الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي و البحث العلمي
جامعة قاصدي مرباح ورقلة
كلية **الحقوق و العلوم** السياسية

مذكرة تخرج ليسانس.
الميدان:الحقوق والعلوم السياسية .
الشعبة :الحقوق .
التخصص قانون علم.

الموضوع :

دور الوالي بصفته هيئة عدم تركيز في الجماعات الإقليمية

من إعـــــــداد الطالب:
- زوبيري حيدر

تحت إشراف الأستاذ:
– طوايبية حسن

لجنة المناقشة:
- **الأستاذ:**برقوق عبد العزيز.....رئيسا.
- **الأستاذ:**زرقاط عيسى.....مناقشا.
- **الأستاذ:**طوايبية حسن.....مشرفا وعضو.

السنة : 2014/2013

شكر وعرفان

أتقدم بالشكر الجزيل في المقام الأول إلى أستاذي الدكتور طوايبية حسان

الذي أشرف على إنجاز هذا العمل وتابع كل مراحله بسعة صدر وطول نفس ولم يبخل

علي بأفكاره النيرة ونصائحه القيمة وتوجيهاته الهادفة، فكان طيلة مشوار هذا البحث نعم

المؤطر الفاضل الذي بعث في روح وموضوعية البحث والاكتشاف.

.

فله مني كل التقدير والاحترام.

الإهـــــداء

إلى من لا ينكر فضلهما إلا جاحد جاهل إلى من انتظرا نجاحي طويلا إلى من وقفا

معي دوما إلى من شربت من نبع حنانهما ونعمت بحسن تربيتهما إلى أبواي

العزيزين أطال الله عمرهما وأدام صحتهما.

إلى كل إخوتي شريف محمد كامل وهبة الرحمان ندى دون تمييز ولا استثناء.

إلى زملاء الدراسة من الابتدائي إلى الدراسات العليا.

إلى خالي عبد الله و عائلته.

إلى كل من ساهم من بعيد أو قريب في هذا الجهد .

مقـــدمـة:

إن الجزائر بعد انتزاعها لاستقلالها من المستعمر الفرنسي الذي قام بطمس ملامح هويتها و انتمائها لمدة قرن ونيف، لم تخالف قاعدة تبعية المستعمر لمستعمره، خاصة في شؤون تسيير الدولة انطلاقا من مبدأ تركها تسير كما كانت حفاظاً على ديمومتها و عدم انهيارها.

و تظهر هذه التبعية واضحة في طريقة تسيير المقاطعات الإدارية أو ما يسمى بالولايات، و نحن نعلم أن هذه الأسماء كانت منذ الحقبة الاستعمارية حيث كان الوالي أو le bréfi هو الحاكم العام في ولايته.

إلا أنه كان يمثل السلطة التنفيذية البحتة، حيث ينفذ كل التعليمات التي يأمر بها رؤسائه في السلطة المركزية تنفيذاً دقيقاً.

أما الآن و بعد التطور الكبير الذي حصل، و بعد الانفتاح السياسي، و بعد السماح للأطياف الواسعة في المجتمع من المشاركة الفعلية في تسيير الجماعات المحلية،أصبح الوالي يتمتع بازدواجية المهام حيث يمثل الدولة و السلطة التنفيذية حيناً، وتجده هو الحريص كل الحرص على التسيير المستقل للجماعات المحلية إلى حد ما في أحيان أخرى.

غير أن هذا الازدواج في المهام التي تكون مركزية تارة، و تارة أخرى محلية،قد يخلق التداخل بين هاتين المهمتين ، و هو ما قد يمس بحسن تسيير الجماعات المحلية، و يخلق التعارض بين السلطة المركزية و الجماعات المحلية، خاصة على ضوء التعددية السياسية إذ غالبا ما يحدث وجود اختلاف بين التشكيلات السياسية على مستوى السلطة المركزية و الأخرى الموجودة في المستوى المحلي ،و هذا ما يضفي على موضوع الوالي أهمية بالغة من حيث هو منصب له عظيم الأثر على السياسة العامة للدولة من خلال السلطات الواسعة الممنوحة له ،و التي يمكن أن تضاهي سلطات رئيس الجمهورية و أثارها الكبيرة على التسيير بمستوييه المحلي والمركزي، إذ ينبغي التركيز

على توضيح و تحديد صلاحياته ،و تبيان طبيعتها القانونية من خلال النصوص التنظيمية التي تعطي هذه الصلاحيات.

و لتناول هذا الموضوع بالبحث و التحليل نطرح الإشكالية التالية:

- **ما هو دور الوالي بصفته هيئة عدم تركيز في الجماعات الإقليمية ؟ و ماهي الصلاحيات المخولة له؟ و ما هو أثرها في التنظيم الإداري الجزائري؟**

إن الهدف الذي نرمي له من خلال هذه الدراسة هو محاولة معرفة دور الوالي ضمن التنظيم الإداري المحلي في الجزائر من خلال معرفة صلاحياته ، وعلاقته بمختلف الأجهزة اللامركزية المحلية و الكشف عن الأثر القانوني لهذا المنصب و إعطاء نظرة تعالج اشكاليتنا بصورة موضوعية من خلال التنظيم الإداري.

أما تصورنا لخطة موضوعنا فسنحاول تقسيم الدراسة إلى ثلاثة مباحث،خصصنا الأول منها لماهية منصب الوالي في الجزائر حتى يتسنى لنا تعريف وشروط و كيفيات التعيين وإنهاء المهام ، وتطرقنا في المبحث الثاني إلى دور الوالي وعلاقته بالجماعات الإقليمية ،وأما المبحث الثالث فقد خصصناه لمحاولة جمع الصلاحيات المختلفة المقررة للوالي في إطار التسيير غير الممركز وأثرها في التنظيم الإداري والتشريع الجزائري .

و عليه فستكون الخطة على الشكل التالي:

خـطة البحـــث:

مـقدمـــــة.

المبحث الأول: ماهية منصب الوالي.

المطلب الأول: تعريف منصب الوالي.

المطلب الثاني: كيفية التعيين وإنهاء المهام.

المبحث الثاني: دور الوالي وعلاقته بالأجهزة الإقليمية.

المطلب الأول: دور الوالي في العملية الانتخابية.

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي.

المطلب الثالث: علاقة الوالي بالمجالس الشعبية البلدية.

المبحث الثالث: صلاحيات الوالي وأثرها في النظام اللامركزي.

المطلب الأول: صلاحياته بصفته ممثل للولاية.

المطلب الثاني: أثر صلاحيات الوالي في التسيير اللامركزي.

الخـــاتمة.

المبحث الأول: مــاهية منصب الوالي.

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:

أولا: التعريف اللغوي والشرعي.

الوالي اسم من أسماء الله الحسنى وقد ورد في القرآن الكريم كقوله تعالى:(**له معقبات من بين يديه و من خلفه يحفظونه من أمر الله إن الله لا يغير ما بقوم حتى يغيروا ما بأنفسهم وإذا أراد الله بقوم سوءا فلا مرد له ومالهم من دونه من وال**). [سورة:الرعد –الآية:11].

كما ورد مصطلح ولي في العديد من الآيات الكريمة كقوله تعالى:(**الم تعلم أن الله له ملك السماوات والأرض ومالكم من دونه ولي ولا نصير**).[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 لايضربهم 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.[1]

ثانيا: 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 90-09، المتعلق بالولاية بان الوالي هو ممثل الدولة ومندوب الحكومة في مستوى الولاية كما عرفته المادة 04 من المرسوم التنفيذي 90-230 [2]الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب و الوظائف العليا في الإدارة المحلية ، المعدل والمتمم[3] 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 [4] و انه رجل القرار والميدان بالولاية ،وعميد الوساطة بين مختلف المؤسسات و الأطراف [5]، ورغم هذه المحاولات التي لا تعد تعريفات حقيقية لمنصب الوالي بل هي مجرد صفات يتصف بها ، وغياب تعريفات فقهية لهذا المنصب إلا أننا سنحاول وضع تعريف دقيق لهذا المنصب ، وذلك بعد دراسة الطبيعة القانونية له من خلال نظام تعيينه وإنهاء مهامه ،ومدى التصاق هذا المنصب بنظام الوظيفة العامة من عدمها بالنظر إلى الواجبات المفروضة عليه والحقوق التي يقررها القانون .

---

[1]-علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع ،عين امليلة –الجزائر 2006 ،ص:08

[2]-الجريدة الرسمية 31 الصادرة في :1990/07/28.

[3]-بموجب المرسوم التنفيذي رقم :91-306 الجريدة الرسمية لسنة 1991 .

[4]-ناصر لباد ،القانون الإداري –التنظيم الإداري ، منشورات دحلب ،الجزائر 1999 ،ص:137 ،

[5]-د/محمد الصغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية ، دار العلوم للنشر والتوزيع ،عنابة –الجزائر2004 ،ص:125 .

المطلب الثاني: كيفية التعيين و إنهاء المهام.

إن 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 (المادة87) ، وقد تنهي مهام الولاة لسبب من الأسباب بنفس الكيفية .[6]

الفرع الأول : التعيين في المنصب و الشروط المطلوبة .

يتم تعيين الولاة من قبل رئيس الجمهورية منفردا ، وذلك بموجب مرسوم رئاسي ،و قد كانت مسألة التعيين في منصب الوالي قبل صدور المرسومين الرئاسيين 99-239 و 99-240 ، تتم باقتراح من وزير الداخلية في مجلس الوزراء وهذا على ضوء المادة 10 من المرسوم التنفيذي 90-230 ، ويكون هذا الاقتراح مرفق بتقرير يتضمن وضعية الشخص ومبررات المقترح ، أما حاليا فيتم التعيين في منصب الوالي خارج مجلس الوزراء و دون اقتراح أية جهة كما يتضح ذلك من خلال نص المادة الأولى من المرسوم الرئاسي 99-240 و 101و164و172 من الدستور ،يعين رئيس الجمهورية بمرسوم رئاسي في المهام و التعيينات و المناصب الآتية

رئيس المجلس الدستوري .[7]

رئيس مدلس الدولة.

الأمين العام للحكومة .

القضاة.

الولاة.

ويتبين ذلك من خلال من خلال نظرنا إلى باقي نصوص هذا المرسوم التي تبين جهة الاقتراح في التعيين بينما اكتفى في المادة الأولى بإدراج المناصب التي يتولى فيها رئيس الجمهورية صلاحية التعيين وغياب جهة الاقتراح

---

[6]-د/ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، دار ريحانة للنشر والتوزيع ،الجزائر2000،ص:129

[7]- المواد 101 و 164 و 172 من الدستور الجزائري.

مما يدل على عدم وجودها قانونا ، إضافة إلى النص الصريح على ذلك في المادة 05 من نفس المرسوم والتي وتنص على انه :"دون الإخلال الإجراءات القانونية المعمول بها ، يعين في المناصب المنصوص عليها في المواد من 1 إلى 3 أعلاه مباشرة بمرسوم رئاسي "، ولعل سبب انفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة يعود إلى سبب وحيد و أهمية هذا المنصب وحساسيته على الصعيد الإداري والسياسي.

لكن رغم ذلك هناك شروط ينبغي توافرها في تعيين الولاة ، وتنقسم هذه الشروط إلى عامة وهي المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالوظيف العمومي ، وشروط خاصة ، والتي تم النص عليها في القوانين و التنظيمات الخاصة ، وسنتولى عرضها كما سيأتي:

الشروط المطلوبة في تعيين الوالي:

كما سبق بيانه فمنصب الوالي يعد من المناصب السياسية من حيث التعيين، إلا انه يخضع بالإضافة إلى المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، 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 [8].

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

ويجب إن يتوفر فيه على الخصوص ما يأتي :

آن يستوفي الشروط العامة للالتحاق بوظيفة عمومية على النحو الذي يحدده التشريع و التنظيم الجاري يهما العمل.

أن يثبت تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك.

[8]-الجريدة الرسمية 31 لسنة 1990.

أن يكون قد مارس العمل مدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات و الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية.

كما تنص المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم: 90-230[9] على انه يعين الولاة من بين:

الكتاب العامين للولايات.

رؤساء الدوائر.

غير انه يمكن أن يعين 5 بالمائة من أعداد سلك الولاة خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة السابقة

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

1-الشروط العامة:

ا- شرط الجنسية :تعد الجنسية الرابطة القانونية و السياسية بين الفرد و الدولة التي ينتمي إليها [10]، و قد أقرت اغلب التشريعات الوظيفية وجوب تمتع المترشح للوظيفة بجنسية الدولة ، لاسيما متى تعلق الأمر بالوظائف و المناصب العليا ، وذلك طبقا لنص المادة 31 من المرسوم 85-59 السابق ذكره و المحال عليها بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم: 90 -226 .

ولم يفرق المشرع الجزائري بالنسبة للجنسية المطلوبة في شغل هذه الوظائف بين الجنسية الأصلية و المكتسبة ، وفقا لما هو مقرر في قانون الجنسية [11]، كما أن الجدير بالذكر و إعمالا لمبدأ المساواة في تقلد الوظائف

---

[9]-مصطفى الشريف ، أعوان الدولة ، الشركة الوطنية للنشر والتوزيع،الجزائر1981 ،ص:100 .

2-المادة 75 من الامر06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 والمتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية .جريدة رسمية رقم 46.

[3]-الأمر رقم :70-86 المتضمن قانون الجنسية ،الجريدة الرسمية ،العدد 150 لسنة 1970 ،المعدل والمتمم.

