جامعة زيان عاشور الجلفة

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

الإزدواجية الوظيفية للوالي في الاحادية و التعددية الحزبية في الجزائر

مذكرة ضمن متطلبات

نيل شهادة الماستر حقوق تخصص دولة و مؤسسات

إعداد الطالب: **إشراف الدكتور:**

براهيمي سعد **سالمي عبد السلام**

أ. بن مسعود أحمد ..... رئيسا

د. سالمي عبد السلام..... مقررا

د. جعلاب كمال ..... مناقشا

الموسم الجامعي 2016/2015

بسم الله الرحمن الرحيم

كلمة شكر

نتوجه بأول شكر إلى المولى عزوجل و نحمده على أن منحنا العقل و القرار السليم و ألهمنا الصبر و مكننا من انجاز هذا العمل المتواضع و الذي ما كنا لنتمه لولا القوة و المقدرة التي أعطانا للوصول إلى هذا المستوى .

و ننتهز هذه الفرصة لنتقدم بالشكر و التقدير إلى الأستاذ المشرف سالمي عبد السلام على نصائحه و دعمه لنا في إعداد هذه المذكرة .

و عرفانا بالجميل نتقدم بخالص شكرنا إلى الأستاذ الدكتور ضيفي النعاس الذي قدم لنا يد العون .

و في الأخير نتوجه بالشكر الجزيل إلى كل من ساعدنا من قريب أو بعيد على انجاز هذا البحث

اهداء

أهدي ثمرة جهدي هذا: إلى نور القلوب وسيد الوجود، سيدنا محمد صلى الله عليه وسلم.

-إلى أنبع زهرة تفتحت لي في هذا الوجود، إلى ألمع ذرة تحدق لها العيون إلى أحن وأرق أم في الدنيا...أمي العزيزة.

-إلى أعظم أب أعتز به في حياتي،إلى من كان دائما سندا لي في كل عمل أقوم به،إلى أنبل وأحن أب في الدنيا ...أبي رحمه الله.

إلى كل أفراد أسرتي كبيرا و صغيرا

إلى كل أصدقاء العمل و الدراسة

إلى كل من سعتهم ذاكرتي ولم تسعهم مذكرتي.

مقدمة

مقدمة :

يتأثر الأسلوب الذي تنتهجه الدولة في تنظيمها الإداري بظروفها الاقتصادية و الاجتماعية و السياسية و التاريخية و درجة الأخذ بمبادئ و الديمقراطية و الإدارة في تحسين أسلوب الإدارة العمومية .

و لذلك كانت البداية في الدولة الحديثة ، تركيز جميع الهيئات الإدارية في يد السلطة الإدارية المركزية على مستوى العاصمة ، فلما استقرت الدولة و زال كل خطر يهددها، و تعددت الواجبات الملقاة على عاتقها من جهة و تنوعت الخدمات التي تؤديها للأفراد في صورة مرافق عمومية من جهة ، فلقد أصبح من العسير على السلطة المركزية ، أن تنهض وحدها بتلك الأعباء في كافة أرجاء الدولة، ضف إلى بروز إدارة شعبية تريد المشاركة (عن طريق الانتخاب في ممارسة السلطة على المستوى المحلي).

و كل هذه الأسباب قامت الدولة بعد ذلك بإشراك المواطنين في إدارة هذه الخدمات عن طريق إنشاء هيئات إدارية محلية ، حتى تتفرغ الحكومة في العامة للأمور التي تهم الدولة كلها، و الجزائر إحدى هذه الدول الحديثة التي أخذت بثورتي المركزية و اللامركزية في تنظيمها الإداري ، و هذه الخيرة تعني توزيع الوظائف الإدارية بين السلطة المركزية في العاصمة و بين هيئات محلية ، و التي تقوم على وضع سلطات أخذ القرار بيد هيئات معينة و منتخبة من طرف المواطنين ، و اعتمدت الدولة في سبيل ذلك كل ممثليها و أعوانها ، و أضفت عليهم الطابع اللامركزية بإسناد مهام التسيير لهذه الأقاليم و لو بطريقة غير مباشرة ، و بذلك يعد الوالي في التنظيم الإداري الجزائري جهاز لعدم التركيز

مقدمة :

أهمية الموضوع :

و انطلاقا مما تقدم تعود أهمية الموضوع إلى الموقع الذي يحتله الوالي في النظام الإداري باعتباره وسيلة الاتصال الدائم بين السلطة المركزية من جهة و الولاية و البلديات المكونة لها من جهة أخرى، و هذا الخيار يهدف إلى الحفاظ على وحدة السياسة العامة في البلد و تكريسا لمبدأ عدم تجزئة السلطة بالإشراف على تسييره هذه الأقاليم عن طريق الوالي دون تكون مرزبة منها و اللامركزية قد يخلق التداخل بين هاتين الصفتين و هو ما قد يمس بحسن سير الجماعات المحلية بصورة مستقلة، و يخلق نوع من التعارض بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية خاصة على ضوء التعددية السياسية ، إذا غالبا ما يحدث على الازدواج الوظيفي للوالي أهمية بالغة في تنفيذ السياسة الحكومية التنوعية.

فإن إشكالية البحث هي : ما هي انعكاسات الازدواجية للوالي على العمل و التنظيم الإداري في الجزائر إبان الأحادية و التعددية الحزبية ؟

التساؤلات الفرعية :

1. ما هو المركز القانوني للوالي في التنظيم و العمل الإداري؟
2. ماهي القرارات الإدارية التي يملكها بصفة إدارية ؟
3. ماهي شروط تولي منصب الوالي في الجزائر؟
4. هل الوظائف السياسية للوالي تغيرت بعد التعددية الحزبية في الجزائر ؟

فدول حياة : المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري ، رسالة لنيل شهادة ماستر تخصص قانون إداري، جامعة خيضر بسكرة : 2014/2013

و للإلمام بهذه الموضوع بتقسيم عملنا هذا إلى

الفصل الأول : الوظائف السياسية للوالي في الأحادية و التعددية الحزبية مصطلح التعددية الحزبية فتح مجال المشاركة السياسية للأحزاب و ذلك بعد إقرار دستور 23 فيفري 1989

معيار تقسيم هذا الفصل هو الأحادية و التعددية جمعت كل الوظائف السياسية للوالي زمني : الأحادية و التعددية الحزبية[1]

أما الفصل الثاني : فتعرضنا إلى الوظائف الإدارية للوالي في عهد الأحادية[2] ، و في عهد التعددية الحزبية

أما فيما يخص التعريف القانوني لمركز الوالي في النظام الإداري و السياسي الجزائري ، فسيتم التطرق إليه ، أثناء التكلم عن الوظائف دون الحاجة إلى إقرار مبحث تمهيدي لتعريف مركز الوالي من النصوص القانونية الجزائرية فقط دون التطرق إلى الجوانب المقارنة .

أما عن أسباب اختيارنا الموضوع فهناك أسباب ذاتية و أسباب موضوعية

[1] - مصطلح التعددية ، مصطلح سياسي يقصد به التعددية الحزبية و ذلك بعد إقرار دستور 23 فيفري 1989

[2] - الأحادية ، مصطلح ليس قانوني ، مصطلح سياسي ، و المراد به في هذه المذكرة هو نهج الحزب الواحد ، و هو جبهة التحرير الوطني من الفترة الممتدة بين 1963 إلى 1989

الأسباب الذاتية :

الرغبة في الإطلاع على النظام القانوني الذي يخضع له الوالي ضمن قانون الولاية، و مدى تجسيده لنظام اللامركزية الإدارية ، و معرفة مدى الازدواج الوظيفي للوالي بين الأحادية و التعددية الحزبية

معرفة القانون الجديد للولاية و ما الجديد فيما يخص هذا الموضوع

الأسباب الموضوعية : تتمثل في

المحاولة من خلال هذا البحث الكشف عن النصوص القانونية و التنظيمية و محاولة تحليلها حسب اجتهاد فقهاء القانون الإداري الجزائري ، و ذلك إعطاء صورة كافية عن الازدواج الوظيفي للوالي سواء كان في عهد الأحادية و التعددية الحزبية

المنهج المتبع

اتبعنا المنهج الوصفي و التحليلي و المنهج التاريخي

الدراسات السابقة :

و ما اعتمدناه كدراسة سابقة لبحثنا هذا يتمثل أساسا في

كتاب علاء الدين عيسى، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، دار الهدى ، الجزائر ، 2006

بلفتحي عبد الهادي ، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية و الإدارية ، جامعة قسنطينة، 2011-2010

الفصل الأول :

الوظائف السياسية للوالي في الجزائر

مقدمة الفصل الأول:

يعتبر الوالي الموظف السامي الوحيد على المستوى المحلي،; الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي دون التقيد بشرط الاستشارة القبلية كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية، إلا أن الدستور لم يمكنه من قاعدة دستورية متينة.

وسنحاول دراسة المركز الاداري للوالي في المباحث الآتية:

المبحث الأول :ماهية منصب الوالي

المبحث الثاني :علاقة الوالي بالأجهزة المركزية

المبحث الثالث: علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة

المبحث الرابع : الرقابة على الوالي

المبحث الأول :ماهية منصب الوالي.

لا يوجد تعريف محدد لمنصب الوالي، لكنه لا يخلو من الإشارة إليه ، فقد جاء في المادة 92 من القانون 09/90 المتعلق بالولاية ، بأن الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة على مستوى الولاية .

و عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 230/90 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، المعدل و المتمم أن " الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في الولاية "[1].

و سوف نتطرق في هذا المبحث إلى تعيين الوالي و انتهاء مهامه بالإضافة إلى الصلاحيات المنوطة به

المطلب الأول :تعريف منصب الوالي:

إن مصطلح الوالي له العديد من المعاني تختلف باختلاف طبيعة التعريف بين التعريفات اللغوية والمستمدة أساسا من الشريعة الإسلامية، وتعريفات قانونية واردة في النصوص المختلفة و هذا ما سنبينه من خلال الأتي:

الفرع الاول :التعريف اللغوي والشرعي.

الوالي اسم من أسماء الله الحسنى وقد ورد في القرآن الكريم كقوله تعالى:" **لَهُ مُعَقِّبَاتٌ مِّن بَيْنِ يَدَيْهِ وَمِنْ خَلْفِهِ يَحْفَظُونَهُ مِنْ أَمْرِ اللَّهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا مَا بِأَنفُسِهِمْ ۗ وَإِذَا أَرَادَ اللَّهُ بِقَوْمٍ سُوءًا فَلَا مَرَدَّ لَهُ ۚ وَمَا لَهُم مِّن دُونِهِ مِن وَالٍ**"[2]

كما ورد مصطلح ولي في العديد من الآيات الكريمة كقوله تعالى: " **أَلَمْ تَعْلَمْ أَنَّ اللَّهَ لَهُ مُلْكُ السَّمَاوَاتِ وَالأَرْضِ وَمَا لَكُمْ مِنْ دُونِ اللَّهِ مِنْ وَلِيٍّ وَلا نَصِيرٍ**"[3]

[1]- المادة 4 من المرسوم التنفيذي 230/90 المنشور في الجريدة الرسمية .العدد 31.سنة 1990، ص 52

[2] - سورة الرعد، الآية 11

[3] - سورة البقرة، الآية 107

وقد عرف في لسان العرب على انه " ولي الوالي البلد وولي الرجل البيعة ولاية فيهما و أوليته معروف، وتقول فلان ولي وولي عليه كما تقول ولاها لأمير عمل كذا و ولاه بيع الشيء وتول العمل أي تقلد" ، وقد عرفه فقهاء الشريعة أن(الوالي الذي تول الأمور وملك الجمهور)كما عرف بأنه (المالك للأشياء و المتولي لها) وقد ورد في سنة رسول الله مصطلح الوالي و يعني به الحاكم أو الخليفة الذي يخلف رسول الله صلى الله عليه و سلم وذلك من خلال ما جاء في الحديث(اشهد الله على الوالي من بعدي لما رق على جماعة المسلمين ورحم صغيرهم واجل كبيرهم وأعطى عمالهم لا يضرم فيذلهم ولا يحمدهم فيقطع نسلهم ولا يغلق بابه دونهم فيأكل قويهم ضعفيهم ولا يجعل المال دولة بين الأغنياء منهم ألا هل بلغت اشهد) كما عرف الوالي بأنه الإمام المنصوب للولاية ، وإنما سمي واليا لأنه يوالي الأمر دون إهمال .

الفرع الثاني :التعريف القانوني.

كما سبق البيان أن النصوص القانونية والتنظيمية ، و على الرغم من كثرتها و تنوعها إلا أنها لم تضع تعريفا محددا لمنصب الوالي،لكن هذا لا يعني خلوها تماما من الإشارة إليه، فقد جاء في المادة 92 من القانون 09/90 ، المتعلق بالولاية بان الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 230/90 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، المعدل والمتمم بان الوالي هو ممثل الدولة و مندوب الحكومة في الولاية ، كما تم تعريف الولي بأنه جهاز لعدم التركيز الإداري و بأنه الواسطة الحتمية بين الإدارة المحلية و السلطة المركزية و انه رجل القرار والميدان بالولاية ،وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأطراف[1] ، ورغم هذه المحاولات التي لا تعد تعريفات حقيقية لمنصب الوالي بل هي مجرد صفات يتصف

[1] - محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة، الجزائر، 2004، ص 125

بها ، وغياب تعريفات فقهية لهذا المنصب إلا أننا سنحاول وضع تعريف دقيق لهذا المنصب ، وذلك بعد دراسة الطبيعة القانونية له من خلال نظام تعيينه و انهاء مهامه ،ومدى التصاق هذا المنصب بنظام الوظيفة العامة من عدمها بالنظر إلى الواجبات المفروضة عليه والحقوق التي يقررها القانون.

المطلب الثاني : تعيين الوالي و انتهاء مهامه :

سوف نتطرق في هذا المطلب إلى الجهة المختصة بالتعيين بالإضافة إلى الشروط المطلوبة في تعيين الوالي و صلاحياته بمناسبة تعيينه .

الفرع الأول : تعييـن الوالــي :

عن منصب الوالي كما سلف الذكر ، يعد من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف في الدولة ، لذا فقد نص الدستور في مادته 78 على أن منصب الوالي يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره ، كما لا يجوز له تفويض ذلك إلى غيره (م87) و قد تنهى مهام الولاة لسبب من الأسباب .

