



جامعة العقيد أكلي محند أولحاج - البويرة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

تأثير المركز القانوني للوالي على استقلالية الجماعات المحلية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر في القانون

تخصص: إدارة ومالية

تحت إشراف الأستاذة:

من إعداد الطالبة:

لعشاش محمد

دحاك لندة

لجنة المناقشة

الأستاذة: تيسمبال رمضان رئيسا

الأستاذة: دريدر مالك ممتحنا

الأستاذة: لعشاش محمد مشرفا ومقررا

السنة الجامعية: 2016/2015

« وَقُلْ أَعْمَلُوا فَسِيرَی اللّٰهُ عَمَلِكُمْ

وَرَسُولُهُ وَالْمُؤْمِنُونَ وَسَتُرَدُّونَ

إِلَىٰ عَالَمِ الْغَيْبِ وَالشَّهَادَةِ

فَيُنبِّئُكُمْ بِمَا كُنْتُمْ تَعْمَلُونَ »

الآیة 105 من سورة التوب

شكر وعرفان

- الحمد لله العلي القدير وله الشكر الجزيل

على إتمام هذا العمل المتواضع، تحت

إشراف، الأستاذة ربيع نصيرة التي أتوجه

إليها بالعرفان والتقدير

إهداء

إلى ندى الحنين والدفء والعطاء، إلى من سهرت

الليالي من أجلي إلى من نعمت بحسن تربيته، إلى أُمي العزيزة

إلى الذي عمل وكافح من أجل إسعادي وتوفير كل ما أحته،

فكان خير دليل ونعم السند، إلى أبي العزيز.

إلى من صبر وساندني طيلة مدة دراستي على مستوى الكلية، إلى

زوجي وعائلته الكريمة.

إلى إخوتي وإخواني، إلى جميع عائلتي.

إلى صغيرة العائلة ابنة أخي آليا رينة ووالدتها.

إلى جميع زميلاتي وزملائي في الجامعة، أغلى صديقاتي العزيزات

[فريال، حكيمة، أمينة، حورية،]

إلى كل من يحب العلم والمعرفة

لندة

قائمة المختصرات:

ج،ر: الجريدة الرسمية

ص: صفحة

ص ص: من الصفحة... إلى الصفحة.....

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والتاريخية والتكنولوجية ودرجة الأخذ بمبادئ الديمقراطية والإدارة في تحسين أسلوب تسيير الإدارة العمومية.

لذلك كانت البداية في الدولة الحديثة، تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة فلما استقرت الدولة وزال كل خطر يهددها وتعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة، وتنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة أخرى، فقد أصبح من التعبير على السلطة المركزية أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، ضف إلى ذلك بروز إرادة شعبية تريد المشاركة (عن طريق الانتخاب) في ممارسة السلطة على المستوى المحلي.

فكل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك باشتراك المواطنين في أداء هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية، حتى تنفرغ الحكومة في العاصمة للأموال التي تهتم الدولة كلها.

والجزائر إحدى الدول الحديثة التي أخذت بصورتي المركزية واللامركزية تنظيمها الإداري، وهذه الأخيرة ⁽¹⁾ تعني توزيع وتفنتيت سلطات الوظيفية الإدارية في الدولة بين الإدارية المركزية من جهة ومن جهة بين هيئات ووحدات إدارية أخرى مستقلة ومتخصصة على أساس إقليمي جغرافي من ناحية، وعلى أساس فني موضوعي، مصلحي من ناحية أخرى، مع وجود رقابة وصائية إدارية على هذه الوحدات والهيئات اللامركزية لضمان وحدة

(1) فحول الحياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق تخصص قانون إداري

الدولة السياسية والدستورية والوطنية والإدارية ولضمان نجاح عملية التنسيق بين رسم السياسة العامة والخطط الوطنية وبين عملية تنفيذها وانجازها⁽¹⁾.

ولقد أرسى المؤسس الدستوري الجزائري قاعدة التنظيم الإداري اللامركزي الإقليمي في صلب الدستور في المادة 15 منه:

"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية..." ثم أحال للمشرع العادي يوضع القوانين التي تحد وتوصل وحدات هذا التنظيم وتحدد هيئاته وأساليب تشكيلها واختصاصاتها وعلاقتها بالسلطة المركزية، ويظهر هذا من خلال نص المادة 10/122 من دستور 1996، بحيث أعطى الاختصاص للبرلمان ليشرع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد بموجب قوانين.

"الجماعات الإقليمية" في الجزائر - هذا هو المصطلح الذي استعمله الدستور الجزائري للتعبير عن اللامركزية الإقليمية- تتكون من وحدتين أو مستويين وهما البلدية والولاية.

-المعيار الرئيسي في نظام اللامركزية الإقليمية هو استقلال وحداتها (المحلية) عن السلطة المركزية، فالأصل في هذا النظام هو استقلال الهيئات المحلية، والاستثناء من ذلك ممارسة الرقابة على هذه الهيئات بقصد تحقيق أغراض معينة، منها صيانة وحدة الدولة السياسية، وضمان وحدة الاتجاه الإداري العام في كافة أنحاء فنجاح النظام المحلي "نظام الجماعات الإقليمية" يكمن في مدى الاستقلال الذي تتمتع به المجالس الشعبية المحلية فكلما زاد استقلال هذه المجالس، كان ذلك دليلا قاطعا على وعي الشعب المحلي وعن تغلغل الديمقراطية بين أفراد الشعب لدرجة أنه أعلن الفقهاء في معظم دول العالم بأن الديمقراطية السياسية تعد نظاما أجوفًا إذا لم يسبقها ويصاحبها نظام سليم للإدارة المحلية لأن اهتمام المواطن بالشؤون العامة هو

(1) أعمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول (النظام الإداري) ن الطبعة 2000 ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر ص

فرع من اهتمامه بشؤون إقليمية، ولهذا فإن الدساتير والقوانين العادية تحرص على تدعيم استقلال المجالس المحلية في مباشرة عملها، وتوفر لها ضمانات الفعالة لتمتع بهذا الاستقلال وممارسته سواء كانت هذه الضمانات سياسية أم قانونية أم قضائية⁽¹⁾.

ولكن مهما كانت حاجة الجماعات الإقليمية " المجالس الشعبية البلدية والولاية" للاستقلال، فإن ذلك يجب ألا يحجب عن الأبصار حقيقة أخرى بالغة الأهمية، وهي أن المجالس المحلية ليست في نهاية الأمر إلا بعض من أجهزة الدولة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تتحول إلى دويلات داخل الدولة.

وفي هذا الإطار تتدرج دراستنا لموضوع تأثير المركز القانوني للوالي على استقلالية الجماعات المحلية لأنه يعد في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز، إذ يعمل باسم السلطة المركزية، ويتخذ القرارات باسم الوزراء في عدد من القضايا وبالتالي يخفف من بعض الأعباء، وخاصة تلك المتعلقة بالشؤون المحلية، وهو بذلك حلقة وصل بين السلطة المركزية اللامركزية مما يجعل من دوره هذا أهمية بالغة لا متزاوجه بين السلطتين معها، فهو يد السلطة المركزية على السلطة المحلية، وهو رجل القرار والميدان بالولاية وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات والأفراد، من خلال الصلاحيات الواسعة الممنوحة له، مما يثير إشكالية هامة وهي مدى استقلاليته في ذلك وما ينتج عنها في التسيير على المستوى المحلي⁽²⁾؟

لقد اعتمدنا لإنجاز هذا البحث على منهجين تتطلبهما طبيعة الموضوع بحيث اعتمدنا على المنهج الوصفي في توضيح مدى تأثير المركز القانوني للوالي على استقلالية

⁽¹⁾ صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية الاستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات

العمومية، جامعة الجزائر 2010، ص 4

⁽²⁾ حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل، قانون الولاية 12-07 مذكرة لنيل شهادة ماستر أكاديمي، ميدان علوم

القانونية والادارية، شعبة حقوق تخصص قانون اداري، جامعة ورقلة 2013، ص 5

الجماعات المحلية بالتعرض لمنصب الوالي و نظامه القانوني في التشريع و تأثيره على استقلالية الجماعات المحلية و المنهج التحليلي من خلال قراءة النصوص القانونية المنظمة لمنصب الوالي طبقا للتشريع الجزائري.

و تقتضي الإجابة على الإشكالية المطروحة معالجة الموضوع في فصلين أساسيين: حيث نخصص الفصل الأول الذي قسمناه إلى مبحثين ،لدراسة التعيين في منصب الوالي وأثاره في إضعاف استقلالية الجماعات المحلية .

أما الفصل الثاني الذي قسمناه كذلك إلى مبحثين نتناول فيه مظاهر سمو مركز الوالي أمام ضعف وسائل تأثير المجالس المحلية المنتخبة.

و في الأخير نختم دراستنا بخاتمة نبين من خلالها النتائج التي توصلنا إليها من خلال بحثنا في هذا الموضوع.

رغم تبني الجزائر لنظام إداري لامركزي ومنح المشرع الجماعات المحلية اختصاصات واسعة تمارسها عن طريق مجالسها الشعبية المنتخبة وهو ما يشكل تدعيماً لاستقلاليتها عن السلطة المركزية إلا أن هذه الاستقلالية تم تقييدها إلى حد بعيد من خلال اعتماد المشرع الجزائري أسلوب التعيين في اختيار هيئات وأجهزة خاصة في الولاية ومنح لها سلطة تولى وتسيير مصالح محلية هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية التي من المفروض أن تتولاها الهيئات المحلية المنتخبة وهو ما يمثل قيوداً على استقلاليتها من جهة، ومن جهة أخرى خضوع الهيئات المحلية لوصاية إدارية مشددة في حين يجب أن تكون بشكل مخفف حتى لا تفقد استقلاليتها مغزاها وفي هذا يرى الأستاذ "حسني درويش عبد الحميد" أنه "إذا كان استقلال الهيئات المحلية استقلالاً أصيلاً يتقرر لها بإرادة المشرع دون تدخل من الحكومة المركزية إلا أنه استقلال نسبي في الحقيقة إذ يحد من إطلاقه ذلك القدر من الرقابة أو الوصاية"⁽¹⁾.

عليه سنعمد إلى دراسة مدى تجسيد التعيين لاستقلالية الجماعات المحلية (في المبحث الأول) لنخرج على ضوء ذلك إلى دراسة منصب الوالي كوسيلة في يد السلطة المركزية لكبح اللامركزية (المبحث الثاني).

(1) صالح فؤاد - مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني بيروت، 1983، ص 97.

المبحث الأول

مدى تأثير أسلوب التعيين في منصب الوالي على استقلالية الجماعات المحلية

تتنوع التعاريف الفقهية لنظام اللامركزية الإدارية، وهذا التنوع لا يعود إلى عدم تحديد الفكرة بل إلى الخلاف حول تحديد عناصرها الأساسية وخاصة الانتخاب للقائمين على تلك الهيئات. وهكذا عرفها البعض بأنها "توزيع الوظيفة الإدارية ما بين الحكومة وهيئات مستقلة إقليمية أو مصلحة يتباشر اختصاصها في النظام المرسوم لها في ظل رقابة السلطة التنفيذية وإشرافها".

وعرفها "peiser" « بأنها النظام الذي تسمح بموجبه الدولة للأشخاص المعنوية الأخرى بإدارة بعض المرافق العامة ».

وعرفها سليمان الطماوي بأنها توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين هيئات محلية أو مصلحة يتنخب، بحيث تكون هذه الهيئات في ممارستها لوظيفتها الإدارية خاضعة لأشراف ورقابة الحكومة المركزية.

وفي شأن هذا الاختلاف الفقهي سننظر في المطلب الأول إلى موقف الفقه بين أسلوبَي التعيين والانتخاب وضرورة تحقيق استقلالية الجماعات المحلية، ثم إلى العناصر الأساسية لإستقلالية هذه الجماعات المحلية في المطلب الثاني⁽¹⁾

المطلب الأول

كيفية اختيار الهيئة التي تعبر عن إدارة الشخص اللامركزي.

إذا قد أضحت الإدارة المحلية ضرورة من ضروريات التنظيم الإداري للدولة المعاصرة⁽²⁾، فإنه لا بد أن يصاحب إنشاء الأشخاص الإدارية المعنوية نظام قانوني يسمح

(1) عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري، منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الثانية 2004، ص 105.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار ربحانة ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص 244.

بإنشاء هيئات أو مجالس، تملك قدرة التعبير عن إرادة هذه الأشخاص لممارسة كل ما تقضيه مصالحها من تصرفات، والمشرع إذا ما أنشأ شخصا معنويا عاما لا مركزيا، فإنه عادة يبين في أداة إنشائه الجهة التي تملك التعبير عن إرادته وقد تكون أداة التعبير هيئة جماعية مثل المجلس الشعبي الولائي أو مجلس إدارة و قد يكون فردا يتصرف باسم الشخص المعنوي في حدود معينة مثل الوالي وبرزت على اثر ذلك آراء فقهية مختلفة حول طريقة اختيار الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي ولذلك سننظر إلى هذا الجدل الفقهي بداية بالاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب في الفرع الأول ، والاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب والآخذ لأسلوب التعيين في الفرع الثاني وأخيرا إلى الأسلوب المختلط في الفرع الثالث(1).

الفرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب:

رأى جانب من الفقهاء أن الانتخاب عنصرا أساسيا من عناصر الإدارة المحلية سواء كانت في شكل ولاية أو بلدية أو أي تقسيم إقليمي آخر، فغياب الانتخاب في الإدارة المحلية مدعاة لتدخل السلطة المركزية في شؤون الإدارة المحلية وهو ما يفقدها استقلالها ويجعلها تابعة لسلطة الوصاية، هذا فضلا أن مبدأ الانتخاب يحقق الديمقراطية ويجسد حق الشعب في تسيير شؤونه بنفسه كما أنه فئة المنتخبين من التدريب على العمل الإداري ، وفي هذا المجال قال الدكتور جعفر أنس قاسم " إن المجالس المحلية تعمل على تنمية القدرات و المهارات بالنسبة لمواطني المنطقة و تدريبهم على تحمل المسؤولية و الإهتمام بالشؤون العامة وتساهم على الارتقاء للمهام القيادية، ولهذا تجعل بعض الدول من شروط الترشح للبرلمان ممارسة العمل المحلي لفترة زمنية(2) وأن التعيين هو اهدار للتمثيل الشعبي، كما أن سيادة الشعب لا يعبر عنها في جانبها السياسي إلا من خلال مجالس المنتخبة تطبيقا لنص المادة 11 من دستور 1996 التي تنص على " تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من

(1) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 98.

(2) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 224.

إدارة الشعب" كما يضاف عنصر آخر وهو تدخل السلطة التشريعية لمنع تجاوز المجال المحدد، والإضرار بالمصلحة العامة⁽¹⁾.

وأيضاً أسلوب التعيين يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديمقراطية بحيث تصبح الأجهزة المحلية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي أو الإيديولوجي، فيبقى العضو المعين يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين وإرضائها بدل خدمة الجماعة المحلية المتواجدة بها، خاصة وأنها تملك حق عزله متى شاءت نظراً لعدم تحديد العهدة إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية مما يجعل الاستقلالية تتعارض مع التعيين، وبالنسبة للجزائر رغم الاعتماد الكلي على وسيلة الانتخاب لعضوية المجالس المحلية المنتخبة بلدية كانت أو ولائية، إلا أن المشرع الجزائري اعتمد على أسلوب التعيين في اختيار هيئات وأجهزة أخرى خاصة في الولاية ومنح لها سلطة تولى وتسيير مصالح محلية هي في الأصل من صميم الاختصاصات المحلية التي من المفروض أن تتولاها الهيئات المنتخبة، وهذا ما يؤدي إلى الوجود الدائم لسلطات عدم التركيز على المستوى المحلي وتقويم دور المجالس المحلية المنتخبة وهو ما يمثل قيوداً على استقلاليتها⁽²⁾.

الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب

يرى أنصار هذا الاتجاه أن الانتخاب ليس شرطاً من شروط قيام اللامركزية الإدارية فليس ثمة ضرر أن يعين أعضاء المجالس المحلية من سكان الإقليم بشرط أن يكفل لهم الاستقلال، واستدل هؤلاء أن السلطة القضائية مستقلة رغم أن القضاة معينون في أغلب النظم القانونية ولعل السند القوي الذي اعتمد عليه أصحاب هذا الاتجاه هو أن ظاهرة

(1) شلطرحة " إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد

2011/1، ص 100 كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية.

(2) يتسمبال مضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقية مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون فرع تحولات الدولة جامعة مولود معمري تيزي وزو ، 2009، ص 66.

الإنتخاب قد تجر للإدارة المحلية أشخاصا غير أكفاء، خاصة بالنسبة للدول النامية، وذلك بالنظر لدرجة وعي أفرادها، واعتماد على بعض الممارسات السلبية التي لجأ إليها بعض المنتخبين، وفي كثير من الدول، كتوظيف العشائرية والقرابة والمصلحة والتأثر بأهواء القاعدة الانتخابية وضغوطها، وأرى أصحاب هذا الاتجاه أنه ينبغي العدول عن مبدأ الانتخاب للحد من هذه الظاهرة السلبية، كما أن ضعف المنتخبين يفتح المجال واسعا أمام السلطة المركزية للتدخل في الإدارة المحلية⁽¹⁾.

الفرع الثالث: الأسلوب المختلط (الأسلوب الوسط)

نتيجة لعيوب أسلوب الانتخاب السابق الإشارة إليها ونظرا لعدم إمكانية تعيين كل أعضاء المجالس المحلية، رأى البعض أنه لا مفر من التفكير في إنشاء مجالس محلية تضم منتخبين ومعيينين على أن تكون الغلبة في المجلس للمنتخبين.

