



وزارة التعليم العالي و البحث العلمي  
جامعة الجليلي بونعام خميس مليانة

كلية الحقوق والعلوم السياسية.  
قسم الحقوق.

## الولاية كهيئة عدم تركيز في التشريع الجزائري

مذكرة من أجل نيل شهادة الماستر  
تخصص قانون إداري

بإشراف:  
أ. عيسى جيرون

إعداد الطالب:  
مصطفى إيطاحين

لجنة المناقشة:

- |               |                                    |                            |
|---------------|------------------------------------|----------------------------|
| رئيسا.        | أستاذ محاضر أ جامعة الجليلي بونعام | 1) الأستاذ: . د. سمير رحال |
| مشرفا ومقررا. | أستاذ مساعد أ جامعة الجليلي بونعام | 2) الأستاذ: أ. عيسى جيرون  |
| مقررا.        | أستاذ محاضر أ جامعة الجليلي بونعام | 3) الأستاذ: د. أحسن عمروش  |

تاريخ المناقشة: 2019/06/24.

السنة الجامعية: 2019/2018

بِسْمِ اللّٰهِ الرَّحْمٰنِ الرَّحِیْمِ

(( وَقُلْ اَعْمَلُوا فَاَسَیْرَی اللّٰهُ عَمَلْکُمْ وَرَسُوْلُهُ

وَالْمُؤْمِنُوْنَ ۙ وَسَتُرَدُّوْنَ اِلَیْ عَالَمِ الْغَیْبِ

وَالشَّهَادَةِ فَيُنَبِّئُکُمْ بِمَا کُنْتُمْ تَعْمَلُوْنَ.))

سورة التوبة الآیة 105

# الشكر

عن أبي هريرة رضي الله عنه مرفوعا عن النبي صلى الله عليه وسلم قال:  
(لا يشكر الله من لا يشكر الناس). رواه أحمد وأبو داود والترمذي  
وصححه الألباني.

أشكر الله عز وجل على توفيقه لي في إتمام إنجاز هذا العمل، وتيسير  
تسبيل البحث فيه، وبعد من باب إسداء الفضل لأهله،  
لا يسعني إلا أن أتقدم بشكر وعظيم الإمتنان إلى الأستاذ عيسى جيرون،  
الذي تفضل بالإشراف على هذه المذكرة، ذلك لسمو خلقه وجدية عمله،  
فقد مدني من منابع علمه بالكثير وكان لتوجيهاته وإرشاده الأثر الكبير في  
إخراج هذا الجهد، فله مني كل الشكر والتقدير.

لا أملك إلا أن أتقدم بشكر وامتناني أيضا إلى كل من قدم لي يد  
المساعدة، وخصني باهتمامه وشجعتني ووقف بجانبني طيلة إعداد هذه  
المذكرة، فإلى كل من خص وقتا، أو أسدى نصحا، أو أبدى رأيا أو قدم  
مشورة، فقلبي يجود لكم بالعرفان،

وعرفان موصول لأعضاء لجنة المناقشة لجهودهم في دراسة وتقييم  
عملي،

جزاكم الله جميعا عني خير الجزاء.

مصطفى إيطاحين

# الإهداء

إلى معلم الأئمة وإمام المرسلين، محمد صلى الله عليه وسلم،  
إلى من جعل مشواري العلمي ممكنا رمزا للعطاء والإلهام،  
إلى أمي رحمها الله،  
إلى أبي حفظه الله،  
إلى زوجتي وأبنائي، أكرم وإكرام،  
إلى كل من أختي، وإخوتي، وكل العائلة صغيرا وكبيرا،  
إلى أصحاب الفضل من أهل العلم علي، إلى جميع معلمي وأساتذتي في  
كل مراحل تعليمي، عرفانا بما بذلوه من جهد،  
إلى كل طاقم كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة الجبالي بونعامة  
بخميس مليانة،  
إلى كل طموح، خدم ويخدم وطنه وأمته بلا كلل ولا ملل،  
إلى أصدقائي وزملائي جميعا؛ أهدي هذا العمل.

مصطفى إيطاحين

## قائمة المختصرات

### المختصرات باللغة العربية:

د. ط) .....	دون طبعة
م. ش. و) .....	المجلس الشعبي الولائي
د. ت) .....	دون تاريخ
د. د. ن) .....	دون دار النشر
ص .....	الصفحة
أ .....	أستاذ
د .....	دكتور
ق .....	قانون
ج ر ع .....	جريدة رسمية عدد

### المختصرات باللغة الفرنسية:

P.....Page

## مقدمة

اتجهت الجزائر منذ الإستقلال إلى إيجاد نظام إداري، مشابه للنظام الفرنسي إلا ما كان يتعارض منه مع السيادة الوطنية للدولة، فأوجدت تنظيماً للدولة وفق أشكال متعددة يحقق في الوقت نفسه تسيير الدولة وتحقيق شؤون مواطنيها، بواسطة آليات دستورية وقانونية.

فالجزائر كغيرها من كثير من الدول، تمزج بين مختلف أساليب الإدارة، بحيث نجدها تعتمد على صورتين متمثلتين في المركزية الإدارية واللامركزية الإدارية. ويقصد بالمركزية الإدارية، تركيز السلطة الإدارية في يد السلطة المركزية في العاصمة، وفي يد تابعيهم مع خضوعهم للسلطة الرئاسية للوزير باعتباره الرئيس الإداري الأعلى بوزارته، وتتخذ المركزية الإدارية صورتين، هما التركيز الإداري وعدم التركيز الإداري.

فالتركز الإداري، أن تتركز سلطة إتخاذ القرارات في كل الشؤون الإدارية بيد الوزراء في العاصمة، بحيث لا يكون لأي سلطة أخرى تقرير أي أمر من الأمور، إنما يتعين على كافة الموظفين في الأقاليم الرجوع إلى الوزير المختص لإصدار القرار.

وينحصر دور الموظفين في الجهاز الإداري في تقديم المقترحات والآراء في المسائل المطروحة عليهم وانتظار ما يقرره الوزير المختص بشأنها، وتنفيذ هذه القرارات. ولا شك أن هذه الصورة من التركيز الشديد تضر بمصالح الأفراد وتعرقل عمل الإدارة فمن غير المتصور أن تتخذ جهة إدارية واحدة كافة القرارات في كل أنحاء الدولة وتكون هذه القرارات ملائمة ومناسبة لظروف العمل الإداري وتوفر حلاً لمشاكل الأفراد.

لذلك هجرت أغلب الدول هذه الصورة من المركزية الإدارية، إلى الصورة المعتدلة للمركزية الإدارية وهي عدم التركيز الإداري؛ ويطلق على هذه الصورة المركزية اللابوزارية أو المركزية المعتدلة.

لم تعد الصورة السابقة الذكر للتنظيم الإداري (التركيز الإداري) متبعة في الوقت الحاضر لما للوزير من واجبات متنوعة بصورة غير مألوفة، لهذا لم يعد بإمكانه القيام بجميعها، ولقد عدّ فقهاء القانون أسلوب عدم التركيز الإداري أداة تكفل تخفيف مظاهر المركزية الإدارية، الذي يقتضي فيه توزيع السلطات والإختصاصات الإدارية بين الحكومة المركزية وممثليها على الصعيد المحلي، بحيث يمنح لهؤلاء بعض الصلاحيات والإختصاصات والسلطات للقيام

بالعملية الإدارية مع بقائهم تابعين للحكومة المركزية ومعينين من قبلها، دون أن يترتب عن ذلك إستقلالهم عنها، حيث يبقون خاضعين للتوجيه والرقابة والإشراف من قبل السلطات المركزية.

والمراد بعدم التركيز هو أن يمنح لبعض الموظفين سلطة إتخاذ القرارات والبت في المسائل التي تدخل في إختصاصهم دون الحاجة للمصادقة عليها من طرف الوزير، ويتم نقل وتحويل الصلاحيات والإختصاصات من السلطات اللامركزية إلى السلطات غير الممركزة عن طريق آلية التفويض الإداري، الذي يعد الأساس القانوني الذي يقوم عليه نظام عدم التركيز الإداري.

ومقتضاها تخفيف العبء عن الحكومة المركزية بتحويل بعض الموظفين في الأقاليم المختلفة سلطة بت بعض الأمور ذات الطابع المحلي دون الحاجة للرجوع للوزير المختص في العاصمة.

إلا أن هذه الصورة من المركزية لا تعني إستقلال هؤلاء الموظفين عن الوزير، فهم يبقون خاضعين لسلطته الرئاسية وله أن يصدر إليهم القرارات الملزمة وله أن يعدل قراراتهم أو يلغيها، وكل ما في الأمر أن عدم التركيز الإداري يخفف من العبء على الوزارات والإدارات المركزية وأن بعض القرارات الإدارية أصبحت تتخذ من ممثلي الوزراء في الأقاليم بدلا من أن تتخذ من الوزراء أنفسهم.

ومن ثم يختلف عدم التركيز الإداري عن اللامركزية الإدارية إذ تتعدد السلطات الإدارية في اللامركزية الإدارية نظرا لتعدد الأشخاص المعنية، وتختص كل سلطة بجانب من الوظيفة الإدارية في الدولة، حيث يتم توزيع الإختصاصات على هذا الأساس. ولعل من أبرز وسائل تحقيق عدم التركيز الإداري نظام تفويض الإختصاص.

والولاية بدورها كان لها حصة كبيرة من الإصلاحات التشريعية منذ الإستقلال إلى يومنا هذا، بداية بالأمر رقم 69-38 الذي تضمن أول قانون للولاية في الجزائر<sup>(1)</sup>، ولقد صدر هذا الأمر ضمن المرحلة الإشتراكية وكذا الحزب الواحد، وبعد صدور دستور 1989 الذي كرس التعددية الحزبية والحرية الإقتصادية، وألغى بذلك الحزب الواحد وكذا النهج الإشتراكي، ثم صدر القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية الذي أخذ بالمبادئ التي كرسها دستور 1989<sup>(2)</sup>.

وبعد الثغرات التي لوحظت على مستوى قانون الولاية لسنة 1990 عند التطبيق العملي له، قام المشرع الجزائري وفي إطار الإصلاحات السياسية والقانونية بإصدار قانون جديد للولاية ألا وهو القانون 12-07<sup>(3)</sup>، ولقد حاول المشرع من خلاله تفادي النقص الموجود وأن يعبر عن مدى فعالية الأنظمة التي تسيروها وفق المادة الأولى والثانية منه، ومنحت الولاية صفة هيئة عدم التركيز لتجعل من الولاية هيئة مزدوجة.

## 1-أسباب إختيار الموضوع

### أ-الأسباب الذاتية

الرغبة والميول لدراسة هذا الموضوع وكذا تماشيا مع حداثة قانون الولاية الأخير 12-07، بما أنني أدرس التخصص العلمي في فرع القانون الإداري،

<sup>1</sup>-الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 23 مايو 1969، المتضمن قانون الولاية، ج ر ع 44، الصادرة في 23 مايو 1969، معدل بالأمر رقم 76-86، ج ر ع 86، وبالقانون رقم 81-02 (ملغى).

<sup>2</sup>-قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ع 15، الصادرة في 11 أبريل 1990، متمم بالأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 يوليو 2005، ج ر ع 50، الصادرة في 19 يوليو 2005. (ملغى)

<sup>3</sup>-القانون رقم 12-07، المؤرخ في 21 فبراير 2012، المتعلق بالولاية، ج ر ع 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

وكون الجماعات الإقليمية من أهم محاوره، فموضوع الولاية كهيئة عدم التركيز في التشريع الجزائري هو موضوع حديث الساعة.

## ب- الأسباب الموضوعية

إن الدافع لإختيار هذا الموضوع، هو دراسة نظام عدم التركيز ومدى تجسيده في الولاية ودراسة الأسلوب الذي يتبعه المشرع لوضع الآليات اللازمة في تعيين منصب الوالي،

إن موضوع الولاية من ناحية تنظيمه خضع لعديد القوانين والأوامر، التي جعلت منه صورة تثير الكثير من الإهتمام في دراسة الوالي،

الدور الجديد الذي يلعبه الوالي في تجسيد هذا النوع من النظام الإداري للولاية،

مدى تكريس أهم صورة من صور الإدارة المركزية الحالية.

## 2- أهمية الموضوع

### أ- الأهمية النظرية

تتجلى الأهمية النظرية من خلال أن الولاية تمتاز بنطاق تنظيمي محكم في سير شؤونها.

### ب- الأهمية العملية

تتضح لنا أهمية العملية في منح المشرع الجزائري العديد من الإختصاصات للوالي في نظام عدم التركيز، ومن خلال قانون الولاية 07-12 تكون إختصاصاته تنفيذية ورقابية في الولاية، وهو ما يعطي طابعا غالبا في صورة عدم التركيز في شؤون الولاية.

## 3- أهداف الموضوع

كل عمل يقوم به الفرد يرجو من خلاله الوصول إلى أهداف معينة، والأهداف المراد الوصول إليها من خلال هذا البحث تكمن أساسا في:

الوصول لتحديد مدى ما تمثل فكرة عدم التركيز في الولاية بالنسبة للتشريع الجزائري، التوصل إلى كيفية طريقة عمل هيئتا الولاية من خلال نظام عدم التركيز.

#### 4-الدراسات السابقة

من خلال عملية البحث التي قمت بها عن المراجع المتعلقة بموضوع الولاية كهيئة عدم التركيز في التشريع الجزائري نظرا لحدثة هذا الموضوع لم أجد أي دراسة يمكن الإشارة إليها أو الإعتماد عليها، أما في إطار القوانين السابقة، وفي حدود المراجع المعتمدة فقد وجدت عددا قليلا من الدراسات التي تناولت بعض الجزئيات المتعلقة بالولاية كهيئة عدم التركيز في التشريع الجزائري، ومنها المذكورة في قائمة المراجع.

#### 5-صعوبات الدراسة

إن إختيار موضوع التنظيم الإداري للولاية من خلال شكل عدم التركيز، يصدر عنه الكثير من الصعوبات نظرا لحدثته منها:

- الإختلاف الشاسع بين القوانين المنظمة للولاية، سواء الحديثة أو القديمة،
- صعوبة وجود شرح مفصل لكل نص قانوني متعلق بها،
- إنفراد المراجع التي بين أيدينا بأفكار ومعلومات وحيدة مع اختلاف طفيف من دون وجود بحث شاسع ومععمق في الولاية كهيئة عدم التركيز في التشريع الجزائري، وهو ما جعل الموضوع يكون من مراجع مختلفة لكن بصورة أدق من مراجع قليلة.

#### 6-الإشكالية

لقد صدر قانون الولاية 07-12 لسد نقائص القانون 09-90 المتعلق بالولاية الملغى، وهذا بعد أن تبين قصور في القانون السابق، وهذا بعد أكثر من 20 سنة من تطبيقه، وكذلك في إطار إصلاح هياكل الولاية ومنها جماعة إقليمية وهذا بهدف إرساء وتدعيم مشاركة المواطن.

تعد الولاية جماعة إقليمية للدولة وقاعدة لامركزية، فهي تمثل هيئة عدم تركيز إداري بامتياز بالنسبة للسلطة العامة في الدولة، مما تقوي نفوذ هذه الأخيرة على المستوى المحلي.

وانطلاقا مما سبق، فإن الإشكالية التي يثيرها هذا الموضوع تطرح كآلاتي:  
**إلى أي مدى تعد الولاية أسلوبا لعدم التركيز الإداري في النظام القانوني الجزائري؟**

## 7- المنهج المتبع

تفرض طبيعة البحث في المواضيع القانونية اعتماد نوعية المنهج المتبع، ولهذا إخترت منها يلم بدراسة الموضوع بكل جوانبه، وهو المنهج التحليلي الذي بإمكانه شرح مدى فعالية نظام عدم التركيز في التشريع الجزائري؛ ويتخلله منهج وصفي في دراسة النظام القانوني للولاية.

ولدراسة موضوع هذه المذكرة، تم تقسيم الخطة إلى فصلين، بحيث تضمن:  
الفصل الأول: التنظيم الإداري للولاية الذي يتضمن مبحثين، فتضمن المبحث الأول: مفهوم الولاية، أما المبحث الثاني: الهيئات التنفيذية للولاية.

أما الفصل الثاني: فخصص لدراسة مظاهر تكريس نظام عدم التركيز للولاية، والذي يحتوي بدوره على مبحثين، المبحث الأول: إختصاصات الوالي، أما المبحث الثاني: فقد تضمن تبعية الولاية المالية للدولة.

## الفصل الأول

### التنظيم الإداري للولاية

تعد الجماعات المحلية بمثابة الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري للدولة، كما أن الهدف من وجودها هو إشباع الحاجات العامة، حيث تعمل هذه الوحدات المحلية على إدارة شؤون المواطنين المحليين على مستوى الإقليم في حدود اختصاصاتها التي حددها الدستور، وكذلك في كل المجالات الخاصة بالتنمية المحلية التي تعتبر أساس تقدم ورفي المجتمع المحلي، وبالتالي تحسين حياة الأفراد وتحقيق مطالبهم.

والحديث عن نشأة وتطور الجماعات المحلية أي الولاية بشكل خاص، يستلزم هنا أساسا الحديث عن التطور التاريخي والتشريعي، والوقوف عند أبرز محطات بنائها، وذلك بحسب التغيرات المرتبطة بطبيعة نظام الحكم.

وعليه تتمثل هذه الهيئة الإقليمية المحلية في الولاية، والتي تعد أهم الأجهزة الإدارية اللامركزية، وتعد الولاية همزة وصل بين ما تحتاج إليه الهيئات الإدارية المحلية من جهة والهيئات الإدارية المركزية من جهة أخرى<sup>(1)</sup>.

<sup>1</sup>- صارة عثمانى، النظام القانوني للولاية في الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2017-2018، ص08.

## المبحث الأول

### مفهوم الولاية

يتم التطرق في هذا المبحث إلى مطلبين تعريف الولاية وخصائصها (المطلب الأول)، والتطور التاريخي والتشريعي وأسباب نشوئها (المطلب الثاني).

#### المطلب الأول: تعريف الولاية وخصائصها

إعتمد التنظيم الجزائري في تسيير الشؤون الإدارية على الإدارة المحلية، متمثلة في الولاية والبلدية، حيث سعى المشرع للرقى والتنظيم الإداري لمواكبة التغيرات التي تشهدها أقاليم الوطن؛ فالولاية هي الركيزة والنواة الأساسية للتنمية المحلية.

#### الفرع الأول: تعريف الولاية في الدستور

عرفت الدولة الجزائرية مجموعة من الدساتير، اختلفت طبيعتها باختلاف النظام الذي كان سائدا في الجزائر، إذ في النظام الإشتراكي، تبنت تشريعات أساسية تتماشى مع هذا التوجه، وعند تغيير النهج وإتباع نظام إقتصاد السوق، تغيرت طبيعة الدساتير بما يتلاءم مع هذا الوضع، وقد تغير تعامل هذه الدساتير مع استقلالية الجماعات الإقليمية تبعا لذلك.

كما تبنت الجزائر بعد الإستقلال أربع دساتير شكلية، إثنان في ظل الأحادية الحزبية، وهما دستوري 1963 و 1976، وآخران في ظل التعددية السياسية، وذلك بتعديل دستور 1976 مرتين، وهما دستوري 1989 و 1996.

وقد تناول المؤسس الدستوري الولاية في نصوص المواد وذلك حسب كل دستور من

الدساتير الجزائرية المتعاقبة كآلآتي:

**أولا-دستور سنة 1963**

يعد دستور 1963 أول دستور وضع من طرف الدولة الجزائرية المستقلة، والذي كان دستور برنامج، وقد تم إعداد مشروعه في 31 أوت 1963 وتم إقراره والموافقة عليه من طرف المجلس التأسيسي، وعرض على الإستفتاء بتاريخ 8 سبتمبر 1963<sup>(1)</sup>.

فقد أشار المؤسس الدستوري في المادة 09 منه، بشكل واضح إلى البلدية دون الولاية، إذ نصت على أنه: "تتكون الجمهورية من مجموعات إدارية يتولى قانون تحديد مهامها واختصاصها"، ويظهر من خلال نص المادة سالف الذكر، بأن المؤسس الدستوري لم يكن واضحا في مسألة اللامركزية، وبأخص الولاية، إلا أن هذا الأمر منطقي، كون أن بناء نظام لامركزي لم يكن من أولويات الدولة الجزائرية الحديثة الإستقلال، بل الهدف الأسمى لها، هو بناء دولة قوية.

**ثانيا-دستور سنة 1976**

صدر بموجب الأمر رقم 76-97، المؤرخ في 22 نوفمبر 1976 في المادة 36 منه<sup>(2)</sup>: "الجماعات الإقليمية للدولة هي الولاية والبلدية". جاءت هذه المادة أكثر وضوح من دستور 1963، حيث إهتم دستور 1976 بهذه الوحدة الإدارية حينما نص في المادة سالف الذكر على اعتبار الولاية هيئة أو مجموعة إقليمية بجانب البلدية.

**ثالثا-دستور لسنة 1989**

المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18، حيث جاء أكثر تقليصا لمسألة اللامركزية الإدارية، وخص لها مادتين فقط، وهما 15 و16، ونصت المادة 15 منه<sup>(3)</sup>:

<sup>1</sup>-دستور الجزائر لسنة 1963 المؤرخ في 10 سبتمبر 1963، ج ر ع 64، الصادرة في 10 سبتمبر 1963.

<sup>2</sup>-الأمر رقم 76-97 المؤرخ في 22 نوفمبر 1976، المتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ع 94، الصادرة في 24 نوفمبر 1976. (ملغى)

<sup>3</sup>-المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 28 فبراير 1989، المتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر ع 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

"الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية" جاءت هذه المادة أكثر تكريسا لمظهر الوجود المادي للجماعات الإقليمية من دستور 1976، حيث اعتبرت المادة 15 البلدية والولاية، الجماعات الإقليمية في الدولة، وبالتالي لا يمكن إلغاؤها إلا بتعديل دستوري.

#### رابعا-دستور لسنة 1996

المنشور بموجب المرسوم الرئاسي 96-438، في المادة 16<sup>(1)</sup> منه: "الجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية." وبهذا يكون قد إعترف بالوجود المادي للجماعة.

#### خامسا-دستور سنة 2016

بموجب المادة 16 منه<sup>(2)</sup>؛ يكون المشرع الجزائري قد جعل للولاية أساسا دستوريا، ذلك أن مختلف الوثائق الدستورية ورد فيها ذكر الولاية باعتبارها جماعة إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية.

#### الفرع الثاني: تعريف الولاية في القانون

ورثت الجزائر غداة الإستقلال بنية إدارية فرنسية، تمثلت في المجلس العام، كهيئة مداولة والمحافظ باعتباره جهة تنفيذية، وعرفت المحافظات مرحلة صعبة، بحكم هجرة الأوروبيين<sup>(3)</sup>، أدت هذه الوضعية إلى إصدار قانون رقم 62-157<sup>(4)</sup>، مما أدى إلى فرض

<sup>1</sup>-المرسوم رئاسي رقم 96-438 المؤرخ في 07 ديسمبر 1996، المتعلق بإصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 يتضمن نص الدستور الجزائري، ج ر ع 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، وبالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر ع 14، الصادرة في 07 مارس 2016، والقانون رقم 16-04 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري-إستدراك-، ج ر ع 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

<sup>2</sup>- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري، ج ر ع 14، الصادرة في 07 مارس 2016.

<sup>3</sup>-عمار بوضياف، شرح قانون الولاية، القانون 07-12، المؤرخ في 21 فبراير 2012، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.ص 118-119.

<sup>4</sup>-القانون رقم 62-157 المؤرخ في 31 ديسمبر 1962، المتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962، ج ر ع 02، الصادرة في 11 يناير 1963.

هيمنة المحافظ. شجع هذا الأمر، وكذا صدور قانون البلدية لسنة 1967 (1) السلطة في الإسراع بإصلاح نظام الولاية، باعتبارها جماعة إقليمية من جهة، ووسيط بين البلدية والسلطة المركزية من جهة أخرى.

وقد تناولها المشرع الجزائري في القوانين الآتية:

### أولا-الأمر رقم 69-39

في المادة 01 منه: "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية ذات الشخصية المعنوية والإستقلال المالي ولها إختصاصات سياسية، وإقتصادية، وإجتماعية، وثقافية، وهي تكون منطقة إدارية للدولة". وهذا ما جسده المرحلة الإشتراكية. والذي تضمن بدوره مظاهر إستقلالية الولاية، والمدعمة للوجود المادي للولاية، وذلك من خلال التكريس القانوني للولاية كجماعة إقليمية، كما منح إختصاص إحداث أو إلغاء ولاية للمشرع وهو ما يدعم هذا المظهر، وفقا لنص لمادة الثانية: "تحدث الولاية بموجب قانون"

### ثانيا-القانون رقم 90-09

في المادة 01 منه(2): "الولاية هي جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي وتشكل مقاطعة إدارية للدولة". نشير أن هذا التعريف المقدم في قانون 1990، جاء مغايرا لما ورد في التشريعات الملغاة، خاصة بالنسبة للأمر رقم 69-38 المتعلق بالولاية، إذ تم سحب البعد السياسي، والإقتصادي، والإجتماعي، والثقافي، وهو أمر طبيعي لتغير طبيعة التوجه السياسي والإقتصادي، مما أدى بالمشرع لعدم النص على الإختصاصات السياسية، والإقتصادية، والإجتماعية، والثقافية.

<sup>1</sup>-أمر رقم 67-24، مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر ع 06، معدل ومنتم بالأمر رقم

68-532 المؤرخ في 09 سبتمبر 19678، ج ر ع 82.

<sup>2</sup>-راجع القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المتمم والملغى.

## ثالثا- القانون رقم 12-07:

في المادة 01 منه <sup>(1)</sup>، فقد خصها بتعريف "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة وهي أيضا الدائرة الإدارية غير الممركزة للدولة وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاربية بين الجماعات الإقليمية والدولة.

وتساهم مع الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين.

وتتدخل في كل مجالات الإختصاص المخولة لها بموجب القانون، شعارها هو بالشعب وللشعب. وتحدث بموجب القانون.

ومن خلال هذه المادة، يلاحظ بأنها تميزت بالتفعيل مقارنة مع قانون 1990، بعد الإعلان أن الولاية جماعة إقليمية أضافت عبارة الدولة هذا لإبراز الرابط بين الولاية كتنظيم إداري والدولة باعتبارها الوحدة الأساسية كما فصلت المادة الأولى أكثر بالقول أن الولاية هي الدائرة الإدارية غير الممركزة في الدولة واستندت إليها بهذه الصفة تنفيذ السياسات العمومية في شتى المجالات التي تعود إليها بالإختصاص، فأضافت المادة الأولى شعارها لتأكيد السلطة الشعبية في التنظيم الإداري في الجزائر. وهو دليل واضح على الإرادة السياسية في تغليب النزعة المركزية في الولاية على حساب اللامركزية، من جراء ما ينتج من علاقة عدم التركيز الموجودة بين هذين المستويين.

خلافًا لقانون 1990 والذي استند إلى اثني عشر (12) مادة فقط؛ فإن قانون الولاية 12-07 الأخير، جاء مفصلا للنصوص المرجعية (التأشيرات التي إعتدها أو ما يسمى

<sup>1</sup> راجع نص المادة 01 من القانون 12-07 المتضمن قانون الولاية.

بالمقتضيات)، وهذا ما يدل على أهمية الولاية كجهاز إداري متعدد الإختصاصات، إلى جانب أن الوالي يمثل سلطة عدم التركيز الإداري.

### الفرع الثالث: خصائص الولاية

تتميز الولاية بمجموعة من الخصائص من أهمها الإستقلال الإداري والإستقلال المالي.

#### أولا- الإستقلالية الإدارية

ينبع الإستقلال الإداري للولاية من خلال الإعتراف لها بالشخصية المعنوية هذا ما أكدته المادة الأولى<sup>(1)</sup> من قانون 07-12 "الولاية هي الجماعة الإقليمية للدولة وتتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة" هذا الإستقلال يجعلها تتمتع بكل السلطات اللازمة للممارسة عملها، حيث يتم توزيع الوظائف الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات المحلية المستقلة وفقا نظام رقابي يعتمد من طرف السلطات المركزية للدولة، بحيث تتمتع هذه الإستقلالية بعدة مزايا منها:

- تخفيف العبء عن الإدارة المركزية نظرا لكثرة وتعدد وظائفها،
- تجنب التباطؤ وتحقيق الإسراع في إصدار القرارات المتعلقة بالمصالح المحلية،
- تكفل أكثر وأحسن برغبات وحاجات المواطنين،
- تحقيق مبدأ الديمقراطية عن طريق المشاركة المباشرة للمواطن في تسيير شؤونه<sup>(2)</sup>.

#### ثانيا: الإستقلالية المالية

بما أن الولاية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال الإداري، فهذا سبب يوجب لها الإستقلال المالي، والذمة المالية المستقلة، وهذا يعني توفر موارد مالية تكون ملكيتها

<sup>1</sup>- راجع نص المادة 01 من القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>- د. عمار عوادي، مبدأ الديمقراطية الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، 1981، ص246.

للجماعات المحلية (الولاية)، تمكنها من أداء إختصاصات الموكلة لها، وإشباع حاجات المواطنين في نطاق عملها.

تمتاز الولاية بإعتبارها مجموعة أو وحدة لامركزية في النظام الإداري الجزائري، بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية، وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة، ذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم إختيارهم وانتقاؤهم كلهم بالإنتخاب، إنما يختار بعضهم بالإنتخاب العام (الإقتراع)، وهم أعضاء المجلس الشعبي للولاية، بينما يعين باقي الأعضاء ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي، ويتعلق الأمر بأعضاء المجلس التنفيذي للولاية والوالي (1).

