جامعة د.الطاهر مولاي سعيدة

كلية الحقوق والعلوم السياسية

مذكرة تخرج لنيل شهادة الماستر
في الحقوق- تخصص: إدارة الجماعات المحلية
بعنوان:

مكانة و دور الوالي في نصوص الإدارة المحلية الجزائرية

إعداد الطالب:
- بشيري براهيم

أعضاء لجنة المناقشة:
الأستاذ : زيدان جمال .....رئيسا
الأستاذ: حمادو دحمان .....ممتحنا
الأستاذ: بن علي عبد الحميد .....مشرفا

السنة الجامعية (2015/2014)

*** بسم الله الرحمن الرحيم***

" ن وَالْقَلَمِ وَمَا يَسْطُرُونَ، مَا أَنْتَ بِنِعْمَةِ رَبِكَ بِمَجْنُونٍ، وَإِنَ لَكَ لأَجْراً غَيْرَ مَمْنُونٍ، وَإِنَكَ لَعَلَى خُلُقٍ عَظِيمٍ "

سورة القلم :الآيات من 01 الى 04

شكـر و تـقديــر

أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى أستاذي الكريم

بن علي عبد الحميد

الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحله بسعة صدر وطول نفس ولم يبخل علي
بأفكاره النيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم المؤطر الفاضل الذي بعث فيّ روح وموضوعية البحث والاكتشاف.

فله مني كل الشكر والتقدير والعرفان وجزاه الله عنا خير الجزاء.

الإهـداء

نـهدي هذا العمل المتواضع إلى الوالدين الكريمين و إلى زوجتي الغالية وإبنتي الحبيبة

و إلى كل أساتذتي الكرام كل واحد بإسمه و إلى كل أصدقائي الأعزاء .

قائمة المختصرات

أولا: باللغة العربية.

ج.ر.ج.ج : الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية .
ط: الطبعة.
ب.ط: بدون طبعة .
د: دكتور.
د.د.ن : دون دار النشر .
د.س.ط : دون سنة الطبع .
س : سنة .
ق: قضائية.
م.د.ج : مجلس الدولة الجزائري .
م.ع.و.ع: المديرية العامة للو ظيفة العامة .
د.م.ج: ديوان المطبوعات الجامعية.
ص.ص: من الصفحة إلي الصفحة.
ق.م : القانون المدني.

ثانيا: باللغة الفرنسية.

C.E : conseil D’état.
O.P cit : ouvrage précité.
P : page.
Ed : Edition.
N° : numéro.

مقدمة:

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

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

و إنطلاقا مما تقدم تعود أهمية الموضوع إلى الموقع الذي يحتله الوالي في النظام الإداري باعتباره يشكل وسيلة الإتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة، والولاية والبلديات المكونة لها من جهة أخرى ، وهذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة العامة في البلد وتكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة بالإشراف على تسيير هذه الأقاليم عن طريق الوالي ،دون المساس بمبدأ الإستقلالية في التسيير وإتخاذ القرار. غير أن هذا الإزدواج في مهام الوالي كونه يتصف بوصفين فتارة يكون هيئة كعدم التركيز الإداري وتارة أخرى يعتبر هيئة لا مركزية إذا تصرف بإعتباره جهاز تنفيذي للمجلس الشعبي الولائي ، قد يخلق التداخل قد يخلق التداخل بين هاتين الصفتين وهو ما قد يمس بحسن سير الجماعات المحلية بصورة مستقلة ، ويخلق نوع من التعارض بين السلطة المركزية والجماعات المحلية خاصة على ضوء التعددية السياسية، إذ غالبا ما يحدث اختلاف بين التشكيلات السياسية على مستوى السلطة المركزية والأخرى الموجودة على المستوى المحلي ،وهذا ما يضفي على المركز القانوني للوالي أهمية بالغة كونه أداة تنفيذ.

و من ثمـة فإن الأسباب التي دفعتني إلى البحث في هذا الموضوع تتلخص في أسباب نظرية وعملية:

* أما الأسباب النظرية فتكمن في محاولة إجلاء دور الوالي في الحياة المؤسساتية للدولة وهذا ما أثار وما يزال يثير فضول كثير من الباحثين والدارسين.

* أما الأسباب العملية فتتمثل في تلبية النقص الملحوظ على صعيد البحث العلمي لأن موضوع منصب الوالي لم يأخذ القسط الكافي من الدراسة والتحليل.

و لعل الإشكالية الجديرة بالطرح تتمثل في **مدى قدرة المشرع الجزائري في تحقيق التوافق والتوازن بين الإستقلالية القانونية للوالي والتي تعد من متطلبات التسيير المحلي باعتباره ممثل الإدارة المحلية من جهة، وبين خضوعه وتبعيته للسلطة المركزية الوصية باعتباره ممثل الدولة على مستوى إقليم الولاية من جهة أخرى ؟**

للإجابة عن هذه التساؤلات وغيرها تم إتباع المنهج التركيبي بين لبوصفي و التحليلي الذي يتناسب وتحليل النصوص القانونية لإبراز مكانة و دور الوالي لاسيما في ظل قانون الولاية الجديد 12-07 المؤرخ في 21 فيفري 2012.

بالإضافة إلى ذلك نحاول من خلال هذا البحث الكشف عما قد تثيره النصوص القانونية والتنظيمية من إشكالات ومحاولة تحليلها حسب اجتهادات فقهاء القانون الإداري الجزائري، وذلك من أجل الوصول إلى إعطاء صورة كافية عن المركز القانوني للوالي ودوره في المجلات الإدارية المختلفة ،محاولين الوقوف على نقاط القوة والضعف مبرزين مزايا وعيوب النظام الإداري من خلال منصب الوالي إيمانا منا بأن تطور المؤسسات القانونية وتحسن عملها لا يتم إلا بناءا على المعاينات التي تبرز جوانب الضعف والقوة.

و نحن بصدد القيام بهذا البحث المتواضع إصطدمنا بمجموعة من الصعوبات التي لا شك أنها تؤثر بشكل أو بأخر على القيمة العلمية لهذا البحث نذكر منها على الخصوص:

* قلة الملتقيات وعدم تمكننا من البحث على المستوى الميداني قصد إعطاء صورة أكثر مصداقية.

* قلة المراجع الفقهية الخاصة بالتنظيم الإداري الإقليمي الجزائري، و عمومية المعالجة القانونية للبعض منها.

و أما بخصوص الإ جابة على كل هذه الإشكالات المطروحة إرتأيت تقسيم هذا العمل إلى فصلين أساسيين الفصل الأول : خصصته لدراسة مكانة منصب الوالي ضمن الهيكل الوظيفي للدولة و الذي يحدد طريقة تعيينه وانتهاء مهامه وواجباته وحقوقه ثم الأجهزة الإدارية المساعدة له.

أما الفصل الثاني :تطرقت فيه إلى المهام المسندة للوالي من خلال المعالجة القانونية لها ، ثم من خلال مدى تأثير تلك السلطات والصلاحيات من حيث أثر إنعكاسات إزدواجية المهام على منصب الوالي .

الفصل الأول

الفصل الأول : مكانة منصب الوالي ضمن الهيكل الوظيفي للدولة

لدراسة مكانة منصب الوالي ضمن الهيكل الوظيفي للدولة ،كان لا بد لنا أولا التطرق إلى ماهية منصب الوالي في المبحث الأول ،ثم معرفة الإطار التنظيمي لمنصب الوالي في المبحث الثاني و أخيرا عرض الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي في المبحث الثالث، و سنتبع تبيان ذلك على النحو التالي:

المبحث الأول :ماهية منصب الوالي

في هذا المبحث سنتطرق أولا إلى تعريف منصب الوالي من مختلف جوانبه ، ثم التطرق إلى التطور تاريخي لمنصب الوالي في التشريع الجزائري من خلال أهم المراحل التي مر بها .

المطلب الأول :تعريف منصب الوالي

لمصطلح الوالي الكثير من المعاني تختلف باختلاف طبيعة التعريف من الناحية اللغوية و المستمدة أساسا من الشريعة الإسلامية، ومن الناحية القانونية الواردة في النصوص المختلفة ، و هذا ما سنوضحه من خلال ما يلي :

الفرع الأول :التعريف الشرعي واللغوي لمصطلح الوالي

أولا : التعريف الشرعي:

قال رسول الله (ص) " كلُّ من ولي أمرًا ، مَا مِنْ وَالٍ يَلِي رَعِيَّةً مِنَ الْمُسْلِمِينَ فَيَمُوتُ وَهُوَ غَاشٌّ لَهُمْ إلاَّ حَرَّمَ اللهُ عَلَيْهِ الْجَنَّةَ"[1] و الوالي اسم من أسماء الله الحسنى و قد ورد في القرآن الكريم كقوله **سبحانه و تعالى ":له معقبات من بين يديه و من خلفه يحفظونه من أمر الله إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم و إذا أراد الله بقوم سوءا فلا مرد له ومالهم من دونه من وال".**[2]

كما ورد مصطلح ولي في العديد من الآيات الكريمة كقوله **سبحانه و تعالى: " ألم تعلم أن الله له ملك السماوات و الأرض و مالكم من دون الله من ولي ولا نصير".** [3]

وكذلك ورد في سنة رسول الله (ص) مصطلح الوالي، ويعني به الحاكم أو الخليفة الذي يخلف رسول الله صلى الله عليه و سلم و ذلك من خلال ما جاء في الحديث الشريف" :أشهد الله على الوالي من بعدي لما رق على جماعة المسلمين و رحم صغيرهم و أجل كبيرهم و أعطى عمالهم لا يضربهم فيذلهم و لا يجهدهم

-[1] أحمد بن حسين البيهقي ، شعب الإيمان ،الجزء السادس ، الطبعة الأولى ، دار الكتب العلمية ، بيروت (د،س) ،ص. 115.

-[2] سورة الرعد الآية 11.

-[3] سورة البقرة الآية 107.

فيقطع نسلهم و لا يغلق بابه دونهم فيأكل قويهم ضعيفهم ولا يجعل المال دولة بين الأغنياء منهم ألا هل بلغت اللهم أشهد. [1] "

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

ثانيا : التعريف اللغوي

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

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

الفرع الثاني : التعريف القانوني لمصطلح الوالي

على الرغم من كثرة و تنوع النصوص القانونية و التنظيمية إلا أنها لم تضع تعريفا محدد لمنصب الوالي لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه ، حيث نجد أنها تطرقت إلى تمثيل الوالي للدولة ، فقد جاء في المادة 92 من القانون 90 -09 المتعلق بالولاية بأن" : الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية".[4]

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

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

-[2] علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر، 2006 ، ص. 19.
-[3] جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، الجزء 15 ، دار المعارف ، (د ،س)، ص. 411.
-[4] القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1990.

الولاية" [1].

و كما عرفته المادة 110 من قانون 12- 07 المتعلق بالولاية بأن" : الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية و هو مفوض الحكومة " [2]

الفرع الثالث : التعريف الفقهي لمصطلح الوالي

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

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

المطلب الثاني : مراحل تطور منصب الوالي

لقد عرف منصب الوالي في الجزائر العديد من التغيرات ، على غرار باقي المناصب الأخرى، وذلك تماشيا مع التطورات التي عرفتها البلاد منذ الإحتلال الفرنسي إلى يومنا هذا.

الفرع الأول :منصب الوالي خلال الفترة الاستعمارية

في سنة 1845 تقرر إنشاء ثلاثة مقاطعات وهي :الجزائر، قسنطينة و وهران ، وقسمت هذه المقاطعات إلى مناطق تسير إما عن طريق الحكم المدني أو الحكم العسكري أو المختلط ، و في 09 سبتمبر 1848 استبدلت الحكومة الفرنسية نظام المقاطعات بنظام العمالات ، وهيمن على إدارة و تسيير العمالة عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) و قد كان يتمتع بصلاحيات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة.

-[1] المرسوم التنفيدي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 28 أكتوبر 1990 .
-[2] القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة2012 .
-[3] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري ، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر و التوزيع ،سطيف، 2011 ، ص.90.
-[4] حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ،الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1982 ،ص ص.146-147.

و بعد إعلان فرنسا بتاريخ 04 نوفمبر 1848 الذي يجعل من الجزائر إقليما فرنسيا ، لم يتغير التسيير الإداري للجزائر بل بقيت محافظة على النظام السابق ، و لقد كان عامل العمالة خاضعا لوزير الحربية وليس لوزير الداخلية كما هو الشأن في الأقاليم الفرنسية ، و مرد ذلك إلى طبيعة الحكم المفروض في الجزائر و الذي يرجع أساسا للقوة العسكرية، و ليس إعمالا للتسيير الإداري القائم على مبادئ التسيير اللامركزي

.

أما بالنسبة للنظام القانوني الذي كان يحكم عامل العمالة في هذه الفترة فهو نفسه المعمول به في فرنسا غير أن صلاحياته في الجزائر كانت أوسع نطاقا عن تلك الموجودة في الأقاليم الفرنسية و ذلك خدمة للدولة الاستعمارية و حماية مصالحها في الجزائر [1].