أولاً : الجهة المختصة بتعيين الوالي :

حسب المادة 78 من الدستور ، يتم تعيين الولاة من قبل رئيس الجمهورية منفردًا ، وذلك بموجب مرسوم رئاسي .

أن مسالة التعيين في منصب الوالي ، قبل صدور المرسومين 99-239 و 99-240 الرئاسيين ، تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء ، هذا على ضوء[1] المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230 ، يكون هذا الإقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص و مبررات الإجراء المقترح .

[1]- أ. علاء الدين عشي ، مدخل القانون الإداري ، الجزء الأول ، التنظيم الإداري ، دار الهدى ، عين مليلة.الجزائر ، 2009 ، ص.91

أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء ، و دون اقتراح من أية جهة كما يتضح على أنه " وفقا لحكام المواد 78 المقاطع 1 و من 4 إلى 9 من الفقرة الأولى و الثانية " و 101 و 164 و 172 من الدستور[1] .

ثانيـًا : الشروط المطلوبة في تعيين الوالي :

منصب الوالي يعد من المناصب السياسية من حيث التعيين ، إلا أنه يخضع بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي 90-226[2] ، الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة و واجباتهم ، إلى المبادئ و الشروط العامة التي تحكم الوظيفة العامة المذكورة في المادة 31 من المرسوم رقم 85-59 المتضمن القانون الأساسي النموذجي لعمال المؤسسات و الإدارات العمومية .

فتنص المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 على أنه " لا يعين احد في وظيفة عليا في الدولة إذا لم تتوفر فيه شروط الكفاءة و النزاهة ".

و يجب أن يتوفر فيه على الخصوص ما يأتي :

أ- أن يستوفي الشروط العامة للإلتحاق بوظيفة عمومية ، على النحو الذي يحدده التشريع و التنظيم الجاري بهما العمل .

ب- أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك[3] .

ج- أن يكون قد مارس العمل مدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات و الإدارات العمومية أو في المؤسسات و الهيئات العامة .

كما تنص المادة 143 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230 على أنه " يعين الولاة من بين : - الكتاب العاملين للولايات

- رؤساء الدوائر

---

[1]- أ. علاء الدين ، المرجع السابق ، ص.92

[2]- المرسوم التنفيذي رقم 90-226 المتعلق بتحديد حقوق العمال الممارسين للوظائف العليا ، المنشور في الجريدة الرسمية رقم 31 ، سنة 1990

[3]- أ. علاء الدين ، مرجع السابق ، ص.92

غير أنه يمكن أن يعين 5 ٪ من أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة " .

إنه لا يوجد حاليا – نص قانوني يبين و يحدد الشروط الموضوعية والمعايير التي يتم بموجبها تعيين الولاة ، ذلك أن الطبيعة المزدوجة لمهمة الوالي (إدارية و سياسية) تجعل عملية وضع قانون أساسي له من الأمور المعقدة[1].

الفرع الثاني : إنتهاء مهام الوالي :

أن القاعدة الأساسية و المعمول بها هي قاعدة توازي الأشكال ، و التي تقضي بوحدة جنة التعيين ، و جهة إنهاء المهم وفقًا لنفس الأشكال و الإجراءات ، و عليه فلرئيس الجمهورية وحده إنهاء مهام الولاة بمقتضى مرسوم رئاسي [2] .

و طبقًا للقواعد العامة في الوظيفة العامة ، هناك طرق عادية لإنتهاء مهام الوالي و طرق أخرى غير عادية .

أولاً : الطرق العادية :

- **الوفاة :** و هو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل لوظيفة ، فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها ، غير أنه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الإمتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف على العكس من الإستقالة التي يتخلى فيها طالبها على كافة حقوقه و لا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته .

ثانيًا : الطرق غير العادية :

أ- **إنهاء المهام (الإقالة) :** يتم إنهاء مهام الولاة من قبل رئيس الجمهورية بموجب مرسوم رئاسي يحمل نفس الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين ، و تكون هذه المراسيم غالبًا دون تسبيب أو تبرير لإنهاء المهام ، بحيث يستعمل رئيس

[1]- أ.علاء الدين ، المرجع السابق ، ص.93

[2]- أ.د.محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري (التنظيم الإداري، النشاط الإداري)، دار العلوم للنشر و التوزيع ، عنابة ، بدون طبعة ، 2004 ، ص.191

الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين ، و الذي يعد مظهرًا من مظاهر السلطة الرئاسية التي تحكم الوالي ، و هو ما يطلق عليه فقها بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفة ، و الذي قد يقوم على إحدى الأسباب التالية :

- عدم الكفاية و الصلاحية المهنية ، بعدم إثبات جدارة في التسيير و القيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه .
- عدم اللياقة الصحية ، أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقد إحدى حواسه .
- عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية و هو ما أشرنا إليه ، بمعنى التعيينات السياسية أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة[1] لتنفيذ برنامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية .

و قد عاب البعض على أن أسلوب إنهاء المهام الذي يقوم على اعتبارات شخصية و سياسية و ذلك على إثر تعاقب الحكومات و السياسات قد يعيق العمل و النشاط الإداري الذي يفترض فيه الإستمرارية .

ب- **الإستقالة** : و قد يكون انتهاء مهام الوالي ، بموجب استقالة يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين ،و يكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الإستقالة في الوظيفة العامة ، مع أنه لم يصادفنا خلال بحثنا هذا وجود استقالة بالمعنى الفني لها و إنما تكون هذه الإستقالة مكللة بمرسوم رئاسي ينهي المهم لطالبها.

ج- **سبب إلغاء المنصب** : و هو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 بعبارة " إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كأن يشغلها أحد العمال أو ألغي

[1]- أ. علاء الدين ، المرجع السابق ، ص.94

الهيكل الذي كأن يعمل فيه ، فإنه يحتفظ بمرتبه مدة سنة ، ثم يوضع بعدها في حالة عطلة خاصة ... و ينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل " .

و يعد ذلك سببًا منطقيا لإنهاء المهام حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل ، و نأخذ على سبيل المثال على هذه الحالة الإلغاء الضمني لمنصب والي ولاية الجزائر بعد صدور[1] الأمر 97-14 المتعلق بالتنظيم الإقليمي لولاية الجزائر ،و الأمر 97-15 المتضمن القانون الأساسي الخاص بمحافظة الجزائر الكبرى ، بحيث تم إلغاء منصب والي الولاية و تعويضه بمنصب الوزير المحافظ[2] .

لأنه خالف المواد 15 الفقرة الأولى و المادة 18 الفقرة الثانية والمادة 78 البند التاسع و المادة 79 الفقرة الأولى و المادة 101 الفقرة الثانية من الدستور .

فالدستور إعترف فقط بالوجود القانوني للولاية و البلدية دون سواهما ، ثم بناءً على قرار المجلس الدستوري بادر رئيس الجمهورية إلى إصدار الأمر 2000-01 المؤرخ في أول مارس 2000 الجريدة الرسمية رقم 09 لسنة 2000.

و بموجبه عادت الأمور إلى نصابها الطبيعي ، فقد أعلنت المادة 01 منه بأن ولاية الجزائر تخضع إلى الأحكام المطبقة على جميع الولايات و لا سيما قانون 90-09 المؤرخ في 02 أفريل 1990[3].

[1]- أ.علاء الدين ، المرجع السابق ، ص.95

[2] - و لكن المرسوم 90-226 الغي بالأمرين 97-14 و 97-15 و ذلك غير دستوري فهو مخالف للدستور ، فقد صرح المجلس الدستوري بعدم دستورية الأمر 97-15 المنشور في الجريدة الرسمية رقم 07 لسنة 2000

[3]- أ.د.عمار بوضياف ، المرجع السابق ، ص.192و 193.

المطلب الثالث : صلاحيات الوالي

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص ،حيث يحوز على سلطات بصفته هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي ، كما يمارس سلطات أخرى باعتباره ممثلا للدولة

الفرع الأول : سلطات الوالي بصفته ممثلا للولاية

وبهذه الصفة يقوم الوالي بممارسة الصلاحيات الأساسية التالية :

أولا : تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

وذلك بموجب إصدار قرارات ولائية باعتباره جهاز تنفيذي لها يصادق عليه جهاز المداولة (مجلس الشعبي الولائي) [1].

وهذا ما جاء به نص المادة 102 من قانون الولاية 07/12 "يسهر الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها " [2] .

ثانيا : الإعلام

يلزم قانون الولاية الوالي بضرورة اطلاع وإعلام المجلس الشعبي الوطني بوضعيته ونشاطات الولاية وذلك عن طريق :

- اطلاع رئيس المجلس بين الدورات بانتظام عن مدى تنفيذ مداولات المجلس .
- تقديم تقرير حول مدى تنفيذ المداولات عند كل دورة عادية
- تقديم بيان سنوي للمجلس يتضمن نشاطات مصالح الدولة في الولاية من جهة ونشاطات مصالح الولاية زمن جهة أخرى ، والذي يمكن أن ينتج عن مناقشة رفع لائحة إلى السلطة الوصية (الوزير) [3].

[1] محمد الصغير بعلي القانون الإداري ، التنظيم الإداري ، النشاط الإداري ، مرجع سابق ، ص 191 .
[2] انظر المادة 102 من قانون الولاية 07/12 .
[3] المرجع نفسه ، ص 191 .

ثالثا : يمثل الوالي الولاية

في تجميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها .

ويؤدي باسم الولاية ، طبقا لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ، ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك[1] .

رابعا : يمثل الوالي الولاية أمام القضاء

خامسا : يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها وهو الأمر بصرفها .

سادسا : يسهر الوالي على وضع المصالح الولائية ومؤسساتها العمومية وحسن سيرها ويتولى تنشيط ومراقبة نشاطاتها للتشريع والتنظيم المعمول بهما .

سابعا : يقدم الوالي أمام المجلس الشعبي الولائي بيانا سنويا حول نشاطات الولاية يتبع بمناقشة .

ثامنا : يمكن أن تنتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية وإلى القطاعات المعنية.

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة

الصلاحيات التنفيذية للوالي : بالإضافة إلى السلطات والصلاحيات التي يتمتع بها الوالي على المستوى المحلي بوصفه ممثلا لهذه المجموعة (الولاية) ، فإنه يتمتع بصلاحيات أكثر اتساعا إذا ما كان ممثلا للسلطة اللامركزية ، فهو وكما يرى الفقه القانوني ، يعد سلطة لا تركيزية ، وله صلاحيات جد واسعة تجعل من الولاية جهازا

[1] أنظر المواد 105-106- من قانون الولاية 07/12 .

وتابعا له ، وهذه الصلاحيات ليست مضبوطة في قانون معين ، بل نجدها متناثرة بين مختلف النصوص القانونية والتنظيمية على اختلاف القطاعات التي هي في حقيقة الأمر تدخل ضمن دائرة اختصاصه والتي لم يحددها القانون تحديدا إيجابيا بل لجا إلى التحديد السبب باستثناء بعض القطاعات والمسائل زمن مجال صلاحيات الوالي ، وهذا في موضوع [1] .

المادة 111 من قانون الولاية 07/12 " ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمخالف قطاعات النشاط في الولاية ، غير انه يستثني :

أ. العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي .

ب.وعاء الضرائب وتحصيلها .

ج. الرقابة المالية

د. إدارة الجمارك

هـ. مفتشية العمل

و. مفتشية الوظيفة العمومية

ز. المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقليم الولاية ، تحدد كيفيات تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم [2] .

والحكمة زمن إنشاء هذه القطاعات واضحة وجلية إذن كافة القطاعات التي ذكرها المشرع في نص المادة 111 هي قطاعات ذات نشاط وطني وأهميتها ليست محددة

[1].علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 96-97 .
[2] أنظر المادة 111 من قانون الولاية 07/12 .

في إقليم ولاية واحدة لذا وجب توحيد الجهة المشرفة على رقابتها وتسييرها لضمان حسن سيرها وأدائها .

هذا بالنسبة لحدود اختصاصات الوالي وما يخرج عن دائرة اختصاصه ،أما اختصاصاته الواسعة والكثيرة جدا لكونه هو ذي الحكومة والسلطة المركزية في إقليم الولاية ، فيتولى تنفيذ القوانين والتنظيمات والسهر على حماية الحقوق والحريات [1].

وها ماجاءت به نص المادة 113 من قانون الولاية " يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية[2] " .

ويقوم الوالي حال قيامه بمهامه هذه بتنفيذ العديد من النصوص من قوانين وتنظيمات وقرارات [3].

أولا : تنفيذ القوانين

القانون العادي يقصد به مجموعة القواعد التي يضعها البرلمان وفق لما يخوله الدستور من اختصاص عام أو محدود في مجال التشريع وهذه القواعد القانونية تلي الدستور من حيث تدرجها في السلم القواعد القانونية فلا يجوز لها مخالفة إحكامه وإلا كانت قواعد قانونية أو مادية ، ونميز بين نوعي من القوانين : القانون العضوي والقانون العادي

الوالي ملزم بتنفيذ القانون بنوعيه العادي والعضوي طبقا للأحكام العادية التي نضمها القانون المدني إذ لا تبدأ القوانين بالسريان إلا بعد نشرها في الجريدة الرسمية وتكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد يوم كامل من تاريخ نشرها وفي النواحي الأخرى بعد يوم من وصول الجريدة الرسمية إلى مقر الدائرة ، والوالي على علاقة دائمة بكل

[1] علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 98 .
[2] أنظر المادة 113 من قانون الولاية 07/12 .
[3].علاء الدين عشي ، المرجع السابق ، ص 98 .

القوانين القديمة والجديدة وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على صعيد الولاية .

ثانيا : التنظيمات

يقصد بالتنظيمات المراسيم الرئاسية والحكومية وهي من صميم الصلاحيات الدستورية التي تتمتع بها السلطة التنفيذية والرئيس الجمهورية سلطة تنظيمية خولها لها الدستور ولكن الوزراء لا يحزون على سلطة التنظيم إلا في حدود التوقيع المجاور ،والتفويض التنظيم حيث يكلف بالتنظيم بناء على تفويض أما القرارات المشتركة للوزراء والتي تصدر في شكل مباشر فلا ترق إلى مرتبة التنظيمات وكذلك التعليمات والقرارات الوزارية والمتعلقة بالتسيير التقني والمهني لمصالحهم [1].