العامة فمنصب الوالي على غرار باقي المناصب لا يعتمد على جنس دون الأخر بل هو مفتوح لكل جزائري ذكرا كان أم أنثى في تقلده متى توفرت فيه الشروط المطلوبة لذلك.[12]

ب)– شرط التمتع بالحقوق الوطنية و الخلق الحسن :

و هو أن يكون الفرد متمتعا بكافة حقوقه السياسية و المدنية ، ولم يصدر عليه إي حكم جزائي يسلب منه إحدى هذه الحقوق ، ذلك انه يفترض في متولي الوظيفة في البلاد أن يكون مواطن صالح ملتزما بكافة الواجبات الوطنية مثل أدائه للخدمة الوطنية ، كما يفترض أن يكون حسن السيرة و السلوك [13]وهذا ما أكدته المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226 السالف الذكر ، بنصها على انه يجب على العامل الذي يمارس وظيفة عليا ، أن يتحلى ولو خارج ممارسة مهامه بسلوك يناسب أهمية تلك المهام ، وعليه أن يمتنع عن أي موقف من شانه أن يشوه كرامة المهمة المسندة إليه .

1–الحقوق المدنية:وهي تلك الحقوق اللصيقة بصفة المواطن كحق الانتخاب وحق الترشح وحق تولي الوظائف العامة.كما أن التمتع هو حالة طبيعية يتمتع كل مواطن ما لم يكن صدر في حقه حكم قضائي يقضي بحرمانه منها.وقد نص قانون العقوبات على الحالات التي يفقد بسببها بعض الأشخاص التمتع بالحقوق المدنية والسياسية.[14]

2–السيرة الحسنة :ويقصد أن لا يكون قد صدر حكم على المرشح يقضي بعقوبة جنائية أو جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة و بالنسبة للمرشحين الذين ارتكبوا جنح أو مخالفات يجوز توظيفهم لكن لا تمنح لهم وظائف عليا أو مسؤوليات في الدولة،فلا يمكنه تولي منصب الوالي،ولإثبات حسن السيرة على المرشح لمنصب سامي أن يقدم صحيفة السوابق العدلية رقم3 التي يتحصل عليها من المحكمة كما تطلب الإدارة من المحكمة

---

[4]–علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،المرجع السابق، ص:24

[1] – هذه الحقوق منصوص عليها في المواد 4و8 من قانون العقوبات.

[14]–المادتين 7 و8 من قانون العقوبات الصادر في 8 جويلية 1966 المعدل و المتمم.

بدورها صحيفة رقم2،وهي سرية تمنح للإدارة وحدها دون المرشح وتسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من قبل الشخص المعني.و في ما يخص السمعة أن تكون سيرته متفقة مع متطلبات العقل وان لا تكون لتصرفاته آثار سلبية على ثقة المواطنين بالإدارة والتي لها الحق في إجراء تحقيق عن طريق المصالح المختصة للتأكد من حسن سيرة المرشح و تسجل فيها كل المخالفات و الجنح المرتكبة من طرف الشخص المعني وقد عرف القضاء المصري حسن السيرة" ما عرف به المرء أو عرف عنه من صفات حميدة أوغير حميدة .تناقلها الألسن و تستقر في الأذهان على صحيحة، و إن لم يكن ردها إلى أصل ثابت معلوم."

والواقع أن مفهوم السيرة والأخلاق من المسائل النسبية التي تختلف باختلاف الأنظمة السياسية و الاقتصادية والاجتماعية وما يعد من قبيل حسن السلوك في مجتمع أو في دولة يعتبر سوء سلوك في مجتمع أو دولة أخرى، فالمشرع لم يحدد الحالات التي تعد سوء السمعة وترك ذلك الأمر للقواعد العامة والعدالة الاجتماعية و قواعد النظام العام و الآداب العامة و العرف على وجه الخصوص.[15]

3-الخدمة الوطنية : تشترط القوانين الخاصة بالتوظيف على المرشح للوظيفة العامة أنيبين مركزه من الخدمة الوطنية و ذلك بتقديم شهادة تدل على أدائها أو عدم أدائها أو إعفائه منها أو انه موضوع تحت الطلب للخدمة، والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة الوطنية وعدم التهرب منها واجب على كل مواطن هذه الشروط العامة المنصوص عليها قانونا والمطلوب توفرها في كل مرشح لتولي وظيفة عامة،و بالإضافة إلي هذه الشروط هناك مواصفات محددة إذ يتطلب كل منصب مستوى معين من التأهيل وفقا للقوانين الخاصة بكل سلك على حدا وسنتطرق لذلك ضمن الشروط الخاصة للتعيين.

ج)- شروط السن و اللياقة البدنية :يشترط في المترشح للوظيفة العامة أن يكون بالغ سن الرشد على الأقل ، والملاحظة بالنسبة للوظائف السياسية فانه لم يحدد المشرع الجزائري الحد الأدنى و لا الحد الأقصى للتعيين في

[15]- د عبد العزيز السيد الجوهري :الوظيفة العامة ، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري ، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائرية ، الجزائر .1989 ص 78 .

وظيفة والي الولاية ، هذا بالإضافة إلى شرط اللياقة البدنية أو المؤهلات الصحية و معنى أن يكون خاليا من كافة العيوب البدنية و كذلك متمتعا بقواه العقلية و قادرا على تحمل المسؤوليات.

2- الشروط الخاصة:

وتتمثل هذه الشروط هي تلك التي أدرجها المشرع هي المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم ، أطلق على هذه الشروط اسم الشروط الخاصة لذلك مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام يريد التعين في وظيفة عليا في الدولة [16].وهذه الشروط تعد أيضا موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، وهذه الشروط هي:الكفاءة والنزاهة و الالتزام و شرط مستوى معين من التعليم.

ومن المسلم به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية و هي التي تباشر سلطات الوالي في التعيين تضع قواعد وشروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين ولا يجوز الاعتراض على ما تضعه السلطة التنفيذية في هذا الصدد ما دام الأمر لا تخرج عن حكم القانون و تراعي في ما تضعه متطلبات المصلحة العامة،لهذا وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الخاصة لتولي المناصب العليا وهي:الكفاءة والنزاهة و أن يكون ذو تكوين عالي أو مستوى تأهيل مساو له.

1-النزاهة والكفاءة والالتزام :تعتبر هذه المطالب ممن البديهيات في إطار الوظيفة العامة وذلك نظرا للمهمة الخاصة على الموظف السامي، فالشخص المرشح لمنصب والي لا بد أن يثبت توافر هذه الشروط فيه .

ا-النزاهة : يعرفها قاموس" لاروس "الإخلاص و الصدق والأمانة.[17]

من الناحية القانونية لا نجد لها أي تعريف كما لم يعرفها المشرع الجزائري و لا الفرنسي أما من الزاوية التاريخية، اعتبرت النزاهة في بادئ المر قاعدة أدبية سلوك ثم أصبحت النصوص القانونية تؤكد عليها كشرط خاص

---

[16]- المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم.

[17]- د عبد العزيز السيد الجوهري :الوظيفة العامة المرجع السابق .ص 77 .

وما دام يعبر عن النزاهة بالإخلاص والصدق والأمانة من المنطقي أن يتحلى الوالي الصفات لان معيار النزاهة يعبر عن الصفات الشخصية يعبر عن الصفات الشخصية الحميدة والإخلاص الأدبي المطلوب من الإطارات، ولذلك يمنع القانون تقبل أي هبة أو هدية حفاظا على كرامة وهيبة المركز الذي يشغله .وقد أولى المشرع الفرنسي أهمية كبيرة للنزاهة، فرتب عليها رقابة صارمة إدارية وقضائية وهناك أساس منطقي للنزاهة و هو ضرورة استقلال المرفق العام من جهة و أن يكون الموظف السامي حياديا من جهة أخرى، فالقانون يفرض عليه عدم المحاباة للتأكيد على المساواة بين المواطنين و ذلك لتحقيق عدم التعارض بين مصلحة الموظف السامي و قيامه على أداء واجبه على أحسن وجه .

ويتمثل عدم النزاهة في اختلاس أموال الدولة و الرشوة و النفوذ باستغلال المنصب والمحاباة، وهذه الأفعال يعاقب عليها القانون الجزائي [18]كما يعاقب عليها القانون الإداري في حالة قيام مسؤولية إدارية،ناهيك على الرقابة التي تقوم الأحزاب و المنتخبين على الوالي فهناك رقابة من السلطة المركزية تفرض على الوالي اتخاذ سلوكا نزيها حضاريا،ومعيار النزاهة نسبي لا يمكن الاعتماد عليه وخاصة قبل التعيين إذ كيف أن نعرف أن موظفا أنزه من غيره الأخر فمن الأحسن أن هذا الشرط و ضع بعد التعيين.

ب-الالتزام :رغم أن القانون ينص على شرط الالتزام إلا أنه لم يعط له تعريفا وكذلك القانون الفرنسي والمصري، فيتضح مما سبق أن الالتزام يعني الوعد من المتر شح لوظيفة سامية ما أن يكون تحت تصرف السلطة السياسية لمدة غير محدودة ،وفي المقابل تمنح له بعض الامتيازات.

والالتزام ذو شقين الأول مهني يتمثل في عدم التغيب عن العمل والقيام به بصفة

مرضية والثاني سياسي يتمثل في الدفاع عن مصالح النظام السياسي القائم وذلك بتبني الإيديولوجية التي تسير عليها الدولة .

[18]- لمادتان 127 و 128 من قانون العقوبات الصادر في8 06 ، 1966 والمواد 41 ،45,54 من الأمر06-03 السابق ذكره جريدة رسمية رقم46.

وهذا الشرط كسابقة فرض عليه المشرع رقابة قبل التعيين بالنسبة لأي موظف عام وبعد التعيين بالنسبة لأي وظيفة عليا.

أولا :رقابة إدارية :وهي الرقابة الرئاسية أو السلمية، التي تتمثل في رقابة الحضور للعمل، والإهمال واللامبالاة الصادر ومن الموظف، ومراقبو مدى امتثاله للأوامر ومدى احترامه للقانون فإذا ارتكب الموظف خطأً عمدا تقدم الرئيس الإداري لعيد الأمور إلى مجراها الطبيعي.

ثانيا:رقابة سياسية :إن الولاة ونظرا لاضطلاعهم بالمسؤوليات الإدارية يواجهون رقابة خارجية يمكن أن نطلق عليها الرقابة السياسية، وهي تمارس من قبل الطبقة السياسية ككل، أي من السلطة الحاكمة أو الأحزاب المعارضة والتمتع المدني.

ج-الكفاءة :يعرف قاموس" لاروس "الكفاءة بالمعنى.

الاصطلاحي بأنها تلك المعارف المعمقة في ميدان معين ،كما هي تلك المواصفات والقدرة على القيام بعمل ما على انه لم يرد أي تعريف قانوني للكفاءات وجعل الحكم على الكفاءة قبل التعين بإجراء امتحان إثبات الكفاءة وبعده بإجراء تدريب وتكوين الموظف بشكل دائم.

ويتضح أنه لا يمكن تكييف أي موظف عام بأنه تتوفر فيه الكفاءة إلا بعد فترة معينة من الأقدمية و الخبرة في العمل، ومن ثم يمكن تقييمه من حيث القدرة والكفاءة .

وفي رأينا لا توجد كفاءة إلا بوجود الأقدمية، و الذي هو الشرط المطلوب و المنصوص عليه قانونا لممارسة أي وظيفة عليا في الدولة .

ينص القانون على أنه لا يمكن تعيين أي موظف في منصب عالي إلا إذا مارس وظيفة لمدة خمس سنوات على الأقل في المؤسسات أو الإدارات العمومية أو في المؤسسات والهيئات العمومية على انه تحدد بمرسوم عند

الحاجة الشروط النوعية لبعض الوظائف العليا[19] وعملية الاختيار تعني استكشاف العناصر التي تتوافر فيها الكفاءات التقنية والخبرة الطويلة لتنظيم وتسيير الشؤون العامة .فمعيار الكفاءة حيادي فالقانون ينظم الانتقاء التعليمي والمدرسية فيختار من تتوفر فيه الفعالية و لديه تحكما في التقنيات والمعارف العلمية من خلال المقروئية المنتقاة فالكفاءة بمعنى أخر هي نتيجة طبيعية لامتلاك رأس مال ثقافي.

ولتجنب أي تحايل من الرئيس الإداري على الموظف المرؤوس هناك تحقيقات أخرى تجري من طرف السلطات المختصة لمعرفة مدى قدرة وصلاحية الموظف للقيام بوظائف سامية كما تدل الأقدمية المشروطة على أن الموظف العام قد قدم خدمات لصالح الدولة والمجتمع ككل و خضع لنظام قانوني تنظيمي و بالتالي يفضل المصالح الجماعة على مصالحه الشخصية.

يعطي هذا الشرط المفروض للترقي غير انه غير كاف للتأهيل للوظائف العليا في الدولة إذ أن القانون أضاف شرطا آخر يتمثل في التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو له.

2-شرط التكوين العالي أو مستوى تأهيل مساو لذلك :إذا كانت المشكلة تكمن في معرفة الصفات و المؤهلات التي ينبغي أن تتوفر في صنف معين من الموظفين تعني مجموعة المعارف النظرية و العملية التي يملكها المرشح لوظيفة عليا .

أ – التكوين العالي :يشترط في الموظف العام المرشح لوظيفة عليا أو منصبا ساميا أن يمتلك تكوينا عاليا، و يقصد بالتكوين العالي الشهادة التي تساوي شهادة الليسانس أو أعلى منها، غير أن المشرع الجزائري لم يذكر نوع التكوين العالي ما إذا كان علميا أو تقنيا.

