

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة د. الطاهر مولاي سعيدة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق



## المركز القانوني للوالم في القانون الجزائري

مذكرة لنيل شهادة الماستر

التخصص: إدارة الجماعات المحلية

تحت إشراف الأستاذ:

بوعيس يوسف

من إعداد الطالب:

جليل محمد

لجنة المناقشة:

الأستاذ سعيدي الشيخ رئيسا.

الأستاذ بوعيس يوسف مشرفا ومقررا.

الأستاذ بن علي عبد الحميد عضوا مناقشا.

السنة الجامعية: 2016/2015

# شكر و امتنان

الحمد لله الذي تتم بحمده الصالحات، وأصلي واسلم على أفضل خلق الله  
رسولنا وحبينا وشفيعنا محمد صل الله عليه وسلم.

بادئ ذي بدء أتقدم بجزيل الشكر وعظيم الامتنان إلى أستاذي الكريم  
بوعيس يوسف الذي تكرم علينا بفضله بالإشراف على هذه المذكرة ولم يدخر  
جهدا ولا وقتا من اجل تقديم النصح و التوجيه و المعلومات من اجل إخراج  
هذه المذكرة في أحلى حلة وأبهى مضمون.

كما أتوجه بالشكر و الامتنان إلى أعضاء لجنة المناقشة كل باسمه لتفضلهم  
بمناقشة هذا العمل وعلى جهدهم المبذول وتقديمهم للتوجيهات القيمة.  
كما أتوجه بالعرفان و الامتنان إلى كل الأساتذة الكرام لما قدموه لنا من جهد  
و وقت طيلة المشوار الدراسي.

فلكم جميعا جميل الشكر و العرفان.

## إهداء

اهدي ثمرة هذا العمل إلى روح أبي الطاهرة الذي كان رمزا للتضحية و العطاء  
وكان شمعة أنارت طريقي حيا وميتا، فاسأل الله أن يجعل هذا العمل صدقة  
جارية في ميزان حسناته .

إلى رمز الحب و الحنان التي جعل الله الجنة تحت أقدامها إلى أمي رعاها الله  
وحفظها.

إلى زوجتي الكريمة التي أعانتي رغم ضخامة المسؤوليات وتحملت المشاق من  
اجل إتمام دراستي، إلى أبنائي يوسف و عبد الله .

إلى كل رفقاء الدرب و الأصدقاء عبر جميع المراحل من الابتدائي إلى الجامعي  
إلى جميع من أحبنا في الله .

إليكم جميعا اهدي ثمرة عملي هذا راجيا من الله القبول و التوفيق.

يختلف التنظيم الإداري من دولة لأخرى، لكن تتبع معظم الدول أسلوبا يقوم على المزج أو المزاوجة بين النظام المركزي والنظام اللامركزي من الناحية الإدارية، مع تغليب أحدهما على الأخر، باعتبار اختلاف الدول من حيث العوامل التاريخية و الاقتصادية و الثقافية، ودرجة تطورها ونوعية نظامها السياسي، ودرجة أخذها بالديمقراطية وتقريب الإدارة من المواطن .

والمشروع الجزائري سار على هذا النهج، من خلال اعترافه منذ اللحظة الأولى لبناء الدولة المستقلة بوجود مصالح محلية متميزة عن المصالح المركزية، وبالتالي خلق جماعات إقليمية أو محلية وأعطاهها صلاحيات قانونية تكتسي أهمية بالغة، لأجل تلبية متطلبات العمل الإداري وإشباع الحاجات المحلية للسكان، وأمدتها بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، واختار المشروع الجزائري أسلوب الانتخاب، كأساس لاختيار أعضاء هذه الجماعات الإقليمية، وظهر ذلك من خلال القوانين الأولى للبلدية والولاية الجزائرية غداة الاستقلال.

ولكن وظروف تاريخية بالأساس وحفاظا على وحدة الدولة الفتية، وخوفا من هاجس التقسيم والتفتت، كان لابد من خلق هيئة تضمن التواجد الدائم للدولة ومؤسساتها، وتكون عينا وعونا لها على المستوى المحلي، هذه الهيئة يجب أن تكون تابعة للإدارة المركزية، تقوم على تثبيت سلطة الدولة والحفاظ على وحدتها، وتزويدها بالوسائل القانونية التي تضمن من جهة رقابة الدولة على الجماعات الإقليمية، ومن جهة أخرى ضمان سيادة الشعب وحقه في تسيير شؤونه المحلية بنفسه، وباعتبار أن المحافظ الذي تغير اسمه وأصبح الوالي موجود وموروث عن الحقبة الاستعمارية، فكان هو الحل لضمان كل هذه الأهداف المتنوعة والمصالح المتعارضة، فالاستقلالية كركن من أركان قيام اللامركزية الإدارية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية و انفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع و التبعية، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية مع خضوعها لنوع من الرقابة أو الوصاية .

فالوالي يعتبر في التنظيم الإداري الجزائري جهازا لعدم التركيز الإداري، إذ يعمل باسم السلطة المركزية ويتخذ قراراته باسم الوزراء، وهو حلقة الوصل بين السلطة المركزية والسلطة اللامركزية، ويتمتع بسلطات وصلاحيات واسعة من اجل القيام بالمسؤوليات والأعباء المخولة له، سواء باعتبارها سلطات وصلاحيات أصلية خولها له المشرع بصفة حصرية أو كسلطة وصاية أو جهة رقابة على الجماعات الإقليمية .

من خلال ما سبق ونظرا للضرورة المنهجية حاولنا طرح الإشكالية التالية:

ما هو المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري؟ أو ما هي المكانة القانونية التي أعطاها المشرع الجزائري للوالي؟

وتكمن أهمية دراستنا بالنظر للأهمية الخاصة والتنوعية لمركز الوالي في التنظيم الإداري الجزائري ، باعتباره جهازا لعدم التركيز الإداري، وممثل الدولة على المستوى المحلي ، وهمة الوصل بين الإدارة المركزية واللامركزية، وهو صمام الأمان للحفاظ على وحدة السلطة السياسية والوحدة الوطنية، وتناسق السياسة العامة في الدولة، ومكرس تقريب الإدارة من المواطن ، لكن هذا التعدد في الاختصاصات وتوسعها خلق في الواقع إشكالات وتداخلات كثيرة وصعوبات جمة، سواء في قدرة الوالي على القيام بكل هذه الأعباء الضخمة من جهة، أو في علاقته مع الجماعات الإقليمية، والتي تتمتع بالاستقلالية من الناحية القانونية ، وذلك من خلال استحواذ الوالي على صلاحياتها وهيمنته عليها، مما خلق أزمة في مفهوم وأهمية الديمقراطية وحقيقة التمثيل ومدى اعتبار الانتخاب كوسيلة لإسناد السلطة .

نظرا للأهمية التي ذكرناها سلفا، جاءت دراستنا بهدف معرفة المركز القانوني للوالي في القانون الجزائري، من خلال دراسة الجانب الوظيفي لتعيين الوالي ومساره المهني، وكيفية إنهاء مهامه هذا من جهة، ومن جهة أخرى حاولنا اخذ نظرة شاملة وكاملة عن سلطات الوالي، سواء بصفتها كمثل للدولة أو كمثل للولاية، ثم أخيرا محاولة تحديد العلاقة بين الوالي والجماعات الإقليمية.

أما فيما يخص دوافع اختيار الموضوع، فهناك دائما دوافع ذاتية و موضوعية لاختيار أي موضوع وهي:

1- دوافع الذاتية: باعتبار أن لكل منا علاقة مباشرة أو غير مباشرة بمنصب الوالي سواء كمواطنين عاديين أو كموظفين أو كدارسين لتخصص إدارة الجماعات المحلية، كانت هذه العوامل دافعا لي لاختيار هذا الموضوع.

2- دوافع موضوعية: باعتبار أن علاقات منصب الوالي تتوزع وتتشعب لتشمل جميع المجالات ومعظم القوانين، فكل قانون يصدر إلا و للوالي نصيب منه، مما خلق نوعا من العلاقة والتواصل بين الوالي وجميع مصالح الدولة، وتوزع اختصاصاته على مختلف القوانين والتنظيمات، سواء تلك المتعلقة بالجماعات الإقليمية كالمبلدية و الولاية، أو تلك المتعلقة بالمصالح المركزية أو اللامركزية، كالضرائب و الانتخابات أو التجارة و الصحة، الأملاك الوطنية والغابات وغيرها، وبالتالي هذا التعدد و التشعب يعتبر فرصة للباحث للاطلاع على مجموعة مختلفة ومتنوعة من القوانين والتنظيمات واخذ نظرة ولو شاملة عن مختلف الإدارات العمومية.

أثناء انجاز هذا البحث واجهتنا عدة صعوبات تمثلت أهمها في:

1- أن توزع و انتشار اختصاصات الوالي على عدة قوانين وتنظيمات وفي مجالات متعددة و مختلفة كما ذكرنا سابقا خلق صعوبة في الإلمام بها جميعا، و تجميعها والتنسيق بينها وصعوبة الحصول عليها.

2- قلة المراجع المتخصصة التي تتحدث عن المركز القانوني للوالي في الجزائر، ومن بينها كتاب للدكتور علاء الدين عشي بعنوان والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، والذي لم يحالفنا الحظ في الحصول عليه باعتبار أن قانون الولاية قد عدل سنة 2012 فدار النشر بانتظار تنقيح الكتاب وفق القانون الجديد.

3- قلة الملتقيات و صعوبة الاتصال بالإدارات والمصالح العمومية، وذلك راجع بالدرجة الأولى للنظرة السائدة من أن الماستر دراسة عادية و لا ترقى إلى مستوى الماجستير أو الدكتوراه

وبالتالي عدم إعطاء أي أهمية لطالب الماجستير، وعدم أخذه بالجدية اللازمة وإمداده بالوثائق أو المساعدة اللازمة.

أما فيما يخص الدراسات السابقة التي اعتمدنا عليها نذكر أهمها:

1. سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق. جامعة سيدي بلعباس، 2006/2007.
2. بلفتح عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة قسنطينة، سنة 2010/2011 .
3. فدل حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة الماجستير في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة، سنة 2013/2014 .
4. حبارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، الميدان العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري، جامعة ورقلة 2012/2013.

وقد اعتمدنا في دراستنا على المنهج الوصفي و التحليلي وذلك من اجل إيضاح مختلف الجوانب الخاصة بمنصب الوالي و تحديد مركزه القانوني.

ولالإلمام بالموضوع قمنا بتقسيم هذا العمل إلى ثلاث فصول، تطرقنا في الفصل الأول إلى المركز الوظيفي للوالي والذي قسمناه بدوره إلى مبحثين تناولنا في المبحث الأول كيفية تعيين الوالي وانتهاء مهامه وفي المبحث الثاني حقوق وواجبات الوالي.

أما الفصل الثاني فتناولنا فيه سلطات وصلاحيات الوالي وقسمناه أيضا إلى ثلاث مباحث، تناولنا في المبحث الأول سلطات و صلاحيات الوالي كمثل للدولة وفي المبحث الثاني سلطات و صلاحيات الوالي كمثل للولاية وفي المبحث الثالث سلطات الوالي في تفويض اختصاصاته.

أما الفصل الثالث فخصصناه لعلاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة، فقسمناه بدوره إلى مبحثين حاولنا في المبحث الأول إظهار الوصاية المشددة للوالي على المجلس الشعبي البلدي ، أما في المبحث الثاني حاولنا توضيح هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي.

مع ملاحظة أننا اقتصرنا في دراستنا على النقاط التي تهمنا كدارسين لتخصص إدارة الجماعات المحلية فلم نتطرق على سبيل المثال إلى علاقة الوالي بالمصالح اللاممركزة للدولة ولم نتطرق لبعض اختصاصات الوالي في مجالات كالضرائب و الانتخابات والتجارة والصحة والأملاك الوطنية

و الاستثمار، وذلك لصعوبة التوسع فيها من جهة و محاولتنا الالتزام بتخصصنا في إدارة

الجماعات المحلية



### الفصل الأول: المركز الوظيفي للوالي:

من المفروض قبل دراسة أي موضوع تقديم تعريف ولو بسيط عنه، ولكن ونظرا لان تعريف الوالي فيه تشعبات لغوية واصطلاحية، ولان هذه التعريفات لن تضيف لموضوع دراستنا كبير الفائدة، فإكتفينا في البداية بالتعريف الذي وضعه المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية 07/12<sup>1</sup> في المادة 110 بقولها "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".

هذا من ناحية ومن ناحية أخرى فان دراسة التطور التاريخي لمنصب الوالي مرتبط ارتباطا وثيقا بالتطور التاريخي و القانوني للولاية، وهذا موضوع بحث آخر، فلم نتطرق لهذا الجانب واكتفينا بالموضوعات التي تخص الوالي فقط حتى لا نتوسع توسعا لا هدف منه مادام يوجد أبحاث أخرى تغطي هذا الجانب .

ولدراسة المركز الوظيفي للوالي، ارتأينا أن نقسم هذا الفصل إلى مبحثين: الأول نتناول فيه تعيين الوالي وإنهاء مهامه أما في الثاني فنتطرق إلى حقوق وواجبات الوالي .

### المبحث الأول: تعيين الوالي وانتهاء مهامه:

نظرا لأهمية الدور المنوط بالوالي ومركزه الحساس، وبالرجوع إلى مختلف القوانين التي سنها المشرع الجزائري، والمتعلقة بالولاية ابتداء من الأمر 38/69<sup>2</sup> مروراً بالقانون 09/90<sup>3</sup> وصولاً إلى القانون 07/12 سالف الذكر، نجد أنه لم يتطرق إلى الجانب الخاص بتعيين الوالي والشروط المطلوبة للظفر بهذا المنصب، لذا فان الأسس و الضوابط القانونية التي يخضع لها تعيين الولاية نجد بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> قانون 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 الخاص بقانون الولاية، جريدة رسمية رقم 12 الصادرة في 2012/02/29.

<sup>2</sup> الأمر 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 المتضمن قانون الولاية، جريدة الرسمية رقم 44/1969 المعدل بالأمر 86/76 جريدة رسمية 86/1976، و القانون 02/81، جريدة رسمية 07/1981.

<sup>3</sup> قانون 09/90 مؤرخ في 1990/04/07 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 1990/04/11.

<sup>4</sup> حجارة توفيق، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 07/12، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي، الميدان العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري، جامعة ورقلة 2012/2013، ص 5.

### المطلب الأول: تعيين الوالي:

لدراسة تعيين الوالي سنتطرق إلى الفئات التي يعين منها الوالي (الفرع الأول) وشروط التعيين وأدواته (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الفئات التي يعين منها الوالي:

إن منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، ولكنه منصب سياسي وإداري، يعتبر نوعيا لا يمكن توليته إلا لموظف سامي تتوفر فيه شروط خاصة يفرضها الطابع العام للمنصب، فلا يمكن أن يتولى منصب الوالي إلا من كان ضمن فئات محددة تكون قد شغلت مناصب عليا لها نفس نط وطبيعة وظيفة الوالي<sup>1</sup>.

لا يوجد حاليا نص قانوني يبين ويحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاية ونظامهم القانوني، غير المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90<sup>2</sup> التي تنص على أن تعيين الولاية يكون من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر على انه يمكن تعيين 5% منهم من خارج هذين السلكين<sup>3</sup>.

وربما غياب نص قانوني ينظم سلك الولاية بما فيهم الأمناء العامون للولايات ورؤساء الدوائر، تسبب في ظهور بعض الوضعيات الغامضة، على سبيل المثال إجراء عزل وشطب بعض الولاية و الأمناء العامون ورؤساء الدوائر في شهر أوت وشهر أكتوبر 1999 تعرض من الناحية القانونية إلى انتقادات من طرف المعنيين ونتج عن هذه الأخيرة تكوين لجنة لدراسة

<sup>1</sup> بلفتحي عبد الهادي، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية، جامعة قسنطينة، سنة 2010/2011 ص 8.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 و الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، جريدة الرسمية رقم 1990/31.

<sup>3</sup> بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، طبعة 2013، ص 113.

مدى مشروعية هذه الانتقادات وكذلك دراسة الطعون المقدمة من طرف الولاية و الأمناء العامون ورؤساء الدوائر في إطار العزل المشار إليه أعلاه.<sup>1</sup>

ويمكن هنا الإشارة بناء على ما سبق إلى تقسيم الفئات التي يعين منها الولاية إلى فئتين : فئة عادية وفئة غير عادية ، فالفئة العادية تضم الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر ، أما الفئة غير العادية وهي الـ 5% من خارج السلكين السابقين .

**أ/الفئة العادية:** تعتبر هي الأنسب لتولي منصب الوالي، وذلك اعتبارا لعدة خصوصيات ونظرا للدور الذي يلعبونه في مساعدة الولاية في تسيير شؤون الولاية، ومدى اضطلاعهم بالمسؤوليات القانونية المكلفين بها، بالإضافة إلى الصلاحيات التي يكونوا قد مارسوها بمناسبة تفويض السلطة الذي يعهد به الولاية لهم، لأنهم اقرب الأعوان إليهم، وتنقسم بدورها إلى فئتين وهي :

1- فئة الأمناء العامون للولايات: فالأمين العام للولاية عندما يضطلع بالمهام المخولة له قانونا، يصبح كفؤا و أهلا لان يكون قادرا على الجلوس في مقعد الوالي ، فالوالي لا يضمن تسيير الإدارة العامة للولاية إلا عن طريق الأمانة العامة للولاية ، فالأمين العام يخلق التعاون بين مختلف المصالح ويمكنه توزيع الأعباء الإدارية و المالية وتنظيمها حسب متطلبات ومخطط الأعباء.<sup>2</sup>

2- فئة رؤساء الدوائر: وهي الفئة الثانية التي جاء ذكرها في أحكام المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90 سالف الذكر، فرئيس الدائرة إطار مؤهل لتولي منصب الوالي بالنظر إلى تشابه المسؤوليات و المهام الوظيفية لكلا المنصبين من ناحية التسيير وصوره وإبعاده المختلفة فهذه الأسباب التي تقف وراء اختيار فئة رؤساء الدوائر لتولي منصب وال ويعود ذلك لعامل الخبرة و التجربة التي يكتسبها رؤساء الدوائر من خلال إشرافهم على الدوائر.

و لا يمكن البت في الأحقية لمنصب الوالي بين الأمين العام للولاية ورئيس الدائرة، لان التنظيم لم يفصل الفئة الأولى عن الثانية وترك المجال مفتوحا لسلطة التعيين في تقدير من يصلح للمنصب من بين الفئتين.

<sup>1</sup> لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع، طبعة 4، سنة 2010، ص126.

<sup>2</sup> بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص09-10 .

ب/الفئة غير العادية: وهي التي نصت عليها أيضا المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90  
سالف الذكر ، وهي فئة خارجية أي خارج السلوكين المذكورين سابقا في حدود الـ 5% ولم  
تحدد لها أي شروط خاصة أو توضيحات .

### الفرع الثاني: شروط التعيين و أدواته:

للتعيين شروط كثيرة تحكمه سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية من بينها:  
وجوب تحديد الشروط العامة والخاصة، وكذلك مراعاة الجهة المخولة لاتخاذ قرار التعيين.

أولا شروط التعيين: و يمكن تقسيم هذه الشروط إلى شروط عامة وشروط خاصة:

أ/ شروط التعيين العامة: وهي الشروط التي يجب أن تتوفر في كل شاغل لوظيفة عامة،  
حيث ينص قانون الوظيفة العامة على مجموعة من الشروط التي يجب توفرها في المرشح  
للوظيفة، وهي شروط موضوعية أملتتها ضرورة الوظيفة ومتطلبات العمل الإداري.

وهي الشروط المحددة في المادة 75 من الأمر 03<sup>1</sup>/06 والتي تنص على الشروط العامة وهي:

الجنسية الجزائرية، التمتع بالحقوق المدنية و السياسية ،ألا تحمل شهادة السوابق القضائية  
ملاحظات تتنافي مع ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها ،أن يكون في وضعية قانونية اتجاه  
الخدمة الوطنية،أن تتوفر فيه شروط السن والقدرة البدنية والذهنية، وكذا المؤهلات المطلوبة  
للاتحاق بالوظيفة المراد الالتحاق بها". ويمكننا تفصيلها كما يلي:

– 1/التمتع بالجنسية الجزائرية: لا نولد موظفين ولكن نصبح موظفين، وعليه فان تعيين  
الموظفين مرتبط بضرورة التكفل بتطبيق مهمة المرفق العمومي ، إذ تعتبر الوظيفة العمومية  
في حد ذاتها خدمة عامة لتحقيق مصلحة الوطن و المواطنين ومن ثمة فان الترشح لوظيفة  
عمومية يتوقف على مدى ارتباط المرشح بالدولة و يخضع بصفة كاملة لقوانينها وتشريعاتها ،

<sup>1</sup> الأمر 03/06 المؤرخ في 15/06/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية 2006/46 .

ومن المعلوم أن جميع الدول تقتصر وظائفها العمومية في الغالب على مواطنيها، وذلك تطبيقاً لمبدأ السيادة الوطنية المعترف بها دولياً و حرصاً على أمن الدولة<sup>1</sup>.

ونجد أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 03/06 سالف الذكر حصر التعيين في الوظائف العمومية بالمواطنين وحدهم دون أن يشير إلى ما إذا كانت الجنسية الجزائرية أصلية أو مكتسبة، غير أن هناك بعض القوانين الأساسية الخاصة التي تنص عند الاقتضاء على شروط الأقدمية في اكتساب الجنسية الجزائرية للتعين في الأسلاك المدنية، غير أن المشرع الدستوري وفي التعديل الأخير لسنة 2016<sup>2</sup> قد اشترط في المادة 63 الفقرة الثانية: "التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة و الوظائف السياسية.

يحدد القانون قائمة المسؤوليات العليا في الدولة و الوظائف السياسية المذكورة أعلاه".  
ومن المعلوم أن الجنسية الجزائرية يحكمها القانون الصادر بالأمر 86/70<sup>3</sup> والمعدل والمتمم بموجب الأمر 01/05، والذي اخذ برابطة الدم كأساس لاكتساب الجنسية الأصلية، فحسب نص المادة 06 منه "يعتبر جزائرياً الولد المولود من أب جزائري أو أم جزائرية" كما انه لم يحمل رابطة الإقليم حيث تنص المادة 07 منه على "يعتبر من جنسية جزائرية بالولادة في الجزائر:

- الولد المولود في الجزائر من أبوين مجهولين،
- الولد المولود في الجزائر من أب مجهول وأم مسماة في شهادة ميلاده دون بيانات أخرى تمكن من إثبات جنسيتها".

**2/التمتع بالحقوق المدنية و الخلق الحسن:** لكي يتمتع الشخص بصفة الموظف العام يجب أن يكون متمتعاً بحقوقه المدنية وان لا تحمل شهادة سوابقه القضائية ملاحظات تتنافى و ممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها، و المقصود بالحقوق المدنية و السياسية هي تلك الحقوق

<sup>1</sup> تيشات سلوى، اثر التوظيف العمومي على كفاءة الإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، تخصص تسيير المنظمات، جامعة بومرداس سنة 2010/2009، ص 69.

<sup>2</sup> دستور 1996/11/28 المؤرخ في 1996/12/07، جريدة رسمية رقم 76 المعدل بالقانون 01/16 مؤرخ في 2016/03/06، جريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 2016/03/07.

<sup>3</sup> الأمر 86/70 المؤرخ في 1970/12/15 المتعلق بالجنسية الجزائرية المعدل والمتمم بالأمر 01/05 المؤرخ في 2005/02/27، جريدة رسمية رقم 2005/15.

اللصيقة بصفة المواطن كحق الانتخاب وحق الترشح وحق تولي الوظائف العامة، كما أنه يتمتع بها كل مواطن ما لم يكن صدر في حقه حكم قضائي يقضي بحرمانه منها، وقد نص قانون العقوبات على الحالات التي يفقد بسببها بعض الأشخاص التمتع بالحقوق المدنية والسياسية . أما السيرة الحسنة فهي أن لا يصدر حكم على المرشح يقضي بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة، وبالنسبة للمترشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم بشروط لكن لا تمنح لهم وظائف عليا أو مستويات في الدولة، فلا يمكنه تولي منصب الوالي ، ولإثبات حسن السيرة على المرشح لمنصب سامي أن يقدم صحيفة السوابق العدلية رقم 03 التي يتحصل عليها من المحكمة ، كما تطلب الإدارة من المحكمة بدورها الصحيفة رقم 02 وهي وثيقة سرية تمنح للإدارة وحدها دون المرشح وتسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من قبل الشخص المعني <sup>1</sup> .

وفيما يخص السمعة وحسن السيرة و الخلق فلم يشر المشرع في الأمر 03/06 سالف الذكر إلى ذلك، حيث اكتفى بالنص على تمتع الشخص المرشح للوظيفة العمومية بالحقوق المدنية، مشيرا إلى وجوب خلو شهادة السوابق القضائية من الملاحظات التي تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الالتحاق بها <sup>2</sup> .

**3/ أن يكون المترشح في وضعية قانونية اتجاه الخدمة الوطنية :** تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية وذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو انه موضوع تحت الطلب للخدمة الوطنية ، والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية وعدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن <sup>3</sup> أما عند تعيين الولاية من فئة النساء وعلى غرار باقي الوظائف في الدولة فانه لا يشترط أدائها للخدمة الوطنية . وان كانت التعليمات الصادرة مؤخرا عن السلطات المختصة تمكن الجميع من المشاركة في مسابقات التوظيف دون اشتراط إثبات الوضعية اتجاه الخدمة الوطنية باستثناء التعيين في الوظائف العليا التي يبقى هذا الشرط ساريا عليها .

<sup>1</sup> بلفتحي عبد الهادي ،مرجع سابق ،ص 23.

<sup>2</sup> تيشات سلوى ،مرجع سابق ، ص 71 .

<sup>3</sup> بلفتحي عبد الهادي ،مرجع سابق ،ص 25.