وتزداد أهمية العمل بهذا الأسلوب خاصة في الدول النامية التي تفتقر إلى الإطارات المؤهلة وفي هذا المجال يقول محمد عبد الله العربي : " لا شك أن الدول النامية في حصرها على تمكين مجالسها المحلية من حسن القيام برسالتها تفتقر أكثر من افتقار الكثير من الدول المتطورة إلى تطعيم العنصر المنتخب في هيئة المجلس تطعيما جزئيا بكفاءات فنية."⁽²⁾

ونعتقد أن هذا الأسلوب يحتاج أن نفكر فيه اليوم في الجزائر، ليس لأننا نشك في كفاءة المنتخبين أو عدم قدرتهم على القيام بالمهام المنوطة بهم، بل بهدف الاستفادة من الكفاءات في شتى الميادين خاصة أمام ما تعانيه الإدارة المحلية عندنا من مشاكل عدة.

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري المرجع السابق، ص 225.

(2) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقها على نظام البلدية و الولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986 ص 30.

وما شجعنا أكثر على التمسك بهذا الرأي هو التركيبة المختلطة لمجلس الأمة حيث يضم منتخبين ومعيينين ولقد أثبت الواقع أن المعينين لعبوا دورا كبيرا ووظفوا كفاءاتهم في شتى المجالات القانونية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية وفي جميع لجان المجلس، ونأمل أن تطعم المجالس المحلية بكفاءات معينة لتلعب هي الأخرى دورها في التنمية المحلية على أن تكون الغلبة في التمثيل للمنتخبين⁽¹⁾

يتضح إذا من خلال كل هذا، أن المضمون الحقيقي لفكرة اللامركزية الإدارية هو أن يعهد إشباع الحاجيات الخاصة بكل منطقة إلى هيئة مختارة من مواطنيها، مستقلة في عملها عن الدولة وإن كانت خاضعة لإشرافها ورقابتها، وبذلك يتحقق مضمون الديمقراطية المحلية، ولا يتم ذلك إلا عن طريق الانتخاب الذي يعتبر من وجهة النظر القانونية عنصرا أساسيا من عناصر قيام الإدارة المحلية وشرطا لازما لقيام اللامركزية الإقليمية، ذلك أنه يحقق الاستقلالية، وبدونه تكون الهيئات المحلية في حالة تبعية للسلطة المركزية⁽²⁾.

وبالتالي، يقضي مبدأ الديمقراطية، أن تكون الهيئات الإقليمية مسيرة من طرف مجالس منتخبة، وقد ركزت على هذا المبدأ مختلف القوانين الأساسية المؤطرة للجماعات المحلية في الجزائر وعلى رأسها الدستور في المادة 14: "تقوم الدولة على مبادئ التنظيم الديمقراطي والعدالة الاجتماعية المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية".

كما يتضح لنا في هذا المجال، أن أعضاء الهيئات المحلية يجب أن تكون منتخبة وليست معينة، ذلك أن التعيين سيجعلهم مجرد موظفين عموميين خاضعين للإدارة التي قامت بتعيينهم.

كما أن الانتخاب كأسلوب في تنصيب المحليين يمنحهم قدرا معيناً من الحرية والمبادرة، بل والممارسة الفعلية لمهامهم الانتخابية والتعبير عن إرادتهم وعن مصالح

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 226.

(2) شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على النظام

منتخبهم، وهذا كله يترجم على مستوى القرارات التي تتخذ لممارسة الاختصاصات المحلية، وهذا ليس متوفر بالقدر الكافي لدى الموظفين العموميين⁽¹⁾.

نشير في الأخير إذا، أن الانتخاب يعتبر أكثر من ضرورة فبالإضافة إلى أنه يمثل امتداد للفكر الديمقراطي الإداري، فإنه، يسمح بتوفير أكبر استقلالية ممكنة لهؤلاء الممثلين نتيجة شعورهم بالولاء لمنتخبهم ومنطقتهم فيستمدون هذه الاستقلالية كذلك من خلال عهدهم التي يكون أمر تجديدها بيد هؤلاء الناخبين، على العكس من ذلك تماما يكون سعي الأجهزة المعنية نحو إرضاء الجهة صاحبة التعيين، فيسعون إلى إظهار ولائهم لها بدل التفرغ للمصالح المحلية ومنه يبقى الانتخاب العنصر الأساسي ومبد. استقلالية الجماعات المحلية⁽²⁾.

المطلب الثاني

عناصر استقلال الجماعات المحلية

إن نظام الجماعات المحلية أو اللامركزية الإقليمية هو أسلوب من أساليب التنظيم الإداري يقوم على توزيع الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة الإدارية المركزية، وسلطات محلية مستقلة تباشر اختصاصاتها في هذا الشأن تحت رقابة الدولة. وهذا يعني أن السلطات اللامركزية الإقليمية تتمتع بقدر من الاستقلال في ممارستها لاختصاصاتها التي تحددها القوانين⁽³⁾.

ورغم اتفاق الفقهاء على أهمية تمتع الجماعات الإقليمية بالاستقلال إلا أنهم لم يتفقوا حول المعيار الرئيسي لتحقيق هذا الاستقلال، والذي من خلاله يتم تمييز السلطات اللامركزية الإقليمية عن غيرها من السلطات كالفروع الإدارية المحلية التابعة للسلطة المركزية.

(1) بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق 226.

(2) براءة وهبية، د مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة عبد الرحمن ميرة بجاية مجلة سداسية عدد 2011/01، ص 213.

(3) صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية مذكرة ماجستير في القانون فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 2010، ص 29.

فيرى البعض أن المعيار الرئيسي هو في اختيار أعضاء المجالس المحلية بالانتخاب، بينما يذهب رأي آخر إلى أن المعيار هو الاستقلال العضوي للسلطات اللامركزية عن السلطة المركزية، والذي يتحقق بالاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية وأن يكون لممثلي هذه الجماعات اختصاصات وسلطة فعلية يمارسونها دون الخضوع للسلطة الرئاسية للإدارة المركزية وإنما يخضعون فقط لوصايتها الإدارية، ولا يشترط صاحب هذا الرأي أن يكون تكوين المجالس المحلية بالانتخاب⁽¹⁾ وعلى هذا الأساس سنحاول دراسة هذه العناصر، وسنفرد لكل عنصر منها فرعاً خاصاً وذلك على النحو التالي.

الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للوحدة الإدارية المحلية (الجماعات المحلية)

أولاً: تعريف الشخصية المعنوية

تتضح أهمية الشخصية المعنوية كأداة ووسيلة لتنظيم النظام الإداري في الدولة فنياً وقانونياً.

و إن نشاط الهيئات الإدارية في الحقيقة إلا نشاط موظفيها وعمالها، غير أن هؤلاء الموظفين لا يؤدون، الأعمال المنوط بهم تنفيذها بأسمائهم أو بصفتهم الشخصية، بل باسم الهيئات التابعين لها ونيابة عنها.

وهكذا تكتسب هذه الهيئات حقوقاً وتلتزم بالواجبات، وتكون لها الشخصية القانونية.

ويقصد بالشخصية القانونية القدرة أو الإمكانية على اكتساب الحقوق وتحمل

الالتزامات⁽²⁾.

والشخصية المعنوية في القانون هي: " كل مجموعة من الأشخاص تستهدف غرضاً مشتركاً، أو مجموعة من الأموال ترصد لمدة زمنية محددة لتحقيق غرض معين، بحيث تكون لهذه المجموعة من الأشخاص المكونين لهذه المجموعة ومستقل عن العناصر المالية لها، أي أن تكون لها أهلية قانونية لاكتساب الحقوق والتحمل بالالتزامات بحيث تكون لهذه

(1) صالحى عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، مرجع السابق ص 29.

(2) فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية 2010، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر ص 94.

المجموعة من الأشخاص أو الأموال مصلحة جماعية مشتركة مستقلة عن المصالح الذاتية والفردية لأفراد المجموعة⁽¹⁾

ثانيا: نتائج الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات الإقليمية

أ - النتائج العامة لفكرة منح الشخصية المعنوية

تترتب عن منح الشخصية المعنوية والاعتراف بها عدة نتائج هامة قد حددتها وأجملتها المادة 50 من القانون المدني الجزائري " يتمتع الشخص الاعتباري بجميع الحقوق إلا ما كان منها ملازما لصفة الإنسان، وذلك في الحدود التي يقرها القانون.

1 ضمة مالية

2 أهلية في الحدود التي يعينها عقد إنشاء أو التي يعينها عقد إنشائها أو التي يقرها القانون.

3 - موطن وهو المكان الذي فيه مركز إدارتها، الشركات التي يكون مركزها الرئيسي في الخارج ولها نشاط الجزائر يعتبر مركزها، في نظر القانون الداخلي في الجزائر.

4 نائب يعبر عن إرادتها

5 - حق التقاضي"

ب النتائج الخاصة التي تنجم عن تمتع الوحدات والهيئات الإدارية بالشخصية المعنوية

1 - أن تمتع الهيئات والمجموعات الإدارية بالشخصية المعنوية وتمتعها باستقلالها الذاتي عن الدولة لا يعني أنها مستقلة استقلالاً كاملاً وكلية في مواجهة الدولة، بل أن استقلالها محكوم ومقيد بحدود النطاق الذي قرره ورسمه المشرع لهذا الاستقلال في القانون المنشئ لهذه الهيئة أو الوحدة الإدارية.

(1) غوابدي عمار، القانون الإداري، النظام الإداري الجزء الأول، طبعة 200، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، ص

- 2 أن منح الشخصية المعنوية لبعض الهيئات والأجهزة والوحدات الإدارية يؤدي إلى تفتيت فكرة السلطة الإدارية وتوزيع مظاهر السلطة العامة وامتيازاتها بين الدولة وهذه الأجهزة والهيئات والوحدات اللامركزية المستقلة، بحيث تصبح هذه الهيئات والوحدات الإدارية المتمتعة بالشخصية المعنوية تمارس مظاهر وامتيازات السلطة العامة في حدود اختصاصاتها والأهداف المرسومة لها.
- 3 - إن عمال وموظفي الأشخاص المعنوية الإدارية هم عمال عامون وموظفون عامون.
- 4 - أن أموال الأشخاص القانونية الإدارية هي أموال تدار وتسير بأسلوب الإدارة العامة وبأسلوب القانون العام ولهذا الأموال ذات وسائل حماية الأموال العامة للدولة .
- 5 أن حق التقاضي المقرر لهذه الأجهزة والوحدات والمجموعات الإدارية نتيجة لمنحها الشخصية المعنوية مستقل عن حق التقاضي المقرر للدولة ومن ثم فإن المنازعات والخصومات القضائية التي تحرك وترفع ضد هذه الوحدات والمجموعات ذات الشخصية المعنوية ولا ترفع وتحرك ضد الدولة، وترتيب نتائج هذه المنازعات القضائية على حساب أو لحساب الذمة المالية لهذه الأشخاص الإدارية⁽¹⁾.

(1) عوابدي عمار، النظام الإداري، المرجع السابق ص 189.

ثالثا: موقف المشرع الجزائري من فكرة الشخصية المعنوية

يعترف المشرع الجزائري بفكرة الشخصية المعنوية، نظرا لأهميتها كأداة فنية قانونية لتقسيم النظام الإداري الجزائري على مجموعة من الوحدات والمؤسسات الإدارية وتوزيع سلطات واختصاصات الوظيفة الإدارية في الدولة⁽¹⁾.

وتحديد العلاقات بين هذه المؤسسات على أسس علمية وقانونية من أجل تحقيق الأهداف العامة على أكمل وجه وبأقل وقت وتكلفة. ويظهر من خلال النصوص القانونية الخاصة بالشخصية المعنوية في النظام القانوني الجزائري⁽²⁾ لاسيما:

- 1 القانون المدني: حيث تنص المادة 49 منه على أن: "الأشخاص الاعتبارية هي الدولة، الولاية، البلدية..."
- 2 قانون البلدية رقم 08/90 المادة الأولى: البلدية هي الجماعة الإقليمية الأساسية وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.
- 3 قانون الولاية رقم 09/90 حيث نصت المادة الأولى: "الولاية بأنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي"⁽³⁾.

الفرع الثاني: وجود مصالح محلية متميزة عن المصالح الوطنية

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

(1) فريحة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق، ص 100.

(2) فريحة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق ص 100.

(3) صالح الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والتبعية، المرجع السابق ص 32.

إن اعتراف القانون واعتداده بهذا التمايز الموجود حقيقة وفعلا بين المصالح المحلية (الإقليمية) والمصالح الوطنية (المركزية) يشكل الركن الأساسي لوجود اللامركزية، من حيث تكفل الإدارة المركزية بالمصالح الوطنية والتخلي عن المصالح المحلية لهيئات محلية باعتبارها الأقدر على تلبيتها وإشباعها.

ومن أهم المسائل التي تثار بصدد تحديد المصالح المحلية:

- تعيين الجهة المختصة بذلك، والكيفية المتبعة في عملية التحديد .

أولاً: الاختصاص:

الاتجاه السائد، بهذا الصدد، أن يعقد الاختصاص بتحديد تلك المصالح والشؤون، من خلال تحديد وبيان صلاحيات الهيئات اللامركزية إلى السلطة التشريعية (البرلمان) بموجب القوانين الأساسية المتعلقة بتلك الهيئات.

ففي الجزائر -مثلا- يقوم البرلمان بموجب المادة 122 من الدستور بتنظيم وتحديد صلاحيات الإدارة المحلية من خلال:

-قانون البلدية رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 المعدل والمتمم

-قانون الولاية رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 المعدل والمتمم

إن إسناد مهمة تحديد المصالح المحلية المتميزة عن المصالح الوطنية القومية (أي اختصاصات الإدارة اللامركزية) إلى البرلمان وجعله من اختصاص القانون والتشريع يمثل ضمانا حقيقيا لدعم الطابع اللامركزي و يحمي الهيئات والوحدات اللامركزية من إمكانية تدخل الإدارة المركزية للتقليص والتضييق من مجال ونطاق تلك الاختصاصات بمجرد إصدار قرارات إدارية صادرة عنها دون الرجوع للبرلمان.

ثانياً: الكيفية

يتم توزيع مظاهر ومجالات الوظيفة الإدارية بين الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية وفق أسلوبين أساسيين هما (1):

أ- الأسلوب الفرنسي:

يقوم المشرع في هذا الأسلوب بتحديد اختصاصات الحكومة المركزية على سبيل الحصر، فلا يحق لها ممارسة أي اختصاص غير منصوص عليه صراحة في التشريعات، ويضع معياراً عاماً ويترك تحديد مضمونة للهيئات المحلية ذاتها تباشره تحت إشراف ورقابة الحكومة المركزية ويتميز الأسلوب الفرنسي بوحدة الأسلوب التي تدار به الأقاليم المحلية فلا تتعدد أساليب الإدارة بتعدد الأقاليم مهما اختلفت ظروفها وإمكاناتها، وإن الإدارة المحلية في فرنسا تخضع لرقابة أكبر من قبل الحكومة المركزية من الذي تخضع له في انكلترا، ولهذا تسمى في فرنسا الوصاية الإدارية وليست الرقابة الإدارية.

وأن المجالس المحلية في فرنسا هي الممثل الشرعي لسكان الأقاليم، وهي مسؤولة عن إدارة جميع أمور الأقاليم، وهي صاحبة الولاية في تلك الأمور ولا تخرج عن ذلك إلا ما نص عليه صراحة في التشريعات من اختصاصات الحكومة المركزية (2).

ب/ الأسلوب الانجليزي:

في انكلترا يلجأ المشرع إلى تحديد اختصاصات المجالس المحلية تحديد على سبيل الحصر، ولا يجوز للمجالس المحلية أن تمارس أي اختصاصات لم ينص عليها المشرع صراحة.

(1) بعلي محمد الصغير التنظيم، الإداري، النشاط الإداري، بدون طبعة، دار العلوم للنشر والتوزيع عنابة ص 63.
 (2) خالد خليل الطاهر/ القانون الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى 1998، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، ص 134.

أي أن الحكومة المركزية هي صاحبة الاختصاص الأصيل في ممارسة النشاط الإداري للدولة، وأن المجالس المحلية تتدخل بناء على نصوص حددها المشرع إذ يمكن للمشرع إسناد بعض المسؤوليات المعنية ولا يعطيها للمجالس الأخرى⁽¹⁾.

الفرع الثالث: انتخاب مجالس يعهد إليها بالمشاركة في تسيير مصالح المواطنين

يكاد يجمع فقهاء القانون الإداري والدستوري على السواء، بحتمية تكريس نظام الانتخاب (خصوصا على المستوى المحلي) باعتباره الوسيلة المثالية لتمكين المواطنين من تسيير شؤونهم بأكبر قدر ممكن من الحرية من جهة، ومن جهة أخرى، اعتبر هذا الأسلوب (الانتخاب) كأحد أهم مظاهر قيام دولة القانون، التي تسعى نحو تحقيق حرية المبادرة على مستوى الوحدات المحلية.

والانتخاب بالمفهوم السابق يعتبر ضرورة قصوى تفرضها الديمقراطية ذلك أن الشعوب المعاصرة تجاوزت في ممارستها الديمقراطية السياسية، بل أصبحت تتطلع إلى التمسك بالديمقراطية الإدارية، بعد أن قضت على أنظمة الحكم المطلق⁽²⁾.

ولقيام نظام الإدارة المحلية يتطلب الأمر أن يمثل الشخص المعنوي مجلس محلي منتخب، ولا يمكن تحقيق هذا الاستقلال إلا باستقلال ممثليه، نظرا لاعتبار الانتخاب الوسيلة المناسبة لتحقيق الاستقلال الأمر الذي يثير كيفية تحقيق هذا الاستقلال، بالتالي انقسم العلماء إلى فريقين.