و يفترض في التكوين العالي أن على مستوى عام من المعارف لان التكوين الجامعي هو أكثر منه تكوينا عاما، وعادة التكوين مطلوب عندما تريد السلطة القيادية موظفين سامين ذوي اختصاصات متعددة، غير انه في

[19]- المادة 21 من المرسوم التنفيذي 09-266 السابق الذكر ، جريدة رسمية رقم . 31

التكوين الجامعي يكون التعليم أكثر سهولة في القانون الإداري على علم الإدارة العامة وأكثر سهولة في القانون الدستوري على علم السياسة و أكثر سهولة في المؤسسات المالية على تقنيات الضريبة، ولهذا لم يركز المشرع على هذا الشرط وحده بل وفق بينه وبين المستوى ألتأهيلي المناسب للتكوين العالي.[20]

ب –مستوى من التأهيل مساو لذلك:لا يقصد المشرع توافر التكوين العالي أو مستوى يعادل مستوى التكوين العالي إنما قصد الخبرة دون اشتراط مستوى معادل للتكوين العالي، أي اختيار الموظفين العامين للتعيين في المناصب العليا من بين الذين ينتمون إلى سلك ادني من السلك المناسب للشهادات العليا .و نعد بمثابة الترقية التي تبين لنا ديمقراطية الإدارة و ذلك بالسماح لبعض الموظفين العامين المكونين في عين المكان أن يصلوا إلى وظائف عليا دون أن يتكونوا تكوينا عاليا،ومن الناحية التاريخية تعني هذه الخبرة المهنية التجارب من الناحية العملية و الكفاءة المحصلة في الاختصاص.

وهذا المستوى المطلوب لممارسة وظيفة عليا يعطي أيضا في الوظيفة العامة الإحساس بالمساواة و التفوق على الآخرين بمكافأة الجيدين .لقد وضع المشرع هذه الشروط العامة والخاصة لتولية الوظائف العليا لتكريس مبدأ ديمقراطية الإدارة و مبدأ المساواة في تولي المناصب الإدارية و رغبة منه في فرض فلسفتها على الموظفين السامين و منعهم من إذاعة فلسفتهم الخاصة .و حين تتوفر هذه الشروط في المرشح لوظيفة الوالي تقوم السلطة المختصة بعملية لتعيين .

ا)– المستوى العلمي و التكوين الإداري :

حسب نص المادة 21 اشترط إثبات تكوينا عاليا أو مستوى من التأهيل مساويا له، بمعنى وجوب حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل ، أو تكوينا يسمح له بممارسة الوظائف العليا [21].

---

[20]–المادة 21 من نفس المرسوم التنفيذي90 –266 جريدة رسمية رقم 31.

[21]–د/ عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية، المؤسسة الوطنية للكتاب ،الجزائر 1984 ،ص:61 وما بعدها.

ب)–الخبرة المهنية في مجال الإدارة :

وكذلك الشرط الذي يتعلق بالممارسة السابقة في المؤسسات أو الإدارات العمومية وذلك بموجب المادة السابقة ، وتقدر هذه بمدة 05 سنوات على الأقل ، وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 والتي تنص على انه يعين الولاة من بين الكتاب العامين للولايات ورؤساء الدوائر وذلك اخذ بمبدأ التدرج الإداري [22] في ممارسة المهام التي تسمح للموظف اكتساب مهارات التسيير الإداري والإلمام بخبايا منصبه ، إضافة إلى تكريس مبدأ المساواة في تولي الوظائف و التداول عليها .

الفرع الثاني: انتهاء مهام الوالي:

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

وطبقا للقواعد العامة في الوظيفة العامة ، هناك طرق عادية لانتهاء مهام الوالي وطرق أخرى غير عادية.

إنهاء المهام :

1–التقاعد :كما سبق و أن ذكرنا في المبحث السابق أن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط من بينها بلوغ سن معينة، و لكون الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة، والشخص الذي يتخذ الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة[23] لذا يعتبر التقاعد الطريق العادي لانتهاء مهامه، و فقهاء الوظيفة العامة يجمعون على مبررين للإحالة على التقاعد :

---

[22]–د/ عمار عوابدي ،المرجع نفسه، ص61 وما بعدها .

[23]– د /محمد فؤاد مهنا :الأسس التي تقوم عليها سياسة الوظائف العامة، مجلة العلوم الإدارية، السنة الرابعة، العدد الأول، يونيو 1962 ، ص11 -12

1-أن الوظيفة العامة هي خدمة متجددة لمتطلبات الناس و لذا فهي بحاجة إلى تطور مستمر، يقضي بضرورة خروج هؤلاء الموظفين في سن معينة ليحل محلهم آخرون .

2-أن تقدم الموظف في السن يجعله في وضع بدني و نفسي لا يستطيع معه القيام بمهامه بالشكل المطلوب.

الإحالة على التقاعد بالنسبة للوظائف السامية لا تحدد فيها سن معين لانتهاء المهام بقوة القانون .وإنما تتم الإحالة على التقاعد لتحديد مدة العمل الممارسة في إدارة الدولة، والإحالة على التقاعد هي سبب يتحقق دون دخل لإرادة الموظف.

يستعمل رئيس الجمهورية سلطاته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين و الذي يعد مظهرا من مظاهر السلطة الرئاسية التي تحكم الوالي ، وهو ما يطلق عليه فقهيا بالفصل الإداري غير التأديبي من الوظيفي ، والذي قد يقوم على إحدى الأسباب التالية [24]:

عدم الكفاية والصلاحية المهنية، بعدم إثبات جدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.وعدم اللياقة الصحية ، أي عجز صاحب المنصب صحيا كإصابته بمرض خطير أو مزمن أو فقد إحدى حواسه.

عدم الصلاحية المذهبية أو السياسية وهو ما اشرنا إليه بمعنى التعيينات السياسية ،أي في حالة خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة بما فيه إعاقة لتنفيذ برنامجها فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم صلاحيته السياسية كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية .

وقد عاب البعض [25]على أسلوب إنهاء المهام الذي يقوم على اعتبارات شخصية وسياسية وذلك على اثر تعاقب الحكومات والسياسات انه قد يعيق العمل والنشاط الإداري الذي يفترض فيه الاستمرارية.

---

[24]- د/عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المرجع السابق،ص:371 وما بعدها.

الاستقالة :و هي سبب من أسباب انتهاء المهام، و يقصد بها ترك الموظف السامي وظيفته العليا بإرادته و اختياره دون أي ضغط عليه وهي تصرف إرادي و تعبير عن رغبة الموظف السامي في ترك الخدمة والمقصود بالاستقالة تلك الاستقالة الصريحة، والمقدمة كتابيا و غير المعلقة على شرط أو المقترنة بقيد.

وقد تؤدي الاستقالة إلى تعطيل سير المرفق العام، لذا لم يعتبر المشرع مجرد تقديم الطلب بذلك بأنه استقالة نهائية.

فلا يجوز أن يترك الوالي منصبه و اعتبار نفسه معفيا من وظيفته قبل تبليغه القرار أو المرسوم المتعلق بانتهاء المهام وهذا يعني انه يتوجب عليه الاستمرار في مهامه إلى أن تقبل استقالته ويعني ذلك انه لا يوجد ترك للوظيفة و الذي يعتبر النتيجة القانونية لشرط الالتزام الذي يعد من الشروط الخاصة بالتعيين في المناصب السامية.

فالوالي المستقيل يعتبر في نظر الحكومة مستمرة في ممارسة نشاطه إلى حين صدور الذي يقضي بانتهاء المهام بسبب الاستقالة و بالتالي فان تقديم الطلب لا ينتج عنه أي اثر إلى غاية قبوله، غير انه لا يوجد نص قانوني يبين لنا متى يجب على السلطة المختصة إصدار قرارها بانتهاء مهام الموظف السامي المستقيل .

وبما أن أداء المهام هنا يرجع لإرادة الموظف السامي فانه يحرم من المرتب الشهري و العلاوات الخاصة بالوظيفة العليا و يصبح يتقاضى الأجر المرتبط بسلكه الأصلي، ولا يستفيد من نظام التقاعد المرتبط بالموظفين السامين كما لا ينتفع بالعطلة الخاصة، طبقا لأحكام المادة37 /214من المرسوم التنفيذي رقم85 ويتبين لنا بان الاستقالة هي إجراء إداري يؤدي حتما إلى توقف أي موظف سامي عن مهام الوظيفة العليا التي كان يشغلها لأسباب غير تأديبية، و قد هذه الأحكام الخاصة بالاستقالة من اجل التوفيق بين حق الموظف السامي في طلب الاستقالة و حق السلطة العامة في تأمين و ضمان حسن سير المرفق العام حتى يتم الاستعانة بموظف سامي آخر يخلف المستقيل.

---

[25]– محمود حمبلي:المساواة في تولي المناصب العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل للطباعة والنشر ،تيزي وزو، الجزائر 2000. ص52.

وهكذا نرى أن الأسباب الثلاثة المتمثلة في التقاعد والوفاة والاستقالة هي أسباب قانونية لانتهاء العلاقة بين الوالي و منصبه على رأس الولاية[26].

ورغم أن الانتهاء هو نهائي من الناحية الواقعية إلا أن الوالي يبقى في حالتي التقاعد والاستقالة خاضعا للقانون في ما يخص الحفاظ على السر المهني و عدم القيام بالعمل في مؤسسة أجنبية أو منظمة دولية دون ترخيص مسبق و لمدة سنتين، كما انه من الواجب عليه أن يستمر في الحفاظ على واجب التحفظ الذي فرضه عليه منصبه.

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

3- الوفاة :

وهو سبب طبيعي في انتهاء مهام أي شاغل لوظيفة فالعلاقة الوظيفية التي كانت قائمة تنتهي بمجرد وفاة صاحبها ، غير انه يستفيد ذوي حقوقه من العديد من الامتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف.

تعتبر الوفاة سببا أخر من الأسباب العامة والعادية لانتهاء المهام في الوظائف العليا التي لها صفة شخصية خاصة من جانب الموظف الذي يمارس الوظيفة العليا و الذي يجب أن تتوفر فيه بعض الشروط العامة والخاصة لتعيينه فغي وظيفة عليا في الدولة[27].

4-إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب :

وهو ما نصت عليه المادة 31 من المرسوم التنفيذي 90-226 بعبارة "إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها احد العمال أو الغي الهيكل الذي كان يعمل فيه فانه يحتفظ بمرتبه لمدة سنة ، ثم يوضع بعدها في عطلة

---

[26]- د/عمار عوابدي ، مبدأ تدرج السلطة الرئاسية ، المرجع السابق،ص:372.

[27]- علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،المرجع السابق، ص 67.

خاصة وينجم عن إلغاء الهيكل إنهاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل "ويعد ذلك سببا منطقيا لإنهاء المهام حال إلغاء المنصب أو الهيكل ككل .

و كخلاصة لما سبق فان هذا المنصب كونه من المناصب العليا هو تميزه بعدم وجود نظام قانوني خاص يحكم كيفية انتهاء المهام على غرار التعيين وهو ما اقر به مجلس الدولة الجزائري في قراره الصادر بتاريخ 2001/06/11 بإقراره بانعدام الضمانات المتعلقة بالقانون الأساسي للوظيف العمومي بالنسبة للعمال الممارسين لوظائف عليا ، مما يجعل التوقيف وإنهاء المهام في هذه الوظائف يأتي سواء بمبادرة السلطة التي تملك سلطة التعيين أو بطلب من المعني[28].

[28]- علاء الدين عشي ، ،المرجع نفسه، ص29.

المبحث الثاني: دور الوالي وعلاقته بالأجهزة الإقليمية.

يتمتع الوالي بالازدواجية في الاختصاص حيث أن وضعه على رأس الولاية يجعل منه هيئة تنفيذية للمجلس الشعبي الولائي، كما يمارس سلطات وصلاحيات أخرى .والمظاهر المختلفة للامركزية، التي من بين مظاهرها المشاركة الديمقراطية والمضمونة بقانون الولاية، وقانون الانتخابات،كما يمارس الوالي صلاحيات واسعة ومهمة لكونه هيئة تنفيذية للولاية، وسنخصص هذا المبحث للإطلاع على مختلف السلطات التي يحوزها الوالي بصفته مسؤولا محليا ممثلا للولاية وأقاليمها.

المطلب الأول : دور الوالي في العملية الانتخابية:

إن تبني المشرع للنظام الانتخابي في اختيار المجالس المحلية كقاعدة للتسيير المحلي ، لم يمنع السلطة المركزية من التدخل في هذه العملية على المستوى ألولائي والبلدي معتمدة في ذلك على الوالي ، الذي له دور هام في الانتخابات المحلية .

وبالرجوع إلى قانون الانتخابات الصادر بموجب الأمر 97-07 والمعدل والمتمم ومختلف التنظيمات المتعلقة به نلمس الدور القوي للوالي ، وذلك بداية من العمليات التحضيرية للانتخابات وصولا إلى عملية التصويت .

1- توزيع الناخبين على مكاتب التصويت :

هو ما جاء في المادة 31 من الأمر 97-07 ، بنصها انه يجري الاقتراع في الدائرة الانتخابية ، ويوزع الناخبون بقرار من الوالي على مكاتب التصويت بقدر ما تتطلبه الظروف المحلية و يتطلبه عدد الناخبين.

وله في سبيل ذلك تأسيس مراكز التصويت ، ونعيين وتسخير الموظفين كمسؤولين على هذه المراكز [29].

وعموما فالوالي يعد المسؤول على النظام الانتخابي في الولاية ،و له في سبيل ذلك الاستعانة بكافة الإمكانيات التي خولها القانون كالقوة العمومية.

2- التحكم في افتتاح عملية الاقتراع واختتامها:

إن الأصل في العمليات الانتخابية أنها تفتح على الساعة الثامنة صباحا و تختتم على الساعة السابعة مساءا من نفس اليوم .