إلى جانب بعض الخصائص، يمكن ذكرها كالآتي:

أن الولاية هي وحدة أو مجموعة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري حلقة وهمزة وصل بين الحاجيات والمصالح والمقتضيات المحلية المتميزة عن مصالح الدولة ككل وبين مصالح ومقتضيات وإحتياجات المصلحة العامة في الدولة، والولاية بجهازها الإداري ونظامها القانوني وإختصاصاتها العامة، تعد عاملا فعالا وحيويا ووسيلة فنية منطقية ناجعة في إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف وإختصاصات المجموعات الجهوية المحلية (البلديات)، وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة، والولاية هي وسيلة وعامل الإنسجام والتوفيق والتوازن بين المصلحة المحلية الإقليمية الجهوية والمصلحة العامة في الدولة، ولذلك كانت الولاية صورة من صور نظام اللامركزية الإدارية المطلقة مثل البلدية، تمتاز الولاية بإعتبارها مجموعة أو وحدة إدارية لامركزية في النظام الإداري الجزائري بأنها أوضح صورة لنظام اللامركزية الإدارية النسبية وليست وحدة أو مجموعة لامركزية إدارية مطلقة وذلك لأن أعضاء الهيئة وجهاز تسييرها وإدارتها لم يتم إختيارهم وانتقاؤهم كلهم بالإنتخاب وإنما يختار بعضهم بالإنتخاب العام (الإقتراع) وهم أعضاء المجلس الشعبي

<sup>1</sup>- د. عمار عوابدي، المرجع السابق، ص 248.

للولاية بينما يعين باقي الأعضاء ووالي الولاية من قبل السلطات الإدارية المركزية بمرسوم رئاسي وهم أعضاء المجلس التنفيذي للولاية والوالي يتولى إدارة الولاية، مجلس شعبي منتخب بطريقة الإقتراع العام وهيئة تنفيذية تعين من قبل الحكومة ويديرها الوالي.

## المطلب الثاني: التطور التاريخي والتشريعي للولاية وأسباب نشوئها

### الفرع الأول: التطور التاريخي للولاية

يعد نظام الإدارة المحلية في الجزائر من أقدم النظم المحلية، إذ يمكن إرجاعه إلى العهد العثماني في بداية القرن السادس عشر (سنة 1516 م).

وقد مرت الولاية بمرحلتين أساسيتين في تطورها إلى الوصول إلى ما هي عليه الآن<sup>(1)</sup> تتمثلان في مرحلة الإستعمار، ومرحلة الإستقلال.

### أولاً-مرحلة الإستعمار

تثبت الدراسات التاريخية إصرار سلطات الإحتلال الفرنسي على هدم بنايات ومؤسسات الدولة والمجتمع الجزائري، إذ تم تقسيم البلاد منذ عام 1845 وبصفة تعسفية إلى ثلاثة أقاليم، ثم أحدثت تقسيمات تعسفية أخرى في الأقاليم الثلاثة لإخضاع السكان لأنظمة الإدارة المدنية والعسكرية الإستعمارية حسب كثافة الجيش والمعمرين. وبغض النظر عن التعديلات والتغيرات التي طرأت على التنظيم العمالي الولائي تبعا لأهداف الإستعمار وإستراتيجيته بالجزائر، فإنه يمكن تقديم الملاحظات الآتية:

لقد تم إخضاع مناطق الجنوب إلى السلطة العسكرية بينما قسم الشمال في البداية إلى ثلاثة ولايات هي (الجزائر، وهران، قسنطينة) مع إخضاعها نسبيا إلى القانون المتعلق بالمحافظات أو العمالات في فرنسا، وذلك منذ التقسيم الوارد بالأمر المتعلق بإدارة الأقاليم

<sup>1</sup>-صارة عثمانى، المرجع السابق، ص 20.

المدنية<sup>(1)</sup>، إلى صدور المرسوم 56-601 المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر<sup>(2)</sup>، مع نهاية فترة الإستعمار كان بالجزائر 15 عمالة (محافظة) و 91 دائرة،

لقد شكل نظام العمالات في الجزائر خلال المرحلة الإستعمارية مجرد صورة لعدم التركيز الإداري، فهي لم تكن تعبر عن إهتمامات أو مصالح محلية لأنها كانت مجرد إدارية للتمكين للإستعمار وإطارا لتنفيذ سياساته وخطته الهدامة،

هيمن على إدارة وتسيير العمالة محافظ أو والي حليا خاضع للسلطة الرئاسية للحاكم العام وقد كان يتمتع بصلاحيات وسلطات واسعة يمارسها بمساعدة نواب له في نطاق الدوائر كأجزاء إقليمية إدارية للعمالة،

وإلى جانب عامل العمالة (الوالي أو المحافظ) تم إحداث هيئتين أساسيتين هما مجلس العمالة، يمارس مهامه تحت رئاسة عامل العمالة وعضوية عدد من الموظفين تعينهم السلطة المركزية (الحاكم العام) وله إختصاصات متعددة ومنتوعة إدارية وفضائية؛ والمجلس العام<sup>(3)</sup> الذي كان يتشكل في البداية عن طريق تعيين أعضائه من أعيان البلد إلى حين إعتقاد نظام الإنتخاب سنة 1908 الذي أنشأ هيئتين إنتخابيتين (المعمرين والأهالي) لتحدد نسبة التمثيل للأهالي ب 2/5 من مجموع مقاعد هذا المجلس سنة 1944 بعد أن كانت 1/4 سنة 1919.

<sup>1</sup>-الأمر الصادر في تاريخ 15 أبريل 1845، المتعلق بإدارة الأقاليم المدنية.

<sup>2</sup>-المرسوم 56-601 المؤرخ في 28 جوان 1956، المتضمن الإصلاح الإداري بالجزائر.

<sup>3</sup>-محمد الصغير بعلي، قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، عام 2013، ص 111 وما يليها.

## ثانيا-مرحلة الإستقلال

عمدت السلطات العامة بعد الإستقلال إلى اتخاذ جملة من الإجراءات على مستوى التنظيم الولائي (العمالات)، تمثلت في دعم مركز وسلطات عامل العمالة (الوالي) من جهة ضمان قدر معين من التمثيل الشعبي.

## أ-ففي الفترة الأولى

تم إحداث لجان عمالية (جهوية) للتدخل الإقتصادي والإجتماعي (C.D.I.E.S) تضم ممثلين عن المصالح الإدارية وممثلين عن السكان يعينهم عامل العمالة (الوالي) التي تؤول إليه رئاسة اللجنة.

والحقيقة إن تلك اللجان في حالة وجودها لم يكن لها سوى دور إستشاري بالمصادقة على ما يقدم لها من مشاريع وقرارات من طرف عامل العمالة(الوالي) الذي كان يحوز قانونا وفعلا سلطات وإختصاصات واسعة لمواجهة الوضعية العامة السائدة بالبلاد آنذاك.

## ب-وفي الفترة الثانية

وبعد الإنتخابات البلدية لسنة 1967 تم إستخلاف اللجنة السابقة بمجلس جهوي (عمالي وولائي) إقتصادي واجتماعي (D.E.S.A)، والذي كان يتشكل من الجميع رؤساء المجالس الشعبية البلدية بالعمالة مع إضافة ممثل عن كل من الحزب، النقابة، الجيش.

وعلى الرغم من دور هذا المجلس في الإقتراح ومناقشة المشاكل الإقتصادية والإجتماعية بالعمالة فقد كان مجرد هيئة إستشارية.

وإذا كان عامل العمالة لم يعد يرأس هذه الهيئة الولائية، حيث ينتخب الرئيس من بين رؤساء المجالس الشعبية البلدية، فقد بقى حائزا لأوسع السلطات باعتباره ممثلا للدولة والعدالة في مختلف المجالات و الميادين الأملاك الشاغرة، إعداد وتنفيذ الميزانية.

وقد ظل هذا الوضع قائما إلى حين صدور الأمر 38-69 المتضمن قانون الولاية، وهو النص الذي يبقى مشكلا للمصدر التاريخي للتنظيم الولائي بالجزائر، على الرغم من تأثره بالنموذج الفرنسي في هذا المجال.

فطبقا لهذا الأمر قام التنظيم الولائي على ثلاثة أجهزة أساسية هي كالاتي<sup>(1)</sup>:

المجلس الشعبي الولائي: وهو هيئة منتخبة على غرار المجلس البلدي، المجلس التنفيذي للولاية: ويتشكل تحت سلطة الوالي، من مديري مصالح الدولة المكلفين بمختلف أقسام النشاط في الولاية، الوالي، وهو حائز سلطة الدولة في الولاية ومندوب الحكومة بها يعين من طرف رئيس الجمهورية.

### الفرع الثاني: التطور التشريعي للولاية

عرف نظام الولاية عدة مراحل وصدرت بشأنها عدة نصوص قانونية إنطلاقا من الأمر 1969 إلى نظام قانون الولاية من خلال قانون 12-07.

### أولا- مستويات ثلاث:

ورثت الجزائر غداة الإستقلال أجهزة كانت منظمة حسب مستويات ثلاث وهي كالاتي:

مستوى الدوائر كان يبلغ عددها إلى غاية الإستعمار 91 (دائرة) 76 (محافظة) في الشمال 15 في محافظة الجنوب وتعتبر الدوائر مجرد تقسيم إداري داخل المحافظة فهي ليست مجموعة إقليمية حيث لا تتمتع بالشخصية المعنوية ولا بالإستقلال المالي، مستوى المحافظات كان عددها 45 (محافظة) كانت تضم جهاز مداولة ويساعده لجنة وجهاز تنفيذي هو المحافظ، مستوى النواحي والمناطق ويبلغ عددها ثلاث مناطق وهي الجزائر،

<sup>1</sup>- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري-، (د، ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، سنة 2013، ص 181 وما بعدها.

قسنطينة، وهران (1). والمنطقة مثلها مثل الدائرة لا تعد جماعة إقليمية ليس لها الشخصية المعنوية ولا إستقلال مالي.

وقد عرف التنظيم الولائي غداة الإستقلال (المحافظات) أزمة حادة، والسبب أن هذا التنظيم الموروث عن الإستعمار أصبح لا يتمشى مع الواقع الجديد، إضافة لمغادرة الموظفين الأوروبيين للبلاد أدت لإفراغه من العنصر البشري، إلا أن إطاره القانوني بقي قائما بموجب قانون رقم 62-157 المتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962.

### ثانيا-نظام الولاية في ظل الأمر 38-69

إبتداء من يناير 1969، بدأ نظام الولاية يتجسد من خلال بعض المشاريع التمهيدية؛ فقد قام آنذاك وزير الداخلية بتحضير وثيقة تحمل عنوان التنظيم الجديد للمحافظة تحتوي على محاور أساسية للإصلاح بعد المناقشة صدر الأمر رقم 38-69 المتضمن قانون الولاية، يمثل الإطار القانوني المنظم للولاية آنذاك كما يتضمن كيفية سير وتنظيم الانتخابات للمجالس الشعبية الولائية ويذكر الوسائل المالية والبشرية التي تعتمد عليها الولاية، وقد طرأت عدة تعديلات على هذا الأمر (2).

### ثالثا-نظام الولاية في ظل قانون 09-90

صدر هذا القانون، تطبيقا للمبادئ التي أقرها دستور 23 فبراير 1989، إلا أنه لم يشر في نصوصه للمجلس التنفيذي ولا للدائرة (3). أنشأ الولاية بقانون، ولها إقليم واسع ونص المشرع على أن للولاية هيئتين هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي.

1-ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، 2005، ص181-183.

2-ناصر لباد، المرجع السابق، ص105.

3-راجع القانون 09-90 المتعلق بالولاية المتمم والملغى.

### رابعاً- نظام الولاية في ظل قانون جديد 07-12

جاء هذا القانون إستكمالاً لقانون البلدية الذي سبقه في موازاة شكلية بين كافة قوانين الجماعات المحلية ولسد ثغرات القانون السابق ومعالجة الإختلالات وتحديد أدق الصلاحيات وهيئات محافظاً على التشكيلة هذا ما نستنتجه من المادة 08 من القانون الملغى 09-90 والمادة 02 من القانون الجديد 07-12 للولاية هيئتان هما المجلس الشعبي الولائي، والوالي<sup>(1)</sup>.

#### الفرع الثالث: أسباب نشوء الولاية

تعد الإدارة أداة مهمة لتنظيم جهود الفرد والجماعة داخل المجتمع، حيث أنها تقوم بدون العنصر المعاون الذي يتغلغل في جميع الأنشطة التي يقوم بها الإنسان وحسنها وكفاءتها هي من العناصر المهمة للتمييز بين المجتمعات المتقدمة والمختلفة، وترجع نشأة الإدارة المحلية لعدة أسباب منها:

### أولاً- تزايد وظائف الدولة وتنوع أساليب الإدارة

#### 1- تزايد وظائف الدولة

كانت وظيفة الدولة محصورة في المحافظة على الأمن الداخلي من الإعتداءات الخارجية وإقامة العدل بين الناس، أما في الوقت الحالي فقد إتسعت لميادين كثيرة تحقيقاً لأهداف إجتماعية وإقتصادية لوحدها بالأعباء الجديدة الملقاة عليها؛ ومن هنا ظهرت فكرة هيئات محلية تتولى بعض الوظائف في نطاق الوحدات الجغرافية مما يختلف من مهام الدولة، وهكذا إتجهت الدول نحو التوسع في تقسيم السلطات والإختصاصات يعين الحكومة والهيئات المحلية، ومن هنا ظهرت أيضاً فكرة تقسيم العمل، إذ أصبح هناك خدمات تقوم بها الحكومة المركزية وخدمات محلية تتولاها الإدارة المحلية<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>- راجع القانون رقم 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>- د. عمر وصفي عقيلي، الإدارة (أصول، أسس، مفاهيم)، دار زردان للنشر والتوزيع، الأردن، 1996، ص 18.

## 2-تنوع أساليب الإدارة

من الملاحظ أن الإدارة المركزية تقوم بأداء خدمات، فهي تضع أنماطا وأساليب تطبق على كافة المواطنين، وتكون الإستفادة منها لجميع المواطنين، أما بالنسبة للخدمات المحلية هناك تفاوت بين المناطق الجغرافية في القطر الواحد، مثال مدينة كثيرة السكان تختلف مشكلاتها عن مدينة محدودة السكان، وإجراءات الوقاية الصحية تختلف عن مدينة واقعة على الحدود إلى مدينة داخلية، كما أن مشاريع التنمية الاقتصادية تختلف، فنظام الإدارة المحلية يحقق أداء الخدمات بطريقة تتلاءم مع البيئة المحلية.

## ثانيا: التدريب على طرق الدعم والعدالة في توزيع الأعباء المالية

## 1-التدريب على طرق الدعم

وذلك عن طريق إيجاد مجالس محلية منتخبة من السكان المحليين، يشعرهم بالدور الذي يؤديه في أداء وتسيير مرافقهم المحلية ويجعل منهم أعضاء مؤهلين للمراكز القيادية في الدولة، كما يزيد من شعورهم بحقوقهم الوطنية؛ وتفعيل اللامركزية الحقيقي يهدف لإشراك الشعب في الإدارة وتسيير شؤونه المحلية من خلال مجالس شعبية منتخبة.

## 2-العدالة في توزيع الأعباء المالية

أي أن توزيع المال يتم حسب رغبة أهالي المنطقة أو الوحدة الإدارية المحلية، وتكون الموارد أو الأموال التي تصرف على هذه المرافق من خلال ما يدفعه أهل المنطقة من ضرائب محلية، هذا يعني تحقيقا لمبدأ العدالة الإجتماعية التي بموجبها يتساوى المواطنين في تحمل دفع الضرائب والإستفادة منها فيما بعد (1).

## ثانيا: الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية مع تبسيط الإجراءات الإدارية

## 1-الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية

<sup>1</sup>-صارة عثمانى، المرجع السابق، ص19.

إن نظام الإدارة المحلية يحاول إشراك أكبر عدد ممكن من السكان المحليين في إدارة شؤونهم وتنظيمها عن طريق المنتخبين وممثلين عنهم في المجالس المحلية، وبهذا يكونون أكثر تفهما للحاجات والرغبات والمشاكل المحلية (1).

## 2-تبسيط الإجراءات الإدارية

إن وجود هذه الهيئات المحلية والتي تمارس الكثير من الشؤون الخاصة بالسكان المحليين يساعد على تبسيط الإجراءات والقضاء على الروتين الإداري، وبذلك يتم حل المشاكل المحلية دون الرجوع للحكومة المركزية.

1- أنظر عمر وصفي عقيلي، المرجع السابق، ص20.

## المبحث الثاني

### الهيئات التنفيذية للولاية

تحتوي الولاية على هيئة تنفيذية باعتبارها جهازا لعدم التركيز على المستوى المحلي، من هيئة معنية يتم تعيينها من قبل السلطة التقديرية المتمثلة في رئيس الجمهورية، وذلك بموجب مرسوم رئاسي، هذا كي لا يكون هناك فصل بين المصالح المحلية والوطنية أي عدم تفكيك الوحدة السياسية للدولة، فقامت السلطة المركزية بوضع جهاز تابع لها على المستوى المحلي. وهذا ما يضمن أن ما يعمل به في الدولة هو نفسه ما يعمل به في الجماعات المحلية.

تتمثل الهيئة التنفيذية للولاية في المجلس الشعبي الولائي، والوالي؛ هذا ما نصت عليه المادة 08 من قانون الولاية لسنة 1990، وهذا النص لم يشر إلى المجلس التنفيذي الذي يعد همزة وصل بينهما، وكذلك نجد المرسوم التنفيذي رقم 90-285، وأيضا المرسوم رقم 91-485<sup>(1)</sup>، إلا أن هذا لم يدم كثيرا بل أعيد المجلس التنفيذي للولاية للوجود، وذلك بصدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 وباسم جديد<sup>(2)</sup>.

ومن خلال ما سبق، يتبين أن الهيئة التنفيذية تتضمن كل من الوالي (المطلب الأول)، ومن مجلس الولاية (المطلب الثاني)<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup>-ناصر لباد، القانون الإداري، المرجع السابق، ص 219-220.

-المرسوم التنفيذي رقم 90-285 المؤرخ في 29 سبتمبر 1990.

-المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المؤرخ في 23 نوفمبر 1991، المحدد لشروط إدارة الأملاك الخاصة والعامّة التابعة للدولة ويضبط كفيات ذلك، ج ر ع 60.

<sup>2</sup>-مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1999، يضبط أجهزة الإدارات العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ع 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.

<sup>3</sup>-عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2000-2001، ص 109.

## المطلب الأول: الوالي

يعد منصب الوالي أحد الوظائف السامية والوحيد على المستوى المحلي، الذي نص الدستور على تعيينه بموجب مرسوم رئاسي دون التقيد بشرط الإستشارة القبلية، كما هو الشأن بالنسبة لباقي المناصب العليا في الإدارة المحلية، وهو بمثابة القائد الإداري للولاية وحلقة إتصال بينها وبين السلطة المركزية ومندوب الحكومة، والممثل الوحيد والمباشر لكل الوزراء، فهو يعد جهاز نظام عدم التركيز، وبالرغم من ذلك يخضع كغيره من الموظفين لنظام قانوني يعني بطريقة توظيفه، والشروط المطلوبة من أجل ذلك وما عليه بمناسبة قيامه بهذه الوظيفة.

ولمعالجة هذا الجانب من وظيفة الوالي، إرتأيت تقسيم هذا المطلب بطريقة منهجية إلى ثلاث فروع، يتمثل (الفرع الأول) في كيفية تعيين الوالي، (الفرع الثاني) في إنهاء مهام الوالي، وحقوق الوالي وواجباته (الفرع الثالث).

### الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي

إن منصب الوالي ليس منصبا عاديا يخضع لإجراءات الوظيفة العامة كالمسابقة، أي مبدأ المساواة في تولي الوظائف العامة، إنه منصب سياسي وإداري يعد نوعيا لا يمكن توليته إلا لموظف سامي تتوافر فيه شروط يفرضها الطابع العام للمنصب، ونظرا لأهمية هذا المنصب، فإن الوالي يخضع في تعيينه لمجموعة من الشروط والضوابط القانونية محددة بعضها في الدستور والبعض الآخر في التنظيم، هذا نظرا للدور الحساس والمنوط بمنصب الوالي (1).

ومن خلال هذا، فإن تعيين الوالي يكون من طرف السلطة المختصة (أولا)، كما نجد أن هناك فئات يمكن أن تعين منها الولاية (ثانيا)، إضافة إلى وجود أداة لتعيينهم (ثالثا).

<sup>1</sup> ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 02، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، 2008، ص 126.

## أولا-الجهة المختصة بالتعيين

يعد منصب الوالي من المناصب الجد حساسة في هرم الوظائف العليا في الدولة، لذا يختص بالتعيين فيه رئيس الجمهورية دون غيره<sup>(1)</sup>، بموجب مرسوم رئاسي، هذا وفقا لما جاء في المادة 78 من الدستور 1996 في التعديل الدستوري لسنة 2016.

وهو ما أكدته المادة 10/1، من المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة<sup>(2)</sup>.

ويعود إنفراد رئيس الجمهورية بهذه المسألة إلى أهمية المنصب على الصعيد السياسي والإداري<sup>(3)</sup>، ويترتب عن التعيين بمرسوم رئاسي آثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية، ثم يتم إجراء التنصيب وفقا للأعراف الإدارية.

## ثانيا-الفئات التي يعين منها الولاية

إن منصب الوالي يتولاه الموظفون الساميون الذي تتوفر فيهم شروط يفرضها الطابع العام للمنصب، فلا يتولاه إلا من كان قد شغل مناصب عليا<sup>(4)</sup>، حيث نجد هناك عدة هيئات لتعيينهم وذلك حسب أهميتها هي كالتالي:

<sup>1</sup>-علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، (د، ط)، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، ج 01، الجزائر، 2012، ص85.

<sup>2</sup>-المادة 01، المرسوم الرئاسي رقم 99-240 المؤرخ في 19 أكتوبر 1999 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ع 76، الصادرة في 31 نوفمبر 1999.

<sup>3</sup>-توفيق حبارة، النظام القانوني للوالي في ظل قانون الولاية 12-07، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الميدان العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، عام 2012-2013، ص6.

<sup>4</sup>-عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في النظام الإداري المركزي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2010-2011، ص 13.

## أ- الفئة العادية

يعد الأمناء العامون للولاية الفئة الأنسب لتولي منصب الوالي، وهذا ما نصب عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 الذي يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية (1).

## ب- الفئة شبه العادية

إن رئيس الدائرة له أن يرقى إلى منصب الوالي، وهو نظرا لتشابه المهام الوظيفية لكلا المنصبين، وكذلك من حيث التسيير وأبعاده المختلفة، فهذه من بين الأسباب التي تؤدي إلى اختياره لتولي هذا المنصب المادة 7 من المرسوم التنفيذي 90-230.

## ج- الفئة غير العادية

هذه الفئة نصت عليها المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230 الفقرة 2 منها، أي أنه يمكن أن يعين 5% من أعداد سلك الولاية خارج أصحاب الوظائف المنصوص عليها في الفقرة الأولى.

في ظل النظام السياسي السائد قبل دستور 1989 الذي كان قائم على وحدة الحزب والدولة والشرط الأهم في هذا النظام هو الإلتزام الحزبي والولاء السياسي التام.

هناك جانب من الفقه، يرى بأن التعيين في مثل هذه الوظائف يكون عرضة للمحاباة أي وفق للمصلحة، وبالتالي يؤدي القصور في أعمال الإدارة المحلية، وهناك فئة

<sup>1</sup>-المرسوم التنفيذي رقم 90-230 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر ع 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.

أخرى يجب أن تكون مشبعة بقانون الإدارة المحلية وقانون الوظيفة، وهذا من أجل جعلهم قادة حقيقتين لمناصبهم (1).

وأخيرا فهناك عدة موظفين يمكنهم الإضطلاع بمثل هذه المسؤوليات.

### ثالثا- شروط التعيين

للتعيين في الوظيفة شروط كثيرة تتحكم فيها سواء ما تعلق بالوظائف العامة أو الوظائف السامية نفسها، تخضع لشروط عامة منصوص عليها في قانون الوظيفة العمومية وهي ما يجب أن تتوافر في كل موظف لدى الإدارة، وشروط خاصة منصوص عليها في القوانين والتنظيمات بها كونها وظائف عليا في الدولة.

وباعتبار منصب الوالي من الوظائف العليا في الدولة، فإنه يخضع لشروط عامة

وأخرى خاصة:

### أ- الشروط العامة لتعيين الوالي

تشتترط المادة 75 من الأمر 03-06 المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية توافر مجموعة من الشروط في المترشح للوظيفة (2)، وهي شروط موضوعية اقتضتها ضرورة الوظيفة ومتطلبات العمل الإداري؛ وكل دول تضع شروطا لتولي المناصب العامة في الدولة، لكيلا تصبح مرتعا للفساد، أو هبة وإستحقاقا كما كان الشأن في العصور الوسطى ومن بين هذه الشروط:

1- عبد الهادي بلفتح، المرجع السابق، ص 14.

2- الأمر 03-06 المؤرخ في 13 يوليو 2006، المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

## 1- شرط الجنسية

وهي الرابطة السياسية والقانونية بين الأفراد والدولة التي ينتمي إليها التعيين، وقد رأت أغلب التشريعات وجوب تمتع المترشح للوظيفة لجنسية الدولة.

ونجد أن المشرع الجزائري في الأمر رقم 06-03 سالف الذكر، حصر التعيين في الوظائف العمومية بالمواطنين وحدهم، دون أن يشير إلى ما إذا كانت الجنسية الجزائرية أصلية أو مكتسبة، غير أن المشرع الدستوري وفي التعديل الأخير لسنة 2016، قد اشترط في المادة 2/63 "التمتع بالجنسية الجزائرية دون سواها شرط لتولي المسؤوليات العليا في الدولة والوظائف السياسية".

ومن المعلوم أن الجنسية الجزائرية يحكمها القانون الصادر بالأمر 70-86<sup>(1)</sup> المعدل والمتمم بموجب الأمر 05-01، والذي اعتد برابطة الدم كأساس لاكتساب الجنسية الأصلية، فحسب نص المادة 06 منه: "يعتبر جزائريا الولد المولود من أب جزائري أو أم جزائرية" كما أنه لم رابطة الإقليم حيث نص من المادة 07 منه على: "يعتبر من جنسية جزائرية بالولادة في الجزائر،  
- الولد المولود في الجزائر من أبوين مجهولين.

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

<sup>1</sup>- الأمر رقم 70-86 المؤرخ في 15 ديسمبر 1970، المتعلق بالجنسية الجزائرية، ج ر ع 105، الصادرة في 18 ديسمبر 1970، المعدل والمتمم بالأمر رقم 05-01 المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج ر ع 15، الصادرة في 27 فبراير 2005.

## 2- التمتع بالحقوق المدنية وحسن السيرة والخلق

يتعين على المترشح لمنصب الوالي، أن يكون في وضعية قانونية تجاه الحقوق المدنية التي ينص عليها القانون، حيث تنص تشريعات الوظيفة العامة على وجوب توافر هذا الشرط في طلب الوظيفة العامة، وذلك تأسيساً على أن توقيع عقوبة جنائية أو عقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف أو الأمانة على الشخص دليل قاطع على أنه ليس أهلاً لتولي الوظيفة العامة التي تتطلب قدراً معيناً من الإستقامة. وبالرجوع إلى التشريع الجزائري يمكن التأكد من مدى توافر شرط تمتع بالحقوق المدنية، حيث يلتزم المترشح للوظيفة العمومية بتقديم شهادة السوابق العدلية تثبت خلوها من أي ملاحظات تتنافى وممارسة الوظيفة المراد الإلتحاق بها (1).

وأما عن شرط حسن السيرة والخلق، فتعني مجموعة الصفات الحميدة التي يتمتع بها الفرد تشيع عنه، فيكون موضع ثقة عند الآخرين، ولإثبات حسن السيرة على المترشح لمناصب سامية أن يقدم صحيفة السوابق العدلية رقم (03) التي يتحصل عليها من المحكمة، كما تطلب الإدارة بدورها صحيفة رقم (02) وهي سيرة تمنح للإدارة وحدها دون المترشح وتسجل فيها كل الجناح والمخالفات المرتكبة من قبل الشخص المعني.

فالمشرع لم يحدد الحالات التي تعد من سوء السمعة، وترك الأمر للقواعد العامة

العدالة الإجتماعية وقواعد النظام العام، الآداب العامة والعرف على وجه الخصوص (2).

## 3- شرط السن واللياقة البدنية

إذ يجب على كل موظف أن يتوافر فيه شرط السن، والمقدر حسب القانون

الأساسي العام للوظيفة العمومية بـ 18 سنة كحد أدنى للإلتحاق بالوظيفة (3).

1- المادة 70: الأمر رقم 06-03، المتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية.

2- د. عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1985، ص78.

3- راجع المادة 78 من الأمر 06-03.

ويمكن القول إن هذا الشرط الموضوعي، ولا يمكن الإعتماد عليه كمعيار في تحديد السن الواجب توافرها في المناصب السياسية على غرار منصب الوالي الذي يشترط أمورا كالخبرة والتكوين العالي.

وفيما يخص شرط اللياقة البدنية، فيقصد بها أن يكون الشخص متمتعا بعقل سليم، وصحة جيدة وأن يكون خاليا من الأمراض المعدية أو غير المعدية، ولإثبات ذلك يقوم بتقديم شهادة طبية.

