جامعة أكلي محند اولحاج البويرة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم القانون العام

الولاية بين اللامركزية وإدارة عدم التركيز الإداري في الجزائر

مذكرة لنيل شهادة ماستر في العلوم القانونية

تخصص: دولة ومؤسسات عمومية.

إعداد الطالب

حديوش علي.

تحت إشراف الأستاذة

أ. حماني ساجية .

لجنة المناقشة

الأستاذ: دريدر مالكي .....**رئيسا**

الأستاذة: حماني ساجية.....**مشرفا و مقررا**

الأستاذة: بن صوط حورية.....**ممتحنا**

تاريخ المناقشة: 02/02/2016

شكر و عرفان

نسجد شكر ا لله و حمد ا لفضله علاى انجاز موضوع هذ ا السفر القانوناي المتو اضع ، وتكليل جهودنا بالتوفيق بإذنه عز وجل، و الصلاة و السلام علاى خير النبيين و اشرف المرسلين سيدنا محمد - صلاى الله عليه وسلم - وعلاى آله وأصحابه وكل من استقام علاى صر اطه و استمسك بهديه إلاى يوم الدين .

من منطلق قوله صلاى الله عليه وسلم :" **من لم يشكر النّاس ، لم يشكر الله عزوجل**" .

نتقدم بأخلص معاني الشكر و الامتنان الاى الاستاذة الفاضلة س. حمانى علاى تقبلها الاشر اف علاى المذكرة، وعلاى توجيهاتها السديدة و القيمة و طول صبرها أثناء فترة البحث و انجازه، فقد كانت خير مرشدة ومعينة فلك منّاي كل الشكر و العرفان وفائق الاحتر ام و التقدير.

كما نتوجه بالشكر إلاى كل الأستاذة الأفاضل الذين فتحو لنّا خز ائن علمهم فكانو ا لنا عونا و أنارو لنا الدرب ويسرو لنا الصعاب .

كما أتقدم بالشكر إلاى أعضاء اللجنة علاى تحملهم عبأ تصحيح المذكرة و مناقشتها .

وأتقدم بالشكر الخالص الاى زملائي وزميلاتي في الدفعة .

كذلك أتوجه بالشكر ألاى كل من قدم لنا يد العون و المساعدة زودنا بالمعلومات اللازمة لإتمام هذه المذكرة .

إهداء

أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع :

إلى من كان دعائها سر نجاحي وحنانها بلسم جراحي .

إلى الإنسانة التي ضحت ولا زالت تسترخص كل ثمين لأجلي " والدتي العزيزة " .

إلى روح والدي رحمه الله وتغمده برحمته الواسعة و أسكنه جنته الفسيحة راجيا منه أن يكون عملي صدقة جارية له

إلى كل إخوتي وأخواتي وجميع أفراد العائلة الكريمة و المحترمة .

إلى رفقاء الدرب الدراسي بجامعة – أكلي محند اولحاج البويرة - .

إلى كل من ساعدني ولو بكلمة.

مقدمة

يعتبر موضوع التنظيم الإداري بصفة عامة والإدارة بصفة خاصة إحدى الموضوعات التي حظيت ولازالت تحظي بأهمية بالغة في القانون الإداري والدستوري في أن واحد فالتنظيم الإداري يعد ضرورة لابدمنها في الدولة الحديثة لكي تنهض بوظائفها وتقوم بواجباتها بصورة تمكنها من إنجاز أهدافها، ويتحقق ذلك عن طريق تنظيم الجهاز الإداري للدولة بشكل يسمح بتعدد أشخاصها الإدارية وبيان تشكيلاتها وتحديد اختصاصاتها وكيفية ممارسة هذه الاختصاصات.

ولما أصبحت الدولة ترتكز على دعامتين أساسيتين في تنظيمها الإداري هما المركزية واللامركزية الإدارية، وإذا كان الاعتماد على المركزية أمر لامفر منه والتي تعني لغويا: التوحيد وعدم التجزئة وأما اصطلاحا فتعني وضع مجموع السلطات الإدارية في يد السلطة المركزية ودون أن تشاركها في ذلك هيئات أخرى بهدف درء مخاطر الانشقاق وتوحيد الإدارة في الدولة وقصر الوظيفة الإدارية على السلطة التنفيذية المركزية .

وبما أنه يتعذر على السلطة التنفيذية المركزية تسيير أقاليمها بنفسها و الاطلاع على حقيقة أوضاعها و تلبية الحاجات أفراد هذه الأقاليم من خلال أجهزة مركزية تجهل حقيقة الواقع المحلي، فإن الحكومة تعمد إلى إيجاد آليات تمكنها من تلبية حاجيات الأفراد محليا من خلال إشراكهم في تسيير أقاليمهم بأنفسهم ضمن أطر وتنظيمات لا تؤثر على كيان الدولة الواحدة ومن بينها النظام الإداري اللامركزي المتمثل في الديمقراطية المحلية في المجتمع و إشراك المواطنين في تسيير الشؤون العمومية و التي تعني توزيع السلطات الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية و بين هيئات عمومية محلية تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة ولكنها تعمل تحت رقابة السلطة المركزية.

وقد شهدت الدول المتقدمة ثورة في نظام اللامركزية عبر إدخال مفاهيم جديدة تحاول إعطاء البعد الديمقراطي لتنظيم الإداري مثل مفهوم الإدارة المحلية الذي يقضى بوجود المرافق المحلية لخدمة المواطن المحلي و إشراكه في اتخاذ القرارات المحلية وذلك بالانتقال من الديمقراطية التمثيلية إلى الديمقراطية التشاركية، والذي لا يتحقق إلا عن طريق الحكامة و التي تعني الوصول إلى غاية الديمقراطية و تحقيق أهداف الإدارة المحلية.

ولقد كرس المشرع الجزائري مثل بقية دول العالم اللامركزية الإدارية في مختلف دساتيرها وقوانينها الوطنية بحيث تنص المادة 16(1) من الدستور الجزائري لسنة 1996 على أن " **يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية** " و كذلك المادة 15(2) من نفس الدستور و التي تنص " **الجماعات الإقليمية لدولة هي البلدية و الولاية** " ومنه تعتبر الولاية جماعة عمومية إقليمية لامركزية في تقديم الخدمة العمومية للمواطن و تحسين مستوى وضعيته الاجتماعية و الاقتصادية و الصحية و البيئية ....الخ، بهدف تحقيق التنمية المحلية ، لأنها أقرب إدارة عمومي من المواطن وكما تمثل الولاية أيضا السلطة المركزية على المستوى المحلي لتنفيذ مختلف السياسات العمومية والقوانين والتنظيمات، وقد أعتني المشرع بنظام الولاية بجملة من النصوص القانونية أولها الأمر رقم 69-38 ثم قانون 90-09 الذي جاء بعد التحول الذي عرفته

1-المادة 16، من المرسوم الرئاسي 96-438، يتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، صادر في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 ، المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، صادر في 14 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25، ، المعدل بموجب قانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، صادر في 16 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63.

2- المادة 15،من دستور1996، مرجع سابق.

الجزائر من خلال دستور [1]1989 الذي كرس التعددية الحزبية والتخلي عن النهج الاشتراكي وأخرها إصلاح قانون الولاية 07/12.

وتنبع أهمية الموضوع باعتبار الجماعات المحلية الركيزة الأساسية للتنظيم الإداري ولأجل ذلك فالدراسة نظرية تطبيقية لتحديد الإطار القانوني وربطه بالواقع و الممارسة للوقوف على أهم العوائق و التحديات التي تواجهها.

إلى جانب تحديد العلاقة بين الجماعات المحلية و السلطة المركزية و توزيع المهام بينها، والرقابة و حدودها و مدى انسجامها مع الوظائف و البحث عن آليات لتفعيل دور الجماعات المحلية للمساهمة في التنمية المحلية من خلال دراسة أهم العوامل المؤثرة في ذلك، خاصة في ظل التحولات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي عرفتها الجزائر أمام الاختلالات و التناقضات التي نتج عنها عدم قيام الجماعات المحلية بوظائفها، وانعكاس ذلك على المواطن و على التنمية المحلية الأمر الذي أدى إلى تدخل السلطة المركزية على صلاحياتها و هذا ما أثر على استقلالية الجماعات المحلية في ممارسة مهامها .

ويتناول موضوع بحثنا هذا **الولاية بين اللامركزية وإدارة عدم التركيز الإداري في الجزائر**

و في هذا الإطار تندرج دراستنا لموضوع تأثير المركز القانوني للولاية على اللامركزية و عدم التركيز الإداري في الجزائر من خلال دراسة مكانة الولاية في ظل التحولات و جدلية العلاقة بين الإدارتين المركزية و المحلية من مقاربة التقليدية الهادفة تحديد اختصاصات الإدارة على أساس إظهار مراكز القوة و الضعف و التكامل و اندماج و وحدة من أجل تحقيق التنمية، خصوصا وأن الولاية تعد همزة وصل بين قمة وقاعدة الهرم الإداري الجزائري من أجل تحقيق تواصل دائم وفعال

1- المرسوم الرئاسي 89-18، يتضمن دستور 23 فبراير 1989، المؤرخ في 28 فبراير 1989، صادر في 01 مارس 1989، الجريدة الرسمية عدد 09.

بين الجماعات المحلية والدولة حفاظا على الوحدة السياسية و لتكريس مبدأ عدم تجزئة السلطة، وذلك كله في إطار إعطاء القدر اللازم من الاستقلالية في التسيير و اتخاذ القرار للجماعات المحلية.

ولعل من أهم الأسباب التي دفعت بنا إلى اختيار هذا الموضوع يرجع إلى الدور الذي تلعبه الجماعات الإقليمية على جميع الأصعدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية وإلى الاهتمام العالمي بالإدارة المحلية لتكريس مبدأ المشاركة الشعبية في الحكم ، وتجسيد مبادئ الديمقراطية والحرية في اختيار المبادرة.

ومن أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن المركز القانوني للولاية ودورها في المجالات الإدارية المختلفة محاولا الوقوف على نقاط القوة و الضعف مبرزين مراكز الضعف و التكامل.

باعتبار الولاية(الوصاية) همزة وصل بين الإدارة المركزية (الحكومة، الوزارات) والإدارة القاعدية اللامركزية المتمثلة في البلديات.

غير أن هذا الطموح اصطدم بجملة من العراقيل والمعوقات التي لاشك أن لها تأثر بشكل أو بأخر على القيمة العلمية لهذا البحث أذكر منها غلى الخصوص:

- نقص الدراسات القانونية المتعلقة بموضوع الولاية وندرة البحوث التي تتناول التنظيم القانوني الخاص بالإدارة المحلية للدولة و كذا النظام الإداري الجزائري عموما.
- قلة المراجع الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري وعمومية المعالجة القانونية لموضوع الولاية الأمر الذي يجعلها ذات فائدة محدودة لا تساهم في تطوير المنظومة القانونية القائمة.

-قلة الملتقيات و الأيام الدراسية التي تعنى بالتنظيم والتسيير الإداريين وعدم الانفتاح المؤسسات و الإدارات العمومية على الجمهور و الباحثين خاصة و عدم تمكينهم من الملفات و القرارات بحجة سريتها في أغلب الأحيان.

ولدراسة هذا الموضوع اعتمدنا على المنهج الوصفي التحليلي وهذا لجمع وتقديم مختلف المعلومات و المعطيات لتحديد طبيعة المركز القانوني للولاية ونوعية ومكانة الهيئة بشرح مضامين و فحوى مختلف النصوص القانونية المؤطرة لها.

من بين أدوات البحث التي اعتمدنا عليها أسلوب تحليل المضمون لاستقراء وتحليل مختلف والنصوص القانونية و الملاحظة من خلال المعاينة لمختلف أجهزة الإدارة العامة للولاية.

معالجين ذلك تحت الإشكالية التالية:

- **ما مكانة الولاية في التنظيم الإداري الجزائري؟** والتي تتفرع منها الإشكاليات التالية:
- **إلى أي مدى وفق المشرع الجزائري في تحقيق التوازن والتوافق بين هيئتا الولاية؟**
- **و ما تأثير المركز القانوني للولي علي اللامركزية؟**

وللإجابة على هذه الإشكالية قسمنا بحثنا هذا إلى فصلين فقد تناولنا في الفصل الأول التنظيم الإداري للولاية في الجزائر، أما الفصل الثاني فقد تم تخصيصه إلى المركز القانوني للولاية .

الفصل الأول
التنظيم الإداري للولاية في الجزائر

يتخذ التنظيم الإداري في الدولة صورتين المركزية واللامركزية وتختلف كيفية ممارسة السلطة و التسيير في الدولة من نطاق لأخر بحسب الغرض المراد تنفيذه،والحاجيات المراد تلبيتها و على ذلك فهناك نطاق وطني عام و شامل ونطاق محلي أو إقليمي خاص(1)، فتستند الشؤون ذات الطابع الوطني للسلطة المركزية, ليتم تسييرها و التحكم فيها بشكل عام على كامل الدولة .

ويعهد بالمسائل الخاصة أو ذات الطابع المحلي للجماعات المحلية بحيث تعتبر الولاية مكانة لتسيير المواطنين لشؤونهم على المستوى المحلي و باعتبارها همزة وصل بين السلطة المركزية و الجماعات الإقليمية القاعدية و هذا بمثابة وصاية حفاظا على الوحدة السياسية في البلد وتكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة والتنسيق والإشراف على التسيير المحلي لهذه الأقاليم عبر حلقة الولاية .

وسنتطرق في هذا الفصل إلى التطور التاريخي للولاية (المبحث الأول)، ومفهوم الولاية في (المبحث الثاني) .

1-عشي علاء الدين ،والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدي الجزائر، 2006،ص.05

المبحث الأول

التطور التاريخ للولاية في الجزائر

إن تطور الولاية في الجزائر مر بعدة مراحل منذ العهد العثماني إلى يومنا هذا و بالتحديد إلى غاية سنة 2012، حيث يمكن أن نميز بين مرحلتين أساسيتين كان قد مر بهما التنظيم الولائي بالجزائر، هما مرحلة الاستعمار ومرحلة الاستقلال، وعليه فسنتناول الولاية قبل الاستقلال(المطلب الأول)، ومرحلة ما بعد الإستقلال (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

الولاية قبل الاستقلال

إن مرحلة ما قبل الاستقلال قد جمعت عهدين وهما العهد العثماني ثم العهد الاستعمار الفرنسي وعليه سنتطرق إل العهد العثماني (الفرع الأول)، ثم العهد الفرنسي (الفرع الثاني)

الفرع الأول

التنظيم الإداري المحلي في العهد العثماني

نظرا لظروف الصعبة التي مرت بها الجزائر أمام الأخطار والتدخلات الخارجية واحتلال الموانئ الجزائرية مما جعل المدن الجزائرية تستنجد بالدولة العثمانية القوية آنذاك(1) .

[1]-على محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستيرفي قانون الإدارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر 2012/2011، ص10.

ولقد اهتمت الدولة العثمانية بالسيطرة على مرافق البلاد وخاصة مرفق الأمن لبسط نفوذها، أما تقسيم البلاد فكان يهدف إلى وجود قبائل وأقاليم تساعد الحكم العثماني في تحصيل الضرائب ولم تهتم بالنواحي الاجتماعية لحياة المواطن إلا نادرا(1) .

ودام الحكم العثماني في الجزائر ثلاثة قرون (1518-1830) بحيث مر بأربعة مراحل وهي مرحلة البايلربيات، مرحلة البشوات، مرحلة الأغاوات، مرحلة الدايات.

-مرحلة البايلربيات (1514-1587) وتمثل عصر الازدهار بالنسبة للحكم العثماني في الجزائر وقد ساهم في تنمية البلاد وخاصة في ميدان المهن والبناء العمراني وتقوية الاقتصاد الجزائري، وقد عرفت نظاما مركزيا شديدا من خلاله يصدر الباي أوامره إلى ولاة المناطق حيث يتولى صلاحية تعينهم وعزلهم.

- في حين تميزت مرحلة الباشوات(1587-1659) بإقرار السلطان العثماني إلغاء لقب الباي وتعويضه برتبة الباشا الذي يتم تعيينه لمدة ثلاثة (03) سنوات.

- أما مرحلة الأغوات(1659-1671) فتميزت بالفوضى والاضطراب والصراع على الحكم وما يلاحظ أثناء هذه الفترة هو اضمحلال نفوذ السلطان العثماني وزيادة الصراع بين الضباط الجيش البري و البحري.

- مرحلة الدايات(1671-1830) فقد حاول حكام الجزائر ترضية السلطان العثماني وتقوية مركز الداي وأصبحت الجزائر مستقلة عن الحكم العثماني، كان الداي ينتخب من طرف الديوان العالي فأضحى السلطان العثماني لا يلعب أي دور

[1]- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998، ص 18.

في اختيار الداي، عرفت الجزائر إبان العهد العثماني نظام الإدارة الذي يتكون من الداي وهو رئيس الدولة والقائد العام للجيش.(1)

الديوان وهو شبيه في اختصاصه بمجلس الوزراء، ففي عهد الدايات كان التقسيم الإداري يقسم الجزائر إلى أربع مقاطعات إدارية تتمثل في:

دار السلطان: كانت تتمثل في الجزائر العاصمة وضواحيها.

بايلك الشرق: كانت أكبر مقاطعات وعاصمتها قسنطينة.

بايلك التطري: عاصمتها مدينة المدية وهي أصغر ولايات القطر.

بايلك الغرب: كانت العاصمة في بداية مازونة ثم معسكر وأخيرا أصبحت وهران عاصمة لها.

وما يمكن استنتاجه أن الجزائر في فترة الحكم العثماني كان يغلب عليها الطابع العسكري وتمركز في يد الحاكم العام(2) .