ويتمثل هذا النظام في العديد من القوانين المتوالية ، حيث صدر القانون رقم 28 الذي يتضمن إنشاء منصب المحافظ و قد توالت التعديلات على هذا القانون، ففي 1950/06/24 صدر المرسوم رقم 722 الذي يحدد سلطات المحافظ الذي يخضع المحافظ للنظام التأديبي العام المتعلق بالموظفين، و يجوز لوزير الداخلية توقيع عقوبتي الإنذار و اللوم في حالة إخلاله بالعمل.

الفرع الثاني : منصب الوالي بعد الإستقلال

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

وعرفت المحافظات مرحلة صعبة بحكم هجرة الأوروبيين، غير أن الإطار القانوني ظل ثابتا على حاله بسبب صدور القانون 1962/12/31 الذي مد العمل بالنصوص الفرنسية ، و فرضت هذه الحالة تعزيز سلطة المحافظ و أنشأت بعض المؤسسات الإستشارية كاللجان الجهوية للتدخل الإقتصادي و الإجتماعي و ذلك بناءا على طلب المكتب السياسي لجبهة التحرير الوطني [2].

---

[1]- علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر، 2006، ص 10

[2]-Ahmed Mahiou, les Collectivitiés locales en Algèrie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961 p.11.

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

و لقد اعتمد المشرع الجزائري في هذا القانون على وجود المجلس الشعبي الولائي المنتخب كهيئة مداولة و هيئة تنفيذية تتجسد في المجلس التنفيذي للولاية الذي يرأسه الوالي ، و كذلك أوجد للوالي فصلا كامل أدرج من خلاله الصلاحيات العامة للوالي.

كما كان الوالي هو الرئيس الأعلى للمجلس التنفيذي فهو يتحكم بكافة أعماله، كما يجوز له تفويض بعض اختصاصاته لأعضاء المجلس و التي تخص قطاع تسييرهم و اختصاصهم تسهيلا لمهامهم.

ثم صدر بعد ذلك القانون الثاني للولاية بموجب القانون90-09 بتاريخ 07 أبريل 1990 [2] ، و صدر في ظـل مرحـلة جديـدة أرسى معالمهـا دستور 1989 الذي كرس التعددية السياسية بموجب المادة 40منه و هو ما يعني أن التركيبة السياسية للمجالس الشعبية الولائية اختلفت عن المرحلة السابقة ودخلت البلاد نوعيا في مرحلة جديدة ، كما جاء الدستور الجديد لسنة 1989 منوها أن الدولة تقوم على مبادئ التنظيم الديمقراطي و العدالة الإجتماعية ، و أن المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته ويراقب عمل السلطات العمومية [3].

و لقد حصر قانون الولاية لسنة 1990 الهيئات المسيرة على مستوى الولاية في المجلس الشعبي الولائي والوالي وحدد صلاحيات كل منهما ، فبالنسبة للوالي نجده يتمتع بوضعية قانونية مركبة ومتميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية بمختلف الوزراء على مستوى إقليم الولاية ، نراه يمثل هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، وأيضا يعتبر الوالي الرئيس الإداري للولاية [4] ، بينما أشار الأمر 69-38 إلى المجلس الشعبي الولائي والوالي والمجلس التنفيذي.

-[1] تم التعديل بموجب الأمر76-86 ،جريدة رسمية رقم 86 لسنة 1976 ،والقانون81-02 جريدة رسمية رقم 7 لسنة 1981 .

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

-[3] المادة 14 من دستور 1989 الجريدة الرسمية رقم 09 بتاريخ 1 مارس 1989.

-[4] عمار بوضياف ،التنظيم الإداري في الجزائري ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر، 2010 ، ص. 174.

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

استند القانون الجديد للولاية لسنة 2012 إلى جانب الدستور ل 88 نصا تشريعا بين أمر و قانون، ومن هنا سعى القانون الجديد للكشف تفصيلا عن النصوص ذات العلاقة بالولاية كتنظيم إداري. [1]

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

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

وعلى ضوء النصوص القانونيـة المتعلقة بالـوالي ولاسيـما القانـون رقم 12-07 ، يعـتبر الوالي سلطة إدارية و سلطة سياسية في نفس الوقت، و يستخلص من النصوص القانونية، بأنه يشكل السلطة الأساسية

في الولاية وعلى هذا الأساس [3] ، يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية.

المبحث الثاني : الإطار التنظيمي لمنصب الوالي

يعتبر الوالي جهازا لنظام عدم التركيز، والموظف السامي والوحيد على المستوى المحلي وبالرغم من ذلك يخضع كغيره من الموظفين لنظام قانوني يعنى بطريقة توظيفه والشروط المطلوبة من أجل ذلك وماله وما عليه بمناسبة اقترانه بهذه الوظيفة .

-[1] عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق ، ص.141.

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

-[3] ناصر لباد ، مرجع سابق ، ص.90.

المطلب الأول :كيفية تعين الوالي وإنتهاء مهامه

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

الفرع الأول : كيفية تعيين الوالي

سنتطرق إلى جهة التعين أولا ثم الشروط المطلوبة ثانيا لذلك:

أولا: جهة التعين

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

-1) الوظائف والمهام المنصوص عليها في الدستور.....الى غاية..... -9) الولاة....."[1]

وهو ما أكدته المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240 المؤرخ في 1990/10/19 [1]المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، فوظيفة الوالي هي إحدى الوظائف التي ينفرد رئيس الجمهورية بالتعيين فيها دون أن يكون له أيضا تفويض ذلك إلى غيره (حسب المادة 87 من الدستور).

ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد وهو أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد السياسي والإداري[2] .....

ويترتب على التعين بمرسوم رئاسي أثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية ثم يتم

[1]- المادة 78 من دستور 1996 الجريدة الرسمية رقم 76 المؤرخة في 8 ديسمبر 1996 معدل بالقانون 02-03 الجريدة الرسمية رقم 25 المؤرخة في 14أبريل 2002 ، والمعدل بموجب القانون رقم 08-19 المؤرخ في 2008/11/15 ، الجريدة الرسمية رقم 63.

[2]- علاء الدين عشي ، مرجع سابق ، ص.22 .

إجراء التنصيب وفقا للأعراف الإدارية.

ثانيا : الشروط المطلوبة لتعيين الولاة

للتعيين في أي مجال شروط كثيرة تتحكم فيه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية، وهذه الأخيرة نفسها تخضع لشروط عامة، وهي ما يجب أن تتوفر في كل موظف لدى الإدارة و وظائف خاصة بها كونها وظائف عليا في الدولة[1].

وبإعتبار منصب الوالي من المناصب السامية في الدولة ، فإنه يخضع لشروط عامة وأخرى خاصة:

أ –الشروط العامة:

شرط الجنسية:

هي الرابطة السياسية والقانونية بين الأفراد والدولة التي ينتمي إليها و أغلب التشريعات الوظيفية فيها وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة وذلك طبقا للمادة 31 من الأمر 03/06 المؤرخ في جويلية 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العامة.

التمتع بالحقوق المدنية والخلق الحسن:

ومضمون هذه الشروط أن يكون الفرد متمتعا بكافة حقوقه السياسية والمدنية ولم يصدر عليه أي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق ، كما يفترض عليه أن يكون حسن السيرة و السلوك وهذا ما أكدته المادة 13 من المرسوم 90 – 226 السالف الذكر بنصها على أنه " يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ويمتنع على أي موقف يشوه كرامة المهام المسندة إليه".

[1]- المادة 79 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية، المشار إليه أعلاه.

شرط السن واللياقة البدنية:

– شرط السن : إذ يجب على كل موظف أن يتوفر فيه شرط السن والمقدر حسب القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ب 18 سنة كحد ادني للالتحاق بالوظيفق[1].

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

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

–الخدمة الوطنية : فوفقا لما جاء في المادة 75 فقرة 04 من الأمر06– 03 فانه يجب على أي شخص يود الالتحاق بالوظيفة العامة أن يكون قد سوى وضعيته اتجاه الخدمة الوطنية ، و يقصد بهذا الشرط أن يكون المرشح للوظيفة العامة في موقف واضح من ناحية أدائه أو عدم أدائه واجب الخدمة الوطنية ، و أن يثبت للإدارة ذلك بموجب شهادة.

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

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

-[1] المادة 78 من الأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية، المشار إليه أعلاه.

ب– الشروط الخاصة :

وتتمثل هذه الشروط في:

– **المستوى العلمي والتكوين الإداري:** لقد اشترط المشرع الجزائري في الملتحق بالوظيفة العليا في الدولة إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساويا له [1] . أي بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل ،أو تكوين يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا ،و بعبارة أخرى من غير المعقول أن يكون متولي المنصب عديم المستوى العلمي أو ذو مستوى بسيط[2].

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

و قد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 والتي تنص على أنه يعين الولاة من بين:

- الكتاب العامين للولايات.
- رؤساء الدوائر

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

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

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

-[1] المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226،المشار إليه في سابق.

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

الفرع الثاني : إنهاء مهام الوالي

إن القاعدة الأساسية والمعمول بها هي قاعدة توازي الإشكال والتي تقضي بوجود جهة التعيين وجهة إنهاء المهام وفقا لنفس الأشكال والإجراءات وعليه فان لرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاة بمقتضى مرسوم رئاسي، وطبقا للقاعدة العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لانتهاء مهام الوالي وطرق غير عادية.

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

أ- التقاعد : إن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط من بينها سن معين . لكن الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة لذلك يعتبر التقاعد عن الطريق العادي لانتهاء مهامه.

وفقا للوظائف العامة يجمعون على مبررين للإحالة على التقاعد:

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

– إن تقدم الموظف في السن يجعله في وضع بدني ونفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه بالشكل المطلوب الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها السن معينة لانتهاء المهام بقوة القانون وإنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة،وطبقا للمادة الأولى من المرسوم 83-617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة ، والمؤرخ في 31 أكتوبر1983

---

[1]- بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص. 34-35.

فإن الموظف يحال على التقاعد بمضي 32 سنة من الممارسات الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة أو عمل 15 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة، وفي حالة ما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر.

ب– الاستقالة[1] : وقد يكون انتهاء مهام الوالي بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعين ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة ، ولا يجوز للوالي أن يترك منصبه ويعتبر نفسه مستقيلا من وظيفته قبل تبليغه القرار أو المرسوم المتعلق بإنتهاء المهام وهذا يعني أنه يتوجب عليه الإستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته.

وبما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه يخرج من المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين الساميين ،كما لا ينقطع بالعطل الخاصة وفقا لأحكام المادة 37 من المرسوم التنفيذي رقم 85 -214 [2] الصادر في 1985/08/20 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية.

ج– الوفاة: وهي سبب طبيعي في انتهاء مهام الوالي، فالعلاقة الوظيفية تنتهي بمجرد وفاة صاحبها، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف على العكس من الاستقالة التي تخلى صاحبها فيها عن كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته

ثانيا : الطرق غير العادية

و ذلك عن طريق مرسوم رئاسي يحمل الأشكال نفسها، التي تكون في مرسوم التعيين وتتمثل في:

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

على أحسن وجه.

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

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

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

ج /عدم الصلاحية المهنية أو السياسية : أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقته تنفيذ برنامجها، فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية ،كونه ممثل للحكومة على مستوى الولاية[1] .

د /إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب : وهذا ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 " إذا ألغيت الوظيفية العليا التي كان يشغلها أحد العمال، أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فإنه يحتفظ بمرتبته لمدة سنة ثم يوضع بعدها في عطلة خاصة .... وينجم عن إلغاء الهيكل إلغاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل"

وهو سبب منطقي لإنهاء المهام حال إنهاء المنصب أو إلغاء الهيكل كليا.

المطلب الثاني : حقوق وواجبات الوالي

إن الوالي وفي إطار ممارسة مهامه بكل استقرار، يتعين أن يكون على اطلاع بالواجبات التي يخضع لها في الفرع الأول والحقوق التي يتمتع بها في الفرع الثاني وهو ما سنعالجه فيما يلي :

الفرع الأول : واجبات الوالي

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

-[1] علاء الدين عشي،مدخل للقانون الإداري، المرجع السابق، ص.88-89.

أولا : واجبات الوالي خلال أداء مهامه:

أ- ارتداء البذلة الرسمية : إنه وبموجب المرسوم رقم 83-594 [1] المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر، الصادر في 1983/10/29 ،قد ألزم المشرع الوالي بارتداء بذلة مهنية خلال ممارسته لمهامه .

والتي يتم الموافقة عليها من خلال نخبة وزارية مشتركة ،ولقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 02 أكتوبر 1984 والذي يتكون من لباسين، صيفي يكون لونه الأساسي أبيض فاتر، أما الثاني شتوي لونه الأساسي أزرق بحري قاتم، أما من الناحية الواقعية. ورغم كون المشرع نص على أن الوالي يمارس مهامه وهو مرتد للبذلة الرسمية المهنية إلا أنه لا يتم ارتدائها غالبا إلا في المناسبات الوطنية والرسمية وكذا الزيارات الرسمية[2].