4/ شرط السن والتمتع باللياقة البدنية لممارسة الوظيفة: ويتكون هذا الشرط من شقين :  
 أ/ السن : نصت المادة 78 من الأمر 03/06 فقرة 05 على انه لا بد من توفر الحد الأدنى للسن القانونية والمقدرة بـ 18 سنة كاملة ،دون أن تحدد سنا أقصى تاركة الأمر للقوانين الأساسية لكل سلك ،ويهدف المشرع من وراء تحديد حد أدنى من النضج والاستعداد للقيام بالعمل و الأهلية ،أما الحد الأقصى الذي يصبح فيه المرشح في نظر القانون عاجزا عن القيام بعمله بالشكل المطلوب،ويمكن القول أن شرط السن موضوعي لكن لا يمكن الاعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توفرها في المناصب السامية، على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمورا أخرى كالخبرة و التكوين العالي، اللذان لا يتأتيان إلا بالتحصيل لسنوات عديدة ،كما أن سن العطاء بالنسبة للإطارات السامية يكون في أوجه عند سن الكهولة، بعدما يكونوا خبرة في الحياة السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية وتعلموا بمجديات العمل الإداري<sup>1</sup>.

ب/ شرط اللياقة البدنية<sup>2</sup>: تتفق أنظمة الوظيفة العمومية على اشتراط خلو الترشح للوظيفة العمومية من الأمراض المزمنة أو المعدية أو العاهات الجسدية أو العقلية التي تعيق أداءه للعمل و تعطل مصالح المواطنين بسبب غيابه المتكرر و الناتج عن مرضه ، و تتولى عادة لجنة طبية معاينة المرشحين للوظائف العمومية (أو الاكتفاء بطلب شهادة طبية)، فالموظف يجب أن يكون خاليا من الأمراض المعدية حتى لا يشكل وجوده خطرا في نقل العدوى إلى زملائه في العمل من الموظفين أو المتعاملين معه من المواطنين، و تختلف درجة اللياقة الصحية المطلوبة حسب نوعية الوظيفة وطبيعتها واجباتها و مسؤولياتها، حيث تستلزم بعض الوظائف قدرا كبيرا من اللياقة البدنية، مثل الوظائف ذات العمل الشاق التي خصصت لها المادة 76 من الأمر 03/06 تنظيم فحص طبي في بعض الأسلاك، في حين لا تتطلب بعض الوظائف قدرات بدنية كبيرة. لكن هذا لا يعني حرمان فئة ذوي الاحتياجات الخاصة من التوظيف، حيث ألزم القانون بتخصيص نسبة واحد بالمائة من المناصب المفتوحة لذوي الاحتياجات الخاصة حسب المادة 27 من القانون 09/02 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بالأشخاص المعوقين وترقيتهم.

<sup>1</sup> بلفتحى عبد الهادي ،مرجع سابق ،ص 24 .

<sup>2</sup> تيشات سلوى ،مرجع سابق ، ص 73.

ب/الشروط الخاصة: وتمثل في:

1-المستوى العلمي و التكوين الإداري :لقد اشترط المشرع الجزائري في الالتحاق بالوظيفة العليا في الدولة بما فيها وظيفة الوالي إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساويا له حسب المادة 21 من مرسوم تنفيذي 90-226<sup>1</sup>.

بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل،أو تكوين يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا - أي انه من غير المعقول أن يتولى منصب الوالي شخص عديم المستوى أو ضعيف أو ذو مستوى متوسط.<sup>2</sup>

2-الانتماء إلى إحدى الفئات المذكورة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي 230/90 سالف الذكر والتي تطرقنا إليها في عنصر سابق بالتفصيل.

**ثانيا: أدوات التعيين و جهته :**

يعد منصب الوالي من المناصب الحساسة في هرم الوظائف في الدولة، لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره، بحسب نص المادة 78 من الدستور قبل التعديل والتي أصبحت هي المادة 92 وفق التعديل الأخير المذكور سالفاً : "يعين رئيس الجمهورية في الوظائف و المهام الآتية:

1- الوظائف و المهام المنصوص عليها في الدستور،

2- الوظائف المدنية و العسكرية في الدولة،

3- التعيينات التي تتم في مجلس الوزراء،

4- الرئيس الأول للمحكمة العليا ،

5- رئيس مجلس الدولة،

6- الأمين العام للحكومة،

7- محافظ بنك الجزائر ،

8- القضاة،

<sup>1</sup> مرسوم تنفيذي 226/90 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية 31 .

<sup>2</sup> حبارة توفيق،مرجع سابق ،ص 09.



9- مسؤولي أجهزة الأمن،

10- الولاية.

و هو نفس ما أكدته المادة 01 من المرسوم الرئاسي 99-240<sup>1</sup>

و ينفرد رئيس الجمهورية بتعيين الولاية، و لا يجوز بأي حال من الأحوال أن يفوض ذلك إلى غيره، و لعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود لسبب وحيد و هو أهمية هذا المنصب و حساسيته على الصعيد السياسي و الإداري<sup>2</sup>.

وأداة تعيين الوالي هي مرسوم رئاسي يتخذ في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية .

### المطلب الثاني انتهاء مهام الوالي :

إن القاعدة العامة و المعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال، والتي تقضي بوجوب أن تكون جهة التعيين هي نفسها جهة إنهاء المهام ،وفقا لنفس الأشكال و الإجراءات، و عليه فان لرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الوالي بمقتضى مرسوم رئاسي.

و لدراسة طرق انتهاء مهام الوالي قسمناه إلى فرعين: الفرع الأول خاص بالأسباب العادية و الفرع الثاني: خاص بالأسباب غير العادية:

الفرع الأول : الأسباب العادية : بالرجوع للمرسوم التنفيذي رقم 90-226 سالف الذكر الذي يحدد حقوق العامل الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم , نجد انه يحدد الأسباب العادية التي يمكن أن تؤدي إلى انتهاء العلاقة بين الموظف السامي و الدولة هي : التقاعد و الوفاة و الاستقالة .

<sup>1</sup> المرسوم الرئاسي 99-240 مؤرخ في 19/10/1999 يحدد التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، جريدة رسمية رقم 76 مؤرخة في 31/10/1999.

<sup>2</sup> فدلول حياة، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكاملة من متطلبات نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة بسكرة سنة 2013/2014، ص 14.

**1- التقاعد:** الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لإنهاء المهام، و إنما تتم الإحالة على التقاعد بتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة. و الإحالة على التقاعد تتحقق دون دخل لإرادة الموظف ، و يتم هذا الإجراء بموجب قرار فردي ، على أن يتم تكوين ملف التقاعد بمبادرة من آخر مؤسسة أو إدارة عمومية للمعني في اجل أقصاه 06 أشهر ابتداء من تاريخ إنهاء المهام، وفي انتظار إنهاء عمليات التصفية تدفع هيئة التقاعد المعنية تسبقا شهريا للمعني من معاشه يساوي 50% من مبلغ آخر راتب تقاضاه كما يستخلص من شهادة توقيف الراتب .

و طبقا للمادة الأولى من المرسوم 617/83 المؤرخ في 1983/10/31 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب و الدولة، فان الموظف السامي يحال على التقاعد بمضي 20 سنة من الممارسة الفعلية و الحقيقية في وظيفة عامة ،أو عمل لمدة 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة ،أما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر.

**2- الاستقالة:** و المقصود بها تلك الاستقالة الصريحة و المقدمة كتابيا،و غير المعلقة على شرط أو المقترنة بلبس، و تقدم إلى السلطة التي لها صلاحية التعيين و يكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الاستقالة في الوظيفة العامة، و على الوالي الالتزام بأداء مهامه إلى غاية صدور المرسوم المتعلق بانتهاء مهامه، بمعنى أن الاستقالة لا ترتب أي اثر إلا بعد قبولها الصريح من السلطة المخولة قانونا، و بما أن انتهاء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه لا يتقاضى المرتب الشهري و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين ، كما لا ينتفع بالعطل الخاصة<sup>1</sup>.

**3- الوفاة:** وهي سبب طبيعي لانتهاء المهام لأي شاغل للوظيفة ،وهي الحالة التي ينتج عنها فقدان صفة الموظف، و يتم ذلك بموجب القرار الفردي أو المرسوم الذي يتضمن إنهاء المهام، غير أن ذوي حقوقه يستفيدون من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر

<sup>1</sup> فدول حياة، مرجع سابق، ص ص 19-20.

الوظائف، على العكس من الاستقالة التي يتخلى فيها طالبها عن كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته .

### الفرع الثاني: الأسباب غير العادية:

و يكون لجهة التعيين الحق في إنهاء مهام الوالي وذلك بموجب مرسوم رئاسي، يحمل الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين وذلك للأسباب التالية:

**1- عدم الكفاءة و الصلاحية المهنية:** وذلك بإثبات عدم الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

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

**3- عدم الصلاحية السياسية:** وذلك في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة، بما فيه إعاقته لتنفيذ برنامجهما، فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم الصلاحية السياسية كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية.

**4- إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب:** إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها احد الإطارات السامية أو الغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة أو يكلف بوظيفة أخرى حسب إرادة سلطة التعيين .

وينجم عن إلغاء الهيكل، إنهاء مهام الإطار السامي في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل حسب نص المادة 32 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر، ويعد هذا سبب منطقي لإنهاء المهام، ونأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة، الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور الأمر 14/97<sup>1</sup> المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، و الأمر 15/97<sup>2</sup> المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ،

<sup>1</sup> الأمر 14/97 مؤرخ في 1997/05/31، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، جريدة رسمية رقم 38 مؤرخة في 1997/07/04 .

<sup>2</sup> الأمر 15/97 مؤرخ في 1997/05/31، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية رقم 38 مؤرخة في 1997/07/04 .

بحيث تم إلغاء منصب والي الولاية وتعويضه بمنصب الوزير المحافظ وفقا للمادة 05 من الأمر 15/97 سالف الذكر والتي تنص " تسيير محافظة الجزائر الكبرى بواسطة الهيئات الآتية كل في حدود صلاحياته، الوزير المحافظ للجزائر الكبرى وتعيين ولاية منتدبين على رأس كل دائرة" للتذكير فانه وبموجب إخطار رئيس الجمهورية للمجلس الدستوري حول مدى دستورية الأمر 15/97 سالف الذكر، صرح المجلس بموجب قرار 2000/02<sup>1</sup> على عدم دستورية محافظة الجزائر الكبرى وتم إلغاؤها .

**5- إنهاء مهام الوالي المدعو لشغل وظيفة عليا أخرى:** ويتم ذلك بموجب قرار فردي صادر من السلطة التي لها صلاحية التعيين، وفي هذه الحالة فالمعني المدعو إلى شغل وظيفة عليا أخرى، يحتفظ بالراتب المرتبط بالوظيفة التي كان يشغلها حتى يصدر بشأنه تعيين آخر، و لمدة لا تتجاوز سنة حسب المادة 1/30 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر .

### المبحث الثاني حقوق وواجبات الوالي:

#### المطلب الأول: حقوق الوالي:

تعترف النصوص القانونية للوالي باعتباره موظف سامي في الدولة بمجموعة هامة من الحقوق ، تعكس المنصب الهام الذي يشغله ، باستثناء حق استقرار الوظيفة الذي يعتبر غير مضمون بالنظر لطبيعتها ونوعيتها ، ويمكن تصنيف هذه الحقوق و الضمانات بمراعاة طبيعتها إلى حقوق مالية و عينية (الفرع الأول) وحقوق ومزايا أخرى (الفرع الثاني).

#### الفرع الأول: الحقوق المالية و العينية:

نجد ضمن هذه الحقوق الحق في الراتب و الحق في السكن و النقل:

---

<sup>1</sup> أمر رقم 2000-01 المؤرخ في 01/03/2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة له، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 2000/03/02.

أولاً: الحق في الراتب: الوالي وكغيره من الموظفين الساميين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة يتقاضى مرتب نظراً للعمل و الجهد الذي يقدمه، ولقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 226/90 سالف الذكر بكيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة ، فقد جعل المشرع التعويضات المالية الخاصة بالمنصب لا تخضع لأي مقاييس قانونية أو تنظيمية بل تدخل ضمن التعويضات المالية الخاصة .

وتنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 230/90 سالف الذكر على انه سيحدد الأجر بموجب مرسوم تنفيذي.

و بخصوص مرتبات الموظفين الساميين، فقد حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 228/90<sup>1</sup> المعدل والمتمم، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

ثانياً الحق في السكن و النقل: حق الاستفادة من المسكن الوظيفي تضمنته عدة مراسيم تنفيذية، منها المرسوم رقم 10/89<sup>2</sup> الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة ، كأن يكون حضوره مطلوباً ليلاً أو نهاراً، بالإضافة إلى حالات أخرى ،أو يكون السكن كفيلاً بان يتيح أفضل أداء للخدمة ، وللعلم فانه يتم تحديد قائمة المستفيدين بواسطة قرار وزاري مشترك وقد تم ذلك بتاريخ 17/05/1986 ، أما النقل فانه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان لآخر وفي أي وقت بدون مشقة.

<sup>1</sup> المرسوم التنفيذي رقم 228/90 مؤرخ في 25/07/1990 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، جريدة رسمية رقم 31/03/1990 معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 305/07 مؤرخ في 29/09/2007، جريدة رسمية رقم 61 مؤرخة في 30/09/2007 .

<sup>2</sup> المرسوم رقم 10/89 مؤرخ في 07/02/1989 يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، جريدة رسمية رقم 06 مؤرخة في 08/02/1989 .

### الفرع الثاني: الحقوق و الامتيازات الأخرى:

هذه الحقوق و الامتيازات تشمل كل من الترقية، و قابلية وضعه خارج الإطار، بالإضافة إلى إمكانية الاستفادة من عطلة خاصة، دون أن ننسى الحقوق المتعلقة بالحق في الحماية.

**01-الحق في الترقية:** يعتبر من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالي بصفته موظفا ساميا، حيث انه يستمر في الانتساب إلى رتبته الأصلية، و يحتفظ فيها إن اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن، حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر.

**02-الوضع خارج الإطار:**يوضع الوالي في وضعية خارج الإطار بمرسوم رئاسي بناء على اقتراح من وزير الداخلية، وذلك من اجل أن يضطلع بمهمة لدى المصالح أو أي مؤسسة أو هيئة عمومية أخرى،وخلال هذه الفترة يستمر في تقاضي أجره من الهيئة الجديدة التي استقبلته ويتمتع بحقوق الترقية و التقاعد.

**03-الحق في الاستفادة من عطلة خاصة:** هذا الحق خاص بالموظفين السامين فقط ، وقد جاء في نص المادة 21 من الرسوم التنفيذية 230/90 "يستفيد الوالي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن ستة أشهر في جميع الأحوال ،زيادة على أحكام المادة 4/30 من المرسوم رقم 226/90 المذكور أعلاه "

حيث يستفيد الموظف السامي بهذا الحق عند إلغاء الهيكل، أو إذا كان مدعو لشغل وظيفة أخرى، وان لم يصدر تعيين بشأنه لمدة سنة أو أكثر (المواد 29-30-31) من المرسوم رقم 226/90 سالف الذكر،ويتقاضى الوالي طوال العطلة الخاصة راتبه الأخير مدة شهرين عن كل سنة قضاها في الوظيفة العليا، وفي حدود سنة واحدة ، لكنه يبقى تحت تصرف الدولة ولا يحق له ممارسة نشاط يدر ربحا ماعدا التعليم و التكوين أو البحث طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 30 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر.

04- الحق في الحماية: وتنقسم إلى حماية اتجاه الغير وحماية اتجاه القضاء:

أ/ حماية اتجاه الغير: لقد كفل القانون للوالي الحق في الحماية مما يصدر في حقه من تهديدات و اعتداءات وشتم و قذف أثناء أداءه لخدماته، والتي قد تمس به أو بسمعته، و هو ما نصت عليه المادة 05 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر، كما نصت الفقرة 02 من نفس المادة على إمكانية حلول الدولة محل الموظف السامي للحصول على حقوقه من مرتكبي إحدى المخالفات المذكورة و طلب أي تعويض لازم .

كما يمكن أن تقيم الدولة دعوى مباشرة عند الحاجة، عن طريق المطالبة بالحق المدني أمام القضاء الجنائي، و قد أقر المشرع الجزائري بالإضافة إلى ذلك عقوبات جنائية على مرتكب هذه الأفعال من خلال المواد 144 و ما بعدها من قانون العقوبات.

و تمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي يمكن أن يرتكبها الوالي، إذ تحل الدولة محل الوالي في حالة ارتكابه الخطأ المهني، فتحميه من العقوبات المهنية المسلطة عليه، ما لم ينسب الخطأ إلى شخص الوالي مما يقضي بفصله (أي خطأ شخصي وليس خطأ مرفقي).

ب- الحماية اتجاه القضاء : و تتلخص هذه الحماية في حالة وجود تهمة موجهة إلى الوالي، عندها تخطر السلطة السلمية فوراً و المتمثلة في وزير الداخلية، الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري قصد التأكد من صحة الوقائع التي اتهم بها الوالي أثناء ممارسته مهامه أو بمناسبة، ثم تحديد المسؤولية على أساس ذلك، و بعدها تبلغ نتائج التحقيق للجهة القضائية المختصة حسب نص المادة 06 من المرسوم 226/90 سالف الذكر، كما أن قانون الإجراءات الجزائية 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، و الذي يرفعه بدوره إلى الرئيس الأول للمحكمة العليا الذي يقوم بتعيين احد قضائها لإجراء التحقيق .

و الوالي يستفيد من هذا الامتياز القضائي لحمايته من الضغوطات التي قد يتعرض لها من قضاة المحاكم و المجالس إذا ترك لهم اختصاص النظر في التهم الموجهة إليه، وذلك

حسب نص المادة 573-574 من القانون 24<sup>1</sup>/90 المؤرخ في 18/08/1990 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية .

### المطلب الثاني: واجبات الوالي:

رغم أن الوالي يعد موظفا غير عادي، إلا انه يلتزم بمجموعة من الواجبات تفوق التزامات أي موظف آخر و لو كان ساميا، لان حجم الأعباء و الصلاحيات و السلطات التي يضطلع بها تجعل لزاما عليه أن يخضع لالتزامات في وظيفته مساوية لحجم تلك السلطات الممنوحة.

كما أنه وعكس الموظف العادي، هناك التزامات تتبعه خارج مجال وظيفته، حتى بعد انتهاء مهامه، و لذلك قسمنا هذا المطلب إلى: واجبات الوالي أثناء الخدمة (الفرع الأول) و واجبات الوالي بعد انتهاء الخدمة (الفرع الثاني )

### الفرع الأول: واجبات الوالي أثناء الخدمة: وتمثل في:

**أولا : الخضوع للسلطة الرئاسية:** الوالي في إطار أداء مهامه و جب عليه الخضوع للسلطة الرئاسية سواء سلطة التعيين و إنهاء المهام ، و كذلك سلطة الإشراف و التوجيه، و ذلك طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 226/90 سالف الذكر التي تنص على انه يمارس العامل الذي يشغل وظيفة عليا في الدولة في إطار تأسيس قانوني و تنظيمي تحت السلطة التي عين لديها.

و تنص المادة 10 من نفس المرسوم على انه يتعين على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يكون رهن إشارة المؤسسة أو الإدارة التي يمارس فيها مهامه.

و تنحصر السلطة الرئاسية التي يمارسها وزير الداخلية على منصب الوالي في سلطة الإشراف و الرقابة.

**ثانيا : التصريح بالامتلاكات:** يكون التصريح بالامتلاكات الخاص بالولاية أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، و ينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية،

<sup>1</sup> القانون 24/90 المؤرخ في 18/08/1990، جريدة رسمية رقم 36 الصادرة في 22/08/1990 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية الصادر بالأمر 155/66 مؤرخ في 08/06/1966، جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 10/06/1966.



خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه لمهامه، حسب نص المادة 01/06 من القانون رقم 01/06<sup>1</sup> المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، و يشمل التصريح بالممتلكات جرد لجميع الأملاك العقارية و المنقولة التي يملكها الوالي وأولاده القصر في الجزائر و/أو في الخارج، ويعد التصريح بالممتلكات في نسختين، يوقعهما الوالي و السلطة المدوع لديها، وتسلم نسخة للمكتب، والتصريح بالممتلكات وجوبي بموجب المادة 12 من الأمر 04/97<sup>2</sup> المتعلق بالتصريح بالممتلكات، ويكون كذلك بعد انتهاء مهامه .

و العبرة من ذلك هي إخضاع الإطارات المعنية بالتصريح بالممتلكات للرقابة الشعبية، و الحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية و الإدارية.<sup>3</sup>

**ثالثا: عدم الازدواج الوظيفي:** تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط مأجور آخر، ويستثنى الأعمال العلمية أو الأدبية أو الفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة، على ألا يذكر في هذه الأعمال وظيفته حتى لا يكون سبب في شهرتها، ويسمح له أيضا القيام بمهام التعليم أو التكوين أو البحث العلمي، وذلك بترخيص من وزير الداخلية وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر.

**رابعا: ارتداء البذلة الرسمية:**<sup>4</sup> بموجب المرسوم رقم 594/83<sup>5</sup> المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 248/15 الذي يحدث بدلا خاصة يرتديها الولاية و رؤساء الدوائر، فقد ألزم المشرع الوالي ارتداء بذلة خلال ممارسته لمهامه، والتي يتم الموافقة عليها من خلال لجنة وزارية مشتركة خاضعة لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 248/11 المؤرخ في 10 يوليو 2011، و المتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة للمصادقة على البذل و خصائصها غير تلك المستعملة في الجيش الوطني الشعبي.

<sup>1</sup> القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 2006/03/08.

<sup>2</sup> الأمر 04/97 مؤرخ في 11/01/1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، جريدة رسمية رقم 03 مؤرخة في 12/01/1997 .

<sup>3</sup> حجارة توفيق، مرجع سابق، ص 15 .

<sup>4</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص 23.

<sup>5</sup> مرسوم 594/83 المؤرخ في 29/10/1983 الذي يحدث بدلا خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 248/15 المؤرخ في 23/09/2015، جريدة رسمية رقم 51 مؤرخة في 27/09/2015.

وقد حددت مواصفات بذلة الوالي بموجب مقرر وزاري بتاريخ 1984/10/02، والتي تتكون من لباسين، صيفي يكون ابيض فاتر، أما الثاني لونه الأساسي أزرق بحري قاتم، أما من الناحية الواقعية ورغم نص المشرع على أن الوالي يمارس مهامه وهو مرتد للبدلة المهنية، إلا انه لا يتم ارتداؤها غالبا إلا في المناسبات الرسمية الوطنية وكذا الزيارات الرسمية.<sup>1</sup>

**خامسا: أداء المهام بإخلاص:** الإخلاص في ممارسة المهام من تبعات أي وظيفة عامة في الدولة، ويزيد هذا الواجب وينقص بحسب المسؤوليات، فإذا نظرنا إلى مسؤوليات الوالي وجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء أداء مهامه، حيث انه يعمل لحساب الدولة وملزم بالسهر على مصالحها، وللإخلاص عدة صور، منها على الخصوص الإخلاص للدولة، وهذا ما ذهبت إليه الفقرة الثانية من المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي سالف الذكر 226/90 حيث نصت على أن الموظف السامي ملزم بان يكون حريصا على المصالح العليا للأمة وان يدعمها ويرعاها قصد المحافظة عليها، ونلاحظ أن المرسوم استعمل مصطلح الدولة في كل مواده، ولم يستعمل مصطلح الأمة ماعدا في هذه الفقرة، وذلك لغرض إعطاء بعد اشمل ومعنى أوسع للوظائف العليا للدولة، فللوظيفة العليا بعدا وطنيا ولغويا ودينيا وأخلاقيا، فالوالي الذي يكون له انتماء حقيقي للأمة يجد نفسه حريص على مصالحها العليا.<sup>2</sup>

فيمتنع عن استغلال المنصب، وعدم استعمال سلطة وظيفته ونفوذها لمصالحه الخاصة، و الحياد والموضوعية لتحقيق المساواة بين المواطنين و تجنب النزعة العاطفية.

### الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد نهاية الخدمة:

إن واجبات الوالي لا تنتهي بمجرد انتهاء مدة خدمته، ولكن ونظرا للمنصب الحساس و المهم الذي كان يشغله، اوجب المشرع بعض الواجبات التي تلحق بالوالي حتى بعد انتهاء خدمته ومنها:

**01- كتمان السر المهني:** ألزم القانون كافة الموظفين سواء في سلك الوظيفة العامة أو أولئك الذين يشغلون وظيفة عليا كالوالي، بالالتزام بعدم الكشف عن السر المهني حتى بعد انتهاء خدمته في هذه الإدارة، وذلك ما تؤكدته المادة 48 من الأمر 03/06 سالف الذكر،

<sup>1</sup> فدول حياة، مرجع سابق، ص 23.

<sup>2</sup> بلفتحى عبد الهادي .مرجع سابق، ص 52.

وكذلك ما نصت عليه المادة 16 من المرسوم التنفيذي 226/90 سالف الذكر التي تنص "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا مراعاة الأحكام القانونية و التنظيمية المتعلقة برفع كتمان السر المهني، ألا يكشف ولو بعد انتهاء مهامه، الوقائع أو المحررات أو المعلومات التي يشملها واجب كتمان السر المهني والتي اطلع عليها خلال ممارسة مهامه أو بمناسبة<sup>1</sup>"

02- البقاء رهن إشارة الإدارة: إذ يجب على الوالي باعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة، أن يبقى دائما رهن إشارة الإدارة التي يمارس على مستواها مهامه حتى ولو تقاعد، فالوظيفة النوعية التي يشغلها تتميز بالديمومة، فهو يعتبر من أعمدة الحكومة وركائزها داخل الوظيفة وخارجها<sup>2</sup>.

03- 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 التنفيذي 226/90 سالف الذكر التي تنص "يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يتناسب وأهمية تلك المهام وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شأنه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه".