ثالثا : قرارات الوالي

تكتسب الولاية طبقا للمادة الأولى من قانون الولاية 07/12 " الشخصية المعنوية مما يستلزم بالضرورة تعيين نائب يعبر عن إرادتها كما تقضي بذلك المادة 50 من القانون المدني [2].

وهو ما أشارت إليه المادة 105 من قانون الولاية ، " يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية حسب الأشكال والشروط المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها " .

ويؤدي باسم الولاية طبقا لأحكام هذا القانون كل أعمال إدارة الأملاك والحقوق التي تتكون منها ممتلكات الولاية ويبلغ المجلس الشعبي الولائي بذلك وعلى كل فإن "

[1] بمفتحي عبد الهادي، المركز القانوني لموالي في النظام الإداري" ، رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 2010-2011، ص 53

[2] محمد الصغير بعلي ،القرارات الإدارية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ، جامعة عنابة الجزائر ، بدون طبعة ، ص 28-29 .

الازدواجية في الاختصاص التي يتمتع بها الوالي كممثل للولاية تارة وللدولة تارة أخرى ، يسمح بتقسيم قرارات الوالي إلى نوعين بناء على نص المادة 58 من قانون الولاية ، " يصدر الوالي قرارات من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول والثاني من هذا الباب .

كما تنشر القرارات المتضمنة التنظيمات الدائمة إذا كانت تكتسي طابعا عاما وفي حالة المخالفة تبلغ للمعيين دون المساس بآجال الطعون المنصوص عليها في القوانين المعمول بها ، وتدمج ضمن مدونته القرارات الإدارية الخاصة بالولاية ، كما يمكن للوالي تفويض توقيعه لكل موظف حسب الشروط والأشكال المنصوص عليها في القوانين والتنظيمات المعمول بها [1].

ولعل أهم فائدة لتمييز بين نوعي قرارات الوالي إنما هو عدم اشتراط توقيع عريضة استئناف أمام مجلس الدولة من طرف محام في ما يصدر من قرارات قضائية عن الغرفة الإدارية الجهوية المختصة بالطعن فيها بالإلغاء في قرارات الوالي التي يتخذها كممثل للدولة ، خلاف لتلك التي يتخذها كممثل للولاية ، حيث يشترط من حيث الإجراءات ضرورة توقيع عريضة الاستئناف من طرف محام مقبول أمام المحكمة العليا ومجلس الدولة ، تحت طائلة رفض الاستئناف شكلا .

كما يترتب أيضا على ذلك التمييز ترتيب مسؤولية الدولة عن الإضرار الناجمة جراء قرارات الوالي كممثل للدولة ، بينما تتحمل مسؤولية التعويض الولاية إذا ما أصدرت قرارات الوالي تمثيلا لها[2].

[1] أنظر المواد 105-124-125-126 من قانون الولاية .
[2] محمد الصغير بعلي ، القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، 29 .

وتتمثل أهم الاختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في :

1- الضبط (الشرطة)

كما هو الشأن بالنسبة لرئيس المجلس الشعبي البلدي فإن الوالي يتمتع بالعديد من السلطات الولاة في مجال الضبط القضائي .

2- الضبط القضائي : police judiciaire

لقد خولت المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائرية سلطات الولاة في مجال الضبط القضائي ،مع أحاطتها بجملة من القيود من أهمها :

- ممارسة الوالي لسلطة الضبط القضائي في حالة وقوع جناية أو جنحة ضد أمن الدولة .
- توافر حالة الاستعجال
- عدم علمه أن السلطة القضائية قد أخطرت بوقوع الجريمة .
- وحتى هذه الحالة فإن سلطة الوالي مقيدة من حيث الزمان ، وذلك انه يجب على الوالي أن يبلغ وكيل الجمهورية خلال مدة أقصاها 48 ساعة متخليا بذلك من جميع الإجراءات للسلطة القضائية المختصة [1].

المبحث الثاني :علاقة الوالي بالأجهزة المركزية

لدراسة هذا المبحث، وجب بداية التطرق إلى علاقة الوالي بكل من رئيس الجمهورية في (مطلب أول)، ثم بالحكومة عن طريق الأجهزة الحكومية من وزارات وتفرعاتها الإقليمية في (مطلب ثاني.)

[1] محمد الصغير بعلي ، قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، مرجع سابق ، ص 193 .

المطلب الأول :علاقة الوالي برئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية، فله سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابيا وتكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية[1]

وكذلك رئيس الجمهورية هو الضامن لأمن الدولة، وهذا الامتياز ذو الطابع السياسي أساسا لو نتائج إدارية هامة فمن آثاره في حالة التهديد ضد أمن الدولة ، زيادة سلطاته بصورة كبيرة بشكل تسمح لو باتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري[2]

واذا تطرقنا إلى علاقة الوالي برئيس الجمهورية نجد أنه ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بينهما ، ماعدا مسألة التعيين وانهاء المهام كما سبق بيان ذلك ، إلا أنه توجد علاقة غير مباشرة عن طريق الحكومة باعتبار رئيس الجمهورية هو القائد التنفيذي الأول ، ويمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق الحكومة[3] ، كما يمارسها عن طريق الولاة الذين يتولون تنفيذ ما قد يصدر عنه من أعمال على مستوى الولايات ، وباعتبار الولاة الأداة الفعالة على مستوى الولايات فيم يعممون سياسيا على دعم سياسة رئيس الجمهورية ، وذلك ما يبرر الإجتماعات الدورية التي يستدعى فيها الولاة للاجتماع مع رئيس الجمهورية.

المطلب الثاني :علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية لوزارة

سنتناول في هذا المطلب فرعين اثنين يتضمن الأول دراسة علاقة الوالي بالحكومة ، أما الثاني فسوف نتطرق فيه إلى علاقته بالمصالح الخارجية للوزارة.

---

[1]– قصير مزياني فريدة، القانون الاداري، ج1، ط1، مطبعة سخري ، الوادي، 2011، ص150

[2]–ناصر لباد ، الاساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، 2011، ص 90

[3]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري، دار هدى للنشر و الطباعة و التوزيع، الجزائر، 2011، ص 52

الفرع الأول :علاقة الوالي بالحكومة

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

لذا يتضح أن عدد الوزرات في زيادة مستمرة في جميع الدول فهذا يحقق مبدأ المشاركة والتداول على السلطة ، وكذا يمنح للأحزاب السياسية إمكانية المشاركة في تسيير شؤون الدولة[1] ويعد الوزير الرئيس الأعلى في جهاز الوزارة وهو عضو في الحكومة يتصف بالصفة السياسية وبالصفة الإدارية ، ويقوم برسم سياسة وزارتي في حدود السياسة العامة في الدولة ويقوم بتنفيذه.[2]

أما الوالي فيعد العين الساهرة لمحكومة بمختلف وزا رتها في إقليم الولاية ، فهو الذي يقوم برفع تقارير دورية إلى كل قطاع وزاري يوضح فيها وضعية الولاية في كل قطاع ، ولا تقتصر مهامه أمام الحكومة عند هذا الحد فقط بل تمتد لكافة المصالح الخارجية في ولايته[3].

الفرع الثاني : علاقة الوالي بالمصالح الخارجية للوزارة

تنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها على أنه " : يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي ، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها."

[1]- قصير مزياني فريدة، المرجع السابق ، ص 170

[2]- عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2000، ص 225

[3]- علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري، المرجع السابق ، ص 58

ويكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي ، و إطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية[1].

وتسمى هذه المصالح الخارجية للوزارة أيضا بالمديريات التنفيذية ، وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري ، ولا يقل عدد المديريات التنفيذية على مستوى الولاية الواحدة عن 59 مديرية فما أكثر.

والأصل أن للوزارة وجودا وامتدادا على المستوى الحلي من أجل تنفيذ سياستها وتطبيق برامجها وتمثيلها على مستوى المنطقة ، غير أن بعض الوزارات بحكم طبيعتها ليس لها تمثيل محلي في شكل مديرية تنفيذية من ذلك وزارة الشؤون الخارجية ، ووزارة الدفاع ، والوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، وزارة العدل ، وزارة التعميم العالي.

فالمديرية التنفيذية بوصف واضح هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها:

- تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة.
- بعث وتحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.
- كما أنها تمثل السلطة المركزية على المستوى الولائي.
- وتجسد وحدة الدولة وتعمل على تنفيذ قوانينها على مستوى إقليم الولاية.
- لها نشاط مكثف ومتنوع يمس ميادين عديدة اقتصادية ومالية واجتماعية ، وثقافية .

[1]- المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215

- وفلاحية، ومنظومة التكوين ومنظومة التعميم ، وغيرها من النشاطات ذات الصلة بحياة
- المواطن وتدخل ضمن احتياجاته و طلباته[1].

ورغم دورها الرائد ونشاطها المكثف وأهميتها الكبيرة ، إلا أن المديريات التنفيذية لا تتمتع بالشخصية الإعتبارية، فلم تكسبها المادة 94 من القانون المدني بهذا الطابع ، وليس لها استقلال من حيث الوجود الإداري ، بل هي فرع متصل ومرتبط بالأصل ألا وهو الوزارة.

والأمر يبدو في غاية طبيعته لأن الوزارة تفتقد هي الأخرى للشخصية الإعتبارية ، فلا يتصور وهي من فوضت المديرية التنفيذية للقيام ببعض المهام الإدارية على مستوى الإقليم المحلي أن يكون لهذا التنظيم الإداري المصغر شخصية اعتبارية ووجود مستقل ومنفصل عن الإدارة المركزية[2].

أما بالنسبة للمصالح الخارجية على مستوى كل ولاية نجد مثلا: مديرية التربية، ومديرية الري، ومديرية الفلاحة، ومديرية النقل...

غير أن هذه المصالح الخارجية للولاية تمارس عيلها سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها هذه المصلحة وذلك بخضوعها للوزارة المعنية

بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديرية من جهة ، وخضوعها للوالي بوصفه ممثلا للدولة من حيث التنسيق بينها والولاية ، بل وتتعدى صلاحيات الوالي هذا الحد

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، ط1، جسور للنشر و التوزيع ، ص 246

[2]– المرجع نفسه، ص 247

لتصل إلى الرقابة ، ورفع التقارير الدورية إلى الوزارات المعنية حول نشاط هذه المصالح [1]

وبذلك يكون في يد الولاة وسيلة ضغط قانونية على مدراء هذه المصالح ، مما يجعل مديرو المصالح في حيرة ، هل يتقيدون بتعليمات الإدارة المركزية التي يتبعونها ، أم ينفذون تعميمات والي الولاية ؟

ولكن في الحقيقة نجد أن المصالح الخارجية لكل وزارة تعمل تحت سلطة الوزير ، و عليها فهي تشتغل تحت إشراف ورقابة الوالي.

المبحث الثالث: علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة

يقسم المشرع الجزائري التراب الوطني إلى ولايات و بلديات ، و جعل تسيير هذه الوحدات الإدارية مناط بمجالس شعبية منتخبة و هي المجالس الشعبية الولائية و البلدية التي تمثل مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية ، وصورة من صور المشاركة الشعبية في صنع القرار وتسيير الشؤون المحلية بما يعود بالنفع على سكان الإقليم[2]، وسوف نتناول في هذا المبحث علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في(مطلب أول) ، وعلاقته بالمجلس الشعبي البلدي في (مطلب ثاني.)

المطلب الأول : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي

المجلس الشعبي الولائي هو الجهاز المنتحب الذي يمثل الإدارة الرئيسية بالولاية ويعد الأسلوب الأمثل للقيادة الجماعية ، وهو هيئة المداولة والمعبر الرئيسي على مطالب السكان وطموحاتهم الأساسية ، وينتخب أعضاؤه من بين سكان الولاية ، وهو يعد

[1]– علاء الدين عشى ،والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع السابق، ص 247

[2]– عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 91

المحور الرئيسي بما يمثله من مختلف الإتجاهات والتيارات التي يحملها وله دور فعال في جميع مناحي الحياة الإقتصادية والإجتماعية والعمرانية .

ويعمل هذا المجلس تحت رئاسة رئيس المجلس الشعبي الولائي الذي يناط به تنظيم أعمال هذا المجلس، أما علاقته بالوالي فتتجلى من خلال الرقابة المفروضة من الوالي على أعمال هذا المجلس والتي سنتناولها في (فرع أول) ، وكذلك رقابة الوالي على المجلس كهيئة في(فرع ثاني) ، وأخيرا علاقة الوالي بالمجلس في المجال المالي في (فرع ثالث.)

الفرع الأول : رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي الولائي:

إن أعمال المجلس تخضع للرقابة ، فلا يتصور بحال من الأحوال تنفيذ موضوع المداولة دون خضوعها للرقابة و الفحص من حيث ملائمتها للتشريع والتنظيم ، وهذا حفاظا على سلامة المداولات و مشروعيتها و تكريسا لدولة القانون و المؤسسات[1].

واذا اكتشف الوالي عدم مشروعية هذه المداولات فعليه إما أن يطلب ببطلانها المطلق أو البطلان النسبي أو يرفض التصديق عليها حسب الحالة.

أولا حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي– :

المداولات الباطلة بقوة القانون جاء ترتيبها هي الأولي خلافا لقانون الولاية لسنة 1990 الذي تحدث أولا عن المصادقة الضمنية بموجب المادة 49 منه.

و قد بينت المادة 53 من قانون الولاية رقم 12–07 حالات بطلان مداولات المجلس الشعبي الولائي بقوة القانون.

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 330

اوذا تبين لموالي أن مداولة ما اتخذت خرقا لهذه المادة ، فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمها لإقرار بطلانها.

ثانيا حق الوالي في المصادقة على مداولات المجلس الشعبي الولائي– :

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

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

واذا تبين للوالي أن مداولة ما غير مطابقة للقوانين والتنظيمات طبقا للمادة 53 ، فانه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليميا في أجل 21 يوما التي تلي اتخاذ المداولة لإقرار بطلانها[1].

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

لقد نصت الفقرة الأولى من المادة 57 من قانون الولاية 07/12 على أنه لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي أو أي عضو في المجلس يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء ،حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع، وفي حالة المخالفة تكون هذه المداولة باطلة وجاءت الفقرة الثانية من المادة 56 مشددة على المنتخب الولائي أنه عندما يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح الولاية فينبغي أن يصرح بذلك لرئيس المجلس الشعبي الولائي ،واذا تعمق الأمر برئيس

[1]– المادة 54 الفقرة 2 من قانون الولاية رقم 07/12

المجلس الشعبي الولائي وجب عليه هو الآخر التصريح بذلك علنا أمام المجلس، وهذه بحق تمثل إضافة نوعية في قانون الولاية الجديد.