- يرى الفريق الأول أنه لتحقيق الاستقلال يجب أن ينص القانون على أهم الضمانات للممثلين المحليين، كتحديد اختصاصاتهم فيما يخص الشؤون المحلية، في حين يرى الفريق الثاني أن الانتخاب يعد شرط أساسي وأفضل وسيلة لاستقلال الهيئات المحلية، وأن التعيين اهدار للتمثيل الشعبي⁽³⁾.

(1) فريحة حسين، شرح القانون الإداري، المرجع السابق ص، 134.

(2) برارة وهبية، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المرجع السابق ص 212.

(3) شكلا ط رحمة، " اشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية"، المرجع السابق، ص 100.

- وأسلوب الانتخاب هو الذي يتفق وينسجم مع المنطق الديمقراطي ولكي تكتسب السلطة الصفة المحلية يجب أن تكون مختارة من سكان الوحدة المحلية لذا نجد أن قوانين الإدارة المحلية تشترط الإقامة كشرط أساسي من شروط المرشح وأساس ذلك هو أن يعهد إلى أبناء الوحدة الإدارية لتحقيق مصالحهم المتغيرة بأنفسهم لأنهم أعرف وأولى الناس بها.

- والانتخاب هو ركن أساسي من أركان اللامركزية الإقليمية فلا قيام لنظام لامركزي إقليمي دون أن تكون المجالس المحلية مشكلة بطريقة الانتخاب⁽¹⁾.

الفرع الرابع: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية.

تقوم اللامركزية على نظام الرقابة الإدارية أو الوصاية الإدارية وتختلف الدول التي تطبق النظام اللامركزية الإدارية من حيث منحها للوحدات الإدارية الاستقلال في ممارسة شؤونها الإدارية كما أن هذه الوحدات المحلية هي جزء لا يتجزأ من الدولة، وأنها لا بد أن تخضع لرقابة وإشراف الحكومة المركزية لضمان تطبيق برنامج الأهداف العامة وضمان الوحدة السياسية والإدارية للدولة.

أولاً: مفهوم الوصاية الإدارية:

بما أن أسلوب النظام الإداري اللامركزي، هو مجرد وسيلة فنية و قانونية وإدارية لتقنين وتوزيع سلطات وامتيازات الوظيفة الإدارية بين السلطات الإدارية المركزية والسلطات الإدارية اللامركزية، وفقاً لنطاق مبدأ وحدة الدولة دستورياً وسياسياً ووطنياً، فإن الأمر يستلزم قيام علاقة بين الإدارة المركزية ووحدات الإدارة اللامركزية في صورة رقابة أو وصاية إدارية تختلف في جوهرها عن السلطة الرئاسية القائمة بين الرئيس والمرؤوس في ظل النظام المركزي.

(1) خالد خليل الظاهر (القانون الإداري، دراسة مقارنة) المرجع السابق ص 135

ويقصد بالوصاية الإدارية، مجموع السلطات التي يقرها القانون لسلطة عليا على أشخاص الهيئات اللامركزية وأعمالهم بقصد حماية المصلحة العامة، ومن هنا فإن نظام الوصاية أداة قانونية بموجبها نضمن وحدة الدولة وذلك بإقامة علاقة قانونية دائمة ومستمرة بين الأجهزة المستقلة والسلطة المركزية.

ويشمل مجال الوصاية الإدارية المركزية على الهيئات اللامركزية فيما يلي⁽¹⁾:

- الوصاية أو الرقابة على الهيئات ومجالس الإدارة اللامركزية، كحق الإدارة المركزية في إيقاف وحل المجلس البلدي والولائي.
- الرقابة على الأشخاص والأعضاء في تلك الهيئات، كالتوقيف و الإقالة والعزل
- الرقابة على الأعوان والتصرفات الصادرة عن الإدارة اللامركزية كالمصادقة والإلغاء والتعديل والحلول.

وقد أطلق الفقهاء على الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على الهيئات اللامركزية " الوصاية الإدارية" لهذا من الضرورة التمييز بينها وبين المطبقة في النظام المركزي المتمثلة في السلطة الرئاسية⁽²⁾.

ثانيا: أساليب الرقابة الإدارية (الوصاية)

أساليب الرقابة الإدارية:

يعتمد الدارسون لقواعد التنظيم الإداري عامة على النظامين الرائدتين في هذا المجال

ألا وهما:

النظام الفرنسي ونظيره الانجليزي ولا يستثني من ذلك مجال الرقابة الإدارية، لتمايز الأسلوبين عن بعضهما البعض، ولإمتداد تأثيرات كل من الأسلوبين إلى خارج حدود الدولتين خاصة المستعمرات السابقة لكلتيهما.

(1) ديدان مولود، القانون الإداري المرجع السابق، ص 72.

(2) ديدان مولود، القانون الإداري (التنظيم الإداري-النشاط الإداري) ، دون طبعة، دار بلقيس للنشر الجزائر، ص 72.

هناك أسلوبان رئيسان للرقابة الإدارية هما:

أ - الأسلوب الانجليزي:

تتمتع الهيئات اللامركزية بموجب هذا الأسلوب بقسط كبير من الاستقلال في مواجهة الحكومة المركزية، فتكون الرقابة هنا مقصورة على مجرد التفتي على أعمال الهيئة اللامركزية، وإسداء النصح إليها، بحيث يترك للهيئات المحلية أن تمارس ما يدخل في حقل اختصاصها بحرية تامة، وإذا خالفت تلك الهيئات القوانين التي تنظم شؤونها فإن ما تملكه الحكومة المركزية إزاء ذلك هو الطعن في تصرفاتها أمام القضاء العادي مثل ما يفعله الأفراد العاديون.

وتخضع الهيئات المحلية لرقابة البرلمان، فهو الذي يقرر إنشاءها ومنحها الشخصية المعنوية، ويتولى تنظيمها وبيان اختصاصاتها، وكيفية مباشرة أعمالها، وهو الذي يملك حق إلغاء وتعديل القوانين الخاصة بها⁽¹⁾.

وهي تخضع أيضا لرقابة القضاء، وهناك توقف رقابة القضاء عند مجرد إلغاء القرارات الإدارية المخالفة للقانون وتعويض الأفراد عنها تمتد إلى إصدار القاضي الانجليزي الأوامر والنواهي الملزمة إلى الإدارة وعمالها.

ب - الأسلوب الفرنسي:

الأصل هو استقلال الإدارة عن القضاء، ولكن في نفس الوقت نجد أنه بالإضافة إلى الرقابة البرلمانية، هناك الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، كما تمارس الإدارة المركزية رقابة شاملة على الهيئات اللامركزية وعلى أعضائها من ناحية، وعلى تصرفاتها من ناحية أخرى، حيث تتمتع الحكومة المركزية بحق تعيين أعضاء تلك الهيئات و رؤسائها ويحق عزلهم أو بقائهم، حتى المنتحين منهم، ووقف أو حل مجالس تلك الهيئات.

(1) خالد خليل الظاهر، القانون الإداري المرجع السابق، ص 136.

وتتمثل الرقابة على تلك الهيئات اللامركزية بحق الأذن السابق أو التصديق اللاحق من الحكومة المركزية، بحيث لا تصبح تلك الأعمال مشروعة بدونها، ويحق للحكومة المركزية وقف تلك الأعمال أو إبطالها، ولها الحلول محلها في ممارسة بعض التصرفات أو لاتخاذ قرار معين امتنعت الهيئة اللامركزية عن اتخاذه، ولا يتم الحل إلا بصورة استثنائية وفي حالات مخالفة الهيئة للقانون وبشرط أن تشعر من قبل الحكومة المركزية لاتخاذ ما يلزم بموجب القانون⁽¹⁾.

(1) نفس المرجع، ص 137.

المبحث الثاني

الوالي وسيلة في يد السلطة المركزية لكبح اللامركزية.

إذا كان الانتخاب هو الركن الأساسي الذي يقوم عليه نظام اللامركزية الإدارية وهو أساس من أسس استقلالية الجماعات المحلية، فإن أسلوب التعيين يرتبط بالنظام المركزي أين يتخذ صور عدم التركيز الإداري ويجد مبرره في توفير الكفاءات عن طريق تعيين أشخاص مؤهلين ولديهم خبرات من جهة، ومن جهة أخرى فإن الانتخاب لا يرتبط حسب البعض بالشروط القانونية لقيام اللامركزية ولا يصلح للمجتمعات الأقل وعياً، إلا أن هذا الأسلوب يؤدي إلى الحرمان من حق ممارسة الحياة الديموقراطية، حيث تصبح الأجهزة المحلية محكومة بفئة موالية للسلطة المركزية عندما تستهدف عملية التعيين تحقيق الولاء السياسي و الإيديولوجي، فيبقى العضو المعين يسعى لخدمة السلطة صاحبة التعيين وإرضائها بدل خدمة الجماعة المحلية المتواجدة بها، خاصة وأنها تملك حق عزلة متى شاءت نظراً لعدم تحديد العهدة إضافة إلى خضوعه للسلطة الرئاسية مما يجعل الاستقلالية تتعارض مع التعيين⁽¹⁾، ومجرد انتهاج أسلوب التعيين في حد ذاته يؤدي بنا إلى الحديث عن تأثيرات ذلك على اللامركزية من الناحية العضوية، وتبدو هذه الأخيرة من الوالي ومساره المهني (المطلب الأول) وانعكاسات الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

(1) برازة وهبية " مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر المرجع السابق، ص 215.

تحكم الإدارة المركزية في وظيفة الوالي ومساره المهني

للوالي في التنظيم الإداري الجزائري سلطة سياسة وسلطة إدارية في الوقت نفسه وهو ممثل للدولة وللولاية في آن واحد فهو أمين سلطة الدولة التي لا تتلائم وحدتها مع اختلاط المسؤوليات وهذا ما يظهر ميل لمشروع نحو التخفيف من اللامركزية الإدارية من خلال عملية تعيين ممثل للدولة على مستوى الولاية للإشراف على شؤونها بمبرر وحدة الدولة، وأكدت مختلف النصوص الرسمية على التعيين كأسلوب لاختيار الولاية، فقد نص قانون الولاية لسنة 1969 على تعيينه بموجب مرسوم، وطبقا للمرسوم الرئاسي 89-44 أصبح الوالي يعين بموجب مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية علما أنّ المشرع الفرنسي من خلال المادة 314 من القانون 82-213 يؤكد على تعيين المحافظ بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على اقتراح من وزير الداخلية وموافقة الوزير الأول ونظرا لأهمية الدور المنوط للوالي في الجزائر فقد تأكد اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بالنص عليه صراحة في صلب الدستور المعدل لسنة 1996 في المادة 78 منه، وبناء على ذلك صدر المرسوم الرئاسي 99-240 والذي كرست المادة الأولى منه اختصاص رئيس الجمهورية بتعيين الولاية بموجب مرسوم رئاسي، ومن خلال كل هذه النصوص تظهر هيمنة السلطة التنفيذية في التعيين الولاية الذين يستأثرون بصلاحيات واسعة على مستوى الجماعات المحلية وخاصة الولاية مما يجعل من هذا التعيين قيادا على استقلاليتها⁽¹⁾ وستنصب دراستنا في هذا المطلب على كيفية تعيين الولاية في الفرع الأول، ثم إلى تحكم رئيس الجمهورية في حركة نقل وإنهاء مهام الولاية في الفرع الثاني.

الفرع الأول: التعيين في المنصب والشروط المطلوبة لذلك.

أولا: التعيين في منصب الوالي.

(1) تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة؟ المرجع السابق 69.

يتم تعيين الولاية من قبل رئيس الجمهورية منفرداً، وذلك بموجب مرسوم رئاسي (تعيين سياسي)، وقد كانت مسألة التعيين في منصب الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-239 و 99-240، تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا على ضوء المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230⁽¹⁾، ويكون هذا الاقتراح مرفقاً بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح، أما حالياً فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء، و دون اقتراح، أية جهة كما يتضح ذلك من خلال نص المادة الأولى من أحكام المواد 78 و 101 و 164 و 172 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام والتعيينات والمناصب الآتية:

- رئيس المجلس الدستوري

- أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 164 من الدستور.

- أعضاء مجلس الأمة وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 101 من الدستور.

- رئيس مجلس الدولة.

- الأمين العام للحكومة.

- محافظ بنك الجزائر.

- مسؤولو أجهزة الأمن.

- الولاية⁽²⁾

- ويتبين ذلك من خلال نظرنا إلى باقي نصوص هذا المرسوم التي تبين جهة الاقتراح

في التعيين بينما اكتفى في المادة الأولى بإدراج المناصب التي يتول فيها رئيس

الجمهورية صلاحية التعيين وغياب الاقتراح بما يدل على عدم وجودها قانوناً، إضافة

إلى النص الصريح على ذلك في المادة 05 من نفس المرسوم والتي تنص على أنه، "

دون الإخلال بالإجراءات القانونية المعمول بها، يعين في المناصب المنصوص عليها

(1) بعلي محمد الصغير، المرجع السابق ص 125.

(2) عش علاء الدين، والي المرجع السابق، ص 20.

في المواد من 1 إلى 3 (من النقطة 1 إلى 4) أعلاه مباشرة بمرسوم رئاسي" ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسية على الصعيد السياسي الولاية (كما أن هناك استثناءات على ذلك)، وتنقسم هذه الشروط إلى عامة وهي المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالضيق العمومي وشروط خاصة والتي تم النص عليها في القوانين والتنظيمات الخاصة

ثانيا: الشروط المطلوبة لتعيين الولاية.

كما سبق بيانه فمنتصب الوالي يعد من المناصب السياسية من حيث التعيين، إلا أنه يخضع بالإضافة إلى مرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم على مبادئ والشروط العامة التي يحكم الوظيفة العامة المذكورة في المادة 21 من المرسوم رقم: 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية⁽¹⁾ فتتص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 على أنه " لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة، إذا لم تتوفر شروط الكفاءة والنزاهة. ويجب أن يتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

- (1)- أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية، على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم الجاري بهما العمل.
- (2)- أن يثبت تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك.

⁽¹⁾عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري دراسة وصفية تحليلية دار الهدى عين ميله 2006،

(3)- أن يكون قد مارس العمل مدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية⁽¹⁾.

كما تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 على انه يعين الولاة من بين:
-الكتاب العاملين للولايات.

-رؤساء الدوائر.

غير أنه يمكن أن يعين 5% أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة⁽²⁾.

وعلى ذلك فهناك شروط عامة تحكم تعيين الوالي وأخرى خاصة يجب أن تتوفر في الشخص المراد توليه هذا المنصب.

I - الشروط العامة للتعيين:

هي تلك الشروط الواجب توفرها للتعيين في أي وظيفة عمومية، حيث تنص المادة 75 من القانون الأساسي للوظيفة العمومية على أنه:

"لا يمكن أن يوظف أيًا كان في وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:
-أن يكون جزائري الجنسية.

-أن يكون متمتعًا بحقوقه المدنية.

-أن لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تنتافي وممارسة الوظيفة المراد التحاق بها.

-أن يكون في وظيفة قانونية تجاه الخدمة الوطنية

-أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية وكذا المؤهلات المطلوبة للالتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها.

(1) مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25/07/1990 يحد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج، ر، عدد 31 صادرة في 28/07/1990

(2) مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج، ر، عدد 31 صادرة في 28/07/1990.

وقد حدد المشرع سن الثامنة عشر كحد أدنى للالتحاق بسلك الوظيفة العمومية طبقاً لأحكام المادة 78 من القانون نفسه⁽¹⁾ وهذه الشروط سنتناولها مع الشرح كما يأتي

1 شرط الجنسية⁽²⁾:

وهي الرابطة السياسية والقانونية بين الأفراد والدولة التي ينتمي إليها وقد قرّرت أغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة وذلك طبقاً للمادة 31 من المرسوم 59-85 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، والمجال عليها بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226⁽³⁾ الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

2 شرط التمتع بالحقوق الوطنية والخلق الحسن

فحوى هذا الشر أن يكون الفرد متمتعاً بكافة حقوقه السياسية والمدنية، ولم يصدر عليه أي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق، ذلك أنه يقتضي في متولي الوظيفة في البلاد أن يكون مواطن صالح ملتزماً بكافة الواجبات الوطنية مثل أداء للخدمة الوطنية، كما يفترض فيه أن يكون حسن السيرة والسلوك، وهذا ما أكدته المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر بنصها على أنه يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتخلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ويتمتع على أي موقف يشوه كرامة المهام المسندة إليه⁽¹⁾.

3 شرط السن واللياقة البدنية:

(1) أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15/07/2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ج، عدد 46 مؤرخة في 16 جويلية 2006.

(2) عشي علاء الدين والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري المرجع السابق ص 23

(3) المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 28/07/1990 المرجع السابق

(1) عشي علاء الدين والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري المرجع السابق، ص 24.

أ/ شرط السن: إذ يجب على كل موظف أن يتوفر فيه شرط السن والمقدر حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ب 18 سنة كحد أدنى للالتحاق بالوظيفة⁽²⁾، والملاحظة بالنسبة للوظائف السياسية في وظيفة والي الولاية.

ب/ شرط اللياقة البدنية: ومعنى ذلك أن يكون المترشح للوظيفة العامة خاليا من كافة العيوب البدنية كالإعاقات الحركية أو الحسية، وأن يكون متمتعا بقواه العقلية حتى يتمكن من القيام بكافة واجباته المهنية، وقادرا على تحمل المسؤوليات التي قد تلقى على عاتقه⁽³⁾.

4 شرط الخدمة الوطنية

وفقا لما جاء في المادة 75 فقرة 4 من الأمر 06-03 فإنه يجب على أي شخص يود الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية⁽⁴⁾ تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية وذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها، أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو أنه موضوع تحت الطلب للخدمة، والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية وعدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن، هذه الشروط العامة المنصوص عليها قانونا والمطلوب توفرها في كل مرشح لتولي وظيفة عامة وبالإضافة إلى هذه الشروط هناك مواصفات محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدى وسنتطرق لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعيين⁽¹⁾

II - الشروط الخاصة للتعيين

تتمثل في تلك الشروط المحددة وفقا لأحكام المادة 215 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 والتي تنص على أنه:

(2) المادة 78 من الأمر 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006، المرجع السابق

(3) عشي علاء الدين نفس المرجع السابق، ص 24.