من خلال دراستنا للمركز الوظيفي للوالي رأينا انه يعتبر أسمى إطار محلي، والرئيس الإداري الأعلى على مستوى الولاية، كما انه ارفع مسؤول محلي، لذا أحاطه المشرع بمكانة متميزة، سواء من حيث طريقة تعيينه أو إنهاء مهامه، حيث جعل تعيينه أو إنهاء مهامه اختصاص حصري لرئيس الجمهورية، مما يدل على مكانة وأهمية هذا المنصب، كما تطرقنا إلى حقوقه وواجباته، والتي تعادل أو توازي حجم وثقل المسؤولية الملقاة على عاتقه.

<sup>1</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص 25.

<sup>2</sup> حجارة توفيق، مرجع سابق، ص 16.

### الفصل الثاني :سلطات و صلاحيات الوالي:

بداية ينبغي الإشارة أن صلاحيات الوالي كثيرة و متنوعة،و لا يعتبر قانون الولاية فقط مصدرا لها ،بل إلى جانب ذلك هناك قانون البلدية، و قوانين أخرى كثيرة كقانون الأملاك الوطنية، و قانون الحالة المدنية،و قانون الانتخابات،وقانون الإجراءات الجزائية، و قانون الضرائب، وقانون العمل، و القوانين العقارية، وغيرها، بل هناك عدة نصوص تنظيمية أشارت لبعض صلاحيات الولاية، ومن ذلك وعلى سبيل المثال لا الحصر المرسوم التنفيذي الخاص بالصفقات العمومية.<sup>1</sup>

كما يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص، فهو ممثل الدولة من جهة، و ممثلا للولاية من جهة أخرى، وهو ما سنراه خلال هذا الفصل الذي قسمناه إلى مبحثين، نتناول في الأول اختصاصات الوالي كممثل للدولة، و في الثاني اختصاصات الوالي كممثل للولاية.

### المبحث الأول:اختصاصات و سلطات الوالي كممثل للدولة:

تنص المادة 110 من قانون الولاية الجديد 07/12 سالف الذكر على "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة "

حيث يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا للسلطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، ولأجل دراسة ذلك قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين، خصصنا الأول لسلطات الوالي في مجال التمثيل و التنفيذ، أما الثاني فخصصناه لسلطات و صلاحيات الوالي في مجال الضبط .

### المطلب الأول: اختصاصات و سلطات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ:

يعتبر التمثيل و التنفيذ من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي، ولأجل دراسة ذلك قسمنا هذا المطلب إلى فرعين، الأول اختصاصات و سلطات الوالي في مجال التمثيل، أما الثاني اختصاصات و سلطات الوالي في مجال التنفيذ.

<sup>1</sup> بوضياف عمار ،شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 ،جسور للنشر و التوزيع ،ط 2012 ،ص238.

### الفرع الأول: اختصاصات و سلطات الوالي في مجال التمثيل:

بالجوع إلى المادة 110 من قانون الولاية سالف الذكر التي تنص "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة " ، و بالتالي فهو القائد الإداري الأعلى في الولاية، وحلقة الوصل بينها وبين الإدارة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، و هو مندوب الحكومة، و الممثل المباشر و الوحيد لكل وزير من الوزراء، إذا يلتزم باطلاع الوزراء مباشرة على القضايا الهامة التي تتعلق بالحياة السياسية و الإدارية و الاقتصادية والاجتماعية في الولاية.

كما انه ينسق و يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة، خارج دائرة الاستثناءات الواردة في نص المادة 111 من قانون الولاية ،أين استثني المشرع بموجبها بعض القطاعات فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي :

- العمل التربوي و التنظيم في مجال التربية و التكوين و التعليم العالي و البحث العلمي، علما أن المادة 33 من قانون الولاية السابق لسنة 1990 سالف الذكر لم تشر إلى قطاع التعليم العالي و البحث العلمي، بما يمثل إضافة في القانون الجديد 2012،
- وعاء الضرائب و تحصيلها، وهو نفس ما أشارت إليه المادة 93 من القانون السابق،
- الرقابة المالية، وقد وردت في المادة 93 من القانون السابق،
- الجمارك، ولم يطرأ عليها تعديل،
- مفتشية العمل، وقد وردت في القانون السابق،
- مفتشية الوظيف العمومي، وهي الأخرى المذكورة،
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعته أو خصوصيته حدود الولاية، وهذا ما ورد في المادة 93 من القانون السابق.

ولقد لاحظ الأستاذ عشي علاء الدين على المادة 93 من قانون الولاية، أن المشرع استثنى قطاعات محددة ثم أعادها إليها بموجب نصوص أخرى، واستدل الأستاذ بمجال العمل بالقول "لكن بالرجوع إلى القوانين العمالية نجد أن للوالي عدة ادوار في هذا المجال فالقانون 11/90 المتعلق بعلاقات العمل ينص في المادة 38 منه على أن الوالي هو الوحيد الذي له أن يحدد يوم الراحة الأسبوعية بقرار منه بالنسبة لجميع العمال أو بعضهم،

والقانون 02/90 المتعلق بالوقاية من النزاعات الجماعية في العمل وتسويتها وممارسة الحق النقابي يمنح هو الآخر للوالي تعيين وسيط لحل الخلافات (المادة 46)<sup>1</sup>

وما يمكن ملاحظته أن المادة 111 من قانون الولاية لسنة 2012 بعد أن ذكرت على سبيل الدقة و التحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (أ) إلى الفقرة (و) ، وجدناها في الفقرة (ز) اتبعت أسلوبا للإطلاق و الشمولية، إذ ورد فيها عبارة "المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية" ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الاقتصادية العامة و القضاء ،والعبرة من استثناء هذه القطاعات واضحة كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني و هيكله واحدة.<sup>2</sup>

فالوالي إذن يمثل كل الوزراء ،فهو مندوب الحكومة و حامي مصالحها، وهو من يقوم بتفقد و مراقبة أعمال المصالح الخارجية للحكومة، وهو من يسهر على إبلاغ السلطة المركزية بالانشغالات المحلية، و مدى النمو المحلي أو التطور، وكذا الوضع السياسي العام الاجتماعي والثقافي، وفي هذه الناحية يستعين الوالي بمصالح الأمن التي توضع تحت تصرفه للقيام بالتحريات والاستقصاء و إعداد التقارير اللازمة ،ومن جهة أخرى يعتبر الوالي هيئة إعلامية رسمية للحكومة، فهو يخبرها بوضع مصالحها على مستوى الولاية، و يوضح للسلطة المركزية آراء ورغبات المحكومين ، ويطلعها كذلك على مدى الرأي العام داخل الولاية، أي رضا أو سخط المواطنين على قرارات الحكومة، وإثارة انتباه الحكومة للإصلاحات والقرارات الواجب اتخاذها<sup>3</sup>.

كما أن الوالي و بالإضافة إلى ذلك، يمثل الدولة أمام القضاء سواء كمدعي أو مدعى عليه، كما يختص بإبرام العقود و الاتفاقيات باسم الدولة ولحسابها متى كانت طرفا فيها.

<sup>1</sup> بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية والتطبيق، جسر للنشر و التوزيع، طبعة 1 سنة 2010، ص 175.

<sup>2</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 240.

<sup>3</sup> بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 85-86.

### الفرع الثاني: اختصاصات و سلطات الوالي في مجال التنفيذ:

لم يختلف قانون الولاية الجديد 07/12 كثيرا عن القانون السابق 09/90، حينما اوجب المشرع على الوالي السهر على تطبيق القوانين و التنظيمات، إضافة إلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة، مع ملاحظة أن المادة 95 من قانون الولاية 09/90، و المادة 151 من الأمر 38/69 المتضمن أول قانون للولاية، لم تشر إلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، وهذا يمثل إضافة إلى قانون الولاية لسنة 2012 وبهذا فهو مكلف بـ:

أولاً: تنفيذ القوانين والأوامر الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات، وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية.

ثانياً<sup>1</sup>: تنفيذ التنظيمات: يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات و اللوائح (القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو تنفيذية .

و بالرجوع إلى المادة 95 من قانون الولاية 09/90 نجد أن المشرع اوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ، وهذا نفس ما وارد في نص المادة 110 من القانون الجديد 07/12، وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات، يعتمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائمة تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية، حسب نص المادة 125 من القانون 07/12، وحسب المادة 119 من نفس القانون يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية وتعيينها وتنفيذها ، ولقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي آليات تتم بموجبها وتمثل في القرارات الإدارية و التعليمات و المنشورات .

ثالثاً<sup>2</sup>: تنفيذ أحكام القضاء: تخضع الأحكام و الأوامر القضائية لنظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بطرق التنفيذ ، فالأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكلا إجرائيا لتنفيذها،

<sup>1</sup> فدل حياة، مرجع سابق، ص ص 64-65.

<sup>2</sup> بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص ص 94-95.

واعتبارا لما قد تخلقه من مشاكل و عواقب على الاستقرار الاجتماعي و السياسي على المستوى المحلي ،فقد ارتأى المشرع منح الوالي سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام و الأوامر التي يرى أن تنفيذها يخل بالنظام العام في الولاية، فحسب نص المادة 324 من الأمر رقم 154/66<sup>1</sup> المتضمن قانون الإجراءات المدنية الفقرة الثالثة التي تعطي والي الولاية الحق في طلب وقف تنفيذ القرار متى رأى أو استنتج أن الوضع الأمني لا يسمح بالتنفيذ، أو أن موضوع التنفيذ نفسه لا محالة سيعكر صفو الحياة العادية للولاية، وقد يؤدي إلى اضطرابات غير محمودة العواقب، على أن حق طلب توقيف التنفيذ مقيد بشروط وهي:

- 1- أن يكون التنفيذ من شأنه الإخلال بالنظام العام، سواء على مستوى التنفيذ أو إقليم الولاية ككل.
- 2- أن يقدم الوالي طلبا مسببا يحتوي على الدوافع الموضوعية التي أملت عليه تقديم طلب وقف التنفيذ.
- 3- أن يقدم الوالي طلبه بوقف التنفيذ إلى الجهة المختصة بالتنفيذ، وهي النيابة بطبيعة الحال خلال ثلاثين يوما من تاريخ إشعاره بالرغبة في القيام بإجراءات التنفيذ.
- 4- أن يلتزم الوالي بالمدة المقررة بوقف التنفيذ وهي ثلاثة أشهر، أي أن على الوالي أن لا يطلب مدة أكثر، على الأقل عند إشعاره للمرة الأولى -في الظروف العادية- أما ما عداه فحسب رأينا إن ذلك مرتبط بتغير الظروف التي أملت التوقيف من عدمه، على أن هذا التوقيف ليس أبديا إذ يعود موضوع التنفيذ إلى الواجهة متى عادت الأمور إلى وضعها الطبيعي وبعد اتخاذ الاحتياطات اللازمة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> الأمر رقم 154/66 مؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم، جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 10/06/1966. (ملغي)

<sup>2</sup> سائح سنقوقة، قانون الإجراءات المدنية نضا و تعليقا و شرحا و تطبيقا، دار الهدى، الطبعة الأولى سنة 2001 ص 243 .



إلا إن قانون الإجراءات المدنية الجديد 109/08<sup>1</sup> ألغى تماما هذه الفقرة، بعدما كان المشروع المقدم إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن فقرة تشير إلى إشعار الوالي من قبل النائب العام عن كل تسخيرة للقوة العمومية للتنفيذ، إلا انه تم استبعاده من النص النهائي، وبالتالي ألغى القانون الجديد حق وقف التنفيذ الذي كان ممنوحا للوالي لمدة ثلاثة أشهر.<sup>2</sup> وذلك ربما حرصا على حقوق و حريات المواطنين وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات .

### المطلب الثاني: اختصاصات و سلطات الوالي في مجال الضبط:

قد أوكل المشرع للوالي إضافة إلى اختصاصاته في مجال التمثيل و التنفيذ، اختصاصات أخرى تتمثل أساسا في الضبط الإداري بمختلف مجالاته (الفرع الأول)، و الضبط القضائي (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: اختصاصات و سلطات الوالي في مجال الضبط الإداري:

يقصد بالضبط الإداري كما عرفه الأستاذ عمار عوابدي "بأنه كل الأعمال و الإجراءات و الأساليب القانونية و المادية و الفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف ضمان المحافظة على النظام العام، بطريقة و قائية في نطاق النظام القانوني للحقوق و الحريات السائد في الدولة".

يعتبر الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأخطرها، لتعلقه أساسا باستخدام القوة و فرض قيود على الحريات الفردية، بهدف حماية النظام العام في المجتمع، ومن جهة ثانية وجود نظام الحريات العامة المكفولة بموجب الدستور والقوانين، مما قد يشكل مساسا بها إن استهدفت الإدارة العمومية ضبط النظام العام دون مراعاة لنظام الحريات الأساسية.<sup>3</sup>

وينقسم إلى ثلاث عناصر وهي الحفاظ على الأمن العام و الصحة العامة و السكنية

العامة:

<sup>1</sup> قانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 يتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية - جريدة رسمية رقم 21 مؤرخة في 2008/04/23.

<sup>2</sup> يخلف نسيم ، الوالي في طرق التنفيذ، جسور للنشر و التوزيع، الطبعة الأولى، سنة 2014 ص 84.

<sup>3</sup> عشي علاء الدين ، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، دار الهدى، سنة الطبع 2010، ص 35.

### أولا : اختصاصات و سلطات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام :

يقصد بالأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله، من خطر الاعتداءات والانتهاكات، واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الكوارث الطبيعية، والكوارث والإخطار العامة، كالحرائق والفيضانات والسيول، والانتهاكات التي قد يتسبب بها الإنسان، كجرائم القتل والسرقة والمظاهرات وأحداث الشغب وحوادث المرور، ويعد الأمن العام أهم أهداف الضبط الإداري، بحيث يلقي على عاتق الإدارة العمومية ككل المركزية والمحلية.<sup>1</sup>

وقد أجمعت جميع القوانين الخاصة بالولاية الثلاثة، بدءا من الامر 38/69 في مادته 152، و القانون 09/90 في مادته 96، و صولا إلى القانون الحالي 07/12 في المادة 114 على مسؤولية الوالي في المحافظة على النظام العام و الأمن و السلامة و السكينة العمومية.

و الأمن العام هو العنصر الأول في النظام العام، هدفه المحافظة على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه و ماله، من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق أي مجال المرور والأماكن العمومية و حمايته من الكوارث و الأخطار العمومية كالفيضانات أو الحريق أو الأوبئة والحوادث التي تقع بين المجانين و الاعتداءات المسلحة.<sup>2</sup>

### ثانيا : اختصاصات و سلطات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة<sup>3</sup>:

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور، يقع على عاتق السلطة العامة اتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد أيا كان مصدر الخطر أو المرض، سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى، فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما أصبحت تشكل خطرا على صحة الأفراد جاز لها اتخاذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور، ولو عن طريق القوة العمومية، وإذا تبين لها واستنادا لتقارير طبية أن البقر مثلا في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك، فللإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان، وكذلك

<sup>1</sup> عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 38.

<sup>2</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص 65.

<sup>3</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 303-304.

منع بيع لحومها، ولا تتدخل الإدارة فقط عند ظهور الخطر أو المرض، وإنما قبله أيضا وهو الأصل في إجراءات الضبط، فلها أن تراقب مجاري المياه و معالجتها ومنع استعمالها، ولها أن تراقب المواد المعروضة للبيع خاصة المواد ذات الاستهلاك الواسع، وان تفرض إجراءات لحمايتها، ولها أن تباشر كل إجراء يهدف لحماية الصحة العامة ولو بلغ الأمر حد غلق المساحات أو المحلات التجارية.

### ثالثا : اختصاصات و سلطات الوالي في مجال الحفاظ على السكنية العامة:

يقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية، القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع و الطرقات العامة، إذ من حق الأفراد في كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء و السكنية في الطرق والأماكن العامة، وان لا يكونوا عرضة للفوضى و الضوضاء وذلك باتخاذ جميع التدابير التي تكفل الهدوء ومنع المتشردين و المتسولين من مضايقة الأفراد، ومنع استعمال مكبرات الصوت التي تؤذي الناس بضجيجها، مثل إجراء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل بدون تراخيص، وكذا القضاء على الصخب الذي تصدره المصانع و المؤسسات أو حتى الأشغال العامة ، وكل ذلك لتحقيق السكنية العامة.<sup>1</sup>

كما يجوز للوالي عندما تقتضي الظروف الاستثنائية ذلك، أن يطلب تدخل تشكيلات الشرطة و الدرك الوطني المتمركزة في إقليم الولاية عن طريق التسخير، و يتولى الوالي تنسيق أعمال مصالح الأمن في الولاية، كما يعتبر الوالي مسؤولا حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات عن إعداد تدابير الدفاع والحماية، التي لا تكتسب طابعا عسكريا وتنفيذها.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> حجارة توفيق، مرجع سابق، ص 27.

<sup>2</sup> لباد ناصر، مرجع سابق، ص 128.

### الفرع الثاني: اختصاصات و سلطات الوالي في مجال الضبط القضائي: <sup>1</sup>

يقصد بالضبط القضائي الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها تمهيدا للقبض على مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم ومحاكمتهم وتوقيع العقوبة <sup>2</sup>.

الوالي باعتباره ممثلا للسلطة التنفيذية ملزم باحترام استقلالية العدالة، إلا في حدود التعاون بين السلطات، إلا أن قانون الإجراءات الجزائية لم يكتفي باعتباره معاونا فقط لجهاز العدالة الجزائية، بل منحه صفة ضابط الشرطة القضائية في حدود خاصة، حددتها المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية سالف الذكر، فهو لا يجوز اختصاص شامل في مجال الضبط القضائي، و اختصاصاته ترد عليها مجموعة من القيود أهمها :

- ممارسة الوالي سلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد امن الدولة، كالتجمع دون إذن أو الاعتداء على الأملاك العمومية .
- توفر حالة الاستعجال، حيث لا يمكنه إخطار وكيل الجمهورية مباشرة.
- عدم علمه بان السلطة القضائية قد تم إخطارها بوقوع الجريمة.

وحتى من ناحية الزمن فسلطة الوالي مقيدة في مجال الضبط القضائي، حيث انه يجب عليه أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها ثمانية و أربعون (48) ساعة، متخليا بذلك عن جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة .

تتميز سلطات الضبط القضائي الممنوحة للوالي بكونها مقيدة بشروط تحد من تدخله في جميع القضايا ، فاخصاصه نوعيا وخاصا وليس شاملا ، ويختلف كثيرا عن الصلاحيات الممنوحة في نفس المجال لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يجوز اختصاصا شاملا و يعتبر ضابطا للشرطة القضائية، و يمكنه تولي المهام المنوطة برجال الشرطة القضائية ، و سلطاته غير مقيدة بشروط قانونية كما هو الشأن بالنسبة للوالي، وذلك لاختلاف المركز الإداري لكليهما

<sup>1</sup> بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص ص 100-101.

<sup>2</sup> عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، مرجع سابق، ص 35.

واختلاف البلدية عن الولاية، فالولاية قسم أكبر من البلدية، ويظهر فيها الوالي بمظهر سيادي وممثلا أعلى للسلطة التنفيذية، فأى تدخل له في مسار العدالة يعد خرقا لمبدأ الفصل بين السلطات إلا ما كان تعونا، فيدخل ضمن تعاون السلطات العامة في الدولة ولهذا فرض المشرع مجموعة من الشروط لقيام هذا التعاون وضمن مبدأ الشرعية وسيادة القانون.

### المبحث الثاني: اختصاصات و سلطات الوالي كممثل للولاية:

تأخذ الولاية وصفي اللامركزية وعدم التركيز في نفس الوقت، و يمارس الوالي سلطاته وصلاحياته تبعا لهذا الوصف، فهو يضطلع بمهام تعتبر من صميم العمل المركزي باعتباره ممثل الدولة الذي يرعى مصالحها على رأس هذا القسم الإداري ذو الأهمية البالغة، و لم يكتفي القانون بهذه الصلاحيات، فقد كلفه بمهام تعتبر اختصاص أصلي للجماعة المحلية، ولم يكتفي بجعله يتدخل في عمل الجماعة اللامركزية<sup>1</sup>.

ولدراسة هذه الصلاحيات قسمنا هذا المبحث إلى مطلبين: الأول خاص بسلطات الوالي في تمثيل الولاية، أما الثاني فخاص بسلطة تنفيذ وإعلام مداورات المجلس الشعبي الولائي.

### المطلب الأول: اختصاصات و سلطات الوالي في تمثيل الولاية:

لما كانت الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية كأساس قانوني لها، فهي تحتاج إلى نائب يعبر عن إرادتها بمفهوم المادة 50 من القانون 58/75<sup>2</sup> المتضمن القانون المدني، وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة صلاحيات التمثيل الأساسية التالية:

### الفرع الأول: تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية:

يمثل الوالي الولاية في مختلف التظاهرات الرسمية و جميع الأعمال الإدارية و المدنية، وذلك وفقا لما جاء في الفقرة الأولى من نص المادة 105 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر، والمطابقة للفقرة الأولى من نص المادة 86 من قانون الولاية 09/90 سالف الذكر،

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر و التوزيع، طبعة 2014، ص 90.

<sup>2</sup> الامر 58/75 مؤرخ في 1975/09/26 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 مؤرخ في 2006/06/20، جريدة رسمية 44 الصادرة في 2005/06/26.

ويقصد بالأعمال المدنية، الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي ، كواجب الضيافة في حالة استضافة شخصية وطنية أو أجنبية، أو تقديم التعازي، أو التهاني، أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية ، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية، و غير ذلك من الأعمال والنشاطات المدنية .

كما يمثلها في الأعمال الإدارية، فهو الذي يمضي العقود باسمها و لصالحها، و يمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى ، كما انه يقوم بأجراء مختلف الزيارات التفقدية، وزيارات العمل لمختلف الدوائر و البلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين و الجمعيات المحلية و ممثلي وسائل الإعلام و النواب.

من خلال هذه الصلاحيات، وخلافا للوضع بالبلدية حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية ، فان مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي و ليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي .

وهدف المشرع من ذلك هو أبراز الهيمنة الكاملة للوالي على الولاية ، لكن بالرغم من ذلك كان الأولى أن يمنح رئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية التمثيل في الحياة المدنية للولاية بالتنسيق مع الوالي، و بالتالي تخفيف الأعباء على الوالي، ويترك التمثيل في الجانب الإداري للوالي نظرا للأهمية التي تتميز بها الأعمال الإدارية من خلال ما ينجر عنها من تصرفات لصالح الولاية.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تمثيل الولاية أمام القضاء:

الولاية هي الدرجة الثانية من درجات الإدارة المحلية، وهي مجموعة إقليمية متمتعة بالشخصية المعنوية، و تشكل كذلك مقاطعة إدارية للدولة و تحدث بموجب قانون.

إن المقصود بالولاية إذن هو هذا الشخص المعنوي العام بجميع هيئاته و مصالحه الداخلية، سواء تعلق الأمر بهيئة مداولته (المجلس الشعبي الولائي المنتخب) ولجانه الدائمة والمؤقتة، أو بجهاز التنفيذ ( الوالي و مصالحه الإدارية) ، ويندرج ضمن المصالح الإدارية للوالي الدائرة، فهذه الأخيرة ليست لها الشخصية المعنوية، وإنما جهاز إداري مساعد للوالي (كما سنرى

<sup>1</sup> جبارة توفيق ، مرجع سابق ، ص32.

لاحقا في بحثنا) ،ومن ثمة فالقرارات و التصرفات الصادرة عن الدائرة هي من زاوية القانون صادرة عن الولاية، و الدعوى ترفع ضد الولاية وليس ضد الدائرة، لان المادة 87 من القانون 90/ 09 تنص على أن الوالي هو ممثل الولاية أمام القضاء .<sup>1</sup>

وهو نفس ما ذهب إليه القانون الجديد 07/12 حيث تنص المادة 106 منه على انه "يمثل الوالي الولاية أمام القضاء " وكذا المادة 828 من قانون الإجراءات المدنية و الإدارية رقم 09/08 سالف الذكر التي نصت على نفس الشيء .

ولم يورد المشرع أي استثناءات، على عكس ما ورد في المادة 87 من القانون السابق 09/90 أين استثني المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة و الجماعات المحلية ، إلا أن تعديل المشرع لهذه المادة وحذفه لتلك الاستثناءات، قد يجعل من الوالي مدعيا و مدعى عليه في نفس الوقت في حالة النزاع الذي يكون بين الدولة و الولاية كجماعة محلية.<sup>2</sup>

### الفرع الثالث: رئاسة إدارة الولاية:

تنص المادة 127 من قانون الولاية 07/12 على انه "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي وتكون مختلف المصالح الممركزة للدولة جزء منها ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك "

بالجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 215/94<sup>3</sup> نجد أن أجهزة الإدارة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تتمثل في :الكتابة العامة،المنفشية العامة،الديوان ،رؤساء الدوائر، و الوالي بصفته رئيس إدارة الولاية يسهر على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق:

<sup>1</sup> شيهوب مسعود،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، نظرية الاختصاص،الجزء الثالث،ديوان المطبوعات الجامعية،طبعة3 سنة2005، ص358.

<sup>2</sup> بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص91.

<sup>3</sup> المرسوم التنفيذي215/94 المؤرخ في 1994/07/23المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، جريدة رسمية رقم 48 لسنة1994.

- سلطة التوجيه،
- سلطة الرقابة على أعمال الموظفين،
- سلطة الرقابة على الموظفين<sup>1</sup>.

ا/ **سلطة التوجيه:** يتمثل هذا العنصر في ما يصدره الوالي من أوامر و تعليمات و المنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين ، و التعليمات هي الأوامر الصادرة من الوالي إلى موظف محدد و قد تكون شفوية أو كتابية ، أما المنشورات فهي الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين و تأخذ دائما شكلا كتابيا، ويملك الوالي من هذه الناحية عدة سلطات ، أهمها سلطة تنظيم و توزيع المهام على المرؤوسين و سلطة التنظيم الداخلي و سلطة التنظيم في ما لم يصدر في شأنه نصوص قانونية .