ويملك الوالي حق إثارة بطلان هذه المداولة ، خلال 15 يوما التي تلي اختتام دورة المجلس الشعبي الولائي التي اتخذت خلالها المداولة.

وكذلك يمكن المطالبة بها من قبل كل منتخب أو مكلف بالضريبة في الولاية له مصلحة في ذلك ، خلال أجل 15 يوما بعد إلصاق المداولة ، ويرسل هذا الطلب برسالة موصى عليها إلى الوالي مقابل وصل استلام[1].

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

الفرع الثاني : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي في المجال المالي

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

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

وعندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب اختلال داخل المجلس الشعبي الولائي فان الوالي يقوم استثناءا 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.

[1]- عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، المرجع السابق ، ص 341-342

[2]- المرجع نفسه، ص 237

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية ، يبلغ الوالي الوزير المكلف بالداخلية الذي يتخذ التدابير الملائمة لضبطها[1].

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

المطلب الثاني : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي

يعد المجلس الشعبي البلدي هيئة أساسية في تسيير و إدارة البلدية كجماعة إدارية لامركزية اقليمية ، و هو هيئة منتخبة و جهاز للمداولة بالبلدية[2] ، و ينتخب لمدة 15 سنوات بطريق الإقتراع النسبي على القائمة

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

[1]– المادة 168 من قانون الولاية رقم 07/12

[2]– قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 215

الفرع الأول: رقابة الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

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

فصفة المنتخب تزول بالوفاة أو الإستقالة أو الإقصاء أو حصول مانع قانوني ، و يقر المجلس الشعبي البلدي ذلك بموجب مداولة ، و يخطر الوالي بذلك و جوبا.

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

أولا حق الوالي في إقالة أي عضو من أعضاء المجلس الشعبي البلدي

وان كان المشرع لم يشر إليها صراحة ، إلا أنه أشار إلى سببها و المتمثل في حصول مانع قانوني، حيث يمكن للوالي في هذه الحالة إقالة أي عضو تبين مثلا بعد انتخابه أنه غير قابل للإنتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي.

ووفقا للمادة 45 من قانون البلدية رقم 11-10 أنه يعتبر مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي ، كل عضو ، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال نفس السنة[1].

وفي حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع رغم صحة التبليغ ، يعتبر قرار المجلس حضوريا.

و يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي بعد سماع المنتخب المعني، و يخطر الوالي بذلك."

[1] -بمفتحي عبد الهادي ، المرجع السابق، ص 59

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

نصت المادة 43 من قانون البلدية رقم 11-10 انه يوقف بقرار من الوالي كل منتخب تعرض لمتابعة قضائية بسبب جناية أو جنحة لها صفة بالمال العام أو الأسباب 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.

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

يقصى بقوة القانون من المجلس الشعبي البلدي ، كل عضو كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه ،و يثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار[1]

الفرع الثاني : رقابة الوالي على أعمال المجلس الشعبي البلدي

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

هذا و يجوز للوالي أن يحل محل المجلس الشعبي البلدي كهيئة ، أو ان يحل محل رئيسه أيضا كرئيس للمجلس وأن يحل محل السلطات البلدية ككل.

[1] - بمفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 60

أولا المصادقة الضمنية للوالي- :

الأصل في مداولات المجلس الشعبي البلدي هو تنفيذها بقوة القانون بعد مرور 21 يوما من إيداعها بالولاية[1] ، وهذا بشرط ألا يعترض الوالي صراحة عليها خلال هذه المدة.

ثانيا المصادقة الصريحة للوالي على مداولات المجلس الشعبي البلدي

نصت المادة 57 من قانون البلدية رقم 10/11 على أنه لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي المداولات المتضمنة ما يأتي:

- الميزانيات و الحسابات.
- قبول الهبات و الوصايا الأجنبية.
- اتفاقيات التوأمة.
- التنازل عن الأملاك العقارية البلدية."

ويجب على الوالي في حالة المصادقة الصريحة أن يعمن قراره خلال مدة30 يوما ابتداء من تاريخ إيداع المداولة بالولاية و إلا عدت مصادق عليها ،أي انقلبت إلى مصادقة ضمنية[2].

ثالثا حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي:

نصت المادة 57 من قانون البلدية رقم 10/11 أنه تبطل بقوة القانون مداولات المجلي الشعبي:

[1]- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 104

[2]- المادة 58 من قانون البلدية رقم 10/11

- المتخذة خرقا للدستور و غير المطابقة للقوانين و التنظيمات.
- التي تمس برموز الدولة و شعاراتها.
- غير المحررة باللغة العربية.

و يعلن عن البطلان بموجب قرار صار عن الوالي.

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

رابعا حق الوالي في إبطال مداولات المجلس الشعبي البلدي:

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

و يلزم كل عضو مجلس شعبي بمدي يكون في وضعية تعارض المصالح التصريح بذلك لرئيس المجلس ،أما إذا كان هذا الأخير هو المعني بتعارض المصالح فعليه التصريح بذلك أمام المجلس الشعبي البلدي[1].

و يجوز للمجلس الشعبي البلدي عن طريق رئيسه أن يرفع تظلما إداريا أو دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية ضد قرار الوالي القاضي ببطلان المداولة بطلانا مطلقا أو بطلانا نسبيا أو الرافض للمصادقة عليها[2].

خامسا الحمول– :

[1]– المادة 60 من قانون البلدية رقم 10/11

[2]– المادة 60 من القانون البلدية رقم 10/11

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

1.حلول الوالي محل المجلس الشعبي البلدي:

وفقا للمادة 102 من قانون البلدية رقم 10/11 فإنه يحق للوالي في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية ، التدخل و المصادقة عليها و تنفيذها.

2. حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

طبقا للمادة 101 من قانون البلدية رقم 10/11 أنه عندما يمتنع رئيس المجلس الشعبي البلدي عن اتخاذ القرارات الموكلة إليه يمكن الوالي بعد اعذاره أن يقوم تلقائيا بهذا العمل مباشرة بعد انقضاء الآجال المحددة بموجب الإعذار.

سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كل الحالات، بل هناك حالات محددة لممارستها، تبقى من تقدير والي الولاية وحده في تقدير درجة الأمن والنظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك، أي أنها تعد من الأعمال الإستثنائية التي قد يقوم بها الوالي [1]

3. حلول الوالي محل السلطات البلدية ككل:

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

[1]– علاء الدين عشي، المرجع السابق، ص 44

الفرع الثالث: رقابة الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

إذا تم حل المجلس الشعبي البلدي يعين الوالي خلال 10 أيام التي تلي حل المجلس ، متصرفا ومساعدين ، عند الإقتضاء توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية ، وتنته مهامهم بقوة القانون بمجرد تنصيب المجاس الجديد.[1]

المبحث الرابع : الرقابة على الوالي

يخضع الوالي إلى 3 صور من الرقابة و التي تتمثل في الرقابة الإدارية ، و الرقابة السياسية و القضائية و سنتولى دراستها في المطلبين التاليين:

المطلب الأول : الرقابة الإدارية و السياسية على الوالي

سوف نوضح من خلال هذا المطلب الرقابة الإدارية على الوالي في (فرع أول) ، الرقابة السياسية في (فرع ثاني.)

الفرع الأول : الرقابة الإدارية على الوالي

تنصرف الرقابة الإدارية إلى الأعمال التي يقوم بها المرؤوسين من قبل رؤسائهم في حياتهم الوظيفية ، مما جعل من الوالي خاضعا في هذا الشأن لرقابة وزير الداخلية في أعماله الإدارية بمناسبة الطعون التي تقدم من قبل الأفراد أو بدونها.

وذلك ما يجرنا إلى القول بأن التظلمات الإدارية التي ترفع بشأن أعمال الولاة توجه لوزير الداخلية دون سواه مهما كانت طبيعة هذا العمل ومجال إصداره[2].

[1]– المادة 45 من قانون البلدية رقم 10/11

[2]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري، ص 83

الفرع الثاني : الرقابة السياسية على الوالي

تمارس على الوالي إلى جانب الرقابة الإدارية ، رقابة سياسية من نفس الجهة (وزير الداخلية)، وهذا من خلال التقارير التي يكون الولاة ملزمين يرفعها لهذه الجهة.

و كذلك تمارس على الوالي رقابة من طرف المجلس الشعبي الولائي، وذلك من خلال التقرير الذي يقدمه الوالي عند افتتاح كل دورة عادية عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال المداولات السابقة ،و أيضا يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام خلال الفترات الفاصلة بين الدورات على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن مجاس الشعبي الولائي[1]

و هذا يبين أن رقابة المجلس الشعبي الولائي محدودة مقارنة مع الصلاحيات الواسعة للوالي، بحيث لا يستطيع المجلس مراقبته إلا ما يريد الوالي إظهاره و بيانه للمجلس مما يعكس النفوذ الواسع و هيمنة الوالي على الحياة الإدارية و السياسية في الولاية.

و كذلك تقوم الأحزاب خاصة المعارضة منها بدور واضح في مراقبة ممارسات الوالي، سواء بطريقة مباشرة أي بواسطة ممثليها و منتخبيها ،أو بطريقة غير مباشرة من خلال التعبير عن مواقفها.

وتتمتع جماعات الضغط المختلفة من نقابات مهنية و جمعيات مختلفة (المجتمع المدني) ووسائل إعلام ، طبقا لقوانينها الأساسية ، بوسائل و أدوات ضغط معتبرة على الوالي من اجل تقويم و توجيه ممارساته و الضغط عليه حتى لا يخرج عن إطار القانون [2].

[1]– ناصر لباد، المرجع السابق، ص 92

[2]– المادة 104 من قانون الولاية رقم 07/12

ومن أهم تمك الوسائل ،الإضرابات ،و المظاهرات العمومية ، و التقارير الصحفية و الإعلامية وفقا لقانون الإعلام

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على أعمال الولاة

الوالي باعتباره منصب سياسي و إداري في أن واحد ، فانه في جانبه الإداري يخضع لكل ما يخضع له أي موظف حالة ارتكاب الوالي أي أخطاء تستوجب المسؤولية الإدارية على ما يصدره من قرارات و أعمال سواء على أساس الخطأ أو بدون خطأ، كما يمكن لقرارته أن تكون محل طعن بالإلغاء أو التعويض[1].

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

و كذلك تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ،و الدعاوى التفسيرية ،و دعاوى فحص المشروعية لمقررات الصادرة عن الولاية و المصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية

[1]– محمد الصغير بعمي ،الوجيز في المنازعات الإدارية ،دار العموم لمنشر و التوزيع ،عنابة ، 2002 ، ص ص 27–28

خاتمة الفصل الأول:

إن الطبيعة القانونية لمنصب الوالي في التشريع الجزائري الجزائري، تطرح الكثير من الإشكالات وذلك لانعدام الإطار القانوني المحدد لهذا المنصب والإكتفاء ببعض التنظيمات الخاصة، كالمراسيم التي سبق التطرق إليها، والتي لم تستطيع وضع قواعد قانونية شاملة لتأطير هذا المصب ومنها على الخصوص إغفال القواعد المتعلقة بالمسؤولية الإدارية والجانب التأديبي

الفصل الثاني

الوظائف الإدارية للوالي في الجزائر

مقدمة الفصل الثاني :

يعتبر الوالي سلطة إدارية وسلطة سياسية في نفس الوقت ويستخلص من النصوص القانونية بأنه يشكل السلطة الأساسية في الولاية . وعلى هذا الأساس .يتمتع بصلاحيات هامة جدا تتمثل في كونه من جهة ممثل للدولة ومن جهة أخرى ممثل للولاية

وسنحاول دراسة المركز الاداري للوالي في المباحث الآتية:

المبحث الأول :علاقة الوالي بالأجهزة المركزية

المبحث الثاني :صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة

المبحث الثالث: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية

المبحث الرابع : انعكاسات ازدواجية الوظيفية غبى مركز الوالي

المبحث الأول :علاقة الوالي بالأجهزة المركزية

لدراسة هذا المبحث، وجب بداية التطرق إلى علاقة الوالي بكل من رئيس الجمهورية في (مطلب أول)، ثم بالحكومة عن طريق الأجهزة الحكومية من وزارات وتفرعاتها الإقليمية في (مطلب ثاني.)

المطلب الأول :علاقة الوالي برئيس الجمهورية

يعد رئيس الجمهورية الرئيس الإداري الأعلى في النظام الإداري الجزائري، وهو رئيس السلطة التنفيذية، فهو سلطة إصدار القرارات الإدارية النهائية باسم الدولة ولحسابيا وتكون سارية المفعول في كل إقليم الدولة الجزائرية[1].

وكذلك رئيس الجمهورية هو الضامن لأمن الدولة، وهذا الامتياز ذو الطابع السياسي أساسا له نتائج إدارية هامة فمن آثاره في حالة التهديد ضد أمن الدولة ، زيادة سلطاته بصورة كبيرة بشكل تسمح له باتخاذ كل إجراء مفيد على الصعيد الإداري.[2]

واذا تطرقنا إلى علاقة الوالي برئيس نجد أنو ليس هناك علاقة وظيفية مباشرة بينهما ، ماعدا مسألة التعيين وانهاء المهام كما سبق بيان ذلك ، إلا أنه توجد علاقة غير مباشرة عن طريق الحكومة باعتبار رئيس الجهورية هو القائد التنفيذي الأول ، ويمارس صلاحياته التنفيذية عن طريق الحكومة ، كما يمارسا عن طريق الولاة الذين يتولون تنفيذ ما قد يصدر عنه من أعمال على مستوى الولايات ، وباعتبار الولاة الأداة الفعالة على مستوى الولايات فيم يعممون سياسيا عمى دعم سياسة رئيس الجمهورية ، وذلك ما يبرر الاجتماعات

الدورية التي يستدعى فيها الولاة للاجتماع مع رئيس الجمهورية.

[1]– قصير مزياني فريدة، المرجع السابق، ص 150

[2]– ناصر لباد، المرجع السابق، ص 67

المطلب الثاني :علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية للوزارة

سنتناول في هذا المطلب فرعين اثنين يتضمن الأول دراسة علاقة الوالي بالحكومة ، أما الثاني فسوف نتطرق فيه إلى علاقته بالمصالح الخارجية للوزارة.