الفرع الثاني

الولاية في عهد الاحتلال الفرنسي

عرفت الجزائر عدة تنظيمات إدارية محلية، وقسم الاستعمار الجزائر إلى محافظات وبلدياتكما أن التقسيم الإداري كان يهدف إلى عزل السكان الجزائريين.

1- عمار بوحوش، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، الطبعة الأولى، دارالغرب، الجزائر، 1997، ص64.

2- على محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص13.

أولا: التنظيم الإداري قبل اندلاع الثورة التحريرية في الجزائر

خضعت الجزائر إبان المرحلة الاستعمارية للتشريع الفرنسي والذي يمكن تقسيمه إلى ثلاثة فترات:

الفترة الأولى من 1834-1847 بدأت هذه المرحلة من خلال إنشاء الحاكم العام وقسمت البلاد إداريا سنة 1845 إلى ثلاثة أقاليم:

الأقاليم المدنية: وهي مناطق يقيم فيها العنصر الأوروبي.

المناطق المختلطة: وهي تلك المناطق التي يسكنوها الأوربيون وعدد قليل من الجزائريين.

الأقاليم والمناطق العسكرية: وهي تلك المناطق التي يسكنها الجزائريون وتخضع للإدارة العسكرية.(1)

أما المرحة الثانية1847-1868: بحيث صدر قانون ضم الجزائر إلى فرنسا وقسمت الجزائر إلى ثلاثة ولايات الجزائر، قسنطينة، وهران وعلى رأس كل ولاية والي يساعده مجلس الولاية كما في فرنسا.

المرحلة الثالثة 1869-1953: قسمت البلاد إلى ثلاثة محافظات وهي: الجزائر، قسنطينة، وهران وعين على رأس كل منه محافظا ومجلس محافظة وكانت البلاد مقسمة إلى بلديات كاملة الصلاحية كما هو معمول به في فرنسا أما البلديات المختلطة مشكلة من العنصر الأوروبي و العنصر الوطني و البلديات الأهلية وهي مناطق الأهلة بالسكان الجزائريين تخضع للقوانين العسكرية.

1- جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، الجزائر 2013/2012، ص54.

ثانيا: التنظيم الإداري بعد الثورة

نتيجة اندلاع الثورة الجزائرية في أول نوفمبر 1954 وانتشارها في كافة أرجاء القطر الجزائري لم يستمر التنظيم الإداري السابق، وحتى سنة 1955 ضلت هناك ثلاثة ولايات فقط هي الجزائر، قسنطينة، وهران لتقوم السلطات الاستعمارية بعد ذلك بمضاعفة عدد الولايات و البلديات ومنها ولاية بون(عنابة حاليا) وذلك على جزء من ولاية قسنطينة وفي جوان 1956 صدر مرسوم قسم الشمال الجزائري إلى 12 ولاية، وبتاريخ 07 ديسمبر 1951 أنشأت ولاية سعيدة وعليه بلغ عدد الولايات 15 ولاية واستمر الوضع حتى الاستقلال(1) .

المطلب الثاني

الولاية بعد الاستقلال

شهد التنظيم الإداري الجزائري أزمة خانقة عقب حصول الجزائر على الاستقلال الوطني 1962، بفعل مغادرة الفرنسيين ونزوح الإطارات إلى بلدهم الأم من جهة وانعدام الإطارات الجزائرية القادرة على ضمان استمرارية المرفق العمومي، ونتيجة لذلك عمدت الجزائر إلى القيام بإصلاحات شاملة للإدارة المحلية من أجل إعادة بناء مؤسساتها وذلك من خلال الأمر69-38(2)، وقانون الولاية لسنة 1990(3)، الذي سنتناوله في (الفرع الأول) والقانون الجديد 12-07 (1)(الفرع الثاني).

1-جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مرجع سابق، ص58.

2- أمر 69-38، مؤرخ في 22 مايو1969، يتضمن قانون الولاية، صادر في 23 مايو 1969، الجريدة الرسمية عدد 44، معدل ومتمم.

1- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07أبريل 1990، يتعلق بالولاية، صادر في 11 أبريل 1990، الجريدة الرسمية عدد15، متمم.

الفرع الأول

الولاية من خلال الأمر 69-38 وقانون 90-09

ارتبط تطور التنظيم الإداري بطبيعة نظام الحكم والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية الموروثة عن الاستعمار من جهة، وإلى متطلبات البناء الوطني من جهة أخرى، وعليه سنتناول الولاية خلال الأمر 69-38([2]) أولا ثم الولاية من خلال قانون 90-09 ثانيا.

أولا: الولاية من خلال الأمر 69-38

اعترف ميثاق الولاية لسنة 1969([3]) أن نظام الولاية في الفترة الاستعمارية تميز بعدم الاستقرار وخدمة الإدارة الاستعمارية وتعقيد الأجهزة الإدارية وثقلها وانعدام التنسيق، كما اعترف الميثاق أن النظام الإداري للولاية الموروث من الاحتلال الاستعماري هو في جميع الأحوال لا يلاءم الخيار الاشتراكي للدولة وان السلطة الثورية المنبثقة عن حركة(4) 19 جوان تعهدت انطلاقا من أول بيان لها على تحديد جميع مؤسسات الدولة.(5)

غير أن نظام الولاية التي كان يطلق عليها اسم المحافظة إلى عدة إصلاحات جزئية كانت بمثابة تجارب قبل إعلان عن الإصلاح العام بموجب الأمر69-38، ومن خلال هذه التجارب إنشاء المحافظات النموذجية طبق هذا النظام على

2- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 12 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، صادر في 29 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 12.

[2]- أمر 69-38، مؤرخ في 22 مايو1969، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

[3]- ميثلق الولاية ، لسنة 1969، المؤورخ في 1969/05/23، الجريدة الرسمية العدد 44، ص 510.

4- حركة 19 جوان 1965، تم توقيف العمل بالدستور واعتقال رئيس الجمهورية وحل المجلس التأسيسي.

5- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، القانون 12-07 مؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، الطبعة الأولى، ص. ص113-114.

المحافظات التالية: عنابة، الوحات، الساورة، القبائل الكبرى، تلمسان باتنة بحيث كان الهدف من العملية الاقتصادية هو النهوض بالوضعية الاقتصادية والاجتماعية لهذه المحافظات(1)

بصدور الأمر 69-38([2]) المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية حيث يعتبر الترجمة القانونية لميثاق الولاية الصادر في 1969/03/26 هو بمثابة الإصلاح الذي دخل على نظام الولاية والذي شرع في التفكير فيه غداة الاستقلال،(3)اعتبر الولاية حلقة وصل بين البلدية والإدارة المركزية تضطلع بالمهام الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية وتعمم التنمية في إطار تنفيذ البرامج و المخططات على المستوى الولائي.

لقد تم تعديل الأمر رقم 69-38 عدة مرات من بينها التعديل الذي تم بموجب الأمر رقم 76-86 المؤرخ في 1976/01/23 يتعلق هذا التعديل بالنظام التأديبي لأعضاء المجلس الشعبي الولائي، كما تعدل بموجب القانون 81-02 المؤرخ في 1981/02/04 الذي منح للمجالس الشعبية الولائية صلاحيات جديدة تتمثل في الرقابة على كافة الأجهزة الإدارية والاقتصادية.(4)

إن صدور قانون الولاية في شكل أمر وليس قانون هو أن الدولة في تلك المرحلة لم تكن تحتوي على برلمان منتخب فكان مجلس الثورة يمارس مهمة التشريع ومهمة التنفيذ في نفس الوقت، ولعل أهم ما حمله أمر 69-38 مايلي(5):

1- ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر، 1999، ص110.

[2]- أمر 69-38، مؤرخ في 22 مايو1969، يتضمن قانون الولاية،مرجع سابق.

[3]-ناصر لباد، القانون الإداري، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص112.

[4]-على محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص25.

[5]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص122.

- قدم تعريف واسع للولاية خاصة من حيث مهامها واختصاصاتها.

-حدد قانون الولاية عدد المنتخبين على مستوى المجلس الشعبي الولائي من 35إلى 55 عضو.

-حدد قانون الولاية عدد دورات المجلس الشعبي الولائي بثلاث دورات.

-تكفل الحزب الوحيد وقتها وحده بتقديم قائمة المرشحين لانتخاب المجلس الشعبي الولائي.

-أسند قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي اختصاصات عديدة مست ميادين مختلفة فلاحية، سياحية، اجتماعية، اقتصادية، مالية وميادين أخرى كالنقل والمنشآت الأساسية والسكن، التربية وغيرها من الميادين.

-بغرض تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي عمل أمر 1969 على تأسيس مجلس أطلق عليه اسم المجلس التنفيذي للولاية وخصص له بشكل مباشر 13 مادة.

ثانيا: الولاية من خلال قانون 90-09 –الملغى-

تميزت هذه المرحلة بخضوعها لمبادئ وأحكام جديدة أرساها دستور 1989 على رأسها إلغاء نظام الحزب الواحد واعتماد التعددية الحزبية في ظل التحول الديمقراطي التي شهدها الجزائر منذ بداية التسعينات من القرن الماضي، اعتبر المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب على إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية، جاء قانون الولاية ليحدد مسار جديد في التنظيم الإداري المحلي(1).

1-عبد النور باجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة و القانون، ورقلة، العدد01، ماي 2009، ص 155.

استند قانون الولاية لسنة 1990 من حيث المقتضيات ل 12 نص بين أمر وقانون وتضمن 158 مادة جاء معلنا عن إلغاء أمر 69-38 ويمكن حصر أهم ما جاء به فيما يلي(1):

-حصر قانون 1990 الهيئات المسيرة على المستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي و الوالي.

-لم يشر قانون الولاية 1990 لأية حكم يتعلق بانتخاب المجلس الشعبي الولائي خلافا لأمر 1969 وصار وضع وتنظيم هذه الأحكام من اختصاص قانون الانتخابات لا قانون الولاية وهو توجه أيده القضاء.

-صار بإمكان الأحزاب السياسية المعتمدة حق تقديم مرشحيها لكافة الاستحقاقات الانتخابية ولم يعد الأمر يقتصر على الحزب الواحد كما في مرحلة 1969.

-عدد دورات المجلس الشعبي الولائي أصبحت أربعة بعد أن كانت ثلاثة.

وقد حصر قانون الولاية رقم 90-09 الهيئات المسيرة للولاية في المجلس الشعبي الولائي، والوالي وحدد صلاحيات كل منهما، فا بنسبة للوالي نجده يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل السلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية وهو بمثابة الهيئة التنفيذية للمجلس الشعبي الولائي وأيضا يعتبر الرئيس الإداري للولاية.

بينما أشار الأمر 69-38 إلى المجلس الشعبي الولائي والوالي والمجلس التنفيذي بحيث يدير المجلس الشعبي الولائي الولاية بموجب المداولات أما المجلس التنفيذي الولائي يقوم(2)بتنفيذ قرارات الحكومة والمجلس الشعبي للولاية وهو يعمل تحت سلطة الوالي ويتشكل من مديري مصالح الولاية، أما الوالي نصت المادة

1- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 124،.

2- على محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في التنظيم الإداري الجزائري،ص28، مرجع سابق.

(1)150 من الأمر 69-38 على أن الوالي حائز سلطة الدولة في الولاية وهو مندوب الحكومة وممثل المباشر و الوحيد لكل الوزراء ويتولي تنفيذ القوانين وتطبيق عمل الحكومة في الولاية وهو مسؤول الضبط الإداري وينسق بين جميع مصالح الولاية.

الفرع الثاني

الولاية في ظل القانون الجديد 12-07

نتيجة عوامل وظروف عديدة أثرت على الهيئات المحلية والمؤسسة الولاية بصورة خاصة نظرا للاختلالات الحاصلة بالنظام الولائي وإدراكا من الدولة بضرورة إصلاح هذا النظام وترشيده لصالح الدولة والمواطن لجأت الدولة إلى عدة تدابير وإصلاحات لتفعيل دور الولاية تماشيا مع المستجدات وتكيف النصوص القانونية حسب ما تمليه هذه الظروف.

أولا: عوامل وظروف صدور قانون الولاية 12-07

بعد صدور قانون البلدية رقم 11-10 اتجه المشرع الجزائري في نفس الإطار إلى إثراء المؤسسة الولائية بقانون مماثل هو قانون 12-07، ولقد تزامن صدوره ومن أهمها ما يلي:

-تآكل المجموعة القانونية الخاصة بالولاية لسنة 1969-1990 وظهور العديد من الثغرات والنقائص بها بصورة تجعل من الضروري إعادة النظر فيها بالتجديد والإثراء والتطوير.

[1]- المادة 150، من الأمر 69-38،المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

-كان للأزمة والمأساة الوطنية التي عايشتها الجزائر خلال العشرية الأخيرة من القرن الماضي تأثيرات سلبية خطيرة على نظام المؤسسة الولائية هيكلة وموارد بشرية ومادية وتسييرا الأمر الذي دعي إلى ضرورة معالجة هذه التأثيرات السلبية بصورة شاملة وسليمة.(1)

-أدى تطبيق التعددية السياسية في نظام مجالس الهيئات المحلية إلى حدوث بعض الإختلالات والإنسدادات التي أضرت بمبادئ حسن وقيادة الهيئات الولائية ومنها على وجه الخصوص مبدأ حسن سير الهيئات بانتظام واطراد مبدأ حياد الإدارة ومبدأ العدالة والمساواة بين جميع المواطنين في الانتفاع بخدمات إدارة الهيئات الولائية كما أن من بين الأسباب الكامنة وراء تعديل قانون الولاية 90-09([2]) إرجاع المشرع ذلك إلى بروز بعض المشاكل التي كان لها انعكاسات على المنضومة التشريعية التي يطبعها وجود فراغات قانونية ازدادت حدة مع تعاقب الأحداث منذ 1990.

-على ضوء هذه النقائص التي تعرفها البلاد في كافة المجالات وفي ظل الإصلاحات التي عرفتها الجزائر(3) جاء نص القانون الجديد المتعلق بالولاية الذي يحتوي على 181 مادة، وخلافا لقانون 1990 الذي استند فقط ل 12 نص بين قانون وأمر جاء قانون الولاية 12-07 مفصلا في النصوص المرجعية التي اعتمد عليها أو ما يسمي بالمقتضبات أو التأشيرات بحيث استند على 88 نص بين قانون وأمر، استندا أولا بالدستور، لاسيما المواد الأولى و4 و10 و15 و31 مكرر و119 و122 و125 و126 و159 منه، وبعد رأي مجلس الدولة وبعد مصادقة

1-رسالة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نوفمبر 2005،الجزائر، العدد26، ص11.

[2]- قانون 90-09، مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3- مصطفي درويش، الجماعات المحلية بين القانون و الممارس، مدى تكيف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة الفكر البرلماني، 17 أكتوبر2002، الجزائر، ص6.

البرلمان فكثرة النصوص المرجعية تدل دلالة قاطعة لا لبس فيها أن اختصاصات الولاية كثيرة ومتنوعة بما يجسد لامركزية النظام الإداري اللامركزي.(1)

ثانيا: الأهداف المتوخاة من قانون الولاية 12-07

يؤسس قانون الولاية الجديد أرضية لبناء نظام لامركزية في الجزائر خلال السنوات المقبلة ترجمة لتوصيات اللجنة الوطنية لإصلاح هياكل الدولة ومساعي الحكومة لتنسيق رسم السياسات العمومية وترشيد القرار على المستوى المحلي فهو يهدف إلى تمكين الولاية من القيام بدورها على أكمل وجه(2)كفضاء لممارسة السيادة الوطنية في إطار وحدة الدولة.

- كفضاء لتعبير عن التضامن الوطني وإطار مفصلا لتنفيذ العمليات الكبرى لدعم نشاط الجماعات الإقليمية.

- كمكان لتنسيق النشاط القطاعي المشترك وموحد للسيادة المحلية.

- كفضاء مكمل للبلدية في تقديم خدمة عمومية جوارية وتنظيمها.

ثالثا: أهم ما جاء به قانون الولاية 12-07

لعل أهم الأحكام الجديدة التي نظمها قانون الولاية لسنة 2012 ما يلي(3):

-بين قانون الولاية في المادة الأولي منه أن الولاية جماعة إقليمية للدولة بما يؤكد الارتباط العضوي بين الولاية و الدولة، ولم تشر المادة الأولى من قانون 1990 لمثل هذا الارتباط.

1- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية،ص 138، مرجع سابق.
2- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية،ص 130، المرجع نفسه.
3- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية،ص 141،المرجع نفسه.

-اعتبرت المادة الأولى من قانون الولاية لسنة 2012 الولاية بأنها الدائرة الإدارية الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية و التشاورية بين الجماعات الإقليمية والدولة، ولم يرد في القانون السابق أحكاما مماثلة.

-جاء القانون الجديد بعناوين جديدة من ذلك "الاسم الإقليم المقر الرئيسي" ولم يتضمن قانون 90-09 عناوين مماثلة رغم تخصيصه لأحكام تتعلق بالاسم والمقر.

-أشار قانون 12-07 بوضوح لأثار تعديل الحدود الإقليمية للولاية وأحال على التنظيم، ولا إشارة في القانون السابق لحكم مماثل في الموضوع.

-تضمن القانون 12-07 حالة جديدة تتعلق بدورات المجلس الشعبي الولائي و يتعلق الأمر بحالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية إذ أوجب المشرع عقد الدورة بقوة القانون في مثل هذه الحالات، وهو مايبرهن على حرص المشرع دعوة المنتخبين للاجتماع في الظروف القاهرة لمتابعة الوضع واتخاذ ما يلزم، ولا إشارة في قانون 1990 لمثل هذا الحكم.