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

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

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

ج- الخضوع للسلطة الرئاسية:

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

---

[1]- المرسوم رقم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر ،الصادر في 1983/10/29 الجريدة الرسمية رقم 45 ب1983/11/01

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

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

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

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

وقد أوجبت المادة 12 من الأمر 04/97 المؤرخ في 1997/01/11 المتعلق بالتصريح بالممتلكات [2] نشر التصريح بالممتلكات الخاصة بالولاة،على غرار رئيس الجمهورية والشخصيات ذات المناصب السيادية في الدولة و يتم هذا النشر مرتين بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ويكون النشر الأول خلال مدة شهريين من التعيين في المنصب والنشر الثاني يكون في نفس الأجل بعد انتهاء مهامه والعبرة من ذلك هي إخضاعهم لرقابة الشعبية والحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية.

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

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

-[2] الأمر 04/97 المؤرخ في 1997/01/11 المتعلق بالتصريح بالممتلكات ، الجريدة الرسمية رقم 03 الصادرة في 1997/01/12.

ثانيا: واجبات الوالي بعد انتهاء مهامه

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

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

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

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

الفرع الثاني: حقوق الوالي

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

أولا : الحقوق المالية والعينية

أ- الحق في المرتب : الوالي وكغيره من الموظفين الساميين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة يتقاضى مرتب نظيرا للعمل والجهد الذي يقدمه ،و لقد حدد المرسوم التنفيذي رقم 226/90 كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة حيث جعل المشرع التعويضات المالية الخاصة بالمنصب لا تخضع لأي مقاييس قانونية أو تنظيمية بل تدخل ضمن التعويضات المالية الخاصة، على الرغم

---

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

من نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 90-226 على أنه سيحدد الأجر بموجب مرسوم تنفيذي لم يتم إصداره إلى غاية يومنا هذا.[1]

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

أما النقل فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لأخر دون مشقة ،هذا بالإضافة إلى الحقوق الأخرى المعروفة لدى الموظفين كالحق في التقاعد والحق في الضمان الاجتماعي ...[2]

ثانيا : الحق في الحماية:

أ- الحماية اتجاه الغير : لقد كفل القانون للوالي الحق في الحماية مما قد يصدر في حقه من تهديدات واعتداءات وشتم وقذف أثناء أداء مهامه، التي قد تمس به أو بسمعته ،وهو ما نصت عليه المادة 5 من المرسوم التنفيذي90-226 في فقرتها الأولى.

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

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

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

وتمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالي، إذ تحل الدولة محل الوالي في حال ارتكابه الخطأ المهني، فتحميه من العقوبات المهنية المسلطة عليه، ما لم يرتكب الوالي خطأ شخصي يقتضي فصله.[3]

---

[1]- علاء الدين عشي ، الوالي في التنظيم الإداري الجزائري ،مرجع سابق، ص.36.

[2]- بلفتحي عبد الهادي ،مرجع سابق، ص.59.

[3]- المادة رقم 08 من المرسوم 90-226، السابق الذكر.

ب- الحماية اتجاه القضاء: وتتلخص هذه الحماية في حالة وجود تهمة موجهة إلى الوالي . عندها تخطر السلطة السلمية فورا والمتمثلة في وزير الداخلية الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من صحة الوقائع التي اتهم بها الوالي أثناء ممارسته لمهامه أو بمناسبتها، ثم تحدد المسؤولية على أساس ذلك، وبعدها تبلغ نتائج التحقيق للجهة القضائية المختصة [1].

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

و الوالي يستفيد من هذا الامتياز القضائي لحمايته من الضغوطات التي قد يتعرض لها قضاة المحاكم ولمجالس إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة إليهم[2] .

المبحث الثالث : الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي:

يساعد الوالي في المهام الكثيرة الموكولة إليه جهاز إداري تنفيذي، وآخر استشاري يتمثل أساسا في اللجان الإستشارية .

المطلب الأول : الإدارة العامة للولاية

تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، و تكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق و مراقبة ذلك[3].

ولقد بين المرسوم التنفيذي رقم 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ، المحدد لأجهزة الإدارة العامة

---

[1]- المادة 06 من المرسوم 90-226، السابق الذكر .

[2]- المواد 574 و 573 من القانون 90-24 المؤرخ في 18 اوت 1990 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية .

-[3] المادة 127 من قانون الولاية رقم 12-07.

في الولاية و هياكلها ،أن الإدارة العامة للولاية موضوعة تحت سلطة الوالي وتتكون من:

- الأمانة العامة للولاية
- المفتشية العامة
- الديوان
- رئيس الدائرة
- مجلس الولاية
- مديرية الإدارة المحلية و مديرية التقنين (التنظيم) العام.
- المندوب الولائي للأمن .

الفرع الأول : الأمانة العامة للولاية

ويوجد على رأسها الكاتب العام للولاية أو الأمين العام للولاية ، الذي يعين بموجب مرسوم رئاسي و ذلك طبقا لنص المادة 3 الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، و التي تنص على مايلي ": تطبيقا لأحكام المادة 78 الفقرة 02 من الدستور، يعين رئيس الجمهورية في المناصب الآتية: ...

-الولاة المندوبون

-الكتاب العامون للولاية..."

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

أما بالنسبة للصلاحيات الموكولة للكتابة العامة و التي يتولاها الكاتب العام للولاية تحت سلطة الوالي فهي

تتمثل فيما يلي[1]:

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

– يتابع عمل أجهزة الولاية و هياكلها.

– ينشط الهياكل المكلفة بالبريد و يراقبها.

– يجتمع كلما دعت الحاجة بعضو واحد أو بعدة أعضاء من مجلس الولاية المعنيين لدراسة المسائل الخاصة التي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال.

– ينشط مجموع برامج التجهيز والإستثمار في الولاية و يسهر على تنفيذها.

– يتابع تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية.

– ينظم بالتنسيق مع أعضاء مجلس الولاية المعنيين اجتماعات هذا المجلس و يعدها ويتولى كتابتها.

– يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية.

– يكون رصيد الوثائق والمحفوظات في الولاية و يسيره.

الفرع الثاني : المفتشية العامة:

طبقا لنص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم94-215 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها أنه من مشتملات الإدارة العامة مفتشية عامة التي تخضع لنص خاص ، وهو النص الذي صدر فعلا

---

[1]- المادة 05 من المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ،المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية رقم 48.

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-216 المتعلق بالمفتشية العامة في الولاية ، و يتم تسيير المفتشية العامة في الولاية بواسطة مفتش عام يساعده مفتشان أو ثلاثة مفتشين. [1]

و يعين المفتش العام بالإضافة إلى مفتشي الولاية بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء تنفيذا لمحتوى المرسوم الرئاسي رقم 99-240، أما بالنسبة لصلاحيات المفتشية العامة فإنها تتولى تحت سلطة الوالي القيام بما يلي[2]:

– التقويم المستمر لعمل الهياكل و الأجهزة و المؤسسات غير الممركزة و اللامركزية الموضوعة تحت وصاية وزير الداخلية و الجماعات المحلية وهذا قصد اتقاء النقائص و اقتراح التصحيحات اللازمة و كل تدبير من شأنه أن يضاعف نتائجها و يحسن نوعية الخدمات لصالح المواطنين.

– السير على الاحترام الدائم للتشريع و التنظيم المعمول بهما والمطبقين على مهام و أعمال الهياكل والأجهزة و المؤسسات السالفة الذكر، وزيادة على ذلك و بناءا على طلب من الوالي للقيام بأي تحقيق تبرره وضعية خاصة مرتبطة بمهامه.

الفرع الثالث :الديوان:

الديوان و هو جهاز يوضع لمساعدة الوالي و بالتالي فهو تحت سلطته المباشرة و تحت إدارة رئيس الديوان ويتم تعيين رئيس الديوان بموجب مرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء [3].

أما بالنسبة للمهام التي يقوم بها الديوان فهي:

- العلاقات الخارجية و التشريفات.
- العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام.
- أنشطة مصلحة الإتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة.

---

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

[2]- علاء الدين عشي ، الوالي في التنظيم الإداري الجزائري ،مرجع سابق، ص.36.

[3]- المادة 03 الفقرة 08 من المرسوم الرئاسي 99-240،المشار إليه سابقا.

و يضم ديوان الوالي من خمسة إلى عشرة مناصب للملحقين بالديوان تحدد بقرار وزاري مشترك بين وزير المالية و الوزير المكلف بالداخلية و السلطة المكلفة بالوظيفة العمومية،و كذلك يفوض رئيس الديوان في حدود اختصاصاته بالإمضاء عن الوالي [1].

الفرع الرابع :رئيس الدائرة:

تعد الدائرة في النظام الإداري الجزائري قسم إداري إقليمي، فهي هيئة إدارية لكنها ليست إدارة محلية مستقلة لكونها لا تتمتع بالشخصية المعنوية و ليس لها أي استقلال إداري أو مال[2].

و يرأس الدائرة رئيس يعين بموجب مرسوم رئاسي ، و تكون صلاحياته محددة بموجب المرسوم التنفيذي رقم94-215 .

الفرع الخامس: مجلس الولاية:

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

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

و يكلف مجلس الولاية تحت سلطة الوالي المؤتمن على سلطة الدولة ، و مندوب الحكومة بتنفيذ قرارات الحكومة و المجلس الشعبي الولائي ، و يدرس في إطار القوانين و التنظيمات المعمول بها ، كل مسألة يطرحها عليه الوالي أو أحد أعضاء المجلس.

-[1] المادة 07 و 08 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215،المشار إليه سابقا.

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

و يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، و إذا وقع لو له مانع يخلفه الكاتب العام، ويمكن كذلك أن يعقد المجلس اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك[1].

الفرع السادس :مديرية الإدارة المحلية و مديرية التقنين العام:

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

– أولا مديرية التقنين والشؤون العامة:

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

– ثانيا مديرية الإدارة المحلية:

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

الفرع السابع :الوالي المنتدب للأمن

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

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

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

-[2] المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 1995/09/06 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، لسنة1995 .

المطلب الثاني : الأجهزة الإستشارية الخاصة بالوالي:

سنقوم بذكر بعض الدور الذي تلعبه الأجهزة الإدارية الإستشارية التي تساعد الوالي كهيئة تنفيذية في اختصاصاته و صلاحياته الموسعة ، و ذلك بإيجاز بالنظر لكثرتها و تنوعها :

الفرع الأول : مجلس الولاية:

يعتبر مجلس الولاية جهازا استشاريا يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية و وهذا ما نصت عليه المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم94-215 المؤرخ في 1994/07/23الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها على أنه " : يكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي و إطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية[1] "

الفرع الثاني : لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية :

وهي هيئة استشارية توضع لدى الوالي ، و لقد نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 1995/11/15[2] ،و يرأس اللجنة عضو منتخب من بين ممثلي الدولة أو الجماعات المحلية ، و يمكن أن تستشار في كل مسألة تتعلق بالبناء و التعمير و الهندسة المعمارية و المحيط ، و تحدد القوانين الأساسية للجنة الهندسة المعمارية و التعمير و المحيط المبني و مواردها و تكوينيا و كيفية تعيين أعضائها عن طريق التنظيم.

الفرع الثالث : اللجنة الولائية المعنية ببرنامج استصلاح الأراضي :

وهي لجنة تلعب دورا استشاريا هاما فيما يتعمق ببرامج استصلاح الأراضي التي تكون في إطار الامتيازات الفلاحية و كذا المتعلقة بالبرامج التي تقع على عاتق محافظة تنمية الفلاحة في المناطق الصحراوية ، و تعمل هذه اللجنة في الإطار المحدد بالمرسوم 94-322 و المتعمق بامتيازات أراضي الأملاك الموجودة في المناطق الخاصة في إطار ترقية الإستثمار.

-[1] عمار بوضياف ، مرجع سابق ،ص245

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

و كذا المرسوم التنفيذي رقم 97 – 483 المحدد لكيفيات أعباء و شروط منح امتياز قطع للأراضي التابعة للأملاك الخاصة للدولة داخل محيطات استصلاح الأراضي.

خلاصة الفصل الأول:

يعرف الوالي على أنه جهاز لنظام عدم التركيز، وأنه يعتبر من الموظفين السامين للدولة كما يعد المنصب من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة لذا يختص بالتعين فيه رئيس الجمهورية دون غيره

وتنتهي مهامه بنفس الكيفية تطبيقا لقاعدة توازي الأشكال،كما أنه يساعد الوالي في المهام الكثيرة الموكولة إليه جهاز إداري تنفيذي وآخر استشاري.

الفصل الثاني

الفصل الثاني: مجال نشاط الوالي على المستوي المحلي

لدراسة مجال نشاط الوالي على المستوي المحلي ، كان لا بد لنا أولا في المبحث الأول التطرق إلى صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة و بصفته ممثلا للولاية في المبحث الأول أما المبحث الثاني تبيان تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، ثم في المبحث الثالث دراسة تأثير إ نعكاسات إزدواجية هذه الوظيفة على مركزه الوظيفي .