الفرع الأول :علاقة الوالي بالحكومة

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

لذا يتضح أن عدد الوزارات في زيادة مستمرة في جميع الدول فهذا يحقق مبدأ المشاركة والتداول على السلطة ، وكذا يمنح للأحزاب السياسية إمكانية المشاركة في تسيير شؤون الدولة[1].

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

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

[1]– عمار عوايدي ، القانون الإداري، ج1، ديوان المطبوعات الجامعية ، 2000، ص 225

الفرع الثاني : علاقة الوالي بالمصالح الخارجية للوزارة

تنص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 215/94 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية و هياكلها على انه يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي ، مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط في مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها."

ويكون مجلس الولاية إطارا تشاوريا لمصالح الدولة على الصعيد المحلي ، واطارا تنسيقيا للأنشطة القطاعية[1].

وتسمى هذه المصالح الخارجية لموزارة أيضا بالمديريات التنفيذية ، وتشكل مظهرا من مظاهر عدم التركيز الإداري في النظام الإداري الجزائري ، ولا يقل عدد المديريات التنفيذية على مستوى الولاية الواحدة عن 24 مديرية فما أكثر.

والأصل أن للوزارة وجودا وامتدادا على المستوى الحلي من أجل تنفيذ سياستها وتطبيق برامجها وتمثيلها على مستوى المنطقة ، غير أن بعض الوزارات بحكم طبيعتها ليس لها تمثيل محلي في شكل مديرية تنفيذية من ذلك وزارة الشؤون الخارجية ، ووزارة الدفاع ، والوزارة المكلفة بالعلاقات مع البرلمان ، ووزارة العدل ، ووزارة التعليم العالي.

فالمديرية التنفيذية بوصف واضح هي عبارة عن حكومة مصغرة تنشط في الحدود الجغرافية للولاية يوكل إليها:

- تنفيذ سياسة الدولة في القطاعات المختلفة.
- بعث وتحريك العملية التنموية على مستوى الولاية.
- كما أنها تمثل السلطة المركزية على المستوى الولائي.

[1]– المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 215/91

- وتجسد وحدة الدولة وتعمل على تنفيذ قوانينها على مستوى إقليم الولاية.

لها نشاط مكثف ومتنوع يمس ميادين عديدة اقتصادية ومالية واجتماعية ، وثقافية ، وفلاحية ، ومنظومة التكوين ومنظومة التعميم ، وغيرها من النشاطات ذات الصلة بحياة المواطن وتدخل ضمن احتياجاته وطلباته

ورغم دورها الرائد ونشاطها المكثف وأهميتها الكبيرة ، إلا أن المديريات التنفيذية لا تتمتع بالشخصية الإعتبارية، فلم تكسبها المادة 49 من القانون المدني بهذا الطابع ، وليس لها استقلال من حيث الوجود الإداري ، بل هي فرع متصل ومرتبط بالأصل ألا وهو الوزارة.

والأمر يبدو في غاية طبيعته لأن الوزارة تفتقد هي الأخرى للشخصية الإعتبارية ، فلا يتصور وهي من فوضت المديرية التنفيذية للقيام ببعض المهام الإدارية على مستوى الإقليم المحلي أن يكون لهذا التنظيم الإداري المصغر شخصية اعتبارية ووجود مستقل ومنفصل عن الإدارة المركزية[1].

أما بالنسبة للمصالح الخارجية على مستوى كل ولاية نجد مثلا :مديرية التربية، ومديرية الري، ومديرية الفلاحة، ومديرية النقل...

غير أن هذه المصالح الخارجية للولاية تمارس عليها سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها هذه المصلحة وذلك بخضوعها للوزارة المعنية

بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديرية من جهة ، وخضوعها للوالي بوصفه ممثلا للدولة من حيث التنسيق بينها والولاية ، بل وتتعدى صلاحيات الوالي هذا الحد

[1] - فدول حياة ، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013، ص 75

لتصل إلى الرقابة ، ورفع التقارير الدورية إلى الوزارات المعنية حول نشاط هذه المصالح. [1]

وبذلك يكون في يد الولاة وسيلة ضغط قانونية على مدراء هذه المصالح ، مما يجعل مديرو المصالح في حيرة ، هل يتقيدون بتعليمات الإدارة المركزية التي يتبعونها ، أم ينفذون تعليمات والي الولاية ؟

ولكن في الحقيقة نجد أن المصالح الخارجية لكل وزارة تعمل تحت سلطة الوزير ، وعمليا فهي تشتغل تحت إشراف ورقابة الوالي.

المبحث الثاني : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة

يجسد الوالي صورة حقيقية لعدم التركيز الإداري، نظرا لمسمطات و الصلاحيات المسندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية.

و تتمثل أهم الإختصاصات الموكلة للوالي بهذه الصفة في التمثيل والتنفيذ وسنتناولها في مطلب أول ، و صلاحياته في مجال الضبط في مطلب ثاني.

المطلب الأول :صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و التنفيذ

سنوضح من خلال هذا المطلب صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة في مجال التمثيل في فرع أول ، وفي مجال التنفيذ في فرع ثاني.

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال التمثيل

يعتبر الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية ، و هو مفوض الحكومة و هذا ما نصت عليه المادة 110 من قانون الولاية رقم 07/12 و بهذه الصفة بنسق و

[1]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، مرجع سابق، ص 61–62

يراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية ، و لقد استثنى المشرع بعض القطاعات المنصوص عليها في المادة 111 من قانون الولاية رقم 07/12 فلم يخضعها لرقابة الوالي وهي[1] :

- العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعميم العالي والبحث العلمي، علما أن المادة 39 من قانون الولاية رقم 07/12 لم تشر إلى قطاع التعميم العالي و البحث العلمي ، وهذا يمثل إضافة في قانون الولاية رقم 07/12
- وعاء الضرائب و تحصيلها.
- الرقابة المالية.
- إدارة الجمارك.
- مفتشية العمل.
- مفتشية الوظيفة العمومية.
- المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية إقميم الولاية.
- وهذه القطاعات التي تم ذكرها وردت أيضا في المادة 39 من قانون الولاية رقم 09/90

والعبرة في استثناء هذه القطاعات من رقابة الوالي واضحة كونيا تخضع من حيث الأصل لتعميمات السلطة المركزية ، و تحكميا قواعد واحدة على المستوى الوطني

و كذلك يجوز لموالي التقاضي باسم الدولة بصفته ممثلا لها[2]

[1]– عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 239–240

[2]– فريحة حسين، مرجع سابق، ص 184

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ

تنص المادة 113 من قانون الولاية رقم 07/12 على أنه " يسير الوالي على تنفيذ القوانين و التنظيمات و على احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية."

غير أن المادة 95 من قانون الولاية رقم 09/90 و المادة 151 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية لم تشار إلى احترام رموز الدولة و شعاراتها على إقليم الولاية ، وهذا يمثل إضافة في قانون الولاية لسنة 2012

و بهذا فالوالي مكلف:

أولا : بتنفيذ القوانين و الأوامر : الصادرة عن السلطة التشريعية في مختلف المجالات ، و ذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية و مضي يوم من وصولها إلى مقر الدائرة[1].

ثانيا :تنفيذ التنظيمات : يلتزم الوالي بتنفيذ مختلف التنظيمات واللوائح(القرارات التنظيمية) الصادرة عن هيئات الإدارة المركزية سواء تمثلت في مراسيم رئاسية أو مراسيم تنفيذية.

وبالرجوع إلى المادة 92 من قانون الولاية 09/90 نجد أن المشرع أوجب على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء ، وهذا غير وارد في نص المادة 110 من القانون الجديد للولاية رقم 07/12.

[1]– المادة 04 من ألأمر رقم 85/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 26 جوان 2005

وتجسيدا لسلطته في تنفيذ القوانين والتنظيمات يعمد الوالي إلى اتخاذ أو إصدار قرارات ولائية تدرج في مدونة القرارات الإدارية الخاصة بالولاية[1]

ووفقا لممادة 113 من قانون الولاية رقم 07/12 أنه إلى جانب تنفيذ القوانين و التنظيمات يسهر الوالي على احترام رموز الدولة و شعاراتيا على إقليم الولاية.

وكذلك يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية و تحيينها و تنفيذها.

ولقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي آليات تتم بموجبها ، وتتمثل هذه الآليات في القرارات الإدارية و التعليمات و المنشورات.

الطلب الثاني : صلاحيات الوالي في مجال الضبط

يقوم الوالي بمهام الضبط الإداري ، والذي يقصد به حق الإدارة في فرض قيود على الأفراد فتحد من حرياتهم العامة بقصد حماية النظام العام بعناصره الثلاث : الأمن العام ، والصحة العامة ، والسكينة العامة[2].

أولا صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ عل الأمن العام- :

تنص المادة 114 من قانون الولاية رقم 07/17 على أن الوالي مسؤول على المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

وهذا النص جاء مطابقا لنص المادة 96 من قانون الولاية رقم 09/90 ، وكذلك المادة 152

[1]- المادة 125 من قانون الولاية رقم 07/12

[2]- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون افداري، دار ريحانة ، الجزائر، (د.س)، ص 201

من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية أشارت إلى مسؤولية الوالي في ضبط النظام العمومي

والأمن العام هو العنصر الأول في النظام العام هدفه المحافظة على سلامة المواطن واطمئنانه على نفسه وماله من المخاطر التي يمكن أن تقع عليه في الطرق أي في مجال المرور، والأماكن العمومية وحمايته من الكوارث والأخطار العمومية كالفيضانات أو الحريق أو الأوبئة والحوادث التي تقع من المجانين و الاعتداءات المسلحة[1].

ثانيا صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة- :

إلى جانب توفير الأمن العام للجمهور يقوم الوالي باتخاذ الإجراءات اللازمة بغرض وقاية صحة الأفراد ، أيا كان مصدر الخطر أو المرض سواء الحيوان أو المياه أو أي مادة أخرى[2].

وعلى هذا الأساس يستطيع الوالي أن يصدر لوائح يمنع به تعريض المأكولات للتلوث ، أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها وبيعها في الهواء الطلق دون اتخاذ الإجراءات الصحية كالأسماك ، أو اتخاذ الإجراءات التي تكفل تغذية الأفراد أو اتخاذ قرارات والقيام ببعض النشاطات التي تساعد من منع انتشار الأمراض والأوبئة ولو بلغ الأمر حد غلق المحل أو المحلات التجارية.

ثالثا صلاحيات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة العامة- :

من حق الأفراد في كل مجتمع أن ينعموا بالهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة وأن لا يكونوا عرضة للفوضى والضوضاء ، التي تسببها الأصوات المقلقة

[1]- ناصر لباد، المرجع السابق، ص 123

[2]- عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، مرجع سابق ، ص 202

و عليه فانه يقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة ومنع استخدام الوسائل المقلقة للراحة كمكبرات الأصوات مثلا أثناء الحفلات أو اللقاءات العامة سواء في النهار أو الليل ، وأصوات الأجراس ، ودوي المصانع ، والكلاب المتجولة، وذلك من خلال قرارات الضبط التي يصدرها الوالي كوسيلة يستعملها لتحقيق النظام العام في الولاية.

كما توضع تحت تصرف الوالي مصالح الأمن لتطبيق القرارات المتخذة في إطار حماية حقوق المواطنين وحرياتهم ، واحترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية ، والمحافظة على الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة ، وبذلك يلزم رؤساء مصالح الأمن بإعلامه في المقام الأول بكل القضايا المتعمقة بالأمن العام والنظام العمومي على مستوى الولاية ، وهذا ما –اشارت إليه المادة 115 من قانون الولاية07/12

نجد أن المشرع الجزائري في المادة 115 من قانون الولاية رقم 07/12 لم يبتعد كثيرا عن مضمون المادة 97 من قانون الولاية رقم07/12 ، والمادة 154 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية[1].

بالإضافة إلى ذلك فان الوالي هو الذي يتولى عملية التنسيق بين أعمال الضبط الإداري ، و إلى جانب الأهداف التقليدية للضبط الإداري فقط أستحدثت مجالات أخرى للضبط ، مثل الضبط الذي يحافظ على جمال المدينة و الطرقات العامة.

كما توسع مدلول الأهداف العامة للضبط الإداري بحيث أصبح الوالي يمنع لصق و توزيع الإعلانات التي تشوه جمال المدينة ، والقيام بتحديد أماكن محددة للقيام بلصق بعض الإعلانات وخاصة أثناء عمليات الحملة الإنتخابية.

[1] - فدول حياة، المرجع السابق، ص 71

غير أن سلطات الضبط الإداري مقيدة بالأهداف التي وجدت من أجلها فهي ليست سلطات مطلقة ، و على هذا فان سلطات الضبط الإداري تخضع للرقابة القضائية فللقضاء أن يفرض رقابته على مشروعيتها فيجوز للمحاكم الإدارية أن تحكم بإلغاء لوائح الضبط الإداري غير المشروعة ، وأثر الحكم بإلغاء اللوائح الإدارية لا يسري على الطاعن فقط بل يمتد إلى الكافة[1].

المبحث الثالث : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية

صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية ثم ذكرها في قانون الولاية الجديد رقم07/12 في مواده من 102 إلى 109 ، و لقد تضمنت هذه المواد نوعين من السلطات من حيث تمثيل الولاية و هو ما سنتناوله في(مطلب أول)، وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي في (مطلب ثان)

المطلب الأول : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية

خلافا لموضع بالبلدية ، يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية ، فان مهمة تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس لرئيس المجلس الشعبي الولائي.

ومن ثم فان الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، كما يمثلها أمام القضاء ، وكذلك يمارس مهمة الرقابة على موظفي الولاية.

[1]– فريحة حسين، المرجع السابق، ص 185

الفرع الأول :صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية في الحياة المدنية و الإدارية

نصت الفقرة الأولى من المادة 105 من قانون الولاية رقم 07/12 على أن الوالي يمثل الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية ، وجاءت بذه الفقرة مطابقة لمفقرة الأولى من المادة 86 من قانون الولاية رقم 09/90.