(4) المادة 75 من الأمر 06-03 المؤرخ 03/07/2006، المرجع السابق

(1) يلفتني عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية جامعة قسنطينة 2011، ص 28.

" لا يعين أحد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة والنزاهة، ويجب أن تتوفر فيه على الخصوص ما يأتي:

- أن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع والتنظيم المعمول به.

- أن يثبت تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك.

- أن يكون قد مارس العمل لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية⁽²⁾

وتتمثل الشروط الواردة في هذه المادة في: مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منسبة، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي لوظائف والتداول عليها.

1 المستوى العملي والتكوين الإداري:

لقد اشترط المشرع الجزائري في المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 أنه يعين في الوظائف العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي شرط إثبات تكويننا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا له، بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل، أو تكويننا يسمح بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا، أي أنه من غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو ذو مستوى بسيط أو لا يملك من التكوين المهني ما يمكنه من التحكم في الأعمال والصلاحيات المناطة به.

2 -الخبرة المهنية في مجال الإدارة:

إضافة إلى شرط التكوين العلمي والمهني فقد أضاف المشرع الجزائري شرطا يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسات أو الإدارات العمومية وذلك بموجب المادة السابقة، وتقدر

(2) المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 28/07/1990.

هذه الخبرة بمدة 05 سنوات على الأقل، وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230، والتي تنص على أنه يعين الولاية من بين الكتاب العاملين للولايات ورؤساء الدوائر وذلك بأخذ بمبدأ التدرج الإداري في ممارسة المهام التي يسمح للموظف اكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منسبة، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف والتداول عليها⁽¹⁾.

ملاحظة:

لا يوجد حاليا، نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية وسياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة⁽²⁾.

وهو أقر به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 11 / 06 / 2001 بإقراره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي للتوظيف العمومي بالنسبة للعمال الممارسين لوظائف عليا مما يجعل التوقيف وإنهاء المهام في هذه الوظائف يأتي سواء بمبادرة السلطة التي تملك سلطة التعيين أو بطلب من المعني⁽³⁾.

الفرع الثاني: تحكّم رئيس الجمهورية في حركة نقل وإنهاء مهام الولاية:

تمتد السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية إلى التحكّم في المسار المهني للولاء، وذلك سواء في حالات نقلهم من ولاية إلى أخرى أو حتى في حالة إنهاء مهامهم.

أولا: تحكّم رئيس الجمهورية في حركات نقل الولاية:

يعتبر النقل من ولاية إلى ولاية أخرى من أهم الحركات التي يخضع لها الوالي في ممارسته لوظيفته، ودون أن يكون له فيها أي دور، فقد يكون النقل فرديا أو جماعيا (أي نقل

(1) عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 25.

(2) بعلي محمد الصغير، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص 191.

(3) عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 29.

عدة ولاية مرة واحدة) دون أي ضابط قانوني يحكم هذا المجال، فهو مجال يتمتع به رئيس الجمهورية بقدر عال من الحرية في تقدير نقل أي والي أو لا، وأن كانت في بعض التشريعات المقارنة قواعد تحدد المدة القصوى التي يمكن أن يشغلها ممثل الدولة في إقليم معين (على غرار التشريع المغربي مثلا إلا أننا لا نجد لذلك أثرا في التشريع الجزائري). لعل هذا من أهم العوامل التي تجعل شاغل هذه الوظيفة يتسم بعدم الاستقرار في منصبه، ويتأثر بالظروف السياسية، وبالتالي بكل تغير في هرم السلطة، ففي السنوات الأخيرة أغلب الحركات التي أجريت في هذا السلك تمت عقب كل تغيير حكومي⁽¹⁾.

ثانيا: السلطة التقديرية لرئيس الجمهورية في إنهاء مهام الولاية:

إن القاعدة الأساسية والمعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال و التي تقضي بوحدة جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات، وعليه فلرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاية بمقتضى مرسوم رئاسي.

وطبقا للقواعد العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لانتهاء مهام الوالي وطرق أخرى غير عادية⁽²⁾

وأن كانت القواعد العامة لإنهاء مهام الموظف العمومي تنطبق على سلك الولاية فإن المادة 216 من القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية تشير إلى إنهاء المهام بسبب:

- فقدان الجنسية أو التجريد منها
- فقدان الحقوق المدنية
- الاستقالة المقبولة بصفة قانونية
- العزل
- التسريح

(1) بابا علي فاتح تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل درجة الماجستير في القانون، " فرع تحولات الدولة" جامعة تيزي وزو 2010 ص 63.

(2) عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق ص 27.

-الإحالة على التقاعد

-الوفاة⁽¹⁾.

1/ الطرق العادية

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم نجد أنه يحصر الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي والدولة في التقاعد والوفاة والاستقالة. أ/ **التقاعد:** كما سبق وأن ذكرنا في الفرع السابق، إن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط من بينها سن معين، لكن الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس للخدمة العامة لذلك يعتبر التقاعد عن الطريق العادي لانتهاء مهامه.

وفقا للوظائف العامة يجمعون على مبررين للإحالة على التقاعد:

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

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

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

وطبقا للمادة الأولى من المرسوم 83-617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات

السامية في الحزب والدولة والمؤرخ في 31 أكتوبر 1983 فإن الموظف يحال على التقاعد بمضي 20 سنة من الممارسات الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة أو عمل 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة وفي حالة ما إذا أحيل الموظف

(1) الأمر 06-03 المؤرخ في 15/07/2006 المرجع السابق.

السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر⁽¹⁾.

ب- الاستقالة:

وقد يكون انتهاء مهام الوالي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين، ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة⁽²⁾.

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

وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإدارة الموظف السامي فإنه يخرج من المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتب بالموظفين السامين كما لا ينقطع بالعطل الخاصة وفقا لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85-214 الصادرة في 20/08/1985 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية⁽¹⁾.

ج- الوفاة:

وهي سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل لوظيفة، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها، غير أنه يستفيد نوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية، كما هو معمول به في سائر الوظائف، على العكس من الاستقالة التي يتخلى فيها طالبها على كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته⁽²⁾.

(1) حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-7 مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي فرع العلوم القانونية والإدارية شعبة حقوق، ورقة 2013.

(2) عشى علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 28.

(1) حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل القانون 12-07 المرجع السابق، ص 16.

(2) عشى علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 28.

2- الطرق غير العادية

والتي لقيامها يتم إنهاء مهام الولاية، وذلك عن طريق مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين وتتمثل في:

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

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

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

د - إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب:

وهو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 بعبارة "إذا أُلغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبة مدة سنة، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة... وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوضعية العليا المرتبطة بهذا الهيكل.

وبعد ذلك سببا منطقيا لإنهاء المهام حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل، ونأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني منصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر والأمر 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص.

بمحافظة الجزائر الكبرى، بحيث تم إلغاء منصب الوالي وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ وفقا للمادة 5 من الأمر 97-15 والتي تنص على " تسيير محافظة الجزائر

الكبرى بواسطة الهيئات الآتية، كل في حدود صلاحياته: الوزير المحافظ للجزائر الكبرى...
"، وتعيين ولاية منتدبين على رأس كل دائرة إدارية⁽¹⁾.

المطلب الثاني

انعكاسات الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي.

إذا كانت الولاية ذات وصفين باعتبارها جماعة محلية لامركزية وباعتبارها أيضا قسم إداري لا مركزي للدولة فالوالي كما لاحظنا يمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما أنه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية، وسنحاول في هذا المطلب إبراز آثار الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي من خلال الموازنة بين السلطات والاختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والاختصاصات التي يزولها بصفته شخصية محلية فقد كرس الوالي مبدأ وحدة القيادة مما أدى إلى اتساع وتنوع صلاحيات الوالي (الفرع الأول) وهكذا أصبحت وظيفة المجلس الشعبي الولائي في انحصار تام (الفرع الثاني)، ونتج عن ذلك انعدام التوازن في توزيع المهام الصلاحيات بين هيئتي الولاية.
الفرع الأول: اتساع وتنوع صلاحيات الوالي.

تتميز صلاحيات الوالي بالتنوع والاتساع فهو يرأس الولاية كجماعة محلية وهو رجل الدولة، ومندوبها على مستوى الولاية باعتبارها كقسم إداري يتبع الدولة أي وحدة إدارية لا مركزية، وإذا كانت الصلاحيات الإقليمية غير مرتبطة، إذ أنه لا يعتبر هيئة تشريعية أو تداولية إلا أنه لا يحوز صلاحيات عامة في مجال تمثيل الولاية وتنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي، أما اختصاصاته اللامركزية فهي متعددة ومرتبطة فرغم تنوعها واتساعها فهي تصب في إناء واحد وهو اعتباره ممثلا للدولة و عينها التي لا تنام على صعيد الولاية

(1) عشى علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 27.

و يمكن حصر صلاحيات الوالي في اختصاصات سياسية وإدارية وبعض الصلاحيات القضائية⁽¹⁾

أولا/ الصلاحيات السياسية: منح القانون للوالي صلاحيات سياسة متنوعة، فقد ورث الوالي الصلاحيات التي كان يزولها المحافظ إبان الاستعمار بعد الاستقلال مباشرة بادرت السلطة إلى تقوية سلطات المحافظ وأوكلت له على الخصوص:

- المهام التقليدية المتعلقة بالإدارة والتسيير .
- إنشاء إدارة سيادية لإقامة النظام .
- منحه صلاحيات جديدة في المجال الاقتصادي والاجتماعي⁽²⁾ .

ثم ما جاء به الأمر 38/69 الذي كان نتيجة لنظام سياسي مبني على الأحادية الحزبية، إذا كان الحزب بهياكله المختلفة يشترك مع رجال وإطارات الدولة في ممارسة مختلف الصلاحيات السياسية، وتتبع أهمية المسؤوليات السياسية للوالي من مشاركته في جميع الأنشطة والتظاهرات السياسية وخاصة تلك التي تستوجب التشاور مع ممثلي الحزب و ثم توجيهات صادرة من رئيس الدولة يطلب فيها من الولاية محافظي الحزب ومساعدتهم الرئيسيين أن يعقدوا اجتماعات نصف شهرية لدراسة كيفية تطبيق التوجيهات السياسية الصادرة عن هيئات الحزب العليا ودراسة الحلول للمشكلات المحلية التي تواجههم ورقابة مدى فعالية القرارات الوطنية على مستوى القاعدة⁽¹⁾.

بعد التوجه إلى التعددية عوض قانون الولاية 09-90 المعدل والمتمم القانون 38/69 المؤرخ في 23 ماي سنة 1969 كان تماشيا مع الوضع السياسي الجديد المبني على التعددية الحزبية والاقتصاد الحر، وتبعاً لذلك لا بد من ظهور نظام إداري مختلف نسبياً

(1) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للولي في النظام الإداري الجزائري ، المرجع السابق، ص 103.

(2) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 277

(1) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام،.... المرجع السابق، ص103.

عن النظام القديم لتولي الوظائف الجديدة للدولة، ورغم أن قانون الولاية 90-09 المعدل والمتمم قد جعل على مستوى الولاية هيئات هما المجلس الشعبي الولائي والوالي ووضع حدودا لاختصاصات كلا الهيئتين إلا أنه لم يتطرق إلى حدود الصلاحيات السياسية لكليهما. تغيرت الاختصاصات السياسية للوالي وصارت أكثر مرونة واتزاناً في ظل قانون 90-09 المعدل والمتمم لأنه أصبح يتلقى تعليمات السلطة المركزية (الحكومة) وصار لديه حرية في العمل السياسي القاعدي في إطار قانوني، ومؤسساتي وعلاقات ترابطه مع مختلف الأحزاب، وخاصة الأحزاب الممثلة (أي لديها منتخبين) داخل مؤسسات الدولة في المجلس الشعبي الوطني ومجلس الأمة، والمجلس الشعبي الولائي والمجالس الشعبية البلدية، فالعلاقة السياسية منبثقة على المشاركة الإيجابية فلا بد أن تكون نظرة كل منها إلى الآخر كشريك في عملية التنمية والخدمة العامة وتوفير احتياجات الأفراد والمنظمات.

ويبدو الدور السياسي الذي يلعبه الوالي بوصفه ممثلاً للدولة ابرز من الدور الذي يمارسه محلياً لأن الصلاحيات السياسية للوالي من هذه الناحية مقننة، فرغم أن حرّيته الوظيفية تتقلص بالنصوص إلا أنها تخلق حماية لنشاطه وتعطي القوة لسلطاته، أما الدور الذي يلعبه في مواجهة المجلس الشعبي الولائي فلا يعدو أن يكون مجرد علاقة سياسية عرفية كرسها قانون الولاية في وجوب إعلام المجلس وإطاعه دورياً على أحوال الولاية مصالح الدولة الخارجية في الولاية وإطاعه أيضاً على ما آلت إليه المداولات والمرحلة التي وصلت إليها، فهذه وظيفة سياسية تقنية فلا يعدو الولي أن يكون في هذه الحالة منفذاً تقنياً لمشروع معين يسأل عن المراحل التي بلغها في الانجاز⁽¹⁾.

سياسيا دائماً وخدمة للحكومة ينفذ الوالي أوامرها ويخبرها عن المناخ السياسي السائد في الولاية ولهذا توضع في يده مصلحة للاستعلامات وتسخر له المصالح الأمنية المختلفة، كما يقوم بإعداد الحكومة بالمؤشرات الدقيقة لتحضير الهيئة الناخبة، كما يوضح للسلطات

(1) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 104

المركزية آراء ورغبات المحكومين وعلى صدى الرأي والإصلاحات التي يرى ضرورة اتخاذها، فهو ينقل لوزير الداخلية دوريا تقارير حول الوضع الشامل في الولاية وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها، فالوالي وسيط بين الحكومة وسكان الولاية وترفق بأرائه كل الملاحظات والمراسلات المحولة من طرفه إلى السلطة المركزية فهو يمارس مهام استشارية مستمدة من السلطة التنفيذية.

يساهم الوالي مساهمة فعالة في رسم سياسية الدولة فهو يقوم بتحديد أهداف الولاية ورسم سياستها العامة وسياستها الإدارية وتحديد وسائل تحقيق هذه السياسية من خلال إبلاغ وإعلام الحكومة بالأجواء العامة ورغبات سكان الولاية.

ثانيا: الصلاحيات الإدارية

انيطت بالوالي عدة مهام إدارية مما يجعله أسمى قائد إداري على مستوى المحلي وقد كرس جميع النصوص للإدارة المحلية هذه الهيمنة القيادية الإدارية للوالي، والتي تجسد أساسا دستوريا لها في المادة 78 من الدستور حيث نصت على أن تعيين الوالي يكون بمرسوم رئاسي ويدخل تعيينه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية بصفته قمة هرم السلطة التنفيذية ومن بين أهم الوظائف الإدارية التي يتولاها نذكر⁽¹⁾:

1 مهام القيادة الإدارية

يتطلع الوالي بمهمة القيادة الإدارية ولهذا وجب القانون توفر شروط موضوعية وقانونية لتولي هذا المنصب حيث يكون تعيينه من بين الموظفين الساميين على مستوى الإدارة المحلية، ويرى جانب من الفقه أن القيادة المحلية تختلف عن القيادة المركزية حيث يعتبر البعض أن إدارة الخدمات المحلية عن طريق التعاون بين الأجهزة المركزية والمجالس المحلية المنتخبة، يعتبر ميدانا فسيحا لتدريب القيادات

(1) فريحة حسين، شرح القانون الإداري المرجع السابق ص 181.

على الإدارة الديمقراطية السليمة، وتدريب المواطنين على أساليب المشاركة وعلى حكم أنفسهم عن طريق الإدارة الذاتية⁽²⁾، ونظرا لازدواج وظيفة الوالي فهو يتطلع بمهام إدارية بصفته ممثلا للولاية وأخرى بوصفه ممثلا نجد أن صلاحياته قيادية لأنها تمتد إلى كل جوانب ومقومات القيادة الإدارية التي وصفها علماء الإدارة من تنظيم وتنسيق ورقابة واتصال وإدارة، حيث نجد أن الوالي يسهر على حسن سير المصالح المختلفة للدولة⁽³⁾.

2 - صلاحيات شاملة

لقد قلد القانون الولاية صلاحيات شاملة فيما يخص الشؤون الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ولديهم مهمة عامة في ممارسة الرقابة والوصاية الإدارية على الجماعات المحلية والمؤسسات والهيئات العمومية في شأن ما تقوم به من أنشطة إدارية ومالية في حدود الولاية، فضلا عن مراقبة مجموع أنشطة القطاع الإداري والشركات الوطنية التي تمارس عملها في نطاق الولاية كما يسهر على تنظيم المسائل المتعلقة بكل موضوع هام يتعلق بالنشاط السياسي أو الإداري أو الاقتصادي أو الوضع الأمني للولاية أو النشاط الاجتماعي للولاية⁽¹⁾.

الفرع الثاني: انحصار وظيفة المجلس الشعبي الولائي.

(2) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانون للوالي المرجع السابق ، ص 104.

(3) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري الرجع السابق ص 105.

(1) فريحة حسين، شرح القانون الاداري، مرجع سابق ص 183.

المجلس الشعبي الولائي حسب المادة 12 من قانون 07-12 المؤرخ في 21-02-2012 للولاية مجلس منتخب عن طريق الاقتراع العام و يدعى المجلس الشعبي الولائي، وهو هيئة التداول في الولاية⁽²⁾.