#### 4-تسوية الوضعية إزاء الخدمة الوطنية

إن القوانين الخاصة بالتوظيف تشترط على المترشح للوظيفة أن يبين مركزه من الخدمة الوطنية، وذلك بتقديم شهادة تدل على أدائه للخدمة أو عدم أدائه أو معفى منها أو أنه موضوع تحت الطلب للخدمة والغرض من هذا الشرط هو ضمان أداء الخدمة وعدم التهرب منها لأنها واجب على كل مواطن (1).

#### ب-الشروط الخاصة لتعيين الوالي

أطلق على هذه الشروط إسم الشروط الخاصة، لأنها مطلوبة بالنسبة لكل موظف عام التعيين في وظيفة عليا في الدولة، وهذه الشروط تعد أيضا موضوعية نظرا لطبيعة المنصب الذي سيتولاه الموظف المرشح، ومن المسلم به في القانون الإداري أن السلطة التنفيذية هي التي تباشر سلطتها في التعيين، حيث تضع قواعد وشروط يجب مراعاتها أثناء القيام بوظيفة التعيين، ولا يجوز الاعتراض على ما تضعه متطلبات المصلحة العامة، ولهذا وضع المشرع الجزائري مجموعة من الشروط الخاصة لتولي المناصب العليا وتتمثل هذه الشروط فيما يأتي:

<sup>1</sup>-حياة فدل، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق العلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، عام 2013-2014، ص ص 16-17.

### 1- شرط المستوى العلمي والتكوين الإداري

يشترط المشرع الجزائري في الملحق بالوظائف العليا بما فيها وظيفة الوالي إثبات تكوين عالي أو مستوى من التأهيل مساويا لذلك، بمعنى آخر حيازته على شهادة علمية جامعية على الأقل، أو تكوين يسمح له بممارسة المهام الإدارية في الوظائف العليا (1).

### 2- شرط الخبرة المهنية في مجال الإدارة

بموجب المادة 21 من المرسوم التنفيذي 90-226، (2) فإنه لا يعين أحد في وظيفته عليا في الدولة، إذا لم يكن قد مارس العمل مدة 5 سنوات على الأقل في المؤسسات والإدارات العمومية، أو في الهيئات العمومية.

وقد تم تكريس هذا الشرط بالنسبة لمنصب الوالي بموجب المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-230، والتي تقتضي أن يعين الوالي من بين الكتاب العامين للولايات أو من رؤساء الدوائر.

### 3- شرط النزاهة والكفاءة والإلتزام

تعد هذه الشروط من البديهيات في إطار الوظيفة العامة، وذلك نظرا للمهمة الخاصة على الموظف السامي، فالمرشح لمنصب الوالي، لا بد أن يثبت توافر فيه النزاهة (3)، والكفاءة (4)، والإلتزام بالرغم أن القانون الجزائري ينص على شرط الإلتزام، إلا أنه لم يعط له تعريفا وكذلك القانون الفرنسي والمصري؛ فيتضح مما سبق، أن الإلتزام يعني

1- علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 01، المرجع السابق، ص 86.

2- مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ع 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.

3- تعرف بأنها الإخلاص والصدق والأمانة.

4- تعرف بأنها تلك المعارف المعمقة في ميدان معين، كما هي تلك المواصفات والقدرة على القيام بعمل ما.

الوعد من المترشح لوظيفة سامية ما أن يكون تحت تصرف السلطة السياسية لمدة غير محدودة.

#### رابعاً- وسائل التعيين

يتم تعيين الوالي بموجب مرسوم رئاسي، يتخذ في مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية الذي يحدد حالة الشغور، ويكون التعيين بواسطة الأدوات الآتية:

#### 1-القرار :

يعين وزير الداخلية موظفا ساميا ليحل محل الوالي في حالة شغوره بموجب قرار خلال فترة محددة تكون من تاريخ إنتهاء مهام الوالي، وتعد هذه الفترة تجربة يمكن الوزير من تقييمه، وذلك من خلال الكفاءة والنزاهة كما تتاح للجهات المختصة الفرصة لإجراء التحديات عن المترشح لمنصب الوالي مما يجعلها تقرّر إما تعيينه أو الإستغناء عنه (1).

يعد هذا القرار تعيينا مؤقتا، يرتب بعض الآثار، تتمثل في المرتب الشهري المعادل لمنصب الوالي، ويعد هذا التعيين الأولي ضروري لتسيير الولاية بانتظام والسهر على مصالحها.

#### 2-المرسوم

إن التعيين بموجب المرسوم يمنح لصاحبه صفة الوالي، وبالتالي تقع عليه الإلتزامات مهنية متصلة بوظيفته، وسلطة التعيين في الوظائف العليا مخولة لرئيس الجمهورية هذا ما نجده في دستور 1996، وأكدته المادة الأولى من المرسوم التنفيذي 99-239 المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية، ويترتب عن هذا التعيين آثار قانونية من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية.

<sup>1</sup>- عبد الهادي بلفتح، المرجع السابق، ص31.

## 3-التنصيب

تجري عملية التنصيب بإلقاء كلمة ترحيب بالوالي الجديد من طرف الوزير أو من ينوبه بقراءة الرسالة المتضمنة المجهودات التي بذلها الوالي السابق وأهم منجزاته والتعريف بالوالي الجديد، بعدها يقوم الوالي السابق بإعطائه الكلمة للوالي الجديد من أجل شكرهم على إعطائه الثقة ومودعا لسلطة ويكون ذلك بتبادل المهام بحضور مسؤولي المصالح الولائية وموظفي الولاية، وبعدها يقوم الوزير بإمضاء محضر التنصيب (1).

## الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي:

إن القاعدة الأساسية والمعمول بها لإنهاء مهام الوالي، هي قاعدة توازي الإشكال، أي يتم بموجب مرسوم رئاسي وبالإجراءات نفسها المتبعة لدى تعيينه (2)، وتكون هذه المراسيم غالبا دون تسبب أو تبرير لإنهاء المهام، بحيث يستعمل رئيس الجمهورية سلطته المطلقة فيها كما هو الشأن في عملية التعيين. وطبقا للقاعدة العامة في الوظيفة العامة، هناك طرق عادية لإنهاء مهام الوالي وطرق غير عادية (3).

## أولا-الإنهاء بالطرق العادية

بالرجوع إلى المرسوم التنفيذي رقم 90-226 الذي يحدد حقوق وواجبات العمال الذين يمارسون الوظائف العليا في الدولة، فإنه يحصر الأسباب القانونية لإنهاء العلاقة بين الموظف والدولة في:

## أ-التقاعد

كما سبق ذكره، فإن الالتحاق بوظيفة لا يكون إلا ضمن شروط، من بينها من معين، من الوظائف تتميز عن المهن الحرة بكونها خدمة عامة، والشخص الذي يتخذ

1- عبد الهادي بلقنحي، المرجع السابق، ص32.

2- د. محمد الصغير بعلي: القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري-، المرجع السابق، ص159.

3- د. علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 01، المرجع السابق، ص78.

الوظيفة العامة مهنة له يكرس حياته للخدمة العامة، لذلك يعد التقاعد من الطرق العادية لإنهاء مهامه.

وطبقا للمادة الأولى من المرسوم رقم 83-617 المتعلق بمعاشات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة (1)، فإن الموظف السامي يحال على التقاعد بمعنى 20 سنة من الممارسة الفعلية والحقيقية في وظيفة عامة، أو عمل لمدة 10 سنوات على الأقل ضمن العشرين سنة كإطار سامي داخل أجهزة الدولة، أما إذا أحيل الموظف السامي على التقاعد قبل بلوغ السن القانوني للتقاعد فيحق له التعويض عن الأضرار التي لحقت به نتيجة هذا التقاعد المبكر.

### ب-الإستقالة

قد يكون إنهاء مهام الوالي بموجب إستقالة، يقدمها للسلطة التي لها صلاحية التعيين، ويكون العمل في ذلك وفقا للقواعد العامة التي تحكم الإستقالة في الوظيفة العامة، ولا يجوز للوالي أن يترك منصبه ويعد نفسه مستقلا من وظيفته قبل تبليغه القرار، أو المرسوم المتعلق بإنهاء المهام، وهذا يعني أنه يتوجب عليه الإستقرار في مهامه إلى أن تقبل إستقالته.

باعتبار أن إستقالة الوالي راجعة إلى إرادته المنفردة، فإنه يحرم من المرتب الشهري والعلاوات الخاصة بالوظيفة العليا، ويتقاضى الأجر المرتبط بسلمه الأصلي، وأيضا لا يستفيد من التقاعد، كما أنه لا ينتفع بالعطلة الخاصة وفق المادة 37 من المرسوم التنفيذي 85-241 (2).

1- المرسوم رقم 83-617 المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، المتعلق بهيئات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج ر عدد 46، الصادرة في 08 غشت 1983.

2- المرسوم التنفيذي رقم 85-241 المؤرخ في 31 أكتوبر 1983، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم، ج ر ع 35، الصادرة في 21 غشت 1985.

من خلال هذا، يتبين أن انتهاء مهام الوالي يؤدي إلى انتهاء العلاقة الوظيفية بينه وبين الدولة، وذلك وفقاً لأسباب القانونية الثلاثة المذكورة أعلاه.

### ج- الوفاة

وهي سبب طبيعي لانتهاء المهام لأي شاغل للوظيفة، وهي الحالة التي ينتج عنها فقدان صفة الموظف، يستفيدون من العديد من الإمتيازات المالية كما هو معمول به في سائر الوظائف، على العكس من الإستقالة التي يتخلى فيها طالبها عن كافة حقوقه ولا يستفيد من أية مزايا بعد تخليه عن وظيفته.

وهكذا، فإن صلاحيات الوالي تنتهي بمجرد وفاته ولا تنتقل إلى الورثة، إلا أنهم يستفيدون من الإمتيازات ذات الطابع الإجتماعي مقابل للجهد الذي يبذله المتوفى لصالح الدولة على عكس الإستقالة التي لا يستفيد صاحبها من الإمتيازات.

### ثانياً- الإنهاء بالطرق غير العادية

يكون لجهة التعيين، الحق في إنهاء مهام الوالي، وذلك بموجب مرسوم رئاسي، يحمل الأشكال التي تكون في مرسوم التعيين، وذلك بالطرق أو الأسباب الآتية:

#### أ- عدم الكفاءة والصلاحيات المهنية

وذلك بإثبات عدم الجدارة في التسيير والقيام بالوظائف المسندة إليه على أحسن وجه.

#### ب- عدم اللياقة الصحية

أي عجز صاحب المنصب صحياً، كإصابته بمرض خطير، أو مزمن، أو فقدان إحدى حواسه.

### ج- عدم الصلاحية السياسية

وذلك في حال خروج الوالي عن السياسة العامة المنتهجة من قبل الحكومة، بما فيه إعاقته لتنفيذ برنامجها، فلا مناص من إنهاء مهامه لعدم الصلاحية السياسية، كونه ممثل الحكومة على مستوى الولاية.

### د- بسبب إلغاء المنصب

وهذا ما نصت عليه المادة 13 من المرسوم التنفيذي 90-226<sup>(1)</sup>، إذا ألغيت الوظيفة العليا التي كان يشغلها أحد العمال، أو ألغي الهيكل الذي كان يعمل فيه، فإنه يحتفظ بمرتبه لمدة سنة، ثم يوضع بعدها في عطلة خاصة، ويترتب عن إلغاء الهيكل إلغاء مهام الإطار الدائم في الوظيفة العليا المرتبطة بهذا الهيكل. وهو سبب منطقي لإنهاء المهام حال إنهاء المنصب أو إلغاء الهيكل كليا.

### الفرع الثالث: حقوق وواجبات الوالي

بالرغم من إعتبار الوالي هو الممثل للدولة ومندوب الحكومة على مستوى الولاية، إلا أنه يتمتع بجملة من الحقوق، ومن جهة أخرى تقع عليه مجموعة من الإلتزامات أثناء أدائه لمهامه.

### أولا- حقوق الوالي

نظرا لأهمية منصب الوالي باعتباره موظف سامي في الدولة ولتنوع الوظائف والمسؤوليات المسندة إليه، فإنه يحض بمجموعة من الحقوق والتمثلة فيما يأتي:

### أ- الحق في الراتب

الوالي كغيره من الموظفين الساميين ومستخدمي الإدارة العامة في الدولة، يتقاضى مرتبا نظرا للعمل والجهد الذي يقدمه، ولقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 90-226 سالف الذكر

<sup>1</sup> - المرسوم التنفيذي 90-226، المحدد لحقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الجولة وواجباتهم.

بكيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، فقد جعل المشرع التعويضات المالية الخاصة بالمنصب لا تخضع لأي مقاييس قانونية، أو تنظيمية، بل تدخل ضمن التعويضات المالية الخاصة.

وتنص المادة 19 من المرسوم التنفيذي 90-230 سالف الذكر، على أنه سيحدد الأجر بموجب مرسوم تنفيذي.

وبخصوص مرتبات الموظفين السامين، فقد حددت بموجب المرسوم التنفيذي رقم 90-228<sup>(1)</sup>، المعدل والمتمم، ويحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة.

### ب- الحق في السكن والنقل

حق الإستفادة من المسكن الوظيفي تضمنته عدة مراسيم تنفيذية، منها المرسوم رقم 89-10<sup>(2)</sup>، الذي يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، كأن يكون حضوره مطلوبا ليلا أولا نهارا، بالإضافة إلى حالات أخرى، أو يكون السكن كفيلا بأن يتيح أفضل أداء للخدمة، وللعلم فإنه يتم تحديد قائمة المستفيدين بواسطة قرار وزاري مشترك، وقد تم ذلك بتاريخ 17/05/1986.

أما النقل، فإنه يتم ضمانه بتوفير سيارة خاصة تمكنه من الانتقال من مكان الآخر وفي أي وقت بدون مشقة.

<sup>1</sup>- المرسوم الرئاسي رقم 90-228 المؤرخ في 25 يوليو 1990، المحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر ع 31، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي رقم 02-322 المؤرخ في 13 غشت 2002، ج ر ع 69، الصادرة في 20 غشت 2002، والمعدل والمتمم بالمرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 29 سبتمبر، 2007، ج ر ع 61، الصادرة في 30 سبتمبر 2007.

<sup>2</sup>- المرسوم رقم 89-10 المؤرخ في 07 فبراير 1989، المحدد لشغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، ج ر ع 06، الصادرة في 08 فبراير 1989.

**ج-الحق في الترقية**

يعد من بين الضمانات التي يتمتع بها الوالي بصفته موظفا ساميا، حيث أنه يستمر في الإنتساب إلى رتبته الأصلية ويحتفظ فيها إن اقتضى الأمر بحقوقه في الترقية حسب المدة الأحسن، حسب نص المادة 24 من المرسوم التنفيذي 90-226 سالف الذكر.

**د-الوضع خارج الإطار**

يوضع الوالي في وضعية خارج الإطار بمرسوم رئاسي بناء على إقتراح من وزير الداخلية، وذلك من أجل أن يضطلع بمهمة لدى مصالح أي مؤسسة، أو هيئة عمومية أخرى؛ وخلال هذه الفترة، يستمر في تقاضي أجره من الهيئة الجديدة التي إستقبلته ويتمتع بحقوق الترقية والتقاعد.

**هـ-الحق في الاستفادة من عطلة خاصة**

هذا الحق بالموظفين السامين فقط، وقد جاء في نص المادة 21 (1) من المرسوم التنفيذي 90-230 يستفيد الوالي من عطلة خاصة لا يمكن أن تقل مدتها عن سنة أشهر في جميع الأحوال، زيادة على أحكام المادة 4/30 من المرسوم رقم 90/226 المذكور أعلاه.

**و-الحق في الحماية**

ويتمثل في:

**1-الحماية تجاه الغير**

لقد أقر المشرع الجزائري عقوبات جزائية على مرتكب الأفعال الواردة في المادة 144 وما بعدها من قانون العقوبات المعدل والمتمم، وتمتد الحماية كذلك إلى الأخطاء التي

<sup>1</sup>-المادة 08 من المرسوم التنفيذي، رقم 90-230، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية.

يمكن أن يرتكبها الوالي، إذ تحل الدولة محل الوالي في حال ارتكابه الخطأ المهني، فتحميه من العقوبات المهنية المسلطة عليه، ما لم يرتكب الوالي خطأ شخصيا يقتضي فصله (1).

## 2- الحماية تجاه القضاء

وتتلخص هذه الحماية في حالة وجود مهمة موجهة إلى الوالي، عنها تخطر السلطة الوصية والمتمثلة في وزير الداخلية الذي يأمر بإجراء تحقيق إداري، قصد التأكد من صحة الوقائع التي اتهم بها الوالي أثناء ممارسة لمهامه أو بمناسبةها، ثم تحدد المسؤولية على أساس ذلك، وبعدها تبلغ النتائج التي تم التحقيق فيها الجهة القضايا المختصة (2).

## ثانيا- واجبات الوالي

باعتبار إختلاف مهام الوالي عن باقي الموظفين السامين، فإنه تترتب عليه واجبات تفوق واجبات أي موظف ولو كان ساميا، على عكس الموظف العادي بالتالي فإن الوالي يحظى بالإمتيازات سواء خلال أداء مهامه أو بعد انتهاء مهامه، ولذلك قسمت هذا الجزء إلى جزأين، واجبات الوالي أثناء الخدمة، وواجبات الوالي بعد انتهاء الخدمة.

## أ- واجبات الوالي أثناء الخدمة

وقد حددها المرسوم التنفيذي رقم 90-230، المحدد لأحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، وهي تتمثل في:

### 1- الخضوع للسلطة الرئاسية

الوالي في إطار أداء مهامه، يجب عليه الخضوع للسلطة الرئاسية، سواء سلطة التعيين وإنهاء المهام، وكذلك سلطة الإشراف والتوجيه، وذلك طبقا للمادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 90-226 سالف الذكر التي تنص على أنه (يمارس العامل الذي يشغل وظيفة

<sup>1</sup>-أنظر المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

<sup>2</sup>-راجع المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 90-230.

عليا في الدولة في إطار تأسيس قانوني وتنظيمي تحت السلطة التي عين لديها، وتتحصر السلطة الرئاسية التي يمارسها وزير الداخلية على منصب الوالي في سلطة الإشراف والرقابة).

## 2- التصريح بالامتلاكات

يكون التصريح بالامتلاكات الخاص بالولاية أمام الرئيس الأول للمحكمة العليا، وينشر محتواه في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلمه لمهامه حسب نص المادة 09/06 من القانون رقم 06-01 المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته<sup>(1)</sup>.

ويشمل التصريح بالامتلاكات، جردا لجميع الأملاك العقارية والمنقولة التي يملكها الوالي وأولاده القصر في الجزائر أو في الخارج، ويعد التصريح بالامتلاكات في نسختين يوقعهما الوالي والسلطة المودع لديها، وتسلم نسخة للمكتب، والتصريح بالامتلاكات وجوبي بموجب المادة 12 من الأمر 04-97<sup>(2)</sup> المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ويكون كذلك بعد إنتهاء مهامه، والعبرة من ذلك هي إخضاع الإطارات المعنية بالتصريح بالامتلاكات للرقابة الشعبية والحفاظ على الشفافية المالية في الحياة السياسية والإدارية<sup>(3)</sup>.

## 3- عدم الإزدواج الوظيفي

تمنع ممارسة وظيفة عليا في الدولة القيام بأي نشاط مأجور آخر، ويستثنى الأعمال العلمية، أو الأدبية، أو الفنية التي لا تمس بشرف الوظيفة، على ألا يذكر في هذه الأعمال

<sup>1</sup>- القانون رقم 06-01 المؤرخ في 20 فبراير 2006، المتعلق بالوقاية من الفساد ومكافحته، ج ر ع 14، الصادرة في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت 2011، ج ر ع 44، الصادرة في 10 غشت 2011.

<sup>2</sup>- الأمر رقم 04-97 المؤرخ في 11 يناير 1997، المتعلق بالتصريح بالامتلاكات، ج ر ع 03، الصادرة في 12 يناير 1997.

<sup>3</sup>- توفيق حبارة، المرجع السابق، ص15.

وظيفة حتى لا يكون سبب في شهرتها، ويسمح له أيضا القيام بمهام التعليم، أو التكوين، أو البحث العلمي، وذلك بترخيص من وزير الداخلية وهو ما نصت عليه المادة 19 من المرسوم التنفيذي 90-226 سالف الذكر.

#### 4-إرتداء البذلة الرسمية

بموجب المرسوم رقم 83-594<sup>(1)</sup>، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي 15-248 الذي يحدث بذل خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر، فقد ألزم المشرع الوالي إرتداء بذلة خلال ممارسته لمهامه، والتي يتم الموافقة عليها من خلال لجنة وزارية مشتركة خاصة لأحكام المرسوم الرئاسي رقم 11-248 المتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة المصادقة على البذل وخصائصها غير تلك المستعملة في الجيش الشعبي الوطني<sup>(2)</sup>.

#### 5-أداء المهام بإخلاص

فإذا نظرنا إلى مستويات الوالي وحب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء أداء مهامه، حيث أنه يعمل لحساب الدولة، لذلك وجب عليه أن يكون في منتهى الإخلاص أثناء مهامه، حيث أنه يعمل لحساب الدولة وملزم بالسهر على مصالحها والإخلاص عدة صور، منها على الخصوص الإخلاص للدولة.

#### ب-واجبات الوالي بعد نهاية الخدمة

إن واجباته لا تنتهي بمجرد إنتهاء مدة خدمته، ولكن ونظرا المنصب الحساس والمهم الذي كان يشغله، ألزمه المشرع ببعض الواجبات التي تلحق به حتى بعد إنتهاء خدمته ومنها:

<sup>1</sup>-المرسوم رقم 83-594 المؤرخ في 29 أكتوبر 1983 الذي يحدث بذلا خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 15-248 المؤرخ في 23 سبتمبر 2015، ج ر ع 51، الصادرة في 27 سبتمبر 2015.

<sup>2</sup>-المرسوم الرئاسي رقم 11-248 المؤرخ في 10 يوليو 2011، والمتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة المصادقة على البذل وخصائصها غير تلك المستعملة في الجيش الشعبي الوطني.

**1- كتمان السر المهني**

ألزم القانون بالإلتزام بعدم الكشف عن السر المهني حتى بعد إنتهاء خدمته في هذه الإدارة، وذلك ما تؤكدُه المادة 48 من الأمر 03-06 (1).

**2- البقاء رهن إشارة الإدارة**

إذ يجب على الوالي باعتباره يمارس وظيفة عليا في الدولة، أن يبقى دائما رهن إشارة الإدارة التي يمارس على مستواها مهامه حتى ولو تقاعد.

**3- المحافظة على كرامة الوظيفة**

فالوالي ملزم بالمحافظة على استقامة سلوكياته، حتى ولو كان خارج الوظيفة، وحتى بعد إنقضاء مهامه، فعليه تجنب أي موقف قد يؤدي إلى تشويه كرامة المهام التي أسندت إليه.

<sup>1</sup> راجع المادة 48 من الأمر 03-06، المتضمن القانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## المطلب الثاني: مجلس الولاية

ترجع نشأة مجلس الولاية إلى قانون الولاية الصادر بموجب الأمر رقم 69-38، حيث نصت المادة 137 منه على ما يأتي: "من أجل تنفيذ قرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي يؤسس مجلس تنفيذي ولائي ويتألف من مديري المصالح التابعة لمختلف الوزارات الوطنية ماعدا وزارات الدفاع الوطني والعدل والخارجية تحت رئاسة الوالي". وتطبيقا لنص المادة 137 من الأمر 69-38، صدر المرسوم رقم 70-38 المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي وقد عدل عدة مرات حتى صدور دستور 1989 (1).

لكون المجلس التنفيذي الولائي جهاز فعال في الولاية له مهام كثيرة ومهمة وبالتالي لا يمكن الإستغناء عنه، كما لا يمكن تصور عدم وجود جهاز ينسق بين أعمال الوالي ومديري الولاية والمجلس الشعبي الولائي ومختلف المؤسسات والمصالح العمومية الأخرى، كل هذا جعل المشرع بعيدا إستحداثه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215 تحت تسمية جديدة وهي مجلس الولاية باعتباره القلب النابض للولاية إلى جانب الوالي.

وفيما يأتي سندرس تحول المجلس التنفيذي الولائي إلى مجلس الولاية في إطار المرسوم التنفيذي 94-215 (الفرع الأول)، ثم مجلس الولاية في إطار قانون 12-07 (الفرع الثاني)، وفي الأخير نتطرق إلى طبيعة العلاقة بين مجلس الولاية والوالي (الفرع الثالث).

<sup>1</sup>- المرسوم رقم 70-38 المؤرخ في 17 يونيو 1970، المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي الولائي.

### الفرع الأول: مجلس الولاية في إطار المرسوم التنفيذي 94-215

نجده يتكون من مديري المصالح الخارجية للدولة، فله وضع خاص به، فهو أشبه بمجلس الحكومة مصغر على مستوى الولاية لذا سنتطرق إلى تنظيم مجلس الولاية (أولا) وإختصاصات مجلس الولاية (ثانيا).

#### أولا-تنظيم مجلس الولاية

نصت المادة الثالثة (03) من المرسوم التنفيذي 94-215 السالف الذكر على أنه:

"يؤسس في الولاية مجلس الولاية يجمع تحت سلطة الوالي من مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها"<sup>(1)</sup>.

#### أ-التحولات في تشكيلية مجلس الولاية

حسب المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يتشكل مجلس الولاية من مديري مصالح الدولة في مختلف الولاية، وللوالي صلاحية دعوة كل مدير في وجدوه فائدة للمجلس لحضور أشغاله<sup>(2)</sup>.

والتشكيلية نفسها بالنسبة للأمر 69-38 في المادة 137 منه، وكذا المرسوم رقم 70-83 أين حددت هذه المديرية وفقا للمادة 02/04<sup>(3)</sup>، وإزداد عدد المديرية في المرسوم رقم 83-454 في المادة 02 منه<sup>(4)</sup>.

مما يعني أنه يتم إنشاء مديرية جديدة كلما تطلبت ذلك طبيعة النشاط والأبعاد السياسية للولاية، لذلك لم يحدد المرسوم التنفيذي رقم 94-215 هذه المديرية عكس

<sup>1</sup>-أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي 94-215، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

<sup>3</sup>-علي محمد، مدى فاعلية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، جامعة تلمسان، 2011-2012، ص75.

<sup>4</sup>-راجع المادة 03/04 من الأمر 70-83 المؤرخ في 17 يونيو 1970، المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي للولاية، ج ر ع 53.

<sup>4</sup>-المرسوم رقم 83-454، المؤرخ في 24 سبتمبر 1983، المتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، ج ر ع 38.

المرسوم رقم 70-83 والمرسوم رقم 83-454؛ أما بالنسبة لتعيين مدير ولائي، فيتم إستنادا لنص المادة 29 من المرسوم رقم 94-215: "يستشير الوزير المعني بالولاية في تعيين أي مدير ولائي" وعليه كان من الأجدر على المشرع أن يلغي هذه المادة بصدور المرسوم الرئاسي رقم 99-240<sup>(1)</sup>، حيث تم منح سلطة التعيين لرئيس الجمهورية، بإقتراح من رئيس الحكومة الشيء نفسه بالنسبة للنظام الداخلي لمجلس الولاية، نرى أنه يختلف عن المرسوم 86-30، حيث نجد أن المشرع منح للمجلس التنفيذي دراسة نظامه الداخلي وهذا حسب المادة 13<sup>(2)</sup>، منه بينما في المرسوم التنفيذي رقم 94-215 لم يمنح لمجلس الولاية إختصاص دراسة نظامه الداخلي مع العلم أنه لم يصدر أي تنظيم في هذا الشأن.

### ب-التحولات في سير أعمال مجلس الولاية

فيما يخص سير أعمال مجلس الولاية ومقارنة بالمجلس التنفيذي الولائي، وطبقا لنص المادة 22 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 يجتمع مجلس الولاية في دورة عادية مرة واحدة في الأسبوع برئاسة الوالي، وإذا وقع له مانع يخلفه الكاتب العام، كما يمكن للمجلس، أن يعقد إجتماعات غير عادية باستدعاء من الوالي، عندما تتطلب الوضعية ذلك؛ بينما يجتمع المجلس التنفيذي الولائي في ظل الأمر رقم 69-38 أو الأمر 70-83 مرتين في الشهر، ويمكن إرجاع الهدف من هذا التحول في عدد الدورات إلى الرغبة في توطيد العلاقة حين مصالح الدولة على مستوى الولاية، كذلك فنجد أن المادة 26 من الأمر 70-83 نصت أنه: " في حالة غياب الوالي وحدث مانع له يعوضه أحد أعضاء المجلس التنفيذي للولاية"<sup>(3)</sup>.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 8/03 من المرسوم الرئاسي رقم 99-240، المتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 13 من المرسوم رقم 86-30 المؤرخ في 19 فبراير 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها، ج ر ع 08، الصادرة في 19 فبراير 1986.

<sup>3</sup>-أنظر المادة 26 من الأمر 70-83 المتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي للولاية.

كما أن أعضاء مجلس الولاية ملزمون بإحاطة الوالي بشؤون الولاية في مختلف القطاعات، وذلك عن طريق المعلومات والتقارير والوثائق والإحصائيات اللازمة لذلك، مما يجعل الوالي بدوره يرسل تقريره الشهري للوزير المكلف لإطلاعها على شؤون قطاعه على مستوى الولاية.

### ثانياً- إختصاصات مجلس الولاية

يتمتع مجلس الولاية بإختصاصات متعددة، بصفته جهاز إداري متكامل، هذا ما نصت عليه المواد من 17 إلى 30 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 سواء فيما يخص إختصاصات مجلس الولاية بشكل عام (أولاً)، وإختصاصات كل عضو في مجلس الولاية (ثانياً).