-في سياق مواكبة التطور التكنولوجي أوجبت المادة ([1])18 من القانون 12-07 إلصاق جدول أعمال الدورة في الموقع الالكتروني ولم يرد في قانون 1990حكما ممثلا.

-أوردت المادة 23[2] من القانون 12-07 استثناءا يتعلق بإمكانية تغيير مكان انعقاد المجلس الشعبي الولائي في حالة القوة القاهرة وهذا بعد التشاور مع الوالي، ولم يشر القانون السابق لذلك.

[1] - المادة 18، من قانون 12-07، متعلق بالولاية، مرجع سابق.

[2] -المادة 23، من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

-أضاف المشرع في قانون الولاية 12-07 حالة جديدة من حالات عقد جلسة مغلقة للمجلس الشعبي الولائي حملتها المادة 26 منه ويتعلق الأمر بحالة الكوارث الطبيعية و التكنولوجية(1).

-أدخل قانون الولاية 2012 هيكلا جديدا من هياكل المجلس أطلق عليه مكتب المجلس الشعبي الولائي أعلنت المادة 28([2]) عن تشكيلته وأحالت لتنظيم فيما يخص مهامه.

-رفع المشرع في القانون الجديد للولاية بموجب المادة 33 من عدد اللجان الدائمة فوصل إلى 9 لجان، وكان في ظل القانون 1990 ثلاثة لجان.

-جاء القانون 12-07 أكثر تفصيلا بخصوص الأحكام المتعلقة بلجان التحقيق المشكلة من منتخبين تابعين للمجلس الشعبي الولائي، إذ ورد في المادة 35([3]) أن لجنة التحقيق تشكل بطلب من رئيس المجلس الولائي أو ثلث الأعضاء، وكتفي قانون 1990 بالإشارة للجان المؤقتة موضوع المادة 22 منه.

-اعترف قانون الولاية الجديد ولأول مرة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي بحق توجيه الأسئلة الكتابية لأي مدير أو أي مسؤول على مستوى المصالح والمديريات عير الممركزة لدولة في مختلف قطاعات النشاط وعلى مستوى تراب الولاية، وتعتبر هذه النقطة بالذات من أهم معالم الإصلاح الإداري الجديد لما لها من أثر إيجابي في توسيع نطاق الرقابة الشعبية، وإعادة الاعتبار للمنتخبين المحليين.

-أعلنت المادة 43([4]) من قانون 12-07 عن تخلي المنتخب الولائي عن عهدته إذا تغيب ثلاثة دورات عادية متتالية خلال السنة ودون عذر مقبول، وهذا الحكم لا

---

[1]-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية،، مرجع سابق ، ص. ص، 143/142.

[2]- المادة 28، من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[3]- المادة 35، من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[4]- المادة 43، من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

شك سيضفي قدرا من الصرامة بالنسبة للمجالس المنتخبة ويلزم العضو بحضور دورات المجلس.

-أضافت المادة 48 من القانون 12-07 حالة جديدة موجبة لحل المجلس الشعبي الولائي ويتعلق الأمر بحالة الظروف الاستثنائية التي تحول دون تنصيب المجلس المنتخب(1).

-تضمن قانون الولاية الجديد حكما لأول مرة ويتعلق الأمر بحق الوالي في رفع دعوى بطلان مداولة أمام المحكمة الإدارية في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون أو التنظيم، وهذا ضمن أجل 21 يوما من إقرار المداولة.

-أعلنت المادة 59([2]) من قانون 12-07 عن طريقة جديدة لاختيار رئيس المجلس الشعبي الولائي تمثلت في تقديم المترشح من القائمة الفائزة بالأغلبية المطلقة للمقاعد، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على الأغلبية المطلقة يمكن للقائمتين الحائزتين على أغلبية خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل تقديم مرشح عنها، وفي حالة عدم حصول أي قائمة على خمسة وثلاثين بالمائة على الأقل يمكن لكل القوائم أن تقدم مرشح عنها، وهذه الأحكام تختلف مع القانون القديم 1990.

-ألزمت المادة 63([3]) من قانون الولاية رئيس المجلس الشعبي الولائي بالإقامة على إقليم الولاية، وليس هناك حكم مماثل في قانون 1990.

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص. ص، 146/144 .

[2]- المادة 59، من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[3]- المادة 63، من قانون 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع نفسه.

المبحث الثاني

مفهوم الولاية في التنظيم الإداري الجزائري

تهدف اللامركزية إلى تحقيق تقريب الإدارة من المواطن و العدالة الاجتماعية، كما تعد الولاية جماعة إقليمية للدولة و لقد بدأ الاهتمام بنظام الإدارة المحلية في الجزائر منذ بداية الاستقلال، إذ عمل النظام الجزائري على التخلص من بقايا وأثاره، وقد توجت أعمال الإدارة الجزائرية بإصدار جملة من القوانين التي تناولت النواحي التنظيمية و الإدارية لهذه المحليات، كما عمل على زيادة عددها كي تستطيع مواجهة التقدم الاقتصادي و العمراني و مسايرة و مواكبة العصر(1).

من خلال ما سبق سنتناول تعريف الولاية وعلاقتها بأجهزة الدولة (المطلب الأول)، التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى والدائرة الإدارية (المطلب الثاني) .

المطلب الأول

تعريف الولاية وعلاقتها بأجهزة الدولة.

إن الحديث عن التنظيم الإداري للولاية يفرض علينا دراسة قواعد قانون الولاية طبقا للتشريع المعمول به وهذا بدأ بالأمر 69-38 مرورا بقانون 90-09 وصولا إلى القانون الجديد 12-07، بحيث أننا سنتناول من خلال ذلك الإطار الدستوري و القانوني للولاية (الفرع الأول)،ومراحل إنشاء الولاية وخصائصها(الفرع الثاني) وعلاقة الدولة بأجهزة الدولة المختلفة (الفرع الثالث).

1- فريحة حسين،شرح القانون الإداري،دراسة مقارنة،ديوان المطبوعات الجامعية،الجزائر،2009، ص169.

الفرع الأول

الإطار الدستوري والقانوني للولاية

تستند الولاية في وجودها إلى أطر دستورية و أخرى قانونية باعتبارها هيئة إدارية لا مركزية تعني بالشؤون المحلية للمواطن، فهي في حقيقتها وجوهرها تجسد لمبادئ وأسس النظام الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي والمتمثلة خاصة في مبادئ سياسة اللامركزية والديمقراطية الشعبية وكذا الديمقراطية المحلية(1)، ونظرا لتوسع مهام الدولة و ثقل المهام المسندة إليها من أجل ذلك أوجدت الولاية .

أولا: الإطار الدستوري

تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكل من أشكال لامركزية النظام الإداري الجزائري، فالمادة 09(2) من دستور 1963 أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولي القانون تحديد نطاقها واختصاصاتها وذكرت هذه المادة البلدية بوضوح النص دون الولاية.

أما المادة(3) 36 من دستور 1976 فجاءت أكثر وضوحا من سابقتها لسنة 1963 فأشارت أن المجموعات الإقليمية هي الولاية و البلدية، وهو ما تكرس في المادة 15 (4)من دستور 1989، وتم تثبيته في التعديل الدستوري لسنة(5) 1996 بموجب

1- عبد القادر بن صالح، الهيئات المحلية في الجزائر، مكانة الهيئات المحلية في النظام الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي، الفكر البرلماني، نوفمبر 2010، العدد 26، ص76.

2- المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، المتعلق بدستور 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64.

3- الأمر رقم 76-97، يتضمن دستور 1976، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، صادر في 24 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94.

4- دستور 1989، مرجع سابق.

5-دستور 1996، مرجع سابق.

نص المادة 15 منه، ولقد أرسي الدستور الجزائري الحالي جملة من المبادئ بالمجالس المنتخبة بما يحفظ لها مكانة دستورية، فهذه المادة 14 فقرة الثانية(1) من دستور 1996 نصت على أن " **المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية**" .

أما المادة (2)16 من دستور 1996 فاعتبرت " **يمثل المجلس المنتخب قاعدة المركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية**"، ومما لاشك فيه أن الوجود الدستوري للمجالس الولائية المنتخبة يضمن لها مكانة مميزة بين مؤسسات الدولة وهيئاتها المختلفة ويضفي عليها شرعية دستورية تمكنها من ممارسة الدور المنوط بها على الصعيد التنموي فلا يتصور توثيق العلاقة بين الحكام و المحكوم إلا من خلال الدور الفعال و البارز للمجالس المنتخبة.

وإذا كان الواقع قد أثبت أنه يتعذر على الإدارة المركزية ممثلة في الوزارة في أي دولة كانت القيام بكل الأعمال، و إصدار كل القرارات المتعلقة بشؤون الإقليم على اختلاف إمكاناتها وظروفها، و احتياجات أفرادها، فإنه بات من الضروري الاستعانة بالمجالس المنتخبة لتسيير شؤون الإقليم، فسكان الإقليم ولاية كان أم بلدية هم أقرب إلى الميدان وهم الأدرى بالمنطقة واحتياجات أفرادها، فكيف لا نعترف لهم بحق المشاركة في تسيير مختلف الشؤون الخاصة بهذا الإقليم، لذا يعتبر الدستور الجزائري المجالس المنتخبة بأنها قاعدة اللامركزية ومظهر مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية. (3)

1-المادة 14 الفقرة الثانية،من المرسوم الرئاسي 96-438،يتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق.
2- المادة 16، من المرسوم الرئاسي 96-438،يتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، مرجع سابق.
3-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص . ص، 113-114.

ثانيا: الأساس القانوني للولاية

قبل التطرق إلى الولاية في قانون الولاية هناك وجودا قانونيا تضمنه القانون المدني(1) في نص المادة 49 وذكر المشرع ضمن تعداد الأشخاص الاعتبارية العامة الأشخاص المعنوية الإقليمية، فلا يمكن تسيير شؤون الدولة باعتراف لها فقط بالشخصية الاعتبارية، لأن الدولة تضطلع بأعباء السلطة العامة وتلبي سائر الخدمات العامة و تشبع الرغبات تحتاج إلى الاستعانة بأشخاص إقليمية أخرى كالولاية.(2)

أما من خلال قوانين الولاية فنجد أن قانون الولاية لسنة 1969 عرفت المادة الأولى من الأمر 69-38(3) المتضمن قانون الولاية بأنها "**هي جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية و اقتصادية واجتماعية وثقافية، وهي تكون أيضا منطقة إدارية للدولة**" ونصت المادة 02 على "**تحدث الولاية بقانون ويحدد اسمها ومركزها بموجب مرسوم**"، ولاشك أن هذا التعريف يعكس الوظائف الكثيرة للولاية ومهامها المتنوعة في ظل المرحلة الاشتراكية.

أما في ظل قانون الولاية لسنة 1990(4) عرفت المادة الأولى الولاية "**الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة تنشأ الولاية بقانون**"

1-المادة 49، من الأمر 75-58، يتضمن القانون المدني، مؤرخ في 26 ديسمبر 1975،صادر في 30 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية رقم 78، معدل و متمم بموجب قانون رقم 05-10، مؤرخ في 20 يونيو 2005، صادر في 20 يونيو2005، الجريدة الرسمية رقم 44.

2-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ، ص.ص83-84،مرجع سابق.

3-المادة الأولى، من الأمر 69-38، يتضمن قانون الولاية، مرجع سابق.

4-المادة الأولى، قانون رقم 90-09، يتعلق بالولاية ، مرجع سابق.

أما قانون الولاية12-07 لسنة 2012 عرفت المادة الأولى(1):" **الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة.**

وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة.

وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية للدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين. وتتدخل في كل مجالات الاختصاص المخول لها بموجب القانون.

شعارها هو بالشعب وللشعب.

وتحدث بموجب قانون"

من الملاحظ أن التعريف الأخير تميز بالتفصيل مقارنة مع تعريف 1990 فبعد الإعلان على أن الولاية جماعة إقليمية أضافت المادة الجديدة عبارة للدولة وهذا لإبراز الربط بين الولاية كتنظيم إداري و الدولة باعتبارها الجسم الأم والوحدة الأساسية.

وفصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية الغير الممركزة للدولة وأسندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالاختصاص، وأضافت المادة الأولى شعار الولاية وهو بالشعب وللشعب لتأكيد مكانة السلطة الشعبية في التنظيم الإداري الجزائري .

1- المادة الأولى،قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وتنشئ الولاية بموجب قانون وهو ما يضفي عليها طابعا خاصا، ويعطي لها أساسا قانونيا قويا، ويكفي القول أن الوزارة وهي تنظيم إداري أعلى وتتمتع بسمو المكانة، إلا أنها لا تنشأ بقانون بل بتنظيم ولا تتمتع بالشخصية الاعتبارية بل تستعمل الشخصية الاعتبارية للدولة. (1)

الفرع الثاني

إنشاء الولاية وخصائصها

سنتناول في هذا الفرع أهم المراحل التي تمر بها الولاية لإنشائها ثم إلى أهم الخصائص التي تتميز بها الولاية ثانيا.

أولا: إنشاء الولاية

مرت الولاية بثلاثة مراحل لإنشائها(2)وهي:

أ-مرحلة التقرير: وهي مرحلة انعقاد إرادة ونية السلطات العامة (القيادة السياسية ممثلي في الحكومة) المختصة في إحداث وإنشاء الولاية ذلك بعد إجراء الدراسات و المناقشات و المداولات اللازمة لاتخاذ قرار إنشاء الولاية.

ب-مرحلة التحضير: وهي تنحصر في إعداد الوسائل قانونية والفنية والبشرية والمادية والإدارية اللازمة والضرورية لمرحلة تنفيذ القرار(القانون) إنشاء الولاية.

ج-مرحلة التنفيذ: والمقصود بهذه المرحلة الدخول الفعلي في حيز التطبيق، وتحويل مرحلة التقرير إلى عمل وواقع مطبق، نظرا لأن عملية التنفيذ وبالرقابة والمتابعة المستمرة حتى يتم تحقيق أهداف الولاية.

1-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، نفس المرجع السابق، ص117.

2-شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، الجزائر، 2011/2010، ص41.

ثانيا: خصائص الولاية

تمتاز الولاية كمجموعة إدارية لامركزية إقليمية بمجموعة من الخصائص و المميزات الذاتية منها:

1- أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية إقليمية وجغرافية وليست مجموعة أو وحدة لامركزية فنية أو مصلحية أو مرفقية فقد وجدت ومنحت الاستقلال و الشخصية المعنوية ومنحت قسطا من سلطات الدولة على أساس إقليمي جغرافي وليس على أساس فني أو موضوعي(1)، فالجماعات المحلية استفادت بحرية لا بأس بها إلا أن المشاكل التي تعاني منها الولايات راجع ليس للقانون وإنما لعوامل أخري مرتبطة بالأسلوب المعتمد في انتخاب المجالس المحلية و الطريقة التي تبرم بها الصفقات العمومية، و الرقابة المالية التي تكاد منعدمة، و الضعف الكبير في مستوى المنتخبين ومن ثمة يجب للإصلاح أن يشمل هذه العوامل مجتمعة(2).

2- تعد الولاية كوحدة ومجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات و المصالح والمقتضيات المهنية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات واحتياجات المصلحة العامة في الدولة(3)، والولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني واختصاصاتها العامة تعد وتعتبر عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق و التعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات المجموعات الجهوية المهنية (البلديات) وبين أعمال السلطة المركزية في الدولة والولاية باعتبارها وسيلة وعامل انسجام لتحقيق

1-عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، 1990، ص166.
2 - نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية، الصادرة عن مجلة الإدارة، العدد 22، ص24.
3- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري،، ص166.مرجع سابق.

التوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية والمصلحة العامة في الدولة ولذلك كانت الولاية صورة من صور اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية.

3- تمتاز الولاية باعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسيرها وإدارتها لم يتم اختيارهم وانتقائهم كلهم بالانتخاب وإنما يختار البعض منهم بالانتخاب العام (الاقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي الولائي، بينما يعين باقي الأعضاء (المجلس التنفيذ) ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي، ليدير هذه الهيئة التنفيذية الوالي(1).

4- تتأكد صفة وطبيعة اللامركزية النسبية للولاية في اعتبارها وحدة إدارية مركزية في تحقيق وإنجاز المصالح المحلية للولاية وإشباع الحجات المحلية لسكان الولاية، وتشارك بذلك الولاية في أداء الخدمات اللازمة للمصلحة الجهوية لسكان الولاية، وهي بذلك ليست مجرد جماعة محلية لامركزية تشكل أعمالها امتداد لإعمال البلدية، وإعمال الدولة فحسب بل هي أيضا دائرة إدارية تمكن الإدارة المركزية للدولة بكل المعلومات المحلية المطلوبة في نفس الوقت تعكس عملها لخدمة المواطنين على الوجه الأكمل و المطلوب في إطار الأفاق التنموية.

1-المادة 02، من قانون 12-07، المتعلق بالولاية،ص09،مرجعسابق.

الفرع الثالث

علاقة الولاية بأجهزة الدولة المختلفة

سنتطرق في هذا المطلب إلى دراسة علاقة الولاية و الممثلة في الوالي مع الأجهزة المركزية لدولة(أولا)، ثم علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة(ثانيا).

أولا: علاقة الوالي بالأجهزة المركزية

يمكن حصر الأجهزة المركزية لدولة في رئاسة الجمهورية والحكومة ممثلة بالوزراء وعليه سنتناول علاقة الوالي برئيس الجمهورية ثم علاقة الوالي بالحكومة

1- علاقة الوالي برئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري وهو رئيس السلطة التنفيذية، فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابها وتكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية(1) كما يمكن اتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري(2).