لكن المشرع الجزائري خول للولاة إمكانية تقديم الافتتاح أو تأخير الاختتام في الدوائر الانتخابية التابعة لهم ، وذلك تسهيلا للممارسة الديمقراطية وتمكين الناخبين من أداء واجبهم خاصة في بعض المناطق.

3- في تشكيل اللجان:

لضمان السير النزيه للعملية الانتخابية ثم العمل على إنشاء لجان وطنية مستقلة لمراقبة الانتخابات والتي لها تفرعات مستقلة على المستوى المحلي و نجد دور الوالي يبرز من خلال كيفية تأسيس هذه اللجان بحيث يمثل الوالي الإدارة المركزية بتعيينه ممثلا في اللجنة الولاية عن وزير الداخلية و الجماعات المحلية و كذلك الشأن بنسبة لتعيينه عضوا في اللجنة البلدية .

---

[29]-د/عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق،ص:105وما بعدها.

وبالإضافة إلى ذلك يقوم الوالي بتعيين الأمر بالصرف على مستوى هذه اللجنة ، وتحكمه في الأمور المالية للجنة إثناء العملية الانتخابية طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي 97-277 المحدد لبعض القواعد الخاصة بعمل اللجنة الوطنية المستقلة لمراقبة الانتخابات للمجالس الشعبية الولائية و البلدية.

4- في تشكيل مكاتب التصويت :

تمتد صلاحيات الوالي كذلك إلى مكاتب التصويت ، والذي خول له القانون وحده تعيين أعضاء المكتب و الأعضاء الإضافيين ، بحيث يتم التعيين و التسخير بموجب قرار معلل [30]، مع إعطاء إمكانية الطعن فيه إداريا وقضائيا أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة.[31]

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي:

الفرع الأول: تنظيم وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي:

يعمل المجلس الشعبي ألولائي في إطار قانوني عن طريق المداولات واللجان التي قد يشكلها ، تحت رئاسة المجلس الشعبي ألولائي الذي يناط به تنظيم أعمال هذا المجلس ، ولدراسة هذا التنظيم سنتطرق إلى دورات المجلس ومداولاته وصلاحياته والرقابة التي تمارس عليه.

[30]-المادة40و46 من الأمر 97-07 المتعلق بنظام الانتخابات.

[31]-علاء الدين عشي،والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ،المرجع السابق،ص:68.

دورات المجلس :

للمجلس الشعبي ألولائي أربع دورات يعقدها سنويا بصورة عادية ، تدوم مدتها15 يوما على الأكثر،ويجوز تمديدها في بعض الحالات بطلب من الرئيس أو أغلبية الأعضاء أو بطلب من الوالي ، كما يمكن للمجلس عقد دورات غير عادية بطلب من الوالي أو الرئيس أو ثلث الأعضاء.

وتنعقد هذه الدورات صحيحة بحضور أغلبية الأعضاء ، ويصح اجتماعاتها في حال توفر النصاب بعد الاستدعاء الثالث الموجه من قبل الرئيس إلى الأعضاء ، وللوالي خلال هذه الاجتماعات بالإضافة إلى صلاحيته في طلب التمديد أو انعقاد دورة استثنائية ، الحق في حضور هذه الجلسات و تناول الكلمة إما بناء على رغبته أو بطلب من احد الأعضاء ، وان كان ذلك يعد من وسائل تأثير الوالي على المجلس فانه يعد كذلك وسيلة تنسيق لأعمال المجلس وبالمقابل رقابة للمجلس على الوالي في حالة طلب الكلمة من قبل الأعضاء وفوجيه السؤال له.[32]

مداولات المجلس:

إن نظام المداولات الذي اخذ به المشرع الجزائري في تسيير الشؤون المحلية من قبل المجالس المنتخبة يكرس الديمقراطية إلا انه فرض عليه قيودا صارمة يتحكم من خلالها في هذه الأعمال و ذلك عن طريق الوالي.

فالبنظر إلى نظام المداولات الذي يتم داخل المجلس عن طريق التصويت بالأغلبية لا تكون إلا بمصادقة الوالي عليها.فتكون المصادقة ممضية من قبل الوالي عند نشرها أو تبليغها للمعنيين طبقا للمادة 49 من قانون الولاية ،و أوجبت المادة 50 المصادقة الصريحة بنصها على انه" لا تنفذ مداولات المجلس الشعبي ألولائي التي تتناول المواضيع التالية إلا بعد المصادقة عليها :

1- الميزانيات و الحسابات .

2-إحداث مصالح ومؤسسات عمومية .

---

[32]-د/عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق،ص:105 وما بعدها.

و الحكمة من اشتراط المشرع المصادقة رغم غياب النص عن الجهة المختصة[33] الصريحة في هذين الحالتين هو ما تعلقها بالجانب المالي والذي يعتمد على الدقة في إعداد الميزانية والذي يتطلب الجانب الفني عند تنفيذها بالإضافة إلى الوالي هو الأمر بالصرف الوحيد على مستوى الولاية .

تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي :

يسهر الوالي على تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي بل يعتبر المسؤول الأول على حسن تنفيذها و هذا ما ذهبت إليه المادة 83/09المتعلق بالولاية حيث تنص على أن" ينفذ الوالي القرارات التي تسفر عن / من القانون90 مداولات المجلس الشعبي الولائي "فكيف يتصل الوالي بالمداولة و هل لديه فكرة مسبقة عن القرارات التي تصدر عن المجلس الشعبي الولائي؟ و ما مدى تأثيره على مجريات الجلسات؟

دور الوالي أكثر من ذلك فهو يشارك في إعداد الجلسات فرع أول و يحضر الجلسات فرع ثاني وهو الذي يدخل المداولات حيز التنفيذ بإصدار القرارات التنفيذية للمداولات.

أولا:المشاركة في إعداد جدول أعمال المجلس :لجدول الأعمال أهمية بالغة إذ من خلاله يطلع أعضاء المجلس أثناء دورات المجلس على مواضيع الجلسات ويقوم بإعداد جدول الأعمال رئيس المجلس الشعبي الولائي و قبل أن يتم استدعاء المجلس للانعقاد يقوم بعرضه وجوبا على الوالي، الذي يناقشه معه ، ويمكنه أن يطلب منه إضافة بعض المواضيع آو حذف أخرى إذا كان يرى أن الوقت غير مناسب لعرضها و هذا على سبيل المشورة و ليس الإلزام لان المجلس سيد في مجال التداول ولا يمكن لأي شخص مهما كانت صفته التدخل في أعماله .ونظرا للوزن السياسي، والإداري للوالي و لضرورة التعاون بين الهيئات داخل الولاية كجماعة محلية يضطر رئيس المجلس الشعبي الولائي إلى قبول رأي الوالي و المصالح التابعة له.

---

[33]–د/ عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص120 .

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

1- إعداد الميزانية العامة للولاية قبل عرضها على المجلس:

ميزانية الولاية عبارة عن جدول تقديرات للإيرادات والنفقات السنوية الخاصة بالولاية.

كما هي قرار بالترخيص والإدارة يسمح بحسن سير مصالح الولاية وتنفيذ برنامجها الخاص بالتجهيز والاستثمار والتسيير [34].

تعد ميزانية الولاية من طرف مصالح الولاية ويقوم الوالي بعرضها على المجلس الشعبي الولائي، ليصوت عليها على أساس التوازن قبل لن يقوم الوالي بعرض الميزانية على المجلس يقوم بفحصها و مراقبتها نظرا لما تكنسيه من أهمية اعتبارا للمركز الحيوي للولاية في التنظيم الإداري و السياسي للدولة.

2- استدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا:

الأصل أن ينعقد المجلس في دورات عادية حددها القانون بأربع دورات في السنة، كل واحدة لمدة 15 يوما على الأكثر، تنعقد خلال أشهر مارس جوان و سبتمبر و ديسمبر .ويجوز أن تنعقد دورات غير عادية لمعالجة بعض القضايا الحالة، بطلب من رئيس المجلس أو ثلث أعضائه، ويمكن للوالي أن يطلب عقد دورات استثنائية أيضا[35] ونرى أن مبرر السماح للوالي باستدعاء المجلس الشعبي الولائي للانعقاد استثنائيا هو أعضاء المجلس، وحتى رئيسه ليسوا على اطلاع دائم بأحوال الولاية، و ما يحدث من مستجدات يومية و ما قد يخلقه ذلك من التدخل

[34]- المادتين 135 و136 من قانون الولاية .
[35]- المادتين 11 و 13 من قانون الولاية.

الاستثنائي الذي يحتاج للسرعة و الفعالية والاستشارة المفيدة للقضاء على المشاكل في مهدها قبل أن تتفاقم و تخرج عن السيطرة.

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

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

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

ثانيا :حضور جلسات المجلس: لا يكتفي الوالي بتنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي، فهو يشارك في مداولاته وتعطى له الكلمة كلما أراد ذلك، وهذا ما نصت عليه المادة18 من قانون الولاية، وحضور الوالي الجلسات له دلالة واضحة على الترابط الكبير بين هيئتي الولاية[36].

[36]– المادة 18 من قانون الولاية.

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

إن أهمية حضور الوالي جلسات المجلس الشعبي الولائي مرتبطة أساسا بالمهام المنيطة به قانونا وخاصة مهمة التنفيذ وليس على سبيل العلاقة السياسية والإدارية فقط.فمن الأهمية أن يحضر الوالي المداولات التي يشرف على تنفيذها، حتى يكون على اطلاع تام بالظروف التي جرت خلالها

المداولات، ونظرة المنتخبين للأمور و يكون على علم بالمقاصد التي ترمي إليها، فحضوره المداولات ليس حضورا شكليا، فهي تعبر عن نية المشرع في أن يكون المنفذ على اطلاع تام على ما أوكل إليه تنفيذه و الظرف المحيطة بالقرار المتخذ في المجلس ومنعا لأي تفسير خاطئ للمداولات.

و رغم أن القانون منح الحق للوالي في حضور إلا انه لم يمنحه حق الاعتراض على قرارات المجلس.

جاءت صياغة المادة 12 من قانون الولاية مرنة إذ أنها تنص على أن الوالي يتناول الكلمة بناءا على طلبه، أو بطلب من أعضاء المجلس الشعبي الولائي[37]، فلا يمكن تفسير طلب الوالي بأنه حق التدخل الذي كان يتمتع به نظيره في فرنسا قبل سحب صلاحيات التنفيذ من اختصاصه، ومنحها لرئيس المجلس العام فالمحافظ كان يتمتع بحق التدخل والاقتراحات المتطابقة قانون الولاية نص على حق التدخل و لكن لم ينص على الاقتراحات المتطابقة، بل نص على حق تناول الكلمة، فاقتراحاته مجرد أراء غير ملزمة للمجلس الشعبي الولائي الذي يتداول بكل سيادة،و يتخذ قراراته بالأغلبية كما أن المجلس الشعبي الولائي لا يمكنه أن يرفض حضور الوالي جلساته، ولا يمكن منعه من حق التدخل كذلك، و يثار التساؤل حول إمكانية الوالي تفويض شخص أخر من عدمه،لم يشر

[37]– المادة 12 من قانون الولاية.

قانون الولاية إلى هذه المسالة و ما دام أن التفويض لا يمارس دون نص فان أي تفويض للسلطة من هذا القبيل يعد استصغارا للمجلس و لا مبالاة لأعماله .

ثالثا:إصدار القرارات التنفيذية للمداولات :بعد التداول يأتي التنفيذ ولا يمكن تنفيذ المداولات مباشرة، فلا بد من إفراغ محتواها في شكل قرارات إدارية مشمولة النفاذ.في السابق كان يوجد مجلس تداولي ومجلس تنفيذي يترأسه الوالي، ويسمى مجلس التنسيق الولائي، وكان يصدر قرارات تنفيذية جماعية،و التنفيذ الجماعي له سلبيات عديدة أهمها تعطل التنفيذ، ووجود جهاز ثاني للمداولات،و بالتالي تعطل المشاريع واستمرار المشاكل المعالجة لفترة أطول من اللازم .وكذلك التملص من المسؤولية لوجود جمع من المنفذين .

ليقضي على الالتباس بمنح الوالي عاد المشرع في قانون90 / 09المتعلق بالولاية الصلاحيات في إصدار القرارات التنفيذية للمداولات، ومتابعة تنفيذها تطبيقا للقاعدة السائدة في الفن الإداري"التداول فعل جماعي والتنفيذ من فعل واحد "

نصت المادة 103 من قانون الولاية على أن" يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس، ومن هذه الشعبي الولائي، و هذا تأكيدا للدور التنفيذي للوالي و المنصوص عليه في المادة83 الناحية يشرف الوالي على نشر مداولات المجلس الشعبي الولائي، ثم يقوم بإصدار قرارات تنفيذية لهذه المداولات .

نظرا لاختصاص الوالي المستقل بتنفيذ المداولات، و كما أسلفنا كذلك في تحويل المداولات إلى قرارات تنفيذية إدارية ، يثور التساؤل حول سلطة الوالي في تفسير المداولات من عدمها خاصة إذا علمنا بأنها ذات شفافية لأن التصويت عليها تم بأغلبية الأعضاء بعض أن طرحت للفحص والنقاش على بحضور الوالي نفسه.