#### أ- إختصاصات مجلس الولاية بشكل عام

خول مجلس الولاية إزدواجية وظيفية تتمثل:

#### 1- في المجال الإستشاري والتنسيقي

يمكن للوالي أن يستدعي للمشاركة في إجتماعات مجلس الولاية أي شخص يرى إستشارته مفيدة، ويكون مجلس الولاية إطاراً تشاورياً لمصالح الدولة على الصعيد المحلي، وإطاراً تنسيقياً للأنشطة القطاعية، وبهذه الصفة يكلف مجلس الولاية بما يأتي:

يتخذ جميع التدابير اللازمة التي من شأنها أن تحافظ على سلطة الدولة ومصداقيتها وعلى احترام القوانين والتنظيمات المعمول بها، يبدي رأيه في جميع المشاريع التي تقع في تراب الولاية<sup>(1)</sup>، ينسق ويراقب عمل مصالح الدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية باستثناء:

<sup>1</sup>- راجع المواد 19 و 20 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

العمل التربوي والتنظيم في ميدان التربية والتكوين، ووعاء الضرائب وتحصيلها، والرقابة المالية للنفقات العمومية وتصفياتها، وإدارة الجمارك، ومفتشية العمل، ومفتشية الوظيف العمومي، والمصالح التي تجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية.

## 2- في مجال الإعلام

طبقا لنصوص المواد 24 و 25 و 26 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يجب على أعضاء مجلس الولاية، أن يطلعوا الوالي بصفة منتظمة على تطوير الشؤون التي يتكفون بها:

يقوم أعضاء مجلس الولاية بتبليغ الوالي بجميع المعلومات والتقارير والدراسات أو الإحصاءات اللازمة للسير الحسن لمهام مجلس الولاية، يعلم الوالي بانتظام أعضاء مجلس الولاية بالتعليمات العامة الصادرة عن الحكومة التي لها العلاقة بأنشطتهم كما يرسل إلى وزير تقريراً شهرياً عن طريق الوضعية العامة للقطاع التابعة لسلطة هذا الوزير، يحاط مجلس الولاية علماً بجميع العمال التي تهم الولاية وممارستها مسؤول المصالح والمؤسسات والهيئات الواقعة في الولاية أو التي تمارس نشاطها فيها، إلى جانب أنه، لا يمكن لأعضاء مجلس الولاية حضور دورات المجلس الشعبي الولائي على خلاف ما ورد في الأمر رقم 69-38، وكذلك المرسوم رقم 86-30 في مادته 05 الذي خول بموجبه حضور هذا المجلس لدورات المجلس الشعبي الولائي.

أما بالنسبة للممارسة الرقابة، فليس لها أي أثر في المرسوم 94-215، حيث اعتمد هذا المرسوم عبارة "يتابع ... يقوم"، ولم يعتمد عبارة "الرقابة الوصائية".

غير أن المجلس التنفيذي للولاية يمارس الرقابة الوصائية والرقابة الإدارية على جميع الجماعات المحلية والهيئات.

## ب- إختصاصات كل عضو في مجلس الولاية

حسب نص المادة 30 من المرسوم التنفيذي وفقا للقوانين والتنظيمات وهذا كالاتي:

يقوم ببرمجة عمل المصالح التابعة لإدارته، حيث ينشطها ويقومها ويراقبها، يصدر ويدرس بالإتصال مع المصالح والهيكل المعنية المشاريع والتقديرات الخاصة بتنمية القطاع في الولاية، كما يقوم بالسهر في حدود إختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازها.

ومن خلال مقارنة إختصاصات كل عضو في مجلس الولاية، يلاحظ أن المرسوم 86-30 في مادته 17 التي تنص على إختصاصات كل عضو في المجلس التنفيذي الولائي، قد منحت لهم صلاحيات واسعة، مقارنة بما جاء به المرسوم التنفيذي رقم 94-215 في مادته 30.

## الفرع الثاني: مجلس الولاية في ظل القانون رقم 12-07:

تحدد المادة الأولى من القانون رقم 12-07، تعريف الولاية بالنص على أنها: "جماعة إقليمية للدولة، تتمتع بالشخصية المعنوية، بالإضافة إلى الإستقلال المالي والقانوني" تتكون الولاية حسب نص المادة 02 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية من هيئات منتخبة وتتمثل في المجلس الشعبي الولائي، وهيئة معينة وتتمثل في الهيئة التنفيذية تحت رئاسة الوالي.

ومن خلال هذا التقسيم، يلاحظ عدم إشارة المشرع الجزائري صراحة إلى مجلس الولاية (أولا) وفي انتظار صدور التنظيم يستمر العمل بالمرسوم التنفيذي 94-215 (ثانيا).

**أولا- عدم الإشارة الصريحة إلى مجلس الولاية**

إن المشرع الجزائري في ظل القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية، لم ينص صراحة إلى مجلس الولاية، وهذا ما يظهر من خلال المادة 02 منه، ولم يشر إليه حتى إشارة بسيطة، بل اكتفى بذكره لهيئات الولاية وهي المجلس الشعبي الوطني والوالي.

لكن وباستقراء كل من المواد 111 و127<sup>(1)</sup> من القانون نفسه، يفهم من مضمون هذه المواد، أن المشرع يتحدث عما يشبه مجلس الولاية، ولكن في غياب التسمية الواضحة سواء ذكره للمجلس التنفيذي الولائي أو مجلس الولاية، مما يثير التساؤل فيم إذا كان مازال يعمل بتسمية المجلس التنفيذي الولائي أو مجلس الولاية؟

ونظرا للأهمية التي يكتسبها هذا المجلس من خلال دوره في التنسيق بين المركزية والقاعدة، جعلته يبقى العمل به من الناحية الواقعية في ظل غياب نصوص صريحة تؤطره. وللتذكير فإن هذه الحالة نفسها، مر بها نظام الولاية في ظل القانون رقم 90-09 الذي ألغى بموجبه الأمر 69-38؛ وبالتالي تم إلغاء المجلس التنفيذي الولائي آنذاك، وبما أن قانون 90-09 لم ينص عليه، مما جعله أمام فراغ تشريعي ظل لمدة أربع سنوات إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يحدد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها.

**ثانيا- استمرار العمل بالمرسوم التنفيذي 94-215**

مما سبق ذكره من عدم الإشارة الصريحة لمجلس الولاية، يظهر أنه في كلا القانونين سواء قانون 90-09 الملغى و12-07، لم ينص على مجلس الولاية وظل العمل بالقوانين القديمة المنظمة له، وبذلك استمر الأمر إلى غاية صدور تنظيم خاص به، أي إلى غاية صدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215، وإن كان القانون رقم 12-07 أشار إليه

<sup>1</sup>- المواد 111 و127 من القانون رقم 12-07 المتضمن قانون الولاية.

بصفة سطحية محيلا الأمر إلى التنظيم، وبما أن التنظيم لم يصدر، فهذا يعني الإبقاء بالعمل بالمرسوم التنفيذي رقم 94-215 رغم مرور سنوات عديدة من صدوره.

### الفرع الثالث: طبيعة العلاقة بين مجلس الولاية والوالي

يعد الوالي العين الساهرة للحكومة بمختلف وزارتها في إقليم الولاية عن طريق التقارير الدورية التي يرفعها إلى كل قطاع وزاري، ولا تنتهي مهمته هنا بل تمتد لكافة المصالح الخارجية في ولايته التابعة مباشرة للوزير من جهة، ومن جهة أخرى تمارس مهامها في مجال إقليمي يخضع لسلطة الوالي،

وهذا ما يوجب التطرق لطبيعة العلاقة بين مجلس الولاية والوالي في ظل أمر 69-38 (أولا) وفي ظل قانون 90-09 (ثانيا)، كذلك في إطار المرسوم التنفيذي رقم 94-215 (ثالثا) وصولا إلى قانون 12-07 (رابعا).

### أولا- علاقة مجلس الولاية بالوالي في ظل أمر 69-38:

تتجلى العلاقة القائمة بين المجلس التنفيذي والوالي في أكثر من موضع، باعتبار الوالي هو الرئيس الأعلى في الولاية والحائز على سلطة الدولة في الولاية<sup>(1)</sup>، ومن ثم فإن المجلس التنفيذي الولائي يباشر إختصاصاته تحت رئاسته (الوالي).

كما أن عملية التنسيق التي تتم بين المصلح الخارجية (المجلس التنفيذي)، فإنها تكون في إطار سلطات الوالي تجاه هذه المصالح. تظهر هذه السلطة خاصة عند مباشرة الوالي لسلطته الرئاسية على أعضاء المجلس التنفيذي الولائي، فالوالي هو الذي يعد التقارير التي يرفعها إلى الوزراء المختصين، مما يتبين أن الوالي هو الذي يملك سلطة التقرير. كما أن للوالي دعوة المجلس التنفيذي الولائي إلى الإنعقاد، كما يترأس إجتماعاته.

هذا ما يظهر جليا، الدور الذي يستأثر به الوالي، وذلك منذ صدور أول القوانين المنظمة للجماعات المحلية في الجزائر.

<sup>1</sup>- أنظر المادة 150 من الأمر 69-38، المتعلق بقانون الولاية المعدل (الملغى).

مما تقدم، يظهر أن العلاقة بين الوالي من جهة والمجلس التنفيذي الولائي من جهة أخرى، وعند التمعن جليا في مختلف القوانين والتنظيمات المتعلقة بالولاية منذ 1969، فإنها عادة ما كانت تخول للوالي دور التنسيق، والتنشيط، والمراقبة على مختلف المديريات العاملة في إقليم الولاية (1)، وهي تلك الرقابة المخولة للوالي بصفته ممثلا للدولة على مستوى المصالح وعلى مسؤوليها ومديريها (2).

### ثانيا- علاقة المجلس التنفيذي الولائي بالوالي في ظل قانون 09-90

بالرغم من عدم النص على المجلس التنفيذي الولائي في إطار القانون 09-90، وكذلك في النصوص التنظيمية التي صدرت بعده، مثل المرسوم 94-215 المتضمن تحديد قواعد تنظيم وتسيير أجهزة الإدارة العامة، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 91-485 المتضمن كفاءات ممارسة الوالي لصلاحيات التنسيق والرعاية للمصالح والمؤسسات الموجودة في الولاية، إلا أنه بقي العمل به من الناحية الواقعية وفقا للنصوص القديمة (3)، وهذا ما جعل الوالي يبرز هيمنته على هذا المجلس، وأصبح هو صاحب الإختصاصات ورجل القرار، كون الجهاز التنفيذي في إطار قانون 09-90 يتكون من الوالي.

غير أنه وبعد الفراغ التشريعي الذي عرفه نظام الولاية والذي دام 04 سنوات كاملة، تم إعادة المجلس التنفيذي الولائي إلى الوجود، وذلك بصدور المرسوم التنفيذي رقم 94-215 تحت تسمية مجلس الولاية حسب ما نصت عليه المادة 03 منه، حيث تضمنت أحكام هذه النصوص إختصاصات المجلس كسلطة محلية، والتي اعتبرها البعض تشكل مانعا وقيدا على استقلالية الولاية.

1- محمد الصغير بعلي، الولاية في قانون الإداري الجزائري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، عام 2014، ص 106.

2- فؤاد صالح، المرجع السابق، ص ص 273-274.

3- علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، ج1، مرجع سابق، ص 102.

فهذا المجلس يمارس إختصاصاته تحت سلطة الوالي وينفذها <sup>(1)</sup>، حيث يقوم بتحضير دورات المجلس الشعبي الولائي، كذلك تحت سلطة الوالي وينفذها، كما أن الوالي يفوض سلطاته لأعضاء مجلس الولاية، في حين أنه لا يمكنه إطلاقاً فعل الشيء نفسه مع أعضاء أو رئيس المجلس الشعبي الولائي. ومنه يستخلص أن الوالي هو الوساطة الحتمية بين الولاية والسلطة المركزية.

### ثالثاً- علاقة مجلس الولاية بالوالي في ظل قانون 07-12

وفقاً لما تنص عليه المادة 127 من قانون 07-12 المتعلق بالولاية على أنه: (تتوفر الولاية على إدارة توضع تحت سلطة الوالي، وتكون مختلف المصالح غير الممركزة للدولة جزءاً منها، ويتولى الوالي تنشيط ومراقبة ذلك.) ومما سبق، يفهم أن مختلف أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها موضوعة تحت سلطة الوالي، وهو ما دفع المشرع إلى استعمال لفظ "سلطة الوالي"، وجعل مختلف هذه الأجهزة جزءاً من إدارة الولاية <sup>(2)</sup>.

وعليه، يظهر أن العلاقة التي تحكم الوالي بمجلس الولاية، تكون إما سلطة مباشرة، أو سلطة تنسيق وتعاون <sup>(3)</sup>، ورقابة <sup>(4)</sup> في الوقت نفسه، فهو ينسق عمل مصالح الدولة

<sup>1</sup>-بمعنى آخر هي عبارة عن علاقة قانونية، بحيث يقوم المجلس التنفيذي الولائي بمهامه وإختصاصاته تحت سلطة وتوجيه ومراقبة الوالي، ذلك باعتباره ممثلاً للدولة والحكومة وممثلاً لكل وزير، كما يملك الوالي صفة قانونية لممارسة إمتيازات السلطة الرئاسية بالنيابة في مواجهة أعمال أعضاء المجلس التنفيذي الولائي. من جهة أخرى يلاحظ أن المجلس التنفيذي الولائي يملك بدوره أيضاً صفة قانونية تظهر من خلال إمكانية تحريك الدعاوي القضائية ضد الوالي عند إنحرافه وخروجه عن مبدأ الشرعية القانونية.

<sup>2</sup>-محمد الصغير بعلي، الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص107.

<sup>3</sup>-بحيث نجد أن مجلس الولاية بمساعدة الوالي الذي يوجه بدوره هذا المجلس ويطلع به باستمرار على مختلف القوانين والقرارات وسياسات السلطة السياسية والإدارية المركزية في الدولة وكذا أعمال وقرارات وأخبار المجالس الشعبية المحلية.

<sup>4</sup>-وما يلاحظ أن مجلس الولاية يملك صفة مراقبة والي الولاية عند قيامه بمهامه، وكذا عند خروجه عن النظام القانوني للدولة وعن السياسة العامة المسطرة من طرف الدولة، فنجد أن مجلس الولاية له صفة قانونية في وضع تقارير وتحريك الطعون الإدارية إلى الوزير المختص والمعني.

الموجودة في الولاية من جهة، ويراقب مديريات ومؤسسات هذه المصالح الخارجية من جهة أخرى، وهذا الدور مخولا للوالي بصفته ممثلا للدولة (1).

---

<sup>1</sup>- علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 01، مرجع سابق، ص ص 102-108.

## الفصل الثاني

### مظاهر تكريس نظام عدم التركيز

يعد الوالي عضواً أو سلطة إدارية من السلطات الإدارية المركزية، فهو ممثل السلطات الإدارية والسياسية المركزية في الولاية، حيث أن الوالي يعد في الولاية القائد الإداري لها وحلقة الإتصال بينها وبين السلطة المركزية فهو المتصرف لسلطة الدولة.

إن نظام عدم التركيز الذي هو جزء من النظام المركزي تحت سلطة رئيس الجمهورية، يعمل من خلاله الوالي في تسيير الولاية وشؤونها ونظامها الداخلي.

إن من مزايا النظام المركزي في صورة عدم التركيز الإداري، أنه يقوي سلطة الدولة ويساعدها في تثبيت نفوذها في كافة أنحاء الدولة.

باعتبار الوالي ممثلاً للدولة، يمارس مجالاً واسعاً من الإختصاصات والصلاحيات التنفيذية، ويمكن القول إن الوالي مبدئياً، يمثل الدولة في جميع المجالات على مستوى الولاية.

## المبحث الأول

### إختصاصات الوالي

يؤدي الوالي في تنظيمه للولاية بشكلها الداخلي دورا هاما في توزيع نظام عدم التركيز داخل حيزها، وبما أنه السلطة العليا في الولاية، فكل القرارات التي تخص الولاية ترجع في أصلها إلى الوالي، والذي يكون تحت سلطة سلمية من وزارة الداخلية، حيث ينوه الوزير المكلف بالداخلية في أمور تخص قطاعات خارج تغطيته. إذ تتجلى صورة عدم التركيز في الوالي بصفته ممثلا للدولة بالنظر للسلطات والصلاحيات التي خولها لها القانون. ولقد أهتم المشرع الجزائري بهذه الصلاحيات من خلال قانون الولاية (90-09 الملغى) وعاد ووسع منها في قانون الولاية رقم 07-12، فهو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية والممثل المباشر لكل الوزارات، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء،<sup>(1)</sup> وهو ما تنص المادة 110 من قانون الولاية الجديد 07-12 على: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة".

ففي هذا الإطار، قسمت هذا المبحث إلى مطلبين، الإختصاصات التنفيذية للوالي (المطلب الأول)، الإختصاصات الرقابية للوالي (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الإختصاصات التنفيذية للوالي

فالوالي مسؤول على حفظ النظام العام والأمن، وضمان السكينة العامة، واحترام رموز الدولة على مستوى إقليم الولاية، هذا ما توضحه المادتان 113 و114 من القانون الولاية<sup>(2)</sup> إذ تنص المادة 113 على أنه: "يسهر الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات وعلى احترام

<sup>1</sup>-المادة 110 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

<sup>2</sup>-المادتان 113 و114 من القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية.

رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة"، كما تنص المادة 114 على أن: "الوالي مسؤول على المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العامة.

لذلك، اقتضى العمل تقسيم هذا المطلب إلى ثلاثة فروع كآلاتي: إختصاصات الوالي في مجال التمثيل والتنفيذ (الفرع الأول)، إختصاصات الوالي في مجال الضبط الإداري (الفرع الثاني)، إختصاصات الوالي في مجال الضبط القضائي (الفرع الثالث).

يجسد الوالي صورة حقيقة لعدم التركيز الإداري نظرا للسلطات والصلاحيات المستندة إليه باعتباره ممثلا للدولة في إقليم الولاية، فالوالي يجسد الصورة الحقيقية للسلطة الرئاسية للمصالح غير المركزية للدولة، ولقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية، وهيكلها ليحدد كفاءات تطبيق صلاحيات الوالي في مجال التنسيق بين المصالح الخارجية للدولة والمؤسسات العمومية والخاصة الموجودة في الولاية ومراقبة ذلك، هذا ما أكدته المادة 01 منه (1).

فمن هنا تتبثق عن سلطات الوالي باعتباره ممثلا للدولة وسلطة رئاسية للمصالح الخارجية للدولة سلطات التمثيل والتنفيذ، وهو ما يتم تناوله في (الفرع الأول).

### الفرع الأول: في مجال التمثيل والتنفيذ

يعد التمثيل والتنفيذ من أهم الصلاحيات التي يتمتع بها الوالي، إذ هو المسؤول الإداري الأول عن الجماعات المحلية، فهو يشرف ويمثل بعض القطاعات، كما له صلاحية واسعة في السهر على تنفيذ سياسة الحكومة على المستوى المحلي (2)؛ ففي مجال التمثيل، فهو يمثل الدولة بإبرامه العقود والإتفاقيات باسم الدولة على مستوى الولاية، ويمكنه كذلك تمثيل الدولة في التظاهرات الثقافية الدولية التي يمكن أن تقام في الولاية (3)، بالإضافة إلى

<sup>1</sup>- راجع المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

<sup>2</sup>- علي محمد، المرجع السابق، ص155.

<sup>3</sup>- د. علاء الدين عيشي: والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، (د، ط)، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006، ص92.

سلطة التمثيل، تظهر سلطة الدولة الحقيقية من خلال سلطة التنفيذ التي يمارسها الوالي شخصيا من خلال اتخاذه قرارات ولائية محلية تنفيذا للقوانين والتنظيمات الصادرة من الحكومة.

وهذا الفرع أنتتاوله ضمن فقرتين (أولا) في مجال التمثيل أما (ثانيا) في مجال التنفيذ.

### أولا- في مجال التمثيل

بالرجوع إلى المادة 110 من قانون الولاية 07-12 التي تنص على أن: "الوالي ممثل الدولة على مستوى الولاية وهو مفوض الحكومة"، وبالتالي فهو القائد الإداري الأعلى في الولاية وحلقة وصل بينها وبين الإدارة المركزية، وبهذه الصفة ينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط في الولاية، فهو مندوب الحكومة والممثل المباشر والوحيد لكل وزير من الوزراء<sup>(1)</sup>.

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

العمل التربوي والتنظيمي في مجال التربية والتكوين والتعليم العالي والبحث العلمي، علما أن المادة 33 من قانون الولاية 09-90 لم تشر إلى قطاع التعليم العالي والبحث العلمي؛ وعاء الضريبة وتحصيلها، الرقابة المالية، مفتشية العمل، إدارة الجمارك، مفتشية الوظيف العمومي، المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعة أو خصوصية حدود الدولة. والعبرة من استثناء الوالي من هذه القطاعات واضحة، كونها تخضع من حيث الأصل لتعليمات السلطة المركزية، وتحكمها قواعد واحدة على المستوى الوطني<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>-ناصر لباد: الأساس في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص90-91.

<sup>2</sup>-عمار بوضياف: شرح قانون الولاية، المرجع السابق، ص 239-240.

وما يمكن ملاحظته، أن المادة 111 من قانون الولاية 07-12 بعد أن ذكر المشرع الجزائري على سبيل الدقة والتحليل مجموعة من القطاعات من الفقرة (أ) إلى الفقرة (و)، غير أنه في الفقرة (ز)، اتبع أسلوب الإطلاع والشمولية، من خلال استعمال عبارة "المصالح التي يتجاوز نشاطها بالنظر إلى طبيعتها أو خصوصيتها إقليم الولاية"، ويدخل تحت هذا العنوان المؤسسات الإقتصادية العامة والقضاء (1).

فالوالي إذن، يمثل كل الوزراء، فهو مندوب الحكومة وحامي مصالحها، وهو من يقوم بتفقد ومراقبة أعمال المصالح الخارجية للحكومة.

وتجدر الإشارة هنا، إلى أن هناك من يساعد الوالي في مهمة تمثيل الدولة على مستوى الولاية، وهم موزعون على مقاطعات إدارية، كالولاية المنتدبون في العاصمة، بحيث اعتمد المشرع هذا التنظيم انطلاقا من الحاجة الماسة إلى بسط تمثيل الدولة على المساحة الشاسعة لمدينة الجزائر. ويرجع هذا إلى أسباب سياسية ومنها خوف ومراقبة السلطة المقيمة في العاصمة، لجميع التحركات والنشاطات مهما كانت طبيعتها (2).

وأیضا رؤساء الدوائر، فرئيس الدائرة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 94-215، يعمل على مساعدة الوالي في تنفيذ قرارات الحكومة والتنسيق بين المصالح الخارجية على مستويات محلية دنيا، كما يعمل على تنشيط ومراقبة أعمال البلديات الملحقة به تحت سلطة الوالي، باعتباره ممثلا للدولة، ويتولى بموجب نص المادة 10 من المرسوم المذكور أعلاه، (3) تنشيط وتنسيق المخططات لتنمية البلدية، ويصادق على أغلبية مداوات المجالس الشعبية البلدية التي تقع تحت وصايته، فالدائرة ليست جماعة إقليمية، وإنما امتداد للولاية

1- المرجع نفسه، ص 240.

2- حسين أمنال: الوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، بن عكنون، الجزائر، 2003/2002، ص 08.

3- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 215/94، الذي يضبط أجهزة الإدارة العامة بالولاية وهيكلها.

وتمثيل الدولة على مستوى الوالي، وتعد قرارات رئيس الدائرة من قرارات الدولة، على اعتبار أنها تنشر في مدونة القرارات الإدارية للولاية<sup>(1)</sup>.

### ثانيا- في مجال التنفيذ:

لم يختلف قانون الولاية رقم 07-12 عن القانون السابق، حينما أوجب المشرع على الوالي على تنفيذ القوانين والتنظيمات والأوامر، إضافة إلى ضرورة احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الدولة، بموجب المادة 113 من قانون الولاية الجديد 07-12 وتحت الباب المتعلق بصلاحيات الوالي باعتباره ممثلا للدولة على أن: "يسهر على تنفيذ"؛ مع ملاحظة أن المادة 95 من قانون الولاية 09-90، والمادة 151 من الأمر 38-96 المتضمن أول قانون للولاية، لم تشر إلى احترام رموز الدولة وشعاراتها على إقليم الولاية، وهذا يمثل إضافة إلى قانون الولاية لسنة 2012.

### أ- القوانين والأوامر

التي تصدر عن السلطات التشريعية وذلك بعد نشرها في الجريدة الرسمية، مضي يوم من وصولها لمقر الدائرة تكون نافذة في الجزائر العاصمة بعد مضي يوم كامل من نشرها، والوالي علا علاقة دائمة بكل القوانين، وهو ملزم بالسهر على حسن تنفيذها بصفته مندوب السلطة العامة على الصعيد الولاية.

<sup>1</sup>-المادتان 08 و09 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215.

## ب- التنظيمات

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

كما أوجب المشرع على الوالي تنفيذ قرارات الحكومة، زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء وهنا بموجب المادة 95 من القانون رقم 90-09 المتعلق بالولاية المتمم والملغى، وهذا غير وارد في نص المادة 110 من القانون الجديد للولاية.

كما فصل قانون الإجراءات المدينة والإدارية في مادته 103<sup>(1)</sup>، ما بين القرارات الصادرة عن الوالي والقرارات الصادرة عن المصالح الغير الممركزة للدولة، في خطوة هي الأولى من نوعها لإعطاء استقلالية نوعا ما لهذه المصالح مع إعطائها أهلية التقاضي.

حسب نص المادة 125 من قانون لولاية الجديد 07/12، وحسب المادة 119 من نفس القانون يسهر الوالي على إعداد مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية، وتحيينها وتنفيذها، ولقد وضع القانون للوظيفة التنفيذية التي يقوم بها الوالي آليات تتم بموجبها وتتمثل في القرارات الإدارية والتعليمات والمنشورات.

## ج- أحكام القضاء

تخضع الأحكام والأوامر القضائية لنظام قانوني خاص بتنفيذها يعرف بطرق التنفيذ، الأحكام القضائية مهما كان نوعها تأخذ شكلا إجرائيا لتنفيذها ولما قد تخلقه من مشاكل على الاستقرار الاجتماعي والسياسي على المستوى المحلي ارتأى المشرع فح الوالي سلطة تعطيل تنفيذ الأحكام والأوامر التي يرى أن تنفيذ ما يخل بالنظام العام<sup>(2)</sup> في الولاية، إذ بموجب نص المادة 324 الفقرة الثالثة (3) من الأمر رقم 154/66 المتضمن قانون

<sup>1</sup>-المادة 103: قانون رقم 08-09 المؤرخ في 23 أبريل 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدينة والإدارية، ج ر ع 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.

<sup>2</sup>-أنظر: عبد الهادي بلفتح، مرجع سابق، ص 94-95.

الإجراءات المدنية يمنح الوالي الولاية الحق في طلب وقف تنفيذ القرار متى رأى، أو استنتج أن الوضع الأمني لا يسمح بالتنفيذ، على أن حق طلب توقيف التنفيذ مقيد بشروط وهي:

أن يكون التنفيذ من شأنه الإخلال بالنظام العام سواء على مستوى التنفيذ أو إقليم الولاية ككل، أن يقدم الوالي طلبا مسببا يحتوي على الدوافع الموضوعية التي أملت عليه تقديم طلب وقف التنفيذ، أن يقوم الوالي طلبه بوقف التنفيذ إلى الجهة المختصة بالتنفيذ، وهي النيابة بطبيعة الحال خلال ثلاثين يوما من تاريخ إشعاره بالرغبة في القيام بإجراءات التنفيذ، أن يلتزم الوالي بالمدة المقررة بوقف التنفيذ وهي ثلاثة أشهر.

إلا أن قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 08-09<sup>(1)</sup>، ألغى تماما هذه الفقرة، بعدما كان المشروع المقدم إلى المجلس الشعبي الوطني يتضمن فقرة تشير إلى إشعار الوالي من قبل النائب العام عن كل تسخيرا للقوة العمومية للتنفيذ، إلا أنه تم استبعاده من النص النهائي، وبالتالي ألغى القانون الجديد حق وقف التنفيذ الذي كان ممنوحا للوالي لمدة ثلاثة أشهر<sup>(2)</sup>، وذلك ربما حرصا على حقوق وحرية المواطنين وتكريسا لمبدأ الفصل بين السلطات.

### الفرع الثاني: في مجال الضبط الإداري

يقصد بالضبط الإداري كما عرفه الأستاذ عمار عوابدي: "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية والمادية والفنية التي تقوم لها سلطات إدارية مختصة وذلك بهدف ضمان محافظة على نظام المهام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحقوق والحرية السائدة في الدولة".

<sup>1</sup>- القانون رقم 08-09 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية.

<sup>2</sup>- نسيم يخلف، الوافي في طرق التنفيذ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2014، ص 84.

إلى جانب التمثيل والتنفيذ، فقد أوكل المشرع للوالي اختصاصات أخرى تتمثل في الضبط الإداري بمختلف مجالاته (الأمن، السكنية، والحماية والصحة) ذلك بموجب القانون رقم 07-12 المتضمن قانون الولاية الساري المفعول.

لقد عرف الدكتور جمال مطلق الذنبيات، الضبط الإداري بأنه: "مجموعة من الأنظمة والقرارات التي يتطلبها تحقيق أهداف الجماعة، بالمحافظة على النظام العام بعناصره الأساسية الأمن العام، والصحة العامة، والسكنية العامة، والأخلاق والآداب العامة"<sup>(1)</sup>.