ب/ **سلطة الرقابة على أعمال الموظفين**<sup>2</sup>: يمارس الوالي رقابته على أعمال موظفي الولاية تطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري، و بمقتضى قانون الولاية، و تنفيذاً لأحكام المرسوم التنفيذي 230/90 سالف الذكر، ويقوم في هذا المجال بالأعمال التالية:

- فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم بها مرؤوسيه من الناحية الشكلية و الموضوعية .
- هو المسؤول على تسيير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية، ماعدا الموظفين المعيّنين بمرسوم كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان و رئيس الدائرة .
- توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتاً وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.

### ج/ سلطة الوالي على الموظفين:

تتمثل في سلطة الوالي على أشخاص الموظفين في ما يحوزه من سلطة في التعيين و النقل والندب و الإعارة و الترقية و المنح التشجيعية و النظر في طلبات الموظفين بالاستقالة ، كما يضطلع أيضا بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين بتقرير العقوبات التأديبية على الذين يخالفون توجيهاته وأحكام القانون المنظم للمهام و يتعلق ذلك بالعقوبات التأديبية

<sup>1</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص72.

<sup>2</sup> بلفتنحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص ص 83-84



المنصوص عليها في القانون كالتنبيه و الإنذار و التوبيخ و الحرمان من المنح، مع مراعاة الإجراءات القانونية كالإحالة على المجلس التأديبي.

### المطلب الثاني: تنفيذ و إعلام مداوالات المجلس الشعبي الولائي:

يسهر الوالي على نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي و تنفيذها، بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها، ويمارس إلى جانب ذلك صلاحيات الإعلام فيما يتعلق بمداوالات المجلس . و عليه سوف تقسم دراستنا إلى مجال التنفيذ ( الفرع الأول)، و الى مجال الإعلام (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي:<sup>1</sup>

لم يخرج المشرع عن ما ورد في قانون الولاية السابق 09/90 لما نص في المادة 83 منه على "ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن مداوالات المجلس الشعبي الولائي " حيث انه نص في المادة 102 من قانون الولاية الجديد 07/12 على أن " الوالي يسهر على نشر مداوالات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها"

ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي قد حددتها المادة 124 من القانون 07/12 وهي القرارات التي يصدرها الوالي من اجل تنفيذ هذه المداوالات.

وجاءت هذه المادة مطابقة لأحكام المادة 103 من القانون السابق 09/90 و المادة 51 من الأمر 38/69 المتعلق بالولاية .

نصت المادة 55 من قانون الولاية الجديد "لا تنفذ مداوالات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في اجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

- الميزانيات و الحسابات و قد وردت في القانون 09/90،

<sup>1</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص74.

- التنازل على العقار واقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري و إضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة، وحسنا فعل.

- اتفاقية التوأمة، ولم يرد في قانون 1990،

- الهبات و الوصايا الأجنبية، وهذا أمر طبيعي فالهبات و الوصايا من مصدر اجتبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع، وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

ويبقى أن نشير أن اختفاء حالة إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية موضوع المادة 50 من القانون 1990 يثير أكثر من تساؤل -هل الأمر فيه سهو و سقوط هذه الحالة؟ بما يتعين معه الاستدراك و الإتمام، أم أن المشرع قصد ذلك؟، ولو كانت الثانية -فماذا نفعل بصدد مداولة تتعلق بإنشاء مؤسسة عمومية ولائية؟ هل نخضعها للمصادقة الصريحة أم نذهب وجهة أخرى؟

وهي أن المشرع بسط إجراءات إنشاء المؤسسة ولم تعد تخضع لقرار مركزي.<sup>1</sup>

أما فيما يخص نص المادة 53 من قانون الولاية 07/12، نجد المشرع أشار فيها أن الوالي لا ينفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، و بالتالي تبطل بقوة القانون المداولات :

- 1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
- 2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،
- 3- غير المحررة باللغة العربية،
- 4- التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،
- 5- المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،
- 6- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

<sup>1</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص ص 336-337.

وما نلاحظه من خلال المادة 53 أن المشرع أضاف حالات جديدة، خلافا للمادة 51 من القانون رقم 09/90، وكذلك المادة 59 من الأمر 38/69 وهذه الحالات متمثلة في:

- 1- المتخذة حرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
- 2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،
- 3- غير المحررة باللغة العربية،
- 4- المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وكذلك ما نلاحظه من خلال هذه المواد، أن حالة المداولات المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس أشارت إليها المادة 53 من القانون 07/12 و المادة 51 من قانون الولاية 09/90، في حين أن هذه الحالة لم يتم ذكرها في المادة 59 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية<sup>1</sup>

وكذلك يعد الوالي مشروع الميزانية، و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، وهو الأمر بالصرف حسب نص المادة 107 من قانون الولاية الجديد 07/12، إلا أن الموافقة عليه لا تتم إلا بعد موافقة السلطة المركزية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية وذلك في اجل أقصاه شهرين.

وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية، وفقا للإجراءات المحاسبية المعمول بها (المحاسبة الإدارية للإيرادات و النفقات) و القيد بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به العمل تحت طائلة العقوبات المدنية و الجزائية<sup>2</sup>.

### الفرع الثاني : إعلام مداولات المجلس الشعبي الولائي:

إن صلاحيات الوالي فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي قد تحددت بموجب المواد 103، 104، 109 من قانون الولاية 07/12، و التي تقابلها في قانون الولاية السابق

<sup>1</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص ص 75-76.

<sup>2</sup> حبارة توفيق، مرجع سابق، ص 36.

09/90 المواد 84،85،89،91، وبناء على ذلك فان صلاحيات الوالي في مجال الإعلام عن مداوات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في:

أولاً: يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريراً عن تنفيذ المداوات المتخذة خلال الدورات السابقة، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية، وهذا وفقاً للمادة 103 من القانون 07/12 التي تنص "كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنوياً على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية".

ثانياً : يطلع الوالي المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي في إطار التشريع و التنظيم المعمول به، وهذا وفقاً للمادة 104 من قانون 07/12.

ثالثاً: يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بياناً سنوياً حول نشاطات الولاية، يتبع بمناقشة يمكن أن ينتج عن ذلك توصيات، يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية حسب ما نصت عليه المادة 109 من قانون 07/12 .

رابعاً: نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي: يسهر الوالي على نشر مداوات المجلس الشعبي الولائي و أشغاله، لغرض اطلاع الجمهور عليها و تكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية، حيث يتيح نشر المداوات لأي مواطن الاطلاع على فحواها، وإمكانية الطعن فيها إدارياً لوزير الداخلية أو قضائياً، وذلك طبقاً للأحكام المشتركة للمادة 104 من قانون الولاية 09/90 .

بفحص جملة هذه الاختصاصات المسندة إلى الوالي، يتضح أن اختصاصاته بوصفه سلطة لتركيزية أكثر تعدداً وأهمية من تلك التي يمارسها باسم المجموعة المحلية، مما يجعله في الواقع سلطة حقيقية لعدم التركيز أكثر منه سلطة محلية، إن هيمنة الاختصاصات اللتركيزية للوالي على مجمل عمل الولاية، يجعل من الأخيرة تابعا له لا يتحرك إلا بإيحاء منه فهو المنشط الوحيد للمجلس الشعبي والتنفيذي علة السواء.

لقد تساءل بعضهم عما إذا كان الازدواج الوظيفي للوالي ليس في حقيقته إلا إدماج للوظيفتين ( ou confusion des ) fonctionnel ;ou dédoublement

(fonctions) لصالح وظيفة عدم التركيز حيث يتواجد دور الوالي في كل جهة، ويظهر دائماً كممثل للسلطة حتى أثناء قيامه بالدور المحلي<sup>1</sup>.

### المبحث الثالث: اختصاصات و سلطات الوالي في تفويض اختصاصاته:

قد أدى تطور الوظيفة الإدارية إلى ظهور أسلوب التفويض باعتباره وسيلة قانونية، تهدف إلى التخفيف من أعباء و اختصاصات الرئيس الإداري، وذلك بتوزيع ونقل البعض منها إلى المرؤوسين بناء على نص قانوني وفقاً للسلم الإداري، ويمثل التفويض الإداري موضوعاً مشتركاً بين موضوعات القانون الإداري و الإدارة العامة، باعتباره وسيلة من وسائل التنظيم الإداري، حيث أن فقهاء القانون الإداري يتطرقون له من الجانب القانوني، لأن مفهوم التنظيم الإداري مرتبط بالسلطة الإدارية للدولة، هذا بخلاف فقهاء الإدارة العامة الذين تنحصر نظرهم إليه من الجانب الفقهي و التنظيمي، لأن دراستهم للتنظيم الإداري تتعلق بكيفية تسيير الهيئة أو المؤسسة الإدارية.<sup>2</sup>

يتعين وفقاً للقواعد القانونية التقليدية أن يمارس صاحب الاختصاص اختصاصه بنفسه، وبالتالي فلا يمكنه التفويض فيه أصلاً، إذ يتوجب على كل سلطة أن تمارس وظائفها المقررة لها بصفة شخصية، وبالتالي فلا يجوز لها أن تتنازل عن هذه الاختصاصات الممنوحة لها.

ويقع عبء تحديد السلطة المنوط بها اختصاص معين على السلطة التي تملك منح الاختصاص بدءاً (السلطة التأسيسية الأصلية)، وهذه السلطة هي وحدها التي يمكنها أن تأذن لأي هيئة أو سلطة أن تفوض بعض اختصاصاتها.

وتتميز قواعد توزيع الاختصاص بين كل الهيئات والسلطات داخل الدولة بالطبيعة الآمرة، المتعلقة بالنظام العام وبالتالي لا يمكن مخالفتها أو الخروج عليها إلا بنص تشريعي صريح، ومن ثم فالأصل ألا يسمح بالتفويض - بوصفه يمثل خروجاً على قواعد توزيع

<sup>1</sup> شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، سنة 1986، ص158.

<sup>2</sup> خليفني محمد، النظام القانوني للتفويض الإداري الجزائر، مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان 2007/2008، ص11.

الاختصاص - وبالتالي يتوجب على صاحب الاختصاص ممارسة الاختصاصات التي خولها له القانون بحكم وظيفته، وفق الشكل والإجراءات القانونية المحددة، وعندها فقط يستطيع فرض إرادته وقراراته على المواطنين.

ولكن نظراً للضرورات العملية ولتطورات الحياة وتعدد وظائف الدولة بدت الحاجة ماسة إلى ممارسة الاختصاص من غير صاحبه الأصلي، تحقيقاً لمبدأ سير المرافق العامة بانتظام و اضطراد، ومن هنا ظهر التفويض استثناء على مبدأ الممارسة الشخصية للاختصاص، ليتم تطبيقه في كل المرافق وعلى كل المستويات، حيث يتم اللجوء إليه لمواجهة حالة غياب الأصل إذا ما تعذر أعمال فكري الحلول والإنابة. وأصبح وسيلة قانونية للتخفيف من حدة التركيز في الوظيفة الإدارية، اقتضته الاعتبارات العملية اللازمة لتنفيذ الوظيفة.<sup>1</sup>

وباعتبار أن الوالي الرئيس الإداري في الولاية و نظراً لتعدد اختصاصاته و صلاحياته وتنوعها، ومن الصعب أو شبه المستحيل قيامه بكل تلك الأعباء بمفرد، ونظراً لما يتطلبه عمل الوالي من دقة و سرعة في التنفيذ لارتباطه بمصالح المواطنين و حياتهم من جهة، وارتباط أعماله بمهام الدولة من امن و سكينه وتوفير لحاجيات و ضروريات السكان ، كان لابد من انتهاز أسلوب يضمن كفاءة عالية في أداء الوالي لاختصاصاته على الوجه المرجو منه ، لذا كان لابد من منحه الوسائل القانونية لذلك، ومن بينها التفويض الذي يعتبر وسيلة قانونية لتخفيف الأعباء الإدارية عن الرؤساء الإداريين وتكليف مرؤوسيهم بها وذلك وفق النوع الذي يجيزه القانون إما تفويض الاختصاص أو تفويض التوقيع .

وهو ما سنتناوله في هذا المطلب الذي قسمناه إلى مطلبين الأول، خاص بأنواع التفويض، والثاني خاص بالهيئات المفوض إليها.

### المطلب الأول: أنواع التفويض:

تتنوع أنواع التفويض حسب تنوع زاوية الدراسة ، فهناك التفويض الكلي و التفويض الجزئي ، والتفويض الخاص والتفويض العام، وما يهمنا في موضوع دراستنا والذي له ارتباط وثيق

<sup>1</sup> الموسوعة العربية-على الموقع الإلكتروني www.arab-ency.com

بما نصبو إلى توضيحه في دراستنا ، هو تفويض الاختصاص (الفرع الأول) ، و تفويض التوقيع(الفرع الثاني) ، و الفرق بينهما (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: تفويض الاختصاص:

يقصد بتفويض الاختصاص أو السلطة ،أن يعهد الرئيس بنقل بعض من اختصاصاته والتي يستمدّها من النصوص القانونية إلى احد مرؤوسيه ،وهو ما يترتب عليه قيام المفوض إليه بممارسة هذه الاختصاصات دون الرجوع إلى الرئيس المفوض .

إن تفويض الاختصاص ليست له علاقة بالشخص المفوض إليه، أي أن الشخص ليس محل اعتبار، وإنما له علاقة بوظيفته، وهو يتنافى مع ممارسة المفوض للاختصاصات المفوضة خلال مدة التفويض، كما أن نهاية التفويض لا تتقرر بتغير احد طرفي التفويض، لان شخص المفوض إليه ليس محل اعتبار، وإنما يتوقف على إرادة المفوض لأنه متصل بالصفة الوظيفية للمفوض إليه فهو لا ينتهي بشكل تلقائي بل يجب أن يتم بقرار صريح .<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: تفويض التوقيع:

يقتصر دوره على مجرد توقيع المفوض إليه أو إمضائه على بعض القرارات الداخلة في اختصاص السلطة الأصلية و لحسابها وتحت مراقبتها، فهو مجرد عمل مادي حيث يوقع المفوض إليه على وثيقة سبق أن أعدتها السلطة الأصلية المختصة.<sup>2</sup>

التفويض في التوقيع هو مجرد تخفيف الأعباء عن المفوض، وتحويل المفوض إليه توقيع وإمضاء قرارات مكانه و باسمه ، كما هو الحال بالنسبة للوالي إذ نصت المادة 105 من قانون الولاية 09/90"يمكن الوالي أن يفوض توقيع كل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات".

<sup>1</sup> خليفني محمد، مرجع سابق، ص ص 21-22 .

<sup>2</sup> عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، دار الهدى، سنة الطبع 2010 ، ص 50.

كما نصت المادة 27 من المرسوم رقم 137/88<sup>1</sup> المؤرخ في 04/07/1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن على ما يلي:

"يجب البحث عن أنجع السبل المهام و توزيع المسؤوليات وأكثرها ملائمة في مجال تسليم الوثائق والأوراق الإدارية"<sup>2</sup>

وهو نفس ما ذهبت إليه المادة 126 من قانون الولاية الجديد 07/12 بقولها " يمكن الوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها"

### الفرع الثالث: الفرق بينهما:

يتميز تفويض التوقيع ببعض الميزات و الخصائص التي تميزه عن تفويض الاختصاص من حيث طبيعته و أحكامه ، فتفويض التوقيع لا يتضمن نقلا للاختصاص ، لان المفوض يقوم بممارسة العمل المفوض إلى جانب المفوض إليه ، كما يتميز بالطابع الشخصي لأنه ينطوي على ثقة خاصة، و لا ينقضي إلا بتغير احد طرفيه ، ويتم ذلك بشكل تلقائي دون أن يستلزم ذلك إصدار قرار صريح من المفوض، كما أن القيمة القانونية للعمل الذي يقوم به المفوض إليه تعد معادلة أو مساوية للقيمة القانونية للتصرفات و الأعمال التي يقوم بها الشخص المفوض لأنها تكون باسمه وحسابه.<sup>3</sup>

وينتج عن تفويض الاختصاص نتائج لعل من أهمها:

انه لا يجوز للأصيل (المفوض) ممارسة الاختصاصات محل التفويض طيلة مدة سريان القرار الذي يتضمن التفويض، وإلا كنا أمام جهتين تقومان بنفس الاختصاص ،على العكس من تفويض التوقيع الذي لا يحرم فيه المفوض من ممارسة وظيفته في التوقيع ، في تفويض الاختصاص

<sup>1</sup> المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 04/07/1988 ، المنظم للعلاقات بين الإدارة و المواطن الجريدة الرسمية العدد 27 ، الصادرة في 06/07/1988 .

<sup>2</sup> بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، سنة 2005، ص 66.

<sup>3</sup> خليفي محمد ،مرجع سابق ،ص 23



ينظر إلى الجهة الإدارية المفوضة دون أن يكون شخص الموظف الشاغل لهذه الوظيفة محل اعتبار، إذ لا ينته هذا التفويض بتغيير شاغل المنصب، بخلاف تفويض التوقيع الذي يكون موجها لشخص الموظف بذاته و ينتهي بانتهاء مهام هذا الموظف.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الهيئات المفوض إليها:

قد جاءت أحكام المرسوم التنفيذي 215/94 سالف الذكر لتحيط الوالي بمسؤولين رفيعي المستوى في الإدارة المحلية، بداية من الأمين العام للولاية، ورئيس الديوان، و انتهاء برئيس الدائرة، بالإضافة إلى مجلس الولاية.<sup>2</sup>

وهو ما سنراه من خلال هذا المطلب الذي قسمناه إلى أربعة فروع :  
الأول خصصناه للأمين العام للولاية، الثاني لرئيس الديوان، الثالث رئيس الدائرة، والرابع أعضاء مجلس الولاية .

### الفرع الأول: الأمين العام للولاية:

يعين الأمين العام للولاية بمرسوم رئاسي، ويشرف على الكتابة العامة أو الأمانة العامة في الولاية، والتي تتكون من عدة مصالح حسب أهمية الولاية، مقسمة إلى مكاتب، وحددت المادة 05 من المرسوم 215/94 سالف الذكر صلاحياته و مهامه والتي تتمثل في السهر على العمل الإداري وضمان استمراريته، كما يتابع وينسق أعمال المديرين في الولاية، ويتولى تحضير اجتماعات مجلس الولاية، وله أن يجتمع بأحد أعضائه لدراسة المسائل الخاصة والتي تدخل في إطار تنفيذ برنامج مجلس الولاية، ويعلم الوالي بسير الأشغال، كما يتولى رئاسة لجنة الصفقات في الولاية، ويتابع تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي و القرارات التي يتخذها مجلس الولاية، ويعمل على تنشيط الهياكل المكلفة بالوثائق و المحفوظات و التخليص ،

<sup>1</sup> عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري، مرجع سابق، ص 50.

<sup>2</sup> بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص 107 .

وينشط مجموع برامج التجهيز و الاستثمار في الولاية ويسهر على تنفيذها ويكون رصيد الوثائق و المحفوظات في الولاية ويسيره.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: رئيس ديوان الوالي:

هو العون الأقرب للوالي، ويتم تعيينه بمرسوم رئاسي يصدر في مجلس الوزراء، حسب المرسوم الرئاسي 240/99 سالف الذكر، فحسب نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 215/94 "يتلقى رئيس الديوان في حدود اختصاصاته تفويض بالإمضاء من الوالي".

والملاحظ إن عدد أعضاء الديوان يتغير بحسب حجم العمل في الولاية، كما نجد في الواقع انه في بعض الأحيان يكلف احد الملحقين بالديوان بمهام متعلقة بالدائرة، أو مهام متعلقة بإحدى المديرية التنفيذية التي تخص قطاع معين، فنجد مثلا الوالي يكلف احد الملحقين بمتابعة ملف الفلاحة في ولاية ذات طابع فلاحي، فالوالي يوزع المهام بينهم، ورغم أن القانون حدد الصلاحيات بدقة بين أجهزة إدارة الولاية التي تساعد الوالي في أداء مهامه وتحقيق التنمية المحلية، إلا انه و نظرا لنقص التكوين و عدم احترام التنظيم و الصلاحيات يحدث بعض التداخل في الصلاحيات.<sup>2</sup>

وتتمثل مهامه أساسا في:

- العلاقات الخارجية و التشريعات،
- العلاقات مع أجهزة الصحافة و الإعلام،
- أنشطة مصلحة الاتصالات السلكية و اللاسلكية و الشفرة.

<sup>1</sup> خليف محمد، مرجع سابق، ص 113.

<sup>2</sup> علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة تلمسان، موسم 2012/011، ص 69.

### الفرع الثالث: رئيس الدائرة:

لم يعتبر قانون الولاية الدائرة هيئة من هيئات الولاية، حيث نص على أن للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي والوالي، وقد اخضع تنظيم الدائرة في البداية للمرسوم 31/82<sup>1</sup> المعدل بالمرسوم 372/82<sup>2</sup> ثم إلى المرسوم 215/94 سالف الذكر و الذي حدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، وما يلاحظ أن تنظيم الدائرة كان عن طريق مرسوم تنفيذي وليس بقانون وأخضعت لسلطة الوالي<sup>3</sup>.

ولا تتمتع الدائرة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ولم يذكرها المشرع في المادة 49 من القانون المدني والذي اكتفى في إطار المجموعات المحلية بالولاية والبلدية، كما لم يرد ذكرها في الدستور في المادة 15 منه والتي اكتفت بالإشارة أن الجماعات الإقليمية هي البلدية والولاية وبالتالي لا يصح اعتبارها جهازا إداريا منفصلا، ولم يخص قانون الولاية لسنة 1990 أحكاما للدائرة، وبالتالي فالدائرة في النظام الإداري الجزائري عبارة عن جهة عدم تركيز إداري تابعة لوالي الولاية وخاضعة لسلطته، وليس لها وجودا مستقلا ومنفردا، ولا تملك أهلية التقاضي وأهلية التعاقد<sup>4</sup>.

يعين رئيس الدائرة بمرسوم رئاسي، وحددت المواد من 09 الى 16 من المرسوم 215/94 سالف الذكر اختصاصات و صلاحيات رئيس الدائرة، حيث انه يتولى العمل على مساعدة الوالي في تنفيذ القوانين و التنظيمات المعمول بها، بالإضافة إلى قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي، وقرارات مجلس الولاية على مستوى الدائرة، ويعمل على مراقبة وتنشيط و تنسيق أعمال البلديات الملحقة به، كما يقوم باطلاع الوالي على الحالة العامة في البلديات التي ينشطها ويعلمه دوريا بكل المسائل التي تتصل بمهمته، بالإضافة

<sup>1</sup> المرسوم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية رقم 04 بتاريخ 1982/01/26.

<sup>2</sup> المرسوم 372/82 المؤرخ في 1982/11/27 يتمم المرسوم 31/82، جريدة رسمية رقم 48 بتاريخ 1982/11/30.

<sup>3</sup> علي محمد - مرجع سابق ص 70.

<sup>4</sup> بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق، مرجع سابق، ص 186.

إلى الاختصاصات التي يفوضها له الوالي ، كما تعمل بعض الأجهزة على مساعدة رئيس الدائرة في أداء مهامه والمتمثلة في الكاتب العام للدائرة ، و مجلس تقني يتكون من مسؤولي مصالح الدولة ، حيث يجتمعون في دورة عادية خلال كل أسبوع ، وتحرر خلالها محاضر يتم إرسال نسخ منها للوالي <sup>1</sup>.

مما يلاحظ أن خضوع رؤساء الدوائر للوالي وعدم إمكانية اتخاذ القرارات في الوقت المناسب إلا بعد الرجوع للوالي ، أدى إلى بروز مشاكل إدارية كان لها انعكاس سلبي على التنمية المحلية و استقلالية البلدية. <sup>2</sup>

كما أن رئيس الدائرة يمارس اختصاصاته تحت سلطة الوالي و يتلقى تفويضا بالتوقيع حسب نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي 215/ 94 كما أسلفنا.

من منطلق ما ذكر، تظهر الدائرة كأنها آلية أو تقنية لتخفيف العبء عن الولاية وتكمل دورها، غير أن ذلك لا ينسبنا وضعيتها وطبيعتها القانونية وضرورة تبيانها حتى يتسنى لنا معرفة العلاقة بين الدائرة من خلال رئيستها مع مختلف البلديات التابعة له، إذ يظهر بعض رؤساء البلديات أحيانا و كأنهم مرؤوسين لرئيس الدائرة، الذي يظهر كسلطة متحكمة في البلديات ومداولاتها وقراراتها من خلال ما خولته بعض النصوص كما هو الشأن للمرسوم 31/82 ، وهو ما يتنافى وكون هذه البلديات جماعات لا مركزية تعكس إرادة أبناء الإقليم أولا وقبل كل شيء مما يجعلنا نتساءل عن مصدر هذا النفوذ الذي يتمتع به؟ <sup>3</sup>.

<sup>1</sup> خليفني محمد ،مرجع سابق، ص 114 .

<sup>2</sup> علي محمد، مرجع سابق ص71.

<sup>3</sup> سعدي الشيخ ،الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ،أطروحة دكتوراه ،كلية الحقوق جامعة سيدي بلعباس 2007/2006 ،ص182 .

### الفرع الرابع: أعضاء مجلس الولاية:

تنص المادة 111 من قانون الولاية 07/12 على "ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير المركزية للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية"

كما تنص المادة 127 منه على "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون المصالح غير المركزية جزءا منها، ويتولى الوالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك".

وفي نفس السياق جاءت المادة 03 من المرسوم التنفيذي 215/94 سالف الذكر التي تنص على ما يأتي "يؤسس في الولاية مجلس ولاية، يجتمع تحت سلطة الوالي يضم مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها"<sup>1</sup>

يمارس أعضاء مجلس الولاية مجموعة من الصلاحيات الواردة في المرسوم التنفيذي 215/94 سالف الذكر بالإضافة إلى الاختصاصات المحددة في النصوص التنظيمية الأخرى.