الفرع الثاني : صلاحيات المجلس الشعبي ألولائي :

وقد نص قانون الولاية على هذه الصلاحيات من خلال الباب الثالث منه [39]ويختص بدراسة كافة القضايا التي تهم الولاية بصفة عامة والتي يتم اقتراحها من قبل رئيسه أو ثلث أعضاءه أو من قبل الوالي وللمجلس كذلك تشكيل لجان التحقيق حول المسائل المتعلقة بالتسيير و التنمية في الولاية مع وجوب إخطار الوالي ووزير الداخلية لتقديم المساعدات اللازمة لذلك ، وبصورة عامة يختص المجلس بالوسائل التالية :

– المصادقة على مخطط الولاية المتعلق بالتهيئة العمرانية ويراقب تنفيذه .

– تجسيد العمليات المتعلقة بالفلاحة والري وحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية وترقيتها ،و اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير الرامية إلى الوقاية من المخاطر والكوارث الطبيعية .– المبادرة بالإعمال المتعلقة بأشغال التهيئة وصيانة الطرقات الولائية ، كما للمجلس العديد من المجالات التي له أن يبدي بشأنها أراء ومقترحات ودراسات في المجال التربوي والنشاط الاجتماعي و السكن.

لكن الملاحظ على كافة هذه الصلاحيات أنها مجال دراسة ومداولة للمجلس الشعبي ألولائي مع غياب أهم الآليات والتي تتمثل في التنفيذ و الذي أسنده المشرع للوالي دون سواه إضافة إلى إمكانية الاقتراح،وهذا ما يبرز سيطرة الوالي كممثل للدولة على المجلس ومن مرحلة إعداد جدول الأعمال إلى التنفيذ.[40]

رقابة الوالي على المجلس هيئة و أعضاء:

إن سلطة الوالي وصلاحياته ليست قاصرة على أعمال المجلس ، بل تتعدى ذلك لتصل إلى أعضاء المنتخبين ، وهيئة المجلس ككل ، وبذلك تنقسم هذه الرقابة إلى رقابة يمارسها الوالي على المجلس الشعبي ألولائي كهيئة ، ورقابة تمارس على كل عضو من الأعضاء في هذا المجلس لأنها تتمثل في إجراء وحيد وهو الحل .

أولا: الرقابة على المجلس كهيئة:

[39]– من المواد 55 إلى 82 من القانون 90–09 المتعلق بالولاية.

[40]–علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ، المرجع السابق ،ص70.

وتعد هذه الرقابة من اخطر الوسائل التي تملكتها السلطة المركزية في مواجهة المجلس الشعبي ألولائي وأكثرها مساسا بالتسيير المركزي الديمقراطي وقد نظم المشرع هذا النوع من الرقابة في المادتين 44و45 من قانون الوالي ، وأحاط ممارستها بمجموعة من الضمانات في شكل أسباب وجب قيامها لممارسة صلاحية حل المجلس حتى لا يترك له مجال التقدير و الملائمة في ذلك وتتمثل هذه الأسباب في:

1- الإلغاء النهائي لانتخاب جميع المجلس: وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع دون بيان أسبابها،وقد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الانتخابي كاكتشاف تزوير أو سوء سير العملية الانتخابية وقد تكون هذه الحالة جراء الممارسات السياسية.[41]

الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس: وذلك بتخلي جميع الأعضاء عن عضويتهم في المجلس وبقاء هذا الأخير في حالة شغور ويقوم الوالي بإعلام السلطة المركزية لتتخذ الإجراء الرامي للحل وما قد يليه من إجراءات.

3- عندما يصبح عدد المنتخبين اقل من نصف الأعضاء المقررين.

4- حالة الاختلاف الخطير:تكون بين أعضاء المجلس مما يؤثر على السير العادي لأعمال المجلس الشعبي ألولائي وهذا متوقع خاصة مع التعددية و التمثيلات السياسية المتباينة[42]

ثانيا: الرقابة على أعضاء المجلس:

و في هذا النوع من الرقابة نجد دور الوالي أقوى و تتمثل هذه الرقابة التي يمارسها أساسا المجلس على أعضائه في :

وجوب إعلام الوالي باستخلاف الأعضاء في حالة عجزهم أو وفاتهم من طرف رئيس المجلس الشعبي الولائي.

---

[41]-د/ عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق،ص:133 .

[42]-علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، المرجع السابق،ص:72.

وجوب اطلاعه وتمكينه من الاستقالة التي قد يقدمها احد أعضاء المجلس فورا.في حالة وجود احد الأعضاء في حالة تنافي يقوم الوالي باعذار المجلس للقيام بمداولة حول ذلك وفي تقصيره يرفع الوالي تقريرا عن ذلك إلى وزير الداخلية الذي يعلن بحكم القانون عن هذه الاستقالة بموجب قرار.

المطلب الثالث :علاقة الوالي بالمجالس الشعبية البلدية.

لقد جعل الدستور الجزائري من المجلس الشعبي البلدي الإطار القانوني الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته و يراقب عمل السلطات العمومية كجعله قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية[43] ويتمثل الإطار القانوني الأساسي للمجلس الشعبي البلدي 90-08 المتعلق بالبلدية ، لاسيما الفصل الأول الباب الثاني منه في المواد 14الى 46 بحيث نظم كيفية عمل المجلس ولجانه ووضعية المنتخب فيه ونظام مداولاته بينما ترك مسالة تكوينه وانتخابه لقانون الانتخابات الصادر بموجب القانون رقم: 89-13 المعدل و المتمم آنذاك و الملغى بموجب الأمر 97-07 المتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات المعدل والمتمم وما يهمنا في موضوعنا هذا هو كيفية انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي ، ودور الوالي في هذه العملية الانتخابية ومدى تدخله في صلاحيات وأعمال هذا المجلس المنتخب.

الفرع الأول :علاقته بالمجلس البلدي:

تعد المجالس الشعبية البلدية النواة الأولى التي يتجسد من خلالها التسيير اللامركزي و الديمقراطي ، باعتبارها الجماعة الإقليمية الأساسية وقد عمل المشرع الجزائري للعديد من الاعتبارات التاريخية والسياسية على إبقائها تحت الوصاية الدائمة المتمثلة في علاقتها بوالي الولاية وعليه فدراسة العلاقة بين كل من الوالي والمجالس

[43]- المادة 14 الفقرة 2 والمادة 16 من الدستور الجزائري.

الشعبية البلدية تتمثل في فكرة الوصاية والتي تتجلى من خلال الرقابة المفروضة على هذه المجالس من طرف الوالي في أعمالها وعلى أعضائها.

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي:

يخضع أعضاء المجلس الشعبي البلدي إلى وصاية تمارس عليهم من طرف الوالي وتأخذ الصور التالية : التوقيف والإقالة والإقصاء .

أ-التوقيف :ويكون سببه حسب المادة 32 من قانون البلدية المتابعة القضائية التي تحول دون مواصلة المنتخب مهامه ويتم التوقيف بموجب قرار معلل من الوالي وذلك إلى غاية صدور الحكم النهائي من القضاء. ويعني تجميد العضوية في المجلس بصورة مؤقتة مقابل وجود متابعة جزائية ضده طبقا لنص المادة 32 من قانون البلدية وقد قيد المشرع الوالي في حالة بوجوب استطلاع رأي المجلس الشعبي البلدي الذي ينتمي إليه العضو المتابع جزائيا دون مايبين قوة رأي المجلس مما يدل على انه استشنائي بالنسبة للوالي ولا يقيده في اتخاذ قراره بتوقيف العضو.

ب-الإقالة:وأسبابها حالتي عدم القابلية للانتخاب وحالة التنافي وتنص عليها المادة 31 من قانون البلدية وتكون الإقالة بتصريح من الوالي والتصريح لا يعد قرارا أي انه بمجرد أن تنكشف سبب الإقالة يعتبر المنتخب البلدي مستقيل حكميا وتصريح الوالي يعد الإجراء التنفيذي للقانون .

وهو ما جاء في المادة 31 بنصها على " يصرح الوالي فورا بإقالة كل عضو في المجلس الشعبي البلدي تبين بعد انتخابه انه غير قابل للانتخاب قانونا أو تعتريه حالة من حالات التنافي " ويستخلص من هذا النص أن للوالي كامل السلطة في إقالة العضو المنتخب متى تبين له انه غير قابل للانتخاب طبقا لقانون الانتخابات.

ج–الإقصاء :يكون الإقصاء النهائي من عضوية المجلس في حالة تعرض المنتخب لإدانة جزائية فهو إجراء تأديبي مقترن بعقوبة جزائية[44]، وحسب نص 32 من قانون البلدية فان الإقصاء يعلن من طرف المجلس الشعبي البلدي ويصدر الوالي قرار إثبات الإقصاء.

وهو المرحلة الثانية التي تكون بعد قرار التوقيف وهذا لا يعني إن قرار الإقصاء وجب أن يسبقه قرار توقيف و إن قرار التوقيف وجب أن يلحقه قرار الإقصاء بل تبقى المسالة مرهونة بالحكم أو القرار القضائي الذي يصدر ضد العضو المعني والذي يقيد الوالي في اتخاذه لقرار الإقصاء في حالة الإدانة دون أن يكون له اختيار أخر و إعلان المجلس الشعبي البلدي لحالة الإقصاء وذلك ما يتضح من خلال المادة 33 من قانون البلدية والتي تنص "يقصى نهائيا من المجلس الشعبي البلدي المنتخب البلدي الذي تعرض لإدانة جزائية و يعلن المجلس الشعبي البلدي قانونا هذا الإقصاء ، يصدر الوالي قرار الإقصاء"

وعليه فقرار الوالي المتضمن إقصاء العضو يكون قرارا كاشفا لموقف المجلس الشعبي البلدي الذي يعلن أولا حالة الإقصاء وتدخل حيز التنفيذ بقرار الوالي.

الرقابة على الأعمال : يمارس الوالي بصفته جهة رقابة العديد من صور الرقابة على

أعمال المجلس الشعبي البلدي في شكل تصديق وإلغاء وحلول وتعتبر الوصاية على الأعمال أهم صور الرقابة لأنها ليست رقابة شرعية فقط بل تتعدى إلى رقابة الملائمة.

أ–التصديق : يأخذ التصديق شكلين :التصديق الضمني وتنص عليه المادة 41 من قانون البلدية إذ تعتبر بمقتضاها مداولات المجلس الشعبي البلدي نافذة بعد فوات 15 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية .

---

[44]–المواد 156،154،155، من قانون البلدية 90–08 مؤرخ في 7 افريل 1990 جريدة رسمية رقم:15 .

والتصديق الصريح يخص الميزانية والحسابات وإحداث مصالح ومؤسسات عمومية بلدية جديدة نوعين من المداولات و اللاتي تعتريهما أهمية بالغة، ويحوز الوالي تجاههما سلطة ملائمة[45].

ب –الإلغاء :ويتم إلغاء مداولات وقرارات ا لمجلس الشعبي البلدي لبطلانها المطلق طبقا لأحكام المادة 44من قانون البلدية أو بطلانا نسبيا طبقا لأحكام المادة 45 من نفس القانون.

ج–الحلول :وتنصب سلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي تجاه المجلس الشعبي البلدي على المواضيع التالية :

– تسجيل النفقات الإجبارية في الميزانية السنوية إذا لم يسجلها المجلس.

–ضبط ميزانية البلدية عند إعدادها وامتصاص عجزها لدى التنفيذ في حالة عدم قيام المجلس بذلك.الضبط الإداري للحفاظ على النظام العام[46].

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة :

وهي الحالة المنصوص عليها في المادة 34 من قانون البلدية والتي تطابق في اغلبها المادة 44 من قانون الولاية والحالات الواردة فيه ما عدا إضافة حالة جديدة تتمثل في ضم البلديات لبعضها البعض أو تجزئتها وهي حالة اقرب للحدوث بالنسبة للبلديات أكثر منها للولايات.

ويتم إجراء حل المجالس الشعبية البلدية بنفس الكيفية أي بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء بناء على تقرير من وزير الداخلية بينما يبرز دور الوالي في هذه الحالة ليس فقط في رفع التقارير بل يتعدى ذلك إلى دور أكثر أهمية واخطر من غيره على حسن التسيير اللامركزي والديمقراطي ويتمثل في تعيين أعضاء المجلس المؤقت الذي تسيير شؤون البلدية وهذا ما هو ثابت بموجب المادة 36 من قانون البلدية[47] ، وكذلك المرسوم التنفيذي رقم :89–

[45]–محمد الصغير بعلي : القانون الإداري، مرجع سابق ،ص 171.

[46]–المادتين :81 و82 من نفس القانون 90–08.

[47]– المادة36 من قانون البلدية.

231 المحدد لكيفيات تعيين أعضاء المجالس البلدية المؤقتة و شروطه بحيث يتم التعيين بموجب قرار من الوالي سواء بالنسبة لأعضاء أو رئيس المجلس.

تقتصر الوصاية على المجلس كهيئة على الحل أي القضاء على ا لمجلس الشعبي البلدي وأداء مهامه بإزالته قانونيا مع احتفاظ البلدية بالشخصية المعنوية .وحسب نص المادة 34 من قانون البلدية فان حالات الحل هي[48]:

1-انخفاض عدد الأعضاء إلى اقل من النصف حتى بعد القيام بعملية الاستخلاف.

2-الاستقالة الجماعية لجميع أعضاء المجلس الممارسين.

3-الاختلاف الخطير بين الأعضاء والذي من شأنه عرقلة السير العادي للمجلس.

4-ضم بعض البلديات إلى بعض.

لا يملك الوالي أي سلطة في ما يتعلق بحل المجلس الشعبي البلدي، فالحل يكون بموجب مرسوم يتخذ في مجلس الوزراء، ويقتصر دوره على تعيين مجلس مؤقت تقتصر مهامه على ضمان الحد الأدنى من التسيير أي تصريف الأعمال الجارية ضمانا لاستمرارية المرفق العام[49].