وفيما يخص التداول نصت المادة 51 من نفس القانون على:

" يتداول المجلس الشعبي الولائي في الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصاته.

باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون، تتخذ المداولات بالأغلبية

البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت.

وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا⁽³⁾.

-يحوز المجلس الشعبي الولائي على اختصاصات نص عليها قانون 07-12 في

المادة 77.

" يمارس المجلس الشعبي الولائي اختصاصات في إطار الصلاحيات المخولة للولاية بموجب

القوانين والتنظيمات ويتداول في مجال:

-الصحة العمومية وحماية الطفولة والأشخاص ذوي الاحتياجات الخاصة

-السياحة

-الإعلام والاتصال

-التربية والتعليم العالي والتكوين

-الشباب والرياضية والتشغيل

-السكن والتعمير وتهيئة إقليم الولاية.

-الفلاحة والري والغابات

-التجارة والأسعار والنقل

-الهياكل القاعدية والاقتصادية

(2) المادة 12 من قانون الولاية 12607 مؤرخ في 21/02/2012 جر 12 2012/02/29

(3) المادة 51 من قانون الولاية 07/12 المرجع السابق

- التضامن ما بين البلديات لفائدة البلديات المحتاجة والتي يجب ترقيتها
- التراث الثقافي المادي وغير المادي والتاريخي
- حماية البيئة
- التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية
- ترقية المؤهلات النوعية المحلية⁽¹⁾.

كما يلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسا في التنمية المحلية، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للخصائص المحلية المتزايدة وهو ما نصت عليه المادة 80 من قانون الولاية 07-12.

أ - رغم أن المشرع منح للمجلس الشعبي الولائي حق المبادرة بالتنمية المحلية وجعله سلطة التداول الوحيدة على مستوى الولاية لا يجوز لأي هيئة أن تتدخل في صلاحياته القانونية أو يملّي عليه قراراته إلا أنه لم يرقى بها إلى حد اعتبارها سلطة تشريعية كما هو موجود على مستوى هيكل السلطة العامة مركزيا، فالمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية ولائية لا يتمتع بصلاحيات تمثيل الولاية والذي يعد مظهر من مظاهر السيادة والاستقلالية فالمشرع الجزائري قي تكريسه للامركزية إلى الصاق هذه الصلاحيات بالهيئة المنتخبة المنبثقة عن الخيار السياسي لسكان الولاية بل ترك مهمة التمثيل للدولة، فالوالي هو صاحب هذا الاختصاص⁽¹⁾، وهو ما نصت عليه المادة 105 و110 من قانون الولاية 12-07⁽²⁾.

(1) المادة 77 من قانون الولاية 07-12 المرجع السابق

(1) بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في نظام الإداري الجزائري مرجع سابق ص 111.

(2) قانون الولاية 07-12 المرجع السابق

ب- كما أن المجلس الشعبي الولائي لا يملك سلطة تنفيذ مداولاته فهذه المهمة هي من اختصاص الوالي وهو ما نصت عليه المادة 102 من قانون الولاية 07-12 " يسهر الوالي عل نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها".

فالقانون نص فقط على وجوب اطلاعه من طرف الوالي حول مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عنه حسب نص المادة 104 من نفس القانون: " يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع والتنظيم المعمول بهما"⁽³⁾.

ج- تعتبر الرقابة من وظائف الدولة، فالرقابة هي أداة بيد السلطة لمراقبة مدى تنفيذ سياستها وبرامجها ومخططاتها، وبما أن الوالي هو الممثل الأعلى على مستوى الولاية فهو خصم وحكم في الوقت نفسه إذ أن أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناء على مبادرة من الوالي فهو يبدي في شأنها تقارير تكون مرفقة بالمداولة وذلك فهو مراقب المجموعة المحلية أكثر أن يكون خاضعا لمراقبتها كما كان يجب أن يكون الحال بين أية هيئة مداولة وجهازها التنفيذي.

يظهر دور الوالي جليا هنا، فهو دور مزدوج تبعا لوظيفته، فهو مكلف من جهة بإحالة تلك المداولات إلى السلطة المختصة لتصادق عليها (باعتباره المكلف بذلك كهيئة تنفيذية للولاية) كما يعد من جهة أخرى مسؤولا عن دفع التقارير المفصلة حول تلك الأعمال (نقصد هنا خاصة تفاصيل الميزانية والحسابات أو المؤسسات المراد إنشائها) إلى الإدارة باعتباره ممثل الحكومة على مستوى الولاية، والساهر على مصالح الدولة فيها والمسؤول عن تبليغ تفاصيل ما يجري فيها لمسؤوليه في الإدارة المركزية⁽¹⁾.

(3) المادة 102 و 104 من قانون الولاية المرجع السابق

(1) بلفتحى عبد الهادي: المركز القانوني للوالي، في النظام الإداري الجزائر، المرجع السابق ص 113.

والضرورة الرقابية والفعالة الوحيدة التي يملكها المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي هي رجوع هذا الأخير إلى المجلس في تقديمه تقريراً سنوياً حول كيفية تحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل فيما يخص تنظيم الميزانية، حيث يمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل إلى فصل بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بشرط اطلاع المجلس في أول دورة لانعقاده، هذه الصورة فعالة لأن المجلس الشعبي الولائي يملك سلطة رفض الموافقة على اقتراح الوالي وهي الحالة الوحيدة التي يظهر فيها المجلس الشعبي الولائي بمظهر صاحب السلطة التي بإمكانها أن توقف السلطة، ورغم وجود هذه الإمكانية إلا أن الممارسة الفعلية لم تشهد أي استعمال لهذه الآلية من طرف المجالس الشعبية الولائية، وذلك يعود إلى عدم الإلمام بالعمل المحاسبي والمالي من طرف أعضاء المجلس أو الحرص على استقرار العلاقة بين هيئتي الولاية، وعلى العموم يبقى المجلس بعيداً جداً عن الطموح الرقابي الذي ينشده فقهاء القانون الإداري الجزائري⁽²⁾.

الفرع الثالث: انعدام التوازن العضوي والوصفي:

يتجلى نقص التوازن العضوي إذا ما قدرنا الوسائل البشرية والتنظيمية الموكلة للوالي والموضوعة تحت تصرفه، وخاصة الإطارات السامية التي أحيطت به، والتي تسهر على حسن سريان النشاط الإداري والبروتوكولي (السياسي) للوالي وخاصة الأمين العام لولاية ورئيس الديوان والملحقين به، بالإضافة إلى رئيس الإدارة، أما تلك المخصصة للمجلس الشعبي الولائي فلم تصل بعد إلى ما قرره الخطاب السياسي، القانوني من ضرورة توفير وسائل اللامركزية لتكون في مستوى ممارسة الصلاحيات الواسعة المرتبطة بها، فالذي يمكن ملاحظته أنه إذا كان الخطاب السياسي منذ البوادر الأولى لاعتماد نظام اللامركزية قد جعل منها المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فإن التقنية القانونية المسخرة لها لم تساهم في دفع هذه العملية حتى صارت مجرد شعاراً رناناً،

(2) بلفتحى عبد الهادي، المرجع السابق، ص 115.

باسم التكامل بين الدولة والجماعات المحلية وإدماج كل ما هو محلي في ما هو وطني عن طريق التخطيط المركزي، والإعانات الاستثنائية والخاصة، مما جعل الجماعات المحلية مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بوسائل هذه السياسة⁽¹⁾.
انعدام التوازن العضوي هو نتيجة حتمية لانعدام التوازن الوظيفي حيث أن الهيئة التنفيذية للولاية تتمتع بصلاحيات، وسلطات أوسع من صلاحيات وأعباء الهيئة التداولية مما يحتم تفوقها العضوي من حيث الوسائل المادية والبشرية.

ونظرا للتداخل بين ما هو مركزي وما هو لا مركزي وانعدام صفة التنفيذ والتمثيل والرقابة بالنسبة للمجلس الشعبي الولاوي فإن كفة الميزان تميل للجهة التي لديها وسائل أكثر بالنظر لحجم المسؤوليات وهذا مبرر منطقي لغياب التوازن العضوي والذي بغيابه لا يمكن الحديث عن الاستقلال العضوي، فرغم صراحة الإطار التشريعي للولاية يجعل المجلس كهيئة تداول ذات سيادة إلا أن اعتبار الوالي الأمر بالصرف الوحيد على المستوى الولاية والأمر بالصرف بالنسبة للمصالح الخارجية للدولة وبالنظر لعلاقته بوزارة الداخلية فإن الحديث عن الاستقلالية العضوية يعد ضربا من الخيال.

من الناحية العضوية كما سبق وأن ذكرنا سابقا فإن الوالي يتمتع بسلطات وصلاحيات متعددة ومتنوعة، ذات طبيعتين سياسية وإدارية يمارسها بصفته ممثلا للولاية كجماعة محلية وتارة أخرى ممثلا للدولة في الولاية بصفته تقسيم إداري للدولة، دون التطرق للمجلس الشعبي الولاوي كهيئة تداولية لا يحوز أي صلاحية تنفيذ أو تمثيل وليس لديه أية سلطة إدارية في حين أن الوالي وبحكم موقعه من مؤسسات الدولة والجمع بين وظيفتيها السياسية والإدارية، نجده سياسيا أكثر من السياسيين وإداري أكثر من الإداريين⁽¹⁾.

(1) شيهوب مسعود، المرجع السابق، ص 25.

(1) شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص 26.

تعرضنا في الفصل الأول من الموضوع إلى تأثير أسلوب التعيين في الوظائف المحلية على التنظيم اللامركزي، بإسقاط ذلك على وظيفة الوالي في الإدارة المحلية الجزائرية، ولا يتوقف هذا التأثير على جانب العضوي للتنظيم اللامركزي بل يمتد إلى جانبه الموضوعي.

ونقصد بالجانب الموضوعي، مدى تمتع الجماعة المحلية باختصاصات فعلية، وحرية معينة في تسييرها للشؤون المحلية، ومدى أرفاق هذه الاختصاصات بموارد مالية كافية لتجسيدها .

وعلى اعتبار الوالي أسمى موظف عمومي على المستوى المحلي، نتعرض فيما يلي إلى تأثير مركزه على اللامركزية، من جانبها الموضوعي، من خلال تفوقه على المجالس المحلية المنتخبة، ذلك أولاً من حيث استئثار الوالي للصلاحيات ووسائل العمل على حساب المجالس المحلية المنتخبة (المبحث الأول).

تكتسي دراسة علاقة الوالي بالمجالس المحلية قدرا كبيرا من الأهمية، تسمح لنا بتدعيم وجهة النظر التي انطلقنا منها، ألا وهي تفوق ممثل الدولة على المجالس المنتخبة من خلال سلطاته الرقابية على المجالس الشعبية البلدية، أو حتى في كونه المحرك الأول للرقابة الممارسة على المجلس الشعبي الولائي، ولذلك سنتعرض إلى علاقة الوالي بالمجالس الشعبية المحلية المنتخبة (المبحث الثاني)

المبحث الأول

استئثار الوالي للصلاحيات ووسائل العمل على حساب

المجالس المحلية المنتخبة

يتمتع الوالي في النظام الجزائري بمكانة مرموقة ومركزا مدعما بوسائل تأثير متنوعة ومتعددة على المجالس المنتخبة، مما يجعل مركز المجلس الشعبي الولائي أمام مركزه ويجعل مركز رئيس المجلس الشعبي البلدي تابعا لمركزه (1) فهو يمارس سلطات كثيرة باعتباره ممثلا للدولة أو باعتباره ممثلا للولاية وهيئة تنفيذية ويستعمل وسيلة القرار الإداري وسلطة الضبط لتحقيق النظام العام وباعتبار الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وبالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي، وهذا ما سنتطرق إليه من خلال دراسة الصلاحيات المخولة للوالي (في المطلب الأول) والوسائل الفعالة التي يجوزها في يده لتنفيذ هذه الصلاحيات (المطلب الثاني) (2).

المطلب الأول

احتكار الوالي الصلاحيات على حساب المجالس المحلية المنتخبة

ابتداء ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة ومتنوعة ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة، ويتمتع الوالي بالوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية، (الفرع 1) نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس

(1) أحمد سيوسف، تحولات اللامركزية في الجزائر، المرجع السابق، ص 40

(2) علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان 2011، ص 155.

الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية (الفرع 2) وبالمقارنة مع هذه الاختصاصات الواسعة والفعلية نجد المجالس المحلية المنتخبة والولائية تملك اختصاصات فعلية لكنها صورية (الفرع 3)⁽¹⁾

الفرع الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة:

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه، باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة الوالي بهذه الصفات في السلطات الأساسية التالية:
أولا: في مجال التمثيل والتنفيذ

أ- في مجال التمثيل:

-تنص المادة 110 من قانون الولاية 2012⁽²⁾ على أن الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية " وهو مفوض الحكومة"
-وبالتالي فهو القائد الإداري للولاية وحلقة الاتصال بينهما وبين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة وهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء إذ⁽³⁾ يلتزم بالاطلاع هؤلاء الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية، والإدارية والاقتصادية، والاجتماعية في الولاية⁽⁴⁾.

(1) عمار بوضياف (الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق ص 260

(2) قانون رقم 07/12 المؤرخ في 21 فبراير 2012 الجريدة الرسمية رقم 12 الصادر في 29 فبراير 2012

(3) ناصر لباد، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر والتوزيع، ط2، الجزائر 2012، ص 90-91.

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

- كما أنه ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من قانون الولاية 07/12 أين - نستثنى المشرع بموجبها بعض القطاعات لم يخضعها لرقابة الوالي وهي: العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، علما أن المادة 33 من قانون الولاية لسنة 1990 لم تشر الإقطاع التعليم العالي بما يمثل لاشك إضافة في قانون الولاية 2012⁽¹⁾.
- أما باقي القطاعات فهي نفسها في قانون الولاية السابق والمتمثلة في:
- وعاء الضرائب وتحصيلها
 - الجمارك
 - مفتشية العمل
 - مفتشية الوظيف العمومي
 - المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر طبيعة أو خصوصية حدود الولاية.
- وهذا أيضا ورد في المادة 93 ويدخل تحت عنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء والجامعات...
- والعبرة من استثناء الوالي لهذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني⁽²⁾.
- كما أن الوالي وبالإضافة إلى ذلك يمثل الدولة أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعى عليه⁽³⁾.
- كما يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على المستوى الولاية متى كان طرفا فيها.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، 12-07 جسور للنشر والتوزيع الجزائر، 2012 ص 239.

(2) عمار بوضياف، نفس المرجع ص 240.

(3) عمار عوابدي، القانون الإداري ديوان المطوعات الجامعية ط 5 الجزائر 2005 ص 276

ب: في مجال التنفيذ

لم يختلف قانون الولاية الجديد 12-07 كثيرا عن القانون السابق 09-90 حينما أوجب المشرع على الوالي السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات⁽¹⁾ فقط إضافة إلى ذلك ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة⁽²⁾.

فالوالي وفقا لهذا مكلف بتنفيذ:

أولاً: القوانين والأوامر التي تصدر عن السلطات التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومعنى يوم من وصولها إلى مقر الدائرة، وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد معني يوم كامل من نشرها⁽³⁾، و الوالي على علاقة دائمة بكل القوانين وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على صعيد الولاية.

ثانياً: التنظيمات، والتي يقصد بها المراسيم الرئاسية والحكومية، وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية دون الوزراء إلا في حدود التفويض، وبالرجوع إلى المادة 92 من قانون الولاية 09/90 نجد أنّ المشرع أوجب على تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها على كل وزير من

(1) المادة 95 من القانون 09-90 المؤرخ في 07/04/1990 المتعلق بالولاية الجريدة الرسمية رقم 15 الصادرة في 11 أبريل 1990.

(2) المادة 113 من القانون 07/12 السابق الذكر

(3) المادة 4 من الأمر 75 / 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 تتضمن القانون المدني المعدل والمتتم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 الريدة الرسمية رقم 44 الصادر في 26 جوان 2005.

الوزراء وهو ما لا نجده في نص المادة 110 من القانون الجديد للولاية 12- 07
(1).

-وتجسيدا لسلطة في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو
إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإداري الخاصة بالولاية⁽²⁾.
-الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية، لهذا فإنه وبموجب المادة 113 من
قانون الولاية 12 / 07 والى جانب تنفيذ القوانين والتنظيمات يسهر على
احترام رموز الدولة وشعاراتها⁽³⁾.

ثانيا: في مجال الضبط

إلى جانب التمثيل والتنفيذ لمختلف القوانين والتنظيمات وبصفته ممثل الدولة فقد
أوكل المشرع الوالي اختصاصات أخرى وتمثل في:
الضبط الإداري بمختلف مجالاته (الأمن، والسكينة، والحماية والصحة) ذلك بموجب
قانون الولاية 12-07.

-الضبط القضائي بموجب القانون الجزائي، الذي وبالرغم من عدم إدراجه
ضمن قانون الولاية 07/12 إلا أننا سنتعرض إلى دراسته بغية إبراز ما يميز
الضبط الإداري القضائي، وما هو هدف المشرع من منحة صفة الضبط
القضائي بالرغم من كونه سلطة تنفيذية وما تطلبه ذلك من احترام لمبدأ
الفصل بين السلطات⁽⁴⁾؟

1 اختصاصات الوالي في مجال الضبط الإداري:

(1) حبارة توفيق، النظام القانوني لوالي في ظل قانون الولاية 12م07 المرجع السابق. لارى

(2) المادة 125 من القانون 07/12 المرجع السابق.

(3) المادة 113 من نفس القانون.

(4) شيهوب مسعود أسس الإدارة المحلية وتطبيقها.... المرجع السابق ، ص30.