يعد الضبط الإداري من أهم وظائف الدولة وأطرها، لتعلقه أساسا باستخدام القوة وفرض قيود على الحريات الفردية، بهدف حماية النظام العام في المجتمع، ومن جهة ثانية وجود نظام الحريات العامة المكفولة بموجب الدستور والقوانين، مما قد يشكل مساسا بها إن استهدفت الإدارية العمومية ضبط النظام العام دون مراعاة لنظام الحريات الأساسية<sup>(2)</sup>.

وينقسم إلى ثلاث عناصر وهي الحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكنية

العامة:

### أولا- إختصاصات وسلطات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام

يقصد من الأمن العام تحقيق كل ما من شأنه اطمئنان الإنسان على نفسه وماله من خطر الاعتداءات والإنتهاكات واتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقع الكوارث الطبيعية والعامة والإنتهاكات التي قد يتسبب فيها الإنسان كجرائم القتل والسرقة وأحداث الشغب وغيرها، وهو يعد أحد أهداف الضبط الإداري<sup>(3)</sup>.

باعتبار الوالي ممثلا للدولة على مستوى إقليم الولاية فقد عهد إليه المشرع المحافظة على الأمن العام، وبغرض الوصول إلى ذات المقصد أجاز القانون 10-11 المتعلق

<sup>1</sup>- د. جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية، عمان، الأردن، 2003، ص 34.

<sup>2</sup>- د. علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، دار الهدى، 2010، ص35.

<sup>3</sup>- د. علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، النشاط الإداري، ج2، المرجع السابق، ص38.

بالبلدية بموجب المواد 100 و 101 منه <sup>(1)</sup>، للوالي أن يمارس سلطة الحلول فيحل محل رئيس المجلس الشعبي البلدي ويتخذ عنه كل إجراء يراه مناسباً للمحافظة على النظام العام على مستوى تراب البلدية، وهذا إذا لم يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي لاتخاذ الإجراءات اللازمة وبعد إعداره.

وقد أجمعت جميع القوانين الخاصة بالولاية الثلاثة، بدءاً من الأمر 38-69 في مادته 152، والقانون 09-90 في مادته 96، وصولاً إلى القانون الحالي 07-12 في المادة 114 على مسؤولية الوالي في المحافظة على النظام العام والأمن والسلامة والسكينة العمومية.

### ثانياً- اختصاصات وسلطات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة

أما نشاط الوالي في الحفاظ على الصحة العامة، فيتمثل في إصدار لوائح يمنع بها تعريض المأكولات للتلوث، أو منع بعض السلع واللحوم من عرضها أو بيعها على الهواء الطلق، وكذلك العمل على القضاء على الأوبئة وانتشار الأمراض؛ ويعد الوالي مسؤولاً عن إعداد وتنفيذ مخططات تنظيم الإسعافات في الولاية، ويمكنه لهذا الغرض تسخير الأشخاص والممتلكات، وهذا طبقاً لنص المادة 119 من القانون 07-12.

فإذا تبين للسلطة العامة أن مادة غذائية ما، أصبحت تشكل خطراً على صحة الأفراد، جاز لها اتخاذ كل إجراء بغرض منع بيعها أو عرضها للجمهور، ولو عن طريق القوة العمومية، وإذا تبين لها استناداً إلى تقارير طبية أن البقر مثلاً في مكان محدد يعاني من أمراض تهدد المستهلك، فلإدارة صلاحية منع بيعه في الأسواق في ذلك المكان، وكذلك منع بيع لحموها.

<sup>1</sup>-المواد 100 و 101 من القانون رقم 10-11، المتعلق بالبلدية.

ولا تتدخل الإدارة عند ظهور الخطر أو المرض فقط، بل قبله أيضا، وهو الأصل في إجراءات الضبط فلها تباشر كل إجراء بهدف لحماية الصحة العامة (1).

وقضية الصحة العامة للأفراد هي مسألة تهم الدول ككل، وهي قضية دستورية، وتندرج ضمن حقوق وحرريات الأفراد؛ فالرعاية الصحية حق للمواطنين، تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية ومكافحتها (2).

فبمقتضى قانون الصحة العمومية، فإن الوالي مكلف بتوفير القواعد العامة والشروط الملائمة للصحة العمومية للأفراد عن طريق المصالح والهيئات الواقعة تحت سلطته وإشرافه، حيث جاء في محتوى هذا القانون يحق للسلطات المختصة أن تمنع مؤقتا إستغلال المؤسسات أو المصلح التي قد تلحق أضرارا بالصحة العمومية.

### ثالثا- إختصاصات وسلطات الوالي في مجال الحفاظ على السكينة العامة

يقع على عاتق الوالي في إطار ممارسة مهامه الضبطية، القضاء على مصادر الإزعاج في الشوارع والطرقات العامة، باتخاذ جميع التدابير التي تكفل الهدوء والقضاء على الصخب الذي تصدره المصانع والأشغال العامة وغيرها، ولو اقتضى الأمر عن طريق التسخير، كما يعد مسؤولا حسب الشروط التي تحددها القوانين والتنظيمات عن إعداد تدابير الدفاع والحماية التي لا تكتسي طابعا عسكريا وتنفيذها.

إذن يعد الوالي الجهة الإدارية المختصة في تنظيم الحياة العامة في الولاية، هذا كقاعدة عامة، فهو من يمنح التراخيص، وهو الجهة التي ترد إليها الإشعارات والتقارير، وعموما هو الجهة التي ينعقد لها الإختصاص في مجال الضبط الإداري على مستوى الولاية كقرارات الحظر، والغلق، والمنع.

1- علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، النشاط الإداري، ج 02، المرجع السابق، ص 35.

2- المادة 54 من دستور 1996 المعدل والمتمم.

ومن أجل ضمان حسن تنفيذ القرارات، وضع المشرع تحت تصرفه مصالح الأمن، التي تنسق بين نشاطها على مستوى الولاية في إطار حماية حقوق المواطنين وحررياتهم وإحترام رموز الدولة وشعاراتها، وتحقيق الأمن والسكينة العمومية (1).

### الفرع الثالث: في مجال الضبط القضائي:

يقصد بالضبط القضائي، الإجراءات التي تتخذها السلطة القضائية للتحري عن الجرائم بعد وقوعها والبحث عن مرتكبيها، تمهيدا للقبض على مرتكبيها وجمع الأدلة اللازمة للتحقيق معهم ومحاكمتهم وتوقيع العقوبة؛ وتمنح للوالي هذه السلطة من خلال ما يخوله القانون وهذا حسب المادة 28 من قانون الإجراءات الجزائية المعدل والمتمم، لكنها قيدته بجملة من الإجراءات، وتكمن هذه السلطات في مجال الضبط القضائي في:

يمارس الوالي مهامه كضابط للقضاء في حالة وقوع جناية، أو جنحة ضد أمن الدولة، وجود حالة الإستعجال، عند علمه أن السلطة القضائية لم تخطر بوقوع جريمة (2).

تتميز سلطات الضبط القضائي الممنوحة للوالي بكونها مقيدة بشروط تحد من تدخله في جميع القضايا، فاختصاصه نوعي وخاص وليس شاملا، ويختلف كثيرا عن الصلاحيات الممنوحة في المجال نفسه لرئيس المجلس الشعبي البلدي، الذي يحوز اختصاصا شاملا ويعد ضابطا للشرطة القضائية، ويمكنه تولي المهام المنوطة برجال الضبطية القضائية، وسلطاته غير مقيدة بشروط قانونية كما هو الشأن بالنسبة للوالي، وذلك لاختلاف المركز الإداري لكليهما، واختلاف البلدية عن الولاية.

1 - المواد 112، 113، المرجع السابق، ص 19.

2- محمد الصغير بعلي: الولاية في القانون الإداري الجزائري، المرجع السابق، ص 93.

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

بالرغم من أن هناك فارقا قانونيا بين كل من الضبط الإداري والضبط القضائي، إذ يرجع إلى إختلاف مصدر كل منهما، تأسيسا على أن الضبط الإداري تتولاه السلطة التنفيذية ممثلة في هيئاتها الإدارية وموظفيها، وأن الضبط القضائي تتولاه السلطة القضائية في المحاكم وأعضاء النيابة العامة (1).

هذا ولا تقتصر العلاقة بين الضبط الإداري والضبط القضائي على موظفيهما، بل قد تتجاوزها إلى أعمالها، فكثيرا ما يكون نشاط كل منهما وثيق الصلة بالآخر، ومثال ذلك زيادة عدد دوريات الأمن من شأنها أن تقلل عدد الجرائم، وأن تسهل وتمكن من البحث عن المجرمين وتوقيع العقاب عليهم، كذلك ينشط الضبط القضائي ويسرع في التعرف على مرتكبي الجرائم وتوقيع العقاب عليهم لاستتباب النظام أكثر (2).

<sup>1</sup>- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978، ص 4487.

<sup>2</sup>- سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، ص 118.

## المطلب الثاني: إختصاصات الرقابية للوالي

أكد المشرع الجزائري في كافة الدساتير والقوانين المنظمة للجماعات المحلية على الشروط الضرورية، لضمان ديمقراطية تمثيل مصالح المواطنين وتسيير شؤونهم بواسطة مجالس منتخبة، تعبر عن سيادة الشعب وحقه في إختيار ممثليه على المستوى المحلي<sup>(1)</sup>، إلا أن آلية الإنتخاب بما تمنحه من إستقلالية لأعضاء المجالس المحلية، لا تنفي فكرة وجود نظام الرقابة، والذي أكدته جميع القوانين المتعلقة بالجماعات المحلية، منذ الإستقلال إلى يومنا هذا<sup>(2)</sup>.

إذ يمكن لسلطة الوصاية أن تعمل على إقالة، أو توقيف، أو إقصاء أي عضو من المجلس<sup>(3)</sup>، وبالنسبة إلى الرقابة على المرفق العمومي المحلي، وكذا فروع الهيئات غير المركزية على مستوى الولاية، من صميم صلاحيات الولاية، لاسيما إذا كانت هذه تابعة لوزارة الداخلية، وعموما هنا لا تثار بشأن الرقابة إشكالات على أساس التمثيل في هذه المؤسسات يكون عن طريق التعيين<sup>(4)</sup>، بخلا الرقابة على البلديات التي تكون أكثر إشكالية وصعوبة إذا ما قورنت بالرقابة على الهياكل والمؤسسات المحلية، وذلك بسبب أن الجهاز المسير داخل البلديات هو منتخب.

وهو ما يتم تناوله فيما يأتي: الرقابة على الهيئات الإقليمية-البلديات-، (الفرع الأول)، الرقابة على الهيئات غير المركزية-المديريات التنفيذية- (الفرع الثاني)، الرقابة على المؤسسات العمومية (الفرع الثالث).

<sup>1</sup>- بوبكر ماضيوي: صورة الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة بسكرة، 2013-2014، ص30.

<sup>2</sup>- عبد الرؤوف صالح: الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة بسكرة، 2014-2015، ص19.

<sup>3</sup>- د. محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائرية، المرجع السابق، ص101.

<sup>4</sup>- بوبكر ماضيوي: مرجع سابق، ص 33.

**الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإقليمية - البلديات -**

تشكل البلدية الجماعة الإقليمية الأساسية في التنظيم الإداري الجزائري، وهي القاعدة الرئيسة للنظام اللامركزية الإدارية، كما أنها تمثل مظهرا من مظاهر الممارسة الديمقراطية التي تمكن أفراد الشعب من المشاركة في ممارسة السلطة، من خلال انتخاب أعضاء المجلس الشعبي البلدي وممارسة الرقابة الشعبية عليه.

وتتمتع البلدية كجماعة إقليمية بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة<sup>(1)</sup>، إلا أن هذا لا يحول دون خضوعها لرقابة السلطة المركزية، وهذا راجع لأنها جزء لا يتجزأ من الإدارة المحلية للدولة، والتي تتم من طرف الوالي، إذ بهذه الرقابة يطعم الديمقراطية ويرشدها، فالرقابة هي صمام الأمان وبواسطتها يحفظ سلامة أعمال المجلس البلدي<sup>(2)</sup>. وهذا الفرع سنتناوله في فقرتين: الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي (أولا) أما (ثانيا) الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.

**أولا- الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي**

تخضع أعمال المجلس الشعبي البلدي لرقابة وصائية يمارسها الوالي، ويتولى هذا الأخير المصادقة على المداولات في حالة تطابقها مع القوانين، أو إلغائها في حالة ما إذا كانت المداولات مخالفة للقانون، أو الحلول محل المجلس الشعبي البلدي عند إهماله لأعمال تقتضيها متطلبات المصلحة العامة.

<sup>1</sup>- المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية.

<sup>2</sup>- د. عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، الطبعة الثانية، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص 184.

## أ- المصادقة

القاعدة العامة أن قرارات المجلس الشعبي البلدي قابلة للتنفيذ دون الحاجة إلى مصادقة الوالي عليها<sup>(1)</sup>، والمصادقة هي أن تتولى جهات الوصاية بموجب القوانين الإعلان بأن القرار الصادر عن المجلس الشعبي البلدي يمكن أن يرتب آثاره القانونية ما لم يخرق أي قاعدة قانونية، والأصل في مداوات المجلس الشعبي، هو التنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوما من تاريخ إيداعها لدى الولاية، فيما عدا المداوات المستثناة قانونا وهذا ما قضت به المادة 56 من قانون البلدية 10-11، وخلال هذه المدة أي 21 يوما يمارس الوالي سلطته في الرقابة على المداولة؛ كما ألزم المشرع الوالي باتخاذ قراره صراحة بالمصادقة على المداوات التي نصت المادة 57 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداوات المتضمنة ما يلي: الميزانيات والحسابات، قبول الهبات والوصايا الأجنبية، إتفاقيات التوأمة، التنازل عن الأملاك العقارية البلدية". ومن فحوى هذه المادة، يخول الوالي وجوبا باتخاذ قرار صريح بالمصادقة على المداوات التي يتخذها المجلس الشعبي البلدي، في الحالات المنصوص عليها في هذه المادة.

## ب- البطلان

هو وسيلة لاحقة لأن الوالي لا يتدخل إلا بعد صدور القرار من المجلس الشعبي البلدي، كونه مخالفا للقانون، فهو أحد الوسائل الوقائية التي من شأنها إنهاء آثار القرار الصادر عن المجلس والبطلان يأخذ صورتين:

<sup>1</sup>- محمد العجمي، موانع إصلاح الجماعات المحلية في المغرب العربي مستقبل الماضي، مجلة الإجتهد القضائي، العدد السادس، جامعة خيضر محمد، بسكرة، الجزائر، ص 164.

## 1. البطلان المطلق

بموجب نص المادة 59 من قانون البلدية: " تبطل بقوة القانون مداوات المجلس الشعبي البلدي"، (1) مما يعني أن المداولة تلد ميتة ولا أثر لها على الصعيد القانوني. وتبطل المداولة للأسباب الآتية:

المتخذة خرقا للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، التي تمس برموز الدولة وشعاراتها، غير المحررة باللغة العربية.

ومن هنا أميل إلى إقتراح تعديل نص المادة 59 من قانون البلدية رقم 10-11 من أجل إرساء دولة القانون، من حيث إلزام الوالي بتعليل قرار البطلان، وذلك لما له من فوائد جمة سواء بالنسبة للوالي مصدر القرار والمجلس الشعبي البلدي، والرأي العام وكذلك للسلطة القضائية (2).

## 2. البطلان النسبي

سعيًا لشفافية ونزاهة العمل الإداري ومصادقية التمثيل الشعبي، تنص المادة 60 من قانون البلدية 10-11: " لا يمكن لرئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس في وضعية تعرض مصالحه مع مصالح البلدية، بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو وكلاء، حضور المداولة التي تعالج هذا الموضوع وإلا تعد هذه المداولة باطلة.

ويثبت بطلان هذه المداولة بقرار معلل من الوالي... " (3).

1- المادة 59 من القانون رقم 10-11.

2- د.عمار بوضياف: شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص 291.

3- المادة 60 من القانون رقم 10-11.

يبدو أن النص جاء أكثر تفصيلا في درجة القرابة، ومقارنة بالمادة 45 من القانون رقم 90-08.

وأضاف المشرع في المادة 60 من الفقرة الثالثة، أن كل عضو بالمجلس الشعبي البلدي يكون في وضعية تعارض مصالح بالتصريح بذلك لرئيس المجلس الشعبي البلدي هو المعني بهذا التعارض، وجب عليه إعلان ذلك أمام المجلس.

ولقد أحسن المشرع فعلا، عندما أتاح لأي شخص له مصلحة، أن يطلب من الجهة القضائية المختصة (القضاء الإداري) إلغاء المداولة خلال شهر من تعليقها؛ فطبقا لنص المادة 61 من قانون البلدية، يجوز للمجلس الشعبي البلدي من طريق رئيسه أن يطعن لدى الجهة القضائية المختصة في كل قرار صادر عن الوالي موضوعه إبطال مداولة أو أن يرفض المصادقة عليها<sup>(1)</sup>، وهذا حل منصف من جانب المشرع، فإذا حدث الإصطدام بين الفئة المنتخبة والوالي باعتباره ممثلا للدولة، وجب عرض النزاع على هيئة محايدة هي السلطة القضائية ممثلة في القضاء الإداري، وأجازت المادة نفسها لرئيس المجلس أن يقدم تظلما إداريا، ولم تحدد طبيعته كونه ولائيا أو رئيسيا، وطالما تم إطلاق النص فالمطلق يفسر على إطلاقه<sup>(2)</sup>.

### ج-الحلول

يقصد بالحلول قيام الوالي مقام المجلس الشعبي البلدي، في تنفيذ إلتزاماته القانونية التي لم يقم بها عن قصد، أو عن عجز، أو إهمال، رغم إخطاره مسبقا من جانب الوالي. نظرا لخطورة سلطة الحلول، وما يتضمنه من إعتداء على استقلال المجلس الشعبي البلدي

<sup>1</sup>-المادة 61 من القانون رقم 11-10.

<sup>2</sup>-د. عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، جسر للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007، ص 405.

فإن المشرع، أحاطه بشروط وقيود محددة بدقة، إذ لا تتم إلا بنص صريح القانون، كما في الحالات الآتية:

إمتناع البلدية ولجوتها إلى السلبية، سواء بالرفض، أو التقاعس عن أداء مهامها،  
 حلول سلطة الوصاية إستنادا إلى أساس قانوني للحفاظ على مبدأ توزيع الإختصاص (1).  
 وتتجسد سلطة الحلول في الحلول الإداري والحلول المالي.

### 1. الحلول الإداري

أقر قانون البلدية 10-11 بموجب المواد(100،101،142) بسلطة الوالي في الحلول محل رؤساء البلديات، حيث تظهر هذه السلطة في التدخل محل رئيس البلدية (2) حسب المادة 100 باتخاذ جميع التدابير والإجراءات المتعلقة بالحفاظ على الأمن والنظافة والسكينة العمومية وديمومة المرفق العام كصورة جديدة من صور الحلول هدفها ضمانا لاستقرار واستمرار تقديم الخدمات للمواطنين، لاسيما المتعلقة بالعمليات الإنتخابية والخدمة الوطنية والحالة المدنية.

وطبقا لنص المادة 101 من قانون البلدية 10-11، أنه جاء عاما حيث يجوز للوالي الحلول محل رئيس البلدية إذا تقاعس هذا الأخير عن أداء مهامه أو امتنع عن إتخاذ القرارات اللازمة لتنفيذ القوانين والتنظيمات، ولصحة الحلول لابد أن يسبقه إعدار من الوالي يحدد فيها لأجل الممنوح لرئيس المجلس الشعبي البلدي للقيام بما هو مفروض عليه قانونا.

ويشير نص المادة 142 من قانون البلدية رقم 10-11، إلى صور أخرى منصور الحلول الإداري تتمثل في سلطة الوالي في إصدار أمر بإيداع القانوني للوثائق في أرشيف

1- عادل بوعمران، البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2004، ص 182.

2 - المادة 100 من القانون رقم 10-11.

الولاية خاصة الوثائق التي تكتسي أهمية خاصة في حال تقصير رئيس المجلس الشعبي البلدي من ناحية القيام بالإجراءات الكفيلة للمحافظة عليها.

## 2. الحلول المالي

يحق للوالي إستنادا للمادة 102 الحلول محل المجلس الشعبي البلدي في حالة حدوث إختلال بالمجلس الشعبي البلدي يحول دون التصويت على الميزانية، التدخل وضمان المصادقة عليها وتنفيذها.

إلا أن المشرع قيد سلطة الوالي بشروط حددتها المادة 186 من قانون البلدية 10-11، تتمثل في ضرورة إستدعاء المجلس الشعبي البلدي في دورة غير عادية للمصادقة على الميزانية، غير أنه لا تعقد الدورة إلا إذا انقضت الفترة القانونية للمصادقة على الميزانية<sup>(1)</sup>.

مما تقدم يتضح أن رقابة الحلول كسلطة إستثنائية، تبرز بجلاء تفوق السلطة المركزية على الجماعات المحلية إذ تعد الأداة الحقيقية للسلطة والتفوق الرئاسي.

### ثانيا- الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي

أخضع المشرع الجزائري الأعضاء المنتخبين لرقابة الجهات الوصية، وذلك عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالبلدية والولاية، تختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات إعمالها، والتي حددها المشرع في الإقالة، والتوقيف، والإقصاء.

#### أ- الإقالة:

لم يتناول المشرع الجزائري الإقالة صراحة في القانون الحالي، إلا أنه أشار إليها، باستعمال مصطلح الإستقالة التلقائية، وهذا ما تنص عليه المادة 45 على أنه: "يعتبر

<sup>1</sup>- المادة 186 من القانون رقم 10-11.

مستقيلا تلقائيا من المجلس الشعبي البلدي، كل عضو منتخب تغيب بدون عذر مقبول لأكثر من ثلاث دورات عادية خلال السنة نفسها، في حالة تخلف المنتخب عن حضور جلسة السماع ورغم صحة التبليغ يعتبر قرار المجلس حضوريا، يعلن الغياب من طرف المجلس الشعبي البلدي، بعد سماع المنتخب المعني، ويخطر الوالي بذلك"

وحسنا ما فعل المشرع في هذه الحالة، غير أنه كان عليه أن يقوم بإفراغ المداولة في قرار إداري يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره دائما يمثل الدولة، وباعتبار مداولات المجلس تفرغ في قرارات رئيس المجلس الشعبي البلدي.

### ب- التوقيف

هو تجميد لعضوية المنتخب سواء كان بالمجلس البلدي أو الولائي<sup>(1)</sup>، ويرجع سبب التوقيف إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية، التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصادقية المجالس المحلية<sup>(2)</sup>، وهذا ما نصت عليه المادة 43 من قانون البلدية، كما أضاف المشرع بعد ذلك كأن يودع الحبس المؤقت.

### ج- الإقصاء

خلافًا للإيقاف، فإن الإقصاء هو إسقاط كلي ونهائي للعضوية لأسباب حددها القانون<sup>(3)</sup>، وذلك ما تنص عليه المادة 44 من قانون البلدية بقولها: "يقضى بقوة القانون من المجلس كل عضو مجلس شعبي بلدي كان محل إدانة جزائية نهائية للأسباب المذكورة في المادة 43 أعلاه. ويثبت الوالي هذا الإقصاء بموجب قرار.

1- د.عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص265.

2- د.محمد الصغير بعلي: قانون الإدارة المحلية الجزائري، المرجع السابق، ص101.

3- د.عمار بوضياف، شرح قانون البلدية، المرجع السابق، ص285.

وبعد الإقصاء إمتداد وتكملة لعملية الإيقاف، وهذا لا يعني أن يسبقه قرار التوقيف، بل تبقى المسألة مرهونة بالحكم النهائي أو القرار الذي يصدر ضد العضو الموقوف، ومنه فإن قرار الإقصاء يستلزم صدور حكم نهائي بالإدانة، والهدف الأساسي من وراء الإقصاء هو المحافظة على سمعة ومصداقية ونزاهة التمثيل الشعبي، وله أهمية في الحفاظ على التمثيل الحسن للمواطن واختيار أحسن الأشخاص لتمثيلهم على المستوى الوطني.

### ثالثا- الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة

ينص المشرع على حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده، في المواد من 46 إلى 51 من قانون البلدية، وهي الوسيلة الوحيدة لممارسة الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة، يتم بموجبها إنهاء مهام المجلس الشعبي البلدي وحله قانونا، وتجريد أعضائه من الصفة التي يحملونها (1).

### أ- أسباب الحل

نظرا لكون الحل من أخطر الآليات الرقابية، عمل المشرع على تحديد وحصر الأسباب المؤدية لتفعيل هذه الآلية في المادة 46 من قانون البلدية وهي:

خرق أحكام الدستور، فجزء مخالف النص الدستوري هو الحل، لأن النص الدستوري واجب الإحترام من جانب كل مؤسسات الدولة، إلغاء إنتخاب جميع الأعضاء، وهي حالة مبهمة أدرجها المشرع، دون توضيح أسبابها، والتي قد تعود بالأساس إلى مخالفة النظام الإنتخابي، كسوء سير العملية الانتخابية (2)، في حالة الإستقالة الجماعية، بالرجوع إلى النصوص القانونية، لم يحدد المشرع الجهة التي تقدم لها الإستقالة، وما شكلها، وهل هي عبارة عن طلب واحد، عندما يكون الإبقاء على المجلس مصدرا لإختلالات خطيرة في التسيير، أو تمس بمصالح المواطنين وطمأنينتهم، عندما يصبح عدد المنتخبين أقل من

<sup>1</sup>- عادل بوعمران، المرجع السابق، ص 103.

<sup>2</sup>- علاء الدين عيشي، مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، ج 01، مرجع سابق، ص 148.

نصف عدد الأعضاء، وبعد تطبيق أحكام الإستخلاف، في حالة الإنسداد، ويتم الحل في هذه الحالة بعد إعدار يوجهه الوالي دون الإستجابة له (1)، في حالة ضم بلديات لبعضها أو تجزئتها، إذ يترتب عن ذلك تلقائياً حل المجلس البلدي أو المجلسين البلديين السابقين، في حالة حدوث ظروف إستثنائية، تحول دون تنصيب المجلس المنتخب، ولقد وردت هذه الحالة بصيغة الإطلاق، مما يوسع السلطة التقديرية للسلطات المخول لها صلاحية الحل.

### ب-الجهة المختصة بالحل

يتم حل المجلس الشعبي البلدي بموجب مرسوم رئاسي، وهذا ما تنص عليه المادة 47 من قانون البلدية 10-11 على أنه: "يتم حل المجلس الشعبي البلدي وتجديده بموجب مرسوم رئاسي بناء على تقرير الوزير المكلف بالداخلية " (2).

بالإضافة إلى المادة 4 من المرسوم التنفيذي 16-104، المتضمن كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة. وهو ما ترجمه المرسوم الرئاسي 05-254 المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو على سبيل المثال (3).

ويكمن دور الوالي عند حل المجلس الشعبي البلدي، في تعيين متصرف ومساعدين، توكل لهم مهمة تسيير شؤون البلدية مؤقتاً خلال العشرة أيام التي تلي الحل، وتنتهي مهامه بقوة القانون عند تنصيب المجلس الجديد (4).

1-المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-104 المؤرخ في 21 مارس 2016، المحدد كفاءات تجديد المجالس الشعبية البلدية والولائية المحلة، ج ر ع 18، الصادرة في 23 مارس 2016.

2-المادة 47 من القانون رقم 10-11.

3-المرسوم الرئاسي رقم 05-254 المؤرخ في 20 يوليو 2005، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو.

4-المادة 48 من القانون رقم 10-11.

**الفرع الثاني: الرقابة على الهيئات غير الممركزة -المديريات التنفيذية للولاية-**

إن إتساع النشاط الإداري للدولة وتنوعه، يستلزم جهازا إداريا ضخما، كالتنظيم الإداري المركزي لما له من سلطات كبرى تحكم الدولة، ففي تخفيف العبء على الإدارة المركزية بالعاصمة، جاءت الهيئات غير الممركزة من خلال السلطات المتمثلة في نقل السلطة من العاصمة إلى المستوى الولائي عن طريق التفويض الإداري.

ولنجاح أو تحقيق هذا يجب أن تكون هناك رقابة على أعمال هذه الهيئات غير الممركزة.

### **أولا-السلطات الخاصة بالهيئات غير الممركزة**

يرجع الأصل في القيام بالنشاط الإداري إلى السلطة التنفيذية بمختلف وزرائها، إلا أنه يمنح بعض موظفيها سلطة إتخاذ القرارات وبت المسائل التي تدخل في إختصاصهم ودون الرجوع إلى الوزير إلى السلطات غير الممركزة للدولة عن طريق التفويض الإداري.

### **أ-سلطة إتخاذ القرار**

منح السلطات التنفيذية المتواجدة في العاصمة سلطة إتخاذ القرار، والمتمثل في توجيه الأوامر والتعليمات تجاه موظفيهم قبل ممارستهم لأعمالهم.

### **1.المجال الشخصي لسلطة إتخاذ القرارات**

إذا كانت سلطة إصدار التعليمات من إختصاص الرئيس الإداري دون حاجة لنص قانوني يقرها، باعتبارها من الإيجابيات الداخلية لضمان حسن سير العمل داخل الإدارة.

### **2. المجال الموضوعي لسلطة إتخاذ القرارات**

طبقا لنص المادة 129 من القانون المدني والتي تنص على ما يأتي: " لا يكون الموظفون والأعوان العموميين المسؤولين مسؤولين شخصا عن أفعالهم التي أضرت بالغير إذا قاموا بها تنفيذا لأوامر صدرت إليهم من الرئيس"، فقد ذهب المشرع الجزائري إلى ضرورة إصدار

الأوامر والتعليمات من الرئيس باعتباره هو المسؤول وحده على هذه الأعمال، كما يجب أن تكون هذه المراسيم مكتوبة، ومؤرخة، وواضحة، وألا تكون مخالفة للقانون.