يلعب الوالي من خلال دوره الرقابي الذي يزاوله على البلديات دورا مهما في احترام مبدأ الشرعية و سيادة القانون ذلك أن النظام الرقابي يشبه الجهاز العصبي الذي يعمل على تحسس مواطن الخطأ ومن ثم تجنبها وتفاديها[50]، والعمل على تقويم اعوجاجها والقاعدة العامة أن القرارات المتعلقة بمجال الرقابة تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة وإلا كانت مشوبة بعيب الانحراف بالسلطة .

---

[48]-المادة34 من قانون البلدية.

[49]- محمد الصغير بعلي:القانون الإداري، المرجع السابق، ص106.

فالوالي هنا هو الساهر على احترام القانون وليس استعمال القانون أي السلطة لفرض أهوائه الشخصية على المجالس الشعبية البلدية المنتخبة فمن خصائص الوصاية الإدارية أداء رقابة شرعية أي تمارس لمصلحة القانون،فرغم أن الدور التنفيذي للوالي يختلف عن الدور الرقابي إلا أن القاسم المشترك بينهما القانون .

ونظرا لثقل مهمة الوصاية الملقاة على الوالي في مراقبة مختلف المجالس الشعبية البلدية المنتشرة في إقليم الولاية يلجا الوالي غالى الاستعانة برئيس الدائرة في هذه المهام فيقوم هذا الأخير بتنسيق ومراقبة أعمال البلديات الملحقة به ويتولى سلطة الوالي وبتفويض منه على مداولات المجالس الشعبي البلدي على غرار المجلس الشعبي ألولائي تخضع المجالس البلدية لرقابة الولاة لكن تختلف كيفية الرقابة على هذه المجالس بحيث تكون اشد قوة وتتمثل هذه الرقابة في صورتين الأولى منها تكون على إعمال المجلس والثانية تنصرف إلى الهيئة و الأشخاص.

1) **الرقابة على الأعمال :**

يتمتع المجلس الشعبي البلدي بصلاحيات واسعة في أعماله بحيث تمس جوانب كثيرة من شؤون البلدية كتقسيم إداري وجغرافي ولها في سبيل ممارسة أعمالها إجراء مداولات قانونية تتخذ بالأغلبية من قبل أعضاء المجلس وقد فرض قانون البلدية في مواده من 41الى 45 العديد من القيود على هذه المداولات حتى تصبح كاملة وقابلة للتنفيذ وجعل من الوالي الجهة الوصية على ذلك بحيث لاتكون قابلة للتنفيذ أي مداولة يتخذها المجلس الشعبي البلدي دون مصادقة الوالي عليها.

2) **المصادقة على مداولات المجلس البلدي:**

1. **المصادقة الضمنية:**

وهي الصورة المنصوص عليها في المادة 41من قانون البلدية وتتمثل هذه المداولات في تلك التي تتخذ خارج السائل المنصوص عليها في المادة 42 من نفس القانون و المتمثلة في المداولات المتعلقة بالميزانيات و

الحسابات وتلك المتضمنة إحداث مصالح ومؤسسات عمومية بحيث يتم إيداعها لدى الولاية وتصبح قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 15 يوما من تاريخ الإيداع متى سكت الوالي ولم يبد أي اعتراض عليها.

2. المصادقة الصريحة :

وفحواها وجوب اتخاذ الوالي قرارا صريحا بالمصادقة على المداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي في الحالات المنصوص عليها في المادة 42 السابق ذكرها حتى تكتمل ولادة هذه المداولة ، وقد ذهب المشرع الجزائري إلى فرض قيد زمني على الوالي ليبدي راية في المداولة المعروضة عليه في اجل 30 يوما من إيداعها ويترتب عن سكوته المصادقة الضمنية على هذه المداولة ، وذلك حماية من المشرع للمداولات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي من تعسف الولاة وتعطيل المصالح المحلية للبلديات.

2-الرقابة على المجلس الشعبي البلدي:

وتتمثل صور الرقابة التي يمارسها الوالي على المجلس الشعبي البلدي كهيئة في رقابته لأعضاء المجلس من جهة ورقابته للمجلس ككل من جهة ثانية.

أما الرقابة التي يمارسها الوالي على أعضاء المجلس الشعبي البلدي كأشخاص فيرجع أساسها للمواد 31،32و 33 من قانون البلدية ، والتي تتضمن حالة الإقالة ، و الإقصاء لأعضاء المجالس الشعبية البلدية[51].

الفرع الثاني: علاقته برئيس المجلس الشعبي البلدي:

تتسم علاقة الوالي برئيس المجلس الشعبي البلدي ببعض الخصوصية على عكس علاقته بباقي الأعضاء ويرجع ذلك بالأساس إلى المركز القانوني لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتسم هو الأخر بازدواجية المهام فهو

[51]-المواد 31 و32 و33 من قانون الولاية.

ممثلا للبلدية من جانب وممثلا للدولة من جانب آخر وفي هذه الأخيرة تتجسد العلاقة الحقيقية بينه و بين الوالي إذ يمارس عليه الوالي السلطة الرئاسية كغيره من الموظفين ويلتزم رئيس المجلس الشعبي البلدي بتوجيهات الوالي وتخضع كافة أعماله التي يمارسها كممثل للدولة لرقابة والي الولاية.[52]

ولهذا الغرض ألزمت المادة 79 من قانون البلدية على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال كافة قراراته إلى الوالي بغرض بسط رقابة عليها و كذلك الشأن في المادة 80 التي تجيز للوالي التعقيب على القرارات المتخذة من قبله عن طريق الإلغاء أو التعليق.

سلطة حلول الوالي محل رئيس المجلس الشعبي البلدي:

وهو ما ورد في المواد81 إلى 83 بحيث يخول للوالي سلطة الحلول محل رؤساء المجالس الشعبية البلدية و اتخاذ كافة الإجراءات الرامية إلى الحفاظ على النظام العام بشرط تقاعس رئيس المجلس الشعبي البلدي عن القيام بذلك أو يرفض تعليمات الوالي الصادرة في هذا الشأن و بعد إنذاره ومنحه مهلة لذلك.

وبهذا فسلطة الحلول التي يتمتع بها الوالي ليست مطلقة في كل الحالات بل هناك حالات محددة لممارستها ، تبقى من تقدير والي الولاية وحده في تقدير درجة الآمن و النظام العام والإجراءات الواجب اتخاذها لذلك ، أي أنها تعد من الأعمال الاستثنائية التي قد يقوم بها الوالي والتي يرى فيها بعض الفقه أنها تكاد تكون شبه عادية.

[52]– د/عمار بوضياف ، الوجيز في القانون الإداري ، المرجع السابق ،ص:115و138 .

المبحث الثالث:صلاحيات الوالي و أثرها في النظام اللامركزي:

المطلب الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية:

الفرع الأول:صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ و الرقابة:

إن الوالي وبصفته على رأس الجهاز التنفيذي في الولاية فانه مسنود إليه مهمة تنفيذ القرارات التي تسفر عن مداولات المجلس الشعبي ألولائي وهذا طبقا لنص المادة 80 من القانون 90 -09 المؤرخ في 07 افريل 1990 و المتضمن قانون الولاية ووسيلة التنفيذ التي يستعملها الوالي في تنفيذ مداولات المجلس الشعبي ألولائي قد حددتها المادة 103 من قانون الولاية سنة 1990 حيث نصت على مايلي " يتخذ الوالي قرارات تنفيذ مداولات المجلس الشعبي ألولائي وممارسة السلطات المحددة في الفصلين الأول و الثاني من هذا الباب"

كما يمكن للوالي أن يستعين بالجهاز الإداري المساعد في عملية التنفيذ الذي اشرنا إليه في المبحث الثاني من هذا البحث، وهو ما حدده نص المادة 105 من قانون الولاية بنصها على أنها يمكن للوالي أن يفوض توقيعه لكل موظف حسب الشروط و الأشكال المنصوص عليها في القوانين و التنظيمات.

وتدرج قرارات الوالي في مدونة القرارات الخاصة بالولاية وهذا بعد نشرها حسب الأشكال المنصوص عليها قانونا .

ومن مهام التنفيذ التي يقوم بها الوالي السهر على نشر مداولات المجلس الشعبي ألولائي وإشغاله.كما يسهر على إقامة وحسن تسيير مصلح الولاية ومؤسساتها العمومية ويتولى تنشيط أعمالها ومراقبتها وكما هو معلوم

أن المؤسسات العمومية الساهرة على تسيير بعض مصالح الولاية يتم إنشاءها بموجب مداولة من المجلس الشعبي ألولائي.[53]

كما انه في الجانب المالي فان الوالي يعد المستوى التقني لمشروع الميزانية ويتولى تنفيذها بعد مصادقة المجلس الشعبي ألولائي عليها وهو الأمر بالصرف الرئيسي كما تنص المادة 88 من قانون الولاية بالإضافة إلى بعض النصوص الخاصة التي أسندت هذه المهام إلى الوالي، وعليه يختص الوالي بالصلاحيات المالية على مستوى الولاية ، وفقا لإجراءات المحاسبة المعمول بها ويتقيد بالاحترام الدقيق للتنظيم الجاري به العمل تحت طائلة العقوبات المدنية و الجزائية [54]، والملاحة الواجب الإشارة إليها أن الاختصاصات المالية أو صفة الأمر بالصرف الرئيسي التي يتمتع بها الوالي تكون حال ممارسة اختصاصاته كممثل للولاية فقط ، في حين يترك الاختصاص المالي المركزي في إقليم الولاية لرؤساء المصالح غير الممركزة بوصفهم أمرين بالصرف ثانويين.

ممارسة السلطة الرئاسية على مستخدمي الولاية :تعتبر السلطة الرئاسية أهم ما يميز أي تنظيم إداري ويمكن الحكم على فعاليته من خلالها فهي مؤشر على حسن أو سوء تسييره وتنظيمه، و يؤكد الفقه الإداري أن السلطة الرئاسية اختصاص يباشره الرئيس الإداري وفقا للقوانين، واللوائح فهي ليست حقا شخصيا ومطلقا لمن يمارسها لكنها تعد اختصاصا شاملا يتناول المرؤوس في شخصه وفي أعماله على حد سواء[55] .فمن يتمتع هذه السلطة على مستوى الولاية؟

ذهب قانون الولاية إلى تكريس سلطة الوالي إلى ابعد الحدود فكلفه بالسهر على حسن)سير مصالح الولاية و مؤسسات العمومية، وتولي تنشيط أعمالها ومراقبتها طبقا للقانون[56] ولممارسة هذه الوظيفة على أكمل

---

[53]–د/ عمار بوضياف ، المرجع نفسه ،ص:129 .

[54]–المواد من 119 إلى 125 من قانون العقوبات.

[55]– محمد سعيد حسين أمين : مبادئ القانون الإداري، المرجع السابق ،ص84.

[56]– المادة 90 من قانون الولاية 90–09 جريدة رسمية رقم 15 .

وجه فقد سخر القانون للوالي مساعدة الأمانة العامة والمفتشيةالعامة والديوان ورؤساء الدوائر[57] وتشتمل السلطة الرئاسية على الرقابة السابقة واللاحقة و يبسط الوالي رقابته على مصالح الولاية اللامركزية واللاتركيزية إدارة مرتبطة بدليل نص المادة 106 من قانون الولاية التي وضعت إدارة الولاية تحت الإدارة السلمية للوالي، وتكلف بتنفيذ المداولات ويتم الوالي التنسيق التام للإدارة، فلديها وظيفة مرتبطة فلا توجد إدارة تخص الجماعة المحلية وإدارة للجهاز غير المركزي فهي وحدة لكلا النظامين تتمثل وظيفة الرقابة التي يسهر عليها الوالي في:

التوجيه :ويتمثل هذا العنصر في ما يصدره الوالي من أوامر، وتعليمات والمنشورات إلى مرؤوسيه المباشرين وغير المباشرين، والتعليمات هي الأوامر الصادرة من الوالي إلى موظف محدد وقد تكون شفوية أو كتابية، إما المنشورات فهي الأوامر الصادرة إلى طائفة من الموظفين وتأخذ دائما شكلا كتابيا. [58]ويملك الوالي من هذه الناحية عدة سلطات أهمها :سلطة تنظيم وتوزيع المهام على المرؤوسين، وسلطة التنظيم الداخلي، وسلطة في ما لم يصدر في شانه نصا قانونيا[59].

الرقابة على أعمال الموظفين : يمارس الوالي رقابته على أعمال موظفي الولاية تطبيقا لأحكام العامة للقانون الإداري وبمقتضى قانون الولاية وتنفيذا لأحكام المرسوم التنفيذي90 230ويقوم في هذا بالأعمال التالية:

-فحص مشروعية وملائمة الأعمال التي يقوم مرؤوسيه من الناحية الشكلية والموضوعية.

.هو المسؤول على تسير الحياة المهنية للموظفين التابعين للولاية ماعدا الموظفين المعينين بمرسوم تنفيذي، كالأمين العام للولاية ورئيس الديوان و رئيس الدائرة.

-توقيف تنفيذ القرارات الصادرة من المرؤوسين مؤقتا،وكذلك سحبها أو إلغائها أو تعديلها.

---

[57]-انظر المادة 02 من المرسوم التنفيذي 215/94 المؤرخ في 23 جويلية 1994 جريدة رسمية رقم 48.

[58]- د/ عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري ،منشاة المعارف ،الإسكندرية ،2004 ،.132

[59]- محمد سعيد حسين أمين: مبادئ القانون الإداري المرجع السابق،ص84.

و تتمثل سلطة الوالي على أشخاص الموظفين في ما يحوزه من سلطة في التعيين و النقل والندب و الإعارة والترقية والمنح التشجيعية والنظر في طلبات الموظفين كطلب الاستقالة.