أ- تعريف الضبط الإداري، ويعرف على أنه حق الإدارة في فرض قيود تحد بها من حريات الأفراد، وتهدف من خلالها إلى حماية النظام العام، ما يعرف بأنه مجموعة القواعد والتدابير التي تفرضها السلطات الإدارية بغرض كيفية ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم مستهدفة في ذلك المحافظة على النظام العام، وتعد هذه الوظيفة (الضبط الإداري) (البوليس) من أقدم الوظائف التي مارستها الدولة الحديثة والتي تعتبر من خلالها عن سيادتها من جهة، وترمي بها إلى إشباع حاجيات الأفراد من جهة أخرى، كما يعرف الضبط الإداري من جهة أخرى بأنه وسيلة من وسائل ممارسة الإدارة لوظائفها وتكفل بموجبه حماية النظام بعناصره المعروفة وهي الأمن العام، والصحة العامة، والسكينة العامة⁽¹⁾.

ب- صلاحيات الوالي في مجال الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة:

الحفاظ على الأمن العام: جاء في النص المادة 114 من قانون الولاية الجديد 12 - 07 والتي جاءت مطابقة لأحكام المادة 96 من قانون الولاية السابق 90-09 إذ الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

ويقصد بالأمن العام حماية الأفراد والسهر على طمأنينتهم، ويكون ذلك بموجب اللوائح والقرارات التي تصدرها السلطات الإدارية، ومن أمثلة ذلك تنظيم المظاهرات أو منعها، وتنظيم التجمعات الإضرابات العمالية.

وقد منح المشرع الجزائري للوالي سلطات واسعة في مجال حفظ الأمن العام حتى أنه جعل منه قائدا لكافة مصالح الأمن في الولاية، بحيث أخضعها لسلطته من خلال العديد من النصوص القانونية والتنظيمية وهذا ما يتجلى من خلال المرسوم 83 - 373 يحدد صلاحيات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على النظام العام، قرار مجلس

(1) عشي علاء الدين، المرجع السابق، ص 93.

الدولة الجزائرية الصادر بتاريخ 2003/02/04 وكذلك القانون 89-28 المتعلق
بالاجتماعات والمظاهرات العمومية المعدل والمتمم وغيرها من القوانين⁽¹⁾.

• **الحفاظ على السكينة العامة:**

أنه من حق الأفراد وفي كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق
والأماكن العامة، وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء، وعليه فإنه يقع على عاتق
الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية، القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع
والطرق العامة⁽²⁾ وذلك باتخاذ جميع التدابير التي تكفل الهدوء ومنع المتشردين
والمتسولين من مضايقة الأفراد ومنح استعمال مكبرات الصوت التي تؤدي الناس
بضجيجها، مثلا جراء الحفلات أو اللقاءات العامة سوء في النهار أو الليل بدون
تراخيص⁽³⁾.

ونظرا لكون الوالي يمتلك سلطة الضبط والتي تولد سلطة أخرى تتمثل في سلطة
إصدار القرارات الضبطية كوسيلة يستعملها لتحقيق النظام العام في الولاية⁽⁴⁾.
فإنه لضمان حسن تنفيذ القرارات، وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن⁽⁵⁾.
التي تسق بين نشاطاتها على مستوى الولاية في إطار حماية حقوق المواطنين وحياتهم
واحترام رموز الدولة وشعاراتها وتحقيق الأمن والسكينة العموميين.
وذلك بإلزام رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعلقة
بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية.

(1) عشي علاء الدين المرجع السابق ص 95-96.

(2) فريحة حسين القانون الإداري ديون المطبوعات الجامعية ط2 الجزائر 2010 ص 184-185.

(3) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية 12-07 مرجع سابق ص 304.

(4) عمار بوضياف، القرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية ط2 الجزائر ص 84.

(5) حبارة توفيق، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات شهادة ماستر أكاديمي قانون اداري، النظام القانوني للوالي في ظل

قانون الولاية 12-07.

وبذلك فإن المشرع الجزائري وبالرجوع إلى قانون الولاية السابق 90-09 ، لم يتعد كثيرا مضمون المادة 97 منه والتي نصت على أنه توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار المهام المنصوص عليها في المادة 96 أعلاه.

إذ اكتفى المشرع بموجب هذه المادة بتخصيصه لمجال تطبيق قرارات الوالي في إطار المادة 96 من نفس القانون تقابلها المادة 114 من القانون الجديد 12-07 في حين أن المشرع في هذا القانون 12-07 لم يكتفي بهذه المادة بل أضاف المواد 112 و113 والتي تقابلها المواد 94 و95 من القانون 90-09. إلا أن ذلك لا يشير إلى أي اختلاف أو إضافة لكون المادة 97 من القانون 90-09 والمادة 114 من القانون 12-07 شاملتين لمضمون المواد 112 و113 من القانون الجدي، إذ المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة تتأتي مختلف القوانين والتنظيمات يكون مفهوما عاما حول كيفية المحافظة على النظام العام في الولاية.

- **الحفاظ على الصحة العامة:** أمّا نشاط الضبط الإداري المتعلق بالصحة العامة فيتمثل في اتخاذ الإجراءات والتدابير التي تكفل المحافظة على صحة الأفراد وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي مثلا أن يصدر لوائح يمنع بها تعويض المأكولات للتلوث أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها على الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية، أو اتخاذ الإجراءات التي تكفل تغذية الأفراد أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات تساعد منع انتشار الأمراض والأوبئة⁽¹⁾.

(1) فريجة حسين، مرجع سابق ص 185-186.

(2) فريجة حسين، نفس المرجع، ص 186.

ج- الحماية المدنية:

يعد الوالي المسؤول الأول عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والممتلكات، وهذا وفقا لما جاء به نص المادة 119 من قانون الولاية 07/12 "يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية تحيينها وتنفيذها ويمكنه في إطار هذه المخططات، أن يسخر الأشخاص والممتلكات طبقا للتشريع المعمول به"⁽²⁾

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

2 صلاحيات الوالي في مجال الضبط القضائي:

تعد أعمال الضبطية القضائية من أخطر الأعمال التي قد تمارسها الإدارة على الأفراد لما فيها من مساس بالحريات، وقد اسند القانون للوالي هذه الأعمال بموجب نص خاص يتجلى في المادة 28 من قانون الإجراءات الجزئية يمنحه صراحة هذه السلطات والصلاحيات، والتي له ممارستها جوازا وليست إلزاما عليه، وذلك طبقا للصيغة التي جاءت بها المادة.

وقد حدد المشرع الجزائري في أعمال الضبط القضائي من خلال قانون

الإجراءات الجزئية، اختصاصات الضبطية القضائية، والتي يمكن إيجازها في:

1 مهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها.

2 مهمة البحث والتحري عن الجرائم المقررة في قانون العقوبات وجمع الأدلة عنها والبحث عن مرتكبيها.

3 -ضباط الشرطة القضائية القيام بمختلف الإجراءات والمهام التي تدخل في أعمال التحقيق بوصف الإنابة القضائية وقد فرض المشرع على الوالي حالة ممارسة لهذه الاختصاصات مجموعة من القيود، وتتمثل في:

- 1 وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة.
 - 2 حالات الاستعجال.
 - 3 إذا لم يكن قد وصل إلى عمله أن السلطة القضائية قد أخطرت بالحادث⁽¹⁾.
- 1 وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة:**

وهي الجرائم المنصوص عليها في القانون العقوبات، والتي تمس بأمن الدولة سياسيا أو اقتصاديا والتي تنص على جرائم تمس بالسيادة الوطنية سواء من الناحية العسكرية والدفاع الوطني (جرائم التحسيس والخيانة).

أو الجرائم الموصوفة بالتخريبية والإرهابية) أو التي تمس بالاقتصاد الوطني كجرائم تزوير العملة أو الجرائم المعرفية، إذ لا ينعقد اختصاص الوالي خارج هذه الحالات كالجرائم الواقعة على الأشخاص من خرب وجرح أو الجرائم الواقعة على الممتلكات الخاصة.

2 حالة الاستعجال:

مضمون حالة الاستعجال، هو الضرورة الملحة لتدخل الوالي واتخاذ التدابير اللازمة قبل علم السلطات القضائية بالجريمة محل تدخله، لكن الملاحظ أن المادة 28 تركت المجال مفتوح للوالي بتقديره لحالة الاستعجال، ولم تصنع لها أية ضوابط⁽¹⁾.

(1) عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 106.

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية

يجوز الوالي بصفته الهيئة التنفيذية للولاية عدة صلاحيات منها تنفيذية وأخرى في مجال إدارة وتمثيل الولاية⁽²⁾.

أولاً: الصلاحيات التنفيذية:

1 نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها:

أسندت المادة 102 من قانون الولاية، للوالي مهمة نشر مداورات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها، وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز وتنفيذ.

2 الإعلام:

يلزم قانون الولاية في المادتين 103 و 104 الوالي بضرورة إصلاح وإعلام المجلس الشعبي الولائي بوضعيته ونشاط الولاية وذلك عن طريق:

- تقديم تقرير تنفيذ المداورات المتخذة خلال الدورات السابقة عند افتتاح كل دورة عادية.

- اطلاع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية من جهة ومن جهة أخرى تقديم بيان سنوي حول نشاطات الولاية (المادة 109) من قانون الولاية.

- اطلاع ومنتظام رئيس المجلس الشعبي الولائي عن مدى تنفيذ مداورات المجلس.

3 إعداد الميزانية:

يتولى الوالي طبقاً للمادتين 107 و 106 من قانون الولاية⁽¹⁾، مهمة إعداد مشروع ميزانية الولاية وتنفيذ بعد عرضه على المجلس الشعبي الولائي للتصويت والمصادقة عليه، وفقاً للشروط المنصوص عليها في القانون باعتباره الأمر بالصرف في الولاية⁽²⁾

(1) عشي علاء الدين، نفس المرجع، ص 107.

(2) مولود ديدان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 109.

4/ إدارة أملاك الولاية:

يؤدي الوالي طبقا للمادة 105 فقرة من قانون الولاية، كل أعمال إدارة الأملاك
والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي
الولائي.

5/ ممارسة الرقابة الإدارية الوصائية على موظفي الولاية:

يقوم الوالي طبقا لن المادة 108 من قانون الولاية بسلطة السهر على وضع
المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ومراقبة ما تقوم به من أنشطة إدارية
ومالية في حدود الولاية، فضلا عن صلاحية رقابة بعض موظفي الولاية كمراقبته
لأعمال رئيس المجلس الشعبي البلدي لما يمارس الصلاحيات المخولة إليه بموجب
أحكام المادتان، 87 و88 من قانون البلدية⁽³⁾.

ثانيا: تمثيل وإدارة الولاية:

خلافا للوضع في البلدية، التي تمثل من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي،
فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس إلى الرئيس المجلس الشعبي الولائي،
ومن ثم فإن الوالي وهو ما نصت عليه المادة 105 من قانون الولاية، ومن ثم فإن
الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للتشريع الساري
المفعول، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء سواء كان مدعي أو مدعي عليه وهو ما
نصت عليه المادة 106 من نفس القانون⁽¹⁾.

الفرع الثالث: مدى فعالية اختصاصات المجلس الشعبي الولائي.

(1) - قانون الولاية 07/12 المرجع السابق (المواد: 102، 103، 104)

(2) - مولود ديدان، القانون الإداري، المرجع السابق ص 109

(3) مولود ديدان، المرجع السابق، ص 11.

(1) محمد صغير بعلي، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 192

يبدو ظاهريا على الأقل أن المجلس الشعبي البلدي أقل تأثرا بالاختصاصات الواسعة الممنوحة للوالي، إلا أن الأمر بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي ليس كذلك، حيث الاختلال في التوازن في توزيع الاختصاصات بين هيئتي الولاية ظاهر عددا وعدة، وحتى من الناحية الاصطلاحية، وعليه سنركز هنا خاصة على ضعف اختصاصات المجلس الشعبي الولائي مقارنة بتلك الممنوحة للوالي⁽²⁾.

يمكن من خلال المصطلحات الواردة في قانون الولاية في مراد توزيع الاختصاصات ملاحظة فعلية وأهمية الاختصاصات الممنوحة للوالي على حساب المجلس الشعبي، خاصة من خلال استعمال مصطلح سلطات الوالي من جهة، واختصاصات المجلس الشعبي الولائية من جهة أخرى.

ويتضح مواد الباب الثالث من القانون المعنون باختصاصات المجلس الشعبي الولائي، والذي ضم 07 فصول، نلاحظ أن المشرع اعتمد في هذا الشأن مصطلحات مائعة في تحديد اختصاصات المجلس، وأكثر المواد جاءت بصيغة لا توجي بتمتع هذه الهيئة باختصاصات حقيقية وواضحة، أكثرها جاء على النحو التالي

"يبادر المجلس الشعبي الولائي..." في المواد 65، 66، 68، 70، 72، 75، 77

-مصطلح " يساهم المجلس الشعبي الولائي، " في المواد 77، 80، 88

-مصطلح يشجع" في المواد 63، 66، 75

-مصطلح"يقدم الآراء" في المادة 56⁽¹⁾.

(2) مولود ديدان، نفس المرجع ص 110.

(1) بابا على فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على اللامركزية في الجزائر، المرجع السابق، ص 109.

- مصطلحات من الناحية الشكلية تجعلنا نتساءل عن مغزاها، هل أن المشرع قد منح اختصاصات فعلية، " لهذا المجلس، أم أن مصطلح "يتداول المجلس " الذي جاء في المادة 55 يراد منه التداول لأجل التداول فقط.
- ولا نجد الاسنا الواضح للاختصاصات (من الناحية الشكلية على الأقل)، إلا في المادتين 62 و64، حيث تنص المادة 62 على أنه: تنفيذه..."
- وتنص المادة 64 من القانون نفسه على أن:
- " يقرر المجلس الشعبي الولائي في مجال الاستثمار عن طريق مداولة"
- كما تنص الماد 83 على أنه تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي في حين وكما أوضحنا فيما سبق وفيما يتعلق بصلاحيات الوالي، فإن المشرع كان أكثر وضوحا حين أسند للوالي اختصاصات التنسيق، التنفيذ، الرقابة.... وكان حري به أن ينتهج نفس النهج بالنسبة للهيئة التداولية أو على الأقل الاستمرار على ما كان عليه الحال في القانون رقم 69 - 38 الذي كان قسمه الثالث من الفصل الثاني من الباب الثاني معنوي: " القوة التنفيذية الخاصة لمداولات المجلس الشعبي الولائي " في المواد 62 و5 ليبدو والأمر أكثر وضوحا من الناحية الاصطلاحية على الأقل⁽²⁾.
- أما من الناحية الموضوعية، فإن اختصاصات المجلس عديدة وتضم جميع جوانب الحياة المحلية، لسكان الولاية، فنجد في المواد المذكورة اختصاصات جمة بدءا بمخطط الولاية، التهيئة العمرانية، الفلاحة والري، الهياكل الأساسية الاقتصادية، التجهيزات التكوين المهني، النشاط الاجتماعي السكن... الخ.

(2) بابا علي فاتح، نفس المرجع، ص 110.

لكنه ولو طرحنا تساؤلا بسيطا عما إذا كان فعلا هذا المجلس المنتخب مختص بهذه المجالات، سنجد أن الأمر لا يغدو إلا أن يكون أسمادا لاختصاصات من الناحية الصورية⁽¹⁾ مقارنة مع تلك الممنوحة للوالي وذلك لعدة أسباب ترجع جلها لمهمة هذا الآخر وتفوقه على هذا المجلس، حيث فيما يتعلق بممارسة هذه الاختصاصات، له حق حضور المداولات وإدلاء كلمته فيها، وهو المعد للميزانية، في آخر المطاف هو المنفذ لكل ما ينجم عن هذه الأعمال، وفقا لبنود قانون الولاية، يستطيع الوالي كذلك أن يستدعي المجلس الشعبي الولائي لعقد دورات استثنائية⁽²⁾

وبفحص الاختصاصات المخولة للوالي يتضح دوره كسلطة لعدم التركيز الإداري أكثر منه سلطة محلية وأن اختصاصاته المحلية تجعله المسيطر على مجمل عمل الولاية على حساب المجلس الشعبي الولائي ورئيسه الذي جرد من الدور الفعلي في تسيير الشؤون المحلية، فتكون مهام المجلس الشعبي الولائي خلافا لمهام المجلس الشعبي البلدي يطغى عليها الطابع الاستثماري وأن السلطة الفعلية بيد الجهاز التنفيذي، وبذلك يكون الوالي مهيمنا على مجمل عمل الولاية مما يجعل من هذه الأخيرة جهازا تابعا له، وبالإضافة للاختصاصات الواسعة الممنوحة للوالي كسلطة لعدم التركيز متعه المشرع امتيازاً كبيراً على الأعضاء المنتخبين محليا خاصة على مستوى الولاية⁽³⁾

المطلب الثاني: فعالية وسائل وآليات الممارسة للوالي على حساب

المجالس المحلية المنتخبة

(1) شيهوب مسعود "اختصاصات الهيئة التنفيذية للجامعات المحلية مجلة الفكر البرلماني، العدد 02، 2003 ص

(2) بابا علي فاتح، المرجع السابق ص 111.

(3) تسمبال رمضان، المرجع السابق، ص 72.

لا يكفي أن تمنح الصلاحيات للهيئات اللامركزية حتى تحكم بمدى استقلاليتها، فمن الضروري أن تتأكد من إمكانية ممارسة هذه الصلاحيات والاختصاصات⁽¹⁾ ونظرا لاتسام صلاحيات الوالي بالشمولية والتنوع والوسع فمن الاستحالة بإمكانية اصطلاحه بكل هذه المهام وإيقانا من المشرع استحالة تولي كل هذه المهام بطريقة مباشر وشخصية استناد المبدأ شخصية الاختصاص، وإيقانا من المشرع استحالة تولي كل هذه المهام بطريقة مباشرة فقد أحاطه بمجموعة من الأعوان المباشرين ومنحه إمكانية تحقيق بعض الأعباء الإدارية باستعمال وسائل تقنية الصلاحيات المخولة له.