### ب- سلطة التنظيم

تظهر في متابعة الموظف المعين من قبلها إلى غاية نهاية مساره الوظيفي، من حيث المجال الشخصي والموضوعي.

#### 1. المجال الشخصي لسلطة التنظيم

يمارس الرئيس الإداري السلطة التنظيمية بناء على تفويض من السلطة المركزية ودون الرجوع إليه، فالوالي الذي يعد الممثل المباشر والوحيد لكل الوزراء، يساهم في تعيين مديري المصالح الخارجية للوزراء عن طريق تقديم الإقتراحات للوزارة، كما يقوم بتعيين الموظفين الذين يشكلون أجهزة الولاية، وذلك طبقاً للأمر 06-03 المتعلق بالوظيفة العمومية<sup>(1)</sup>.

#### 2- المجال الموضوعي لسلطة التنظيم

الجدير بالذكر أن سلطة التنظيم تعد اختصاصاً أصيلاً للرئيس، يقوم به كيفما شاء، وهو ما من شأنه الإخلال بالنظام العام والسير الحسن للإدارة، مما يقيد الحريات الفردية للموظفين وهو ما يلزم ممارسة سلطة التنظيم في إطار القانون الأساسي للوظيفة العمومية لتفادي أي تجاوزات.

<sup>1</sup>- راجع الأمر 06-03 المتعلق بالقانون الأساسي للوظيفة العمومية.

## ثانيا- الأساس القانوني للإدارات غير الممركزة

يقوم عدم التركيز على أساس فكرة التفويض لضمان فعالية النشاط الإداري، وذلك عن طريق تحويل السلطة المركزية لبعض صلاحياتها وإختصاصاتها إلى كبار الموظفين الإداريين على المستوى المحلي، مثل مديرية التربية (1)؛ ويعد التفويض الإداري مسلكا للخروج من تعقيدات الوظيفة الإدارية، لأنه يهدف إلى تحقيق الفعالية والسرعة في إنجاز الأعمال الإدارية.

حيث يعد التفويض الترخيص الذي تمنحه السلطة المركزية لهيئات عدم التركيز الإداري، الذي يمكن هذه الأخيرة من ممارسة إختصاصاتها، فهو يبقى إجراء وقائيا حماية للصالح العام.

## ثالثا- آلية الرقابة على الإدارات غير الممركزة

تمارس على الإدارات غير الممركزة سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبعها كل مديرية، وذلك بخضوعها للوزارة المعنية بوصفها سلطة رئاسية لهذه المديرية، وخضوعها للوالي لوصفه ممثلا للدولة من حيث التنسيق بينها وبين الولاية.

يملك الوالي باعتباره ممثلا للدولة صلاحية ممارسة الرقابة على أنشطة الهيئات غير الممركزة، غير أن المشرع الجزائري إستثنى بعضا منها كآلاتي:

## أ- المصالح غير الممركزة المستثنى نشاطها من رقابة الوالي:

ورد ذكرها على سبيل الحصر في المادة 111 من القانون رقم 07-12، بحيث ينشط الوالي وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة المكلفة بمختلف قطاعات النشاط

<sup>1</sup>- المادة 27 من المرسوم رقم 88-131، المؤرخ في 4 يوليو 1988 المنظم للعلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ع 27، الصادرة في 6 يوليو 1988.

الولاية، باستثناء العمل التربوي والتنظيم من خلال مجال التربية والتكوين والتعليم العلي والبحث العلمي، ووعاء الضرائب وتحصيلها، والرقابة المالية، وغيرها (1).

وتبرير إستثناء نشاط هذه المصالح غير الممركزة من رقابة الوالي، يمكن ذكره في

النقاط الآتية:

بالنسبة للقطاع العمل التربوي والتنظيم في مجال التربية والتكوين والتعليم العلي والبحث العلمي نظرا لأهميته وخصوصيته، فإن وضع برامج هذه القطاعات يتطلب السرعة في التنفيذ، مما يجعل تسليط رقابة الوالي عليها يؤدي إلى البطء في ممارسة مهامها، بالنسبة لوعاء الضرائب وتحصيلها وقطاع الجمارك، نظرا لتأثيرهما الحيوي في الإقتصاد الوطني خاصة في الإعداد السنوي لتقديرات الميزانية يستوجب منحهما حرية أكبر في ممارسة مهامهما، وبالتالي فرض رقابة الوالي على نشاطها يؤثر بشكل سلبي، أما القطاعات الرقابة المالية، ومفتشية العمل والمفتشية الوظيفية العمومية، فهي أجهزة رقابة بالدرجة الأولى في مجال إختصاصها؛ وفرض أي نوع من الرقابة عليها غير مجد في حد ذاته. فمنح الحرية في ممارسة المهام هو في حد ذاته إحترام لمبدأ الفصل بين السلطات، وبالتالي يحول دون تدخل السلطة التنفيذية في المهام والصلاحيات السلطة القضائية.

كما يجب على هذه المصالح أن تعلم الوالي على الوضعية في الميدان، كما يتعين عليها أن تستجيب لأي معلومات يطلبها الوالي.

### ب- المصالح غير الممركزة المعنية برقابة الوالي

من بين المصالح غير الممركزة المعنية برقابة الوالي، مديرية المواصلات الوطنية، ومديرية الحماية المدنية، ومديرية البرمجة ومتابعة الميزانية، ومديرية أملاك الدولة، والخزينة العمومية، وغيرها.

<sup>1</sup> راجع المادة 111 من القانون رقم 12-07 المتعلق بالولاية.

وتعرف الرقابة الوصائية الإدارية، على أنها الرقابة التي تمارسها الدولة على الوحدات الإقليمية بقصد المحافظة على وحدة وترابط الدولة، وبقصد تجنب الآثار الخطيرة التي قد تنشأ من سوء الإدارة إلى جانب الوحدات اللامركزية وضمان وحدة تفسير القانون بالنسبة لإقليم الدولة بأكملها، فهي تركز على شروط أساسية تتمثل في:

صدور الرقابة أساسا عن السلطة المركزية مع إمكانية صدورها أحيانا عن بعض الجهات اللامركزية واستهدافها إحترام مبدأ الشرعية وحماية المصلحة العامة، إنصراف هذه الرقابة إلى الهيئات اللامركزية الإقليمية المرفقية وذاك بوصفها هيئات عن السلطة المركزية، الصفة الإستثنائية للرقابة الإدارية وذلك على أساس عدم جواز مباشرتها إلا بنص وفي حدود وبالقيود المقررة قانونا.

إمكان إنصرافها على أعضاء الهيئات اللامركزية وبعض أعمالها مع وجود وسائل محددة في قانون مباشر هذه الرقابة.

وتتجسد الرقابة الإدارية الوصائية في شكل السلطات خولت للوالي كما سبق ذكره ذلك للممارسة الرقابة على الجميع مصالح غير الممركزة للدولة المديرية (1).

#### رابعا-تعريف المديرية التنفيذية الولائية

يمكن القول إن المديرية التنفيذية هي الصورة المجسدة لفكرة عدم التركيز، وذلك بتمثيلها للوزارة في جميع أقاليم الولايات، حيث يقصد بالمديرية التنفيذية تلك المصالح الخارجية للوزارة التي تقوم ببعض المهام الإدارية على المستوى الإقليمي والمحلي بتفويض من الوزارة، وهي بذلك تمثل الدولة، وتجسد وحدتها، وتعمل على تنفيذ قوانينها وفرض أنظمتها في العديد من القطاعات (2).

1- عبد الوهاب لعوجي، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2014-2015، ص 20.

2- عمار عوابدي، شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر، الجزائر، 2012، ص 246.

تمارس على هذه المصالح الخارجية سلطة مزدوجة إقليميا من قبل الوالي، ومركزيا من قبل السلطة المركزية التي تتبع هذه المصلحة.

كما أكد المشرع الجزائري الذي حدد الأشخاص الإعتبارية في نص المادة 49 من القانون المدني الجزائري ولم يعط لهذه المديرية التنفيذية هذه الصفة (1).

#### خامسا- الأساس القانوني للمديرية التنفيذية الولائية

تنص المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215، على أنه: "يؤسس في الولاية مجلس ولاية يجمع تحت سلطة الوالي مسؤولي المصالح الخارجية للدولة المكلفين بمختلف قطاعات النشاط على مستوى الولاية كيفما كانت تسميتها" (2).

إلى جانب المرسوم التنفيذي رقم 90-188 الذي اعتبرها جهازا من أجهزة الوزارات الموجودة في قلب العاصمة، وممثلة لهم في أقاليم الدولة (3).

#### سادسا- مهام المديرية التنفيذية الولائية

لها مهام حيث يسهر كل عضو في مجلس الولاية على ممارستها وتمثل فيما يأتي:

يبرمج عمل المصالح التابعة لإدارته وينسقها ويقومها ويراقبها، يسهر أن تقيد المصالح التي يسيرها بالقوانين والتنظيمات المعمول بها، يسهر في حدود إختصاصاته على حسن تنفيذ برامج التنمية وينسق إنجازاتها.

1- المادة 49 من الأمر 75-58 المؤرخ في 26 سبتمبر 1975 المتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ع 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 07-05 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج ر ع 31، الصادرة في 13 مايو 2007.

2- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 94-215 الذي يضبط أجهزة الإدارات العامة في الولاية وهيكلها.

3- المرسوم رقم 90-188 المؤرخ في 23 يونيو 1990، الذي يحدد هيكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر ع 26، الصادرة في 25 يونيو 1990.

## سابعاً- مديرية التربية كمثال عن المديرية التنفيذية الولائية

تتمتع مديرية التربية بالشخصية المعنوية، ويشرف على تسييرها مدير ولائي، يعين بموجب مرسوم رئاسي، يساعد مدير التربية في حالة التي تستوجبها ضرورة تنسيق عمل المصال وأهمية المهام المسندة كاتب عام، يضع مدير التربية بالتشاور مع المسؤولين المعنيين في الولاية والبلديات جميع التدابير التيمن شأنها تسهيل تنفيذ الأحكام المنصوص عليها في المواد 122 و 92 من القانون 07-12، والقانون رقم 11-10.

ويتعين على المدير إخبار الوالي بصفة منتظمة عن الوضعية السائدة في قطاع التربية، ويكون أمرا ثانويا بالصرف فيما يخص الإعتمادات المالية المخصصة وينفذ بهذه الصفة العمليات المتعلقة بالإيرادات والنفقات.

تتولى مديرية التربية الموضوعة تحت السلطة وزير التربية كالاتي:

تنشيط جميع النشاطات التربوية في مجال التعليم الأساسي والتعليم الثانوي والتكوين، إعداد الخريطة المدرسية لمختلف مراحل التعليم والقيام بتحديثها، جمع الإحصائيات المدرسية ومعالجتها وتحليلها، السهر على التنظيم والمتابعة والمراقبة التربوية لمؤسسات التعليمية، السهر على تطبيق البرامج التعليم وإحترام التنظيم المدرسي، تنظيم عمليات التوجيه والتقييم المدرسي، تنظيم عمليات التكوين للموظفين وتحسين مستوياتهم، ترقية الأنشطة التربوية والثقافية والرياضية في المؤسسات التربوية، السهر على إحترام مقاييس حفظ الصحة والأمن في مؤسسات التربية والتكوين التابعة للقطاع (1).

<sup>1</sup>-المواد 3 و 7 و 10 من المرسوم التنفيذي رقم 90-174 المؤرخ في 9 يونيو 1990، الذي يحدد كفايات تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وتسييرها، ج ر ع 24.

## الفرع الثالث: الرقابة على المؤسسات العمومية

يتناول هذا الفرع مفهوم المؤسسات العمومية وما يتعلق به، على النحو الآتي:

## أولاً-تعريف المؤسسات العمومية

لقد اختلف فقهاء القانون الإداري، وفقهاء علم الإدارة العامة في تعريفها، وتعددت محاولاتهم لتعريف المؤسسة العامة وفيما يأتي بعض منها:

حيث يعرفها الأستاذ دوجي بأنها "مرفق عام يتمتع بذمة مالية مستقلة" ويعرفها الدكتور فهمي محمود شكري "المؤسسة العامة هي وحدة إدارية أو جهاز إداري من منظمات القطاع العام مستقلة بذاتها بشخصية معنوية لها نوع من الإستقلال المالي والإداري لتمارس عملاً من أعمال الدولة يتم إنشاؤها بقانون يحدد أعمالها وواجباتها وحقوقها، وتخضع من حيث المبدأ لقواعد القانون الإداري."

ولقد عرفها الدكتور ناصر لباد المؤسسة العمومية<sup>(1)</sup> بأنها "شخص معنوي الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة، أو الجماعات المحلية."

وقد عرفها الأستاذ الدكتور عمار عوابدي المؤسسة العامة تعريفاً جامعاً مانعاً وشاملاً لجميع خصائص، وأركان المؤسسة العامة فعرفها بأنها: "منظمة إدارية عامة تتمتع بالشخصية القانونية والمعنوية والإستقلال المالي والإداري، وترتبط بالسلطة المركزية المختصة بعلاقة التبعية، وخضوع للرقابة الإدارية والوصائية، وهي تدار وتسير بالأسلوب الإداري الأمر لتحقيق أهداف محددة في نظامها القانوني."

## ثانياً-خصائص المؤسسة العمومية

يتضح أن للمؤسسة العامة تتميز بجملة من الخصائص والميزات الأساسية التي توضح المفهوم الحقيقي لها، والمتمثلة في:

<sup>1</sup> - ناصر لباد، القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، ط3، 2005، ص38.

## أ- الشخصية المعنوية

المؤسسة العامة شخص معنوي من أشخاص القانون العام يستقل عن الدولة، أو الهيئة المحلية التي أنشأته، وهذا الركن هو الذي يميز المؤسسة العامة على غيرها من المرافق العامة التي تبقى تابعة لشخص القانون العام الذي أنشأها ومندمجة فيه.

## ب- مبدأ التخصيص

وهو أن المؤسسة العمومية أنشأت من أجل إدارة وتسيير مرفق عام معين بالذات فليس لها أن تخرج عليه، فهي مقيدة بعدم الخروج عن الغرض الذي أنشأت من أجله.

## ج- خاضعة لنظام الوصاية

رغم تمتعها بالشخصية المعنوية إلا أنها تبقى مرتبطة بالسلطات المركزية وبالتالي من حق هذه الأخيرة أن تمارس عليها نوعا من الرقابة.

## ثالثا- أنواع المؤسسة العمومية

نظرا لصعوبة تصنيف المؤسسة العامة بدقة تامة، وهذا لتطبيقاتها المختلفة والمتنوعة فهي تختلف فيما بينها، وفي تكوينها، وفي النظام القانوني الذي تتبعه، لكن على الرغم من ذلك يمكن تصنيفها وفقا للتقسيم المكرس في المادة 2 من المرسوم الرئاسي 15-247 المؤرخ في 2 ذي الحجة 146 الموافق 16 سبتمبر 2015 المتعلق بالصفقات العمومية ومكرس أيضا بموجب المادة 2<sup>(1)</sup> من الأمر 06-03 المؤرخ في 19 جمادى الثانية عام 1427 الموافق 15 يوليو سنة 2006 المتعلق بالقانون الأساسي للتوظيف العمومية إلى أربعة أصناف:

## أ- المؤسسة العمومية الإدارية

هي المؤسسة التي تمارس نشاطا ذا طبيعة إدارية محضة تتخضها الدولة، والجماعة الإقليمية كوسيلة لإدارة بعض مرافقها الإدارية من خلال إعطائها الشخصية المعنوية، وتخضع للقانون العام. ومن أمثلة هذا النوع من المؤسسات الديوان، والوكالة، والمعهد.

<sup>1</sup> - الأمر رقم 06-03 المؤرخ في 15 جويلية 2006 المتضمن القانون الأساسي العام للتوظيف العمومية، ج.ر.ع، ص 18

**ب- المؤسسة الإقتصادية والتجارية**

هي المؤسسات التي تتخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا، فخضوع المؤسسات الإقتصادية الامة للقانون الخاص يرجع إلى القانون الذي يتلاءم مع طبيعة هذا النشاط، وهو القانون الخاص. مثل المؤسسة الوطنية للكهرباء والغاز، والوكالة الوطنية للسياحة (1).

**ج- المؤسسة ذات الطابع العلمي والتكنولوجي**

صدر المرسوم التنفيذي رقم 99-256 المؤرخ في 16 نوفمبر 1999 مبينا كيفية إنشاء مؤسسات عامة ذات طابع علمي وتكنولوجي وتنظيمها وتسييرها.

**د- المؤسسة ذات الطابع العلمي والمهني:**

وهي مؤسسة حديثة العهد في الجزائر من حيث التصنيف، وقد ورد تعريفها في المادة 32 من القانون 99-05 المؤرخ في 4 أبريل 1999 المتضمن القانون التوجيهي للتعليم العالي بالصيغة التالية: " المؤسسة العمومية ذات الطابع العلمي والثقافي والمهني هي مؤسسة وطنية للتعليم تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي كالجامعة.

**رابعا- آلية الرقابة على المؤسسات العمومية**

تمارس على المؤسسات العمومية سلطة من قبل الوالي وذلك بخضوع المؤسسات العمومية للوالي لوصفه ممثلا للدولة، من حيث التنسيق والمتابعة لأجل التسيير الجيد لمختلف مصالح هذه المؤسسات العمومية وذلك بغية توفير مختلف الخدمات والإحتياجات إتجاه المواطنين، والحفاظ على السير الحسن ورفع المردودية لنشاط هذه المؤسسات من أجل الدفع في عجلة التنمية والتطلع الى الآفاق، فالرقابة على المؤسسات العمومية ضرورة حتمية لا يمكن صرف النظر عنها نظرا لأهميتها البالغة في تطوير الاقتصاد والخدمات العامة.

1 - أنظر المرسوم التنفيذي الخاص بإنشاء الوكالة الوطنية للسياحة، ص32.

## المبحث الثاني

### تبعية الولاية المالية للدولة

إن مسألة الرقابة على مالية الجماعات الإقليمية في الجزائر، وخاصة على مالية الولاية، سواء كانت ممارسة من طرف أجهزة مكلفة قانونا أو من طرف الجهة الوصية، مازالت تعاني من عوائق من شأنها عكس الهدف الأساسي الذي وضعت من أجله والمتمثل في المحافظة على المال العام.

كما تكتسي هذه الرقابة أهمية بالغة في ضمان حماية المال العام من مختلف أشكال الفساد والتسيير اللاعقلاني في إستهلاك الإعتمادات المالية عند القيام بعملية الإنفاق العمومي.

كما يخول عدم التركيز للوالي وسيلة مهمة لتنسيق نشاط الدولة في المجال المالي، وتسيير إعتمادات الإستثمار للدولة، فوالي الولاية هو الممثل الرسمي لكل الوزراء له سلطة حقيقية ومباشرة على كل مسؤولي المصالح في الولاية، وكما يؤدي دور التنشيط والتنسيق بين مصالح الدولة، ويضمن الإدارة العامة لنشاط الموظفين في هذه المصالح، لاسيما في مجال الإعانات، ويتمتع الوالي بصلاحيات مالية واسعة على مستوى الولاية فهو الأمر بالصرف الرئيسي لميزانيتهما.

وعليه، يتناول المبحث دراسة الرقابة السابقة واللاحقة على تسيير ميزانية الولاية في (المطلب الأول)، والحلول المالي والإعانات المالية في (المطلب الثاني).

### المطلب الأول: الرقابة على مالية الولاية

إن هذا النوع من الرقابة يجد تطبيقه خاصة لدى الإدارة المكلفة بالمالية، حيث يستمد أساسه من الزمن الذي تتم أو تجري فيه عملية الرقابة، ونظرا لأهمية النفقات الخاصة

بالولاية، فإن النظام المالي الجزائري قد حرص على حمايتها من الأخطاء والتلاعبات التي يمكن أن تتسبب في ضياعها دون أن يتم تحقيق الأهداف التي تم تسطيرها والمشاريع المبرمجة لتطوير وتحقيق ما يسمى بالتنمية المحلية.

مما سبق، إرتأيت أن أتطرق إلى الأجهزة المكلفة بالرقابة السابقة على مالية الولاية (الفرع الأول) والمتمثلة في المراقب المالي والمحاسب العمومي، وفي (الفرع الثاني) الأجهزة المكلفة بالرقابة اللاحقة على مالية الولاية والمتمثلة في المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة.

### الفرع الأول: الأجهزة المكلفة بالرقابة السابقة على مالية الولاية

الرقابة القبلية أو السابقة على مالية الولاية تم تسميتها على هذا النحو، لكونها تأتي قبل صدور القرار المتعلق بالإذن بالصرف، وقبل إبرام العقود أو الصفقات العمومية وتنفيذها، حيث تظهر هذه الرقابة من خلال الموافقة القبلية أي قبل القيام بصرف الأموال<sup>(1)</sup> وبناء على ذلك، فإن الهدف الأساسي من الرقابة على تنفيذ الميزانية العامة هو ضمان تحقيقها لأقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة<sup>(2)</sup>.

هذا ولضمان حماية المال العام من جميع أشكال الفساد تم تنصيب أجهزة مكلفة بالرقابة القبلية أو السابقة على مالية الولاية، والمتمثلة في المراقب المالي والمحاسب العمومي.

ومنه فقد عرفت الرقابة السابقة على أنها: "هي التي تسبق عملية التنفيذ مما يسمح للأعوان المكلفون بالتنفيذ بعدم الوقوع في الأخطاء"

<sup>1</sup>-كاتية آيت لحاج، سميحة آيت وعلي، الجماعات المحلية والإستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص 50.

<sup>2</sup>-سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، (د ط)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009، ص 59.

والرقابة الملازمة هي: "الرقابة التي تتبع وتلازم عملية التنفيذ من أجل ضمان عدم الإنحراف، إذ يفترض أن تؤدي إلى كشف الأخطاء في مدة زمنية قصيرة" (1).

وعليه، فإن الرقابة السابقة والملازمة لتنفيذ ميزانية الولاية تأخذ شكل المتابعة والمطابقة، وتترجم في منح التأشيرات القانونية، التي يجب على الأمر بالصرف الحصول عليها قبل القيام بأي عملية، فهي تعد شرط مسبق لصحة قبول النفقات الملتزم بها.

يعد المراقب المالي والمحاسب العمومي من بين الأجهزة المكلفة قانوناً، ومن أهم الأعوان المكلفين بالرقابة على تنفيذ ميزانية الولاية، حيث يكمن دورهم الأساسي في ضمان المشروعية ودقة الحسابات، وبسبب كثرة الإجراءات اللازمة للقيام بعملية النفقات يبرر بطء نشاط الجماعات الإقليمية، إلا أنها ضرورية لتحقيق الغرض والتطبيق الصحيح للميزانية (2). ومن يتم التطرق إلى المراقب المالي (أولاً)، ثم بعده المحاسب العمومي (ثانياً).

### أولاً: المراقب المالي

#### أ- مفهوم المراقب المالي

وهو شخص معين من طرف وزير المالية، من بين الموظفين العاملين في المديرية العامة للميزانية، حسب الكيفيات والشروط القانونية المنصوص عليها في المرسوم التنفيذي رقم 92-117 المؤرخ في 14/03/1992 الذي يحدد قائمة المناصب العليا في المصالح التابعة للمديرية التابعة للميزانية وتصنيفها وشروط التعيين فيها.

ويمارس الرقابة المسبقة على النفقات في الولاية؛ فالمراقب المالي هو موظف بمديرية المراقبة المالية، وهو يشكل أحد أهم أعوان الرقابة السابقة على نفقات الولاية.

<sup>1</sup>- محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987، ص 102.

<sup>2</sup>- عبد الحكيم برايز، عبد الرحمان بن حامة، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2010، ص 05.

ومن خلال المادة 02/04 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414، يعد المراقب المالي عوناً من الأعوان المكلفين بالرقابة القبلية على تنفيذ النفقات العمومية (1).

### ب- شروط التعيين

إضافة إلى ما جاء في المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ولاسيما فيما جاء في نص المادة 11 منه: " يعين المراقب المالي بقرار من الوزير المكلف بالمالية من بين:

رؤساء المفتشية المحللين المركزيين للميزانية وهم " المتصرفين المستشارين الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية، المفتشين المحللين للميزانية الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية، المتصرفين الرئيسيين الذين يثبتون خمس (05) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية، أو ثماني (08) سنوات من الأقدمية بإدارة الميزانية، المفتشين المحللين الرئيسيين للميزانية: الذين يثبتون سبع (07) سنوات من الخدمة الفعلية بإدارة الميزانية، المفتشين المحللين للميزانية والمتصرفين الذين يثبتون عشر (10) سنوات من الخدمة الفعلية بهذه الصفة بإدارة الميزانية".

وزيادة على ما تم ذكره من شروط، فإنه يخصص التعيين في منصب المراقب المالي للموظفين الحائزين على الأقل شهادة ليسانس في التعليم العالي أو شهادة معادلة لها، حيث أنه يصنف المراقب المالي ويدفع راتبه إستناداً إلى الوظيفة العليا في الدولة لمسؤول المصالح الخارجية للدولة على مستوى الولاية (2).

<sup>1</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المؤرخ في 14 نوفمبر 1992، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات التي يلتزم بها، ج ر ع 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374.

<sup>2</sup>- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 11-381 المؤرخ في 21 نوفمبر 2011، المتعلق بمصالح المراقبة المالية، ج ر ع 64، الصادرة في 27 نوفمبر 2011.

## ج- المهام المكلف بها

حسب المادة 23 من المرسوم التنفيذي 92-414 المتعلق بالرقابة السابقة على النفقات، فإن المراقب المالي يقوم بمسك سجلات تدوين التأشير والرفض، ويمسك محاسبة الإلتزامات بالنفقات، ويمسك محاسبة التعداد الميزانياتي.

وعليه فالمراقب المالي خلال مراقبته لميزانية التسيير، يقوم بالتأشير على مراقبة ملفات المستخدمين، ومصاريف المستخدمين، ومراقبة نفقات تسيير المصالح، وضبط محاسبة المناصب المالية، ويرسل المراقب المالي إلى الوزير المكلف بالمالية الوضعيات الدورية قصد إعلام المصالح المختصة بتطوير الإلتزام بالنفقات وبالتعداد الميزانياتي.

لكن من أجل تنفيذ رقابة المراقب المالي على ميزانية الولاية، تقضي المادة 14 من المرسوم التنفيذي 92-414 على أنه يتم دراسة وفحص ملفات الإلتزام محل الرقابة في أجل عشرة (10) أيام، غير أنه يمكن أن تمتد هذه المدة إلى 20 يوما، عندما تطلب الملفات دراسة معمقة (1).

وحددت المادة 16 من المرسوم نفسه تاريخ غلق التزامات نفقات التسيير يوم 10 ديسمبر، ويمدد هذا التاريخ إلى 20 ديسمبر من السنة نفسها للنفقات العمومية الخاصة بالتجهيز، والإستثمار، والنفقات التي تصرف بواسطة الإدارة المباشرة، وجدول الأجر للمستخدمين المؤقتين.

## د- العناصر الخاضعة لرقابة المراقب المالي

لا تكون المشاريع والتصرفات المالية محل تأشيرة المراقب المالي، إلا بعد فحص جملة من العناصر الآتية (2)، من حيث الصفة القانونية للأمر بالصرف، وتطابق الإلتزام

<sup>1</sup>- المرسوم التنفيذي رقم 92-414، المتعلق بالرقابة السابقة للنفقات المعدل.

<sup>2</sup>- راجع المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل.

بالنفقة مع القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل ومراعاة توافر الإعتمادات المالية المرخص بها والإعتماد المالي والتخصيص القانوني للنفقة، وفحص مدى مطابقة مبلغ الإلتزام للعناصر المبينة للوثيقة المرفقة، وضرورة توافر التأشيرات أو الآراء المسبقة من طرف السلطات الإدارية المؤهلة لذلك وفق النص القانوني.

فالمراقب المالي له حماية قانونية، من جميع أشكال الضغوطات التي تقع عليهم عند ممارسة مهامهم، والغاية من ذلك الوقاية من التجاوزات المالية وتطبيق القانون والتنظيمات المتعلقة بالرقابة المالية، فهذه الرقابة الوقائية تمكن من تحديد الخطأ قبل وقوعه، وتنبيه الأمر بالصرف سعياً لتصحيحه.

#### هـ- الآثار القانونية المترتبة على رقابة المراقب المالي

إذا استوفت جميع الشروط القانونية، فعلى المراقب المالي أن يؤشر على الوثيقة المثبتة للإلتزام بالنفقة، وذلك:

#### 1- منح التأشيرة

يقوم المراقب المالي في حالة ما إذا توافرت جميع الشروط المطابقة لتنفيذ الإلتزام بالنفقة بوضع التأشيرة على بطاقة الإلتزام وعلى الوثائق الإثباتية، كما تخضع أيضا بعض مشاريع القرارات المتضمنة إلتزاما بالنفقات قبل التوقيع عليها لتأشيرة المراقب المالي، وهي كالاتي (1):

مشاريع قرارات التعيين والترسيم والقرارات التي تخص الحياة المهنية ومستوى المرتبات للمستخدمين، باستثناء الترقية في الدرجة، مشاريع الجداول الإسمية التي تعد عند قفل كل سنة مالية، كل إلتزام مدعم بسند الطلب أو الفاتورة الشكلية عندما لا يتعدى المبلغ المستوى المحدد لإبرام الصفقة العمومية.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 05، المرجع السابق.