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

وكذلك يمثل الوالي الولاية في الأعمال الإدارية و ذلك بإمضاء العقود باسمها و لصالحها، و أيضا يقوم بإجراء مختلف الزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر و البلديات على مستوى الولاية ، كما يقوم باستقبال المواطنين و الجمعيات المحلية و ممثلي و سائل الإعلام و النواب.[1]

نجد أن المشرع الجزائري منح للوالي دور واسع في تمثيل الولاية ، و بذلك نخلص إلى أن دور رئيس المجلس الشعبي الولائي ضئيل جدا في التمثيل ، و هو لا يتعدى النشاطات السياسية ، و تمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية.

وهدف المشرع من ذلك ، هو إبراز الهيمنة الكاملة للوالي على الولاية ، لكن بالرغم من ذلك كان الأولى أن يمنح لرئيس المجلس الشعبي الولائي صلاحية التمثيل في الحياة المدنية للولاية بالتنسيق دائما مع الوالي ، وبالتالي تخفيف الأعباء علية، ويترك التمثيل في الجانب الإداري للوالي ، نظرا للأهمية التي تتميز بها الأعمال الإدارية من خلال ما ينجر عنها من تصرفات لصالح الولاية.

[1] - فدول حياة، المرجع السابق، ص 72

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية أمام القضاء

وفقا للمادة 106 من قانون الولاية رقم07/12 ، والمادة159 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية فان الوالي يمثل الولاية أمام القضاء ، ولم يرد فيهما أي استثناء على عكس ما ورد في المادة 87 من قانون الولاية رقم09/90 حيث تم استثناء المنازعات التي تكون الولاية طرفا فيها ضد الدولة والجماعات المحلية.

إلا أن تعديل المشرع لهذه المادة وحذفه للإستثناءات قد يجعل من الوالي مدعيا ومدعى عليه في نفس الوقت في حالة النازع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية.

الفرع الثالث : صلاحيات الوالي في مجال ترأس إدارة الولاية

تنص المادة 127 من قانون الولاية رقم07/12 على أنه ": تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي ، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءا منها ، ويتولى الوالي تنشيط وتنسيق ومراقبة ذلك[1]."

وبالرجوع إلى المادة 106 من قانون الولاية 07/12 نجد أن المشرع أشار إلى أن الإدارة السلمية للولاية تكلف بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي وقرارات الحكومة ، في حين أن المادة 127 من قانون الولاية رقم 07/12 لم تشر إلى ذلك

وكذلك نجد أن الإدارة العامة في الولاية الموضوعة تحت سلطة الوالي تشمل : الكتابة العامة والمفتشية العامة ، والديوان ، ورئيس الدائرة ، والوالي بصفته رئيس

[1] -- فدول حياة، المرجع السابق، ص 75

إدارة الولاية يسير على التنظيم الهيكلي لهذه الأجهزة ويراقب نشاطها باستمرار عن طريق:

-سلطة التوجيه.

-سلطة الرقابة على أعمال الموظفين.

-سلطة الرقابة على الموظفين.

المطلب الثاني : تنفيذ واعلام الوالي لمداولات المجلس الشعبي الولائي

لا يكتفي الوالي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي فقط ، وانما يمارس إلى جانب ذلك صلاحيات الإعلام فيما يتعمق بمداولاته.

الفرع الأول : صلاحيات الوالي في مجال تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

تنص المادة 102 من قانون الولاية 07/12 على أن ": الوالي يسير على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي وتنفيذها. "

وبالتالي لم يخرج المشرع عن ما أورده في قانون الولاية السابق 09/90 لما نص في المادة83 منه على " :تنفيذ الوالي لمقررات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي الولائي[1]

ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي قد حددها المادة124 من قانون الولاية 07/12 ، وهي القرارات التي يصدرها الوالي من أجل تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي.

[1]- محمد الصغير بعلي، القانون الاداري، ص 159

وجاءت هذه المادة مطابقة لأحكام المادة 103 من قانون الولاية السابق ، والمادة 51 من الأمر المتعمق بالولاية- .

غير أنو لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها ، في أجل أقصاه شهران مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة:[1]

-الميزانيات والحسابات.

-التنازل عن العقار واقتناءه أو تبادله.

-اتفاقيات التوأمة.

-الهبات والوصايا الأجنبية.

وهذا وفقا لنص المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12 وبالرجوع لنص المادة 50 من قانون الولاية رقم 09/90 نجدها تنص على أنه لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها

-الميزانيات والحسابات.

-إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية.

أما المادة 56 من الأمر 38/69 المتعلق بالولاية تنص على أن مداولات المجلس الشعبي للولاية التي لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة عليها بقرار من وزير الداخلية هي المداولات التي تشمل على:

-الميزانيات والحسابات و القروض.

-المنقولات وشراء العقارات و مبادلتها.

[1]- عمار بوضياف ، شرح قانون الولاية، مرجع سابق، ص 336

–، وبالمقارنة بين هذه المواد نجد أن المشرع في المادة50 من قانون الولاية رقم 09/90

والمادة 56 من الأمر 38/69 المتعمق بالولاية لم يشر فيهما إلى مداولات اتفاقيات التوأمة ،الهبات والوصايا الأجنبية وهذه تعد إضافة في قانون الولاية رقم 07/12

وكذلك نجد أن المادة 50 من قانون الولاية رقم09/90 لم تنص على مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة التنازل عن العقار واقتنائه أو تبادله وهذا إضافة في قانون الولاية رقم07/12 ، في حين أن المادة 56 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية أشارت إلى المداولات التي تشمل المنقولات وشراء العقارات ومبادلتها.

وبالرجوع إلى المادة 55 من قانون الولاية رقم 07/12، والمادة 50 من قانون الولاية رقم 09/90 نجد أنه لم يرد فيهما ذكر مداولات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة القروض والمنقولات في حين ورد ذكرها في المادة 56 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

وكذلك تم حذف مداولات المجلس الشعبي الولائي التي تتناول موضوع إحداث مصالح ومؤسسات عمومية ولائية من نص المادة 56 من قانون الولاية رقم 07/12 ونص المادة56 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

أما فيما يخص نص المادة53 من قانون الولاية رقم 07/12 نجد أن المشرع أشار فيها أن الوالي لا ينفذ مداولات المجس الشعبي الولائي وبالتالي تبطل بقوة القانون:[1]

–المداولات المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

–المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

[1]– عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 130

-المداولات غير المحررة بالغة العربية.

-المداولات التي تتناول موضوعا لا يدخل ضمن اختصاصات.

-المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس.

-المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

و ما نلاحظه من خلال المادة53 من قانون الولاية 07/12 أن المشرع أضاف فيها حالات جديدة خلافا للمادة51 من قانون الولاية رقم 09/90 ، وكذلك المادة 59 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية.

وهذه الحالات متمثلة في:

-المداولات المتخذة خرقا للدستور.

-المداولات التي تمس برموز الدولة وشعاراتها.

-المداولات غير المحررة باللغة العربية.

-المداولات المتخذة خارج مقر المجلس الشعبي الولائي.

وكذلك ما نلاحظه من خلال هذه المواد أن حالة المداولات المتخذة خارج الإجتماعات القانونية للمجلس أشارت إليها المادة 53 من قانون الولاية رقم 07/12 ، والمادة 51 من قانون الولاية 09/90 ، في حين أن هذه الحالة لم يتم ذكرها في المادة59 من الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية[1].

و كذلك يعد الوالي مشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي الولائي عليها، كما يعد الآمر بصرفها ، إلا أن الموافقة النهائية لا تتم إلا بعد موافقة

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 132

السلطة المركزية ممثلة في الوزير المكلف بالداخلية ، وذلك في أجل أقصاه شهرين ، باعتبار أن موضوع الميزانيات والحسابات من المسائل الوطنية المتعمقة بالشأن العام ، والتي يجب أن تكون المصادقة عليها بشكل صريح ، ويأتي تدخل السلطة المركزية كتجسيدا للرقابة الإدارية على الشأن المحلي ، وهذا من شأنه أن يخلق نوع من التبعية والإرتباط بالسلطة المركزية في الجانب المالي.

الفرع الثاني : صلاحيات الوالي في مجال الإعلام

قانون الولاية رقم 07/12 حدد صلاحيات الوالي في مجال الإعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي الولائي بموجب المواد109.104.103.102، ويقابلها في قانون الولاية رقم 38/69 المواد 91.89.85.84 ، وفي الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية المواد162.54.52

وبناءا على ذلك فان صلاحيات الوالي في مجال الإعلام عن مداولات المجلس الشعبي الولائي تتمثل في:

أولا: يقدم الوالي عند افتتاح كل دورة عادية تقريرا عن تنفيذ المداولات المتخذة خلال الدورات السابقة ، كما يطلع المجلس الشعبي الولائي سنويا على نشاط القطاعات غير الممركزة بالولاية وهذا وفقا للمادة 103 من قانون الولاية 07/12

و ما يمكن ملاحظته في هذه المادة أنها كانت أكثر دقة ووضوحا فيما سيتعلق بالمصالح غير الممركزة بعكس المادة 84 من قانون الولاية 09/90 الملغى ، التي اكتفت في تسميتها بمصالح الدولة في الولاية[1].

[1] - فدول حياة، المرجع السابق، ص 80

ثانيا إعلام الجمهور بمختلف مداولات المجلس الشعبي الولائي عن طريق نشرها وذلك تكريسا لمبدأ الرقابة الشعبية ، حيث يتيح نشر المداولات لأي مواطن الإطلاع على فحواها وامكانية الطعن فيها.

ثالثا يطلع الوالي رئيس المجلس الشعبي الولائي بانتظام ، خلال الفترات الفاصلة بين الدورات، على مدى تنفيذ التوصيات الصادرة عن المجلس الشعبي الولائي.

رابعا: يقدم الوالي بيان سنوي حول نشاطات الولاية أمام المجلس الشعبي الولائي ويتبع بمناقشة، ويمكن أن ينتج عن ذلك توصيات يتم إرسالها إلى الوزير المكلف بالداخلية والى القطاعات المعنية[1].

المبحث الرابع :انعكاسات ازدواجية الوظيفة على مركز الوالي:

إذا كانت الولاية ذات وصفين باعتبارها جماعة محلية لامركزية وباعتبارها أيضا قسم إداري لا تركيزي للدولة فالوالي كما لاحظنا يمارس دورا مزدوجا بصفته ممثلا للدولة وهيئة تنفيذية للولاية كما انه يمارس نوعين من الوظائف، سياسية وإدارية وسنحاول في هذا المبحث إبراز آثار الازدواجية الوظيفية على مركز الوالي من خلال الموازنة بين السلطات والاختصاصات التي يمارسها لحساب السلطة المركزية والإختصاصات التي يزاولها بصفته شخصية محلية فقد كرس الوالي مبدأ وحدة القيادة .

المطلب الأول: اتساع و تنوع صلاحيات واختصاصات الوالي: تتميز صلاحيات الوالي بالتنوع والاتساع فهو يرأس الولاية كجماعة محلية وهو رجل الدولة و مندوبها على مستوى الولاية باعتبارها كقسم إداري يتبع الدولة أي وحدة إدارية للامركزية، وإذا كانت الصلاحيات الإقليمية غير مرتبطة إذ انه لا يعم هيئة تشريعية أو تداولية إلا

[1]– المادة 109 من قانون الولاية 07/12

انه يحوز صلاحيات عامة في مجال تمثيل الولاية وتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي

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

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

الوالي فهو يضطلع بمهام إدارية بصفته ممثلا للولاية وأخرى بوصفه ممثلا نجدان صلاحياته قيادية لأنها تمتد إلى كل جوانب ومقومات القيادة الإدارية التي وصفها علماء الإدارة من تنظيم وتنسيق ورقابة واتصال وإدارة، حيث نجد أن الوالي يسهر على حسن سير المصالح المختلفة للدولة سواء تعلق الأمر بالإدارة العامة للولاية أو المصالح الخارجية للدولة .

[1] - مصطفى صبحي السيد،القيادة الإدارية؛ دورية العلوم الإدارية، العدد الأول يونيو **1983**، ص. **161**

- التنسيق :كما يتولى بخصوص التنسيق العمل على التنسيق بين المصالح المختلفة موضوعيا حيث يتولى مهمة التوفيق بين المصلحة المحلية للولاية والمصلحة المركزية التي يسهر عليها لكونه ممثلا للحكومة، والتنسيق بين مختلف المصالح الإدارية والتقنية الموجودة على مستوى الولاية فهو مكلف قانونا بمهمة التنسيق الإداري.
- الرقابة :أما في ما يخص الرقابة فالوالي يضطلع بصلاحيات واسعة كما اشرنا سابقا سواء ما تعلق بالسلطة الرئاسية أو الوصاية على البلديات.
- الاتصال :وفي مجال الاتصال فان للولاية مصلحة اتصالات يسهر ويشرف عليها رئيس الديوان تحت سلطة الوالي ونظرا لأهمية الاتصال في الإدارة الحديثة لتحقيق الأهداف، وخدمة للصالح العام، وتطبيقا لمفهوم الخدمة العامة فالوالي نربطه علاقات مع وسائل الإعلام المختلفة كما تقوم الولاية بإعداد نشرات، ومجلات دورية مهمة الأساسية إيصال صوتها وتحسين صورتها.
- تسيير الأملاك :فالوالي يتمتع بسلطات قانونية واسعة ومتنوعة تتعلق أساسا بالتنفيذ والأمر بالصرف وتسيير أملاك الولاية وأملاك الدولة على مستوى الولاية[1].

ثانيا :صلاحيات شاملة:لقد قلد القانون الولاة صلاحيات شاملة فيما يخص الشؤون الاقتصادية والسياسية والاجتماعية ولديهم مهمة عامة في إدارة ورقابة وتوجيه نشاط مستخدمي إداراتهم ، ولم يمنح المشرع هذا الاختصاص الشامل إلا لهدف واحد وهو تمكين الوالي من لعب دوره الأساسي في تطبيق سياسة الحكومة وعليه في هذا للإطار اتخاذ جميع المبادرات التي تهدف إلى تحقيق النمو الاقتصادي والاجتماعي

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 135

في ولايته، ولأن الوالي هو الأمر بالصرف في ولايته فانه يملك وسائل مباشرة للتدخل وانجاز الأهداف ونظرا لاتسام صلاحيات الوالي بالشمولية والتنوع والوسع فمن الاستحالة بمكان اضطلاعه بكل هذه المهام وإيقانا من المشرع استحالة تولي كل هذه المهام بطريقة مباشرة وشخصية استنادا لمبدأ شخصية الاختصاص، وإيقانا من المشرع استحالة تولي كل هذه المهام بطريقة مباشرة فقد أحاطه بمجموعة من الأعوان المباشرين ومنحه إمكانية تخفيف بعض الأعباء الإدارية باستعمال التفويض.