ولهذا سنتطرق في هذا المطلب إلى: وسائل وآليات تنفيذ الصلاحيات (في فرع الأول) وتدعيم الوالي من جانب المادي والبشري على حساب المجالس المحلية المنتخبة (في الفرع الثاني)⁽²⁾.

الفرع الأول: منح الوالي آليات تنفيذ صلاحياته:

أن الوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي، قد وضع لها القانون آليات تتم بموجبها، وتتمثل هذه الآليات في:

أولاً: إصدار القرارات والتعليمات والمنشورات

أ -القرارات: وهي بالمعنى الفني، تلك الأعمال القانونية التي تصدر عن الوالي بإرادته المنفردة، والتي تتوفر على الأركان الواجبة في كافة القرارات الإدارية، والقرارات باعتبارها آلية قانونية يمارس بواسطتها الوالي اختصاصاته يمكن وصفها بأنها تختلف باختلاف مواضيعها وأهدافها من حيث قوتها وحصانتها،

(1) صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق ص 94

(2) بلفنحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي، المرجع السابق ص 109

فقد تكون تنفيذ القانون أو تنظيمها، أو لقرار أقوى منه درجة، كما قد تكون هذه القرارات لمجابهة ظاهرة أو حادثة طارئة⁽¹⁾.

- وتتسم قرارا الوالي، كأى قرار إداري، بالطابع الإلزامي وتخضع لقاعدة التنفيذ المباشر، ويؤدي عدم الامتثال لها إلى عقوبات إدارية أو حتى جزائية، مع إمكانية لجوء الوالي إلى التنفيذ الجبري وتسخير القوة العمومية إن اقتضى الأمر ذلك، وللوالي سلطة تقديرية للجوء إلى هذه الوسيلة طبقا لما منحه إياه النصوص القانونية.

وقد نصت المادة 103 من قانون الولاية في هذا المجال على أنه " يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب⁽²⁾.

أ- التعليمات والمنشورات

وهي وسيلة الثانية التي يمارس من خلالها الوالي صلاحياته ولعلّ أهم ما يميز هذه الطائفة من الأعمال عن القرارات، هي أنها تنقسم بطابع داخلي أي لا تصدر مخاطبة الأفراد بصفة عامة وإنما تكون موجهة إلى الموظفين والعاملين الخاضعين للوالي وظيفيا، وتكون بهدف ضبط حسن سير المصالح الوظيفية في الولاية أو تكون بصدد تفسير قاعدة قانونية أو تنظيمية وقع الخطأ أو صادق غموض أثناء العمل بها، أما الزاوية الثانية التي تفرق بين التعليمات والمنشورات من جهة والقرارات من جهة أخرى أنها غير قابلة للطعن فيها قضائيا لتخصص هذا الأخير بالنظر في القرارات دون سواها، وغياب الأركان المعروفة في القرارات في التعليمات والمنشورات.

(1) عشى علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري المرجع السابق ص 10.

(2) بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي على... المرجع السابق ص 118.

لكن رغم ذلك تبقى هذه الوسائل من أهم الآليات التي تمكن الوالي من ضبط إدارة الولاية والتحكم في الكم الهائل من الموظفين العاملين تحت سلطته⁽¹⁾.

ثانيا: تفويض الاختصاص:

لم يكتفي المشرع بإحاطة الوالي بمجموعة من الأعوان ذوى كفاءة عالية في الإدارة بل منحه الحق في تحقيق بعض الأعباء عن طريق تفويض بعض الصلاحيات إلى أعوانه المباشرين أو غير المباشرين، والتفويض تقنية إدارية قانونية أملت لها ظروف العمل الإداري، بسبب تنوع وتوسيع الصلاحيات والمهام الإدارية، ويعتبر بعض الكتاب أن التفويض فن قد يستفيد منه أي رئيس إداري إذا عرف كيف يستعمله، أما إذا أخطأ استعماله ترتب عليه آثار سلبية ورغم ذلك يبقى وسيلة لتنظيم وإدارة الأعمال الإدارية المختلفة، وقد نصت المادة 126 من قانون الولاية 07/12 على أنه: " يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها.⁽²⁾

الفرع الثاني: تدعيم مكانة الوالي من الجانب المادي والبشري.

يحوز الوالي إلى جانب السلطة التقريرية كآلية قانونية يمارس بها مهامه، وسائل أخرى منها ما هي مادية وهي خاصة السلطة المالية والوسائل المتنوعة الأخرى (أولا) إضافة إلى تدعيمه بالعناصر البشرية المشكلة للأجهزة الإدارية الموضوع تحت تعرفه وهو ما يعزز مركزه المتفوق على حساب المجالس الشعبية المنتخبة (ثانيا) .

أولا: الوسائل المادية

بما أن الوالي هو صاحب السلطة المالية على مستوى الولاية فهو أساسا الأمر بالصرف على مستوى هذه الجماعة المحلية.

(1) عشي علاء الدين، والي الولاية... المرجع السابق ص 91.

(2) بلفنحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في... المرجع السابق ص 109.

• الوالي أمر بالصرف على مستوى الولاية

-أسندت للوالي بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي سلطة الأمر بالصرف، حيث نص 107 من قانون الولاية 07 /12 على أنه: "يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها. وهو الأمر بصرفها".

-وأكد القانون رقم 90 - 21 المتعلق بالمحاسبة العمومية في مادته 26 /3 على حيابة الوالي سلطة الأمر بالصرف، حيث يتصرف لحساب الولاية في حين أعيد إسناد تسيير اعتمادات المصالح غير الممركزة للدولة لرؤساء هذه المصالح.

-حيث كان الوالي في ظل قانون الولاية سنة 1969، والنصوص التنظيمية التي جاءت تطبيقاً له، المسير الوحيد دون سواه لاعتمادات التسيير المخصصة للولاية، والأمر بالصرف الوحيد فيها، سواء في تمثيله للولاية أو في تمثيله للدولة للوالي بمقتضى تلك النصوص سلطة تقدير النفقات اللازمة لتسيير المصالح غير الممركزة التابعة للدولة، وهو من يقوم بتوزيع الاعتماد الموضوعة تحت تصرفه لتسيير تلك المصالح، ويعد الملتزم الأول بالنفقات وصرفها⁽¹⁾.

إلا أنه وبعد صدور قانون الولاية 1990 المعدل والمتمم تم العدول عن ذلك وتفعيل عمل أجهزة عدم التركيز المصلح، وذلك بمقتضى القانون رقم 90-21 المتعلق بالمحاسبة العمومية ومن أهم ما نص عليه ذات القانون هو اعتبار رؤساء المصالح غير الممركزة للدولة أمرين بالصرف ثانويين، في حين أبقى على الوالي أمر بالصرف عندما يتصرف لحساب الولاية، وهذا ما يدعم سلطاته وآليات عمله ويعطيها أكثر فعالية، كما للسلطة المالية من دور كبير في التسيير، وذلك على حساب المجلس

(1) بابا علي فاتح، تأثير المركز القانوني للوالي.... المرجع السابق، ص 123.

الشعبي الولائي، على عكس المجلس الشعبي البلدي الذي يعد رئيسه (المنتخب) هو الأمر بالصرف على مستوى البلدية⁽¹⁾.

ثانيا: الوسائل البشرية

-الأجهزة لإدارية المساعدة للولاية

من ناحية المساعدين فقد جاءت أحكام المرسوم التنفيذي 115/90 المتعلق بأجهزة الإدارة العامة في الولاية لتحيط الوالي بمسؤولين رفيعي المستوى في الإدارة المحلية بداية بالأمين العام للولاية ورئيس الديوان وانتهاء برئيس الدائرة بالإضافة إلى المفتشية العامة للولاية.

أ -الديوان:

هو هيئة مساعدة الوالي وتعمل تحت إشرافه مباشرة، يشرف على إدارتها رئيس الديوان الذي يساعد الوالي في ممارسة وتنفيذ مهامه بالولاية، ويضم الديوان من خمسة إلى عشر مناصب للملحقين بالديوان، تعدد بناء على قرار وزاري مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالداخلية والسلطات المكلفة بالوظيفة العمومية .

أما بالنسبة للمهام التي يضطلع بها الديوان فهي:

-العلاقات الخارجية والبروتوكولات

-العلاقات مع أجهزة الإعلام والصحافة

-أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة

كما ينبثق عن الديوان كل من الخلايا، مكتب الوسيط الإداري مكتب التنظيم⁽¹⁾.

ب- الأمانة العامة

(1) نفس المرجع ص 124.

(1) مولود ديدان، القانون الإداري،المرجع السابق، ص 112.

الأمانة العامة للولاية العون المباشر للوالي ولكنه لا يختار الأمين العام فهو يعين بمرسوم رئاسي⁽²⁾، وتتمثل مهمة الكاتب العام أو الأمين العام حسب نص المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم: 94-215⁽³⁾ في تنسيق أعمال المديرين في الولاية، و يتابع عمل أجهزة الولاية وهياكل وعلى العموم يعتبر الأمين المساعدة السياسية التي يقدمها الديوان ورئيسة⁽⁴⁾.

ج- رؤساء الدوائر

الدائرة في التنظيم الإداري الجزائري ليست جماعة محلية فهي تقسيما ادريا هيكليا فحسب وبالتالي فليس لها أي شخصية معنوية وهي بمثابة جهاز تابع للولاية التي يمكن أن يقسم إقليميا إلى دوائر والتي تقسيم بدورها بلديات.

- ويرأس الدائرة رئيس الدائرة يعين بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء⁽¹⁾، أما بالنسبة لصلاحياته فقد سبق أن تم تنظيمها بموجب عدة تنظيمات وقوانين، وقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 90-215 ويتمثل أهمها فيما يلي:

- يتولى تحت سلطة الوالي وبتفويض منه، تنشيط وتنسيق عمليات تحضير المخططات البلدية للتنمية وتنفيذها، والمصادقة على مداوات المجلس الشعبية البلدية حسب الشروط التي يحددها القانون كما يوافق على المداوات

(2) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي، المرجع السابق ص 110.

(3) مولود ديدان، نفس المرجع، ص 113.

(4) بلفتحى عبد الهادي، نفس المرجع، ص 110.

(1) عشي علاء الدين والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري، المرجع السابق ص 43.

وقرارات التسيير للمستخدمين البلديين باستثناء المتعلقة منها بحركات النقل والإعفاء من المهام.

-يسهر رئيس الدائرة على الإحداث الفعلي والتسيير المنتظم للمصالح المترتبة على ممارسة الصلاحيات المخولة بموجب التنظيم المعمول به للبلديات التي ينشطها كما يحث ويشجع كل مبادرة فردية أو جماعية⁽²⁾، لهذه البلديات تكون موجهة إلى إنشاء الوسائل والهيكل التي من طبيعتها تلبية الاحتياجات الأولية للمواطنين وتنفيذ مخططات التنمية المحلية.

د/ المفتشية العامة.

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم رقم 94 - 215 فإثّه من مشتملات الإدارة العامة للولاية مفتشية عامة نصت المادة 06 من المرسوم نفسه على أنها تخضع لنص خاص وهو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم، 94 - 216 المؤرخ تسيير المفتشية العامة في الولاية بواسطة مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفت شرين، وهو ما نصت عليه المادة 05 من هذا المرسوم.

أمّا بالنسبة لصلاحياتها فإنّها تتولى تحت سلطة الوالي مهمة عامة ودائمة لتقويم نشاط الأجهزة والهيكل والمؤسسات المذكورة في المادة الأولى من المرسوم 94-216 المذكور أعلاه وهي بهذه الصفة يتعين عليها⁽¹⁾.

التقويم المستر لعمل الهيكل والأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية وهذا قصد اتقاء النقائص واقتراح التصحيحات اللازمة وكل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها ويحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.

(2) بلفتحى عبد الهادي، المريع السابق ص 111.

(1) عشي علاء الدين، ائلمرجع السابق ، ص 42.والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، 42

- السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام وأعمال الهياكل والأجهزة والمؤسسات السالفة الذكر.
- تؤهل زيادة على ذلك بناءا على طلب الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة ترتبط بمهام وأعمال الأجهزة والهياكل والمؤسسات الواردة في المادة الأولى من المرسوم أعلاه.
- إعداد حصائل دورية عن أعمالها كما تبلغ تقارير التفتيش التي يحررها المفتشون عقب انتهاء مهامهم إلى الوالي مع إرسال ملخصات منها دوريا إلى وزراء الداخلية والجماعات المحلية⁽²⁾.

المبحث الثاني

علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتجة

يقسم المشرع الجزائري التراب الوطني إلى ولايات وبلديات، وجعل تسيير هذه الوحدات الإدارية مناط بمجالس شعبية منتخبة وهي المجالس الشعبية الولائية والبلدية التي تمثل مظهرها من مظاهر الممارسة الديمقراطية، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم،

(2) عشي علاء الدين، نفس المرجع، ص 43.

وسوف نتناول في هذا المبحث علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في (المطلب الأول) وعلاقته بالمجلس الشعبي البلدي في (مطلب ثاني)⁽¹⁾.

المطلب الأول

هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي:

إن سلطة الوالي وصلاحياته ليست قاصرة على أعمال المجلس، بل تتعدى ذلك لتصل إلى أعضاء المجلس المنتخبين وهيئة المجلس ككل، وبذلك تنقسم هذه الرقابة إلى رقابة يمارسها الوالي على المجلس الشعبي الولائي كهيئة (الفرع الأول) ورقابة تمارس على كل عضو من الأعضاء في هذا المجلس (الفرع الثاني) ورقابة على الأعمال التي يقوم بها هذا المجلس (الفرع الثالث)⁽²⁾

الفرع الأول: رقابة الوالي على الجهاز المنتخب ككل:

تتمثل الرقابة الوصائية على المجلس الشعبي الولائي في تعرضه للحل والتجديد المنظم في المادتان 47 و48 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية⁽¹⁾ تعد هذه الرقابة من أخطر الوسائل التي تملكها السلطة المركزية في مواجهة المجلس الشعبي الولائي وأكثرها مساسا بالتسيير المركزي الديمقراطي فقد نظم المشرع هذه الرقابة وأحاط ممارستها بمجموعة من الضمانات في شكل أسباب وجب قيامها

(1) فدل حياة ، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، المرجع السابق، ص 49
(2) عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، المرجع السابق، ص 70

لممارسة صلاحية حل المجلس حتى لا يترك له مجال والملائمة في ذلك، فما هو المقصود بالحل؟ وكيف عالج المشرع الجزائري حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده؟(2).

أولاً: المقصود بالحل:

الحل هو حق للسلطة المركزية في الدول ذات النظام الإداري اللامركزي والتي تتبع ذلك برقابة وصائية مشددة بموجبية يمنحها المشرع إمكانية التوقيف النهائي للمجلس المنتخب عند توفر أسباب يحددها المشرع، ونظرا لخطورة هذه العملية تحاط عادة بجملة من الضمانات كاشتراط إجراء انتخابات لاختيار مجالس جديدة خلال مدة معينة، لكون الحل لا ينصرف إلى المجلس ذاته وإلا عادت الهيئة المحلية إلى مصاف الأقسام التابعة للحكومة المركزية، فلا ينفي ذلك على المجلس شخصيته المعنوية بل يقتصر الأمر على تغيير أعضائه فيتم حل الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزي، ومع هذا فإن عملية حل المجالس المحلية من طرف السلطة التنفيذية تبقى من أقصى أشكال الرقابة وأكثرها مساسا باستقلالية الهيئات المحلية، وبالنسبة للجزائر فإن القوانين المتعلقة بالإدارة المحلية تضمنت سلطة حل المجالس الشعبية المحلية(1).

ثانياً: سلطة الحل في القوانين الجزائرية

نظم القانون 07/12 المتعلق بالولاية حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده في المادتين 47 و48 حيث تنص المادة 47 على أنه: " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية".

(1) مولود ديدان، القانون الإداري، التنظيم الإداري...المرجع السابق، ص 125.

(2) عشي علاء الدين، المرجع السابق ص70.

(1) تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلي في الجزائر، المرجع السابق ص 80.

(2) المادة 47-48 من قانون الولاية 07/12

- كما نص في المادة 48 على حالات الحل والتي هي كالتالي:
- " يتم حل المجلس الشعبي الولائي وتجديده الكلي":
- في حالة خرق أحكام، دستورية.
 - في حالة إلغاء انتخاب أعضاء المجلس.
 - في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
 - عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة ثم إثباتها أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين وطمانينتهم.
 - عندما يصبح المنتخبين أقل من الأغلبية المطلقة وذلك رغم تطبيق أحكام المادة 41 أعلاه.
 - في حالة اندماج بلديات أو ضمنها أو تجزئتها.
 - في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب (2).
 - وبالنسبة للحالة الرابعة التي أضيفت في تعديل 2005، والتي جاءت مصطلحات مائة أفرغت المادة من محتواها الحقيقي، يمكن للإدارة المركزية إدماجها ضمن هذا الإطار.
 - حيث يمكن للإدارة المركزية وبناء على التقارير المرفوعة إليها من الوالي إدراج أيه حالة دون معيار معين، وتحديد وتوضيح المقصود بالاختلال في التسيير أو مصالح المواطن.
- لأنه لتقارير الوالي حين يتعلق الأمر بحل المجلس الشعبي الولائي، في حين و إن كان الحل يتم بمرسوم بناء على تقرير وزير الداخلية، وفي مجلس الوزراء، إلا أن ذات الوزير يعتمد أساسا على تقارير الولاية خاصة، وأن الأمر يتعلق بأقرب موظف عمومي إلى المجلس المراد حله.