المبحث الأول: صلاحيات الوالي

مجال نشاط الوالي متفرع و متنوع ولا يعتبر قانون الولاية فقط مصدر له، بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية وقوانين أخرى كثيرة ، وهذا ما يجعله يشكل السلطة الأساسية في الولاية، كما يتمتع الوالي بوضعية قانونية مركبة و متميزة فهو إلى جانب أنه ممثل للسلطة المركزية (مختلف الوزراء) على مستوى إقليم الولاية ، يعتبر أيضا الرئيس الإداري للولاية ، وعليه سنعالج في هذا المبحث صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة في المطلب الأول ،و صلاحياته بصفته ممثلا للولاية في المطلب الثاني ، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة

يعتبر الوالي مظهر لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المسندة إليه ،باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفات في السلطات الأساسية التالية :

الفرع الأول : في مجال التمثيل والتنفيذ

أولا : في مجال التمثيل

تنص المادة 110 من قانون الولاية 2012[1] على أن " الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية" وهو مفوض الحكومة"، وبالتالي فهو القائد الإداري للولاية وحلقة الاتصال بينها وبين السلطة المركزية ، فهو المتصرف بسلطة الدولة و هو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء[2] ،إذ يلتزم

بإطلاع هؤلاء الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية، الإدارية،الاقتصادية، والاجتماعية في الولاية [3].

-[1] القانون رقم 12-07 المؤرخ في 2012/02/21 المتضمن قانون الولاية، ج ر ج ج العدد 12 ،الصادرة في 2012/02/29.

-[2] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر و التوزيع ، ط2، الجزائر2012 ،ص.90-91.

-[3] صالح بلحاج ، المؤسسات و القانون الدستوري في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر2010 ،ص.98.

كما أنه ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111من قانون الولاية 07/12 أين استثنى المشرع بموجبها بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي و هي :

العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي ، علما أن المادة 33 من قانون الولاية لسنة 1990 لم تشر إلى قطاع التعليم العالي والبحث العلمي بما يمثل لاشك إضافة في قانون الولاية 2012.[1]

أما باقي القطاعات فهي نفسها في قانون الولاية السابق و المتمثلة في وعاء الضرائب وتحصيلها الجمارك، مفتشيه العمل، مفتشيه الوظيف العمومي و المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية حدود الولاية.

و هذا أيضا ورد في المادة 93 ويدخل تحث عنوان المؤسسات الاقتصادية العامة والقضاء والجامعات....

و العبرة من استثناء الوالي لهذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني .

كما أن الوالي وبالإضافة إلى ذلك يمثل الدولة أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعى عليه،كما يختص بإبرام العقود والاتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية متى كان طرفا فيها.

ثانيا :في مجال التنفيذ

لم يختلف قانون الولاية الجديد 12-07كثير ا عن القانون السابق 90-09 حينما أوجب المشرع على الوالي فالوالي وفقا لهذا مكلف ب:

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

– السهر على تنفيذ القوانين والتنظيمات [1]، فقد أضافة إلى ذلك ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على مستوى إقليم الدولة.[2]

–القوانين و الأوامر التي تصدر عن السلطات التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية ومضى يوم كامل من وصولها إلى مقر الدائرة، وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضى يوم كامل من نشرها ، والوالي على علاقة دائمة بكل القوانين، وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على صعيد الولاية.

–التنظيمات ، و التي يقصد بها المراسيم الرئاسية والحكومية، وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية دون الوزراء إلا في حدود التفويض ،وبالرجوع إلى المادة 92 من قانون الولاية 09/90 نجد أن المشرع أوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقها من كل وزير من الوزراء ،وهو مالا نجده في نص المادة 110 من القانون الجديد للولاية .

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

الفرع الثاني : في مجال الضبط

إلى جانب التمثيل والتنفيذ لمختلف القوانين والتنظيمات وبصفته ممثل للدولة فقد أوكل المشرع للوالي اختصاصات أخرى وتتمثل في:

–أولا : الضبط الإداري:

يقوم الوالي باختصاصات الضبط الإداري والذي يقصد به حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد ،فتحد من حرياتهم العامة بقصد حماية النظام العام ،والذي يهدف إلى المحافظة على سلامة المجتمع وصيانته ،كما يسعى إلى المحافظة على الصحة العامة والحماية بمختلف أشكالها.

---

[1]– المادة 95 من قانون 90–09 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية رقم15 في 1990/04/11.

[2]– المادة 113 من قانون 12–07 المشار إليه أعلاه.

–ثانيا:الضبط القضائي :

الضبط القضائي كما يسمى في قانون الإجراءات الجزائرية يعني جمع الإستدلالات الموصلة للتحقيق ، فهو يجرى نوعا من التحقيق التحضيري أو الأولي.

وبالتالي فهو يعمل على مواصلة صيانة النظام العام وعدم الإخلال بمبدأ الأمن العام والسكينة العامة ،و هو ما يسعى إليه الوالي من خلال صلاحية الضبط الإداري ، مما ولا شك جعل المشرع الجزائري يجمع بين هذه الصلاحيات وصلاحية الضبط القضائي ، ومن خلال هذا يتضح أن الضبط الإداري يتميز عن

الضبط القضائي، من أن مهمة الأول وقائية غالبا، بمعنى أن تتوقى وقوع الجريمة أما مهمة الضبط القضائي فهي تأتي بعد وقوع الجريمة[1] .

ولقد منح المشرع الجزائري للوالي صفة الضبط القضائي بموجب م 14 من قانون الإجراءات الجزائية[2] ..

إذ يقوم بنفسه بموجب ذلك باتخاذ جميع الإجراءات الضرورية لإثبات الجنايات والجنح المرتكبة ضد أمن الدولة وله أن يكلف ضابط الشرطة القضائية بذلك.

وإذا قام باستعمال هذا الحق فانه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية ويقدم له جميع الأشخاص المضبوطين أو الأشياء المحجوزه[3] .

المطلب الثاني :صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية:

بالنظر إلى قانون الولاية الجديد 12-07 نجد أن المشرع الجزائري منح صفة ممثل الولاية للوالي بموجب المواد 102 إلى غاية المادة 109 و أدمج فيها نوعين من السلطات من حيث تمثيل الولاية

-[1] فريجة حسين ،مرجع سابق، ص.185 .

-[2] الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائية،ج رج ج، العدد48 الصادرة في 1966/06/10.

-[3] المادة 28 من القانون رقم 66-155 المشار إليه أعلاه.

وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وهو موضوع المواد من 89 إلى غاية المادة 91 ، و أدمج فيها المشرع صلاحياته بصفته مسؤول عن الولاية .وبالتالي فان الاختلاف بين القانونين و إن كان يكمن في كيفية توظيف العنوان لصلاحيات الوالي بصفته على ر أس الولاية.

الفرع الأول :تمثيل الولاية

خلاف للوضع السائد بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية ، فإن مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونيا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي.

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

أولا : تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية وجميع الأعمال الإدارية والمدنية وذلك وفقا لما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 105 من قانون الولاية 12-07 ، والمطابقة للفقرة الأولى من نص المادة 86 من قانون الولاية 90-09 ، و يقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه

شخص طبيعي كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم التعاون والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية ،وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية[1].

كما يمثلها في الأعمال الإدارية فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى، كما أنه يقوم بإجراء مختلف الزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب، وهذا ما يجسد الهيمنة الكاملة للوالي على الولاية وهو هدف المشرع.

---

[1]- عمار بوضياف ،الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ،ط 02 ،الجزائر، 2006 ،ص. 53.

ثانيا : تمثيل الولاية أمام القضاء:

إلى جانب التمثيل في الحياة المدنية والإدارية من طرف الوالي، فإنه وبموجب المادة 106 من قانون الولاية 12-07 فانه أيضا يمثل الولاية أمام القضاء ،سواء كانت مدعية أو مدعي عليها ، ولم يورد المشرع أي استثناءات على ذلك.

عكس ما جاء في المادة 87 من قانون الولاية 90-09 أين استثنى المنازعات التي تكون الولايــة طرفا فيها ضد الدولة والجماعات المحلية، إلا أن تعديل المشرع لهذه المادة وحذفه لتلك الاستثناءات قد يجعل من الوالي مدعيا ومدعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية.

الفرع الثاني : ترأس إدارة الولاية

تنص المادة 127 من قانون الولاية 12-07 على مايلي" تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح غير الممركزة جزاء منها و يتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك "،وبالرجوع إلى المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 1994/07/03 نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تتمثل في الكتابة العامة ، المتفشية العامة ، الديوان و رؤساء الدوائر[1]،إذ يسهر وبصفته رئيس إدارة الولاية على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق:

أولا : سلطة التوجيه ومراقبة أعمال موظفيه :

ويقصد بها ملاحظة جهود العاملين بغية توجيهها الوجهة السليمة عن طريق الأوامر والتعليمات والإرشادات الشفوية، كما تعرف أيضا، على أنها عمليــة إداريــة تتــحقق عــن طريــق التــدخل الدائــم المطرد لمراقبــة وملاحظــة أعمــال الموظفين العــاميين من قبــل رؤســائهم الإداريــين ، وتوجيه جهــودهــم

[1]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ،ط 02 ،الجزائر، 2006 ،ص.16 .

ودفعهم نحو إلتزام الأساليب الصحيحة [1].

كما أشار المشرع في المرسوم التنفيذي 90- 230 إلى الأعمال التي يقوم بها الوالي في مجال ممارسته للرقابة على أعمال موظفيه في الولاية والمتمثلة في:

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسوه من الناحية الشكلية والموضوعية.
- هو المسؤول على تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعيين للولاية ماعدا الموظفين المعينين بمرسوم تنفيذي كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان ورئيس الدائرة.
- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا، وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها[2].

ثانيا : سلطة الرقابة على الموظفين

وتتمثل في سلطة التعديل، والنقل ،والإعارة، والمنح التشجيعية، والنظر في طلبات الموظفين كطلب الإستقالة بالإضافة إلى ذلك يضطلع إلى تقرير العقوبات التأديبية على الموظفين.

كما يقوم الوالي وبتفويض من الوزراء التابعين لهم بإبداء رأيه فيما يخص تعيين المدراء الولائيين والمدراء.

ومن سلطة الوالي أيضا أن يطلب من الوزير المعني بناء على تقرير معلل نقل مدير ولائي أو إنهاء مهامه.

المبحث الثاني : تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها [3]، وانطلاقا من ذلك فإن الوالي لا يكتفي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي فقط، وإنما يمارس إلى جانب ذلك صلاحية الإعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي.

[1]- ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر و التوزيع ، ط2، الجزائر2012 ،ص.98.

[2]- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ،ط 02 ،الجزائر، 2006 ،ص. 53.

[3]- صالح بلحاج ، المؤسسات و القانون الدستوري في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر2010 ،ص.23.

المطلب الأول :المشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس :

لجدول الأعمال أهمية بالغة ،إذ من خلاله يطلع أعضاء المجلس أثناء دورات المجلس على مواضيع الجلسات ويقوم بإعداد جدول الأعمال رئيس المجلس الشعبي الولائي و قبل أن يتم استدعاء المجلس للإنعقاد يقوم بعرضه وجوبا على الوالي، الذي يناقشه معه ، ويمكنه أن يطلب منه إضافة بعض المواضيع أو

حذف أخرى إذا كان يرى أن الوقت غير مناسب لعرضها و هذا على سبيل المشورة و ليس الإلزام ،لأن المجلس سيد في مجال التداول ولا يمكن لأي شخص مهما كانت صفته التدخل في أعماله ونظرا للوزن السياسي والإداري للوالي، و لضرورة التعاون بين الهيئات داخل الولاية كجماعة محلية يضطر رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى قبول رأي الوالي و المصالح التابعة له[1].

ويتجلى تدخل الوالي في إعداد المداولات من خلال دوره في إعداد الميزانية العامة للولاية، ويمكن للوالي استدعاء المجلس للانعقاد استثنائيا ،ويمكنه كذلك طلب تمديد دورات المجلس لمدة لا تتجاوز سبعة أيام.

الفرع الأول :إعداد الميزانية العامة للولاية قبل عرضها على المجلس:

ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية ،كما هي قرار بالترخيص و الإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية ، وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والإستثمار والتسيير .

تعد ميزانية الولاية من طرف مصالح الولاية، و يقوم الوالي بعرضها على المجلس الشعبي الولائي ليصوت عليها على أساس التوازن[2].

---

[1]- محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ،عنابة،2004،ص.124.

[2]- إبراهيم عبد العزيز شيحا،مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت ،1983 ،ص.33.

الفرع الثاني :إستدعاء المجلس الشعبي الولائي للإنعقاد إستثنائيا:

الأصل أن ينعقد المجلس في دورات عادية حددها القانون بأربع دورات في السنة، كل واحدة لمدة 15 يوما على الأكثر، تنعقد خلال أشهر مارس ، جوان ، سبتمبر و ديسمبر، ويجوز أن تنعقد دورات غير عادية لمعالجة بعض القضايا الإستثنائية، بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه، ويمكن للوالي أن يطلب عقد دورات استثنائية أيضا و نرى أن مبرر السماح للوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي للإنعقاد إستثنائيا هو أن أعضاء المجلس ، وحتى رئيسه ليسوا على إطلاع دائم بأحوال الولاية و ما يحدث من مستجدات يومية و ما قد يخلقه ذلك من التدخل الإستثنائي الذي يحتاج للسرعة والفعالية و الاستشارة المفيدة ،للقضاء على المشاكل في مهدها قبل أن تتفاقم و تخرج عن السيطرة.

