 يناير 1967 {ملغى}.

### 3: النصوص القانونية

1. القانون رقم 19-12 المؤرخ في 11 ديسمبر 2019 المعدل للقانون رقم 84-09، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد الجريدة الرسمية رقم 78 بتاريخ 18 ديسمبر 2019.
2. القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية المؤرخ في 21 فبراير 2012، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية العدد 12 الصادر بتاريخ 29 فبراير 2012.
3. القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو سنة 2011، والمتعلق بالبلدية الجريدة الرسمية العدد 37 الصادر بتاريخ 3 يوليو 2011.
4. القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم والتنمية المستدامة في الجزائر، الجريدة الرسمية رقم 77، الصادرة بتاريخ 16 ديسمبر 2001.

## قائمة المراجع

5. القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 أوت 1990، والمتعلق بالمحاسبة العمومية في الجزائر، الجريدة الرسمية العدد رقم 35، الصادرة بتاريخ 15 أوت 1990.
6. القانون رقم 90-08 المؤرخ في 7 أبريل 1990، والمتعلق ب البلدية في الجزائر الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد رقم 15 الصادرة بتاريخ 11 أبريل 1990.
7. القانون رقم 84-09 المؤرخ في 4 فبراير 1984، المتعلق بالتنظيم الإقليمي للبلاد في الجزائر، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية رقم 6، بتاريخ 7 فبراير 1984.

### 4: المراسيم

#### أ- المراسيم الرئاسية

1. المرسوم الرئاسي رقم 15-140 المؤرخ في 27 مايو 2015، الذي يتضمن احداث مقاطعات إدارية داخل بعض الولايات، وتحديد القواعد الخاصة المرتبطة بها، الجريدة الرسمية العدد 29 الصادرة بتاريخ 31 مايو 2015.
2. المرسوم الرئاسي رقم 2000\45 المؤرخ في 01 مارس 2000،<sup>1</sup> المتضمن التنظيم الإداري لولاية الجزائر.
3. المرسوم رقم 63-189 المؤرخ في 16 ماي 1963، المتضمن إعادة التنظيم الإقليمي للبلديات، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 35، الصادر بتاريخ 31 ماي 1963.
4. المرسوم الرئاسي رقم 26-112 مؤرخ في 18 رمضان عام 1447 الموافق 8 مارس سنة 2026، يتضمن التنظيم الإداري لولاية الجزائر، ج ر، عدد 19، الصادرة بتاريخ 22 رمضان 1447 هـ 12 مارس 2026م.

#### ب- المراسيم التنفيذية

1. التنفيذي رقم، 2000-439 المؤرخ في 23-11-2000، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 82 مؤرخة في 31-12-2000.
2. المرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 14 صفر عام 1415 الموافق 23 يوليو سنة 1994، يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

## قائمة المراجع

---

3. المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو سنة 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية. (ج ر رقم 31 المؤرخة 28 جويلية 1990).
4. المرسوم التنفيذي رقم 90-226، المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، العدد 31 مؤرخة في 28 يوليو 1990.