كما يضطلع أيضا بمناسبة الإشراف على أشخاص الموظفين بتقرير العقوبات التأديبية على الموظفين الدين يخالفون توجيهاته أو أحكام القانون المنظم لمهامهم، ويتعلق ذلك بالعقوبات التأديبية المنصوص عليها في القانون كالتنبيه، ولإنذار والتوبيخ والحرمان من المنح مع مراعاة الإجراءات القانونية كالإحالة على المجلس التأديبي.

خلافا للوضع بالبلدية ، حيث يمثل رئيس المجلس الشعبي البلدي البلدية ، فان مهمته تمثيل الولاية مسندة قانونا للوالي وليس إلى رئيس المجلس الشعبي ألولائي[60] .

من ثم الوالي يمثل الولاية فيما يلي:

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

يؤدي الوالي كل أعمال إدارة الأملاك و الحقوق التي تكون ممتلكات الولاية باسم الولاية وتحت رقابة المجلس الشعبي ألولائي ومن المعلوم أن أملاك الولاية تدخل ضمن إطار الأملاك الوطنية تطبيقا لنص المادة 24 من القانون 25/90 المؤرخ في : 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري و القانون 30/90 المؤرخ في: 01 /1990/12 المتضمن قانون الأملاك الوطني لاسيما المادة 02 منه.

غير انه بالنسبة لعملية إدارة أملاك الولاية أو الوسيلة التي يتم بها إدارة وتسيير هذه الأملاك فإننا لا نجد نصا واضحا في قانون الولاية وحتى إن المادة الوحيدة ضمن الفرع الأول من الفصل الثاني للباب الخامس بعنوان الأملاك العقارية التابعة للولاية وهي المادة110 [61]نصت فقط على انه تتم عمليات اقتناء الولاية و مؤسساتها العمومية للأملاك العقارية وعقود امتلاكها وفقا للشروط المحددة في القوانين والتنظيمات المعمول بها،غير أن هذا

---

[60]–د/ محمد الصغير بعلي ، القانون الإداري ،المرجع السابق،ص:160.

[61]-**المادة**110 من قانون الولاية.

القانون والتنظيم لم يرد له وجود وبقيت إشكالية التسيير والإدارة في الاقتناء والبيع وغيرها ، ذالك أن قانون الولاية لم ينص على إمكانية إبرام العقود الرسمية من طرف الوالي ولم ينص أي قانون صراحة على صلاحية الوالي في إبرام العقود الرسمية على عكس المادة 60 من قانون البلدية والتي نصت صراحة في مجال تمثيل رئيس المجلس الشعبي البلدي لبلدية بأنه يقوم باسم البلدية بإبرام عقود اقتناء الأملاك وعقود بيعها وقبول الهبات والوصايا والصفقات أو الإيجارات ، وكلها عقود رسمية بنص القانون ومن ثم يمكن إن يثور التساؤل عن صلاحية الوالي في إبرام العقود ولم هل يمكن أن يستفاد ضمنيا على الرغم من انه يمارس أشكال الغدارة بواسطة القرارات و لم نر واقعيا عقدا واحدا رسميا ممضى من الوالي غير إن بعض الفقه ذهب إلى القول بصلاحية إبرام العقود للوالي غير إننا لا نراه في ارض الواقع مع إمكانية وجود عقود إدارية وليست عقود رسمية بمفهوم القانون المدني ، ذلك إن الوالي وعلى الرغم من اكتسابه للكثير من الصلاحيات إلا انه يفتقد لصفة الضابط العمومي أو ضابط الحالة المدنية عل غرار رئيس المجلس الشعبي البلدي.

وعلى الرغم من غيابه قانونيا إلا إننا لا يمكن أن نتصور عدم دخول أملاك الولاية على قلتها في مجال الأملاك الوطنية مقارنة بأملاك البلدية في حيز البيع مثلا أو الشراء وغير ذلك من العمليات التي تستوجب القانون إفراغها في شكل عقد رسمي مشهر بالمحافظة العقارية طبقا للمادتين 14 و 15 من الأمر 74/75 المؤرخ في 1975/11/12: المتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري .

يمثل الوالي أيضا الولاية أمام القضاء سواء كان مدعيا أو مدعي عليه ما عدا الحالات التي يكون فيها طرفا النزاع الدولة و الجماعات المحلية وهذا ما نصت عليه المادة 87 من قانون الولاية لسنة 1990 وهنا يمكن أن ندرج الملاحظات التالية:

هناك حالة أخرى لايمثل فيها الوالي الولاية وقد نص عليها قانون الولاية لسنة 1990 في مادته 45 والتي تنص " يمكن لرئيس المجلس الشعبي ألولائي باسم الولاية أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر من وزير الداخلية يثبت بطلان أية مداولة أو يعلن إلغائها أو يرفض المصادقة عليها.

في حالة كون الدولة والجماعات المحلية طرف في النزاع على حسب نص المادة ولم يمثل الوالي الولاية فمن سيمثل الولاية في هذا النزاع في حالة حدوثه.

هناك أيضا تداخل بين تمثيل الوالي للدولة أمام القضاء والذي نصت عليه بعض القوانين مثل القانون 30/90 المتعلق بالأملاك الوطنية وبين تمثيله للولاية .

تجدر الإشارة أيضا إلى مسالة الاختصاص المنصوص عليها في المادة 07 من قانون الإجراءات المدنية حيث أن الدعاوى التي يكون موضوعها إلغاء قرارات صادرة عن الولاية أو تفسيرها أو فحص مدى شرعيتها يؤول اختصاصها إلى الغرف الجهوية التابعة لكل المجالس القضائية في الجزائر.[62]

الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و الإعلام :

1-في مجال التمثيل:

تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية:

يمثل الوالي الولاية في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية و هذا ما نصت عليه الفقرة الأولى من المادة 86من قانون الولاية .ويقصد بالأعمال المدنية الأعمال التي يقوم بها الشخص المعنوي وكأنه شخص طبيعي كواجب الضيافة فبحالة استضافة شخصية وطنية الو أجنبية أو تقديم التعازي والتهاني أو تلبية الدعوات التي تصل باسم الولاية، وبالتالي الحضور إلى الاحتفالات الوطنية والدينية أو الشعبية وغير ذلك من الأعمال والنشاطات

[62]-علاء الدين عشي ، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ،المرجع السابق.203.

المدنية ويمثلها أيضا في الأعمال الإدارية، فهو الذي يمضي العقود باسمها ولصالحها ويمضي أي اتفاقية مع أي ولاية أخرى داخل أو خارج الوطن، كما انه الذي يشرف على استقبال الوفود الوطنية والأجنبية ويفتتح أي ملتقى تنظمه الولاية أو أي مديرية من المديريات التنفيذية.

كما أنه وبصفته ممثلا للولاية يقوم بالزيارات التفقدية وزيارات العمل لمختلف الدوائر والبلديات على مستوى الولاية، كما يقوم باستقبال المواطنين والجمعيات المحلية وممثلي وسائل الإعلام والنواب .

الوالي هو الممثل الوحيد للولاية في الحيلة المدنية والإدارية بنص المادة 86 السالفة الذكر، ويبقى دور رئيس المجلس الشعبي الولائي في التمثيل ضئيل جدا ولا يتعدى النشاطات السياسية وتمثيل المجلس فقط دون تمثيل الولاية كجماعة محلية[63].

لقد ذهب المشرع إلى دمج صلاحية التمثيل في الأعمال المدنية والإدارية لمصلحة الوالي حتى يبرز الهيمنة الكاملة للوالي على هذه الأعمال وكان من الأجدى أن يمثل رئيس المجلس الشعبي الولائي الولاية في الحياة المدنية ويترك التمثيل في الحياة الإدارية للوالي و يبدو أن المشرع توخي الحذر من حدوث صراع بين هيئتي الولاية ونزاع حول هذه الصلاحية ومن جهة ثانية منع ازدواجية القيادة على المستوى المحلي وإبقاء الوالي الممثل الوحيد للولاية دليل على اتجاه المشرع لتركيز السلطة والقيادة المحلية للولاية في يد واحدة نظرا لموقع الولاية كنقطة التقاء هامة بين البلدية والدولة[64].

– تمثيل الولاية أمام القضاء :

بحكم أن وتطبيقا للأحكام العامة للقانون الإداري فان الشخص المعنوي يتمتع بأهلية التقاضي بواسطة ممثل قانوني له وعادة ما يكون الرئيس الإداري الأعلى في التنظيم[65].

---

[63]- **المادة 86 من قانون الولاية.**

[64]– مسعود شيهوب : اختصاصات الهيئات التنفيذية للجماعات المحلية ص26.

[65]–محمد سعيد حسين : مبادئ القانون الإداري ، دار الثقافة الجامعية 1997 ص 65 .

قانون الولاية لم يخرج عن القاعدة العامة في التمثيل والحق هذه المهمة بالوالي بوصفها لهيئة التنفيذية للولاية، ومنحه التمثيل التام أمام القضاء سواء كانت الولاية مدعية أو مدعى عليها أو مدخلة في الخصام .فيمارس الوالي هذا الاختصاص طبقا للمادة 87 من قانون الولاية التي أفردت استثناءا في حالة التراع الذي يكون بين الدولة والولاية كجماعة محلية حيث لا يمكن لوالي أن يكون مدعيا ومدعى عليه في نفس الوقت.

يمارس الوالي يمارس مجموعة كثيرة من الاختصاصات بصفته ممثلا لولاية بصفتها جماعة محلية وممثلا لهل بصفتها قسم إداري للدولة لا تركيزي ولا بد من التمييز في هذا الخصوص بين مسؤولية الولاية ومسؤولية الدولة ولما كانت لديها ذمة مالية مستقلة فان هذا من شانه تحملها مسؤولية أفعالها الضارة، بغض النظر عن أساس المسؤولية سواء كان العقد أو الفعل الضار أو مجرد المخاطر .

كما يمثل الوالي الولاية أمام مختلف الجهات الإدارية، وفي جميع أنواع القضايا، ولعل أهم النزاعات التي يكون طرفا المنازعات الإدارية بأنواعها، وتكون الغرف الجهوية هي جهة الاختصاص التي تنظر في دعاوى الإلغاء التي ترفع ضد قرارات الوالي.

رغم أن قانون الولاية أعطى صلاحيات عامة فيما يتعلق بتمثيل الولاية أمام القضاء، إلا انه استثنى كما أسلفنا المنازعات التي تكون الولاية الجماعة المحلية طرفا فيها ضد الدولة ونجدا لتطبيق الوحيد لذلك في نص المادة 54من قانون الولاية والتي يخول لرئيس المجلس الشعبي الولائي بالرغم من انه ليس الممثل القانوني للولاية اللجوء إلى الجهات القضائية المختصة مجلس الدولة للطعن بالإلغاء في قرارات وزير الداخلية والمتعلقة أساسا بإلغاء مداولات المجلس الشعبي الولائي.[66]

[66]–د محمد الصغير بعلي :قانون الإدارة المحلية ، مرجع سابق ص 141 .

-في مجال الإعلام:

إن صلاحيات الوالي في مجال الإعلام فيما يتعلق بمداولات المجلس الشعبي ألولائي قد تحددت بموجب المواد84و85و91 من قانون الولاية وهي تتمثل فيما يلي:

تقديم تقدير حول حالة تنفيذ المداولات ومتابعة الآراء و المقترحات التي أبداها المجلس عند الدورة العادية.

اطلاع المجلس سنويا على نشاط مصالح الدولة في الولاية.

اطلاع رئيس المجلس الشعبي ألولائي في خلال الفترات الفاصلة بين الدورات في حالة تنفيذ المداولات ومدى الاستجابة لأراء المجلس ورغباته بالإضافة إلى كل المعلومات اللازمة لإشغاله.

تقديم بيان سنوي عن نشاطات الولاية للمجلس الشعبي ألولائي يتبع بمناقشته ويمكن أن تنتج عنه لائحة ترفع إلى السلطة الوصية وهي الوزارة وهي في رأينا وسيلة من وسائل تحريك الرقابة والتي كفلت للمجلس .

ويظهر واضحا خلافا لمحتوى الأمر 1969 أن الولاة في ظل القانون 1990 أصبح مجبرا بإعطاء المعلومات الكافية وبصفة منتظمة للمجلس ولرئيس المجلس الشعبي ألولائي ليس فقط فيما يخص سير المصالح العمومية الموجودة داخل تراب الولاية وكل ما يجري داخل الولاية [67].

كما انه يعد جهة إعلام بينه وبين المجلس و السلطة المركزية وهذا ما يتضح من نص المادة 56 من قانون الولاية التي تنص على دور الوالي في إرسال الاقتراحات والآراء أو الملاحظات التي يبديها المجلس بخصوص المسائل التي تهم الولاية لكن مقابل ذلك أجاز للوالي ثم يرفق رأيه على ذلك ويبدو الدور القوي للوالي حتى أثناء ممارسة الاختصاصات الإعلامية بحيث يعطي له القانون حق الاقتراح والتعليق على المقترحات التي تكون واردة من المجلس المنتخب ونلاحظ أن المادة 91 قد أحسن المشرع فعلا حين أورد الدور الرقابي للمجلس الشعبي ألولائي على عمل

[67]- ناصر لباد،القانون الإداري –التنظيم الإداري ، ،المرجع السابق ،ص:140.