-بالإضافة إلى حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها وهي حالة ممكنة الحدوث بل ومحتملة أكثر على مستوى الولايات أكثر منها على مستوى البلديات.

وبالتالي فإن الإبقاء على هذه المادة بهذه العفة لا ينم إلا على تعزيز آليات الرقابة على المجالس المنتخبة، وتشديدها، ويضاف إلى ذلك الآليات الأخرى المذكورة. هنا أيضا وبالتالي للوالي الدور الكبير من خلال استقصائه لهذه الحالات، وما يمكن أن تتضمنه تقاريره المرفوعة إلى وزير الداخلية، لا يعني أن هذا الأخير لا يعتمد بصفة كبيرة عما دونه الوالي في تقاريره الكتابية أو حتى الشفوية. ويضاف إلى ذلك مختلف السلطات والصلاحيات الممنوحة له، والتي جعلت منه الهيئة السامية على كل هيئات الولاية(1).

الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي.

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريسا لدولة القانون والمؤسسات. إذا اكتشف الوالي عدم مشروعية هذه المداولات فعليه إما أن يطلب ببطانها المطلق أو البطلان النسبي أو يرفض التصديق عليها حسب الحالة(1)

أولا: حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي:

(1)بابا على فاتح، تأثير المركز القانوني الوالي على اللامركزية، المرجع السابق، ص 148.

(1) عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق ص 330

- المداولات الباطلة بقوة القانون جاء ترتيبها هي الأولى خلاف لقانون الولاية لسنة 1990 الذي تحدث أولاً عن المصادقة الضمنية بموجب المادة 49 منه.
- قد بينت المادة 53 من قانون الولاية رقم 12-07 حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون حيث نصت على أنه: "تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي الولائي.
- المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة وشعارتها
- غير المحررة باللغة العربية.
- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس.
- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.
- إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقاً لهذه المادة، فإنه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً لإقرار بطلانها.

ثانياً: حق الوالي في المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي

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

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

إذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا لمادة 53 فإنه يدفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها.⁽¹⁾

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

لقد نصت الفقرة الأولى من المادة 56 من قانون الولاية 07-12 على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة.

جاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، وإذا تعلق الأمر برئيس المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك علنا أمام المجلس، وهذا بحق تمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد.

ويملك الوالي حق إثارة بطلان هذه المداولة، خلال 15 أيام التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة. وكذلك يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية أو من لهم مصلحة في ذلك، خلال أجل 15 يوما بعد إصاق المداولة، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام⁽¹⁾.

(1) المادة 54 الفقرة 2 من قانون الولاية رقم 07-12.

(1) أعمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص 341-342.

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

الفرع الثالث: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي.

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

ويجب أن يصوت على مشروع الميزانية الأولية قبل 31 أكتوبر من السنة المالية
التي تسبق سنة تنفيذها، وكذلك يجب أن يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 يونيو
من السنة المالية التي تطبق فيها.⁽²⁾

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

في حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، يبلغ الوالي
الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها.⁽¹⁾

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

المطلب الثاني

علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

⁽²⁾عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، نفس المرجع، ص 344.

⁽¹⁾المادة 075 من قانون الولاية رقم 07/12.

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لامركزية إقليمية، وهو هيئة منتخبة وجهاز للمداولة بالبلدية (2) ، وينتخب لمدة 5 سنة بطريق الاقتراع النسبي على القائمة (3)

قد عمل المشرع الجزائري على إبقائه تحت الوصاية الدائمة المتمثلة في علاقته بوالي الولاية وعليه فدراسة العلاقة بين الوالي والمجلس الشعبي البلدي تتجلى من خلال الرقابة المفروضة على المجلس من طرف الوالي والتي منصب على الأعضاء والأعمال والمجلس كهيئة منتخبة، و بناء عليه قسمنا هذا المطلب إلى الفروع التالية:

الفرع الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

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

فصفة المنتخب تزول بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني، ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة، و يخطر الوالي بذلك وجوبا (1).

وبالرجوع إلى المواد 43 و 44 و 45 فلينبغي يمكن تحديد مظاهر الرقابة الإدارية على الأعضاء فيما يلي:

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

(2) المادة 75 من قانون الولاية رقم 07/12.

(3) المادة 75 من القانون العضوي رقم 12-01 مؤرخ 12 في يناير 2012 ، يتعمق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية العدد الأول.

(1) المادة 40 من قانون البلدية رقم 11-10.

إن كان المشرع لم يشر إليها صراحة، إلا أنه أشار إلى سببه والمتمثل في حصول مانع قانوني، حيث يمكن للوالي في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلاً بعد انتخابه أنه غير قابل للانتخاب قانوناً أو تعزيره حالة من حالات التنافي. ووفقاً للمادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه "يعتبر مستقلاً تلقائياً من مجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة.

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ، يعتبر قرار المجلس حضورياً. ويعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك."

ثانياً: حق الوالي في إيقاف أحد المنتخبين من المجلس الشعبي البلدي

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

ثالثاً: حق الوالي في إقصاء أي عضو من المجلس الشعبي البلدي:

يقضى بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 93 أعلاه، و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار⁽¹⁾.

الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

(1) المادة 44 من قانون البلدية رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، الجريدة الرسمية، العدد 37 مؤرخة في 03-

يودع رئيس المجلس الشعبي البلدي المداولات في أجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام⁽²⁾ و للوالي عند إيداع المداولة على مستواه سلطة تفحصها ورقابتها و التأكد من مدى مراعاتها للشروط و الضوابط القانونية و لذلك يقوم بالتصديق عليها، وإذا اكتشف عدم مشروعيتها فعليه إما أن يحكم ببطانها المطلق أو البطلان النسبي أو عدم التصديق عليها حسب الحالة.

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

أولاً: المصادقة الضمنية للوالي

الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو تنفيذها بقوة القانون بعد مرور 21 يوماً من إيداعها بالولاية⁽¹⁾ وهذا بشرط ألا يعترض الوالي صراحة عليها خلال هذه المدة

ثانياً المصادقة الصريحة للوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي .

نصت عليه المادة 57 من قانون البلدية رقم 11-10 على انه " لا تنفذ إلا بعد

المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- 1- الميزانيات والحسابات.
- 2- قبول الهبات والوصايا الأجنبية.
- 3- اتفاقيات التوأمة
- 4 للتنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

(2) المادة 55 من نفس القانون.

(1) ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص104.

يجب على الوالي في حالة المصادقة الصريحة أن يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية وإلا عدت مصادق عليها، أي انقلبت إلى مصادقة ضمنية. (2)

ثالثا: حق الوالي في إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي:

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

-المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

-التي تمس برموز الدولة وشعراتها.

-غير المحررة باللغة العربية.

و يعلن عن البطلان بموجب قرار صادر عن الوالي.

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

رابعا: حق الوالي في إبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي:

تكون قابلة للإبطال مداوات المجلس الشعبي البلدي التي يشارك فيها رئيس المجلس أو أي عضو من المجلس في وضعية تعارض مصالحهم مع مصالح البلدية ، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أوصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي.

يلزم كل عضو مجلس شعبي بلهي يكون في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس ،أما إذا كان هذا الأخير هو المعني بتعارض المصالح فعليه بالتصريح بذلك أمام المجلس الشعبي البلدي (1)

(2) المادة 58 من قانون البلدية رقم 11-10.

(1) المادة 60 من قانون البلدية رقم 11-10

يجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي القاضي ببطان المداولة بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا أو الرفض للمصادقة عليها (2).

خامسا: الحلول :

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

1- حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي

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

2- حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي :

طبقا للمادة 101 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه يمكن الوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الأعدار. سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كل الحالات، بل هناك حالات محددة

(2) علاء الدين عشي، شرح قانون البلدية، دار الهدى لمطبعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص44

لممارستها، تبقى من تقدير والي الولاية وحده في تقدير درجة الأمن والنظام العام و الإجراءات الواجب اتخاذها لذلك، أي أنها تعد من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي⁽¹⁾.

3- حلول الوالي محل السلطات البلدية:

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

الفرع الثالث: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

إذا تم حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التي يلي حل المجلس متصرفا ومساعدين، عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية، وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد⁽¹⁾.

(1) علاء الدين عشي، مرجع سابق، ص 44.

(1) المادة 48 من قانون البلدية رقم 10-11.

من خلال هذه الدراسة يتبين:

- أن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري تطرح الكثير من الإشكالات سواء على مستوى الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكفاء ببعض التنظيمات الخاصة، كالمراسيم التي سبق التطرق إليها، والتي لم تستطع وضع قواعد قانونية شاملة لتأطير هذا المنصب، ويمكن تلخيص النفاصل التي تعترى منصب الوالي فيما يلي:

- على مستوى التعيين: عملية التعيين يكتنفها الغموض من حيث اختيار شخص الوالي والمشاكل التي ترافق هذه العملية من ارتباط بالنظام المركزي وتنافيه مع مقومات التنظيم الإداري اللامركزي⁽¹⁾.

- على مستوى الوظيفي: يعتبر الوالي في التنظيم الإداري الجزائري أعلى سلطة إدارية محلية له صلاحيات كثيرة ومتنوعة أكدها المشرع في نصوص متعددة كقوانين الانتخابات والأملاك الوطنية وغيرها إضافة إلى قوانين الإدارة المحلية، وبذلك فإنه يتمتع بازدواجية وظيفية كممثل للدولة وممثل للولاية، فبصفته ممثلاً للدولة يستأثر باختصاصات سياسية، حيث يعتبر مندوباً للحكومة في الولاية وممثلاً لكل الوزارة على مستواها، واختصاصات إدارية تتمثل في تسيير الجهاز الوظيفي في الولاية الخاضع للسلطة المركزية.

- إضافة إلى ممارسة لسلطة الرقابة الرئاسية على موظفي الولاية، والوصاية الإدارية على البلديات المتواجد في إقليم الولاية⁽²⁾.

(1) بلفتحى عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري المرجع، السابق ص 129.

(2) تسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر وهم أم حقيقة، المرجع السابق، ص 71.

- وإذا كانت هذه الاختصاصات ممنوحة له باعتباره ممثلاً للدولة والولاية فإن ما يعاب على ذلك كثرتها واتساع مجالها، وكان من الأجدر أن تمنح بعض منها رئيس المجلس الشعبي الولائي.
- على مستوى نهاية مهام الولاية، نرى أن أي تهاون في تنفيذ التوجيهات والأوامر وأي توازن في تنفيذ مخططات الحكومة وبرامجها يعرض مستقبله المهني للخطر طالما أنه يخضع للسلطة الرئاسية المباشرة للجهة التي عينته رئيس الجمهورية.
- نرى إذا أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة منصب الوالي.
- ومفاد الملاحظة أنه إذا كان الخطاب السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من اللامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فإن التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تساهم في دفع هذه العملية خاصة على مستوى الولاية، فمن خلال المركز إلي يلعبه ممثل الدولة (الوالي) تبدو اللامركزية مجرد شعار والجماعة المحلية حاملة لأشكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفالات الدولة بالوسائل القانونية والمادية لهذه السياسية.

قائمة المراجع:

I-الكتب

- 1 - بوضياف عمّار، القرار الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، ط2، الجزائر.
- 2 - -----، شرح قانون الولاية 12-07، دار الجسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 3 - -----، الوجيز في القانون الإداري، بدون طبعة، دار ربحانة ديوان المطبوعات الجامعية، دون مكان وتاريخ النشر.
- 4 - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري، التنظيم الإداري، دار العلوم ، الجزائر 2002.
- 5 - خالد خليل الطاهر، القانون الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، 1998 .
- 6 - ديدان مولود، القانون الإداري، التنظيم الإداري، بدون طبعة، دار بلقيس للنشر، دون تاريخ النشر.
- 7 - شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر،.1986
- 8 - صالح بلحاج، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 9 - صالح فؤاد، مبادئ القانون الإداري الجزائري، دار الكتاب اللبناني، بيروت ، 1983،
- 10 - عدنان عمرو، مبادئ القانون الإداري توزيع منشأة المعارف الاسكندرية، الطبعة الثانية، 2004.

- 11 - عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دراسة وصفية تحليلية ، دار الهدى، عين ميلة 2006.
- 12 - عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الأول، النظام الإداري، طبعة 2000، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر.
- 13 - -----، القانون الإداري، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2005.
- 14 - فريجة حسين، شرح القانون الإداري، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2010.
- 15 - لباد ناصر، الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.

II- الرسائل والمذكرات الجامعية

- 1 بابا علي فاتح، تأثير المركز القانون للوالي على اللامركزية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو 2010.
- 2 بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام المالي الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية و الإدارية ، جامعة قسنطينة 2011.
- 3 تيسمبال رمضان، استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، وهم أم حقيقة مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة جامعة تيزي وزو 2009.
- 4 حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07 مذكرة لاستكمال متطلبات شهادة ما ستر أكاديمي، فرع العلوم القانونية والإدارية شعبة حقوق، ورقة 2013.

- 5 سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون ، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو 2013.
- 6 صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الاستقلالية والشعبية مذكرة ماجستير في القانون، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، جامعة الجزائر 2010.
- 7 علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، 2011.
- 8 فحول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق تخصص قانون، إداري، جامعة بسكرة 2014.

IV- المقالات:

- 1 -برازة وهيبة، مدى تجسيد الانتخاب لاستقلالية الجماعات المحلية في الجزائر، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية، العدد الأول، 2011، ص 2013.
- 2 شكلاط رحمة، إشكالية التمويل المركزي واستقلالية الجماعات المحلية، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، العدد الأول 2011 ص 100.

IV- النصوص القانونية

1- التشريعات العادية:

- القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990 المتعلق بالولاية ح =15 الصادرة في 11 أفريل 1990 المعدل والمتمم
- القانون 11-10 المتعلق بالبلدية المؤرخ في 22 يونيو 2011 الجريدة الرسمية العدد 37 المؤرخة في 03-07-2011

- القانون 12- 07 المؤرخ في 02/21م 2012 المتعلق بالولاية جر عدد 12
مؤرخة في 29-02-2012.

2-التشريعات العضوية

-القانون العضوي رقم 12-المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعلق بنظام لانتخابات، الجريدة
الرسمية، عدد 01 لسنة 2012

- الأوامر:

- أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 جويلية 2006، يتضمن القانون الاساسي العام
للوظيفة العمومية، ج، ر، عدد 46 صادرة في 16 جويلية 2006.
- الامر 75، 58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني المعدل
والمتتم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20/06/2005
- ج ر، رقم 44 الصادر في 26/06/2005

3- النصوص التنظيمية

- المراسيم التنفيذية
- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال
الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ج ر: عدد 31 صادرة في 28/
07/1990.
- المرسوم التنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد أحكام القانون
الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، ج ر، عدد 31
صادرة في 28/07/1990.

	الفهرس
01	مقدمة
06	الفصل الأول: التعيين وأثاره في إضعاف استقلالية الجماعات المحلية
07	المبحث الأول: مدى تأثير أسلوب التعيين في منصب الوالي على استقلالية الجماعات المحلية
07	المطلب الأول: كيفية اختيار الهيئة التي تعبر عن إرادة الشخص اللامركزية
08	فرع الأول: الاتجاه المؤيد لمبدأ الانتخاب
09	الفرع الثاني: الاتجاه المعارض لمبدأ الانتخاب
10	الفرع الثالث: الأسلوب المختلط
12	المطلب الثاني: عناصر استقلالية الجماعات المحلية
13	الفرع الأول: الاعتراف بالشخصية المعنوية للجماعات المحلية
16	الفرع الثاني: وجود المصالح المحلية متميزة عن المصالح الوطنية
19	الفرع الثالث: انتخاب مجلس يعهد إليه بالمشاركة في تسيير مصالح المواطنين
20	الفرع الرابع: خضوع الأجهزة المستقلة لوصاية السلطة المركزية
24	المبحث الثاني: الوالي وسيلة في يد السلطة المركزية لكبح اللامركزية
25	المطلب الأول: تحكم الإدارة المركزية في وظيفة الوالي ومساره المهني
26	الفرع الأول: التعيين في المنصب والشروط المطلوبة لذلك
33	الفرع الثاني: تحكم رئيس الجمهورية في حركة نقل وإنهاء مهام الولاية
37	المطلب الثاني: انعكاسات الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي
38	الفرع الأول: اتساع وتنوع صلاحيات الوالي
42	الفرع الثاني: انحصار وظيفية المجلس الشعبي الولائي
46	الفرع الثالث: انعدام التوازن العضوي والوظيفي
49	الفصل الثاني: مظاهر سمو مركز الوالي أمام ضعف وسائل تأثير المجالس المحلية المنتخبة
50	المبحث الأول: استئثار الوالي للصلاحيات الوالي ووسائل العمل على حساب المجالس المحلية المنتخب
50	المطلب الأول: إحتكار الوالي الصلاحيات على حساب المجالس المحلية المنتخبة

51	الفرع الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للدولة
60	الفرع الثاني: صلاحيات الوالي بصفته ممثلاً للولاية
62	الفرع الثالث: مدى فعالية اختصاصات المجلس الشعبي الولائي
65	المطلب الثاني: فعالية وسائل و آليات الممارسة للوالي على حساب المجالس المحلية المنتخبة
65	الفرع الأول: منح الوالي آليات تنفيذ صلاحياته
67	الفرع الثاني: تدعيم مكانة الوالي من الجانب المادي و البشري
73	المبحث الثاني: علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة
73	المطلب الأول: هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي
74	الفرع الأول: رقابة الوالي على الجهاز المنتخب ككل
77	الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي
79	الفرع الثالث: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي
80	المطلب الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي
81	الفرع الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي
82	الفرع الثاني: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي
86	الفرع الثالث: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة
88	الخاتمة
91	قائمة المراجع