وإذا تطرقنا إلى علاقة الوالي برئيس الجمهورية نجد أن ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بينهما، ماعدا مسألة التعيين حسب المادة 78 من دستور 1996، وإنهاء المهام، إلا أنه توجد علاقة غير مباشرة عن طريق الحكومة باعتبار رئيس الجمهورية هو القائد التنفيذي الأول، ويمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق الحكومة، كما يمارسها عن طريق الولاة الذين يتولون تنفيذ ما قد يصدر عنه من

1-قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخرى، الوادي، الجزائر، 2011، ص150.

2- ناصر لباد، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2011،ص67.

أعمال على مستوى الولايات باعتبار الولاة الأداة الفعالة على مستوي الولايات فهم يعملون سياسي على دعم سياسة رئيس الجمهورية، وذلك ما يبرر الاجتماعات الدورية التي يستدعى فيها الولاة للاجتماع مع رئيس الجمهورية.

2- علاقة الوالي بالحكومة

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

ويعد الوزير الرئيس الأعلى في جهاز الوزارة وهو عضو في الحكومة يتصف بالصفة السياسية وبالصفة الإدارية، ويقوم برسم سياسة وزارته في حدود السياسة العامة في الدولة ويقوم بتنفيذه.(1)

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

كما يحدد المرسوم التنفيذي 94-215(2)، أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، وتشكل المديريات التنفيذية مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام

1- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص225.
1- المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الأدارة العامة في الولاية وهياكلها، مؤرخ في 23 جويلية 1994، الجريدة الرسمية رقم 48.

الإداري الجزائري فالمديريات التنفيذية بوصف واضح هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في حدود جغرافية للولاية يوكل إليها تنفيذ سياسة الدولة وتجسيد وحدتها غير أنه تمارس هذه المديريات سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها هذه المصلحة وذلك بخضوعها للوزارة المعنية بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديريات من جهة، وخضوعها للوالي بوصفه ممثلا للدولة من حيث التنسيق بينها و الولاية.(1)

ثانيا: تفوق المركز القانوني للوالي على المجالس المنتخبة الحلية.

بما أن الجماعات المحلية ممثلة في الولايات والبلديات، وجعل تسيير هذه الوحدات الإدارية مناط بمجالس شعبية منتخبة والتي تمثل مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية في إطار الوصاية الولائية كهيئة إدارية، وسوف نتناول علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي ثم علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي.

1- علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي.

يعتبر المجلس الشعبي الولائي هو الجهاز المنتخب الذي يمثل الإدارة بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية، وهو هيئة المداولة والمعبر الرئيسي عن مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية إذ ينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية، وهو يعد المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الاتجاهات والتيارات التي يحمله وله دور فعال في جميع مجالات الحياة الاقتصادية الاجتماعية و العمرانية.(2)

2- فدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، قسم الحقوق، بسكرة، الجزائر، 2014/2013،ص 48.
2- فريحة حسين، شرح القانون الإداري ،مرجع سابق، ص170.

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة و الفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم وهذا حفاظا على سلامة المداولات ومشروعيتها وتكريس دولة القانون والمؤسسات(1) فإذا اكتشف الوالي عدم مشروعية هذه المداولات فعليه إما أن يطلب ببطلانها حسب المادة 54([2]) من قانون الولاية 12-07، المطلق أو البطلان النسبي أو يرفض التصديق عليها حسب الحالة كما أن للوالي حق المصادقة على المداولات المجلس الشعبي الولائي وله حق إثارة بطلان المداولات التي اتخذت خرقا لأحكام القانون أو تعارض مصالح الولاية كما أن الوالي بالمجلس الشعبي الولائي لا تقتصر على الجانب الإداري فقط بل تشمل أيضا المجال المالي فيما يتعلق بميزانية الولاية.

2- علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير وإدارة البلدية كجماعة إدارية لامركزية إقليمية وهو هيئة منتخبة وجهاز للمداولة بالبلدية(3) وقد عمل المشرع الجزائري على إبقائه تحت الوصاية الدائمة لوالي الولاية و التي تتعدىعلاقته بالمجلس الشعبي الولائي إلى المجلس الشعبي البلدي بحيث يخضعون إلى رقابة إدارية تمارسها عليهم جهة الوصاية فصفة المنتخب تزول بالوفاة أو الاستقالة أو الإقصاء أو الحصول مانع قانوني ويقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ويخطر الوالي بذلك وجوبا.

1- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص330.
2- المادة 54، من قانون 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
3-قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، مرجع سابق، ص 215.

بحيث يحق للوالي إقالة إي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعتريه حالة من حالات التنافي أو إيقاف أحد المنتخبين إذا تعرض لمتابعة قضائية أو إقصاء أي عضو محل إدانة جزائية نهائية.

كما أن رقابة الوالي للمجلس الشعبي البلدي تتعدى مراقبة الأعضاء إلى أعمال المجلس بحيث يقوم بمراقبة مداولات التي يودعها رئيس المجلس الشعبي البلدي من أجل التأكد من مدى مراعاتها للشروط والضوابط القانونية ولذلك يقوم بالتصديق عليها وإذا اكتشف عدم مشروعيتها فعليه إما أن يحكم ببطلانها المطلق أو البطلان النسبي أو عدم التصديق عليها حسب الحالة، هذا ويجوز للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي كهيئة وأن يحل محل رئيسه أيضا كرئيس وأن يحل محل سلطات البلدية ككل.(1)

المطلب الثاني

التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى والدائرة الإدارية

نظام المحافظة الذي قال عنه صاحبه (وهو وزير محافظة الجزائر الكبرى) إن أية مدينة مثل مدينة الجزائر لاتستطيع أن تستغني عن مثل هذا المشروع الضخم ، الذي يجب أن يساند ويحمل أمال العاصميين والعاصميات.

وجاء التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبري، بتقسيمها إلى هيئات إدارية تضم كل واحدة منها مجموعة من البلديات هذه الهيئات أطلق عليها إسم الدوائر الإدارية.

وعليه سنتطرق إلى محافظة الجزائر الكبري (الفرع الاول) ثم الدائرة الإدارية (الفرع الثاني)

1- فدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مرجع السابق، ص54.

الفرع الأول

التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبري

في هذه الفرع سوف نعالج مضمون قرار عدم دستورية الأمر المتعلق بالقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى لأهميته البالغة، ثم الإشارة لمعالجة مضمون قرار المجلس الدستوري الجزائري.

أولا: عدم دستورية محافظة الجزائر الكبرى

جاءت محافظة الجزائر الكبرى نتيجة توافر الإرادة السياسية في وضع نظام خاص بالعاصمة ([1]) وقد ظهر هذا الانشغال من خلال طبيعة اللجنة المكلفة بهذا الملف الضخم، ومتابعته من إصدار سلسلة من النصوص القانونية المتعلقة بمحافظة الجزائر الكبرى ويمكن إيجازها فيما يلي:

-المرسوم التنفيذي رقم 96-417 مؤرخ في 1997/11/20 يتضمن تنظيم وتسيير إدارة ولاية الجزائر ([2]).

-المرسوم الرئاسي رقم 97- 292 مؤرخ في 1997/08/02 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى ([3])

[1]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماجيستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص 20.

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 96-417 مؤرخ في 1997/11/20 يتضمن تنظيم وتسيير إدارة ولاية الجزائر، جريدة الرسمية عدد 72.

[3]- المرسوم الرئاسي رقم 97/ 292 مؤرخ في 1997/08/02 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 54.

-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1997/08/25 يحدد تنظيم وسير الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى([1]).

-الأمر 97 – 15 مؤرخ في 1997/05/31 يتعلق بالقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى ([2]).

-المرسوم التنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 1997/12/15 يتضمن تنظيم وسير محافظة الجزائر الكبرى ([3]).

إن هذه النصوص القانونية قد توحي إلى العناية التي منيت بها هذه الهيئة إلا أنه يعاب عليها المدة التي استغرقها اكتمال النظام التأسيسي لهذه الهيئة وما ينجم عنه من تضارب في تطبيق النصوص .

لقد أنيط للمجلس الدستوري مهام السهر على احترام الدستور الذي يتم عن طريق الرقابة الدستورية ، هذه العملية تعتبر كضمان للدستور أو كمجموعة من الوسائل القانونية لتأمين مطابقة القواعد القانونية مع الدستور.

إن الدساتير الجزائرية المتعاقبة منذ الاستقلال خصصت مكانة للجماعات الإقليمية للدولة والمتمثلة في الولاية والبلدية مما يمكن إضفاء على نظامها الصفة أو الطبيعة الدستورية لأنها تجسد علاقة الدولة الموحدة مع جماعاتها، لذلك فمن الطبيعي أن يكون لهذه الجماعات الإقليمية كالدولة نظام دستوري.

---

[1]- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1997/08/25 يحدد تنظيم وسير الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى، جريد رسمية عدد 84.

[2]- الأمر 97 – 15 مؤرخ في 1997/05/31 يتعلق بالقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبري، جريدة رسمية عدد 38.

[3]- المرسوم التنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 1997/12/15 يتضمن تنظيم وسير محافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 83.

ويعتبر قرار المجلس الدستوري الصادر بتاريخ 2000/02/27 قرار نوعيا بالنسبة للجماعات الإقليمية عموما وبالنسبة لنظام العاصمة خصوصا، وقد جاء في مضمونه عدم دستورية النظام القانوني الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى الصادر بالأمر 15/97([1]).

ثانيا: معالجة مضموم قرار المجلس الدستوري

صدر قرار المجلس الدستوري السابق ذكره بعد إخطاره من قبل رئيس الجمهورية، ومضمون قرار عدم دستورية نظام محافظة يمكن إيجازها في عناصر كما يأتي([2])

1-تكريس مبدأ الطبيعة الدستورية للجماعات الإقليمية عموما ولنظام مدينة الجزائر العاصمة خصوصا مع إمكانية تفرد هذا الأخيرة بقواعد تنظيم وسير وعمل خاصة بها وفقا للمادة 04([3]) من الدستور.

وحسب أساتذة القانون فإن المجلس الدستوري كرس وحدة الجماعات الإقليمية والمتمثلة في الولاية والبلدية حسب المادة 15 من دستور 1996.

2-تنظيم وسير وعمل النظام الخاص لمدينة الجزائر العاصمة من اختصاص السلطة التشريعية وهذا ضمن مجال التقسيم الإقليمي للبلاد حسب المادة 122 من الدستور.

3-التشريع في مجال التقسيم الإقليمي للبلاد مقيد بوجوب احترام أحكام المادة 15 من الدستور والتي حصرت الجماعات الإقليمية للدولة في الولاية والبلدية فقط.

4-عدم دستورية نظام المحافظة يرجع إلى سببين هما:

[1]- الأمر 97 – 15، يتعلق بالقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، مرجع سابق.
[2]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق. ص 26.
[3]- المادة 04: "عاصمة الجمهورية مدينة الجزائر" ، من دستور 1996، مرجع سابق.

أ-تجاوز مجال التشريع بالنسبة للتقسيم الإقليمي للبلاد.

ب- عدم التقيد بأحكام المادة 15([1]) من الدستور عندما قام بإنشاء جماعتين (المحافظة والدائرة الإدارية) تتمتع كل واحد منهما بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي مع تحديد قواعد خاصة في تنظيمها وسيرهما وعملهما .

وبالنسبة لعدم احترام قواعد التنظيم والسير العمل استند قرار المجلس الدستوري إلى المادة 15 من الدستور (حول الأملاك العامة والخاصة التي تملكها كل من الدولة، الولاية، البلدية) والمادة 78 منه التي تخص التعيينات رئيس الجمهورية في الوظائف العليا على رأس الولاية والذي يقتصر على الولاة و المادة 79 منه حول تعيين رئيس الجمهورية أعضاء الحكومة بعد استشارة الوزير الأول"

وأخيرا المادة 101 من الدستور وتعني الغرفة الثانية للبرلمان أي مجلس الأمة كطرف "ضروري" للمصادقة على القوانين.

وبعد إصدار قرار المجلس الدستوري بعدم دستورية الأمر 97-15 المتعلق بنظام محافظة الجزائر الكبرى تدخل رئيس الجمهورية وأصدر أمرا يتعلق بإدارة ولاية الجزائر و البلديات التابعة لها ([2])، بناء على قرار المجلس الدستوري ثم أتبعه بمرسوم رئاسي يتضمن تعديل المرسوم الرئاسي ([3]) رقم 97- 292 المتعلق بالتنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى.

[1]- المادة 15 ، من دستور 1996، مرجع سابق.

[2]- أمر رقم 2000-15، مؤرخ في 2000/03/01، المتعلق بنظام محافظة الجزائر الكبرى، الصادر في 2000/03/02، جريدة رسمية 09 .

[3]- - المرسوم الرئاسي رقم 97/ 292 ، يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، مرجع سابق.

إن الأمر رقم 2000-01 تدخل وأرجع كل الجهاز التنظيمي أو السياسي الإداري إلى نقطة الانطلاق وإذا كانت الوضعية القانونية لمدينة الجزائر في ظل نظام المحافظة غامضة، فإن الغموض ازداد أكثر في نظام ولاية الجزائر الحالي([1]).

الفرع الثاني

الدائرة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري

إن نص المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المحدد للتنظيم الإداري الحالي لولاية الجزائر والمنقول عن التنظيم الإداري لنظام محافظة الجزائر الكبرى قد أوجد تنظيما جديد للهيئات الإدارية التي تتوسط ولاية الجزائر والبلديات 58 التابعة لها.

هذه الهيئات سميت "الدوائر الإدارية" وإن اكتفاء النص القانوني بتكييف الهيئة دون تسميتها (أولا) ، لا مانع من التعرض إلى رؤية الفقه الفرنسي نظرا لفقدانها صمن الدراسات الجزائرية حول مفهوم الدائرة الإدارية (ثانيا).

أولا: المفهوم الملتبس لدائرة الإدارية

الدائرة الإدارية مبدأ تقليدي منغرس في القانون الإداري الفرنسي يبقي معالجته من قبل الفقه مشوبة بالالتباس مما يبرر ضرورة إزالة هذا الغموض اليوم ذلك أنه سوف يستعمل في مراجع القانون الإداري بدون أن يعرف أو يبقي مبهما مع صيغ أحرى كالإطار الإقليمي .

[1]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص .ص، 28/27.

يهدف هذا المفهوم إلى إنشاء مقاطعات للإقليم الإداري وهو ما يسمح بتحديد مجال تدخل واختصاص لكل إدارة أو يسمح بالاختصاص الإقليمي.

وإن الصعوبة تحديد هذا المفهوم يرجع إلى الدور المزدوج الذي منيت به الدائرة الإدارية في إطار التنظيم الإداري وإذا قمنا بتحليل أراء الفقهاء حول المفهوم لتبين أنه بتعارض مذهبين هما([1]):

المذهب الأول: يكتفي بتحديد الدوائر الإدارية في الدوائر الإقليمية للدولة Circonscriptions territoriales de l Etatحيث يرى جانب من الفقه أن التفرقة بين الدوائر الإدارية كإطار لممارسة مهام الدولة، بدون شخصية معنوية والجماعات الإقليمية Collectivités territoriales كمركز للمصالح الخاصة تعتبر من بين مفاتيح النظام الإداري الفرنسي.

المذهب الثاني: هذا المذهب يوسع الدوائر الإدارية إلى باقي الجماعات الإقليمية ويرفض معارضة كل واحة منها للأخرى.

فمنهم من يعرف الدائرة الإدارية على أنها وببساطة جزء من إقليم وكإطار لممارسة الصلاحيات سواء لسلطات إدارية عدم التركيز أو اللامركزية، غير أن هذه الأخيرة تعطي لها الشخصية المعنوية، كما يشير ذلك الفقه وهذا الرأي تؤيده بعض النصوص القانونية.

من خلال الطرح يظهر مدى صعوبة تبني مذهب دون أخر مما يبقي الغموض على مفهوم الدائرة الإدارية.

[1]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 35.

وهو ما يجعلنا نبحث عن الأسباب على ضوء الثقل التاريخي لهذا المفهوم من وراء الدور المزدوج للدائرة الإدارية حيث يمكن حصرها بإيجاز في نقطتين:

- تأمين هيمنة وسيطرة الدولة.

- ضمان إدارة إقليمية حسنة.

في الواقع يجب اعتبار الدائرة الإدارية كتقنية إدارية وكحد إقليمي لإطار نشاط مصالح عدم التركيز أو الجماعات المحلية والذي يستجيب لمتطلبات الإدارة الحسنة([1])

ثانيا: تكييف الدائرة الإدارية لولاية الجزائر

تنص المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 2000-45 المؤرخ في 2000/03/01 على أنه "تنظم ولاية الجزائر في دوائر إدارية..."و النص بالغة الفرنسية يشير إلى عبارة Circonscriptions Administratives في مقابلة عبارة " الدائرة الإدارية" وهي نفس العبارة المعتمدة في ظل التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى حسب المرسوم الرئاسي 97-292 المعدل.

إن عبارة "الدوائر الإدارية" التي أطلقت على الهيئة الإدارية حيث أن العبارة من الناحية القانون الإداري تعتبر تكيفا وليس تسمية.

فمشكل الترجمة هي من جملة المعاناة التي تعترض رجال القانون اليوم في سبيل فهم تصنيف النصوص القانونية.

ومن الأمثلة على ذلك نلاحظ أن عبارة "مقاطعة" هي نفسها الدائرة الإدارية إلا أن بعض الكتابات تفيد خلاف ذلك.

[1]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 36.