الوالي وهو ما يذكرنا بالدور الذي يلعبه البرلمان بالنسبة لبيان السياسة العامة المعمول به في مجال مراقبة الحكومة.لكن ما يلاحظ على هذه المادة هو أنها تبدو وكأنها مبتورة إذا لم تورد أهمية هذه اللائحة وما ينجر عنها وكان ينبغي على المشرع لو أكملها بإضافة هذه اللائحة على مركز الوالي.[68]

المطلب الثاني: اثر صلاحيات الوالي في النظام اللامركزي:

إن الصلاحيات المتشعبة المخولة للوالي في التنظيم الجزائري و التي حاولنا الإلمام بها من زوايا مختلفة سياسية وإدارية من جهة ولامركزية من جهة أخرى لها أثار حتمية يمكن أن تختلف باختلاف ميدانها فالصلاحيات السياسية تؤثر على المجريات السياسية للبلاد الشيء نفسه في الصلاحيات الإدارية تنعكس هذين الحالتين على التسيير اللامركزي المعمول به في الجزائر.

الفرع الأول :من حيث التجسيد:

إن الوالي وكأداة غير ممركزة للتسيير المركزي يحقق أهداف هذا التسيير من خلال صلاحياته التي يمارسها بهذا الشكل والتي تغلب في تعداد على الصلاحيات الأخرى وذلك ما يضفي عليه الطابع غير الممركز أكثر من الطابع المحلي.[69]

وفي ظل المعطيات والجدل القائم بضرورة تعديل قانوني للولاية والبلدية ووجوب تكريس المبادئ الدستورية والعمل الديمقراطي ثم اقتراح مشروع قانون لذلك.

---

[68]– علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ،المرجع السابق ،ص: 116.

[69]– د/ مسعود شيهوب، أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر ،د.م.ج1986 .،ص:24

والذي أبقى على هذه الصلاحيات بل وعزز دور الوالي سواء بصفته ممثلا للدولة أو كممثل للجماعات المحلية ويتجلى في الدور القوي الذي يتمتع به الوالي في فرض الرقابة والوصاية وكنتيجة لذلك فمنصب الوالي يحقق التسيير غير الممركز الفعال ويبقي الاتصال الوطيد بين الجهات المركزية و اللامركزية ويكرس فعلا على مبدأ الحفاظ على وحدة الدولة وسيادتها وعدم اختلال السياسة العامة في الوحدات اللامركزية[70].

وذلك ما يتعارض و مبدآ الاستقلالية في التسيير اللامركزي على اعتبار سلطة الوصاية الإدارية المطبقة من خلال القوانين والتنظيمات والتي تتميز بكونها وصايا إدارية مسبقة تخنق القرارات الصادرة عن الوحدات المحلية و المبادرات ولا يطبق منها إلا ما تم المصادقة عليه من قبل الوالي وبذلك تتحول الجماعات المحلية إلى خلية اقتراح قد يتوج بالمصادقة أو الرفض مما يحول دون الوصول إلى تسيير لا مركزي حقيقي نابع عن المنتخبين المحليين في شؤونهم الخاصة.

الفرع الثاني: من حيث التسيير :

لقد أبقى الفقه القانوني التساؤل مطروحا حول الوجود الفعلي للتسيير اللامركزي وعدم تأثير الجهات المركزية عليه بواسطة آليات مختلفة وهو الإشكال الذي انطلقنا منه في بحثنا هذه والذي ركزنا من خلاله على منصب الوالي كآلية من هذه الآليات .

ويرى اغلب الفقه إن الوالي بما له من سلطات واسعة توصف اغلبها بأنها ذات طبيعة مركزية في مساس هذا النظام بالتسيير اللامركزي للولاية مع القول بالممارسة الديمقراطية في تسيير المجموعات المحلية بطغيان صلاحيات الوالي بوصفه ممثلا للدولة على صلاحياته كممثل للولاية وتحكمه في كافة أعمال الولاية على النحو الذي سبق بيانه

[70]-علاء الدين عشي،المرجع نفسه ،ص117.

بحيث يترتب عن ذلك تبعية المنتخب للوالي بوصفه ممثل الدولة وأكثر من ذلك فقد هيمن الوالي على الحياة الإدارية والسياسية للمجالس الشعبية البلدية نظرا لضعف أعضائها.[71]

مما وجب اقتراح تجريده من المهام التنفيذية وإسنادها لرئيس المجلس الشعبي ألولائي والإبقاء فقط على صلاحياته كممثل للدولة وذلك خلق التوازن بين مركز رئيس المجلس الشعبي ألولائي المنتخب ومركز الوالي في الفصل بين اختصاصات الدولة والمجموعة المحلية والتحديد الدقيق لحدود الوصاية.

[71]–علاء الدين عشي، والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري ،المرجع السابق ،ص:118.

الخـــاتمة:

في ختام بحثنا هذا المتواضع ومن خلال ما تمت دراسته في المباحث والمطالب السابقة يتضح جليا الدور الكبير الذي يلعبه الوالي في الحياة السياسية للدولة ، خاصة في تسيير الجماعات المحلية حيث يبرز دوره المهم والفعال والذي يمثل احد صور اللامركزية ، إذ استطاع بالصلاحيات الموكلة والمخولة له قانونا من أداء دوره الكامل في المهمتين اللتان تبدوان فيهما من التناقض فهو يقوم بممارسة سلطة الوصاية على البلديات والتي تصل إلى حد السلطة الرئاسية على رؤساء المجالس الشعبية البلدية،كما أن مداولات المجلس الشعبي الولائي تكون مرفقة بآرائه ما جعل الكثير من الدارسين للقانون الإداري يشككون في مقدرة الوالي على التوفيق في الجمع بينهما ، نظرا لطبيعة القوانين واللوائح التي تحكم الجماعات المحلية .

إلا أن هذا لا يمنع من القول بان الوالي في النظام الحالي وبالقوانين الجديدة المسيرة لهذه الجماعات ،خاصة قانون الولاية والوسائل القانونية والإدارية قد قطع شوطا كبيرا في تحقيق الأهداف المرجوة بالخصوص تخفيف العبء على المواطنين الذين يعتبرون الركائز الأساسية والمكونة له وكذلك في اتخاذ القرارات التي تجعل منه الآمر والناهي على المستوى المحلي .

كما يمكننا القول بمفهوم أوسع واشمل أن الوالي تمكن من تكريس اللامركزية التدريجية التي سعت إليها الدولة ورسمتها منذ البداية والتي تهدف جاهدة إلى تحقيقها وتوسيع نطاقها وسد كافة الثغرات التي تؤدي إلى المساس بهذا التنظيم الإداري .

تبقى هناك بعض النقائص التي هي مرتبطة بالطبيعة البشرية عادة إذ الكمال لله وحده،سوف يتم تداركه مع مرور الزمن وذلك من خلال الإصلاحات الكبرى والتدابير اللازمة التي تسطرها الدولة وتطمح لتحقيقها والنهوض بها في الأمدين القريب و البعيد .

قـــــائمة المصادر والمراجـــــع

أولا : الدساتير:

1. دستور23 فيفري 1989.
2. دستور28 نوفمبر 1996.

ثانيا: النصوص التشريعية والتنظيمية:

1. قانون العقوبات الصادر بالأمر 66 /156المعدل والمتمم.
2. قانون الإجراءات الجزائية ، الصادر بالأمر رقم 661/55 المعدل والمتمم.
3. قانون رقم 90-08 مؤرخا في1990/04/07 يتعلق بالبلدية جريدة رسمية عدد15 مؤرخة في1990/04/11.
4. قانون رقم 90-09 مؤرخا في1990/04/07 يتعلق بالولاية جريدة رسمية عدد15 مؤرخة في1990/04/11.
5. الأمر 06-03 مؤرخ في:2006/07/15 المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية ،جريدة رسمية عدد 46.
6. الأمر رقم97-07 مؤرخا في:1997/03/06 يتضمن القانون العضوي المتعلق بنظام الانتخابات، جريدة رسمية عدد12 .
7. الأمر رقم 67-24 مؤرخا في 01/17 /1967 يتضمن قانون البلدية، جريدة رسمية عدد 06.

8. الأمر رقم 69-38 مؤرخا في1969/05/23يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 44(ملغى).

9. مرسوم تنفيذي رقم90-230 مؤرخ في:1990/07/25 يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب والوظائف العليا في الإدارة المحلية، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في:1990/07/28.

10. مرسوم تنفيذي رقم90-230 مؤرخ في:1990/07/25 يحدد قائمة الوظائف العليا في الدولة بعنوان الإدارة والمؤسسات والهيئات العمومية، جريدة رسمية عدد 31 مؤرخة في:1990/07/28.

ثالثا: المؤلفات العامة:

1. السيد الجوهري عبد العزيز :الوظيفة العامة، دراسة مقارنة مع التركيز على التشريع الجزائري، ديوان المطبوعات الجزائرية، الجزائر1985 .

2. بسيوني عبد الله عبد الغني :النظرية العامة في القانون الإداري، دراسة مقارنة، منشاة المعارف الإسكندرية،2003 .

3. د/ محمد الصغير بعلي ،القانون الإداري ،دار العلوم للنشر والتوزيع،عنابة،الجزائر2002.

4. د/ د/ محمد الصغير بعلي ،قانون الإدارة المحلية الجزائرية، دار العلوم ،عنابة ،الجزائر2002.

5. محمود حمبلي:المساواة في تولي المناصب العامة في القوانين الوضعية والشريعة الإسلامية، دار الأمل للطباعة والنشر ،تيزي وزو، الجزائر 2000.

6. مصطفى الشريف ، أعوان الدولة،الشركة الوطنية للنشر والتوزيع،الجزائر1981.

7. مهنا محمد فؤاد :مبادئ وأحكام القانون الإداري، مؤسسة شباب الجامعة، 1973

8. ميسوم سيبح :الإدارة المحلية في المغرب العربي، حكومات تونس ،الجزائر المغرب منشورات:المنظمة العربية للعلوم الإدارية، مطابع الدستور التجارية،عمان، الأردن1985 .

9. د/مسعود شيهوب :أسس الإدارة المحلية وتطبيقاتها على نظام الولاية والبلدية في الجزائر ،د.م.ج1986 .

10. ناصر لباد ،القانون الإداري –التنظيم الإداري ،منشورات دحلب،الجزائر 1999.

11. علاء الدين عشي ،والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري،دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع،عين امليلة،الجزائر2006.

12. د/ عدنان عمرو : مبادئ القانون الإداري ،منشاة المعارف ،الإسكندرية ،2004.

13. د/ عمار عوابدي،مبدأ التدرج السلطة الرئاسية،المؤسسة الوطنية للكتاب،الجزائر،1984 .

14. د/ عمار بوضياف،الوجيز في القانون الإداري ،دار ريحانة للطباعة والنشر،الجزائر،2000

15. سليمان إبراهيم عبد العزيز شيحا:مبادئ القانون الإداري الدار الجامعية الطماوي للطباعة والنشر، بيروت طبعة.1983.

الفهرس

مقـــــــدمـة:.....4

المبحث الأول: مــاهية منصب الوالي.....7

المطلب الأول: تعريف منصب الوالي:.....7

أولا: التعريف اللغوي والشرعي.....7

ثانيا: التعريف القانوني. 8

المطلب الثاني: كيفية التعيين و إنهاء المهام.....9

الفرع الأول : التعيين في المنصب و الشروط المطلوبة 9

الشروط المطلوبة في تعيين الوالي: 10

1-الشروط العامة:..... 11

ب)- شرط التمتع بالحقوق الوطنية و الخلق الحسن : 12

2- الشروط الخاصة: 14

ب)-الخبرة المهنية في مجال الإدارة : 19

الفرع الثاني: انتهاء مهام الوالي: 19

إنهاء المهام : 19

الاستقالة :..... 21

3- الوفاة :..... 22

4-إنهاء المهام بسبب إلغاء المنصب : 22

المبحث الثاني: دور الوالي وعلاقته بالأجهزة الإقليمية. 24

المطلب الأول : دور الوالي في العملية الانتخابية: 24

1- توزيع الناخبين على مكاتب التصويت : 25

2- التحكم في افتتاح عملية الاقتراع واختتامها: 25

3- في تشكيل اللجان:..... 25

4- في تشكيل مكاتب التصويت :..... 26

المطلب الثاني: علاقة الوالي بالمجلس الشعبي الولائي:..... 26

الفرع الأول: تنظيم وصلاحيات المجلس الشعبي الولائي:..... 26

دورات المجلس :..... 27

مداولات المجلس:..... 27

تنفيذ مداولات المجلس الشعبي الولائي: 28

الفرع الثاني : صلاحيات المجلس الشعبي ألولائي : 32

رقابة الوالي على المجلس هيئة و أعضاء: 33

المطلب الثالث :علاقة الوالي بالمجالس الشعبية البلدي. 35

الفرع الأول :علاقته بالمجلس البلدي: 35

الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي: 36

الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة:..... 38

2-الرقابة على المجلس الشعبي البلدي: 41

الفرع الثاني: علاقته برئيس المجلس الشعبي البلدي:..... 41

المبحث الثالث: صلاحيات الوالي و أثرها في النظام اللامركزي....▬▬▬▬▬▬▬▬▬▬▬▬..... 38

المطلب الأول: صلاحيات الوالي بصفته ممثلا للولاية: 43
الفرع الأول:صلاحيات الوالي في مجال التنفيذ و الرقابة: 43
الفرع الثاني: صلاحيات الوالي في مجال التمثيل و الإعلام : 48
1-في مجال التمثيل: 48
تمثيل الولاية في الحياة المدنية والسياسية: 48
2-في مجال الإعلام: 51
المطلب الثاني: اثر صلاحيات الوالي في النظام اللامركزي: 52
الفرع الأول :من حيث التجسيد: 52
الفرع الثاني: من حيث التسيير : 53
الخـــاتمة: 55
قـــــائمة المصادر والمراجـــــع 57