فهذه الرخصة القانونية التي أعطاها القانون للوالي ليس من قبيل التعدي من هيئة على إختصاصات هيئة أخرى ، بل هدفها مجابهة الظروف الطارئة .

و أجاز قانون الولاية للوالي طلب استمرار المداولات إذا رأى ضرورة لذلك ، وإلى جانب الوالي تقررت هذه الإمكانية لأغلبية أعضاء المجلس ، فالمشرع وضع في الحسبان الوالي كهيئة تنفيذية يوازي المجلس الشعبي الولائي كهيئة تشريعية، فيجوز للوالي طلب إنهاء ما بدئ في معالجته من قضايا مطروحة على المجلس للسماح له بتنفيذها في الوقت المناسب و لضمان عدم انشغال المجلس بنفس القضايا في أكثر من دورة.[1]

إن سلطة التمديد قد يمارسها الوالي أيضا كآلية لفرض بعض التوجهات بما يمس بالسيادة التداولية للمجلس ، بصفته السلطة المخول لها قانونا إصدار المداولات، و هذا ما يفتح باب التداخل العضوي والوظيفي بما له من سلبيات وايجابيات فتمديد المداولات قد يكون له تأثير على أعمال المجلس و أعضائه ،كما أنه قد يؤثر في إتعاب الأعضاء خاصة إذا امتدت الأشغال إلى ساعات متأخرة، لأن تشكيلة المجلس سياسية فأغلب أعضائه لديهم الحنكة السياسية و لكن تنقصهم الخبرة والمهارة وتقنيات العمل الإداري الذي يكون الوالي متفوقا فيه دون منازع لإتسام وظيفته بالاستمرارية والديمومة في العمل.

---

[1]- د سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة،دار الفكر العربي،الجزء الثالث،1979،ص.123.

المطلب الثاني :حضور جلسات المجلس و إصدار القرارات التنفيذية للمداولات :

لا يكتفي الوالي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فهو يشارك في مداولاته وتعطى له الكلمة كلما أراد ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة 18 من قانون الولاية، وحضور الوالي الجلسات له دلالة واضحة على الترابط الكبير بين هيئتي الولاية.

حضور الوالي جلسات المجلس الشعبي الولائي ومداولاته ضروري ، ويعد من مبادئ التعاون والمشاركة في اتخاذ القرار، بالرغم من عدم منحه صوتا تداوليا لأنه ليس منتخبا و بخلاف رئيس المجلس الشعبي البلدي[1]، إلا أن الرأي الذي يبديه ذو أهمية بالغة لأنه يصدر من المسؤول الأول للولاية، و الذي يعلم خفايا مشاكلها والحلول الكفيلة بالقضاء عليها.

الفرع الأول :حضور جلسات المجلس:

إن أهمية حضور الوالي جلسات المجلس الشعبي الولائي مرتبطة أساسا بالمهام المنيطة به قانونا وخاصة مهمة التنفيذ و ليس على سبيل العلاقة السياسية و الإدارية فقط، فمن الأهمية أن يحضر الوالي المداولات التي يشرف على تنفيذها، حتى يكون على إطلاع تام بالظروف التي جرت خلالها المداولات، ونظرة المنتخبين للأمور و يكون على علم بالمقاصد التي ترمي إليها، فحضوره المداولات ليس حضورا شكليا، فهي تعبر عن نية المشرع في أن يكون المنفذ على إطلاع تام على ما أوكل إليه تنفيذه و الظروف المحيطة بالقرار المتخذ في المجلس و منعا لأي تفسير خاطئ للمداولات[2].

و رغم أن القانون منح الحق للوالي في حضور جلسات المجلس الشعبي الولائي إلا أنه لم يمنحه حق الإعتراض على قرارات المجلس، جاءت صياغة المادة 12 من قانون الولاية مرنة ، إذ أنها تنص على أن الوالي يتناول الكلمة بناءا على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي، كما أن

-[1] د سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، المشار إليه أعلاه،ص126.

-[2] د عمار عوابدي،فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الإدارة العامة الحديثة، رسالة دكتوراه ،جامعة الجزائر،معهد الحقوق والعلوم الإدارية، 1981،الجزء الأول (ب) ص334.

قانون الولاية نص على حق التدخل و لكن لم ينص على الاقتراحات المتطابقة، بل نص على حق تناول الكلمة، فاقتراحاته مجرد أراء غير ملزمة للمجلس الشعبي الولائي الذي يتداول بكل سيادة ويتخذ قراراته بالأغلبية.

كما أن المجلس الشعبي الولائي لا يمكنه أن يرفض حضور الوالي جلساته، ولا يمكن منعه من حق التدخل كذلك، و يثار التساؤل حول إمكانية قيام الوالي تفويض شخص أخر من عدمه،إذ لم يشر قانون الولاية إلى هذه المسألة و ما دام أن التفويض لا يمارس دون نص فإن أي تفويض للسلطة من هذا القبيل يعد إستصغارا للمجلس و لا مبالاة لأعماله .

الفرع الثاني: إصدار القرارات التنفيذية للمداولات:

بعد التداول يأتي التنفيذ ولا يمكن تنفيذ المداولات مباشرة، فلا بد من إفراغ محتواها في شكل قرارات إدارية مشمولة النفاذ ، في السابق كان يوجد مجلس تداولي و مجلس تنفيذي يترأسه الوالي و يسمى مجلس التنسيق الولائي ، و كان يصدر قرارات تنفيذية جماعية ، و التنفيذ الجماعي له سلبيات عديدة أهمها تعطل التنفيذ ، و وجود جهاز ثاني للمداولات ، و بالتالي تعطل المشاريع و إستمرار المشاكل المعالجة لفترة أطول من اللازم، و كذلك التملص من المسؤولية لوجود جمع من المنفذين[1]، ثم عاد المشرع في قانون 09/90 المتعلق بالولاية ليقضي على الإلتباس بمنح الوالي الصلاحيات في إصدار القرارات التنفيذية للمداولات، ومتابعة تنفيذها تطبيقا للقاعدة السائدة في الفن الإداري" **التداول فعل جماعي و التنفيذ من فعل واحد**[1] "

نصت المادة 103 من قانون الولاية 12-07 على أن" يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، و هذا تأكيدا للدور التنفيذي للوالي و المنصوص عليه في المادة 83 [2]من نفس القانون، ومن هذه الناحية يشرف الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، ثم يقوم بإصدار قرارات تنفيذية لهذه المداولات نظرا لإختصاص الوالي المستقل بتنفيذ المداولات.

[1]- Jacques Moreau , Administration Régionale ,Locale et Municipale ,OP- CIT ,p. 11.

[2]- المادة 83 من قانون 90-09 ،ج ر ج ج عدد 15.

المبحث الثاني :انعكاسات ازدواجية الوظيفة على مركز الوالي

إن الوالي يمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما انه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية[1] وعليه ما هي أثار الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي من خلال الموازنة بين السلطات والاختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والاختصاصات التي يزاولها بصفته شخصية محلية فقد كرس الوالي مبدأ وحدة القيادة مما أدى إلى اتساع وتنوع صلاحيات الوالي وهذا ما تناولناه في المطلب الأول ، وهكذا أصبحت وظيفة المجلس الشعبي الولائي في إنحصار تام وهذا ما تناولناه في المطلب الثاني ، ونتج عن ذلك انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات بين هيئتي الولاية وهذا ما تناولناه في المطلب الثالث و ذلك على النحو التالي:

المطلب الأول :اتساع وتنوع صلاحيات واختصاصات الوالي :

تتسم صلاحيات الوالي بالتنوع والاتساع فهو يرأس الولاية كجماعة محلية وهو رجل الدولة ومندوبها على مستوى الولاية باعتبارها قسم إداري يتبع الدولة أي وحدة إدارية لاتركيزية، وإذا كانت الصلاحيات غير مرتبطة إذ أنه لا يعتبر هيئة تشريعية أو تداولية إلا أنه يحوز صلاحيات عامة في مجال تمثيل الولاية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي ، أما إختصاصاته اللاتركيزية فهي متعددة ومرتبطة فرغم تنوعها وإتساعها فهي تصب في إناء واحد وهو إعتباره ممثلا للدولة ويمكن حصر صلاحيات الوالي في إختصاصات سياسية وبعض الصلاحيات القضائية[1].

الفرع الأول :الصلاحيات السياسية.

منح القانون للوالي صلاحيات سياسية متنوعة، فقد ورث الوالي الصلاحيات التي كان يزاولها المحافظ إبان الاستعمار، بعد الاستقلال مباشرة بادرت السلطة إلي تقوية سلطات المحافظ و أوكلت له على الخصوص:

-المهام التقليدية المتعلقة بالإدارة والتسيير.

[1]- ميسوم سبيح ،مرجع سابق،ص. 103.

-إنشاء إدارة سيادية لإقامة النظام.

-منحه صلاحيات جديدة في المجلس الاقتصادي والاجتماعي.

إن الدور السياسي الذي يلعبه الوالي بوصفه ممثلا للدولة ابرز من الدور الذي يمارسه محليا لان الصلاحيات السياسية للوالي من هذه الناحية مقننة، فرغم أن حريته الوظيفية تتقلص بالنصوص إلا أنها تخلق حماية لنشاطه وتعطي القوة لسلطاته، أما الدور الذي يلعبه في مواجهة المجلس الشعبي الولائي فلا يعدو أن يكون مجرد علاقة سياسية عرفية كرسها قانون الولاية في وجوب إعلام المجلس وإطلاع رئيسه دوريا على أحوال الولاية ومصالح الدولة الخارجية في الولاية وإطلاعه أيضا على ما آلت إليه المداولات والمرحلة التي وصلت إليها. فهذه وظيفة سياسية تقنية لا يعدو الوالي أن يكون في هذه الحالة منفذا تقنيا لمشروع معين يسأل عن المراحل التي بلغها في الانجاز.

سياسيا دائما وخدمة للحكومة ، ينفذ الوالي أوامرها ويخبرها عن المناخ السياسي السائد في الولاية ولهذا توضع في يده مصلحة للاستعلامات وتسخر له المصالح الأمنية المختلفة، كما يقوم بإمداد الحكومة بالمؤشرات الدقيقة لتحضير الهيئة الناخبة، و يوضح للسلطات المركزية آراء ورغبات المحكومين وعلى صدى الرأي والإصلاحات التي يرى ضرورة اتخاذها، فهو ينقل لوزير الداخلية دوريا تقارير حول الوضع الشامل في الولاية وبالمقابل كل الأحداث المتوقع حدوثها، فالوالي وسيط بين الحكومة وسكان الولاية وترفق بآرائه كل الملاحظات والمراسلات المحولة من طرفه إلى السلطة المركزية، فهو يمارس مهام إستشارية مستمدة من السلطة التنفيذية،بحيث يساهم الوالي مساهمة فعالة في رسم سياسة الدولة للأنه يقوم بتحديد أهداف الولاية ورسم سياستها العامة وسياسيتها الإدارية وتحديد وسائل تحقيق هذه السياسة من خلال إبلاغ وإعلام الحكومة بالأجواء العامة ورغبات سكان الولاية .[1]

[1]- علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للنشر، الجزائر،2012،ص.59.

الفرع الثاني :الصلاحيات الإدارية.

أُسند للوالي عدة مهام إدارية مما جعله أسمى قائد إداري على المستوى المحلي وقد كرست جميع النصوص المشكلة للإدارة المحلية هذه الهيمنة القيادية الإدارية للوالي، والتي تجد أساسا دستوريا لها في المادة 78 من الدستور حيث نصت على أن تعيين الوالي يكون بمرسوم رئاسي ويدخل تعيينه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية بصفته قمة هرم السلطة التنفيذية، ومن بين أهم الوظائف الإدارية التي يتولاها نذكر:

أولا:مهام القيادة الإدارية :

يضطلع الوالي بمهمة القيادة الإدارية ولهذا أوجب القانون توافر شروط موضوعية وقانونية لتولي هذا المنصب حيث يكون تعيينه من بين الموظفين السامين على مستوى الإدارة المحلية ، ويرى جانب من الفقه أن القيادة المحلية تختلف عن القيادة المركزية حيث يعتبر البعض أن إدارة الخدمات المحلية عن طريق التعاون بين الأجهزة المركزية و المجالس المحلية المنتخبة، يعتبر ميدانا فسيحا لتدريب القيادات على الإدارة الديمقراطية السليمة، وتدريب المواطنين على أساليب المشاركة وعلى حكم أنفسهم عن طريق الإدارة الذاتية[1] .