يكلف أعضاء مجلس الولاية باتخاذ التدابير و الإجراءات اللازمة التي تساهم في المحافظة على امن الدولة وعلى احترام القوانين و التنظيمات المعمول بها، والسهر على تنفيذ برنامج الحكومة و التعليمات الصادرة عن الوزراء ، يشكل مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة ، حيث يتولى كل عضو من أعضاء مجلس الولاية الإشراف على المصالح التابعة لإدارته و القيام بتنشيط موظفيها و تنسيق أعمالها، وتمثيل الوزير أمام القضاء، و الحرص على تطبيق القوانين والتنظيمات، والسهر على حسن تنفيذ برامج التنمية الخاصة بالقطاع المكلف به ، ويقوم بإبداء رأيه في تصور العمليات ذات الطابع المحلي و الجهوي أو الوطني المراد إنجازها على تراب الولاية، ويجب على أعضاء مجلس الولاية اطلاع الوالي بانتظام على الشؤون الخاصة بكل قطاع، وتبليغه بجميع المعلومات و التقارير و الدراسات و الإحصائيات اللازمة لأداء مهام مجلس الولاية ، و يتلقى كل عضو من أعضاء مجلس الولاية تفويضا من الوزير المختص بشكل مباشر أو من الوالي بشكل غير مباشر لأنه مندوب الحكومة على مستوى الولاية ، ولكن غالبا

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 104.

ما يكون التفويض من الوالي لأنه هو المكلف بالرقابة عليهم والتنسيق فيما بينهم وبين أعضاء الحكومة.<sup>1</sup>

يجتمع أعضاء مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي ، وإذا وقع له مانع يخلفه الأمين العام للولاية ، ويمكن كذلك أن يعقد المجلس اجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي عندما تتطلب الوضعية ذلك حسب نص المواد 17 و20 من المرسوم التنفيذي 215/94 سالف الذكر.

لقد ارتبط تنظيم المجلس بمختلف النصوص التي صدرت بشأنه ، فأول إنشاء له كان بموجب المادة 137 من الأمر رقم 38/69 سالف الذكر، وأسندت له مهمة تنفيذ قرارات الحكومة ومداولات المجلس الشعبي الولائي، وبهذه الكيفية اعتبر في شكله الجماعي ممثلاً للحكومة، وهيئة من هيئات الولاية، وممثلاً لها في تنفيذ برامجها التنموية، حيث يعمل باسم الاثنين معا وعليه فان أعضائه يحكمهم مبدأ التعيين لا الانتخاب.<sup>2</sup>

من خلال دراستنا في هذا الفصل للسلطات والصلاحيات المخولة للوالي، يمكننا القول أنها متشعبة ومتنوعة، وتجعل منه و كأنه حكومة مصغرة مجسدة في شخص واحد، وتكاد تمس كل مناحي الحياة اليومية للمواطن، ومختلف مجالات الحياة الاقتصادية و الاجتماعية والثقافية والأمنية والتجارية، وكل مجال من المجالات إلا وللوالي بصمة فيه، ولذلك زودته السلطات العليا بكل الوسائل القانونية أو المادية لقيامه بمهامه على أحسن وجه ، كما أحاطه المشرع بإطارات كفؤة تعمل تحت إمرته وسلطته، وجعل منه صاحب المركز الأسمى والاهم على المستوى المحلي.

<sup>1</sup> خليفني محمد ،مرجع سابق ،ص ص 115-116.

<sup>2</sup> سعدي الشيخ ، مرجع سابق ، ص 177 .

### الفصل الثالث: علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة:

إن اللامركزية لا تعني الاستقلال التام المطلق للهيئة التي تتمتع بالشخصية المعنوية وانفصالها عن السلطة المركزية، وهي لا تعني أيضا الخضوع و التبعية ، بل تعني تمتع الجماعات المحلية بقدر من الاستقلال في ممارسة مهامها إزاء الإدارة المركزية، مع خضوعها لنوع من الرقابة أطلق عليها اصطلاحا بالرقابة الوصائية<sup>1</sup> .

ومن هنا تبدو أهمية دور الوالي في النظام الإداري، باعتباره يشكل وسيلة الاتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة، و الولاية و البلدية المكونة لها من جهة أخرى ، مما يجعلها في معظم شؤونها لصيقة بالسلطة المركزية ، إن هذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على الوحدة السياسية العامة في البلد، و تكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة ، بالإشراف على تسيير هذه الأقاليم عبر هذه الحلقة (الوالي) دون المساس بمبدأ الاستقلال و اتخاذ القرار<sup>2</sup> .

إن المتمعن في النظام الإداري الجزائري لن يجد صعوبة في تحليل العلاقة بين ممثل الدولة (الوالي) والمجالس المنتخبة في البلدية و الولاية، ليخلص بنتيجة واحدة ووحيدة ألا وهي سمو مركز الوالي وهيمنته على الحياة الإدارية في الولاية بمكوناتها الإقليمية من البلدية والولاية<sup>3</sup> .

وهو ما سندرسه من خلال إظهار وصايتة المشددة على المجلس الشعبي البلدي ( المبحث الأول) ، وهيمنته على المجلس الشعبي الولائي ( المبحث الثاني).

### المبحث الأول: الوصاية المشددة للوالي على المجلس الشعبي البلدي:

تخضع البلديات في التنظيم الإداري الجزائري للرقابة الوصائية، التي يتولى ممارستها الجهات المركزية المتمثلة في الوالي ، حيث أخضع قانون البلدية أعمال وأشخاص (الأعضاء) و حتى هيئة المجلس الشعبي البلدي لهذا النوع من الرقابة .

<sup>1</sup> بوضياف عمار ،شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 ،مرجع سابق ،ص 45.

<sup>2</sup> بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص02.

<sup>3</sup> سي يوسف احمد،صلاحيات البلدية، رسالة ماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة ،جامعة تيزي وزو سنة2013،ص 22.

و هو ما سنراه من خلال هذا المبحث الذي قسمناه إلى، الوصاية على الأشخاص (مطلب أول)، الوصاية على الهيئة (مطلب ثاني)، الوصاية على الأعمال (مطلب ثالث).

### المطلب الأول: الوصاية على الأشخاص:

للحديث عن هذا النوع من الرقابة يجب التفرقة بين موظفي البلدية وأعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث يخضع موظف البلدية لسلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي، وذلك تحت إشراف الأمين العام للبلدية، إذ تنص المادة 125 من قانون البلدية الجديد 10/11<sup>1</sup> على انه "للبلدية إدارة توضع تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي و ينشطها الأمين العام للبلدية" ومنه فان مستخدمو البلدية يخضعون لإدارة مستقلة تحت إشراف الأمين العام للبلدية، الذي يتم تعيينه وتحديد حقوقه وواجباته عن طريق التنظيم، كما يقوم بمجموعة من الاختصاصات التي حددها قانون البلدية الجديد حسب المواد 127، 129، وقد كانت المادة 65 من القانون السابق للبلدية 08/90<sup>2</sup> تنص على أن موظفي البلدية يخضعون للسلطة الرئاسية لرئيس المجلس الشعبي البلدي، حيث نصت على انه " يمارس رئيس المجلس الشعبي البلدي السلطة السلمية على مستخدمي البلدية حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها "

ومما سبق فان رئيس المجلس الشعبي البلدي يمارس السلطة الرئاسية على الموظفين بكل ما يترتب على ذلك من نتائج.<sup>3</sup>

خلافا للمعينين، تطرح الرقابة على المنتخبين على المستوى العملي بعض الإشكالات، من ذلك انه إذا كان من حيث الأصل يسهل التحكم في المعين و مراقبته و الإشراف عليه، فانه خلاف ذلك تصعب ممارسة الرقابة على المنتخبين، لأن هؤلاء لا يعينون و لا تربطهم بأية جهة إدارية رابطة الخضوع و التبعية، ولا ينقلون ولا يرقون وما إلى ذلك من السلطات التي تمارسها الجهة القائمة بالتعيين حيال فئة المعينين، غير أن ذلك لا يعني

<sup>1</sup> قانون 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 2011/37.

<sup>2</sup> قانون 08/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 11/04/1990 (ملغى)

<sup>3</sup> عشاب لطيفة، النظام القانوني للبلدية في الجزائر، مذكرة ماستر، جامعة ورقلة، سنة 2012/2013، ص 64.



أن الفئة المنتخبة لا تخضع لأي ضرب من الرقابة، بل تخضع لها بالكيفية و الإجراءات التي حددها القانون، فلا يعقل تحت حجة الانتخاب أن تقطع كل صلة و تعامل و رقابة و إشراف بين الإدارة المحلية ممثلة في الولاية أو البلدية وبين السلطة المركزية<sup>1</sup>.

فبالنسبة لأعضاء المجلس الشعبي البلدي المنتخبين فيخضعون لرقابة إدارية تمارس عليهم من طرف الجهة الوصية المتمثلة أساسا في الوالي، و تتمثل في التوقيف (الفرع الأول)، الإقالة (الفرع الثاني)، الإقصاء (الفرع الثالث).

#### الفرع الأول: التوقيف:

يقصد بالتوقيف تجريد العضوية في المجلس الشعبي البلدي بصورة مؤقتة في حالة وجود متابعة قضائية ضد العضو المنتخب، حيث تنص المادة 43 من قانون البلدية الجديد على انه "يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جنائية أو جنحة لها صلة بالمال العام أو لأسباب مخلة بالشرف أو كان محل تدابير قضائية لا تمكنه من الاستمرار في ممارسة عهدته الانتخابية بصفة صحيحة إلى غاية صدور حكم نهائي من الجهة القضائية المختصة، يكون التوقيف بموجب قرار يصدره الوالي و في حالة صدور حكم نهائي ببراءته يستأنف عهدته تلقائيا و فورا".

وبناء عليه فانه يشترط لصحة قرار التوقيف أن يقوم على الأركان التالية<sup>2</sup>:

أ- من حيث السبب: السبب القانوني لتوقيف المنتخب البلدي يعود إلى إحدى الحالتين التاليتين:

- 1- المتابعة الجزائية بسبب جنائية أو جنحة على أن تنصب الجريمة على المال العام أو الشرف.
- 2- التدبير القضائي الذي يحول دون مواصلة العضو لمهامه الانتخابية بصورة صحيحة مثل الوضع تحت الرقابة القضائية..... الخ

<sup>1</sup> بوضياف عمار، التنظيم الإداري في الجزائر، جسر للنشر و التوزيع، ط 1 سنة 2010، ص 178.

<sup>2</sup> بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 133-134.

ب- من حيث الاختصاص: لقد عقدت المادة السابقة الاختصاص بالتوقيف إلى الوالي كجهة وصاية.

ت- من حيث المحل: يتمثل موضوع ومحل قرار التوقيف في عدم تمكن العضو في ممارسة مهامه الانتخابية مؤقتا و لفترة محددة.

تبدأ مدة التوقيف من تاريخ صدور قرار الوالي و تنتهي بصدور قرار نهائي من الجهة القضائية المختصة.

د- من حيث الشكل و الإجراءات : يجب في قرار التوقيف أن يكون من حيث الشكل معللا أي مسببا بان يتضمن ذكر سبب توقيف (المتابعة الجزائية)حفاظا على حقوق العضو وتسهيلا للإثبات في حالة الطعن القضائي.

أما في القانون القديم 08/90 سالف الذكر فتتضمن المادة 32 منه " عندما يتعرض منتخب إلى متابعة جزائية تحول دون مواصلة مهامه يمكن توقيفه .

يصدر قرار التوقيف المعلل من الوالي بعد استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي، وذلك إلى غاية صدور قرار نهائي من الجهة القضائية "

ومن خلال أول قانون للبلدية رقم 24/67<sup>1</sup> الذي نص أيضا على إمكانية توقيف المنتخب على المستوى البلدي لمدة لا تتجاوز شهرا واحدا، مع إمكانية التجديد لمدة ثلاثة أشهر، وذلك بقرار من وزير الداخلية و باقتراح من الوالي، وان يكون اقتراح الوالي مرفقا برأي مكتب التنسيق الولائي، ومدة العقوبة لم ترد في الأمر 24/67 سالف الذكر وإنما جاء بها الأمر 85/76 المؤرخ في 1976/10/23 وكان سبب الإيقاف هو المخالفة الجسيمة أو الإخلال بالمهمة الانتخابية أو المخالفة الجزائية، ويمكن أن ينتهي إيقاف عضوية المنتخب إما بالإقصاء أو إعادة الإدماج إذا لم تثبت المخالفة الجزائية في حقه .

<sup>1</sup> الأمر 24/67 مؤرخ في 1967/01/18 يتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية رقم 1967/06 (ملغى)

وبالمقارنة بين المادة 92 من الأمر 85/76 و المادة 32 من القانون 08/90 يتبين مجموعة من الفروق الجوهرية:

- حيث أن المادة 32 من القانون 08/90 اكتفت بالمتابعة الجزائية كسبب لتوقيف المنتخب، في حين أن المادة 92 من الأمر 85/76 قد تضمنت بالإضافة إلى المتابعة الجزائية، الإخلال بالمهمة الانتخابية.

- كما أن القانون 08/90 لم يحدد مدة التوقيف، و تركها المشرع مفتوحة إلى غاية صدور القرار من الجهات القضائية المختصة، أما الأمر 85/76 فقد حدد مدة التوقيف لمدة شهر قابل لتجديد بقرار من وزير الداخلية كما رأينا.

بالإضافة إلى أن القانون 08/90 هو الوحيد الذي اجبر الوالي أن يستشير المجلس الشعبي البلدي ، و أوجبها على الوالي قبل اتخاذ قرار التوقيف، مع العلم إن الاستشارة اختيارية و الوالي غير ملزم بالأخذ بها ، لكن المشرع اشترط على الوالي حين توقيف المنتخب أن يعلل قرار التوقيف و هذا ضمانا لحقوق المنتخبين، حيث أن تسيب قرار التوقيف يمكن الجهات الإدارية و الهيئات القضائية و أعضاء المجلس الشعبي البلدي من معرفة الأسباب الحقيقية التي صدر بمقتضاها قرار التوقيف ، مما يمكن العضو الموقوف من إمكانية الطعن في قرار الوالي<sup>1</sup>.

### الفرع الثاني: الإقالة:

تعد رقابة الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجلس الشعبي البلدي منفردين، و يقصد بها إنهاء مهام أعضاء المجلس الشعبي البلدي بصفة منفردة كل واحدة على حدى و تجريدهم من العضوية في المجلس.

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في القانون الجديد 10/11 سالف الذكر مثلما كان معمولا به في القانون السابق، إذ انه يتبين من خلال تصفح هذا القانون أن المشرع لم يتناول رقابة الإقالة، بدليل انه لم يرد مصطلح الإقالة في القانون الجديد، إلا انه أشار إليها

<sup>1</sup> بوطيب بن ناصر، الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير، جامعة ورقلة سنة 2010/2011، ص 53-54.

باستعمال مصطلح الاستقالة التلقائية و هو ما نصت عليه المادة 45 من القانون 10 /11 سالف الذكر.

على عكس القانون 08/90 الذي نص على الإقالة صراحة، وحدد حالات إقالة أعضاء المجلس الشعبي البلدي، حيث تسحب العضوية بالمجلس الشعبي البلدي في حالة وجود حالة من حالات عدم القابلية للانتخاب، و قد حدد قانون الانتخابات الأشخاص الذين لا تقبل عضويتهم في المجالس المحلية، أو وجود العضو في حالة من حالات التنافي حسب نص المادة 31 التي تنص "يصرح الوالي بقرار بإقالة كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي، تبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعزيره حالة من حالات التنافي"<sup>1</sup>.

و هو نفس الأمر المذكور في المادة 90 من الأمر 24/67 سالف الذكر التي تنص "كل من تخلف من أعضاء المجلس الشعبي البلدي على تلبية ثلاثة دعوات حضور متتالية بدون سبب يعتبره المجلس مشروعاً و صحيحاً، فانه يجوز بعد تكليفه بتقديم إيضاحاته، التصريح باستقالته من قبل الوالي إلا إذا طعن خلال 10 أيام من تبليغه أمام محكمة مختصة"

كما نصت المادة 50 منه "إن الوالي يصرح بإقالة كل عضو منتخب بسبب عدم قابليته للانتخاب بموجب قرار"

و بالرجوع إلى نص المادة 45 من القانون 10/11 نجدتها تنص على " يعتبر مستقيلاً تلقائياً كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة"

مما سبق يمكن القول إن المشرع ورغم عدم استعمال مصطلح الإقالة صراحة في القانون الجديد 10/11، إلا انه يمكن القول إن الاستقالة التلقائية تتشابه مع الإقالة، خاصة من ناحية الآثار القانونية، حيث ينتج عن كل منهما تجريد المنتخب من العضوية في المجلس.

<sup>1</sup> عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص ص 66-67.

### الفرع الثالث: الإقصاء:

يختلف الإقصاء عن الإقالة من حيث انه إجراء عقابي مقرون بعقوبة جزائية، الأمر الذي يتعارض مع بقاء العضو بالمجلس الشعبي البلدي<sup>1</sup>.

والإقصاء هو إخراج النائب عن مهامه النيابية، أي إسقاط كلي للعضوية، ويكون نتيجة إدانة جزائية، وهو نتيجة حتمية للتوقيف عند ثبوت التهم المنسوبة للعضو، وذلك ما نصت عليه المادة 33 من القانون 10/11 بقولها " يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي كان محل إدانة جزائية للأسباب المذكورة في المادة 43، يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار".

و تقابلها المادة 33 من القانون السابق 08/90 التي تنص على انه " يقضى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض إلى إدانة جزائية في إطار أحكام المادة 32 السابقة، ويعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء، يصدر الوالي قرار إثبات هذا الإقصاء".

أما في القانون 09/81 المؤرخ في 04 يوليو 1981 الذي يعدل و يتم الأمر 24/67 المتضمن القانون البلدي فان المادة 92 مكرر تنص "في حالة إقصاء عضو من المجلس الشعبي البلدي يجتمع المجلس وجوبا لإبداء رأيه في جلسة مغلقة يستمع أثناءها إلى العضو المعني، يرفع الوالي رأي المجلس مرفقا بملاحظاته إلى وزير الداخلية بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي، يتم الإقصاء بموجب مرسوم".

نلاحظ أن الجهات الوصية كانت تتمتع بصلاحيات واسعة وغير محدودة، بخلاف القانون 08/90، فمن الممكن إقصاء عضو بسبب إبعاده من الحزب في ذلك الوقت وهذا يعد تدخلا من الجهات الوصية في شؤون المجالس البلدية، لان عملية الإقصاء من الحزب لا تتم إلا على مستويات عليا، ومنه فان عملية الإقصاء في القانون 08/90 أصبحت من أهم

<sup>1</sup> بابا محو احمد، علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية و المصالح غير الممركزة للدولة، مذكرة ماستر جامعة ورقلة سنة 2014/2015، ص 32.

الركائز التي تستند عليها البلديات لتكريس المفهوم الحقيقي للامركزية الإدارية، وعقوبة الإقصاء بها ضمانات قانونية أكثر من عقوبة التوقيف<sup>1</sup>.

يعتبر الإقصاء بعد قرار التوقيف، وهذا لا يعني أن قرار الإقصاء يجب أن يسبقه قرار التوقيف أو أن قرار التوقيف يجب أن يلحقه قرار الإقصاء، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني و الذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار آخر.

إن الإجراء الجوهري و الرئيسي في قانون 08/90 هو إعلان المجلس الشعبي البلدي للإقصاء، في حين أن القانون الجديد 10/11 لم ينص على مثل هذا الإجراء، وعليه فان صلاحيات السلطة الوصية على ضوء القانون 08/90 تكمن في ملاحظة الإجراءات و تجسيدها قانونيا بقرار ولائي، مما يؤكد إرادة المشرع الجزائري لتقليص تدخل السلطة الوصية في شؤون البلدية فأراد بذلك أن يكون دور الوصاية محدود، غير أن هذه الوضعية أي دور الوصاية المحدود لم يستمر في ظل القانون 10/11، حيث استعادت السلطة الوصائية صلاحياتها التقليدية بممارسة الرقابة على أجهزة البلدية من خلال اتخاذ إجراءات التوقيف و الإقصاء دون اخذ رأي المجلس الشعبي البلدي<sup>2</sup>.

### المطلب الثاني: الوصاية على الهيئة:

تمارس الوصاية ممثلة في الوالي الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في صور وأشكال متعددة ومن بينها الحل و الإيقاف، ولكن لضمان استقلالية البلدية كوحدة إقليمية، استغنى المشرع على رقابة الإيقاف في القانونين 08/90 و القانون 10/11، حيث انه كان معمولا بالإيقاف في الأمر 24/67 سالف الذكر حيث تنص المادة 112 منه "انه لا يجوز حل المجلس الشعبي البلدي إلا بمرسوم و يجري إيقافه في حالات الاستعجال لمدة شهر واحد بموجب قرار مسبب يصدره وزير الداخلية بناء على تقرير من الوالي"

<sup>1</sup> بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 56.

<sup>2</sup> عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص 68.

إلا انه بصدور المرسوم المتعلق بإعلان حالة الطوارئ 144/92 المؤرخ

في 1992/02/09 وكذا المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في 1992/04/11<sup>2</sup> والمتعلق بإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية عاد المشرع لإعادة فرض سيطرته وهيمنته على الجماعات المحلية ومنح صلاحية الإيقاف إلى رئيس الحكومة آنذاك<sup>3</sup>.

و باعتبار أن الإيقاف لم يعد معمولاً به في القانون الحالي<sup>4</sup>، فستقتصر دراستنا على حل المجلس الشعبي البلدي حيث سنتناول حالات حل المجلس الشعبي البلدي (الفرع الأول)، ثم إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي (الفرع الثاني)، ثم الهيئة المستخلفة للمجلس الشعبي البلدي بعد الحل (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي:

إن إجراء الحل في نظرنا ينطوي على خطورة كبيرة على المستوى القانوني و التنظيمي والمستوى السياسي ناهيك عن المستوى التنموي، فعلى المستوى القانوني و التنظيمي يعد حل أي مجلس شعبي بلدي إعداما للتنظيم البلدي في صورته اللامركزية و اللاتركيزية معا، من منطلق أن رئيس البلدية يمثل الصورتين معا كما نعرف، من خلال صفته كمثل للبلدية و صفته كمثل للدولة، وبالتالي فان حل المجلس يعني زوال الصفتين معا كما أن الحل يمثل مساسا بجوهر البلدية كجماعة قاعدية وكمكان لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية<sup>5</sup>.

يعد الحل من أخطر الوسائل التي تمتلكها الجهات الوصية ضد المجالس الشعبية البلدية، وهذا ما جعل المشرع يتدخل بصفة حصرية لتحديد حالات الحل على سبيل الحصر و ينص

<sup>1</sup> المرسوم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية رقم 10 صادرة في 1992/02/29 وتم تمديدها بمرسوم تشريعي رقم 02/93 مؤرخ في 0993/01/06، جريدة رسمية رقم 08 صادرة في 1993/01/19.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في 1992/04/11 و المتعلق بإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية.

<sup>3</sup> بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 81.

<sup>4</sup> بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 140.

<sup>5</sup> سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 276.

عليها صراحة و بدقة ،وقد تبني المشرع الحل في كل من الأمر 24/67 و القانون 08/90 وذلك حرصا منه للمحافظة على استقرار و استمرارية المجالس الشعبية البلدية.

ويقصد بالحل: القضاء على المجلس الشعبي البلدي وإنهاء مهامه وإزالته قانونيا، مع بقاء الشخصية المعنوية للبلدية قائمة بطبيعة الحال .

و قد سار القانون الجديد 10/11 على نفس السياق حيث حددت المادة 46 منه حالات حل المجلس الشعبي البلدي و هي 08 حالات مذكورة على سبيل الحصر و هي:

- 1- في حالة خرق أحكام دستورية ،
- 2- في حالة إلغاء انتخاب جميع أعضاء المجلس،
- 3- في حالة استقالة جماعية لأعضاء المجلس ،
- 4- عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لاختلالات خطيرة تم إثباتها في التسيير البلدي أو من طبيعته المساس بمصالح المواطنين و طمأنينتهم،
- 5- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من الأغلبية المطلقة،
- 6- في حالة خلافات خطيرة بين أعضاء المجلس الشعبي البلدي تعيق السير العادي لهيئات البلدية وبعد اعدار يوجهه الوالي دون الاستجابة له،
- 7- في حالة اندماج بلديات أو ضمها أو تجزئتها،
- 8- في حالة حدوث ظروف استثنائية تحول دون تنصيب المجلس المنتخب .

ولقد نصت المادة 34 من القانون 08/90 الحالات التي يجب أن يحل فيها المجلس و هي:

- 1- انخفاض عدد الأعضاء إلى اقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف،
- 2- الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين ،
- 3- الاختلاف الخطير بين الأعضاء و الذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس،
- 4- ضم بعض البلديات إلى بعض.

من بين المبررات التي أدت إلى حل المجالس المحلية المنتخبة ،يمكن ذكر ما جاءت به المادة 8 من المرسوم الرئاسي 44/92 سالف الذكر حيث نصت "عندما يعطل العمل الشرعي



للسلطات العمومية أو يعرقل بتصرفات عاتقة مثبتة أو معارضة وتعلنها مجالس محلية أو هيئات تنفيذية بلدية تتخذ الحكومة عند الاقتضاء التدابير التي من شأنها تعليق نشاطها أو حلها وفي هذه الحالة تقوم السلطة الوصية بتعيين مندوبيات تنفيذية على مستوى الجماعات الإقليمية إلى أن تجدد هذه الأخيرة عن طريق الانتخاب".

تطبيقا للمادة المذكورة صدرت عشرات المراسيم التنفيذية تتضمن حل المجالس الشعبية البلدية والولائية بشكل تدريجي إلى أن اكتملت العملية لتشمل 1541 مجلسا شعبيا بلديا يمثل عدد البلديات المتواجدة على المستوى الوطني و48 مجلسا ولائيا يمثل عدد الولايات المتواجدة على المستوى الوطني.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي:

حفاظا على التمثيل و الاختيار الشعبي أحاط المشرع عملية حل المجلس الشعبي البلدي بضمانات و حماية خاصة تتمثل أساسا في:

- 1- تقديم تقرير من وزير الداخلية كجهة وصاية .
- 2- إصدار مرسوم رئاسي ينشر في الجريدة الرسمية.