## 2- رفض منح التأشيرة

كل إلترام غير قانوني وغير مطابق للتنظيم يكون موضوع رفض مؤقت أو نهائي حسب الحالة، كما ينبغي أن تستوفي مذكرة الرفض كل الملاحظات والمراجع التي استند عليها الرفض وينقسم إلى حالتين هما (1):

حالة الرفض المؤقت: يكون الرفض المؤقت في الحالات الآتية (2)، عند اقتراح إلترام بنفقة مشوب بمخالفة لتنظيم المعمول به مع إمكانية التصحيح، أو عند غياب أو نقص الوثائق الإثباتية المطلوبة قانوناً، أو عند نسيان إحدى البيانات في الوثائق الإثباتية؛ حالة الرفض النهائي: يكون الرفض النهائي في الحالات الآتية (3)، عند عدم مطابقة الإلترام بالنفقة ومخالفة القوانين والتنظيم المعمول به، أو عند عدم توفر الإعتمادات أو المناصب المالية، أو عند عدم إحترام الأمر بالصرف ملاحظات وإقتراحات المراقب المالي المدونة في مذكرة الرفض المؤقت.

يجب على المراقب المالي، في حالة الرفض النهائي، أن يرسل نسخة من ملف الرفض إلى الوزير المكلف بالميزانية، مرفقاً بتقرير. وفي حالة التغاضي، يلزم المراقب المالي بصرف النظر عن رفض دفع النفقة، ويقوم به الأمر بالصرف عن طريق قرار معلل ويجب عليه أن يعلم وزير المالية (4).

<sup>1</sup>-ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014، ص86.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل.

<sup>3</sup>-أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل.

<sup>4</sup>-أنظر المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-374، تعدل أحكام المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 92-414 المعدل.

## ثانياً: المحاسب العمومي

## أ- مفهوم المحاسب العمومي

يعد محاسباً عمومياً، كل شخص معين بمقتضى قرار وزاري صادر عن الوزير المكلف بالمالية، وفقاً للمادة 33 من قانون 90-21، فإنه يقوم بالعمليات الآتية<sup>(1)</sup>، تحصيل الإيرادات ودفع النفقات، وضمان حراسة الأموال، أو السندات، أو القيم، أو الأشياء، أو المواد المكلف بحفظها، وتداول الأموال والسندات والقيم والممتلكات والعائدات والمواد، وحركة حسابات الموجودات.

إن الرقابة الموكلة إلى المحاسب العمومي تدخل ضمن سياسة عدم التركيز، وتنصب على المرحلة الأخيرة التي تمر بها عملية الصرف، وهي مرحلة الدفع، حيث منح القانون المحاسب العمومي سلطة ممارسة الرقابة على الأمر بالصرف من أجل التحقق من مدى شرعيته للنفقات.

ويتم تعيينه من طرف الوزير المكلف بالمالية الذي يخضع لسلطته جميع المحاسبين العموميين<sup>(2)</sup>.

## ب- تصنيفات المحاسب العمومي

تنص المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313 على أنه: "يكون المحاسبون العموميون إما رئيسيين أو ثانويين ويتصرفون بصفة مخصص أو مفوض"<sup>(3)</sup> وتجدر الإشارة أن المحاسبين العموميين الرئيسيين هم المكلفون بتنفيذ العمليات المالية الخاصة بالأمرين بالصرف الرئيسيين<sup>(4)</sup> والمحاسبون العموميون الرئيسيون هم

<sup>1</sup>- المادة 33 من القانون رقم 90-21، المؤرخ في 15 غشت 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ع 35.

<sup>2</sup>- المادة 34، المرجع نفسه.

<sup>3</sup>- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313، المؤرخ في 07 سبتمبر 1991، الذي يحدد إجراءات المحاسبة التي يمسكها الآمرون بالصرف والمحاسبون العموميون وكيفيةها ومحتواها، ج ر ع 43.

<sup>4</sup>- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، (د، ط)، دار الكتاب الحديث، القاهرة، مصر، 2009، ص 141.

التابعون للدولة والحاملون لصفة (1)، كالعون المحاسب المركزي للخزينة، وأمين الخزينة الرئيسي.

أما بالنسبة للولاية، فإن أمين خزينة الولاية، هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية الولاية؛ في حين أن أمين خزينة البلدية، هو المحاسب العمومي الرئيسي لميزانية البلدية (2).

أما المحاسبون العموميون الثانويين، فهم أولئك الذين يتولى المحاسبون الرئيسيون جميع عملياتهم المحاسبية، ولا يكلفون أمام قابض الحسابات، أي أنهم لا يقدمون حسابات تسييرهم فالمحاسبون العموميون الثانويين هم الذين يتصفون بالآتي (3)، قابضو الضرائب، وقابضو الجمارك، وقابضو أملاك الدولة، ومحافظو الرهون، وأمناء خزينة البلدية، وأمناء قطاعات الصحة والمراكز، وقابضو البريد والمواصلات.

### ج- المهام المكلف بها:

يقوم بتركيز العمليات المحاسبية التي يجريها المحاسبون الثانويون التابعون له تنفيذ الإيرادات والنفقات كميزانية الدولة على المستوى المحلي، ويتكفل بتوزيع المعاشات على مستوى ولايته، كما يتولى تنفيذ ميزانية الولاية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التي يسودها تداول الأموال، والقيم والسندات ودراستها ويقوم بحسابات أرصدة الخزينة والحافطة على الأوراق الثبوتية الخاصة بالعمليات التي يجريها (4).

<sup>1</sup>-أنظر المادة 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313.

<sup>2</sup>-خوخة عدو، إلياس قدور، ميزانية البلدية ودورها في التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2012، ص23.

<sup>3</sup>-أنظر المواد 32،33 من المرسوم التنفيذي رقم 91-313.

<sup>4</sup>-عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، -دراسة حالة-، نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة ماجستير، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، كلية العلوم الاقتصادية، قسم الإقتصاد، 2011-2012، ص 46.

## د-العناصر الخاضعة لرقابة المحاسب العمومي

تتعدد رقابة المحاسب العمومي، فهي رقابة موائية للرقابة التي يقوم بها المراقب المالي، فله قبل التكفل بسندات الإيرادات التي يصدرها الأمر بالصرف، أن يتحقق من الأمر بالصرف مرخص له بموجب القوانين والأنظمة بتحصيل الإيرادات، ومراقبة صحة إلغاءات سندات الإيرادات والتسويات وكذا عناصر الخصم التي يتوفر عليها، ودفع النفقات أو تحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم، وإعداد حساب التسيير بعد قفل السنة المالية في 31 ديسمبر، الذي يتضمن مقدار الإعتمادات المسجلة في الميزانية ومقدار المبالغ المالية المنفقة، ثم يرسلها إلى وزير المالية كذلك إلى مجلس المحاسبة في الآجال المحددة قانوناً، وهذا ما أكدته المادة 60 من الأمر 95-20 المتعلق بالمجلس المحاسبة حيث تنص على أنه: "يتضمن على كل محاسب عمومي أن يودع حسابه عن التسيير لدى كتابة ضبط مجلس المحاسبة" (1).

## هـ-الآثار القانونية المترتبة على رقابة المحاسب العمومي

يقوم المحاسب العمومي بعد التحقق من توفر جميع الشروط الواردة في المادة 36 من قانون المحاسبة العمومية بمنح التأشير على دفع النفقة لإبراء الدين العمومي، وعليه الإلتزام بدفع النفقات أو بتحصيل الإيرادات ضمن الآجال المحددة عن طريق التنظيم، حيث يقوم في آجال أقصاه 10 أيام من تاريخ إستلام أوامر الصرف بدفع النفقة (2).

وتجدر الإشارة إلى أنه وعلى عكس المراقب المالي، لم يلزم المشرع المحاسب العمومي كما سبق لنا ذكره، بتعليق قرار رفضه على المشاريع والإلتزامات الصادرة من الأمر بالصرف.

1-أنظر المادة 60 من الأمر رقم 95-20، المؤرخ في 17 يوليو سنة 1995، المتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 93، المعدل والمتمم بالأمر رقم 10-02، المؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر ع 50، الصادرة في أول سبتمبر 2010.

2-أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المؤرخ في 06 فبراير 1993، المحدد آجال دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعقدة، ج ر ع 09.

وخشية من عرقلة النشاط الإداري وإبراء ذمة الإدارة من الديون، فإن المشرع الجزائري منح للأمر بالصرف وسيلة قانونية مهمة للوقوف ضد رفض المحاسب العمومي لمنح تأشيرة النفقة والمتمثلة في آلية التسخير.

### الفرع الثاني: الأجهزة المكلفة بالرقابة اللاحقة على مالية الولاية

تأتي الرقابة البعدية أو اللاحقة بعد تنفيذ التصرفات المالية واتخاذ القرارات بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات، وتعد الرقابة البعدية أكثر أهمية من بين أنواع الرقابة المالية، لأنه في الواقع فإن الرقابة الفعلية لميزانية لجماعات المحلية لا تتم إلا بمناسبة الإطلاع على الحساب الإداري، وتتميز هذه الرقابة عن الرقابة القبلية التي سبق وأن تم التطرق إليها لكونها رقابة ردعية أي تكون متبوعة بجزاء توقعه السلطات المختصة على المخالفين من الأمرين بالصرف الرئيسيين، والمحاسبين العموميين الرئيسيين، المكلفين بتنفيذ ميزانية الولاية" الميزانية الأولية، الميزانية الإضافية"، وبواسطتها يتم تحديد الأضرار التي لحقت بالولاية من جراء الاختلاسات وتبديد المال العام، خاصة في مجال الصفقات العمومية، في ظل انعدام الشفافية والمساواة عند إبرام الصفقات العمومية.

وتمكن الرقابة البعدية من تقييم السياسات العمومية، بهدف البحث عن مدى تحقيق ميزانية الولاية للأهداف الإقتصادية، المالية والإجتماعية المسطرة، من خلال إنجاز دراسات للتحاليل المالية والإقتصادية لتقدير فعالية التسيير ونجاعته.

وحتى تتم هذه الرقابة وتكون لها النجاعة اللازمة، يجب أن تتوفر لدى فرق المفتشية العامة للمالية ومجلس المحاسبة الوسائل البشرية والمادية والتقنية اللازمة التي تمكنها من أداء مهامها بصورة سلمية وفعالة، باعتبار هذه الرقابة ردعية وليست وقائية،

وسيتم تناول هيئات أو أجهزة مستقلة تتمثل في المفتشية العامة للمالية (أولاً)، مجلس المحاسبة (ثانياً)، وذلك من أجل المحافظة على المال العام (1).

### أولاً: المفتشية العامة للمالية

#### أ- تعريف المفتشية العامة للمالية

تعد المفتشية العامة للمالية جهاز رقابي دائم، تم إنشائه بموجب المرسوم التنفيذي رقم 80-53، حيث نصت المادة الأولى منه على أنه: " تراقب المفتشية العامة للمالية التسيير المالي والحسابي في مصالح الدولة والجماعات اللامركزية" (2).

#### ب- هياكل المفتشية العامة للمالية

تمارس المفتشية العامة للمالية مهامها تحت سلطة وزير المالية وتضم الهياكل الآتية (3):

#### 1- الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية

وتضم كل من هياكل عملية لرقابة والتدقيق والتقييم، يديرها مراقبون عامون للمالية، ويبلغ عددهم أربع 04 مراقبين، توكل لهم مهام الرقابة والتدقيق والتقييم المنوطة بالمفتشية العامة للمالية، إضافة إلى وحدات عملية يديرها كل من مديرو البعثات المحدد عددهم بعشرين 20 مديراً، ويمارسون المهام الموكلة لهم تحت إشراف المراقبين العاملين التابعين لسلطتهم، ومكلفون بالتفتيش محدد عددهم بثلاثين 30 مفتشاً، يمارسون عملية الرقابة الموكلة إليهم تحت إدارة مدير البعثات. يضاف إليهم هياكل الدراسات والتفتيش والإدارة والتسيير:

1- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999، ص86.

2- المرسوم التنفيذي رقم 80-53 المؤرخ في 01 مارس 1980، المتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 10، الصادرة في 04 مارس 1980، المعدل والمتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، ج ر ع 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

3- أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273، المؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50.

وتتشكل من مديرية البرامج والتحليل والتلخيص، ومديرية المناهج والتقييم والإعلام الآلي ومديرية إدارة الوسائل.

## 2- الهياكل الجهوية للمفتشية العامة للمالية

وتضم كل من مديريات جهوية يبلغ عددهم عشرة (10) مديريات، ومنها المديرية الجهوية، أين تتولى المديريات الجهوية تنفيذ البرامج السنوية للمفتشية العامة للمالية، في مجال الرقابة والتقييم على الصعيد المحلي. وتتم عملية المراقبة إما إستنادا إلى الوثائق والمستندات أو في عين المكان في شكل بعثات تحت سلطة رئيس المفتشية العامة (1).

## ج- صلاحيات المفتشية العامة للمالية

خول القانون للمفتشية العامة للمالية صلاحيات واسعة قصد التحقيق من كيفية إدارة وإستغلال الأموال العمومية وبالتالي لها (2) صلاحية القيام بعملية فحص ومراجعة وتدقيق البيانات المالية لمختلف العمليات التي قامت بها الإدارة، كما لها التحقق من مدى تطبيق وإحترام القواعد القانونية والتنظيمية المعمول بها، خاصة القانون المتعلق بالمحاسبة العمومية، ولها التحقق من أساليب إستعمال وإستغلال الموارد العامة ومدى توفر الشروط الموضوعية، وأبضا التحقق من أن تنفيذ الميزانية قد تم في ظل احترام القانون بوجه عام، وفي إطار الترخيص الممنوح، ولها فحص السجلات المحاسبية قصد اكتشاف الأخطاء والمخالفات المالية، كما تتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المالية أو تغييرات تخصيصها، وتعمل على التقييم الإقتصادي والمالي لنشاط شامل أو قطاعي أو فرعي أو لكيان إقتصادي، إلى جانب إعداد تقرير سنوي يتعلق بنشاطها وكل المعايينات التي قامت بها والإقتراحات المقدمة التي من شأنها تحسين طريقة العمل، ثم يرسل التقرير إلى وزير المالية خلال الثلاثي الأول من السنة الموالية التي أعد لخصوصها.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

<sup>2</sup>-أنظر المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 08-273.

## د- الآثار القانونية المترتبة على رقابة المفتشية العامة للمالية

ترمي نتائج رقابة المفتشية العامة للمالية إما للوصول إلى نتائج إيجابية تخلو من أي نقائص وإختلالات مالية، أو إلى نتائج سلبية، وفي هذه الحالة تطلب المفتشية العامة للمالية عن طريق أعاونها من الهيئة المراقبة المتمثلة في المحاسب العمومي القيام بضبط هذه المحاسبة وإعادة ترتيبها.

وبعد إتمام المهمة الرقابية، تعد المفتشية العامة للمالية عن طريق أعاونها تقرير أساسي يتضمن إقتراحاتهم في مجال تسيير الهيئة الخاضعة للرقابة.

ومنه تحرر التقارير الناتجة عن رقابة المفتشية العامة للمالية حاصل عام بالتقريب في شكل جدول يتكون من ثلاث خانات أو أربعة خانات، إذا كان للمحاسب العمومي الخاضع للتفتيش رئيسا إداريا (1).

## ثانيا: مجلس المحاسبة:

## أ- تعريف مجلس المحاسبة

يعد هيئة عمومية دستورية عليا، مهمته الرقابة البعدية لأموال الدولة والجماعات الإقليمية والمرافق العمومية، يتمتع بالإستقلالية المالية والإدارية، كما يعد جهازا قضائيا له سلطة العقوبات على المرتكبين للمخالفات في المجال المالي للجماعات الإقليمية، لذا فهو يتمتع باختصاصات وصلاحيات إدارية قضائية لممارسة المهام الموكلة إليه (2).

<sup>1</sup>- محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012، ص222.

<sup>2</sup>- أنظر المادة 02 من الأمر رقم 95-20، معدل ومتمم بموجب الأمر رقم 10-02.

## ب-تشكيلة وهيكل مجلس المحاسبة

## 1-تشكيلة مجلس المحاسبة:

يتكون حسب المادة 38 من الأمر رقم 95-20 من الأعضاء والقضاة الآتي ذكرهم<sup>(1)</sup> من رئيس مجلس المحاسبة، نائب الرئيس، رؤساء الغرف، رؤساء الفروع، المستشارون، المحاسبون، ومن جهة أخرى: الناظر العام، الناظر المساعد.

## 2-هيكل مجلس المحاسبة

حيث تتمثل في الغرف، إذ تتكون من ثمانية 08 غرف إختصاص وطني بحيث تتولى رقابة الحسابات والتسيير المالي للوزارات، وتسعة (09) غرف ذات إختصاص إقليمي تتولى رقابة مالية الجماعات الإقليمية، ومن النظارة العامة التي يشرف على دورها ناظر عام إلى جانب عدد محدد من مساعديه، وكذلك من كتابة الضبط تتكون من كاتب ضبط تحت سلطة رئيس مجلس المحاسبة، يضاف إليها المصالح التقنية والإدارية، والتي تشمل أيضا على أقسام تقنية ومصالح إدارية، حيث تكلف الأقسام التقنية بتقديم الدعم الضروري للقيام بمهام مجلس المحاسبة وتحسين أدائه، ويمكنها أن تشارك في عمليات التدقيق والتحقق والتقييم، وتكلف المصالح الإدارية بتسيير مالية مجلس المحاسبة ومستخدميه ووسائله المادية.

## ج-صلاحيات مجلس المحاسبة

تتنوع صلاحيات مجلس المحاسبة بين صلاحيات قضائية، وصلاحيات إدارية، يتم تناولها على النحو الآتي:

<sup>1</sup>-أنظر المادة 38 من الأمر رقم 95-20 المعدل والمتمم.

**1-الصلاحيات القضائية**

يمارس بصفته هيئة قضائية الإختصاصات الآتية، تتمثل في مراجعة الحسابات الإدارية، التي يقدمها الآمرون بالصرف التابعون للمجموعات العمومية ويختتمها بواسطة التصريح بالتطابق، وتصفية حسابات المحاسبين العموميين ويوافق على حسابات محاسبي المؤسسات الإشتراكية، كما يفصل في المسؤولية المالية للمحاسبين العموميين المشكوك في عملية تسييرهم، ويقوم بالتصريح بجميع التسييرات الفعلية ويصنفها، ويقوم أيضا بإعداد تقرير سنوي عن كل المخالفات التي اكتشفها، ويقدم إقتراح حولها للقضاء عليها مستقبلا، ثم يرسله إلى رئيس الجمهورية أو السلطة التشريعية أو الإثنين معا (1).

**2-الصلاحيات الإدارية**

يختص مجلس المحاسبة برقابة التسيير المالي لمصالح الدولة والجماعات الإقليمية والهيئات العمومية، إذ يمارس صلاحياته الإدارية من خلال مراقبة حسن إستعمال الموارد والأموال من طرف الهيئات المحلية، ويقيم نوعية تسييرها، من حيث الفعالية في الأداء والنجاعة والإقتصاد.

**د-الآثار القانونية المترتبة على رقابة مجلس المحاسبة**

عند رقابة مجلس المحاسبة للميزانية المحلية لتنترب عليها عدة نتائج سواء على المحاسب العمومي أو على الأمر بالصرف.

**1-نتائج الرقابة على نشاطات المحاسب العمومي**

إنطلاقا من عمل المقرر يمكن لمجلس المحاسبة إتخاذ إحدى النوعين من المقررات هما القرار المؤقت، والقرار النهائي.

<sup>1</sup>-كريمة ربحي، زهية بركان، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مداخلة أقيمت بمناسبة الملتقى الدولي حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية في ضوء التحولات، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البلدة، 2002، ص42.

## 2- نتائج الرقابة على نشاطات الأمر بالصرف

تنقسم رقابة مجلس المحاسبة على نشاطات الأمر بالصرف إلى الرقابة على الإنضباط، هنا يجب التمييز بين حالتين، حالة قيام المسؤولية الكاملة، حيث تقوم مسؤولية الأمر بالصرف الكاملة في حالة مخالفته للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، حيث يعاقب بغرامة مالية<sup>(1)</sup>، أما حالة الإعفاء الكلي عن المسؤولية، إذا توجه الأمر بالصرف بأمر كتابي لمجلس المحاسبة؛ والرقابة على نوعية التسيير، إذ يقوم بإعداد تقارير تحتوي على المعايينات والملاحظات والتقييمات وترسل هذه التقارير إلى مسؤولي الجماعات الإقليمية أو سلطاتهم الوصية أو السلمية، لتسمح لهم بتقديم إجاباتهم وملاحظاتهم في الأجل التي يحددها لهم المجلس.

<sup>1</sup>-أنظر المادة 91 من الأمر رقم 10-02 المعدل للأمر 95-20.

## المطلب الثاني: الحلول المالي والإعانات المالية

يتم التطرق في هذا المطلب إلى الحلول المالي في (الفرع الأول)، والإعانات المالية في (الفرع الثاني).

### الفرع الأول: الحلول المالي

يمارس الوالي سلطة الحلول المالي في حالتي عدم التصويت على الميزانية، وحالة العجز في تنفيذ الميزانية؛ وهو ما يتم التطرق إليه.

#### أولاً: حالة عدم التصويت على الميزانية

عندما لا يصوت على مشروع الميزانية بسبب حدوث إختلال داخل المجلس الشعبي الولائي، فإن الوالي يقوم وبصفة إستثنائية باستدعاء المجلس الشعبي الولائي في دورة غير عادية للمصادقة عليه.

وفي حالة عدم توصل هذه الدورة إلى المصادقة على مشروع الميزانية، فعلى الوالي تبليغ الوزير المكلف بالداخلية، الذي يتخذ التدابير اللازمة لضبطها<sup>(1)</sup>.

#### ثانياً: حالة عجز في تنفيذ الميزانية

هذه الحالة يتم الحلول فيها من طرف وزير الداخلية، وذلك عندما يترتب عن تنفيذ ميزانية الولاية عجز ولم يم رئيس المجلس الشعبي الولائي باتخاذ جميع التدابير اللازمة لامتناعه وضمان التوازن الصارم للميزانية الإضافية للسنة الموالية، في هذه الحالة يتولى الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالمالية اللذان يمكنهما الإذن بامتناع العجز على مدى سنتين ماليتين أو أكثر<sup>(2)</sup>.

<sup>1</sup>- المادة 168 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

<sup>2</sup>- المادة 169 من القانون 07-12 المتعلق بالولاية.

**الفرع الثاني: الإعانات المالية**

الإعانات المالية هي تلك المساعدات التي تمنحها الدولة للجماعات المحلية دون إلزامها بردها، وتهدف من خلالها إلى إحداث نوع من التوازن، وعليه فإن الحرية المحلية في التسيير تقتضي الحرية في الإختيار ولا تتحقق هذه في ظل موارد مالية كافية، وفي حال تلقي الولاية إعانات مالية من السلطة فإن هذه الإعانات قد تكون إعانات تخصيصية وأخرى غير تخصيصية (1).

وتتوفر الولاية على إعانات مالية من خلال:

**أولاً: صندوق تضامن الجماعات المحلية**

لإعانة توازن الولايات التي تواجه وضعية مالية صعبة غير متوقعة، أو لتغطية النفقات الإجبارية كألوية.

**ثانياً: صندوق ضمان الجماعات المحلية**

لتعويض ناقص قيمة الإيرادات الجبائية بالنسبة للمبلغ المتوقع تحصيله من هذه الإيرادات، ثم يدفع الرصيد الدائن من السنة المالية إلى صندوق ضمان الجماعات المحلية، هذا ويمول الصندوق من المساهمات الإجبارية للجماعات المحلية (2).

ويمكن الإشارة في الأخير أن هناك تعاون مشترك بين الولايات، قصد التهيئة المشتركة لأقاليمها أو تسيير أو ضمان مرفق.

<sup>1</sup>-نورة غيدي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2014-2015، ص82.

<sup>2</sup>-المرجع نفسه، ص 40.

## الخاتمة :

إن النظرية العامة في التنظيم الإداري اللامركزي تقوم أساسا على توزيع الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية في العاصمة وبين المجموعات المحلية في الأقاليم، بحيث تتمتع هذه الأخيرة بالشخصية المعنوية المستقلة، مع خضوعها لرقابة الحكومة المركزية.

ففي هذا النظام، تتمتع السلطة المحلية بقدر من الإستقلال في ممارسة إختصاصاتها، فتحفظ الإدارة المركزية بإدارة بعض المرافق العامة، وتمنح الأشخاص المعنوية المحلية سلطة تمثيلها في إدارة الشؤون المحلية.

فقد أولى المشرع الولاية إهتماما كبيرا، من خلال النص عليها في مختلف الدساتير، وإختلف تعريفها بإختلاف النظام السياسي الذي تبناه في كل مرحلة. كما تطرق لتعريفها في مختلف قوانين متعلقة بالولاية، وفي كل مرحلة حاول المشرع تغطية النقاش الموجود في المرحلة التي سبقته، وباعتبارها وحدة أساسية في الإدارة المحلية أخضعها لنظام معين في إحداثها حيث تمتاز بخصائص متعددة، وتطورت هذه الخصائص بتطورها التاريخي.

فالوالي كقاعدة عامة، هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية، ومجال تمثيله للدولة شامل لكل المصالح الخارجية للدولة والهيئات والمؤسسات المحلية، وكذا البلديات.

ومن خلال دراسة هذا الفصل، تناولت كيفية تعيين الوالي، وذلك وفق شروط قانونية عامة وخاصة الواجب توافرها للترشح لهذا المنصب، حيث لاحظت تبعيته المفرطة للسلطة المركزية من لحظة تعيينه إلى غاية إنهاء مهامه، لأن الإختصاص الأصيل في ذلك يعود لرئيس الجمهورية.

كما عرفت التجربة الجزائرية في إطار النظام القانوني لمجلس الولاية عدة مراحل وتحولات، وذلك بدءا من صدور أول قانون لها سنة 1969 إلى غاية آخر قانون سنة

2012، وأكدت مختلف النصوص المحددة له بإلزامية تفعيل هذا المجلس، باعتباره هيئة ثانية على مستوى الولاية، ناهيك عن مختلف التغييرات التي طرأت على هذا المجلس من مجلس تنفيذي ولائي إلى مجلس تنفيذي ولائي موسع في إطار الثورة الزراعية، وصولاً إلى مجلس الولاية، ولهذا المجلس علاقة مع الهيئات الأخرى المتواجدة على مستوى الولاية، وهذا ما أكدته مختلف النصوص القانونية. فعلاقته مع الوالي هي علاقة تنسيق وتعاون، لكونهما جهازين معينين وممثلين للحكومة على مستوى الولاية.

إن ضرورة المصلحة المتمثلة في حسن سير المرفق العام بإنتظام، مكنت في الكثير من الأحيان الوالي من القيام بتجاوز الهيئات الرقابية المكلفة بالرقابة السابقة عن طريق إصداره لأوامر التقاضي وأوامر التسخير، مما قلل من نجاعة الرقابة السابقة على مالية الولاية، ولضمان رقابة أخرى تكون أكثر صرامة من سابقتها تم إقرار الرقابة اللاحقة على مالية الولاية.

ففي مجال الرقابة القبلية نلاحظ وبوضوح الدور الفعال الذي يلعبه كل من المراقب المالي والمحاسب العمومي في الحرص على تسيير أموال الدولة والجماعات الإقليمية من حيث تطبيق هذا النوع من الرقابة القبلية، إلا أن سلطة الأمر بالصرف تبقى حاسمة لموقف المراقب المالي والمحاسب العمومي خاصة في ظل هذه الفترة أين تعرف الدولة تراجعاً في أسعار البترول وتراجع قيمة العملة زيادة على الأوضاع الاقتصادية العامة الراهنة للبلاد.

أما من جهة الرقابة البعدية على أموال الدولة بصفة عامة وأموال الجماعات الإقليمية بصفة خاصة تبقى هذه الرقابة من أهم المراحل الرقابية على التنفيذ السليم للمالية المحلية، حيث تعتبر المفتشية العامة للمالية من بين الأجهزة الرقابية التي تتميز بالأهمية البالغة، حيث لا يمكن الإستغناء عن الدور الذي تقوم به في مجال المراقبة، حيث ينحصر دورها الرقابي في إعداد التقارير، إلا أنه لا يوجد تناسق بينها وبين مجلس المحاسبة لتنشيط العجلة الرقابية، حيث يعتبر مجلس المحاسبة أيضاً هيئة رقابية إدارية ومحاسبية

وقضائية في الوقت نفسه، إذ هي هيئة دستورية تقوم برقابة إصلحية تهدف إلى تحقيق التسيير المالي والمحاسبي الأمتل وضمان المحافظة على أموال الدولة والجماعات الإقليمية.

الدور الكبير للوالي وصلحياته الكبيرة تجعله الحلقة الأهم في وضع وتنفيذ البرامج الولائية وبرامج التنمية مما يجعل الولاية تقترب أكثر لنظام عدم التركيز منها للامركزية.