ثانيا :صلاحيات شاملة:

أعطى القانون الولاة صلاحيات شاملة فيما يخص الشؤون الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ولديهم مهمة عامة في إدارة ورقابة وتوجيه نشاط مستخدمي الإدارة ، ولم يمنح المشرع هذا الاختصاص الشامل إلا لهدف واحد وهو تمكين الوالي من لعب دوره الأساسي في تطبيق سياسة الحكومة وعليه في هذا الإطار اتخاذ جميع المبادرات التي تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي في ولايته، ولأن الوالي هو الآمر بالصرف الرئيسي في ولايته فإنه يملك وسائل مباشرة للتدخل وإنجاز الأهداف[2].

-[1] مصطفى صبحي السيد ،القيادة الإدارية ،دورية العلوم الإدارية، العدد الأول جوان1983 ،ص161

-[2] علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، المشار إليه أعلاه،ص.72.

الفرع الثالث :تفويض الاختصاص :

لم يكتفي المشرع بإحاطة الوالي بمجموعة من الأعوان ذوي كفاءة إدارية عالية، بل منحه الحق في تخفيف بعض الأعباء عن طريق تفويض بعض الصلاحيات إلى أعوانه المباشرين أو غير المباشرين والتفويض تقنية إدارية قانونية أملتها ظروف العمل الإداري بسبب تنوع وتوسع الصلاحيات والمهام الإدارية. ويعتبر بعض الكتاب أن التفويض فن قد يستفيد منه أي رئيس إداري إذا عرف كيف يستعمله، أما إذا أخطأ في إستعماله تترتب عليه أثار سلبية ورغم ذلك يبق وسيلة لتنظيم وإدارة الأعمال الإدارية المختلفة.

مجالات تطبيق التفويض :

من الناحية العملية هناك نوعين من التفويض يمكن للوالي استخدامهما بنجاعة:

أ – تفويض الرؤساء الإداريين للمصالح سواء مصالح الأمانة العامة للولاية وعلى رأسها الأمين العام للولاية، ورؤساء المصالح الخارجية للدولة كل في مجال اختصاصه، وأيضا رئيس الدائرة في الحدود الإقليمية .

ب – تفويض هيئات الديوان التي تساعد الوالي في حسن تسيير عمله الشخصي ويدخل ضمن هذا الصنف رئيس الديوان الذي يلعب دورا أساسيا في تنظيم جدول أعمال الوالي ،و بحث وإجراء الاتصالات وتحرير الرسائل الإدارية، وبالإضافة إلى رئيس الديوان يمكن للوالي أن يقوم بتفويض ملحقي الديوان في مجال

اختصاصاتهم بتكليفهم بمهام دراسية أو التحضير أو الرقابة التي لا وقت للوالي بشأنها ونقص التخصص الذي يمنعه من متابعة بعض القضايا شخصيا[1].

المطلب الثاني:إنحصار وظيفة المجلس الشعبي الولائي :

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية ،وهي تكريس لمبدأ المشاركة الشعبية ،ومساهمة المواطن في تسيير شؤونه المحلية انطلاقا من المجلس ذو التركيبة السياسية المنتخبة.

---

[1]-Chabane Benakzouh : op. Cit. ; p 2661

كما يلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسيا في التنمية المحلية ، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للحاجيات المحلية المتزايدة، فالمجلس بوصفه هيئة تداولية من المفترض أنها توازي في ثقلها الهيئة التنفيذية الممثلة بالوالي فتمارس على الأقل مهام التمثيل والرقابة لسبب بسيط وهو وجودها أساسا لأنها وسيلة المشاركة الشعبية التي تقتضيها اللامركزية بصفة عامة.

وهي تسهر على المصلحة المحلية التي تختلف عن المصلحة المركزية فسبب وجودها هو تكريس للامركزية الإدارية والسهر على مصلحة الولاية كجماعة محلية لها متطلباتها المختلفة ، رغم أن المشرع أعطى للمجلس الشعبي الولائي حق المبادرة بالتنمية المحلية وجعله سلطة التداول الوحيدة على مستوى الولاية لا يجوز لأي هيئة أن تتدخل في صلاحياته القانونية أو تملي عليه قراراته[1]، إلا أنه لم يرق بها إلى حد اعتبارها سلطة تشريعية كما هو موجود على مستوى هيكلة السلطة العامة مركزيا فالمجلس الشعبي الولائي كهيئة تداولية ولائية لا يتمتع بصلاحيات تمثيل الولاية، كما أنه لا يملك سلطة تنفيذ مداولاته ومجالات الرقابة الممنوحة تبقى بعيدة كل البعد عن تحقيق التوازن بين هيئتي الولاية.

الفرع الأول :انعدام مظاهر التمثيل :يعد التمثيل مظهر من مظاهر السيادة والاستقلالية، فهو يبرز الممثل القانوني لأي مؤسسة سواءا كانت سياسية أو إداريةة بمظهر المدافع عن مصالحها والمضطلع بواجباتها و الساهر الدائم على ازدهارها ،والتمثيل يكون في الحياة المدنية وأمام القضاء ويكون أيضا في الحياة الإدارية و السياسية عموما، ولم يذهب المشرع الجزائري في تكريسه للامركزية إلى إلصاق هذه الصلاحيات بالهيئة المنتخبة المنبثقة عن الخيار السياسي لسكان الولاية، بل ترك مهمة التمثيل للدولة، فالوالي هو صاحب هذا الاختصاص.[2]

و لم يمنح المشرع للمجلس الشعبي الولائي إلا حق تمثيل نفسه باسم الولاية في مواجهة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية في حالة اعتراضه على مداولات المجلس وهذه الحالة الوحيدة التي وردت في المادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن

-[1] Lahcène seriak, OP,CIT, p.256.

-[2] د عمار عوابدي ،فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة، مرجع سابق،ص.162 .

يطعن لدى الجهات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية بتثبيت بطلان أية مداولة،أو يعلن إلغائها أي أن يرفض المصادقة عليها وهذا ما ذهبت إليه ضمنا المادة87 من قانون الولاية 12-07 بنصها على أن" يمثل الوالي الولاية أمام الجهات القضائية سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون طرفا النزاع فيها الدولة و المجلس الشعبي الولائي."[1]

فرئيس المجلس الشعبي الولائي لا يمثل الولاية إلا دفاعا عن قرارات ومداولات المجلس في مواجهة وزير الداخلية ، والجهة القضائية المختصة بنظر النزاع هو مجلس الدولة، فلا يملك المجلس الشعبي الولائي حق أو صفة التقاضي ضد أي كان حتى لو بدا له جليا أن مصلحة الولاية في خطر إلا ما يسمح به القانون المشترك بالتدخل ، ولكن بصفة فردية من احد أعضائه، وليس كهيئة، وبما أن المجلس يسهر على مصلحة الولاية فانه يشعر الوالي بضرورة مقاضاة من يمس بمصالحها على سبيل التعاون الوظيفي، وبما أن المجلس بإمكانه تشكيل لجان مؤقتة إضافة للجان الدائمة و التي يتم تشكيلها عن طريق المداولات ، وحيث ينص قانون الولاية على وجوب كفالة تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبينا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي، فيمكننا أن نلاحظ بان المشرع أراد الذهاب بعيدا في تكريس التمثيل داخل هياكل المجلس تمثيلا يكفل المشاركة النيابية الفعالة وتمثيل كل الكتل السياسية المتواجدة في المجلس الشعبي الولائي، بما يضمن الحركة الديمقراطية داخل الهيئة المنتخبة، ولعل طريقة انتخاب رئيس المجلس أحسن مثال على ذلك إذ أنه ينتخب من قبل أعضاء المجلس و لا يختار من كتلة الأغلبية .

لم يراد للحياة السياسية داخل المجلس الشعبي الولائي أن تنعكس على كل الولاية لان تمثيل هذه الأخيرة في الحياة السياسية والمدنية، وأمام القضاء وعلى مستوى النشاط الإداري يعود للوالي كما اشرنا سابقا مما يدعونا للقول بأن المشرع لم تكن لديه الرغبة في تكريس اللامركزية من هذا الجانب والحالة الوحيدة التي يظهر فيها المجلس ممثلا للولاية وهي حالة رفع دعوى إلغاء ضد قرار وزير الداخلية القاضي بعدم المصادقة على إحدى مداولات المجلس الشعبي الولائي[2]، فهنا يظهر رئيس المجلس الشعبي الولائي بمظهر المدافع عن سياسات المجلس وقراراته التي يرى أن فيها مصلحة للولاية

-[1] المادة 87 من قانون الولاية 12-07 السابق الذكر.

-[2] ميسوم سبيح ،مرجع سابق،ص. 115.

كجماعة محلية و ليس مدافعا عن مصالحها العمومية، فهو يدافع عن هيئة المداولة فقط، هذا المظهر الوحيد على الصعيد القانوني، يضاف إليه مظهر المشاركة في النشاطات المختلفة التي تنظمها الولاية ويكون رئيس المجلس الشعبي الولائي على رأس المشاركين دائما وزيادة على ذلك فللمجلس كامل الحرية في تنظيم الأيام الدراسية، و الملتقيات الفكرية وحملات التوعية، والمهرجانات المحلية التي يمكنه من خلالها إيصال صونه وصورته للقاعدة الشعبية التي انبثق منها، ولو نسبيا لان هذا الأمر لن يجعل منه الممثل القانوني لولاية لأن القانون خول للوالي هذه الصلاحية.

الفرع الثاني :غموض آليات الرقابة ونتائج ذلك :

تعتبر الرقابة من وظائف الدولة ، فالرقابة هي أداة بيد السلطة لمراقبة مدى تنفيذ سياستها وبرامجها ومخططاتها، وبما أن الوالي هو الممثل الأعلى على مستوى الولاية فهو منشطها الوحيد ، إذ أن أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناءا على مبادرة من الوالي، فهو يبدي في شأنها تقارير تكون مرفقة بالمداولة ولذلك فهو مراقب المجموعة المحلية أكثر من أن يكون خاضعا لمراقبتها.

لقد منح المشرع المجلس سلطة مراقبة الجهاز التنفيذي للولاية عن طريقة إلزام الوالي بتقديم بيان سنوي عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي لتتبع بمناقشته،و يمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية، كما أنه يتولى إعلام المجلس دوريا بحالة المداولات واطلاعه سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية إلا أنه لم يشأ أن يحدث التوازن الحقيقي المقصود وراء الرقابة وهو الأثر القانوني المترتب عن رفع اللائحة و لوم الوالي على تقصيره في تسيير شؤون الولاية وماذا ينتج عنه من مسؤولية سياسية وإدارية وحتى جنائية، فلو أن المشرع أراد تكريس الرقابة السياسية الفعلية لترتب نتائج مباشرة على مناقشة البيان السنوي للوالي كاستقالته من تسيير الولاية أو إجباره على الاستقالة، فيبقى الوالي من هذه الناحية جهازا إعلاميا، ليس خاضعا لرقابة هيئة المداولة[1].

الصورة الرقابية والفعالة الوحيدة التي يملكها المجلس الشعبي الولائي في مواجهة الوالي هي رجوع هذا الأخير إلى المجلس في تقديمه تقريرا سنويا حول كيفية تحويل الاعتمادات من فصل إلى فصل فيما يخص تنظيم الميزانية، حيث يمكنه في حالة الاستعجال أن ينقل الاعتمادات من فصل إلى فصل

-[1] مسعود شيهوب ، المشار إليه سابقا،ص.92.

بالاتفاق مع رئيس المجلس الشعبي الولائي، بشرط اطلاع المجلس في أول دورة لانعقاده[1]، هذه الصورةفعالة لان المجلس الشعبي الولائي يملك سلطة رفض الموافقة على اقتراح الوالي وهي الحالة الوحيدة التي يظهر فيها

المجلس الشعبي الولائي بمظهر صاحب السلطة التي بإمكانها أن توقف السلطة، ورغم وجود هذه الإمكانية إلا أن الممارسة الفعلية لم تشهد أي استعمال لهذه الآلية من طرف المجالس الشعبية الولائية، وذلك إما يعود إلى عدم الإلمام بالعمل المحاسبي والمالي من طرف أعضاء المجالس أو الحرص على استقرار العلاقة بين هيئتي الولاية، وعلى العموم يبقى المجلس بعيدا جدا عن الطموح الرقابي الذي ينشده بعض فقهاء القانون[2].

الفرع الثالث :انعدام صلاحيات التنفيذ:

إذا كان المجلس يلعب دورا رغم القصور الكبير في آليات الرقابة ونتائجها التي لم يقرر في شأنها القانون أي أثر فإن المجلس لم تقرر له مختلف القوانين أن يختص بالتنفيذ، ولو شكليا إلا ما نص عليه القانون من وجوب إطلاعه من طرف الوالي حول المستجدات المتعلقة بالمداولات حول سيرها وتنفيذها و جولة المجلس في إبداء تعليقات حول تقدم تقنية المداولات أو مساءلة الوالي حول سبب تعطلها، ولكن دون إلزامه بالرد على انشغالاتهم ولم يمنح القانون للمجلس إمكانية المشاركة في تنفيذ المداولات لأن هذه المهام من اختصاص الجهاز التنفيذي للولاية الذي يرأسه الوالي، ورغم التعديلات الكثيرة التي تعرض لها قانون الولاية ظل الوالي محافظا.