نفس المشكل يمكن أن نلاحظه في بعض مواد قانون الولاية رقم 90-09 أين يستعمل عبارة مقاطعة إدارية للدولة بجانب عبارة Circonscription Administrative de l Etat » باللغة الفرنسية بعد أن قام بتعريفها على أنها جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

لكن تبقى الصفة المميزة للدائرة الإدارية في الجزائر والدائرة la daïra في باقي ولايات الوطن من الناحية القانونية أنها جزء أو قسم Démembrement من هيئة الولاية، بالإضافة إلى أن نشأتها و "تعديلها" وإلغائها يدخل في المجال التنظيمي دون أن ننسي أنها تتحول إلى دائرة انتخابية في المناسبات الانتخابات المحلية([1]).

[1]- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 37.

الفصل الثاني
المركز القانوني للولاية

تنص المادة الأولي من قانون الولاية12-07 على ما يلي: "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة و تتمتع بالشخصية المعنوية و الذمة المالية المستقلة و هي أيضا الدائرة الإدارية الغير الممركزة للدولة. وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية و الدولة، وتساهم مع الدولة في إدارة و تهيئة الإقليم و التنمية... (1)"،ويتضح لنا أن المادة أعطت تعريفا مفصلا و محدد للولاية وهذا لإبراز و لربط الوجود بين الولاية والدولة، فالولاية لا تمارس صلاحياتها إلا في إطار مبدأ وحدة الدولة لإظهار وإبراز مكانة الولاية بين النظام الإداري المركزي وإدارة عدم التركيز، مع وجود علاقة بين هيئتين مختلفتين في تسيير الولاية بحيث توجد هيئة منتخبة من قبل الشعب و المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي وهيئة معينة من طرف السلطة الإدارية المركزية والمتمثلة في الوالي.

ولتوضيح ذلك سوف نتناول النظام القانوني لهيئتا الولاية(المبحث الأول) ومدى تأثير الولاية بالنظام الإداري اللامركزي وإدارة عدم التركيز(المبحث الثاني) .

1- المادة الأولى، من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية، مرجع سابق.

المبحث الأول

النظام القانوني لهيئتي الولاية

إن المادة الثانية من قانون الولاية 12-07 تنص "**للولاية هيئتان هما: المجلس الشعبي الولائي،الوالي**"، قد حصرت هيئتا الولاية في هيئتين فقط هما المجلس الشعبي الولائي والوالي(1)، فإن الهدف من وجود هده الهيئة هو تنفيذ مختلف السياسات التضامنية و التشاورية و العمومية بين الجماعات الإقليمية والدولة من جهة وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين من جهة أخرى، وعلى هذا الأساس سأتعرض إلى هذه الهيئتين في مطلبين.

المطلب الأول

المجلس الشعبي الولائي كهيئة إدارية لامركزية

إن تشكيل المجلس الشعبي الولائي و استنادا للقواعد القانونية المتعلقة بتكوينه فالمجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية كما أنه يمثل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة الموطنين في تسيير الشؤون العمومية وهو جهاز مداولة على مستوى الولاية و يعتبر الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية و الصورة الحقيقية التي بموجبها يمارس سكان الإقليم حقهم في تسيير و السهر على شؤونهم ورعاية مصالحهم من خلال تنفيذ مشاريع التنموية في مختلف القطاعات على مستوى الولاية .

وعليه سنتطرق إلى النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي(الفرع الأول)، ورئيس المجلس الشعبي الولائي(الفرع الثاني) .

1-المادة 02، من قانون رقم 12-07، يتعلق بالولاية ، مرجع سابق.

الفرع الأول

النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي

يحتل المجلس الشعبي الولائي مكانة هامة في حياة المواطن والدولة معا وأداة أساسية لممارسة السلطة الشعبية في إعداد المخططات التنموية ومتابعة تنفيذها، غير أنه لا يوجد هناك نص قانوني يعرف المجلس الشعبي الولائي، لكن هناك اتفاق بين رجال القانون على اعتبار أن المجلس الشعبي الولائي هو هيئة مداولة للولاية والأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية والمكان الحقيقي الذي بموجبه يمارس سكان الإقليم حقهم في تسييره(1).

زيادة على ذلك نلاحظ أن المادة 12 من(2) قانون الولاية 12-07 حددت بكل دقة ووضوح طبيعة المجلس من خلال عبارة "**مجلس منتخب**" وهذا ما يجعله الإطار المناسب للتعبير عن الديمقراطية وأسلوب من أساليب المشاركة في صناعة القرار المحلي.

أولا: انتخاب أعضاء للمجلس الشعبي الولائي

يتكون المجلس الشعبي الولائي من مجموعة من المنتخبين يتم انتخابهم من قبل سكان إقليم الولاية من بين المرشحين المقترحين من قبل الأحزاب أو المرشحين الأحرار، وينتخب المجلس الشعبي الولائي لمدة خمس سنوات بطريقة الاقتراع النسبي على القائمة حسب ما نصت عليه المادة 65 من قانون الولاية(3) 12-01 المتعلق بالانتخابات.

1-عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999، ص13.

2- المادة 12، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

3- المادة 65،من القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، مؤرخ في 2012/01/12، صادرة في2012/01/14، جريدة الرسمية رقم 01.

كما أنه تجري الانتخابات المحلية خلال ثلاثة أشهر قبل انقضاء مدة خمس سنوات قصد تجديد عضوية المجلس، كما ألزم القانون المجلس المنتخبة مواصلة أعمالها بعد انقضاء خمس سنوات وذلك في ثلاث حالات واردة على سبيل الحصر تتمثل في حالة وفاة رئيس الجمهورية أو حصول مانع أو تقديم استقالته أو إقرار الحالة الاستثنائية.

أما فيما يخص الشروط الواجب توافرها للترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي فإن القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات قد نص عليها بصفة صريحة من خلال المواد(1) 76-78-83 غير أنه ما يمكن ملاحظته أن المشرع لم يشترط عنصر الكفاءة للترشح لعضوية المجلس الشعبي الولائي بالرغم من أن عنصر الكفاءة يلعب دور كبير برقي و ازدهار الجماعات الإقليمية(2) وزيادة على ذلك يجب على المشرع أن ينص في قانون الولاية بصفة صريحة على إلزامية

1- **المادة** 76: لا يمكن التسجيل في نفس قائمة الترشح لأكثر من مترشحين اثنين (2) ينتميان إلى أسرة واحدة سواء بالقرابة أو بالمصاهرة من الدرجة الثانية.

- **المادة** 78: يشترط في الترشح إلى المجلس الشعبي البلدي أو الولائي ما يأتي: أن يستوفي الشروط المنصوص عليها في المادة3 من هذا القانون العضوي ويكون مسجلا في الدائرة الانتخابية التي يترشح فيها.

أن يكون بالغا ثلاثا وعشرين 23 سنة على الأقل يوم الاقتراع، أن يكون ذات جنسية جزائرية.

أن يثبت أداء الخدمة الوطنية أو الإعفاء منها، أن لا يكون محكوما عليه في جنايات وجنح المنصوص عليها في المادة 5 من هذا القانون العضوي ولم يرد اعتباره،

ألا يكون محكوما عليه بحكم نهائي بسبب تهديد النظام العام والإخلال به.

- **المادة** 83: يعتبر غير قابلين للانتخاب خلال ممارسة وظائفهم ولمدة سنة بعد التوقيف عن العمل في دائرة الاختصاص حيث يمارسون أو سبق لهم أن مارسوا فيها وظائفهم: الولاة، رؤساء الدوائر، الكتاب العامون للولايات، أعضاء المجالس التنفيذية للولايات، القضاة، أفراد الجيش الوطني الشعبي، موظفو أسلاك الأمن ،محاسبو أموال الولايات، الأمناء العامون للبلديات.

2-بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، تخصص دولة ومؤسسات عمومية جامعة الجزائر، كلية الحقوق، 2013/2012، ص 17.

التكوين لكل المنتخبين خلال عهدتهم الانتخابية من أجل تحسين معلومات المنتخبين حول مبادئ تسيير الإدارة العمومية.

ثانيا: كيفية توزيع المقاعد

نصت المادة 66(1) من القانون العضوي رقم 12-01 المتعلق بالانتخابات على كيفية توزيع المقاعد في المجالس المنتخبة المحلية بحيث أنه توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب وحسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

وأن جميع القوائم التي لم تحصل على نسبة (07%)على الأقل من عدد الأصوات المعبر عنها في الدائرة الانتخابية، لا يحق لها أن تتحصل على عدد المقاعد فالمادة 67 من القانون العضوي للانتخابات 12-01 عرفت المعامل الانتخابي على أنه ناتج قسمة عدد الأصوات المعبر عنها في كل دائرة انتخابية على عدد المقاعد المطلوب شغلها في نفس الدائرة الانتخابية، كما أنه تنقص عدد الأصوات لصالح القوائم التي لم تحصل على 7% ويتم توزيع المقاعد بعد ذلك على القوائم وفق عدد المرات التي حصلت فيها كل منها على المعامل الانتخابي، وبعد توزيع المقاعد بناء على المعامل الانتخابي، ترتب الأصوات الباقية للقوائم الفائزة بالمقاعد والأصوات التي تحصلت عليها القوائم التي لم تفز بالمقاعد وذلك حسب أهمية عدد الأصوات التي حصلت عليها وتوزع باقي المقاعد حسب هذا الترتيب،

1-**المادة** 66: توزع المقاعد المطلوب شغلها بين القوائم بالتناسب حسب عدد الأصوات التي تحصلت عليها كل قائمة مع تطبيق قاعدة الباقي الأقوى.

لا تؤخذ في الحسبان، عند توزيع المقاعد القوائم التي لم تحصل على نسبة 7% على الأقل من الأصوات المعبر عنها.

والمقعد الأخير يمنح في حالة تساوي الأصوات بين قائمتين أو أكثر للقائمة التي يكون معدل سن مرشحيها هو الأصغر.

الفرع الثاني

رئيس المجلس الشعبي الولائي.

سنتناول في هذا الفرع انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي ثم دورات المجلس وكذا لجان المجلس الشعبي الولائي.

أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي

نظم المشرع الأحكام المتعلقة برئيس المجلس الشعبي الولائي بموجب المواد58 إلى غاية المادة 75 من قانون الولاية 12-07 حيث يجتمع المجلس الشعبي الولائي تحت رئاسة المنتخب الأكبر سنا وهذا من أجل الإسراع في عملية تنصيب رئيسه خلال ثمانية(08) أيام من تاريخ الإعلان عن النتائج الانتخابات لمزاولة أعماله، فنجد الفقرة الثانية من (1)المادة 59 ألزمت القائمة الحائزة على الأغلبية المطلقة للمقاعد تقديم مرشح لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي، ولا يشترط بالضرورة أن يكون متصدر قائمة، كما يمكن للقائمتين الحائزتين على 35% على الأقل من المقاعد تقديم مرشح، و في حالة عدم حصول أي قائمة على 35% على الأقل من المقاعد يمكن لجميع القوائم تقديم مرشح.

وما يستنتج(2) أن المشرع قد أجاب على كل الاحتمالات لانتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.

[1]- المادة 59، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[2]-بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية، ص 28،مرجع سابق.

كما نصت (1)المادة 62 لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يختار نوابه لمساعدته في أداء مهامه شريطة أن يكون هؤلاء النواب من بين أعضاء المجلس الشعبي الولائي وأن يكون خلال ثمانية (08) أيام من تاريخ تنصيب الرئيس و أن يعرض القائمة للمصادقة عليها بالأغلبية المطلقة.

ويمكن أن يغيب و يستخلفه أحد نوابه في حالة حصول مانع له، كما أن(2)المادة 64 أكدت بصفة صريحة على أنه إذا تغيب رئيس المجلس الشعبي الولائي عن دورتين عاديتين في كل سنة دون مبرر فإنه يعتبر قد تخلى صراحة عن العهدة الانتخابية ولعل الهدف هو إضفاء المزيد من الجدية بالنسبة لرؤساء المجالس خاصة وأن لهم مناصب ذات مكانة رفيعة على المستوى المحلي(3).

ثانيا: دورات المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 14 من قانون الولاية 12-07 على أن المجلس الشعبي الولائي يعقد أربع (04) دورات في السنة، ومدة كل دورة منها خمسة عشر يوما (15) على الأكثر خلال شهر مارس، يونيو و سبتمبر وديسمبر،يتضح أن أربع دورات (04) في السنة كافية لتلبية احتياجات ومطالب وانشغالات المواطن المحلي غير أن مدة كل دورة خمسة عشر (15) يوما قد تبدو غير كافية لتحقيق الحد الأدنى من انشغالات سكان الولاية خاصة الولايات ذات الكثافة السكانية العالية خصوصا وأن مدة خمسة عشر (15) يوما غير قابلة لتجديد.

[1]- المادة 62، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[2]- المادة 64، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[3]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، ص 211، مرجع سابق.

كما أن المجلس الشعبي الولائي يمكنه أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي وهذا ما أكدته (1)المادة 15 من قانون الولاية 12-07 "**يمكن المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع في دورة غير عادية بطلب من رئيسه أو ثلث 3/1 أعضائه أو بطلب من الوالي.**

تختتم الدورة الغير العادية باستنفاذ جدول أعمالها.

يجتمع المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون في حالة كارثة طبيعية أو تكنولوجية". حيث أن عبارة "**بقوة القانون** " الواردة في المادة 15 تلزم المجلس الشعبي الولائي أن يجتمع بقوة القانون في حالة الكارثة الطبيعية أو التكنولوجية، إلا أن لم يحدد بدقة ما هي الحالات التي تندرج ضمن الكارثة التكنولوجية على عكس الكوارث الطبيعية.

كما أن قانون الولاية جاء خاليا من أية إشارة إلى الدورة التي يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يصادق على نظامه الداخلي، هل يتم في أول دورة أم في الدورات الآتية.

ثالثا: مداولات المجلس الشعبي الولائي

نظم المشرع المداولات المجلس الشعبي الولائي في أحكام قانون الولاية 12-07 بحيث نجد الفقرة الثانية من(2)المادة 51 نصت كقاعدة عامة على أن"...**المداولات المجلس الشعبي الولائي تتخذ بالأغلبية البسيطة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي الحاضرين أو الممثلين عند التصويت.**" أما عبارة " **باستثناء الحالات المنصوص عليها في القانون..**" الواردة في نفس الفقرة قد يفهم أن هناك بعض

[1]-المادة 15، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[2]-المادة 51، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

المداولات المجلس تتخذ بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس على غرار المداولات المتعلقة بتشكيل لجان دائمة أو خاصة، يشترط فيها الأغلبية المطلقة من طرف أعضاء المجلس للمصادقة عليها.

أما الفقرة الأولى من(1)المادة 52 من قانون الولاية 12-07 تنص "**تحرر المداولات وتسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من رئيس المحكمة المختص إقليميا.**

وتوقع هذه المداولات وجوبا أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية أيام (8) من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام.

كما أن عبارة رئيس المحكمة المختص إقليما فالمادة لم تشر صراحة إلى المحكمة الإدارية دون غيرها لذا كان من الأجدر أن ينص بصفة صريحة إلى رئيس المحكمة الإدارية المختصة إقليميا.

ولقد ألزمت المادة 52 من قانون الولاية 12-07 في فقرتها الثانية على جميع الأعضاء المجلس الشعبي الولائي أو الممثلين عند التصويت أن يوقعوا على مداولات المجلس أثناء الجلسة، ويرسل مستخلص من المداولة في أجل ثمانية (8) أيام من رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى الوالي مقابل وصل استلام.

أما (2)المادة 25 من قانون الولاية 12-07 تعطي الحق المجلس الشعبي الولائي بأن يجري مداولاته وأشغاله إما بالغة العربية أو الأمازيغية من خلاله تجري مداولات

[1]-المادة 52، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[2]-المادة 25، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية،مرجع نفسه.

و أشغال المجلس الشعبي الولائي بالغة الوطنية غير أن (1)هناك اختلاف بين أحكام المادة 25 من قانون الولاية 12-07 نجدها تلزم المجلس الشعبي الولائي بأن يحرر مداولاته وأشغاله وتحت طائلة البطلان باللغة العربية.

أما الفقرة الأولى من(2)المادة 26 من قانون الولاية 12-07 فتؤكد بصفة صريحة على أن جلسات المجلس الشعبي الولائي تكون علانية والهدف من ذلك هو السماح لشريحة من المواطنين لسكان الولاية الحضور هذه الجلسات.

كما يمكن حسب الفقرة الثانية من المادة 26 من قانون الولاية فإنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يداول في جلسة مغلقة في حالتين هما: حالة تأديبية للمنتخبين وحالة الكوارث الطبيعية أو التكنولوجية.

أما المادة 19من قانون الولاية 12-07 نجدها تؤكد أن اجتماعات المجلس الشعبي الولائي لا تصح إلا بحضور الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثاني

الهيئة التنفيذية للولاية

بعدما تناولنا في المطلب الأول المجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية والذي يعتبر قاعدة اللامركزية لتمثيل المواطنين على المستوى المحلي يقابلها بصور ثانية لتنظيم الإدارة المركزية ممثلة في الوالي و الذي يعتبر ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية من جهة و ممثل الولاية من جهة أخرى.

[1]-بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية، ص 45،مرجع سابق.

[2]-المادة 26، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

إن دراسة الهيئة التنفيذية للولاية يتطلب علينا التطرق إلى الوالي كممثل لإدارة عدم التركيز(الفرع الأول)، واختصاصات الوالي (الفرع الثاني) والرقابة على الهيئة التنفيذية (الفرع الثالث) ثم الأجهزة المساعدة للوالي (الفرع الرابع).