حيث تنص المادة 47 من القانون 10/11 على "يتم حل المجلس الشعبي البلدي و تجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية"<sup>2</sup>

مما سبق يلاحظ أن الوالي لا يملك أي سلطة في ما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي، ولكن ومن خلال دوره الرقابي الذي يزاوله على البلديات، يلعب دورا مهما في احترام مبدأ الشرعية وسيادة القانون ، ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس القرارات المتعلقة بمجال الرقابة التي يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> سعيدي الشيخ، مرجع سابق، ص 226.

<sup>2</sup> بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، مرجع سابق، ص 142.

<sup>3</sup> بلفتحي عبد الهادي، مرجع سابق ، ص 97 .

و المتمعن في المادة 47 من القانون 10/11 يخلص إلى أن المشرع قد تدارك الفراغ الذي وقع فيه في نص المادة 35 من القانون 08/90 التي نصت على " لا يمكن حل المجلس الشعبي البلدي إلا بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية " وذلك بإزالته للإبهام و الغموض، الذي كان يعتري هذه المادة من ناحية تحديد نوع المرسوم الذي يتم به الحل، وعليه فقد قطع الشك باليقين وأشار إلى أن المرسوم يكون رئاسيا لا تنفيذيا مثلما كان معمول به في ظل القانون السابق<sup>1</sup>.

ويترتب على حل المجلس سحب صفة العضوية بالمجلس عن جميع الأشخاص (الأعضاء) الذين كان يتشكل منهم وذلك دون المساس بوجود الشخصية المعنوية للبلدية.

#### الفرع الثالث : الهيئة المستخلفة للمجلس البلدي بعد الحل:

تنص المادة 48 من القانون 10/11 " في حالة حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي متصرفا و مساعدين عند الاقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية وتنتهي مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد، تحدد كفاءات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم "

و تنص المادة 36 من القانون 08/90 على تشكيل مندوبيات تنفيذية بدل المجالس المؤقتة ، وهنا تطرح التساؤلات حول الاختلاف في التسمية، فالمشرع أدرك أن هذه البلديات التي مسها قرار الحل ستطول المدة و ستعود لسيرها الطبيعي، و تنبه إلى أن تعويض المجالس المنتخبة بمجالس مؤقتة يقتصر دورها على الأعمال الجارية في الإدارة أو أخذ القرارات التحفظية المستعجلة، سيزيد بتكوين مجلس يتكون من 3 إلى 5 أعضاء لمساعدة السكان في البلدية ، ويعين الوالي هؤلاء الأعضاء بما فيهم الرئيس ،ويخضعون لإجراءات الرقابة الوصائية، هذا من الناحية النظرية، لكن من الناحية الواقعية ثبت أن المندوبيات كانت خاضعة لمبدأ و فكرة السلطة الرئاسية لأنه من غير المعقول تصور شخص تم تعيينه أن يخضع لفكرة الرقابة

<sup>1</sup> عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص 61.

الوصائية الإدارية التي هي من أهم مقومات اللامركزية الإدارية التي تقوم على فكرة انتخاب أعضاء المجالس اللامركزية.<sup>1</sup>

أما المادة 07 من القانون 09/81 المعدل و المتمم للأمر 24/67 سالف الذكر تنص "يسير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعين الوالي أعضائه بعد استشارة مكتب التنسيق الولائي".

يستمر المجلس المؤقت في أداء مهمته إلى غاية تنصيب المجلس الشعبي الجديد، يتكون المجلس المؤقت من 05 أعضاء بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 20 ألف نسمة. وتنص نفس المادة على تنظيم انتخابات جديدة في اجل أقصاه شهران.

إن ما يسترعي انتباهنا بشأن مسألة حل المجالس الشعبية المحلية المنتخبة، خاصة المجالس الشعبية البلدية هو اعتماد صيغة المندوبية التنفيذية البلدية لتعويض المجالس التي تم حلها وهذا خلافا لما نص عليه القانون البلدي رقم 08/90 في مادته 36 بقولها " إذا وقع حل المجلس الشعبي البلدي سواء انجر عنه تجديده الكامل أو لم ينجر عنه، يتولى تسيير شؤون البلدية مجلس مؤقت يعينه الوالي بقرار منه في الأيام العشرة التالية للحل"

لقد كان بالإمكان في رأينا اللجوء إلى المجلس الشعبي البلدي المؤقت لتعويض المجالس الشعبية المحلة بدل المندوبيات البلدية التنفيذية خاصة إذا علمنا أن المادة 36 في فقرتها الخامسة التي تنص "يحدد تنظيم هذا المجلس وتشكيلته وشروط عمله عن طريق التنظيم". تجد طريقا مباشرة إلى التطبيق بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 344<sup>2</sup>/90 المؤرخ في 1990/11/30 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت كإجراءات تطبيق أحكامها.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 80.

<sup>2</sup> المرسوم التنفيذي رقم 344/90 المؤرخ في 1990/11/30 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت، جريدة رسمية رقم 47 / 1990.

<sup>3</sup> سعدي الشيخ، مرجع سابق، ص 227.

أما القانون الحالي وحسب نص المادة 49 "تجري انتخابات تجديد المجلس الشعبي البلدي المحل خلال اجل أقصاه ستة 06 أشهر ابتداء من تاريخ الحل، ولا يمكن بأي حال من الأحوال إجراؤها خلال السنة الأخيرة من العهدة الانتخابية".

كما جاء القانون 10/11 بإجراء جديد وهو الذي تضمنته المادة 51 منه التي تنص على انه " في حالة وجود ظروف استثنائية تعيق إجراء انتخابات بالبلدية ،فان الوالي يعين متصرفا لتسيير شؤون البلدية وذلك بعد تقرير من الوزير المكلف بالداخلية الذي يعرض على مجلس الوزراء".

يمارس المتصرف تحت سلطة الوالي الصلاحيات المخولة بموجب التشريع و التنظيم للمجلس الشعبي البلدي و رئيسه،و تنهى مهام المتصرف بقوة القانون بمجرد تنصيب المجلس الجديد .

تنظم انتخابات المجلس الشعبي البلدي بمجرد توفر الظروف المناسبة.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني: الوصاية على الأعمال:

تمثل رقابة السلطة الإدارية المركزية على أعمال المجالس المحلية على مجموعة الاختصاصات، التي تمارسها بصدد أعمال هذه المجالس ،ومن هذه الرقابة الإذن المسبق بالقيام بالتصرف، أو التصديق عليه بعد إجرائه، أو إيقاف تصرفات الجماعات المحلية وإلغائها أحيانا، وهي مسائل أتت على ذكرها نصوص الجماعات المحلية في الجزائر، سواء في عهد الحزب الواحد أو التعددية السياسية، وإذا كان من النادر في نظرنا الحديث عن أعمال هذه التقنيات الرقابية في عهد الأحادية الحزبية، على اعتبار أن مصالح الجماعات المحلية مع الجهة الوصية يلتقيان في تجسيد منطلقات وتصورات الثورة الاشتراكية ونهج الحزب الواحد، فانه في عهد التعددية يختلف الأمر في اعتقادنا.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> عشاب لطيفة ، مرجع سابق، ص 62 .

<sup>2</sup> سعدي الشيخ ،التنظيم الإداري المحلي ،مفهومه عناصر قيامه ومبررات تبنيه،المجلة الالكترونية للدراسات والأبحاث،

ص 20. [www.droitplus.ma/index.php?option=com](http://www.droitplus.ma/index.php?option=com)

كما هو معلوم فإن أعمال المجالس المحلية تفرغ ضمن مداولات، حيث أن المداولة هي التعبير الحقيقي عن إرادة المجلس المنتخب، ولكن تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي للرقابة من الجهة الوصية ممثلة في الوالي الذي يملك إما المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي ( الفرع الأول)، وإما إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي ( الفرع الثاني)، كما يملك سلطة الحلول ( الفرع الثالث)

### الفرع الأول: المصادقة على أعمال المجلس الشعبي البلدي:

إن مسؤولية اتخاذ القرارات المحلية يلقى من اختصاص الجماعات المحلية، حتى وإن كانت هذه القرارات تحتاج إلى تصديق لاحق، إذ أن التصديق اللاحق لا يمس جوهر القرار، إن الرقابة المركزية محددة بموجب نصوص قانونية واضحة، وفي حالات محددة، ولذا لا ينبغي على السلطات الإدارية المركزية أن تمارس رقابتها إلا وفق لهذه الحالات فقط، وليس من حق السلطة المركزية تعديل القرارات الصادرة عن الجماعات المحلية فيما أن تقبل القرار، وإما أن ترفضه<sup>1</sup>.

تنص المادة 52 من القانون 10/11 على أن يعالج المجلس الشعبي البلدي الشؤون التي تدخل في مجال اختصاصه عن طريق المداولات، وتشتت المادة 53 أن تجري وتحرر المداولات وأشغال المجلس الشعبي البلدي باللغة العربية، كما توجب المادة 54 أن تتخذ مداولات المجلس بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، و في حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحا، طبعاً باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في القانون و التي تتطلب أغلبية معينة.

وتحرر المداولات و تسجل حسب ترتيبها الزمني في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه من المحكمة المختصة إقليمياً و هذا حسب المادة 55، كما توقع المداولات أثناء الجلسة من جميع الأعضاء الحاضرين عند التصويت و يودع رئيس المجلس هذه المداولات في اجل 08 أيام لدى الوالي مقابل وصل بالاستلام.

<sup>1</sup> سعيدي الشيخ، التنظيم الإداري المحلي، مفهومه عناصر قيامه ومبررات تبنيه، مرجع سابق، ص 20

فالقاعدة العامة أن قرارات المجالس المحلية قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى تأشيرة السلطة الوصية، فخارج المصادقة الصريحة المنصوص عليها في المادة 57 من قانون البلدية، ومع مراعاة أحكام المادة 59-60 تكون مداوات المجلس الشعبي البلدي نافذة بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها بالولاية، و الاستثناء هو اشتراط التصديق الصريح من السلطة الوصية على بعض المداوات حيث تنص المادة 57 من قانون 10/11 على "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداوات المتضمنة ما يأتي:

1. الميزانيات و الحسابات،
2. قبول الهبات و الوصايا الأجنبية،
3. اتفاقيات التوأمة،
4. التنازل عن الأملاك العقارية.

كما تنص المادة 58 من نفس القانون "عندما يخطر الوالي قصد المصادقة بالحالات المنصوص عليها في المادة 57 أعلاه، ولم يعلن قراره خلال مدة 30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية تعتبر هذه الأخيرة مصادقا عليها.

و بذلك يكون المشرع قد وضع حدا لمسالة عدم تحديد اجل لتنفيذ المداوات التي تحتاج إلى مصادقة صريحة.

إن أول ما يلفت الانتباه إليه هو أن المشرع قد وسع من مجال المواضيع الخاضعة لتأشيرة الوصاية، نفس الاتجاه الذي سلكه في ظل أول قانون للبلدية 24/67 وقانون 38/69 الخاص بالولاية، في حين نجد إن قوانين 1990 اتجه إلى تقليص المواضيع الخاضعة للمصادقة الصريحة والتي اقتصرت على موضوعين نصت عليها المادة 42 من قانون البلدية 08/90<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> أمير حيزية، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية الجديدين مذكرة ماستر، جامعة ورقلة سنة 2013/2012، ص 26 .

كذلك مما يطرح الإشكال هي المداولات التي تخضع لمصادقة رئيس الدائرة والمذكورة في المادة 10 من المرسوم التنفيذي 94 / 215 سالف الذكر.

إن تمتع رئيس الدائرة -بتفويض من الوالي بسلطة المصادقة على مداولات لم يتضمنها القانون البلدي وإدراجها عن طريق مرسوم تنفيذي أمر يجافي المنطق القانوني، ذلك انه بموجب هذا الوضع نجد أنفسنا أمام نصين مختلفين في قيمتهما القانونية، و يتناولان موضوعا واحدا هو المداولات البلدية، ولكن بصيغتين تتمثلان إن صح القول في مداولات بقانون ( délibérations par loi ) ومداولات بمرسوم ( délibérations par decrets ) كما انه يجعلنا نستغرب إسناد المصادقة إلى الدائرة كجهة مازال الجدل قائما بشأنها، لاسيما وان القانون الولائي لم يدرجها ضمن أحكامه كما بينا سابقا.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي:

يعد الإلغاء من أهم أوجه الرقابة التي تمارسها السلطة المركزية على أعمال المجالس المحلية، فهو إجراء تنهي به سلطة الرقابة آثار قرار صادر عن هيئة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية، ويجب أن تستند في الإلغاء إلى نص قانوني، ويكون خلال المدة المحددة لضمان استقرار الأوضاع القانونية، و يشمل الإلغاء نوعين من القرارات ، قرارات باطلة بطلانا مطلقا أي بقوة القانون، وقرارات باطلة بطلانا نسبيا أي قابلة للإبطال<sup>2</sup> .

أ- المداولات الباطلة بطلانا مطلقا: نصت المادة 59 من قانون 10/11 سالف الذكر انه تبطل بقوة القانون مداولات المجلس الشعبي البلدي:

- 1- المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،
- 2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،
- 3- غير المحررة باللغة العربية.

<sup>1</sup> سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 285.

<sup>2</sup> عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص 34.

و يعلن عن البطلان بموجب قرار صادر عن الوالي، و يلاحظ على نص المادة 59 أنها لم تقيد الوالي عند تصريحه بالبطلان بأي مواعيد أو أجال معينة كقاعدة عامة.<sup>1</sup>

و قد ذكر القانون السابق 08/90 المداولات و قرارات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بطلانا مطلقا في المادة 44 منه وهي حالات مذكورة على سبيل الحصر بقولها "تعتبر باطلة بحكم القانون:

- 1- مداولات المجلس الشعبي البلدي التي تتناول موضوعا خارجا عن اختصاصه،
- 2- المداولات التي تكون مخالفة للأحكام الدستورية ولاسيما المواد 2، 3، 9 وللقوانين والتنظيمات،
- 3- المداولات التي تجري خارج الاجتماعات الشرعية للمجلس البلدي .

يصرح الوالي بموجب قرار معلل يبطلان المداولة القانوني .

ونظرا لخطورة هذا الأسلوب لأنه غالبا ما يتعسف الولاية في حق المجالس الشعبية البلدية، تم اقتراح من بعض النواب أن يكون إلغاء المداولات بموجب قرار من الجهات القضائية وذلك أثناء مناقشة مشروع القانون المتعلق بالبلدية<sup>2</sup>.

### ب- المداولات القابلة للإبطال ( بطلان نسبي):

بالرجوع إلى نص المادة 66 من القانون 10/11 سالف الذكر، تكون مداولات المجلس الشعبي البلدي قابلة للإبطال إذا كانت في موضوعها يصب في مصلحة شخصية تتعلق بأعضاء المجلس الشعبي، بما فيهم رئيس المجلس، وهذا للحرص على شفافية العمل الإداري، ودعم نزاهة التمثيل و تحقيقا للمصالح العام، سواء تعلق المصلحة بالأعضاء أنفسهم أو بأزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو حتى كوكلاء عنهم، والهدف من ذلك المحافظة على مصداقية المجالس و حيادها .

<sup>1</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص 55.

<sup>2</sup> علي محمد، مرجع سابق، ص 200.



ولضمان ذلك ألزم المشرع أعضاء المجلس الموجودون في وضعية تعارض مصالح، التصريح بذلك لرئيس البلدية، و في نفس الوقت ألزم رئيس المجلس في حالة وجوده في حالة تعارض مصالح، إعلان ذلك أمام المجلس البلدي، تبطل المداوالت المتعلقة بالحالات المذكورة أعلاه بقرار معلل يصدره الوالي<sup>1</sup>.

في مقابل حق أو سلطة جهة الوصاية بإلغاء مداوالت المجلس الشعبي البلدي أو رفض المصادقة عليها، جاء القانون الجديد 10/11 بإضافة جديدة، وهي إمكانية رفع التظلم الإداري، أو رفع دعوى قضائية أمام الجهات المختصة، حيث تنص المادة 61 "يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي وفقا للشروط والإشكال المنصوص عليها قانونا أن يرفع إما تظلما إداريا، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضد قرار الوالي، الذي يثبت بطلان أو رفض المصادقة على المداولة"

بالرجوع إلى القانون السابق 08/90 تنص المادة 45 منه "تصبح محل بطلان المداوالت التي قد يشارك في اتخاذها أعضاء المجلس الشعبي البلدي لهم مصلحة شخصية في القضية أو كانوا وكلاء عنهم"

و يبطل الوالي المداوالت المذكورة بموجب قرار، يعلل فيه أسباب إبطال هذه المداوالت وذلك في مدة شهر من إيداع محضر المداولة لدى الولاية.

و لقد مكن المشرع كل شخص له مصلحة أن يطلب من الجهات القضائية المختصة إلغاء القرار وذلك في خلال مدة شهر من تاريخ نشر المداولة.

ونلاحظ أن المشرع قد اشترط على من يريد الطعن في المداولة أمام الجهات القضائية أن يكون ذا مصلحة، لان أصول ومبادئ إجراءات التقاضي تقضي ذلك، وعليه فلا يجوز رفع الدعوى أمام القضاء ما لم يكن لصاحبها صفة و أهلية و مصلحة.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أمير حيزية، مرجع سابق، ص 29.

<sup>2</sup> بوطيب بن ناصر، مرجع سابق، ص 67.

لكن من جهة أخرى لم يشر القانون الجديد إلى المدة الممنوحة للوالي للتصريح بالبطلان، على خلاف ما ورد في المادة 45 من القانون السابق 08/90 التي حددتها بمدة شهر للتصريح ببطلان المداولة، وهذا يعتبر مساس باستقلالية المجلس ببقاء المداولات مهددة بالإلغاء في كل وقت، ومن جهة أخرى هو تعزيز لسلطة الوصاية في الوقت الذي يفترض فيه تدعيم كل مبادرة لتفعيل دور المجالس المحلية.<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: سلطة الحلول:

يقتضي استقلال الهيئات اللامركزية أن يكون لها اختصاصات أصلية تمارسها ابتداء، وفي نفس الوقت يجوز لسلطة الوصاية التعقيب على الأعمال و التصرفات التي تمارس بها صلاحياتها، إلا انه في حالات استثنائية يجيز القانون تدخل سلطة الوصاية والحلول محل الهيئات المحلية، و القيام بأعمالها في حال امتناعها عن أداء المهام الموكلة إليها، وبما أن رقابة الحلول سلطة استثنائية يتم بموجبها نقل سلطة التقرير أو القرار من الهيئة المحلية إلى جهة الوصاية، عمد المشرع إلى تحديد حالاتها على سبيل الحصر في قانون البلدية، ولا يجوز لسلطة الوصاية أن تباشر الحلول إلا بتوفر الشروط القانونية التالية:

- 1- أن تكون البلدية ملزمة بالتحرك وفق نص صريح،
- 2- امتناع البلدية و لجوئها إلى السلبية سواء بالرفض أو التقاعس عن أداء مهامها،
- 3- حلول سلطة الوصاية استنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الاختصاص،
- 4- يجب أن تقوم جهة الوصاية باعذار أو لفت نظر الجماعات المحلية الخاضعة إلى و وصايتها إلى ضرورة قيامها بالتزاماتها،
- 5- في حالة الحلول يكون القرار الذي يصدر عن سلطة الوصاية باسم الهيئة المحلية و لحسابها و يترتب عنه مسؤوليتها عن الأضرار التي قد تلحق أو تحدث للغير.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> أمير حيزية، مرجع سابق، ص 30 .

<sup>2</sup> أمير حيزية، نفس المرجع السابق، ص 32-33 .

يعد الحلول شكلا قاسيا من أشكال الرقابة المسلطة على البلدية، ذلك أن سلطات الوصاية هنا لا يقتصر دورها على التعرض للعمل غير القانوني الذي أتته البلدية، وإنما بإمكان هذه السلطة أن تحل محل هيئات البلدية عند عدم إتيانها العمل المطلوب منها إتيانه.<sup>1</sup>

ونميز هنا بين حالتين من الحلول وهي الحلول الإداري و الحلول المالي:

### أ- الحلول الإداري:

يتمثل في ممارسة سلطات الضبط الإداري، حيث تظهر سلطة الوالي التقديرية في التدخل محل رئيس البلدية باتخاذ كل ما يراه مناسبا لحماية النظام العام، متى رأى تحاذلا من رئيس البلدية المعني.

وقد تناولت كل القوانين المتعلقة بالبلدية سلطة الحلول بدءا بقانون البلدية 24/67 حيث تنص المادة 233"عندما يرفض أو يجهل رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ القرارات المفروضة عليه بموجب القوانين و التنظيمات، يجوز للوالي بعد أن يطلب القيام بذلك توليها تلقائيا.

كما يمكن أن يحل الوالي محل المجلس الشعبي البلدي عندما يُهدد النظام العام بالخطر وذلك بموجب قرار معلل.

وجاء القانون 08/90 بنفس الحالات التي وردت في الأمر 24/67 سالف الذكر، إلا انه عدل في صياغتها وبقي الوالي محافظا على حقه في اتخاذ الإجراءات المتعلقة بالأمن العام.<sup>2</sup>

وبموجب المادة 100 من القانون الجديد 10/11 اصبح بإمكان الوالي أن يتخذ كل الإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن و النظافة و السكنية العمومية وديمومة المرفق العام سواء

<sup>1</sup> سعيدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 286.

<sup>2</sup> عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص 73.

لجميع بلديات الولاية أو بعضها عندما لا تقوم السلطات البلدية بذلك لاسيما التكفل بالعمليات الانتخابية و الخدمة الوطنية والحالة المدنية.

كما تنص المادة 101 عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة له بمقتضى القوانين و التنظيمات ،يمكن للوالي و بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الأجل المحدد في الاعذار.

كما تنص المادة 142 على انه ""في إطار احترام التشريع و التنظيم المعمول بهما ، يلزم رئيس المجلس الشعبي البلدي باتخاذ كافة الإجراءات اللازمة بالنسبة للوثائق التي تكتسي أهمية خاصة لاسيما سجلات الحالة المدنية،و المخططات،و سجلات مسح الأراضي، و الوثائق المالية والمحاسبية، التي يتبين أن ظروف المحافظة عليها تعرضها للإتلاف، في حالة تقصير البلدية يقرر الوالي الإيداع التلقائي لهذه الوثائق في أرشيف الولاية.

**ب-الحلول المالي:** يتم الحلول المالي في الحالات التالي :

**1- حالة عدم التصويت على الميزانية:** يحدث الحلول المالي في حالة حدوث اختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، فيقوم الوالي بضممان المصادقة عليها و تنفيذها، فيستدعي المجلس الشعبي في دورة غير عادية من اجل المصادقة عليها، ولا تعقد هذه الدورة إلا بعد انقضاء الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية، إذا لم تتوصل هذه الدورة إلى المصادقة على الميزانية يضبطها الوالي نهائيا حسب نص المادة 186 من قانون 10/11 سالف الذكر .

**2- التصويت على ميزانية غير متوازنة أو لم تنص على النفقات الإجبارية:** إذا تم تصويت المجلس الشعبي البلدي على ميزانية غير متوازنة، يقوم الوالي بإرجاعها مرفقة بملاحظاته خلال 15 يوما التي تلي استلامها إلى الرئيس، الذي يخضعها لمداولة ثانية للمجلس خلال 10 أيام، وفي حالة التصويت مجددا على الميزانية دون توازن أو لم تنص على النفقات الإجبارية، يعذر الوالي المجلس الشعبي البلدي، بعد مرور 08 أيام على هذا الأعذار ولم يتم التصويت على الميزانية حسب الشروط المطلوبة، تضبط الميزانية تلقائيا من طرف الوالي حسب نص المادة 183 قانون 10/11 سالف الذكر .

3- حالة عجز في تنفيذ الميزانية: عندما يترتب على تنفيذ الميزانية البلدية عجز، يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي اتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتصاصه و ضمان توازن الميزانية الإضافية، إذا لم يتم بذلك فالوالي يتخذ الإجراءات التصحيحية الضرورية و يمكنه بذلك أن يأذن بامتصاص العجز على سنتين ماليتين أو أكثر حسب نص المادة 184 من القانون 10/11 سالف الذكر.<sup>1</sup>

أما في القوانين السابقة المتعلقة بالبلدية نجدها أكدت على حق الوالي في الحل محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث اختلال بالمجلس بشكل يضمن المصادقة على ميزانية البلدية، وهذا ما جاء في المادة 249 من الأمر 24/67 سالف الذكر بقولها "إن السلطة التي تضبط ميزانية بلدية ما، يمكنها أن ترفض أو تعدل النفقات و المداخل المقيدة فيها، غير انه لا يجوز لها أن تضيف نفقات جديدة إلا إذا كانت إلزامية"<sup>2</sup>

وأعطى القانون 08/90 للوالي سلطة الحل فيما يتعلق بالميزانية إذ منحه حق تسجيل نفقة إجبارية في ميزانية البلدية كانت قد رفضت من قبل المجلس.<sup>2</sup>

إن سلطة الحل المالي التي تتمتع بها السلطة الوصية يمكن تبريرها من خلال فكرة "كل من يدفع يراقب".

إن الحل انجر عنه سلبيات كثيرة، مما جعل أيدي الجماعات المحلية مغلوطة باعتبار السلطة المركزية هي الجهة الممولة للجماعات المحلية، من حيث تحديدها للموارد المالية، و تحصيلها و إنفاقها، وحتى في اتخاذ القرارات، فإنها في المقابل فرضت رقابة على كل العمليات المتعلقة بالجانب المالي، الأمر الذي يجعل من سلطة الحل الممنوحة للجهات الوصية تناقض ومفهوم الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، و التي تتطلب قدرا من الحرية من حيث تحديد الموارد المالية و تحصيلها، بالإضافة إلى الحرية في اتخاذ قرارات الإنفاق ستؤدي حتما إلى تبعية

<sup>1</sup> بابا محو احمد، مرجع سابق، ص 42.

<sup>2</sup> عشاب لطيفة، مرجع سابق، ص 74.