# الفهرس

## فهرس المحتويات

الصفحة	العنوان
/	كلمة شكر
/	إهداء
1	مقدمة
<b>الفصل الأول: الإطار القانوني للتنظيم الإداري لولاية الجزائر</b>	
8	<b>تمهيد الفصل</b>
10	<b>المبحث الأول: تطور التنظيم الإداري لولاية الجزائر</b>
10	<b>المطلب الأول: التنظيم الإداري لولاية الجزائر بعد الاستقلال</b>
11	<b>الفرع الأول: نشأة ولاية الجزائر في ظل التقسيم الإداري للدولة الجزائرية بعد الاستقلال</b>
13	<b>الفرع الثاني: ملامح التنظيم الإداري لولاية الجزائر بعد الاستقلال</b>
16	<b>المطلب الثاني: خصائص التنظيم الإداري لولاية الجزائر</b>
16	<b>الفرع الأول: الطبيعة القانونية لولاية الجزائر</b>
17	<b>الفرع الثاني: خصوصية التنظيم الإداري لولاية الجزائر</b>
19	<b>المبحث الثاني: النظام القانوني لولاية الجزائر</b>
19	<b>المطلب الأول: الأسس الدستورية والتشريعية لولاية الجزائر:</b>
19	<b>الفرع الأول: الأسس الدستورية لولاية الجزائر في ظل التعديلات المتعاقبة</b>
20	<b>الفرع الثاني: أحكام قانون الولاية وقانون البلدية في ظل غياب التمييز الإيجابي لصالح العاصمة</b>
21	<b>الفرع الثالث (1977): ولاية الجزائر كجماعة إقليمية</b>
21	<b>الفرع الرابع (1985): ولاية الجزائر كمنطقة سكنية حضرية</b>
22	<b>المطلب الثاني: المركز الإداري للمحافظة الملغاة والاثار المترتبة عليه</b>
22	<b>الفرع الأول: الطبيعة القانونية الاستثنائية لنظام محافظة الجزائر</b>
23	<b>الفرع الثاني: الأثر التنظيمي المترتب على صدور الأمر رقم 01-2000</b>
25	<b>الفرع الثالث: أسباب ومسار إلغاء نظام محافظة الجزائر الكبرى</b>

## فهرس المحتويات

28	المطلب الثالث: ولاية الجزائر من قانون 2001-01 إلى يومنا هذا
29	الفرع الأول: التطور التشريعي لتنظيم الولاية من 2000 إلى 2025
30	الفرع الثاني: ولاية الجزائر في ظل غياب القانون الخاص
31	الفرع الثالث: محاولات التنسيق الموازية (بدائل غير كافية)
<b>الفصل الثاني: الهياكل الإدارية والسلطات في ولاية الجزائر</b>	
34	<b>تمهيد الفصل</b>
35	المبحث الأول: الدائرة الإدارية كهيكل تنظيمي في ولاية الجزائر
35	المطلب الأول: نشأة ومفهوم الدائرة الإدارية في الجزائر
36	الفرع الأول: نشأة الدائرة الإدارية في الجزائر بعد الاستقلال
37	الفرع الثاني: مفهوم الدائرة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري
38	المطلب الثاني: تنظيم وتسيير الدائرة الإدارية في ولاية الجزائر
39	الفرع الأول: رئيس الدائرة ودوره في التسيير الإداري
40	الفرع الثاني: المركز القانوني لرئيس الدائرة
42	المبحث الثاني: أجهزة الولاية وسلطاتها في ولاية الجزائر
43	المطلب الأول: الوالي باعتباره سلطة تنفيذية على ولاية الجزائر
43	الفرع الأول: تعيين الوالي وانهاء مهامه
44	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة
46	الفرع الثالث: صلاحيات الوالي كمثل للولاية والجهاز التنفيذي للمجلس الشعبي الولائي
48	الفرع الرابع: سلطات الوالي في مجال الرقابة الإدارية
49	المطلب الثاني: الوالي المنتدب كألية لتعزيز عدم التركيز الإداري داخل ولاية الجزائر
49	الفرع الأول: الإطار القانوني لمنصب الوالي المنتدب
50	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي المنتدب في إدارة المقاطعة الإدارية
52	الفرع الثالث: علاقة الوالي المنتدب بالوالي ودوره في تسيير المقاطعات الإدارية

## فهرس المحتويات

53	المطلب الثالث: المجلس الشعبي الولائي كهيئة مداولة في ولاية الجزائر
53	الفرع الأول: تشكيل المجلس الشعبي الولائي ونظام انتخابه
54	الفرع الثاني: تنظيم المجلس الشعبي الولائي
56	الفرع الثالث: اختصاصات المجلس الشعبي الولائي لولاية الجزائر
58	الفرع الرابع: نظام الرقابة الإدارية على أعمال وأعضاء المجلس الشعبي الولائي
63	الخاتمة
67	قائمة المراجع
74	الفهرس