على دور التنفيذ ولم تلحق برئيس المجلس المنتخب وسبب ذلك في رأي الأستاذ" **مسعود شيهوب**"إلى توصية التنمية السريعة والملحة التي تتطلب موظفا ساميا كفؤا على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنيا وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب، لأن الانتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسة، و السبب الثاني حسب الأستاذ شيهوب يعود إلى نظرة المسؤولين و المشرع إلى طبيعة ودور الولاية فالخطاب الرسمي كان دائما يدعم دور الوالي مند تنصيب اللجنة المكلفة بمراجعة قانون البلدية والولاية(1981) التي ذهب تقريرها في

-[1] المادة 91 من قانون الولاية 90-09 المشار إليه سابقا.

-[2] مسعود شيهوب ، المشار إليه سابقا،ص.25.

إتحاد الخطاب الرسمي فلم يقدم أي اقتراح هدف إلى خفض أو مراجعة صلاحيات الوالي[1].

المطلب الثالث :إنعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات :

إن تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي لها تأثير كبير على الولاية ككيان محلي لا مركزي فوجود شخص معين على رأس هذه الجماعة المحلية، واستئثاره بمجموعة من السلطات والصلاحيات التي لا يشاركها فيها المجلس الشعبي الولائي، يجعله الرجل الأول على مستوى الولاية مما يؤدي بنا إلى التساؤل حول الولاية كجماعة محلية لامركزية بل حتى حول فكرة اللامركزية الإدارية فهل الولاية في ظل هده المعطيات الحقيقة جماعة محلية ؟ ولن نجيب على هذا السؤال إلا من خلال الموازنة العضوية والوظيفية بين الهيئة

التداولية التي تعد الإطار المؤسساتي السياسي للامركزية، والهيئة التنفيذية المعينة التي تمثل الولاية والدولة في نفس الزمان والمكان.

و على العموم ولئن أتت الإصلاحات والتعديلات باسم الديمقراطية السياسية والإدارية، فإنها توجه نحو التقليص من الأسلوب المركزي ومنه التركيز بقدر ما رصدت لتدعيم ذلك النموذج، ويبدو لنا ذلك من العناية بدور وسلطات الوالي التي تتميز بكونها أكثر عناية وتدقيقا، في حين اتسم الإهتمام بدور الجماعات المحلية بالشمولية وبالطابع العرضي والمرحلي تبعا لوتيرة ضرورات الإصلاح التي تتسم بالظرفية، مما أدى إلى عدم قيام توازن بين هيئتي الولاية لمصلحة الوالي.

الفرع الأول:نقص التوازن العضوي :

يتجلى نقص التوازن العضوي إذا ما قدرنا الوسائل البشرية والتنظيمية الموكلة للوالي والموضوعة تحت تصرفه، وخاصة الإطارات السامية التي أحيطت به، والتي تسهر على حسن سريان النشاط الإداري والبروتوكولي للوالي وخاصة الأمين العام لولاية ورئيس الديوان والملحقين به، بالإضافة إلى رئيس الدائرة، أما تلك المخصصة للمجلس الشعبي الولائي فلم تصل بعد إلى ما قرره الخطاب السياسي القانوني من ضرورة توفير وسائل اللامركزية لتكون في مستوى ممارسة الصلاحيات الواسعة المرتبطة بها، فالذي يمكن ملاحظته أنه إذا كان الخطاب السياسي منذ البوادر الأولى لإعتماد نظام

---

[1]- مسعود شيهوب ، المرجع السابق ،ص.26.

اللامركزية قد جعل منها المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها فإن التقنية القانونية المسخرة لها لم تساهم في دفع هذه العملية حتى صارت مجرد شعارا رنانا، بإسم التكامل بين الدولة والجماعات المحلية وإدماج كل ما هو محلي في ما هو وطني عن طريق التخطيط المركزي، والإعانات الاستثنائية والخاصة، مما جعل الجماعات المحلية مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بوسائل هذه السياسة.

إن انعدام التوازن العضوي هو نتيجة حتمية لانعدام التوازن الوظيفي حيث أن الهيئة التنفيذية للولاية تتمتع بصلاحيات، وسلطات أوسع من صلاحيات وأعباء الهيئة التداولية مما يحتم تفوقها العضوي من حيث الوسائل المادية والبشرية .

فقضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية، يعد من أكبر التحديات والرهانات التي تواجه اللامركزية ومنها نظام الولاية، حيث أنه أحيانا ما تصعب وتتعقد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا وإداريا وماليا في حدود الرقابة التي تخضع لها[1].

الفرع الثاني :هشاشة التعاون الوظيفي:

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

و لذلك يظهر دوره الحساس ومهتمة الخطيرة والضخمة، وهي بحق أضخم من صلا حيات الوزراء، لأن الوالي ممثلا لكل منهم ولأداء دوره أحسن أداء لا بد أن يكون موظفا يحسن التنظيم والهيكلة، واجتناب التشتت في وضعه لأنه محرك الوحيد لعدد من رجالات الإدارة المحلية كما يتحتم

---

[1]- عمار عوابدي،الإصلاحات المالية و الجبائية المحلية ، منشورات مجلس الامة، 2003/03/31،ص.7.

عليه أن يعرف كيف يستغل مساعديه وكسب ثقة شركائه الأساسيين[1].

و على العموم فإن اختصاصات المجلس الشعبي الولائي لا تتجاوز عمليا المسائل التقليدية كالتصويت على الميزانية والإطلاع على وضعية أي قطاع، والمفروض أن يتجاوز دوره من المراقبة والمصادقة على النفقات إلى الإقتراح والطلب و التداول بمبادرة منه في المسائل التي يرى أهمية لها وذلك إرتقاء بالوظيفة التي يمارسها وتحقيقا نسبيا للتعاون الوظيفي والعضوي، وبالتالي التوازن بين الهيئتين، فمن نتائج الإزدواج الوظيفي للوالي بروزه مهيمنا على جميع المستويات .

-[1] مسعود شيهوب ، مرجع سابق،ص.26.

خلاصة الفصل الثاني:

قمنا في هذا الفصل بالتطرق إلى مجال نشاط الوالي على المستوي المحلي وذلك بصفته ممثل للدولة وبصفته ممثل للولاية حيث أن قانون الولاية 12-07 فيما يخص مجال نشاط الوالي لم يحمل الكثير من التغييرات بالمقارنة مع قانون 90-09 ،فقد منح المشرع للوالي الإزدواجية في المهام ،فهو ممثل للدولة ، حيث أن مهامه بهذه الصفة في كونه يمثل الحكومة، و الممثل المباشر لجميع الوزراء ،كما أنه يمثل الدولة أمام القضاء ، و يسهر على تنفيذ القوانين و التنظيمات التي تصدر عن السلطة التشريعية و الرئاسية.

كما له صلاحيات في مجال الضبط الإداري ، بغية الحفاظ على النظام العام و السكينة و الأمن و الصحة و لم يشر المشرع في القانون الجديد 12-07 على غرار القانون 90-09 إلى صلاحية الضبط القضائي التي يتمتع بها الوالي بموجب المادة 14 من قانون الإجراءات الجزائية.

أما بصفته ممثل للولاية فالوالي يمثل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية كما يمثلها أمام القضاء،كما يسهر أيضا و في إطار تمثيله للولاية على تنفيذ مداولات المجلس مع إعلامهم بحالة تنفيذها ، وصولا إلى إنعكاسات إزدواجية الوظيفة على منصب الوالي حيث يكون له تأثير سلبي من حيث إ تساع وتنوع صلاحيات الوالي و إختصاصاته و كذلك من حيث إ نحسار وظيفة المجلس الشعبي الولائي وإنعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات بينه وبين الوالي.

خـاتـمة:

من خلال دراسة مكانة ودور الوالي في نصوص الإدارة المحلية الجزائرية يتبين لنا مجموعة من النقاط نحاول حصرها فيما يلي:

- ❖ أن منصب الوالي ذو طبيعة سياسية من حيث تعيينه وإنهاء مهامه من جهة ،وعلى اعتبار أنه ذو صبغة إدارية من جهة أخرى من حيث صلاحياته في جانبها العام دون خلوها من الطابع السياسي في بعض الأحيان.
- ❖ كل التعديلات التي طرأت على قانون الولاية ذهبت إلى تدعيم الدور المركزي للوالي وعززت من صلاحياته، كما أن النصوص التنظيمية ما لبثت تكلفه باختصاصات إضافية غير مكتفية بالإختصاصات المنوطة به بمقتضى قانون الولاية، حتى يخيل لنا من خلال دراستنا لمختلف الصلاحيات الممنوحة له والتي لا حصر لها بالنظر لسلطة المبادرة التي يحوزها ، أننا أمام شخص غير عادي، فلا يمكن بأية حال من الأحوال أن يبسط نفوذه على كل السلطات الممنوحة له، ولا يمكنه أن يضطلع بجميع تلك المهام حتى لو أحسن استخدام آليات التسيير المختلفة، وذلك بسبب تفرع و تشعب المهام و الصلاحيات المخولة له.

❖ في مجال تعيينه و إنهاء مهامه فإن الإختصاص الأصيل في ذلك يعود لرئيس الجمهورية ،مما يجعل من الوالي دائما تابعا للسلطة المركزية ، منفذا لسياسته و برامجه على المستوى المحلي، و أي خروج عن ذلك قد يؤدي إلى إنهاء مهامه دون أي رابطة قانونية، و هو ما يجعل من الوالي يمارس صلاحياته دائما بنوع من التحفظ مما يقلل من فعاليته في ممارسة الرقابة على الهيئات المحلية

-[1] عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية 12-07 ، المرجع السابق ،ص.225.

المنتخبة، و خاصة كون هذه الأخيرة تفتقر للكفاءة و التأهيل العلمي مما يضعف أيضا دورها في ممارسة الرقابة على الوالي.

❖ أضف إلى ذلك أن المشرع منح لرئيس الجمهورية الإستقلالية في تعيين 05 % من الولاة من غير فئتي الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر ، وهذا يطرح إشكال لأنه كان يجب على المشرع التعامل مع هذه النسبة 05 % بنوع من التقييد وعدم ترك المجال مفتوح أمام السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية .

❖ على مستوى نهاية مهام الولاة نجد أن أي تراخي في تنفيذ التوجيهات والأوامر أو تهاون في تنفيذ مخططات الحكومة وبرامجها يعرض مستقبله المهني للخطر طالما انه يخضع للسلطة الرئاسية المباشرة للجهة التي عينته ناهيك عن الوزير الأول وكل الوزراء، وذلك في ظل طبيعة المناصب العليا التي لا يتمتع شاغلها بأية ضمانات تأديبية أو نقابية.

❖ بالإضافة إلى أن الوالي يتوسط المستويين المحلي و المركزي ، مما ينعكس على علاقته بمختلف الأجهزة في الدولة ، فنجده يخضع للإدارة المركزية عن طريق السلطة السلمية باختلاف درجاتها بداية من رئيس الجمهورية ونزولا إلى مختلف الوزارات من جهة ، ومن جهة أخرى فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي .

❖ كما تضمن قانون الولاية الجديد حكما أقر لأول مرة في حق الوالي لرفع دعوى بطلان مداولة أمام المحكمة الإدارية، في حالة عدم تطابق المداولة مع القانون أو التنظيم و هذا ضمن أجل 21 يوم من إقرار المداولة.

❖ كما قام بحذف مداولة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية من نص القانون الجديد، التي كان نص عليها المشرع بموجب نص المادة 50 من القانون السابق 90-09.

-[2] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق ،ص. 81.

إن الوضع القانوني للوالي كموظف سلطة، ومسؤول تكنوقراطي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي يقوم بممارسة سلطة الوصاية على البلديات، كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرفقة بأرائه فهو شريك اللامركزية ورفيقها الحتمي طوال مسيرتها، ومفاد الملاحظة انه إذا كان الخطاب السياسي منذ الاستقلال إلى يومنا هذا قد جعل من اللامركزية المحور الظاهري لعملية إقامة دولة ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فان التقنية القانونية المسخرة لذلك لم تساهم في دفع هذه العملية، خاصة على مستوى الولاية، فمن خلال المركز الذي يلعبه تبدو اللامركزية مجرد شعار والجماعة المحلية حاملة لأشكاله وأثاره، لأنها مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بالوسائل القانونية والمادية لهذه السياسة.

وعليه ما يمكن اقتراحه بعد هذه الدراسة يتمثل فيما يلي :

* تحديد شروط تعيين و إنهاء مهام الوالي تحديدا دقيقا، يعكس مكانة المنصب على المستوى المحلي و المركزي.

* إعادة النظر في نسبة 5 % و التي يعين منها رئيس الجمهورية من غير فئتي رؤساء الدوائر و الأمناء العامين بتقييدها بذوي الشهادات العليا و أصحاب الكفاءة لغلق أمام من هم دون ذلك .