الفرع الأول

الوالي كممثل لإدارة عدم التركيز

إن الفقرة التاسعة من(1)المادة 78 من دستور 1996وكذا أحكام الفقرة العاشرة من المادة الأولي من المرسوم الرئاسي(2)رقم 99-240 المؤرخ في 1999/10/19 الذي يحدد التعين في الوظائف المدنية و العسكرية نجدها تؤكد بصفة صريحة على أن الوالي يتم تعينه بموجب مرسوم رئاسي، ولعل السبب في إنفراد رئيس الجمهورية بمسألة تعيين الوالي يعود إلى أهمية هذا المنصب وحساسيته سواء على الصعيد السياسي أو الإداري(3).

أولا: التعريف القانوني للوالي

إن النصوص القانونية و التنظيمية وعلى الرغم من كثرتها و تنوعها إلا أنها لم تضع تعريفا محدد لمنصب الوالي، لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه فقد جاءت (4)المادة 110 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية بأن "**الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية.**

---

[1]- المادة 78،من دستور 1996، مرجع سابق.

[2]- المرسوم الرئاسي رقم 99-240، ، الذي يحدد التعين في الوظائف المدنية و العسكرية،مؤرخ في 1999/10/19، صادر في 1999/10/31، جريدة الرسمية رقم 76،

[3]- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 1986، ص159

4- المادة 110، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وهو مفوض الحكومة"، كما عرفته المادة 04 من المرسوم(1) التنفيذي90-203 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية المعدل و المتمم بأن "**الوالي هو: ممثل الدولة ومندوب الحكومة في الولاية**" كما تم تعريف الوالي بأنه(2) "**جهاز لعدم التركيز الإداري**"، وبأنه(3) "**الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية**".

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري تطرح الكثير من الإشكالات نظرا لانعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب، إلا أننا(4) وبصورة عامة يمكننا أن نضع الإطار العام لهذا المنصب بوصفه من مناصب العليا ذات الوظائف المحلية بأنه منصب يجمع بين صورتين معا:

الصورة السياسية من حيث التعين وإنهاء المهام وغياب نظام قانوني خاص يحكمها وذلك ما تم إقراره صراحة من خلال الفصل الثالث من(5) الأمر 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

الصورة الإدارية من حيث أعمال الوالي التي يغلب عليها الطابع الإداري والصلاحيات الملقاة على عاتقه بوصفه القائد الإداري الأول في الولاية و التي يمارسها بآليات إدارية بحت.

1- المرسوم التنفيذي رقم 90-230، أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا، الصادر في 1990/07/28 الجريدة الرسمية 31، معدل ومتمم، بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305، الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 1991.

2-لباد ناصر، القانون الإداري، ص137، مرجع سابق.

3- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية، ص159، مرجع سابق.

4-عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، ص56، مرجع سابق.

5- الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مؤرخ في 2006/07/15، صادر في 2006/07/16، الجريدة الرسمية 46

ثانيا: شروط تعيين الوالي

يتم تعيين الولاة من قبل رئيس الجمهورية منفردا(1)، وذلك بموجب مرسوم رئاسي، وقد كانت مسألة التعيين في منصب الوالي قبل صدور المرسومين 99-239 و 99-240 تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات الإجراء المقترح، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء، ودون اقتراح من أية جهة كما تنص على ذلك المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240 حيث تم إدراج المناصب التي يتولي فيها رئيس الجمهورية صلاحية التعيين وغياب جهة الاقتراح مما يدل على عدم وجودها قانونا، أما إنهاء مهام الولاة يتم من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال (طبقا لقاعدة توازي الأشكال) التي تكون في مرسوم التعيين وتكون غالبا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام(2).

انطلاقا من أحكام الأمر رقم 06-03 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية نجدها نصت على جملة من الشروط التي يجب أن تتوفر في المترشح للوظيفة العمومية ومن بين هذه الشروط العامة نذكر الجنسية الجزائرية طبقا لنص(3) المادة 75 إلا أنها لم تفرق بين الجنسية الأصلية و الجنسية المكتسبة وكذا التمتع بالحقوق المدنية وهي تلك الحقوق اللصيقة بالمواطن كالحق في الانتخاب و السيرة الحسنة بأن لا يكون المترشح قد ارتكب جريمة من الجرائم .

السن واللياقة البدنية بحيث أن السن الأدنى للالتحاق بالوظيفة العمومية هو ثمانية عشر سنة(18) سنة ويمكن للإدارة أن ترفع السن خاصة في المناصب الحساسة كالوالي، بالإضافة إلى تمتع المترشح بعقل سليم و في صحة جيدة.

---

[1]- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص.ص21/20.

[2]- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع نفسه، ص27.

[3]- المادة 75 من الأمر 06-03، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مرجع سابق.

الخدمة الوطنية وهي أن يكون المترشح في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية.

إلى جانب الشروط العامة هناك شروط خاصة يجب أن تتوفر في المترشح منها النزاهة وهو توفر الصفات الحميدة و الإخلاص المطلوب الواجب توافره في شغل الوظائف العليا.

المستوي العلمي و التكوين الإداري هذا ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 على وجوب حيازة المترشح على شهادة جامعية أو التخرج من المدارس العليا للإدارة، كما أن القانون حدد فئات التي يكون تعيين الولاة منها و هم الأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر و الفئة الثالثة تبقي لسلطة التقديرية لرئاسة الجمهورية.

الفرع الثاني

اختصاصات الوالي

يمارس الوالي سلطات كثيرة سواء باعتباره ممثلا للدولة أو باعتباره ممثلا للولاية وهيئة تنفيذية يستعمل وسيلة القرار الإداري وسلطة الضبط لتحقيق النظام العام(1).

وباعتبار الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية وبالتالي فمنصب الوالي له مركز قانوني أساسي في التنظيم الإداري اللامركزي وعليه سنتطرق إلى اختصاصاته:

[1]-علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص155.

أولا: سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية

تقرر (1)المادة 102 من قانون الولاية 12-07 سلطات الوالي كممثل للولاية حيث يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها.يقدم الوالي تقريرا عن تنفيذ المداولات كما يطلع المجلس على نشاط القطاعات الغير الممركزة بالولاية(2)، ويطلع الوالي المجلس على مدى تنفيذ التوصيات في إطار التشريع و التنظيم المعمول به(3)، يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية و الإدارية وإدارة أملاك و ممتلكات الولاية(4)، كما يمثل الوالي الولاية أمام القضاء(5)،ويعد الوالي مشروع الميزانية ويتولي تنفيذها،وهو الأمر بالصرفها(6)،ويسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها و يتولي تنشيط ومراقبة نشاطاتها(7).

يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي(8) ولا يملك المجلس الشعبي الولائي في حقيقة الأمر إلا حق الإعلام و الاطلاع عند كل دورة عادية للمجلس حيث يقدم الوالي تقرير حول حالة تنفيذ المداولات، أما في الفترة الفاصلة بين الدورات يطلع الوالي رئيس المجلس بانتظام على حالة تنفيذ المداولات و التوصيات.

[1]- المادة 102، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[2]- المادة 103، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.
[3]- المادة 104، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.
[4]- المادة 105، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.
[5]- المادة 106، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.
[6]- المادة 107، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع نفسه.
[7]- المادة 108، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.
[8]- المادة 124، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

من خلال ما سبق ذكره نلاحظ أن الوالي هو المهيمن على سلطة القرار في الولاية مسؤوليته شكلية و غير فعلية أمام المجلس الشعبي الولائي فالإجراءات المترتبة عليه اتجاه المجلس لا تحمل في فحواها رقابة حقيقية عليه(1).

ثانيا: سلطات الوالي بصفته ممثل للدولة

الوالي هو ممثل الدولة و مفوض الحكومة على مستوى الولاية، ينفذ قرارات الحكومة و التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء(2)، ينشط الوالي وينسق و يراقب نشاط مصالح الدولة باستثناء بعض القطاعات(3).

يقوم بمهام الضبط الإداري و الذي يتمثل في السهر على حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، وحفظ النظام و الأمن والسلامة و السكينة العامة و يتولي تنسيق نشاط مصالح الأمن المتواجدة على إقليم الولاية ويلزم رؤساء مصالح الأمن بأعلامه بقضايا المتعلقة بالأمن العام و النظام العمومي كما يمكن أن يسخر قوات الشرطة و الدرك الوطني في حالات استثنائية(4).

الضبط القضائي يمارسها في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة، ويعتبر الوالي مسؤولا عن إعداد ووضع تدابير الدفاع و الحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا(5) ويسهر على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية ويمكنه تسخير الأشخاص والممتلكات(6)، يسهر على حفظ أرشيف الدولة والولاية والبلديات(7).

---

[1]- سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة ماجستير فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، تيزي وز، الجزائر، 2013، ص 82.

[2]-المادة 115، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[3]-المادة 111، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

[4]- المادة 116، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

[5]- المادة 117، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع سابق.

[6]- المادة 119، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

[7]- المادة 120، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

الفرع الثالث

الرقابة على الهيئة التنفيذية

يخضع الوالي إلى ثلاث صور من الرقابة تتمثل في الرقابة الإدارية، والسياسية و الرقابة القضائية.

أولا: الرقابة الإدارية والسياسية

تنصرف الرقابة الإدارية إلى الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين من قبل رؤسائهم في حياتهم الوظيفية، مما جعل من الوالي خاضعا في هذا الشأن لرقابة وزير الداخلية في أعماله الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من قبل الأفراد أو بدونها، وذلك ما يجرنا إلى القول بأن التظلمات الإدارية التي ترفع بشأن أعمال الولاة توجه لوزير الداخلية دون سواه مهما كانت طبيعة هذا العمل ومجال إصداره (1).

أما الرقابة السياسية تمارس من نفس الجهة (وزير الداخلية) وهذا من خلال التقارير التي يكون الولاة ملزمين برفعها لهذه الجهة.

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

هذا يبين أن رقابة المجلس الشعبي الولائي محدودة مقارنة مع صلاحيات الواسعة للوالي، بحيث لا يستطيع المجلس مراقبته إلا ما يريد الوالي إظهار هو بيانه

[1]- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، ص83، مرجع سابق.

[2]- المادة 104، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

للمجلس مما يعكس النفوذ الواسع وهيمنة الوالي على الحياة الإدارية والسياسية في الولاية.

وتتمتع جماعات الضغط المختلفة من النقابات المهنية وجمعيات مختلفة (مجتمع مدني) ووسائل الإعلام، طبقا للقوانين الأساسية، بوسائل وأدوات ضغط معتبرة على الوالي من أجل تقويم وتوجيه ممارساته والضغط عليه حتى لا يخرج عن إطار القانون(1).

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

ثانيا: الرقابة القضائية على أعمال الولاة

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

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

[1]- محمد صغير بعلي، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص 27.

وكذلك تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية والدعاوى التفسيرية، ودعاوى فحص المشروعية للقرارات الصادرة عن الولاية و المصالح الغير الممركزة للدولة على مستوى الولاية"(1).

الفرع الرابع

الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ويتولي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك([2]).

ولقد بين المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها أن الإدارة العامة للولاية موضوعة تحت سلطة الوالي وتتكون من ([3]).

أولا: الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية

ويوجد على رأسها الكاتب العام للولاية أو الأمين العام للولاية الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي وذلك طبقا لنص المادة 3 الفقرة 8 من المرسوم الرئاسي 99-240 المتعلق بالتعيينات في الوظائف المدنية والعسكرية.

فا صلاحيات الموكلة للكتابة العامة والتي يتولاها الكاتب العام للولاية تحت سلطة الوالي فهي تتمثل في: يسهر على العمل الإداري ويضمن استمراريته .

-يتابع جميع مصالح الدولة الموجودة في الولاية.

---

[1]- المادة 800، من قانون 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية، مؤرخ في 25 فبراير 2008 صادر في 23 أفريل 2008، الجريدة الرسمية رقم 21.

[2]- المادة 127، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع سابق.

[3]- فدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 31.

-ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس ويعدها ويتولى كتابتها.

-ويتولى رئاسة لجنة الصفقات العمومية.

ثانيا: المفتشية العامة

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي 94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها أنه من مشتملات الإدارة العامة مفتشية عامة التي تخضع لنص خاص، وهو النص الذي صدر فعلا بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية.

ويتم تسيير المفتشية العامة في الولاية بواسطة مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين([1]).

أما بالنسبة لصلاحيات المفتشية العامة فإنها تتولي تحت سلطة الوالي القيام بما يلي: -التقويم المستمر لعمل الهياكل والأجهزة والمؤسسات غير الممركزة واللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية والجماعات المحلية.

-السهر على الاحترام الدائم للتشريع والتنظيم المعمول بهما والقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة بطلب من الوالي.

[1]- المادة 05، من المرسوم التنفيذي 94-216، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، المؤرخ في 1994/01/23، الجريدة الرسمية العدد 48.

ثالثا: الديوان

وهو جهاز يوضع لمساعدة الوالي وبالتالي فهو تحت سلطته المباشرة، ويتم تعيين رئيس الديوان بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء، أما بالنسبة للمهام التي يقوم بها الديوان فهي: -العلاقات الخارجية والتشريفات.

-العلاقات مع أجهزة الصحافة والإعلام.

-أنشطة مصالح الاتصالات السلكية واللاسلكية والشفرة.

رابعا: رئيس الدائرة

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

ويرئس الدائرة رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي، وتكون صلاحياته محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215، ويساعد رئيس الدائرة الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها والقرارات الحكومة والمجلس الشعبي الولائي ومجلس الولاية، كما يطلع رئيس الدائرة الوالي عن الحالة العامة في البلديات.

خامسا: مجلس الولاية

نصت المادة 3 من المرسوم التنفيذي 94-215 على أنه يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجتمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاطات في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها.

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

سادسا: مديرية الإدارة العامة ومديرية التقنين العام

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

-مديرية التقنين والشؤون العامة وتتكون من مصلحتين إلى أربع مصالح وتقسم كل مصلحة ثلاث مكاتب على الأكثر.

-مديرية الإدارة المحلية وتتكون من مصلحتين إلى إربع مصالح وتقسم كل مصلحة ثلاث مكاتب على الأكثر بحيث تسهر على تطبيق التقنين العام و احترامه وتطبيق التنظيم المتعلق بتنقل الأشخاص وتدرس منازعات الدولة والولاية وتتابعها كما تعد مديرية الإدارة المحلية ميزانية التسيير وميزانية التجهيز في الولاية وتجمع كل الوثائق الضرورية لتسيير مصالح البلديات سيرا منتظما.

سابعا: الوالي المنتدب

تم إحداثه لدى ولاة الجزائر، وهران، قسنطينة ثم تم تعميمه على مستوى ولايات التراب الوطني، ويناط بمندوب الأمن لمساعدة الوالي في تصور التدابير الخاصة بميدان الأمن الوقائي وتنفيذها وتقييمها([1]).

[1]- فدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مرجع سابق، ص 39.

المبحث الثاني

مدى تأثر الولاية بالنظام الإداري اللامركزي وإدارة عدم التركيز

إن المشرع في قانون الولاية 12-07 اعترف لهيئتا الولاية بصفة صريحة بممارسة العديد من الاختصاصات وخاصة المتعلقة منها بالتنمية المحلية، وهذا من أجل ضمان المشاركة الواسعة و الفعالة للمواطنين في القيام بالعديد من البرامج و المخططات.

وحتي تتمكن الولاية من ممارسة صلاحياتها اعترف المشرع بمنح المنتخبين الاستقلال الكافي لتسيير الولاية، كما أن الولاية قد تمارس صلاحيات المنصوص عليها في القانون بصفة مستقلة لكن هذا الاستقلال لا يصل إلى حد الانفصال المطلق عن السلطة المركزية، لأن هذا الأخير قد يؤدي إلى زعزعة كيان الدولة ووحدتها، إذ لا مفر من ربط الولاية بالسلطة المركزية بحيث تمارس هذه الأخيرة الرقابة الوصائية على أعضاء و أعمال هيئات الولاية.

وعلى هذا الأساس سندرج عدم التوازن بين هيئتا الولاية(المطلب الأول)، أثر منصب الوالي في التنظيم الإداري الجزائري(المطلب الثاني) .

المطلب الأول

عدم التوازن بين هيئتا الولاية

نص المشرع بموجب أحكام قانون الولاية 12-07 على عنوان الفصل الرابع بـ"صلاحيات المجلس الشعبي الولائي من الباب الثاني، أما الفصل الأول و الثاني من الباب الثالث من نفس القانون فخول كذلك العديد من السلطات للوالي سواء بصفته ممثلا للولاية أو بصفته ممثلا للدولة، فقد استعمل المشرع عبارة "سلطات الوالي" في عنوان هذين الفصلين المشار إليها أعلاه وهنا نلاحظ أن مصطلح

"السلطات" أوسع بكثير من مصطلح "صلاحيات" من جهة ومن جهة أخرى أن مصطلح "صلاحيات" جزء من مصطلح "سلطات" لأن هذا الأخير هو مصطلح عام، وهذا ما يؤدي إلى تقوية مكانة الوالي على المستوى المحلي على حساب المجلس الشعبي الولائي مما ينقص من مكانة مبدأ اللامركزية، وذلك بتشديد الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس (الفرع الأول)، والرقابة الوصائيةعلى أعمال المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني)، مع إضعاف صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثالث) .