مطلقة للجهة الوصية، و يشكل من جهة أخرى محاصة لخصوصية التسيير المالي للجماعات المحلية و مساسا باستقلاليتها.<sup>1</sup>

### المبحث الثاني: هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي:

المجلس الشعبي الولائي هو هيئة المداولة في الولاية، وهي تكريس لمبدأ المشاركة الشعبية، و مساهمة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية، انطلاقا من المجلس ذو التركيبة السياسية المنتخبة ، ويلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسيا في التنمية المحلية، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للخصائص المحلية المتزايدة ، فالمجلس بوصفه سلطة تداول من المفترض أنها توازي في ثقلها الهيئة التنفيذية المتمثلة في الوالي، فتمارس مهام على الأقل مهام التمثيل والرقابة لسبب بسيط وهو سبب 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 اللامركزية الإدارية والسهر على مصلحة الولاية كجماعة محلية لها متطلباتها المختلفة.<sup>2</sup>

وباعتبار أن الرقابة الوصائية تتم على ثلاث مستويات، وهي رقابة على الهيئة، ورقابة على أعضاء الهيئة، و رقابة على أعمال الهيئة، و لكن بما أن قانون الولاية قد فصل في الاختصاصات التي يمارسها الوالي كجهة وصاية و حدد الاختصاصات التي تعود لمستوى أعلى من الوالي وهو الوزير المكلف بالداخلية، الذي أوكل له المشرع الرقابة على الهيئة و الرقابة على أعضاء الهيئة، وذلك من باب إعطاء حصانة أكثر و فعالية للمجلس المنتخب ، لذا ستقتصر دراستنا على رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي(المطلب الأول)، ثم دراسة خضوع المجلس الشعبي الولائي للوالي في المجال المالي (المطلب الثاني)، ثم دراسة ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي (الفرع الثالث) .

<sup>1</sup> أمير حيزية، مرجع سابق، ص42.

<sup>2</sup> بلفتح عبد الهادي، مرجع سابق، ص ص 110-111 .

المطلب الأول: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة والفحص من حيث ملائمتها للتشريع و التنظيم، وهذا حفاظا على سلامة المداولات و مشروعيتها وتكريسا لدولة القانون و المؤسسات، فإذا اكتشف الوالي عدم مشروعية هذه المداولة فعليه إما أن يطلب بطلانها بطلانا مطلقا، أو بطلانا نسبيا أي إثارة البطلان، أو يرفض المصادقة عليها حسب كل حالة.<sup>1</sup>

وهو ما سنراه من خلال المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي (الفرع الأول)، إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثاني)، وإما إثارة بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي (الفرع الثالث).

الفرع الأول :المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي:

يأخذ التصديق على أعمال المجلس شكلين :

أولا: التصديق الضمني :لقد أورد القانون الجديد للولاية 07/12 سالف الذكر في مادته 54 مبدأ عام تعتبر بمقتضاه مداولات المجلس الشعبي الولائي نافذة بعد فوات 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، ومع ذلك فإن للوالي حق اللجوء للقضاء الإداري (محكمة إدارية) لإلغاء المداولة، على الرغم أنها تفتقد إلى خصائص القرار الإداري ، وبالذات الطابع التنفيذي مما يجعلها غير صالحة لان تكون محلا لدعوى الإلغاء.<sup>2</sup>

مما سبق يتضح أن المشرع وسع من الأجل الممنوح للوالي للمصادقة من 15 يوما في القانون السابق إلى 21 يوما في القانون الحالي، غير أن النص الجديد لم يشر لما يثبت قيام الوالي بنشر المداولة أو تبليغها للمعنيين بما يدل ضمنيا على قبوله بمضمونها، وهو ما أشارت إليه المادة 49 من القانون 08/90.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> فدلول حياة، مرجع سابق، ص 50.

<sup>2</sup> بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 121.

<sup>3</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 335.

إن الواقع العملي يشير إلى أن التصديق ينقلب إلى أسلوب شبيه بالرخصة المسبقة أو الاعتماد، فهو حق شبه مطلق يؤدي في نهاية الأمر إلى مشاركة الإدارة المحلية في كل الشؤون المتعلقة بها، وإذا كان المشرع من خلال أحكام قانون البلدية و الولاية قد أعطى إجابة واضحة بخصوص المصادقة الضمنية، والتي تتيح للمجالس المنتخبة تنفيذ مداولاتها بمجرد انقضاء الأجل المنصوص عليه، إلا أن هذا لا يحدث في حقيقة الأمر، فالواقع العملي يفيد بان الجهات المركزية غالبا ما تتجاوز المدة المحددة في القانون ولا تلتزم بها، إذ جرت العادة أن تصدر قراراتها بعد انقضاء المدة القانونية، وهنا تجد المجالس المحلية نفسها في موقف لا تملك فيه أي وسيلة تجبر بها الوصاية على اتخاذ قراراتها أو وضع قراراتها موضع التنفيذ، كما أن الأحكام القضائية المتناقضة الصادرة من الجهات القضائية تدخل أيضا ضمن الأسباب التي تمنع المجالس المحلية من العمل بالمصادقة الضمنية، ففي قرار للمحكمة العليا (الغرفة الإدارية) الصادر بتاريخ 18/01/1983 والذي أقرت فيه المحكمة أن للقرار الضمني نفس آثار القرار الصريح، إلا أن قرار مجلس الدولة الصادر بتاريخ 19/04/1999 لا يتفق مع قرار المحكمة العليا حيث اقر في نص الحكم الصادر في قضية (م.د) ضد رئيس بلدية بوسعادة على أن عدم المصادقة على المداولة لا يكسبها صفة الوثيقة الرسمية ولا يمثل مضمونها أي حجية و بالتالي ينبغي إبعادها.<sup>1</sup>

### ثانيا: المصادقة الصريحة<sup>2</sup>:

إن المصادقة الصريحة بالذات طرا عليها تعديلا نحسبه جوهريا لذا فضلنا ذكر المادة المتعلقة بالمصادقة الصريحة في ظل قانون 1990 و في ظل القانون الحالي لنقف على معالم الإصلاح الإداري الجديد :

- 1- المصادقة الصريحة في قانون 1990 : جاء في المادة 50 من قانون الولاية "لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها:
  - الميزانيات و الحسابات،
  - إحداث مصالح و مؤسسات عمومية ولائية .

<sup>1</sup> أمير حيزية، مرجع سابق، ص 37.

<sup>2</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص335-336.



إن العبرة في استثناء هذا النوع من المداورات واضحة ذلك انه لا يتصور أن يعتمد المجلس الولائي مثلا مشروع ميزانية لسنة مالية معينة و تنفذ في اجل لا يتعدى 15 يوما، لان الأجل لا يمس هذا النوع من المداورات، ولان المسائل المتعلقة بالميزانية و إنشاء المصالح تتعدى صلاحيات الولاية الأمر الذي يفرض تدخل السلطات المركزية .

2- المصادقة الصريحة في قانون 2012 :تنص المادة 55 من قانون الولاية"لا تنفذ مداورات المجلس الشعبي الولائي إلا بعد المصادقة عليها من قبل الوزير المكلف بالداخلية في اجل أقصاه شهرين متى تعلق الأمر بما يلي:

- الميزانيات و الحسابات ( وقد وردت في قانون 1990 )

-التنازل على العقار و اقتناؤه أو تبادله، وهذه حالة جديدة، فبغرض المحافظة على الوعاء العقاري وإضفاء شرعية على المعاملات العقارية استوجب المشرع المصادقة الصريحة وحسنا فعل.

-اتفاقية التوأمة، ولم ترد في قانون 1990 .

- الهبات و الوصايا الأجنبية، وهذا أمر طبيعي فالهبات و الوصايا من مصدرا جنبي تحتاج إلى تحريات لازمة في الموضوع وتدخل جهات متعددة لمنح الترخيص للمجلس بقبول الهبة أو الوصية الأجنبية.

### الفرع الثاني: إبطال مداورات المجلس الشعبي الولائي:

وهي المداورات الباطلة بطلانا مطلقا حيث تعتبر باطلة بحكم و بقوة القانون المداورات التي أوردتها المادة 53 منه حينما نصت على ما يلي"تبطل بقوة القانون مداورات المجلس الشعبي الولائي :

1-المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين و التنظيمات،

2- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها،

3-غير المحررة باللغة العربية ،

4-التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصاته،

5-المتخذة خارج الاجتماعات القانونية للمجلس،

6-المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي مع مراعاة أحكام المادة 23 أعلاه.

إذا تبين للوالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا لإقرار بطلانها"<sup>1</sup>

وبالعودة إلى المادة 828 من القانون 09/08 المؤرخ في 2008/02/25 المتضمن قانون الإجراءات المدنية و الإدارية سالف الذكر، نجدها قد نصت صراحة فيما يخص أهلية التمثيل القضائي للهيئات العامة على أن تمثيل الولاية في المنازعة الإدارية عن طريق الوزير المختص، وتمثيل الولاية عن طريق الوالي، وتمثيل البلدية عن طريق رئيس المجلس الشعبي البلدي، وتمثيل المؤسسة الإدارية عن طريق مديرها مع مراعاة النصوص الخاصة .

وحتى ولو سلمنا أن قانون الولاية نص خاص وهو كذلك، فكان ينبغي أن يعترف لرئيس المجلس الشعبي الولائي بان يمثل المجلس في القضاء حتى نكون أمام نص خاص و يحسم الأمر، وبالتالي فالمادة 53 في فقرتها الأخيرة تحتاج إلى ضبط فيما يخص صفة التمثيل القضائي ولا نخفي سرا عند القول أن رفع الدعوى من قبل الوالي ضد المجلس وان كان يجسد من جهة دولة القانون ومبدأ الاحتكام للقضاء وشرعية الأعمال و التصرفات، إلا أن الوقوف أمام القضاء سيترتب عنها تشنج العلاقة بين هيئتي الولاية بين ممثل السلطة المركزية ممثلا في الوالي من جهة، والمنتخبين على مستوى الولاية من جهة أخرى، كما أن نشوء النزاع و ظهوره إلى العلن سيكون حديث سكان الإقليم بما يفقد ثقة هؤلاء إما في ممثل السلطة المركزية أو في المنتخبين لذا يكون من الأفضل حسم الأمر خارج دائرة القضاء.

وعن اجل رفع الدعوى أمام المحكمة الإدارية فقد حددته المادة 54 الفقرة الثانية وفسحت مجال 21 يوما تلي من اتخاذ المداولة لرفع الدعوى حينما تكون المداولة مشوبة من حيث المشروعية لمخالفتها للدستور أو القانون أو التنظيم.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> بعلي محمد الصغير، الولاية في القانون الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 122.

<sup>2</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 333-334 .

الفرع الثالث: إثارة بطلان مداوات المجلس الشعبي الولائي:

نصت المادة 56 من قانون الولاية 07/12 سالف الذكر، على انه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجالس أن يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة، يلزم كل عضو مجلس شعبي ولائي يكون في وضعية تعارض مصالح متعلقة به، التصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي، و في حالة إذا كان الرئيس نفسه في حالة تعارض مصالح، عليه التصريح بذلك للمجلس الشعبي الولائي.

كما أعطت المادة 57 الحق في إثارة تعارض المصالح، أو إثارة بطلان هذه المداوات إلى الوالي بنصها على " يمكن أن يثير الوالي بطلان المداولة المنصوص عليها في المادة 56 أعلاه خلال الخمسة عشر 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلال المداولة .

كما أجازت الفقرة الثانية من المادة 57 لكل منتخب أو مكلف بالضريبة له مصلحة في ذلك خلال اجل 15 يوما من إصاق المداولة أن يرسل للوالي طلبا بموجب رسالة موصى عليها مقابل وصل استلام .

ويبدو جليا من خلال الإصلاح الجديد أن المشرع يتجه أكثر نحو تكريس لامركزية التسيير، ففي ضوء المادة 53 من قانون الولاية السابق 09/90 كان الطلب يوجه إلى وزير الداخلية أما اليوم وطبقا للقانون الجديد 07/12 سالف الذكر يوجه الطلب من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة من له مصلحة في ذلك، إلى الوالي ومتى اقتنع الوالي بسبب البطلان وثبوت التعارض في المصلحة بعد التحقيق في الموضوع، استعمل وسيلة الدعوى للمطالبة ببطلان المداولة طبقا للفقرة الأخيرة من المادة 57 .

يرفع الوالي دعوى أمام المحكمة الإدارية قصد القرار ببطلان المداومات التي اتخذت خرقاً لأحكام المادة 56.<sup>1</sup>

### المطلب الثاني : خضوع المجلس الشعبي الولائي للوالي في المجال المالي:

من خلال ما سبق التطرق إليه، يمكن إدراك هيمنة سلطة الوصاية ممثلة في الوالي على عمل المجالس المحلية، و بخاصة المجلس الشعبي الولائي ، فبالإضافة إلى الهيمنة في الجانب الإداري و التي رأينا جانباً منها، سنتطرق الآن إلى مظاهر خضوع المجلس للوالي في الجانب المالي حيث سنتناول سلطة الوالي في إعداد الميزانية ( الفرع الأول)، ثم سلطة الوالي في تنفيذ الميزانية (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: سلطة الوالي في إعداد الميزانية:

ميزانية الجماعات المحلية هي تقدير للإيرادات و النفقات السنوية التي تسمح بالسير الحسن لمصالح هذه الوحدات، و بتنفيذ برامجها التجهيزية و الاستثمارية.

فميزانية الولاية تتضمن قسمين متوازنين في جانب النفقات و الإيرادات ،قسم للتسيير و قسم للتجهيز والاستثمار، حيث هناك اقتطاع من إيرادات التسيير يوجه لتغطية نفقات قسم التجهيز و الاستثمار ، كما أن إيرادات و نفقات ميزانية الولاية مصنفة في نفس الوقت بحسب طبيعتها، و بحسب المصالح و عمليات خارج البرنامج، فميزانية الولاية يجب أن تكون متوازنة و يصادق عليها المجلس، حيث يصادق عليها بالتفصيل، و ينقسم باب النفقات و باب الإيرادات إلى أقسام فرعية و حسابات، يصوت لزوماً على الميزانية قبل 31 أكتوبر من السنة التي تسبق تطبيقها، و يصوت على الميزانية الإضافية قبل 15 جوان من السنة المعنية التي تطبق فيها (فقط على التغييرات التي مست الميزانية الأولية).<sup>2</sup>

بالنسبة لميزانية الولاية يقوم الوالي بإعداد مشروعها و يتولى تنفيذها، وهذا لأن المجلس الشعبي الولائي يطغى عليه الطابع السياسي ولا يملك الوسائل اللازمة للقيام بهذا الدور

<sup>1</sup> بوضياف عمار ،شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 342.

<sup>2</sup> الزين منصور ،دروس المحاسبة العمومية ،من الموقع الإلكتروني [WWW.UFC.adrar.net](http://WWW.UFC.adrar.net) ، ص 70 .

مقارنة بالصلاحيات التي يتمتع بها الوالي، حيث يستعين في تحضيرها بإدارة الولاية الموضوعة تحت سلطته السلمية ( الأمين العام للولاية، مدير الإدارة المحلية، مصلحة الميزانية.... الخ).<sup>1</sup>

تنص المادة 160 من قانون الولاية 07/12 على " يتولى الوالي إعداد مشروع ميزانية الولاية و عرضه على المجلس الشعبي الولائي الذي يصوت و يصادق عليه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا القانون.

يوافق عليه الوزير المكلف بالداخلية وفقا لأحكام المادة 55 أعلاه ".

من خلال ما سبق يتضح أن دور المجلس يقتصر على التصويت على الميزانية، دون أن يكون له دور في إعداد مشروع الميزانية، فمجال تدخل المجلس محدد مسبقا، على العكس من ذلك فان دور الوالي دور محوري في إعداد مشروع الميزانية وتحديد جميع النفقات التي يراها ضرورية و بالتالي هو الموجه الحقيقي للتنمية، لان أي اقتراح لا يتوفر له الاعتماد المالي يعتبر وكأنه لم يوجد، و هذا حال المجلس الذي بإمكانه اقتراح أي مشاريع تنموية، ولكنه لا يملك أي سلطة في حشد الموارد المالية لتحقيقه إلا بعد موافقة الوالي و توفيره للأموال المطلوبة لتحقيق المشروع، وبالتالي فحضور المجلس للوالي في الجانب المالي ظاهر للعيان و لا يحتاج إلى تمعن كبير.

### الفرع الثاني: سلطة الوالي في تنفيذ الميزانية :

باعتبار أن رئيس المجلس الشعبي الولائي لا يملك الصلاحيات و الإمكانيات والوسائل لمتابعة المداورات و التوجيهات التي اقرها المجلس و لجانه ، عكس الوالي الذي يسيطر على جميع الأجهزة و الهيئات التي تجعله يحتل مركز أقوى و أهم.<sup>2</sup>

تنص المادة 107 من القانون 07/12 "يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها ، وهو الأمر بصرفها ".

<sup>1</sup> عيمور ابتسام ،نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ،مذكرة ماجستير ،جامعة قسنطينة 1 ،سنة 2012/2013 ص53 .

<sup>2</sup> علي محمد ، مرجع سابق، ص 141.

### الفرع الثالث: سلطة الحلول المالي:

الصورة الغالبة لحلول السلطة المركزية في الجانب المالي، هي في النفقات الإلزامية وإعادة التوازن للميزانية المحلية، حيث تتدخل السلطة بنفسها لإدراج المصاريف الإلزامية بعد تنبيه السلطة المحلية إلى ذلك، و تحول النصوص القانونية المتعلقة بالبلدية و الولاية لكل من الوالي ووزير الداخلية حق التدخل وفق الإجراءات و الأحكام المنصوص عليها في المواد 102-183-184-186 من قانون البلدية ( حيث سبق لنا التطرق إليها)، و المواد 168،169 من قانون الولاية الجديد و التي تهدف في مجملها إلى ضبط الميزانية و ضمان التصويت عليها<sup>1</sup>. حيث تنص المادة 168 على انه "عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فان الوالي يقوم استثناءً باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه، غير أن هذه الدورة لا تعقد إلا إذا تجاوزت الفترة القانونية للمصادقة على مشروع الميزانية و بعد تطبيق أحكام المادة 167 أعلاه.

### المطلب الثالث: ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي:

من خلال الدراسة التي قدمناها، وكما لا يخفى على أي دارس قانوني، فان هناك اختلاف و فرق شاسع وواضح بين السلطات الممنوحة للوالي و مثيلاتها الممنوحة لرئيس المجلس الشعبي الولائي، ويبدو من خلال قراءة النصوص أن المجلس الشعبي الولائي صاحب الكلمة الأولى والأخيرة في وضع تصور التنمية المحلية على مستوى الولاية في جميع المجالات ودون استثناء من خلال التصويت على المداولات<sup>2</sup>.

ولكن من خلال الواقع العملي، يظهر أن هناك اختلال بين مركز الوالي كهيئة عدم تركيز إداري، وبين مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي كمعبر عن إرادة سكان الإقليم، باعتباره جاء عن طريق الانتخاب الذي يعبر عن مشاركة المواطنين في التعبير عن إرادتهم من خلال الهيئات المنتخبة، ومن اجل إظهار هذا الاختلال وتوضيح مواطن ضعف مركز رئيس المجلس

<sup>1</sup> امير حيزية، مرجع سابق، ص34 .

<sup>2</sup> سعدي الشيخ، الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية، مرجع سابق، ص 269 .

الشعبي الولائي أمام مركز الوالي ، ارتأينا تناول ثلاث مظاهر لهذا الضعف : من ناحية تمثيل الولاية(الفرع الأول)، من ناحية الأمر بالصرف(الفرع الثاني) ، من ناحية الإدارة(الفرع الثالث).

### الفرع الأول: من ناحية تمثيل الولاية:

يعد التمثيل مظهر من مظاهر السيادة و الاستقلالية، فهو يبرز الممثل القانوني لأي مؤسسة سواء كانت سياسية أو إدارية بمظهر المدافع عن مصالحها و المضطلع بواجباتها، و الساهر الدائم على ازدهارها وتطورها، والطبيب المعالج لأي داء قد يصيب هيكلها، و التمثيل يكون في الحياة المدنية، و أمام القضاء، و يكون أيضا في الحياة الإدارية والسياسية عموما ، ولم يذهب المشرع الجزائري في تكريس اللامركزية إلى إلصاق(إعطاء) هذه الصلاحيات بالهيئة المنتخبة المنبثقة عن الخيار السياسي لسكان الولاية، بل ترك مهمة التمثيل للدولة ،فالوالي صاحب هذا الاختصاص<sup>1</sup>.

بالرجوع إلى المواد 105-106 من القانون 07/12 سالف الذكر تنص على أن الوالي هو الذي يمثل الولاية في جميع الحياة المدنية و الإدارية، حسب الأشكال و الشروط المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات المعمول بها، و يؤدي باسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية، كما تضيف المادة 106 انه يمثل الولاية أمام القضاء ،وأعطت المادة 72 لرئيس المجلس صفة تمثيل المجلس في المراسيم التشريعية والتظاهرات الرسمية أي انه لا يمثل الولاية و إنما يقتصر تمثيله على المجلس.

أما سابقا فقد أجازت المادة 54 من قانون 09/90 سالف الذكر لرئيس المجلس الشعبي الولائي أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة، في كل قرار صادر عن وزير الداخلية سواء تعلق ببطلان مطلق، أو نسبي، أو بعدم المصادقة على مداولة معينة، و يثير هذا النص من أول وهلة إشكالية على المستوى القانوني، فالمجلس لا يتمتع بالشخصية المعنوية، ومن ثم لا يستطيع رئيسه أن يتقاضى باسمه، ولهذا كان المشرع واضحا فنص على أن رئيس المجلس يتقاضى باسم الولاية ، وتبعاً لذلك فان حق التقاضي باسم الولاية يمارسه أصالة والي الولاية

<sup>1</sup> بلفتنحي عبد الهادي، مرجع سابق، ص ص 111-112.

وفي ميدان محدد دقيق هو ميدان القرارات المذكورة، يمارسه رئيس المجلس الشعبي الولائي. ولا يستطيع المشرع باعتقادنا أن يفعل غير ذلك وقد أصاب في هذا النص بالتحديد إصابة بالغة لان القول بخلاف ذلك يعني إما الاعتراف بالشخصية المعنوية لهيئة المداولة وهذا لا يمكن أن يحدث أو عدم الاعتراف على الإطلاق لرئيس المجلس الشعبي الولائي برفع الدعوى ، وهذا بدوره لا يمكن أن يحدث في ظل دولة القانون و المؤسسات ،والدارس الفاحص المدقق في قانون الولاية لسنة 2012 يلاحظ زوال حق التقاضي لرئيس المجلس، ولعل فكرة الشخصية الاعتبارية، وانعدامها بالنسبة للمجلس هي من كانت وراء هذا الزوال.<sup>1</sup>

### الفرع الثاني: من ناحية الأمر بالصرف:

يعتبر أمرا بالصرف عمومي كل شخص له صفة باسم الدولة أو المجموعة المحلية أو هيئة عمومية في إبرام تصرف و تثبيت و تصفية الديون أو الأمر بتغطية دين أو تسديده. و المادة 23 من القانون 21/90<sup>2</sup> تعرف الأمر بالصرف كما يلي: "يعد أمرا بالصرف في مفهوم القانون كل شخص مؤهل لتنفيذ العمليات المشار إليها في المواد 16، 17، 19، 20، 21، بحكم التعيين أو الانتخاب لوظيفة لها من بين الصلاحيات تحقيق العمليات المشار إليها في الفقرة أعلاه وتنتهي صفة الأمر بالصرف قانونا و تزول هذه الصفة مع انتهاء هذه الوظيفة "

ويعتبر الوالي من الأمرين بالصرف الأساسيين حسب نص المدة 26 من القانون 21/90 المذكور سابقا ".....الولاية عندما يتصرفون لحساب الولاية..."

كما تنص المادة 107 من قانون الولاية 07/12 على صفة الوالي كأمر بالصرف بقولها "يعد الوالي مشروع الميزانية و يتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الولائي عليها و هو الأمر بصرفها"

<sup>1</sup> بوضياف عمار، شرح قانون الولاية الجزائري 07/12، مرجع سابق، ص 342-343 .

<sup>2</sup> قانون 21/90 مؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالحاسبة العمومية-جريدة رسمية رقم 35 صادرة بتاريخ 15/08/1990.



كما أن اختصاص الأمر بالصرف الوحيد يعود للوالي في تنفيذ عمليات التجهيز العمومي الغير ممرضة ( المادة 27 من القانون 21/90) فالبرامج القطاعية غير الممرضة للدولة (P.S.D) تخص برامج التجهيز المسجلة تحت أمر الوالي و الذي يوافق عليه و يعتمد من طرف وزارة المالية وهذا وفقا للبرنامج السنوي للتجهيز الذي تحدده الحكومة (المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 227/98 الصادر بتاريخ 13/07/1998 المتعلق بنفقات التجهيز للدولة).<sup>1</sup>

### الفرع الثالث: من ناحية الإدارة:

أنيطت بالوالي عدة مهام إدارية، مما جعلته أسمى قائد إداري على المستوى المحلي، وقد كرس جميع النصوص المشكلة للإدارة المحلية هذه الهيمنة القيادية الإدارية للوالي، والتي نجد أساسا دستوريا لها في المادة 78 من الدستور (92 في التعديل الأخير) حيث نصت على تعيين الوالي يكون بمرسوم رئاسي، و يدخل تعيينه ضمن صلاحيات رئيس الجمهورية بصفته قمة هرم السلطة التنفيذية.<sup>2</sup>

تنص المادة 127 من قانون 07/12 سالف الذكر "تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي و تكون مختلف المصالح غير الممرضة للدولة جزءا منها، و يتولى الوالي تنشيط و تنسيق ومراقبة ذلك "

في حين وعندما نتكلم على رئيس المجلس الشعبي الولائي تنص المادة 68 من القانون 07/12 سالف الذكر "الرئيس المجلس الشعبي الولائي ديوان يعمل على نحو دائم يتكون هذا الديوان من موظفين يختارهم رئيس المجلس الشعبي الولائي من بين موظفي القطاعات التابعة للولاية"

بما أن الوالي هو الهيئة التي تسهر على تنفيذ مداورات المجلس الشعبي الولائي، فلديه السلطة في توجيه التنفيذ، وبما انه أعلى مسؤول في الولاية فلديه السلطة التقديرية المناسبة

<sup>1</sup> الزين منصورى، مرجع سابق، ص 41.