* إعادة تنظيم وتوضيح مهام وصلاحيات الولاة بتخويلهم السلطات اللاتركيزية حيث يكونون مسئولون نتيجة لها أمام السلطة المركزية و يمكن أن تكون لهم في هذا الخصوص المهام المنصوص عليها في الفصل الثاني من الباب الرابع من قانون الولاية وهي الأحكام التي يكون فيها ممثلا للدولة ، مع إعادة توزيع الصلاحيات في مجال التسيير بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، مع ضرورة تنازله عن صلاحياته بصفته ممثلا للولاية لمصلحة هذا الأخير، وهذا سيساعد على التخفيف من أزمة الثقة الموجودة بين المواطن

والدولة الممثلة في الإدارة المحلية، هذه الأزمة الناتجة عن بيروقراطية أدائها وضعف ورداءة مستوى بعض قادتها.

-[2] ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري، المرجع السابق ،ص. 89.

ملخص المذكرة:

لضمان حسن سير الإدارة العمومية على المستوى المحلي يقتضي أن يتم تفويض بعض الاختصاصات من السلطة المركزية إلى الهيئات المحلية ، و هذا ما يعرف بعدم التركيز الإداري و على اعتبار أن الوالي ممثل للدولة على المستوى المحلي يستلزم الأمر أن نبحث عن كيفية تنظيم المنظومة القانونية لمنصب الوالي، و في هذا الإطار تندرج الإشكالية التالية:

هل وفق المشرع الجزائري في تحقيق التوافق والتوازن بين الإستقلالية القانونية للوالي والتي تعد من متطلبات التسيير المحلي باعتباره ممثل الإدارة المحلية من جهة ، وبين خضوعه وتبعيته للسلطة المركزية الوصية باعتباره ممثل الدولة على مستوى إقليم الولاية من جهة أخرى ؟

و هذا ما حاولنا معالجته في هذا الموضوع من جوانب مختلفة.

و بناء على المادة 78 من الدستور، فإن الوالي يعين بموجب مرسوم رئاسي وفقا للشروط العامة لقانون الوظيفة العامة و الشروط الخاصة , كالتعيين من فئة الأمناء العامين ورؤساء الدوائر، وتنتهي مهامه أيضا بموجب مرسوم رئاسي.

كما نرى أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية إنتهاء مهامه، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال إختيار الوالي الأصلح لتنصيبه ممثلا لها وعينا لها لا تنام، فالوالي يولي العناية التامة للمصالح المركزية المكلف بها.

أما في إطار تمثيله للولاية فإنه يمثلها في الحياة المدنية والإدارية ، كما يمثلها أمام القضاء ويسهر على نشر مداولات المجلس و تنفيذها ، ويقدم عند كل دورة للمجلس الشعبي الولائي تقريرا حول تنفيذ المداولات كما يعد وينفذ الميزانية و يمارس سلطة الإشراف على المصالح التابعة للولاية.

قائمة المصادر والمراجع

أولا: المؤلفات العامة:

أ/ باللغة العربية:

1. القرآن الكريم
2. ناصر لباد ، الأساسي في القانون الإداري، دار المجد للنشر و التوزيع ، ط 2، الجزائر2012 .
3. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، جسور للنشر والتوزيع ،ط 02 ،الجزائر، 2006.
4. عمار بوضياف ،التنظيم الإداري في الجزائري ، الطبعة الأولى ، جسور للنشر والتوزيع ،الجزائر،2010 .
5. صالح بلحاج ، المؤسسات و القانون الدستوري في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر2010 .
6. سليمان محمد الطماوي، مبادئ القانون الإداري، دراسة مقارنة،دار الفكر العربي،1979.
7. عمار بوضياف ،شرح قانون الولاية 12-07 ، جسور للنشر والتوزيع ، الجزائر 2012.
8. د عمار عوابدي ،فكرة السلطة الرئاسية ومظاهرها في الادارة العامة الحديثة، الجزائر،2012.
9. د عمار عوابدي،الإصلاحات المالية و الجبائية المحلية ، منشورات مجلس الامة، 2003/03/31.
10. علاء الدين عشي، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للنشر، الجزائر،2012.
11. أحمد بن حسين البيهقي ، شعب الإيمان ،الجزء السادس ، الطبعة الأولى ، دار الكتب العلمية ، بيروت (د،س) .
12. جمال الدين محمد بن مكرم بن منظور ، لسان العرب ، الجزء 15 ، دار المعارف ، (د ،س).

13. حسين مصطفى حسين ، الإدارة المحلية المقارنة ،الطبعة الثانية ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ،1982 .
14. علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، دار الهدى ، الجزائر، 2006.
15. بلفتحي عبد الهادي ، مدخل للقانون الإداري، دار الهدى للنشر، الجزائر،2012.
16. محمد الصغير بعلي،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ،عنابة،2004.
17. إبراهيم عبد العزيز شيحا، مبادئ القانون الإداري، الدار الجامعية للطباعة والنشر، بيروت، طبعة1983 .

ب/ باللغة الفرنسية:

1. Jacques Moreau : Administration Régionale ,Locale et Municipale ,OP- CIT.
2. Ahmed Mahiou, les Collectivitiés locales en Algèrie, annuaire de l'Afrique du nord, 1961.

ثانيا: الرسائل و المذكرات.

بمفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري ، (رسالة لنيل شيادة- الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية) ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ،2010-2011.

رابعا: المصادر القانونية.

أ/ المصادر القانونية الجزائرية.

- ✓ الدستور الجزائري 1989.
- ✓ التعديل الدستوري1996.

- ✓ القانون 90-09 المؤرخ في 07 أفريل 1990، المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد 15 لسنة 1990.
- ✓ القانون رقم 12-07 مؤرخ في 21 فيفري 2012 المتعلق بالولاية ، الجريدة الرسمية العدد 12 لسنة2012 .
- ✓ المرسوم رقم 83-594 المتضمن تأسيس لباس الولاة ورؤساء الدوائر ،الصادر في 1983/10/29 الجريدة الرسمية رقم 45 ب1983/11/01.
- ✓ الأمر 04/97 المؤرخ في 1997/01/11 المتعلق بالتصريح بالممتلكات ، الجريدة الرسمية رقم 03 الصادرة في 1997/01/12.
- ✓ المرسوم التنفيدي رقم 90-230 المؤرخ في 25 جويلية 1990 ، الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، الجريدة الرسمية العدد 31، المؤرخة في 28 أكتوبر 1990 .
- ✓ القانون رقم 09/08 المؤرخ في 2008/02/18. المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية. ج.ر.ج.ج. العدد 21.
- ✓ المرسوم التنفيذي 94-215 المؤرخ في 23 جويلية 1994 ،المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها ، الجريدة الرسمية رقم 48.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 95-265 المؤرخ في 1995/09/06 والمحدد لصلاحيات مصالح التقنين والشؤون العامة والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها ، الجريدة الرسمية العدد 50 ، لسنة1995 .
- ✓ الأمر 133/66. المؤرخ في 1966/06/02. المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج. ر.ج.ج. العدد 46، الصادر بـ 1966/07/08.
- ✓ الأمر رقم 66-155 المؤرخ في 8 جوان 1966 المعدل والمتمم المتضمن قانون الإجراءات الجزائية،ج رج ج، العدد48 الصادرة في 1966/06/10.
- ✓ المرسوم التنفيذي رقم 95-370 المؤرخ في 1995/11/15 ، الجريدة الرسمية العدد 70، سنة 1995.

- ✓ الأمر 03/06، المؤرخ في 2006/07/15، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج.ر.ج.ج. العدد 46، الصادر بـ 2006/07/16.
- ✓ المرسوم رقم 152/66، المؤرخ في 1966/06/08، المتعلق بالإجراءات التأديبية، ج.ر.ج.ج. العدد 46، الصادر بتاريخ 1966/07/08.
- ✓ المرسوم 302/82، المؤرخ في 1982/09/11، الخاص بكيفيات تطبيق الأحكام التشريعية الخاصة بعلاقات العمل الفردية، ج.ر.ج.ج. العدد 37، الصادر 1982/09/14.
- ✓ المرسوم رقم 59/85، المؤرخ في 1985/03/23، المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات والإدارات العمومية، ج.ر.ج.ج، العدد 13 الصادر في 1985/03/14.
- ✓ المرسوم 131/88، المؤرخ في 1988/07/04. المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة و المواطن ج.ر.ج.ج. العدد 27، سنة 1988.
- ✓ المرسوم 54/93، المؤرخ في 1993/02/16، يحدد بعض واجبات الخاصة المطبقة على موظفين و الأعوان، ج.ر.ج.ج. العدد 11، سنة 1993.
- ✓ المنشور رقم 05، المؤرخ في 2004/04/12، المحدد لكيفيات تطبيق المادتين 130 و 131 من المرسوم 59/85، سنة 2004.

الفهرس

البيــان	الصفحة
شكـر و تقديـر	02
الإهـداء	03
قائمة المختصرات	04
مقدمة	05
الفصل الأول : مكانة منصب الوالي ضمن الهيكل الوظيفي للدولة	09
المبحث الأول : ماهية منصب الوالي	10
المطلب الأول : تعريف منصب الوالي	10
الفرع الأول : التعريف اللغوي والشرعي لمصطلح الوالي	10
الفرع الثاني : التعريف القانوني لمصطلح الوالي	11
الفرع الثالث : التعريف الفقهي لمصطلح الوالي	12
المطلب الثاني : مراحل تطور منصب الوالي	12
الفرع الأول :منصب الوالي خلال الفترة الاستعمارية	12
الفرع الثاني :منصب الوالي بعد الإستقلال	13
المبحث الثاني : الإطار التنظيمي لمنصب الوالي	15
المطلب الأول : كيفية تعين الوالي وانتهاء مهامه	16
الفرع الأول : كيفية تعين الوالي	16

أولا : جهة التعين	16
ثانيا : الشروط المطلوبة لتعيين الولاة	17
الفرع الثاني : إنهاء مهام الوالي	20
أولا : الطرق العادية	20
ثانيا : الطرق غير العادية	21
المطلب الثاني : واجبات وحقوق الوالي	22
الفرع الأول :واجبات الوالي	22
أولا : الواجبات المرتبطة بأداء الوظيفة	23
ثانيا : الواجبات التي تتبعه خارج الوظيفة	25
الفرع الثاني : الحقوق والضمانات التي يتمتع بها الوالي	25
أولا :الحقوق المالية والعينية	25
ثانيا : الحق في الحماية	26
المبحث الثالث : الأجهزة الإدارية المساعدة للوالي	27
المطلب الأول : الإدارة العامة للولاية	27
الفرع الأول : الأمانة العامة للولاية	28
الفرع الثاني : المفتشية العامة	29
الفرع الثالث : الديوان	30
الفرع الرابع : رئيس الدائرة	31
الفرع الخامس : مجلس الولاية	31
الفرع السادس : مديرية الإدارة المحلية ومديرية التقنين العام	32

الفرع السابع : الوالي المنتدب للأمن	32
المطلب الثاني :الأجهزة الإستشارية الخاصة بالوالي	33
الفرع الأول :مجلس الولاية	33
الفرع الثاني :لجنة الهندسة المعمارية و التعمير و البيئة المبنية	33
الفرع الثالث :اللجنة الولائية المعنية ببرنامج استصلاح الأراضي	33
الفصل الثاني : مجال نشاط الوالي على المستوي المحلي	36
المبحث الأول : صلاحيات الوالي	37
المطلب الأول : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة	37
الفرع الأول : في مجال التمثيل والتنفيذ	37
أولا : في مجال التمثيل	37
ثانيا : في مجال التنفيذ	38
الفرع الثاني : في مجال الضبط	39
أولا : الضبط الإداري	39
ثانيا : الضبط القضائي	40
المطلب الثاني :صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية	40
الفرع الأول : تمثيل الولاية	41
أولا : تمثيل الولاية في الحياة المدنية والإدارية	41
ثانيا : تمثيل الولاية أمام القضاء	42
الفرع الثاني : ترأس إدارة الولاية	42
أولا : سلطة التوجيه والرقابة على أعمال الموظفين	42

ثانيا : سلطة الوالي على الموظفين	43
المبحث الثاني: تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي	43
المطلب الأول : المشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس	44
الفرع الأول : إعداد الميزانية العامة للولاية	44
الفرع الثاني: استدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا	45
المطلب الثاني: حضور جلسات المجلس و إصدار القرارات التنفيذية للمداولات	46
الفرع الأول : حضور جلسات المجلس	46
الفرع الثاني : إصدار القرارات التنفيذية للمداولات	47
المبحث الثالث : انعكاسات ازدواجية الوظيفة على منصب الوالي	48
المطلب الأول : اتساع وتنوع صلاحيات الوالي و اختصاصاته	48
الفرع الأول : الصلاحيات السياسية	48
الفرع الثاني : الصلاحيات الإدارية	50
الفرع الثالث : تفويض الإختصاص	51
المطلب الثاني : انحسار وظيفة المجلس الشعبي الولائي	51
الفرع الأول : انعدام مظاهر التمثيل	52
الفرع الثاني : غموض آليات الرقابة وقلتها	54
الفرع الثالث : انعدام صلاحيات التنفيذ	55
المطلب الثالث : انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات	56
الفرع الأول : نقص التوازن العضوي	56
الفرع الثاني : هشاشة التعاون الوظيفي	57

الخاتمة	60
ملخص المذكرة	63
قائمة المصادر والمراجع	65