الفرع الأول

تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس

تتمثل صور الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي من خلال مواد 42 و43، 44، 45، 46، من قانون الولاية 12-07 في ثلاث حالات وهي الإقصاء و التوقيف و الإقالة وهي على النحو التالي:

أولا:الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي

1-الإقصاء:

نظم قانون الولاية رقم 12-07 أحكام الإقصاء في المدتان 44 و 46 فنجد الفقرة الأولى من (1)المادة 44 تؤكد على أنه يقصى بقوة القانون كل منتخب بالمجلس الشعبي الولائي إذا ثبت أنه يوجد تحت طائل عدم القابلية للانتخاب أو وجد في حالة التنافي المنصوص عليها قانونا، ومع العلم أن الإقصاء لا يكون إلا بقرار صادر من طرف وزير الداخلية بناءا على مداولة المجلس الشعبي الولائي وهذا ما كدته المادة 44 من قانون 12-07 في الفقرة الثانية و الثالثة، أما الفقرة الرابعة نجدها

[1]- المادة 44، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

أعطت الحق للعضو المنتخب المعني بالقرار تقديم طعن قضائي في قرار الإقصاء أمام مجلس الدولة في أجال أقصاه أربع أشهر من تاريخ تبليغ هذا القرار(1)بالإضافة إلى ذلك إذا كان أي من عضو من أعضاء المجلس الشعبي الولائي محل إدانة جزائية نهائية بسبب ارتكابه جنحة أو جناية لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف، فيقصي بقوة القانون ويثبت هذا الإقصاء بموجب قرار من وزير الداخلية بناء على مداولة المجلس الشعبي الولائي وهذا ما نصت عليه المادة 46 من قانون الولاية 12-07.

2-التوقيف

يعتبر الإيقاف تجميدا مؤقتا للعضوية المنتخب لسبب من الأسباب التي حددها القانون و تبعا للإجراءات التي رسمها بموجب(2) المادة 45 من قانون الولاية رقم 12-07 ومن خلال هذه المادة نستنتج أن قرار توقيف العضو المنتخب بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي في حالة ما إذا كان محل متابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف لا تمكنه من متابعة عهدته الانتخابية بصفة صريحة حسب المادة 45 من قانون الولاية 12-07 مع استبعاد المخالفة بصفة صريحة، فإذا صدر حكم قضائي نهائي من طرف المجلس القضائي يقضي ببراءة المنتخب فإن هذا الأخير يستأنف ممارسة مهامه الانتخابية مباشرة حسب المادة 45 من قانون الولاية 12-07.

أما من حيث الاختصاص فإن الفترة الثانية من المادة 45 من قانون الولاية رقم12-07 نجدها تحدد بصفة صريحة الجهة المخولة بإصدار قرار توقيف العضو المنتخب و المتمثلة في الوزير المكلف بالداخلية، أما من حيث المحل يتمثل في

[1]- المادة 829، من قانون 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مرجع سابق.
[2]- المادة 45، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

تعطيل ممارسة العضو المنتخب بالمجلس الشعبي الولائي لمهامه الانتخابية كأن لا يحضر المجلس مثلا حسب المادة 45.

أما من حيث الشكل والإجراءات: فيجب أن يتم توقيف العضو المنتخب بموجب مداولة من طرف المجلس الشعبي الولائي و الحكمة من ذلك هو المحافظة على مصداقية هذه المداولة، ويجب أن يثبت قرار توقيف العضو المنتخب بموجب قرار من وزير الداخلية و الجماعات المحلية، وهو (1) ما يشكل ضمانة قانونية للمعني بالقرار بحيث أن التسبيب له فوائد عدة للمعني بالأمر وللرأي العام و للوزير مصدر القرار ولشرعية الإعمال الإدارية.

3- الاستقالة

لقد نظم قانون الولاية رقم 12-07 أحكام الاستقالة بموجب المادتان 42 و 43 بحيث نجد الفقرة الأولى و الثانية من (2)المادة 42 يؤكد على أن استقالة العضو المنتخب تكون سارية أذا قرر أعضاء المجلس الشعبي الولائي ذلك بموجب مداولة، والجدير بالملاحظة أن استقالة العضو المنتخب في المادة 42 جاءت مضبوطة و دقيقة لكنها تمتاز بالصعوبة وهذا من أجل المحافظة على مبادئ حسن سير الولاية بانتظام في أداء مهامها من جهة و من جهة أخرى تفادي حدوث ظاهرة كثرة الاستقالات المقدمة من طرف أعضاء المجلس الشعبي الولائي وها تماشيا مع سياسة مبدأ اللامركزية(3).

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون البلدية 11-10، دار الجسور لنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص 285.
[2]- المادة 42، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.
[3]- بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية، ص101، مرجع سابق.

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس بصفة جماعية

بالإضافة إلى الوصاية على المجلس بصفة جماعية بحيث لا تخص عضو بمفرده بل تمس المجلس كتشكيلة ويتعلق بالجانب الإجرائي بإعلام الوالي بكل ما يتعلق بالمجلس بدء بالتشكيلة وانتخاب الرئيس المجلس و إعداد النظام الداخلي و المصادقة عليه.

وممارسة الوصاية الإدارية على المجلس بجميع أعضائه بصفة جماعية ويتم ذلك بحل المجلس، وإجراء انتخابات جزئية ويحدث ذلك بتوفر حالات محددة بموجب المادة 48 من قانون 12-07 المتعلق بالولاية على سبيل الحصر(1)وهذه الحالات هي: حالة خرق أحكام دستورية كالمساس بطبيعة النظام أو رمز من رموز الدولة

-حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس بسبب التزوير أو وجود تهديد للأعضاء والاستقالة الجماعية بإقدام الأعضاء على الاستقالة بصفة جماعية .

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

-انخفاض عدد الأعضاء إلى أقل من النصف عندما يتناقص عدد المنتخبين.

-إعادة التقسيم الإقليمي للبلديات وهو تعديل في عدد الوحدات الإقليمية البلدية سواء بالتقليص أو الزيادة وفي حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب.

- الاختلاف الخطير للأعضاء الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

[1]- المادة 48، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

وتترتب نتائج عن حل المجلس وتتمثل في سحب العضوية بالمجلس عن جميع الأعضاء الذين كان يتشكل منهم المجلس.

الفرع الثاني

الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي

يقصد بها ذلك النوع من الرقابة الإدارية تحقيقا لمبدأ المشروعية التي تمارس على أعمال المجلس في ما يتخذه من مداولات وتشمل الجانب الشكلي الذي هو إجراء داخلي يتعلق بالمداولات بأن تحرر بالغة العربية تدون حسب ترتيبها و ترقم و تؤشر عليها من طرف رئيس محكمة المختصة إقليميا ، وتوقع عليها وجوبا من طرف جميع الأعضاء ثم يستخرج منها محضر يرسل إلى الوالي أما الجانب التنفيذي وهو خاص بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فإنها غير قابلة للتنفيذ إلا بعد التصديق إذا كانت قانونية أو الإبطال إذا كانت غير ذلك.

التصديق: مرور واحد وعشرين يوما(21) من إيداعها لدى الوالي ولم يتخذ أي إجراء بشأنها فهو تلقي للمداولة بالقبول أي المصادقة الضمنية، أو المصادقة من طرف وزير الداخلية في أجل أقصاه شهران(02) وهي التي تخص موضوعات محدد في المادة 55 من(1) قانون الولاية 12-07، وتشمل الميزانيات و الحسابات و التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله و اتفاقيات التوأمة.

الإبطال: وهو إجراء يسمح للوصاية التدخل لمنع تنفيذ المداولة أو أكثر بسبب عيب يشوبها وهو تدخل إيجابي يحول دون تنفيذ المداولة لعدم مشروعيتها وذلك برفع

[1]- المادة 55، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق.

دعوى من قبل الوالي أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا ضمن أجال واحد وعشرون(21) يوما لإقرار البطلان.

كل مداولة تبين للوالي أنها غير مطابقة للقانون و التنظيمات أو مخالفة لما ورد في أحكام(1) المادة 53 من قانون الولاية 12-07 و التي وردت على سبيل الحصر بالإضافة إلى عامل يؤثر سلبا على صحة المداولة و يؤدي إلى إبطالها(2)ويتمثل في كون أحد الأعضاء له مصلحة مباشرة في موضوع المداولة أو غير مباشرة للزوج أو الأصول أو الفروع إلى الدرجة الرابعة.

وما يمكن تسجيل ملاحظته بشأن المركز القانوني للمجلس الشعبي الذي يقتصر على التداول تجعله كهيئة استشارية بسبب افتقاره إلى هيئة تنفيذية تنبثق عنه، وإلى أداة قانونية ملزمة للهيئة التنفيذية الولائية.

الفرع الثالث

إضعاف من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي

يتضح لنا من خلال أحكام مواد قانون الولاية رقم 12-07 أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يمارس العديد من الصلاحيات و تتمثل في:

تبليغ رئيس المجلس الشعبي الولائي أعضاء المجلس بالوضعية العامة للولاية لاسيما النشاطات المسجلة بالولاية في الفترة مابين الدورات.

يختار رئيس المجلس الشعبي الولائي عدد معين من النواب لمساعدته و يقدمهم للمجلس للمصادقة عليهم بالأغلبية المطلقة.

[1]- المادة 53، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، مرجع سابق

[2]- المادة 56، من قانون رقم 12-07، المتعلق بالولاية، المرجع نفسه.

يرسل رئيس المجلس الشعبي الولائي مستخلص من مداولة المجلس إلى الوالي في أجل أقصاه ثمانية أيام كما يمكن أن يفوض أحد نوابه لرئاسة المجلس الشعبي الولائي مع العلم أن رئيس المجلس الشعبي الولائي يقع على عاتقه تكريس قواعد الديمقراطية في الجلسة لذا يجب عليه: أن يتحكم في النقاش لكي لا يتحول المجلس إلى حلبة مصارعة.

- أن يفوض بعض مهامه بصفة دائمة أو مؤقتة لأعضاء المجلس الشعبي الولائي.
- أن يحترم حق المنتخبين في التعبير عن وجهة نظرهم في القضية المطروحة.
- أن لا يستعمل سلطاته في إعطاء حق التدخل وضبطه لخنق النقاش داخل المجلس.

يطلع الوالي باستقالة المنتخب الولائي، كما يرسل أيضا الاستدعاء إلى أعضاء المجلس لانعقاد دورات المجلس عن طريق البريد الالكتروني .

كما ألزم المشرع رئيس المجلس الشعبي الولائي بالإقامة فوق إقليم الولاية ولا يباشر أية مهمة أخرى وهذا ما لم يكن في القانون القديم.

ويتضح لنا من خلال صلاحيات رئيس المجلس الشعبي الولائي المشار إليها أعلاه أنه يبقى يترأس جلسات المجلس الشعبي و يضبط نظام بقاعات الاجتماعات لا غير، ومنه يستطيع أن يكون رئيس المجلس الشعبي الولائي أكثر حضورا وقوة فاعلية في اتخاذ القرارات التي تخص حياة المواطن المحلي و المساهمة في تحريك عجلة التنمية المحلية.

إن المجلس الشعبي الولائي بكونه إطار للمشاركة الشعبية و الممارسة الديمقراطية لا يكفى(1)في ظل تغييب النصوص للدور التمثيلي و الرقابي و الاضطلاع بمهام التنفيذ، بكون أوكلت له بعض هذه الصلاحيات و السلطات فتكون لهيئة المداولة سلطات تجعلها في مركز أهم يسمح لها أن تكون في مستوى تطلعات المجتمع المحلي الذي وجدت لمصلحته.

المطلب الثاني

اثر منصب الوالي في التنظيم الإداري الجزائري

إن الصلاحيات المتشعبة و الكثيرة و المتنوعة المخولة للوالي في التنظيم الإداري الجزائري لا تقتصر على قانون الولاية 12-07 فقط حيث توجد هناك مجموعة من النصوص القانونية على غرار القانون العضوي رقم 12-01([2]) المتعلق بنظام الانتخابات و القانون العضوي 12-04 المتعلق بالأحزاب السياسية و القانون العضوي 12-05 المتعلق بالإعلام وقانون البلدية 11-10 و قانون الجمعيات 12-06 ....الخ، كل هذه القوانين بعض موادها تنص على صلاحيات الوالي من زاوية مختلفة سياسية و إدارية من جهة مركزية و لامركزية من جهة ثانية، لها أثار حتمية يمكن أن يختلف باختلاف ميدانها فالصلاحيات السياسية تؤثر حتما في المجريات السياسية للبلاد الشيء نفسه في الصلاحيات الإدارية تنعكس هذين الحالتين على التسيير المركزي(الفرع الأول)،والتسيير اللامركزي(الفرع الثاني) .

[1]- بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة قسنطينة، 2010-2011، ص117.

[2]- القانون العضوي 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، مؤرخ في 2015/01/12،الجريدة الرسمية عدد الأول

الفرع الأول

من حيث التسيير المركزي(مدي تجسيد الوالي لعدم التركيز الإداري)

إن الوالي كأداة غير ممركزة يحقق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحياته التي يمارسها بهذا الشكل، والتي تغلب في تعداد على صلاحيات الأخرى وذلك ما يضفي عليه الطابع غير الممركز أكثر من الطابع المحلي.

وفي ظل المعطيات و الجدل القائم بضرورة تكريس المبادئ الدستورية و العمل الديمقراطي أبقت صلاحيات الوالي بل عزز دوره سواء بصفته ممثلا للدولة أو كممثل للجماعات المحلية ز يتجلي في الدور القوي الذي يتمتع به الوالي في فرض الرقابة و الوصاية وكنتيجة لذلك فمنصب الوالي يحقق التسيير غير الممركز الفعال، ويبقي الاتصال الوطيد بين الجهات المركزية و اللامركزية، و يكرس فعلا مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة و سيادتها وعدم اختلال السياسة العامة في الوحدات اللامركزية.

وذلك ما يتعارض و مبدأ الاستقلالية في التسيير اللامركزي على اعتبار سلطة الوصاية الإدارية المطبقة من خلال القوانين و التنظيمات و التي تتميز بكونها وصاية إدارية مسبقة تصنف القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية و المبادرات، ولا يطبق منها إلا ما تم المصادقة عليه من قبل الوالي (الوصي)وبذلك تتحول الجماعات المحلية إلى خلية اقتراح قد يتوج بالمصادقة أو الرفض مما يحول دون الوصول إلى تسيير لا مركزي حقيقي نابع من المنتخبين المحلين في شؤونهم الخاصة(1).

[1]- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، ص118، مرجع سابق.

الفرع الثاني

من حيث التسيير اللامركزي

لقد أبقي الفقه القانوني التساؤل مطروحا حول الوجود الفعلي لتسيير اللامركزي، وعدم تأثير الجهات المركزية عليه بواسطة آليات مختلفة ، بحيث أن قانون الولاية 12-07 أبقي على نفس السلطات التي كان يمارسها الوالي بصفته ممثلا للولاية أو بصفته ممثلا للدولة في قانون الولاية رقم 90-09 و لم يتم تعديل أو تغير سلطات الوالي و لذا يرى الأستاذ مسعود شيهوب أن(1)السبب يعود إلى قضية التنمية السريعة و الملحة التي تتطلب وجود موظف سام كفء على رأس الهيئة التنفيذية المؤهلة.

وكذا في نظرة المسؤولين والمشرع إلى طبيعة ودور الولاية فهي ليست وحدة لا مركزية فقط يكون نشاطها امتداد لنشاط البلدية ليلتقي بنشاط الدولة، بل أيضا دائرة تعكس نشاط إدارات الدولة المركزية فالولاية لا تستطيع بواقعها القيام بمهام التنمية السريعة التي تعتبر اختصاص أصيلا للدولة ومن ذلك أسند هذا الدور للوالي و أعوانه التقنيين وزود بصلاحيات واسعة .

وعليه فقد أبقي الفقه القانوني التساؤل مطروحا حول الوجود الفعلي للتسيير اللامركزي وعدم تأثير الجهات المركزية عليه بواسطة آليات مختلفة كما أن أغلب الفقه يرى أن الوالي بما له من سلطات واسعة توصف أغلبها بأنها ذات طبيعة مركزية في مساس هذا النظام بالتسيير اللامركزي للولاية مع القول بالممارسة الديمقراطية في تسيير المجموعات المحلية بطغيان صلاحيات الوالي بوصفه ممثلا

[1]- مسعود شيهوب، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة الفكر الصادرة عن مجلس الأمة، ديسمبر 2002، الجزائر، العدد 01، ص .ص 120/119.

للدولة على صلاحيات كممثل للولاية وتحكمه كافة أعمال الولاية، بحيث يترتب عن تبعية المجلس المنتخب للوالي بوصفه ممثل للدولة وأكثر من

ذلك فقد هيمن الوالي على الحياة الإدارية و السياسية للمجالس الشعبية البلدية نظرا لضعف أعضائها، مما وجب اقتراح تجريده من المهام التنفيذية وإسنادها لرئيس المجلس الشعبي الولائي، والإبقاء فقط على صلاحياته كممثل للدولة وذلك لخلق التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي المنتخب و مركز الوالي و الفصل بين اختصاصات الدولة و المجموعة المحلية و التحديد الدقيق لحدود الوصاية(1).

[1]- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص119.

خاتمة

خاتمة

إن تنظيم الدولة قائم على أساس التنظيمين الإداريين المركز و اللامركزي تتولى الهيئات المركزية المهام ذات الطبيعة الوطنية، بينما تقوم الهيئات اللامركزية بالمهام ذات الطبيعة المحلية لكن لا يوجد معيار دقيق لتصنيف صلاحيات و تحديد اختصاصات كل تنظيم، وهو ما أثار الكثير من الإشكالات بين ممثلي الإدارة المركزية على المستوى المحلى(إدارة عدم التركيز) والمجالس الشعبية المحلية .