ومع ذلك، فهناك جملة من النقائص، إرتأيت وضع إقتراحات بشأنها على النحو الآتي:

- ضرورة رفع الوعي لدى المواطنين لتتولد فيهم رغبة المشاركة لتسيير شؤون المحلية ليصل بهم الوعي والنضج إلى القدرة على إختيار الشخص المناسب ووضعه في الكيان المناسب لتغلب على المشاكل التي تعرقل سير المجتمع المحلي لأن الغرض من الإدارة المحلية هو تعزيز أنماط الإتصال بين الإدارة والمواطن،

- إنعدام إطار قانوني أو قانون أساسي خاص بسلك الولاية مما يضع الدارسين في عدة إشكالات من حيث دراسة شروط التعيين و كفييتها والمسار المهني للوالي باعتباره إطارا ساميا وحمائته مما قد يطالبه من تعسف من ناحية أخرى حصر تعيين الولاية من بين فئات المحددة التي غالبا ما تكون من موظفين عموميين وإن كان له ما يبرره، فإنه من الناحية الثانية هدر للكفاءات الوطنية لأنه يوجد إطارات وباحثين وخبراء وأساتذة جامعيين خارج هذه الفئات الخاصة بالتعيين فكيف يمكن تعيين وزراء من بين الخبرات والكفاءات الوطنية ولا يتم ذلك مع الوالي رغم أن الوزير أعلى منصب من الوالي،

- ضرورة إعادة التكريس الحقيقي والفعلي لمجلس الولاية، وكذا ضرورة تطوير وتعميق العلاقة بينه وبين الأجهزة المكونة للولاية، وذلك بخلق آليات ووسائل لتفعيلها،

- تخويل مجلس الولاية الإستقلالية في ممارسة مهامه أي لا يكون جهاز تابع للوالي،

-إنشاء فروع تابعة للمديريات التنفيذية الولائية على مستوى جميع البلديات وهذا بهدف تقريب الإدارة من المواطن،

-العمل على إيجاد توازن بين دور الوالي باعتباره ممثلا للجماعة المحلية، ودوره ك ممثل للدولة.

قائمة المصادر والمراجع:

أولاً: الكتب باللغة العربية:

- 1- إبراهيم بن داود، الرقابة المالية على النفقات العامة، (د، ط)، دار الكتاب الحديث، القاهرة، 2009.
- 2- جمال مطلق الذنبيات: الوجيز في القانون الإداري، الدار العلمية الدولية، عمان، الأردن، 2003.
- 3- حسين مصطفى حسين، المالية العامة، ط1، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عكنون، الجزائر، 1999.
- 4- طعيمة الجرف، القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية، القاهرة، دار النهضة العربية، 1978.
- 5- محمود إبراهيم الوالي، علم المالية العامة، ديوان المطبوعات الجامعية، 1987.
- 6- د. محمد الصغير بعلي:
- 1- قانون الإدارة المحلية الجزائرية، (د، ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 2- القانون الإداري-التنظيم الإداري-النشاط الإداري-، (د، ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013.
- 3- الولاية في القانون الإداري الجزائري، (د، ط)، دار العلوم للنشر والتوزيع، حي النصر، عنابة، الجزائر، 2014.
- 09- ناصر لباد:
- 1- الأساسي في القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار المجد للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 2- الوجيز في القانون الإداري، ط 2، دار المجد للنشر والتوزيع، سطيف، الجزائر، 2008.
- 3- القانون الإداري: التنظيم الإداري، الجزء الأول، الطبعة الثالثة، الجزائر، سنة 2005.

- 12- نسيم يخلف، الوافي في طرق التنفيذ، جسور للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، 2014.
- 13- سوزي عدلي ناشد، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة، الإيرادات العامة، الميزانية العامة)، (د ط)، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2009.
- 14- عادل بوعمران، البلدية في الجزائر، دار الهدى، عين مليلة، 2004.
- 15- عبد العزيز السيد الجوهري، الوظيفة العامة، دراسة مقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، 1985.
- 16- د. علاء الدين عيشي:
- 1- مدخل للقانون الإداري، التنظيم الإداري، (د، ط)، دار الهدى للنشر والتوزيع، ج 01، الجزائر، 2012.
- 2- مدخل للقانون الإداري، النشاط الإداري، ج 02، دار الهدى، 2010.
- 3- والي الولاية في التنظيم الإداري الجزائري، (د، ط)، دار الهدى للنشر والتوزيع، الجزائر، 2006.
- 19- د. عمار بوضياف:
- 1- الوجيز في القانون الإداري، طبعة 2، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية، الجزائر، 2007.
- 2- شرح قانون الولاية، قانون 07-12 المؤرخ في 21 فبراير 2012، (د، ط)، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 3- شرح قانون البلدية، الطبعة الثانية، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012.
- 22- د. عمار عوابدي:
- 1- مبدأ الديمقراطية الإدارية في الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية، ابن عكنون، الجزائر، 1981.
- 2- شرح قانون الولاية، دار جسور للنشر، الجزائر، 2012.
- 24- د. عمر وصفي عقيلي، الإدارة (أصول، أسس، مفاهيم)، دار زردان للنشر والتوزيع، الأردن، 1996.

25-فؤاد صالح، مبادئ القانون الإداري الجزائري.

ثانيا: الأطروحات والمذكرات الجامعية:

أ-أطروحات ورسائل الدكتوراه

1-محمد الصالح فنينش، الرقابة على تنفيذ النفقات العمومية في القانون الجزائري، رسالة من أجل نيل درجة الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2012.

2--سليمان محمد الطماوي، الضبط الإداري وحدوده، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة.

ب-المذكرات الجامعية:

1-مذكرات ماجستير:

1-حسين أمال: الوالي المنتدب في القانون الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، بن عكنون، الجزائر، 2002-2003.

2-ناصر ياسين، المراقب المالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014.

3-عباس عبد الحفيظ، تقييم فعالية النفقات العامة في ميزانية الجماعات المحلية، -دراسة حالة-، نفقات ولاية تلمسان وبلدية منصور، مذكرة ماجستير، كلية العلوم الإقتصادية، قسم الاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011-2012.

4-عبد الحميد بن عيشة، المبادئ العامة للتنظيم الإداري وتطبيقاتها في الإدارة المحلية في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، فرع إدارة ومالية، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2000-2001.

5-عبد الهادي بلفتح، المركز القانوني للوالي في ظل النظام الإداري الجزائري، مذكرة ماجستير في القانون العام، فرع المؤسسات السياسية والإدارية، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، الجزائر، 2010-2011.

06-علي محمد، مدى فعالية دور الجماعات المحلية في ظل التنظيم الإداري الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في قانون الإدارة المحلية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2011-2012.

## 2-مذكرات ماستر:

1-بوبكر ماضي، صورة الرقابة على الإدارة المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014.

2-حياة فدل، المركز القانوني للوالي في التشريع الجزائري، مذكرة مكملة من متطلبات نيل شهادة ماستر في الحقوق، تخصص قانون إداري، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2013-2014.

3-كاتية آيت لحاج، سميحة آيت وعلي، الجماعات المحلية والإستقلالية المالية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.

4-نورة غيدي، المركز القانوني للمجلس الشعبي الولائي، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، 2014-2015.

5-عبد الوهاب لعوجي، الرقابة الوصائية على الجماعات الإقليمية في الجزائر، مذكرة ماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم الحقوق، جامعة محمد بوضياف، المسيلة، الجزائر، 2014-2015.

6-عبد الحكيم برايز، عبد الرحمان بن حامة، الرقابة على تنفيذ ميزانية الجماعات المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر في الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2010.

7-عبد الرؤوف صالح: الرقابة على منتخبي المجلس الشعبي البلدي، مذكرة لنيل شهادة الماستر في القانون الإداري، جامعة بسكرة، الجزائر، 2014-2015.

8- صارة عثمانى، النظام القانونى للولاية فى الجزائر، مذكرة تخرج لنيل شهادة ماستر، القانون العام، تخصص الجماعات المحلية، تخصص الجماعات المحلية، جامعة مولاي الطاهر، سعيدة، الجزائر، 2017-2018.

9- توفيق حبارة، التنظيم القانونى للوالي فى ظل القانون 07-12، مذكرة لنيل شهادة الماستر، الميدان العلوم القانونية والإدارية، تخصص قانون إدارى، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرياح، ورقلة، الجزائر، 2012-2013.

10- خوخة عدو، إلیاس قدور، ميزانية البلدية ودورها فى التنمية المحلية، مذكرة لنيل شهادة الماستر فى الحقوق، شعبة القانون العام، تخصص قانون الجماعات المحلية والهيئات الإقليمية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، 2012.

#### المقالات:

1- محمد العجمى، موانع إصلاح الجماعات المحلية فى المغرب العربى مستقبل الماضى، مجلة الإجتهد القضائى، العدد السادس، جامعة خيضر محمد، بسكرة، الجزائر.

#### الندوات والملتقيات:

1- كريمة ربحى، زهية بركان، مراقبة ميزانية الجماعات المحلية، مداخلة أقيت بمناسبة الملتقى الدولى حول تسيير وتمويل الجماعات المحلية فى ضوء التحولات، كلية العلوم الإقتصادية وعلوم التسيير، جامعة سعد دحلب، البليدة، 2002.

#### النصوص القانونية

#### أ- الدساتير:

1- دستور الجزائر لسنة 1963 المؤرخ فى 10 سبتمبر 1963، ج ر ع 64، الصادرة فى 10 سبتمبر 1963.

2- أمر رقم 76-97 مؤرخ فى 22 نوفمبر 1976، يتضمن دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر ع 94، الصادرة فى 24 نوفمبر 1976.

3-مرسوم رئاسي رقم 89-18 مؤرخ في 28 فبراير 1989، يتعلق بنشر تعديل الدستور الموافق عليه في استفتاء 23 فبراير 1989، ج ر ع 09، الصادرة في 01 مارس 1989.

4-مرسوم رئاسي رقم 438/96 مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص الدستور المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996 يتضمن نص الدستور الجزائري، ج ر ع 76، الصادرة في 08 ديسمبر 1996، وبالقانون رقم 08-19 المؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج ر ع 63، بتاريخ 16 نوفمبر 2008، وبالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 ج ر ع 14، الصادرة في 07 مارس 2016، وبالقانون رقم 16-04 مؤرخ في 06 مارس 2016، المتضمن التعديل الدستوري-إستدراك-، ج ر ع 14، بتاريخ 07 مارس 2016.

#### ب-المراسيم الرئاسية

1-مرسوم رئاسي رقم 11-248 مؤرخ في 10 يوليو 2011، والمتضمن إنشاء لجنة وزارية مشتركة دائمة المصادقة على البذل وخصائصها غير تلك المستعملة في الجيش الشعبي الوطني.

2-المرسوم الرئاسي رقم 05-254 المؤرخ في 20 يوليو 2005، المتضمن حل مجالس شعبية بلدية بكل من ولايتي بجاية وتيزي وزو.

3-مرسوم رئاسي رقم 99-240، مؤرخ في 27 أكتوبر 1999، يتعلق بالتعيين في الوظائف المدنية والعسكرية للدولة، ج ر ع 76، الصادرة في 31 نوفمبر 1999.

4-مرسوم رئاسي رقم 92-44، مؤرخ في 09 فبراير 1992، يتضمن حالة الطوارئ، ج ر ع 10، الصادرة في 09 فبراير 1992.

5-مرسوم رئاسي رقم 90-228، مؤرخ في 28 يوليو 1990، يحدد كيفية منح المرتبات التي تطبق على العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة، ج ر ع 31، المعدل والمتمم بموجب المرسوم الرئاسي 02-322 المؤرخ في 13 غشت 2002، ج ر ع 69،

الصادرة في 20 غشت 2002، والمعدّل والمتمّم بالمرسوم الرئاسي رقم 07-305 المؤرخ في 29 سبتمبر 2007، ج ر ع 61، الصادرة في 30 سبتمبر 2007.

6-مرسوم رئاسي رقم 86-266 مؤرخ في 04 نوفمبر 1986، يتعلق بتنظيم الصندوق المشترك للجماعات المحلية، ج ر ع 45، الصادرة في 05 نوفمبر 1983.

7-مرسوم رئاسي رقم 83-594 مؤرخ في 29 أكتوبر 1983، يحدث بدلا خاصة يرتديها الولاية ورؤساء الدوائر، ج ر ع 45، الصادرة في 01 نوفمبر 1983، المعدّل والمتمّم بالمرسوم الرئاسي رقم 15-248 المؤرخ في 23 سبتمبر 2015، ج ر ع 51، الصادرة في 27 سبتمبر 2015.

8-مرسوم رئاسي رقم 83-617 مؤرخ في 31 أكتوبر 1983، يتعلق بهيئات تقاعد الإطارات السامية في الحزب والدولة، ج ر ع 46، الصادرة في 8 غشت 1983.

#### ج-القوانين العضوية:

1-قانون عضوي رقم 12-01 مؤرخ في 12 يناير 2012، يتعلق بنظام الإنتخابات، ج ر ع الأول، الصادرة في 14 يناير 2012، ملغى بالقانون العضوي رقم 16-10 المؤرخ في 25 غشت 2016، ج ر ع 50، الصادرة في 28 غشت 2016.

#### د-القوانين العادية

1-قانون رقم 12-07 مؤرخ في 22 فبراير 2012، يتعلق بالولاية، ج ر ع 12، الصادرة في 29 فبراير 2012.

2-قانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011، يتعلق بالبلدية، ج ر ع 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

3-قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمن قانون الإجراءات المدينة والإدارية، ج ر ع 21، الصادرة في 23 أبريل 2008.

4-قانون رقم 06-01 مؤرخ في 20 فبراير 2006، يتعلق بالوقاية والفساد ومكافحة، ج ر ع 14، الصادرة في 08 مارس 2006، المعدل والمتمم بالقانون رقم 11-15 المؤرخ في 02 غشت 2011، ج ر ع 44، الصادرة في 10 غشت 2011.

5-قانون رقم 90-08 مؤرخ في 11 أبريل 1990، يتعلق بالبلدية، ج ر ع 15، متمم بالأمر رقم 05-03 المؤرخ في 18 يوليو 2005، ج ر ع 70. (ملغى)

6-قانون رقم 90-09 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالولاية، ج ر ع 15، الصادرة في 11 أبريل 1990، متمم بالأمر رقم 05-04 المؤرخ في 18 يوليو 2005، ج ر ع 50، الصادرة في 19 يوليو 2005. (ملغى)

7-قانون رقم 90-21 مؤرخ في 07 أبريل 1990، يتعلق بالمحاسبة العمومية، ج ر ع 35، الصادرة في 15 غشت 1990.

8-قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ع 52، الصادرة في 02 ديسمبر 1990، معدل ومتمم بالقانون رقم 04-05 المؤرخ في 14 غشت 2004، ج ر ع 51.

9-قانون رقم 70-83، مؤرخ في 17 يونيو 1970، يتعلق بتنظيم وتسيير المجلس التنفيذي للولاية، ج ر ع 53، الصادرة في 19 يونيو 1970.

10-قانون رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، يتضمن القانون البلدي، ج ر ع 06، معدل ومتمم بالأمر 68-532 المؤرخ في 09 سبتمبر 1968، ج ر ع 82.

11-قانون رقم 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، يتضمن تمديد سريان التشريع المعمول به في 31 ديسمبر 1962، ج ر ع 02، الصادرة في 11 يناير 1963.

#### هـ-الأوامر

1-أمر رقم 06-03 مؤرخ في 15 يوليو 2006، يتضمن القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية، ج ر ع 46، الصادرة في 16 يوليو 2006.

- 2-أمر رقم 04-97 مؤرخ في 11 يناير 1997، يتعلق بالتصريح بالملكيات، ج ر ع 03، الصادرة في 12 يناير 1997.
- 3-أمر رقم 20-95 مؤرخ في 17 يوليو 1995، يتعلق بمجلس المحاسبة، ج ر ع 39، الصادرة في 23 يوليو 1995، المعدل والمتمم بالأمر رقم 02-10 المؤرخ في 26 غشت 2010، ج ر ع 50، الصادرة في أول سبتمبر 2010.
- 4-أمر 58-75 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 يتضمن القانون المدني الجزائري، ج ر ع 78، الصادرة في 30 سبتمبر 1975، المعدل والمتمم بالقانون رقم 05-07 المؤرخ في 13 مايو 2007، ج ر ع 31، الصادرة في 13 مايو 2007.
- 5-أمر رقم 20-70 مؤرخ في 19 فبراير 1970، يتعلق بالحالة المدنية، ج ر ع 21، معدل ومتمم بالقانون رقم 08-14 المؤرخ في 09 غشت 2014، ج ر ع 49، الصادرة في 20 غشت 2014.
- 6-أمر رقم 86-70 مؤرخ في 15 ديسمبر 1970، يتضمن قانون الجنسية الجزائرية، ج ر ع 105، الصادرة في 18 ديسمبر 1970، معدل ومتمم بالأمر رقم 01-05 المؤرخ في 27 فبراير 2005، ج ر ع 15، الصادرة في 27 فبراير 2005.
- 7-أمر رقم 38-69 مؤرخ في 23 مايو 1969، يتضمن قانون الولاية، ج ر ع 44، الصادرة في 23 مايو 1969، معدل بالأمر رقم 76-86، ج ر ع 86، وبالقانون رقم 81-02، ج ر ع 07. (ملغى)
- 8-أمر رقم 155-66 مؤرخ في 08 يونيو 1966، يتضمن قانون الإجراءات الجزائية، ج ر ع 48، الصادرة في 10 يونيو 1966، المعدل والمتمم بالقانون رقم 04-14، ج ر ع 71، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 06-22 المؤرخ في 10 ديسمبر 2006، ج ر ع 88، والمعدل والمتمم بالقانون رقم 07-17 المؤرخ في 27 مارس 2017، ج ر ع 20، الصادرة في 29 مارس 2017، وبالقانون رقم 13-18 المؤرخ في 11 يوليو 2018، ج ر ع 42، الصادرة في 15 يوليو 2018.

و-النصوص التنظيمية

- 1-مرسوم تنفيذي رقم 16-104 مؤرخ في 21 مارس 2016، يحدد كيفية تجديد المجالس الشعبية البلدية والولاية المحلة، ج ر ع 18، الصادرة في 23 مارس 2016.
- 2-مرسوم تنفيذي رقم 08-273، مؤرخ في 6 سبتمبر 2008، يتضمن تنظيم الهياكل المركزية للمفتشية العامة للمالية، ج ر ع 50.
- 3-مرسوم تنفيذي رقم 94-143 مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتعلق بتوقيت عضوية منتخبي المجالس الشعبية الولائية والمجالس الشعبية البلدية، ج ر ع 27، الصادرة في 12 أبريل 1992.
- 4-مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرخ في 23 يوليو 1994، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها، ج ر ع 48، الصادرة في 27 يوليو 1994.
- 5-المرسوم التنفيذي رقم 93-46، المؤرخ في 06 فبراير 1993، المحدد أجل دفع النفقات وتحصيل الأوامر بالإيرادات والبيانات التنفيذية وإجراءات قبول القيم المنعدمة، ج ر ع 09.
- 6-مرسوم تنفيذي رقم 92-141 مؤرخ في 11 أبريل 1992، يتضمن حل مجالس شعبية ولائية، ج ر ع 27، الصادرة في 12 أبريل 1992.
- 7-مرسوم تنفيذي رقم 92-414 مؤرخ في 14 نوفمبر 1992، يتعلق بالرقابة السابقة على النفقات، ج ر ع 82، الصادرة في 15 نوفمبر 1992، المعدل بالمرسوم التنفيذي رقم 09-374.
- 8-مرسوم تنفيذي رقم 91-485 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة ويضبط كيفية ذلك، ج ر ع 60.
- 9-مرسوم تنفيذي رقم 90-174 مؤرخ في 9 يونيو 1990، يحدد كيفية تنظيم مصالح التربية على مستوى الولاية وتسييرها، ج ر ع 24.
- 10-مرسوم رقم 90-188 مؤرخ في 23 يونيو 1990، يحدد هياكل الإدارة المركزية وأجهزتها في الوزارات، ج ر ع 26، الصادرة في 25 يونيو 1990.

- 11-مرسوم تنفيذي رقم 90-226 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا في الدولة وواجباتهم، ج ر ع 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.
- 12-مرسوم تنفيذي رقم 90-230 مؤرخ في 25 يوليو 1990، يحدد أحكام القانون الأساسي الخاص بالمناصب العليا في الإدارة المحلية، ج ر ع 31، الصادرة في 28 يوليو 1990.
- 13-مرسوم تنفيذي رقم 90-285 مؤرخ في 29 سبتمبر 1990.
- 14-مرسوم رقم 89-10 مؤرخ في 07 فبراير 1989 يحدد شغل المساكن الممنوحة بسبب ضرورة الخدمة الملحة ولصالح الخدمة، ج ر ع 06، الصادرة في 08 فبراير 1989.
- 15-مرسوم رقم 88-131، مؤرخ في 4 يوليو 1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر ع 27، الصادرة في 6 يوليو 1988.
- 16-مرسوم رقم 86-30 مؤرخ في 19 فبراير 1986، يضبط أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهيكلها ويحدد مهامها وتنظيمها، ج ر ع 08، الصادرة في 19 فبراير 1986.
- 17-مرسوم تنفيذي رقم 85-214 مؤرخ في 20 غشت 1985، يحدد حقوق العمال الذين يمارسون وظائف عليا غير انتخابية، ج ر ع 35، الصادرة في 21 غشت 1985.
- 18-مرسوم تنفيذي رقم 85-241 مؤرخ في 20 غشت 1985، يحدد حقوق العمال الذي يمارسون وظائف عليا في الحزب والدولة وواجباتهم، ج ر ع 35، الصادرة في 21 غشت 1985.
- 19-مرسوم رقم 83-373 مؤرخ في 28 مايو 1983، يحدد سلطات الوالي في ميدان الأمن والمحافظة على نظام العام، ج ر ع 22، الصادرة في 31 مارس 1983.
- 20-مرسوم رقم 83-545، مؤرخ في 24 سبتمبر 1983، يتضمن تشكيل المجلس التنفيذي للولاية وتنظيمه وعمله، الجريدة الرسمية العدد 38.

## قائمة المصادر والمراجع

---

21-مرسوم تنفيذي رقم 80-53 مؤرخ في 01 مارس 1980، يتضمن إحداث المفتشية العامة للمالية، ج ر ع 10، الصادرة في 04 مارس 1980، معدل ومتمم بالمرسوم التنفيذي رقم 08-272 المؤرخ في 06 سبتمبر 2008، ج ر ع 50، الصادرة في 07 سبتمبر 2008.

الفهرست:

الشكر

الإهداء

قائمة المختصرات

- 1.....مقدمة
- 7.....الفصل الأول: التنظيم الإداري للولاية
- 8.....المبحث الأول: مفهوم الولاية
- 8.....المطلب الأول: تعريف الولاية وخصائصها
- 8.....الفرع الأول: تعريف الولاية في الدستور
- 9.....أولا-دستور سنة 1963
- 9.....ثانيا-دستور سنة 1976
- 9.....ثالثا-دستور لسنة 1989
- 10.....رابعا-دستور لسنة 1996
- 10.....خامسا-دستور سنة 2016
- 10.....الفرع الثاني: تعريف الولاية في القانون
- 11.....أولا-الأمر رقم 39-69
- 11.....ثانيا-القانون رقم 09-90
- 12.....ثالثا-القانون رقم 07-12
- 13.....الفرع الثالث: خصائص الولاية
- 13.....أولا-الإستقلالية الإدارية
- 13.....ثانيا: الإستقلالية المالية
- 15.....المطلب الثاني: التطور التاريخي والتشريعي للولاية وأسباب نشوئها
- 15.....الفرع الأول: التطور التاريخي للولاية

15	أولا-مرحلة الإستعمار.....
17	ثانيا-مرحلة الإستقلال.....
18	الفرع الثاني: التطور التشريعي للولاية.....
18	أولا-مستويات ثلاث:.....
19	ثانيا-نظام الولاية في ظل الأمر 69-38.....
19	ثالثا-نظام الولاية في ظل قانون 90-09.....
20	رابعا-نظام الولاية في ظل قانون جديد 12-07.....
20	الفرع الثالث: أسباب نشوء الولاية.....
20	أولا-تزايد وظائف الدولة وتنوع أساليب الإدارة.....
21	ثانيا: التدريب على طرق الدعم والعدالة في توزيع الأعباء المالية.....
21	ثانيا: الإدارة المحلية أكثر إدراكا للحاجات المحلية مع تبسيط الإجراءات الإدارية.....
23	المبحث الثاني: الهيئات التنفيذية للولاية.....
24	المطلب الأول: الوالي.....
24	الفرع الأول: كيفية تعيين الوالي.....
25	أولا-الجهة المختصة بالتعيين.....
25	ثانيا-الفئات التي يعين منها الولاة.....
27	ثالثا-شروط التعيين.....
32	رابعا-وسائل التعيين.....
33	الفرع الثاني: إنهاء مهام الوالي:.....
33	أولا-الإنهاء بالطرق العادية.....
35	ثانيا-الإنهاء بالطرق غير العادية.....
36	الفرع الثالث: حقوق وواجبات الوالي.....

- أولا-حقوق الوالي .....36
- ثانيا-واجبات الوالي.....39
- المطلب الثاني: مجلس الولاية.....43
- الفرع الأول: مجلس الولاية في إطار المرسوم التنفيذي 94-215.....44
- أولا-تنظيم مجلس الولاية.....44
- ثانيا-إختصاصات مجلس الولاية.....46
- الفرع الثاني: مجلس الولاية في ظل القانون رقم 12-07:.....48
- أولا-عدم الإشارة الصريحة إلى مجلس الولاية.....49
- ثانيا-إستمرار العمل بالمرسوم التنفيذي 94-215.....49
- الفرع الثالث: طبيعة العلاقة بين مجلس الولاية والوالي.....50
- أولا-علاقة مجلس الولاية بالوالي في ظل أمر 69-38:.....50
- ثانيا-علاقة المجلس التنفيذي الولائي بالوالي في ظل قانون 90-09.....51
- ثالثا-علاقة مجلس الولاية بالوالي في ظل قانون 12-07.....52
- الفصل الثاني: مظاهر تكريس نظام عدم التركيز.....54**
- المبحث الأول: إختصاصات الوالي.....55**
- المطلب الأول: الإختصاصات التنفيذية للوالي.....55
- الفرع الأول: في مجال التمثيل والتنفيذ.....56
- أولا-في مجال التمثيل.....57
- ثانيا-في مجال التنفيذ:.....59
- الفرع الثاني: في مجال الضبط الإداري.....61
- أولا-إختصاصات وسلطات الوالي في مجال الحفاظ على الأمن العام.....62
- ثانيا-إختصاصات وسلطات الوالي في مجال الحفاظ على الصحة العامة.....63
- ثالثا-إختصاصات وسلطات الوالي في مجال الحفاظ على السكنية العامة.....64

- المطلب الثاني: إختصاصات الرقابية للوالي.....67
- الفرع الأول: الرقابة على الهيئات الإقليمية -البلديات-.....68
- أولا-الرقابة على أعمال المجلس الشعبي البلدي.....68
- ثانيا-الرقابة على أعضاء المجلس الشعبي البلدي.....73
- ثالثا-الرقابة على المجلس الشعبي البلدي كهيئة.....75
- الفرع الثاني: الرقابة على الهيئات غير الممركزة -المديريات التنفيذية للولاية-.....77
- أولا-السلطات الخاصة بالهيئات غير الممركزة.....77
- ثانيا-الأساس القانوني للإدارات غير الممركزة.....79
- ثالثا-آلية الرقابة على الإدارات غير الممركزة.....79
- رابعا-تعريف المديريات التنفيذية الولائية.....81
- خامسا-الأساس القانوني للمديريات التنفيذية الولائية.....82
- سادسا-مهام المديريات التنفيذية الولائية.....82
- سابعا-مديرية التربية كمثل عن المديريات التنفيذية الولائية.....83
- الفرع الثالث: الرقابة على المؤسسات العمومية.....84
- أولا-تعريف المؤسسات العمومية.....84
- ثانيا-خصائص المؤسسة العمومية.....84
- ثالثا-أنواع المؤسسة العمومية.....85
- رابعا-آلية الرقابة على المؤسسات العمومية.....86
- المبحث الثاني: تبعية الولاية المالية للدولة.....87**
- المطلب الأول: الرقابة على مالية الولاية.....87
- الفرع الأول: الأجهزة المكلفة بالرقابة السابقة على مالية الولاية.....88
- أولا: المراقب المالي.....89

94.....	ثانيا: المحاسب العمومي.....
97.....	الفرع الثاني: الأجهزة المكلفة بالرقابة اللاحقة على مالية الولاية.....
98.....	أولا: المفتشية العامة للمالية.....
104.....	المطلب الثاني: الحلول المالي والإعانات المالية.....
104.....	الفرع الأول: الحلول المالي.....
104.....	أولا: حالة عدم التصويت على الميزانية.....
104.....	ثانيا: حالة عجز في تنفيذ الميزانية.....
105.....	الفرع الثاني: الإعانات المالية.....
105.....	أولا: صندوق تضامن الجماعات المحلية.....
105.....	ثانيا: صندوق ضمان الجماعات المحلية.....
106.....	الخاتمة.....
110.....	قائمة المصادر والمراجع.....
122.....	الفهرست.....
127.....	الملخص.....

## الملخص:

يتناول موضوع المذكرة دراسة الولاية كهيئة عدم التركيز في التشريع الجزائري. أولى المشرع اهتمام كبير للولاية، حيث تناولها في مختلف الدساتير والقوانين باعتبارها وحدة أساسية في الإدارة المحلية فأخضعها لنظام معين. فالوالي هو ممثل الدولة ومفوض الحكومة على مستوى الولاية ومجال تمثيله للدولة شامل لكل المصالح الخارجية للدولة، ونظرا لحساسية المنصب تناوله المشرع من جانب كيفية تعيينه إلى غاية إنهاء مهام.

كما أقر بهيئة مجلس الولاية ودوره الذي يؤديه في مساعدة الوالي على أداء مهامهم. الدور الكبير للوالي وصلاحيته الكبيرة تجعله الحلقة الأهم في وضع وتعيين البرامج الولائية وبرامج التنمية مما يجعل الولاية تقترب لنظام عدم التركيز منها اللامركزية

**الكلمة الافتتاحية:** الولاية، الوالي، اللامركزية، الجماعات الإقليمية