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

- الخطأ في التوجيه عن بعد والذي يجعل من المفوض مستقل دون مبادرة مما يجعل التفويض دون جدوى لأنه يفقد الميزة التي وجد من اجلها[1].
- ترك التعقيب أحيانا مما يجعل الوالي يفقد كل رقابة على النشاط المفوض.

ويرى بعض كتاب القانون الإداري أن القواعد التي يبنى عليها التفويض الفعال عند الوالي تؤدي إلى نتائج فعالة في حالتين:

[1] - فدول حياة، المرجع السابق، ص 89

- الإدارة بالأهداف وترتكز على الإدارة القديمة ورد الفعل تجاه الأحداث الجديدة مما يجعل الوالي يلعب في النهاية دور المحكم[1].
- إدارة ترتكز على التنمية النشطة للأشخاص من حيث التدريب على حسن استعمال التفويض، ونسب النتائج المحققة لهم لإعطائهم الدعم المعنوي لزيادة الكفاءة في التسيير، وذلك للتخفيف من آثار التفويض ففي حالة الوالي مثلا يقوم بتفويض الأمين العام

للولاية في بعض المهام فيحسن القيام بها وفي الأخير الوالي هو الذي ينال الإطراء والتقدير على النتائج المحققة، فمن المناسب أن تنسب النتائج المحققة بمناسبة التفويض إلى الشخص المفوض فيلام إذا أساء ويجازى إذا أحسن .ونحن نرى ان التفويض ضروري جدا بالنسبة نظرا لشمولية واتساع اختصاصاته فمن المستحيل أن يضطلع بكل المهام الموكل له بها قانونا .إلا آن التفويض يجب أن يراعى فيه كفاءة المفوض له وكذلك استعمال سلطة الإشراف المسبق و التعقيب على عمل المفوض.

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

ويلعب المجلس الشعبي الولائي دورا رئيسيا في التنمية المحلية ، فهو من يتولى مهمة المبادرة بالمشاريع التي يراها ضرورية وملبية للخاصيات المحلية المتزايدة.

فالتداول فعل جماعي يصوت المجلس على مداولاته بالأغلبية و يرجح صوت الرئيس في حالة تساوي الأصوات، فالمجلس بوصفه سلطة تداول من المفترض أنها

[1] Lahcène seriak: L’organisation et le fonctionnement de la Wilaya, l’exemple d’une moyenne Wilaya, éd : E.N.A.G, Alger, 1998.

توازي في ثقلها الهيئة التنفيذية الممثلة بالوالي 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 للامركزية الإدارية والسهر على مصلحة الولاية كجماعة محلية لها متطلباتها المختلفة.

يحوز المجلس الشبعى الولائي على سلطة تداول سيادية تتصل بجميع أعمال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية، والثقافية والهيئة الإقليم وحماية البيئة وكذلك توفير التجهيزات التربوية والتكوينية وترقية الفلاحة والرعي الغابات وانجاز هياكل الصحة العمومية ومساعدة الفئات الاجتماعية المحتاجة وترقية السكن كذلك إلا أنه يتميز بالطابع المكمل لوظيفة البلدية ذلك أن العديد من أحكام قانون الولاية المتعلقة باختصاصات المجلس الشعبي الولائي تنص على أن تدخل المجلس الشعبي ألولائي ويكون في حالة تجاوز النشاط للإطار الاقليمي للبلديات أو لقدرتها كما لها أن تدخل تنسيقا وتشاورا مع البلديات أو بأعمالها،فالمشرع ينظر للولاية بأنها جماعة محلية تتشكل من مجموع الجماعات المحلية البلدية في حاجة دائمة إلى التعاون الوظيفي والتضامن المادي فالحاجات المحلية رغم أنها معينة إلا أنها مرتبطة[1].

الفرع الأول :انعدام مظاهر التمثيل :يعد التمثيل مظهر من مظاهر السيادة والاستقلالية فهو يبرز الممثل القانوني لأي مؤسسة سواءا كانت سياسية أو إدارية بمظهر المدافع عن مصالحها والمضطلع بواجباتها والساهر الدائم على ازدهارها وتطورها والطبيب المعالج لأي داء قد يصيب هياكلها والتمثيل يكون في الحياة المدنية وأمام القضاء ويكون أيضا في الحياة الإدارية والسياسية عموما، ولم يذهب المشرع الجزائري في تكريسه للامركزية إلى إلصاق هذه الصلاحيات بالهيئة المنتخبة

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 138

المنبثقة عن الخيار السياسي لسكان الولاية بل ترك مهمة التمثيل للدولة، فالوالي هو صاحب هذا الاختصاص.

ولم يمنح المشرع للمجلس الشعبي الولائي إلا حق تمثيل نفسه باسم الولاية في مواجهة الوصاية المتمثلة في وزير الداخلية في حالة اعتراضه على مداولات المجلس وهذه الحالة الوحيدة التي وردت في المادة 54 من قانون الولاية و التي مفادها أنه يمكن لرئيس المجلس الشعبي الولائي باسم الولاية أن لطعن لدى الجهات القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية بتثبيت بطلان أية مداولة،أو يعلن إلغاءها أي يرفض المصادقة عليها وهذا ما ذهبت إليه ضمنا المادة87 من قانون الولاية بنصها على أن" يمثل الوالي الولاية أمام الجهات القضائية سواء كان مدعيا أو مدعى عليه ما عدا الحالات التي يكون طرفا التراع فيها الدولة والمجلس الشعبي الولائي[1]."

فرئيس المجلس الشعبي الولائي لا يمثل الولاية إلا دفاعا عن قرارات ومداولات المجلس في مواجهة وزير الداخلية، والجهة القضائية المختصة بنظر التراع هو مجلس الدولة، فلا يملك المجلس الشعبي الولائي حق أو صفة التقاضي ضد أي كان حتى لو بدا له جليا أن مصلحة الولاية في خطر إلا ما يسمح به القانون المشترك بالتدخل ، ولكن بصفة فردية من احد أعضائه، وليس كهيئة، وبما أن المجلس يسهر على مصلحة الولاية فانه يشعر الوالي بضرورة مقاضاة من يمس بمصالحها على سبيل التعاون الوظيفة، وبما أن المجلس بإمكانه تشكيل لجان مؤقتة إضافة للجان الدائمة ويتم تشكيلها عن طريق المداولات ، وحيث ينص قانون الولاية على وجوب كفالة تشكيل هذه اللجان تمثيلا تناوبينا يعكس المكونات السياسية للمجلس الشعبي الولائي، فيمكننا أن نلاحظ بان المشرع أراد الذهاب بعيدا في تكريس التمثيل داخل

[1] - فدول حياة، المرجع السابق، ص 89

هياكل المجلس تمثيلا يكفل المشاركة النيابية الفعالة وتمثيل كل الكتل السياسية المتواجدة في المجلس الشعبي الولائي، بما يضمن الحركة الديمقراطية داخل الهيئة المنتخبة، ولعل طريقة انتخاب رئيس المجلس أحسن مثال على ذلك إذ انه ينتخب من قبل أعضاء المجلس ولا يختار من كتلة الأغلبية كما هو الشأن في البلدية.

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

الفرع الثاني :غموض آليات الرقابة ونتائج ذلك :تعتبر الرقابة من وظائف الدولة،فالرقابة هي أداة بيد السلطة لمراقبة مدى تنفيذ سياستها وبرامجها و مخططاتها، وبما أن الوالي هو الممثل الأعلى على مستوى الولاية فهو منشطها الوحيد فهو خصم وحكم في الوقت نفسه إذ أن أية وصاية لوزير الداخلية لا تمارس إلا بناءا على مبادرة من الوالي فهو يبدي في شأنها تقارير تكون مرفقة بالمداولة وذلك فهو مراقب المجموعة المحلية أكثر أن يكون خاضعا لمراقبتها كما كان يجب أن يكون الحال بين أية هيئة مداولة وجهازها التنفيذي[1]

لقد منح المشرع المجلس سلطة مراقبة الجهاز التنفيذي للولاية عن طريقة إلزام الوالي

[1] - بلفحتي عبد الهادي، المرجع السابق، ص113

بتقديم بيانا سنويا عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي الولائي لتبع مناقشته،و يمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية، كما أنه يتولى إعلام المجلس دوريا بحالة المداولات واطلاعه سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية إلا أنه لم يشأ أن يحدث التوازن الحقيقي المقصود وراء الرقابة وهو الأثر القانوني المترتب عن رفع اللائحة و لوم الوالي على تقصيره في تسيير شؤون الولاية وماذا ينتج عنه من مسؤولية سياسية وإدارية وحتى جنائية ،فلو أن المشرع أراد تكريس الرقابة السياسية الفعلية لترتب نتائج مباشرة على مناقشة التباين السنوي للوالي كاستقالته من تسيير الولاية أو إجباره على الاستقالة،، فيبقى الوالي من هذه الناحية جهازا إعلاميا، ليس خاضعا لرقابة هيئة المداولة، فهو مجرد وسيلة إعلامية غير مكملة بصيغ للمراقبة الحقيقية ، ولا تخرج عن هذا النطاق[1]

المطلب الثالث :انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات :إن تنوع واتساع سلطات وصلاحيات الوالي لها تأثير كبير على الولاية ككيان محلي لا مركزي، فوجود شخص معين على رأس هذه الجماعة المحلية، واستئثاره بمجموعة من السلطات والصلاحيات التي لا يشاركها فيها المجلس الشعبي الولائي، يجعله الرجل الأول على مستوى الولاية مما يؤدي بنا إلى التساؤل حول الولاية كجماعة محلية لامركزية بل حتى حول فكرة اللامركزية الإدارية فهل الولاية في ظل هده المعطيات حقيقة جماعة محلية ولن نجيب على هدا السؤال إلا من خلال الموازنة العضوية والوظيفية بين الهيئة التداولية التي تعد الإطار المؤسساتي السياسي للامركزية، والهيئة التنفيذية المعينة التي تمثل الولاية والدولة في نفس الزمان والمكان.

وعلى العموم ولئن أتت الإصلاحات والتعديلات باسم الديمقراطية السياسية والإدارية، فإنها توجه نحو التقليص من الأسلوب المركزي ومنه التركيز بقدر ما رصدت لتدعيم

[1] - بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 114

ذلك النموذج ويبدو لنا ذلك من العناية بدور وسلطات الوالي التي تتميز بكونها أكثر عناية وتدقيقا.

الفرع الأول:نقص التوازن العضوي :يتجلى نقص التوازن العضوي إذا ما قدرنا الوسائل البشرية والتنظيمية الموكلة للوالي والموضوعة تحت تصرفه، وخاصة الإطارات السامية التي أحيطت به، والتي تسهر على حسن سريان النشاط الإداري والبروتوكولي(السياسي) للوالي وخاصة الأمين العام لولاية ورئيس الديوان والملحقين به، بالإضافة إلى رئيس الدائرة، أما تلك المخصصة للمجلس الشعبي الولائي فلم تصل بعد إلى ما قرره الخطاب السياسي القانوني من ضرورة توفير وسائل اللامركزية لتكون في مستوى ممارسة الصلاحيات الواسعة المرتبطة بها، فالذي يمكن ملاحظته انه إذا كان الخطاب السياسي منذ البوادر الأولى لاعتماد نظام اللامركزية قد جعل منها المحور الظاهري لعملية إقامة دولة(البناء من القاعدة) ديمقراطية في تسييرها وتنموية في أهدافها، فان التقنية القانونية المسخرة لها لم تساهم في دفع هذه العملية حتى صارت مجرد شعارا رنانا، باسم التكامل بين الدولة والجماعات المحلية وإدماج كل ما هو محلي في ما هو وطني عن طريق التخطيط المركزي، والإعانات الاستثنائية والخاصة، مما جعل الجماعات المحلية مسؤولة عن سياسة اللامركزية في حين احتفظت الدولة بوسائل هذه السياسة.

انعدام التوازن العضوي هو نتيجة حتمية لانعدام التوازن الوظيفي حيث أن الهيئة التنفيذية للولاية تتمتع بصلاحيات، وسلطات أوسع من صلاحيات وأعباء الهيئة التداولية مما يحتم تفوقها العضوي من حيث الوسائل المادية والبشرية[1]

فقضية التمويل المحلي الذاتي المستقل للهيئات المحلية، يعد من اكبر التحديات والرهانات التي تواجه اللامركزية ومنها نظام الولاية، حيث أنه أحيانا ما تصعب

[1] - عمار عوابدي، الاصلاحات المالية و الجباية المحلية، منشورات مجلس الامة، 2003، ص 7

وتتعقد عملية التحكم في الجدلية بين مبدأ استقلالية الهيئات المحلية قانونيا وإداريا وماليا في حدود الرقابة التي تخضع لها هذا المبدأ الذي يقضي بحتمية أن تكون موارد ومصادر التمويل المحلي محلية وذاتية لضمان تحقيق الأهداف الاساسية وراء تبني نظام اللامركزية بالنظر لمصادر تمويل ميزانية الولاية نجدها تعتمد اعتمادا رئيسيا على الميزانية العامة للدولة، ممل جعلها في وضعية تبعية للتوجيهات الحكومية من ناحية التجهيز والتسيير، وكذلك من ناحية الموارد البشرية، خاصة إذا رجعنا إلى سياسة التوظيف عموما فهي تجعل من الموظف تابعا

للحكومة مباشرة ولو كان سكرتيرا لرئيس بلدية حدودية، وبغض النظر عن وجود حرية كاملة يتمتع بها رئيس المجلس الشعبي الولائي في اختيار موظفي ديوانه من بين موظفي الولاية، فان هذا الأمر لا يجعلهم مستقلين في مواجهة الإدارة العامة للولاية التي تبقى المسئولة عن تسيير حياتهم المهنية، ولذلك يبقى الخضوع الصفة الوحيدة لعلاقتهم بالإدارة العامة للولاية والوالي أساسا.