بحيث نجد أن الإدارة المركزية بصفة مباشرة أو ممثلة في إدارة عدم التركيز التي تتمتع بنفوذ واسع على المستوى المحلي جعلت منها الإدارة الفعلية و القوية و الفاعلة، مما أدى إلى ضعف الإدارة المحلية و تدهورها على مستوى أداء المهام المسندة لها، وهذا الضعف مقترن بضعف مسيريها واصطدام العمل السياسي بالعمل الإدارة خاصة بالنسبة للوالي كأهم مسؤول على مستوى هذه الإدارة، و على الرغم من أنهما(أي العمل السياسي و العمل الإداري) مرتبطان يبعضهما البعض إلا أن الفصل بين حدود كل منها بات أكثر من ضروري لأن تدخلهما هو ما أثر سلبا على أداء الجماعات المحلية، خصوصا الولاية باعتبارها همزة وصل بين الإدارة المركزية و الإدارة اللامركزية في بعدها الديمقراطي عن طريق الديمقراطية التشاركية كمرحلة لابد من وصول الجماعات المحلية إليها.

ولما لمنصب الوالي الولاية من أهمية بالغة في التنظيم الإداري أدى إلى طرح الكثير من التساؤلات على مستوي الإطار القانوني المنظم لهذه الهيئة، وما يلاحظ أن الوالي و الأمين العام و رئيس الدائرة يعينون بموجب مرسوم رئاسي في حين نجد هيئة واحدة منتخبة و المتمثلة في المجلس الشعبي الولائي وهذا ما يؤكد أن طابع التعيين يغلب طابع الانتخاب، وهو ما يقوي من مكانته السلطة المركزية على المستوى المحلي ومنه يضيع مصطلح اللامركزية الإدارية.

كما يضطلع المجلس الشعبي الولائي بمجموعة من الصلاحيات التي لها صلة بالشأن المحلي إلا أن هذه الصلاحيات تم تقليصها وحصرها في الهيئة التنفيذية للولاية وهو ما يجعل من المجلس الشعبي الولائي يظهر عموما كجهة اقتراح أو استشارة وأكثر من أن يكون سلطة أخذ القرارات وهو ما يجعل الولاية تمتاز بالدائرة الإدارية غير الممركزة من أنها جماعة إقليمية لامركزية.

إذ يعتبر الوالي هو الفاعل الأساسي في تسيير شؤون الولاية، و المهيمن على صلاحياتها مما قلص من دور المجلس الشعبي الولائي ورئيسه.

وفي محاولة لمعالجة بعض جوانب هذا الإطار القانوني نشير في أخر مرحلة من هذا البحث إلى جملة من الاقتراحات التي ينادي بها كتاب القانون الإداري و رجال الإصلاح و التي نلخصها في النقاط التالية:

اعتماد التنظيم الإداري اللامركزي حقيقة بأسسه ومبادئه و الاستفادة من مزاياه عن طريق ضمانة لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم لأنهم الادرى بحاجياتهم و الأقدر على تحديدها.

تفعيل المشاركة الشعبية التي تظهر وتبرز أكثر في المجالس الشعبي المحلية وهذا مجال لتطبيق اللامركزية التي لا تحقق إلا فيها.

وجوب اعتماد تنظيم إداري قوي في أسسه و قواعده، متعدد الأساليب بجمع التنظيم المركزي و اللامركزي في الهيكل التنظيم الإداري للدولة ضمن إطار من وحدة في البناء التنظيمي كل طبقا للحدود المرسومة له.

خاتمة

الحرص على حسن العلاقة و الانسجام بين السلطة العامة و الهيئات اللامركزية وجعل المصلحة العامة فوق كل اعتبار و القيام بالمهام طبقا لما يقتضيه الواجب و المسؤولية.

جعل من المجالس الشعبية المحلية منتديات للتعبير عن الاحتياجات في جو من الاطمئنان للمنتخبين وليس أبراج مغلقة تحاط بحالة من السرية و الرقابة لأغراض شخصية أو جهوية.

ضرورة جعل صلاحيات الوالي و صلاحيات المجلس الشعبي الولائي متكاملة و تشجع العمل بالتنسيق و التشاور بين الهيئتين من أجل تجسيد التنمية المستدامة التي تعتبر من أساسيات بقاء واستمرار الدولة و الجماعات الإقليمية.

ضرورة تحويل كل سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية إلى رئيس المجلس الشعبي الولائي وحصر مهام الوالي في تلك المتعلقة بتمثيل الدولة وتدعيمها خاصة تلك المتعلقة بالنظام العام.

يجب ربط الثقة بين الدولة و الولاية في إطار سياسة الديمقراطية التشاركية و تأهيل وتحسين الخدمة العمومية من أجل تحقيق تسيير لا مركزي فعلي يكرس حكم الشعب لنفسه.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

أولا: الكتب

1- بعلي محمد صغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم لنشر والتوزيع، عنابة، 2002.

2- بوحوش عمار، التاريخ السياسي للجزائر من البداية ولغاية 1962، الطبعة الأولى، دار الغرب، الجزائر، 1997.

3- بوضياف عمار، الوجيز في القانون الإداري، دار الريحانة، الجزائر، 1999.

4- بوضياف عمار، شرح قانون الولاية، القانون 12-07 المؤرخ في 21 فبراير 2012، الطبعة الأولى، جسور لنشر والتوزيع، الجزائر 2012،.

5- بوضياف عمار، شرح قانون البلدية 11-10، دار الجسور لنشر والتوزيع،الجزائر، 2011.

6- شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام البلدية والولاية، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1986.

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

8- عشي علاء الدين، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدي،الجزائر، 2006.

9- عوابدي عمار ، دروس في القانون الإداري، الطبعة الثالثة، قالمة، 1990.

10-فريحة حسين، شرح القانون الإداري، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2009.

11-قصير مزياني فريدة، القانون الإداري، الجزء الأول، الطبعة الأولى، مطبعة سخرى، الوادي، 2011

12- لباد ناصر، الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف،2011.

13- لباد ناصر، القانون الإداري، التنظيم الإداري، منشورات دحلب، الجزائر،1999.

14- محمد وليد العبادي، الإدارة المحلية وعلاقتها بالسلطة المركزية، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، الأردن، 1998.

ثانيا: المذكرات

1- بن أمزال لحسن، النظام القانوني للوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري ، مذكرة لنيل شهادة ماجيستير في القانون العام، فرع إدارة ومالية ، كلية الحقوق ، جامعة الجزائر، 2005/2004، ص 20.

2-بلغالم بلال، إصلاح الجماعات الإقليمية ، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع الدولة و المؤسسات ، جامعة الجزائر، كلية الحقوق، بن عكنون، 2013/2012.

3-بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري،مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق، 2011/2010.

4-جديدي عتيقة، إدارة الجماعات المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، سياسة عامة وإدارة محلية، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، 2013/2012

5-سي يوسف أحمد، تحولات اللامركزية في الجزائر حصيلة وأفاق، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق،

تيزي وزو،2013.

6-شويح بن عثمان، دور الجماعات المحلية في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة أبوبكر بلقايد، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تلمسان، 2011/2010

7-علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، قانون الادارة المحلية، جامعة أبو بكر بلقايد، كلية الحقوق و العلوم السياسية، تلمسان، 2012/2001،
8-فدول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، قسم الحقوق، بسكرة، 2014/2013.

ثالثا: المقالات

1-عبد النور باجي، دور الإدارة المحلية في تقديم الخدمات العامة لتجربة البلديات الجزائرية، دفاتر السياسة و القانون، ورقلة، ماي 2009، العدد01، ص155.
2-عبد القادر بن صالح، الهيئات المحلية في الجزائر، مكانة الهيئات المحلية في النظام الوطني الجمهوري الديمقراطي الشعبي، الفكر البرلماني، نوفمبر 2010، العدد 26، ص76.

3-نصر الدين بن طيفور، أي استقلالية للجماعات المحلية الجزائرية، الصادرة عن مجلة الإدارة، العدد 22، ص24.
4- شيهوب مسعود ، المجموعات المحلية بين الاستقلالية والرقابة، مجلة الفكر الصادرة عن مجلس الأمة، ديسمبر 2002، الجزائر، العدد 01، ص.ص120/119.
5-مصطفي درويش، الجماعات المحلية بين القانون و الممارس، مدى تكيف نظام الإدارة المحلية مع الحقائق الوطنية الجديدة، مجلة الفكر البرلماني،17 أكتوبر2002، الجزائر، ص6.

6-رسالة مجلس الأمة، مجلة الفكر البرلماني، نوفمبر 2005، الجزائر، العدد26، ص11.

رابعا: النصوص التشريعية

1-الدساتير

1- المرسوم الرئاسي الصادر بتاريخ 10 سبتمبر 1963، المتعلق بدستور 8 سبتمبر 1963، الجريدة الرسمية العدد 64.

2- الأمر رقم 76-97، يتضمن دستور 1976، مؤرخ في 22 نوفمبر 1976، صادر في 24 نوفمبر 1976، الجريدة الرسمية عدد 94.

3- المرسوم الرئاسي 89-18، يتضمن دستور 23 فبراير 1989، المؤرخ في 28 فبراير 1989، صادر في 01 مارس 1989، الجريدة الرسمية عدد 09.

4- المرسوم الرئاسي 96-438، يتضمن دستور 28 نوفمبر 1996، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، صادر في 07 ديسمبر 1996، الجريدة الرسمية عدد 76 ، المعدل بموجب القانون رقم 02-03 المؤرخ في 10 أبريل 2002، صادر في 14 أبريل 2002، الجريدة الرسمية عدد 25، ، المعدل بموجب قانون رقم 08-19، المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، صادر في 16 نوفمبر 2008، الجريدة الرسمية عدد 63.

2-الأوامر

1- أمر 69-38، مؤرخ في 22 مايو1969، يتضمن قانون الولاية، صادر في 23 مايو 1969، الجريدة الرسمية عدد 44، معدل ومتمم.

2- من الأمر 75-58، يمتضمن القانون المدني، مؤرخ في 26 ديسمبر 1975،صادر في 30 سبتمبر 1975، الجريدة الرسمية رقم 78، معدل و متمم بموجب قانون رقم

05-10، مؤرخ في 20 يونيو 2005، صادر في 20 يونيو2005، الجريدة الرسمية رقم 44.

3-الأمر 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، مؤرخ في 2006/07/15، صادر في 2006/07/16، الجريدة الرسمية 46.
4-الأمر 97 – 15 مؤرخ في 1997/05/31 يتعلق بالقانون الأساسي الخاص لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 38.
5- أمر رقم 2000-15، مؤرخ في 2000/03/01، المتعلق بنظام محافظة الجزائر الكبرى، الصادر في 2000/03/02، جريدة رسمية 09 .

3-القوانين

1- قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، صادر في 11 أبريل 1990، الجريدة الرسمية عدد15،

2- قانون رقم 08-09، يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، مؤرخ في 25 فبراير 2008 صادر في 23 أفريل 2008، الجريدة الرسمية رقم 21.
3-القانون العضوي رقم 12-01، المتعلق بنظام الانتخابات، مؤرخ في 2012/01/12، صادرة في 2012/01/14، جريدة الرسمية رقم 01.
4- قانون رقم 12-07، مؤرخ في 12 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، صادر في 29 فبراير 2012، الجريدة الرسمية عدد 12.

4- المراسيم الرئاسية

1-المرسوم الرئاسي رقم 99-240، ، الذي يحدد التعين في الوظائف المدنية و العسكرية، مؤرخ في 1999/10/19، صادر في 1999/10/31، جريدة الرسمية رقم 76.

2- المرسوم الرئاسي رقم 97/ 292 مؤرخ في 1997/08/02 يحدد التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 54.

5- المراسيم التنفيذية

1-المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المتضمن أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا، الصادر في 1990/07/28 الجريدة الرسمية 31، معدل ومتمم، بالمرسوم التنفيذي رقم 91-305، الجريدة الرسمية رقم 41 لسنة 1991.

2-المرسوم التنفيذي رقم 94-215، المحدد لأجهزة الأدارة العامة في الولاية وهياكلها، مؤرخ في 23 جويلية 1994، الجريدة الرسمية رقم 48.

3- المرسوم التنفيذي رقم 96-417 مؤرخ في 1997/11/20 يتضمن تنظيم وتسيير إدارة ولاية الجزائر، جريدة الرسمية عدد 72.

4- المرسوم التنفيذي رقم 97-480 مؤرخ في 1997/12/15 يتضمن تنظيم وسير محافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية عدد 83.

5- المرسوم التنفيذي 94-216، المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية، المؤرخ في 1994/01/23، الجريدة الرسمية العدد 48.

6- القرارات الوزارية

1-القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 1997/08/25 يحدد تنظيم وسير الدوائر الإدارية لمحافظة الجزائر الكبرى، جريد رسمية عدد 84.

الفهرس

مقدمة :.....1

الفصل الأول: التنظيم الاداري للولاية في الجزائر.....8

المبحث الأول: التطور التاريخ للولاية في الجزائر.....9

المطلب الأول: الولاية قبل الأستقلال.....9

الفرع الأول: التنظيم الإداري المحلي في العهد العثماني.....9

الفرع الثاني: الولاية في عهد الاحتلال الفرنسي.....11

أولا: التنظيم الاداري قبل إندلاع الثورة التحريرية.....12

ثانيا: التنظيم الاداري بعد الثورة التحريرية.....13

المطلب الثاني: الولاية بعد الإستقلال.....13

الفرع الأول: الولاية من خلال الأمر 69-38 وقانون 90-09..... 14

أولا: الولاية من خلال الأمر 69-38.....14

ثانيا: الولاية من خلال قانون 90-09.....16

الفرع الثاني: الولاية في ظل قانون 12-07.....18

أولا: عوامل وظروف صدور قانون 12-07 18

ثانيا: الأهداف المتوخاة من قانون 12-07 20

ثالثا: أهم ماجاء به قانون الولاية 12-07.....20

المبحث الثاني: مفهوم الولاية في التنظيم الإداري الجزائري.....24

المطلب الأول: تعريف الولاية وعلاقتها بأجهزة الدولة..... 24

الفرع الأول: الإطار الدستوري والقانوني للولاية.....25

أولا: الإطار الدستوري.....25

ثانيا: الأساس القانوني للولاية.....27

الفرع الثاني: إنشاء الولاية وخصائصها.....29

أولاإنشاء الولاية.....29

ثانيا: خصائص الولاية.....30

الفرع الثالث: علاقة الولاية بأجهزة الدولة المختلفة..... 32

أولا: علاقة الوالي بالأجهزة المركزية.....32

ثانيا: تفوق المركز القانوني للوالي على المجالس المنتخبة الحلية.....34

المطلب الثاني:التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبرى والدائرة الإدارية.....36

الفرع الأول: التنظيم الإداري لمحافظة الجزائر الكبري.....37

أولا: عدم دستورية محافظة الجزائر الكبرى.....37

ثانيا: معالجة مضموم قرار المجلس الدستوري.....39

الفرع الثاني: الدائرة الإدارية في التنظيم الإداري الجزائري.....41

أولا: المفهوم الملتبس لدائرة الإدارية.....41

ثانيا: تكييف الدائرة الإدارية لولاية الجزائر.....43

الفصل الثاني: المركز القانوني للولاية 45

المبحث الأول: النظام القانوني لهيئتا الولاية.....46

المطلب الأول: المجلس الشعبي الولائي كهيئة إدارية لامركزية.....46

الفرع الأول: النظام القانوني للمجلس الشعبي الولائي.....47

أولا: إنتخاب أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....47

ثانيا: كيفية توزيع المقاعد.....49

الفرع الثاني: رئيس المجلس الشعبي الولائي.....50

أولا: انتخاب رئيس المجلس الشعبي الولائي.....50

ثانيا: دورات المجلس الشعبي الولائي.....51

ثالثا: مداولات المجلس الشعبي الولائي.....52

المطلب الثاني: الهيئة التنفيذية للولاية.....54

الفرع الأول: الوالي كممثل لإدارة عدم التركيز.....55

أولا: التعريف القانوني للوالي.....55

ثانيا: شروط تعيين الوالي.....57

الفرع الثاني: اختصاصات الوالي.....58

أولا: سلطات الوالي بصفته ممثل للولاية.....59

ثانيا: سلطات الوالي بصفته ممثل لدولة.....60

الفرع الثالث: الرقابة على الهيئة التنفيذية.....61

أولا: الرقابة الإدارية والسياسية.....61

ثانيا: الرقابة القضائية على أعمال الولاة.....62

الفرع الرابع: الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي.....63

أولا: الكتابة العامة أو الأمانة العامة للولاية.....63

ثانيا: المفتشية العامة.....64

ثالثا: الديوان.....65

رابعا: رئيس الدائرة.....65

خامسا: مجلس الولاية.....65

سادسا: مديرية الإدارة العامة ومديرية التقنين العام 66

سابعا: الوالي المنتدب.....66

المبحث الثاني:مدى تأثير الولاية بالنظام الإداري اللامركزي وإدارة عدم التركيز.....67

المطلب الأول: عدم التوازن بين هيئتا الولاية.....67

الفرع الأول: تشديد الرقابة الوصائية الممارسة على أعضاء المجلس.....68

أولا: الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي الولائي.....68

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس بصفة جماعية.....71

الفرع الثاني: الرقابة الوصائية على أعمال المجلس الشعبي الولائي.....72

الفرع الثالث إضعاف من صلاحيا رئيس المجلس الشعبي الولائي.....73

المطلب الثاني: أثر منصب الوالي في التنظيم الإداري الجزائري.....75

الفرع الأول: من حيث التسيير المركزي.....76

الفرع الثاني: من حيث التسيير اللامركزي.....77

خاتمة.....79

قائمة المراجع.....82

الفهرس.....88