<sup>2</sup> بلفتحى عبد الهادي، مرجع سابق، ص 105.

فيما يتعلق بتنفيذ المداولات من حيث الزمان، وذلك بترك الوقت يمر دون اتخاذ التدابير التنفيذية المناسبة، والمجلس الشعبي الولائي ليس لديه أي سلطة من هذه الناحية في مواجهة الوالي، ولعل أهم ما يعطل المشاريع الإنمائية هو الوقت الذي تأخذه الإجراءات التنفيذية.<sup>1</sup>

مما سبق يتضح أن الإدارة خاضعة لسلطة الوالي، وهو الوحيد الذي يملك سلطة التنفيذ، كما يملك سلطة الإشراف والرقابة على الموظفين التابعين للولاية، وله حق توقيع الجزاءات والعقوبات عليهم، وإصدار التوجيهات والأوامر وفق أحكام القانون، في حين أن رئيس المجلس الشعبي الولائي له ديوان يختار موظفيه من بين الموظفين التابعين للولاية، فهم خاضعين لسلطة الوالي ولو بصفة غير مباشرة، باعتبار أن الوالي هو الرئيس الإداري الأعلى على مستوى الولاية، كما أن ولاء هؤلاء الموظفين سيكون غالبا للشخص الذي يملك التأثير على مسارهم ومستقبلهم الوظيفي، أكثر من خضوعهم وولائهم لشخص منتخب تنتهي علاقتهم به بانتهاء العهدة الانتخابية والتي غالبا ما تكون 05 سنوات لا أكثر، وبالتالي فالوالي يحوز هيمنة مطلقة على الإدارة داخل الولاية بصفة مباشرة وعلى الإدارة التابعة لرئيس المجلس الشعبي الولائي بصفة غير مباشرة.

فالمجلس الشعبي للولاية يظهر في واقع الأمر "مستبعدا إلى حد كبير في مجال التنمية، سواء على مستوى التفكير، أو على مستوى اتخاذ القرار، بسبب هيمنة المجلس التنفيذي عليه، فالهيئة التنفيذية تعرف مسبقا أن ما تعرضه على المجلس الشعبي من ملفات يحوز دائما الموافقة، وكأن استماع المجلس للهيئة يأتي على سبيل الإجراءات الشكلية لا غير".<sup>2</sup>

من خلال ما تم التطرق إليه في هذا الفصل، فإن العلاقة بين الوالي والهيئات المحلية المنتخبة ممثلة في المجلس الشعبي البلدي و المجلس الشعبي الولائي، تتلخص في هيمنة وسيطرة الوالي بما يحوزه من سلطات شبه مطلقة على المجلسين وعملهما، وخضوعهما لهذه الهيمنة، سواء بسبب ما منحه له المشرع من سلطات بالمقارنة مع هذه المجالس، أو كاستسلام للأمر

<sup>1</sup> بلقنحي عبد الهادي، نفس المرجع، ص 76.

<sup>2</sup> شيهوب مسعود، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر، مرجع سابق، ص 159-160.

الواقع و النظرة السائدة من أن المعين أسمى وأكثر سلطة من المنتخب، وما زاد و رسخ هذه النظرة مستوى وكفاءة المنتخبين الذين لا يرقى مستوى اغلبهم إلى مستوى الوالي وخبرته وكفاءته ، مما ساهم في هيمنة الوالي على الحياة المدنية و الإدارية على المستوى المحلي.

من خلال دراستنا للمركز القانوني للوالي حاولنا الاطلاع قدر الإمكان على مختلف جوانب هذا المنصب الحساس سواء من حيث جانبه الوظيفي كالتعيين وإنهاء المهام ومعرفة حقوقه وواجباته كإطار سامي، ثم تطرقنا إلى الجانب الخاص بسلطاته وصلاحياته سواء بصفته كمثل للدولة أو بصفته كمثل للولاية و تطرقنا إلى الجهات المساعدة له بموجب سلطته في التفويض، وأخيرا درسنا علاقته بالهيئات المحلية المنتخبة ،ولا يخفى على كل من درس هذا البحث أننا حاولنا قدر المستطاع الاتسام بالموضوعية والابتعاد قدر الإمكان عن النقد غير البناء والمزاوجة بين الجانب القانوني بصفة خاصة والواقع الميداني، من حيث المقارنة أحيانا بين النصوص القانونية وتطبيقاتها في الواقع، وما يمكننا استخلاصه من هذه الدراسة نوجزه فيما يلي:

- انعدام إطار قانوني أو قانون أساسي خاص بسلك الولاية، مما يضع الدارسين في عدة إشكالات من حيث دراسة شروط التعيين وكيفيته والمسار المهني للوالي باعتباره إطارا ساميا ، وحمائته مما قد يطاله من تعسف، وجعل ولائه أولا وقبل كل شيء للدولة أو الأمة بمعنى اشمل، أكثر من ولائه لجهة التعيين هذا من ناحية ،ومن ناحية أخرى فان حصر تعيين الولاية من بين فئات محددة والتي غالبا ما تكون من الموظفين العموميين ،وان كان له ما يبرره فانه من ناحية أخرى هدر للكفاءات الوطنية لأنه يوجد إطارات وباحثين وخبراء وأساتذة جامعيين خارج هذه الفئات الخاصة بالتعيين، فكيف يمكن تعيين الوزراء من بين الخبرات والكفاءات الوطنية ولا يتم ذلك مع الوالي ،فالوزير ارفع منصبا من الوالي .

- تعدد وتنوع الاختصاصات والصلاحيات المخولة للوالي، مما جعل منه إنسان غير عادي، و وضعه أمام ضغوطات كبيرة، وذلك لضخامة المسؤوليات وتشعبها وتشتتها في كل الميادين وشمولها لمختلف القوانين والتنظيمات مما يخلق صعوبة في حصرها ودراستها ،فما بالك بالوالي الذي يمارس هذه الصلاحيات يوميا.

- إن أكثر ما يثقل كاهل السلطات العليا بصفة عامة والولاية بصفة خاصة علاقتهم مع الهيئات المحلية المنتخبة ،وذلك من خلال القوانين التي تنص على بناء جماعات محلية مستقلة مجسدة لسلطة الشعب وحقه في اختيار من يحكمه من جهة، ومن جهة أخرى النوعية أو المستوى الذي تفرزه هذه المجالس المحلية ،والذي غالبا ما يكون إما عضو ذو مستوى محدود أو غير واع

لمعنى التمثيل الشعبي، وإما مجالس ذات تنوع حزبي وإيديولوجي يستحيل التوفيق بينهم ، مما يؤدي إلى تعطل السير العادي للمرافق والخدمات وانسداد هذه المجالس مما يفتح المجال واسعا ،إما إلى التدخل من طرف الولاية لضمان حسن سير واستمرارية المرافق العامة والخدمات، وبالتالي مواجهة النقد بدعوى التدخل وعدم احترام استقلالية هذه الجماعات المحلية ، وإما احترام استقلالية هذه الجماعات المحلية وترك المواطن يدفع ثمن اختياره ولكن ذلك يؤدي حتما إلى مآلات خطيرة قد تعصف بكل شيء .

-إن ضعف مركز رؤساء المجالس الشعبية المنتخبة أمام مركز الوالي وهيمنته على الحياة الإدارية والمدنية ،خلق فجوة بين إرادة المشرع لبناء جماعات إقليمية مستقلة وبين الواقع الذي ذكرناه .

وعلى ضوء النتائج التي استخلصناها ، نقدم بعض الاقتراحات والتي قد سبقنا إليها أساتذتنا الكرام وزملاؤنا الدارسين لهذا المجال وهي كالتالي :

- ضرورة توسيع نسبة الـ 5 % الخاصة بفئات التعيين، ومنح رئيس الجمهورية السلطة في اختيار الكفاءات العلمية و الثقافية والخبرات الوطنية، واعتبار الكفاءة هي المعيار الوحيد للاختيار وذلك أن منصب الوالي ليس منصبا إداريا فقط وإنما يمتد إلى جوانب سياسية وثقافية وعلمية ، كضرورة توفر الحنكة السياسية والاطلاع الواسع على كثير من الميادين لمعالجة المتطلبات المتجددة للسكان والتحديات المحيطة بنا، مع ضرورة وضع معايير واضحة تبتعد بالتعيين عن المحاباة والمجاملات السياسية .

- ضرورة تقنين جميع صلاحيات الوالي، وضمها في قانون واحد يسهل على الوالي ممارسة صلاحياته في إطار دولة القانون والمؤسسات، وتسهيل الأمر على الدارسين والباحثين من اجل إثراء المكتبة بالدراسات القانونية في هذا المجال.

- ضرورة تعديل القانون الانتخابي عن طريق تغيير شروط الترشح واشتراط مستوى معين عند الترشح ومستوى جامعي لتقلد رئاسة المجالس المنتخبة، وان كان يرى البعض انه لا يمكن وضع تلك الشروط لأنه تقييد لمفهوم التمثيل الشعبي ولكن ذلك وكما يرى آخرون لا يمنع من وضع

آليات لجذب و انتقاء الفئات المتعلمة وتشجيع الكفاءات على الترشح ، مثلما وضع المشرع القانون الخاص بترقية التمثيل النسوي في القوائم الانتخابية .

-ضرورة تدعيم مركز رؤساء المجالس المنتخبة بالنسبة لمركز الوالي، من اجل إعطاء بعد حقيقي لمفهوم التمثيل الشعبي ، وتدعيما لاستقلالية الجماعات الإقليمية.

و في الأخير وفي انتظار غد أفضل لشعبنا وامتنا ومزيد من الإنصاف والعدل لإطاراتنا وكفاءاتنا العلمية والثقافية، نتمنى مزيدا من الاستقرار والأمن لوطننا والرحمة الواسعة لشهدائنا الأبرار.

## قائمة المراجع

### أولا : النصوص الرسمية

#### 1-الدستور

دستور 11/28 / 1996 المؤرخ في 07/12/1996 جريدة رسمية رقم 76 المعدل بالقانون 01/16 مؤرخ في 06/03/2016 جريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 07/03/2016.

#### 2- القوانين، الأوامر:

1. الأمر رقم 154/66 مؤرخ في 08/06/1966 المتضمن قانون الإجراءات المدنية المعدل والمتمم ،جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 10/06/1966 .
2. الأمر 24/67 مؤرخ في 18/01/1967 يتضمن القانون البلدي، جريدة رسمية رقم 1967/06 العدل والمتمم بالقانون 09/81 مؤرخ في 04/07/1981 جريدة رسمية رقم 14/1981.
3. الأمر 38/69 المؤرخ في 23/05/1969 المتضمن قانون الولاية ،جريدة الرسمية رقم 1969/44 المعدل بالأمر 86/76، جريدة رسمية 86 / 1976 و القانون 02/81، جريدة رسمية 07/1981.
4. الأمر 86/70 المؤرخ في 15/12/1970 المتعلق بالجنسية الجزائرية المعدل و المتمم بالأمر 01/05 المؤرخ في 27/02/2005، جريدة رسمية رقم 15/2005.
5. الامر 58/75 مؤرخ في 26/09/1975 المتضمن القانون المدني المعدل والمتمم بالقانون 10/05 مؤرخ في 20/06/2006، جريدة رسمية 44 الصادرة في 26/06/2005.
6. الأمر 617/83 المؤرخ في 31/10/1983 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب و الدولة.
7. قانون 08/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 15 مؤرخة في 11/04/1990 (ملغى).
8. قانون 09/90 مؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 15 مؤرخة في 11/04/1990.

9. قانون 21/90 مؤرخ في 15/08/1990 المتعلق بالمحاسبة العمومية، جريدة رسمية رقم 35 صادرة بتاريخ 15/08/1990.
10. القانون 24/90 المؤرخ في 18/08/1990، جريدة رسمية رقم 36 الصادرة في 22/08/1990 المعدل و المتمم لقانون الإجراءات الجزائية الصادر بالأمر 155/66 مؤرخ في 08/06/1966، جريدة رسمية رقم 48 مؤرخة في 10/06/1966.
11. الأمر 04/97 مؤرخ في 11/01/1997 المتعلق بالتصريح بالممتلكات، جريدة رسمية رقم 03 مؤرخة في 12/01/1997.
12. الأمر 14/97 مؤرخ في 31/05/1997، المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر، جريدة رسمية رقم 38 مؤرخة في 04/07/1997.
13. الأمر 15/97 مؤرخ في 31/05/1997، المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى، جريدة رسمية رقم 38 مؤرخة في 04/07/1997.
14. أمر رقم 01-2000 المؤرخ في 01/03/2000 المتعلق بإدارة ولاية الجزائر والبلديات التابعة له، الجريدة الرسمية عدد 09، المؤرخة في 02/03/2000.
15. القانون رقم 01/06 المؤرخ في 20/02/2006 المتعلق بالوقاية من الفساد و مكافحته، جريدة رسمية رقم 14 مؤرخة في 08/03/2006.
16. الأمر 03/06 المؤرخ في 15/06/2006 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، جريدة رسمية 46/2006.
17. قانون 09/08 المؤرخ في 25/02/2008 يتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، جريدة رسمية رقم 21 مؤرخة في 23/04/2008.
18. قانون 10/11 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية رقم 37/2011.
19. قانون 07/12 المؤرخ في 21/02/2012 الخاص بقانون الولاية، جريدة رسمية رقم 12 الصادرة في 29/02/2012.



### 3-النصوص التنظيمية :

#### أ -المراسيم الرئاسية:

1. المرسوم 31/82 المؤرخ في 1982/01/23 يحدد صلاحيات رئيس الدائرة، جريدة رسمية رقم 04 بتاريخ 1982/01/26.
2. المرسوم 372/82 المؤرخ في 1982/11/27 يتم المرسوم 31/82 ،جريدة رسمية رقم 48 بتلريخ 1982/11/30 الخاص بصلاحيات رئيس الدائرة .
3. مرسوم 594/83 المؤرخ في 1983 /10/29 الذي يحدث بدلا خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر المعدل و المتمم بالمرسوم التنفيذي 248/15 المؤرخ في 2015/09/23 ، جريدة رسمية رقم 51 مؤرخة في 2015/09/27.
4. المرسوم رقم 131/88 المؤرخ في 1988/07/04، المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، الجريدة الرسمية العدد 27 ، الصادرة في 1988/07/06 .
5. المرسوم رقم 10/89 مؤرخ في 1989/02/07 يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، جريدة رسمية رقم 06 مؤرخة في 1989/02/08 .
6. المرسوم 44/92 المؤرخ في 1992/02/09 يتضمن إعلان حالة الطوارئ، جريدة رسمية رقم 10 صادرة في 1992/02/29 وتم تمديدها بمرسوم تشريعي رقم 02/93 مؤرخ في 0993/01/06 جريدة رسمية رقم 08 صادرة في 1993/01/19.
7. المرسوم الرئاسي 99-240 مؤرخ في 1999/10/19 يحدد التعيين في الوظائف المدنية و العسكرية، جريدة رسمية رقم 76 مؤرخة في 1999/10/31.

## ب-المراسيم التنفيذية:

- 1-مرسوم تنفيذي 226/90 مؤرخ في 1990/07/25 يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، جريدة رسمية 31.
- 2-المرسوم التنفيذي رقم 228/90 مؤرخ في 1990/07/25 يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، جريدة رسمية رقم 1990/31 معدل ومتمم بموجب مرسوم رئاسي رقم 305/07 مؤرخ في 2007/09/29، جريدة رسمية رقم 61 مؤرخة في 2007/09/30 .
- 3-المرسوم التنفيذي 230/90 المؤرخ في 1990/07/25 و الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية ،جريدة الرسمية رقم 1990/31.
- 4-المرسوم التنفيذي رقم 344/90 المؤرخ في 1990/11/30 المتضمن تنظيم وتكوين وسير المجلس البلدي المؤقت، جريدة رسمية رقم 47 /1990.
- 5-المرسوم التنفيذي 149/92 المؤرخ في 1992/04/11 و المتعلق بإيقاف أعضاء المجالس الشعبية البلدية و الولائية .
- 6 -المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 1994/07/23 المحدد لأجهزة الإدارة العامة في الولاية و هيكلها، جريدة رسمية رقم 48 لسنة 1994.

## ثانيا :الكتب

1. بعلي محمد الصغير، الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، طبعة2013، الجزائر.
2. بعلي محمد الصغير، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، سنة 2005،الجزائر.
3. بعلي محمد الصغير ،الولاية في القانون الإداري الجزائري ،دار العلوم للنشر و التوزيع طبعة 2014. ،الجزائر.
4. بوضياف عمار ،التنظيم الإداري في الجزائر بين النظرية و التطبيق،جسور للنشر و التوزيع طبعة 1 سنة2010،الجزائر.
5. بوضياف عمار ،شرح قانون الولاية الجزائري 07/12 ،جسور للنشر و التوزيع ، طبعة 2012،الجزائر.
6. سائح سنقوقة ،قانون الإجراءات المدنية نصا و تعليقا وشرحا وتطبيقا ،دار الهدى ، الطبعة الأولى سنة2001 ،الجزائر..
7. شيهوب مسعود ،المبادئ العامة للمنازعات الإدارية ،نظرية الاختصاص،الجزء الثالث ، ديوان المطبوعات الجامعية ، طبعة 3 سنة2005. ،الجزائر.
8. شيهوب مسعود،أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على البلدية والولاية في الجزائر ،ديوان المطبوعات الجامعية ،سنة1986،الجزائر.
9. عشي علاء الدين،مدخل القانون الإداري ،الجزء الثاني ،النشاط الإداري،دار الهدى، سنة الطبع 2010،الجزائر.
10. عشي علاء الدين، مدخل القانون الإداري، الجزء الأول، التنظيم الإداري،دار الهدى، سنة الطبع 2010 ،الجزائر.
11. لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، دار المجدد للنشر والتوزيع طبعة 4، سنة 2010، الجزائر.
12. يخلف نسيم، الوافي في طرق التنفيذ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، سنة2014، الجزائر.

### ثالثا:المذكرات والرسائل الجامعية

1. سعيدي الشيخ،الدور التنموي للجماعات المحلية في الجزائر على ضوء التعددية السياسية ، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق ،جامعة سيدي بلعباس 2007/2006.
2. خليفني محمد ،النظام القانوني للتفويض الإداري في الجزائر،مذكرة ماجستير في القانون العام، جامعة تلمسان 2008/2007 .
3. تيشات سلوى ،اثر التوظيف العمومي على كفاءة الإدارات العمومية الجزائرية، مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية ،تخصص تسيير المنظمات ،جامعة بومرداس سنة 2010/2009 .
4. بلفتحني عبد الهادي ،المركز القانوني للوالي في النظام الإداري الجزائري،مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية ،جامعة قسنطينة سنة2011/2010.
5. بوطيب بن ناصر ،الرقابة الوصائية وأثرها على المجالس الشعبية البلدية في الجزائر، رسالة ماجستير في الحقوق ،جامعة ورقلة سنة 2011/2010 .
6. علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان موسم 2012/2011.
7. عيمور ابتسام ،نظام الوصاية الإدارية ودورها في ديناميكية الأقاليم ،مذكرة ماجستير في القانون العام ،فرع الإدارة العامة والقانون تسيير الأقاليم ،جامعة قسنطينة1 سنة 2013/2012.
8. سي يوسف احمد،صلاحيات البلدية ،رسالة ماجستير في القانون ،فرع تحولات الدولة، جامعة تيزي وزو سنة2013.
9. حبارة توفيق ،النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية07/12،مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات ماجستير أكاديمي ،الميدان العلوم القانونية والإدارية ،تخصص قانون إداري ،جامعة ورقلة 2013/2012.

10. عشاب لطيفة ،النظام القانوني للبلدية في الجزائر ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات  
ماستر أكاديمي ،الميدان الحقوق والعلوم السياسية ،تخصص قانون إداري ،جامعة ورقلة  
2013/2012 .

11. أمير حيزية ، الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية و الولاية  
الجديدين ، مذكرة مقدمة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي ،الميدان الحقوق والعلوم  
السياسية ،تخصص قانون إداري ،جامعة ورقلة 2013/2012 .

12. فدل حياة ،المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري ،مذكرة مكاملة من متطلبات  
نيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري ،جامعة بسكرة سنة  
2014/2013.

13. بابا محو احمد،علاقة الوالي بالجماعات الإقليمية و المصالح غير الممركزة للدولة ، مذكرة  
مقدمة لاستكمال متطلبات ماستر أكاديمي ،الميدان الحقوق والعلوم السياسية ،  
تخصص قانون إداري ،جامعة ورقلة سنة 2015/2014.

#### رابعاً:مواقع الكترونية

1. الزين منصور ،دروس المحاسبة العمومية من الموقع الالكتروني،

[WWW.UFC.adrar.net](http://WWW.UFC.adrar.net)

2. سعيدي الشيخ ،التنظيم الإداري المحلي ،مفهومه عناصر قيامه ومبررات تبنيه،المجلة الالكترونية  
للدراسات والأبحاث ، [www.droitplus.ma/index.php?option=com](http://www.droitplus.ma/index.php?option=com) ،

3. الموسوعة العربية، التفويض الإداري، على الموقع الالكتروني،

[www.arab-ency.com](http://www.arab-ency.com)

الصفحة	فهرس المواضيع
01	مقدمة
06	الفصل الأول: المركز الوظيفي للوالي
06	المبحث الأول: تعيين الوالي وانتهاء مهامه
07	المطلب الأول: تعيين الوالي
07	الفرع الأول: الفئات التي يعين منها الوالي
09	الفرع الثاني: شروط التعيين و أدواته
14	المطلب الثاني: انتهاء مهام الوالي
14	الفرع الأول: الأسباب العادية
16	الفرع الثاني: الأسباب غير العادية
17	المبحث الثاني: حقوق وواجبات الوالي
17	المطلب الأول: حقوق الوالي
17	الفرع الأول: الحقوق المالية و العينية
19	الفرع الثاني: الحقوق و المزايا الأخرى
21	المطلب الثاني: واجبات الوالي
21	الفرع الأول: واجبات الوالي أثناء الخدمة
23	الفرع الثاني: واجبات الوالي بعد نهاية الخدمة
25	الفصل الثاني: سلطات و صلاحيات الوالي
25	المبحث الأول: سلطات و صلاحيات الوالي كممثل للدولة
25	المطلب الأول: سلطات و صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و التنفيذ
26	الفرع الأول: سلطات و صلاحيات الوالي في مجال التمثيل
28	الفرع الثاني: سلطات و صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ
30	المطلب الثاني: سلطات و صلاحيات الوالي في مجال الضبط
30	الفرع الأول: سلطات و صلاحيات الوالي في مجال الضبط الإداري

33	الفرع الثاني: سلطات و صلاحيات الوالي في مجال الضبط القضائي
34	المبحث الثاني: سلطات و صلاحيات الوالي كمثل للولاية
34	المطلب الأول: سلطات تمثيل الولاية
34	الفرع الأول: تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية
35	الفرع الثاني: تمثيل الولاية أمام القضاء
36	الفرع الثالث رئاسة إدارة الولاية
38	المطلب الثاني : تنفيذ و إعلام مداوات المجلس الشعبي الولائي
38	الفرع الأول: تنفيذ مداوات المجلس الشعبي الولائي
40	الفرع الثاني: إعلام مداوات المجلس الشعبي الولائي
42	المبحث الثالث: سلطات الوالي في تفويض اختصاصاته
43	المطلب الأول: أنواع التفويض
44	الفرع الأول: تفويض الاختصاص
44	الفرع الثاني: تفويض التوقيع
45	الفرع الثالث: الفرق بينهما
46	المطلب الثاني: الهيئات المفوض إليها
46	الفرع الأول: الأمين العام للولاية
47	الفرع الثاني: رئيس ديوان الوالي
48	الفرع الثالث: رئيس الدائرة
50	الفرع الرابع: أعضاء مجلس الولاية
52	الفصل الثالث: علاقة الوالي بالهيئات المحلية المنتخبة
52	المبحث الأول: الوصاية المشددة للوالي على المجلس الشعبي البلدي
53	المطلب الأول: الوصاية على الأشخاص
54	الفرع الأول: التوقيف
56	الفرع الثاني: الإقالة
58	الفرع الثالث: الإقصاء

## فهرس المواضيع

59	المطلب الثاني: الوصاية على الهيئة
60	الفرع الأول: حالات حل المجلس الشعبي البلدي
62	الفرع الثاني : إجراءات حل المجلس الشعبي البلدي
63	الفرع الثالث: الهيئة المستخلفة للمجلس الشعبي البلدي بعد الحل
65	المطلب الثالث: الوصاية على الأعمال
66	الفرع الأول: المصادقة على مداوالات المجلس الشعبي البلدي
68	الفرع الثاني: إلغاء مداوالات المجلس الشعبي البلدي
71	الفرع الثالث: سلطة الحلول
75	المبحث الثاني : هيمنة الوالي على المجلس الشعبي الولائي
76	المطلب الأول: رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي
76	الفرع الأول: المصادقة على مداوالات المجلس الشعبي الولائي
78	الفرع الثاني: إبطال مداوالات المجلس الشعبي الولائي
80	الفرع الثالث: إثارة بطلان مداوالات المجلس الشعبي الولائي
81	المطلب الثاني : خضوع المجلس الشعبي الولائي للوالي في المجال المالي
81	الفرع الأول: سلطة الوالي في إعداد الميزانية
82	الفرع الثاني: سلطة الوالي في تنفيذ الميزانية
83	الفرع الثالث: سلطة الحلول المالي
83	المطلب الثالث : ضعف مركز رئيس المجلس الشعبي الولائي أمام مركز الوالي
84	الفرع الأول: من ناحية تمثيل الولاية
85	الفرع الثاني: من ناحية الأمر بالصرف
86	الفرع الثالث: من ناحية الإدارة
89	الخاتمة
92	قائمة المراجع
99	فهرس المواضيع