نظرا للتداخل بين ما هو مركزي وما هو لامركزي وانعدام صفة التنفيذ والتمثيل والرقابة بالنسبة للمجلس الشعبي الولائي فان كفة الميزان تميل للجهة التي لديها الوسائل أكثر بالنظر لحجم المسؤوليات وهذا مبرر منطقي لغياب التوازن العضوي، والذي بغيابه لا يمكن الحديث عن الاستقلال العضوي، فرغم صراحة الإطار التشريعي للولاية بجعل المجلس هيئة تداول ذات سيادة إلا أن اعتبار الوالي الآمر بالصرف الوحيد على مستوى الولاية والأمر بالصرف بالنسبة المصالح الخارجية للدولة وبالنظر لعلاقته بوزارة الداخلية فان الحديث عن الاستقلالية العضوية يعد ضربا من الخيال[1].

[1] - بلفتحي عبد الهادي، المرجع السابق، ص 115

في ظل التبعية المادية للجماعات المحلية عموما والمجلس الشعبي الولائي كمثال وكذلك التبعية التقنية تبقى المجالس المنتخبة بعيدة عن الاضطلاع بالمهتم التي وجدت لأجلها ومقصرة في معالجة المشاكل المخلية الحقيقية والتي تعبر عنة انشغالات المنتخبين والارتقاء بالشأن المحلي إلى مستوى الشأن الوطني ولا يتأتى ذلك حسب المختصين في المالية العامة للدولة إلا عبر إصلاح شامل للمنظومة الجنائية وتكريس اللامركزية كأداة وأسلوب للحكم المحلي.

الفرع الثاني :هشاشة التعاون الوظيفي:

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

ولذلك يظهر دوره الحساس ومهتمة الخطيرة والضخمة، وهي بحق أضخم من صلا حيات الوزراء، لأن الوالي ممثلا لكل منهم ولأداء دوره أحسن أداء لا بد أن يكون موظفا يحسن التنظيم والهيكلة، واجتناب التشتت في وضعه لأنه محرك الوحيد لعدد من رجالات الإدارة المحلية كما يتحتم عليه أن يعرف كيف يستغل مساعديه وكسب ثقة شركائه الأساسيين فرغبة المشرع في إدماج المصالح المحلية والمركزية تحت سلطة الوالي مع الاعتراف بالمشاركة الديمقراطية تمليه عوامل ومبررات سياسية وإدارية، وعلى وجه الخصوص ضمان التنمية السريعة والمتكاملة التي تتطلب وجود

[1] - عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، مرجع سابق، ص 139

موظف سام و كفء على رأس هيئة تنفيذية مؤهلة تقنيا ، وقادرة على سد ضعف أو عجز المجلس المنتخب لان الانتخابات لا تبنى على الكفاءات بقدر ما تبنى على معايير أخرى أغلبها سياسية المجلس الشعبي الولائي يبدو مستبعدا في الواقع إلى حد كبير حتى في مجال التنمية على صعيد الولاية والمنيطة به أساسا حسب أحكام قانون الولاية، وذلك على مستولى التفكير أو على مستوى اتخاذ القرارات بسبب هيمنة الجهاز التنفيذي عليه، فالهيئة التنفيذية تعرف مسبقا أن ما تعرضه على المجلس الشعبي الولائي من ملفات تحض دائما بالموافقة وكان استماع المجلس للهيئة التنفيذية يأتي على سبيل الإجراءات الشكلية لا غير حسب رأي بعض رؤساء المصالح الولائية على العموم فان اختصاصات المجلس الشعبي الولائي لا تتجاوز عمليا المسائل التقليدية:

كالتصويت على الميزانية والاطلاع على وضعية أي قطاع، والمفروض أن يتجاوز دوره من المراقبة والمصادقة على النفقات إلى الاقتراح والطلب والتداول بمبادرة منه في المسائل التي يرى أهمية لها، وذلك ارتقاء بالوظيفة التي يمارسها وتحقيقا نسبيا للتعاون الوظيفي والعضوي، وبالتالي التوازن بين الهيئتين، فمن نتائج الازدواج الوظيفي للوالي بروزه مهيمنا على جميع المستويات اللامركزيا ولا مركزيا[1] .

عدم التركيز بالنسبة للوالي يفسر أن الولاية تقسيم لا تركيزي موضوع تحت سلطة رئيس إداري واحد، فالوالي هو السلطة الإدارية الأعلى والوحيدة على مستوى الولاية، والتي تخضع لها كل المصالح الإدارية للدولة، وحتى في فرنسا ذهبت كل الإصلاحات إلى تقوية مركز المحافظ من هذه الناحية ولكن بالموازاة مع تلك التقوية للجانب اللاتركيزي لصلاحيات المحافظ قامت الإصلاحات بإضعاف الجانب اللامركزية لوظيفته إلى أن سحبت منه تماما فهو لم يعد يمثل المحافظة ولا منفذا لمداولات المجلس العام للولاية التي الذي أصبح رئيسه هو رئيس جهازه التنفيذي

[1] - فدول حياة، المرجع السابق، ص 95

خلاصة الفصل الثاني :

وما يتضح لنا أنه خلافا لمحتوى الأمر 38/69 المتضمن قانون الولاية فان الوالي في ظل قانون الولاية 09/90 و 07/12 ، أصبح مجبرا على إعطاء المعلومات الكافية وبصفة منتظمة للمجلس الشعبي الولائي ولرئيسه فقط فيما يخص تنفيذ المداولات ، ولكن كذلك فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وكل ما يجري داخل الولاية.

الخاتمة

بعد الدراسة النظام القانوني لمنصب الوالي ، و علاقته بمختلف الأجهزة في الدولة و صلاحياته المتعددة ، على اعتبار أن منصبه ذو طبيعة سياسية من حيث تعيينه وانهاء مهامه من جية ، وعلى اعتبار أنه ذو صبغة إدارية من جهة أخرى من حيث صلاحياته في جانبها العام دون خلوها من الطابع السياسي في بعض الأحيان

ومن أهم النتائج التي توصلت إليها في هذا البحث هي كما يلي:

- رغم أن منصبه من الوظائف العليا في الدولة ، واعطائه دورا كبيرا على المستوى المحلي ، إلا أنه وفي مقابل ذلك لم يهتم بتأطيره في قانون خاص ، فنجد أن النصوص
- المنظمة لو تناثرت بين الدستور ومختلف المراسيم المنظمة للوظائف العليا كإطار عام ، وكذلك الأمر 03/06 المتعلق بالوظيفة العمومية ، وقانون الولاية ، وقانون البلدية ، وقانون الإجراءات الجزائية ، وقانون الإجراءات المدنية.
- إذ نجد أن الإعتماد على هذه المراسيم والقوانين يخلق صعوبات في تحديد النظام القانوني للوالي تحديدا دقيقا ، خاصة الشروط الواجب توافرها في تعيين الولاة كشرط السن ، والمستوى التعليمي...
- أضف إلى ذلك أن المشرع منح لرئيس الجمهورية الإستقلالية في تعيين **5 %** من الولاة من غير فئتي الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر ، وهذا يطرح إشكال لأنه كان يجب على المشرع التعامل مع هذه النسبة بنوع من التقييد وعدم ترك المجال مفتوح أمام السلطة التنفيذية المتمثلة في رئيس الجمهورية.
- وكذلك نجد أن الوالي يعاني من تبعية مفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه ، فللسلطة المركزية صلاحيات واسعة في مجال اختيار الوالي الأصلح لتنصيبه ممثلا لها.
- بالإضافة إلى أن الوالي يتوسط المستويين المحلي والمركزي ، مما ينعكس على علاقته
- بمختلف الأجهزة في الدولة ، فنجده يخضع للإدارة المركزية عن طريق السلطة السلمية باختلاف درجاتها بداية من رئيس الجمهورية ونزولا إلى

مختلف الوزارات من جهة ، ومن جهة أخرى فالوالي صاحب الأمر والنهي على المستوى المحلي.

وعلى ضوء هذه النتائج ارتأينا إدراج الإقتراحات التالية:

- تحديد الشروط اللازمة لتعيين وانهاء مهام الولاة تحديدا دقيقا يعكس مكانة المنصب على المستوى المحلي والمركزي.
- إعادة النظر في نسبة 5 % والتي يعين منها رئيس الجمهورية من غير فئتي رؤساء الدوائر والأمناء العامين ، بتقييدها بذوي الشهادات العليا وأصحاب الكفاءة لتضييق المجال أمام من هم دون ذلك.
- وجود قانون أساسي لسلك الولاة والذي يحدد بموجب قانون
- نجد أن الرقابة الممارسة على الوالي تكون ضعيفة في حالات ومنعدمة في حالات أخرى ، مما يضفي الخصوصية على هذا المركز ويدعوا إلى ضرورة إعادة النظر في مسألة الرقابة المتبادلة بين الوالي والمجالس المحلية لتحقيق التوازن بين التسيير الإداري القائم على الأسس العملية والتقنية ، وبين التسيير الشعبي القائم على المبادئ والأسس الديمقراطية.
- إعادة توزيع الصلاحيات في مجال التسيير بين الوالي ورئيس المجلس الشعبي الولائي، مع ضرورة تنازله عن صلاحياته بصفته ممثلا للولاية للمصلحة هذا الأخير، وهذا سيساعد على التخفيف من أزمة الثقة الموجودة بين المواطن والإدارة المحلية ، وهذه الأزمة الناتجة عن بيروقراطية ، وضعف ورداءة مستوى بعض قادتها

قائمة المراجع

قائمة المراجع :

أولا : القرآن الكريم

سورة الرعد

سورة البقرة

ثانيا : الكتب

1. علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الاداري الجزائري، دار هدى للنشر و الطباعة و التوزيع، الجزائر، 2011،
2. عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري، دار ريحانة ، الجزائر، د.س
3. عمار بوضياف، شرح قانون الولاية ، ط1، جسور للنشر و التوزيع
4. عمار عوابدي، القانون الإداري، الجزء الأول ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 2000
5. فريحة حسين، شرح القانون الإداري ، ديوان المطبوعات الجامعية ،الجزائر، 2009
6. قصير مزياني فريدة، القانون الاداري، ج1، ط1، مطبعة سخري ، الوادي، 2011،
7. محمد الصغير بعلي ،الوجيز في المنازعات الإدارية ،دار العموم لمنشر و التوزيع ،عنابة ، 2002
8. مصطفى صبحي السيد،القيادة الإدارية؛ دورية العلوم الإدارية، العدد الأول يونيو **1983**
9. ناصر لباد ، الاساسي في القانون الإداري، ط2، دار المجدد للنشر و التوزيع، سطيف، 2011

ثالثا : أطروحات جامعية

1. بمفتحي عبد الهادي، المركز القانوني لموالي في النظام الإداري" ، (رسالة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع المؤسسات السياسية والإدارية) ، كلية الحقوق ، جامعة قسنطينة ، 2010-2011
2. فدول حياة ، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014/2013

رابعا : النصوص القانونية– :

I-التشريعات العضوية:

1. القانون العضوي رقم 01/12 المؤرخ في 12 يناير 2012 المتعمق بنظام الانتخابات ، الجريدة الرسمية ، عدد 01 ، لسنة 1990

II- التشريعات العادية:

2. القانون رقم 09/90 المؤرخ في 07 أبريل 1990 المتعمق بالولاية، الجريدة الرسمية ،.عدد15، لسنة 1990
3. القانون 10/11 المؤرخ في 22 جويلية 2011 المتعلق بالبلدية ، الجريدة الرسمية عدد 37 الصادرة في 2011/07/03

III-الأوامر:

1. الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 23 ماي 1969 المتضمن قانون الولاية ، الجريدة الرسمية رقم 44 لسنة 1969 ، المعدل بموجب ألمر 86/76 ، الجريدة الرسمية عدد 86 لسنة 1976 .
2. الأمر رقم 58/75 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975، المتضمن القانون المدني المعدل و المتمم بالقانون 10/05 المؤرخ في 20 جوان 2005 الجريدة الرسمية رقم 44 الصادرة في 26 جوان 2005
3. الامر 03/06 المؤرخ في 13 جويلية 2006 المتعلق بالوظيفة العمومية ، الجريدة الرسمية رقم 46 الصادرة في 16 جويلية 2006

VI- الدساتير :

1. دستور 23 فيفري 1989

المراجع باللغة الإجنبية :

Lahcène seriak: L'organisation et le fonctionnement de la Wilaya, l'exemple d'une moyenne, Wilaya, éd : E.N.A.G, Alger

الفهرس

الفهرس

التشكرات

الإهداء

المقدمة : ..... أ

الفصل الأول : الوظائف السياسية للوالي في الجزائر

المبحث الأول :ماهية منصب الوالي. 2

المطلب الأول :تعريف منصب الوالي: 3

المطلب الثاني : تعيين الوالي و انتهاء مهامه : 5

المطلب الثالث : صلاحيات الوالي 10

المبحث الثاني :علاقة الوالي بالأجهزة المركزية 16

المطلب الأول :علاقة الوالي برئيس الجمهورية 17

المطلب الثاني :علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية لوزارة 17

المبحث الثالث: علاقة الوالي بالأجهزة المحلية المنتخبة 21

المطلب الأول : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي 21

المطلب الثاني : علاقة الوالي بالمجلس الشعبي البلدي 25

المبحث الرابع : الرقابة على الوالي 31

المطلب الأول : الرقابة الإدارية و السياسية على الوالي 31

المطلب الثاني : الرقابة القضائية على أعمال الولاة 33

الفصل الثاني: الوظائف الإدارية للوالي في الجزائر

المبحث الأول :علاقة الوالي بالأجهزة المركزية 38

المطلب الأول :علاقة الوالي برئيس الجمهورية.....39

المطلب الثاني :علاقة الوالي بالحكومة والمصالح الخارجية للوزارة 40

المبحث الثاني : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للدولة.....43

المطلب الأول :صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و التنفيذ.....43

الطلب الثاني : صلاحيات الوالي في مجال الضبط.....46

المبحث الثالث : صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية.....49

المطلب الأول : صلاحيات الوالي في مجال تمثيل الولاية 49

المطلب الثاني : تنفيذ واعلام الوالي لمداولات المجلس الشعبي الولائي.....52

المبحث الرابع :انعكاسات ازدواجية الوظيفة على مركز الوالي:.....57

المطلب الأول: اتساع و تنوع صلاحيات واختصاصات الوالي:.....57

المطلب الثاني:انحسار وظيفة المجلس الشعبي الولائي.....61

المطلب الثالث :انعدام التوازن في توزيع المهام والصلاحيات.....65

المبحث الرابع : انعكاسات ازدواجية الوظيفية غبى مركز الوالي 68

خاتمة 73

قائمة المراجع : 76

الفهرس